

УНИВЕРСИТЕТ ЗА НАЦИОНАЛНО И СВЕТОВНО СТОПАНСТВО

доц. г-р Ивка Цакова

КАК ДА ЛОБИРАМЕ В БРЮКСЕЛ

**Кратък наръчник
за лобирание в Европейския съюз**

ИЗДАТЕЛСКИ КОМПЛЕКС – УНСС
София, 2012

Публикацията съдържа резултати от изследване, финансирано със средства от фонд "НИД на УНСС", договор N 21.03. - 43/2009.

Всички права са запазени! Не се разрешават копиране, възпроизвеждане и разпространение на книги или на части от тях по какъвто и да е начин без писменото разрешение на Издателски комплекс - УНСС. Авторът носи пълна отговорност за авторството си и за оригиналността на произведението, както и за грешки, допуснати по негова вина.

© ИВКА ЦАКОВА

© ИЗДАТЕЛСКИ КОМПЛЕКС - УНСС

Изп. директор: Зоя Симова, тел. 81-95-551

УНИВЕРСИТЕТ ЗА НАЦИОНАЛНО И СВЕТОВНО СТОПАНСТВО
София, Студентски град "Христо Ботев"

Съдържание

Предговор.....	5
I. ШО Е ЛОБИРАНЕ? ОБЩО ПОНЯТИЕ ЗА ЛОБИРАНЕ В ЕС	9
II. КОЙ ЛОБИРА В ЕС?.....	26
1. Понятието "заинтересовани страни"	26
2. Европейски търговски асоциации	35
3. Европейски неправителствени организации	38
4. Европейски профсъюзи	41
5. Големи компании (най-вече мултинационални)	43
6. Национални и субнационални власти	46
7. Консултантски, лобистки, юридически фирми, ПР-агенции и think-tanks.....	49
III. КОЙ Е ЛОБИРАН?	52
1. Съвет на Европейския съюз	53
2. Европейска комисия	60
3. Европейски парламент	68
4. Други европейски институции	79
V. КАК ДА ЛОБИРАМЕ В БРЮКСЕЛ?.....	84
1. Нормативна рамка на лобистките дейности	84
2. Европейски правни актове, процедури и лобистки интервенции	94
3. Инструменти на лобиране	116
Заклучение.....	147
Използвана литература	150



Ивка Цакова е преподавател в Университета за национално и световно стопанство (катедра "Политология", факултет "Международна икономика и политика") и гостуващ лектор в Нов български университет. Тя е доцент (2006), доктор по политология (1992).

Участва в следните **изследователски проекти**: ръководител на проект "Политическите науки в УНСС - с лице към бизнеса" (2009 - 2011), финансиран от УНСС; координатор на проект "Политическата мисъл на XX век - поуки за България" (2005 - 2006 г.), УНСС; член на научния колектив на проект "Нови форми на политическо участие в българското общество" (2011 -

2013), финансиран от Фонд "Научни изследвания" към МОМН.

Университетските й **лекционни курсове** са следните: а) пред бакалаври: "Лобизъм", "Лобизъм в Европа", Законодателен процес и парламентарно поведение, "Политология" (в т.ч. Political Science); б) пред магистри: "Гражданско общество", "Глобализация".

Членува в научните организации: Българската асоциация по политически науки, Европейската асоциация за изследване на юношите; Европейския консорциум за политически изследвания (като член на катедрата).

Предговор

Лобирането напоследък предизвиква голям обществен интерес, макар оценките за него да са доста негативни. Говоренето за лобизъм в медиите е доста общо и объркващо. Употребата на лобистка лексика върви успоредно със злоупотреба и отъждествяване на лобизма с други понятия (корупция, конфликт на интереси и пр.). Целта на настоящия наръчник е да разкрие позитивния потенциал на лобистките дейности в Брюксел, да представи лобистките влияния като възможности за участие и включване на различни заинтересовани страни във вземането на европейски решения. Лобирането в ЕС се разполага в полето на по-широкото понятие за "европейски публични дела" (European Public Affairs), в полето на различни публични дейности на множество играчи на европейската сцена.

Историята на лобирането може да бъде проследена стотици години назад, но едва в днешно време, през последните 20-30 години (в не толкова модерните, а по-скоро постмодерните времена, белязани от знака на глобализацията), професионалният лобизъм се разви като легална и публична дейност. Професионалните занимания на политически консултанти и лобисти срещу заплащане са сравнително ново явление. Все още не можем да говорим за формално установена професия (професия "лобист"), но процесът на професионализация на лобистките дейности е в ход и уменията, необходимите за изготвяне на ефективни консултантски и лобистки стратегии, стават неотменима част от демократичния политически процес.

Разнообразните лобистки дейности се настаниха трайно в публичния дискурс, макар че като цяло на лобирането общо взето не се гледа с добро око и публиката е доста подозрителна към различни лобита и лобисти. За това има основателни причини, но в същото време - малцина имат реална представа с какво точно се занимават лобистите и защо го правят. Знанието за политическото консултиране е още по-ограничено. Не се отчита комплексният характер на лобизма и това, че оценките за него са най-малко от три перспективи (гледни точки): на правителствата (управлението), на бизнеса (частния сектор) и на гражданите (публиката).

Авторът на настоящия наръчник се надява да предложи по-ясно и достъпно обяснение на лобирането в Брюксел като направи понятни и интригуващи заниманията на професионалните политически консултанти на равнище ЕС, привличайки вниманието на студентите по политически науки към евентуална тяхна бъдеща професионална кариера. Лобирането постепенно се превръща в професия, макар и формално да не е призната за такава. Във всички случаи това е един процъфтяващ, печеливш бизнес, когато се прак-

тикува от специалисти, съблюдаващи високи професионални стандарти и етични правила на поведение.

Негативното отношение и недоверие на публиката към лобистите и техните занимания са свързани с подозрения за ощетяването на интересите на общността от влиятелни частни интереси. Но когато корпоративните интереси действат в синхрон, а не в ущърб на общия, публичния, общоевропейския интерес - репутацията на лобистите е висока и нуждата от лобиране - оправдана. За това спомагат приетите правила за етично поведение, с които трябва да се съобразяват както длъжностните лица (избрани и назначени), така и лобистите - консултанти. С прилагането на тези правила видимо се редуцират корупционни скандали (каквото е случаят с Джек Абрамоф в САЩ или скандалът, известен под рубриката "пари срещу въпроси" (депутатски питання) от 1994 във Великобритания) и други осъдителни дейности, свързани с "търговия с влияние". С въвеждането на етични кодекси, публични регистри и правила за поведение на лобисти и политици доверието към тях може да нарасне. А доверие е нужно, защото без доверие в сферата на политиката нищо не се постига!

Практикуващите лобисти и политически консултанти във Великобритания са между 600 и 800, но ако към добавим назначените на трудов договор в различни корпорации и организации (in-house lobbyists), общият им брой става над 3 000 души. Броят на регистрираните лобисти във Вашингтон официално е над 35 000 души, но ако към тях се прибавят и другите консултанти, юристи и пр., те стават около 100 000. Наетите на постоянен трудов договор лобисти в Брюксел са около 15 000 души, но частично наетите (на граждански договор, за конкретна задача) са приблизително 100 000 души. Тук се включват и средно по около 4 000 експерти от всяка държава членка, занимаващи се с лобиране в защита на национални интереси в ЕС.

Лобирането в Брюксел ще разглеждам като важна част, сърцевина на по-широките по обхват дейности в публичната сфера - така наречените публични дела (Public Affairs) на различни играчи и заинтересовани страни (stakeholders) - държавни и недържавни, публични и частни, европейски и национални, глобални. В настоящия наръчник често ще използвам лобист и политически консултант като синоними, но тук, в началото ще направя опит да ги разгранича. **Лобист** е този, който упражнява пряк натиск върху тези, които вземат решения (законо, регулации и пр.), контактува лично с тях, съветва ги и ги убеждава във връзка с приемане/неприемане на даден регулативен текст, докато **политическият консултант** осъществява по-широки и разнообразни контакти с медии, със заинтересовани страни, търси съюзници, осъществява дейности по PR, осигурява подкрепа - отново с цел упражняване на влияние за формулиране и осъществяване на определена политика във времето. Може да се каже, че консултантите по обществени дела (public

affairs consultants) са по-широко скроени - действат на различни фронтове, докато лобистите са "ударната сила" върху ключовите фигури, носители на "концентриран натиск" за вземане на определено решение. И лобистът и консултантът, обаче, трябва да разполагат с добра репутация и професионализъм. За да изготвят и поддържат позитивен имидж на клиента (организацията, която ги е наела), те самите следва да разполагат с добро име и репутация, да предизвикват доверие към професионалната експертиза, която предоставят във вид на съвети и помощ за институции и длъжностни лица. С други думи, лобистът осъществява преки контакти със законодатели (депутати, министри, шефове на агенции...) и други ключови фигури, занимаващи се с формулиране и вземане на решения, докато дейността на политическия консултант покрива политиката като цяло (респ. различни политики и бъдещи стратегии по тяхното инициране, формулиране и реализиране (изпълнение, прилагане). И накрая, ако лобистите, предимно в САЩ, се занимават предимно с GR (Government Relations), то политическите консултанти - с обществени, публични дела (Public Affairs), което включва Public Relations - връзки с обществеността, Media Relations - контакти с медиите, създаване на коалиции, мрежи от съюзници и партньори, действия за масова подкрепа (Advocacy; grass-roots) и много други.

Не е тайна, че клиентите на лобистки услуги и политически консултации са най-вече представители на бизнеса, на частния корпоративен сектор. Интересите на едрия бизнес са наричани "специални интереси" поради привилегирования им (специален) достъп до политическия процес благодарение на солидния финансов ресурс, с който разполагат. Но трябва да се има предвид, че парите не винаги гарантират успех в лобирането! Освен големи частни компании, с лобиране се занимават и благотворителни, неправителствени организации, търговски съюзи, местни власти, звена от публичния сектор (например образователни и здравни институции и пр.), както и отделни влиятелни лица. При това някои граждански организации имат важни предимства пред институциите в своето лобиране, тъй като техните каузи (потребителска, екологична и пр.) привличат широка обществена подкрепа. За сравнение - на някои компании се налага да полагат специални усилия за поддържане на публичен имидж и предизвикване на обществено доверие.

Настоящият наръчник на тема "Как да лобираме в Брюксел?" е предназначен за студенти по политически, икономически и административни науки в УНСС (а и в други български университети), в чиито учебни планове са включени европейски знания, знания за политическия процес в ЕС. Съдържанието на това ръководство за практическо действие на европейската сцена е организирано в отговор на въпросите: Кой лобира? Кой е лобиран? Как се лобира в Брюксел? Последната част е най-обемна, защото пряко кореспондира със заглавието. Проследени са различните стъпки, етапи в процеса на

лобиране, направен е опит за подреждането им в логичен ред и последователност. Наръчникът съдържа полезна информация (най-вече от интернет-източници), нужна за професионално лобиране в ЕС.

В същото време наръчникът е предназначен и за начинаещи, но изкушени в практикуването на лобизъм специалисти - юристи, икономисти, действащи политици и администратори в различни органи на властта - местна, регионална, национална. Той може да е практически полезен за лидери и активисти на политически партии, работодателски и профсъюзни, професионални, бизнес и граждански асоциации, неправителствени организации и пр. В него всички те могат да намерят полезни съвети (дори инструкции) за начина, по който могат да бъдат решени конкретни проблеми в дадена сфера във връзка с иниципиране, формулиране или прилагане на европейско законодателство.

За да се лобира, влияе върху ЕС и върху процеса на вземане на европейски решения (директиви, регулации и др.), трябва отлично и в детайли да се познава "европейската политическа машина", "европейската кухня". Добре е да се знае, че думата "лобист" се използва изключително рядко в Брюксел, поради негативните конотации, които предизвиква. Предпочитани термини са - специалисти, консултанти, които се занимават с европейски въпроси (EU Affairs), с връзки с обществеността (Public Relations), с контакти с властите (Government Relations), посредници, мозъчни тръстове (анализатори) и др. Постепенно с течение на времето различните лобистки дейности започват да се освобождават от негативни асоциации и да се свързват с надеждни консултантски услуги и висок професионализъм.

Наръчникът акцентира върху добрите лобистки практики, върху етичните, почтени, вдъхващи доверие лобистки занимания, които могат да служат като образец за политици, администратори, ПР-специалисти и други професионалисти по комуникации, по провеждане на различни кампании.

И накрая, наръчникът е предназначен за всички, които се интересуват и искат да разберат как се вземат решения в ЕС, как работят евроинституциите и как може да им се влияе. А интригувани от тези въпроси са не само студенти по политически и социални науки, а и журналисти, юристи, икономисти и др. - т.е. всеки, който се интересува от общите европейски дела, който иска да се чувства европейец и да е включен във вземането на европейски решения.

I. ЩО Е ЛОБИРАНЕ? ОБЩО ПОНЯТИЕ ЗА ЛОБИРАНЕ В ЕС

Думата "лоби" се появява през Средновековието - XVI век, за да обозначи тайни, тесни проходи и скрити, полутъмни галерии в католически манастири, където са се разхождали монасите. По-късно, през 40-те години на XVII век, тази дума се свързва с коридорите в Британския парламент, където депутатите се срещат и разговарят с външни лица. Предполага се, че тъкмо с тези разговори в кулоарите стартира политическата биография на лобизма. Фактът, че разговорите се водят в кулоарите на парламента, а не извън него (примерно в близкия ресторант) означава, че става дума за текущия законодателен процес и поведението на депутатите в пленарна зала.

Други изследователи смятат, че за пръв път думи като лоби и лобисти придобиват политически оттенък в Съединените щати през XVIII век по времето на американския президент Юлисис Грант. След изморителния работен ден той и неговият екип се срещат във фоайето на един хотел с различни хора, за да изслушват техни молби и да поемат съответни ангажименти към тях. Управлението на Президента Грант е съпроводено с множество скандали за корупция. Той се оплаквал от нахалните индивиди, които го тормозят във фоайето на хотела, наричайки ги "тези проклетите лобисти". Не става ясно, обаче, защо се е срещал с тях след работно време във фоайето (лобито) на хотела и пр. Много загадъчни са тези срещи...

Изводът е, че в своята историческа еволюция лобизмът винаги е имал в една или друга степен закрит, дискретен характер. Фактът, че самата дума "лоби" означава коридор, пространство, намиращо се между входа на обществена сграда (хотел, парламент) и нейните основни помещения, навежда на мисълта, че именно там протича изработването на допълнителна аргументация в полза на един или друг вариант на дадено решение. В този смисъл лобирането се свързва с умело използване на определени техники, които позволяват дадено решение да удовлетвори по-скоро едни за сметка на други интереси - чрез полагане на допълнителни усилия и създаване на специални условия за достъп до длъжностните лица.

Възникването на лобизма като политически феномен включва два етапа: 1) през първия - лобирането се практикува без законови ограничения; 2) през втория етап лобизмът става легална и легитимна дейност. Първоначално в САЩ (XIX в.) - "лобирането" се свързва с осъдителна "покупка на гласове" в коридорите на Конгреса, а едва по-късно - в средата на XX век лобирането се легализира. Професионалният лобизъм е американско изобретение. Първият Федерален закон за лобизма в САЩ е приет едва през 1946 г. А след-

вашият, който действа и в момента, е Закон за публичност на лобизма (Lobbying Disclosure Act, 1995). Специфичното за него е, че регулира лобизма не само в Конгреса, но и в органите на изпълнителната власт. Последният закон по проблемите на лобирането в САЩ е от 2007 г. (Honest Leadership and Open Government Act, 2007). В Европейския съюз интензивно лобиране се разгръща едва през 80-те г. на XX в.

Налага се изводът, че за лобиране като демократична и законово регулирана дейност започва да се говори през втората половина на XX век - при наличието не просто на модерна национална държава, а на демократична и правова държава. Едва тогава към лобирането се предявяват изисквания за легалност, легитимност и публичност. Ако дейности, наричани лобистки, не са легални (в рамките на законови норми), не са легитимни (морално оправдани - чрез етични кодекси) и не са публични - те не бива да свързват с лобиране. Има по-подходящи думи за това - корупция, търговия с влияние, управление в сянка...

Ще дефинираме лобирането в широк и в тесен смисъл. В широк смисъл - това е застъпничество (advocacy) за социално значима кауза (примерно - потребителска, екологична, женска кауза), а в тесен смисъл - лобирането е опит за влияние върху вземането на политически решения (законодателни и административни) по професия и срещу заплащане. Две са разновидностите на лобизма: граждански лобизъм - за широки граждански интереси и ценности и бизнес лобизъм - в защита на икономически, частни интереси.

Лобистките дейности днес се превръщат в необходимост за демократичното управление поради ускорената социална динамика в условията на глобализация. Процесът на вземане на решения се усложнява, проблемите за решаване - също. Различни групови интереси се организират и търсят свое представителство в законодателството и управлението. Тъй като традиционните партии губят своята автентичност - ляво-дясното разграничение между тях се размива - на преден план излизат лоби-групите. Кризата на партиите води до разцвет на лобитата! Вместо партийно идеологическо представителство на широко-машабни граждански интереси - на преден план излиза ограниченото, но функционално представителство на по-тясно групови интереси в периода между изборите (напр. интереси на работодатели, синдикати и др. бизнес и граждански асоциации). За отчитането на тези интереси в своите решения, политиците и администраторите се нуждаят от съответна експертиза, която често им се предоставя във вид на "помощ", "външен съвет". Институциите разполагат с експертен персонал, но той често не е достатъчен за подготовка на законопроекти, поради което те разчитат на външни консултанти - лобисти. Недостигащият административен капацитет често се запълва с лобиране.

Ако в САЩ лобизмът е официално признат институт - професионален лобизъм срещу заплащане, то в различните европейски държави лобирането съчетава формални и неформални белези, т.е. намира се в процес на институционализация и професионализация. При всички случаи, обаче, лобирането трябва да е нормативно регулирано - независимо дали чрез специален закон (САЩ) или чрез норми от други закони (какъвто е случаят в европейските страни). Лобизмът е технология за достъп до процеса на вземане на решения; инструмент за взаимноизгоден информационен обмен между лобирани и лобиращи. Така напр., Европейската Комисия кани на консултации организации по интереси при изготвянето на законодателни предложения. Това тяхно лобиране се възприема като възможност за участие и включване на организирани европейски граждани в "правенето на демократична политика".

Но в същото време лобизмът работи и срещу демокрацията, съчетавайки формални и неформални подходи и практики. Неформалната страна на лобизма е свързана с неговия "кулоарен" произход. Много от лобистките дейности имат неформален, дискретен характер, което подхранва масови подозрения, че се лобира не в синхрон, а в ущърб на обществения интерес. Затова освен нормативно регулиране е нужен също и граждански контрол върху лобирането - особено що се отнася до лобирането на едрия бизнес, на "специалните интереси", които в преследването на печалби могат да засегнат общия интерес. Между политическата демокрация (базирана на политическото равенство и на принципа "един човек - един глас") и капиталистическия пазар (основан на идеята на свободата, най-вече на икономическата свобода) трябва да се постига непрекъснат баланс от страна на правителството в национален мащаб. Защото капитализмът и демокрацията се оказаха в особено остро напрежение - особено след 2008 г. , когато се развихри глобалната финансова и икономическа криза. В тази връзка е налице следната закономерност, а именно - обликът на лобирането в една страна зависи от това доколко работещо е нейното гражданско общество.

Лобирането е сложен междудисциплинарен феномен, предизвикващ изследователски интерес от страна на политолози, социолози, юристи, икономисти, философи, историци и пр. Ако трябва да посочим само няколко основни автори (без претенции за изчерпателност), проникващи теоретично в дълбочина на проблемите на лобизма, то това са: Робърт Дал (за демокрацията и полиархията), Чарлз Линдблум (Политика и пазари); Мансър Олсън ("логика на колективното действие"), Г. Алмънд, Б. Пауъл, Д. Ийстън (политическа система), както и изследователи на гражданското общество като: Ъ. Гелнер, А. Гидънс, Арато и Коен и др.; на модерната и постмодерна публична сфера (Ю. Хабермас и М. Кастелс). Към тях трябва да добавим и приноса на К. Маркс, М. Вебер, Е. Дюркейм. Да не забравяме наследството на Макиавеле-

ли относно политическия реализъм и прагматизъм. И накрая - нуждата от комплексен системен анализ на особеностите на лобизма (Т. Парсънз).

За да стане още по-ясна същността на лобирането, ще отговорим кратко на следните въпроси: Кой лобира най-успешно днес? Спрямо кого? За какво? Къде и Как?

Кой лобира най-интензивно и успешно днес? - Това са могъщите бизнес лобита - групи за натиск и влиятелни частни лица. Наричат ги още "влиятелни делови среди", "кръгове". Това са групи и персони, свързани с едрия капитал, с "големите пари", третиращи като важни "политически актьори", които заедно с "държавните актьори" участват в приемането на закони. Те имат привилегирован достъп до политическия процес поради солидния финансов и информационен ресурс, с който разполагат. Давам пример за различен капацитет за влияние - едно е лобирането на Асоциация на производителите на хляб и хлебни изделия, друго - на Асоциацията на търговските банки. Истината е, обаче, че в демократични условия всеки има право да лобира в своя защита. В глобален мащаб най-успешни в лобирането са глобалните капиталови формации - транснационалните корпорации от сферата на производството и услугите, както и финансовите формации от типа на транснационалните банки и разнообразните инвестиционни фондове. Освен това, внушителен брой неправителствени организации са зависими в една или друга степен от "големите пари" на едрия бизнес при осигуряване на своето финансиране. Такива са днешните реалности в лобирането, погледнати през призмата на съвременния неолиберален капитализъм.

Спрямо кого се лобира? Спонтанният отговор би бил - пред държавни, наддържавни, международни институции, пред избрани и назначени длъжностни лица. Но отговорът не е така еднозначен, защото в днешното информационно общество обекти и субекти на лобиране често сменят местата си във времето и в пространството. Ако приемем, че обекти на лобиране са основно депутати и министри и върху тях се упражнява натиск за вземане на решения, то същите тези хора могат да са субекти на лобиране в полза на интересите на страната при посещенията си в Брюксел. Отделно от това, в заседанията на кабинета при определяне на неговия дневен ред, както и приоритетите в законодателната програма на парламентарното мнозинство, даден министър се оказва в ролята на лобист в подкрепа на различни управленски политики, за включване или отпадане на даден проблем от дневния ред. Този министър може да се окаже изразител на интересите на някакво "лоби" вътре в управляващата партия или на даден отрасъл, сектор в икономиката. Налице са сложни мрежи от взаимоотношения. А ако намесим в тези мрежи и медиите като среда, където се "произвежда" обществено мнение в подкрепа или в опозиция на даден проблем, по който предстои вземането на решение, като отчетем ролята на водещи журналисти, главни редактори,

собственици и акционери на медии - картината се усложнява още повече. Не бива да забравяме и често срещаната практика министри, депутати и пр. след изтичане на мандата им да станат лобисти - консултанти на големи компании и обратно - крупни бизнесмени да заемат ключови държавни постове. Това е известната метафора за добре смазаните "въртящи се врати" (revolving doors).

Ако при предишния индустриален капитализъм имаше ясно разграничение между публична и частна сфера, то днес при пост-индустриалния, информационен капитализъм границата между публично и частно се размива, двете сфери проникват една в друга. Създават се нови понятия, за да опишат това - вместо за субекти и обекти на влияние, говорим за "заинтересовани страни" (stakeholders) - публични и частни организации. Ако преди се говореше за държавна намеса в пазара, то днес става дума за взаимна намеса на публични и частни играчи в обществените дела (public affairs). Така се описват и нови феномени като публично-частно партньорство и "корпоративна социална отговорност".

За какво най-често се лобира? Краткият отговор за лобиране в национален мащаб е - за държавни субсидии, квоти, преференции, обществени поръчки, концесии. Лобира се за създаване на едни и премахване на други монополи от страна на държавата, като в това лобиране се намесват и могъщи наддържавни, глобални играчи. Разбира се, за съответно благоприятно законодателство лобират и други организирани групи, но тук говорим за най-успешните.

Къде и как се лобира? Краткият отговор на този въпрос, ако следваме логиката на Мануел Кастелс за "мрежовото общество" и Джеръми Рифкин за "епохата на достъпа", е - лобира се в и чрез медиите, в и чрез мрежите. Лобистите са доставчици на интелектуален капитал, на консултантски, посреднически услуги. Това са водещи журналисти, политически анализатори, социолози, икономисти и юристи от различни "мозъчни тръстове" (think-tanks) и др. специалисти по формиране на обществен дневен ред (който впоследствие преминава в политически дневен ред), специалисти по формиране на съответно обществено мнение.

А ето и систематизиран отговор на въпроса: **С какво по-конкретно се занимават лобистите?**

- Поддържат отношения с властите (Government Relations, Parliamentary Relations) с цел взаимно-изгоден информационен обмен
- Разгръщат дейности по убеждаване на политици и длъжностни лица (Political Persuasion) за приемане/неприемане на определено решение;
- Доставят полезна за институциите професионална експертиза като консултанти - "доставчици", "помощници", "съветници" на институциите.
- Установяват лични контакти с тези, които вземат решения;

- Формират неформални мрежи от съюзници, партньори (коалиции) около конкретни интереси и цели;
- Ангажират се с функционално представителство на организирани интереси (Interests Representation) - тристранни и двустранни съвети;
- Извършват постоянно наблюдение (Monitoring) на работата на институции и длъжностни лица, познават добре "правителствената кухня";
- Създават и поддържат позитивен имидж на организацията, корпорацията (клиент на лобистки услуги); формират релевантно обществено мнение чрез контакти с медиите (Image Making, Public Opinion Forming, Media relations);
- Организират застъпнически кампании и акции за масова подкрепа и мобилизация около социално значими каузи (Advocacy campaigns);
- Организират специални събития (special events) - кръгли маси, конференции, търговски изложения, приеми и др.

Известни са моделите на посредничество на интереси - както в национален, така и в европейски мащаб (между интересите на държавата, на европейските институции и интересите на гражданското, респ. на европейското гражданско общество) - плуралистичен, корпоратистки (техните нови версии - нео-плурализъм, нео-корпоративизъм), както и модела на така нар. "нови десни", разгърнал се особено интензивно след 80-те години на XX век. Тези модели характеризират лобизма с ключови думи като: **посредничество, представителство, достъп**. Става дума за различни модели на групова политика, на функционално представителство на групови интереси в политическия процес, на канали и механизми за достъп на групови интереси до вземане на политически решения (най-вече достъп до информация). В демократични условия всички тези модели се практикуват в точно определена нормативна рамка и при гарантирана публичност. (Вж. повече С. Хикс, 2001; Цакова, И. 2010).

Оттук, положителната обществена роля на лобизма се изразява в това, че той коригира дейността на институциите (органите на публична власт) в съответствие с динамиката на интересите на основни обществени групи и организации. Лобизмът способства за по-пълно изразяване, съгласуване и реализация на обозначилите се като значими групови интереси. Той е инструмент на самоорганизация на гражданското общество, инструмент за мобилизиране на обществена подкрепа или опозиция на даден законопроект, механизъм за оказване на влияние върху политиката и упражняване на натиск върху бюрокрацията. Лобирането е важна форма на участие, включване на организирани бизнес и граждански интереси във вземането на политически решения, във форма на влияние върху политиката, разбирана като публична дейност по осигуряване на съвместния живот на хората в дадена поли-

тическа общност, влияние върху политиката като сфера на общите дела (public affairs).

Но лобирането има и **негативни страни**, когато едни или други лобистки дейности излизат извън определените в закони и етични кодекси задължителни или препоръчителни правила, норми. Слабата (или липсваща) нормативна регулация на дейности, етикирани като лобиране, ограничените възможности за обществен контрол върху определени, смятани за "лобистки" дейности водят до разгръщане на корупция и други незаконни начини на въздействие върху органите на властта. С това се накърнява демократичната легитимност на институциите (национални, европейски), доверието в политици и администратори - изобщо доверието в политиката, разбираана като дейност по удовлетворяване на общото благо.

Когато говорим за демокрация (по-скоро за процес на демократизация) ние имаме предвид наличието на едно добре функциониращо **гражданското общество** като сфера на социално взаимодействие, намираща се между икономиката и държавата, включваща семейството, доброволните граждански сдружения и движения и формите на публична комуникация (Арато и Коен, 2003). Развитието на гражданското общество върви успоредно с правната регламентация на лобистките дейности. В модерните западни демокрации (полиархии) този процес стартира през втората половина на XX век. А в съвременните условия на постмодерно информационно общество и глобализация, лобирането се разгръща още по-интензивно. В тази връзка, освен законово регулиране на лобистките дейности е нужен и **ценностен консенсус** в обществото относно позитивите на лобизма за развитие на гражданското общество. Една политически ангажирана публика като най-активният сегмент на обществото позитивно оценява възможностите за участие на различни групи (по определени правила) в процеса на вземане на решения. В "новите демокрации", каквато е и България, където гражданското общество е все още крехко в качеството му на демократичен коректив и партньор на властта, лобирането често се отъждествява с корупция, със сенчести и незаконни дейности, накърняващи усещането за общо благо. В същото време, обаче, и у нас също се лобира - граждански и бизнес организации контактуват, взаимодействат с властите, опитвайки се да им повлияят в своя полза повече или по-малко успешно. Расте броят на гражданите, които смятат, че само с добра организация, подготовка, събиране на информация и осъществяване на контакти с медии и държавни институции, техните интереси (на производители, потребители, търговци и пр.) могат да бъдат защитени и тяхната позиция отчетена в съответен нормативен или поднормативен акт. Все повече започва да се усеща необходимостта от лобиране на държавни и недържавни институции и организации в Европейския съюз. За нуждата от лобиране в ЕС в българското общество сякаш има ценностен консенсус,

свързан с надеждата за извличане на ползи от европейското членство, за по-пълноценно участие във вземането на европейски решения.

За по-нататъшното легитимиране на лобистките дейности е нужна както нормативната регулация, по-голяма прозрачност и публичност на лобистките влияния върху институциите, така и очертани и оползотворени възможности за граждански контрол - най-вече върху лобирането на едрия бизнес (на специалните интереси), на големите фирми и корпорации (национални и транснационални), за да бъде то в синхрон, а да не в ущърб на интересите на мнозинството от гражданите в условията на глобален капитализъм.

Изкуството на лобиране в демократични условия се изразява в умението да се съгласуват различни интереси - на политическите власти (общия, публичния интерес), на бизнеса (частни интереси) и на обществото (гражданското общество, граждански интереси) - при ясни закони и етични правила и осигурена публичност (възможности за граждански контрол в случаите на ошетяване на обществения интерес).

Лобирането в Брюксел се заражда едва през късните 1970-те. Тогава започва да се говори за "дипломатическо лобиране" на най-високи равнища. Имало е ограничен брой лобисти - представители на някои бизнес асоциации, открили свои представителни офиси. Събитието, което провокира взрив на европейско лобиране са първите преки избори за Европейски парламент 1979. До тогава ЕП се е състоял от членове, делегирани от националните парламенти. От този момент насетне, европейският политически процес се усложнява, а компаниите увеличават своите апетити за влияние върху решенията в Брюксел. Крайъгълен камък за лобирането се оказва нуждата, която изпитват евроинституциите от доставка на информация за развитието на европейския пазар. Следващата стъпка в развитието на европейското лобиране е Single European Act, 1986, който оповестява мажоритарен вот на решенията на Съвета и повишава ролята на Европейския парламент. В същото време европейският законодателен процес се усложнява и нуждата от лобиране (включване на заинтересовани страни в него) се увеличава. С други думи - развитието на ЕС от организация на страните-членки в активен политически играч на световната сцена, разширяване зоната на общи европейски политики, разширяването на ЕС през 2004 и 2007 - всичко това води до увеличаване броя на играчите и заинтересованите страни, до разширяване скалата от различни политически култури и традиции, които търсят своето място и защита в европейското законодателство. Така се увеличава и нуждата от лобиране.

Успоредно с тези процеси, избухват грандиозни скандали, свързани с конкретни лобисти в САЩ и в някои европейски страни. Като реакция на това специално за ЕС е появата на Зелената книга на Европейската комисия,

която пледира за въвеждане на строги формални правила на лобиране и гарантиране на прозрачност на лобистките дейности.

Ето някои извадки от Зелената книга (European Transparency Initiative, 2006): Лобирането обозначава различни дейности, осъществявани с цел влияние върху формулирането и вземането на решения от европейските институции. Лобистите, от своя страна, се дефинират като персони, реализиращи тези дейности, работещи в различни организации като: консултантски фирми по обществени дела, юридически фирми, НПО, think-tanks, корпоративни лобита (и лобисти, назначени на постоянен договор в тях (in-house lobbyists) или търговски асоциации. Общата рамка, която очертава отношенията между европейските институции и лобистите, съдържа следните компоненти:

- Лобирането е легитимна част от демократичната система - независимо дали се отнася до индивиди-граждани или компании, граждански организации и други групи по интереси или фирми, работещи в полза на трети страни (професионалисти по обществени дела, мозъчни тръстовете или юристи).
- Лобистите привличат вниманието на евро-институциите към важни проблеми. В определени случаи Комисията предлага финансова подкрепа на групи, чиято гледна точка и интереси са важни за европейското законодателство и техният глас трябва да бъде чул. Става дума за интересите на потребителите, хората с увреждания, природозащитниците и пр.
- Не се допуска незаконно влияние и непочтено, неетично лобиране (improper lobbying).
- Препоръчва се действията и усилията на лоби групите, които желаят да дадат своя принос в реализацията на европейския проект (чрез съответно законодателство), да бъдат открити, прозрачни за широката публика. Изискването за публичност се отнася до експертизата, която те предлагат на европейските институции, до тяхната мисия и начина им на финансиране.
- Лоби-групите трябва да се съобразяват с присъщото за европейските институции задължение да идентифицират, гарантират и защитават общия интерес на общността, на Обединена Европа (General interest of the Community). Това задължение е и право да поддържат вътрешни (за общността) дебати и да неутрализират външни за Обединена Европа интереси.
- Всички тези, макар и препоръчителни, мерки за прозрачно лобиране трябва да бъдат съгласувани със заинтересованите страни, за да са ефективни.

Причината за признаване на лобизма в ЕС като **легитимна и необходима дейност** е следната: всички бизнес активности в корпоративния свят са пов-

лияни от политиката (тя въздейства върху тях), т.е. решенията и мерките на европейското управление ги засягат пряко. Предстоящите европейски закони са база за актуални бизнес стратегии. Освен това, европейските политици не могат да вземат решения без да отразят гледната точка на бизнеса, индустрията, заинтересованите страни. Нарастващата сложност на икономическите процеси и структури надхвърля възможностите на законодателите. Включването на представители на организирания бизнес, на различни производствени и търговски асоциации и организации в законодателния процес става належащо и необходимо, поради нуждата на институциите от своевременна информация по технически, икономически и др. въпроси, за да вземат европейски решения. Именно затова заинтересованите страни се допускат за участие в европейския политически процес - защото предоставят на институциите нужната за тях информация.

Европейското лобиране може да се интерпретира и като **взаимно политическо консултиране** като в рамките на този консултативен процес законодатели и заинтересовани страни обменят информация по съответен въпрос. Така се спестява завеждането на дела в Европейския съд по повод законодателство, ошетеняващо нечий интереси. Лобирането в този смисъл означава предявяване на интереси на заинтересовани страни по повод предстоящо европейско законодателство в рамките на открит политически диалог с европейските законодатели. Всички участници в диалога имат право да комуникират и споделят свои аргументи при обсъждане на законодателни предложения. Ако не се постигне компромис между тях, това ще се отрази негативно върху финалния законодателен акт.

Професионалното лобиране се третира като израз на висш мениджмънт, разбиран като професионална дейност, разположена на пресечната точка между политиката, икономиката и обществото. Това е печеливш бизнес с два основни компонента: юридически съвети и препоръки по PR. Юридическите съвети са важни, защото текстът на решението (европейския акт) трябва да отрази аргументите на заинтересованата страна. А PR-препоръките са нужни, за да се убедят вземащите решения (и публиката), да отразят съответните аргументи и интереси в решението (Вж. Geiger, A. 2006)

Може да обобщим, че лобирането се отнася най-общо до дейности, свързани с публични дела, с поддържане отношения с властите (Public Affairs, Government Relations). Става дума за мениджмънт на делата на заинтересованите страни (management of a stakeholder's affairs) в обществото и сред публиката, който следователно се разполага в полето на обществените дела (public affairs). Това е част от неговата PR-страна (Лобирането има две страни - юридическа и PR). Лобирането включва индиректни и директни опити за влияние. За да е успешно, то се основава на поддържане на постоянни отношения с евро-институциите (със законодателни и изпълнителни функ-

ции) - това е известно като "government relations" (GR). Т.е. за да поддържа отношения, лобистът трябва добре да познава тези институции и длъжностни лица (правомощия, процедури, структура, функции и пр.). Именно при реализацията на дейности по GR европейските лобисти следват американския модел за контакти с ключови фигури.

А що касае **глобализацията**, лобирането в ЕС се разраства и става част от световни лобиращи стратегии на корпоративния свят и на други световно значими заинтересовани страни. Лобирането в ЕС става стратегическа бизнес функция на транс-национални компании и други транснационални играчи, които участват в жестока конкуренция на глобалния капиталистически пазар. Употребата на лобистка лексика дава възможност за интерпретация на сложния европейски политически процес, в който се отразяват исканията на различни заинтересовани страни. Да не забравяме, обаче, че вземането на европейски решения (директиви, регулации и пр.) следва да удовлетворява общоевропейския интерес, интересите на общността от европейски граждани. Но ЕС не е държава, а особено държавоподобна политическа система (С. Хикс). Оттук следва изключително важният въпрос: Как да бъде дефиниран **общия европейски интерес**, за да бъде защитен чрез европейски решения? На този въпрос не може да се отговори просто и еднозначно, защото при всеки конкретен случай дадено решение трябва да отчете **сложен баланс** (единство, противоречие, дори конфликт) **от различни интереси:**

- абстрактния европейски интерес;
- националните интереси на държавите-членки
- интереси на компании, бизнес и граждански организации, региони ...
- интереси на транснационални играчи и др.

Всички тези разнообразни интереси на организирани групи и персони, при всеки конкретен случай на инициране и формулиране на дадена европейска политика влизат в конкуренция помежду си за лансиране или стопиране на даден регулативен текст. Всяко европейско решение удовлетворява едни и засяга, накарнява други групови интереси (както впрочем това е валидно и за всяко национално решение). Винаги има доволни и ошетени от съответна европейска политика. Например, от строежа на нефтопровод ще са доволни нефтените компании, но екологичните организации ще протестират срещу подобно начинание. Изводът е, че всяко политическо решение предизвиква конфликт на различни групови интереси и ефективната демократична политика следва да отчита по един или друг начин мненията (гледните точки) на различни заинтересовани страни. А за да се отчетат различните групови интереси при вземане на общозадължителни решения - някой трябва да лобира за тях. Оттук - лобирането е най-разпространената форма за упражняване на влияние върху вземането на управленски решения в демок-

ратични условия като лобистките дейности трябва да са легални, легитимни и публични, да са съобразени с юридически и етически правила.

Професионалното лобиране в защита на определени интереси се извършва от високо-квалифицирани специалисти, притежаващи умения за събиране на необходимата информация, както и умения да убедят (чрез аргументи) органите на властта (конкретни избрани политици или назначени чиновници) да вземат решение в полза на дадена група, чиито интереси те са наети да представляват срещу заплащане. А тази група е с различен обхват - бизнес или гражданска асоциация, национална държава, регионални власти, транснационална компания. Тези лобисти (консултанти) се явяват посредници между организираните интереси и европейските институции, доставяйки им необходима и полезна експертиза в рамките на европейския законодателен процес в демократични условия.

Лобирането в ЕС като част от по-широкото понятие "Управление на публичните дела в ЕС" (European Public Affairs Management) се разглежда в контекста на една повече или по-малко устойчива мрежа на взаимодействие между правителства, академични среди и аналитични центрове, представители на бизнеса и гражданските организации. Самите държави-членки на ЕС могат да се опишат като сложна смесица от публични и частни системи. Правителството е само една част от системата на управление на всяка страна, тъй като управлението е своеобразна смес от публични и частни организации. Тази смес включва освен министерства и фирми и други хибридни форми - неправителствени организации, синдикати, потребителски групи и пр., които по функции и статут могат да се припокриват с публични или частни организации. Между публичните и частните организации се осъществява взаимна намеса. От една страна правителствените организации се намесват в частните организации (действащи с цел печалба или идеална цел), от друга, частните организации се намесват в това, което публичните организации или правителствата правят или не правят.

Ето как описва отношенията между публичния и частния сектор авторът на претърпялата няколко издания книга "Макиавели в Брюксел" (Изкуството на лобиране в ЕС, 2010.) холандският професор Ринус ван Схенделен. Според него публичната и частна сфера не са два различни свята, а е налице взаимна зависимост между публични и частни организации. Управлението на публичните дела (Public affairs management), в рамките на което се разгръща лобизмът (EU Lobbying) покрива именно взаимодействието и взаимната зависимост между публични и частни организации. Според холандския професор пет са възможните **модел**и **на** **отношения** **между** **публична** **и** **частна** **сфера**:

Първият е моделът на **взаимозависимост** **между** **двете** **сфери**, между публичния и частния сектор. Ако публичният сектор е територия на прави-

телството, то частният - поле за изява на бизнеса и неправителствените организации като и двата сектора притежават автономия. След 80-те г. на XX век до глобалната криза 2008 г. по света (по-скоро в Западния свят) се разгръща обща тенденция към приватизация и дерегулация на публичния сектор. Според този модел двата сектора (сфери) се намесват взаимно с своите дела, макар степените на намеса (респ. автономия) да са различни в различните случаи. Всяка публична организация по отношение на своя доход, подкрепа, информация и ефективност и др. ресурси пряко или косвено до голяма степен зависи от частния сектор и обратно. Публичните организации често се намесват в частната сфера, както и частните организации навлизат в полето на публичните. Тази взаимна намеса е променлива величина за различните страни в различни периоди от време. Така напр. централното правителство във Франция много по-интензивно се намесва в работата на частните организации за разлика от Ирландското, напр. В Германия и Холандия публичните власти обикновено търпят по-голяма намеса от страна на частните организации, отколкото властите в Португалия, напр. Затова Схенделен прави извода, че страните-членки на ЕС са "смесени публично-частни системи".

Вторият е моделът на **публичен интервенционизъм**. Тук се акцентира върху намесата на правителството в частния сектор - чрез строго законодателство, поддържано от полиция и съдебна система, както и чрез по-леки намеси като: субсидии, обществени поръчки и пр. привилегии (квоти, преференции). Публичните намеси могат да се проявяват в положителен вариант - като предоставяне на желана услуга или в отрицателен - отказ от съответна услуга. Много правителства извършват интервенции в частната сфера. Намесите могат да бъдат свързани с управлението на някой социален въпрос, инфраструктура, образование, социални грижи или финансова криза и пр. Всеки акт на намеса винаги е оспорван и не е толкова очевиден. Различните политически идеологии, респ. партии (в състава на правителството) се отнасят по различен начин към публичната (държавна) намеса. Бюрократите се конкурират за бюджет, което ги стимулира да упражняват още по-силна намеса в частната сфера. Понякога се наблюдава и парадокс - самата публична намеса да е резултат от натиска на частните групи по интереси (могъщи лобита).

Третият модел, наречен **частен интервенционизъм**, е огледален образ на предишния и очертава засилена частна намеса в публичния сектор. Тук могъщи групи за натиск се опитват да получат желан резултат (чрез лобиране) от публичните власти. Фирмите и/или групите по интереси (действащи в сферата на гражданското общество) се намесват в правителствената система (влият върху правителствените решения), за да защитят и популяризират своите интереси. В някои "корпоративни страни" (най-вече Австрия, в по-малка степен Швеция и Холандия) работодатели и синдикати (организиран

труд и капитал) имат формални права да дават становища по отношение на социално-икономическата политика на правителството, които да се вземат предвид от властите. Подобна частна намеса чрез определени групи за натиск се описва като "колективно участие в управлението". Частната намеса на дадена лоби-група, организация по интереси зависи от: а) капацитета на групата - ресурси, размер, бюджет, персонал, външна подкрепа и др. б) умение и желание да се оползотворят възможностите, идващи от правителството; в) справяне с конкурентите; г) компетентност за участие във вземането на решения като заинтересована страна.

Четвъртият модел се описва като **публично-частен антагонизъм**. Показатели за него са отношения на недоверие, измама, обида и конфликти между двете сфери. В повечето европейски страни антагонизмът е по-скоро скрит, отколкото явен. Той е резултат от местната култура, проявяваща склонност към дисхармония. В някои страни антагонизмът се приема като нормално явление. Понякога той е резултат от недоразумения, а в други случаи се основава на реални конфликти на интереси и причинени щети.

Петият е модел на партньорство между публичния и частния сектор - **публично-частно партньорство**. Показатели характеристики на този модел са взаимното доверие, сътрудничество, уважение и хармония. Той се основава на общи предпочитания, взаимозависимости и като цяло - на общи интереси. Едно партньорство може да е разменна монета в преговорите, но може и да е акт само на учтивост. В редица случаи партньорството поражда социално одобрение. То често пъти е ограничено във времето и пространството. Напр. местна власт, която разполага със земя, но не и с пари, може да бъде временен партньор на инвестиционно дружество.

Изброените пет модела на отношения между публичния и частен сектор се реализират в рамките на националните граници. Но с разгръщането на **процесите на европеизация** колекцията между публични и частни организации не само на национално-държавно, но и на европейско равнище се усложнява неимоверно. Всъщност, европеизацията означава повишаване на трансгранично формиране на публични и частни проблеми в Европа. А векторите на европеизация се изясняват в пространството на **двете дихотомии: национално - европейско, публично и частно**.

Всяка страна членка разполага с динамична колекция, комплекс от публични и частни организации. В някои страни има силно сплотени национални коалиции между публични и частни играчи. Европеизацията на публични и частни проблеми, съществуващи на национално равнище, се изразява в пренасянето им на европейско равнище, където те се превръщат в смесени публично-частни въпроси. В общата концепция за европеизация съществуват **две дихотомии** по отношение на нейния източник: а) национално (вътрешно) срещу европейско равнище; б) публичен срещу частен сектор. В

рамките на всяка дихотомия има сива, междинна зона, която отваря благоприятна ниша за лобиране. Напр. компанията "Сименс" национална ли е или европейска? Строежът на АЕЦ-Белене в България - национален или европейски проблем? - приоритет на публични или частни играчи? Проблемите, които търсят своето решение, винаги пресичат границите между национално и европейско равнище, между публичен и частен сектор. Всеки национален проблем има европейско измерение и обратно, а проблем на частния сектор - публично измерение...

Наличието на **"сиви зони"** между публичния и частен сектор, между национално и европейско равнище се обяснява с това, че различните организации оперират на различни равнища едновременно! Ярък пример в това отношение дава транснационална корпорация, която действа едновременно в различни държави, членува в европейски търговски федерации, канена е на консултации в експертни комитети към Европейската комисия, както и от национални правителства. Друг пример са различни НПО-та, действащи едновременно на национално, европейско и глобално ниво.

Дихотомията между публични и частни организации също притежава своя сива зона. Има фирми, управлявани от държавата и агенции, управлявани от фирми. Държавни служители могат да се обединят (без да се регистрират) като група по интереси и дори да се превърнат в група за натиск (институционални групи), които да защитават чрез лобиране свои групови интереси. За това в публично обръщение са фрази като "енергично лоби", "нефтено лоби", военно-промишлен комплекс (Вж. Heywood, A. Politics, 2007).

В създаването и дейността на много НПО-та има сиви, хибридни нюанси, което дава основание да бъдат наричани квази-НПО (QUANGO). Някои от тях могат да са "организирани от правителството" (GONGO - government organized NGOs) и да функционират като хибрид - публичен и частен агент - в области като здравеопазване, екология и др. Европейската Комисия отделя около 1 милиард евро годишно за стимулиране на НПО - част от които са квази-НПО. Бизнесът също организира свои НПО-та (BONGO - Business organized NGOs). Такива може да са неправителствени организации в сектори като здравеопазване (пациентски организации), транспорт, потребители... Налага се изводът, че и правителството, и бизнесът създават квазиправителствени организации, за да придобият благоприятен имидж в "гражданското общество" (кавичките не са случайни). И както остроумно отбелязва Схенделен, "възможно е изкуствено създадено дете да се окаже чудовище, което да изяде своите родители (създатели), да ги компрометира". Нещо повече, ако някои НПО искат да седнат на мястото на правителството, те се превръщат в заинтересовани от правителството НПО - (GINGO - government interested NGO-s). Този хибрид напълно заличава разликата между партии и групи за натиск! А има и заинтересовани от бизнеса НПО (BINGO - business

interested NGOs). Понякога тези хибридни отношения между публична и частна сфера се превръщат в проблем, който може да се реши чрез разграничаване на двете сфери по пътя на приватизация и национализация.

Възникващите проблеми във връзка със сивите зони могат да се политизират, ако се настоява за върховенство на едната част от дихотомията (национално - европейско, публично - частно). Но така или иначе, тези сложни взаимодействия трябва да се управляват и именно това е предметната област, известна като **"Управление на европейските публичните дела"** (European Public Affairs Management), част от която е и **лобирането в ЕС** (EU Lobbying).

Цялата тази сложност от действия на различни играчи на европейската сцена се изяснява чрез понятието "заинтересовани страни" (stakeholders) - публични и частни организации, действащи на национално и европейско равнище, на които ще се спрем подробно в следващата глава.

Лобирането в ЕС се развива успоредно с промените в самия Европейски съюз. През последните повече от 50 години лобирането премина през четири основни периода: I. 1957-1970 - старт на обединителни процеси, на съвместяване; II. 1971-1987 - дипломатическо лобиране; III. 1988-2005 - стратегическо лобиране (при появата на общ пазар); IV. 2006-... - пресичащо различни сектори лобиране (в Европа от 30 нации). (Вж. Gueguen, D, 2009).

През първия период, когато Обединена Европа се състои от 6 нации (основатели на ЕС), Германско-Френското лидерство диктува общите приоритети (общи селскостопански политики, митнически тарифи и пр.). Тогава обхватът на лобиране е ограничен. През втория период, когато начинът на вземане на европейски решения се променя - от квалифицирано мнозинство към единодушие, обхватът на общи европейски политики се разширява със създаването на GATT (предшественик на СТО). В рамките на третия период с реформирането на европейските институции (Single European Act, 1987) и връщане отново на принципа за гласуване с квалифицирано мнозинство, когато на Европейската комисия се вменява правото на законодателна инициатива, ограниченият брой "лобисти-дипломати" се преместват от европейските столици в Брюксел, за да влияят на вземането на общи европейски решения. Тогава се създават и различни организации по интереси (търговски и индустриални асоциации, граждански организации и пр.), които търсят представителство на своите интереси в европейския политически процес. Към тях се прибавят и представителства на различни региони (регионални власти), представителства на новите страни-членки - и всички те се ситуират в Брюксел като столица на Обединена Европа. Като резултат от постепенно разширяване на ЕС (от 6, 9, 12, 15, 25, 27 страни-членки....) ставаме свидетели на ръст на европейско лобиране и нарастване броят на европейските лобисти (постоянно наетите) на около 15 000 души. Днес в ЕС лобирането

става особено интензивно, множество са играчите, които се стремят да влияят върху европейските политики, конкуренцията между тях се засилва, процесът на вземане на решения се усложнява неимоверно и резултатът от всичко това е интензивно транс-секторно лобиране (transversal lobbying). Първоначално се създават множество европейски асоциации (с национални клонове) в различни сектори (индустрия, търговия и пр.), които се стремят към представителство на своите колективни интереси чрез влияние върху Комисията като инициатор на европейски решения. От функционално представителство на интересите в различни сектори се преминава към транс-секторно лобиране (пресичащо секторите) чрез създаване на общи платформи на множество заинтересовани страни, обединени около общ проект за бъдеща европейска политика. Става дума за транс-секторни алианси, които обединяват, например: производители, потребители и еколози около обща цел.

ЕС е уникална общност от държави с уникална система на общностно законодателство. В него съжителстват различни виждания за европейския проект. Има схващания, че ЕС трябва да бъде преди всичко икономически проект, други пледират за по-тесен политически съюз и дори за федерация. Група държави настояват за нов тласък на Социална Европа, други отдават по-голямо значение на пазара и конкурентноспособността. В дискусиите по тези проблеми участие вземат различни лоби групи и лобисти. Влизането в сила на Лисабонския договор на 1 декември 2009 г. очертава основни пунктове на съгласие между страните-членки за обозримо бъдеще. Държавите членки са убедени, че не могат да се справят поотделно с предизвикателствата на XXI век и само заедно ще могат да просперират в глобализирания свят. (Вж. Шикова, И. 2011).

II. КОЙ ЛОБИРА В ЕС?

Когато поставяме този въпрос – Кой лобира в Брюксел? – сме наясно, че в днешното информационно общество трудно се разграничават обекти и субекти на лобиране. По-прецизно е понятието **агенти на лобиране** или наложилото се напоследък понятие **"заинтересовани страни"**. Проблемът е в това, че в обсега на това понятие се включват и лобирани, и лобиращи, защото процесът на комуникация между тях не е еднопосочен. Става дума за процес на политически и обществени комуникации – комуникации между политици, администратори и европейската публика като цяло, при които европейските граждани са организирани в различни групи и някои от тях избират да бъдат професионално представени от лобисти-консултанти. Отделно от това, националните институции са обект на лобистки натиск у дома, но на европейската сцена тези институции (в лицето на политици и администратори) действат като лобисти в защита на национални интереси. Когато употребяваме термина "заинтересована страна" изхождаме от убеждението, че нито една организация, бизнес или обществена група, нито една професия не съществува в социален вакуум. Всички те се неотделими от обществото, икономиката, политическата система или конкретното географско пространство, в което се реализират. В случая става дума за европейското географско пространство.

1. Понятието "заинтересовани страни"

Всяка организация (държавна или недържавна, публична или частна) има около себе си кръг от заинтересовани страни. Тя се явява клиент на лобистки услуги, когато наема специалисти, които да управляват взаимоотношенията ѝ със заинтересованите страни.

Заинтересованите страни са физическо лице (лица) или група (групи, организации), които пряко или косвено засягат или са засегнати от дейността на дадена организация. Заинтересованите страни могат да бъдат външни или вътрешни, да влияят положително или отрицателно върху способността на организацията да се развива и процъфтява в дългосрочен или краткосрочен план. Взаимоотношенията (комуникациите) на организацията със заинтересованите страни имат положителна стойност, когато увеличават взаимното разбиране и спомагат за разкриване на нови възможности за развитие или увеличаване на организационната ефективност. Тези взаимоотношения не бива да се възприемат за даденост, а трябва непрекъснато да се поддържат и развиват. Това е особено важно за "лоши времена" и периоди на криза.

Стойността на тази подкрепа от заинтересованите страни често е нематериална и трудно може да се определи количествено. Нужна е постоянна комуникация на организацията със заинтересованите страни, което гарантира постигане нейните цели (и извличане на съответни ползи).

Ще повторим. Обкръжението на дадена група (фирма, организация) се състои от заинтересовани страни. До неотдавна се смяташе, че заинтересовани страни на една компания (заинтересовани от нейната успешна дейност) са единствено нейните собственици и акционери. Напоследък, обаче, се утвърди схващането, че обхватът на заинтересованите страни е доста по-широк. Те варират от "първични заинтересовани групи" - работници, клиенти, собственици на акции - до "вторично заинтересовани" - институции, публични личности от законодателната и изпълнителна власт, обществени авторитети, определена публика и пр. Става дума за множество различни формални или неформални групи, които притежават дял или имат някакъв интерес от дейностите на фирмата (или организацията).

Една лобистка стратегия включва ефективно управление на отношенията на клиента с неговите заинтересовани страни. Заинтересованите страни са индивиди или групи (организации), които директно влияят или биват повлияни от дейността на клиента. А клиент на лобистки услуги може да е фирма, организация (публична или частна), местни или национални власти и др. Заинтересованите страни могат да влияят позитивно или негативно върху възможностите на клиента да се развива и преуспява в дългосрочен или краткосрочен план. Затова отношенията с тях трябва да се управляват професионално. Управляват се както позитивните въздействия, така и евентуалните заплахи за удовлетворяване интересите на клиента. А за да се управляват отношенията на клиента с неговите заинтересовани страни (публики), преди това те трябва да са установени и ефективно поддържани. Организацията - клиент трябва ясно да идентифицира целия широк спектър от своите заинтересовани страни и публики, да е наясно с техните интереси и мотиви за подкрепа (или противодействие), техните изисквания и очаквания от нейната дейност. Нужно е, с други думи, **идентифициране, разбиране и общуване** със заинтересованите страни на организацията - клиент на политико-консултантски услуги. (Public Affairs in Practice, 2007).

Идентифицирането означава отговор на въпроса: Кои са вашите заинтересовани страни? И за да бъдем по-конкретни, заинтересованите страни на вашата фирма, например, ще включват: служители, клиенти и финансови инвеститори (тясно свързани с организацията), както и тези, които са поотдалечени, но свързани с нея - депутати-членове на икономическата и социална парламентарна комисия, други политици и шефове на агенции, които определят дневния ред във вашия сектор или географски район. Заинтересованите страни на дадена организация (фирма) варират в зависимост от ха-

рактера на организацията, сектора на дейност, размер и структура. Те биват пряко или косвено заинтересовани, свързани с дейността на вашата организация и е нужно ясно да се идентифицират.

Ето един примерен списък на **заинтересованите страни на дадена фирма** (или асоциация от фирми):

А) Директно заинтересовани::

- служители (техните семейства и приятели);
- клиенти;
- членове (на асоциацията);
- потребители (на стоките или услугите на фирмата);
- доставчици и други контрагенти.

Б) Финансово заинтересовани страни:

- собственици на акции и инвеститори (юридически и физически лица);
- бизнес партньори;
- други - доставчици на финансиране, гаранتي и др.

В) Заинтересовани страни от публичната сфера (държавна и недържавна), които са приятелски настроени към вашата организация:

- Политически представители (членове на национален, местен и европейски парламент);
- Министри (зам.-министри, шефове на дирекции и отдели в министерства), кметове, областни управители, шефове на административни агенции и други ведомства;
- Преподаватели в университети, академии; анализатори от частни изследователски институти (think-tanks);
- Ръководители на други представителни организации: а) търговски съюзи; б) работодателски организации; в) индустриални и търговски камари ; г) бизнес асоциации и федерации; д) профсъюзи;
- Лидери на неправителствени организации и други граждански организации и инициативи - - локални, национални, европейски, интернационални;
- Приятели - хора на изкуството, културата, спорта и др. обществени авторитети.

Г) Заинтересовани страни на географски принцип:

Те могат да бъдат местни, национални, европейски, международни.

Д) Емоционално обвързани с организацията заинтересовани страни:

- "емоционални" общности - приятелски и семейни кръгове, общности от фенове и пр.
- възпитаници на даден университет, училище;
- пенсионерски общности;
- приятелски групи на връстници и др.

Е) Медии:

- локални, регионални, национални, европейски;
- електронни, печатни и "нови медии";
- анализатори и журналисти-коментатори.

Ж) Публиката (като цяло)

Изброяването не е изчерпателно, а по-скоро показателно. Когато вашата организация се развива и просперира, нейният кръг от заинтересовани страни се разширява. Например, ако вашата фирма лансира на пазара нов продукт, тогава ще се появят и нови заинтересовани страни. Или, ако фирмата открие нов офис - списъкът на заинтересованите страни отново ще се промени по географски причини. Не бива да забравяме, че има заинтересовани страни на вашата фирма, които не желаят нейния просперитет - това са конкуренти, съперници, дори зложелатели или такива, които са безразлични. Техните действия трябва да се неутрализират.

След идентифицирането следва **разбирането** на заинтересованите страни. Разбиране на това - с какви ресурси разполагат, какво е равнището им на влияние по конкретен въпрос - важен за вашата организация. Около какви общи стратегии за действие и бъдещи политики можете да обедините вашите усилия. В зависимост от това ще се определят ключовите (и вторичните) по значение заинтересовани страни за решаване на важен проблем на организацията. Разбирането предполага и преценка за реакциите им във времето, както и естеството на тези реакции - доколко ефективни могат да бъдат те. Ключовата информация за доброто разбиране на вашите заинтересовани страни съдържа: а) разкриване на основни и второстепенни техни мотивации; б) финансова заинтересованост; в) заинтересованост от обществен престиж, авторитет; г) доколко са заинтересовани от вас; д) публично огласена позиция по въпрос, важен за вас; е) кой оформя мнението им за вас (и нужно ли е да му се влияе); ж) с кого са съдбоносно свързани; и) от каква информация се нуждаят; к) как да им се предостави нужната за тях информация; л) какво трябва да им се внуши, за да демонстрират подкрепа към вас; м) каква роля искате те да играят - на коя сцена; н) как да неутрализирате негативни влияния; о) кои от тях биха допринесли за обогатяване на аргументацията ви във връзка с бъдеща регулация и др. Отговорите на тези и други въпроси са от съществено значение за управлението на вашите комуникации със заинтересованите страни. Много от тези дейности са високо специализирани и се извършват от професионалисти срещу солидно заплащане. Те могат да класифицират по значение действащите около вас заинтересовани страни и да ви помогнат да разберете кои от тях са ваши реални или потенциални поддръжници, застъпници, неутрално настроени, критици, опоненти, конкуренти или блокиращи фактори.

След разбирането идва **общуването** със заинтересованите страни. То предполага ясно формулирани послания, които трябва да отправите към тях, така че посланията ви да бъдат чути, да бъдат взети предвид, т.е. да провокират определени действия. По-горе стана ясно, че заинтересованите страни могат да са организации, институции или отделни личности, но при всички случаи се общува с хора, с отделни личности. Особено важно е да определите ключовите личности (фигури), които в крайна сметка решават какво решение ще се вземе по проблем, който е важен за вас. Индивидуалната мотивация на тези ключови фигури е решаваща (тя може да не произтича директно от ролята на институцията, в която работи или която представлява). Важно е да определите кой е най-уместният начин за комуникация с дадена ключова фигура - чрез официални писма, имейли, онлайн форуми или социални мрежи, блогове, формално или неформално да е общуването, пряко или косвено (чрез медиите) и т.н.

При всички случаи **всяка комуникация трябва да се планира** внимателно. Да се планира формата на комуникация, степента на натиск, времето, което е най-подходящо и пр. Планираните комуникации са съобразени с вида заинтересована страна (приятел, съюзник, опонент), с информацията, от която тя се нуждае, с намесата на медиите за косвено общуване, с естеството на аргументацията, с реакцията на широката публика. Важно е при комуникацията да се установят отношения на взаимно доверие и подкрепа (с когото е възможно) и неутрализиране на негативни последици и действия на опоненти и конкуренти. Репутацията на организацията (клиент на лобистки и консултантски услуги) отразява доколко ефективно са управлявани отношенията ѝ със заинтересованите страни.

Един полезен съвет за специалиста по комуникации гласи: Както не бива да игнорирате опонентите си, така не бива да пренебрегвате приятелите си и да ги приемате за даденост. Вие трябва да мислите креативно и нестандартно при установяване и поддържане отношенията на клиента с неговите заинтересовани страни. Например, служителите на дадена фирма обикновено са смятани за естествено заинтересовани от нейния просперитет страни, но защо такива да не са и бившите ѝ служители? Новите комуникационни технологии разширяват обхвата на заинтересованите страни на всяка организация. Уменията за водене на диалог, за аргументация и интерпретация са решаващи. Но за всичко това ще стане дума в главата "Как да лобираме?"

По-горе казахме, че около всяка организация - държавна или недържавна - има кръг от заинтересовани страни. Дадохме пример с фирма (или организация от фирми) и идентифицирахме нейните заинтересовани страни. А сега ще дадем като пример една **страна-членка на ЕС** и ще се опитаме да идентифицираме **нейните заинтересовани страни на европейската сцена**. Те са следните:

А) Директно свързани (с конкретната държава заинтересовани страни):

- национален парламент (народните представители)
- национално правителство (кабинет, министерства, министри);
- други държавни ведомства и служби (административни агенции, Национална банка, Сметна палата и пр.);
- национална администрация (бюрокрация);
- органи на местна власт (местно самоуправление);
- икономически и социален съвет;
- национални организации на гражданското общество: потребителски, екологични, правозащитни организации и пр., професионални съюзи, университети, национални медии и др.
- икономически субекти (национален бизнес); национални организации на бизнеса; национални работодателски, синдикални организации и пр.

Б) Финансово заинтересовани страни:

- Международния валутен фонд, Световна банка
- Други доставчици на финанси (частни банки - кредитори)
- Доставчици на енергийни източници
- Други държави - бизнес партньори в икономически начинания

В) Заинтересовани страни от европейските институции:

- Членове на Европейския парламент - евродепутати от държавата членка на ЕС, приятелски настроени евродепутати от други нации; шефове и членове на ръководствата на политически и интер-групи в ЕП; председатели на постоянни парламентарни комисии и др.
- Членове на Европейската Комисия (колегията от комисари), шефове на Генерални дирекции на Комисията и др.
- Членове на Европейския Съвет - премиери и държавни глави на страните-членки на ЕС, Председателят на ЕС; Постоянните представителства на страните-членки;
- Европейска сметна палата
- Европейски съд
-

Г) Заинтересовани страни от европейското гражданско общество:

- Членове на Европейския икономически и социален комитет (ЕИСК)
- Членове на Комитета на регионите в ЕС
- Европейски омбудсман
- Ръководители на европейски индустриални и търговски асоциации (работодателски асоциации , индустриални и търговски камари, професионални организации и пр.) ; европейски профсъюзи

- Преподаватели в европейски университети, академии; анализатори от европейски частни изследователски институти (think-tanks);
- Лидери на европейски неправителствени организации, европейски граждански инициативи и движения
- Приятели на конкретната страна-членка - хора на изкуството, културата, спорта и др. авторитетни фигури в европейски мащаб.

Д) Заинтересовани страни на географски признак:

Те могат да бъдат местни, национални, европейски, международни.

Е) Емоционално обвързани с държавата заинтересовани страни:

- "емоционални" общности, състоящи се от приятелски и семейни кръгове (мрежи) от бивши национални и европейски политици.
- възпитаници на даден университет, училище
- пенсионерски общности

Ж) Медии:

- локални, регионални, национални, европейски
- електронни, печатни и "нови медии"
- анализатори и журналисти-коментатори

З) Публиката (като цяло) и различните публики (в частност).

Всички тези заинтересовани страни (и конкретните хора в тях, заемащи съответни позиции, статуси) могат да комуникират и лобират в полза на интересите на конкретна национална държава в качеството ѝ на член на ЕС. И това може да става по различни поводи, в различни ситуации - формални, официални и неформални.

Според един излязъл наскоро наръчник (Caroline De Cock, iLobby.eu, 2010), **лобирането в ЕС има три основни измерения**: политическо, национално и институционално. Т.е. три са възможните гледни точки към различните процеси, интереси и играчи, към всичко, което се случва на европейската сцена. **Политическата** гледна точка отчита най-вече факта, че Европейският парламент (основният политически, представителен орган) е организиран около 7 политически групи, чрез които се ръководи дейността му, разпределят се функции между евродепутати и техните ангажменти в постоянните комисии. Отговорни фигури в Комисията и Съвета също принадлежат към съответни европейски партии. **Националното** измерение на лобизма е изключително важно, защото националната принадлежност на евродепутатите често взема надмощие над лоялността им към политическа група, което се отразява върху поведението им при гласуване. А освен това, дори комисарите в Европейската комисия никога не забравят страната, от която идват. Това е така, защото след приключване на своя мандат, те често се завръщат в родината. Да не говорим за работата на Съвета, където националният фактор е ключов. Очевидно е, че едни национални държави (Фран-

ция, Германия) имат по-голяма тежест от други. Малките държави (каквато е България) трябва да разчитат на стратегии за получаване на блокиращо малцинство, съобразно новия механизъм за гласуване в Съвета след Договора в Лисабон. И последното, **институционално измерение** на лобизма в ЕС, покрива целия комплекс от процеси, които се случват в рамките на така нар. "институционален триъгълник" при вземането на европейски решения. То засяга детайлно познаване на "европейската политическа машина". Лобират тези, които отлично познават на "кухнята" на вземане на решения в най-големи подробности - познават длъжностни лица и ключови фигури (вкл. техническия персонал, който ги обслужва), запознати са с правомощия, структури, процедури и пр.

След като се идентифицират заинтересованите страни - в нашия случай на конкретна страна-членка на ЕС, те следва да бъдат ангажирани с действия в защита на национални интереси. Ангажирането стартира с изготвяне на **списък от приоритети**, които заинтересованите страни ще преследват в своите комуникации. А тези приоритети могат да се реализират на различни нива на вземане на решения. Формулираните по-общо приоритети зависят от естеството на **конкретния проблем**, който стои пред конкретната държава в конкретен период от време. Този проблем може да се разглежда като **заплаха** или **възможност** пред нея. (Пример за такъв актуален проблем пред България е включването ѝ в така нар. "Шенгенско пространство"). Проблемът е решим чрез провеждане на комуникация с всички ключови заинтересовани страни. Затова именно трябва да се определят ключовите, най-важните заинтересовани страни - техните възможности за активност във връзка с проблема. За целта е нужен конкретен анализ на техните ресурси за влияние, анализ на техните интереси. Някои могат да имат властта да блокират или да "местват във времето" вашия проблем, а други - изобщо да не се интересуват от него. Някои могат целенасочено да бъдат накарани да се интересуват от проблема. С неутралните също трябва да се комуникира - като евентуален резерв за бъдещи ситуации. Най-малкото те трябва да бъдат убедени в безполезността да се окажат ваши противници. Важно е да се помни, че опонентите и конкурентите едва ли ще бъдат пасивни и вие трябва да сте готови да реагирате и опровергавате техните аргументи. След като сте разбрали от кого и какво имате нужда и сте идентифицирали заинтересованите страни, трябва да определите и тяхната роля - позицията и действията, с които те да се ангажират. Организациите (европейски държави и европейски институции) с голяма репутация винаги прилагат широк набор от последователни и съгласувани действия към всички групи заинтересовани страни. Посланията към всеки участник в комуникацията са различни, специфични.

След като се докоснахме най-общо до природата на сложните комуникации между различни заинтересовани страни на европейската сцена, ще се

опитаме да разграничим и характеризираме поотделно най-важните от тях в отговор на въпроса: КОЙ ЛОБИРА В БРЮКСЕЛ? Ще представим таблица с официална статистика от 2006 г. от книгата на Daniel Gueguen (2009).

Общ преглед на основните агенти (актьори) на лобиране:

Актьори	Описание	Брой структури	Брой наети лобисти/консултанти
Европейски търговски асоциации	Представяват интересите на свои членове в различни сектори на икономическия живот: земеделие, храни, тютюн, хим. промишленост	+/- 1 200	5 000
Национални търговски асоциации	Национални федерации, открили офиси в Брюксел		
Корпорации	Фирми, открили свои европейски офиси в Брюксел	+ 500	2 000
Юридически фирми (кантори)	Юристи-специалисти по европейско право	+/- 200	2 300
Консултантски фирми по европейски въпроси	Асоциации, занимаващи се с добавяне на информация, услуги по лобиране и комуникации на клиенти - фирми, търговски и др. бизнес асоциации, неправителствени организации.	+ 150	1 300
Европейски профсъюзи	Европейска конфедерация на профсъюзите и нейните браншове	+/- 20	100
Представителства на териториални общности	Представителни офиси на градове и региони	+/- 200	1 500
Неправителствени организации	Нестопански организации, действащи в сферата на екология, култура, социални въпроси и права на потребителите	+ 750	4 000
Частни изследователски институти	Изследователски центрове, мозъчни тръстове (think-tanks) по европейски въпроси	+/- 50	300
ОБЩО:	+/- 3 000 структури		16 500 души

Тези статистически данни от 2006 г., според Gueguen, едва ли отразяват реалностите. Те дори могат да ни заблудят, защото в общия брой лобиращи структури и лобисти не са включени:

- Национални членове на европейски асоциации и европейски НПО. Всяка европейска асоциация (средна по размер) има персонал от 5-7 човека, свое управително тяло, офис, технически звена, които са в състояние да мобилизират около 100-150 експерти в национален мащаб. Към тях се добавят и заетите почасово (на граждански договор) лобисти.
- Мултинационалните корпорации в своите европейски офиси разполагат с постоянно наети служители (4-12). Но това е само видимата част на айсберга - всяка от тях наема средно около 200 експерти за работа по конкретен регулативен текст (проект за европейско решение).
- Другата корекция на цифрата от 16 500 лобисти е свързана с факта, че тези персони не практикуват лобиране като формално установена професия. Това са различни специалисти, професионалисти, занимаващи се с мониторинг и логистика на законодателни и административни дела, комуникации, проучвания.

Всичко това налага преценка на цифрата на професионално наетите, включени в дейности по лобиране лица. Наетите на постоянен трудов договор лобисти може да са около 15 000 души, но частично наетите (по граждански договор, за конкретна задача) лица са **приблизително 100 000 души!** Тук се включват и средно от около 4000 експерти от всяка страна-членка, занимаващи се с лобиране в защита на национални интереси. (Вж. Gueguen, 2009).

Ще разгледаме дейността на основни структури за лобиране в Брюксел. Подредането им, което следва, не е по значимост на присъствието на европейската сцена, нито по обхват или ефект на лобистките влияния. Бихме искали да ги подредим по важност, то това е изключително трудно, дори невъзможно предвид сложните, многостранни и мрежови обвързаности между тях и европейските институции в полето на европейските публични дела (European Public Affairs). Основните лобистки структури в Брюксел ще представим в следната последователност: а) Европейски асоциации (търговски, индустриални и пр.); б) Европейски неправителствени организации; в) Европейски профсъюзи; г) Големи компании (най-вече мултинационални); д) Национални и субнационални власти; е) Консултантски, лобистки, юридически фирми, ПР-агенции и think-tanks.

2. Европейски търговски асоциации

От горната таблица стана ясно, че на европейско равнище са създадени и действат около 1200 европейски търговски асоциации - с различен мащаб: големи, средни малки. Наречени са търговски, но освен с търговия, членуващите в тях фирми се занимават и с производство, т.е. асоциациите са и индустриални, освен търговски. Ето някои от **най-големите** европейски

търговски асоциации: Европейски съвет на химическата индустрия (CEFIC); Съюз на конфедерациите на индустриалците и работодателите в Европа (BUSINESSEUROPE); Комитет на професионалните организации в ЕС (COPA-COGECA); Конфедерация на европейските търговски съюзи (ETUC); Европейска федерация на фармацевтичните индустрии (EFPIA); Европейски комитет по застраховане (CEA); Eurelectric; EuroChambers; Европейска банкова федерация (EBF); европейски асоциации на производителите на автомобили (ACEA), на храни и напитки; на текстил, на цимент, парфюмерия, алуминий и др. Постоянно наетият от всяка една асоциация персонал варира от 20 до 150 души.

Средните по размер европейски асоциации представляват различни секторни интереси. Разполагат с персонал от 5-14 човека и са около 250 на брой. По-важните от тях са: европейски асоциации за запазване на чистия въздух и вода (CONCAWE); на фотоволтаичната индустрия (EPIA); асоциация по металите (EUROMETAUX); на петролната индустрия (EUROPIA); на операторите на телекомуникационни мрежи (ETNO); на производителите на млечни продукти (EDA); на шоколад и бонбони (CAOBISCO) и др.

По-малките по размер европейски асоциации (на производители и търговци) са около 700-800 - доста внушителен брой. Повечето от тях не разполагат с постоянно нает персонал, а по-скоро наемат хора за определено време. Те често се явяват сателитни структури на големите европейски асоциации.

Например около голямата европейска асоциация по въпросите на химическата индустрия (CEFIC) гравитират като сателити десетки малки асоциации. Тази и други големите европейски асоциации действат като **федерации-чадъри** (umbrella-federations), "под шапката" на които се разполага своеобразна галактика от множество малки асоциации по конкретен проблем - в рамките на широко-обхватния интерес на работещите в сферата на химическата индустрия. Под "голямата европейска шапка" (CEFIC), например, се вместили национални федерации, 40 големи фирми (като Bayer, BASF, BP), членуващи директно в нея и 120 малки сателитни европейски асоциации, обединяващи специфични интереси, респ. продукти, в сектора на химическата индустрия. CEFIC е в състояние да наеме (и наема) 140 човека персонал - голяма част от които са лобисти, консултанти по комуникации, различни експерти, които имат капацитета да упражняват натиск върху европейските институции във връзка с решения, засягащи развитието на сектора.

Друга интересна формация на европейско равнище са така нар. **"европейски къщи"**, които също обединяват множество асоциации около общ проблем. Примери за такива къщи са: "Renewable Energy House" (за възобновяема, чиста енергия); "House of Paper" (обединява, подслонява около 10 асоциации, действащи в сферата на горското стопанство, производството на дървесина, на хартия и цяла мрежа от асоциации - сателити на CERI - Кон-

федерация на европейските хартиени индустрии); "House of Petroleum"; "House of Agriculture" и др.

Европейските търговски и индустриални асоциации имат за членове както национални асоциации (от страните-членки), така и корпоративни членове - отделни най-често големи фирми, корпорации. Понякога между двата вида членове възникват спорове и напрежения. Ще разгледаме по-подробно случая с **BUSINESSEUROPE** - бившия Съюз на конфедерациите на индустриалците и работодателите в Европа (UNICE). В асоциацията е постигнат консенсус след драматични дебати, че основните членове са националните работодателски организации. Това се отразява в трите ръководни тела на асоциацията: 1) Съвет на президентите (в който участват председателите на членуващите национални организации); 2) Изпълнителен комитет (в който участват изпълнителните директори на националните работодателски организации) и 3) Изпълнително бюро (което също се състои от представители на националните асоциации). Корпорациите-членове на **BUSINESSEUROPE** участват само на равнище работни групи (Advisory and Support Group) и това са следните мултинационални компании: Arcelor, BASF, BAT, Bayer, Bosch, BP Europe, Daimler Chrysler, Exxon, GE, Honeywell Europe, IBM, Michelin, Microsoft, Philips, Procter&Gamble, Shell, Solvay, TNT, Total, Toyota, Unilever, Veolia. (Вж. Gueguen, p. 34).

В Брюксел все повече набират скорост **смесените европейски асоциации** (смес от професионални и неправителствени организации). Пример за такава организация е **Европейската организация на фермерите** (European Landowners Organization, ELO). Тя обединява в едно интересите на земеделските производители, на селските райони, на природозащитници, на межджърите на земеделска собственост. Нейни членове са различни национални асоциации, представляващи интересите на фермери и други земеделски производители от всичките 27 страни-членки на ЕС. През 2009 г. 65 национални асоциации са членове на ELO. Освен тях в организацията членуват и множество индивидуални членове, обединени в мрежа от нейни приятели. Партньори на организацията са: BNP-Paribas, FACE, EISA (Европейска инициатива за устойчиво развитие и земеделие). Eco-carbon, **BUSINESSEUROPE** и др. Основното за тази и други подобни (смесени) асоциации е, че те концентрират усилията си (в т.ч. и за лобиране) върху конкретни проекти, около които създава алианси от съюзници и партньори.

Общият извод, който можем да направим за европейските асоциации е, че те са може би най-ефективният инструмент за лобиране върху европейските институции в ролята си на предпочитан техен събеседник по съответни европейски политики - по-ефективни са от националните асоциации, от бизнес-платформите и от индивидуални играчи в лицето на транснационалните компании. За техните успешни лобиращи стратегии ще стане дума по-късно,

но сега само ще акцентирам върху капацитета им да създават широки алианси - примерно от производители и потребители, които действат координирано.

Разработеният механизъм за европейски консултации дава възможност на различните европейските асоциации да представляват интересите на своите членове в даден сектор, предлагайки на европейските институции (най-вече на Комисията) полезна информация за развитие на сектора, в който работят. За европейското лобиране чрез консултиране ще стане дума по-нататък. Понякога постигането на консенсус вътре в европейската асоциация (в даден сектор) е затруднен, поради различия между отделни национални асоциации, но по пътя на преговори и консултации проблемите се решават. Полезен съвет за бизнес асоциациите в страните-членки на ЕС е да станат членове на съответните европейски асоциации и така чрез лобиране да защитят по-ефективно интересите на своите членове.

3. Европейски неправителствени организации (НПО)

Когато стане дума за неправителствени организации, действащи на европейско ниво, първата асоциация, която възниква в нашето съзнание е за **WWF** (Световен фонд за дивата природа), **Greenpeace** (глобална екологична организация, фокусираща вниманието си върху въпросите на глобалното затопляне, обезлесяване, антиядрени въпроси и др.), **Oxfam** (международна организация за решаване на проблемите с бедността и социалната несправедливост в света). Но това са само най-големите и най-популярни неправителствени организации - глобални мрежи със свои клонове в Брюксел и в отделните европейски страни, а освен тях на европейската сцена функционират множество други НПО.

За осветляване на голямото разнообразие от НПО в Брюксел служи така нар. **Платформа на НПО в Брюксел** или **Контактна група на организации в гражданското общество** (Civil Society Contact Group, CSCG). Така създадената "платформа" е особено полезна за обозначаване и систематизиране на широката панорама от организации, инициативи и дейности в сферата на европейското гражданско общество.

Основните сфери на дейност на Контактната група (CSCG) са осем:

- *Околна среда*. Тук се включват така нар. "10 зелени" (Green 10) организации, от които: европейските клонове на WWF, Greenpeace, европейска мрежа за промените в климата и др.
- *Обществено здравеопазване* - Европейският алианс за обществено здравеопазване (ЕРНА) обединява над 100 европейски структури като: Европейска мрежа на сърдечно-болните, Европейски пациентски форум, Европейска мрежа за превенция на тютюнопушенето, европейски

клон на Световния фонд за изследване на рака, EUROCARE, Европейска коалиция срещу рак на гърдата

- *Социални въпроси* - Социалната платформа (Social Platform) обхваща 40 формирования като: Европейска мрежа срещу бедността (EAPN), Европейски съюз на слепите, европейски форуми и мрежи на хората с увреждания, на безработните, мрежа срещу расизма, Европейска мрежа за социално действие (ESAN), Европейска асоциация на потребителите (BEUC) и други.
- *Развитие* - Конфедерацията за подпомагане и развитие (CONCORD) обединява усилията на Oxfam, Care-International, Handicap International, SOLIDAR, Международен алианс за защита на децата и др.
- *Човешки права* - Мрежа за човешки права и демокрация (HRDN) - около нея гравитират 38 структури като: европейски офиси на Amnesty International, Human Rights Watch, Институт "Отворено общество" - срещу изтезанията и др.
- *Права на жените* - Европейското женско лоби (EWL) обединява около 100 структури като: ECICW, Women's Commission of the International European Movement, Европейска федерация на жените, работещи в къщи, European Federation of Business and Professional Women ...
- *Култура* - Европейският форум за изкуства и културно наследство (EFAH) обединява: Европейска лига на асоциациите на работодателите в сферата на изкуствата (PEARL), асоциация на културните центрове, на фестивалите, на европейските културни столици и месеци по културни теми ...
- *Образование* - Платформата на европейското гражданско общество за обучение през целия живот (European Civil Society Platform on Lifelong Learning, EUCIS-LLL) включва 16 формации като: Европейска асоциация за професионално обучение (EVTA), Европейски студентски форум, асоциация на университетските градове, асоциация за образование на възрастни, Европейски форум за свобода в образованието (EFFE)

С други думи, **европейското гражданско общество е конструирано около 8 стълба** - големи "европейски шапки", обединяващи над 400 европейски неправителствени организации (мрежи, асоциации, форуми, инициативи и пр.), а именно: 1) Environment - Green 10; 2) Public Health - EPHA; 3) Social - Social Platform; 4) Development - CONCORD; 5) Human Rights - HRDN; 6) Women rights - EWL; 7) Culture - EFAH; 8) Education - EUCIS-LLL. Изписани са на английски език за удобство (за да бъдат открити в Интернет) и защото в България не всички имат свои подразделения. Вътре в рамките на

тези "8 стълба" има специализация по проблеми в лицето на съответните членове.

Членове на **"Зелените 10"** са европейски организации (мрежи), работещи по програми за екологично земеделие - Натура 2000 (защита на птици, гори, риби); за превенция и управление на вредни отпадъци (от производство на петрол, газ, ядрени отпадъци); по промени в климата (емисии от вредни газове); по ГМО (генно модифицирани организми) в земеделието; по качество на водата и въздуха; по екологични проблеми във връзка с транспорта; с био-технологиите, с устойчивото развитие; с екологичното образование.

Шефовете на тези влиятелни европейски неправителствени организации могат да се нарекат лобисти. На въпроса: "Смята ли себе си за лобист?" директорът на Европейското бюро за чиста околна среда отговаря: "Разбира се, да, макар че изразът "представител на групови интереси" ми се струва по-подходящ". На същия въпрос шефът на Европейската мрежа за защита на климата (Climate Action Network Europe) дава сходен отговор, а именно - може да се каже, че такива като нея са лобисти, но и тя предпочита изречение "policy influencers" (хора, които влияят за вземането на определени решения (политики). Очевидно думата "лобист" е обременена с негативни конотации. Но несъмнено европейските неправителствени организации лобират в защита на значими обществени каузи, лобират за широки граждански интереси дори за обществения, публичен интерес като цяло. Тяхното лобиране има за цел да влияе върху европейските директиви и регулации в полза на големи по мащаб си граждански интереси (за разлика от европейските търговски и индустриални асоциации, които защитават чрез лобиране по-тесни секторни интереси). Европейските НПО лобират върху европейския законодателен процес, лобират за усвояване на европейски фондове и изследвания.

Много от европейските НПО разполагат с експерти-учени, които предлагат експертиза за реализация на съответни граждански интереси и обществено-значими каузи. Някои от тях имат внушителен капацитет за мобилизиране на масова подкрепа за своята кауза. Медиите се ангажират спонтанно с отразяване на техните инициативи, а общественото мнение е особено благосклонно към тях. Много от целите, които преследват НПО, притежават силен емоционален заряд, който приобщава към каузата много, вкл. и богати хора (донори). Така те по-лесно упражняват публичен натиск (public pressure) върху вземащите решения благодарение на силната емоционална обществена подкрепа, а не толкова чрез рационални, правни аргументи.

Европейската комисия третира неправителствените организации като предпочитан партньор при изготвяне на законодателни предложения, консултира се с тях, съобразява се с техните позиции по отделни политики, предоставя им привилегирован достъп до европейския политически процес. Значението на организираните и социално значими граждански, социетални

интереси непрекъснато се повишава в процеса на вземане на европейски решения, защото те уплътняват съдържанието на европейския социален модел, базиран върху общия стремеж към социална солидарност и справедливост. За това свидетелства една често срещана практика. Когато големи корпорации или търговски асоциации имат конфликтующи интереси с НПО, европейските институции вземат предвид гражданските интереси в даден сектор при регулиране на спора. Когато целите на организациите на гражданските интереси противостоят на целите на определен бизнес, често се дава приоритет на гражданските пред бизнес-интересите. Обратното би довело, и е довеждало, до негативен ефект върху процеса на европейска интеграция и до дефицит на демократична легитимност в Европейския съюз.

Можем да направим извода, че европейските институции разглеждат неправителствените организации като необходима контротежест на индустриалното, корпоративно лобиране. Те са високо ценени като представители на общия интерес, които предлагат своя интерпретация на общия европейски интерес, интересът на европейските граждани.

Разбира се, гражданските организации развиват и партньорски отношения с организирания бизнес на европейско равнище, често постигат споразумения за устойчиво сътрудничество. Предпочитани, обаче, са споразумения по конкретни поводи (проекти), а не постоянни алианси.

4. Европейски профсъюзи

Европейските профсъюзи са следващите лобистки структури, притежаващи значителен потенциал за влияние върху европейските институции. Става дума за **Европейската конфедерация на профсъюзите ETUC** - European Trade Union Confederation, наричана образно "гласът на европейските работници", хората на наемния труд. Влиянието на ETUC е различно по сила и обхват през различните мандати (и ръководства) на Европейската комисия. При председателството на Жак Делор (1985-1995) европейските профсъюзи са особено толерирани при разширен Европейски социален диалог и систематични консултации по всички европейски проблеми. По време на председателството на Сантер, Проди и Барозо, европейският социален модел търпи сериозни затруднения, което се отразява негативно върху европейските социални политики, респ. върху авторитета и влиянието на Европейската профсъюзна конфедерация.

Официално ETUC остава основният представител на интересите на организирания труд на европейско равнище, който заедно с **BUSINESSEUROPE** - представител на интересите на организирания капитал, на работодателите, изработва различни споразумения заедно с Комисията, които прерастват в

съответни регулации. Ето някои от тях през последните години: споразумения във връзка с телекомуникациите (2002), с корпоративната социална отговорност (2004); относно координацията по колективното договаряне (2006); рамково споразумение относно дразнителите на работното място (2007) и др. Но всички тези и последвалите ги споразумения са до голяма степен протоколни, с доза формалност във времена на ултралиберализъм и неолиберални политики, провеждани от Комисията през последното десетилетие.

Въпреки че законодателната дейност на ЕС в социалната сфера през последните години е в известен смисъл занемарена при залеза на социалната държава в Европа, ETUC остава ключов играч (заинтересована страна), представител на интересите на хората на наемния труд на европейската сцена.

Европейската профсъюзна конфедерация има следната двузвенна структура: а) централна структура (състояща се от 82 национални профсъюзни асоциации от 36 страни); б) периферна структура (съдържаща 12 европейски секторни федерации. Някои от секторните федерации са доста влиятелни: EFFAT - по храни, земеделие и туризъм; EMCEF - по минно дело, химия и енергетика; EPSU - за публични услуги и други.

Европейската Комисия е задължена да контактува с европейските секторни федерации в рамките на европейския секторен социален диалог. А тези федерации покриват различни индустрии и услуги (респ. защитават интересите на работещите в тях): Европейска профсъюзна федерация по храни, земеделие и туризъм (EFFAT); Европейска федерация на журналистите (EFJ/FEJ); федерация на работещите в мините, химическата индустрия и енергетиката (EMCEF); на работниците, работещи с метали (EMF/FEM); на заетите с сектора публични услуги (EPSU); европейска федерация на транспортните работници (ETF); Европейски профсъюзен комитет за образование (ETUCE/CSEE); на работещите в текстилна промишленост, производство на облекла и кожи (ETUF-TCL/FSE-THC); UNI-EUROPA (Union Network International); Алианс за европейски изкуства и предприемачество (EAEA); Европейска конфедерация на работещите в полицията (EUROCORP); Европейска федерация на работещите в строителството и дървообработването (EFBW/FETTB).

Европейският социален (в т.ч. секторен) диалог предполага следните участници:

- ETUC - Европейска конфедерация на профсъюзите;
- BUSINESSEUROPE - Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe (най-голямата работодателска организация в Европа);
- UEAPME - European Association of Craft, Small and Medium-sized Enterprises (Европейска асоциация на занаятчиите, предприемачите от малкия и среден бизнес)

- CEEP - European Confederation of Public Enterprises (представява интересите на работодателите в публичния сектор)

Повече подробности за европейския социален диалог вж. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=329&langId=en> и наличния on-line List of European social partners' organizations consulted under Article 154 of the EC Treaty.

Тук само ще спомена, че лобистките влияния на BUSINESSUROPE са най-внушителни, но потенциалът за лобиране на организирания малък и среден бизнес не бива да се подценява, защото малките и средни по размер фирми съставляват голяма част от европейската икономика. В Германия, напр., най-голямата европейска икономика, организациите на дребния и среден бизнес са на почет, главно защото осигуряват заетост.

5. Големи компании (най-вече мултинационални)

Представителството на интересите на едрия бизнес в Европа заслужава специално внимание. Приблизително 500 мултинационални компании са открили свои представителни офиси в Брюксел и броят им се увеличава непрекъснато в годините. Лобистките влияния, които упражняват тези компании върху формулирането и прилагането на европейски политики е уникално - твърде различно от лобирането на европейските бизнес асоциации и неправителствени организации. Тази уникалност зависи от това дали компанията е с англо-саксонски или европейски (континентални) корени, зависи от културата на нейните собственици и мениджъри, от това до каква степен се цени успеха на общия европейски проект, от избора на директор на представителния офис в Брюксел.

През първата половина на 1990-те години се наблюдава ръст в откриването на представителни офиси от мултинационални компании (или транснационални компании, ТНК) в Брюксел. Наеният на пълен работен ден персонал в тези офиси също свидетелства за своеобразна експанзия на ТНК в Брюксел. Например: Alcatel European Office (25 души); Philip Morris International (40 души); Ferruzzi Group (30 души). Засиленото присъствие на ТНК в Брюксел на моменти се оказва контра-продуктивно, възприема се за доста арогантно (примерът с усвоените земеделски субсидии от Ferruzzi Group) и нахърняващо техния имидж. В резултат на всичко това в края на 90-те се очертава тенденция за редуциране на персонала в представителните офиси на тези компании. През последните години те възприемат други лобистки стратегии - с акцент върху създаването на мрежи от контакти и ангажиране на експерти за комуникации и лобиране на национално равнище (където са техните поделения), координиране на усилията с други заинтересовани страни в широкия спектър на европейските публични дела (European

Public Affairs). Днес персоналът в представителните офиси на ТНК в Брюксел е средно от 4-5 човека (минимум 2, максимум 10-12). Компаниите вече не разчитат толкова на лобистките усилия на директора на офиса, колкото на външни експерти - консултанти по европейски въпроси и юристи по европейско право.

Според едно проучване, в което са анкетирани 50 утвърдени специалисти-практици по европейско лобиране, направено от Daniel Gueguen (2009), най-успешните и ефективно лобиращи мултинационални компании на европейско равнище са: **Unilever** и **British Petroleum** (те са най-добрите!), следвани от **Dow Chemical** и компаниите със скандинавски корени: **Nokia**, **Ikea**, **Tetra Pak**.

Накратко ще очертаем стратегията на **Unilever** в полето на европейските публични дела, в т.ч. в нейното лобиране. (Компанията има свой клон в България - ЮНИЛИВ ЪР-България). Unilever разполага с утвърден и поддържан позитивен европейски имидж, запазена марка, който е различен от този на американската компания "Кока-Кола" или на френската "Данон", тъй като не акцентира на определена национална идентичност. Тя членува в европейски асоциации като CIAA, UNESDA, CIUS, IMACE и нейни представители заемат ключови позиции в ръководствата им (като президент, вице-президент и др.). Участието на компанията в европейски търговски асоциации способства за ефективна защита на нейните интереси, отразени в европейски регулативни актове, благодарение на съгласувани действия и споделена информация между членовете на асоциацията. Може да се каже, че Unilever действа съобразно "правилата на европейската игра", тя е част от европейската атмосфера на толерантен диалог и солидарност. Тя е влиятелен играч на европейската сцена, защото е надеждна и прогнозируема. Във връзка с работата си по конкретен досие (законодателен текст), компанията решава кога да действа като член на асоциация и кога самостоятелно, какви специалисти - консултанти и лобисти да ангажира, как да привлече вниманието на ключови фигури в европейските институции. Възможен подход за постигане на лобистки цели е личното участие на глобалните мениджъри на групата в европейски комуникации. Мениджърите на Unilever често се срещат с европейски депутати и комисари по различни поводи. Компанията се ангажира с корпоративна социална отговорност, което е видно при реализацията на двете инициативи: "Устойчиво земеделие" и "Устойчиво рибно стопанство". Възприемайки себе си като глобална мрежа, тя поддържа партньорски отношения с множество неправителствени организации - потребителски, екологични и пр.

Друг пример за успешно провеждана стратегия в полето на европейските публични дела е **Dow Chemical**. Позоваваме се на интервюто на D. Gueguen с директора на компанията в нейния европейски офис (Dow Europe), отговарящ за публични политики и регулации (Government Affairs and Public

Policy) - Мартина Бианчини. Тя разграничава два типа лобисти. Първите се отличават със силни политически нагласи и начин на мислене и са предимно бивши министри, бивши посланици и пр., включени във влиятелни политически мрежи. Вторите са хора със смесени компетенции - технически умения, институционални контакти (включени в неформални мрежи) и богат опит в лобирането. Г-жа Бианчини смята себе си за лобист от втория тип и вярва, че това е по-ефективният, тъй като тя може да работи "рамо до рамо" с различни експерти в компанията, което не се наблюдава при "политическите лобисти". Dow Europe също цени участието си в европейски търговски асоциации (Plastics Europe и др.) и извлича конкретни ползи от обединените усилия на асоциацията за решаване на конкретен проблем чрез съответно европейско решение. Компанията счита неправителствените организации като интегрална част от институционалната система в Брюксел. НПО допълват по подходящ начин работата на търговските и индустриални асоциации. Затова Dow Europe поддържа постоянни контакти с организации-членове на "10-те зелени" чрез неформален диалог и съвместни действия по конкретен повод (проект), а не чрез формално, институционализирано партньорство. Интервюираната директорка е подчинена на главния изпълнителен директор на Европейския офис на компанията (Dow Europe), а той от своя страна е член на ръководното тяло на Dow Chemical Worldwide. Същият е член на административното ръководство на Европейския съвет по въпросите на химическата индустрия (CEFIC). Тези йерархически позиции благоприятстват бързото вземане на решения в компанията. Отделът за публични дела на Dow Europe е организиран около European Public Policy Network, в която мрежа г-жа Бианчини отговаря за управлението и координацията на включените. А членове на тази влиятелна европейска мрежа са мениджъри на компании на национално равнище и технически експерти в различни области на експертиза. В заключение, ключовите думи в работата на европейския офис на компанията, допринесли за нейния успех, са: *организация, методология* (за изготвяне на вдъхващи доверие и технически акуратни позиции по европейско законодателство), *приоритети* (европейският приоритет е един от най-важните - успеха на европейския политически проект) и *глобални мрежи*.

Както споменахме по-горе, големите корпорации, наричани "глобални играчи" (като DaimlerChrysler, McDonalds', General Electric и др.), имат свои представителства в Брюксел. Ако трябва да очертаем тяхната принадлежност (макар че са транснационални), то 37 % от тях са на американски компании, 5 % - японски; 9 % - френски, 9 % - Обединено кралство; 7 % - германски. Прави впечатление големият относителен дял на американски компании, което трябва да се свърже с факта, че професионалният лобизъм е отдавна установена практика във Вашингтон, от което американските компании се възползват. Те се обединяват, сливат - GE/Honeywell and Microsoft, образу-

вайки своеобразни картели с особено силно влияние пред Европейската Комисия. Тези компании са толкова внушителни, че Комисията предпочита по-скоро да комуникира, отколкото да враждува с тях. През последните години големи компании от Китай и Индия също проявяват интерес към лобистки влияния в ЕС.

В представителните офиси на големите компании работят от двама, трима - до пет човека. Това са така нар. лобисти. За да бъдеш представител (лобист) на компания е нужно да притежаваш важна техническа експертиза и бизнес-знания (информация), от която Комисията се нуждае при изготвянето на законодателни предложения. Компаниите са важни икономически играчи на европейския пазар и като такива са и влиятелни политически играчи. От степента на полезност на информацията, която компаниите могат да предоставят на евро-институциите, зависи и отразяването на техните интереси в европейското законодателство. Отделни значими фирми (компании) доставят важна информация за състоянието на пазарите - национални и европейски. Всяка компания развива своя национална, регионална и европейска лобистка стратегия. Не всички компании разполагат с атрактивна за евро-институциите информация. Най-големите компании безспорно са най-атрактивни.

6. Национални и субнационални власти

Националните централни и местни органи на законодателната и изпълнителната власт (правителство, парламент, общински съвети, кметове и пр.) са обект на лобиране у дома, но на европейската сцена те се превръщат в активни лобисти сами по себе си. Различните национални и локални власти лобират върху европейските законодатели в защита на съответни национални, местни интереси, поради което се считат за важни политически играчи в Брюксел. Националните власти (правителства) имат важна функция по определяне на европейския дневен ред. А освен това, те трябва да прилагат европейските директиви, включвайки ги в националното законодателство.

Когато изяснявахме понятието заинтересовани страни, дадохме пример за заинтересованите страни около отделно взета страна-членка на ЕС и така очертахме общата картина за лобиране в защита на национални интереси в Брюксел.

Лобирането на страните-членки става чрез представителството им в Съвета (това ще бъде подробно изяснено в главата "Кой е лобиран?"). Лобирането за национални интереси се концентрира основно в дейността на Постоянните представителства на страните-членки, които са своеобразни посолства на съответните държави в Европейския съюз.

Когато говорим за защита на национални интереси чрез лобиране в Брюксел, се налага да изясним феномена "**национални мрежи**" (Вж. Gueguen, 2009). Националността има значение в Брюксел, когато става дума за неформални и доверителни отношения между сънародници. За успешното лобиране това е своеобразен бонус ("бонус на гражданството"), на националната принадлежност, който се проявява при комуникацията между лобирани и лобиращи. Той е силно разпространен особено сред южно-европейските държави (Гърция, Испания, Италия) и по-слабо за страни като Германия, Ирландия, Скандинавските страни и новите страни-членки. При французи и белгийци това сякаш не работи. За Великобритания този бонус също няма значение, защото се смята, че английската култура и език са инфилтрирани в европейските законодателни и регулативни актове.

И все пак, някои национални мрежи са по-ефективни от други за конкретен период от време. Не е тайна, че 1960-те и 1970-те години са години на Франция. През 1980 г. Европа се намираше на кръстопът между конкурентните влияния на Франция и Италия, след което Италия спечели предимство. 1990 г. е печелившата година на ирландците. 1995 г. е годината на силния напредък на скандинавците и по-специално на шведите. А 2000 година мина под знака на испанските мрежи, доминиращи в Европа като най-добре добре представени, организирани и обединени.

Ето някои ключови думи, с които могат да се характеризират **основните национални мрежи**, според Gueguen: 1) *Френската* - твърде френска, твърде йерархична, с някои брилянтни индивидуални представители; 2) *Германската* - много дискретна, залагаща на национална карта, обединена и единна; 3) *Английската* - царствено очакване (предвкушване на позитивни ефекти), позиция, че техният народ е на правилното място; 4) *Скандинавските* - високо професионални, методични, организирани и дискретни; 5) *Ирландската* - опортюнистична, доста рационална, много ирландци заемат ключови постове; 6) *Италианската* - дружелюбни, лоялни, отличници в търсенето на информация; 7) *Испанската* - всичко валидно за италианците + "най-добрата национална мрежа"; 8) мрежата на *новите страни-членки* - твърде стеснителни, срамежливи, все още не осъзнали своята власт.

Брюксел приютява и множество **делегации** (съответни посолства и мисии) **на държави извън ЕС** - САЩ, Русия, страни от Африка и Азия и др., които се стремят да лобират за своите национални интереси пред институциите на ЕС.

Освен от представители на национални власти, европейските институции са подложени на лобистки натиск и от страна на суб-национални играчи - **местни власти**. Те лобират, от една страна, чрез участието си в Съвета на европейските общини и региони (CEMR) и Асамблеята на Европейските региони (AER). От друга страна, има доста влиятелни региони в някои стра-

ни-членки с федерална структура като някои от тях разполагат с особено внушителен потенциал за лобиране чрез своите регионални власти (правителства) - напр. Баварското правителство, Каталунското и др. Те често се радват на благоприятно европейско законодателство. Друг начин за участие в европейските дела (разбирай лобиране) на регионите е провеждането на конференции и други събития с цел привличане на евросредства и европейски инвестиции на съответната територия (чрез осъществяване на регионално сътрудничество - между няколко региона, принадлежащи към различни държави-членки). В Брюксел има около **170 представителни офиси на региони** като някои от тях са на федерални единици, на местни, общински и локални власти, както и офиси на различни национални асоциации. (Напр. Националното сдружение на общините в Р. България има свой офис в Брюксел). Има особено влиятелни регионални и суб-регионални алианси и обединения (вкл. такива, пресичащи националните граници). Баварският офис, например, разполага със 17 щатни служители, докато другите офиси - с по един служител (най-много двама). Основната причина за отваряне на тези офиси е поддържането на ефективен и интензивен информационен обмен с европейските институции.

Други регионални организации, действащи на европейско равнище са създадени на базата на географска, технологична близост и други принципи на сходство като: Association of European Frontier Regions, Conference of Peripheral Maritime Regions, The three Alps association, Working Community of the Pyrenees, Working Community of the Jura, Association of European Regions of Industrial Technology. Всички те се стремят да поддържат тесни връзки с Комисията и периодически упражняват ефективен лобизъм по повод привличане на съответни европейски фондове.

Съществува и една особена категория **регионални мрежи** (не организации, а мрежи!), които са възникнали и действат, така да се каже, "от позицията на силата" в стремежа си за мощно въздействие върху институциите на ЕС. Става дума за известните "*Четири Мотора*", които не просто защитават, а налагат интересите на няколко региона в общоевропейската политика. Това са най-динамичните в своето икономическо развитие региони в съответните държави, а именно: *Баден-Вюртемберг, Рона-Алпи, Каталуния и Ломбардия* (Baden-Württemberg, Rhône-Alpes, Catalonia, Lombardy). В диалога си с Комисията действащите от името на тези четири региона лобисти се изявяват като брокери, които определят широките регулативни рамки на европейските решения, вземайки най-атрактивните в икономическо отношение дялове за себе си, а решенията на европейските институции във връзка с възможно сътрудничество оставят на останалите частни играчи.

В заключение, националните, регионалните и местни власти упражняват разнообразни лобистки дейности, включвайки се в гъвкави неформални

мрежи, действащи ефективно в европейското икономическо и политическо пространство, чиято повишена активност е в отговор на ожесточената конкуренция на глобалния капиталистически пазар.

7. Консултантски, лобистки, юридически фирми, PR-агенции и think-tanks

В случая много важно е да знаем кои от тези фирми за консултантски услуги са надеждни? Кои от тях няма да ни подвеждат и ще ни помогнат да решим нашия проблем в контакт с евро-институциите? Сред тези фирми и консултанти има както отлични професионалисти, така и аматьори, дори откровени мошеници (Схенделен, Р., 2010).

Този начин на лобиране се третира като прибягване до услуги на "трета страна" (ако едната страна е заинтересована фирма, организация, втората - евро-институциите). Третата страна - това е посредник, професионалист, консултант-специалист по европейски въпроси. Много са консултантските фирми в Брюксел, предлагащи подобни услуги. Свидетели сме на разширяване на професионалното лобиране в ЕС чрез така нар. консултанти. Те предлагат широк диапазон от услуги (Lobbying, GR and Public Affairs). В началото на своето възникване те са предлагали на клиента информация за текущото европейско законодателство, а сега те комуникират не само с клиента, а и с другата страна - европейските законодатели по въпрос в полза на клиента. Този техен опит е заимстван от вашингтонските им колеги - лобисти.

Лобистките фирми (наричати се по този начин) в Брюксел работят изцяло по американски маниер, стил. Докато консултантските фирми по европейски въпроси се смятат за част от европейската сцена на лобиране. Европейски консултанти (консултанти по европейски публични дела) са по-конкретно специалисти (напр. по европейско право), работещи във правни, юридически фирми, PR-агенции, мозъчни тръстове или просто консултантски агенции (бюра), придобили лобистки имидж. На европейското игрално поле определено има пазар (търсене и предлагане) на лобистки, консултантски услуги. Основна грижа на така нар. лобисти е непрекъснато доказване на техния професионализъм и добра репутация пред клиентите и широката публика.

Юридическите фирми, особено тези, които са се специализирали по европейско право, са най-релевантни на лобистките занимания. Работещите в тях са компетентни по обемното и сложно европейско законодателство (налично и предстоящо), а освен това по неговото враждане в националните законодателства; те са наясно и с възможните нарушения и начините за тяхното недопускане или отстраняване. Тези фирми "играят обща европейска

игра" с европейските законодатели. Чести са случаите, когато дадена юридическа фирма предлага своите услуги на клиент по един конкретен въпрос, а ако лобирането по този въпрос пред Комисията (и ЕП) не успее - те са способни да поставят проблема (във вид на жалба) за разглеждане от Европейския съд. Много са американските юридически фирми, предлагащи лобистки услуги на различни клиенти.

В миналото **консултантите по PR и Public Affairs** са се концентрирали върху дейности, услуги по събиране на информация и мониторинг (без да са специално обучени да правят това). Днес тези консултанти, освен с мониторинг, се занимават с дейности с доста широк спектър (контакти с медии, формиране на съответно обществено мнение, политическа реклама, създаване и рушене на имиджи и пр.) - в това число и с директно лобиране. Корпорациите и асоциациите обикновено се възползват от относително евтините услуги по мониторинг на тези консултанти. Докато другите услуги са доста по-скъпи. Но и за тях има клиенти - особено такива, които не разполагат с офиси в Брюксел, но затова пък притежават солидни финансови ресурси.

Резонен е въпросът: Кога евро-институциите приемат предоставената от лобистите експертиза при изготвяне на проекти за европейски решения? Отговорът зависи основно от два фактора: а) от индивидуалната репутация на конкретния лобист и б) от репутацията на клиента (клиентите), които той представлява. Макар че в много от случаите е валидна максимата: "Който плаща, той поръчва музиката".

Консултантът има предимството да бъде външен, "аутсайдер" (outsider) - външен за европейската кухня. Консултантът-посредник изглежда сякаш не е обвързан в неформални мрежи с европейските чиновници. За "вътрешни" (insiders) се смятат лобистите на асоциации - бизнес асоциации или НПО, работещи на шат, на постоянен договор в тях, поради което установяват потрайни контакти с евробюрократията. Външните консултанти и техните дейности се смятат за по-прозрачни, а експертизата им - за по-обективна.

В предходното изложение стана дума, че в момента в Брюксел действат около 15 000 професионални лобисти (наети на постоянен трудов договор). Те не са обединени в професионална общност, но първите стъпки в това отношение са направени. Създадена е **Асоциация на акредитираните лобисти в Европейския съюз**, която обединява акредитираните лобисти в Европейския парламент (AALEP) с тези в Европейската комисия. Членовете на тази асоциация са специалисти-професионалисти в областта на лобирането, публичните дела и отношения с властите (in the field of lobbying, public affairs and government relations). Малка част от тези специалисти консултанти членуват в тази асоциация, но всички те се стремят да влияят в полза на своите клиенти на европейския законодателен процес.

Политически консултанти и лобисти работят и в различни фондации на политически партии и **частни изследователски институти** (мозъчни тръстове, think-tanks). Това са политически анализатори, социолози, философи, икономисти и юристи, чиято професионална работа е да разработват стратегии, да се занимават с приложно знание, да изготвят така нар. "policy papers", които да предоставят от името на своите клиенти на европейските институции (на избрани политици или назначени евро-бюрократи). Тяхната цел е да повлияят на начина на мислене на вземащите европейски решения (EU policy-makers). Много от мозъчните тръстове са част от глобални мрежи за влияние. (За българските think-tanks като част от глобални мрежи за влияние вж. Д. Лаверн. Експертите на прехода, С., 2010). Ето по-известните европейски think-tanks: European Policy Centre (EPC), Centre for European Policy Study (CEPS), Friends of Europe. В един наръчник на немски автор (Geiger, A. 2006) е направен изводът, че европейските мозъчни тръстове не упражняват толкова силно политическо влияние върху евроинституциите, каквото упражняват техните двойници върху властите във Вашингтон.

III. КОЙ Е ЛОБИРАН?

Краткият отговор на въпроса е - на лобистки натиск са подложени европейските институции. Това е така, защото те са отговорни за приемане на европейски нормативни актове, за управление на европейски проекти, за разпределение на европейски средства и пр. Да не забравяме, че ЕС се превръща все повече в един от основните политически играчи в съвременния глобализиран свят.

Ще приведем в началото някои данни за Европейския съюз. Макар, че по територия ЕС е около 40 % от територията на САЩ, населението на съюза (над 500 милиона души) е близо двойно по-голямо от това на САЩ. Всъщност като количество европейското население като цяло е на трето място в света след това на Китай и Индия. По своя размер brutният вътрешен продукт на ЕС е съизмерим с този на САЩ. Всичко това прави ЕС много атрактивен обект за лобиране от множество заинтересовани страни, както вътре в рамките на съюза, така и извън него, поради което европейските институции са подложени на разнообразни влияния. За да се влияе върху отделните евро-институции, те трябва отлично да се познават - как са организирани, къде са ситуирани и какви са техните компетенции, правомощия. Това предстои да изясним в настоящата глава.

Ето още някои данни за европейските институции (Вж. Fouloy's Explanatory Lobbying Dictionary, 2011). Европейската комисия се състои от 34 000 служители. Само в Брюксел те са разположени в 61 сгради. В Европейския парламент работят 8 200 души, в Европейския съвет - 3 800 души, а в Европейския съд - 2000 души. Това прави общо 48 000 души. В други институции като: Съд на одиторите, Европейски икономически и социален комитет, Комитет на регионите, Европейски омбудсман, европейска статистическа служба, Европейска централна банка, Европейско училище по администрация работят допълнително още 5 100 души. Ако обобщим - целият постоянно нает персонал в европейските институции наброява **53 000 души**.

Основните участниците в законодателния процес на европейско равнище, тези, които определят европейския дневен ред, са Съветът на Европейския съюз (<http://www.consilium.eu.int>), Европейската комисия (<http://www.europa.eu.int/comm>) и Европейският парламент (<http://www.europarl.eu.int>). Те са обединени във фразата "**институционален триъгълник**", който е подложен на силни лобистки влияния. Трите институции се третират като еднакво важни за формиране на европейски политики (макар Комисията да е на върха на законодателния процес). Разбира се, други институции също се намесват в законодателния процес, макар и да имат ограничено влияние, при

това в специални области. Става дума за консултативни органи като Европейския икономически и социален комитет (<http://www.esc.eu.int>) и Комитета на регионите (<http://www.cor.eu.int>), както и Съдът на Европейския съюз (<http://www.curia.eu.int>), Европейската централна банка (<http://www.eib.org>), Сметната палата (<http://www.eca.eu.int>) и др.

В настоящия наръчник ще се спрем подробно на трите основни европейски институции. Накратко, **Комисията** има изключителното право да предлага проекти за решения, да изготвя законодателни предложения, тя е отговорна да упражнява мониторинг върху прилагането на европейското законодателство от страните членки и респ. да стартира съдебни процедури в Европейския съд при нарушаването му. Комисията отговаря за разходването на европейски средства. **Европейският парламент** е политическото представително тяло, избран директно от европейските граждани на всеки 5 години и като такъв споделя законодателната власт със Съвета и е отговорен (отново заедно със Съвета) за приемане на бюджета. ЕП може да бламира Комисията с 2/3 мнозинство. **Съветът на ЕС** е основният орган за вземане на решения и представлява националните правителства. Споделя законодателната власт и приемането на бюджета с ЕП. Той функционира чрез срещи в различни конфигурации по предметни области (за формулирането на различни европейски политики). Нарича се Европейски съвет, когато включва срещи на държавните глави или премиерите 4 пъти в годината.

1. Съвет на Европейския съюз

Това е най-малко познатата институция от трите основни, тъй като голяма част от работата му не е толкова публична и прозрачна. В Съвета са включени представители на правителствата на страните-членки, функционира в различни формати (10 формата) в зависимост от предмета на обсъжданите политики. Държавните и правителствените ръководители на държавите членки се срещат 4 пъти в годината (Европейски съвет), но след 2010 г. тези срещи могат да се провеждат и по-често предвид финансовата криза. Той отразява националните интереси и гледни точки на страните членки в ЕС. Съветът на ЕС не бива да се смесва и отъждествява със Съвета на Европа - най-старата европейска организация, създадена 1949 г., включваща 47 държави и базирана в Страсбург, а е в Брюксел.

Европейският съвет получава статут на пълноправна институция на ЕС от Лисабонския договор. Той е съставен от държавните и правителствени ръководители на страните-членки, от председателя на Европейския съвет и от председателя на Комисията. В работата му взема участие и върховният представител на ЕС за външните работи и политиката за сигурност. Според чл. 15 от ДЕС Европейският съвет дава на Съюза необходимия тласък за

неговото развитие и определя неговите общи политически насоки и приоритети. Той обсъжда важни за държавите членки въпроси, които не са намерили разрешение в работата на Съвета. Европейският съвет търси постигането на политическо разрешение на възникнали проблеми и създава политическата стратегия за развитието на ЕС. Поради това, в повечето случаи той се произнася с консенсус (редки и изрично фиксирани са случаите, когато взема решение с квалифицирано мнозинство).

Лисабонският договор, влязъл в сила от 1 декември, 2009 г., въвежда длъжността постоянен Председател на Европейския съвет, който се избира за 2 години и половина с квалифицирано мнозинство. Първият, избран единодушно Председател, е **Херман ван Ромпой** (Herman Van Rompuy). Председателят има две основни задачи: а) Да представлява персонално Съюзът; б) Да ръководи и координира Европейския съвет. Председателят определя дневния ред на Европейския съвет в тясно взаимодействие с Генералния секретариат на Съвета. Той осъществява посредничество и обратна връзка с другите евро-институции при контактите си с тях. Любопитен факт за Херман ван Ромпой (бивш премиер на Белгия) е неговия никнейм "Хайку Херман", поради издадената от него през 2010 г. книга с поезия в японския стил "хайку".

Съветът е институцията, известна преди като Съвет на министрите. Лисабонският договор използва наименованието Съвет. Съветът осигурява представителството и защитата на интересите на държавите членки и има решаваща роля в процеса на вземане на решения в ЕС. Съветът се състои от по един представител на всяка държава членка на ниво министри, който е упълномощен да поема отговорности и задължения, обвързващи правителството на съответната държава. Съветът заседава в различни състави и министрите, които участват в заседанията му се определят от естеството на обсъжданите въпроси. Например, когато се дискутират въпроси от сферата на селското стопанство, в Съвета вземат участие министрите на селското стопанство на държавите членки, съответно когато се обсъждат транспортни въпроси, в Съвета участват министрите на транспорта и т.н.

Съветът функционира като ключова институция за вземане на европейски решения (decision taker) и успоредно с това действа чрез Постоянни представителства (Permanent Representatives). По-специално неговите правомощия са следните:

- Приема законодателни актове (често заедно с ЕП);
- Координира общите европейски икономически политики;
- Дефинира и прилага общата външна политика и политика на сигурност на ЕС;
- Сключва международни споразумения;
- Приема решения в сферата на полицията и съдебното коопериране по въпросите на престъпността на територията на Европа;

- Приема годишен бюджет на Общността, заедно с Европейския парламент (който за 2009 г. е в размер около 115 милиарда евро).

Съветът изпълнява и други задачи, а именно: приема законодателни и други актове като: регулации, директиви, решения, позиции, препоръки, мнения, заключения, декларации и резолюции. Когато приема европейско законодателство, той като цяло се базира върху предложенията на Комисията и действа съвместно с Парламента - затова говорим за "институционален триъгълник". Разбира се, всеки член на Съвета е отговорен на национално равнище за начина, по който представлява интересите на своята страна.

Как се лобира, влияе върху Съвета? Тъй като Съветът съвместява различни национални интереси, той като цяло не се влияе от индивидуални или групови интереси в Брюксел. Затова лобистките влияния трябва да се концентрират на национално равнище и да се адресират към съответното министерство, министър и пр. преди неговите срещи в Брюксел.

Ще приведем някои факти за Съвета (Caroline De Cock, 2010). В неговата работа участват:

- 2 300 служители, работещи като постоянни представители
- 3 000 национални служители, които редовно (периодически) пътуват до Брюксел
- 4 000 служители (чиновници) - постоянно нает персонал.

Председателство на Съвета се осъществява на ротационен признак от страните членки - на всеки 6 месеца по предварително определен ред. Страната, която председателства Съвета, играе важна роля при организацията на работата на срещите на Съвета на министри от различни формати, в зависимост от обсъжданите въпроси (различни конфигурации на Съвета). Тази роля се изразява в определяне на политическия дневен ред на тематичните срещи на министри, в т.ч. за стартиране на различни законодателни процедури, които биха могли да бъдат и предмет на лобиране.

Председателството на Съвета се ротира от 2011 г. насетне, както следва:

2011	–	Унгария (януари-юни);	Полша (юли-декември)
2012	–	Дания	Кипър
2013	–	Ирландия	Литва
2014	–	Гърция	Италия
2015	–	Латвия	Люксембург
2016	–	Холандия	Словакия
2017	–	Малта	Великобритания
2018	–	Естония	България
2019	–	Австрия	Румъния
2020	–	Финландия	

Съобразно член 16, параграф 9 от Лисабонския договор страната членка ръководи различните конфигурации (формати) на Съвета, с изключение на Съвета на министрите на външните работи, който се ръководи от Върховния представител на ЕС за външните работи и политиката за сигурност (своеобразен външен министър на ЕС). Подобна е ситуацията и с ръководството на Комитета на постоянните представители (COREPER), което се поделя между председателя на ротационен принцип и Върховния представител на ЕС за външните работи и политиката на сигурност.

С други думи, ръководството на срещите е както следва:

- **Европейския съвет** - ръководи се от постоянния Председател на Европейския съвет
- **Съветът по външни работи** - ръководи се от Върховния представител на ЕС за външните работи и политиката на сигурност
- **Съветът** (на различните министри, в различните формати) - председателство на съответна държава членка

Трите вида ръководство (председателстване) може да се оприличи на концерт от трима изпълнители ("трио") с висока доза съгласуваност на действията. В рамките на 6 месеца се организират средно около 3500 срещи!

Председателството на страната-членка трябва да бъде по-неутрално, тъй като ръководи срещите на работни групи, COREPER и различни Съвети (на различни министри). На тези срещи лобистите се възприемат с неохота, но те могат да осъществяват контакти не с цел влияние, а за извличане на информация - за процедури, за начин на водене на дискусии, за шансове за приемане/неприемане на дадено предложение.

Друг полезен съвет за лобистите е да концентрират своето внимание върху постоянните представителства. Защото те играят ключова роля в ежедневните дейности на равнище Съвет - доставят информация и анализи на националните правителства по всички въпроси, които се обсъждат на равнище ЕС и по-специално в рамките на Съвета; превеждат документи на националните правителства и техните позиции по различни въпроси, от които се интересуват съответните европейски институции. Постоянните представителства в Брюксел се ангажират интересите и политиките на съответната страна да бъдат ефективно защитени в рамките на ЕС.

Всяко представителство е оглавено от Постоянен представител, наричан амбасадор, посланик, който има свой официален заместник. Двамата играят активна роля в Комитета на постоянните представители (COREPER) - органът, който е отговорен за отразяване на политическите аспекти в различни документи (наречени досиета), които се обсъждат в Съвета. Много от служителите в постоянните представителства са пълномощници на съответни

национални министерства, акредитирани техни представители. Длъжностите им са: Първи секретар, Съветник, Аташе и пр.

Изводът, който можем да направим по повод лобирането в Съвета на ЕС е, че то е по-ефективно на равнище национални министерства, но и персоналът в постоянните представителства не бива да се пренебрегва.

Лобистите трябва да са запознати в детайли как работи Съветът. Това означава да са наясно с **десетте различни конфигурации**, в които се организира и функционира този орган, отразяващи широки проблемни области на европейско равнище. Става дума за Съвети: 1) по общи въпроси (General Affairs); 2) по външни работи (Foreign Affairs); 3) по икономически и финансови въпроси (Economic and Financial Affairs); 4) по земеделие и рибарство (Agriculture and Fisheries); 5) по заетост, социални политики, здравеопазване и проблеми на потребителите (Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs); 6) по правосъдие и вътрешни работи (Justice and Home Affairs); 7) по конкурентноспособност (Competitiveness); 8) по транспорт, телекомуникации и енергетика (Transport, Telecommunications and Energy); 9) по околна среда (Environmental); 10) по въпроси на образованието, младежта и културата (Education, Youth and Culture).

Възможно е понякога различните формати (конфигурации) да заседават едновременно, съвместно, когато въпросите на обсъждане пресичат няколко проблемни области. На тези съвети присъстват съответните министри от националните правителства. Срещите по Общи въпроси, Външна политика, Икономически и финансови въпроси, земеделие и рибарство се провеждат всеки месец, докато останалите конфигурации на Съвета могат да бъдат и по-рядко.

В Генералния Секретариат на Съвета работят около 4000 служители, които подпомагат неговата работа и тази на Председателството. Те организират срещите на различните формати, подготвят позиции, правни съвети, осигуряват превод, работа с различни документи и пр. Служителите от Генералния Секретариат на Съвета подпомагат всички участници в неговата работа, а именно COREPER, Съвета на министрите и Европейския съвет. Освен това те организират междуправителствени конференции по различни проблеми. Генералният секретариат се оглавява от Генерален секретар, който има заместник, а освен това включва 8 генерални дирекции.

Полезен съвет за лобистите: Секретариатът повишава своята роля, когато малки страни-членки председателстват Съвета (или нови страни членки с по-малък опит). "Старите" и влиятелни страни като Германия и Франция обикновено диктуват дневния ред.

Комитетът на постоянните представители (COREPER) дава възможност на страните-членки да имат постоянно присъствие в Брюксел. Те са упълномощени да следят основните политически въпроси, които се поставят

на обсъждане при различните срещи на съвета (в различните му формати) и на равнище COREPER. Теоретично, Комитетът може само да препоръчва общи насоки на решенията, но на практика Съветът се съобразява с неговите препоръки и позиции. Фактически, 80-90 % от решенията на Съвета са "изковани" (формулирани) на равнище COREPER!

COREPER има два формата, които заседават най-малко веднъж седмично. **COREPER I** включва заместник-постоянните представители на страните-членки и се занимава с технически въпроси от сферата на политиките по заетост, конкурентоспособност, транспорт, телекомуникации, енергетика, земеделие, екология и образование. Срещите се провеждат всяка сряда и по изключение в петък. **COREPER II** включва постоянните представители, наричани посланици на страните членки в ЕС и се занимава с политически значими проблеми от сферата на общи въпроси на съюза, икономически и финансови дела, правосъдие и вътрешни работи. Срещите (заседанията) са обикновено всеки четвъртък, с изключение на седмиците, в които се състоят срещи на Съветът по общи въпроси и Съветът по икономически и финансови въпроси, дела. Когато има такова съвпадение, срещата се провежда в сряда. Като последица от тези ежеседмични срещи аташетата подготвят кратки изявления (брифинги) - обикновено в четвъртък след обяд или петък.

Двата формата на Комитета (1 и 2) действат съобразно инструкции на съответните национални власти. И двата формата на представителите се стремят да съгласуват своите решения с националните правителства преди да ги представят на Съвета за окончателно решение. Ако те са постигнали консенсус, Съветът бързо приема решението - без дебат. Ако няма постигнато съгласие в Комитета, преговорите в Съвета продължават в рамките на разгърнат дебат. Дебатите в работните групи на Съвета могат да са формални или по същество. Като правило дневният ред на срещите се изработва първоначално в COREPER-1 и 2. Лобистите могат да се включват (намесят) в този процес, макар и трудно, когато не може да се постигне консенсус относно включените за обсъждане въпроси в дневния ред. Лобистите могат да предложат свой вариант за дневен ред.

По инициатива на Съвета или COREPER се създават и **специализирани комитети**, наречени "High-level Committees", а именно: а) икономически и финансов комитет; б) комитет по търговска политика; в) комитет по политики на сигурността; г) по координация на полицейски, юридически и криминални въпроси; д) по икономическа политика; е) по въпроси на европейската отбрана и военни въпроси; ж) специален комитет по земеделски въпроси. В допълнение на тези специализирани комитети се конструират и **работни групи** (в т.ч. ad hoc групи). Някои от тези групи се занимават с конкретни проблеми на даден сектор. Така се създава специална **хоризонтална мрежа**

от работни групи, които подготвят срещите на COREPER. Групите се състоят от асистиенти на постоянните представители, работещи по подготовката и изготвяне на дневния ред на срещите. Работата на тези групи има солидна тежест в целия процес на вземане на решения.

Механизъм на гласуване в Съвета: Теоретично, Съветът гласува с обикновено мнозинство, квалифицирано мнозинство или единодушие - в зависимост от естеството на проблема и съответната законодателна процедура. Но на практика, процедурите по гласуване не са така важни, тъй като решенията се съгласуват на по-ниски равнища и Съветът решава с консенсус - дори без формално гласуване. Правилата за гласуване се прилагат само като средство за натиск с цел постигане на компромиси, с които се избягва гласуване с квалифицирано мнозинство. С влизането в сила на Лисабонския договор гласуването (вземането на решения) с квалифицирано мнозинство покрива повечето от проблемите, по които се е изисквало вземането на решения с единодушие. Става дума за проблеми от сферата на контрол по външните граници на ЕС, убежища (приюти), имиграция и др.

Прилагането на правилата за получаване на квалифицирано мнозинство е доста сложно и се съпровожда с преходни мерки във времето. Въпреки, че Лисабонският договор е в сила, правилата за постигане на квалифицирано мнозинство се променят (не са твърдо фиксирани) и ще се прилагат окончателно след 31 октомври, 2014 г. Засега все още е валидна системата за гласуване от Договора в Ница, 2001 г. А тази система постановява, че всяка държава-членка разполага с различен брой гласове в зависимост от размера на нейното население (най-големите държави разполагат с 29 гласа, а най-малките - с 3). Освен това, решението се взема с 255 гласа (от общо 345).

След 31 октомври, 2014 г. решенията в Съвета ще се вземат с квалифицирано мнозинство, което изисква **двойно мнозинство**, а именно: а) Гласовете трябва да представляват **55 % от страните-членки на ЕС** (т.е. 15 от общо 27 страни-членки). Този процент се прилага за всяко гласуване на предложенията на Комисията. Изключение правят актовете на Съвета по негова инициатива, където е нужно одобрението на 72 % от страните-членки; б) Гласовете трябва да представляват **65 % от цялото население на ЕС**. Съществува обаче и един друг преходен период между 1 ноември 2014 г. и март 2017 г., в рамките на който всяка държава членка може да предложи друг алтернативен начин на гласуването с двойно мнозинство, което да отчете действителната тежест на подадените гласове.

Преходните правила за гласуване до 31 октомври, 2014 г. въвеждат понятието **"блокиращо малцинство"**. Според сега действащите правила, страни-членки, представляващи 35 % от европейското население, могат да блокират законодателен текст. Според Лисабонския договор, след 2014 г. най-малко 4 страни-членки съставляващи 35 % от европейското население могат да

образуват блокиращо малцинство. Това може да доведе до значително редуциране на възможността за блокиране на законодателството - в сравнение със системата за гласуване преди Лисабонския договор, когато трите най-големи страни-членки представляваха 35 %.

В тази връзка може да се изведе полезен съвет за лобистите: Блокиращите малцинства могат да бъдат ефективно средство за лобиране в някои случаи. Например, малките по население страни-членки трябва задълбочено и детайлно да се информират за някои законодателни инициативи (проекти) на Комисията, от подкрепата на които могат да извлекат полза, ако се присъединят (или не) към група държави с цел създаване на блокиращо малцинство. Подобно малцинство може сериозно да затрудни упражняването на законодателна инициатива на Комисията. Ако три малки държави подкрепят една голяма (напр. Полша), има голям шанс останалите малки да ги последват. Именно лобисти-професионални консултанти могат да предоставят на малките държави изпреварваща информация за намеренията на Комисията и респ. съвет за извличане на съответни ползи.

2. Европейска комисия

Терминът "Комисия" се отнася както до колегията от Комисари, така и до самата институция, която обединява повече от 30 000 служители (евробюрокрасти). Действайки заедно със Съвета и Европейския парламент във връзка със законодателството, Комисията е изпълнителен орган, отговорен за прилагането на европейските закони. Тя е основният инициатор на европейски решения (само тя разполага със законодателна инициатива) и се явява гарант за спазване на Договорите.

На Комисията е вменено да защитава общия европейски интерес - без да се влияе от националността на съответния комисар, който подготвя досието - предложение за европейско решение. На практика, обаче, върху комисарите се упражнява натиск от различни национални играчи и става все по-трудно да се измери обхватът на този натиск и доколко е успешен или не. За това може да се съди от факта колко комисари се завръщат в страната след изтичане на своя мандат, за да правят политическа кариера и колко остават на работа в Комисията. (Мнозина комисари променят сферата на своята компетентност (напр. Оли Рен - в предишната Комисия беше комисар по разширяването, а сега - по икономическите и валутни въпроси).

Някои факти - Комисията включва:

- 27 комисари, разполагащи със свой кабинет, респ. персонал;
- около 34 000 служители, чиновници (в т.ч. преводачи)
- 40 генерални дирекции и други обслужващи звена

- 36 агенции, разпространени по цялата територия на Европа
- Седалището на Комисията е в Брюксел, Белгия, но има офиси и в Люксембург, представителни офиси във всяка страна членка, както и "делегации" извън Европа.

Европейската комисия изпълнява 4 основни роли:

Първата: Да предлага проекти за закони (законодателни предложения) на Европейския парламент и на Съвета, притежавайки изключителното право на законодателна инициатива. Това тя прави след консултиране със заинтересовани страни (stakeholders), след съобразяване с препоръки и становища от консултативни органи като ЕИСК и Комитета на регионите и с мненията на национални парламенти и правителства. Обхватът на дейност на Комисията е ограничен главно чрез принципа на субсидиарност, според който тя може да се намесва само в случаите, когато и в степента, в която даден проблем не може да бъде решен на национално и локално равнище.

Втората роля: Комисията се занимава с управление и прилагане на европейските политики и бюджет - т.е. тя упражнява изпълнителни и административни функции. Комисията се старее да поделител своите отговорности по приложение, изпълнение на бюджета с Евро-парламента, който непрекъснато разширява своето политическо влияние, а освен това е обвързан с оценките и мнението на Съда на одиторите (Court of Auditors). Само при позитивен годишен доклад на Съда на одиторите, Европейският парламент упълномощава Комисията да прилага, разходва бюджета.

Комисията отговаря също за това - как страните-членки субсидират националните си индустрии и дали не нарушават правилата на конкуренция. За лобистите тази функция на Комисията е също много важна, защото те могат да повлияят върху начина по който тя следи за спазване на европейските правила (правила на конкуренция, напр).

Като институция, разполагаща с изпълнителни функции, Комисията отговаря за управление и разходване на европейския бюджет. Голяма част от тези средства се изразходват от национални и местни власти, но Комисията упражнява надзор за правилното им разходване по предназначение.

Трето: Комисията е упълномощена да следи и налага спазването на европейското право (съвместно със Съда на ЕС) в качеството си на гарант за приложението на договорите (guardian of the treaties). Това на практика означава, че тя може да стартира наказателна процедура (дело) срещу дадена страна-членка, когато тя не прилага европейското законодателство (или го прилага лошо) на своята територия. Комисията се явява страна по съдебни спорове между отделни европейски държави и Съда на ЕС. Решенията на Съда са задължителни и обикновено се изразяват в наказания във вид на глоби.

Ако се окаже, че дадена европейска страна не прилага европейското право, Комисията може да предприеме стъпки за търсене на съдебна отговор-

ност. Началната стъпка от този процес е процедурата за нарушение (infringement procedure). Тя се изразява в изпращане на официално писмо до правителството на страната-нарушителка, обясняващо защо (с какво) Комисията счита, че държавата е нарушила европейското право, в което писмо се поставят срокове за детайлен отговор във връзка с нарушението. Ако тази процедура не задейства, Комисията се обръща към Съда на ЕС, който има власт да наложи наказание, санкции. Решенията на Съда са задължителни за страните-членки, както и за европейските институции.

Четвърто: Комисията представлява Европейския съюз на международната сцена. Тя е упълномощена от страните-членки да говори от тяхно име на международни форуми - напр. на срещите на Световната търговска организация. Тя представлява ЕС като участник в преговори по международни споразумения - споразумения между ЕС и други регионални организации на страни от Африка, Карибите, Тихия океан и др. Много лобистки усилия са насочени по въпроси на международната търговия, поради което именно Комисията е обектът на подобно лобиране.

Полезен съвет за лобистите: Комисията е най-атрактивният обект за лобиране, тъй като тя определя европейския дневен ред (тя е основният agenda-setter) - решава кои проблеми са важни и си струва да се регулират чрез европейски нормативни актове. Лобистите могат да подсказват на Комисията такива проблеми, по които е нужно законодателство, да привличат нейното внимание (и вниманието на публиката), за да я мотивират да ги включи в дневния ред. Лобистите се опитват да убедят служителите на Комисията да включат в своя списък от приоритети съответни проблеми.

Европейската комисия представлява интересна смесица от политическо мислене (от страна на Комисарите и техните кабинети), бюрократичен и технически подход (на равнище на генералните дирекции). Съчетаването на тези два подхода (политически и административен) се постига по различни начини.

Важно от техническа гледна точка е да се изготвят добре аргументирани документи в достатъчно ранна фаза, които са спомогнат за оформяне на мисленето, "философията" на проблема, по който се изготвя проект за решение. Аргументите трябва да са достатъчно балансирани. Без колебание еврoбюрократите използват при необходимост специалисти като инженери, химици и пр., когато материята го изисква, за да проникнат в дълбочина в цялата сложност и специфика на проблема. Лобистите се включват в тази ранна фаза, предлагайки експертиза по даден проблем предварително - преди служителите да са изготвили свой проекто-текст за решение. Това се случва под формата на консултации. Подаването на аргументи и идеи на служителите от Комисията в най-ранната фаза на инициране на решения често означава, че: а) служителят може да е благодарен за "помощта", която му оказва лобиста при изпълнение на служебните му задължения; лобистът се явява

"полезен доставчик на идеи, експертиза", помощник.; б) гледната точка на лобиста (респ. на неговия клиент) ще бъде интегрирана в съдържанието на документа (досието) и ще бъде смятана за гледна точка (мнение) на Комисията, а не на лобиста.

На политическо равнище лобистите се съобразяват с персоналните характеристики на комисарите. Някои от тях са загрижени за своя публичен имидж (напр. проявяват се като защитници на определена кауза, принципи, група хора), който се стараят да поддържат чрез съответни изявления в пресата. Лобистите отчитат техните политически пристрастия (леви и десни), обръщат особено внимание на експертите в кабинета на комисаря, защото те могат да влияят върху неговите решения с конкретни съвети. Не винаги най-влиятелният съветник е шефът на кабинета на комисаря.

Върху дейността на Комисията влияят не само индивидуални консултанти, но и лобисти на асоциации. Лобирането чрез асоциации и засъпнически кампании е особено продуктивно пред Комисията. Тя не крие, че предпочита да контактува с асоциации, в сравнение с индивидуални бизнесиграчи. Но това не бива да се възприема еднозначно, защото ситуацията е по-сложна. Много компании създават фалшиви асоциации (shell association), които уж представляват граждански интереси, но в действителност се използват като инструмент за изкуствено събиране на членове около специфична кауза и дневен ред. Тези организации наподобяват "празни черупки" и при по-сериозно проучване се оказва, че зад техните идеални цели се крият други неща: а) номинално възнаграждение за членство.; б) иницирираните събития (дискусии, конференции и пр.) се подкрепят от един спонсор (идентифициран или не); в) актовете на съпротива срещу някакъв противник прикриват съперничество на интереси между него и донора на асоциацията. Затова е много важно да се разграничат фалшивите от истинските граждански действия.

Трудно могат да се разграничат спонтанните масови граждански инициативи и кампании (Grassroots) от тези, които наподобяват изкуствена трева (Astroturf campaigns) - т.е. тези, които не са спонтанни, а специално организирани, финансирани и мотивирани. Последните предлагат фалшива информация, лансират съмнителни каузи, заблуждават законодателите. Разграничаването на истинските от фалшиви граждански инициативи е особено важно в контекста на предоставената възможност за **Европейска гражданска инициатива "European Citizens Initiative" (ECI)** в ЕС (чл. 11, пар. 4 от Договора на ЕС и чл. 24, пар. 1 от Договора за функциониране на ЕС). Тази инициатива по своя замисъл има за цел насърчаване на пряката демокрация и дава възможност на **1 000 000 европейски граждани** да се обръщат към Европейската комисия с конкретни инициативи. Гаранция, че подобна инициатива (подписка) няма да е неразумна, дори смешна, е изискването тя да

изразява мнението на граждани от "значителен брой страни-членки". Европейската гражданска инициатива стартира от 1 април, 2012 г.

За да бъде приета определена гражданска инициатива от Европейската комисия, трябва да са налице следните условия: а) да засяга въпрос, по който Комисията има право да предложи законодателство (напр. опазване на околна среда, транспорт, обществено здраве и пр.); б) да се придружава от един милион подписа на европейски граждани на възраст, даваща им право да гласуват, от поне седем страни; в) подписите да са събрани в рамките на една година от инициативен комитет от поне 7 граждани от 7 различни страни. Събирането на подписите може да става по електронен път със софтуер, предоставен от ЕС. Валидността на подписите се проверява от отделните страни-членки по техни собствени правила и процедури. След като инициативата бъде обявена за допустима и приета от Комисията: а) организаторите ѝ трябва да се срещнат с представители на Комисията, за да обяснят своето искане в подробности; б) същите могат да представят инициативата по време на публично изслушване в Европейския парламент; в) в рамките на три месеца Комисията е длъжна да обяви официално какво ще предприеме във връзка с гражданската инициатива като обоснове решението си.

Какво трябва да знаем (като лобисти) за комисарите и техния персонал?

От членовете на Комисията или комисарите се очаква да действат в защита на общия европейски интерес, а не на отделни национални интереси. Въпреки това, лобистите трябва да имат предвид, че комисарите в персонален план са носители на съответна политическа култура, заемали са важни политически постове в своите национални държави, а и голяма част от тях след приключване на мандата си се завръщат в своите страни, за да продължат своята политическа си кариера като национални политици.

Комисарите се назначават за период (мандат) от пет години след провеждане на избори за Европейски парламент. Процедурата стартира с определяне на Председателя на Комисията, което става съвместно от държавите-членки и се одобрява от Европейския парламент. След това страните-членки посочват (номинират) свой кандидат за комисар в дискусия с председателя на Комисията. Съветът одобрява този списък от кандидати за еврокомисари с квалифицирано мнозинство и го предоставя на Европейския парламент, който от своя страна им задава въпроси, преди да ги гласува. Според Лисабонския договор одобрението на комисарите от Парламента се случва на две фази: първо се избира Председателя на Комисията, а след това цялата колегия от комисари. Тази процедура се предшества от публични изслушвания, при които всеки номиниран за комисар отговаря на серия от въпроси на евро-депутатите от съответната парламентарна комисия, покриваща проблемите от неговото портфолио в рамките на 3-часова парламентарна сесия. След

това Съветът окончателно одобрява направения избор на комисари от евродепутатите - отново с квалифицирано мнозинство.

"Портьолиото на комисаря" съдържа кръг от отговорности, правомощия, определени от Председателя на Комисията. Последният може да отстрани даден комисар от длъжност, а парламентът може да "уволни" цялата комисия. Длъжността Върховен представител за общата външна политика и политика на сигурност на ЕС (наричан "външен министър" на Съюза) съществува отскоро и обхватът на неговите компетенции се разширява с Лисабонския договор.

Върховният представител е:

- Заместник председател на Комисията;
- Ръководи Съвета на министрите на външните работи и отговаря за външната политика на ЕС (по въпросите, по които е постигнато съгласие);
- Отговорен е както за общата външна политика и политика за сигурност, така и външните отношения. (Преди Лисабонския договор това бяха две различни портфюли). В тази си дейност той е подпомаган от своеобразен "дипломатически корпус" ("European External Action Service, EEAS).
- Той е един от комисарите, който заедно с председателя на Комисията взема участие в работата на Европейския съвет.

Върховният представител се одобрява от Европейския съвет със съгласието на Председателя на Комисията - с квалифицирано мнозинство.

Комисарите обикновено заседават ежеседмично в сряда в Брюксел (с изключение на пленарните сесии на ЕП в Страсбург, когато срещите на комисарите също се провеждат там, само че във вторник). Седалището им в Брюксел е в сградата "Berlaymond" на 13 етаж. Всеки комисар представя досиета, релевантни на неговото портфюли и на срещите на всички комисари съвместно се решава дали да се даде ход на дадено предложение. Т.е. цялата Комисия решава колективно (взема колективно решение).

Дневният ред на Комисията се изготвя от Генералния секретариат и се предоставя на комисарите един ден преди тяхната среща. Този дневен ред и времето за обсъждане е достъпно в Регистър на документите на Комисията. Цялостната координация на дейността на Комисията се осигурява от Генералния Секретариат, който също отговаря за организация на ежеседмичните й заседания. Неговият шеф (главен секретар) е директно подчинен на Председателя на Комисията.

Комисарите присъстват на сесиите на Европейския парламент в случаите, когато трябва да обяснят своите законодателни предложения. Те също са длъжни да отговарят на писмени или устни въпроси, поставени им от евродепутатите.

Ето и **някои факти**, отразяващи важни промени, произтичащи от Лисабонския договор: След Лисабонския договор броят на комисарите ще бъде постепенно редуциран. Ако за периода от 2010-2014 всяка държава членка излъчва свой еврокомисар (комисарите са 27, вкл. с Председателя и Върховния представител по външна политика на съюза), след 2014 г. броят на комисарите ще съответства на 2/3 от страните-членки. Комисарите ще се определят на ротационен принцип при осигуряването на национално представителство като се вземат предвид демографските и географски особености на страните-членки (т.е. цялата смес от малки и големи държави, западни и източни европейци, северни и южни и пр.). Предстои да видим как това ще се реализира на практика. Кабинетите на комисарите са особено влиятелни в областта на политическото ръководство, за разлика от генералните дирекции, които са силни в техническото ръководство (управление).

Полезен съвет за лобистите: Ако съумееш да лансираш аргумент, идея пред член на кабинета на комисар, който подготвя черновата на дадено досие, или пред шефа на кабинета, това означава, че шансът да получиш подкрепа от самия комисар е 50 %. Много са проблемите, с които се занимават само шефовете на кабинета, на които комисарят изцяло се доверява.

Съставът на кабинета на комисаря отговаря на следните формални изисквания: а) състои се от 6 членове; б) поне 2 от тях трябва да са жени; в) максимум 3 от тях могат да са сънародници на комисаря; г) съставът трябва да отговаря на регионалното разнообразие в ЕС.

Как работят кабинетите на комисарите? Различните кабинети си взаимодействат при подготовката на ежеседмичните срещи на техните комисари. Шефовете на кабинетите ежедневно дискутират подготовката на съответни досиета, обсъждат и уточняват тяхното съдържание, привеждайки го в адекватен вид за заседанията на комисарите. Останалите членове на кабинетите провеждат ad hoc срещи по определени, специфични проблеми, правят правни консултации, постигат "компромис в последната минута" върху дадена чернова на законодателно предложение - преди то да бъде обсъждано от Колегията. За отбелязване е, че по-голямата част от подготовката на текстовете се случва именно в коридорите на сградата и най-вече там служителите на кабинетите се договарят помежду си (а не в специални стаи за срещи). Така членовете на кабинетите играят ролята на своеобразни брокери - посредници между Комисията и външни за нея заинтересовани страни. В този контекст специална роля има Групата за вътрешно-институционални отношения, която анализира мненията на евродепутати по законодателни предложения на Комисията. Тази група засилва своето значение, когато европейски депутати са склонни да отхвърлят дадено предложение на Комисията.

Над 30 000 служители, европейски чиновници обслужват ежедневно Комисията и са разпределени в **40 генерални дирекции (DGs)** и в други служ-

би, извършващи услуги по превод, публикации, правни услуги и пр. Всяка генерална дирекция покрива специфична област, сфера на политика и се ръководи от Генерален Директор, който докладва на определен Комисар. Тя има като свои подразделения различни дирекции, а те от своя страна - други под-единици. Генералните дирекции са в основата на подготовка на първоначалните текстове (чернови) на законодателните предложения. Тяхната работа, първо, трябва да се одобри от комисаря (често от неговия кабинет), второ, трябва да се огледа от Правен отдел и Генерален секретариат, след което да се съгласува с други заинтересовани (дирекции, кабинети) и едва тогава - текстът на законодателното предложение отива за одобрение на заседанието на комисарите, където трябва да получи най-малко 14 гласа в подкрепа - от общо 27. Всички генерални дирекции и други служби се координират от Генерален Секретариат, начело с Генерален секретар, който докладва директно на Председателя на Комисията.

Комисията е може би най-желаният обект на лобиране от трите европейски институции поради нейните важни законодателни и административни функции. Тя не само изготвя предложенията за европейски решения, които предлага на ЕП и Съвета, но тя разполага и с изпълнителни функции по приложение на вече взетите решения след като те са приети от ЕП и Съвета. Това означава, че Комисията отговаря за оперативната, ежедневна дейност на ЕС, свързана с реализация на европейски политики, европейски програми и изразходване на европейски средства.

Лобистите, които се опитват да влияят върху Комисията, насочват своето внимание върху нейния мултикултурен състав. Всеки комисар има свои технически сътрудници, говорещи различни езици, споделящи различни ценности и норми. Макар че основните работни езици са английски, френски и немски, лобистът е в по-добра позиция, когато говори езика на чиновника. Друго важно обстоятелство, което отчитат лобистите е недостатъчната ресурсна осигуреност, капацитет на Комисията. Нейният бюджет е по размер почти толкова голям, колкото този на Белгийското федерално правителство. Нейният административен персонал е само 2 % от този на федералното правителство на САЩ. Персоналът на Комисията е разпределен, както следва: 30 % - Секретариат; 10 % - преводачи; 5 % - технически персонал; 55 % - евро-бюрократи (около 10 500 души), отговарящи за изготвяне на проекти за решения, различни политики. Ето защо Комисията е силно зависима външна подкрепа и информация, предлагана от лобистите.

Има още нещо, важно за лобирането. Всеки еврокомисар работи в рамките на своето портфолио, чиято предметна област рядко съвпада с дадена Генерална Дирекция (DG). Повечето от комисарите работят с повече от една Генерална дирекция, както и повечето от дирекциите работят с повече от един комисар. Всяка генерална дирекция има няколко други дирекции, а те

от своя страна - няколко специализирани единици, структурни звена. Лобистите трябва да са запознати със всичко това, със цялата тази структура и най-вече - къде и точно кой отговаря за изготвянето на дадено досие ("chief de dossier") или за даден случай ("case handler"). Досието е папка с материали, съдържаща информация относно лице, събитие или предметна сфера. Важно за лобиста е кой точно чиновник работи по случая и кой е прекият му началник (шеф на бюрократичното звено). Тези двама души изготвят черновата на решението (draft paper) и другите висшестоящи евро-служители само нанасят бележки върху този първоначален текст (не винаги, а когато са заинтересовани от предмета) и пускат текста да се движи по-нагоре по веригата. На практика, огромната част от тези проектни текстове се придвижват подобно на айсберг през Комисията: само малка част от тези текстове (проекти за решения) е в ръцете на служители и комисари от най-висш ранг. Основната част от тях е дело на анонимни служители - евробюрократи. Лобистът трябва в детайли да познава конкретната Генерална дирекция - както дейностите, за които отговаря, така и служителите, които ги осъществяват. Ако законодателното предложение (проектът за него) или решаването на даден проблем е в компетенциите на няколко дирекции - лобистът трябва да разшири сферата на своите комуникации. Той трябва да знае кои са пресечните точки в компетенциите на различните дирекции в зависимост от проблема - предмет на лобиране.

3. Европейски парламент

Европейският парламент представлява "гласът на народа" на обединена Европа в качеството си на единствената пряко избрана от европейските граждани институция (от 1979 г. до момента). Членовете на ЕП се избират чрез всеобщо пряко гласуване за срок от пет години. Всеки европейски гражданин има право да гласува за или да бъде издигнат като кандидат в тези европейски избори. Депутатите, според договора от Лисабон, са представители на гражданите на ЕС. Последните европейски избори се провеждаха през м. юни 2009 г.

Общият брой на депутатите не може да превишава $750 + 1$ (председателя на ЕП). В момента членовете на Европейският парламент (от 27 страни членки) през неговия VII мандат са 748. Лисабонският договор определя минималния (6 депутати) и максималния (96 депутати) праг на броя на членовете на ЕП от една държава членка. Предвижда се системата на разпределение на местата в ЕП да бъде преразгледана преди мандата, започващ през 2014 г. предвид евентуалното разширяване на ЕС.

Европейският парламент официално е ситуиран в Страсбург, Франция, макар че евродепутатите провеждат там пленарна сесия в рамките на една

седмица всеки месец. Останалите 3 седмици от месеца те пребивават в Брюксел. Генералният Секретариат, т.е. административните офиси на Парламента, се намират в Люксембург.

Дейността на ЕР е разделена на две фази: а) подготовка на пленарните заседания (сесии) - това става на заседания на специализираните постоянни парламентарни комисии и политически групи и б) провеждане на самите парламентарни сесии, където депутатите гласуват съответни решения.

Три са основните групи задачи (функции) на ЕП:

- Парламентът *взема съвместни решения* със Съвета (co-legislation), покриващи различни политически области, при зачитане правото на законодателна инициатива на Комисията;
- Парламентът *осъществява демократичен контрол* (supervision) върху европейските институции, най-вече върху дейността на Комисията (в т.ч. одобрява състава на Комисията, но може и да оттегли доверието си от нея (motion of censure), да я бламира).
- Съвместно със Съвета *одобрява годишния бюджет* на ЕС, който не може да влезе в сила без подписа на председателя на ЕП. Двете институции следят и за начина на изразходване на бюджета през годината.

Освен своите формални правомощия по законодателството, Европейският парламент може да упражни силен и авторитетен демократичен контрол чрез необвързващи резолюции и изслушвания по текущо приложение на европейски политики на заседания на парламентарни комисии, в това число и чрез различни форми на комуникации с медиите. Контролната функция на ЕП се отнася както до Комисията, така и до Съвета. Комисарите са длъжни да отговарят на зададените въпроси от евродепутатите. Освен това ЕП осъществява мониторинг върху работата на Съвета - депутатите имат право да задават въпроси и на Съвета и да очакват отговор в рамките на сесията, където може да се разгърне дебат. Парламентът също дава ход на петиции от граждани, във връзка с които може да се съставят анкетни комисии за проучване на даден въпрос.

Ето някои факти за ЕП: 1) Всеки евродепутат има от 1 до 3 асистенти, разпределени към 7 политически групи, всяка от която разполага със свой персонал; 2) Около 7 000 служители работят в ЕП, ползвайки 23-те официални езика, като доминиращата част от тях са с национална принадлежност, както следва: Белгия (955), Франция (852); Италия (703); Германия (656) и Испания (503); 3) 20 са специализираните комисии на ЕП; 2 под-комисии и една ad hoc комисия по специфична законодателна зона; 4) 36 делегации, поддържащи отношения между ЕП и други национални парламенти в света. Тези числа са валидни за 2010 г. (Caroline De Cock, 2010).

Членовете на Европейския парламент имат солидна политическа биография. Повечето от тях са бивши депутати от националните парламенти на страните-членки (около 30 %) или бивши министри и др. висши администратори (около 15 %), както и заемащи държавни постове на по-ниски равнища. Около 1/3 (35 %) са жени. Друга значителна част от евродепутатите са лидери и членове на ръководствата на национални политически партии, бивши евро-комисари, кметове и пр. Определена, макар и по-малка част от състава на ЕП, са бивши съдии, синдикални лидери, изявени журналисти, адвокати, академични личности. Има някои членове на ЕП, които са бивши асистенти на евродепутати. След 2004 г. няма евродепутати, които са повторили мандата си, с изключение на някои персони от Обединеното кралство и Ирландия. (Caroline De Cock (2010)).

Във връзка с дейността на ЕП лобистите говорят за феномена "германо-френска връзка", а някои добавят към нея и Италия (The French, German or Italian Connection). Германо-френската връзка доста често се обсъжда не само в коридорите на ЕП, но и коридорите на Комисията. Става дума за своеобразен картел от страна на тези две големи държави, които сякаш определят (в единство или противоборство) в крайна сметка европейските решения. Макар всяка държава да има важна роля в европейския законодателен процес, представителите на Германия и Франция често предрешават съдбата на важни европейски решения. Към тези две страни с решаваща роля за европейските политики понякога се намесва и Италия, поради особено силната национална спойка (някои я определят като вид химия) между представителите на италианския контингент в ЕС. Всичко това се отчита от лобистите в ЕП.

Как се разпределя времето на депутатите? Казахме по-горе, че една седмица от месеца евродепутатите прекарват в Страсбург, а до 3 седмици - те работят в Брюксел като времето им се разпределя в участие (присъствие) на парламентарни сесии, заседания на постоянни парламентарни комисии, заседания на политически групи и др. Понякога те пътуват и в други страни в качеството им на членове на различни делегации. Два дни от всяка седмица те прекарват в родната страна, където се срещат със своя електорат.

Евродепутатите са членове на една от 7-те политически групи (или са независими). Но в същото време те са членове на делегацията от депутати на своята страна. Тези две принадлежности понякога могат да доведат до конфликти при гласуването, произтичащи от обстоятелството, че ръководството на политическата група изисква партийна дисциплина във връзка с единно гласуване по определен проблем, но това понякога е в противоречие на националната принадлежност на депутата, ако проблемът засяга националните интереси на неговата страна. Седемте политически групи, в които са организирани евродепутатите, в идейно отношение варират от профедералистски настроени до евро-скептици, от екстремно ляво - до крайно дясно. Освен в

политически групи, те са организирани и в национални делегации, което в някои случаи противопоставя двата принципа на тяхното поведение: национална солидарност и партийна лоялност. При големите по размер делегации на Франция, Обединеното кралство и Германия това противоречие се усеща силно.

Политическите групи в ЕП са следните: 1) Група на Европейската народна партия (християндемократи); 2) Група на Прогресивния алианс на социалистите и демократите в ЕП; 3) Група на Алианса на либералите и демократите за Европа; 4) Група на Зелените / Европейски свободен алианс; 5) Европейски консерватори и реформисти; 6) Конфедеративна група на Европейската обединена левица - Северна зелена левица; 7) Група "Европа на свободата и демокрацията". Най-голяма в момента (2012 г.) е групата на ЕНП (270 депутати), а след нея - депутатите от ПЕС (187 души).

Постоянните комисии в Европейския парламент са 20 на брой. По-важните от тях са: по външни работи, развитие, бюджети, международна търговия, икономически и парични въпроси, заетост и социални въпроси, околна среда, обществено здраве и безопасност на храните, промишленост, изследвания и енергетика, транспорт и туризъм, земеделие, култура и образование, правни въпроси, граждански свободи и др. Специални комисии се създават по проблемите на организираната престъпност, корупцията и прането на пари, по проблемите на финансовата, икономическа и социална криза и др. Парламентарните комисии заседават веднъж или два пъти в месеца. Заседанията им са публични. Там се формулират поправки и допълнения към законодателните предложения на Комисията; вземат се решения за създаване на под-комисии, на временни комисии по даден специфичен проблем.

С какви права разполага членът на ЕП? Евродепутатът може:

- да отправя въпроси към Комисията и към Съвета (устно или писмено). Добре е да се знае, че присъствието на депутатите по време на пленарните сесии е доста оскъдно - освен във времето за гласуване. Писмените въпроси имат за цел да впишат определени проблеми в архив, т.е. да бъдат регистрирани.
- да прави предложение за резолюция или писмена декларация. Направените предложения рядко прерастват в доклад на Комисията, но позволяват на депутатите (понякога инспирирани от лобисти) да вдигнат шум около даден проблем;
- да внася поправки към даден текст (законодателно предложение на Комисията)
- да обясня своя вот (при финалното гласуване на регулативен текст) в рамките на пленарна сесия. Това действие може да е с ограничен ефект, ако председателят на парламента реши да даде право на обяснение след самия вот, когато залата е почти празна.

- да зададе въпрос относно начина на ръководство на парламентарната дейност;
- да внася предложения по процедурата (по процедурни правила);
- да повдига процедурен въпрос (point of order) в рамките на 1 минута;
- да обяви даден въпрос за недопустим за обсъждане;
- да направи персонални изявления (personal statements);
- да внесе предложение за изменение на текст - в качеството си на член на Политическа група или чрез подписка на 40 депутати (5 % от всички членове). 40 депутата могат също да номинират кандидати за ключови постове в ЕП (Председател, зам. председател, квестор, омбудсман);
- да изиска проверка на гласуването;
- да се противопоставя на приемане на доклади без дебат;
- да участва в реализацията на "блокиращ вот" (чрез серия действия).

Председателят на Европейския парламент се избира от средите на номинираните от страна на Политическите групи или от група, включваща 40 депутата. Изборът изисква абсолютно мнозинство и мандатът на председателя е за 2 години и половина. Той ръководи цялостната дейност на ЕП, има **14 зам. председатели** и представлява ЕП при тържествени случаи, церемонии, международни събития. Със своя подпис Председателят на ЕП въвежда бюджета в сила (в действие). Съвместно с председателя на Съвета на ЕС той участва в приемане на всички европейски решения чрез процедурата "съвместно вземане на решения". Председателят на ЕП ръководи Конференцията на председателите (на политическите групи и двама независими) и на Бюрото на ЕП; ръководи парламентарните делегации при срещите за преговаряне със Съвета (във фазата на трето четене); присъства на срещите на Европейския съвет (поне 4 пъти годишно). В своята дейност той е подпомаган от Кабинет, състоящ се от около 20 служители. *Полезен съвет за лобистите:* Комисията определя коя парламентарна комисия е подходяща да обсъди дадено нейно законодателно предложение, но в крайна сметка, председателят определя коя да е комисията, поради което неговата фигура е особено важна.

Конференцията на председателите заседава най-малко два пъти в месеца при закрити врати. На тези срещи се обсъждат въпроси от типа: а) къде да бъде разпределен даден проект за решение - на кои депутати, комисии или делегации; б) има ли нужда от съвместни заседания на различни комисии; в) кой да изготви доклад по предложението; г) какъв да е дневният ред на пленарните сесии (заседания).

Дневният ред на парламента се определя на базата на годишен календар, график, изготвен по предложение на Конференцията на председателите. Лобистите са запознати с този календар и с предстоящите въпроси за обсъждане. Календарът съдържа дните (датите) на 12-те четиридневни сесии в

Страсбург и допълнителните двудневни сесии в Брюксел; двете седмици от всеки месец, определени за заседания на парламентарните комисии и на интерпарламентарните делегации; седмицата в рамките на всеки месец, когато се провеждат срещите на политическите групи; четирите седмици в годината, в които евродепутатите са изключително на разположение на гражданите от техния избирателен район в родината. Информацията, която се съдържа в календара, ориентира лобистите кога и къде даден евродепутат може да бъде намерен за евентуална среща.

След избора на председател на ЕП и неговите заместници, парламентът избира **6 квестори** за период от две години. Квесторите отговарят за административните и финансови въпроси, свързани с евродепутатите и условията за тяхната дейност - офиси, сигурност, услуги, оборудване, транспорт. Те са членове на Бюрото. Квесторите са служителите, които осигуряват баджове за достъп до сградата на ЕП, те контактуват с евродепутатите по различни поводи, поради което лобистите се стремят да ги познават лично. **Бюрото**, от своя страна, включва Председателя на ЕП, 14-те му заместници и 6-те квестори (без право на глас на заседанията). Председателят на ЕП има решаващ глас на тези заседания - 2 пъти месечно. Функциите на Бюрото покрива административни и финансови отговорности като: назначава Генерален секретариат; занимава се с организационни въпроси - персонал, организиране на срещи, изслушвания, дейности по финансиране на европейските политически партии, по подготовка на позиции и всякакви други въпроси за финансови разходи.

Ще разгледаме по-подробно работата на **постоянните комисии на ЕП**. Почти всеки член на ЕП (МЕР) е член или заместник на една или няколко комисии. В момента те са 20 на брой и всяка е специализирана в определен сектор. В комисииите се изготвят досиета, релевантни на съответния сектор, които да бъдат оповестени на пленарните заседания. Постоянните комисии са с различна тежест - като степен на престиж и авторитет, както и като размер. Членството в комисииите се определя от Политическите групи (разбира се като се отразяват и предпочитанията на членовете). Комисииите заседават два пъти месечно в Брюксел в рамките на няколко дни, след което следва пленарна сесия в Страсбург (има и извънредни заседания). Освен постоянни, има и временни комисии, които подновяват своя мандат на 12 месеца (напр. Комисия по климатичните промени). Членството в комисииите е основно и по заместване (*substitutes and full members*). Заместниците имат пълни права за изказване и могат да гласуват вместо пълноправните членове, когато те отсъстват (а това се случва не рядко).

Всяка постоянна комисия на ЕП има председател и 4 заместник-председатели. Председателят на комисия е влиятелна фигура, тъй като оформя дневния ред на заседанията на комисията, прави изказвания по време на

пленарната сесия във връзка с гласуването по чувствителни въпроси и представлява парламентарната комисия на срещите на Конференцията на председателите; осъществява външни контакти от името на комисията. Определянето на председателя става с гласуване по метода на д'Ондт за пропорционално представителство с оползотворяване на всички подадени гласове.

Всяка постоянна парламентарна комисия разполага с *координатори*, излъчени от политическите групи. Координаторът е говорител на съответна политическа група в постоянната комисия, а освен това координаторите решават кой да е докладчик по даден въпрос (законодателно предложение). Координаторите оказват помощ на докладчиците (както и на докладчиците в сянка), дават препоръки по докладването и гласуването, решават кои заместници могат да гласуват при отсъствието на "пълните членове". Дейността на всяка постоянна комисия се подпомага от Секретариат и от политическите съветници на различните политическите групи.

Работата на евродепутатите в постоянните комисии е изключително важна за подготовката на пленарните сесии. Предложенията на Европейската Комисия (за директиви и регулации) се разглеждат именно на заседания на специализираните парламентарни комисии, където към проекта на регулативния текст могат да се направят поправки и допълнения. По всяко законодателно предложение има водеща парламентарна комисия, а понякога е възможно по едно предложение да се търси мнението на няколко комисии. На практика, дадена Генерална дирекция на Комисията насочва своя проект за решение (draft) към една конкретна комисия (респ. може да изиска компетентно мнение от друга комисия) по съответен проблем, подлежащ на нормативна регулация. Изборът на генералната дирекция за компетентна комисия може да бъде оспорен от Конференцията на председателите (на постоянните комисии). Ако не се оспори - върху първоначалната версия на решението (draft one-initiative reports) се оформят съответни доклади. *Полезен съвет към лобистите* в тази връзка е да насочат своите основни усилия и внимание върху парламентарните комисии, защото именно там евродепутатите изработват позиция по конкретно законодателно предложение. Участвайки в работата на комисиите, депутатите се нуждаят от експертната помощ на лобистите преди техните политически групи да решат как ще се гласува по проблема по време на пленарната сесия

Ролята на докладчика в работата на постоянните комисии е решаваща. Докладчикът (rapporteur) е депутат, отговорен за изготвяне на доклад, отразяващ поправките, направени от постоянната парламентарна комисия по законодателното предложение на Комисията. По-горе споменахме, че освен основната парламентарна комисия по даден проект, свое мнение дават и други парламентарни комисии. Депутатът, който оформя мнението, становището на вторична по значение комисия по даден проблем (Draftsmen) съ-

що има значение за окончателното оформяне на законодателния текст. Изборът на докладчик по даден проблем в рамките на определена комисия се подчинява на сложна система от правила, според която всяка политическа група получава съответна квота от възможности. В този процес участват координаторите на постоянната комисия от различните политически групи и нейното ръководство. Не бива да се подценява и обстоятелството кои евродепутати са експерти в дадена област и респ. имат потенциал, капацитет да бъдат добри докладчици. По отношение на докладите във връзка с годишния бюджет, всяка политическа група разполага със съответни компетенции на ротационен принцип. Специфичен момент в работата на комисиите на ЕП е, че освен определянето на докладчик (от дадена политическа група), останалите групи определят свои **докладчици в сянка**, които паралелно на основния докладчик, макар и неформално, обсъждат направените поправки по законодателното предложение.

Какви са функциите на докладчика?

- Да подготви първоначалната дискусия по проблема (обект на предложението за решение): да представи първоначален текст с предложените поправки; да осигури гласуване на препоръките във връзка с направените поправки от страна на евродепутатите.
- Да представи (произнесе) доклада на пленарна сесия;
- След приключването на "първо четене" при законодателната процедура за съвместно вземане на решения, да изготви вариант на законодателния текст за "второ четене" и да участва в съгласуването на този текст с другите европейски институции, когато се налага.
- Докладчикът решава как да се разпределят във времето дейностите по доклада.

В своята дейност докладчиците се подпомагат от персонала на постоянната парламентарна комисия, от своите собствени асистенти, от политически съветници към групите и не на последно място - докладчиците се подпомагат от лобисти! Затова лобистите се стараят не само лично да познават докладчиците, а да ги направят свои съюзници, защото те (както и докладчиците в сянка) имат решаващо значение за движението на законодателното предложение.

Лобистите трябва да знаят кои са комисиите, тяхното ръководство (шеф, бюро и секретариат), състав (размер); какво е политическото присъствие (европейските партии) в дадена комисия. Фигурата на докладчика по интересуващ лобистите проблем е изключително важна, защото съставът на цялата комисия трудно може да бъде повлиян, но една персона - значително по-лесно. Евродепутатът-докладчик има задължението да изготви резолюция по проекта за решение на Комисията, която да бъде одобрена от мнозинството в комисията, а в следствие и в пленарната зала. За да изготви проекто-

резолуцията докладчикът трябва да вземе мнението на заинтересовани страни по проблема. Затова лобистите се срещат с тях и им предлагат становища на заинтересованите страни - организации, фирми, които те обслужват.

Всеки евродепутат е обикновено член (или заместник член) на поне една делегация за сътрудничество с други части на света - най-вече с националните парламенти на страните извън ЕС - САЩ, Китай, Индия и пр. Предизвикателство представлява членството в делегации за сътрудничество със страни-кандидатки за членство в ЕС, напр. Турция, Сърбия и др. Делегациите се срещат веднъж или два пъти в годината. Всяка делегация има свой председател и заместник-председател. Евродепутатите от съответната държава членка на ЕС трябва да обмислят и анализират въпроса - от членството в кои делегации има нужда страната им; кои държави ги интересуват като източник на инвестиции, енергия и пр.

Всеки евродепутат имат право да наеме най-малко двама (или повече) **асистенти**, които да му помагат в поддържането на неговия офис или в техническо отношение. Става дума за добре платени политически експерти (policy assistants), които са базирани в Брюксел или в родината на депутата. Асистентите са обикновено млади хора, току що завършили престижни университети. Малко са тези от тях, които се задържат на тази длъжност повече от 5 години и се прехвърлят към друг евродепутат след изтичане на парламентарния мандат. Асистентите придружават евродепутата в неговите служебни пътувания (командировки) или стоят в неговия офис, поддържайки кореспонденцията му и изпълнявайки други задачи, които им възложи. Най-подходящото време за контакт на лобистите с асистентите е времето, когато се провеждат пленарните сесии, защото когато шефовете им заседават, асистентите са свободни, в т.ч. открити за комуникации с лобистите.

С какво се занимават асистентите на евродепутатите:

- Подготвят различни досиета (policy and political dossiers) често на основата на солидни изследвания;
- Извършват логистични и административни дейности - осигуряват самолетни билети, изпълняват поръчки, придружават посетители в ЕП, уреждат срещи с чиновници от Комисията или лобисти
- Поддържат отношения с избирателите на депутата от неговия изборен район.
- Водят кореспонденцията му - отговарят на имейли, въпроси, писма.
- Изготвят варианти на статии, прес-съобщения, поправки на предложения, парламентарни въпроси и пр.
- Явяват се на предварителни срещи с лобисти и други заинтересовани страни (stakeholders) в качеството на своеобразен филтър (gatekeeper)

с преценката си доколко си струва техният шеф да контактува с някой или не.

Лобистите отчитат ключовата роля на асистентите за успешни влияния върху евродепутатите, защото те поддържат пощата на депутата и могат да изтрият писмо, адресирано до него или да прекъснат даден контакт. Асистентите добре познават претрупания график на своите шефове и не биха ги занимавали с маловажни неща. Затова обръщенията на лобистите към тях трябва да са добре обмислени, ясно структурирани и разбираеми, кратки, с ясен език. Или с други думи, на асистента трябва да се предложи кратък и добре аргументиран текст (във връзка с конкретен проект за европейска директива или регулация), който неговият шеф-евродепутат директно да използва в своята работа като свой, като изразяващ неговото мнение и позиция. Между асистентите и лобистите често се установяват доверителни отношения на взаимно изгоден достъп до информация, до документи, до друг персонал и колеги. Лобистът полага много усилия, за да накара асистента да го възприеме като полезна фигура за своя шеф, да го предразположи за взаимно изгодни контакти. Ето някои факти: Около 50 бивши асистенти са станали евродепутати! Някои асистенти работят на половин работен ден, а останалата половина се занимават със собствена консултантска дейност. Това е разрешено, но трябва да е оповестено в специален публичен регистър за финансовите интереси на асистентите, за да не се допусне консултиране на клиент, чиито интереси са противоположни на интересите на евродепутата.

Членовете на ЕП са организирани в **7 политически групи** съобразно своите политически предпочитания - от крайно лявото до крайно дясното, от про-федералисти до евро-скептици. Няколко са правилата за създаване на политическа група: а) най-малко 25 депутата от поне ¼ от страните-членки (което означава от 7 страни (Rules of Procedure); б) не е задължително групата да се състои от привърженици само на една политическа партия, но все пак членовете ѝ трябва да споделят сходна политическа идеология. На европейско равнище функционират няколко **европейски партии**: Европейска народна партия (ЕНП), Партия на европейските социалисти (ПЕС), Европейска зелена партия, Партия на европейските либерали и реформисти. Европейските политически партии са своеобразни мрежи, обхващащи идеологически сродни национални партии и техните представители. Повечето от евродепутатите са обвързани с посочените европейски партии, но има и независими членове на ЕП, които не принадлежат на никоя политическа група. Вече формирана, политическата група може да получава субсидии и да си гарантира места в постоянните комисии, включително квоти за лидиращи позиции. Политическите групи организират свои заседания една седмица преди пленарната сесия, както и в рамките на пленарната седмица. Освен това те инициират семинари по основни принципи на тяхната дей-

ност. Тяхната дейност се подпомага от съответен персонал, най-вече от политически съветници (political advisors).

Броят на **политическите съветници** зависи от големината на политическата група. Напр., ЕНП разполага с 270 души персонал (политически съветници и др.), а по-малките групи - с около 30. Големите политически групи разполагат с няколко съветници, прикрепени към всички постоянни парламентарни комисии. Малките групи са подпомагани от политически съветници само в определени комисии. Голяма част от политическите съветници са наети за определен период от време, а не на постоянен трудов договор. Те се назначават от европейските партии без открита система на конкуренция, а с препоръки. Политическите съветници са ситуирани в Брюксел и пътуват за сесиите в Страсбург само когато въпросите на обсъждане са от тяхната компетентност.

Конкретните занимания на политическите съветници са следните: а) следят процесите, които се развиват вътре в парламентарните комисии; б) подготвят дискусиите и набавят основна информация за срещите на политическите групи; в) оказват помощ за формулирането на позицията на групата преди пленарната сесия; г) грижат се за осигуряване на физическото присъствие на депутати в случаите, когато това е особено необходимо; д) поддържат контакти с национални партии, с европейски комисари, принадлежащи към тяхната политическа идеология, както и контакти с други организации; е) срещат се с лобисти и външни политически консултанти. Лобистите са силно заинтересовани от поддържане на личен контакт с политическите съветници. Вярно е, че основна роля за оформяне на позицията по даден проблем в рамките на постоянната комисия е на докладчика, но съветниците подпомагат докладчика в неговата работа. Политическите съветниците отделят много време за подготовка на досиета и се нуждаят от добре формулирани и солидни аргументи - особено по технически въпроси, които им се предоставят от лобистите.

В ЕП са създадени и функционират така нар. **интер-групи**, които са неформални групи от евродепутати, принадлежащи към различни политически групи. Около 20 на брой са официално регистрираните крос-партийни интергрупи, обединени около проблеми като: защита на хората с увреждания, защита на животните, анти-расизъм и пр., както и около 20 не-регистрирани формирания като напр. "Групата на Кенгуруто", която защитава свободата на придвижване на територията на Съюза. Лобистите участват в срещите на тези групи, и дават своя експертен принос в дискусиите по съответни проблеми.

Други неформални политически мрежи, в които участват евродепутати, са така нар. **бизнесфоруми**. Според Кристиан дьо Фульо, председател на Асоциацията на акредитираните лобисти към Европейския парламент в Брюксел (в последствие прераснала в Асоциация на акредитираните лобисти

в Европейския съюз (AALEP), тези бизнес форуми са крос-партийни групи от евродепутати от различни националности и корпоративни лобисти. Дневният ред на тези неформални обединения е изцяло контролиран от лобисти, работещи за големи компании, които финансират провеждането на срещите. Техният неформален характер ги избавя от парламентарен контрол и от задължението да се подчиняват на определени регулации. Бизнес форумите избягват и режима на регистрация, което прави тяхната дейност непрозрачна. Не е ясен и техният брой. Знае се само, че по-важните индустрии и бизнес-сектори са създали свои бизнес форуми, а те покриват предметно софтуерна индустрия, телекомуникации, финансови услуги, енергетика, фармацевтика, автомобилостроене и пр.

Макар да е неформална мрежа, всеки бизнес форум има свое ръководство, което координира действията си с ръководството на специализираните парламентарни комисии. На своите срещи бизнесфорумите често произвеждат различни материали във връзка с бъдещо европейско законодателство (position papers on policy and legislative issues); организират се конференции, дават се вечери, на които евродепутати и еврочиновници се обвързват около определени бизнес проблеми. Г-н дьо Фульо дава някои красноречиви примери за особено влиятелни бизнес форуми. Форумът по автомобилни въпроси (Forum for the Automobile and Society) обединява интересите на големите автомобилни компании BMW, Volkswagen, Ford, Toyota, Michelin и сам се определя като "мозъчен тръст" за тези, които се интересуват от въпроси за автомобилите, а тези въпроси стават впоследствие законодателни приоритети. Мисията на друг бизнес форум "Европейската Интернет фондация" (European Internet Foundation) е "оказване на подкрепа на евродепутатите в техните усилия да създадат политики и регулации, релевантни на интернет-революцията". Друга политическа мрежа е Европейският парламентарен форум за финансови услуги (European Parliamentary Financial Services Forum), за чиято дейност няма информация, защото не е официално регистриран. Липсата на прозрачност на дейността на бизнес форумите предизвиква основателни тревоги поради подозрения за ощетяване на общия европейски интерес.

4. Други европейски институции

Освен институционалния триъгълник, който е подложен на основен лобистки натиск, лобистите са запознати с дейността и на други европейски институции, които също се намесват в законодателния процес, макар тази намеса да е ограничена, при това в специални области. Става дума за консултативни органи като Европейския икономически и социален комитет и

Комитета на регионите, Съдът на Европейския съюз, Европейската централна банка, Сметната палата, Омбудсман и др.

Съдът на Европейския съюз не може да бъде директно подложен на лобистки натиск, тъй като той не е част от законодателния и административен процес. Но ако не си успял в лобирането си пред Комисията, Съвета и ЕП, ти можеш да насочиш усилията си към Съда, за да оспориш дадени техни решения и проблемите отново да се върнат за ново разглеждане в Комисията. Съдът на ЕС се състои от Съд, Общ съд и специализирани съдилища. Съдът, базиран в Люксембург, отговаря за това - европейското законодателство да се тълкува и прилага по един и същи начин в страните-членки. Съдът се състои от по един съдия от всяка държава членка и е подпомаган от генерални адвокати. Съдът на Европейския съюз се произнася в съответствие с Договорите по искове, подадени от държава-членка, от институция или от физическо или юридическо лице. Той представя преюдициални заключения по искане на националните съдилища относно тълкуването на правото на Съюза или относно действителността на актове, приети от институциите (Вж. Шикова, И. 2011).

С влизането в сила на Лисабонския договор **Европейската централна банка** получава статут на институция на ЕС наравно с Европейския съвет, Парламента, Съвета, Комисията, Съда и Сметната палата. Основната цел на ЕЦБ е да поддържа стабилността на цените. Тя има изключителното правомощие да разрешава емитирането на еврото. Европейската централна банка е независима при упражняването на своите правомощия и при управлението на своите финанси.

Сметната палата осъществява одит на финансите на ЕС. Тя се състои от по един член от всяка държава членка, които се назначават за срок от 6 години. Функциите на Сметната палата са следните (Шикова, И. 2011): а) проверява отчетите за всички приходи и разходи на ЕС; б) проверява дали приходите са събрани, а разходите са извършени правомерно; дали управлението на финансовите средства е добро; в) изготвя годишен доклад след приключване на всяка бюджетна година. Сметната палата подпомага Европейския парламент и Съвета при упражняване на тяхната контролна функция по отношение изпълнението на бюджета.

Европейският икономически и социален комитет (European Economic and Social Committee, EESC) и Комитетът на регионите (Committee of the Regions) са двата много важни **консултативни органи на европейско равнище**, които имат пряко отношение към лобирането в ЕС. Седалищата и на двата консултативни органи е в Брюксел. Те предоставят своите експертни мнения във вид на становища на основните институции на ЕС във връзка с европейското законодателство.

Ролята на **Европейския икономически и социален комитет** е да осигури мост между институциите на ЕС и "организираното европейско гражданско общество". Организациите-членове на ЕИСК представляват широк кръг от икономически, социални и културни интереси, участвайки в структуриран диалог с евроинституциите в следните три групи: а) работодатели, б) работници и в) други интереси - на земеделски стопани, потребители, защитници на околната среда, младежки, женски и др. неправителствени организации. На уебсайта на ЕИСК могат да се видят всички становища от 1990 до момента; информация за членовете на комитета и пр.

Европейският икономически и социален комитет в настоящия си петгодишен мандат (2010-2015 г.) се състои от 344 членове от 27-те държави членки на ЕС. Националните поделения (клонове) на ЕИСК са конструирани от различен брой членове - от 5 до 24 членове (групи организирани интереси). Икономическият и социален съвет в България се състои от 12 членове, представляващи организирани групови интереси на работодатели, синдикати и организации на гражданското общество. От страна на работодателските организации в него участват представители на Българска стопанска камара, Асоциация на индустриалния капитал в България, Конфедерация на работодателите и индустриалците в България и др., от страна на синдикатите - КНСБ и КТ "Подкрепа, от организациите на гражданското общество: Национален съюз на трудово-производителните кооперации в България, Съвет на българските аграрни организации, Централен кооперативен съюз, Независим съюз на потребителите в България, Съюз на инвалидите в България и други. Специфично за България (и за други европейски страни) е разграничението между "социален диалог" (който се осъществява в рамките на Тристранния съвет за социално сътрудничество) и "граждански диалог" (който се реализира в Икономическия и социален съвет). 12-те членове на ЕИСК от България са както следва: а) от групата на работодателите: Божидар Данев, Милена Ангелова, Любомир Хаджийски, Лена Русенова, Георги Стоев; б) от групата на наемните работници: Пламен Димитров, Иван Кокалов, Димитър Манолов, Веселин Митов; в) от групата на гражданския сектор: Лалко Дулевски, Диляна Славова, Пламен Захариев.

Комитетът на регионите е консултативен орган, който представлява местните и регионалните власти в Европейския съюз. Основните европейски институции (Комисията, Съветът и Европарламентът) са задължени да се консултират с този орган - с неговите доклади и становища, когато изготвят законодателство по въпроси, касаещи местните и регионални администрации (напр. относно околна среда, образование, обществено здравеопазване или политики на заетост). В момента Комитетът на регионите се състои от 344 членове (и още толкова заместник-членове) от всички 27 държави членки на

ЕС. Членовете и техните заместници се назначават за 4 години и се номинират от съответните европейски държави.

Съгласно Лисабонския договор Европейската Комисия трябва да се консултира с местните и регионални органи и техните асоциации на територията на ЕС още когато решава какви проблеми да включи в европейския дневен ред. След като изготви законодателно предложение, Комисията отново трябва да се консултира с Комитета на регионите, ако предложението се отнася за политически области, които засягат пряко местните и регионални органи.

Броят на членовете на Комитета на регионите от всяка държава-членка е пропорционален на нейното население. Това са регионални и местни политици (областни управители, общински съветници, кметове и др.), представляващи целия спектър от дейности на регионалните и местни власти в ЕС. Българската делегация в Комитета на регионите се състои от 12 члена и се ръководи от Красимир Мирев, председател на Националното сдружение на общините в България. Членовете и заместник-членовете на Комитета на регионите от българска страна са следните: а) *членове*: Красимир Мирев (кмет на Търговище), Хасан Азис (кмет на Кърджали), Владимир Кисьов (общински съветник в София); Владимир Москов (кмет на Гоце Делчев); Детелина Николова (кмет на Добрич), Златко Живков (кмет на Монтана); б) *заместник членове*: Ахмед Ахмедов (кмет на Цар Калоян), Иван Аспарухов (кмет на Мездра), Станислав Благов (кмет на Свищов), Малина Лазарова (съветник в Столична община), Красимир Костов (кмет на Шумен), Емил Найденов (кмет на с. Горна Малина). Националното сдружение на общините в Република България се занимава с лобиране чрез Комитета на регионите. Комитетът предоставя форум за срещи на организациите на местните и регионални власти, за конференции и кръгли маси, на които представителите могат да получат информация за различни европейски проекти, по които да кандидатстват.

Чрез Комитета на регионите различните региони, градове и местни власти имат възможност чрез своите представители да участват в процеса на вземане на решения в ЕС. Една от основните цели на КР е да засили икономическата и социалната сплотеност на държавите членки. Това е най-младата от институция на ЕС, чието участие в европейския политически процес се базира на **принципа на субсидиарност**. Другите два основни принципа, залегнали в работата на КР, са сближаване и партньорство. Принципът на субсидиарност предполага, че в държавите членки на ЕС решенията трябва да се вземат на възможно най-близкото до гражданите ниво. Според този принцип, основните европейски институции не бива да се ангажират с решаването на задачи, които са от компетенциите на национални, регионални и местни администрации.

Представителствата (представителни офиси) на местните власти в Брюксел разполагат с пряк достъп до информация за стартиране на европейски програми и проекти. Членството в Комитета на регионите дава възможност за събиране на информация по предстоящи законодателни и други предложения на Комисията, които ще се обсъждат в Европейския парламент и в Съвета, информация за европейски програми и финансиране, по които може да се кандидатства в полза на съответен регион. Лобирането чрез консултиране от страна на КР се изразява в изготвените от него препоръки (становища) и резолюции, които адресира до Комисията, ЕП и Съвета, при определянето на политики в областта на икономическата интеграция, транспортни, енергийни и комуникационни мрежи, здравеопазване, образование, култура, заетост, социална политика и околната среда. Чрез тези становища могат да се защитят съответни регионални и местни интереси в конкретна предметна област на европейско равнище.

В заключение, професионалистите, които се занимават с лобиране на равнище Европейски съюз, трябва да са отлично запознати с европейските институции - с тяхното предназначение, същност, структура и функции, за да могат да упражнят ефективно влияние върху тях и техните решения в полза на клиентите (организираните интереси), които представляват.

V. КАК ДА ЛОБИРАМЕ В БРЮКСЕЛ?

Изкуството на лобиране в ЕС се изразява в умението да постигнеш съгласуване на различни интереси - на политическите власти (общия, публичния интерес), на бизнеса (частни интереси) и на обществото (гражданското общество, граждански интереси) в демократични условия.

За да си ефективен в лобирането, ти първо - трябва да си запознат с нормативната рамка, в която да разположиш своите лобистки усилия; второ - трябва да си наясно със спецификата на различните правни актове в ЕС и законодателните процедури, чрез които се изготвя европейското законодателство. И трето, едва тогава ти ще си в състояние да приложиш правилните техники и инструменти за влияние върху тези, които вземат европейските решения в полза на твоя клиент (организация, корпорация и пр.).

1. Нормативна рамка на лобистките дейности

Нормативната рамка за упражняване на лобистките дейности включва юридически (задължителни) и етически (препоръчителни) правила за поведение на лобистите. Тези правила се отнасят до регистрацията и акредитацията на лобистите и етичните кодекси, с които те трябва да съобразяват своето поведение при контактите си с европейски политици и администратори.

Първото нещо, което трябва да направиш, за да лобираш в ЕС, е да получиш акредитация, легален достъп до сградите на европейските институции. Това означава да изпълниш определени формални изисквания, които очертават кое е разрешено и кое забранено при осъществяването на лобистки дейности. Достъпът до сградите се осигурява чрез баджове, които се предоставят срещу: име, наименование на фирмата, организацията, за която работиш, причината, поради която искаш достъп и други данни.

На 23 юни, 2011 г. Европейската Комисия и Европейския парламент вземат съвместно решение за създаване на **общ публичен регистър** (Public Transparency Register), който да обхваща всички заинтересовани групи и персони, желаещи да влияят върху европейските публични дела. Новият регистър идва на мястото на регистърът, създаден от Комисията 2008 г. Неговият уебсайт е <http://europa.eu/transparency-register>.

С този акт се прави решителна стъпка към разширяване демокрацията на участие в Европейския съюз. Информацията, която се изисква от регистриращите се, е по-голяма по своя обем от преди и включва някои нови данни, а именно: колко на брой лица е наела организацията, за да се занимават със затыпничество; от кои законодателни предложения се интересуват; сумата на

получените европейски средства до момента. С включването си в регистъра, организацията се ангажира със спазването на Общ кодекс за поведение (Common Code of Conduct) и съответни правила за етично поведение. Към общия регистър (на Комисията и Европейския парламент) за прозрачност на представителите на интереси все още не се е присъединил Съветът като част от "институционалния триъгълник" в ЕС.

В резултат на тези усилия в момента в Брюксел има обща система за акредитация на лобистите в ЕС, както на тези, които искат достъп до сградата на Европейския парламент, така и до сградите на Комисията. Това обяснява решението на **Асоциацията на акредитираните лобисти в Европейския парламент (AALEP)** от 2011 г. да се разшири, обхващайки и желаещите за достъп до Комисията. В момента на равнище ЕС действа една професионална асоциация на лобистите и това е **Асоциация на акредитираните лобисти в Европейския съюз**. (Association of Accredited Lobbyists to the European Union"; www.aalep.eu). Президент на Асоциацията е Кристиан Д. дьо Фульо (Cristian D. de Fouloy) - ветеран в лобирането с френско-американски произход, бивш Вашингтонски лобист.

Как се стигна дотук? Предисторията на процеса по предоставяне на регулиран достъп на лоби групи до европейските институции стартира през 2001 г., когато Европейската комисия разработва **Бяла книга за Европейско управление** (White Paper on European Governance), предлагаща неформални принципи и правила, които да организират взаимодействието и диалога между европейските институции и европейското гражданско общество. Тези правила не са задължителни, а доброволни и разчитат на саморегулацията. След това през 2002 г. се появяват базираните на Бялата книга **"Общи принципи и минимални стандарти за консултации със заинтересованите групи по интереси"** (General principles and minimum standards for consultation of interested parties), които започват да се прилагат от 2003 до момента. В този документ Комисията определя с кои групи ще се консултира, с чии мнения и интереси ще се съобразява, какви механизми на консултация ще се прилагат и какви са изискванията за прозрачност на консултативния процес.

Заинтересованите групи, с които Комисията провежда консултации ("interested parties"), са организации със стопанска, нестопанска цел или частни лица; асоциации, функциониращи на национално и европейско равнище. Освен европейски граждани в консултациите могат да участват и чужди граждани, легално пребиваващи в ЕС. Изборът на инструмент за консултации зависи от това - с кого се провеждат те, по какъв проблем, по кое време и с помощта на какви ресурси. Тези инструменти са следните: консултативни комитети; експертни групи, свободни изслушвания, ad hoc срещи, онлайн консултации, чрез въпросници и фокус-групи, семинари, обучения и пр.

Общите принципи, валидни за консултативния процес са: участие, откритата комуникация; отчетност, прозрачност, ефективност и кохерентност (последователност, съгласуваност). **Минималните стандарти** и правила за провеждане на консултациите са: 1/ ясно съдържание на предмета (темата) на консултацията, изразено в стегната, кратка форма; 2/ прецизно определяне на целевите групи в комуникацията; 3/ публикуване на резултатите и постигнатите договорености от консултациите; 4/ фиксирани времеви рамки за консултиране с участниците; 5/ потвърждение на резултатите от консултациите (обратна връзка). Налице е стремеж приложението на общите принципи и минималните стандарти да доведе до едно по-добро европейско управление чрез представителство, отчетност и прозрачност.

Както споменахме, Комисията не изисква задължителна регистрация на групите, с които се консултира, т.е. групите, които се занимават с лобиране. Тя разчита на саморегулация от тяхна страна и придържането им към доброволни етични кодекси на поведение. Минималните етични изисквания на Комисията към поведението на лобистите са три: а) да действат честно и винаги да декларират интересите, които представляват; б) да не предоставят подвеждаща информация и в) да не извършват подкупи с цел придобиване на желана информация или преференциално третиране. Но както показват изследвания, става дума за "добри намерения", а не и за реални практически резултати. Изискванията на Комисията за етично поведение от страна на лобистите се спазват само от около 5 % от приблизително 15 000 постоянно пребиваващи лобисти в Брюксел! (Вж. *Lobbying the EU. Institutions, Actors, and Issues*, Oxford, 2009).

Следващата инициатива, засягаща диалога на Комисията с групите по интереси и лобистите, е инициираната от комисаря по административните въпроси Сийм Калас през 2006 г. **Европейска инициатива за прозрачност**, така нар. **Зелена книга**. С появата на този документ в ЕС стартира дискусия относно разширяване на прозрачността на участието и влиянието на представителите на интереси в европейския политически процес. В резултат на дебата през 2007 г. Комисията въвежда **Публичен регистър за представителите на интереси**, които се стремят да влияят върху европейските институции във връзка с европейски решения (политики). Регистърът е доброволен, но Комисията окуражава групите да се впишат в него, предлагайки им съответни стимули. Като допълнение към този регистър, Комисията през 2008 г. изработва **Кодекс за поведение** (Code of Conduct), съдържащ ясни и конкретни правила за поведение на заинтересованите групи.

Европейският парламент, от своя страна, въвежда система за акредитация през 2005 г. на всички персони, които се нуждаят, респ. получават право на достъп до институцията. Става дума за физическия достъп на лобистите до сградите на ЕП. За да получи пропуск (за една година), акредитираният ло-

бист трябва да предостави следната информация: имената си като притежател на пропуски, фирмата, която го е наела за лобиране и името на организацията, чиито интереси представлява. Успоредно с това е изготвен Кодекс за поведение на лобистите в Европейския парламент, който е част от Правилника за работа на ЕП (EP's Rules of Procedure; European Parliament 2005: Article 3 of Annex IX).

Европейският икономически и социален комитет също изработва система за акредитация, която определя неговите отношения с европейското гражданско общество. В нея се конкретизират критериите за европейско представителство, на които трябва да отговарят групите по интереси (европейски асоциации), желаещи да участват в политическия диалог.

Създадената от Комисията **информационна база-данни** за нейните консултации с европейското гражданско общество, наречена **CONECCS** (Consultation, the European Commission, and Civil Society) е важна стъпка в процеса на регулация на лобистките дейности. Чрез нея генералните дирекции на Комисията контактуват с релевантни на предмета на обсъжданите законодателни предложения заинтересовани групи. Базата данни CONECCS, стартирала 2002 г., не съдържа информация за всички експерти, с които Комисията се консултира, но все пак отразява комуникациите ѝ с някои изследователски и научни общности (напр. Scientific Inform Action for Policy Support). В края на 2006 г. повече от 800 европейски и международни научни организации, мрежи и платформи, в т.ч. приблизително 1 200 експертни групи са се регистрирали в специалния регистър към Генералния секретариат на Комисията, където са обозначени тематичните области, по които се осъществява взаимноизгоден информационен обмен с различни служби на Комисията (Вж. Оксфордското издание, 2009). Базата данни CONECCS е отворена за различни европейски граждански организации, които желаят да се включат в нея, стига да отговарят на следните изисквания: да включват представители (членове) от поне три страни-членки; да са в състояние да предоставят експертиза в конкретна сфера на европейски интерес; да са формално регистрирани; да разполагат с легитимни представители, опълномощени да говорят от името и в интерес на членовете на организацията; да действат прозрачно и публично. Организираните бизнес интереси като напр. Европейската банкова федерация също са призовавани да се включат в базата данни, но на практика, големите корпорации, както и наетите от тях лобисти, които са особено активни в Брюксел, не попадат в CONECCS.

С предприетата от Комисията през 2006 г. Европейската инициатива за прозрачност, така нар. Зелена книга, стартира дискусията доколко е необходим задължителен общ кодекс за поведение и задължителна регистрация на всички лобисти и лоби групи, които влизат в контакти с европейските институции във връзка с приемане на съответно европейско законодателство.

Обсъжда се въпросът: дали е нужна задължителна регистрация и спазване на общи правила или е достатъчна саморегулация и доброволна регистрация на заинтересованите групи по интереси и лобисти? Доброволен или задължителен регистър, препоръчителни или задължителни правила за поведение на лобистите? Дискусията за необходимостта от задължителна регистрация продължава и в момента.

С приемането на **Общия регистър за прозрачност** (Transparency Register) от 2011 г., който идва на мястото на он-лайн регистърът на представителите на интереси (Register of interest representatives), въведен от Комисията през 2008 г., е направена **огромна стъпка към повече прозрачност** на действията и комуникациите на заинтересовани групи и персони с европейските институции (Комисията и Парламента) при формирането и прилагането на европейски политики. Например, в новия регистър започват да се регистрират представители на локални, регионални, национални и интернационални власти, което не се е случвало преди. Освен това, в новия регистър освен колективни формирования (организации), започват да се вписват и индивидуални лобисти (самонаети консултанти).

Последни данни по регистрацията на организации и самонаети лица, които желаят да участват във вземането и приложението на европейски решения, може да видите на следния електронен адрес:

<https://webgate.ec.europa.eu/transparency/regrin/welcome.do?locale=en>.

До 09.06.2012 г. в **Публичния регистър** (Transparency Register for organizations and self-employed individuals engaged in EU Policy Making and Policy implementation) са вписани **5039 регистрирани** в следните категории:

1. Консултантски фирми, правни кантори, самонаети консултанти	577
2. Корпоративни лобисти, търговски и професионални асоциации	2 402
3. Неправителствени организации	1 446
4. Частни изследователски институти (think tanks)	310
5. Представители на църкви и религиозни общности	38
6. Организации, представляващи локални, регионални и местни власти	266

Правилата за етично поведение засягат както европейските политици и бюрократи, така и лобисти и консултанти, които си взаимодействат с тях. Тези правила са фиксирани в правилници за поведение (добро, етично поведение) и етични кодекси. Спазването на тези правила гарантират доброто име и репутация на европейски политици, служители и лобисти и доверието, както между тях, така и от страна на публиката (европейските

граждани) към техните занимания. Тези правила гарантират демократичната легитимност на европейския проект.

Ще разгледаме тези етични правила, позовавайки се на речника за лобирание, чийто автор е президента на Асоциацията на акредитираните лобисти в Европейския съюз (Fouloys's Explanatory Lobbying Dictionary, 2011). По-конкретно ще представим съдържанието на три документа: 1) Етичен кодекс на поведението на европейските комисари; 2) Правилник за поведение на членовете на Европейския парламент и 3) Етичен кодекс за поведение на лобистите.

ЕТИЧЕН КОДЕКС ЗА ПОВЕДЕНИЕ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ КОМИСАРИ

Тяхна основна отговорност е защита на общия европейски интерес, поради което те следва да установят работещи отношения с евробюрократите, основани на лоялност, доверие и прозрачност. Ключовите елементи в Правилника на тяхното поведение са следните:

1) По време на своя мандат, те **не бива да се ангажират със странични дейности** (независимо дали са платени или безплатни) освен с функциите си на комисари. Ако решат да пишат книга, те трябва да уведомят председателя на Комисията. Комисарите трябва да даряват полагащите им се хонорари от публикувани техни речи, статии, лекции на конференции и др. на благотворителни организации по техен избор. Ако заемат почетни длъжности във фондации или други подобни институции, те не трябва да участват в управлението на същите, особено ако дейностите им се финансират с европейски средства (тогава те биха изпаднали в ситуация на конфликт на интереси). Затова всички заемани почетни позиции трябва да бъдат описани в декларация за техните интереси. Тази декларация включва всички занимания на комисарите през последните 10 години, като в нея трябва да са описани дейностите, с които те са приключили след момента на тяхното назначение в колегията, както и дейностите, които продължават да изпълняват след това в рамките на своя мандат.

2) Във връзка с **политическата активност**, комисарите могат да са членове на национални и европейски политически партии или профсъюзни организации, но това не бива да възпрепятства тяхната независимост при изпълнение на функциите им като комисари. Те могат да заемат почетни длъжности в ръководството на партии, но не и да поемат отговорности по тяхното управление. Ангажираността им с Комисията трябва да доминира над лоялността към партията. Да бъдат независими от партиите е тяхно задължение. Затова трябва да се въздържат от публични изявления в полза на дадена партия. Ако се ангажират все пак с участие в избирателна кампания,

те трябва да предупредят за това председателя на Комисията, той да прецени дали ще даде разрешение за това или не. Ако разреши, те трябва да се оттеглят от работата си в Комисията за времето на изборната кампания.

3) **За дейностите на комисаря след изтичане на неговия мандат.** Ако бившите комисари решат да започнат някаква платена работа в рамките на 18 месеца след приключване на мандата, те трябва да уведомят Комисията не по-късно от 4 седмици след започването. Това е нужно, за да може Комисията да прецени естеството на тази нова работа - дали не е свързана съществено с дейностите им от тяхното портфолио. Етична комисия решава дали има такава връзка. На бившия комисар е забранено през споменатия 18 месечен период след напускането на колегията да лобира пред действащите комисари и техния персонал в защита на интересите на своя работодател или на новата си месторабота.

4) **Деклариране на финансови интереси, авоари, имоти и пр.** Комисарите са длъжни да декларират финансовите си интереси и имотно състояние, които могат да ги доведат до ситуация на конфликт на интереси с изпълняваните от тях правомощия. Декларацията включва всяка тяхна недвижима собственост, авоари и акции и пр. както и тези на техните брачни (или просто) партньори, което би довело до конфликт на интереси. За да се избегне каквото и да било конфликт на интереси, комисарите трябва да декларират също така и професионалните занимания на своите брачни и други партньори в живота.

5) **Подаръци, гостувания, награди** - На комисарите е забранено да получават подаръци, чиято стойност надхвърля 150 евро. Когато по дипломатични или др. съображения им се наложи да приемат подаръци, надхвърлящи тази сума, те трябва да ги предадат в отдел "Протокол" на Комисията. Те не бива да приемат ничие гостоприемство (не биват да гостуват някому за негова сметка) при участието им в различни събития, където представляват Комисията като институция. За всички получени награди, почетни звания и др. те трябва да докладват, а ако наградата е придружена с парична сума, те трябва да я дарят в знак на благотворителност по техен избор.

ПРАВИЛНИК ЗА ПОВЕДЕНИЕ НА ЧЛЕНОВЕТЕ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

Новият актуализиран правилник за поведение на евродепутатите съдържа следните ключови моменти:

Първо. **Водещи принципи.**

В изпълнение на своите задължения, евродепутатите са длъжни:

- да се ръководят и спазват следните общи принципи на поведение: безкористност, почтеност, откритост, усърдие, честност, отговорност за поддържане на добрата репутация на Парламента.
- да действат единствено и само в името на общия интерес, за което не бива да получават финансови облаги;
- да не влизат в каквито и да било договорни отношения, които биха ги ангажирали да действат или гласуват в интерес на група или персона. Това би възпрепятствало свободното им право на глас в полза на европейските граждани.
- Не бива да молят или приемат директна или индиректна финансова или друга облага срещу съответен начин на гласуване или друга форма на поведение във връзка с одобряване на законодателство, гласуване на резолюция, писмена декларация или задаване на въпрос - по време на заседанията в пленарна зала или в постоянните комисии, както и всякакви други действия, свързани със съмнения за получаване на подкуп.

Второ. Конфликт на интереси

- Конфликт на интереси е налице в случаите, когато личният интерес на депутата може да повлияе за неправилно изпълнение на неговите/нейните правомощия като член на Европейския парламент. Конфликт на интереси не съществува, когато членът на ЕП действа в полза и в защита на европейските граждани или на голяма част от тях.
- Всеки депутат, който установи, че той/тя попада в ситуация на конфликт на интереси, трябва незабавно да предприеме точно определени действия - най-вече действия по деклариране на интересите.
- Без да бъдат специално предупреждавани, депутатите са длъжни преди да правят изказвания в пленарна сесия или на заседания на различни комисии и групи на ЕП, преди да бъдат определяни за докладчици по дадено досие - да декларират своите интереси и интересите на своите близки.

Трето. Декларация за финансовите интереси на евродепутатите

- Поради съображения за прозрачност, членовете на ЕП са длъжни да представят декларация за своите финансови интереси на ръководството на ЕП - в края на първата сесия след изборите за ЕП (или в рамките на 30 дни след конструирането на ЕП).
- Декларацията за финансовите интереси съдържа следната информация: с какво се занимавал депутатът в периода от три години преди да бъде избран за член на ЕП, в какви управителни тела на законово регистрирани фирми, асоциации, граждански организации и др. е бил член; какви доходи получава от странични дейности (лекции, публи-

кации...) Евродепутат, който не е попълнил своята декларация според изискванията, не може да заеме офис в ЕП, не може да бъде избран за докладчик или член на делегация и пр. За настъпили промени в декларацията депутатът трябва да докладва 30 дни (след промяната) на Председателя на ЕП.

Четвърто. **Относно подаръците.**

Евродепутатите трябва да се въздържат от получаването на подаръци при изпълнение на своите правомощия, с изключение на символични такива на стойност до 150 евро.

Пето. Относно **процедури**, гарантиращи приложението на тези правила за поведение на евродепутатите. Подробности за тях могат да се видят на сайта на ЕП - Правилник за дейността на Европейския парламент (Приложение 1: Кодекс за поведение на членовете на ЕП във връзка с финансовите интереси и конфликтите на интереси). <http://www.europarl.europa.eu/portal/bg>

Любопитен факт за автора на настоящото изложение е липсата на подробна информация (и съответна интерпретация) относно правилата за дължимо поведение на огромната армия от евробюрократи в наръчниците за лобиране в ЕС, на които се позовавам. Такава статия липсва и в Обяснителния речник по лобизъм на г-н дьо Фульо. А всъщност, както стана ясно до момента - служителите от постоянно наетия персонал в европейските институции (най-вече в Комисията) са най-атрактивните за лобиране ключови фигури. Можете сами да разгледате Кодекса за добро административно поведение, изготвен от Комисията (Code of Good Administrative Behaviour (Relations to the public) на следния електронен адрес.

http://ec.europa.eu/transparency/civil_society/code/docs/code_en.pdf

ЕТИЧЕН КОДЕКС ЗА ПОВЕДЕНИЕ НА ЛОБИСТИТЕ

Кодексът за поведение акцентира на такива принципи като: честност и почтеност, съобразяване със закони, регулации и правила, професионализъм, избягване на конфликт на интереси, дължимо усърдие (трудолюбие) и полагане на усилия; възнаграждение за извършената работа, конфиденциалност (поверителност); познаване и съобразяване с общия интерес и институциите на управление.

Честност и почтеност. Лобистките дейности трябва да се извършват честно и почтено. Това означава, че при контактите си с публичните фигури, лобистът трябва да говори истината (да не ги подвежда), да се стреми да доставя точна, коректна и своевременна информация, а не да ги заблуждава.

Съобразяване със закони, регулации и други правила. За да се съобразява с тях, лобистът първо трябва да ги познава - това е негово професионално задължение. Лобистът не бива да нарушава тези правила, които се

отнасят до упражняване на неговата професия, а също така не бива да създава поводи, стимулиращи заемащите публична длъжност да нарушават закона.

Професионализъм. Лобистът трябва да действа по честен и професионален маниер. За целта, той трябва да е запознат в детайли с особеностите на законодателния и управленския процес; да разполага с такива специализирани знания, които да му помогнат да представлява своя клиент/работодател по най-компетентния и професионален начин. За да поддържа своята компетентност, той трябва да прави проучвания, да участва в семинари и др. Лобистът трябва да се отнася към останалите (заинтересовани страни) - независимо дали са съюзници или опоненти, с респект и по цивилизован начин. Той трябва непрекъснато да се обучава и квалифицира съобразно променените закони, правила и етически стандарти.

Конфликт на интереси. Лобистът не бива да поема ангажименти да представлява свой клиент, когато има риск от възникване на ситуация на конфликт на интереси, за което клиентът не е информиран. Такъв конфликт може да възникне, когато лобистът защитава повече от един клиент и интересите на различните клиенти са противоположни. Лобистът може да работи за повече от един клиент, но трябва да информира този, чиито интереси могат да се окажат засегнати от неговите лобистки дейности за друг клиент и по друг проблем. Недопустима е ситуация, когато лобистът работи по един проблем, от който са заинтересовани повече от един клиент (клиенти) и той получава възнаграждение от няколко клиента едновременно. Той трябва да уведоми своите клиенти за кого и по какви проблеми лобира и ако те са съгласни - да ги консултира едновременно.

Дължима лоялност и усърдие в защитата на интересите на клиента. Лобистът трябва енергично и усърдно да защитава интересите на своя клиент/работодател, като посвещава на това съответно време, внимание и ресурси, пропорционални, отговарящи на очакванията на клиента, договореното с него, както и в съответствие с възнаграждението, което получава от клиента за положените усилия. Договорът за лобистки услуги трябва да включва необходимите разходи, които са нужни, за да се удовлетворят интересите на клиента. Възнаграждението на лобиста трябва да е обвързано с резултатите от неговата работа (а тя е свързана с влияние върху конкретно законодателство). Той трябва да уведоми своя клиент, ако е ангажиран и с други клиенти.

Конфиденциалност. Лобистът не бива да разкрива поверена му от клиента информация. Може да я оповести, само ако клиентът позволи. Подобна поверителна информация може да се отрази неблагоприятно върху интересите на клиента, а лобистът не бива да допуска това.

Съобразяване с публичния интерес и демократичния политически процес. Лобистът трябва да държи сметка в своите действия за публичния

интерес и респ. за легитимността на демократичния политически процес. Особено, когато интересите на клиента са свързани с публични блага и услуги.

Респект и уважение към институциите. В своите действия лобистът трябва да уважава институциите и да не върши нищо, което би накърнило по някакъв начин, доверието на публиката към институциите и демократичното управление.

2. Европейски правни актове, процедури и лобистки интервенции

Европейската интеграция се крепи преди всичко на създаването на общностно законодателство, реализира се върху общи правила, съдържащи се в многобройни регламенти и директиви. Европейското законодателство според експерти по своя обем надхвърля **90 000 страници**, в голямата си част е сложно и трудно за прилагане, тъй като е резултат от много компромиси между държавите-членки. Лобизмът в ЕС е част от тази сложност!

Европейските юридически актове са три вида: законодателни, делегирани и изпълнителни актове. За тяхното изясняване ще се позова на коментара на Лисабонския договор на Жан-Пол Жаке, почетен преподавател в Университета в Страсбург, Почетен генерален директор на Правната служба на Съвета на ЕС, (Вж. Договорът от Лисабон (консолидирани текстове и коментари), С., 2010).

Законодателните актове съобразно Лисабонския договор са регламенти и директиви, приети чрез процедурата на съвместно вземане на решения или така нар. обикновена законодателна процедура, която се прилага в повечето случаи. Само като изключение се използват специални процедури. Те са различни в зависимост от обстоятелствата. Могат да се изразяват във вземане на решение от Съвета след становище на Парламента (напр. що се отнася до социалната защита в чл. 21, §3 ДФЕС) или без становище на Парламента (чл. 43, §3 ДФЕС). В други случаи специалната процедура съдържа решение на Съвета, вместо одобрение на Парламента (напр. чл. 221 ДФЕС относно изборите за членове на ЕП) или с решение на Парламента с одобрението на Съвета (напр. чл. 226 ДФЕС относно реда и условията за разследване чрез анкетна комисия).

Делегираните актове имат за предназначение регулиране на някои особени ситуации. Делегираният акт се приема по една нова процедура, наречена "процедура за регулиране с контрол", той може да бъде регламент или директива. Делегираните актове се прилагат единствено в случаите на уредба с общ характер (а не индивидуални мерки). Правото да приема такива актове принадлежи на Комисията в следствие на делегиране на правомощия

от "двете законодателни тела" - ЕП и Съвета. Делегираният акт има за цел да допълни или да промени несъществени елементи от законодателния акт. Понятието "несъществен елемент" се обяснява по следния начин: Определянето на основните елементи на една политика трябва да бъде извършено от органите на законодателна власт и не може да бъде делегирано. Трудно може да се дефинира "допълнението или промяната" на несъществените елементи. Опитът от процедурата на регулиране с контрол показва, че това е деликатен въпрос, който често става причина за разногласия между европейските институции. Условието за контрол над делегирането се определят в законодателния акт, но чл. 290 ДФЕС урежда избора, предвиждайки две възможности. Законодателният акт може да предвиди отмяна на делегирането от ЕП или Съвета. Той може също да обуслови влизането в сила на делегирането в зависимост от липсата на възражения от страна на Европейския парламент и Съвета.

Изпълнителните актове могат да имат формата на регламент, директива или решение, но това, което ги обединява е, че става дума за мерки за изпълнение (execution measures). Според Договора за функциониране на ЕС (чл. 292, § 1) изпълнителната власт в Съюза принадлежи на държавите-членки. Изпълнението на Комисията е изключение, което се прилага, когато са необходими еднакви мерки в рамките на цялата Общност. В този случай изпълнителната власт принадлежи на Комисията. Лисабонският договор потвърждава намесата на държавите членки в контрола на приемането на мерки за изпълнение от страна на Комисията.

Трите основни институции на ЕС (Съветът, Европейската комисия и Европейският парламент) имат правомощия за създаване и приемане на правни норми. Правните актове на ЕС са: **регламенти, директиви, решения, препоръки и становища** (мнения).

Регламентът (regulation) е акт с общо приложение, който е задължителен в своята цялост и се прилага пряко във всички държави-членки. Регламентът е сравним със закон (т.е. валиден за всички), адресиран към всеки и всички. Той е директно приложим, което означава, че съдържа правила, които водят до незабавен ефект във всички страни членки, (каквото е и ефектът от законите в национален мащаб).

Директивата (directive) е акт, който задължава, обвързва страните-членки (националните власти) с нейното изпълнение, но им дава възможност да изберат формата и начина, по който да я приложат в съответствие със своето вътрешно, национално законодателство, за да постигнат определен резултат. В този смисъл, директивата може да се нарече "рамков закон", адресиран към страните-членки. Целта е тя да се "прикрепи" към националното законодателство. Ако директивата не се преведе по съответен начин и не попадне в националното законодателство, ако не се реализира цялостно

или пък се закъснее с нейното привеждане в синхрон с националното законодателство, гражданите могат да се позоват на нея, обръщайки се към националните съдилища.

Решението (decision) е акт, чрез който европейските институции регулират конкретна материя, зона, сектор. То е задължително в своята цялост. Когато решението посочва адресати, то е задължително само за тях. Чрез дадено решение евро-институциите могат да изискват от страна-членка или от европейски гражданин да предприемат или се въздържат от конкретно действие. Решението може да предостави права или да наложи задължения върху държава членка или отделен европейски гражданин. Решението е индивидуална мярка и хората, към които е адресирано трябва изрично да са идентифицирани - именно това разграничава решението от регламента.

Препоръките и становищата (recommendation, opinion) нямат задължителен характер. Препоръката позволява на европейските институции да изразят, оповестят свое мнение и да предложат посока на действие без да налагат каквото и да било правно задължение към адресатите (страни-членки, други институции или конкретни граждани на ЕС). Мнението е инструмент, позволяващ на институциите на ЕС да направят изявление в незадължаваща форма към тези, за които се отнася, като целта е да се представи гледната точка на европейските институции по конкретен проблем.

От всички тези европейски актове, особено важни за лобистите са европейските регламенти и директиви, върху процеса на изготвяне и приемане на които, те се опитват да влияят. А за да успеят в своето лобиране, решаващи са **знанията за процедурите** (procedure knowledge), чрез които се приемат европейските правни актове. Познаването на различните процедури е от изключителна важност за лобистите, за да могат да преценят най-подходящият момент за предоставяне на експертиза - нито по-рано, нито твърде късно, а точно на време, за да могат да идентифицират подходящия човек (служител), към когото да се обърнат. **А процедурите са най-различни:**

- Обикновена законодателна процедура и специална законодателна процедура;
- Процедура на консултации
- Процедура на одобрение
- Процедура на сътрудничество и коопериране
- Процедура на съвместно вземане на решения (най-важната!)
- Други процедури (вкл. така нар. комитология).

Ще приведем като начало конкретни текстове от Лисабонския договор (Договора за функциониране на ЕС). Чл. 289 (1) гласи: "Обикновената законодателна процедура се изразява в приемане на регламент, директива или решение съвместно от Европейския парламент и Съвета по предложение на Комисията. Тази процедура е установена от член 294.". (2). "В специфичните

случаи, предвидени в Договорите, приемането на регламент, директива или решение от Европейския парламент с участието на Съвета, или от Съвета с участието на Европейския парламент, представлява специална законодателна процедура".

В съответствие с Лисабонския договор правните актове на ЕС се приемат чрез съвместно вземане на решения по така нар. **обикновена законодателна процедура**, която според член 294 (ДФЕС) съдържа следните норми:

Комисията внася предложение в ЕП и в Съвета

Първо четене:

- ЕП приема позиция на първо четене и я предава на Съвета
- Ако Съветът одобри позицията на ЕП, предложеният акт се приема с формулировката, която съответства на позицията на ЕП.
- Ако Съветът не одобри позицията на ЕП, той приема своя позиция на първо четене и я предава на ЕП.
- Съветът изчерпателно информира ЕП за основанията, мотивирали го за позицията му на първо четене. Комисията изчерпателно информира ЕП за своята позиция.

Второ четене:

- Ако в срок от три месеца след предаването Европейският парламент:
 - одобри позицията на Съвета на първо четене или не се произнесе, предложеният акт се счита за приет с формулировката, съответстваща на позицията на Съвета;
 - отхвърли с мнозинство от съставляващите го членове позицията на Съвета на първо четене, предложеният акт се счита за неприет;
 - предложи, с мнозинство от съставляващите го членове, изменения в позицията на Съвета на първо четене, така измененият текст се предава на Съвета и на Комисията, която представя становище относно измененията.
- Ако в срок от три месеца след получаване на измененията, внесени от Европейския парламент, Съветът, като действа с квалифицирано мнозинство:
 - одобри всички тези изменения, актът се счита за приет;
 - не одобри всички изменения, председателят на Съвета, съгласувано с председателя на Европейския парламент, свиква помирителен комитет в срок от шест седмици.
- Съветът действа с единодушие относно измененията, за които Комисията е дала отрицателно становище.

Помирителна процедура

- Помирителният комитет, който се състои от членове на Съвета или техни представители и от равен брой членове, представляващи Евро-

пейския парламент, има за задача да постигне споразумение по общ проект с квалифицирано мнозинство от членовете на Съвета или техните представители, и с мнозинство от членовете, представляващи ЕП, в срок от шест седмици от момента на неговото свикване, въз основа на позициите на второ четене на Европейския парламент и на Съвета.

- Комисията участва в работата на помирителния комитет и предприема всички необходими инициативи, за да подпомогне сближаването на позициите на Европейския парламент и на Съвета.
- Ако в срок от шест седмици след неговото свикване, помирителният комитет не одобри общ проект, предложеният акт се счита за неприет.

Трето четене

- Ако в този срок помирителният комитет одобри общ проект, Европейският парламент и Съветът разполагат поотделно с шест седмици от датата на одобрението, за да приемат съответния акт съгласно този проект, като ЕП действа с мнозинство от подадените гласове, а Съветът - с квалифицирано мнозинство. Ако това не бъде изпълнено, предложеният акт се счита за неприет.
- Сроковете от три месеца и от шест седмици, посочени в член 294 от ДФЕС, могат да бъдат продължени съответно с не повече от един месец и от две седмици по инициатива на Европейския парламент или на Съвета.

Приведохме подробно автентичния текст от ДФЕС, за да направим извода, че лобистите в ЕС трябва да третират като еднакво важни трите основни европейски институции - Комисията, ЕП, Съвета. Нито една от тях не бива да се подценява, защото те са отворени за лобистки влияния на всички фази на обикновената (основна) законодателна процедура!

Два са възможните подходи за въздействие върху европейските институции: отгоре (top-down) и отдолу (bottom-up). Първият обозначава натиск върху високопоставени фигури в политическата йерархия - шефове на европейски партии, комисари, шефове на постоянни парламентарни комисии и др., а втория е преди всички технически подход насочен към тези служители от най-ниското равнище в различни институции, които изготвят досието по даден проблем - експертни групи към Съвета, политически съветници, асистенти и др. За лобистите е важна комбинацията на двата подхода. Те трябва да следят както редовните срещи на ръководството на ЕП, заседанията на колегията от комисарите на генералните директори, така и конкретните задачи, които получават служителите, експертите от своите шефове.

На всеки стадий от процедурата за съвместно вземане на решения (обикновената законодателна процедура) могат да се извършват лобист-

ки интервенции! Ако трябва да синтезираме накратко каква е възможната намеса в законодателния процес, то **лобистите извършват следните действия:**

- запознават се със законодателното предложение (proposal), с проекта за нормативен акт като предварително са проучили къде (в коя дирекция на Комисията) и кои служители са изготвили черновата на проекта. Възможно е лобистите да са им помогнали при изготвяне на черновата.
- изготвят становище (position paper) върху предметната област, за която ще се приема директива, изхождайки от интересите на своя клиент (заинтересована страна по проблема);
- предлагат своята позиция (в писмен вид) на депутати от съответна парламентарна комисия (възможно е и от други комисии), които ще разглеждат проекто-директивата;
- срещат се с докладчика, докладчика в сянка, предлагайки им списък с предложения за изменения или допълнения към проекта
- срещат се с представители на различни политически групи; с индивидуални евродепутати - специалисти по проблема
- следят цялата поредица от събития - по определяне на водеща комисия; определяне на докладчик, заседания, гласувания - в постоянните комисии на ЕП и в пленарна зала...
- След като в ЕП се гласува модифицирана версия на предложението на Комисията (благодарение и на лобистките усилия), лобистът изготвя отново свое писмено становище (position paper) по променения текст (в т.ч. посочване и аргументиране на конкретните изменения или допълнения), което представя на Постоянните представителства към Съвета и по-конкретно на служителите, които ще отговарят за по-нататъшното придвижване на проекта - до окончателното приемане на правния акт (примерно, директивата).

Важен въпрос пред лобистите е: *Кой е най-подходящият момент за лобистка намеса в европейския законодателен процес?* Отговорът зависи от това - към коя институция и коя фигура е насочен лобисткият натиск; каква е законодателната процедура, която се прилага; какъв е предметът (проблемът) на предстоящо европейско законодателство. За да се постигне лобистката цел, трябва да се знаят детайлите, през които преминава процесът на вземане на европейски решения, както и спецификата на различните актове на европейското право.

Лобистите следва да са наясно, че ако Европейският парламент и Комисията толерират лобирането за граждански интереси и каузи (на неправителствени организации, напр.), то Съветът обръща по-голямо внимание на бизнес лобирането. Акцентът обаче е към лобиране върху институционалния триъгълник като цяло.

По ефективност на своето лобиране пред трите основни европейски институции заинтересованите страни, представлявани от лобисти, се подреждат така: На първо място - властите на страните-членки, на второ - другите евро-институции (напр. ЕИСК, КР), на трето - асоциации на бизнеса, на четвърто - неправителствени организации, на последно - правителства на държави извън ЕС (Вж. Geiger, A. 2006). Лобистите, които искат най-добре да защитят интересите на своя клиент, трябва отлично да познават **законодателните процедури в ЕС**.

Първата законодателна процедура е **процедурата на консултации** (Consultation procedure), която за прегледност ще представим в таблица:



Лобистът трябва да знае, че властовите функции в рамките на консултацията процедура са споделени между Комисията и Съвета. Комисията изготвя предложенията, а Съветът взема решенията. В същото време, обаче, Европейският парламент и в определени случаи ЕИСК и КР трябва да бъдат консултирани, т.е. да се вземе предвид тяхното мнение.

Процедурата на консултации се прилага, напр. във връзка със законодателство по въпросите на дискриминация, земеделска политика (за която се изразходват около 50 % от европейския бюджет), либерализация на услуги, политика на конкуренция и данъчно облагане, политика на заетост, социална сигурност, защита на работещите и подобряване на условията на труд, екологична политика, енергийна политика и др.

Подготовката на законодателното предложение е отговорност за съответния комисар и се изготвя от отдела, дирекцията, покриваща дадена предметна област (policy field). В тези отдели се извършват консултации с експерти от националните правителства по проблема, който ще се регулира, а понякога обсъждането на проблема изисква съставяне на специализирани комитети (работни групи). Именно проведените консултации дават възможност на Комисията да подготви цялостния текст на предложението (черновата на решението, draft), което да предложи за одобрение от Съвета. Законодателното предложение на Комисията е придружено с детайлни обяснителни бележки.

Съветът, от своя страна, вместо консултации, официално изпраща предложението на Комисията на Председателя на Парламента и формално изисква позицията на Парламента по проблема. Председателят на ЕП адресира предложението към компетентната парламентарна комисия за по-нататъшно обсъждане. Резултатът от това обсъждане (позицията на постоянната комисия) се предлага за дебат в рамките на пленарна парламентарна сесия, където предложението се приема или отхвърля или пък се предлагат промени в текста. Съветът формално не е длъжен, обаче, да вземе предвид направените от парламента поправки. След тези консултации с Парламента, Европейският икономически и социален комитет и Комитетът на регионите също трябва да бъдат консултирани, да бъде взето тяхното мнение, становище във връзка с предложението на Комисията. Мнението на парламента и на комитетите евентуално може да бъде взето предвид от Комисията и тя да отрази някакви промени в текста на своето предложение, след което проектът за решение се представя за обсъждане в Комитета на постоянните представители (КОРЕПЕР). Там специализирани работни групи работят по технически детайли на текста за решение и едва тогава той влиза в дневния ред на поредното заседание на Съвета, където се взема решение без дебати и обсъждане. Ако обаче в рамките на КОРЕПЕР има несъвместими различия в мненията, проектът за решение отново се включва в дневния ред на Съвета, но вече под друга рубрика - изискваща обсъждане на текста, след което се взема решението. Вземането на решение от Съвета е заключителната фаза на законодателния процес.

Втората законодателна процедура е **процедурата по одобрение** (Approval procedure). Тук основна роля играе Европейският парламент и именно чрез тази процедура на одобрение той се включва за законодателния процес - става дума за първично одобрение на законодателния текст. Тази процедура не дава особени възможности на Парламента за директно влияние върху съдържанието на текста. Например, ЕП не може да предложи поправки, промени в текста в рамките на тази процедура - той може само да одобри или да отхвърли проекта. Тази процедура обхваща решенията за разширяване на ЕС с нови държави-членки, заключения относно постигнато съгласие

във връзка с асоциирането, с договорености със страни, които не са членки на ЕС, някои въпроси, свързани със задачи на Европейската централна банка и пр.

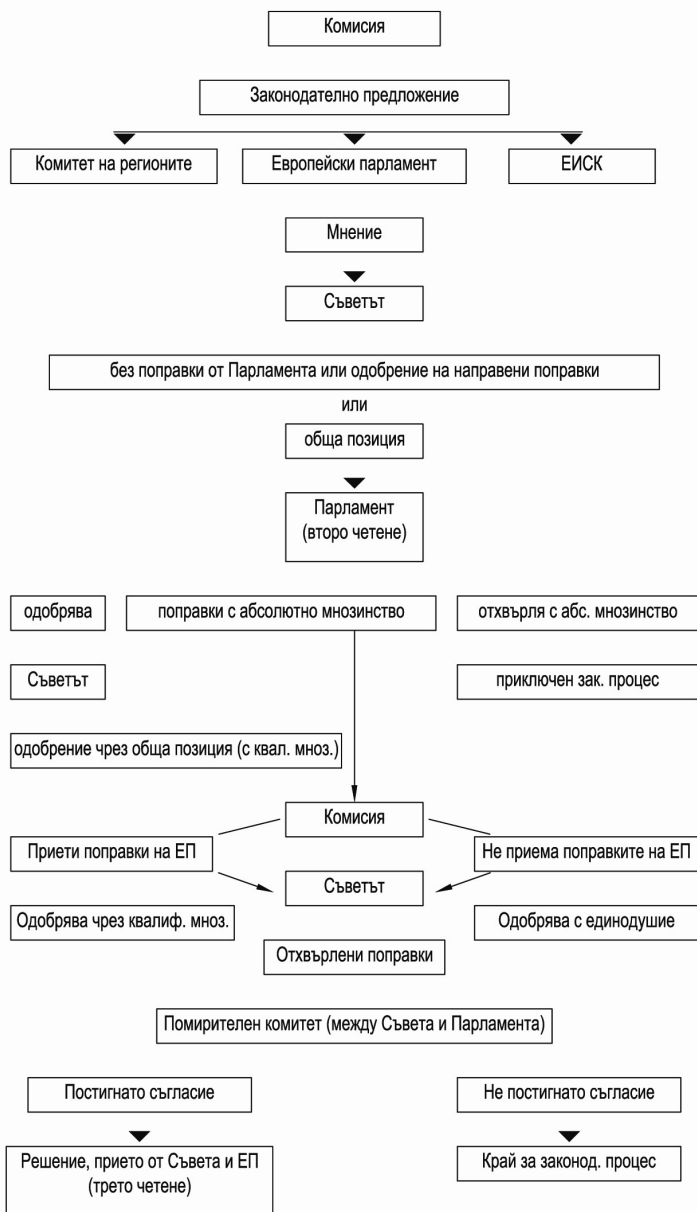
Трета е **процедурата по коопериране** и сътрудничество (Cooperation procedure). Тази процедура се прилага основно по отношение на икономическия и монетарен съюз. Във всички други случаи тя съвпада с процедурата за съвместно вземане на решения. Процедурата по коопериране и сътрудничество се реализира основно на второ четене - чрез взаимодействие между Парламента и Съвета в законодателната област.

Някои изследователи наричат **различните четения** (първо, второ и трето четене) процедури в европейския законодателен процес.

Първото четене е процедура, която стартира в Комисията с изготвянето от нейна страна на законодателно предложение и предоставянето му както на Парламента, така и на Съвета. Именно на тази начална фаза се предоставя възможност за ефективно участие на заинтересовани групи по интереси в законодателния процес. Това е фазата на изготвяне на проекта за решение - законодателното предложение. Тогава именно Комисията се консултира, взема мнението на ЕСИК и Комитета на регионите. Съветът приема предоставените мнения, становища и изработва своя обща позиция по тях, която приема с квалифицирано мнозинство. Така се синхронизират: предложението на Комисията, изразените мнения, становища върху него и позицията на Съвета.

Второ четене - Изработената от Съвета обща позиция се изпраща отново на Европейския парламент за второ четене. В рамките на три месеца Парламентът трябва да приеме своя обща позиция по законодателния текст, с която или да го приеме изцяло, или да направи поправки. И отново Съветът трябва да се произнесе по реакцията на парламента във връзка със законодателното предложение. Обикновено Парламентът предлага поправки в текста. Въпросът е - дали Комисията ще приеме направените поправки. В зависимост от реакцията на Комисията - Съветът трябва да се произнесе с квалифицирано мнозинство или с единодушие. В крайна сметка Съветът взема решение.

Четвъртата по ред законодателна процедура е тази на **съвместно вземане на решения** (Co-decision procedure). Отново ще я представим във вид на таблица (Вж. Geiger, 2006).



Процедурата по съвместно вземане на решения е основна за европейския законодателен процес, прилага се за регулиране на повечето въпроси, подлежащи на европейско законодателство и лобистите са заинтересовани главно от нея. Нейното приложение покрива различни политики - политики на дискриминация, право на пребиваване, бежанци, мерки относно свободата на придвижване в рамките на ЕС, свобода за предоставяне на услуги, транспортна политика, създаване на пазарни ниши, социална политика, здравеопазване, защита на потребителите, транс-европейски мрежи, регионални фондове, програми за научни изследвания и екологична защита и пр.

Лобистите се възползват от трудностите за постигане на съгласие между различните европейски институции в рамките на първо, второ и трето четене. Те предоставят експертиза, оказват експертна помощ по спорните въпроси. Както споменахме по-горе, лобистите подпомагат Комисията при изготвяне на първоначалния текст (чернова) - вариант на решение, след това подпомагат Парламента и Съвета по време на първо и второ четене, а когато се наложи помирение - се намесват и по време на трето четене.

Когато Съветът е готов със своята позиция по предложените от Парламента поправки в края на второ четене, стартират формални и неформални срещи между Парламента, Съвета и Комисията, известни като **"триалог"** - разговори между трима участници. В триалога участват:

- делегация от евродепутати
- втората фигура на Постоянното представителство (шефът на КОРЕПЕР)
- Председателят на Съвета (на ротационен принцип от страна-членка)
- Служители на съответната Генерална дирекция в Комисията

Групата от преговарящи е относително малка на брой, за да са продуктивни срещите им, макар че тя се подпомага от персонал - не повече от 10 човека от всяка институция. За да са ефективни срещите, те трябва да са добре подготвени - да е събрана достатъчно предварителна информация за естеството на обсъжданите проблеми. Така по-лесно се постигат компромиси по текста. Работният документ, по който се преговаря, се състои от 4 части: а) поправките на Парламента; б) оригиналната позиция на Съвета по поправките; в) допълнителна реакция на Съвета по направените поправки от парламента; 4) позиция на делегацията на парламента. Последните реакции на Съвета и Парламента могат да претърпят многократни промени по време на помирителната процедура. Разговорите в рамките на триалога се нуждаят от техническа експертиза. А тя се предоставя както от европейски служители, експерти, така и от външни консултанти и лобисти.

Познаването на целият този сложен комплекс от различни законодателни процедури, заедно с актьорите, които ги прилагат, е от изключителна важност за едно успешно лобиране.

Другите процедури, имащи отношение към европейския законодателен процес са:

- **Опростена процедура (Simplified procedure)** - Тази процедура засяга прилагането на мерки, което е в правомощията на Комисията, по предоставяне на държавни помощи (субсидии). Тук се включват и необвързващите по своя характер препоръки и мнения по конкретни въпроси, изготвяни от Комисията и Съвета.
- **Процедура по приложение на мерки (execution measures)**, отнасяща се до така нар. Комитология (Comitology). При нея Съветът възлага на Комисията компетенции във връзка с приложението на взетите мерки (в редки изключения Съветът сам се занимава с приложението). За тези свои изпълнителни функции Комисията трябва да информира Парламента. В тази връзка се формират три комитета и съответно процедури, използващи различни инструменти в зависимост от предметната област, по която ще се взема решение: **съвещателен комитет и процедура (Advisory Committee procedure); управленски комитет и процедура (Management Committee procedure) и регулаторен комитет и процедура (Regulatory Committee procedure).**

За да навлезем в още по-голяма дълбочина на процедурите, по които се вземат европейски решения и да обясним намесата на лоби групи и лобисти в законодателния процес, ще се спрем на **лобистките интервенции в зависимост от адресата** - различните европейски институции. Действията на лобистите по предоставяне на надеждна, с високо качество и достатъчна като количество информация на институциите зависят до голяма степен от степента на достъп, който евроинституциите им предоставят. В тази връзка е важно да се знае, че европейските институции в конкретен момент се нуждаят и изискват определена информация от заинтересованите страни. Освен това, различните заинтересовани страни предоставят различна информация в дадено предметно поле. Не всички заинтересовани могат да са еднакво печеливши - ще има печеливши и губещи, предпочетени и игнорирани от евроинституциите. Затова, може би, печеливши е стратегията за формиране на коалиции от заинтересовани, където и печалбата се разпределя (за съжаление, коалицията може и да загуби) - при едни или други законодателни и административни решения на европейската сцена.

Лобистката интервенция в работата на Комисията се обяснява с важните функции, които изпълнява тази институция в европейските дела, за които стана дума във втора глава. Именно нейните правомощия я правят може би най-атрактивният обект на лобиране на европейско равнище.

Политическият цикъл, през който преминават европейските дела, включва следните последователни стъпки, фази (Вж. Geiger, A. 2006):

- 1) Идентифициране на обществен проблем (social problem);

- 2) Привличане на общественото внимание към него (mass public attention);
- 3) Превръщането му в политически проблем (political problem);
- 4) Включването му в политическия дневен ред (official agenda);
- 5) Превръщането му в предмет, по който да се вземе решение (subject to decision making)
- 6) Взетото решение следва да се приложи (the law may be implemented);
- 7) Контрол върху ефекта от изпълнението;
- 8) Намеса на съда (ако се наложи) върху последиците от решението

Тези последователни фази в процеса на разгръщане и управление на европейските публични дела (European Public Affairs' Management) засягат в голямата си част различни дейности на Комисията и обясняват лобирането върху нея като част от лобизма в ЕС (EU Lobbying).

На основата на така разграничените фази на европейския политически процес можем да очертаем особеностите на два типа лобиране: **реактивно и проактивно лобиране**. Това са две лобистки стратегии - реактивна и проактивна. Реактивното лобиране предполага отбранителни механизми за защита на интересите на клиента (от лобиста). Лобистите предприемат действия за спиране (затормозяване) вземането на конкретно решение, което би навредило публичния имидж или интересите на техния клиент. Лобира се и за намаляване на загубите за клиента във връзка с вече взето решение. Добрият лобист действа превантивно, преди интересите на неговия клиент да бъдат застрашени. Погледнат от тази перспектива, лобистът трябва конструктивно да участва в законодателния процес, предоставяйки на Комисията експертни знания и информация в помощ на изготвяните от нея законодателни предложения. При възможност, лобистът трябва да направи опит да предложи на Комисията първоначалната идея, която да застане в основата на бъдещо законодателство в сферата, която го интересува. Това е най-умелото лобиране, което някои наричат "изкуство на лобиране".

Разликата между реактивно и проактивно лобиране е подобна на тази между мобилизиране на противопожарна бригада (в случай на пожар) и прилагане на превантивна противопожарна програма. Най-важното за проактивното лобиране е да се изявиш като постоянен и надежден играч на политическия пазар. Вземашите решения да те познават, да се съобразяват и ценят твоята гледна точка по определени проблеми, да желаят да се съветват с тебе, да те уважават. За да се случва това, ти трябва да си установил постоянни контакти със евробюрократите в Комисията. Те трябва да те приемат като добре познат и надежден партньор, събеседник и доставчик на полезна за тях информация - дори по теми, които не засягат пряко интересите на организацията-клиент, която представляваш. Това означава да притежаваш образ на честен, надежден, публичен брокер на информация. Проактивните

действия не винаги водят до незабавни резултати, но с тях се печели достъп, създава се атмосфера на доверие за бъдещи влияния. В претърпаната с лобисти европейска сцена е важно предимство да те различават от масата. За придобиването на такъв авторитет и професионализъм се работи дълго време, полагат се продължителни усилия, прави се добра инвестиция за бъдещето. Макар реактивното лобиране да изглежда по-евтино на пръв поглед, в дългосрочен план проактивното дава по-добри резултати. Ако си зададем въпроса - кому ще се довери вземащият решения за получаване на експертни знания и информация, външен съвет и експертиза - на този, който отдавна и добре познава или на онзи, за когото има само бегла представа?! Надеждният и добре познат партньор, събеседник, помощник се радва на доверие от страна на европейските служители, които му споделят свои (респ. на институцията) бъдещи намерения, проекти и програми.

За да лобираш ефективно, ти трябва да:

- установиш дългосрочни отношения с политици и чиновници
- да се обърнеш към точния човек в подходящия момент
- да предложиш при необходимост полезна информация - бързо и навреме
- никога да не заблуждаваш (подвеждаш) европейския политик, чиновник
- да бъдеш винаги готов да окажеш съдействие, помощ на ключови фигури, дори когато нямаш пряка полза от това.

Опитай се да лобираш проактивно чрез предлагане на конструктивни идеи, а не реактивно - с цел блокиране на текущи законодателни предложения.

Лобирането в Комисията има две разновидности - **законодателно и административно лобиране**, в зависимост от изпълняваните от нея функции.

Законодателното лобиране се фокусира върху:

- Консултациите със заинтересовани групи (организации)
- Зелените книги
- Белите книги
- Изготвяне на законодателни предложения (drafts)

Комисията е заинтересована да провежда **консултации** със заинтересовани страни (организации, групи по интереси) и да изисква от тях информация във връзка с предстоящо законодателство в съответна предметна област (сектор). За повече информация вж. http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index_en.htm. Различните "**зелени книги**" (Green Papers) покриват конкретни сфери на бъдещи политики и очертават идеи и намерения на Комисията за дадената сфера (предметно поле). Докато така нар. "**бели книги**" (White Papers) включват вече прецизно дефинирани в съдържателно отношение конкретни мерки, които Комисията възнамерява да предприеме. **Законодателните предложения** (draft laws) относно европейски директиви и регула-

ции отразяват в детайли гледната точка на Комисията по определен политически проблем като текстът включва мнението на заинтересованите страни.

Комисията действа в следната последователност, с която лобистите са добре запознати. След провеждане на консултации и/или зелена книга, Комисията подготвя бяла книга за съответна предметна област, по която предстои вземането на европейско решение. В отговор на Бялата книга Комисията получава коментари в писмена или устна форма от заинтересованите страни като всичко това се публикува на електронната страница на Комисията. Вземайки предвид тези коментари и мнения, Комисията изготвя законодателно предложение по съответния проблем (проект на директива или регламент - draft regulation, draft directive).

Съществуват няколко начина за включване на лобистите в този процес. *Първо*, лобистът трябва опита да придобие ключова позиция в процеса като стане **член на консултативен комитет или експертна група**, съставена от Комисията по даден проблем. Тъй като в тези работни групи постъпват огромни масиви от информация по проблема, лобистът може да участва в селекцията на най-важната информация, в редуциране на информационния свръх-товар (overload) чрез извеждане на приоритети. Освен това, Комисията прехвърля част от своите функции на националните власти по линия на принципа за субсидиарност. Тя ангажира също частни консултантски фирми и изследователски звена (think-tanks), възлагайки им задачи, подпомагащи нейната дейност. Тя определено се нуждае от външна експертна помощ, в т.ч. от експертиза на лобисти, които ѝ предоставят информация за състоянието на различни сектори. Именно затова **Комисията кани лобистите да участват в съответни експертни работни групи заедно с евробюрократите**. В тези работни групи участват лобисти, работещи в полза на частен или публичен интерес. Броят на тези групи е между 1000 и 2000 (не всички от тях са регистрирани). Около 50 000 души се срещат в рамките на регистрираните групи - голяма част от тях са експерти от различни институции на държавите-членки, които са своеобразни лобисти в защита на национални интереси в Брюксел. Друга категория експертни групи (комитети) са свързаните с така нар. "комитология" около 450 групи, за които вече стана дума при законодателните процедури. Те са съставени от професионалисти, които официално представляват интересите на страните-членки и практически са прикрепени към Комисията да участват в нейната работа, разполагайки с формални правомощия за това.

Комисията е създала Публичен регистър на експертните групи, които ѝ оказват помощ в подготовката на законодателните предложения и законодателните инициативи. Той може да се види - http://ec.europa.eu/secretariat_general/regexp/. Става дума Register of Commission Expert Groups and Other Similar Entities. Взаимодействието между експерти (лобисти) и

евробюрократи се основава на спазване на правила, фиксирани в следните документи: а) Rules for Commission Expert Groups C(2010) 7649 final, SEC(2010) 1360 final; б) Guidelines on the collection and use of expertise by the Commission COM (2002) 713 , в) Standards for consulting interested parties COM (2002) 704 ; г) White Paper on European Governance COM (2001) 428 . Регистърът включва формални и неформални съвещателни групи. Всяка група работи по конкретна тематична област и е обвързана с конкретен отдел, дирекция на Комисията. Въпреки наличието на тези работни групи (комитети) към Комисията, на нея често се налага да търси допълнителна външна помощ за специфичен технически проблем, например за качеството на въздуха, за изисквания към производителите на козметика, за различни стандарти в областта на автомобилостроенето, здравеопазването и пр. Регистърът осигурява публичност на информацията, която различни групи, експерти, професионалисти (в т.ч. лобисти) предоставят на Комисията, подпомагачи реализацията на нейните законодателни функции. Броят на регистрираните експертни групи е около 1300.

Второ, лобистът трябва да опита да получи (да узнае) позициите на друга експертна група (комисия), в която той лично не участва, но която работи по сходен с неговия проблем, по релевантна проблематика и включва други заинтересовани страни - най-често европейски асоциации, които също се занимават с лобиране. Напр., ако лобираш в интерес на фармацевтична компания, то трябва да се информираш за работата на Европейска асоциация на работодателите (или работодателите) във фармацевтичната индустрия. Подобна европейска асоциация ще ти осигури допълнителен канал за влияние върху Комисията.

Трето, когато насочваш своите лобистки влияния спрямо Комисията, ти трябва да идентифицираш конкретната генерална дирекция, релевантна на предмета на лобиране. Това означава да уточниш конкретните служители, които са натоварени със задачата да изготвят черновата на законодателния текст. Служителят, отговарящ за конкретното досие (папка с материали по даден проблем, по който предстои да се вземе решение), или сам изготвя първоначалния текст или възлага тази задача на някой друг, външен за Комисията, т.е. на експертна група, с която контактува. Трябва да се знае, че шефът на конкретното административно звено в Комисията само поставя задачите, очертава целите и проверява текста (чернова), изисква подобрения на текста от други структури на Комисията, каквито са комисарите и служителите в техните кабинети (вж. Схенделен, Р. 2010).

Обикновено служителите, заемащи отговорни постове в Комисията, се осланят на информацията, която получават от своите подчинени, поради което лобистът трябва да концентрира вниманието си именно върху този персонал, върху служителите на по-ниските равнища, защото именно те

стартират изготвянето на първоначалния вариант на проекта за решение. В повечето случаи, хората от този персонал (на възможно най-ниско равнище) са неопитни, в началото на своята кариера и на тях трябва да се окаже "помощ". Ако не се намеси тук, в тази начална фаза, по-късно за лобиста ще е много по-трудно да влияе с цел промени във вече оформен текст. Ако лобистът е продължително време на европейската сцена, той ще познава служителите - особено в дирекциите, които работят по проблеми, засягащи интересите на неговите клиенти - и респ. ще е наясно с това каква информация им е нужна. Успоредно с това, лобистът трябва да се съобразява с неутралната позиция на служителите в Комисията и да не подценява междуличностните отношения. Лобистът трябва да предизвиква доверие у служителите, да е уважаван и надежден източник на информация за тях, когато изготвят проекти за регулации или директиви. Той е заинтересован неговият глас да бъде чул и неговите аргументи да бъдат взети под внимание.

Административното лобиране пред Комисията е не по-малко важно. Лобистите изхождат от факта, че Комисията упражнява не само законодателни, но и административни функции по прилагане на европейски решения. Много важни административни функции са тези по прилагане на политики на конкуренция. С тези свои компетенции Комисията въздейства върху производството и върху развитието на целия корпоративен свят чрез широк спектър от мерки. Всяка фирма и корпорация, обединения от фирми трябва да се съобразява с въведените от Комисията правила за конкуренция, вкл. компаниите извън ЕС, и по-специално от САЩ, чиито лобистки влияния са особено силни. Трябва да се има предвид, че при някои отделни случаи взетите административни решения от Комисията подлежат на обжалване в Европейския съд. Това изисква от лобистите да притежават солидни правни знания. За целта се наемат адвокати или правни кантори, специализирани по европейско право. Административното лобиране пред Комисията засяга и мерките по изпълнение, изготвени чрез процедурата на така нар. "комитология".

Лобистите се намесват също и в диалога на Комисията с двата консултативни органа: Европейски икономически и социален комитет и Комитет на регионите. В тях те са добре дошли със своята експертиза по ефективно представителство на организирани бизнес и граждански интереси, чрез изготвяне на становища относно предстоящо законодателство по конкретни проблеми. Лобистите оценяват ролята на ЕИСК в законодателния процес като представител на европейското гражданско общество, с когото Комисията се консултира по време на първо четене при стартиране на законодателно предложение в областта на съответни социално-икономически политики. Същото се отнася и до Комитета на регионите по отношение на досиета, които имат директни или индиректни регионални измерения.

Лобистките интервенции в Съвета се основават на добро познаване на начините на действие в рамките на тази институция - различните конфигурации на Съвета, участниците в КОРЕПЕР, експертните и други работни групи. Успешното лобиране в Съвета изисква перфектна координация между европейски и национални действия. На лобистите се налага да комуникират с отделни министри на страните членки (с представители на национални министерства), както и с експертните групи и специализираните комитети на равнище КОРЕПЕР. Позициите, които се изготвят в тези работни групи изискват солидна техническа експертиза, техническа помощ от страна на външни консултанти. За да лобираш успешно в Съвета трябва да идентифицираш компетентната експертна група по проблема, с който се занимаваш, както и отделните членове на тази група. За да разбереш това, понякога се изисква да позовъниш на Постоянния представител (посланик) на определена държава, както и на ключови фигури от националната администрация. След като си идентифицирал членовете на дадена експертна група, ти можеш да им предложиш своята експертиза по даден проблем, което ще им помогне да изготвят своята позиция. В Съвета са особено важни техническите аргументи за подготовка на позицията, но не бива да се забравя и убеждаването на съответна аудитория (публика), че е в неин интерес (пряк или косвен) да подкрепи определена позиция. Не бива да се negliжира и Секретариата на Съвета, защото там се обсъждат параметри на преговори с различни страни-членки, които са засегнати позитивно или негативно от дадено решение. След приключването на първо четене, акцентът пада върху съвместното изработване на *обща позиция* от Европейския парламент и Съвета. За да бъдеш сигурен, че направените с твоя помощ поправки и допълнения в проекта на регулативния текст ще бъдат гласувани от Парламента, ти трябва да осигуриш подкрепа чрез контакти с всичките 27 постоянни представителства и респ. с националните администрации. В заключение, лобистите трябва да намерят своето място в постоянния диалог, който протича между трите основни европейски институции.

Лобистката намеса в областта на така нар. Комитология - фазата на приложение на регулации (административни мерки, квази-законодателни актове) - предполага добро познаване на всички детайли, свързани с тази фаза на политическия процес. Ако директивите се приемат чрез процедурата за съвместно вземане на решения, то регламентите, приети от Съвета (особено тези, свързани със селскостопански политики), изискват така нар. **мерки по изпълнение** (execution measures). Необходимостта от тези мерки се обяснява по следния начин. Съветът (в различните си конфигурации) приема законодателния акт - или самостоятелно (чрез процедура на консултации) или заедно с Европейския парламент (чрез съвместно вземане на решение), след което предоставя на Комисията мандат да предложи мерки за неговото

практическо изпълнение. Комисията изготвя тези мерки за изпълнение и ги предоставя на специални работни групи, свързани с процедурата по "комитология". Тези групи (Comitology Groups) се състоят от по един представител на националните власти на страните членки и се председателстват от отговорен служител на Комисията. Предложените от Комисията мерки се подлагат на обсъждане в тези групи и се приемат чрез гласуване с квалифицирано мнозинство. Съществуват около 188 групи по комитология (наречени още комитети), разделени както следва: а) 97 **регулаторни комитети** (regulatory committees), които имат капацитет да вземат решения; б) 61 **комитети за управление** (management committees), отнасящи се за мениджмънт на селскостопанските пазари; в) 30 **комитети за препоръки** (advisory committees), които препоръки не са задължителни за изпълнение. Целият списък на тези групи (комитети) може да бъде намерен на следния уебсайт:

<http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/registre.cfm?CL=en>

Всяка година средно около 60 текстове се приемат чрез процедурата за съвместно вземане на решения, докато 3 000 решения се вземат от посочените групи, свързани с комитология. Тези цифри обясняват важността на мерките за изпълнение и нишата, която лобистите се стремят да заемат в работата на посочените групи (комитети). Тяхната намеса се изразява в: идентифициране на конкретната група (комитет), установяване на контакти с нейните членове, предлагане на техническа експертиза (технически аргументи) във връзка с дадена мярка за изпълнение.

Ще обобщим отново **начините за успешна лобистка интервенция в Съвета**. Има няколко начина, чрез които лобистът може да е сигурен, че неговите идеи, гледна точна по даден проблем, ще бъде отразена в позициите, изготвени в рамките на различни срещи на Съвета. Тези начини и пътища на въздействие се допълват взаимно. Лобистите трябва да осъществяват своите опити за влияние, както върху националните представителства в Брюксел, така и върху властите в страните-членки. Причината е, че голямата част от решенията в Съвета се вземат с единодушие. Възможно е лобистките усилия да се насочат само върху упражняването на вето по даден проблем от дадена страна-членка (при което се спестява лобирането пред Комисията и Парламента по същия този проблем). При всички случаи, обаче, е нужно да се създаде коалиция в Съвета, която да подкрепя или да блокира вземането на определено решение. А за целта лобистът трябва да е запознат с позициите на страните членки и техните правителства. Освен това обект на лобистки натиск са и постоянно наетите служители в Съвета, най-вече отговорните служители, работещи в Генералния Секретариат на Съвета. Лобистите знаят, че министрите от дадена конфигурация на Съвета са поканени да гласуват, когато предварително почти всичко вече е решено. И затова те се намесват в

работата на Съвета в един по-ранен етап на обсъждане на дадена европейска директива или регламент.

Полезна информация за Съвета се съдържа в Публичния регистър на документите на Съвета (<http://register.consilium.eu.int>). Там може да се види какви са различните състави на Съвета, календар на заседанията му и други подробности за дейността му като законодателен орган. Като например това, че цялостната работа на Съвета се подготвя и координира от Комитета на постоянните представители (КОРЕПЕР), съставен от постоянните представители на държавите-членки в Брюксел и техните заместници. И още, че работата на този комитет се подготвя от над 150 комитети и работни групи, съставени от делегати от държавите-членки. Тези именно комитети и работни групи се нуждаят от експертно мнение, в т.ч. професионална експертиза, предложена от лобисти.

Лобира се основно върху Постоянните представителства в ЕС. В тях работят дипломати, обслужващи правителствата на своите държави като членове на КОРЕПЕР, и шатни служители, които участват в работните групи към Съвета и подготвят писмените материали за обсъждане, както и организират срещите на КОРЕПЕР и на различните формати на Съвета. Лобира се и върху служителите, подпомагащи всяко председателство на Съвета в рамките на 6 месеца, тъй като от това зависи формирането на политически дневен ред (приоритетите) на Съвета. Тоест, всяко лобиране трябва да отчете коя държава-членка в момента председателства Съвета.

От значение за ефективно лобиране е да се идентифицират ключовите фигури (на различни равнища), които в крайна сметка определят позицията на Съвета по даден проблем.

Лобистките интервенции в дейността на Европейския парламент се обясняват по следния начин. Въпреки, че Парламентът не притежава законодателна инициатива, той разполага със законодателни функции по повод одобряване на предложените от Комисията проекти за решения и поделя законодателната власт в ЕС със Съвета в рамките на процедурата за съвместно вземане на решения. В това си качество Европейският парламент е атрактивен за лобиране от множество заинтересовани страни. Ако по някаква причина, лобистът не е успял да упражни влияние в Комисията при подготовката на законодателното предложение, той насочва своите усилия към Парламента. Практиката е показала, че достъпът на лобистите до ЕП е много по-лесен, отколкото до Комисията.

Първата стъпка за лобиране в ЕП е осъществяване на **комуникация с докладчика**, който е член на съответна постоянна комисия и е отговорен за изготвяне на позиция по конкретен проект на Комисията. Той изготвя доклад за първо четене, който се предлага за обсъждане в парламентарната комисия и в политическите групи. Докладчикът обикновено е евродепутат със

солидни знания по предмета на бъдещото решение, с което лобистите се съобразяват, предлагайки му аргументи и оценки за промяна на текста. Освен с докладчика, лобистът трябва да осъществи контакт и с докладчика в сянка, ако има такъв. Останалите членове на постоянната парламентарна комисия не са запознати в детайли с обсъжданото законодателно предложение, поради което лобистите обикновено не общуват с тях. Много по важни са лобистките контакти с **асистентите**, прикрепени към евродепутатите. Това са хората, които изготвят графика на срещи и заседания, отговарят за кореспонденцията на депутатите, филтрират информацията, с която запознават депутата. Следващият важен адресат на лобистки въздействия е **председателят на парламентарната комисия**, която разглежда съответния проект за решение. Той може да подсказва кои депутати са компетентни по темата, от средите на които ще се излъчи докладчика. А лобистът предварително може да си организира неформални опознавателни срещи с тях. Възможно е именно те да предложат изслушването на външни експерти по проблема. Като цяло депутатите в качеството си на членове на постоянните комисии са по-достъпни за лобистки влияния, отколкото като участници в пленарните заседания, поради което лобистите полагат усилия за тяхното убеждаване относно поправка в законодателния текст именно в комисиите. Лобистите също могат да се опитат да установят контакт с **лидерите на европейските партии** (партийни групи), тъй като те влияят върху гласуването на своите колеги чрез инструкции за гласуване, както в рамките на комисиите, така и в пленарна зала.

В рамките на Второто четене в ЕП, докладчикът остава най-важната фигура, привличаща вниманието на лобистите. Но успоредно с това, има доста случаи, когато конкретни парламентарни фракции или групи в ЕП правят свои предложения за поправки в текста, поради което лобистите трябва да кореспондират с лидерите на фракциите, с координатора на дадена фракция в постоянната комисия и с нейния говорител.

Ако законодателното предложение (draft law) се изпрати в Помирителния комитет (Conciliation Committee), усилията на лобистите променят своята посока. Новите адресати на лобистките влияния са: тримата заместник-председатели на ЕП, председателят на Помирителния комитет и останалите членове на същата комисия.

На Трето четене лобирането е безпредметно.

Успешната интервенция на лобистите върху ЕП предполага те да са наясно с две неща. *Първо*, всеки евродепутат желае да бъде преизбран на следващите европейски избори. За голяма част от депутатите мандатът им осигурява едно добро икономическо съществуване. Поради това те се стремят да подкрепят такъв вид европейски политики, които са в синхрон с интересите на техните избиратели, разчитащи на реципрочна електорална подкрепа. В

много случаи, ако предложените аргументи и експертиза от лобистите не съответстват на интересите на техните избиратели, те не ги приемат, колкото и рационални да са те. Но това не означава, че лобистите трябва да се откажат от въздействия върху тях. Те просто трябва да създадат такава ситуация, в която и те, и депутатите да са печеливши. Това се случва, когато позицията на депутата, в чието формиране участва лобистът, е в съответствие с неговите политически интереси и ценности. *Второ*, лобистът трябва да е наясно, че националните проблеми и националните партии доминират кампаниите за избори на Европейски парламент. Т.е. евродепутатите са зависими от подкрепата на конкретни избиратели от своята страна. Тук се намесва въпросът за финансиране на изборителните кампании по време на европейските избори. Ако в САЩ финансирането на избори става чрез така нар. Комитети за политическо действие (Political Action Committees) и корпорациите са основен източник на финансови средства, то финансирането на европейски избори е доста по-различно. Членовете на ЕП се считат за представители на своите избиратели (от конкретен изборителен район), а не за представители на групи по интереси. Лобистите в Брюксел трябва да се съобразяват с това.

Ето някои полезни съвети за лобиста в ЕП при срещите му с евродепутат. Лобистите трябва да знаят: а) кого представлява като избиратели; б) каква е неговата биография; в) какви са политическите му планове и амбиции, мрежи от приятели и противници; г) какво влияние и авторитет има той в своята партия, в комисията където участва, както и каква е репутацията му в общественото мнение, пред широката публика; д) какво може да го мотивира (от какво се интересува и какво цени) и респ. какво може да го отблъсне. Полезна персонална информация за избраните политици може да се получи от различни бази данни, напр. www.european-agenda.com

Ще обобщим отново препоръките за успешни лобистки интервенции върху ЕП като представим **примерен списък от действия**, които трябва да предприемеш ти като лобист в ЕП:

- да направиш опит да повлияеш върху избора на докладчик и докладчик в сянка по определено досие в основната парламентарна комисия
- да опитаеш да повлияеш върху избора на други постоянни комисии, които да дадат мнение по въпроса (предлагайки им помощ за изготвяне на позиция по въпроса, който подлежи на регулация);
- да идентифицираш аудиторията, която искаш да убедиш. Не е необходимо да убеждаваш всички евродепутати, достатъчно е да убедиш 40-50 от тях да подкрепят твоите предложения. Трябва да осъществиш убеждаваща комуникация с:
 - докладчика и докладчика в сянка
 - евродепутати, които са конкретно заинтересувани от досието
 - координаторите на политическите групи

- някои от особено активните асистенти на депутати
- няколко служители от постоянно наетия персонал в ЕП.

Последните са особено важен обект за убеждаване. Наричаните от лобистите "постоянни администратори" (не са избрани, а назначени) изпитват особена нужда от съответна помощ (полезна информация), която им се предлага великодушно.

За да се възприемат твоите допълнения и поправки върху законодателното предложение на Комисията, добре би било предварително (преди да ги предоставиш на евродепутати) да ги съгласуваш с Комисията (с нейни служители - каква редакция биха допуснали на своя първоначален текст). Много важно е да намериш евродепутати, които да възприемат твоите предложения за промяна на текста (amendments) като свои и да са готови (убедени) да защитят позицията си аргументирано. Освен това трябва да осигуриш подкрепа за гласуване на тези поправки от възможно повече депутати от различните политически групи.

И още няколко препоръки към лобиста в ЕП във връзка с комуникациите му с депутатите. Лобистът трябва да е в състояние да обясни на евродепутата съдържанието на нужната поправка в досието за не повече от една минута! На заседанията на постоянните комисии и в рамките на пленарните сесии всичко се случва много бързо. Затова при контактите си с депутатите, лобистите трябва да умеят да грабват тяхното внимание. За целта е препоръчително лобистът да организира свой ъгъл в парламентарното кафене, където да инсталира своя лаптоп, да разполага с другите конкурентни предложения за поправки в досието, за да може да ги неутрализира, блокира, да пише имейли и да води телефонни разговори с евродепутати в търсенето на подкрепа от тях за определена поправка в законодателното предложение. Лобистите трябва да са както настойчиви в своите искания, така и любезни, доброжелателни в предлагането на съвети (особено в електронните си комуникации).

За да е успешно едно лобиране, от съществено значение са личните, персонални контакти с ключовите фигури. Всеки уважаван и ефективен лобист в Брюксел разполага със своя мрежа от контакти, която включва отговорни за вземането на решения политици и администратори - в национален и европейски мащаб.

3. Инструменти на лобиране

Кои са най-успешните начини, чрез които лобистът може да повлияе на тези, които участват в процеса на вземане на решения така, че неговите послания, идеи, аргументи, експертиза да бъдат взети предвид в европейското

законодателство? Инструментите за успешно лобиране са няколко: а) мониторинг; б) идентифициране и анализ; в) създаване на коалиции; г) комуникации.

а) Мониторинг (наблюдение)

За да бъдеш успешен лобист, ти трябва да си добре информиран за всичко онова, което се случва на европейската сцена. Ти трябва да си набавиш определена, конкретна информация преди другите конкуренти. Мониторингът е инструментът, който ти помага да бъдеш информиран. Той ти служи за това да си наясно кога точно да интервенираш и по какъв начин. Чрез мониторинг ти участваш в законодателния процес и това е първата стъпка в лобирането.

Мониторингът може да се сравни с радарна система. Той е своеобразна система за ранно предупреждение. Не бива да допускаш в Брюксел да се случват неща, за които ти не знаеш. Подобно на радарна система, ти като лобист филтрираш сигналите от въздуха и даваш гаранции, че заинтересованата страна, която представляваш, ще бъде информирана за европейските дела, които я интересуват. В идеалния случай, лобистът е наясно с определените въпроси - преди те да станат част от новините на деня.

Мониторингът е базово средство за събиране на информация, информация за дневния ред на различните европейски институции. Първата стъпка на лобиста е да следи уебсайтовете на европейските институции, където се обявяват законодателните инициативи (предложения). В сайтът на Комисията (http://ec.europa.eu/index_en.htm) може да бъдат открити различните сфери, полета на нейната компетентност (policy areas), както и актуална информация за законодателството във всяка една от тези сфери, вкл. актуални новини от дейността на генералните дирекции. Подробна информация за процесът на изготвяне на законодателни предложения, може да бъде открити и в законодателната обсерватория (Legislative Observatory) на страницата на Европейския парламент (www.europarl.europa.eu/oeil).

Следващата стъпка на лобиста отново е в сайта на Комисията, където са отразени нейните текущи консултации във връзка с предстоящи законодателни инициативи. (http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index_en.htm). Допълнителна информация в тази връзка може да се намери и в една друга база-данни (<http://prelex.europa.eu>). Друг полезен източник на информация за лобиста е ежедневния бюлетин за европейската пресслужба (www.agenceurope.com). Различни национални бизнес асоциации (стопански камари) теглят информация от този сайт, за да попълват своите информационни бюлетини (newsletters). Разбира се, за това понякога е нужен абонамент.

От значение за успешен мониторинг е и обемът на събраната публично достъпна информация в медиите. Източниците за наблюдение включват

поне: Европейската пресслужба (Agency Europe); The Financial Times; сайтовете на европейските институции; публични изяви на европейски политици; позиции и проекти за европейско законодателство, персонални мрежи и контакти.

Освен професионалните лобисти, различни граждански организации осъществяват законодателен мониторинг, чрез който те оценяват работата на законодателите, както и ефективността на приетото от тях законодателство. Това те правят през призмата на съответни граждански интереси. Чрез публикуване на резултатите от своя мониторинг гражданските организации упражняват допълнителен натиск върху законодателите в рамките на различни застъпнически кампании. Подобен мониторинг прави по-ефективен и легитимен законодателния процес, защото поставени под гражданско наблюдение, законодателите стават по-отговорни в своята дейност по защита на общия интерес. Особено ефективен е мониторингът върху конкретното поведение на европейските депутати и начинът им на гласуване по определени въпроси в пленарна зала - най-вече по проблеми, с които те са се ангажирали по време на европейските избори. Събраната чрез мониторинг информация е база за действия по застъпничество на различни групови интереси с цел промяна на съответно европейско законодателство. Гражданските организации развиват своите действия по мониторинг в отговор на трите основни въпроса: Какво да се наблюдава? Кога да се наблюдава? И как? В зависимост от отговора на тези въпроси, организираната група определя и развива подходящи за нейните цели инструменти за мониторинг.

Добрият професионален лобист и консултант не зависи само от публично наличната информация. Той разполага със своя мрежа за неформални контакти с официални лица, от които може да получи информация по конкретен проблем - най-вече по идеята за бъдещо европейско законодателство преди да е започнал процесът на изготвяне на първоначалния проект за нормативен текст (draft). С това се обяснява постоянното присъствие на лобисти на европейската сцена в Брюксел. Те трябва лично да познават конкретни длъжностни лица, за да могат да им влияят, избирайки точния момент за своите интервенции. Лобистът не бива да долита в и отлита от Брюксел - той трябва да е постоянно там. Защото година след година, броят на заинтересовани от европейските дела фирми, компании, асоциации и пр. се увеличава. А за да бъдеш поканен на масата, ти трябва да си наличен в трапезарията, в столовата (Geiger, A. 2006). Изводът е, че лобистът трябва да е информиран по всяко време за текущите и предстоящи действия на институциите, за да може да достави качествена услуга на своя клиент.

б) Идентифициране и анализ

Лобистите трябва да притежават умения за идентифициране (на ситуации, явления и пр.) и анализ на контекста, на процесите, мерките, въздейст-

вията, анализ на писмени документи. Основополагащи за това са уменията за **аргументиране и интерпретация** от страна на политическия консултант и лобист. Преди да изясним в дълбочина тези умения, трябва да имаме предвид, че мнозинството от хората интерпретират фактите през вече изградена собствена призма - те възприемат за факт нещо, което е плод на техните убеждения (предразсъдъци, стереотипи и пр.). Професионалистът по публични дела трябва да има предвид какви са възприятията, нагласите на дадена аудитория, за да може да ѝ влияе и да аргументира своите послания към нея. Той трябва да умее да говори с такива думи, които другите могат да разберат.

Ето някои практически правила за аргументиране и интерпретация:

- **Постави своята позиция в рамка (рамкирай)!** Това трябва да направиш предварително, да помислиш преди да говориш, да подредиш идеите си в някаква рамка. Така твоята аргументация ще придобие логика и кохерентност, а думите ти ще са "на място" (подредени) и подходящи за дебат.
- **Предварително планирай началните си думи!** Те са в основата на твоята интерпретация и трябва да съдържат неоспорими факти. Това ще ти помогне за по-нататъшната аргументация в изложението.
- **Изложи основната си теза!** Това означава да направиш предположение, да изложиш теза, хипотеза, базирана на изложените в началото факти. Това става чрез индуктивно мислене - тръгваш от факта към теорията (тезата), за да направиш интерпретативно заключение. Препоръчително е тезите ти да звучат благоразумно, да произхождат от "здравия разум". Например: Ако фактът е, че си намерил ябълка, то тезата ти трябва да е свързана с ябълково дърво, което е част от ябълкова градина.
- **Интерпретирай фактите и тезата си ясно и разбираемо!** Така слушателите ти ще те разберат, ще предизвикаш доверие в силата на своите аргументи. Това става чрез хармонизиране на фактите, логическите дедукции и майсторските, изкусни интерпретации.

Какво представлява аргументът? Това е серия от идеи, подкрепени с различни материали, използвани, за да изразят конкретна позиция по даден проблем. Т.е. аргументът отразява позиция по даден проблем (в подкрепа или срещу определена идея). С други думи, аргументът включва серия от изявления, чрез които ти развиваш свои доказателства (доводи) в подкрепа на валидността на твоё твърдение. Аргументът винаги започва с някакво предварително условие, предпоставка, претенция, което води до доказателство и съответно заключение.

Два са основните видове аргументи: дедуктивен и индуктивен. *Дедуктивният аргумент* поддържа тезата, че истината, съдържаща се в заключението, е последица (произтича) от определени предпоставки. След като предварителните условия са верни, то и заключението е вярно. Валидният аргумент не може да има верни предпоставки и фалшиво заключение. *Индуктивният аргумент* отстоява тезата, че истинността, (правилността) на заключението се подкрепя от конкретни факти, предпоставки. Всяка предпоставка и заключение са обвързани - те са или истинни, или фалшиви. В този смисъл аргументите са или валидни, или не. Валидният аргумент е придружен с верни предпоставки и от него се извлича вярно заключение. (Вж. Folouy's Dictionaty, 2011).

За изясняване на разликата между двата пътя на аргументация служи известната метафора, че ако при дедукцията виждаш гората, а не обръщаш внимание на отделните дървета, то при индукцията - виждаш отделни дървета, но не виждаш цялата гора. При дедуктивния аргумент се тръгва от определени принципи, които се доказват с факти, а при индуктивният посоката е друга - от фактите се извеждат по-абстрактни заключения.

Хубаво е **аргументите да се базират на факти или научни доказателства**. Научни и фактически доказателства често формират дневния ред на политическия дебат, а освен това предизвикват съответни управленски действия. Когато говорим за факти, имаме предвид документирані събития, дати, месеци, години, определени места и хора, включени в тези събития. Фактите се базират на неща, които са видени, чути, споделени (като опит). Когато става дума за научни доказателства, можем да дадем следния пример: налице е строга причинно-следствена връзка между икономическа активност и негативни ефекти от климатичните промени. Аргументите, изработени на научна основа, се ползват с висока легитимност сред населението. Научните знания и експертиза са високо ценени. Затова лобистите си набавят такава експертиза (или сами я създават, ако става дума за мозъчни тръстове - think-tanks). Понякога интерпретацията на фактическите и научни аргументи може да се усложни и затормози поради намесата на идеологически мотиви. Изходна точка за интерпретация могат да бъдат конкретни групови интереси, напр. интересите на корпоративния сектор или на ошетеното от климатичните промени (в дадения пример по-горе) население. Трябва да имаме предвид и друго - едрият бизнес, включен в глобални мрежи на влияние, може да спонсорира научни изследвания на конкретни изследователски центрове (think tanks), чиито резултати да се оформят като приложни разработки (policy papers) във вид на законопроекти и други текстове, които директно да попаднат в ръцете на законодателите и да се превърнат в законодателни и административни актове. Картината се усложнява още повече при релативи-

зация на истината в постмодерните времена, когато наука и псевдонаука вървят ръка за ръка, когато в медиите се конструира социална реалност.

Добрият лобист трябва да разполага с аналитични умения. Най-напред лобистът трябва да анализира заинтересованата страна, която обслужва, представлява, да анализира интересите на своя клиент. За целта той трябва да отдели достатъчно време и да концентрира своето внимание върху организацията, за която работи, върху проблемите, които тя има в момента и които може да има в бъдеще. Какви са нейните интереси, нейният бизнес, как те могат да бъдат защитени? Каква е стратегията, чрез която ще се осъществи това? Кои аспекти от дейностите на заинтересованата страна са засегнати или могат да са засегнати от европейското право? Ако лобистът е нает да обслужва компания или бизнес асоциация и да представлява техни интереси в ЕС, той трябва да анализира също техните конкуренти, които имат сходни интереси. Същото се отнася и когато представлява неправителствена организация. В дадена сфера на граждански интереси също има много заинтересовани организации и лобистът трябва да предложи с кои да се влезе във взаимодействие, да се кооперират усилията и съответно влиянията върху европейските институции и с кои не.

Аналитичната дейност на лобиста предполага, че на базата на осъществения от него мониторинг, той трябва да предложи на заинтересованата страна списък от приоритетни въпроси, които трябва да се следят във времето. Концентрирането на вниманието около тези проблеми дава гаранции, че те (или част от тях) ще намерят своето решение в близко бъдеще. Вътре в рамките на този списък от проблеми, засягащи удовлетворяване на интересите на клиента, също могат да се извеждат приоритети. Това означава изготвяне на лобистка стратегия, която трябва да бъде ясно формулирана и аргументирана. Комбинацията от професионални оценки, практически опит и изследователски компетенции спомага за изясняване на проблема и намиране на най-благоприятното решение. Аналитичните умения включват също изясняване на същността на проблема, на какъв стадий от цикъла на своето развитие се намира, идентифициране на ключовите фигури за неговото разрешаване, състояние на общественото мнение по проблема, обемът и видът на медийно съдържание във връзка с проблема, условията на неговата правна регулация и др. Резултатът от този анализ се изразява в предложение (в писмена форма) за това - какви влияния да се осъществят върху мнението на публиката и мнението на вземащите решения в благоприятна за заинтересованата страна посока, дали наличните мнения трябва да се поддържат или да се променят и как да стане това. Лобистите - специалисти по комуникации оформят определено мнение (Public Opinion Forming).

Част от аналитичния процес, т.е. процесът на формулиране на конкретния проблем, който стои пред заинтересованата страна и който трябва да бъде

решен чрез съответно европейско законодателство, е лобистът да обсъди получената от неговия мониторинг информация със своя клиент, както и да приеме от него информация, отразяващата спецификата на неговите интереси. Обменът на информация между лобиста и клиента (заинтересованата страна) е повече от желателен. Хубаво е тази информация да е в писмен вид. Лобистът трябва непрекъснато да осъвременява адресите на различните отдели в главния офис на клиента и ако е бизнес-асоциация - адресите на членовете на асоциацията. Той не би могъл да е наясно с технически детайли във връзка с дейността на своя клиент, но трябва да знае конкретните професионалисти (икономисти, юристи и др.), работещи вътре в рамките на организацията, които да му предоставят техническа експертиза във връзка с предстоящо европейско решение, засягащо интересите на организацията. Това е информация, която лобистът трябва да събере, филтрира и концентрира във вид, който да му послужи при комуникацията с тези, които вземат европейски решения. (За това ще стане дума по-нататък в изложението). Ако лобистът е нает да обслужва национални интереси по конкретен проблем, той респективно трябва да получи такава техническа информация по проблема от съответни национални институции (отдели в министерства, агенции и други национални служби).

в) Създаване на коалиции

Въпросът с коалициите е част от по-фундаменталния проблем за колективното действие, за организиране на колективните усилия в преследването и реализацията на общи цели. Пазарният механизъм е важен фактор за колективно действие с цел придобиване на материални блага и идеални ценности. Но пазарите не могат да осигурят всичко, което е необходимо за живота на хората. Пазарите не могат да осигурят всички колективни ценности, особено тези, които са известни като публични блага. Такива публични блага са, напр., чистият въздух или демократичното управление. Пазарният механизъм е полезен, но само той не е в състояние да разпредели справедливо публичните блага сред възможно повече хора. Това изисква приложението на различни подходи (освен пазарния) за организиране на колективни действия. Става дума за застъпничество на обществени каузи.

В началото на настоящия наръчник пояснихме, че ще разглеждаме лобизма в широк смисъл като **застъпничество за социално-значима кауза**. Тук е мястото да изясним по-подробно същността на застъпничеството, за да може след това да разгледаме и техниките за организиране и провеждане на застъпнически кампании. Застъпничеството (Advocacy) е публична подкрепа (или призив за подкрепа) за определена кауза. Застъпничеството е аргументирана публична подкрепа на конкретен проблем, институция, идея или личност. То е характерно за демократичния политически процес, при който

индивиди и групи предприемат различни опити за влияние върху тези които вземат решения, защото тези решения се отразяват върху живота и благосъстоянието на всички граждани. Застъпничеството се свързва с възможността гражданите да застанат зад определена кауза, в която вярват и така да опитат да променят условията на своя живот в позитивна посока.

Застъпничеството е процес, който може да доведе до промяна в политиките, законите и практиките благодарение на усилията на активни (влиятелни) индивиди, групи и институции. Този процес има за цел да промени нагласите на хора и институции по отношение на властта. Дискурсът за застъпничеството в национален мащаб прави разлика между държавна и социална власт. Става дума за това, че когато множество информирани и активни хора се ангажират с определен проблем (кауза), те могат да променят политическата система, да променят манталитета на институциите, да въздействат върху политиките и управлението, да променят нормите, правителствената политика и нейните резултати. Застъпничеството обхваща поредица от структурирани дейности по промяна на обществено мнение, промяна на нормативни актове и политики чрез предприемане на специфична **застъпническа кампания**. Тя се базира на: разработена стратегия, анализ, обучение, организиране на общности, създаване на коалиции, действия за масова подкрепа и мобилизация (grassroots); лобиране, комуникации в мрежи, комуникации с медии и др. - и всичко това води до постигане на желания резултат.

Първата важна стъпка в процеса на застъпничество е определяне на дневния ред (Advocacy agenda setting) - подреждане на приоритети за решаване на проблем, свързан с удовлетворяване на граждански интереси, защита на конституционни права, кауза. Става дума за конкретно формулиране на цели и задачи във връзка с определен проблем. Проблемът е един (например, незаконно изсичане на горите), но той има различни страни, свързан е с отговор на различни въпроси. За да се определи дневния ред (целите) на група или организация, която ще предприеме застъпничество, трябва да се отговорят на следните въпроси:

- Какъв е проблемът, който смяташ да адресираш до институциите?
- Доколко важен е той?
- Може ли проблемът да се задълбочи по-късно?
- Кои групи са засегнати?
- Спешно ли е решението на проблема?
- Кой е точният момент да се включиш, да се активизиращ?
- Има ли групи, които преди са се опитвали да решат проблема?
- Кой разполага с информация по проблема?
- Има ли групи, които в момента работят за решаването му?
- Би ли желал да обединиш усилията си с тези групи и с други?

- Заинтересувана ли е публиката като цяло от проблема?
- Какво е доминиращото настроение в общността във връзка с проблема?
- Включен ли е проблемът (по някакъв начин) в съдържанието на печатните и електронни медии в момента?
- Стоят ли някакви групи със специални интереси "от другата страна на проблема" (обратна на вашата)?
- Какво искаш да решиш, каква е крайната ти цел?
- Какво по сила въздействие искаш да предизвикаш?
- Какви специфични промени очакваш да се случат?
- Какви са твоите краткосрочни и дългосрочни цели?
- Кои са бариерите (пречките) за твоя успех?
- Как ще решиш проблема?
- Кои са ключовите фигури (политици и администратори), способни да променят нещата?
- Има ли други групи (заинтересовани страни) - локални, национални, държавни, европейски ..., които биха повлияли на ключовите фигури?
- Какво ще направиш, че вземащите решения да чуят твоето послание?
- Какво трябва да чуят те, за да предприемат съответни действия?
- Какви конкретни стъпки трябва да се предприемат като начало?

Известни са **три подхода за застъпничество (Advocacy approaches)**: 1) застъпничество **за** тези, които са засегнати в конкретна ситуация; застъпничество **със** засегнатите и 3) застъпничество **чрез** засегнатите. Първият вид застъпничество (различни дейности) се извършва от професионалисти и НПО. Целта е да се промени конкретен закон или политика. Вторият подход обединява усилията на професионалисти, НПО и локални общности, групи (от засегнати) и отново целта е - достъп до процеса на вземане на решения с цел промяна на закон или подзаконов акт. Важното е, че засегнатите се организират за колективни действия. И последният, трети подход се отнася само до действията на пряко засегнати общности (обикновено работници) в конкретна ситуация. Те трябва да се включат в решаването на проблема и това тяхно включване, участие ги овластява, т.е. те са много, макар и социално уязвими хора, които придобиват самочувствие за промяна на политиката и за корекции в управлението.

Всяка застъпническа кампания (Advocacy campaign) се стреми да постигне конкретен резултат (като специфична цел), който обикновено оформя обществено мнение по даден проблем, свързан е с общностни и институционални норми и/или управленски решения (законодателни и административни). Кампаниите се организират около краткосрочни и дългосрочни цели. Групите, свързани със застъпничество, се наричат още групи за натиск, лоби групи, групи по интереси. Те използват различни форми за влияние върху

общественото мнение, мотивирани са по различен начин, имат различен капацитет за влияние върху институциите. Особен интерес предизвикват напоследък социалните, граждански движения, чийто натиск върху институциите е понякога огромен. (Пример: движението "Окупирай Уолстрийт", разпростряло се в над 80 страни по света). Това са най-вече актове на граждански протест, гражданска съпротива, които често прерастват в транснационални протестни движения срещу неолибералната глобализация. Тяхното мото е "Възможен е и друг свят", в който от глобализацията ще печелят всички, а не само малък процент от световното население. Става дума за различни граждански движения, обединени около Световния социален форум, който се утвърждава като контротежест на Световния икономически форум и международните финансови институции в условията на глобализация.

Действията по застъпничество включват: а) идентифициране на проблема; б) формулиране на конкретни цели и задачи; в) изработване на послание и определяне на целевата публика; г) конструиране на подкрепа; д) изготвяне и прилагане на план за действие; е) мониторинг и оценка; ж) промени в плана (стратегията), ако се наложи. Респективно, уменията за осъществяване на застъпничество са: умения за анализ на нормативни актове, за проучване на информация по проблема; за интервюиране, за устна и писмена комуникация, за изготвяне на презентации, за водене на преговори, за изготвяне на стратегия, планиране, мениджмънт, за събиране на финансови средства. Всичко това определя и основните функции на застъпничеството: а) представителна - да говориш за хората; б) обединяваща - да говориш с хората; в) овластяваща - да помогнеш на хората да говорят за себе си; г) посредническа - да облекчиш комуникацията между хората; д) моделираща - да оформиш послание; е) преговаряща - да се спазариш за нещо; ж) мрежова - да създаваш коалиции от съмишленици и партньори. (Вж. Fouloy's lobbying dictionary, 2011). Всички тези дейности и функции се реализират от застъпници - лобисти.

Така стигаме до необходимостта от различни **алианси, съюзи и коалиции** неформални и формални (в някаква степен) отношения между индивиди и организации, фокусирани върху конкретен проблем или мисия. В случая не става дума за задължителна обвързаност, а по-скоро за споделени очаквания относно реализацията на дадена цел, задача. Включването в подобни обединения се базира на готовност да дадеш своя принос чрез съответни практически действия. Създаването на алианси е средство за влияние върху законодателната и управленска политика, начин по който участниците в коалицията настояват за конкретни политики (решения, актове), за промяна, отмяна на едни или инициране на нови законодателни или административни актове.

Когато говорим за коалиция в контекста на лобирането, това означава упражняване на целенасочени усилия за създаване на формални (до голяма степен) отношения между повече от две организации, както и индивидуални членове, които са способни да работят заедно, съвместно върху общ проект, проблем. Целта е проблемът да намери решение в рамките на законодателния процес. Много често коалициите се създават, за да установяват отношения с управлението (правителството) - с цел консултации и взаимен обмен на информация по законодателни стратегии и тактики. Коалициите могат да извършват проучвания, изследвания, директно лобиране. Могат да лобират и индиректно - чрез комуникации в медиите, реклама и други форми на ПР. Едни коалиции разполагат със собствен бюджет и персонал, а други са финансирани от външни източници. Коалициите могат да са краткотрайни, дълготрайни, фокусирани върху един или множество проблеми, неформални, формални, отворени, затворени или комбинации от предходните.

Някои лобисти-практици разграничават **три вида коалиции**. Първите са коалиции, базирани на действия за масова подкрепа (Grassroots Coalitions), формирани във времена на кризи, за да упражнят натиск върху вземащите решения като ги принудят да действат по определен начин. Те са организирани на доброволен принцип около постигане на конкретни политически цели, обикновено са краткотрайни. Вторият вид са професионалните коалиции (Professional Coalitions), които също могат да възникнат по време на криза, но и като част от дългосрочна стратегия за упражняване на влияние върху властите. Това са всъщност организации, разчитащи на принос от своите членове, разполагат с персонал и финансови ресурси. Третият вид са коалиции, базирани върху определени общности (Community-based Coalitions). Те осигуряват представителство на интересите на дадена общност, могат да включват както професионалисти, така и доброволци, неформални лидери. Стремят се към позитивно действие за подобряване на условията на живот в общността, работното място, учебното заведение или други локални институции. Често получават подкрепа от конкретна административна агенция за своите дейности.

Създаването на коалиция (Coalition Building) обикновено има за цел да рекрутира (да набере), да обедини, да включи в едно цяло заинтересовани страни и привърженици (съюзници) за участие в конкретна застъпническа кампания. Успешните коалиции обединяват представители от различни сектори и сфери на експертиза и тяхната съвместна работа води до реализация на общата цел. Има специалисти (Coalition facilitators), които подпомагат създаването на коалиция, обединяват участниците в нея около общи цели, ползват се с доверие сред членовете на коалицията. Тяхната роля е да научат хората да споделят информация и ресурси, да създават връзки между тях - чрез организиране на дискусии, посредничество за постигане на консенсус,

да организират срещи на участниците в коалицията, да набират нови членове. Тези специалисти умеят да общуват с хората, способни са да разсъждават върху общата цел. Работата в коалиция обикновено е ограничена във времето, но е възможно също така коалицията да е с продължително действие, ако е създадена около дългосрочна мисия, цел, кауза.

Ти като **специалист по създаване на коалиция** следва да предприемеш следните действия:

1) Изготви списък от организации, които биха обединили усилията си с твоите за решаване на конкретен проблем (от многото организации подбери подходящите);

2) Изготви списък от известни индивиди (публични личности, обществени авторитети), с които мислите в една посока по конкретния проблем;

3) Организирай среща между организациите и личностите и провокирай тяхното обединяване чрез подкрепа на определени принципи, отразени в писмена позиция. Изпрати след това позицията на всеки от участниците в срещата, за да потвърдят своето участие. Обади се и по телефона, за да им напомниш около какво са се обединили.

4) Създай съвещателен орган (steering committee) от надеждни заинтересовани страни и експерти, който да осигури ръководство на общите начинания. Предложи им списък с възможни дейности, за да ги обмислят. Помоли ги да изразят своето мнение в конкретна форма.

5) Подхождай специфично към различните групи (организации), когато трябва да се вземе решение. След като коалицията вземе решение, то трябва да бъде предоставено на съответните власти и медии.

6) Постоянно поддържай връзка с участниците в коалицията - споделяй информация с тях. Звъни им и се срещай с тях периодически. Те трябва да бъдат насърчавани за изпълнение на конкретни задачи.

7) Изготвяй периодични прес-съобщения относно дейностите на коалицията и ги огласявай в печатните и електронни медии.

Когато говорим, че коалицията е съставена от организации (и отделни личности) имаме предвид организации на гражданското общество в демократични условия. А гражданското общество се състои от разнообразни групи граждани - повече или по-малко организирани, а именно: неправителствени организации, нестопански, частни доброволни организации, граждански клубове, професионални съюзи, благотворителни и хуманитарни, организации, базирани върху обща беда, катастрофа, бедствие, спортни, религиозни, културни, екологични организации, професионални организации, бизнес организации (работодателски, индустриални, търговски); академии, издателства, медии, организации на родители и учители, институционални групи от служители, младежки, пенсионерски, потребителски организации, организации около един проблем, организирани местни общности и много други.

Разнообразието и поводите за сдружаване са най-различни. Много от тези граждански групи могат да се третираят като лобита, когато целият натиск върху институциите на публичната власт за решаване на конкретен проблем на своите членове или широк кръг от граждани. Те реализират застъпничество в обществена полза, алармират за злоупотреби с власт и често са наричани групи за подкрепа и реклама на обществено значима кауза (promotional groups).

Успешното лобиране в ЕС не означава да си най-силният играч на европейската сцена, а да имаш най-много съюзници. Да направиш така, че да създадеш съюзи и коалиции с други, които да преследват твоята цел. Разбира се, има разлика между лобирането в полза на една корпорация или една бизнес асоциация. Не бива да създаваш вечни приятели или вечни врагове, защото средата, процесите, интересите се променят във времето. Ако си лобист на бизнес асоциация, ти трябва да създаваш съюзи около конкретни проблеми в дадения сектор, но също така да идентифицираш конкурентите в същия този сектор. Най-атрактивни и продуктивни са коалициите, включващи в своя състав бизнес лобита (икономически играчи) и граждански лобита, нестопански организации с идеална цел, защитаващи публичния интерес. Има случаи, когато Грийнпийс (Greenpeace) може да се окаже най-добрият съюзник на Шел (Shell) по конкретен проблем. Никога не бива да се изключва подобна възможност. Лобистите-консултанти - специалисти по създаване на коалиции, обединяват усилията на множество заинтересовани страни за решаване на конкретен проблем чрез натиск върху европейските институции на европейската политическа сцена. Размерът на коалицията (броят на съюзниците) е от значение, но в същото време трябва да се има предвид, че отделните големи играчи (ТНК) разполагат с достатъчно ресурси, за да лобират индивидуално, докато малките играчи разчитат на политическите ефекти от колективното действие на европейската политическа сцена. Веднъж създадена европейска мрежа или коалиция около определен проблем (проблеми) трябва непрекъснато да се осъвременява, актуализира и допълва с нови членове.

Полезен съвет към лобиста е да преглежда периодично визитните картички, които е получил, защото те могат да подсказват ключови думи и идеи за обсъждане и нови срещи с притежателите им. Препоръчват се поздравления за професионални и лични празници (рождени дни), поздравления за Коледа, които могат да се придружат с малки символични подаръци.

г) Комуникации

Лобистите са специалисти по комуникации. Не можеш да влияеш, ако не комуникираш. В публичното пространство думата "влияние" (лобирането се изразява в опити за влияние) има много сенчести значения, някои от които

доста неприятни. Някои директно свързват влиянието с корупционни практики с цел извличане на лични облаги. За други влиянието се базира на авторитет, престиж, богатство, лични способности, статусни позиции. В масово обръщение циркулират фрази от типа: Не е важно ти какво знаеш, а кого познаваш, каква е твоята "мрежа" от приятели, "връзки". Мнозина мислят, че влиянието е нещо, което се купува. Всички тези разбирания водят до това - лобистите да се възприемат като консултанти, работещи в полза на своите клиенти, без да държат сметка за общия, публичния интерес. Все още лобистките влияния се тълкуват като опит за купуване на контакти, търговия на статуси, покупка на решения, смята се, че разполагащите с "политически връзки" имат предимства пред останалите. Всичко това се среща в масовия и медиен дискурс за лобиране и лобисти.

За изследователите на лобизма разбирането за властта като влияние в публичната сфера не се свежда до нещо, което може да се купи. Има неща, които не подлежат на покупко-продажба и не могат да бъдат купени с пари. Например, репутацията - тя не се купува, тя трябва да се спечели. И политиките, и лобистите се нуждаят от доверие, за да бъдат ефективни в своята дейност. А за спечелат доверие, те трябва да работят професионално (в рамките на закона и морала) и публично. Да държат сметка на общия интерес и да действат в синхрон с него.

И така, комуникациите на лобиста се осъществяват в две направления - към заинтересованата страна (клиент на лобистка услуга) и към длъжностните лица, върху чиито решения е насочено влиянието. Първо, като лобист ти трябва събереш информация от/за заинтересованата страна, която представяваш. Такава техническа и пазарна информация ти е нужна, за да комуникираш впоследствие с вземащите решения. За целта ти трябва да установиш съответна комуникационна процедура (верига между теб и заинтересованата страна) - примерно: лобист - шеф на отдел - технически лица, експерти - шеф на отдел - лобист. Ако не познаваш в детайли интересите и целите на своя клиент, ти не би могъл да го представляваш успешно пред властите. Само след като си добре информиран, ти ще можеш да формулираш конкретни цели, проблеми, по които ще лобираш пред институциите в полза на клиента.

Второ, при комуникацията ти като лобист с длъжностните лица от значение са начините за получаване и обмен на информация. Срещите лице-в-лице за обмен на информация дават най-голям ефект. Служителите в Комисията, членове и персонал на ЕП, служителите в Съвета обикновено се отзовават на такива срещи. От съществено значение за тези срещи са изготвените кратки текстове (писмени материали) от лобиста, които той предоставя на евро-бюрократи и евро-депутати. Възможно е и устно предаване на информация по телефона (ако добре се познавате лично със служителя). Устна

комуникация може да се осъществи и по време на делови обеда и вечери. Това са различни начини, средства за осъществяване на контакт, взаимодействие между лобирани и лобиращи. Ако трябва да изброим събитията (освен посещенията на място), на които се осъществява информационният обмен, то те са: конференции, кръгли маси, семинари, посещения на място, работни обеда, вечери, закуски, вечерни приеми, изложни, търговски изложения и др. По време на всички тези събития се осъществява информационен обмен и циркулация на експертни знания (експертиза), национална и европейска информация.

Обменът между лобирани и лобиращи на европейско равнище се основава на **работа с писмени материали** (Paperwork). Става дума за материали, свързани с процеса на консултиране на евро-институциите със заинтересовани групи и организации от европейския процес - Зелени и Бели книги, където се отразява нуждата от информация по проекто-директиви и регулации. Процесът на консултиране е изцяло прозрачен, така че лобистите могат да изпращат своите предложения и идеи по бъдещо европейско законодателство.

Писмените материали, изготвяни от лобистите (така нар. Policy papers), включват приложно знание и експертиза, от които институциите се нуждаят, за да изпълняват своите функции. Европейските институции, включени в законодателния процес, се нуждаят от следните видове информация: експертни знания, бизнес и обществена информация на европейско равнище, бизнес и обществена информация на равнище национални държави-членки. Всичко това се отразява в изготвените policy papers, които лобистите предоставят на евроинституциите. Различните заинтересовани страни (чрез своите лобисти) предоставят различни текстове по проекти за европейско законодателство.

Европейските институции се нуждаят от експертните знания във вид на експертиза и техническо know-how, които могат да получат от частния сектор, за да се ориентират в пазара (европейския пазар). За изготвяне на европейски директиви и регламенти, за решения в даден сектор европейските служители се нуждаят от прецизна експертиза, която им се предоставя от заинтересовани групи (европейски търговски асоциации) в съответния сектор. Друг вид техническа пазарна информация (експертиза) може да им предостави, напр. Дойче Банк относно особености на правилата за капиталова адекватност за търговските банки. Европейска пазарна информация доставя Европейската банкова федерация (FBE) относно интересите на нейните членове във връзка с правилата за капиталова адекватност, с които се съобразяват търговските банки. Националната пазарна информация отразява национални интереси в различни сектори на вътрешните пазари на страните-членки и също се предоставя на евроинституциите от съответни заинтересовани страни в национален мащаб (особено от "влиятелни играчи" от Германия и Франция).

Европейската комисия се счита за най-супранационалната институция в европейския политически процес и като такава трябва да защитава, отстоява общия европейски интерес. Тя е призвана да насърчава (и ако е нужно да санкционира) страните-членки да съблюдават европейските политики (дори когато не им е съвсем изгодно), да привежда европейските дела към общ знаменател. Затова тя се нуждае от европейска информация - за обхвата на общоевропейския интерес. А за да защитава общия европейски интерес, тя трябва и да го идентифицира, формулира, изрази - чрез правото си на законодателна инициатива. Комисията изготвя проектите за европейски нормативни актове (чернови, първоначални варианти, проекти за законодателни предложения - draft of legal proposals), поради което силно се нуждае от голямо количество експертиза, експертни знания за подготовката на тези предложения. Поради недостатъчния административен персонал и ограничения бюджет, Комисията е зависима от външна консултантска помощ за оформяне на европейския дневен ред. Лобистите са добре запознати с нуждите на Комисията от съответна информация и експертиза.

Европейският парламент като форум за политически значими дискусии по време на законодателния процес има както супра-национални, така и между-правителствени характеристики. В него действат супранационални политически партии, но успоредно с това националната принадлежност на евродепутатите понякога оказва решаващо значение върху неговата работа. Нуждата на ЕП от експертни знания е доста ограничена в сравнение с Комисията. На него, обаче, също е необходима експертиза, за да направи допълнения и поправки в текста на законодателното предложение. Тези поправки понякога са особено важни за определени заинтересовани страни. Парламентът се нуждае от информация, която да му помогне да направи политическа оценка на предложението на Комисията. Като пряко избран от европейските граждани, ЕП трябва да следи дали европейското законодателство е в техен интерес. За да направи такава оценка, ЕП се нуждае от съответна европейска информация, която отразява интересите както на публичния сектор, на гражданите, така и на частния сектор. Лобистите се съобразяват с всичко това при комуникациите си с евродепутатите. Членовете на ЕП са избрани на национално равнище и зависят от подкрепата на своите избиратели. Тъй като биха желали да бъдат избрани отново на следващите избори, евродепутатите се нуждаят от релевантна национална информация - относно интересите и предпочитанията на своите избиратели, която любезно им се предоставя от лобисти.

Съветът е институцията с най-силни междуправителствени характеристики, които се отразяват в законодателните процедури. Влиянието на различните национални интереси е доминиращо в Съвета пред всички останали интереси. Затова и нуждите от национална информация там е най-силна.

Когато обсъдения от Парламента проект за решение пристигне в Съвета, предложението вече е съобразено с нужната експертиза и експертни знания (в Комисията) и предстои да бъде одобрено окончателно от Съвета в процес на договаряне (понякога дори спазаряване) между представителите на отделните страни-членки.

Изводът е, че всяка европейска институция се нуждае от различен вид информация - Комисията - преимуществено от експертни знания, Парламентът - от европейска информация, Съветът - от национална информация. Оттук, изготвяните от лобистите писмени материали по едни или други европейски политики (директиви и регулации) трябва да са съобразени с тези специфични нужди.

Специален вид писмени материали, изготвяни от лобисти, са **алтернативните законопроекти** (alternative draft laws). При тях логиката е следната. Много хора не възразяват, дори се радват, ако някой друг свърши тяхната работа. Когато лобистите доставят на евро-чиновниците технически анализи, статистически данни, графики, мнения и позиции относно конкретно законодателно предложение, те всъщност им създават работа, а не ги облекчават в изпълнение на служебните им ангажименти. Но когато предложиш на служителя, отговорен да изготви първоначалния вариант на законодателното предложение, свой собствен, алтернативен писмен вариант на предложението, в който се съдържа аргументация и обяснение на проблема, който ще се регулира - ти облекчаваш служителя, който само ще редактира предложения от тебе текст. С други думи, ти ще свършиш основната, "черната работа" вместо него, а той само ще дооформя и редактира текста. Макар лобистът да не е толкова голям специалист в конкретната законодателна област, колкото служителя - експерт в съответната генерална дирекция на Комисията, все пак с предложени алтернативен законопроект лобистът увеличава шансовете си негови идеи да бъдат взети предвид в окончателния текст на проекта. Добрите лобисти предлагат на служителите в Комисията качествени и конструктивни текстове на алтернативни законопроекти, в които служителите обикновено само променят част от даден параграф (параграфи), а философията на проблема, заложена от лобиста в текста, се отразява в окончателния вариант на законодателното предложение. Разбира се, тези алтернативни текстове-проекти за решения трябва да се консултират (дори изготвят) от юристи, запознати с европейското право. Лобистът има за задача да намери точния европейски бюрократ, на когото е възложено да пише първоначалния текст и на него именно да предложи своята помощ, предлагайки му готов алтернативен проект.

Срещите на лобистите с европейски чиновници и политици, най-вече така нар. срещи лице-в-лице са важен инструмент за обмен на информация между лобирани и лобиращи. Обикновено тези срещи се провеждат на база-

та на предварително изготвена писмена позиция (текст) от лобиста, който текст ще се обсъжда с длъжностното лице по време на самата среща. Този писмен текст трябва да е подготвен внимателно, прецизно. Позицията на лобиста, респ. на заинтересованата страна, която представлява, трябва да бъде добре обяснена и аргументирана, а на самата среща с евробюрократа лобистът трябва да е подготвен да чуе и обсъди, ако се наложи да приеме и други аргументи, освен подготвените от него преди срещата. Текстът и аргументацията не бива да съдържат подвеждаща, фалшива информация, която би накарнала добрата репутация на лобиста - доставчик на полезна експертиза за евро-институциите. Предлагайки достоверна и надеждна информация по проблема, за който се лобира, очертавайки позицията на заинтересованата страна, опирайки се на обективни факти, лобистът трябва да положи усилия да убеди европейския чиновник или политик в необходимостта отделни пунктове от позицията (ако не цялата), да бъдат отразени в бъдещо европейско законодателство. Лобистът е наясно, че европейската политика (политики) се основават на компромиси. Така че, освен неговата гледна точка съществуват и други гледни точки по дадения проблем, отразяващи позициите на други заинтересовани страни. И всички те имат право да бъдат включени в законодателния процес. Затова по време на срещата лобистът трябва да е готов да направи някои отстъпки, компромиси. Винаги има алтернативи - технически, политически, социални. При тези срещи лобистът не бива да е прекалено настойчив, нахален в преследване на своите цели, не бива по никакъв начин да заплашва или изнудва европейския служител или политик. Препоръчително е лобистът да е запознат с автобиографията на събеседника си, да знае каква е мрежата му от приятели, кои са неговите "недоброжелатели". Стилът (маниерът) на лобиране в Брюксел е по-мек и диалогичен в сравнение с настойчивия и по-твърд стил на лобиране във Вашингтон.

В Брюксел се случват множество **събития**, които дават повод за срещи на лобирани и лобиращи. Там лобистите се оказват рамо до рамо с отговорни европейски служители и политици. Тези събития обикновено са придружени с консумация на добра храна и напитки (winning and dining), което е предпоставка за създаване на приятелски контакти в непринудена и дружелюбна атмосфера. Става дума за публични лекции на отговорни европейски фигури, за пресконференции, приеми, бизнес-форуми и пр. партита. Да получат покана за тези събития е много важно за лобисти и представители на различни заинтересовани страни (корпорации и бизнес асоциации). На тези неформални срещи се дискутират предстоящи за решаване европейски проблеми. Лобистите подсказват на вземащите европейски решения какви въпроси могат да се включат в европейския дневен ред.

Неформални разговори между лобирани и лобиращи се провеждат и в намиращите се близост до Комисията, Съвета и Европейския парламент

ресторанти, където на работни обеда (Lunch meetings) се обменя взаимно полезна информация. Освен работни срещи по време на обедната почивка, неформални разговори се провеждат и след изтощителния работен ден на европейските политици и чиновници под формата на тихи, работни леки вечери - под звуците на приятна музика в качествените ресторанти.

Важни средища за лобиране са **приемите**. Става дума два вида приеми. Първите са приеми, организирани от регионални представителства (напр. Oktoberfest на Баварското представителство), където се канят европейски политици и отговорни европейски служители, с които може да се общува неформално. Вторите, това са приемите на европейски представителства на големи компании, европейски бизнес асоциации - примерно на производителите на BMW, Deutsche Post World Net; годишни приеми на различни банкови асоциации и др. На тези приеми са поканени всички ключови фигури, участващи в европейския политически (в частност законодателен) процес, с които лобисти и заинтересовани страни могат да обменят информация във връзка с предстоящо европейско законодателство.

Основният въпрос, който вълнува лобистите в този случай е - как да получат покана за тези приеми? Добрите лобисти успяват да си набавят такава. Макар и вечерни, тези приеми не изключват европейските политики като теми за разговор успоредно с общи културни и социални теми. Нещо повече, европейските дела са особено атрактивни за участниците в приемите, тъй като всички те са въввлечени по един или друг начин в тях. Тези приеми обикновено се провеждат в дните между вторник и четвъртък, когато евродепутатите са се завърнали от родните си места. Освен това те се провеждат в седмиците, когато евродепутатите са в Брюксел, а не в Страсбург. Времето за общуване по време на тези приеми с европейските политици често се оказва недостатъчно за някои влиятелни заинтересовани страни, поради което те организират и други неофициални срещи, така нар. бизнес форуми.

Лобистите не само се присъединяват към подобни приеми, но и организират такива събития, ако техният клиент им възложи това. На тези приеми, работни обеда, вечери се канят европейски политици и служители, както и други заинтересовани групи във връзка с точно определен проблем, по който предстои да се вземе европейско решение и от което компанията или асоциацията, наела лобиста, е силно заинтересована. Това са така нар. тематични събития (theme events), които се провеждат обикновено вечер в ресторант. Поканените могат да седят традиционно на маса или да се разхождат по-свободно, което благоприятства общуване с повече хора. В Брюксел има фирми, които са се специализирали в организиране на такива събития, включващи кетъринг. Тези събития са известни и като коктейли. За организацията на събитието важна роля има така нар. говорител (key note speaker) или човек, който да насочва дискусията около проблема, за решаването на

който се е организираща срещата. Той трябва да е подготвен да представи проблема, който ще се обсъжда на срещата, в такава светлина, която да отразява позицията на домакина. Ако има официални речи, те трябва да са кратки, за да не отегчат присъстващите. Когато някой от поканените иска да напусне събитието преждевременно, той не бива да бъде задържан под какъвто и да било предлог. Всеки трябва да се чувства свободен да стои или да напусне събитието, когато намери за добре.

Ролята на медиите в процеса на лобиране в ЕС е ключова. Добрият лобист високо цени тази роля. Той не само знае как да обясни, как да комуникира с тези, които вземат решения, как да подготви ясна и кратка позиция, съдържаща аргументи в защита на неговата гледна точка, но също така е наясно, че не бива да пренебрегва своите отношения с медиите - разглежда ги като необходима благоприятна среда - форум за осигуряване на публичност, реклама и подкрепа.

Всеки, който се занимава с обществени дела, не желае медиите да са негов враг. Всички политики днес са медийни, информационни политики (М. Кастелс). Ако нещо не е отразено в медиите, то сякаш не се е случило. В медиите даден проблем се рамкира по определен начин, поставя се в обяснителна рамка и така се представя на публиката. Европейските проблеми, намиращи решение в съответни регулации и директиви, не правят изключение - те също са подложени на медийни влияния, защото са публични. Лобирането във и чрез медиите е форма на косвено лобиране (косвен, а не пряк контакт с тези, които вземат европейски решения).

Лобистът никога не бива да подценява медиите! Освен всички други умения, той трябва да умее да комуникира с медиите, да установява отношения с тях. Ако лобираш без да си включил медиите в процеса на влияние, няма да постигнеш желаните ефекти. Без участието на медиите в твоите лобистки дейности, резултатът от тях ще е частичен, непълен.

Ето само някои полезни съвети: При контактите си с медиите не бива да импровизираш (това правят само аматьорите), а да се подготвяш предварително и сериозно. Препоръчително е да предоставяш своите позиции в писмен вид, за да няма спекулации. Дадено послание трябва да бъде предадено в най-подходящата форма, чрез най-подходящите медии. Посланието - това е проблемът, по който лобираш в/чрез медиите. Ако не можеш да изразиш това послание в едно изречение, най-много може да го разпростреш в три изречения, не повече. Възприемай медиите като полезен инструмент за всяко лобистко начинание. Третирай журналистите като партньори. Те не са нито твои врагове, нито твои приятели. Журналистите не бива да знаят всичко - тяхната работа е да задават въпроси. Имай предвид, че те се стремят да оповестят важна, интересна новина, както и да обяснят защо нещо се е случило, какво го е предизвикало. Бъди честен и любезен с журналистите, които тър-

сят истината, не се опитвай "да ги купуваш"! Отношенията на лобиста с медиите (с журналистите) трябва да са внимателно калкулирани - да са доверителни, но и поверителни, конфиденциални и дискретни. Акредитираните журналисти към евроинституциите не са толкова много на брой, поради което добрият лобист може да включи някои кореспонденти на медии в своята лична мрежа на контакти.

Кои са медиите, считани за най-надеждни източници на информация (най-вече икономическа, пазарна) от евро-институциите, на кои те се доверяват най-много? Това са: Financial Times, Economist, BBC, Agency Europe, Le Monde, European Voice, International Herald Tribune, Online services, Wall Street Journal, CNN, Der Spiegel, Euractive, European Report, El Pais, etc. За Комисията и Съвета най-надеждната печатна медия е Financial Times, докато членовете на Европейския парламент се доверяват на своите национални вестници, както и на посочените по-горе.

Много изследователи твърдят, че медиите са се превърнали в реална власт и днешните демокрации са се превърнали в медиакрации. Други се шегуват, че ако медиите са "четвъртата власт", лобистите са "петата власт". При всички случаи властта на медиите допълва властта на законодателните, изпълнителни и съдебни институции. Затова и политиките, и администраторите не могат да игнорират медиите. Ако медиите подкрепят позицията, гледната точка на заинтересована група по интереси по даден проблем, тези които вземат европейски решения не могат да не се съобразят с това, когато подготвят директива или регулация по проблема.

Нуждата от поддържане на **контакти с медиите** (Media Relations) в контекста на лобизма включва дейности по формиране на дневен ред (обществен, политически - agenda-setting) и дейности по създаване на съответно (съгласувано с интересите на клиента) обществено мнение (Public Opinion Forming). Освен, че да посредници между управляващите и управляваните, масмедията са среда, пространство, където се формира (деформира, манипулира) и манифестира обществено мнение. Без електронните, печатните и "новите медии" съвременният политически процес е немислим. (Повече за различните модели за въздействие на медиите върху политиката вж. Цакова, И. Лобизмът, 2010).

Ролята на новите медии (кабелни и сателитни телекомуникации и Интернет) в днешното информационно общество, наречено още "мрежово" (М. Кастелс) нараства до такава степен, че лобирането започва да се придружава с нов епитет: "е-лобиране", "кибер-лобиране". В тази връзка особено влиятелните играчи от средите на едрия бизнес в стремежа си за достъп до институциите и влияние върху техните решения изпитват остра нужда от професионалисти (разбирай лобисти) за поддържане на контакти с медиите, от политически анализатори, от социолози и агенции за изследване на общест-

веното мнение, от медийни съветници, имиджмейкъри, от специалисти по управление на новините (spin doctors, News Management) и др. Тези специалисти именно правят съответни коментари, интерпретации на социалните факти, чертаят сценарии, изграждат и рушат образи и т.н. - и всичко това в полза на този, който плаща.

Разнообразните лобистки дейности почти изцяло се разполагат на територията на политическия пазар, който в голямата си част е медиен пазар, като там се разгръщат различни политически технологии за организация на политическия дискурс, различни политически комуникации (агитация, пропаганда, връзки с обществеността, политическа реклама и пр.).

Ето някои специфични дилеми с морален привкус, пред които се изправят лобиращите в/чрез медиите при **избора на техники** в различни ситуации, групирани по следния начин:

Първо. Във връзка с длъжностните лица - обекти на лобистки натиск:

- Да се окаже подкрепа или съпротива на лицата, вземащи решения
- Да се предостави или не информация във връзка с решението
- Да се създава позитивен или негативен имидж на политика, чиновника; да се изтъкват заслуги или да се предизвикат съмнения, да се провокира доверие/недоверие към него и пр.

Второ. Във връзка с проблема - предмет на лобиране:

- Да се мобилизира или демобилизира публиката за гражданска активност във връзка с проблема; да се разделя, сегментира или да се обединява, сплотява;
- Да се опростява или усложнява проблема
- Да се прави точна, стриктна или свободна, хлабава интерпретация
- Да се предизвиква тревога, безпокойство или да се успокоява публиката
- Да се политизира или деполитизира проблема
- Да се разшири, разлее или да се стесни, приземи
- Да се смеси или разграничи от други проблеми и пр.

Трето. Дилеми във връзка писмени документи, архиви, досиета:

- Да се разкрие, отвори или скрие, засекрети
- Да се запази, консервира или да се трансформира
- Да се придвижи напред или да се забави, отложи във времето

Четвърто. Дилеми във връзка със стила на лобиране в медиите:

- Гъвкав, еластичен, мек или настоятелен, твърд стил на лобиране
- Лобиране чрез полутонове, нюанси, умерено, от една страна, или нервно, екзалтирано, с черно-бели контрасти, на висок тон, от друга;
- Директен или индиректен подход;
- Формален или неформален стил на лобиране

Повече информация за горните "специфични дилеми за управление на публичните дела" може да видите в книгата "Макиавели в Брюксел" на Р. Схенделен, С., 2010.

Не и без помощта на медиите се организират и провеждат **масови акции за подкрепа** на определена гражданска кауза (Grassroots). Става дума за ангажиране, привличане на голям брой хора около даден важен политически проблем, което най-често става под формата на петиция, подписка, протест. Пример за проблем, който засягат много хора е разширяване на пешеходните зони по булевардите или нуждата от улично осветление ... Тези проблеми засягат интересите на общността, на големи групи от хора. Лобистите използват тези масови акции, за да упражнят натиск върху законодателите - директен натиск на гражданите-гласоподаватели. Тъй като евродепутатите биха желали да бъдат преизбрани на следващите избори, те се съобразяват с настроенията и действията на големи маси граждани. Супра-националната структура на ЕС, различните езици в ЕС, липсата на хомогенен европейски народ прави този стил на лобиране не особено приложим (каквото е например той в САЩ). Но все пак, различни масови прояви разширяват своя политически капацитет особено с появата на Интернет и новите медии - блогове, социални мрежи и пр. Тези масови акции в киберпространството имат безспорен демократичен потенциал и възможности за привличане на европейските граждани около атрактивни екологични и правозащитни каузи.

Считам за уместно да разгранича две форми на лобиране, ориентирани към привличане на масова подкрепа по определен проблем - Grassroots Lobbying и Astroturf Lobbying. Ще се спра, макар и най-общо, върху съдържанието на понятието "**grassroots**", което няма точен аналог на български език. Най-общо това означава власт на обикновените хора и влиянието, което те могат да упражнят върху тези, които ги управляват. Техният капацитет за влияние произтича от ролята им на гласоподаватели - т.е. те избират свои представители в управлението, но също така могат да им търсят сметка доколко ефективно ги представляват. Това представителство на общия интерес (интересите на всички или на мнозинството) става чрез общо задължителните правила (нормативни и административни актове). Фундаментът (коренът - англ. root) на политическата власт произтича от народа (demos - народ) в демократични условия, а когато става дума за народ, се визират средно статистическите граждани - гласоподаватели. Когато обвържем всичко това с лобирането (**Grassroots Lobbying**), целим да обозначим опитите за влияние върху законодателството от страна на маса граждани (масово колективно действие), на широката публика. Тази форма на лобиране се свързва с предизвикване на масови действия (спонтанни или целенасочено и професионално организирани) по повод значим обществен проблем, което става главно с помощта на медиите (прес-съобщения, призови, масови телефонни

обаждания, изпращане на SMS, потоци от имейли, форуми и кампании в социалните мрежи (Face Book, Twitter, etc.), иницирани на подписки, петиции, адресирани до институции и политици. Този масов натиск върху институциите по даден проблем ги заставя да вземат определено решение.

Другото понятие, което също няма точен аналог на български език, е **Astroturf Lobbying**, обозначаващо бързо, инструментално, механично произвеждане на масова публична подкрепа по даден проблем, при което неинформирани активисти са рекрутирани чрез употреба на измама, заблуди и лъжи или чрез заплащане на тази тяхна "активност". Подобни изкуствени масови движения са предизвикани обикновено чрез солидно заплащане от богати частни лица или фирми. Тези богати донори финансират щедро не само множеството бедни хора на улицата, но те наемат и организатори на уж спонтанните масови действия. Масови потоци от писма, телефонни обаждания, имейли и пр. до официални власти и политици могат идват от един източник, солидно финансиран за защита на интересите на клиента, който плаща. Подобен фалшив граждански активизъм срещу заплащане заслужава морално заклеяване, защото уронва репутацията на лобисти и застъпници за социално значими каузи и доверието в демократичното управление изобщо.

Масштабни застъпнически кампании на европейско равнище са кампанията в защита на общественото здраве (European Public Health Alliance) във връзка с европейски политики, регулиращи химически индустрии с вредни за гражданите последици. Стартиралата инициатива REACH (Regulation on Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals) принуди евроинституциите да приемат законодателни решения за ограничаване въздействието на вредни химикали на територията на ЕС.

Професионално организирани от лобисти кампании в защита на широкомасштабни граждански каузи прави възможно гласът на европейските граждани да бъде чул от тези, които вземат европейски решения. Определяща роля в този особен вид лобиране имат различни неправителствени организации. Инструментите на това лобиране са следните:

- Масови потоци от писма, имейли около конкретен политически проблем, засягащ интересите на големи групи хора, които се изпращат на европейски политици или отговорни европейски служители. Най-оригиналните писма се публикуват на страниците на вестници и са израз на обществена позиция по проблем, с която институциите трябва да се съобразят.
- Стартиралата с Лисабонския договор Европейската гражданска инициатива - от 1 000 000 подписа по проблем, който да бъде включен в дневния ред, за която вече стана дума.
- Масово събиране на подписи на европейски граждани в подкрепа или в опозиция на даден проблем (подписки за електронни референдуми);

- Създаване на социални мрежи (мрежи от граждани), ангажирани с on-line и off-line дейности (напр. разнасяне на листовки от врата на врата - door-to-door activists)
- Дейности, свързани с тристранното сътрудничество (напр. профсъюзни и работодателски организации понякога застават съвместно срещу интересите на едрия бизнес, установил монополи в даден сектор);
- Дейности в сайтове и блогове, изразяващи гражданска съпротива по определен проблем в защита на граждански интереси, активност във връзка с програмите за усвояване на средства от европейски фондове и др.
- Кампания чрез огромно количество телефонни обаждания, изпращане на SMS-и до избрани политици по конкретен обществено значим проблем. Целта е чрез граждански натиск да се вземе конкретно решение.

Всички тези дейности, свързани с масова мобилизация, имат силен политически и емоционален ефект. Тук няма особено значение солидната аргументация на проблема, колкото емоционалната подкрепа на широката публика за проблем, превърнал се в значима обществена кауза. Ефектът е политически, защото включените в масови акции граждани са в същото време гласоподаватели. Няма правителство или европейска институция, която да negliжира подобни масови действия.

Всеки специалист по комуникации (лобист) изготвя своя **комуникационна стратегия** във връзка с ангажиментите, поети към клиента. Това ни помага да планираме своите действия по комуникация в зависимост от целевата аудитория (публика, зрители, слушатели), в зависимост от заинтересованите страни около проблем, който трябва да решаваме (в т.ч. чрез лобирание). Комуникативният процес е двупосочен - събиране, предлагане и получаване на съответна информация.

Комуникационната стратегия включва идентифициране на събития (проблеми, действия), които трябва да намерят своя адресат. Тя е насочена към определена публика, която трябва да възприеме определени послания; различни средства за набавяне, доставяне на информация. Добрата стратегия е всъщност разгърнат план за действие, който включва комуникации с различни публикации с цел реализиране на целта, което ни спестява и време, и парични средства. Основните стъпки в развитието на една комуникационна стратегия са свързани с: 1) Обосноваване на нуждата от стратегия; 2) Посланието; 3) Аудиторията; 4) Мерки за успех; 5) Форми, средства, модели (презентации, публични изявления, брифинги, снимки, телефонни разговори, интернет - дейности; писане на имейли и др.).

Ще приведем подробен **списък от задачи** в рамките на една комуникационна стратегия, позовавайки се на речника по лобирание (Fouloy's Exploratory Lobbying Dictionary, 2011).

I. Задачи за мислене:

1. *Във връзка с своята организация:*
 - Каква е своята визия? Каква е своята мисия?
 - Какво трябва да правиш и защо?
 - Какъв вид е своята организация?
 - Каква е скалата от твоите приоритети?
 - Организация? Програма? Мрежа? Цел (проект)? Събитие?
2. *Във връзка с мрежата около теб:*
 - Коя е своята целева аудитория? Първична, вторична?
 - Кой трябва да знае какво правиш?
 - Кого трябва да ангажираш с твоите цели, проблеми?
 - На кого трябва да се опиташ да повлияеш?
3. *Създаването на мрежа* обобщава плана на твоите действия:
 - Какви комуникации ще осъществиш, за да реализираш целите?
 - Каква информация искаш да разпространиш, да споделиш с други?
 - Как трябва да реагира своята аудитория във връзка с усилията ти?
 - Какво се опитваш да постигнеш по отношение на други аудитории?
 - Кои са твоите конкретни комуникационни цели?
4. *Въздръжане от комуникации* - Понякога има нужда от това. Важно е не само да комуникираш, но и да знаеш кога не трябва да го правиш.

II. Задачи по подготовка (подготвителна работа):

- 1) *Изготвяне на послания* - конкретни послания за конкретни публики. Има ключово послание и други послания. Каква ценност предлагаш чрез посланието?. Какви бариери трябва да преодолееш? Какво трябва да поискаш от реципиентите? Каква е своята визия по проблема?
- 2) *Адаптиране и усъвършенстване на посланието* съобразно предпочитанията на публиката (кои канали са най-подходящи за предаване на посланието към конкретна публика, какви резултати планираш да постигнеш).
- 3) *Интегриране на посланието* в общите дейности по комуникация - а те са свързани с това дали има връзка с конкретен документ, със структурата на комуникацията, с нуждата да направиш публични или да скриеш своите намерения.

III. Задачи за практическо действие:

- 1) *Управление на риска* - От какво искаш да се предпазиш?; Какви заплахи могат да се появят пред тебе? Доколко сериозни са те? Какви са критериите за качествена работа по овладяване на риска?

2) *Осигуряване на ресурси* (ресурсна обезпеченост на твоя план) - Какъв бюджет имаш? Финансовото му изражение. От какви средства се нуждаеш? Какъв капацитет имаш (като умения и време), за да реализираш предвидени те дейности? Нуждаеш ли се от външна, допълнителна подкрепа?

3) *Разпределяне на роли и отговорности* - Ясно трябва да се знае (да се определи) кой какво ще върши? Кой трябва да бъде включен? Какви конкретни дейности ще върши?

4) *Прегрупиране, интегриране на комуникационните усилия* - това става във връзка с плана, който се изпълнява. Какви дейности трябва да се прегрупира? Какви вложения срещу какви резултати? Подводни камъни (изненади). Всичко трябва да се синхронизира - за постигане на успех.

IV. Задачи свързани с обучение и усъвършенстване:

1) Капацитетът за определени дейности зависи от конкретните хора.

2) Разширяване на подкрепата, съюзниците.

3) Мониторинг и последващо адаптиране на плана.

4) Интегриране на организацията за осигуряване на успех.

Ще конкретизираме тези правила за действие в отговор на въпроса - Какви комуникации трябва да осъществи лобистът-консултант с членове на Европейския парламент? Те са следните:

- Ясно дефиниране на проблема, по който ще се лобира.
- Кратко пояснение - защо точно този проблем? (Как решаването на този проблем ще се отрази на твоя бизнес, на сектора, на професионална или друга общност)
- Ако желаеш депутатът да предприеме действие в твоя полза, ясно и любезно го помоли за това. Не очаквай, че депутатът сам ще се досети какъв проблем стои пред тебе. Не очаквай от него да чете между редовете (трябва ясно да си дефиниран проблема, респ. молбата).
- Ако имаш идея, която би желал да попадне в законодателството, предложи тази инициатива на депутата. Така ти доброволно му правиш услуга и се превръщаш в източник, доставчик на информация - консултант по даден проблем.
- Ако твоят проблем е попаднал в медиите, бъди любезен да предоставиш на депутата копия от вестници и пр., за да бъде запознат (може ти да си помогнал проблемът да попадне в новините, за да привлечеш вниманието на депутата).
- Ограничи комуникацията си с депутата върху конкретна предметна област, където си компетентен. Твоето писмо до него трябва да е в обем не повече от една страница, съдържащо резюме на проблема и препоръки за неговото решаване.

- Използвай свои собствени думи. За препоръчване е разговорен стил, без термини и технически сложности. Избягвай изтъркани, банални фрази и клишета.
- Комуникирай по всяко време, но специално насочи вниманието си върху заседанията на парламентарните комисии и подкомисии. Персонално адресираните писма са за предпочитане (а не колективните имейли).
- Открий комисиите и подкомисиите, в които даденият депутат участва. Специално внимание обърни върху шефовете на комисиите и докладчиците.
- Представи най-добрите аргументи в полза на твоята позиция. Добре е да си запознат и с аргументите на конкурентите. Ти трябва да обясниш своята позиция така, че да бъде предпочетена пред другите.
- Точно посочи групата (клиента), която представляваш
- Ако депутатът в миналото е подкрепял твоята кауза в предишно законодателство, оцени положително неговия принос по проблема.

А сега ще посоча няколко **особено интересни лобистки подхода**, фигуриращи в Обяснителния речник по лобизъм на Кр. дьо Фульо (2011).

Първият е известен като "*теория на петте сфери*" (Five Circles Theory), според която, за да бъде успешна дадена лобистка кампания, работата по реализацията на лобистката цел трябва да се извършва съвместно от група, състояща се от пет категории хора. Това са: Стратег, Лобист, Юрист (по законодателството); Организатор (Grassroots person) и Специалист по медии. Всеки от тях (той или тя) работи в полето на една от петте сфери по договор за пълна заетост, защото разполага с компетенции именно в конкретната сфера. Основното за този подход е, че най-ефективната лобираща структура е тази, която разполага с изявени професионалисти в петте различни сфери, притежаващи съответни умения и таланти. Петте сфери не са автономни, а обвързани в система. Системата работи, когато човекът от едната сфера разбира, оценява усилията и компетенциите на специалиста от друга сфера, т.е. петте категории хора комуникират помежду си и постигат интегриран резултат.

Интересни подходи за лобиране са *техниките за убеждаване*. Един от тях се свързва с метафората за затръшната врата в лицето на нахалния посетител. (Door-in- the-face Technique, DITF). Тази техника обяснява доколко нахален, настойчив може да бъде един лобист в комуникацията си с длъжностните лица, как да действа "втория път" с ключовата фигура, ако първия път е бил изгонен от нея. Друга убеждаваща техника отново се обяснява с метафора - да поставиш крак така, че вратата да не може да се затвори (Foot-in-the-door Technique). Ето какъв пример се дава за нейното приложение.

Първоначалният въпрос "Бихте ли подписали тази петиция в подкрепа на нашата кауза? е последван от "Бихте ли направили дарение за нашата кауза?".

Друг подход (Draw-See-Think Approach) обединява четири ключови думи, които се изясняват със следните въпроси: 1) *очертавам* (Какъв е идеалният образ на желаното бъдеще?); 2) *виждам* (Каква е реалната ситуация днес? До колко тя се разминава с идеала и защо?); 3) *мисля* (Какви конкретни действия трябва да предприемеш, за да запълниш празнината между днешната ситуация и идеалното състояние?); 4) *планирам* (Какви ресурси са нужни, за да осъществиш конкретните действия?). Във връзка с първата ключова дума лобистите-консултанти (най-вече изследователи в частните мозъчни тръстове) конструират така нар. "*наративи за бъдещето*". Става сума за очертаване на възможни истории, сценарии за възможното бъдеще, които се включват в публичния дискурс и "дават храна" за политически дебат. Тези наративи могат да се базират върху цитати на известен автор или върху резултати от направено изследване (тенденции, извлечени от социологическо изследване, статистически анализ и пр.). Някои от разказваните истории (напр. за прерастващата в катастрофа криза) могат да провокират практически действия както от страна на гражданите, така и от страна на политиките.

В края на параграфа за инструментите на лобиране ще систематизирам основни **практически правила за успешно и етично лобиране**:

- Проучи внимателно проблема - събери нужната информация!
- Уточни целта с клиента! Формулирай проблема в писмен вид!
- Идентифицирай възможни съюзници, партньори!
- Комуникирай по подходящ начин (законно и морално) с длъжностните лица!
- Превърни политиките в приятели преди да се нуждаеш от тях!
- Избери точния момент за влияние!
- Мотивирай политиките да ти се доверят; убеди ги в преимуществата на позицията!
- Обвържи проблема с актуалния политически дебат!
- Говори истината! Бъди надежден доставчик на информация!
- Слушай и гледай внимателно! Бъди упорит, настойчив!
- Реагирай незабавно, когато длъжностни лица се нуждаят от информация!
- Отчитай ролята на администраторите, а не само на политиките!
- Обръщай внимание на детайлите при аргументацията!
- Обмисли своя медийна стратегия!

По-важните лобистки техники (според Кристиан дьо Фульо) са следните:

- 1) Следи публичните изявления на законодателите по различни поводи;

2) Осъществи директен контакт с длъжностни лица, за да им представиш гледната си точка по даден проблем;

3) Установи неформални контакти с длъжностни лица по време на работни закуски, обеда, официални приеми;

4) Представи резултати от изследвания и техническа информация;

5) Изпрати писма до членовете на организацията, която представляваш, за да ги информираш за своите действия;

6) Влез в коалиция с други организации;

7) Опитай се да повлияеш върху приложението на дадени политики;

8) Общувай с представители на медии;

9) Консултирай длъжностните лица за предприемане на конкретна законодателна инициатива;

10) Помогни на служители (експерти) в подготовката на черновата на законодателното предложение;

11) Насърчи организирането на подписка или кампания с имейли по даден проблем;

12) Повлияй при формирането на дневен ред на институциите;

13) Организирай действия за масова подкрепа (grassroots lobbying)

14) Стимулирай контакти на информирани граждани с избраните от тях депутати;

15) Помогни на служителите при изготвяне на административни актове;

16) Осигури финансова помощ (дарения) за организиране на изборителни кампании;

17) Бъди в помощ на служители, когато се нуждаят от някаква информация;

18) Опитай да проведеш срещи със служителите в техните офиси;

19) Прави публично достойно начина на гласуване на депутати;

20) Осигури финансова подкрепа на организацията, която представляваш;

21) Рекламирай в медиите своята гледна точка по даден проблем;

22) Включи се (дай конкретен принос) в изборителни кампании; осигури публична подкрепа (масово одобрение) за определени кандидати.

23) Ангажирай се с даден граждански протест или демонстрация

За да действат така умело, професионално и етично, политическите консултанти и лобистите трябва да бъдат обучени, а освен това непрекъснато да усъвършенстват и актуализират своите знания. Ще предложим три авторитетни източника за това. В Брюксел има три европейски структури, които предлагат знания и полезна информация относно европейските публични дела, които включват в себе си знания за политическо консултиране и лобиране. Това са:

- Европейски институт за обучение (European Training Institute) - <http://www.e-t-i.be/>

- Центърът за европейска политика (European Policy Centre) - мозъчен тръст

<http://www.epc.eu/index.php>

- Европейското издание EUROPOLITICS - на френски и английски език.. <http://www.europolitics.info/>

Европейският институт за обучение е създаден през 2005 г. и е може би най-солидният обучителен център в Брюксел по проблемите на политическото консултиране и лобиране в ЕС. Предлагащото обучение е интерактивно и покрива всички аспекти управлението на европейските публични дела (European Public Affairs Management). Обучителните програми за 2012 г. са разделени в четири модула: 1) Процесът на вземане на решение и лобиране-то в ЕС; 2) Комитология; 3) Комуникация и преговори; 4) Финансиране (европейско финансиране).

Центърът за европейска политика е европейски мозъчен тръст, с основна мисия - да подпомага европейската интеграция. За целта набавя и анализира високо-качествена информация относно европейската и глобалната политика. Дейността му е организирана в четири програми, насочени към основните предизвикателства пред ЕС: 1) Европейски политики и институции (с няколко форума: за Балканите, за европейска политика и управление, за Турция); 2) Европейска миграция и разнообразие; 3) Европейска политическа икономика; 4) Европа в света (с акцент върху предизвикателствата пред ЕС в областта на сигурността, правосъдието, човешките права и глобалното управление).

Изданието за европейска политика EUROPOLITICS отразява ежедневно всички актуални европейските въпроси. От 1972 г. то излиза на два езика - френски и английски и анализира всички важни събития в ЕС и неговите институции. Пет пъти в седмицата, изданието предлага анализи в следните сфери: а) Анализи върху конкретни факти от дейността на ЕС; б) Ежедневни новини от Европейските институции; в) Бизнес и конкурентноспособност; г) Секторни политики; д) Социални дейности; е) Икономическа и монетарна политика; ж) Институции; з) Външни отношения. На електронната страница е посочено, че с всеки журналист от мултикултурния екип на изданието може да бъде осъществена пряка връзка - както от страна на евроинституциите, така и от страна на заинтересовани групи и лобисти. Т.е. предоставя се възможност за лобиране във връзка с формиране на европейско обществено мнение по определени въпроси.

Заклучение

Лобирането в Европейския съюз е част от усилията за правене на европейски политики чрез отчитане ролята на различни заинтересовани страни. Включването на организирани интереси в европейския политически процес повишава демократичната легитимност на провежданите политики. Чрез включване и регулиран достъп на заинтересовани групи до процеса на вземане на европейски решения с течение на времето се установява относително стабилна и управляема мрежа на взаимоотношения, взаимозависимости и посредничество между лоби групи и евро-институции, която се институционализира под формата на система на консултации и участие.

Освен основания за оптимизъм, лобирането в ЕС крие и някои рискове. Налице е опасност лидерите на организациите по интереси да станат професионални политически предприемачи в Брюксел (същото е валидно и на национално ниво) и да се отклонят, дори да изневерят на интересите на членовете на асоциацията, федерацията. Така представителната им роля може да бъде поставена под въпрос. Други рискове произтичат от острата криза на партийно-идеологическото представителство. Лобирането е израз на функционално представителство на групови интереси, но то е ограничено, непълно и мнозина граждани остават непредставени в политиката. Всичко това може да подкопае европейската демокрация и да доведе до дефицит от легитимност на европейските решения. Европейските институции (и техните лидери) са чувствителни към тези рискове, защото те засягат бъдещето на политически интегрираната Европа в глобалния свят.

Появилите се елитарни тенденции в правенето на европейска политика се отразяват и върху системата на европейско лобиране чрез развитие на един *елитарен плурализъм*, който се възплъщава в наличието на ограничен брой политически играчи, които участват в консултациите и имат достъп до европейските институции. В крайна сметка се оказва, че най-печелившите играчи са тези, които могат най-добре професионално и стратегически успяват да се възползват от публично-частно взаимодействие. Когато говорим за европейски социални политики, обаче, отразяващи специфичния европейски социален модел, в ЕС се реализира *секторен корпоратизъм*, при който се предоставя привилегирован достъп на организациите на труда и тези на капитала до европейската политическа машина и така се реализира модела на социално партньорство. В същото време се прилага и един *неоплурализъм* (С. Хикс), при който европейските институции предлагат привилегирован достъп на социално ориентирани организации - инвалиди, еколози, потребители и пр. Все още обаче социеталните интереси са много по-слабо предста-

вени от бизнес интересите. Налага се изводът, че европейският политически процес е силно сегментиран и секторизиран, поради което в него се реализират различни стилове на посредничество в зависимост от проблемите, които се решават и интересите, които се защитават чрез лобиране и консултиране. Налице е сложна комбинация между плуралистични, корпоратистки и елитарни елементи в модела на правене на европейска политика/политики, а оттам и на различни модели на лобиране в ЕС.

Какво е бъдещето на лобирането в Брюксел? И какви са перспективите пред различни заинтересовани страни за участие във вземането на решения на равнище ЕС? Тези въпроси, според мен, са основателни, поради което ще опитам да им отговоря в синтезирана форма. Очакванията за развитието на лобизма в ЕС, основаващи се на различни изследвания и анализи, са следните:

- Лобирането в Брюксел ще се разширява по обхват (ще се увеличава броят на заинтересованите страни) и успоредно с това ще се разраства фрагментацията на организираните интереси, търсещи представителство в европейския политически процес. На европейската сцена ще се появяват нови организирани интереси (нови търговски и бизнес асоциации, нови НПО, нови мрежи и платформи, обединяващи под своя чадър различни лобиращи групи). Локалните, общински и национални власти ще засилват своя стремеж за влияние върху европейските политики. Външни за ЕС интереси ще упражняват натиск върху определени европейски политики. Лобирането в Брюксел ще се развива в контекста на глобални лобиращи стратегии.
- Все повече заинтересовани страни ще се нуждаят от професионални услуги по лобиране, осигуряващи ефективно представителство и защита на техните интереси на европейската сцена. Ще се повиши търсенето на специалисти по европейски публични дела, които разработват конкретни стратегии за инициране на нови европейски регламенти и директиви, за промяна и отмяна на европейски законодателни и административни актове или на части от тези актове.
- Проблемите, които ще навлязат в европейски политически дневен ред и ще са предмет на нормативна регулация, ще стават все по-сложни и противоречиви, засягайки интересите на едни и удовлетворявайки интересите на други играчи на европейската сцена. Ожесточената конкуренция на глобалния пазар и императивите на неолибералния капитализъм след глобалната финансова и икономическа криза от 2008 г. поставят пред сериозни изпитания политическата демокрация във възприемащата се все още за социална Обединена Европа. Всичко това ще доведе до ръст на лобистки дейности в сферата на застъпничество за граждански, социални интереси и обществено значими каузи.

- Дейностите по създаване на коалиции, на повече или по-малко институционализирани мрежи от съюзници и партньори, ще са гаранция за реализация на конкретни групови интереси и ценности. Повечето от коалициите ще са *ad hoc*, ще възникват около конкретен проблем - независимо дали той ще е свързан с разпределение на обществени блага или обществени беди и рискове - и ще се разпаднат след успешната или неуспешна защита на проблема. Да не забравяме, че успешното решаване на проблем става чрез управленско решение, което често е плод на лобистки натиск - натиск от корпоративния сектор или от гражданското общество.
- Свидетели сме на нарастваща роля на новите медии (кабелни, сателитни телекомуникации и Интернет) в политическия живот, респ. на нови техники на е-лобирането, кибер-лобирането. Все по-лесно в мрежата можем да намерим нужната информация, да осъществим електронни комуникации, да разберем кой какво мисли по интересуваш ни проблем. Мрежата направи така, че разграничаваме *on-line* от *off-line* активности. Социалните мрежи, напр., се превръщат в ефикасно средство за разгръщане на застъпнически кампании в подкрепа или в знак на съпротива на определени управленски решения - национални, европейски, глобални.
- Процесът на професионализация на лобирането и в частност лобирането в ЕС все повече ще се задълбочава. Все още няма установена професия "лобист", но затова пък има политически консултант, консултант по публични дела, консултант по европейски въпроси. За утвърждаването на професията ще даде своя принос университетското образование - по политически науки, икономически науки, мениджмънт и право, връзки с обществеността и други. Сърцевина на академичните знания следва да е обществения интерес, европейският интерес, с който различните лоби-групи и лобисти трябва да се съобразяват, да действат в синхрон с него.
- Изкушените да се занимават с лобиране трябва да действат професионално, легално, етично и публично. За да бъде взето мнението им предвид от европейските политици и администратори, за да предизвикват доверие и да бъдат уважавани - от клиента на техните услуги, от евро-институциите, от публиката.

Използвана литература

Caroline De Cock, iLobby.eu (Survival Guide to EU Lobbying, including the use of Social Media), Eburon Delft, 2010.

Andreas Geiger, EU Lobbying handbook (A guide to modern participation in Brussels), Helios Media GmbH, Berlin, 2006.

Gueguen, D. European Lobbying; 3rd edition, John Harper Publishing, 2008.

Public Affairs in Practice (A Practical Guide to Lobbying), Stuard Thomson & Steve John; First published in Great Britain and the USA in 2007 by Kogan Page Limited. - Вж. <http://www.euroactiv.com/Article?tcmuri=tcm:29-136454-16&type=News>

Lobbying the European Union (Institutions, Actors, and Issues), Edited by David Coen & Jeremy Richardson, Oxford University Press, 2009.

Fouloy's Explanatory Lobbying Dictionary, second edition, AAEP Publishing Division (APD), 2011.

Christian D. de Fouloy, Lobbying at the European Parliament Level, презентация на конференция "Ролите на лобистите", организирана от Народното събрание на Р. България и Института за икономическа политика с подкрепата на посолството на САЩ в България; София, 22-23 ноември, 2010.

Burson-Marsteller, A Guide to Effective Lobbying in Europe, 2009 (наличен on-line): http://www.medijutlts.lv/data/user_files/effective_lobbying.pdf

Heywood, A. POLITICS, Third edition, PALGRAVE MACMILLAN, 2007.

Уебсайт на Асоциацията на професионалните политически консултанти в Обединеното кралство - www.appc.org.uk.

Тук може да видите Регистър на политическите консултанти (UKPAC register of lobbyists), въведен на 1 март, 2011 г.

Ринус ван Схенделен, Макиавели в Брюксел (Изкуството на лобиране в ЕС), Национална асоциация на общинските служители в България; Дипломатически институт при МВнР на Р България, С, 2010.

Шикова, И. Политики на Европейския съюз, УИ "Св. Кл. Охридски", 2011.

Договорът от Лисабон (консолидирани текстове и коментари), УИ "Св. Кл. Охридски", С., 2010.

С. Хикс, Политическата система на Европейския съюз, Изд. Парадигма, С., 2001.

Цакова, И. Лобизмът (цикъл лекции), Изд. "Дамян Яков", С., 2010.

Дж. Коен, Е. Арато. Гражданское общество и политическая теория, М., 2003.

КАК ДА ЛОБИРАМЕ В БРЮКСЕЛ

Кратък наръчник за лобиране в Европейския съюз

доц. д-р Ивка Цакова

Рецензенти: проф. д-р Георги Генов
проф. д.п.н. Антоний Тодоров

Даден за печат 02.10.2012 г.
Формат 16/60/84. ПК 9,5. Тираж 100
ISBN 978-954-644-357-1

ИЗДАТЕЛСКИ КОМПЛЕКС - УНСС