Ивка Цакова

ЛОБИЗМЪТ

Цакова, Ивка. Лобизмът (цикъл лекции). С.:
Издателство ● Дамян Яков ● 2010, 360 с.

Книгата се издава с финансовата
подкрепа на „Popov Law Firm“.

Рецензент:
доц. д.п.н. Антоний Тодоров

© Ивка Цакова, автор, 2010
© Кристина Йовчева, корица, 2010
© Издателство ● Дамян Яков ● 2010

ISBN 978–954–527–483–1

Ивка Цакова

ЛОБИЗМЪТ

(цикъл лекции)

Издателство • Дамян Яков •
София, 2010

СЪДЪРЖАНИЕ

Уводни думи от автора 9

Първа лекция:
ОБЩО ПОНЯТИЕ ЗА ЛОБИТА, ЛОБИРАНЕ, ЛОБИСТИ 13
1. Предистория, модерен произход и постмодерно развитие на лобизма 13
2. Актуалност на проблема – причини за ръста на лобистките дейности 20
3. Що е лобиране и кои са лобистите? Изследователски подходи и дефиниции. 24

Втора лекция:
ДЕМОКРАТИЧЕН ПОЛИТИЧЕСКИ ПРОЦЕС И ЛОБИРАНЕ 35
1. Същност и фази на политическия процес и нишата на лобизма в него (инициране, формулиране, изпълнение и оценка на политически решения) 35
2. Лобирането през призмата на политическата теория (лобизъм и демокрация) 46

Трета лекция:
ГРУПИ ПО ИНТЕРЕСИ, ГРУПИ ЗА НАТИСК, ЛОБИРАНЕ 55
1. Видове групи по интереси (групи за натиск) 55
2. Модели на лобиране и групова политика 60
3. Фактори и канали за лобистки натиск 65
4. Ресурси за лобиране 74

Четвърта лекция:
КОЙ? ЗА КАКВО? КЪДЕ? КОГА? И КАК ЛОБИРА? 87
1. Публичен мениджмънт и лобиране 87
2. Обекти, субекти и предмет на лобиране
(Кой, пред кого и за какво лобира?) 92
3. Кога? Къде? Как се лобира? 103

Пета лекция:
ЛОБИСТКАТА ДЕЙНОСТ:
СЪЩНОСТ, СПЕЦИФИКА, ТЕХНИКИ 107
1. Интердисциплинарна същност на лобистката дейност 110
2. Специфика на съвременното лобиране 114
3. Лобистки техники 119

Шеста лекция:
РЕГУЛИРАНЕ НА ЛОБИСТКИТЕ ДЕЙНОСТИ 125
1. „Тъмната страна" на лобизма 125
2. Юридическо и етическо регулиране
на лобистките дейности 130
3. Изводи за регулирането на лобизма в европейските страни 142

Седма лекция:
ЛОБИЗЪМ И ГЛОБАЛИЗАЦИЯ 145
1. Лобизмът между пазара и демокрацията
в условията на глобализация 145
2. Постмодерни интерпретации на лобизма 151
3. Информационен лобизъм 156
4. Инфо- и метатактиките на Алвин Тофлър 163

Осма лекция:
ЛОБИРАНЕ И МЕДИИ 171
1. Масмедии и политически комуникации 171
2. Политически пазар и лобиране 178
3. Кой, за какво и как лобира в/чрез медиите? 191

Девета лекция:
ЛОБИРАНЕ ЧРЕЗ РАБОТОДАТЕЛСКИ ОРГАНИЗАЦИИ 195
1. Общо понятие за бизнес лобизъм 195
2. Особености на лобирането чрез работодателски организации 198
3. Подходи и инструменти за успешно лобиране 204

Десета лекция:
ЛОБИРАНЕ ЧРЕЗ НЕПРАВИТЕЛСТВЕНИ ОРГАНИЗАЦИИ 219
1. Гражданското общество като мрежа от неправителствени организации 219
2. Общо понятие за лобиране чрез НПО – ресурси и групи дейности 223
3. Етапи, техники и инструменти на лобиране 228
4. Фрагменти от европейския опит 233

Единадесета лекция:
ПРОФЕСИОНАЛИЗАЦИЯ НА ЛОБИЗМА 241
1. Лобирането – подозрително занимание или авторитетна професия? 241
2. Нужно ли е университетско образование по лобизъм? 247
3. Актуални особености на лоби-бизнеса 253

Дванадесета лекция:
ЛОБИЗМЪТ В САЩ 259
1. Групи по интереси (групи за натиск) в САЩ 259
2. Типове лобизъм в САЩ 265
3. Специфика на професионалния лобизъм 280
4. Юридическа регулация на лобизма в САЩ 285

Тринадесета лекция:
ЛОБИРАНЕ В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ 293
1. Обща картина на европейското лобиране 293
2. Изследователски подходи към лобизма в ЕС 300
3. Специфика на лобирането в ЕС: лобиране чрез консултиране 306
4. Регулиране на лобизма в ЕС 314

Четиринадесета лекция:
БЪЛГАРСКИЯТ СЛУЧАЙ НА ЛОБИРАНЕ 325
1. Начини на говорене за лобизъм в България 325
2. Българската демокрация и мястото на лобизма в нея 329
3. Лобиране и лобисти в съвременна България 338
4. Нормативно регулиране на дейности, свързани с лобизъм 345

Използвана литература 355

УВОДНИ ДУМИ ОТ АВТОРА

Настоящият цикъл лекции изготвих в помощ на студентите по политология от Университета за национално и световно стопанство и Нов български университет, изучаващи дисциплината „Лобизъм".

След моето хабилитиране с монографията „Лобизъм и демокрация" (Авангард Прима, 2005) през 2006 г. аз продължих да се занимавам с проблемите на лобирането – по света и у нас, и тези мои занимания бяха отразени в множество научни публикации по тази проблематика, по-важните от които са: 1) *Щрихи в образа на българския лобизъм* // Защо и как да лобираме, Институт за икономическа политика, С., 2006, с. 7-20; 2) *Зависимости между политиката и бизнеса в България* // Политическата мисъл на XX век – поуки за България, Авангард Прима, С., 2006, с. 151-159; 3) *Размишления върху лобизма в международните отношения* // Толерантност и нетърпимост в международните отношения, ВСУ, В., 2007, с. 168-178; 4) *Лобистката дейност – същност, специфика, техники* // Лобиране и лобистки практики, Сборник с материали от обучителен семинар, Институт за икономическа политика, С., 2007, с. 9-23; 5) *Българската държава като субект на културен лобизъм в Брюксел* (някои лобистки техники) // Българската култура – между държавата и пазара, ИФИ-БАН, С., 2007., с. 173-177; 6) *Етични проблеми на лобирането в българските медии* // Моралът в българските медии; БАН, Институт за философски изследвания, С., 2009, с. 268-274.

Всичко това ми помогна да систематизирам своите познания под формата на лекционен цикъл за лобизма. По

своята тематика тези лекции могат да се обособят в четири групи.

Първата група изяснява съдържанието на основни понятия за лобита, лобиране и лобисти през призмата на политическата теория и в рамките на демократичния политически процес. Опитала съм се да дам отговори на въпросите: Кой лобира? За какво лобира? Кога и къде лобира? Как лобира? Три са основните изследователски подхода към лобирането: дескриптивно-аналитичен (описателен); прескриптивен (нормативен) и праксеологически.

Вторият тематичен кръг има за цел проникване в по-дълбоката същност и специфика на лобистките дейности, тяхната юридическа и етическа регулация. Обвързването на лобизма със съвременните медии в процеса на политически комуникации в контекста на глобален преход към постмодерно, информационно общество разкрива напреженията между капиталистическия пазар и политическата демокрация в условията на глобализация. Съвременният лобизъм е информационен, професионален лобизъм.

Третата група лекции има за цел по-подробно и детайлно представяне на лобизма в САЩ (лобизмът е американско изобретение) и в Европейския съюз. Това са два различни модела на лобиране, при сравняването на които могат да се правят интересни изводи.

С последната, четвърта група лекции правя опит за навлизане в някои детайли на двете основни разновидности на лобизма – бизнес лобизъм (лобиране чрез работодателски организации) и граждански лобизъм (лобиране чрез неправителствени организации). Българският случай на лобиране е представен в отделна лекция, макар че полезни поуки за лобизма в съвременна България като пълноправен член на Европейския съюз могат да се извлекат и от останалите лекции.

И последно, целият курс от лекции има за цел очертаване на един цялостен концептуален модел на лобизма, на основата на който да се извлекат поуки за лобирането в съвременна

България. Българският случай на лобиране е представен в отделна лекция. Полезни лобистки техники за нашата страна – вече като пълноценен член на Европейския съюз, могат да се извлекат от двете лекции, посветени на лобирането чрез работодателски и неправителствени организации.

В заключение, лобирането се изразява в легални, легитимни и публични опити за влияние върху вземането на управленски решения (закони и подзаконови актове) в условията на капитализъм, конституционно-плуралистична демокрация и правова държава.

Благодаря на своя рецензент доц. Антоний Тодоров за стимулиращите ме идеи, на адв. Георги Попов – за финансовата подкрепа и на издателство „Дамян Яков" – за професионалната работа по настоящото издание. Всички те помогнаха то да стане факт на българския книжен пазар.

Ивка Цакова
доктор по политология, доцент в катедра „Политология",
Факултет „Международна икономика и политика" в УНСС
ivkatsakova@hotmail.com

Първа лекция:
ОБЩО ПОНЯТИЕ ЗА ЛОБИТА, ЛОБИРАНЕ, ЛОБИСТИ

1. Предистория, модерен произход и постмодерно развитие на лобизма

Думата „лоби" се появява през Средновековието – XVI век, за да обозначи, според едни автори, площадка за разходка на монасите в манастир. Според други – средновековните латинци са използвали думата „лоби" за назоваване на тайни, тесни проходи и скрити, полутъмни галерии в католическите манастири. Времето на появата на думата „лоби" (XVI век) и обвързването ѝ с дейности в манастири не се оспорва и се среща в различни източници.

По-късно, през 40-те години на XVII век, тази дума се свързва с коридорите в Британския парламент, където депутатите се срещат с лица, които нямат право да присъстват на парламентарните заседания. Предполага се, че с тези срещи в кулоарите е започнала политическата биография на съвременния лобизъм. Самият факт, че разговорите се водят в кулоарите, а не извън парламента, означава, че те засягат текущото законодателство и конкретното поведение на депутатите в пленарна зала.

Според друга версия за пръв път понятието за лоби и лобиране придобива политически оттенък в Съединените щати през XVIII и най-вече през XIX век по времето на XVIII американски президент Юлисис Грант (1869-1877). След изморителния работен ден той и неговият екип, обикновено вечер, се срещат във фоайето на един хотел с различни хора, за да изслушват техни молби, поемайки ангажименти за тяхното изпълнение. Управлението по времето на президента Грант е съпроводено с множество скандали за корупция и не случайно той наричал нахалните индивиди, които се опитвали да го заговарят във фоайето на хотела, „тези проклети лобисти". Никой не уточнява какви са тези хора, защо се срещат извън работно време, защо във фоайето на хотел и т.н. Има много загадъчност в тези срещи.

Думата „лоби" има английски корен („lobby" буквално означава „коридор" – коридор на парламентарната сграда), поради което се вписва основно в англо-саксонската политическа терминология. В самото начало с тази дума се обозначава взаимодействието на различни лица и групи с депутатите в парламента във връзка с приеманото законодателство.

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 дадена обществена сграда (хотел, театър, парламент) и нейните основни помещения, навежда на мисълта, че именно в коридорите на различни събрания (събирания на хора) протича изработването на допълнителна аргументация в полза на един или друг вариант на дадено решение. Вземането на общозадължително решение се предхожда от избор на един от различни негови варианти. В този смисъл лобирането се свързва с умело използване на определени техники и процедури, така че дадено решение да удовлетвори по-скоро едни за сметка на други интереси, цели, ценности – чрез полагане на допълнителни усилия и създаване на някакви специални условия за достъп до тези, които вземат решенията.

Първообрази на лобитата в зората на капитализма са занаятчийските гилдии и различните професионално-съсловни обединения (търговски и индустриални камари и др.) както в западните, така и в незападните общества (Китай, Япония и др.). Такива предвестници са също картелите, появили се в края на XIX и началото на XX век, както и кастите в Индия.

Лобизмът като политически феномен е продукт на западната модерност, като предпоставките за неговото възникване са свързани най-общо с модерния рационализъм, инструментализъм и бюрокрация в рамките на модерната национална държава в условия на капитализъм. Основните признаци на модерността (модерната епоха), според различни автори, са: а) науката/разумът (О. Конт); б) индустрията (Х. Спенсър); в) търговията (Шотландското просвещение); г) капитализмът (К. Маркс); д) рационализмът (М. Вебер).

Модерният произход на лобизма произтича от диалектиката между модерен индивидуализъм и модерен колективизъм в сферата на културната идентичност. Традиционната (предмодерна)

идентичност се свързва със семейство, родно място, социален ранг, които се „връчват" на индивида с акта за раждане. Докато модерността предлага на индивида две възможности, свързани с индивидуалната свобода и живота в общност. От една страна, индивидът може да положи индивидуално усилие – да се образова, свободно да избере професия, да е географски и социално мобилен, а от друга – да принадлежи на някаква общност, колективно тяло – нация, класа, граждански сдружения. Две са основните форми на модерното социално действие – индивидуалистко и асоциативно действие. Оттам – лобирането е индивидуално или групово.

В същото време целенасоченото рационално действие в модерната епоха изисква капиталистическа икономика и модерна бюрокрация в рамките на националната държава. **Капитализмът** най-общо е икономическа и обществена система, чийто организиращ принцип е пазарът. Често терминът „капитализъм" се заменя с изрази като: „система на свободно предприемачество" и „пазарна икономика" с цел по-оптимистично звучене. Думата „капитализъм" се избягва, защото се свързва с нарастващата пропаст между бедни и богати – хора, страни, региони. При капитализма е налице следната закономерност – с нарастването на материалното благополучие се увеличава и социалната мизерия. Характерните черти на капиталистическата икономика са следните: а) Тя води до производство на стоки за широко потребление, които се разменят на пазара; б) Средствата за производство се намират преимуществено в частни ръце; в) Икономическият живот е организиран на пазарни принципи: търсене и предлагане; г) Материалният егоистичен интерес и стремежът към печалба осигуряват мотивация за стопанска инициатива. Капиталистическият пазар като система за търговски обмен между купувачи и продавачи, където парите се използват като средство за размяна и механизъм за балансиране на търсенето и предлагането на стоки и услуги, има преимущества и недостатъци Преимуществата са, че той повишава ефективността чрез дисциплина и мотивираност от печалбата; стимулира иновациите; позволява на производителите и потребителите да преследват собствените си интереси при осигурена свобода на избор. Недостатъците на пазара са: поражда ежедневна несигурност; материално неравенство и бедност; стимулира алчност и егоизъм у хората,

игнорирайки по-широки обществени цели; заплашва с нестабилност поради периодични икономически кризи. Оттук – процесът на капиталистическото натрупване поражда едновременно богатство и бедност, т.е. капитализмът носи и ползи, и вреди (Р. Хайлбронър), което се отразява в политиката при капитализма, а ние добавяме – и в практиката на лобизма. Лобизмът може да е в синхрон с обществения интерес, но може и съществено да го накърнява. В тази връзка сред изследователите има дискусия дали лобизмът е възникнал с появата на парламентаризма или със зараждането на корпорацията. Всъщност, корпорациите са възникнали преди появата на парламентите, а самите парламенти се създават с прякото участие и въздействие на капитала, т.е. те са своеобразен фактор за реализация на интересите на различни корпоративни групи, в последствие наречени лобита.

Модерната държава от своя страна е призвана да осигури координираща рамка за възникналата капиталистическа икономика, защото само тя е способна да въвежда в сила закони, договори, пари. Тази нейна способност я прави обект на нарастващо внимание на могъщи групи и класи – т.нар. лобита. Те се стараят да повлияят върху държавното действие по начин, който да удовлетвори техните собствени интереси. Още Макс Вебер говори за „съюз" между модерния капитализъм и възникващата модерна държава (между капиталистически класи и политически управници). Съюзът между интересите на могъщи политически и икономически групи не е безконфликтен. От една страна, икономическите субекти искат да са напълно отделени от държавата и защитени от произволна държавна намеса. Но от друга – някои от тях са склонни „да купят своя път в държавата, сдобивайки се с монополи и търговски привилегии" (Д. Хелд). Така възниква лобизмът като модерен политически феномен.

Генезисът на лобизма като политически феномен включва два етапа: 1) възникване на лобизма като нелегитимно явление, но реална практика; 2) легализация и легитимация на лобизма в процеса на неговото развитие като форма на влияние върху процеса на вземане на политически решения. Първоначално в САЩ – втората половина на XIX век – терминът „лобиране" се е свързвал с осъдителна „покупка на гласове" в коридорите на Конгреса, а едва по-късно – в средата на XX век лобирането започва да се регулира юридически. И още – в

началото лобизмът е бил по същество парламентарен лобизъм, а едва по-късно той се разпростира и в сферата на изпълнителната власт.

С лобиране се занимават множество организации, отразяващи социално-икономическата и политическа структура на конкретното общество. Лобизмът е политически феномен, защото отразява конкуриращи се варианти за решение на един или друг проблем и необходимостта от постигане на компромис между различни гледни точки по даден въпрос. Като такъв лобизмът е инструмент за съгласуване на интереси – държавни и социално-групови. Политическата същност на лобизма произтича от хетерогенния характер на обществото, състоящо се от различни групи (лобита), притежаващи различни интереси. Скрит или латентен лобизъм съществува и в авторитарните общества, но в условията на демократичен плурализъм лобизмът е манифестирано, обективно политическо явление. Друг е въпросът доколко дадено лобиране е легално, легитимно и публично.

Като продукт на западната модерност **лобирането се извършва по модерен начин**, т.е. рационален, предварително планиран, тематично-обоснован, експертен, ефикасно ръководен и координиран. То е комплекс от целенасочени действия с цел постигане на максимални резултати с минимални разходи и усилия. Прагматичните лобистки техники са свидетелство за това.

Лобизмът възниква като специфична посредническа дейност. Според З. Бауман феноменът **„опосредяване на действието"** (нечие действие, изпълнявано от друг чрез посредник) е една от най-продуктивните черти на модерното общество. Повечето социалнозначими действия са опосредствани от дълга верига причинно-следствени и функционални зависимости, в това число от посредници-лобисти. Опосредяването на действието, разпределянето му на етапи, отделени един от друг чрез йерархията на властта, и напречното разделяне на действието чрез функционалната специализация, е едно от най-забележителните постижения на индустриалното общество.

Лобирането става възможно благодарение на изработения механизъм за **„прехвърляне на отговорност"** (Бауман). Отговорността се прехвърля със съгласието на действащото лице към правото на

висшестоящия да командва. Действащото лице преминава в „**агентно състояние**" – състояние, при което субектът вижда себе си като изпълнител на чужда воля. Агентното състояние е противоположно на автономното състояние. Като такова то става синоним на хетерономията с типичните за нея действия в институционалната йерархия. Лобистът (професионалният) е агент, който действа по волята на своя клиент. Държавни служители, намиращи се също в агентно състояние, са обекти на лобистки натиск. Процесът на прехвърляне на отговорност води до създаване на „**свободноплаваща отговорност**", която се прехвърля все по-нагоре и по-нагоре. Организацията като цяло е инструмент за заличаване на отговорност (Бауман). Така се стига до „**изчезваща отговорност**", която е важно условие за осъществяване на лобистки дейности – често разгръщащи се на границата на закона и морала.

И накрая, произходът на лобизма се обвързва с наличието на утвърдена **национална държава** с добре функциониращи модерни институции (парламент, правителство, специализирани държавни служби, ведомства, агенции и пр.), разполагащи с **модерна бюрокрация** (администрация). Държавните институции, както и държавните служители, са основно обекти на лобистки натиск. Модерната национална държава е преди всичко апарат за управление, за регулиране на съвместния живот на хората. Тя предполага рационален, деперсонализиран законов или конституционен ред и възможност за администриране и контрол в рамките на дадена територия. А специфичното свойство на държавата (М. Вебер) се изразява в притежавания от нея монопол върху легитимна употреба на сила върху съответна територия. Държавната власт е структурирана власт – власт чрез различни държавни институции. Техният административен персонал използва различни властови ресурси както за реализацията на целите на управлението, така и за реализация на своите собствени цели. Следователно държавната власт се свързва с намеренията и целите както на управлението (най-вече на правителството), така и на административния персонал. Още Макс Вебер говори за тези два типа цели и намерения в средите на бюрокрацията. Лобизмът се развива именно в тази ниша – между двата типа цели и намерения.

За лобизъм като демократична и законово регулирана дейност

започваме да говорим едва от **втората половина на XX век** – при наличието не просто на модерна национална държава, а на **демократична и правова държава**. Резонно възниква въпросът: Защо толкова късно към лобирането започват да се предявяват изисквания за легалност, легитимност и публичност? Първият закон за лобизма, известен като **Федерален закон за лобизма в САЩ**, е приет едва през **1946 г.**! Преди него можем да говорим само за предистория на лобирането. Защо едва тогава? Може би разцветът на лобистките дейности е изчаквал кризата на традиционните политически партии и идеологии при прехода от модерност към постмодерност след края на „Студената война"? Възможни са и други отговори на този въпрос.

Така или иначе именно в условията на днешния глобален преход от модерност към постмодерност протича ускорена диференциация и специализация на различни социални дейности и властови техники. Като реакция на тези постмодерни условия и в отговор на неолибералната глобализация в **Европейския съюз** (в неговите институции в Брюксел и Страсбург) се разгръща интензивно лобиране през **90-те години на XX век**. Преди това в Европа лобизмът е считан предимно за американска практика, поради което за него не е създадена специална законова уредба.

За да разберем съвременното развитие на лобизма, е нужно да разграничим модерна и постмодерна форма на производство по следния начин:

Модерната форма на производство предполага:

- индустриална революция:
  - фабрики;
  - масово производство;
  - централизация;
- индустриално общество:
  - капитализъм;
  - буржоазна класа (собственици);
  - работническа класа;

Постмодерната форма на производство предполага:

- информационна революция:
  - офиси;
  - сегментация;

- децентрализация;
- глобално информационно общество:
  - капиталистическото световно стопанство;
  - „когнитариат“ (на мястото на „пролетариата“);
  - мениджъри и служители в офисите.

Лобирането днес е процъфтяваща индустрия в новия етап на развитие на капитализма, в условията на глобален пазар, информационно общество и глобални комуникации.

2. Актуалност на проблема – причини за ръста на лобистките дейности

Лобизмът стана особено актуален напоследък, предизвиквайки повишен изследователски, обществен и най-вече медиен интерес не само за страни с „млада демокрация“ като България, но и за т.нар. западни полиархии. Употребата на лобистка лексика върви най-общо в две посоки. Или можем да говорим образно за **две лица на лобизма** в масовото съзнание – едното, от което се възхищаваме и го смятаме за белег на демократична активност и ефективен инструмент на гражданското общество, и другото, което ни стряска със своя корупционен потенциал, аморалност и несправедливост. Двете лица на лобизма засега не могат да съществуват едно без друго, така както монетата има две страни. Целта на настоящия курс от лекции не е да възхваляваме едностранчиво или да отричаме тотално лобизма, а да се опитаме да го разберем и обясним. Двете страни на лобизма са отражение на връзката му както с пазара, така и с демократичната политика, между които съществува напрежение по повод двете ценности: свободата и равенството. Лобира се най-вече за частни икономически интереси, от една страна, и за социални цели, ценности, обществено-значими каузи, от друга. Първият вид лобизъм е свързан по-скоро със свободната конкуренция на пазара, а вторият – с политическата демокрация, предполагаща равни права на сдружаване и участие на гражданите в обществения живот.

Когато говорим за демокрация в контекста на лобизма, ще правим разграничение между „идеална“ и „реална“ демокрация. Западната либерална демокрация ще свързваме с принципи като: плурализъм, парламентаризъм, върховенство на закона и пр., имащи

изцяло позитивно и препоръчително звучене. Но успоредно с тази „идеална" демокрация ще очертаем белезите и на една „реална" демокрация с присъщите ѝ прояви на корупция, задкулисни игри, целенасочено манипулиране на избирателите и др. Погледнат от тази перспектива, лобизмът е инструментално необходим и естествен за западните демокрации, но в същото време той се асоциира с нерегламентирани от закона дейности (като корупция, задкулисни сделки и др.), накърняващи понякога драстично обществения интерес. Това е така, защото „истинска демокрация" не съществува и не е възможно да се реализира (Р. Дал), т.е. и демокрацията, и капитализмът, и лобизмът не са съвършени – имат както добродетели, така и пороци.

Обвързването на лобизма с демокрацията ни позволява да го изследваме в контекста на напрежението между политическата демокрация, базирана върху равенството, и капиталистическия пазар, основаващ се на свободата. Печеливш днес е пазарът (най-вече глобалният) за сметка на демокрацията. Нарасналата актуалност на лобизма произтича именно от кризата на представителната демокрация. Валидно е може би и обратното – разгърналият се лобизъм е стимулирал появата на демократична криза. Казано с други думи – кризата на демокрацията води до разцвет на лобизма. Съвременният лобизъм се развива в условията на задълбочаващи се кризисни процеси – на демократична легитимност, на публичност, на партийно-политическото и идеологическо представителство на граждански интереси, в атмосфера на „световно рисково общество" (У. Бек) и пр.

Основната причина за актуалността на лобизма е разгърналата се напоследък **криза на партийно-политическото представителство**. Политическите партии постепенно губят способността си да са основен изразител и представител на социално-групови интереси на политическата сцена. Те все повече се превръщат в „избирателни машини" за своите лидери, поради което недоверието към тях се засилва и голяма част от избирателите се въздържат от гласуване в избори. Този вакуум се запълва от лоби-групите и лобизмът започва да се свързва с ограничено представителство на различни групови интереси.

Очертаващата се слабост на политическите партии като

изразители и гаранти на конкретни социално-групови интереси се допълва и от процеси, стимулиращи вътрешнопартиен лобизъм. В ръководните органи на партиите се обособяват различни интереси в лицето на различни лоби-групи. Тези партийни лобита се стремят да определят параметрите на партийната политика, изхождайки до голяма степен от тясногруповите си цели, а не толкова от интересите на социалната база на съответната партия.

Следователно кризата на партийно-политическото представителство е съизмерима с подема и разцвета на лобизма. Категорично може да се твърди, че колкото по-слаби са политическите партии в една държава, толкова по-силни са „групите със специални интереси", наречени лобита. И обратно – колкото повече в една политическа система функционират отработени механизми на вземане на решения по партиен път, толкова по-слаба и безпредметна е лобистката дейност (М. Пиргова).

Друга важна причина за засиленото присъствие на лобизма в обществения живот е **ограниченото знание** по обществени въпроси сред гражданите на демократичните държави. Все по-малък става броят на информираните граждани, които знаят какво реално се случва в обществото и държавата, а и в света като цяло. Огромната част от гражданите не разполагат с достоверна и достатъчна по своя обем и съдържание обществена информация, а и не намират смисъл в това да се информират. А дори да разполагат с определена информация (в много случаи са дори буквално „залети" от обществена информация), те не са в състояние да я осмислят и разтълкуват. Проникновено звучат думите на Мансър Олсън, според когото, ако гражданите са напълно осведомени по т.нар. „обществени дела", те не биха позволили на избраните от тях управляващи да бъдат увещавани от лобисти в защита на някакъв тясногрупов интерес. Но понеже това не се случва, лобизмът се разгръща все повече и повече.

Или с други думи, лобизмът „набира скорост" и поради непълната или частично-селективната осведоменост на гражданите по обществени въпроси. Хората се информират най-често от печатните и електронни медии, които предлагат най-вече сензационни новини, отклоняващи общественото внимание, докато сложните въпроси, свързани примерно с икономическата политика на правителството, се радват на минимално внимание. Отделни личности

в няколко конкретни професии могат да се „облагодетелстват" от усвоената информация по обществени въпроси. Това са политици, професионални лобисти-консултанти, адвокати, журналисти, политолози, социолози и пр. анализатори и експерти, които са в състояние при определени обстоятелства да получат повече пари, власт, престиж поради своята добра осведоменост и специализация. Така се откроява мястото и ролята на професионалния лобизъм, развит основно в САЩ, но придобиващ и все по-голяма тежест в Брюксел – на равнище Европейски съюз.

Някои могат убедено да заявят, че лобизмът работи срещу демокрацията, но това твърдение няма да е абсолютно вярно предвид оптимистичните очаквания от задълбочаващия се процес на европейска политическа интеграция. Европейският модел на лобиране вдъхва демократичен оптимизъм поради това, че се дава шанс за участие в европейския политически процес не само на бизнес-интересите (и техни представители), но и на организираните граждански интереси в защита на социални цели и ценности, т.е. дава се шанс на демокрацията – политическа, икономическа, културна. Освен това в икономиката на „третата вълна", базирана на знанието (по думите на А. Тофлър), то може да бъде усвоено не само от богатите и силните, но и от бедните и слабите, поради което знанието (информацията) е най-демократичният източник на власт в бъдеще.

Третата причина за актуалността и разпространението на лобизма е по-обобщаваща и се извежда от **ускоряването на социалните, икономически, политически, научни, технологични и културни промени** в съвременните общества, ускорената социална динамика; трансформацията на функциите на съвременната национална държава в условията на глобализация, дефицитът от административен капацитет; засилваща се индивидуализация; ръст на общественото мнение и неговата значимост; живот в състояние на риск, несигурност, кризи. В такава ситуация са нужни бързи решения, а тези решения често се вземат под влияние на различни лобита и лобисти.

Ако трябва накратко да отговорим на въпроса: **Защо така енергично се лобира напоследък?**, отговорът е: Защото процесът на вземане на решения става все по-сложен, проблемите за реша-

ване – все по-комплексни. Обществото е сложно сегментирано и различни организирани групови интереси търсят свое представителство в законодателството и управлението. За отчитането на разнообразните групови интереси (бизнес интереси и граждански интереси, цели, ценности) длъжностните лица в институциите, вземащи управленски решения, се нуждаят от съответна експертиза, която често им се предоставя „отвън" във вид на „помощ", „външен съвет" и пр. Органите на законодателната и изпълнителна власт разполагат със свой експертен персонал, но той често не е достатъчен за подготовка на законопроекти и пр., поради което те разчитат на външни консултанти и лобисти. Често административният капацитет на държавата е недостатъчен за решаване на все по-сложните обществени проблеми. А недостигът му се запълва с лобиране, още повече че в демократични условия държавните институции трябва да си сътрудничат с организации на гражданското общество при вземане на решения.

Съвременният лобизъм е преди всичко информационен лобизъм, ефективна технология за достъп до съответна информация – основен властови ресурс в глобалната епоха.

3. Що е лобиране и кои са лобистите? Изследователски подходи и дефиниции.

Общественото мнение често разглежда лобистите в негативна светлина като персони, които „дърпат конците" зад кадър, използват връзки, действат задкулисно, влияят върху властите, скрити от публиката. На равнище Европейски съюз обаче напоследък на групите по интереси и на лобистите започва да се гледа позитивно, да се очертава тяхната конструктивна роля в политическия процес, да се възприемат и оценяват като събеседници, експерти, необходими за евроинституциите. Лобистите в Брюксел предоставят ценни идеи, убеждаващи аргументи и експертиза, с което привличат вниманието върху себе си като полезен партньор на институциите за решаване на сложни проблеми и формулиране на европейски публични политики.

Лобирането е американско изобретение, но както в САЩ, така и в Европа са налице проблеми с дефинирането му. Основната причина за това е, че хората, които се занимават с лобиране не се самоиден-

тифицират като лобисти, а и публиката е доста подозрителна към техните занимания. Независимо от това, как ще се наричат лобистките дейности, днес в политическата публична сфера процъфтява една печеливша индустрия. Лобирането е печеливш бизнес и тези, които се занимават с тези професионални дейности, са високо платени. Става дума за различни консултанти, чиито професионални статуси нямат точни аналози на български език (На английски език това са: **Public Affairs Specialists**, **EU Public Affairs Professionals**, **Government Relations Officers**, **Business Communications Officers**, **Corporate Affairs Managers**, **Specialist Public Affairs Consultants).** Професионалните занимания на тези хора се изразяват в осъществяване на мониторинг, анализ, създаване и поддържане на мрежи от съюзници и партньори, изготвяне на стратегии, хипотези за позитивни развития и пр.

Липсата на общоприето определение на лобирането се обяснява също и с това, че то обхваща твърде разнообразни дейности, поради което неговите практици и изследователи му дават различни дефиниции. От значение е въпросът **кой има интерес да дефинира лобирането?** От това кой го дефинира зависи и начинът, по който ще го дефинира! Съществуващите проблеми по регулирането на лобизма идват от проблемите във връзка с дефинирането му.

Няма консенсус върху една общоприета дефиниция за лобирането, но едно е безспорно – то се разполага в полето на по-широките по смисъл дейности за поддържане на отношения с властите (Government Relations) и с обществеността като цяло (Public Affairs).

Винаги когато става дума за установяване и поддържане на контакти с властите, с тези, които вземат управленски решения, се подразбира лобиране. Лобистите се наемат от съответни клиенти (организирани интереси), за да ги съветват как да контактуват с властите, подпомагат ги с експертиза, подготвят срещите им с тях, разработват стратегии за благоприятен публичен образ, изготвят материали и проекти за решения, които предлагат на длъжностните лица в очакване на благосклонност от тяхна страна при окончателното приемане на управленско решение – закон или друг административен акт. Лобистите подпомагат своите клиенти за решаване на конкретни проблеми при взаимодействие с официалните власти.

В САЩ например лобистки фирми се наричат фирмите за контакти с властите (Government Relations). Дейностите по осигуряването на тези контакти включват най-общо: а) директен контакт с Капитолия; б) създаване на коалиции от съмишленици; в) контакти с други публични личности (избрани и назначени). Лобира се на всяко равнище на управление – не само в Конгреса, но и в администрацията, регулативните агенции и пр.

Лобирането накратко може да се определи като процес на влияние върху публичната политика/политики – законодателни и правителствени. В широк смисъл то означава застъпничество (Advocacy) за някаква цел, израз на определен групов интерес или гледна точка по обществен проблем, като организираният групов интерес или гражданска кауза могат да се защитят чрез съответни управленски решения и действия. Лобирането цели упражняване на влияние (опити за влияние) за вземане на определени решения (публични политики).

Разграничението между **Government Relations** и **Public Affairs** се прави главно в Америка, в Европа то не е така актуално. Малката разлика между двете е, че първите изключват, а вторите включват работа с медиите. Фирмите (агенциите) за контакти с властите в САЩ лобират основно върху законодателството и действат като застъпници, осигуряващи гласоподаватели за дадена кауза, пишат речи на политици, лобират в истинския смисъл на думата – чрез организиране на петиции, подписки, убеждават депутатите по даден проблем в кулоарите на парламентарните сгради. Докато, когато говорим за Public Affairs, отношенията с медиите (Media Relations) са решаващи. Част от тези отношения са и т.нар. „корпоративни комуникации“ или Issue Management – използване на медиите за решаване на определен проблем в политическата, публична сфера. Терминът **Public Affairs** е пределно широк по своя съдържателен обхват. Той включва в себе си, освен лобиране (Lobbying), дейности по поддържане на контакти с властите (Government Relations), контакти с медиите (Media Relations), връзки с обществеността (Public Relations, PR), Issue Management, Community Relations и пр. PR-дейностите обхващат по-продължителен период от време и акцентират върху това, че за да работи една компания стратегически, тя трябва да оценява и управлява своята бизнес-среда. Това е изкуството

да правиш нещата целенасочено, а не да очакваш да се случат или развият в нежелана посока. Добрият PR може да избегне нуждата от кризисен план, от лобиране при извънредни обстоятелства и пр. Целият широк диапазон от дейности по Public Affairs обхваща внимателно наблюдение на ситуации (monitoring). Изхожда се от тезата: „Само ситуациите, които са под непрекъснато наблюдение, могат да се управляват успешно." „Issue Management" се свързва именно с умението да се управляват и решават проблеми – национални, регионални, локални, глобални. Лобирането и решаването на проблеми вървят ръка за ръка.

Специализираните фирми за тези дейности са т.нар. Public affairs agencies, а специалистите, **професионалните консултанти,** са Public affairs professionals, Public affairs practitioners. Те осъществяват разнообразни комуникации с целеви аудитории; целево влияние върху политици, администратори, регулатори – международни и междуправителствени институции и пр. Тези специалисти са в състояние да влияят в нужната за клиента посока върху личност, институция или организация, която има отношение към публичната политика. Ролята на медиите за упражняването на влияние е ключова, защото те са насочени към широката публика. Като част от Public Affairs, лобирането има общо с всички тези дейности.

Лобирането обхваща различни дейности, поради което за него няма една-единствена и приемлива от всички дефиниция. То обаче притежава някои безспорни характерни черти, а именно:

- Лобирането предполага **поддържане на отношения с властите** (Governmental Affairs), върху които ще се упражнява влияние.
- Лобистите **установяват лични контакти** с депутати, министри, шефове на агенции и пр., което става чрез организиране на лични срещи, електронни контакти, телефонни обаждания и пр.
- Лобирането предполага **информационен и комуникационен обмен** – обмен на информация, експертиза между лобиращи и лобирани. За подобна комуникация са необходими знания и информация за „кухнята на вземане на решения" (за институциите, за правилата, по които действат, за длъжностните лица и техните правомощия и пр.)
- **Лобирането е невъзможно без постоянно наблюдение** (monitoring) на тези, които вземат решения – наблюдение на дей-

ността на парламента (на неговите комисии), на правителството (на министерствата), на агенции и пр.

- **Лобирането е част от „Връзките с обществеността"** (Public Relations). Ако дейностите по PR обхващат изграждане и поддържане на позитивен имидж на компания, фирма в широки по мащабите си аудитории и публиката като цяло, то лобирането е **убеждаваща комуникация**, насочена към твърде тясна аудитория – малко на брой длъжностни лица за решаване на конкретен проблем в интерес на клиента;
- Лобирането включва **поддържане на контакти с медиите** (Media Relations);
- Лобира се за **решаване на конкретен проблем** (Issue Management)

Лобита наричаме влиятелни групи за натиск. **Лобирането** включва множество дейности, за които стана дума по-горе. **Лобистите** са професионалисти, които извършват срещу заплащане различни лобистки дейности. Най-общо лобистите са политически консултанти (public affairs professionals, public affairs practitioners, political consultants). В България политико-консултантският бизнес прави първите си стъпки. Успоредно с професионализацията на политиците у нас тече процес на обособяване на професионални политически консултанти. Ние се „учим" да правим демократична политика сравнително от скоро – от 20 години, докато западните демокрации са трупали опит в това отношение в продължение на десетилетия.

Като добавим, че лобиране се осъществява не само в национален, но и в регионален и глобален мащаб – картината се усложнява още повече. За подобно лобиране са необходими солидни знания и политическа експертиза. Никак не е лесно да „прокараш" (да инициираш и ускориш приемането) на даден закон или друг регулативен акт в интерес на дадена фирма, бизнес асоциация (клиент на лобистки услуги) или да спреш приемането на конкретен нормативен акт, неблагоприятен за дадено лоби. За това са нужни както знания, така и практически умения – да планираш, да организираш, да комуникираш.

Взаимноизгодният обмен на информация е това, което обвързва различните дейности по лобиране, PR, Public Affairs. Този инфо-об-

мен е невъзможен без ключовата роля на медиите в комуникационния процес. Навсякъде по света политиците силно се влияят в своята работа от публичния си образ в медиите. Затова и медийният натиск върху тези, които вземат решения, е огромен. А той се осъществява чрез различни подходи, техники: организиране на масови кампании за формиране на обществено мнение по конкретен проблем (Public opinion forming); лансиране на коментари и анализи за дадена ситуация и проблем от политолози, социолози, антрополози и пр. експерти от частни изследователски институти (мозъчни тръстове – think-thanks); поддържане на благоприятен образ на компания, бизнес или гражданска асоциация (клиент на лобистки услуги) или разрушаване образа на конкурентите пред властите и пред публиката (Image making); чрез други информационни техники – пропаганда, агитация и пр. Дали конкретен проблем или аспект от него, по който професионално се лобира, ще попадне в ежедневните новинарски емисии по телевизията – това е от ключово значение за успеха на лобиране. Когато говорим за лобиране и установяване на контакти, отношения с медиите, имаме предвид отношения с редакторите на новинарските емисии по телевизията, с медийните собственици и акционери. Понякога в медиите се организира и по-продължителна лобираща кампания (lobbying campaign) – до момента, когато по даден проблем се вземе нужното решение от властите. Когато същият този проблем засяга интересите на повече хора (напр. водоснабдяване на гражданите, възлагане на концесия на тези услуги, изискваща промяна в закона за концесиите), на фирмите, конкуриращи се за доставката на публични услуги, се налага да предприемат различни медийни комуникации за убеждаване на гражданите в качеството на предлаганите услуги от концесионера.

Големите фирми и бизнес асоциации назначават на постоянен трудов договор професионалисти, които да се грижат непрекъснато за защитата на интересите на фирмата в отношенията ѝ с държавните институции. Това са постоянно наетите (in-house lobbyists) лобисти, но има и други консултанти-професионалисти, наети с граждански договор, за решаване на конкретен проблем – за инициране промяна или отмяна на конкретно законодателство. Такива договори се сключват индивидуално или с дадена консултантска фирма, рекламна или ПР-агенция.

Ако трябва синтезирано да отговорим на въпроса **Що е лобиране**?, то лобирането обхваща разнообразни прозрачни процеси, свързани с обмен на информация и комуникации между представители на публичната власт (public officials and the authorities) – избрани политици и назначени чиновници, и заинтересовани групи и личности, имащи за цел да повлияят върху вземането на управленски решения в своя полза. А на въпроса **Що е лобист?** отговорът е: всеки, който изпълнява споменатите по-горе дейности, може да бъде наречен лобист. Важното е да бъде нает срещу заплащане, за изпълнение на съответни услуги, от конкретен клиент – фирма, организация, група. Върху техните визитки не е написано, че са „лобисти", а по-скоро – консултант по „въпросите на управлението", по „отношения, връзки с правителството", по връзки с обществеността, по европейски въпроси или по „мобилизация на интереси". (consultant in „government affairs", „government relations", „public affairs", „European affairs", „interest mobilization"). Лобист може да е също така адвокат или счетоводител, член на персонала на асоциацията или друг специалист в компанията.

В някои страни лобистите са длъжни да се регистрират, за да получат достъп до сградите на парламента или правителството. Затова те трябва да отговарят на редица формални изисквания – периодично да докладват за своята дейност, за своите клиенти, за доходите, които получават от лобиране, за направените разходи и пр. Основната цел на подобна регистрация е да се осигури прозрачност на лобистките дейности. Така или иначе обаче регистрацията не е гаранция, че органите на властта ще бъдат консултирани от регистрирани лобисти. Регистрацията може да повиши доверието между лобистите и властите, да елиминира или редуцира подозренията в корупция от страна на общественото мнение. Добре е да се има предвид, че сред лобистите и консултантите има както високо квалифицирани професионалисти, така и аматьори, дори откровени мошеници.

Според едно по-разгърнато **речниково определение** да лобираш означава да упражниш натиск, да представиш аргументи или някакъв вид стимули, с които да опиташ да повлияеш на тези, които вземат политически решения, с цел те да проявят благосклонност към определена позиция – твоята или на групата за натиск, към

която принадлежиш. Или, лобирането се свързва със стремеж на заинтересованата група (или отделно лице) да си осигури подкрепа от страна на властите за решаване на конкретен проблем (The Penguin Dictionary of Politics).

Чрез систематизирането на разнообразни определения на различни автори могат да се открият по-важните съдържателни акценти при дефинирането на лобизма. Различните дефиниции на лобизма обособяваме в три основни групи:

1/ Лобизъм в широк смисъл – **Застъпничество** (Advocacy) **за някаква цел (кауза).**

2/ Лобизъм в тесен смисъл: **Опит за влияние върху приемането на определени управленски решения – по професия и срещу заплащане** (професионален лобизъм).

3/ Други дефиниции:

- *Дефиниции във връзка със същността*:

а) политическа **технология за осигуряване на достъп** до процеса на вземане на решения; технология за достъп до информационните потоци (информационен лобизъм);

б) **вид политическа комуникация**; начин на организация на политическия дискурс (информационен лобизъм);

в) **особен политико-консултантски бизнес** (лобистки, консултантски фирми, лобистка индустрия);

г) **демократична политическа практика** – легална (в рамките на закона); легитимна (морално оправдана чрез етични кодекси) и публична (публични регистри).

- *Дефиниции във връзка с функционалността*:

а) своеобразна форма на **влияние, въздействие, натиск** върху институциите на публичната власт, осигуряваща ограничено политическо представителство;

б) професионална **дейност по убеждаване** (political persuasion);

в) специфична **посредническа дейност** в защита на персонални и групови интереси и цели; **инструмент за съгласуване на интереси** между държавата и гражданското общество в демократични условия (лобиране чрез консултиране);

г) **механизъм за съединяване на икономика и политика** в условията на капитализъм (групи със специални интереси).

Различните определения за лобизма отразяват различните

виждания за това: а) кой лобира; б) за какво лобира; в) доколко лобирането се вписва в конкретни правни и морални норми; в) чии интереси се защитават чрез различните форми на лобистки натиск; г) как се лобира и др. Тези дефиниции отразяват различни аспекти на лобизма в рамките на един демократичен политически процес на взаимодействие между държавни институции и институции на гражданското, политическото и икономическото общество. Чрез така разбираната демократична политика като процес на разпределение на ценности (власт, пари, статуси) при спазването на определени (не строго и постоянно установени, а динамични) правила – държавата вече не е единственият, макар да остава основен, политически играч. Управленските решения (закони и подзаконови актове) се вземат от компетентните държавни (и наддържавни) институции с участието с отчитане влиянието на различни групи и персони, в това число лоби-групи и професионални лобисти.

В една демократична политическа игра участват множество играчи, а ролята им при вземане на съответни решения зависи от притежаваните от тях властови ресурси. В така разбираната демократична политика се комбинират както вертикалните (йерархични) властови зависимости, идващи най-вече от държавата, така и хоризонталните (мрежови) влияния от страна на гражданското общество – в частност на влиятелните лобита, разполагащи с финансов ресурс или обществен престиж.

По повод участието на лоби-групите в процеса на вземане на управленски решения се налага едно съществено уточнение. Не всички организирани групови интереси имат равен достъп до политическия процес. Най-привилегировани в това отношение са бизнес-интересите, поради което твърде често (и резонно) лобизмът се представя като механизъм за съединяване на икономика и политика в условията на капитализъм. За привилегированата позиция на богатите, заможните, образованите и пр. свидетелства и бегло очертаният в лекцията генезис на лобизма.

Изводът във връзка с дефинирането на лобистката дейност е, че ако тя не е поставена под контрола на държавата (чрез закона) и под граждански контрол (от страна на институциите на гражданското общество), то има реална опасност лобирането да прерасне в корупция и други престъпни действия. Без легалност и публичност

на достъпа на различни лоби-групи и лобисти до процеса на вземане на управленски решения – лобизмът не може (и не бива!) да се квалифицира като такъв. Има други по-подходящи думи за подобни действия – подкуп, организирана престъпност, корупция, шантаж, мафия и други, в т.ч. криминални действия.

Три са основните **изследователски подходи** към лобизма:

1) Дескрипитивно-аналитичен (описателен);
2) Прескрипитивен (предписващ, нормативен);
3) Праксеологически.

Така изброените подходи отговарят на три различни групи въпроси при изследването на лобизма:

1) Кой, къде, кога, и за какво лобира?
2) Как трябва да се лобира? В рамките на какви законови и етични правила?
3) Как се лобира на практика? Какво наистина се случва на практика в сферата на лобирането?

Различните подходи към лобизма ще бъдат изяснени в рамките на следващите лекции и чрез тях ще се опитаме да разберем сложната и противоречива природа на **лобирането като легална, легитимна и публична** дейност. Такава тя би следвало да бъде, но дали е такава на практика?...

Тук само ще вметна, че се лобира най-вече за удовлетворяване на частни, тясно-групови, предимно бизнес интереси. Но както казва Р. Арон: „Волята за оправдаване е не по-малко присъща на политическия ред от апетита за могъщество или облаги." Ако го перифразираме, държавните институции (основен обект на лобиране) се стремят да легитимират властта си в съзнанието на хората, създавайки впечатление за управление в интерес на всички. Този стремеж за легитимация от страна на политици и държавни служители е важен предвид изкушенията, на които те са подложени от лобисти в защита на специални, ограничени, частни интереси.

В настоящия курс от лекции лобирането ще се разглежда в две основни разновидности:

- лобиране в защита на частни бизнес-интереси – бизнес лобизъм;
- лобиране за граждански интереси, социалнозначими каузи – граждански лобизъм.

В заключение, когато казваме, че някои групи по интереси се занимават с **лобиране**, лобират, това означава, че търсят свое представителство, защита на своите групови интереси в решенията, които различни институции вземат. Тяхното влияние се изразява в предоставяне на рационални аргументи (под формата на някаква експертиза) за вземане на съответно управленско решение и чрез прилагане на различни методи за убеждаване на официалните лица да действат в тяхна полза. **Лобита** са всъщност различни групи по интереси (групи за натиск), които се стремят да влияят върху вземането на решения (аграрно лоби, енергийно лоби и пр.). Ако изхождаме от американската практика, а в това има смисъл, тъй като лобирането е най-вече американско изобретение, **лобистът** е професионалист по убеждаване (professional persuader) – персона, наета срещу заплащане, да представи аргументи или други убеждаващи стимули на властите в защита на интересите на своя клиент – заинтересована група. Професионалното лобиране често е съпроводено с критики и опасения, че може да се изроди от опити за оказване на влияние в „купуване на политическо влияние".

Лобирането е необходима процедурно-прагматична дейност за отстояване на групови, общностни, корпоративни и персонални интереси, цели и ценности пред държавни и наддържавни институции в условията на конституционно-плуралистична либерална демокрация. То е политически феномен с демократична, но в същото време инструментална същност. Различните лобистки дейности, които са легални, легитимни и публични, се регулират с помощта на закони, публични регистри и етични кодекси.

ВЪПРОСИ ЗА ДИСКУСИЯ:

- *Каква е етимологията на думата „лоби" – в Европа и САЩ?*
- *Кои са предпоставките за модерния произход на лобизма?*
- *Коментирайте фразата: „Кризата на партиите води до разцвет на лобитата."*
- *Защо лобирането се разраства в края на XX и началото на XXI век?*

Втора лекция:
ДЕМОКРАТИЧЕН ПОЛИТИЧЕСКИ ПРОЦЕС И ЛОБИРАНЕ

Целта на тази лекция е да ситуира лобирането в рамките на политическия процес в демократични условия.

1. Същност и фази на политическия процес и нишата на лобизма в него

Политическият процес, накратко, е процесът на вземане на политически решения. Политически са тези решения, които засягат съдбите на много хора. Това са преди всичко закони и подзаконови нормативни актове. Ще опитаме да отговорим на въпроси от типа: Как се инициират, формулират и прилагат определени решения? Какво означава решение, политика – множество политики? Как се формират различни политики? Какви са стадиите, етапите на политическия процес? Какво е мястото на лобизма в този процес?

Решението (policy), в най-общ смисъл представлява план за действие на индивид, група или правителство. Политическото решение се взема по определен, формален начин от органите на управление – институциите на законодателната и изпълнителна власт.

Политическият процес обхваща различните механизми, чрез които се вземат политически решения – законодателни и правителствени (административни) решения. Става дума за процес в два смисъла: Първо, процесът включва серия от действия (или събития). В началото се зараждат идеи, които се отразяват в инициране на различни предложения (за решения), след което тези предложения (варианти) се дискутират, анализират, оценяват и накрая процесът приключва с вземане на формални решения (в определена писмена форма), които трябва да се приложат чрез съответни действия. Второ, при политическия процес се прави разграничение между това, *как се управлява* – т.е. начинът, по който се управлява, начинът на вземане на решения (т.е. поставя се акцент върху процеса),

и *какво се управлява*, т.е. какъв е обектът на управление (акцент върху резултата). С други думи, когато говорим за политически процес – процес на вземане на решения, ние се интересуваме от два въпроса: първият – какъв е начинът, процедурата за вземане на решение, през какви етапи преминава *процесът,* и вторият – какво е съдържанието, същността на решението, или – какъв е *резултатът* от взетото решение – като намерения и реализация, като отражение върху обществото. Всяко решение трябва да се оценява в зависимост от това, какъв ефект, въздействие има то върху живота на хората, като ефектите може да са позитивни или негативни.

Всяко решение е акт на избор между различни алтернативни варианти, селекция на една от различни възможности. Точно тук е **нишата на лобиране** – опити за влияние върху избора на един или друг вариант за решение – в полза на организирана група (група за натиск). Познаването на политическия процес в детайли, на политическата „машина" (национална, европейска) за вземане на решения е гаранция за успешно лобиране.

Има различни **видове решения** – решения на парламента (закони); на правителството (подзаконови, административни актове); на други държавни институции (държавни комисии, агенции и пр. държавни служби); на местните органи на управление и т.н. Решенията са различни и във връзка с въпросите, проблемите, които ги пораждат. А тези въпроси звучат най-общо така: Какво трябва да се реши? Как да се реши? Кога да се реши? Освен това, едно решение провокира друго. Вземат се напълно нови в съдържателно отношение решения или стари решения се подобряват, усъвършенстват, допълват предвид промененте обществени условия. Въпреки цялата тази сложност и разнообразие по отношение на политическите решения, процесът, **етапите**, през които преминава всяко решение, са следните:

- Инициране на решение (policy initiation)
- Формулиране на решение (policy formulation)
- Прилагане, изпълнение на решението (policy implementation)
- Оценка на резултатите от решението (policy evaluation).

На всяка фаза на политическия процес се осъществяват едни или други лобистки дейности, поради което ще разгледаме по-под-

робно всяка фаза на политическия процес, всеки етап на вземане на решения.

а) Инициране на политически решения

Това е началната фаза на процеса на вземане на решения, която описва как възникват предложенията (най-вече законопроектите). Тук се преценява кои проблеми са първостепенни и по-важни от други, кои могат да се отложат във времето. Фазата на инициирането е важна, защото именно в нейните рамки се формира политически дневен ред (подреждат се приоритети в седмичната, месечна и пр. програма на правителството, на парламента, на други държавни институции и служби). Инициирането е съпроводено с публични дискусии по предстоящи за решаване проблеми. Тук се дефинират проблемите, чието решение предстои, както и съответните адресати на решението. На тази фаза става ясно чии интереси дадено решение евентуално ще удовлетвори и чии интереси ще засегне. Например, ако се инициира политика по опазване на околната среда, трябва да се поясни как точно ще се постигнат определени екологични ефекти, чрез какви конкретни регулации ще се постигнат предварително формулираните цели. Ако трябва да се промени политиката по доходите на населението, по заетостта и пр., правителството, възползвайки се от правото си на законодателна инициатива, при инициирането на съответно законодателство трябва да се съобрази със становищата на профсъюзните и работодателски организации.

Инициирането на проекти за решения определя акцентите на управлението в съдържателно отношение, както и субектите-инициатори – политическите лидери, кабинета, министрите, министерствата, административните агенции и др. органи на властта – централни, регионални, местни. Препоръчително при тази първа фаза е да се отчете натискът от страна на обществеността мнение, дебатът в медиите, в политическите партии – управляващи и опозиционни, гледните точки на групите за натиск, мозъчните тръстове (think-thanks) и пр.

Политическата инициатива може да идва, образно казано, „от горе" и „от долу". Инициирането на определени решения зависи от политическото лидерство и способността на избраните политици да осигурят подкрепа и мобилизация на населението за съответни

инициативи. Това е инициране „от горе" (from above). Но инициативата може да идва и „от долу" (from below) – от стачкуващи граждани в даден сектор на икономиката, от бунтове, протести, от тревожни събития на стоковата борса, финансови кризи в национален, регионален или в световен мащаб, решения за инвестиции на транснационални компании пр. Една демократична политика трябва да отчита както натискът от горе, така и (дори преимуществено) натискът „от долу" при формиране на политическия дневен ред.

Огромна е **ролята на общественото мнение** при тази първа фаза на политическия процес и тя се изразява най-вече в провеждането на периодични и свободни избори на управляващи. В периода между изборите обаче обществените настроения и очаквания се отразяват в съответни решения едва когато биват артикулирани от организирани групи по интереси, претендиращи, че представляват отделни сегменти на обществото (организираните интереси на хората на наемния труд, на работодателите, на потребителите и пр.). От друга страна, масмедиите – печатни и електронни, най-вече телевизията – имат огромно въздействие върху инициирането на определени политики. Това въздействие се упражнява чрез селекцията на информация и извеждане на информационни приоритети, които се предлагат на публиката, както и чрез подреждане, систематизиране, класифициране и интерпретиране на новините чрез съответни редакционни политики.

Политическите партии и групите по интереси (групите за натиск) играят съществена роля в процеса на изработване на политически дневен ред (agenda setting). Опозиционните партии например, критикувайки управлението, предлагат алтернативни политики за дадена обществена сфера, сектор. Ролята на управляващата партия, формирала парламентарно мнозинство, респ. правителство, е безспорна при инициирането на политики (управленски решения – законодателни и правителствени). Различните организирани групи по интереси също имат свой принос при политическото инициране – особено когато става дума за влиятелни бизнес-интереси (бизнес-лобита) или обществено значими цели и ценности (граждански лобита). Някои „мозъчни тръстове" (think-thanks) са специално създадени, за да инициират предложения, проекти за решения в съответна предметна област. Разполагащи с обществена

подкрепа неправителствени организации също участват в инициирането чрез организиране и провеждане на застъпнически кампании, които заставят институциите да създадат необходимите условия за реализация на полагаемите се права на гражданите.

От 1970-те до момента в западните полиархии се очертава тенденция на упадък на формалните представителни институции (партии, парламенти) за сметка на повишената роля на неформалния процес за инициране на политики (решения). Това се съпровожда с нарастващо значение на **социалните мрежи** (public networks) – специфични общности от политически играчи, пресичащи публичния и частния сектор. Социалната мрежа е систематизирана мрежа от отношения между политически играчи, които споделят общ интерес или обща ценностна ориентация в конкретна обществена сфера. Тези отношения обикновено пресичат формалния институционален ред и се разклоняват между правителствени и неправителствени структури. Социалната мрежа може да включва в своя обхват отговорни държавни служители, ключови депутати (напр. председатели на парламентарни комисии), професионални лобисти (специализирани в контактите си с дадена държавна институция), симпатизиращи на общата цел представители на академичните среди, водещи журналисти и други. Самото съществуване на социалните мрежи е свидетелство за значението на неформалните отношения, които стават все по-решаващи за вземането на управленски решения и в частност за първата фаза на политическия процес – инициирането на определени политики.

От техническа гледна точка фазата на инициране на политики страда от две основни слабости. Първата се изразява в недостиг, дефицит на иновативни, свежи предложения, инициативи за решения, а втората фиксира точно обратния проблем – свръхтежест, огромен обем от проекти за решения, които „запушват" фазата на инициране и затрудняват селекцията на необходимите политики. Последното може да доведе дори до стагнация и парализа на институциите. Правителството е изправено пред различни предизвикателства (вътрешни и външни), подложено е на огромен натиск да вземе едни или други решения за относително кратко време и то просто се „задъхва" от този свръхтовар (governmental overload). Обществените очаквания

към управлението са големи, а лобисткият натиск на определени групи по интереси – огромен.

б) Формулиране на политически решения

След като даден проблем или кръг от проблеми е попаднал в политическия дневен ред, следват дейности по детайлно уточняване, разработка и анализ на проблема, за да се стигне до систематизирано предложение за решение (policy proposal). Мнозина смятат тази фаза за решаваща в целия политически цикъл, тъй като тя засяга превръщането на множество предложения в систематизиран текст, относително кратка формулировка на проблема, който предстои да бъде решен.

Самото формулиране на политики (решения) може да се представи като процес, съдържащ няколко етапа.

Първият етап е свързан с решение относно това, как да се действа – с какви механизми и процедури, кои политически играчи да бъдат включени в анализа и изработването на проекта. Тук се дава отговор на въпроси от типа: Кой трябва да формулира политическото решение – висши държавни служители, министри или чиновници (експерти)? Трябва ли да се върви по установения нормативен ред, или да се създаде специална комисия по проблема? Трябва ли да се отчете мнението, да се извърши консултиране с определени групи по интереси, засегнати от бъдещото решение, трябва ли да се търси експертиза от частни изследователски институти (think-thanks) и от кои точно мозъчни тръстове да се вземе мнение? Отговорът на всички тези въпроси определя в крайна сметка чии интереси ще бъдат удовлетворени чрез замисленото решение.

Вторият етап включва дефиниране на проблема и прогноза за бъдещото му развитие. На този етап се правят значителни по обем и по сфера на компетентност интерпретации и ре-интерпретации на проблема до момента, когато тези, които ще формулират решението, дефинират проблема. Обикновено първоначалната дефиниция на проблема от заинтересованите не съвпада с окончателната дефиниция на проблема от тези, които предлагат формулировка за решение.

Третият етап очертава обвързването на предстоящия за решаване проблем с поредица от други цели и приоритети. Общественото мнение намира израз в реакциите на медии, политически партии

и групи по интереси, които се стремят да окажат политическо влияние върху тези, които ще вземат конкретното решение. Това са по същество лобистки влияния. И на тази фаза няма гаранции, че тези, които определят приоритетите при формулирането на решението, ще са същите, които са инициирали политиката (решението) на проблема.

Накрая се извършва анализ и преглед на алтернативните варианти за решението, след което се прави избор на предпочитания вариант. Тук лобирането е особено интензивно. Макар да става дума за избор на решение, което ще се изпълнява от всички, ще е общовалидно, от избрания вариант често са облагодетелствани конкретни групи. За окончателния избор на решение влияят множество други фактори – от политическо, електорално и административно естество. Важно е да се отбележи, че окончателното решение, финалният вариант за решение, с който приключва фазата на политическото формулиране, може да изглежда формално издържано, убедително като аргументация, но може и да предизвика по-нататъшни дискусии на следващия етап. Освен това правителствата и парламентите често ратифицират решения, които са взети някъде другаде, от други субекти. Това често се случва в контекста на евроинтеграция и глобализация.

Формулирането на политически решения (процесът на формулиране на конкретни политики) зависи също така от спецификата на конкретната политическа система, от особеностите на националната политическа култура.

Основна роля при формулирането на решения имат най-вече конкретните актьори, играчи, включени в този процес. Докато в инициирането на предложения за решения се включва широк кръг от групи по интереси, то формулирането на решения е работа на конкретни персони и групи, разположени „вътре“ в „държавната машина“, разполагащи с вътрешен статус (т.нар. „insiders“) – това са официални представители на държавната власт (законодателна и изпълнителна), ключови съветници, политици и групи, с които правителството се консултира, които имат институционализиран достъп до „машината за държавно управление“ и чиито становища се вземат предвид при окончателното формулиране на решенията.

Критиките, които се отправят към тази фаза на политическия процес, идват най-общо отляво и отдясно. Отляво се фиксира повишената роля на назначените държавни чиновници, които в качеството си на професионалисти съветват избраните политици за избора на окончателен вариант за решение. А техните съвети често са в унисон с интересите на определени групи за натиск, които остават „зад кадър", и понякога взетите решения ощетяват по някакъв начин обществения интерес. Отдясно, критиките са насочени към корпоратизма и привилегирования достъп до властта в режим на консултации на двете основни групи организирани интереси – на труда и на капитала, чрез профсъюзните и работодателските организации. Корпоратизмът се представя като заплаха за очертаване на неефективна пропаст между двете фази – инициране и формулиране на политики, поради факта, че позволява на определени групи да се намесват привилегировано в определяне на политическия дневен ред.

Има и още една критика, акцентираща върху общия демократичен дефицит при формулирането на решения. Демократичната система на управление предполага избраните политици да ръководят целия политически процес и да носят отговорност за взетите решения. Вместо това обаче на практика ролята на избраните политици често е маргинална. Назначените чиновници сякаш са „по-овластени" на тази фаза, а те от своя страна са „подпомагани" от лобисти. Това се случва, защото работата по консултиране и формулиране на политики е твърде изтощителна, напрегната, изискваща професионализъм, специализирани знания и експертиза, вникване в детайлите и пр., и често нужната професионална експертиза се внася „отвън" чрез услугите на външни за институциите политически консултанти и лобисти.

в) Приложение на решенията

Обикновено приложението на решенията като стадий на политическия процес се смята за дейност, присъща на администрацията, а не за собствено политическа дейност. Това разграничаване между политически и административни функции понякога е подвеждащо и не особено ползотворно. За едно „перфектно" приложение, изпълнение на взетите решения, са необходими следните условия:

- Единна (неделима) административна система, предполагаща авторитетна йерархия, която да осигури централизиран контрол;

- Общовалидни норми и правила, с които да се оперира вътре в системата;
- Осигурено подчинение и стриктен контрол;
- Перфектна информация, комуникация и координация, протичаща навсякъде и по всяко време;
- Достатъчно време за мобилизиране на административните ресурси.

Всички тези условия се осигуряват понякога доста трудно и ако само едно от тях не е налице, се стига до празнина (дар) между решението и неговото изпълнение, която празнина може да се превърне в пропаст. Нещата се усложняват още повече, когато централизираният контрол и стриктното подчинение могат да се окажат понякога невъзможни, а в някои случаи и нежелани. Хората, които трябва да прилагат решенията – държавни служители в централните и местни органи на властта, заетите в публичния сектор (доктори, учители и пр., данъчни служители, полицаи и пр.), могат стриктно да ги изпълняват или да ги неглижират. Възможно е дори изобщо да не прилагат съответните политики!

Във връзка с разглежданата фаза от допълнително изясняване се нуждае въпросът за т.нар. **дискреционна власт** на тези, които отговарят за приложението на решенията, най-вече на законите. Дискреция означава известна свобода на действие и лична преценка в рамките на закона, с която разполагат тези, които прилагат закона и другите административни актове. Допуска се известен компромис между изискванията за централизиран контрол и гъвкавост при приложението на конкретни политики, а някои изследователи наричат отношенията между контрол и гъвкавост основна дилема в сферата на приложението на политическите решения.

Има случаи, когато стриктното приложение на дадено политическо решение не е нито възможно, нито желано. Става дума именно за т.нар. **гъвкавост** при приложението на решението. Няколко са причините, стимулиращи гъвкавост при приложението. Първо, тези, които изпълняват решението, може да не са достатъчно мотивирани да изпълнят решението: поради „натиск от улицата", стремеж да защитят собствената си кариера или поради други професионални съображения. Възможно е в дадени случаи на държавни служители или заети в публичния сектор да се

наложи да правят собствена интерпретация на някои аспекти от съответната политика (решението), за да избегнат евентуални неприятности при приложението. Второто усложнение във връзка с приложението на политическото решение произтича отчасти от неадекватността на политическия контрол „от горе" и най-вече – от отсъствието на граждански (или потребителски) натиск „от долу". Като пример за слабо изпълнение, приложение на дадено решение можем да посочим някои дейности по осигуряване на публични блага и услуги на населението, което се обяснява с факта, че управлението (най-вече правителството) действа в качеството на „монополен доставчик" на определени публични блага. Така определени държавни служители, чиновници и заети в публичния сектор могат да си позволят известна небрежност и неефективност при изпълнение на дадени решения поради монополната си позиция. Третата причина за проява на гъвкавост при приложението се крие в появата на т.нар. „нов публичен менидж-мънт" (вж. по-подробно Св. Ставрев, 2007).

г) Оценка (равносметка)

Политическият цикъл завършва с оценка и преглед на резултатите от взетите политически решения; рекапитулация на последиците – позитивни и негативни, за определени социални групи и пр. Политическата оценка се базира на информация, извлечена от трите предходни етапа – на инициране, формулиране и изпълнение на съответни политики. Така се осъществява обратна връзка и проверка на резултатите с цел набелязване на бъдещи корекции. На тази основа се формулират нови предложения и политическият цикъл се „завърта" отначало (Policy-feedback).

На този етап от политическия процес се правят изводи за ефективността на политиката като публична дейност, оценява се начинът на приложение на определени процедури (напр. отговаря се на въпроси от типа: как е организирано формулирането на дадено решение, с кого и кога са извършени консултации, какъв е контролът върху приложението и пр). За съжаление обаче, въпреки важността на този етап (оценката), правителствата доста неохотно отделят средства за извършване на публични оценки на резултатите от различни политики. Качествените оценки предполагат включване на представители на академичните среди. Учени-специалисти в

сферата на различни социални науки могат обективно да преценят действията на правителството – както по отношение на качеството на приетите закони, данъци, такси и правителствени програми (outputs), така и на последиците от приложението им или въздействието, което оказват дадени политики (outcomes) върху просперитета на държавата и нейните граждани. За някои изследователи на публичните политики подобен политически анализ се концентрира върху отговора на ключовия въпрос: „Кой какво придобива" в сферата на политиката (Who gets what). Разпределението на ценности (власт, пари, статуси) е сърцевина на публичната политика (политики).

В заключение, политическият процес в демократични условия е поставен под публичен контрол, да бъде открит, прозрачен, достъпен за обществена, медийна и интелектуална критика. Публичният контрол и обществената критика върху дейността на държавните институции са възможни при наличието на необходимата информация, която се предоставя основно чрез медиите, гражданските организации и публиката като цяло или т.нар. обществено мнение. Разбира се, има информация, която не бива да се разпространява публично, което е в интерес на самата публика. Става дума за информация, засягаща националната сигурност, защита на личните данни, личното пространство на гражданите и др. В същото време при една работеща демокрация гражданите имат право на информация, право да бъдат осведомени как управляващите действат от тяхно име и в техен интерес.

Предимствата на публичното управление произтичат от факта, че чрез инструментите на демократична публичност се установяват корупционни практики и некомпетентност на политици и чиновници, а освен това се стимулира демократичен публичен дебат, информирано гражданство, политиките се усъвършенстват и подобряват в интерес на гражданите. Неудобствата и рисковете от публичността се свързват с некомпетентното обществено мнение във фазата на формулиране на политики по комплицирани проблеми, с вероятността да се препятства вземането не „непопулярни", но в същото време „необходими" решения.

2. Лобирането през призмата на политическата теория (лобизъм и демокрация)

За да изясним демократичната същност на лобизма, можем да го изследваме през призмата на политическата теория, като го разположим в широката концептуална рамка: „държава – политическо общество – икономическо общество – гражданско общество". Такава теоретична схема предлагат двамата американски автори Джий Коен и Ендрю Арато в книгата си „Гражданското общество и политическата теория" (1992). Според тях т.нар. дихотомия „държава – гражданско общество" е била валидна за XIX, но от края на XX и началото на XXI век тя до голяма степен вече е остаряла, дори може да се окаже „лъжлива". Усложненото и диференцирано на подсистеми общество предполага нова теоретична рамка – от четири, а не от два компонента. С други думи, продуктивно е разграничението между държавата и трите типа общество: политическо, икономическо и гражданско. Политическата теория предлага възможности за изследване на нарастващата сложност на обществото (на неговите подсистеми: политическа, икономическа, културна и социетална), а оттам и на проблемите, които се появяват в резултат на това усложняване. С противоречията, които поражда, лобизмът е част от тази сложност.

Теоретичната схема от четири елемента (разграничени само аналитично!) – държава, гражданско общество, политическо общество и икономическо общество – дава възможност за по-задълбочен анализ на лобизма, тъй като лобитата (различните групи по интереси) са част от гражданското общество, но също така са в пряка връзка с икономиката (бизнес-лобитата), с парламента и партиите (политическото общество), а освен това всички те се опитват да влияят върху институциите на държавата и управлението.

Гражданското общество представлява сфера на социално взаимодействие между икономиката и държавата, която се самоорганизира чрез независимата дейност на индивиди и групи, от една страна, и се институционализира чрез законите и субективните права, от друга. Гражданското общество не е тъждествено с цялостния социален живот, с обществото като цяло – то е най-активният негов сегмент. Анализът на социалните процеси е по-продуктивен, ако се направят разграничения между гражданското общество, от

една страна, и политическото и икономическото общество, от друга. **Политическото общество** най-общо включва дейността на партии, политически организации и органи на публична политика (напр. парламент), а **икономическото общество** от своя страна се състои от организации на занимаващи се с производство и разпределение на стоки и услуги фирми, кооперации и пр.

Според авторитетния изследовател на гражданското общество Джон Кийн съществуват три социални институции, намиращи се извън директния (може да е частичен) контрол на държавата: пазар, публична сфера и доброволни сдружения на гражданите. Едно свободно и солидарно (самоорганизирано) гражданско общество предполага „политическо общество", т.е. демократични механизми като: политически партии, междупартийни коалиции, избори, избирателни закони, политически лидери и законодателни органи, чрез които гражданите следят за действията на демократично избраните правителства. Задължително условие за демокрация е и едно „институционализирано икономическо общество", което не означава просто пазарна конкуренция, а смесена система от законно установени и регулирани недържавни форми на собственост, производство, размяна и консумация. Държавно ръководената икономика е несъвместима с демокрацията. Нужна е висока степен на разнообразие в собствеността и пазарната автономност, с което се „произвежда" независимостта и жизнеността на гражданското общество, което допринася за демократизацията.

Политическото и икономическото общество възникват на основата на гражданското общество и всички те са обединени от общи организационни и комуникативни форми. Те се институционализират главно чрез политически права (право на сдружаване) и икономически права (право на собственост, на сключване на договори). Актьорите на политическото и икономическото общество са участници в осъществяването на държавната власт и икономическото производство.

Парламентът е публичната сфера на политическото общество. Политическата роля на гражданското общество се изразява във влиянието върху властта от страна на граждански асоциации и интелектуални кръгове в условията на свободна дискусия. Политическото общество е посредник както между гражданското обще-

ство и държавата, така и между гражданското и икономическото общество.

За да говорим за лобизъм като демократична практика в дадена държава, следва в нея да са провъзгласени (и с политическа воля реализирани) основните норми на гражданското общество, а именно:

- права на личността (неприкосновеност на личния живот, доброволно сдружаване);
- формализирана законност (независимо правосъдие);
- плурализъм;
- публичност;
- свобода на предприемачеството (право на собственост, на сключване на договори).

Всички тези норми се установяват в западните общества по различен и противоречив начин. Логиката на капиталистическата частна собственост и на пазара често е попадала в конфликт с плурализма и свободата на сдружаване, а логиката на бюрокрацията често се е противопоставяла на парламентарното формиране на обща воля. При всички случаи, обаче, лобитата – независимо дали действат в защита на бизнес или граждански интереси, възникват именно при наличието на посочените по-горе основни норми на гражданското общество и най-вече на основата на правото на сдружаване, при наличие на законова регламентация на субективни права и в условия на публичност. Така лобирането се дефинира като легална и публична дейност в демократични условия.

Лобизмът като политически феномен отразява противоречията между свободата и равенството, между пазарния капитализъм и политическата демокрация. Защото гражданското общество е както „царство на свободата", така и „поле", територия за проява на солидарност между хората. Благоприятна почва за лобизъм се разкрива при сблъсъка на логиката на пазара с логиката на плурализма, както и логиката на бюрокрацията с логиката на политическото представителство в парламента.

Лобирането е неизменна част от една демократична политика. Според Дейвид Хелд демократичната политика е феномен, който се намира между групите, институциите и общностите и пресича публичния и частния живот. В тесен смисъл тя засяга формата, организацията и действията на държавата и отношенията

ѝ с другите държави. Но в широк смисъл тя обхваща конкретни области на политическа активност – не само държавна политика, но и политика на различни общности. Самата държава е система от министерства, агенции, ведомства и множество държавни служби на различни равнища – с техните специфични правила, ресурси и разнообразни цели. Докато обществото, състоящо се от различни сфери на социален живот, има един особено важен сегмент, обозначен с категорията „гражданско общество" – сферата на социално взаимодействие между индивиди и групи извън директния контрол на една демократична държава.

Ето как отговаря на въпроса **„Що е демократична политика?"** българският професор Д. Спасов. *Първо*. Политиката е едновременно професионална дейност и дейност по представителство на граждански интереси, цели, ценности. Демократичната политика включва и двете дейности едновременно! Тя е професионална дейност, но ако няма социална стойност, ако не преследва някакви социални цели, професионализмът в политиката няма смисъл. От друга страна, социалните интереси днес най-добре могат да се защитават професионално. Професионализмът е нужен поради сложността на днешния обществен живот. *Второ*. Политиката (в смисъл „правенето на политика") е процес на вземане на решения от съответни упълномощени за това лица – политици. Да се прави политика означава да се разпределят ценности между индивиди и групи в обществото, а тези ценности са: самата власт, пари и статусни позиции. Политиката е дейност за управление на обществените дела, дейност за запазване или промяна на общественото устройство. *Трето*. Кои са политиците? Тези, които вземат решения и се занимават професионално с политика. А чии интереси защитават политиците при вземането на общозадължителни управленски решения? Освен интересите на широки обществени слоеве (в зависимост от идеологията на управляващите партии и коалиции) те – избраните политици и назначени чиновници от администрацията, в процеса на своята професионална дейност защитават и свои собствени административни, ведомствени интереси. Още Макс Вебер е забелязал това. Оттук идват разочарованията към т.нар. „политическа класа".

Демократичното управление предполага оптимален синтез

между частно и публично, между свобода и равенство. Този синтез не е даден веднъж завинаги, а трябва непрекъснато да се постига от държавните институции под строгия демократичен контрол на гражданското общество. По-добър е онзи политик, който се ръководи в своите действия от социални цели (т.нар. „общо благо") и е способен (притежава професионалните качества) по-добре да служи на повече хора.

Демокрацията предполага функциониращо, жизнеспособно гражданско общество. Политическата теория разглежда темата за демократизацията на гражданското общество в рамките на три основни дискусии, а именно:

- Елитарна демокрация или демокрация на участието?
- Комунитаризъм или либерализъм?
- Държава на благоденствието или неоконсеративен антиетатизъм?

Чрез обяснителния потенциал на тези шест теории за демокрацията се откроява връзката между лобиране и демократична политика.

Елитарната теория третира демокрацията предимно като начин за избиране на политически лидери (респ. правителства). Елитаристите смятат, че властта е двигател на политическата система, така както печалбата е двигател на икономиката. Същността на политиката е спечелване на властта и използване на предимствата от нея. На основата на свободното избирателно право и провеждането на периодични избори властта се предава от едни елити на други при наличие на компромис между елитите и пасивното население. Решенията се вземат от лидерите (респ. от партиите), които правят нужната селекция на интересите, които трябва да бъдат удовлетворени. Робърт Дал в концепцията си за „полиархията" разглежда като участници в политическия процес освен партиите и влиятелните групи по интереси. Други авторитетни елитаристи като г. Алмънд, С. Верба, С. Липсет разработват механизми за постигане на политическа стабилност.

Трудно можем да кажем, че лобизмът допринася за стабилността на демократичната политическа система. По-скоро той я поставя под въпрос поради привилегирования достъп на едрия бизнес до процеса на вземане на решения. А освен това не бива да забравяме

действието на „железния закон на олигархията" (Михелс). Връзката между лобиране и олигархия е доста близка. Елитарният дискурс устройва бизнес-лобитата, докато лобирането за социалнозначими каузи е затормозено при една елитарна демокрация. Оттук идват и критичният патос към елитарните теории и тревогата от намаляващата електорална активност на гражданите. Защото, когато демокрацията се свежда само до избор на лидери и процедури за смяна на елити, има опасност тя да се превърне във формален ритуал, в „управлявано съгласие", в манипулация на общественото мнение.

Според **демокрацията на участието** (партиципаторните теории) и от добрия лидер, и от добрия гражданин се изисква активно участие в процеса на вземане на решения. Оттам, политическата култура има две разновидности – масова и елитарна. Активното участие формира граждански добродетели – готовност за приемане на друго мнение, а не налагане на своето, намаляване на егоизма, способност за компромиси и пр.). Активисткият модел на политическа и гражданска култура е възможен само при наличието на свободни публични пространства за комуникация и дискусия. Привържениците на партиципаторни теории са обвинявани в утопизъм и дори антидемократизъм, защото наблягат на идеята за „общо благо", на идеализираната представа за древногръцкия полис. А в обществата, характеризиращи се с ценностен плурализъм и мултикултурализъм, общото благо за мнозина звучи абстрактно и дори като анахронизъм. Така или иначе партиципаторните теории са продуктивни само при наличието на институционализирана публична сфера. От тях извеждаме зависимостта между лобизъм и политическа култура и извода, че профилът на лобизма в една страна зависи не само от юридическата му регламентация, но и от съществуващите културни нагласи – най-вече нагласите за участие при вземане на управленски решения.

Втората дискусия по повод демократизацията на гражданското общество протича между привържениците на **комунитаризма и либералния индивидуализъм**. Авторите и от двете страни (Джон Роулз, Р. Дворкин и др.) се стремят да изработят убедителна нормативна теория за демократична легитимност, обединяваща изискването за справедливост и правосъдие. Разграничението между тях е в отговора на въпроса – откъде се извежда идеята за

свободата: от индивидуалните права или от споделените норми в общността. **Либералите** издигат за основен критерий спазването на индивидуалните права, откъдето извеждат принципа за политическа неутралност. По тази логика могъщите икономически лобита базират своята дейност на либералния индивидуализъм и са еднакво ефективни както пред леви, така и пред десни правителства. За **комунитаристите** индивидите съществуват в конкретен политически и социален контекст, те се обединяват в общности, в рамките на които придобиват своя индивидуална и колективна идентичност, език, ценности. Социалното предшества индивидуалното. Важни са обществените, общностните отговорности и добродетели (като лоялност, граждански добродетели), а не либералното абстрактно човеколюбие. Лоялността и членството в общността са първични. В този контекст можем да разположим лобирането на широкомащабните организации – профсъюзни и работодателски организации, екологични, женски организации и пр.

Последната, трета дискусия за бъдещето на демокрацията е между привържениците на „държавата на благоденствието", **социалната държава** и тези на **неолиберални, неоконсераативен антиетатизъм**. През тази призма лобизмът се характеризира като механизъм за взаимодействие между икономика и политика в условията на капитализъм. Намесата на пазара в държавата, както и на държавата в пазара преминава през сложна мрежа от взаимодействия между икономическо, политическо и гражданско общество, от което зависи и разпределянето на блага и ценности чрез лобизъм. Взаимни влияния между държавата и пазара е имало, има и ще има, но въпросът е как се степенуват по важност приоритети от типа на законност, икономическа ефективност, социална справедливост, публичност и др.

Защитниците на държавната намеса се обединяват около тезата, че без съответна социална политика на държавата има опасност да се появи остра социална несправедливост, нестабилност и дори класова конфронтация, характерна за ранния капитализъм. За да се избегне това, социалните права трябва да се разглеждат като неразделна част от правата на индивида. Идеалният, свободен пазар е утопия. Регулираният пазар и либералната политическа демокрация могат да съществуват заедно, макар да се намират в

постоянно напрежение помежду си. **Неоконсеративната критика на държавната намеса** може да се изясни накратко с помощта на следните антиномии: а) Държавните стратегии, насочени към стимулиране на търсенето, възпрепятстват инвестициите; б) Осигурената икономическа защита на работниците влияе пагубно върху мотивацията им за труд; в) Политиката за смекчаване на нежелани странични ефекти на пазара поражда още по-големи икономически проблеми, свързани с нарастващ скъпо платен и непроизводителен държавен сектор (бюрокрация). Очевидно истината за една ефективна демократична политика е някъде по средата. Що се отнася до условията, стимулиращи разгръщането на лобизъм, те включват както функциониращa пазарна икономика (икономическа ефективност, икономически растеж), така и ефективно функциониращa държавна бюрокрация – обект на лобистки натиск.

Извлечените полезни идеи от шестте демократични теории способстват за очертаване на връзката между лобизъм и демократична политика. Лобизмът е демократичен политически феномен, като степента на неговата демократичност се определя от това, доколко функциониращо и жизнеспособно е гражданското общество.

Лобизмът има отношение към четирите сфери: държава, политическо общество, икономическо общество, гражданско общество, но като демократична практика лобизмът се свързва най-вече с гражданското общество. Гражданското общество е именно територията (работната площадка) за по-нататъшни процеси на демократизация – на обществото, на политиката, на икономиката. Можем да направим извода – **каквото е гражданското общество в една страна, такъв е и лобизмът в нея**. И друг извод – в едно демократично общество има място за лобизъм, когато отговорността на политическите елити се допълва с допускането на различни групи по интереси и граждански асоциации до процеса на вземане на решения, т.е. *лобизмът е свързан с право на демократичен достъп*. Гражданското общество е сферата за по-нататъшна демократизация, сфера, различна както от икономиката, така и от държавата. За процесите на демократизация е необходима активистка политическа култура, но не само декларативно, а при наличието на публична сфера и атмосфера за свободни дискусии, която ограничава политическата апатия и осмисля избирателното право. Трябва

да се има предвид, че йерархичната организация, бюрократизация и олигархизация е присъща не само на държавни институции, но и на някои групи за натиск, макар за гражданското общество да са характерни предимно хоризонтални властови зависимости (мрежи).

За облика на лобирането в дадена страна може да се съди по институционалната структура на гражданското общество. Не може да се демократизира само гражданското общество без демократизация на държавата и икономиката. Или – демократизацията на гражданското общество (в т.ч. разгръщането на лобизма като демократична практика) се придружава от политическа и икономическа демократизация, което става с повече публичност и демократична легитимност на управленските решения.

ВЪПРОСИ ЗА ДИСКУСИЯ:

- *На коя фаза от политическия процес лобирането е най-интензивно и защо?*
- *Какво означава гъвкавост при приложението на решенията и как лобитата се възползват от това?*
- *Защо лобизмът в дадена страна е тясно свързан със степента на развитие и функциониране на гражданското общество?*
- *Характеризирайте лобирането като част от една демократична политика.*

Трета лекция:
ГРУПИ ПО ИНТЕРЕСИ, ГРУПИ ЗА НАТИСК, ЛОБИРАНЕ

Лобирането се изразява в опити за влияние на определени групи върху процеса на вземане на управленски решения. Двете понятия групи по интереси (interest groups) и групи за натиск (pressure groups) често се използват като синоними, а разграничението между тях става основно чрез обхвата на упражненото от тях влияние (натиск) върху органите на публична власт. Друго сродно понятие е „заинтересовани групи".

1. Видове групи по интереси (групи за натиск)

Групата по интереси е организирана асоциация от граждани, която има за цел да упражни влияние върху определена политика или акт на правителството – управленско решение в даден сектор, сфера. Асоциацията е група, формирана на доброволен принцип, за общо действие на основата на споделяне на общи интереси (бизнес интереси или граждански интереси). Групите по интереси се различават от политическите партии по това, че се стремят да повлияят, да упражнят натиск „отвън" спрямо институциите на властта, а не се стремят да спечелят самата власт. Групите по интереси в повечето случаи са тясно фокусирани върху специфична цел или интерес на конкретна група хора. Те рядко си поставят идеологически, програмни цели за развитие на цялото общество, за разлика от политическите партии. Групите по интереси се различават от социалните движения по високата си степен на формална организация. Не всички групи по интереси имат свои членове (във формалния смисъл), поради което някои изследователи предпочитат термина „организирани интереси". Интересите, за разлика от потребностите, нуждите и предпочитанията, обикновено се считат за обективни (реални, действителни) и са свързани с конкретни ползи за индивидите.

Класификацията на групите по интереси не е лесно начинание, защото може да се извършва в зависимост от различни признаци: а) Характера на групите и естеството на споделяните интереси; б) Равнището на кохезия (сцепление) и организация; в) Типа интереси – егоистични, материални или свързани с по-широки по обхват каузи или общественозначими цели; г) Начина на взаимоотношения с правителството и др.

В случая ще приемем едно по-общо разграничение на **три типа групи** по интереси, а именно:

а) комунални;

б) институционални;

в) асоциативни.

Комуналните групи (communal groups) основно се характеризират с това, че са закрепени в социалната тъкан – в смисъл, че членството в тях се базира по-скоро на акта на раждане, отколкото на тяхното рекрутиране, набиране. Примери за такива групи са семейства, родове, касти, племена, етнически групи. За разлика от конвенционалните групи, чиито членове избират да принадлежат към дадена група и имат своя организационна структура, комуналните се основават на наследени, традиционни връзки и вродено чувство за лоялност. В развиващите се или по-слабо развитите общества, в Африка например, етническите и племенни връзки играят съществена роля в политиката. Комунални групи съществуват и в развитите индустриални държави и намират израз в съживилият се напоследък етнически национализъм, както и в някои религиозни католически движения в страни като Италия и Ирландия.

Институционалните групи (institutional groups) са своеобразна част от „машината" за държавно управление, тъй като те се опитват да упражнят влияние в рамките на същата тази машина и чрез нея благодарение на своя статус. При тях не може да се говори за автономия и независимост от държавата, защото те са част от нея. Институционални групи са всъщност различните бюрократии и въоръжени сили и в рамките на всяка от тях съществуват конкуриращи се интереси. Тези групи са типични за авторитарните общества, но не само. В рамките на демократичните режими тези групи се отнасят до т.нар. бюрократични елити, които притежават съответни интереси, които се отразяват в решенията

на министерства, дирекции, агенции и пр. институции. Известно е, че назначени чиновници често диктуват решения на избраните политици и правителства. Или, както казва Тофлър, „невидимата партия на бюрокрацията" е винаги на власт независимо от смяната на правителствата. Тези бюрократични групи влизат в специални отношения с определени групи по интереси. Пример за това са фрази от типа „енергийно лоби", „военно-промишлен комплекс" и пр.

Асоциативните групи (associational groups) са най-разпространените групи по интереси, наричани още групи за натиск, и са формирани от хора, преследващи заедно общо споделени, но ограничени цели. Тези организирани групи-асоциации действат на доброволен принцип в защита на своите общи интереси и цели. Те възникват в индустриалните общества в условия на капитализъм. Известно е, че процесите на индустриализация и установяване на капитализма генерират социална диференциация, с което се стимулира появата на различни групи, преследващи своите егоистични интереси, идващи на мястото на споделените обичаи и традиции от домодерните (традиционни) общества. Така възникват групите по интереси, имащи за основна своя функция договаряне с правителството по проблеми, засягащи техни специфични интереси.

Асоциативните групи, които ще наричаме по-нататък групи по интереси, се изявяват в разнообразни форми и размери. Те са заинтересовани, ангажирани с множество проблеми и каузи и използват различни тактики за тяхното постигане. Начините им на действие варират в широк диапазон – от оказване на съдействие и подкрепа на публични власти в различни начинания, подпомагане на администрацията в управлението на социални програми до организиране на кампании за гражданско неподчинение и масови протести. Антиконституционни и паравоенни групи са изключени от тази класификация, тъй като те се стремят да разрушат съществуващата политическа система, а не да окажат влияние, да упражнят натиск върху нея.

Има две алтернативни системи за класификация на тези групи, които имат отношение към потенциала им да оказват натиск – лобистки натиск върху управлението, а именно:

- Сегментни групи и групи за подкрепа (sectional and promotional groups)

- Групи с вътрешен и външен статус спрямо органите на управление (insider and outsider groups).

Сегментните групи възникват, за да осигурят защита най-вече на материалните интереси на своите членове. Наричат се така, защото отразяват интересите на различни социални сегменти – хората на наемния труд, занимаващите се с производство, с търговия и др. Основни примери за такива групи са професионалните съюзи, работодателски организации, бизнес асоциации, търговски асоциации и други професионални асоциации. Те претендират, че защитават и представляват интересите на отделни сегменти (части) от обществото – работници, работодатели, потребители, религиозни и етнически групи и пр. Понякога сегментните групи се определят като „функционални", т.е. групи, занимаващи се с функционално представителство на интереси. В САЩ сегментните групи се наричат „групи за защита на частни интереси" (private interest groups), с което се акцентира върху техния основен ангажимент – подобряване на благосъстоянието на техните членове, а не толкова на обществото като цяло.

Групите за подкрепа и реклама, за съдействие и популяризиране на конкретна идеална цел възникват, за да допринесат за реализацията на споделени ценности, идеали, принципи. Обществено-значимите каузи (цели) на тези групи са най-различни. Те варират от правозащитни цели – право на избор, право на живот в широк смисъл (лобиране чрез застъпничество), обхващат провеждане на застъпнически кампании в защита на граждански свободи, до кампании срещу символно насилие в телевизионните програми, екологични протести, граждански инициативи в защита на флората и фауната и стигат до защита на традиционни, в т.ч. религиозни ценности. В САЩ тези групи се наричат групи в защита на обществен интерес (public interest groups) – акцентът се поставя върху защита на колективни публични блага, а не селективни, ограничени права. Тези групи се наричат още неправителствени организации, особено когато имат отношение към интернационалната политика.

Неправителствената организация (NGO) е частна, нестопанска (нетърговска) организирана група, която се стреми да постигне своите идеални цели с ненасилствени средства. Неправителствените организации са основно два вида: **оперативни** (operational NGOs) и

застъпнически (advocacy NGOs). Операционалните имат за основна цел изготвянето и реализацията на различни проекти. Много от тях са създадени, за да кандидатстват, печелят и реализират проекти – проекти за развитие и подпомагане, благотворителност и пр. Докато организациите за застъпничество възникват, за да подкрепят и популяризират някаква кауза и са насочени по-скоро към осигуряване на експертиза, определени знания и информация във връзка с каузата. Те се ангажират най-вече с популяризиране и разпространение на информация и знания, а не толкова с оперативни действия.

Неправителствените организации са особено активни в международната политика и претендират за правото на консултации с наддържавни организации от типа на Европейски съюз, ООН и др. Става дума за транснационални, интернационални NGOs (INGOs), които се разглеждат като крайъгълен камък на възникналото глобално гражданско общество. Много от транснационалните неправителствени организации се квалифицират като контратежест на транснационалните корпорации (TNC).

Групите за подкрепа са ориентирани не само към защита на своите членове, но могат да се обявят и да подкрепят идеалните цели на други групи. Примерно, еколози да се обявят срещу експлоатацията на детски труд, дискриминацията и пр.

Втората алтернативна система на класификация на асоциативните групи се базира върху възможностите, потенциала на групите да упражнят лобистки натиск върху правителството и неговите политики. Разграничаваме две разновидности: групи, упражняващи *натиск отвън* и групи за *натиск отвътре* (insider groups and outsider groups). Наречията „вътре“ и „вън“ се отнасят към системата на вземане на решения, наречена още „кухня“ или „машина“ за вземане на решения.

Групите за вътрешен натиск имат привилегирован и обикновено институционализиран достъп до органите на управление (най-вече до правителството) чрез режими на консултация или режим на представителство в съответни органи на управление. В повечето случаи е налице припокриване на сегментните групи и групите за натиск отвътре. Това припокриване дава възможност на ключовите икономически интереси (на работодателите и на профсъюзите)

да упражнят решаващо влияние, натиск върху управлението, ако техните интереси или гледни точки (позиции) са игнорирани. Правителството е склонно да се консултира с такива групи, защото те притежават експертна информация, която би му помогнала при формулирането на работещи публични политики. Правителството предоставя вътрешен статус (право на вътрешен достъп до системата на вземане на решения) на някои групи, чиито цели са съвместими с целите на управлението и които имат капацитет да прилагат взетите чрез консултации решения, да убедят членовете си да сторят това.

Групите за външен натиск не разполагат с привилегирован достъп до системата на вземане на решения. Правителството не ги кани на консултации, не ги информира за предстоящи решения по въпроси, които ги засягат. Техният външен статус по отношение на машината за вземане на решения е индикация за тяхната слабост. Липсата на формален достъп до „правителствената кухня" стимулира тези групи да търсят публичност и подкрепа от широката публика, надявайки се на възможността да упражнят косвено влияние върху политическия процес. В повечето случаи те успяват да постигнат публичност за своите цели и намерения. Налице е правопропорционална зависимост между публичния профил на тези заинтересовани групи и политическото влияние, което те са в състояние да упражнят. Това обяснява и доста радикалните им действия понякога. Такива групи са природозащитниците, защитниците на флората и фауната. Макар техните цели доста често да се намират извън приоритетите на правителството, те успяват да привлекат общественото внимание именно с факта на своята отдалеченост от властта, от правителството, което нехае например за екологичните проблеми. Затова подобни групи предпочитат да са „аутсайдери", но да останат верни на своите идеални цели, бидейки независими от правителството.

2. Модели на лобиране и групова политика

Ролята на групите по интереси в дадена политическа система зависи от съответната политическа култура на населението, специфичната партийна система, правен ред, действащите закони и пр. Няма общовалидни модели за влиянието, което групите по ин-

тереси упражняват върху управлението. Все пак аналитично могат да се обособят три основни модела на групово, лобистко влияние или натиск и те са следните: а) плурализъм; б) корпоратизъм и в) модел на новите десни (the New Right). Саймън Хикс в „Политическата система на ЕС" (2001) обособява също три модела на посредничество, представителство на групови интереси: плуралистичен, корпоратистки и консоционален.

Плуралистичният модел притежава позитивен имидж сред групите по интереси. В основата му стои схващането, че политическата власт е фрагментирана и широко разпръсната в обществото. Според този модел управленските решения следва да се вземат чрез отчитане на различни интереси и правителството трябва да си взаимодейства с многобройни групи по интереси. Разбира се, става дума не просто за различни интереси, а за организирани интереси. Системният анализ на политиката очертава групите по интереси (заедно с партиите) като основни посредници между държавата и обществото („gatekeepers"), които филтрират обществените очаквания и подсказват на правителството с кои от тях да се съобразява, чии интереси да превърне в свои цели, респ. в управленски решения (политики). Връзката между управляващите и управляваните се осъществява чрез два основни канала: чрез политическите партии и чрез групите по интереси, като последните през втората половина на XX век започват да изместват по значение първите. Вече стана дума за кризата на партийно-политическото и идеологическо представителство, което води до ръст на ограниченото, функционално представителство на групови интереси, израз на което е лобизмът. Основният въпрос за една работеща (а не фасадна) демокрация е кои са обществено значимите, организирани и легитимни групи, с чиито интереси правителството трябва да се съобрази при вземане на решения, на кои групи да предостави достъп до машината на управление.

Американският модел на лобиране залага преимуществено на плуралистичния модел на представителство на групови интереси с идеята, че всички групи имат право на достъп, имат право да изложат своя версия, гледна точка по различни проблеми на управлението. В същото време обаче за никого не е тайна, че могъщите бизнес-лобита (т.нар. групи със специални интереси) разполагат с

привилегирован достъп до системата за вземане на решения, макар че и групите, защитаващи обществен интерес, също имат капацитет за лобистки влияния. Джон Гълбрайт отдавна е поставил акцент върху привилегированата позиция на бизнес интересите в конкуренцията им с останалите групови интереси благодарение на внушителния финансов ресурс, с който разполагат. А Чарлз Линдблум в книгата си „Политика и пазари" (1977) доразвива тази теза с твърдението, че привилегированата позиция на бизнес групите в западните полиархии компрометира сериозно претенцията на тези общества, че са демократични.

В европейските страни и на равнище ЕС плуралистичният модел се развива в посока на неоплурализъм, който се изразява в целенасочените усилия на европейските институции да осигурят привилегирован достъп на организации на социално-ощетени групи граждани, каквито са организациите на хората с увреждания, на пенсионерите и пр. В това се изразява и спецификата на т.нар. „европейски социален модел", който в началото на XXI век изпитва все по-големи затруднения в контекста на неолиберална икономическа глобализация.

Корпоратисткият модел възниква в индустриалните общества и акцентира върху привилегированата позиция, която имат някои групи по интереси в отношенията си с правителството. Този модел дава възможност на двете основни групи по интереси – на труда и на капитала, да влияят върху формулирането и прилагането на публични политики. Системата на социално партньорство и тристранен диалог между правителството, профсъюзните и работодателските организации са силно застъпени и утвърдени в страни като Австрия, Швеция, Холандия, а също и в Германия и Япония. Тенденцията към корпоратизъм в развитите капиталистически общества стартира през 1960-те и 1970-те години и се изразява в последствие в т.нар. **трипартизъм** (tripartitism).

Корпоратизмът в широк смисъл означава инкорпориране на организираните интереси в процеса на управление. В исторически план могат да се разграничат „две лица на корпоратизма": авторитарно и либерално. Авторитарният корпоратизъм е идеология, обвързана с опита на италианския фашизъм за „политическо сплашване" на индустрията и премахване независимостта на профсъюзите.

Либералният корпоратизъм (наричан още „социетален" корпоратизъм или неокорпоратизъм) отразява тенденцията в развитите либерални демокрации към гарантиран достъп на организираните интереси до процеса на формулиране на политики.

Корпоратизмът безспорно допринася за стимулиране на социалното и икономическото развитие на индустриални държави. Дори в САЩ, които винаги са предпочитали плуралистичния модел на посредничество на интереси, са въвели елементи на корпоратизъм под формата на регулаторни (административни) агенции, формулиращи политики за насърчаване развитието на формални договорености между правителството и основните организирани интереси.

Профсъюзните и работодателски организации се стремят да си извоюват вътрешен статус („insider" status) спрямо системата за вземане на решения, да получат достъп до формулиране на политики, засягащи интересите на техните членове. Правителството от своя страна се нуждае от тези влиятелни групи, веднъж, като източник на информация, и второ – защото съгласието на основните организирани интереси е решаващо, за да бъде една политика работеща. В днешните сложно стратифицирани индустриални общества се очертава остра нужда от консултации и договаряне и това се превръща в неизбежен институционален механизъм за комуникации между основните организирани групови интереси и правителството.

Корпоратисткият модел има своите критици. Едни от тях са организациите на потребителите и други групи за подкрепа, които се чувстват ощетени откъм институционализиран достъп до управлението. Друга критика към корпоратисткия модел е, че за разлика от плуралистичния той подрежда групите йерархично и по такъв начин осигурява доминация на лидерите, които не се отчитат пряко на своите членове. Така цената, която лидерите на основните групи плащат за привилегирования си достъп до управлението, е готовността им да осигурят съгласие на членовете с правителствените решения. Критици на този модел твърдят, че управлението чрез консултации („governing by consultations") може да е просто симулация и замаскиране на факта, че корпоратизмът всъщност действа като механизъм за социален контрол. Последното опасение е, че правителството може да се окаже превзето

(captured by consulting groups) от групите, с които се консултира и така да се ощети общественият интерес. Тези критики са изведени систематично от привържениците на Новата десница.

Така нареченият **„нов десен модел"** е израз на антипатията на новите десни към групите по интереси като израз на колективно действие. Дава се приоритет на индивидуализма, стоящ в основата на неолибералната икономика. Всякакви колективни социални общности изглеждат подозрителни за новите десни, които извеждат на преден план ценностите на свободния пазар, индивидуалната отговорност и предприемачеството. **Антикорпоратизмът** на новите десни се основава на теорията за обществения избор (public choice theory), развита от Мансър Олсън и неговата „логика на колективно действие". Според този автор хората се присъединяват към организирани групи по интереси само за да си осигурят публични блага (public goods), които по своята природа са неделими. Правителството най-вече е „доставчик" на тези публични блага (такова благо е чистият въздух, например) и всички са облагодетелстват от тях независимо от личния принос. Последователите на Олсън се занимават с дефектите на управлението, произтичащи от пагубната роля на бюрокрациите при вземането на решения, и негативните последици от лобисткия натиск върху властта от страна на определени групи по интереси.

Според Мансър Олсън няма гаранции за съществуването на общ интерес (common interest), ако не се формира организация за неговата защита. Плуралистичното допускане, че всички групи по интереси имат право да бъдат „чути" от правителството, е на практика неосъществимо и звучи по-скоро пожелателно. Според Олсън в политиката участват малки овластени групи – при това за сметка на големите групи. Малките групи (лобита), т.нар. специални интереси, са ефективни в своето лобиране за сметка на широкомащабните организации (на работодателите и на синдикатите). Тези свои идеи той развива в книгата си „Възход и упадък на нациите" (1982), която съдържа остра критика срещу дейността на някои заинтересовани групи, допринасящи за упадъка на съответни държави. Той нарича тези влиятелни групи „разпределителни коалиции" на общественото богатство, а не „радетели" за неговото увеличаване, и ги описва като състоящи се от сегментни, предимно

корпоративни интереси, профсъюзи, бизнес организации и асоциации на ключови професии. Идеите на Олсън намират приложение през 1980-те години при управленията на М. Тачър и Р. Рейгън и се изразяват в крайно враждебното отношение спрямо корпоратизма, неглижиране на ролята на профсъюзите и социалния диалог.

В заключение ще систематизираме аргументите „за" и „против" влиянието на групите по интереси върху управлението. Те имат принос за представителство на тези групови интереси, които са игнорирани от политическите партии, и то главно в периода между изборите; стимулират политическия дебат в обществото; предлагат възможности за политическо участие на населението главно чрез провеждане на масови акции, натиск „от долу"; осъществяват публичен контрол върху правителството и спомагат за по-доброто функциониране на гражданското общество. Критиките към политическото влияние на групите по интереси се изразяват в: провокиране на политическо неравенство и засилване на привилегированата позиция на могъщите бизнес лобита, разполагащи с огромни финансови, организационни и информационни ресурси; причиняват разногласия и конфликти по повод неравномерното разпределение на ценности; упражняват понякога нелегитимна власт, избягват публичност на своите действия, а някои особено влиятелни икономически групировки могат да блокират полезни за обществото правителствени инициативи.

3. Фактори и канали за лобистки натиск

Дейността на групите по интереси и капацитетът им за оказване на натиск върху управлението в дадена страна са тясно свързани с нейното икономическо и социално развитие. В силно диференцирани индустриални (и постиндустриални) общества тези групи играят ролята на важен посредник между държавата и фрагментираното общество. Основните фактори, които определят влиянието на групите, са следните:

- политическата култура
- институционалната структура
- специфичната партийна система
- степента на държавна намеса в икономиката.

Ролята на **политическата култура** е решаваща по две причини.

Първо, от равнището на елитарната политическа култура зависи дали групите по интереси се считат за легитимни участници в политическия процес, дали тяхното съществуване и действие е желано и считано за полезно от управляващите, или те се стремят да затруднят тяхната дейност. И, второ, наличната масова политическа култура влияе върху готовността и желанието на хората да се организират и формират различни групи по интереси, да се ангажират с групова политика.

Плуралистичните демократични режими не само допускат съществуването, но и насърчават участието на групи по интереси в политиката, дори го изискват. Някои групи се канят за участие във формулирането на решения, които засягат техните интереси, като по такъв начин получават политическо представителство.

В САЩ политиката на групите по интереси се насърчава силно, докато в страните от ЕС към определени групи по интереси отношението е доста подозрително. Във Франция например се смята, че груповите интереси често заплашват общото благо.

Институционалната структура на управление също е от значение, защото тя определя възможните точки на достъп до политическия процес. В една централизирана система, каквато е Великобритания, обхватът на групова политика е относително тесен и акцентът пада върху изпълнителната власт. Тоест, ограничен е броят на групите с вътрешен статус („insider status"). Правителството основно решава дали да допусне определен групов натиск. Така например може да се неглижира ролята на социалните партньори в управлението, особено на профсъюзите. Във Франция се предприемат преки консултации на определени групи с администрацията. Политическата система на САЩ стимулира най-силно участието на групите за натиск в политиката, защото управлението е децентрализирано и фрагментирано. Налице са множество точки на достъп до управлението, от които групите за натиск се възползват. Групите са наясно например, че битките, които са загубени в Конгреса, могат да бъдат отново поведени в съда, на щатско или на локално равнище и т.н.

Отношенията между **политическите партии** и групите по интереси са винаги сложни и комплицирани. В някои случаи те си партнират, в други – се конкурират. В многопартийната система

различните партии се стремят да агрегират социално-групови интереси и на тази основа да формулират политически програми, съдържащи техните идеологически цели и ангажименти към избирателите. Самите групи по интереси често се стремят да упражнят влияние и чрез партиите в опитите си да спечелят директен достъп до властта, в случай че партиите поемат държавното управление. Левите партии имат традиционни връзки с профсъюзите, докато десните са по-благосклонни към интересите на работодателите. Възможностите за влияние на групите по интереси върху политиката зависят и от типа партийна система. Италия и Япония са ярки примери за засилен групов натиск върху управляващата партия. Групите по интереси се стремят да установят трайни (лични) контакти вътре в различните фракции на партиите. Многопартийните системи по принцип са отворени и благосклонни към групите, предоставяйки им различен обхват на достъп до държавната машина. Най-голямо влияние в парламента имат групите по интереси в САЩ, където двете основни електорални партии се отличават със слаба организация и дисциплина. Типът партийна система (двупартийна, многопартийна) определя спецификата на лобизма в дадена страна.

И накрая – влиянието на групите зависи от **степента на държавна интервенция** в икономическия и социалния живот. От една страна, държавната намеса върви ръка за ръка с корпоратизма, макар да се води дебат върху това, кое е причината и кое – следствието. Налице е разгорещена дискусия за ползите и вредите от държавната намеса. Спори се около два въпроса. Първият – дали политиките на държавна намеса засилват управлението, базирано върху тесните връзки на правителството с организираните интереси, получавайки от тях нужната информация и експертиза? И вторият – дали групите по интереси експлоатират своя достъп до правителството (управлението), за да извлекат субсидии, подкрепи и преференции за своите членове, подкопаващи по този начин общото държавно управление? Какъвто и да е предпочитаният отговор на тези въпроси, в западните полиархии е налице различна степен на интегриране на организираните интереси в управлението, особено на функционалните интереси на синдикатите и работодателите в обществено-политическия живот.

В Швеция групите по интереси се разглеждат като интегрирана

част от политическата система на всички равнища. Има тесни връзки между профсъюзите и социалдемократическата партия. Законодателният процес се съпровожда със засилени консултации с групи, чиито интереси са засегнати от съответно законодателство. Социалните партньори – конфедерациите на профсъюзите и на работодателите, са уважавани и признати от правителството. Подобен модел на плодотворно корпоративно представителство се развива и в Австрия. В Германия ключовите икономически групи, каквито са федерациите на работодателските асоциации, на германската индустрия и профсъюзната федерация, са включени в процеса на формулиране на политики.

Основната сфера на лобистки интерес е всъщност държавната намеса в икономиката, в пазара. Според Олсън няма идеална пазарна конкуренция, а са налице дори елементи на монополна власт! Заинтересовани групи лобират с цел въздействие върху правителствената политика (напр. чрез системата за обществени поръчки) по отношение на пазара на стоки и услуги. Става дума дори за дискретен стремеж към монополизиране на отделни сектори, сфери (икономически, културни, медийни) чрез картелиране и лобиране. В подкрепа на това са и думите на Джосая Тъкър, произнесени още през XVIII век: „Всички биха били монополисти, ако можеха." Налице е несъвършената пазарна конкуренция.

Използваните подходи за упражняване на лобистки натиск зависят от избора на канал за достъп, чрез който да се упражни влиянието. А основните **канали за достъп** са следните:

- бюрокрациите
- парламентът (национален и местен)
- съдилищата
- политическите партии
- масмедиите
- наднационални организации.

В повечето страни групите главно концентрират своето влияние върху **бюрокрацията**, разглеждайки я като ключова институция за формулирането на политики/решения. Основните икономически и функционални групи (големите корпорации, бизнес асоциации, синдикати, организации на ключови професии и пр.) търсят достъп до различните бюрокрации.

В Австрия, Холандия и Скандинавските страни например се създават специални корпоратистки институции, за да облекчат консултациите с национално представителните работодателски и профсъюзни организации. В България подобна институция е Тристранният съвет за социално сътрудничество. Процесът на консултации е неформален, но институционализиран и намира израз в периодични срещи, които са публични и се отразяват в медиите.

Важни са отношенията на шефовете на водещите бизнес лобита (основни финансово-промишлени икономически групировки и отделни големи компании) с представителите на висшата правителствена бюрокрация. Тези особено влиятелни лобита се приемат благосклонно от властите поради ключовата им роля за развитието на икономиката – в качеството си на производители, инвеститори и работодатели. От общуване с бизнес лидерите се интересуват както политици и министри, така и масмедии, защото от развитието на бизнеса зависи защитата на националния интерес като цяло. Доскоро особено известна бе фразата, че „Което е добро за Дженерал Мотърс, е добро за Америка". Днес обаче се лансират и други фрази, като например, че интересите на Дойче-банк не съвпадат с тези на Германия, или че „Лукойл не е Русия". Свидетелство за добрите отношения между бюрократи и едри бизнесмени е фактът, че много висши бюрократи след своето пенсиониране преминават на добре платена работа в сферата на частния бизнес.

Има известни основания твърдението, че едрият бизнес контролира и министрите, и политиците. Два са факторите, които допълнително подсилват подобен контрол: глобалният капиталистически пазар, който улеснява корпорациите да местят непрекъснато производството и инвестициите си в глобалната икономика, и появата на „новия" публичен мениджмънт, при който правителствата стават все по-зависими от частния сектор, който се занимава с инвестиране, а често и с доставяне на редица публични услуги. В тази връзка някои изследователи говорят за феномена „корпоративно пленяване на държавата" (Monbiot, G. (2001). Captive State: The Corporate Take-over of Britain).

Влиянието, което се упражнява върху **парламента**, можем да наречем лобиране по същество. Във Вашингтон например са регистрирани над 30 000 професионални лобисти, които упражняват лобист-

ки натиск в Конгреса и играят роля на професионални представители на интереси в американската политическа система. Групите за натиск, които лобират в Американския Конгрес, са най-влиятелните в света. Това е така, защото Конгресът действително разполага с предоставена от Конституцията независимост (разделението на властите е най-отчетливо), а освен това децентрализираната партийна система позволява и допуска активност на индивидуални представители, наети от съответни клиенти – заинтересовани групи, за да представляват организирани бизнес и граждански интереси. Могъщото влияние на групите се осъществява и чрез финансовите средства, които те събират по време на избирателните кампании чрез т.нар. комитети за политическо действие (Political action committees, PACs). След 1995-97 г. с приемането на новия закон за публичност на лобирането (Lobby disclosure Act) и законите за финансиране на избирателните кампании „твърдите пари", събрани като дарения от комитетите (PACs), все повече изместват „меките пари", получавани от косвени и др. нерегулирани дарения.

Важни за изследването на лобисткия натиск са т.нар. **социални мрежи** (Policy networks). Социалните мрежи се създават чрез институционализирани контакти между законодатели (обикновено ключови фигури в парламентарните комисии) и представители на заинтересовани групи за натиск. В САЩ те се отъждествяват с метафората за „двата крака" на властта (като се има предвид, че административните агенции са „третият крак"). Така се оформят своеобразни **„железни триъгълници"** (iron triangles), като се прави алюзия с формулирания от Р. Михелс „железен закон на олигархията". Тези „железни триъгълници" са вид социална мрежа, която включва административни агенции, парламентарни комисии и заинтересовани групи. Тази практика е валидна най-вече за САЩ.

Лобирането в парламента не е толкова интензивно в страни като Великобритания например, където партийната дисциплина е много силна и разделението между законодателна и изпълнителна власт не е така отчетливо. Въпреки това американският стил на лобиране се разпространява и в Европа. Разширява се броят на професионални лобисти, наети от заинтересовани бизнес-групи, клиенти на техните услуги, а лобирането се осъществява под формата на парламентарно консултиране. То става част от корпоратизма

в Обединеното кралство, а осигуряването на публичност и легитимност на политическото консултиране и лобиране става чрез създадената през 1995 г. Комисия относно стандартите в публичния живот (Nolan Committee on standards in public life).

В системите на държавно управление, където **съдилищата** нямат право да променят законодателството и да контролират правителствените решения, групите за натиск имат ограничена активност по отношение на институциите на съдебната власт. В САЩ обаче съдилищата също са обект на лобистки натиск.

Групите за натиск често се опитват да въздействат (лобират) чрез **политическите партии**. В някои случаи партиите и лобитата са тясно обвързани чрез исторически, идеологически и дори институционални връзки – в качеството си на своеобразни две крила на едно и също социално движение. Така английската лейбъристка партия се заражда като част от по-широкото социално движение на хората на труда. Аграрните партии като центристки партии в Швеция и Норвегия възникват като част от по-широки социални движения на фермерите. Възникването на християндемократическите партии в Централна Европа може да се разглежда като част от едно по-широко християнско католическо движение. В повечето случаи отношенията между партиите и групите са прагматични и инструментални.

Основният начин за влияние на групите върху партиите е чрез **финансиране на избирателните кампании**. Бъдещите ползи, които групите очакват от партиите, са ясни. Известна е максимата: „Който плаща, той поръчва музиката." Навсякъде по света консервативните, или десните партии и техните кандидати се подпомагат финансово от организирания бизнес, а социалистическите, леви партии – от организирания наемен труд. Днес обаче, със заличаването на идеологическата разлика между лявото и дясното, финансовата подкрепа на едрият бизнес е определяща и за леви, и за десни партии и правителства. Системите за финансиране на партиите и избирателните кампании са различни в различните страни. Освен за партии финансовата подкрепа се дава за установяване на трайни отношения и лични контакти с партийни лидери и пр.

Групите използват разнообразни подходи за индиректно, косвено лобиране чрез **масмедиите** като важен канал за политическо влия-

ние. Съществени в случая са медийните кампании за формиране на обществено мнение. Прилаганите тактики и лобистки техники са многобройни и варират от петиции, протести, демонстрации – до гражданско неподчинение и дори тактическа употреба на физическа сила. Групите по интереси, които особено силно разчитат на медийна подкрепа, са групите, защитаващи идеални цели, неразполагащи с „вътрешен статус" по отношение на държавната машина. Профсъюзите също разчитат на медиите за отразяване на стачките например. Възникналите след 1960-те г. групи за реклама и в подкрепа на социалнозначими каузи (правозащитни, екологични и пр.) стават популярни с мирните си форми на съпротива, изразяващи се в масови кампании и граждански протести. Всички тези групи се стремят да привлекат вниманието на медиите и да предизвикат публична симпатия, като екологичните групи са най-атрактивни. Тук се отнасят и т.нар. „нови социални движения".

Процесите на глобализация и засилване на властта на **наднационалните институции** през първото десетилетие на XXI век стимулират активността на транснационални групи по интереси и засилват тяхното политическо влияние в глобален мащаб. Създадените европейски неправителствени организации реализират периодични лобиращи кампании (lobbying campaigns). Сегментните групи в страните-членки на Европейския съюз също се адаптират към новите условия на глобализация. След като повечето от решенията се вземат на европейско, а не толкова на национално равнище, групите са принудени да упражняват натиск върху европейските институции в защита на своите интереси. Става дума най-вече за интереси в аграрната сфера, търговските договори, споразумения, политиките на конкуренция, политиките за социални права и пр. Най-добре финансово осигурени и най-добре организирани на европейско равнище са безспорно бизнес-интересите. Те упражняват влияние по различни начини, а именно: директно лобиране на големите корпорации; чрез национално-представителни бизнес асоциации; чрез участие в Европейската кръгла маса на индустриалците, Съюза на конфедерациите на индустриалците и работодателите в Европа и др.

Интересът към социалните движения преживява ренесанс от края на XX век до днес, когато усилено се заговори за „новите"

социални движения в лицето на женските движения, екологичните движения, движенията за мир и т.н. „Старите" социални движения водят своето начало още от зората на XIX век, когато се появяват мощни работнически движения, движения на работническата класа за подобряване условията на труд и пр., както и различни национални движения, борещи се за независимост от различни европейски империи, движения, насочени към извоюване на политически, религиозни права и др.

Социалното движение е израз на колективно поведение, породено от емоционални мотиви. То обозначава колективни действия, възпламенени от силни желания и стремежи за постигане на конкретна цел, като тези действия са „хлабаво" организирани. Социалното движение е такава колективна цялост, която се отличава с висока ангажираност на членовете с обща цел, висока политическа активност, но успоредно с това – слаба организация. Движението не се свързва с формално членство (членски карти, членски внос и пр.). То е движение, защото постоянно се променя. Етимологията идва от глагола „move" – движа се, действам. Социалното движение се различава от спонтанното масово действие (от рода на въстания, бунтове, размирици), тъй като то предполага предварително планирани и очаквани резултати в преследването на осъзната социална, общественозначима цел. Не е изключено социалните движения да включат в своите редици определени групи по интереси и политически партии – такъв е примерът на социални движения в подкрепа на интересите на наемния труд, към които могат да се присъединят профсъюзи и социалистически партии. Ако антикорпоратизмът се свързва с Новата десница, то новите социални движения се свързват с нака нар. **Нова левица**, която демонстрира афинитет към новите женски, екологични, антивоенни, антикапиталистически и антиглобалистки движения.

Гражданско неподчинение е по същността си неподчинение на закон чрез позоваване на по-висши морални и политически принципи. Гражданското неподчинение е открит публичен акт, който има за цел да наруши закона, за да даде знак, че това е необходим акт. Неговата морална сила се основава на готовността да се изтърпят санкциите, наказанията, които произтичат от нарушаването на закона. Акцентът тук се поставя върху действие по принципни

съображения, което се основава на силен емоционален ангажимент на хора, обединени от някаква справедлива цел (несъответстваща на закона). Това е неподчинение на закон, считан за несправедлив. Моралният характер на гражданското неподчинение намира своята публична зачита чрез избягване на насилие, т.е. мирна съпротива. Идеята за гражданско неподчинение идва от Дейвид Торо (1817-1862), Махатма Ганди (1869-1948) и Мартин Лутър Кинг (1929-1968), а в последствие се доразвива от Хана Аренд и Джон Роулз.

4. Ресурси за лобиране

Ресурсите за лобиране заедно с каналите за достъп до управлението на групите по интереси са част от всяка лобистка стратегия. Групите рядко разчитат на един-единствен канал за влияние или ресурс, а обикновено комбинират различни подходи. Изработването на лобистки стратегии зависи от различни фактори, за които стана дума по-горе, и главно от естеството на проблема, за решаването на който се лобира.

За да може дадена група граждани да защити своите групови интереси чрез лобиране пред държавни (и наддържавни) институции, тя трябва да притежава определени ресурси, т.е. предпоставки за лобистка дейност. Ресурсите за лобистко влияние обособяваме в две групи: основни и допълнителни.

Основни ресурси:

- финансов ресурс
- организационен ресурс
- информационен ресурс.

Допълнителни ресурси:

- обществена популярност, значимост и легитимност на целите;
- размер на членската маса и привърженици;
- способност за използване на организационни стимули, създаващи неудобства за правителството;
- персонални и институционални контакти с партии и държавни институции.

Финансовите ресурси не се нуждаят от подробно изясняване. При тях е важно количеството – колкото е по-голямо, толкова по-вероятна е възможността за удовлетворяване на интересите

на групата, която разполага с тях. Известно е, че собствеността, парите са източник на власт (влияние) – един от трите източника на власт по думите на Джон Гълбрайт в „Анатомия на властта" заедно с организацията и лидерството. Според него подчинението се купува директно и лесно с пари. Държавниците също могат да бъдат подкупени, за да вземат решение в интерес на групата, която плаща. Подобни действия често се свързват с лобиране, но трябва да се прави разлика между лобизъм и корупция. Днес пряката „покупка" на гласове по време на избори или на политици не е за предпочитане (дори се избягва), защото уронва престижа на разполагащите с финансови средства. Те предпочитат да ги използват за купуване на телевизионно време, страници във вестници, за PR-кампании, реклама, наемане на консултанти (лобисти), предоставяне на стипендии на студенти (бъдещи политици и държавници) и пр. Не е тайна, че най-мощните лобита са всъщност малки групи от значими фирми на национално ниво и отделни богати частни лица.

По-обстойно изясняване заслужават **организационните ресурси** за лобиране. Основните идеи в тази посока предлага **Мансър Олсън** в книгата „Възход и упадък на нациите" (2001), базирана върху „логиката на колективно действие". Той развива оригинална теория за просперитета или упадъка на различни държави в съответни исторически периоди, като голям дял за възходящото или низходящото им развитие имат организираните групи със специални, ограничени интереси (special-interest groups), наричани най-общо лобита.

Според Олсън лобират само тези групи, които са в състояние да се организират! Организацията като обединение на хора около обща цел е решаващ източник на власт. За постигането на тази цел (цели) от значение е вътрешната структура на групата, която се базира на определена йерархия, дисциплина, лидерство. Организацията в групата изисква подчиняване на участниците на общата цел (добре е това подчинение да е доброволно, но е възможно да се постигне и с принуда, когато се налага). Постигнатото вътрешно подчинение в рамките на групата предполага и постигане на поставената цел навън – в обществото. Изключително много и разнообразни са индивидуалните и групови интереси в едно общество, но в рамките на политическия процес ще се удовлетворят не всички, а само тези, които са добре организирани.

Сполучлив пример в това отношение е синдикатът. Профсъюзните членове независимо от индивидуалните си предпочитания и лични планове, приемат целите на синдикалната организация относно размер на заплати, условия на труд и пр. В името на тези цели те отказват да работят по време на стачка, упражнявайки натиск върху правителството. От вътрешната им организация зависи и успехът на техните протестни действия по отношение на работодателя или правителството. Когато е налице профсъюзна солидарност и вътрешна дисциплина, има по-голям шанс да се постигнат синдикалните искания. При наличие на стачкоизменници шансовете за успех са минимални.

Има и нещо друго. Колкото по-малобройни са целите, които преследва дадена организация (в т.ч. и чрез лобизъм), толкова по-голяма е нейната вътрешна дисциплина, а оттам и по-успешно лобисткото влияние върху официалните власти. Например женските организации имат за цел (една-единствена, конкретно формулирана) равнопоставеност на половете, поради което женското лоби (Европейското женско лоби) се счита за успешно. Същото се отнася и за групите със специален, единствен интерес в даден сектор на икономиката.

Когато говори за организация, Олсън разделя групите на **малки и големи**. Малките групи са по-способни да действат в полза на общия си интерес, отколкото големите. Малките привилегировани групи, най-вече бизнес-лобитата, обикновено предприемат лобиране, разчитайки на непълната осведоменост на гражданите по обществени въпроси. Големи групи от граждани просто са изключени от публичния дебат не само поради неосведоменост, но и поради факта, че не са организирани. Огромният брой данъкоплатци не са обединени в организации на данъкоплатците, значителен брой от безработните, бедните нямат организирана изява. Подобни групи са толкова разпръснати, че никаква неправителствена организация не би могла да ги организира за общо действие. Затова и техните интереси са слабо защитени. Нови сдружения и организации за колективни действия възникват чрез много усилия и с течение на времето (Олсън).

Малките групи имат по-голяма мощ за лобиране и картелиране, по-голям организационен потенциал, отколкото големите, и са по-ефективни в преследване на своите цели пред държавните

институции. Например малките, но мощни финансови групировки в национален мащаб са по-способни да действат в полза на общия си интерес, отколкото големите – синдикати, организации на работодателите, асоциации на частни хлебопекари, таксиметрови шофьори и пр. Малките групи са привилегировани във връзка с лобирането, тъй като е възможно дори да не се организират специално, а поради това че наброяват няколко човека (от 5 до 10), техният общ интерес се подразбира от само себе си. Такъв е примерът с „енергийното лоби" на територията на една държава. То като група не е нужно дори официално да се организира (регистрира), но когато се наложи да защити пред държавата своите общи интереси, то ще предприеме съгласувани действия, свързани с лобиране по повод примерно промяната в Закон за концесиите.

Малките лобита са привилегировани и във връзка с процеса на данъчно облагане. В развитите демокрации то е прогресивно, което е официално оповестено, но практиката е точно обратната по думите на Олсън. Така наречените „вратички" в данъчните закони по-често са в полза на ограничен брой по-богати данъкоплатци. Подробностите в данъчните закони са известни на малцина и често отразяват интересите на малобройни организирани и по-богати данъкоплатци. Същото се отнася и до други закони, от действието на които се възползват малцина, напр. Закона за обществените поръчки, Закона за достъп до обществена информация и др. Възможно е дори мощни икономически лобита да влияят при формирането на държавния бюджет. Друг пример за ефективно лобиране на малки групи, за разлика от големи, е случаят, когато върху кмета на община по-лесно се влияе при вземане на решение в полза на малобройна група, предоставяща например 10 000 лв. за нуждите на общинския съвет, отколкото под натиска на множество граждани, организирали подписка по конкретен проблем.

Според Олсън в политически нестабилни общества заинтересованите групи (най-вече малките) се интересуват главно от въпроси на разпределението на доход, а не от неговото създаване. Чрез своите действия тези малки мощни групи (лобита) допринасят за намаляване темпа на икономически растеж и забавяне въвеждането на нови технологии.

Големите групи или широкообхватните организации, за разлика

от малките, имат стимул да правят обществото по-преуспяващо и да преразпределят в полза на членовете си. Такива организации са синдикатите (предполагащи по-скоро леви политически коалиции) и организациите на работодателите (предполагащи по-скоро десни коалиции). Тяхното участие в политическия процес според Олсън води до формиране на нестабилни коалиционни правителства.

Според логиката на колективното действие лобизмът може да стимулира или да препятства икономическия растеж и обществеността благополучие и просперитет. Това зависи от степента, в която интересите на заинтересованите групи (малки или големи) съответстват на общия интерес.

Организациите (лобитата) са ефективни, ако открият т.нар. „избирателни стимули" за своите членове. Това са такива стимули, които се прилагат избирателно към членовете в зависимост от техния принос в осигуряване на колективното благо (благото на групата). Стимулът може да е положителен или отрицателен. Отрицателен е, когато е свързан с някаква загуба или наказателна мярка спрямо онези, които не помагат за осигуряване на колективното благо (глоби, лихви). Профсъюзът например борави отчасти с такива стимули – плащането на членски внос е задължително до голяма степен. Ранната фаза на сдружаване в профсъюз често е включвала доза насилие. Положителни стимули се наблюдават при организациите на работодателите, когато на членовете са предоставени застрахователни привилегии, реклама, групови самолетни билети и пр.

От логиката на колективното действие следва и друг извод – колкото по-голяма е организацията, толкова по-малък дял от печалбата получават членовете от упражненото лобиране.

Информационните ресурси за лобиране стават все по-актуални днес в глобалния свят. Глобалните промени предизвикват преход от индустриално към информационно общество, преход от власт, базирана върху притежаване на собственост, към власт, основаваща се предимно върху мениджмънт, управление на собственост, която не задължително е притежание на мениджъра. Който притежава (контролира) информация, той разполага с власт – власт под формата на влияние – влияние върху достъпа до институциите, които вземат решения.

Информацията, необходима и за управлението, и за лобирането, трябва да е достатъчна, навременна и достоверна. Тя се търси и крие еднакво ентусиазирано, може да се използва и за добро, и за лошо. Тя е предмет на собственост – може да се търгува с нея.

От известната „властова триада" на **Алвин Тофлър**: сила, богатство, знание – знанието е най-висококачественият тип власт. Тофлър прави следните терминологични разграничения. Под „данни" ще разбираме повече или по-малко откъслечни факти, под термина „информация" ще разбираме данни, които са съчетани в категории и класификационни схеми или в други комбинации, а „знание" означава информация, която е обработена до степен на по-обобщаващо изложение. Знанието се свързва със символна власт (респ. символна икономика, икономика на знанието) т.е. символни продукти във вид на информация, данни, образи, изображения, мнения, оценки и пр.

Благодарение на специализираното знание, влияние върху формулирането на политики придобиват университетски професори, политически анализатори, социолози, медийни експерти, журналисти, специалисти по PR и други експерти-консултанти, юристи, в т.ч. в качеството им на професионални лобисти. Всички тези хора могат да се занимават с лобиране по идейни, ценностни съображения и/или срещу заплащане.

Както казва известният изследовател на общественото мнение **Уолтър Липмън**, реалната среда е прекалено голяма, прекалено сложна и динамична, за да можем да я опознаем директно, да имаме обективно знание за нея. За да действаме, за да се справим с тази сложна среда, ние обикновено я реконструираме на по-опростено ниво – с помощта на различни стереотипи, идеологеми, предлагащи опростени картини за сложния свят. С власт разполагат именно създателите, субектите и разпространителите на тези опростени картини – а това са учените, анализаторите, специалистите по връзки с обществеността, имидж-мейкъри, журналисти, социолози, политолози и пр. Всички тези професионалисти могат да се занимават с лобиране, но хората в повечето случаи не знаят кой им плаща, чий интерес или кауза обслужват.

Има една категория хора, наречени политически анализатори, които се намесват в политическия процес, давайки съвети, препоръки на властта относно ефективни мерки за решаване на оп-

ределен проблем. Тези **политолози, социолози** и пр. в качеството си на експерти по политически въпроси могат и често се оказват в ролята на лобисти за определени интереси, каузи макар да обявяват себе си за обективни, политически неутрални. Те предлагат „най-добрите" решения на даден проблем – друг е въпросът за кого най-добри, кой е клиентът – правителство, партия или бизнес-група. Добре известно е, че едно политическо решение не може да „облагодетелства" всички. Обикновено всяко решение удовлетворява интересите по-скоро на едни социални групи за сметка на други – и в това е смисълът на демократичната политика – печелившите от решенията да се сменят успоредно със смяната на правителствата и парламентите.

Действията на човека се основават не на знание, а на представи, които сам си е създал или са му били внушени. Представите, които имат хората за света, определят до голяма степен и тяхното поведение. Но какво е пропагандата, ако не усилие да се променят представите – за определен обществен модел, национален приоритет, стандарти на поведение и пр.? Общественото мнение според Липман, е равнозначно на публични възгледи, образи, които определят поведението на цели групи от хора или отделни индивиди. Стимулират се публични дебати около определени идеи при ограничен достъп до фактите, с други думи, упражнява се контрол върху информацията. Факторите, ограничаващи достъпа до фактите, са: принудителни цензури; ограничения на социалния контакт; оскъдното време, което отделяме за публични дела; трудности, породени от бедния речник, чрез който трябва да формулираме един комплициран свят; страхът да се изправим пред онези факти, заплашващи установената рутина в човешкия живот. Затова в общественото мнение доминират образи, предубеждения, предразсъдъци, стереотипи (установени, готови мисловни схеми). А те се създават целенасочено и в редица случаи това е в интерес на конкретни лобита.

Информационният ресурс за лобистка дейност гарантира достъп до институциите, които вземат управленски решения в дадена политическа общност (държавна или наддържавна). Този достъп до властта позволява на лобиращите (групи или персони) да защитят своите ограничени интереси чрез приемане на управленско решение

в тяхна полза. Така, изхождайки от информационния ресурс, **лобизмът** се дефинира като **технология за достъп** до системата на вземане на управленски решения, достъп до специализирана информация и знания. Например, когато дадена бизнес-групировка лобира пред държавна институция, примерно за спечелване на търг за държавна поръчка, тя трябва да е наясно със Закона за обществените поръчки, с неговите изисквания за кандидатстване, както и да има информация за възможните конкуренти, шансове за спечелване на търга и др. Разбира се, каналите за информация са различни – формални, неформални и пр.

Медиите днес са основен информационен източник. Те формират обществено мнение по основни въпроси, организират дебати около определени теми (Вж. лекция девета за медиите). Медиите претендират, че разпространяват надеждна и обективна информация, но следвайки Липмън, трябва да разграничаваме обществено мнение и наука. Само науката може да претендира за обективност, докато мнението се основава върху неясни впечатления, предразсъдъци, самозаблуди. Вестниците могат да са продължение на гражданските дискусии, но могат и да отклоняват определени теми от публичния дебат. И при двата случая те претендират, че разпространяват надеждна и обективна информация. Но пак повтаряме – обективно знание предлага само науката. **Медиите предлагат информация, не знание!** Поради тази причина хората могат да бъдат буквално „залети от информация", но пак да са зле информирани за обществените дела. Става дума за „ефективно изключени граждани от публичния дебат по причина на тяхната некомпетентност". В тази връзка – огромната част от населението на една страна не се занимава с лобизъм и няма представа от скритите поръчители на една или друга медийна информация.

Очевидно голямата част от населението в дадена страна не разполага с обективно знание за социалните процеси, но хората не бива да бъдат обвинявани за тази некомпетентност. Живеейки в условия на политическа демокрация, гражданите имат нужда не толкова от информация, а от един оживен, интензивен публичен дебат. Разбира се, информация е нужна, но не каква да е информация, а такава, която е породена от демократична дискусия. Ние не знаем какво ни е нужно да знаем, докато не зададем правилните въпроси,

а можем да формулираме тези въпроси само ако подложим собствените си представи за света на изпитанието на публичния спор. Тогава започваме да търсим аргументи, а оттам – информация.

Медиите могат да бъдат арбитър, от една страна, но и манипулатор на публичните дискусии на гражданите, от друга. Медийната, т.нар. „четвърта власт" се намира в сложни взаимодействия с икономическата и политическата власт. Често политическото съдържание на електронните и печатни медии е доминирано от интересите на могъщи икономически субекти (лобита). Но медиите могат да действат и в благоприятна за публиката посока. Техният критичен поглед върху частния живот на политиците прави все по-трудно човек да трупа богатство, докато е на държавен пост. А изтънчените подкупи, които са съвършено законни (напр. аванс срещу издаване на книга на даден политик и др.) стават политически невъзможни, ако медиите ги направят публично достояние.

Медиите до голяма степен определят дневния ред на обществото, очертават контурите на възможните значения и следователно оформят онова, което хората мислят, което обсъждат и вършат всеки ден (Джон Кийн). А съдържанието на обществения дневен ред силно влияе на политическия дневен ред. В този смисъл достъпът до медиите на различни лобита предопределя успешното решаване на техен проблем. Лобитата, разполагащи с информационен медиен ресурс, са в състояние да повлияят върху политическия дневен ред, да включат в него своя проблем, по който да се вземе управленско решение.

Комбинирането на различни ресурси за лобистка дейност предполага успешната реализация на даден бизнес-интерес или социално значима цел.

С финансовия ресурс често се злоупотребява. Откровеният подкуп на законодатели и държавни чиновници не е непознато явление, но е етично укорим и преследван от закона. Основният начин, чрез който корпорацията налага волята си (чрез лобиране) на законодателя или държавния служител е чрез култивиране на убеденост в жизнената важност на корпоративните цели – било директно у въпросния чиновник или политик, или индиректно – у избирателите, от които той е зависим (Джон Гълбрайт).

Лобирането често се базира на професионалния капацитет на

специалисти по връзки с обществеността, които се стремят да убедят законодатели и държавни служители, или техните избиратели, във важността на даден проблем. Това убеждаване, предизвикване на обществено доверие към даден проблем не е лесна работа. А освен това то изисква и финансови ресурси за заплащане на различни форми на идейно въздействие – телевизионни и радиопредавания, вестникарски реклами, речи, индивидуално убеждаване и т.н. В страни като САЩ професионалният лобизъм срещу заплащане отдавна е доказал възможности за успеха на една или друга лобистка цел.

Когато говорим за комбинирането на ресурси за лобиране, трябва да знаем, че с финансови средства разполагат не само бизнесмените или техните организации. Голяма сума пари може да се събере от много хора (чрез малки суми). Но за целта трябва да се направи съответна организация.

В заключение ще завършим с поуката, оставена ни от Джон Гълбрайт, че достъпът до някакъв инструмент на власт (в нашия случай ресурс за лобиране) често се бърка със самото упражняване на власт. В този смисъл лобизмът е само опит за влияние върху държавни институции при вземане на определени управленски решения, но решенията в последна сметка се вземат от институциите, а не от лобитата.

Обобщаващи изводи относно групите и техния лобистки натиск:

Групата по интереси (или група за натиск) е организирана асоциация, чиято цел е да окаже влияние върху политиките, решенията и действията на правителството. Сегментните групи защитават интересите (най-вече икономическите) на своите членове, докато групите за подкрепа и реклама се ангажират с общо споделени ценности, идеали, принципи. Групите, разполагащи с вътрешен достъп до органите на управление, участват по един или друг начин във формулирането на законодателни и управленски политики, а групите, които не разполагат с такъв достъп (групи с външен статус), търсят подкрепата и симпатиите на публиката – главно чрез медиите.

Съществуват три модела за политическо представителство на групови интереси. Плуралистичният модел акцентира върху диспер-

сията на властта и способността на многобройни групи да посредничат между държавата и обществото в демократични условия. Корпоратисткият модел осветява привилегированата позиция на двете основни групи – работодатели и синдикати – по въпросите на текущото управление. А привържениците на „Новата десница" (третия модел) виждат в корпоратизма заплаха за икономическата ефективност на управлението.

Организираните групи осигуряват политическо представителство между изборите, стимулират публичния дебат и дискусия, разширяват политическото участие и контрола върху управлението. Те обаче могат да доведат до задълбочаване на политическото неравенство, до социално и политическо противопоставяне, да упражнят нелегитимна и безотчетна, сенчеста власт, като по този начин направят политическия процес затворен и непрозрачен.

Групите по интереси упражняват влияние чрез различни канали: бюрокрацията, парламента, съдилищата, масмедиите, партиите и наднационални институции. Степента на влияние на групите е различна за различните политически системи и се определя от различни фактори.

Групите по интереси прилагат различни политически стратегии и тактики. Ресурсите им за лобистки влияния са: финансови, организационни, информационни, легитимни публични цели, размерът на членската маса и броят на активистите; способността да се обезпокои, затрудни правителството; наличие на персонални и институционални контакти и пр.

Социалните движения се характеризират с високо равнище на ангажираност и политическа активност на участниците, която не е основана на формална организация. Новите социални движения („Новата левица") разполагат с голям капацитет да привличат млади, добре образовани и относително заможни привърженици с постматериалистическа ориентация. Съвременната глобализация поражда нови форми на гражданска съпротива.

ВЪПРОСИ ЗА ДИСКУСИЯ:

- *Защо понякога групи по интереси (граждански сдружения) прерастват в политически партии?*

- *Какъв е смисълът и ползата от системата за социално партньорство и тристранен диалог?*
- *Как групите по интереси (и кои по-точно) могат да подкрепят или да подкопаят демокрацията?*
- *Защо едни лобита са по-влиятелни от други?*
- *С какво се обяснява ръстът на новите социални движения?*

Четвърта лекция:
КОЙ? ЗА КАКВО? КЪДЕ? КОГА? и КАК ЛОБИРА?

Лобира се за вземане на определени управленски решения, поради което можем да разположим лобизма в широката рамка на публичния мениджмънт. Такъв изследователски подход се прилага и по отношение на лобирането в Европейския съюз. В своята книга „Макиавели в Брюксел" (Изкуството на лобиране в ЕС), претърпяла няколко издания от 2002 до 2007 г., Ринус ван Шенделен, бивш евродепутат, обвързва европейското лобиране (EU Lobbying) с управление на европейски дела, управление на европейски публични политики (EU Public affairs management). Основната обществена наука, която изследва лобизма, е политическата наука, защото лобирането е специален случай за упражняване на влияние, а втората по важност социална наука – това е науката за управлението, мениджмънта, с помощта на която можем да отговорим на въпроси от типа: Кой? За какво? Как? Къде? и Кога лобира? В настоящата лекция ще се опрем на някои основни идеи от областта на публичния мениджмънт, разработени от проф. Св. Ставрев в книгата му „Кризата на публичния мениджмънт" (2007), които имат, според нас, отношение към лобизма.

1. Публичен мениджмънт и лобиране

Публичният мениджмънт означава управление на публичната сфера и е единство от: а) политически мениджмънт; б) изпълнителен мениджмънт; в) административен мениджмънт. Казано по друг начин, управленският процес (процесът на управление на публичната сфера) има най-общо три фази: а) Формиране на дневен ред – политика; б) Вземане на решения – ръководство; в) Изпълнение на решенията – администриране. Или публичният мениджмънт обхваща: политика, ръководство и администриране.

Политическият мениджмънт включва няколко основни дейности:

• *Политиката е сфера, в която се отстояват определени ценности.* Отстояването на ценности понякога е доста трудно начинание, поради което се налагат компромиси, изразяващи се в разбирането за политиката като „изкуство на възможното" (а не на желаното). Въпреки това волята да се следват определени ценности (политическа философия) е условие за установяване на политически различия, за правене на съответни политически избори. Политическият компромис е оправдан тогава, когато е налице ясна стратегическа визия за позитивното развитие на страната в бъдеще и в името на тази визия се правят временни отстъпки от някои ценности. Тогава политиците се изявяват като държавници.

• *Политиката задава дневен ред*. Тя предполага избор и подреждане на приоритети. Съставянето на дневен ред изисква вярна преценка на реалните възможности за конкретен период от време, способност за улавяне на тенденции, умение за различаване на реално от възможно, за правилно подреждане на последователни стъпки към крайния успех.

• *Политиката се нуждае от обществена подкрепа*. Конкретно управление и конкретни политици се нуждаят от доверието на обществото, за да бъдат решени задачите, включени в политическия дневен ред, за да бъдат постигнати целите, дългосрочните стратегии и пр.

• *Всяка политика трябва да е ресурсно осигурена*. Управленските ресурси са: информация, технология, структури, персонал.

• *Политиците възлагат изпълнението на мениджърите* – професионалисти, специалисти по управление, ръководители.

• *Политиците упражняват контрол върху управлението* – текущ, междинен, краен контрол.

• Политическият мениджмънт приключва с *отчет на политиците пред избирателите* за това, какви публични блага са осигурени на гражданите.

Изпълнителен мениджмънт, или дейности по ръководството са:

• *Управленско консултиране* – мениджърите консултират политиците относно определени публични политики. Много от политиците (най-вече депутатите) страдат от изначална управленска

некомпетентност, идвайки от различни професии: доктори, инженери, юристи и пр.

• *Управленско планиране* – това е най-типичната дейност по рутинно ръководство. Периодично повтарящите се действия трябва да се планират – по време, място, график, участници и пр. рутинни действия по информационно и техническо обслужване.

• *Управленско програмиране и проектиране* – целта е овладяване на рискове в нестандартни ситуации чрез разработване на планове, програми, проекти – с възможности за избор на варианти за действие.

• *Организация на изпълнението* на програми и проекти – мениджърите отговарят за обвързването на двата въпроса: какво е трябвало да се изпълни и какво се е изпълнило на практика.

• *Контрол върху изпълнението* – успешните ръководители извършват постоянен мониторинг на текущото състояние и възникващи проблеми в хода на изпълнението на планове, програми, проекти, поддържайки преки контакти с изпълнителите.

• *Отчет на ръководителите пред политиците*, които са ги назначили на ръководни позиции. Наличната йерархия и субординация предполага всеки да се отчита пред висшестоящия. Освен пред политиците, ръководителите трябва да се отчитат и пред обществеността.

Административен мениджмънт означава административно обслужване на гражданите във връзка с производството и консумацията на публични блага и включва два вида дейности по административно обслужване: вътре в системата (back office) и извън системата (front office).

• *Професионално консултиране и експертизи* на политици и ръководители. Експертите от администрацията са тясно специализирани, което гарантира качеството на управленския процес. Става дума за специалисти с различни професии: инженери, икономисти, финансисти, информатици, статистици, юристи, специалисти по човешки отношения и управление на персонала.

• *Административно обслужване на политици и мениджъри* – логистично, информационно, организационно (при провеждане на срещи, конференции) и пр.

• *Административно обслужване на бизнеса и неправителствения сектор* – тук се включват дейности по предоставяне на предвидените от закона публични услуги на фирми, корпорации, асоциации, съюзи, фондации и пр. от органите на централната и местна власт. Става дума за регистрации, разрешения, лицензии, концесии и пр., които облекчават или затрудняват бизнеса и гражданското общество.

• *Административно обслужване на населението* – гражданите се нуждаят от публичните услуги на държавата, които са във вид на техни законни права – при раждане, пътуване, сключване на брак, наследство и пр.

На базата на така очертаните предметни области в публичния мениджмънт, можем да очертаем нишата на лобирането в неговите рамки. **Лобира се** и на трите фази на публичния мениджмънт – **пред политици, ръководители и администратори** – с различни инструменти и с различни шансове за успех. Ако всички тези управленци си вършеха качествено работата по осигуряване на публични блага във вид на стоки и услуги за населението, то за лобизъм не би имало свободно пространство. Но поради факта, че публичният мениджмънт е в криза (С. Ставрев), в публичната сфера се открива благоприятна ниша за лобизъм и ние го третираме като легитимен натиск върху публичната власт от страна на бизнеса и гражданското общество при водене на демократична политика – в условия на независимо правосъдие и публичност (политически функционираща публичност в лицето на будно обществено мнение – образована, информирана, критично размишляваща по обществени въпроси публика). Изрично разграничаваме така разбирания лобизъм като легална, легитимна и публична дейност от корупция, клиентелизъм и пр. престъпни деяния. Оттук можем да изведем един по-общ извод, а именно, че *кризата на публичния мениджмънт е предпоставка за лобизъм!*

Ако трябва да обозначим къде, на коя фаза от управленския процес лобирането е най-интензивно, то това е фазата на административния мениджмънт в частта ѝ – професионално консултиране и предлагане на експертиза. Именно тук най-вече се намесват лобистите. Защото, за да се изработи проект за решение, е нужна съответна експертиза. Ако професионалната експертиза не е достатъчна или

липсва (често се лансира тезата за т.нар. „недостиг на административен капацитет"), на помощ идват външните консултанти в качеството си на лобисти. Много важно е какви специалисти се назначават в администрацията от политици и ръководители – доколко компетентни са те или са просто послушни, сервилни, партийни протежета. Ако специалистите в администрацията не са компетентни да предоставят съответни експертизи, тези услуги се възлагат на външни за административното звено (отдел, дирекция, агенция) лица (лобисти). Предоставените от тях експертизи изглеждат като вид помощ, в услуга на администрацията и ръководството в дейността им по осигуряване на публични блага. Фактът обаче, че те са наети от външни за системата клиенти, означава, че съветите, които те дават, са в защита на определени частни интереси – персонални или тясно групови, а не в интерес на обществото като цяло. Възможна е даже парадоксална ситуация – тези външни специалисти (лобисти) да са възнаградени двойно – и от своите клиенти, и от държавата, за услугите, които предоставят.

Интензивен бизнес и граждански лобизъм се разгръща също и във връзка с дейностите по административно обслужване на бизнеса и неправителствения сектор. Бизнесът лобира за получаване на лицензии, разрешителни, концесии и пр., а неправителствените организации лобират чрез застъпнически кампании по защита на полагаеми се граждански права.

Лобира се пред органите на законодателната и изпълнителната власт, което предполага познаване в детайли на тяхната структура, а освен това трябва ясно да се разграничават дейностите по законодателство (различните фази на законодателния процес) от дейностите по управлението (по изпълнение и приложение на закона). Структурата на парламента включва: парламентарни групи, комисии, експерти, президиум, а структурата на изпълнителната власт на държавата: министерски съвет, състав на министерства, агенции, комитети и други. Всяко министерство се състои от управления, дирекции, отдели, служби. В структурно отношение местната власт обхваща областни ръководства, общински съвети, комисии, отдели. Чрез всички тези структури се управлява и всички те са подложени на един или друг лобистки натиск.

Лобистите са запознати с всички тези организационни структури на законодателната и изпълнителната власт, с начините на тяхното хоризонтално и вертикално съгласуване. Те като външни консултанти се възползват от проблеми, свързани със съгласуваността при управлението, дължащи се на дефекти в различните организационни структури. Например има случаи, когато в една структура на изпълнителната власт се вземат решения, които са несъвместими с решения, взети от друга структура. Възможно е дори вземане на взаимно изключващи се по своето съдържание решения от две държавни структури. Лобистите се възползват от създаденото обърквване до момента, когато институциите съгласуват действията си.

Лобира се чрез опити за влияние върху приемане (промяна, отмяна) на закони, наредби, указания, правилници и пр. подноррмативни актове, както и при тяхното приложение. Лобистите провокират или се възползват от проблеми в субординацията и координацията в организационните структури на властта както във връзка със създаване на ново законодателство, така и с неговото практическо приложение.

2. Обекти, субекти и предмет на лобиране

Различните определения за лобирането като политически феномен всъщност отразяват различни негови аспекти във връзка с това кой е субектът, обектът и предметът на лобиране. Изясняването на обекти, субекти и предмет на лобиране може да се формулира и чрез следните въпроси: **Към кого е насочен лобисткият натиск? Кой лобира? За какво лобира?**

Ако говорим за лобиране в национално-държавен мащаб, най-общо обект на лобистка дейност са органите на държавна власт (законодателна и изпълнителна) на централно и местно равнище, субект или агент на лобиране е заинтересована влиятелна (притежаваща обществено или финансово влияние) група за натиск, а предмет на лобистка дейност е конкретният проблем на тази група от граждани, които лобират в защита на свои интереси и ценности.

Обекти на лобистки натиск в рамките на националната държава са:

- институции на публичната власт;
- длъжностни лица – избрани и назначени.

Институциите, върху които се правят опити за лобистко влияние, са: парламентът и местните общински съвети; правителството и неговите министерства, както и органите на местна власт; други органи на изпълнителна власт (държавни ведомства, служби, административни агенции) и публичната администрация; политическите партии като конкуренти в борбата за власт и медиите (електронни, печатни) – централни, регионални, местни. **Длъжностните лица**, обект на лобистки натиск, са: депутати, министри, шефове на управления, отдели в министерства и други органи на изпълнителната власт (централни и местни) – кметове, секретари на комисии в общинските съвети и пр. и държавни служители в парламента (напр. експерти към специализираните парламентарни комисии) в отделните министерства, ведомства, държавни комисии и агенции и пр. държавни служби.

Във връзка с обектите – важно е да се знае към коя от трите власти в конкретната държава са концентрирани преимуществено основните лобистки усилия. Това зависи от технологията на самата власт и формата на държавно управление. Логично е при парламентарна република (или парламентарна монархия) основен обект на лобистки натиск да е правителството – а не държавният глава и неговата администрация. При президентска форма на държавно управление можем да говорим и за президентско лоби (лобита).

Независимо обаче от формата на държавно управление през последните две десетилетия в западните демокрации се лобира най-вече пред правителството като носител на оперативната изпълнителна власт, а не пред парламента, макар той да е върховният представителен орган в държавата. Тенденцията към рационализиран парламентаризъм засилва ролята на правителството и неговата законодателна инициатива особено при парламентарния режим. При президентския режим, какъвто е случая в САЩ, основен обект на лобистки натиск е Конгресът и неговите комисии, макар че напоследък нараства и значението на „президентските лобисти“ в апарата на Белия дом.

За съдържателното прецизиране на обектите на лобиране ще се

позовем на идеи от книгите на Св. Ставрев „Кризата на публичния мениджмънт" (2007) и на Янаки Стоилов „Държавната власт" (2001).

Публичната власт има сложна организационна структура – тя е субординирана и координирана мрежа от подразделения. В случая няма да навлизаме в детайли по класифициране на различните структури. Но за да обозначим по-конкретно обектите на лобистки натиск, ще диференцираме различните структурни звена на държавата по три основни критерия: по тяхната специализация; по мястото им в йерархията на властта и във връзка с необходимата им информация, съответно комуникация.

Първият критерий е в зависимост от **специализацията на държавните институции**. Те са специализирани поне в две направления: *а) в зависимост от функциите*, които изпълняват и; б) в зависимост от своята *предметна специализация*. Разграничаваме функции по правене на политика (формиране на дневен ред); ръководни функции (мениджмънт) и функции по администриране (административно обслужване) – в рамките на самите държавни структури и извън тези рамки в обслужване на пазарните субекти и гражданите. Другата посока на специализация е в зависимост от предмета на дейност на институцията. Например по проблема за възлагане на обществени поръчки е специализирана Агенцията за обществени поръчки. Органът, специализиран по извършване на приватизация, е „Агенция по приватизация". Има Агенция за следприватизационен контрол, Агенция „Митници" и пр. – всички те отговарят за формиране и реализация, провеждане на определени публични политики и представляват атрактивни обекти на лобистки натиск.

Лобистите обикновено са запознати с функциите, правомощията на държавния орган, върху когото се опитват да влияят, както и с предмета на неговата компетентност. Специализацията на държаните органи предполага съответна, релевантна специализация на лобистите, които ще се опитват да им влияят. Едно е да лобираш пред изборни политически тела (парламент, правителство), определящи политическия дневен ред (седмична, месечна програма на заседанията на парламента или на правителството), друго – пред ръководния орган в даден сектор (примерно пред административна

агенция за сключване на договор по закона за обществени поръчки, за получаване на концесия), и трето – по съвсем друг начин се лобира пред държавната, публична администрация (за някакво разрешение, лиценз, патент, за достъп до някаква обществена информация). Технологиите на лобиране са най-различни.

Вторият критерий за разграничаване на държавните институции – обекти на лобиране – е във връзка с **мястото им в йерархията на властта**. Управленската йерархия има множество равнища – не само централно, регионално, местно, но и различни йерархични нива вътре в рамките на едни или други държавни органи. Например, всяко министерство се състои от управления, дирекции, отдели, служби. В него, а и между различните министерства са налице съответни отношения на субординация и координация. В тази връзка лобистите следва да са наясно доколко централизирано или децентрализирано е управлението в даден сектор.

Третият критерий на диференциране на институциите на публичната власт се изразява във вида **информация,** необходимата за тяхното функциониране, и присъщите им **начини на комуникация**. Известно е, че процесът на вземане на решения е съпроводен със: създаване, предаване, преработване, съхраняване, унищожаване на различни видове информация. Постоянен е информационният поток (документооборот), движението на различни документи, справки, анализи, експертизи и пр. в рамките на даден орган (между различните негови звена – дирекции, отдели) и между различни органи на изпълнителната и законодателна власт, а и между тези две власти. За да се приеме закон (нов закон, промени и допълнения във вече съществуващ), е необходима конкретна информация за съответни обществени отношения, които подлежат на регулация. Същото се отнася и до всички административни актове.

Лобистите се включват (правят опити и често успяват!) в движението на определена информация, стараят се да предоставят данни, да запълнят информационни дефицити на различни звена от администрацията.

Длъжностни лица като обекти на лобиране делим на две големи групи – избрани политици и назначени чиновници.

Политиците са подложени на лобистки влияния в качеството

им на лица, формиращи дневен ред на основните институции на публична власт.

Обществото дава своите сигнали, предявява изисквания, демонстрира очаквания към управляващите в момента. То изисква от тях, защото ги е избрало. Обществените очаквания за вземане (или невземане) на едни или други управленски решения очертават контурите на т.нар. обществен дневен ред. Част от тези очаквания (не всички!) могат да бъдат включени в политическия дневен ред, ако разполагащите с власт преценят, че са важни и значими. Така различни обществени проблеми могат да се третират като управленски приоритети, които да оформят публични политики, респ. решения за осигуряване на едни или други публични блага и услуги.

Въпросите, които вълнуват гражданите, се формулират и адресират към политиците от „говорители" на организирани групи по интереси. С това се занимават и професионални анализатори (политолози, социолози и пр. „символни аналитици"), тълкуващи обществените очаквания и ориентиращи управляващите към съответни решения. Има правителствени и неправителствени мозъчни центрове (изследователски институти), които диагностицират състоянието на обществото, национални и мултинационални рейтингови агенции, фондации и центрове, подреждащи държавите по някакви критерии (напр. индекс на корупция) – всички те дават препоръки за управленски реформи и могат да се третират като субекти на лобиране.

В крайна сметка обаче управляващите в момента политици са длъжни да ранжират, подредят в дневен ред определени обществени потребности, интереси, цели. И тъй като ресурсите никога не стигат за всички, трябва да се определят съответни приоритети.

„Дневният ред се пише от политиците, които и да са суфльорите", твърди проф. Св. Ставрев. А ние допълваме – тези суфльори понякога могат да бъдат наречени и лобисти! Те, лобистите, предоставят на политиците нужната им информация, която им дава основания, аргументи за включване или изключване на даден проблем в политическия дневен ред, в програмата на парламента или правителството, в плановете и програмите на отделните

министерства и ведомства. От подреждането на съответни приоритети във времето до голяма степен зависи естеството на взетите решения – закони и подзаконови актове. Европейската комисия например разполага единствено с правото на законодателна инициатива и така тя (като agenda-setter) формира политическия дневен ред на Европейския съюз.

Много от структурите в държавното управление притежават дискреционна власт, поради което считаме за особено важно да изясним **връзката между лобиране и дискреция**. "Дискреция" означава свобода на действие в определени правни граници, избор на варианти за действие от страна на държавните институции – най-вече някои институции на изпълнителната власт. Дискреционната власт изразява самата същност на управлението като процес, в който се избират варианти на решения, съобразени с динамиката и многообразието на регулираните отношения. Ние допълваме – изборът на един от многото варианти на решение често е продукт на лобиране!

Ако изпълнителната власт отговаря за прилагането на закона, дискрецията (като част от нея) е по същество разпоредителна власт, която детайлизира предписанията на закона за конкретните случаи. А зад всеки отделен случай стоят конкретни интереси, които могат, ако имат ресурси, да направят опити за лобистко влияние в своя полза. Освен това трябва да се има предвид, че управленски решения се вземат освен по **законосъобразност** и по **политическа и социална целесъобразност**.

Необходимостта от лобиране може да се обясни с разграничението между дискреционна и юрисдикционна власт (Я. Стоилов). Лобирането е легална дейност в демократични условия – дейност в рамките на закона и обективната юрисдикция (затова правим разлика между лобизъм и корупция). Лобирането се разраства непрекъснато и благодарение на свободната дискреция, с която разполагат органи и лица в изпълнителната власт, позволяваща субективен избор на вариант за решение. За да направят този избор, длъжностните лица често са повлияни от лобисти, действащи в защита на едни или други бизнес или граждански интереси. Именно дискрецията позволява алтернативни възможности за управленско

решение, а изборът на един от многото варианти за решение е продукт на лобиране.

Разграничението между избрани политици и назначени чиновници (обекти на лобиране) става на основата на разграничаването между политическа и административна власт. Основните държавни органи (парламент, правителство – там са избраните политици) разполагат със съответна администрация, за да изпълняват своите функции. Тенденцията за разграничаване на политическа и административна власт е продиктувана от изискванията за по-голям професионализъм в управлението, при изпълнение на държавната служба. Нуждата от професионализъм е обективно зададена от все по-сложните задачи пред съвременното управление. Очевидно наличният професионализъм не е достатъчен, поради което дефицитът от професионална експертиза по сложни проблеми се запълва от външни консултанти-лобисти.

Публичната администрация (назначените чиновници) все повече се оформя като относително самостоятелна власт – професионална власт, власт на бюрокрацията. Погледната по този начин, несменяемата бюрокрация е различна от сменяемата, изборна, представителна власт. Администраторите често имат надмощие над политиците, защото голяма част от избраните политици не са професионализирани в областта на политиката и управлението непосредствено след техния избор, а едва в последствие се професионализират. Още Макс Вебер говори за специалистите по държавно управление – чиновници, занимаващи се с рутинни дейности по управление, независещи от конкретната политическа конюнктура. Именно превръщането на бюрокрацията в самостоятелна власт позволява общественият интерес понякога да се подменя с интересите на лицата, включени в състава на бюрокрацията. Към държавната служба се предявяват два типа изисквания: а) за обективност и професионализъм в дейността на администрацията; б) за лоялност на държавните служители към целите на управлението. Тези две конкуриращи се изисквания към държавната служба – за **политическа лоялност** и **политическа неутралност** (Я. Стоилов) – създават благоприятна ниша за лобиране. Когато става дума за политическа неутралност, се има предвид, че държавните служители са отго-

ворни предимно пред нацията, а не към конкретното управление (управляваща партия или коалиция). Или – чиновникът, служейки на нацията, следва да се съобразява най-вече със закона, а не само и не толкова със „заповедите" на своя началник. Има и политически длъжности в състава на администрацията и те оформят т.нар. политически кабинети.

Правният статут на държавната служба е основан върху следните принципи, формулирани още от М. Вебер: професионализъм; компетентност (кръг от правомощия); йерархичност; законност; формалност. Тези принципи допринасят за стабилността на държавната служба, предполагаща несменяемост или поне продължителен период от време за заемане на дадена длъжност. Професионалните лобистите са запознати с всичко това.

Има съдържателни нюанси при употребата на двете сродни понятия: публична администрация и държавна администрация и те се изразяват в стремежа за акцентиране върху различни неща (Св. Ставрев). Употребяваме термина „*държавна администрация*", когато искаме да обозначим, че тя включва всички държавни служители и звена, които подпомагат държавните органи при изпълнение на техните функции. Докато употребата на термина „*публична администрация*" акцентира върху обвързването на държавата с гражданското общество. Затова публичната администрация се оценява по два критерия: а) дали осигурява ефективно функциите на държавния орган, който я ръководи; и б) дали съдейства за реализация правата на гражданите и юридическите лица. Това терминологично разграничение има смисъл във връзка с лобирането, защото ако се предприемат действия по застъпническа кампания на дадена правозащитна организация, инициативите на масов граждански натиск, напр. подписка, петиция, трябва да се адресират към представители на публичната администрация – с акцент, че именно нейни представители не са съдействали за реализация на полагаеми се права на гражданите.

Субектите на лобиране са най-различни. Най-често това са **заинтересовани групи за натиск** и **влиятелни частни лица**. По-подробно за тези групи вж. трета лекция. Групи по интереси могат да бъдат спонтанни групи на протеста, изготвили подписка до парламента,

или граждански движения, формирани около конкретен проблем, след разрешаването на който се саморазпускат. С лобиране се занимават бизнес и граждански организации, постоянно защитаващи своя тясногрупов интерес с отработени лобистки техники. Такива организирани групи са различните бизнес-асоциации, търговски и индустриални камари, работодателски и синдикални организации и др. Много от тези организации наемат **професионални лобисти** (какъвто е случаят в САЩ) и различни **специалисти, професионалисти**: юристи, консултанти, специалисти по връзки с обществеността и пр. (каквато е практиката в Европа)

Субектите на лобиране (както впрочем и обектите) могат да надхвърлят границите на националната държава – например лобиране на равнище Европейски съюз (отделна лекция), лобиране по въпросите на външната политика на САЩ от страна на диаспорите (напр. ирландско, мексиканско или гръцко лоби в Америка), както и различни форми на транснационален лобизъм. Една държава може да е субект на лобиране по конкретен проблем пред друга държава, група от държави или пред наддържавни организации и институции.

Субектите на лобиране в САЩ се конкретизират по-скоро като **агенти на лобиране** (физически и юридически лица), които срещу заплащане предоставят лобистки услуги на свои заинтересовани клиенти и се наричат: лобисти, индивидуални контактьори, фирми за лобиране, професионални лобисти (Вж. лекцията за професионализацията на лобизма).

Разгледани от социологически позиции, субектите на лобиране включват различни категории индивиди, общности и институции. Освен финансово влиятелните частни лица, **крупни бизнесмени** (собственици), които лобират директно върху органите на властта, специално внимание заслужават т.нар. „**професионални и мениджърски елити**" (Кристофър Лаш), които оформят своеобразна „нова класа" – в смисъл, че доходите им се основават не толкова на владеенето на собственост, колкото на обработването на информация и професионален опит. Те са високо образовани и информирани, което ги отличава от богатата буржоазия по времето на индустриалния капитализъм. Това са представители на **широка гама професии** – брокери, банкери, търговци, всякакъв род консул-

танти, учени, юристи, журналисти, медийни специалисти, писатели, университетски професори, в това число професионални лобисти. Техният капацитет за лобиране се основава на притежаваните знания и информация.

Възможно е **обекти и субекти на лобиране да сменят местата си**, а определена персона да бъде едновременно и обект, и субект на лобистки натиск в една конкретна или няколко различни ситуации. Даден министър може да е обект на лобистки натиск от страна на фирма или бизнес-асоциация с предмет на дейност в неговия ресор, но в същото време, когато същият този министър е на заседание на кабинета, той може да лобира за някаква стратегическа сделка на правителството, устройваща съответно лоби. Водещи журналисти, главни редактори и пр. медийни посредници също могат да се окажат и обекти, и субекти на лобиране в различни ситуации.

Субекти на лобиране могат да бъдат (и това често се случва!) **бивши депутати, министри** и пр. висши държавни служители, познаващи добре кухнята на вземане на управленски решения. Не бива да се изключват като субекти на лобиране и настоящи политици, чиновници и длъжностни лица.

Изрично подчертаваме – **лобистки натиск упражняват най-вече крупните и организирани корпоративни интереси**. В САЩ от около 350-те най-влиятелни групи за натиск повече от 70% представляват бизнеса, а от тях повече от половината – големите и световноизвестни фирми и корпорации. (Gantril, T. Pressure groups. 2002).

Ако трябва да систематизираме отговора на въпроса: **Кой лобира?,** ще се опрем на опита в САЩ и това са:

- Лобистки, юридически и консултантски фирми, чиито клиенти са влиятелни групи за натиск;
- Лобисти, облечени във власт или влияние – т.нар. „приятели на фирмата" (сенатор, зет на министъра, приятел на президента и пр.);
- Корпоративни лобисти, назначени на трудов договор в самите групи за натиск: лобисти по въпросите на законодателството, за връзки с парламента и правителството, за връзки с обществеността и медиите. Тези лобисти са базирани във Вашингтон, за да

следят отблизо вземането на управленски решения, и са наричани „Вашингтонски представители" или „Вашингтонски лобисти";

- Организации, представляващи специалните интереси на някои групи за натиск, например „Асоциация на американските банкери", на асоциации на тютюневия, петролния бизнес и пр.;
- Организации в защита на обществен интерес, които често съчетават своите действия с дадена корпорация или бизнес-асоциация. Например екологична организация се финансира от дадена корпорация, произвеждаща пречиствателни съоръжения.за околната среда;
- Международни лобистки групи за натиск, появили се в резултат на глобализацията. Особено влиятелни са транснационалните корпорации (ТНК), които понякога са по-влиятелни дори от цели държави!

В допълнение трябва да имаме предвид, че професионалисти и аматьори има както при лобистите, така и при политиците и администраторите.

Предмет на лобиране са **конкретни проблеми** на различни групи и организации, които търсят своето решение в рамките на политическия процес. Проблемите, за които се лобира пред държавните институции, най-общо могат да се разделят на две големи групи. Първата група засяга лобиране в защита на **интереси** (цели, ценности), а втората – лобиране в защита на **права.** Така лобизмът се дефинира в тесен и широк смисъл. В тесен смисъл – като опит за влияние върху вземането на определени управленски решения в защита на персонални или групови интереси, цели, ценности. В широк смисъл – лобизмът е форма на застъпничество за определена цел, социалнозначима кауза, базирана на основни права на гражданите. В тесен смисъл лобизмът е професионална дейност срещу заплащане, възнаграждение на различни специалисти: юристи, консултанти-икономисти, специалисти по връзки с обществеността, висококвалифицирани юристи и др.

Проблемът, за разрешаването на който се полагат лобистки усилия, може да бъде **обществен**, общественозначим (напр. екологична, национална кауза), засягащ интересите (по-точно правата) на големи групи от хора, **общностен** (на значими общности,

малцинства – етническо лоби) или **частен** (на един или няколко човека – обикновено крупни бизнесмени). Проблемът – предмет на лобиране, може да засяга малки или големи групи от хора, но **винаги е формулиран конкретно**. Например, лобира се пред Агенцията за приватизация по повод предстояща продажба на дадено държавно предприятие, пред екологичното министерство по повод конкретен екологичен проблем и пр.

Ако трябва да обобщим, предметът на лобиране обхваща удовлетворяване и защита на конкретни интереси, цели, ценности, тяхното фактическо съдържание. За да се изясни това съдържание, задаваме уточняващия въпрос:

За какво най-често се лобира?

- За обществени поръчки и произтичащите от това предимства;
- За признаване на даден отрасъл за приоритетен и произтичащите от това данъчни облекчения, за отсъствие на глоби (за замърсяване на околната среда, напр.) и пр.;
- За признаване на дадено предприятие за попадащо (или не) под действието да даден (изгоден или неизгоден) закон;
- Приемане (не приемане) на изгоден (неизгоден) законопроект;
- Управленски решения (закони и административни актове) в полза на лобиращата група за натиск: протекционистична или антипротекционистична политика; търговски договори с други държави и пр.

Особено влиятелни и ефективни в лобирането са могъщите групи за натиск (лобита), „групите със специални интереси" и богатите частни лица. Лобира се и за граждански интереси и социалнозначими каузи (екологични, потребителски и пр.), но това става по-трудно и успехът невинаги е гарантиран. За какво лобират т.нар. етнически лобита (диаспори) ще бъде изяснено в лекцията за лобизма в САЩ.

3. Кога? Къде? Как се лобира?

Лобирането има времеви и пространствени параметри (темпорално-топосни измерения), отговарящи на въпросите **кога?** и **къде се лобира?** Тези въпроси конкретизират предмета на лобистките дейности.

С отговора на въпроса **Къде се лобира?** фиксираме институцията – обект на лобиране, за което вече стана дума по-горе в лекцията. Пред коя конкретна институция, организационна структура на властта? На кое йерархично равнище? Пространственото измерение (къде?) разполага лобизма в точно определени социални пространства, обитавани от дадени общности, притежаващи съответни интереси, цели, ценности. Конкретното място, територия е от съществено значение за спецификата на лобистката дейност. Например едно е „лицето на лобизма" в САЩ, друго – в Бангладеш, едно може да е то в Ню Йорк, друго – в Алабама, едно в София, друго – в Лондон и т.н.

Отговорът на въпроса **Кога?** е от изключителна важност за изработване на стратегически план за лобистки действия. **Кога е най-подходящото време за лобиране?** Правилното разполагане на различни действия във времето в една лобистка кампания е ключово за успеха на лобистката цел. Определяне на точния момент за лобиране – нито по-рано, нито по-късно, а точно навреме – предполага предварително изготвен времеви график – период, месец, ден, час и пр. (Вж. пета лекция – за лобистката дейност). Във връзка с времето можем да разграничим лобистки действия в следните ситуации: всекидневни, банални (обичайни) и екстремни ситуации. Всеки тип лобиране в зависимост от ситуацията има свои особености и инструменти.

Отговорът на въпроса **Как се лобира?** засяга разнообразни технологии, техники, инструменти и подходи за реализация на лобистките дейности. Съществуват множество наръчници за лобиране, предлагащи практически препоръки в тази насока.

Що е технология? Това е начинът да се върши определена дейност. Чрез технологиите се реализира стремежът човешките действия да се подчинят на предварително конструирани стандарти за изпълнение, поведение. Силен е стремежът към универсални технологии – приложими за различни случаи практически наръчници за действие. Технологиите са концентриран опит и прагматизирано познание (Св. Ставрев). Те обхващат различни начини за преминаване на определено действие през съответни последователни фази, етапи за реализация на определени функции; начини на комуникация и пр. Технологиите могат да се оформят и като писани инструк-

ции – със задължителна или препоръчителна сила. Управлението като процес борави с технологии. Лобирането също се свързва с определени лобистки технологии, лобистки техники, практики – писани и неписани.

Когато задаваме въпроса: Как се лобира?, искаме всъщност да поясним – с помощта на какви технологии? През какви етапи преминава процесът? По какъв начин, с какви техники? Защо именно тези техники, а не други? (За различните етапи в процеса на лобиране вж. пета лекция.)

Лобирането е технология за достъп до „машината за управление", до тези, които вземат решения, и затова използваните лобистки техники завият от избора на канал за достъп – канал, чрез който ще се ще се упражни лобисткото влияние. А основните канали за достъп, които бяха изяснени в предходна лекция, са следните: бюрокрациите (най-вече правителствената); парламентът (национален и местен); политическите партии; масмедиите; наднационални организации.

Ще се опитаме накратко и систематизирано да отговорим на въпроса: **Как се лобира?** Не съществуват прости и универсални правила за успешно лобиране. При всеки конкретен случай трябва да се отчитат особеностите на клиента, на неговия бизнес, естеството на целите, които иска да постигне. Все пак можем да изброим по-важните подходи, методи, техники:

- Официални и частни срещи с представители на органите на властта;
- Участие в заседания на парламентарни комисии, на комитети и колегии на министерства и др.;
- Предоставяне на професионални съвети, експертиза в помощ на длъжностните лица, подготвящи законопроектите;
- Отправяне на покани към политици и администратори (депутати, министри и пр.) за различни събития – бизнес срещи, търговски изложения, панаири и пр.;
- Въздействие върху общественото мнение чрез медиите в определена посока;
- Доклади, становища, послания от страна на бизнеса към органите на властта;

- Подпомагане (финансиране) на избирателни кампании.

Това са само някои по-важни лобистки практики, които често се прилагат. Към тях можем да поясним, че **познаването** на „правителствената кухня", **„кухнята за вземане на решения"** е от съществено значение за едно успешно лобиране. Това включва познаване в детайли на правилата за работа на дадена администрация, подробности за министри, шефове на дирекции, отдели (дори технически персонал), информация за неформални лидери и отношения в рамките на дадено министерство, административна агенция и пр.

Особени лобистки умения предполага *организирането на среща на даден клиент с министър*, която трябва предварително да е добре подготвена. Важно е точно да се идентифицират *ключовите фигури* за вземане на определено решение, да се предвиди тяхната реакция, да им се предложат аргументи (контрааргументи) при дискутиране на евентуалното решение, изобщо – да се осъществи сериозна аналитична работа с определена информация, както и да се създаде организация, контакти, мрежи от съюзници и партньори. Срещите с даден депутат могат да се осъществят и чрез политическата партия, към която той принадлежи. Установяването на *лични контакти* с различни длъжностни лица от страна на лобистите (по време на неофициални закуски, обеди, вечери) е важен подход за установяване на отношения на доверие между лобирани и лобиращи.

ВЪПРОСИ ЗА ДИСКУСИЯ:

- *Защо разглеждаме лобирането в рамките на публичния мениджмънт?*
- *Защо лобирането е най-интензивно в рамките на административния мениджмънт, а не при изпълнителния и политически мениджмънт?*
- *Направете разграничение между обект, предмет и субект на лобиране? Има ли разлика между субект и агент на лобиране?*
- *Какви са последствията от това, че обекти и субекти на лобистки натиск често сменят местата си?*
- *Защо бизнес-лобитата са много по-ефективни от гражданските лобита?*

Пета лекция:
ЛОБИСТКАТА ДЕЙНОСТ: СЪЩНОСТ, СПЕЦИФИКА, ТЕХНИКИ

Преди да изясним същността на лобистката дейност (лобистки дейности, лобиране), ще направим няколко предварителни уточнения относно предпоставките за появата на лобизма. Тези предпоставки кореспондират със сложната и противоречива природа на лобирането. Част от проблематиката по темата е засегната в предходните лекции, но целта в случая е да систематизираме основни знания за същността, спецификата на лобирането и лобистките техники.

Като политически феномен лобизмът има модерен произход – т.е. възниква в условия на капитализъм и модерна национална държава. Но същинското лобиране става необходима процедурно-прагматична дейност на един по-късен етап от развитието на капитализма и модерната национална държава – **втората половина на XX век** – когато е налице не просто модерна държава, а една правова и демократична държава. Затова и първият закон за лобизма в САЩ е от 1946 г.

Или, лобирането е законово-регулирана дейност в демократични политически условия, дейност, изразяваща се в законово регламентирани опити за влияние на определени групи и лица върху вземането на едни или други управленски решения. В този смисъл първата предпоставка за лобистка дейност е наличието на **модерна национална държава – демократична и правова, действаща в условия на капитализъм.** Лобира се пред демократично функциониращи институции, респективно държавни служители – обекти на лобистки натиск в условия на гарантирано върховенство на закона.

Капитализмът, от своя страна, като икономическа система допринася за противоречивата природа на лобистките дейности,

защото акцентира върху свободата (най-вече икономическата), което създава напрежение по отношение на равенството, характерно за политическата демокрация, изразено във фразата „Един човек – един глас". Демокрацията е невъзможна без политическо равенство, „равенство пред закона", а капиталистическият пазар поражда ежедневно неравенства в стремежа към печалба на различни индивиди и групи. Оттам идват и неравностойните възможности (главно финансови) за лобиране на различни социални групи.

Второто необходимо уточнение е във връзка с понятието за **демократична политика**. Демократичната политика ще разглеждаме като публична дейност, която отчита наличието на разнородни социалногрупови интереси, т.е. политика, която се прави не само от държавата, но и с активното участие на гражданското общество. Оттам, лобистката дейност е част от демократичната политика и като такава също трябва да е публична (открита за обществото, а не „в сянка") и да служи като инструмент за съгласуване не интереси – интересите на държавата и интересите на различни организирани групи в гражданското общество. Лобира се най-общо за биснес-интереси и за граждански интереси, социалнозначими цели и ценности. Оттам – две са основните разновидности на лобизма – бизнес лобизъм и граждански лобизъм.

Третото важно уточнение относно лобирането засяга **въпроса за политическото представителство**. Демократичното „правене на политика" се основава на идеята за представителство на граждански интереси, което става основно чрез политически партии, но също така и чрез граждански организации и бизнес асоциации. От този зрителен ъгъл лобистката дейност е необходима част от демократичния политически процес, защото е свързана с функционално представителство и защита на определени групови интереси.

В демократичната политическа система гражданите делегират политически суверенитет на избрани от тях представители (главно в парламента). Или – различните граждански интереси би следвало да бъдат защитавани чрез системата на партийно-политическо представителство. Не е тайна обаче, че съвременните партии губят голяма част от своята

автентичност като изразители на конкретни социалногрупови интереси, поради което разликата между ляво и дясно става все по-трудно забележима. С това се обяснява и слабата електорална активност. За сметка на това (като компенсация може би) организирани бизнес и граждански интереси разгръщат лобистка дейност с цел да повлияят на вземането на управленски решения в своя защита. Тези дейности по представителство се разгръщат основно в периода между изборите. Така лобирането се явява израз на **ограничено политическо представителство**. С други думи – кризата на традиционните политически партии води до разцвет на лобитата. И така, заедно с партиите, различните лобита (синдикални, работодателски организации, бизнес-асоциации, неправителствени организации и пр.) вземат участие в политическия процес. Така лобирането се разглежда като механизъм за представителство на организирани групови интереси. Такова е и разбирането за лобиране в Европейския съюз – лобиране чрез консултиране.

Последното уточнение се отнася до **нарастващата сложност и динамика на процеса за вземане на политически решения**, което поражда необходимостта от експертиза и професионализъм, с други думи – от професионален лобизъм. Това особено се отнася за лобизма в ЕС. Успешното лобиране в Брюксел предполага познаване на т.нар. „европейска политическа машина" – нужни са експертни знания за „правенето на европейски политики». През последните 50 години европейските лидери са приели хиляди общи критерии, закони, правила и регулации, които взети заедно съставляват 31 тома и над 80 000 страници текст и регулират почти всяка сфера на живота на гражданите: от защита на човешките права до защита правата на потребителя. Тези регулации се прилагат не защото има европейска държава, която да ги налага със сила, а защото страните-членки искат Европейският съюз да успее. Мнозина критикуват европейската „бюрокрация", но по парадоксален начин тъкмо огромният брой евро-закони позволява институциите да бъдат относително малки (Вж. М. Ленард).

1. Интердисциплинарна същност на лобистката дейност

Когато говорим днес за политика, а и за лобизъм като политическо явление, употребата на единствено число става все по-малко подходяща. Днес много по-уместно е да говорим за различни политики, съответно за различни лобистки дейности, лобистки практики и техники. В първата лекция дефинирахме лобирането по-подробно и по различни критерии, а сега ще систематизираме основните съдържателни акценти. Ще изведем **ключови думи** от различните дефиниции на лобизма, които характеризират неговата интердисциплинарна същност. И така, лобирането е:

- **Застъпничество** за някаква кауза (advocacy);
- Опити за **влияние** върху вземането на решения (професионално лобиране срещу заплащане);
- **Технология за достъп** – до „кухнята за вземане на решения", до информационните потоци;
- Политическа **комуникация** (информационен лобизъм) – взаимноизгоден **информационен обмен** между власти и лобита/лобисти;
- Професионална дейност по **убеждаване** (убеждаваща комуникация („political persuasion");
- **Политическо консултиране**, политико-консултантски бизнес (високо платени услуги от лобистки и пр. консултантски фирми);
- Демократична практика – **легална, легитимна и публична;**
- **Влияние, въздействие, натиск** с цел политическо представителство на организирани групови интереси (ограничено представителство);
- Инструментална дейност по **посредничество и съгласуване на интереси** (интересите на властите и на организираното гражданско общество);
- Механизъм за съединяване на икономика и политика в условията на **капитализъм** (групи със специални интереси).

Едно по-разгърнато определение звучи така: Да лобираш означава да упражниш натиск, да представиш аргументи или някакъв вид стимули, с които да опиташ да повлияеш на тези, които вземат политически решения, с цел те да проявят благосклонност към определена позиция – твоята или на групата за натиск, към която

принадлежиш. Или, лобирането се свързва със стремеж (опити) на заинтересованата група (или отделно лице) да си осигури подкрепа от страна на властите за решаване на конкретен проблем.

Разнообразните дефиниции отразяват различните аспекти на лобистката дейност в демократични условия. Днес държавата вече не е единственият, макар да остава основен, политически играч. В т.нар. „демократичната политическа игра" участват и други важни играчи, а ролята им за вземане на съответни решения зависи от притежаваните властови ресурси. При формулиране и осъществяване на различни политики се комбинират, както вертикалните (йерархични) властови зависимости, идващи най-вече от държавата, така и хоризонталните (мрежови) влияния от страна на гражданското общество. Най-влиятелните лобита, разполагащи с финансов, информационен ресурс или обществен престиж, се чувстват много уютно в „мрежовото общество" (М. Кастелс).

Изводът който се налага в заключение при дефинирането на лобистката дейност, е, че ако тя не е поставена под контрола на държавата (чрез закона) и под гражданския контрол (от страна на институциите на гражданското общество), то има реална опасност лобизмът да прерасне в корупция и други престъпни действия. Ако достъпът на различни групи и персони до процеса на вземане на решения не е легален и публичен, не бива да говорим за лобиране. Има други по-подходящи думи за подобни действия – подкуп, организирана престъпност, корупция, шантаж и прочие нерегламентирани, в т.ч. криминални практики.

Лобистката дейност има интердисциплинарна същност, което е видно от ключовите думи, с които се дефинира: опити за влияние, въздействие, натиск, технология за достъп, убеждаваща комуникация, посредничество, представителство, консултиране и пр. в социално-икономическите условия на капитализма, ограниченията на правовата държава и ценностите на политическата демокрация. Като инструментална дейност лобизмът е израз на икономизация на политиката и нейната прагматизация в днешните условия на неолиберална глобализация. Безспорно сложната и противоречива природа на лобистките дейности може да се изследва само чрез

общите усилия на различни обществени науки.

Интердисциплинарният подход към лобизма комбинира възможностите и инструментариума най-малко на **пет социални науки**: политическата наука, правната, икономическата теория, психологията и науката за управлението (мениджмънта). **Политическата наука** е основната, защото тя изследва властта-влияние, а лобирането е специален случай на упражняване на влияние. Лобисти и лоби-групи правят опити (повече или по-малко успешни) да повлияят върху вземането на управленски решения в своя полза. В центъра на внимание на политическата наука е политиката – политиката като дейност и като изследване на същата тази дейност. Според едно пределно широко определение (A New Handbook of Political Science, Oxford, 2007) „политиката е ограничена употреба на социална власт", т.е. контролирана употреба на власт (особено ако говорим за демократична политика). А ограниченията са най-различни, но основно се фиксират от закона. Лобистките дейности също се реализират в рамките на определени правила, които са предмет на изучаване от **юридическата наука**. Другата социална наука, която изследва технологията (стратегии и техники) на лобиране, е най-общо **науката за управлението, мениджмънта** (публичен мениджмънт, политически и административен мениджмънт) – на локално, национално, регионално и глобално равнище. Не случайно лобирането в Европейския съюз се разглежда в рамките на „European Public Affairs Management" (Вж. Шенделен, Р. Макиавели в Брюксел, 2002). А **психологията** (в частност политическата психология) обяснява най-общо личностните аспекти на поведение на лобистите и способността им да убеждават. **Икономическата наука** (икономиксът и в частност политическата икономия) изяснява социално-икономическите детерминанти на лобистките дейности в условията на капитализъм.

Появилите се напоследък **нови дисциплини** като: политически маркетинг, политически комуникации, връзки с обществеността, политическа етика и др. също предлагат адекватни изследователски инструменти за обяснение и анализ на лобистките дейности.

Лобирането има интердисциплинарна същност, но то е преди

всичко политически феномен – насочено е към прилагане на ефикасни инструменти и процедури с цел влияние върху вземане/невземане на едни или други решения. Като инструментална и прагматична дейност в същността, в сърцевината на лобирането най-дълбоко прониква **приложната политология** (Applied Politics). Тя представлява съвкупност от теоретични методи, методологически принципи, подходи и технологии за практическо приложение на политологични знания с цел постигане на конкретен политически ефект в зависимост от целите и потребностите на поръчителя – държавни и недържавни институции. При лобирането говорим за клиенти на лобистки услуги. Тези услуги са строго професионални, високоплатени и се предлагат от политически анализатори, политически и медийни консултанти, посредници, съветници и пр. – ако обобщим, политически консултанти и професионални лобисти. Те се наемат индивидуално или като персонал, работещ с изследователски институти (think-thanks), консултантски фирми, рекламни и PR-агенции и др.

Приложната политология борави с операционални дефиниции за власт и политика. Погледната по този начин, властта (влияние) има три „лица": а) вземане на решения (decision making); б) определяне на дневен ред (agenda setting); в) формиране на обществено мнение (public opinion forming). А работните дефиниции (подходи за разбиране) на политиката са: а) изкуство на управление (art of government) – с акцент върху държавата; б) публична дейност (public affairs) – с акцент върху гражданското общество; в) дейност за постигане на компромис, консенсус, регулиране на конфликти; г) процес на разпределение на ценности и ресурси – власт, пари, статуси; д) разграничаване на политиката като politics (партии, идеологии, институции, избори...) от policy – план за действие, конкретни политики, политически проекти. Всички тези приложни знания имат общо с лобирането. Без детайлно познаване на политическия процес (неговата кухня) с всички негови фази, институции, участници и правила дадена лобистка дейност не би се увенчала с успех. Съвременното лобиране все повече се професионализира.

Приложната политология дава отговор на въпроси от типа: Как

да се формулират и подреждат във времето цели и приоритети съобразно наличните ресурси? Как да се кооперират усилия с други за постигане на успех? Как да се организират застъпнически кампании? Как да се решават конфликти, да се създават коалиции и неформални социални мрежи и пр.? Как да се опише, класифицира, анализира и обясни дадено събитие? Как да се проучат и оценят конфликтуващи интереси и гледни точки на различни индивиди и групи, да се намери баланс между тях и пр.? Приложната политология отчита спецификата на различни политически явления, събития, дейности на локално, национално, регионално и глобално равнище. Понятието за приложна политика е релевантно на понятието „политически технологии".

2. Специфика на съвременното лобиране

Първо. Спецификата на лобизма днес трябва да търсим в новия етап на развитие на капитализма в условията на глобализация. Става дума за един хиперкапитализъм, който се разгръща в „епохата на достъпа", според Джереми Рифкин. В новите постмодерни условия, в постиндустриалното или информационно общество лобистките дейности стават все по-разнообразни, интензивни и ефективни. В епохата на достъпа лобирането е най-вече технология за достъп до властта. Става дума най-вече за достъп до определена информация, достъп до различни информационни мрежи. Или, **съвременният лобизъм е информационен лобизъм**.

В днешния свят пазарите отстъпват място на мрежите, продавачите и купувачите са заменени от доставчици и клиенти и практически всичко е предмет на достъп. Лобистите са едни от тези доставчици на консултантски, посреднически услуги. В основата на епохата на достъпа стои преходът от пазари към мрежи, преход от притежание към достъп. Това е време на възход на интелектуалната собственост. Лобистите разполагат с интелектуален капитал, който е високоплатен, защото е тясно специализиран в различни области.

Спецификата на съвременното лобиране се изразява в осъществявания обмен между доставчици и клиенти на определена информация

и експертни знания. Лобистките дейности, насочени към търсене и намиране на достъп до различни структури на властта (респ. до избрани политици или назначени чиновници), се разполагат изключително в кибер-пространството, в т.нар. „виртуална реалност". Разбира се, важно е и географското пространство – напр. нуждата от откриване на представителни офиси в Брюксел. Но това, което действително се търси и продава в новата мрежова икономика, са идеите и образите. Затова и съвременните лобистки дейности изискват платени професионални услуги, осигуряваща достъп до тези, които вземат решения, услуги на консултанти, посредници, PR-специалисти, журналисти и пр.

Второ. Ако трябва да уточним къде най-вече (или предимно) се насочват лобистките усилия, влияния, то отговорът е – не просто към всички институции на властта, а към институциите на оперативната изпълнителна власт. Макар лобизмът да е възникнал на времето като „коридорно влияние" върху решенията на парламента, днес **лобирането се разпростира основно в сферата на изпълнителната власт**. Юристите говорят за оформила се тенденция към „рационализиран парламентаризъм", която дава приоритет на демократичното управление пред демократичното законодателство. Нещо повече, налице е „експанзия" на административните агенции в управлението, извършва се своеобразен преход към административна държава. Оттам, съвсем разбираем е лобисткият натиск най-вече към Агенцията за приватизация, Агенцията за обществени поръчки и пр., а не толкова спрямо депутати и министри. Приоритетът на административното спрямо политическото начало се наблюдава не само по отношение на лобизма вътре в рамките на държавата. При вземане на решения от евроинституциите в Брюксел и Страсбург също е налице конкуренция на административното и политическото начало, като първото за момента има надмощие. Да се надяваме, че с влизането в сила на Договора от Лисабон (01.12.2009) и старта на институционалната реформа в Европейския съюз политическият подход ще бъде изведен на преден план пред административния.

Трето: Съвременният лобизъм в условията на глобализация все

повече се разгръща **извън рамките на националната държава** – в наднационален план – регионален и глобален. Набира скорост лобирането в Европейския съюз, както и лобирането от името на една държава пред друга държава или група от държави по конкретен проблем.

Четвърто. Съществуват **множество митове**, свързани с негативния имидж на лобизма и лобистите, които пречат за възприемането на лобизма като неразделна част от демократичната политическа система (Daniel Guegueu). Тези митове трябва да се „развенчават", макар да имат свои сериозни основания. За това са нужни съответни усилия – както от страна на властите, така и от страна на организираното гражданско общество.

Ще се опитам да размишлявам върху някои от тези митове.

Първи мит: **Политическите институции** (парламентът, правителството и пр.) **са изцяло доминирани от лобисти**. Законите и другите административни актове не защитават общия интерес, а удовлетворяват конкретни, тясногрупови частни икономически интереси. Това е просто, но в основната си част невярно твърдение, защото ако допуснем че е така, то значи да признаем, че икономиката засенчва по значение политиката, че политиката е второстепенна, ненужна, излишна. А това съвсем не е така. Ако се позовем на практиката на европейските институции, то, за да бъде Европейският съюз конкурентен икономически играч на глобалния пазар, той следва да се интегрира политически, реализирайки съответни политически цели (примерно – осигуряване на качество на живот, равнище на заетост на своите граждани, стимулиране на информационно общество, икономика на знанието и пр.). За европейските институции тези цели са много по-важни днес след подписване на Лисабонския договор от натиска на големи частни (в т.ч. мултинационални) компании или могъщи групи със специални интереси.

Вторият мит гласи: **„Парите са ключът към успешно лобиране!"** Разбира се, което и да е лобистко усилие има своята цена – транспортни разходи, разходи за персонал, за експерти в различни сфери – финансови, юридически консултации, PR-специалисти и пр.

Но не всеки разход на пари води до желания ефект. Например, ако се финансират неправомерно политици и политически партии, ако се процедира чрез „покупка на депутати", директно „купуване на управленски решения" – избухването на публични скандали би довело до истинска катастрофа за този, който плаща. Практиката, особено на равнище ЕС, показва, че успехът на една лобистка кампания не зависи пряко от направените разходи за нея. Някои солидно финансирани кампании завършват с истинско фиаско (много са примерите за големи корупционни скандали). Обратно, някои малки неправителствени организации с ограничен бюджет постигат значими успехи – напр. Еврогрупа за защита на животните, Европейско женско лоби и др., успявайки сериозно да повлияят върху европейския законодателен процес в защита на своите каузи.

Третият мит се отнася до превърналите се в индустрия **„измислени", фалшиви, квази-неправителствени организации**. Такива безспорно има, но да се обобщава, че в основната си част неправителствените организации не защитават конкретни граждански интереси (на еколози, потребители, правозащитници и пр.), а са създадени, за да носят доходи на своите учредители – това е до голяма степен едно клише. Вярно е, че за да кандидатства дадена гражданска организация за финансиране по определена програма (от европейски или друг донор), тя трябва да разработи съответен проект. А разработването на проекти за кандидатстване изисква специални умения, правилата за това, както и за самото кандидатстване са твърде сложни – с други думи нужни са специалисти, които срещу заплащане да разработят проекта, както и лобисти, които да го „прокарат", „лансират" пред донорската институция, която да го одобри. Възможно е тесен кръг лица да са облагодетелствани от подобна „индустрия", възможно е „истинските" неправителствени организации да преживяват трудно, борейки се за своето оцеляване. Но не бива да забравяме, че когато става дума за социалнозначима цел или ценност, нейният престиж е важен ресурс за успеха на дадена лобистка кампания, за организиране на много хора в нейна защита. Свидетели сме на постоянно възникващи граждански протести както в национален, така и в глобален мащаб – това са

т.нар. „нови социални движения", които набират скорост. А що се отнася до лобирането в ЕС, пред Комисията в частност, то там се предоставя привилегирован достъп на организирани интереси на социално-ощетени групи граждани (напр. на хората с увреждания), в което се изразява и европейският социален модел. Концепцията за организираното европейско гражданско общество, която се реализира чрез Европейския икономически и социален съвет, структурира и осмисля диалога между политическите институции, представителите на труда и капитала (синдикати и работодатели), както и организациите от т.нар. „трети сектор".

И последния, *четвърти мит*, по-скоро стереотип е, че **лобирането за частни интереси накърнява общото благо.** Твърде разпространено е мнението, че лобирането на граждански организации е в синхрон с общото благо, а лобирането за частни интереси го накърнява. Но що е „общо благо"? Това е в някаква степен една абстракция и за да я конкретизираме, трябва да кажем в какво се изразява общият интерес (интересите на всички). А той пряко се извежда от конкретния историко-политически контекст и не е формулиран веднъж завинаги, а постоянно се променя, формира в процеса на публична дискусия. Различните социални групи имат различни гледни точки, формулират свои версии за общия интерес. Вярно е, че могъщите бизнес лобита ефективно защитават своите частни интереси чрез лобиране. Но нима дейностите по развитие на търговията и икономическият растеж не спомагат за развитие на икономиката и заетостта? Нима тези подобни дейности нямат общо със защита на общото благо? Бизнес лобитата имат законното право да защитят своите интереси в един демократичен политически процес. А освен това не са редки случаите, когато само на пръв поглед неправителствени организации защитават социетални, граждански интереси. В действителност някои от тях също могат да защитават ограничени, частни интереси. Например антиядрени граждански движения срещу атомните централи може да са провокирани от лобита, свързани с производството на електрическа енергия от други алтернативни източници – вода, слънце, вятър. Добре е

да имаме предвид, че нещата понякога са по-сложни, отколкото изглеждат първоначално.

За развенчаването на всички тези и други митове просто трябва да размишляваме сериозно, в детайли и нюанси, като изхождаме от тезата, че *лобистката дейност* е една необходима процедурно-прагматична дейност в демократични условия само когато е *легална* (регулирана от закони и норми), *легитимна* (съобразена с етични кодекси) и *публична* (прозрачна, открита) за гражданите.

3. Лобистки техники

Основните лобистки техники се систематизират чрез представянето на лобирането като процес, който съдържа няколко етапа.

Първият етап обхваща **събиране на необходимата информация по проблема**, предмет на лобистка дейност, с два подетапа: а) идентифициране на компетентните по въпроса държавни служители (депутати, експерти, министри, чиновници) като източници на информация; б) събиране на обективна, пълна, точна и своевременна информация по проблема (обща, текуща, оперативна, конкретна, оценъчна, открита, полузакрита, секретна и пр.).

Вторият етап визира **изготвяне на лобистка стратегия и избор на лобистки тактики** за действие, съобразно условията, проблема и лицето/лицата, които ще бъдат обекти на лобиране. Лобистката стратегия, съдържа краткосрочни, дългосрочни, крайни и междинни цели. Най-печеливша е стратегията, при която целите на лобиращата група са в синхрон с националния (общоевропейския) интерес. Изборът на конкретни тактики зависи от отговорите на въпроси като: къде да се лобира (институция), кога, пред кого (държавен служител) и как. Начините на лобиране зависят от наличните ресурси (организационни, финансови и информационни ресурси) и конкретния политически контекст.

Третият етап е свързан с **убеждаване на лобираните лица** за действие в подкрепа на каузата на заинтересованата група. Съществуват разнообразни техники за мотивация и убеждаваща комуникация. Нужно е разграничаване на легални и нелегални техники. Неправомерните техники включват обещание или предоставяне на

подкуп, заплахи, шантажи, възползване от идеологически, религиозни пристрастия и други характерологични особености на длъжностното лице. Особено ефективни техники за мотивация на длъжностни лица са свързани с предоставяне на необходимата за тях информация, респ. аргументи за вземане на конкретно решение. Нужно е успоредно с мотивирането на възможните съюзници да се извършва и неутрализиране на опонентите.

Четвъртият етап обозначава **подготовката, организацията и провеждането на лобистка кампания**. Кампанията включва разнообразни дейности, които трябва внимателно да се разположат във времето (изготвяне на хронограма и часови график); постоянен мониторинг на парламентарната и правителствена дейност; убеждаваща комуникация с лобираните лица чрез различни комуникационни техники: лични срещи, официални писма, телефонни разговори, факсове, електронна комуникация и пр., както и медийна кампания за формиране на позитивно обществено мнение по проблема.

Петият заключителен етап представлява **упражняване на лобистки натиск** с цел реализация на поетите ангажименти от лобираните лица и постигане (пълно или частично) на набелязаните цели. Той може да включва медиен натиск и други форми на гражданска подкрепа.

Възможен е и *шести етап* на лобиране, който да включва **равносметка** (рекапитулация) от извършените лобистки дейности.

Процесът на лобиране само аналитично включва последователна реализация на изброените етапи, но различни дейности в рамките на отделните етапи могат да се извършват и в друг порядък, в друга последователност, дори понякога е възможно и тяхно успоредно протичане.

Когато говорим за успешни лобистки техники, добре е да погледнем „отвътре", така да се каже „от кухнята", процеса на лобиране. А този зрителен ъгъл е свързан с отговора на твърде важния въпрос – *точно кога във времето (в кой момент) да се упражни лобисткият натиск.* Всеки конкретен случай е специфичен, но има една, така да се каже, универсална европейска практика. Като най-подходящо за

лобиране се определя времето, когато се зараждат първоначалните идеи за даден законопроект или проект на друг административен акт (Вж. Robert Hull).

Точно определени хора, длъжностни лица, са отговорни да инициират началото на процеса по изработването на проектодокумент, който впоследствие да се консултира с други длъжностни лица, политически партии и пр. и накрая с представители на конкретния орган за вземане на решение. Твърди се, че финалният вариант на проектозакона обикновено съдържа 80% от съдържанието на първоначалния текст в черновата). В самото начало конкретният служител (той или тя) се чувства доста „самотен" пред белия лист хартия, когато трябва да „нахвърли" първичния текст на предложението. Лобирането точно в този етап от подготовката на бъдещото решение дава най-благоприятната възможност на лобиращата организация да формира общата логика, очертаваща „философията на проблема", която в края на краищата да формира политика по конкретния проблем. Този, който пише „черновите" на решенията, обикновено се нуждае от идеи и информация и лобистът, който е предварително запознат с тази потребност (респ. и лично познат със служителя), е готов услужливо да му предостави необходимата информация. Разбира се, лобистът трябва да е заслужил доверието на служебното лице, което да се възползва от „услугите" му, изразяващи се в предоставяне на определена информация.

Предоставянето на информация на този начален стадий е един от най-ефикасните начини за лобиране в интерес на заинтересована организация. По-нататък във времето са възможни промени в текста при консултации с други институции и длъжностни лица, но известно е, че макар възможност за промяна на текста да има, то технологично корекции могат да се правят само в празните полета около текста. Смята се, че тези промени (в полетата) засягат не повече от 20% от цялото съдържание на предложението, така че то в основната си част остава непроменено.

Или с други думи – **лобирането е най-ефективно на „входа" на политико-административния процес**, когато се подготвят първоначалните варианти за решения. Тази постановка не бива да

се абсолютизира и да се прилага винаги – по всеки повод и за всеки конкретен случай.

Можем да обобщим някои **по-важни лобистки техники** и практики:

- Наемане на професионалисти за извършване на лобистки услуги срещу заплащане (Юристи, икономисти, консултанти, PR-специалисти и др.);
- Предоставяне на информация (статистическа, финансова и пр.) на държавни органи по предстоящи за решаване въпроси;
- Ангажиране на експерти за участие в работата на парламентарни комисии или в министерствата при изготвянето на законопроекти;
- Лобистко влияние при формиране на политически дневен ред (седмична, месечна програма на парламента, правителството и др.);
- Изказвания на депутати в рамките на парламентарния контрол – питания, актуални въпроси и др. в интерес на заинтересованата организация;
- Организиране на медийни (рекламни и пропагандни) кампании по даден проблем, формиращи и насочващи общественото внимание в определена посока в продължение на дни, седмици, дори месеци; ангажиране на журналисти с изготвяне на съответни материали: интервюта, репортажи, статии в печатните и електронни медии с цел изработване и поддържане на позитивен имидж на дадена персона, лоби-група или нейната кауза;
- Стимулиране, окуражаване и организиране на масови прояви: демонстрации, граждански протести, митинги, стачки, подписки, петиции по конкретен проблем и пр., способстващи за реализацията на определена цел;
- Упражняване на лобистко влияние върху партиите главно чрез финансиране на избирателни кампании – финансова подкрепа, а не политическа корупция! Установяване на лобистки контакти с представители на управляващи и опозиционни партии;
- Организиране на кръгли маси, конференции (ангажиране на научни работници, експерти, журналисти и пр. с определена тема), подготовка и разпространение на резултати от научни (най-вече

социологически) изследвания по конкретен проблем, с което се формира обществено мнение в желаната от заинтересованата група насока;

- Организиране на „натиск от място" чрез изпращане на масови потоци от писма, обръщения до конкретни депутати, министри и пр.;
- Директно лобиране чрез лични срещи и контакти с политици и държавни служители;
- Организиране на празнични събития (панаири, конкурси, коктейли, балове и пр.), изплащане на хонорари за книга, за произнасяне на слово при официален или тържествен случай, за произнасяне на лекция, правене на символични подаръци на високопоставени длъжностни лица от страна на заинтересованата организация и др.;
- Номиниране и подкрепа на кандидати за депутати, кметове, общински съветници в национални и местни избори (не важи за всички организации!);
- Използване потенциала на системата за социално партньорство за определени лобистки влияния.

Изброяването на лобистки техники и практики може да продължи. Важното е, че ефективното лобиране изисква съчетаването на различните техники за въздействие и натиск.

Ще завърша с един разгърнат отговор на въпроса **кои са успешните лобисти.** Това са тези, които:

- имат развита и ясно дефинирана стратегия;
- добре са проучили достъпа до служителите, изготвящи първоначалния вариант на решенията;
- предварително и солидно са се подготвили за срещите си с официални лица;
- могат да представят проблема – предмет на лобиране – кратко и ясно, осъзнавайки че тяхната позиция по него е само една част от аргументацията и че поставеният от тях въпрос има и други измерения;
- имат готовност да представят позицията с исканията си в писмен вид след срещата с длъжностното лице;

- разполагат с авторитет на вече утвърден и полезен източник на информация;
- осъзнават позицията си както на получател, така и на доставчик на информация за институциите;
- умеят да преценят границите, в които процесът на лобиране може да се разпростре – границите на възможните постижения.

В заключение отново ще повторим, че лобирането е необходима процедурно-прагматична дейност в демократични условия, когато е:

- легална – регулирана от закони и норми,
- легитимна – съобразена с етични кодекси,
- публична – прозрачна, открита за гражданите.

ВЪПРОСИ ЗА ДИСКУСИЯ:

- *Кои са ключовите думи за дефиниране на лобирането?*
- *Кое е специфичното за съвременното лобиране?*
- *В какво се изразява интердисциплинарната същност на лобизма? Кои са социалните науки (или хибридни дисциплини), които проникват в същността на лобирането?*
- *Как приложната политология изследва лобирането?*
- *Защо лобистките дейности трябва да са легални, легитимни и публични?*

Шеста лекция:
РЕГУЛИРАНЕ НА ЛОБИСТКИТЕ ДЕЙНОСТИ

За да изясним и разберем същността на лобирането, освен предложените в предходните лекции отговори на въпросите: Кой?, Спрямо кого? Защо? и Как се лобира?, трябва да отговорим и на въпроса Как трябва да се лобира? Това е прескриптивният (предписващ), нормативен изследователски подход към лобизма.

Лобизмът е легална, легитимна и публична дейност в демократични условия и като такава е невъзможен без съответни правила. Тези правила са отразени в законите и нормите, в социалните културни нагласи, политически традиции и ценности, регулиращи отношенията между гражданите и държавата. Юридическото регулиране става чрез задължителни правни норми (закони), а етическото регулиране на лобизма – чрез препоръчителни морални стандарти (етични кодекси). Противоречивата природа на лобизма извежда на преден план необходимостта от юридическа и етическа регулация на лобистките дейности, от очертаване на неговата „тъмна" и „светла" страна.

1. „Тъмната страна" на лобизма

Политическата теория и в частност теорията за демократичната политика третира лобизма като демократична практика. Според авторитетния изследовател на западните полиархии Робърт Дал съвършена демокрация не съществува, а има само непрекъснат процес на демократизация и доближаване до идеални стандарти и критерии, които институциите на държавата и гражданското общество, политици, държавници и отделни граждани непрекъснато се стремят да постигнат. За изследователите на лобизма е ясно, че реалните лобистки практики понякога рязко се отклоняват от теорията. „Тъмната страна" на лобизма се отнася именно до незаконните, полузаконни, неетични и сенчести, полусенчести лобистки практики. Погледнато от тази перспектива, лобирането може да

се разположи между идеалистичното (демократично) начало и циничното (прагматично, пазарно, инструментално) начало. Затова лобизмът има, образно казано, „светла" и „тъмна" страна. Прагматичният, чисто инструментален образ на лобизма (гарантиращ постигане на лобистката цел независимо от средствата) привлича хората, които се занимават с лобиране, заради извличаните практически ползи. Често на преден план излиза въпросът „Как да успеем в лобирането?", а на заден план остава въпросът „Как да лобираме в рамките на закона и етиката?".

Светлата и тъмна страна на лобирането понякога се разграничават трудно, преплетени са помежду си, но ние ще направим опит за това, разсъждавайки по следните въпроси, превъплъщавайки се в ролята на практикуващи лобисти:

- **Как боравим с фактите, как манипулираме с истината?**

Има два начина за това. Първият – можем да събираме достоверна информация, да извършваме мониторинг на законодателната и правителствена дейност, да набавяме необходимата информация от медии, статистически и др. източници, за да реализираме дадена лобистка цел, но можем също така (вторият начин) умишлено да се опитваме да скрием определена информация или да разпространим лъжлива информация, да смесим истини, полуистини, дори откровени лъжи за постигането на дадена цел.

- **Как да защитим съответни групови интереси? С какви средства?**

Можем да неутрализираме конкуренти и опоненти чрез привеждане на допълнителна аргументация, но можем също така да предприемем враждебни действия, нанасящи вреди на опонента. С други думи, можем да изберем различни средства при лобирането – легални, нелегални, публични, сенчести, полусенчести и пр.

- **Как искаме да изглеждаме като лобисти в очите на другите?**

Каква самореклама си правим и какъв образ искаме да изградим за себе си? Отново имаме възможности за избор. Можем да разчитаме на своите способности, ерудиция и компетентност за привличане вниманието на влиятелни ключови фигури, уповавайки се на личния си авторитет и достойнство, съумявайки да се озовем на точното място и в точното време, подготвени за съответно лобиране. Но можем да изберем да приложим технически умения за злепоставяне

на конкуренти и опоненти, можем дори да злоупотребим с личните пристрастия на длъжностни лица, на които искаме да повлияем. Отново изборът е наш.

- **Как да използваме дадена информация и знания?**

Компетентно и добросъвестно или спекулативно? Можем да предлагаме съответна експертиза на длъжностните лица във вид на „помощ" за изготвяне на проекти за решения, знаейки, че институциите и длъжностните лица се нуждаят от такава специализирана информация – особено от средите на бизнеса. Но можем и да спекулираме с потребността на институциите от съответна експертиза, като ги подведем и дори откровено заблудим с невярна информация.

- **Как да създадем мрежи от съюзници и партньори?**

Всяка влиятелна група за натиск се нуждае от мрежа от доброжелатели и приятели, за да упражни успешно лобиране. Важен е съставът на тези мрежи, а той се състои от длъжностни лица, авторитетни публични личности, бизнес асоциации и граждански организации със сходни интереси и пр. При създаването на мрежи е важно не само включването, но и изключването, а мотивите и подходите за включване и изключване също варират между законни, незаконни, морални и не толкова морални.

- **Как да маневрираме политически?**

Умението за политическо лавиране и маневриране в зависимост от обстоятелствата е от изключителна важност за успеха на лобирането. Още Макиавели блестящо е разграничил качествата на лъва и лисицата в умението да се прави избор на средства за постигане на определени политически цели. Маневрира се чрез сила или чрез хитрост, с инструменти за предизвикване на конфликт или за постигане на консенсус. В процеса на лобиране способността за балансирано използване (възползване) на властови ресурси, взаимоотношения, права и задължения може да се обвързва с отчитане на общия интерес или с неговото незачитане, дори накърняване.

Разсъжденията по тези няколко въпроса са показателни за разнообразието от лобистки техники и трудностите при разграничаване на добри и лоши практики. Позоваването на закона дори не е достатъчно, защото има практики, които са формално законни, но успоредно с това – дълбоко неморални. Употребата и злоупотребата

с различни подходи вървят ръка за ръка. С думите лобита и лобиране се злоупотребява, впрочем, така както и с думата политика. Както занимаването с политика се възприема в масовото съзнание като „мръсна работа", а не като дейност за реализация на общото благо и уреждане на съвместния живот на хората, така и с лобистката лексика може да се злоупотребява. Употребата и злоупотребата с понятия вървят успоредно. Лобирането се употребява както в позитивно-функционален смисъл – като опити за легитимно влияние при вземането на управленски решения, така и в негативен смисъл – когато едни лобита печелят за сметка на други, дори нещо повече – когато с действията си ощетяват всички (масата от граждани), т.е. става дума за олигархия.

Макиавелизмът като метод, подход на политически реализъм и прагматизъм може да се окачестви като „свободна от ценности политология" и има много общо с лобистката проблематика. Според един така разбран макиавелистки подход политиката се намира извън морала и е по-висша от него. Ние не възприемаме подобен подход и **за нас е важна не само ефективността, но и моралната оправданост на лобистките дейности!**

Когато говорим за взаимоотношенията между двете автономни сфери на социална дейност – морал и политика, ние споделяме схващането, че политиката е сфера, разпростираща се извън морала, но едновременно с това има своите проявления и вътре в него. Има общо пространство на припокриване между морал и политика, което се обозначава с термини като политически морал, политическа етика (етики). Особено що се отнася до съвременната демократична политика – тя има своите морални измерения главно по отношение на защита на общия интерес, интересите на всички в общността. Отношенията между морала и политиката винаги са били особено комплицирани, защото политиката е сфера на конфликти между групи, организации, отделни индивиди, а регулирането на тези конфликти и сблъсъци е съпроводено с множество морални дилеми при избора на варианти на политическо поведение.

Според **Хана Аренд** съмнителната репутация на лобистите е заслужена, така както е напълно заслужена и съмнителната репутация на политиците в САЩ. Успоредно с това е факт, че групите за натиск („особените", „специалните интереси") имат

демократичното право да влияят в своя полза върху властите във Вашингтон, а достатъчно силното влияние, което оказват върху тях, дава основание да бъдат наричани „помощно правителство". Всъщност броят на регистрираните лобисти далеч надхвърля броя на конгресмените и това не е маловажно, защото оказването на такава „помощ" не е предвидено в конституцията и не се извежда от свободата на сдружаване като форма на политическо действие (Х. Аренд. Насилие и политика, 2007).

Изискването за демократична публичност на действията на политиците има силно морално звучене, защото тези лица се явяват представители на народа, на суверена – действат или би трябвало да действат в името на суверена. Принципът за политическо представителство в рамките на държавата се реализира основно чрез политическите партии, които печелят властта на избори и сформират правителства, отговарящи за държавното управление по време на своя мандат. Демократичната смяна на правителства гарантира и периодична смяна на различни политики в интерес на определени социалногрупови интереси, изразявани от различни партии по време на избори. Но освен партиите, които чрез избори лансират своите идеологически програми и приоритети, организирани групи по интереси също търсят и намират политическо представителство на тясногруповите си интереси в периода между изборите – чрез лобиране. В условията на днешната криза на партийно-идеологическо представителство (заличаващи се разлики между лявото и дясното в политическия спектър), различни лобита (особено влиятелни групи за натиск) предлагат свои версии, интерпретации, гледни точки относно съдържанието на обществения, национален интерес в конкретен период от време и тези техни версии се отразяват в съответни законодателни и правителствени решения (политики).

Наличието на множество групи по интереси в едно сложно фрагментирано общество предполага постигането и спазването на един фундаментален демократичен консенсус по основни, съдбоносни за съществуването на дадена политическа общност (национална държава) ценности – върховенство на закона (правова държава), гарантиране на основни права и свободи на гражданите (политически, социално-икономически, културни), икономически просперитет на

държавата, в частност подобряване благосъстоянието на нейните граждани и др. Затова, както партиите (на власт или в опозиция), така и *лобитата* трябва да действат в рамките на закона, да са *легални*, да са *публични* – подотчетни и контролирани от обществеността мнение, и *легитимни* – съобразени с определени етични правила, морално оправдани, намиращи се в синхрон с обществения интерес. Така стигаме до необходимостта от правно и етическо регулиране на лобистките дейности. Тези два типа регулации (чрез задължителни и препоръчителни норми) ще разгледаме комбинирано, тъй като в различните демократични държави регулацията се извършва чрез закони, публични регистри, етични кодекси, зелени книги и пр.

2. Юридическо и етическо регулиране на лобистките дейности

Лобирането (или по-точно това, което се счита за лобистка дейност в съответната държава) се регулира юридически по няколко начина: а) чрез специално законодателство, какъвто е случаят със САЩ; б) чрез различни правилници, кодекси на поведение и публични регистри (както е в отделни европейски страни); в) чрез отделни норми от други закони, имащи отношение към лобирането, а именно: законите за администрацията, за държавния служител, за достъп до обществена информация, за обществените поръчки, закони за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни длъжности, и други подобни.

Нормативната регулация на лобирането е необходима, за да може да фиксира и санкционира действия на групи и лица, накърняващи обществения интерес, извършващи престъпления по смисъла на закона (корупция, подкуп и пр.). Именно конкретните правни норми са тези, които разграничават правомерни лобистки действия от неправомерни престъпни деяния. Лобизмът като демократична практика е невъзможен без съответни правила (норми), залегнали в законите на дадена страна.

Известно е, че най-ясно дефиниран и юридически регламентиран е лобизмът в САЩ, където през 1995 е приет нов Закон за огласяване на информация за лобирането (приет от Сената и Камарата на представителите в 104 Конгрес на САЩ). Законът влиза в сила от 01.01.1996 г. В него са дефинирани основни понятия във връзка с

лобистката дейност, условията за регистрация и отчетност на лобистите, действията по прилагането на закона, в това число наказателни мерки в случай на нарушаването му и пр. В Канада също има специален закон за регулация на лобирането.

В отделните страни-членки на Европейския съюз няма специализирано законодателство за лобистката дейност, но голяма част от тази дейност се регламентира чрез отдели норми в други закони (закони за администрацията, за държавните поръчки, публични регистри и пр.). Любопитно е да се знае, че във Франция лобистката дейност фактически се третира като незаконна, а в Индия е приравнена с корупция. На равнище Европейски съюз обаче лобизмът се е превърнал в неотделима част от европейския политически процес. Лобирането в Брюксел ще разгледаме в отделна лекция.

Без законово регулиране на лобистки дейности вместо за лобизъм, трябва да говорим за използване на лични и приятелски връзки, за „пазар, покупка на политици и държавни служители", подкупи, рекет и др. Подобна ситуация отблъсква обществото и компрометира лобистката дейност. Често сме свидетели на правно нерегламентирани дейности, скрити под „демократичната маска" на лобизма, които са съпроводени с грозни публични скандали, а общественото мнение вижда все по-отчетливо в подобен „лобизъм" чиста проба корупция и проява на социална несправедливост. В този смисъл именно законите в една демократична държава предлагат ясно разграничение между лобизъм и други незаконни практики, квалифицирани като престъпление.

В различните европейски страни се използват различни термини за обозначаване на лобирането, но независимо от това, как се наричат едни или други дейности във връзка с лобизма, те подлежат в една или друга степен на съответна правна регулация.

В **Австрия** няма установени правила и процедури за регулиране на дейността на лобитата и групите по интереси в двете камари на парламента. Няма официален регистър на групите по интереси. Въпреки това влиянието на някои групи по интереси, особено интересите на организирания бизнес, се осъществява в рамките на т.нар. „система за социално партньорство", в тристранния диалог между правителство, работодатели и синдикати. Социалните партньори участват по установени процедури в подготовката на законопро-

ектите. Особено важни са консултациите с индустриалните и търговски камари като най-големите организации на работодателите. Правилниците за дейност на двете камари на парламента предвиждат възможност в специализираните парламентарни комисии да се призовават експерти, представляващи различни групи по интереси, които да представят позиция по обсъждан законопроект.

В **Белгия** липсват правила за регулиране на тази материя в двете камари на законодателния орган (Камарата на представителите и Сената). Водели са се оживени дебати по повод лобирането и за създаване на „Комисия за обновяване на политиката", но те не са довели до конкретен законодателен резултат.

В **Дания** лобирането за определени интереси в парламента става чрез изпращане на делегации или петиции към постоянните парламентарни комисии. Имената на лобистите, които участват в делегациите, са оповестени в архивите на тези комисии, както и в специален парламентарен журнал (издание на парламента). Всички писмени материали (петиции), постъпили в комисиите или адресирани към отделни депутати, се съхраняват в архивите на парламента, като до тях е осигурен публичен достъп съобразно „Правила за достъп до писмените материали на парламентарните комисии и достъп до информация, съдържаща се в парламентарната база-данни".

Достъпът на делегациите до специализираните парламентарни комисии се регулира чрез следните правила: 1/ Тези, които са в състава на делегацията, трябва да обозначат своята принадлежност (обвързаност) с отделна личност, организация, асоциация и пр., кандидатстваща за достъп до дадена комисия (в качеството си на адвокат, член, нает срещу заплащане от своя клиент). Хора, които нямат доказана принадлежност, не се допускат за участие; 2/ Говорителят на делегацията, обикновено придружен от други членове на делегацията, е длъжен да изложи накратко позицията на делегацията пред Комисията; 3/ След това кратко изложение членовете на Комисията могат да поставят въпроси и да получават отговори от делегацията; 4/ Не се водят преговори, но позициите на делегацията се обсъждат от Комисията; 5/ На членовете на делегацията не е разрешено да поставят въпроси на Комисията; 6/ Изслушването на делегацията става за период от 10 до 15 минути; 7/ Участниците в

делегацията трябва да са запознати предварително с тези правила.

Писменият материал, съдържащ позицията на делегацията, трябва да бъде изпратен в канцеларията на комисията предварително в 60 копия, за да могат депутатите да се запознаят със съдържанието на исканията. Подробностите относно имената, принадлежността и пр. на членовете на делегацията трябва да бъдат предоставени навреме на съответната администрация. Промените в състава на делегацията също трябва да са известни на администрацията не по-късно от ден преди изслушването.

Във **Финландия** групите по интереси не се регистрират във Финландския парламент. Депутатите контактуват с външни лица (в това число лобисти) неформално. Няма изрични правила освен съблюдаването на общите строги мерки на поведение в сградата на парламента.

Парламентарните комисии, в рамките на своята рутинна работа по предварителната подготовка на законопроектите, изслушват поканени специалисти в съответствие със сферата на регулация. Представители на различни групи по интереси също се третират като такива специалисти и се канят, когато проектозаконът засяга техните интереси.

Във **Франция** лобирането се третира по специален начин в двете камари на законодателния орган, макар че самия термин лобизъм не се използва.

В Сената не съществува регистриран списък на групи за натиск с право на достъп. Но такъв достъп е възможен от страна на професионални групи и организации при специално установен ред. Искането им се депозира в Секретариата (общата канцелария), след което те получават право на достъп до сградата на Сената. Преимуществен достъп се осигурява на големите асоциации (камари) на работодателите, напр. Селскостопанска камара, организации в областта на електро- и газоснабдяването и др. Искането за достъп трябва да бъде адресирано също до Колегията на квесторите, които осъществяват реалния допуск до парламентарните кулоари. Интересен е фактът, че само около 20 пропуска се издават от квесторите ежегодно за достъп до Сената и около дузина от страна на Секретариата. Няма специален кодекс за поведение на допуснатите представителите на групите за интереси в сградата на Сената. На

тези от тях, които се държат неприлично (неадекватно, неподходящо), се отправя устна забележка или се обявяват за „персона нон грата" пред сенаторите.

В Национално събрание също няма кодекси на поведение за регулиране на лобистки дейности. Няма и регистриран списък на групи за натиск с право на достъп до сградата. Във Франция не се използва и терминът „група за натиск". Има само релевантна уговорка в тази посока, а именно, че тези, които имат право да влизат и да се движат в сградата, се определят със специално решение на Бюрото (администрацията) на Националното събрание, с което им се предоставят персонални карти за достъп от Председателя на Събранието или от Квесторите. Става дума за около 20 представители на няколко големи държавни фирми (Електрисите дьо Франс и др.), няколко индустриални камари и влиятелни професионални организации. Трябва да се има предвид, че тези представители с достъп до Събранието във Франция не се наричат лобисти и дейността им не се окачествява като лобиране.

Дори нещо повече. Член 79 от Правилника за дейност на Националната Асамблея забранява на депутатите да пледират, използвайки статуса си, за друга цел освен тази, да представляват своите избиратели. Ако това се случи (или докаже), на съответния депутат се налага дисциплинарно наказание без право на обжалване. На депутатите е забранено също да принадлежат към каквато и да било асоциация или група, която защитава частен, местен или професионален интерес, както и да поемат ангажименти към подобни групи в качеството си на депутати (освен ако тези ангажименти са поети като предизборни обещания).

В **Германия** материята във връзка с лобирането е регулирана по-прецизно. Съобразно Анекс 2 от Правилата за дейност на Германския Бундестаг, всяка година се публикува списък на групите, желаещи да изразят и защитят своите интереси пред Бундестага или Федералното Правителство. След изготвянето на този специален регистър представителите на съответните групи за натиск получават право на достъп до парламентарните комисии, за да бъдат изслушани по определени въпроси. За целта те трябва да предоставят следната информация: име, седалище на групата, състав на управителното тяло, сфера на интереси, брой на членската

маса, брой на назначените (на щат) представители, адрес на офиса на групата или асоциацията и мястото, което желае да посещава (Бундестага или Федералното правителство).

Трябва да се има предвид, че публичният списък (регистър) на групите няма особена законова тежест. Неговата цел е само да направи групите за натиск видими за обществото, медиите и политиците, да ги обозначи като част от работата на Бундестага и неговите комисии, правейки ги публично известни. Регистрацията в списъка не дава право на специално третиране на групата, нито им дава статут, който да предполага парламентарни консултации с тях. Бундестагът може едностранно да обяви, че правото за достъп на дадена група е невалидно, както също може да покани за присъствие на заседания на своите комисии асоциации или експерти, които не фигурират до момента в публичния регистър, ако сметне това за необходимо. В публикувания в Държавен вестник списък на групите за натиск през последните години броят им варира от 1500 до 2000.

В Бундесрата няма правила за регулиран достъп на групите по интереси.

В законодателството на **Гърция** материята, свързана с лобиране на различни групи по интереси, не е предмет на регулиране.

В **Ирландия** също няма правила за регулиране на дейността на групите за натиск. През 1999 и 2000 г. са правени опити за обсъждане на законопроект за регистрация на лобистите. Но законопроектът не се превръща в закон. Няма и правилници и регистри за регулиране на лобистката дейност.

В **Италия** няма специални правила за регулиране дейността на групите по интереси, както и правила за поведението на техните представители в Италианския парламент, въпреки че са правени усилия в тази посока. В периода от 1983 до 1992 г. в парламента са депозирани 4 законопроекта относно регулиране на професионалните дейности в публичната сфера (някои от тях са обсъждани в Комисията по заетостта и социалната сигурност), но до приемане на закон не се стига.

В Сената, на национално-представителните асоциации и организации обикновено се предлагат карти за достъп (пропуски) до сградата, но няма осигурени помещения за срещи с депутатите-членове на съответни парламентарни комисии. Тези пропуски служат само

за достъп до библиотеката и осигуряват възможност за фотокопия на парламентарните архиви.

Като цяло в Италия се чувства нуждата от регулация на лобисткатa дейност, макар че и там също не се борави с тази лексика. Има предложения да се създаде регистър на групите за натиск, за да се осигури прозрачност на тяхната дейност, но до момента това са само идеи. Последният законопроект в тази посока се разработва през 2001 г., но не се приема.

В **Люксембург** няма публичен регистър (списък) на групите за натиск, както и не съществуват облекчения за достъпа им до парламента. Но в Камарата на депутатите, в парламентарните комисии депутатите имат право да изслушват подобни групи – по тяхна инициатива или по инициатива на самите групи.

В **Холандия** също няма специална уредба за дейността на групите по интереси вътре в парламента. Но администрацията, отделът за Връзки с обществеността към Горната камара осигурява пропуски на групи, организации или лобисти само за деня (конкретната дата), в който се обсъжда въпрос, който ги интересува. В изключителни случаи тези пропуски могат да останат валидни максимум за 2 години.

В **Португалия** няма специални правила или регистрация на групите за натиск и техните дейности. Представителите на тези групи се подчиняват на общите правила за достъп до сградата на парламента. В **Испания** положението е същото.

В **Швеция** няма правила относно лобирането, но проблемът се дискутира доста усилено през последните години. Макар отделни законопроекти за регистрация на лобистите да са отхвърлени, лобизмът напоследък се счита за естествена част от политическият процес. Това е така, защото в шведското общество по традиция гражданските организации играят важна роля в политиката. На лобирането се гледа с подозрение, защото би накърнило традиционната прозрачност на обществените процеси. Показателни за тези опасения са обществените дебати по повод опасността от т.нар. „двойнствен мандат" на депутатите. Дискутира се въпросът – чии интереси представляват действително депутатите – националните интереси или интересите на определени групи за натиск? До момента обаче не се е стигнало до законопроект в тази посока.

В сравнение с разгледаните практики в европейските страни

на Континента, в **Англия** нормативната регулация на лобистката дейност е доста по-детайлна. В Обединеното кралство съществуват множество регулационни текстове (кодекси за поведение и др.), засягащи взаимодействието на членовете на парламента с външни за него интереси и персони. Повечето от нормативните текстове засягат финансовите интереси на депутатите и необходимостта от тяхното декларираме, различни медийни практики в областта на лобирането и всички тези норми се опират на богатата британската традиция.

Началото на регулацията на лобизма е поставено през 1994 г., когато премиерът Джон Мейджър създава Комисия относно стандартите в публичния живот (т.нар. Nolan Committee, по-късно оглавена от Сър Найджъл Уикс). Нейната цел е да следи доколко всички притежатели на публични офиси се съобразяват със стандартите на поведение в публичния живот. В нейните прерогативи е включено разглеждането на всички бизнес-споразумения (финансови, търговски и пр.), в които публичните личности са страна. По такъв начин Комисията е призвана да гарантира неподкупност в публичния живот.

В Камара на Лордовете през 1995 г. се създава Регистър на интересите на Лордовете (който е препоръчителен, но също така е „въпрос на чест") и в него лордовете се разделят на три категории в зависимост от своите декларирани интереси. Трите категории лордове са както следва: Първата е задължителна и включва списък на лордовете, даващи платени парламентарни консултации. Втората, също задължителна, съдържа списък на лордовете, които имат финансови интереси в лобиращи компании. Третата е изборна и разкрива други интереси (финансови или не), които лордовете избират по желание да регистрират. Регистърът се публикува ежегодно.

От лордовете се очаква да спазват едно основно правило – да говорят от свое име, а не от името на външни интереси. На тези, които дават платени консултации или имат финансови интереси в лобиращи пред Камарата фирми, им се забранява да участват в гласуването на съответния закон. Изготвянето на Регистъра на интересите се наблюдава от Подкомисия към Комисията за привилегиите при Камарата на Лордовете. Тази комисия може да проверява всяко твърдение, визиращо неспазване на съответните правила за поведение от страна на лордовете. През последните години бяха

публикувани няколко доклада на Комисията за стандартите на публичния живот, както и различни инструкции, засягащи поведението на лордовете. Постоянно се осъвременяват и правилата във връзка с отношенията между лордовете и „социалните партньори" – синдикати и работодатели.

Докладът на Комисията за стандартите в публичния живот от 1995 г. не изисква задължителен регистър на лобистите, но препоръчва Камарата на общините незабавно да забрани на своите членове да влизат в споразумения в качеството си на парламентаристи за извършване на услуги, които имат характера на лобизъм. Става дума за споразумения и действия в полза на организации, професионално обвързани с различни клиенти, както и на професионално ангажирани с поддържането на директни връзки с фирми или клонове на големи компании, нуждаещи се от специфични „парламентарни услуги".

Създадената Комисия във връзка със стандартите в публичния живот се затруднява да даде задоволителна дефиниция на термина „лобист" в стремежа си да го разграничи от други форми на странично занятие, професия. Поради това Комисията предпочита да си служи с израза „осигуряване на услуги в качеството им на членове на Парламента", забранявайки извършването на подобни услуги от депутатите, вместо да препоръчва по-висока степен на публичност, откритост на всички външни източници на възнаграждение за парламентаристите. Това решение се приема от Камарата на общините (1995) и намира място в приетия Правилник за поведение на депутатите („The Guide to the Rules Relating to the Conduct of Members"), приет през 1996 и осъвременен през 2002 г. В своята последна редакция Правилникът включва отделна глава „Лобиране срещу възнаграждение или по други съображения" („Lobbying for reward or consideration"). Там изрично се забранява лобизъм срещу заплащане или по други съображения от страна на отделните членове на Камарата на общините.

Съществува също „Регистър на журналистите и персонала, обслужващ депутатите", внесен още през 1985 г., който препятства проникването на професионални лобисти в Камарата на общините „под маската" на персонал, обслужващ депутатите.

Професионални лобисти нямат право на достъп до парламента и поради тази причина не съществува публичен списък или регис-

тър за такива персони. Очевидни са пропуските в нормативната регулация на лобизма, за което свидетелстват и острите критики на някои неправителствени организации (напр. Charter-88). Тяхната основна препоръка е, че е нужна система от писани правила, която да включва информация относно това, кой лобира?, от името на чии интереси?, в полза на кого?, по кое време? и др. подобни, като всяко нарушение на правилата да е придружено със санкции и глоби.

Макар да не са официално признати и допускани в парламента, професионалните лобисти са заинтересовани от публичност и легалност на своята дейност. Още през 1994 г. две различни асоциации на парламентарните лобисти представят свои етични кодекси за поведение като израз на стремежа им за саморегулация. Става дума за Асоциацията на професионалните политически консултанти и Институтът за публична комуникация, които са приели такива доброволни кодекси. Интересното в случая е, че те също избягват термина „професионален лобист", тъй като е натоварен с негативни конотации.

Във Великобритания, за разлика от другите континентални европейски държави, е налице достатъчно развит пазар на професионални лобистки услуги, които се предлагат от различни консултантски фирми, агенции за реклама и връзки с обществеността (т.нар. „public affair professionals"). Това са по същество професионални лобисти, но се наричат по друг начин („public affairs consultants", „public policy consultants"). Напоследък подобна практика стартира и в някои европейски страни.

В две от **новите страни-членки** на Европейския съюз – Литва и Полша – са приети специални закони за лобирането. За повече информация по въпроса вж. Conor McGrath (2008).

Освен легален лобизмът трябва да е и легитимен – морално оправдан в съзнанието на гражданите. В едно демократично гражданско общество винаги трябва зорко се следи кога едно формално законно лобиране се изражда в корупция, неравнопоставеност или други прояви на социална несправедливост – най-общо в действия за сметка на цялото общество. При подобни случаи държавата чрез своите закони санкционира нарушителите, упражняващи под маската на лобизъм едно или друго престъпление по смисъла на закона.

Регулацията, особено етичната, на лобистките дейности е

доста трудно начинание, защото някои лобистки дейности от морална гледна точка се третират като корупция, но от юридическа гледна точка са допустими! Ето два примера от САЩ: Ако дадена корпорация дава лично пари на конгресмен, за да прокара нужния за нея законопроект – това е подкуп. Но ако същата тази корпорация внесе средства в избирателен фонд, придружавайки това свое дарение с писмо към конгресмена, където дава своите предложения за конкретни политики – това е лобиране. И другият пример: Когато влиятелни богати частни лица се договарят с политици в частни разговори, на лични срещи за приемане на даден закон срещу солидна сума в подкрепа на предизборната кампания на даден политик – този вид директно лобиране не може да се докаже по никакъв начин. Фактически това е подкуп, но юридически това е влияние, защото даренията на средства за избори се гарантират от правото на политически предпочитания на всеки, вкл. и на богати бизнесмени. Правото на политически предпочитания е гарантирано от Първата поправка на Конституцията на САЩ.

Всяко лобиране е свързано с разработване на стратегически план, съдържащ конкретни лобистки тактики (средства, подходи) за постигане на успех и реализация на лобистката цел. Основният проблем в случая е за **съотношението между цел и средства**. Този въпрос често се обвързва с политическото наследство на великия флорентинец Николо Макиавели. От XV век до момента идеята на Макиавели, че политиката включва, даже изиска нарушаване на общочовешки морални принципи, за да се постигне политически успех, има множество привърженици. Макиавелизмът се представя като своеобразна доктрина на морална безпринципност в политическите действия, обясняваща разрива между политика и морал. Последователите на тази доктрина, така наречените „политически реалисти", оправдават употребата на сила, измама, откровени лъжи за постигане на определен политически успех, резултат. Или, казано с прости думи – в политиката постигането на целта оправдава използваните за това средства, независимо от това дали те съответстват на общоприетите морални норми. Оттам идва и крилатата фраза, че в политиката не се прави избор между добро и зло, а избор на по-малкото зло.

Демократичната политика, а не просто политиката, изисква

прилагане на морално допустими средства за лобиране, които се намират в синхрон с демократични принципи за публичност и отчетност, за политическо участие, съгласие и представителство. Използването на неморални средства за действие: сенчести, полусенчести практики, подкуп, манипулиране и измами могат да доведат до разяждаща институциите корупция и нанасяне на огромни щети на обществото като цяло. **Морално допустимите средства** за лобиране са описани в различните **етични кодекси**. Тези кодекси включват препоръчителни етични норми на поведение на различни специалисти, занимаващи се с лобиране (public affair professionals, public affairs practitioners). Такива са напр. етичните кодекси на журналисти, специалистите по връзки с обществеността, политически консултанти, професионалисти по формиране на обществено мнение.

Има обаче някои професионалисти за обработка, селекция и филтриране на новините, които не са подотчетни на публиката, а единствено на своите шефове – избраните политици и държавници. Това са т.нар. „spin doctors" (няма аналог на български език), чиято основна задача е да прикрият и замаскират източника на политически комуникации, да доставят на медиите позитивна за съответното управление и управляващи информация. Такива функции изпълняват прессекретари на правителството (ръководители на правителствени пресслужби), които контролират достъпа на журналисти до правителствените новини. За да получат актуална информация за дейността на правителството, някои журналисти са изправени пред опасността от загуба на журналистическата си автономия, попадайки в особени (пазарни) отношения на обмен на информация (реклама) с доставчиците на официални правителствени новини. За тези отговорни правителствени служители няма етични кодекси, но това, което вдъхва демократичен оптимизъм, е, че те изпълняват функциите по „обработка" на новините (news management) за определено време – в рамките на мандата на дадено правителство. Чести са случаите, когато именно заради техните действия (например неумение да се обяснят на публиката позитивите на едно управление), дадено правителство не се задържа на власт през целия мандат, а „пада" предсрочно.

Етичната регулация на лобистките дейности е пряко свързана

с осигуряването на тяхната публичност. Осигуряването на публичност на лобистките дейности на равнище Европейски съюз е препоръчително, а не задължително, като този процес набира скорост от 2006 г. с Европейската инициатива за прозрачност (т.нар. Зелена книга) и други публични регистри. Регулирането на лобистките дейности в ЕС ще бъде изяснено в отделна лекция.

3. Изводи за регулирането на лобизма в европейските страни

От направения преглед на нормативното регулиране на лобизма (това, което се счита за лобизъм) в отделните европейски страни, става ясно, че няма общо третиране на тази материя в различните европейски страни. Дори използваната терминология не е една и съща. Общото между тях е, че се признава правото на определени групи по интереси (най-вече синдикални и работодателски организации) да участват в законодателния процес. Специфичното е, че в отделните страни съществуват различни културни традиции и нагласи, различна политическа култура, което дава отражение върху националния културен профил на лобизма във всяка страна.

Най-общо можем да разграничим **два нормативни модела** на лобиране в Европа – **английски и континентален**. Регулациите в Обединеното кралство разгледахме подробно, а сега ще допълним „образа" на континенталния модел, основавайки се предимно на германския опит.

Германия до голяма степен е типичен пример за реализация на т.нар. континентален модел на лобиране, при който представителството на интереси не се осъществява чрез професионални лобисти, а с помощта на различни предприемачески структури и групи по интереси – асоциации, обществени организации, профсъюзи. Общият брой на тези организации се колебае около 5 000 и те разполагат със солидни възможности за взаимодействие с парламента и правителството в рамките на различни консултативни органи. Целта на подобно консултиране (разбирай лобиране) е постигане на политическо представителство на значими социалногрупови интереси във федералното законодателство.

Формират се различни **консултативни органи**, които включват в това число и най-големите финасово-промишлени групи (от рода на Дойче Банк, Даймлер и Крайслер и др.). Така се институционали-

зират отношенията между групите по интереси и държавната администрация, като се създават и множество **комитети, съвети, комисии** към различни министерства. В тези консултативни органи се обсъждат проектозакони, дават се становища и пр., като за най-ефективен орган се счита Тристранният съвет за социално партньорство.

Отсъствието на отделен специален закон за регулиране на лобизма съвсем не означава, че лобистките дейности не се подчиняват на задължителни правила. **Лобирането може да се регулира в рамките на общото законодателство**. Такъв е германският случай. Там различни лобистки дейности се регулират чрез различни закони. Един от тях например е Федералният закон за политическите партии, а освен него, регулирането на лобизма става и чрез Единни правила за работа на федералните министерства, Правилник (Регламент) за дейността на Германския Бундестаг и др. Въпреки отсъствието на отделен закон за лобизма във ФРГ от 1972 г. действа закон, който изисква задължително оповестяване (публикуване, огласяване) в специално издание на т.нар. „списък на лобистите". В този публичен регистър (списък) се изброяват различните съюзи, асоциации и техните професионални представители, желаещи да получат официален достъп до парламента и федералното правителство. Освен това в съответствие с „Кодекса за поведение на членовете на Бундестага" всеки депутат от долната камара на германския парламент е длъжен да регистрира в специални документи (по образец) данни относно своето участие или сътрудничество с тези съюзи, преди да стане депутат, а също така своевременно да оповести своите настоящи ангажименти и контакти с асоциации и фирми. Съгласно друг нормативен документ – единните „Правила за работа на федералните министерства", германските ведомства имат право да привличат за съвместна работа над законопроекти извънведомствени експерти, консултанти и други представители на „заинтересовани професионални кръгове". Следващият нормативен документ, какъвто е „Регламент за дейността на Бундестага", предвижда възможност за провеждане на различни изслушвания на експерти и представители на групи по интереси на заседания на постоянните парламентарни комисии. Разбира се, всяка комисия сама решава кого и коя група да изслуша.

Съблюдаването на тези нормативни актове в Германия е доста строго, което дава солидна гаранция за регулиране на лобистката дейност. Все пак практиката показва, че не бива да се преувеличава ефективността на нормативната регулация, защото границата между позволено и непозволено се очертава изключително трудно. По този повод някои изследователи смятат, че консултациите в комисиите служат за своеобразно прикритие на „действителния лобизъм" на финансово-промишлените групи. Едрият бизнес понякога се движи на ръба на закона. Не всичко може да се регулира законово. В нито една западна държава няма приет такъв законодателен акт, който напълно да изкорени корупцията, вкл. тази във високите етажи на властта.

Затова следващият важен извод за лобирането в Европа е, че за ефективното му регулиране трябва да се разчита както на *юридически, държавен контрол*, така и на *обществен контрол*, който се осъществява най-вече чрез „четвъртата власт" на независимите медии. Те правят публични, разобличават корупционните практики на някои „лобита".

В заключение, процесът на нормативна регулация на различни лобистки дейности в Европа не е завършен, дори напротив – намира се в началната си фаза. Може би бъдещето ще предложи нови демократични механизми за превръщането на лобизма от кулоарна (до голяма степен задкулисна) дейност в политически институт – с ясно определено чрез законови и етични правила място в демократичната политическа система.

ВЪПРОСИ ЗА ДИСКУСИЯ:

- *Защо е толкова трудно разграничението между светлата и тъмната страна на лобизма? Какъв е смисълът да го правим?*
- *Какво от наследството на Макиавели ни позволява да разберем сложната и противоречива природа на лобирането?*
- *Какви са начините за юридическа и етическа регулация на лобирането и кои от тях могат да се приложат в България?*

Седма лекция:
ЛОБИЗЪМ И ГЛОБАЛИЗАЦИЯ

До момента разглеждахме лобирането предимно вътре в рамките на националната държава – като опити за влияние на отделни персони или групи върху вземането на управленски решения от държавни институции и длъжностни лица. Съвременните процеси на глобализация обаче доведоха до това, че националната държава често изглежда твърде крехка пред ерозиращите сили на глобалните потоци от стоки, капитали, хора, знания, образи и комуникации, които свободно пресичат националните граници. Целта на тази лекция е да отговори на въпросите: Какво е характерно за лобирането днес в новата глобална, постмодерна ситуация? Какво означава успешно и ефикасно лобиране в глобалната епоха?

1. Лобизмът между пазара и демокрацията в условията на глобализация

Разгърналите се процеси на глобализация поставят предизвикателства пред демократичната политика в един свят на сложно взаимно преплитане на локални, национални, регионални и глобални отношения и процеси. Още след Втората световна война се разрастват международните и транснационалните организации и институции – като се започне от ООН, международните финансови институции и се стигне до „специалните лоби-групи" и новите социални движения. Днес все по-трудно се прави разграничение между външни и вътрешни дела, между международна и вътрешна политика, а държавата става разпокъсана арена на изработване на политика, проникната от международни групи (правителствени и неправителствени), както и от вътрешни агенции и сили (Дейвид Хелд).

В края на 80-те и началото на 90-те години на XX век, след края на „Студената война" светът навлиза в нова епоха. Свидетели сме на глобален преход, който придава нов смисъл на политическото и

на политиката. Някои твърдят, че политиката „изчезва", но тя по-скоро се трансформира в ново качество. В основата си **глобалната епоха** означава „изместване на модерността от глобалност, което е равносилно на цялостна промяна във фундамента на действане и на социална организация за индивиди и групи" (М. Олброу). **Глобализацията** като термин има множество значения, но най-важното от тях е „превъзмогване на границите на националната държава". Съвременният етап на глобализацията се характеризира най-вече с успешен капитализъм, със световен пазар, експлоатиращ в името на печалбата онова, което преди е било общо притежание – природа, море, земя и пр. Всичко това се допълва с огромната роля на компютърните технологии и телекомуникации в живота на хората, което води до фундаментален социален и културен прелом с отворен финал – с множествена, постмодерна логика на развитие.

Следвайки тази логика, освен партиите (традиционните политически субекти), все по-мащабно присъствие на политическата сцена имат **лобитата – новите постмодерни политически субекти.** Лобитата все повече изместват партиите в условията на глобализация при „правенето" на политика днес. Ролята на бизнес-лобитата (често наричани влиятелни делови и финансови среди, кръгове) днес нараства главно поради икономизацията на политиката и нейната прагматизация. Все повече се говори за прагматичен подход в правенето на политика от управляващите, а не толкова за идеологическо представителство на едни или други социалногрупови интереси. Така партиите губят до голяма степен своята автентичност успоредно със заличаващата се граница между лявото и дясното. И все пак – партиите са в криза, но не изчезват, изборите също!

Днес все по-осезателно се очертават контурите на една доста опасна постмодерна тенденция за „приватизация на властта". Ако тя се реализира в пълния си обем, хипотетично, държавната власт няма да е в състояние да се грижи за общия интерес поради ограничения си суверенитет, а ще защитава корпоративните интереси на тези, които са на власт. Това е благоприятна почва за лобиране в ситуация на тревожна загуба на усещане за общо благо и доминираща представа, че всичко подлежи на приватизация според властващия в момента неолиберализъм. Все по-трудно се формулират общи национални проекти, а дори да се формулират – трудно се реализират.

Съвременната политика, погледната от постмодерни позиции, сякаш не се интересува толкова от защита на конкретни социалногрупови интереси, а набляга на различни социални техники за „производство на политически събития" – избори, митинги, политически скандали, телевизионни сензации и пр. Така властта днес все повече се свежда не толкова до конкуренция на партии, а до игра на влиятелни групи, лобита.

В своята книга „Бъдещето на капитализма", в главата „Демокрацията срещу пазара" **Лестър Тароу** аргументира **напрежението между политическата демокрация и пазара в епохата на глобализация**. Свободният пазар според него означава всъщност „капитализъм на оцеляването на най-пригодените". Социалната държава на всеобщото благоденствие не е дело на някакви левичари, твърди той, а на напредничави аристократи-консерватори, каквито са Бисмарк, Чърчил, Рузвелт, които предприемат социални мерки, за да спасят капитализма чрез защита на средната класа. В резултат на това „през XX век капитализмът и демокрацията живяха мирно заедно... Така целта е постигната – запазено е капиталистическото неравенство при политическа демокрация, залагаща на принципа „един човек – един глас". Днес обаче социалната държава е в криза в условията на доминиращ неолиберализъм.

Според Тароу „макар всеки човек да има един глас, не всеки го използва, а и политическото влияние зависи както от гласовете, така и от финансирането на избирателните кампании". А това става от даренията на групите със специални интереси, които по този начин си „купуват" политическо влияние. Авторът не говори за лобиране, а за „търговия на влияние" и допълва, че може би затова повечето от стоте сенатори в САЩ са милионери!...

Електронните медии улесняват могъщите бизнес-лобита при „купуването" на политическа власт. Но те действат и в обратна посока. Критичният поглед на медиите към частния живот на сегашните политици прави все по-трудно човек да трупа богатство, докато е на държавен пост. Изтънчените подкупи, които са съвършено законни (напр. аванс за издаване на книга и др.), стават политически невъзможни. Оформя се едно цинично отношение към законността и опасност от разяждане на демократичната система. Рискът е голям, защото демокрацията най-вече се основава на съгла-

сието между елит и маса, което означава доверие и демократична легитимност на взетите управленски решения. А легитимността на демократичната политика се свързва с дейност по защита на общия интерес. Днес все по-трудно се защитава общото благо, защото почти всичко е предмет на приватизация.

Процесите на глобализация ерозират ролята на модерната държава. Тази ерозия се изразява в три задълбочаващи се кризи: криза на националната държава, криза на социалната държава и криза на представителната партийна демокрация. Доста тревожно звучат думите на Търоу, че изборите се превръщат в популярни проучвания на общественото мнение, които се въртят около тривиални въпроси и зависят от това, кой кандидат изглежда по-добре на телевизията. Хората започват да разглеждат изборите като „смяна на една група мошеници с друга група мошеници"... Това се случва, защото политическата демокрация изисква идеологически алтернативи по време на изборите. А такива няма! Консервативните партии нямат визия за бъдещето – то е оставено на пазара. Визиите на левите партии са утопични и дори непостижими (Л. Търоу). Макар някои леви идеи според нас да звучат привлекателно, например: „Да! – на пазарната икономика, Не! – на пазарното общество". Печалният извод е, че по този начин изборите до голяма степен се обезсмислят и броят на гласуващите непрекъснато намалява.

И все пак разграничението между държавно (публично) и частно е характерно за капитализма. Именно капитализмът формира частен икономически сектор, където властва пазарът, и държавен сектор, в който освен икономически, действат и други закони. Това е така, защото освен стоките и услугите, които осигурява капиталистическият пазар, хората се нуждаят и от обществени стоки и услуги – образование, здравеопазване, сигурност... Затова правим разграничение между лобиране за частни интереси и за социалнозначими цели.

Когато говорим за съществуващото напрежение между политическата демокрация и пазарния капитализъм, трябва да имаме предвид, че днес капитализмът като икономическа система няма жизнеспособна алтернатива. Но в същото време съществуват различни видове капитализъм: а) предприемачески капитализъм (в САЩ и Великобритания); б) социален капитализъм (Германия

и скандинавските страни); в) колективен капитализъм (Япония и др.) Тези видове капитализми следват доста различни модели на икономическо развитие, производство, регулация на пазара на работната сила, различна социална политика. Капитализмът има както предимства, така и недостатъци. Неговите силни страни трябва да бъдат признати и защитени, разширявани и развивани, но негативите и пораженията, които нанася, също е нужно да се посочват. Политическата намеса в икономиката е оправдана в условията на една правова държава.

Оттук можем да направим извода, че могъщите бизнес-лобита трябва да възприемат правила, принципи и практики, съвместими с демокрацията. Те са свободни да преследват своите собствени интереси, да чертаят и реализират своите бизнес проекти (да лобират за тях), но да се съобразяват с демократичния правов ред, респ. с правата на гражданите. С други думи, нужен е „баланс между демократична и пазарна дисциплина" (Д. Хелд). Оптимизъм вдъхва проявената загриженост на Европейския съюз към социалните условия на пазара.

Доста тревожно звучи реторичният въпрос на Д. Хелд: „За каква демокрация може да става дума, след като международният ред е структуриран от агенции, организации, асоциации и компании, над които гражданите имат минимален, ако изобщо имат някакъв, контрол?" Под въпрос е поставена не само представителността, но и отчетността на властта. В подобна ситуация трудно се маркира границата между лобизъм и корупция.

За лобиране можем да говорим само при наличието на демократично публично право. Хора и групи имат право да лобират в защита на свои интереси, но в същото време те не бива да накърняват интересите на общността. Това се осигурява чрез закона – той гарантира както самоуправлението на гражданите, така и ограниченото управление на институциите, пред които се лобира. Лобизмът е дейност, която се практикува в демократични, правни рамки. Тоест свободен си да лобираш, но си задължен да го правиш в определените от закона граници.

Разграничаваме най-общо **два вида транснационален лобизъм** в глобалната епоха – първият, директно свързан с глобалния пазар, а вторият – със зараждащото се планетарно гражданско общество.

Първият вид лобизъм утвърждава принципите на неолиберализма, залегнали в т.нар. „Вашингтонски консенсус“, и има за цел премахване на всякаква регулативна инстанция (държавна или не), реализация на пълна и възможно най-бърза либерализация на всички пазари (на стоки, капитали, услуги, патенти) и установяване на „stateless global governance“ (бездържавно световно управление), на единен и саморегулиращ се световен пазар. Принципите на Вашингтонския консенсус обаче през 2008 г. са поставени под въпрос с избухналата световна финансова криза и в момента се търсят нови решения за изход от кризата.

Вторият тип транснационален лобизъм се свързва с хуманната дейност на новите социални движения в света, съпротивляващи се на диктата на глобалния пазар в лицето на транснационалните корпорации, Международния валутен фонд, Световната банка, Световната търговска организация и др. Това са новите синдикални и работнически движения, селски движения, женски и екологични движения и най-вече големите социални движения за борба с финансовия капитал в световен мащаб. Създаденият Световен социален форум в Порто Алегре, Бразилия, е солидна контратежест на Световния икономически форум.

От двата вида транснационален лобизъм при определяне на „новия световен ред“ безспорно надмощие днес има първият, пазарно-корпоративният лобизъм, за сметка на втория, който едва в последните години заявява себе си на световната сцена. Новите социални движения възникват под формата на различни граждански инициативи, временни обединения, създадени по конкретен повод, около конкретен социалнозначим проблем. Наричани от някои коментатори неточно „антиглобалистки“, те всъщност са алтер-глобалистки движения в стремежа си да утвърдят друг възможен модел на глобализация, от която да печелят всички, а не малцина. Те се обявяват не изобщо срещу глобализацията, а само срещу едно нейно направление – икономическото, неолиберално. Новите социални движения са в състояние да „освежат“ представителната демокрация чрез нови инициативи и форми на пряка демокрация. В европейски контекст започва да се говори за нуждата от нов световен консенсус – не Вашингтонски, а „Стокхолмски консенсус“, който образно се описва с максимата

„По-добре да ядеш овесена каша с приятели, отколкото стек сам“ (М. Ленард).

В съвременните условия на глобализация бизнес лобизмът, който впрочем винаги е имал сериозно надмощие, още по-осезателно доминира над гражданския лобизъм. Или – в „битката между пазара и демокрацията“ печеливш е пазарът! Нещо повече – пазарът навлиза и в сферата на политиката под формата на политически пазар, политически маркетинг и информационен лобизъм. Днес като че ли индивидуализмът и егоизмът са повече на почит, отколкото солидарността и алтруизмът – поне засега...

2. Постмодерни интерпретации на лобизма

Много често глобализацията се свързва с постмодернизъм, с една драматична постмодерна ситуация. Да се изследва лобирането от постмодерни позиции не е никак лесно. Относително малко на брой са сериозните теоретични изследвания за лобизма в сравнение с множеството практически наръчници, съдържащи конкретни техники и съвети за успешно лобиране.

Изследването на лобизма в условията на глобализация е трудно поради т.нар. **постмодернен релативизъм**, който за разлика от модерния рационализъм подлага всичко на интерпретация. Важни са не толкова социалните факти, колкото тяхната интерпретация. Драматичното в случая е, че се интерпретират и правните норми (лобитата интерпретират закона в своя полза, търсят, дори залагат в него т.нар. „вратички“, като по такъв начин заобикалят нормите и ги обезсмислят). Лобизмът без нормативно регулиране е недопустим – не би бил лобизъм, а престъпно деяние, корупция, грабеж и пр. Намалената нормативна способност на държавата в условията на глобализация позволява лобирането често да се смесва с корупция, спекула и пр. Това е твърде опасно, но логично произтича от вече споменатата **постмодерна тенденция за приватизация на властта**, която може (казано доста условно) да доведе до възможна „приватизация на държавата“ от влиятелни финансови лобита.

За да разберем природата на лобизма в днешния глобален свят, следва да го разположим в сферата на международните отношения. Теорията на международните отношения борави все още с понятия като „национален интерес“, „баланс на сили“ и др., които не

изчерпват съдържанието на една глобална политика. До момента не е достатъчно ясно дефинирано понятието „световно общество", не е ясно съществува ли световен обществен договор, можем ли да говорим за глобална демокрация... Напоследък се появяват някои теоретични шансове и перспективи чрез понятието „световно гражданско общество", обозначаващо реални процеси на поява на транснационални мрежи и дейности на доброволни неправителствени организации. Но подобно преосмисляне на световната политиката е ограничено от *липсата на законова база с глобално действие*, а не само в междудържавните отношения.

Липсата на такава законова база води до наличие на **„двойни стандарти"** в световната политика – до ситуации от типа западни държави да упражняват демокрация у дома и империализъм зад граница. По тази логика и при лобизма са налице двойни стандарти. Много често едно действие в даден случай (ситуация, контекст) се окачествява като лобиране, а същото това действие в друг контекст – като корупция. Трудно се изработва и прилага стриктна юридическа регулация на лобистките дейности. Всичко това има връзка с нуждата от нов глобален политически консенсус, тъй като т.нар. „Вашингтонски консенсус" вече не работи, а реформирането на ООН предстои.

Предвид оскъдната юридическа регулация на лобизма на глобално равнище, възниква въпросът – как все пак да го анализираме днес? Очевидно изходният пункт за анализ е самата глобализация. Има много теории за глобализацията, но за анализа на лобизма особено удачна е една от тях, която разглежда **глобализацията като хибридизация**. Погледната от този ъгъл, глобализацията поражда днес една глобална смесица. Тя обозначава увеличаване на наличните форми на организация: транснационална, интернационална, макрорегионална, национална, микрорегионална, общинска, локална. Това са различни административни равнища, на всяко от които се разгръща лобизъм.

Лобира се на различни административни равнища, а лобиращите играчи са корпорации, неправителствени организации, професионалисти-лобисти, висококвалифицирани компютърни специалисти и пр. Успоредно с изброените форми на организация (със съответни администрации) има и неформални пространства, които някои наричат „източник на социална иновация" – става дума за новите

социални движения. Възникват и други хибридни места, хибридни пространства в глобалния пейзаж, каквито са безмитните зони, офшорните банки, военни бази и др., където се конкурират държавни, корпоративни и транснационални играчи.

Така лобирането от постмодерни позиции може да се анализира чрез ключовите думи хибридност и синкретизъм. Културният синкретизъм борави с методите на монтажа и колажа. Оттам и лобизмът на различните организационни равнища се явява смесица между законни, публични, сенчести и корупционни практики. Тази смес е видима, макар че трудно подлежи на обективен анализ.

Лобизмът в постмодерен план е хибридна смес. Затова, между другото, за него има и множество дефиниции. За да го анализираме като такъв, можем да се позовем на една теория за хибридността. Тя се фокусира не върху разграничение (в нашия случай като пример – между лобизъм и корупция), а върху сливане и смесване, върху пренасяне, пресичане, припокриване на различни елементи. Доста често дадена социална практика започва като лобизъм, а се изражда в корупция. В постмодерен контекст хибридността означава смесване на явления, които обикновено се смятат за различни и отделени едно от друго, при това – не просто смесване, а дори сливане, припокриване.

От тази гледна точка можем да представим лобизма и като **мимикрия, маска на нещо друго** – нерегламентирани действия, подкуп, „обръч от фирми" и пр. Някои лобита, лобисти под маската на законово регламентирано лобиране, мимикрирайки, упражняват корупционни практики. Те винаги ще твърдят, че лобират, а не че дават подкупи.

Лобизмът днес е безспорна смес от законни и публични (демократични) действия, от една страна, от сенчести и полу-сенчести практики (корупция) – от друга, и от трета страна – от маркетингови и немаркетингови средства (технологии) на политическа комуникация: реклама, пропаганда, PR и др. За изследователите на лобизма остава задачата за всеки конкретен случай да се изяснява какво е съотношението между компонентите на тази смесица.

Постмодерният дискурс към лобизма, представен като такава сложна смес, е свързан с понятия като: информационни потоци, мрежи, политически комуникации на полето на политическия пазар,

с едно ново понятие за политиката като игра, спектакъл в условията на глобален преход. Новите информационни технологии водят до това, че **кодовете на симулацията изместват логиката на репрезентацията**. Мрежите на информационен обмен изместват организациите. Или, както твърди авторитетният изследовател на мрежовото общество М. Кастелс, информационните потоци, а не организациите вземат решения, макар организациите да продължават да съществуват. Решаващи са информационните потоци от данни, аудио- и видеосигнали.

Новата логика на хиперреалността, базирана върху симулацията, а не върху репрезентацията, става доминиращ организационен принцип на новата епоха. Всички абстрактни рамки на реалното (в това число и законите!) започват да функционират като симулации. Симулацията е всъщност хиперреалното. Или, както казва Бодриар, територията вече не поражда картата, а картата ще предхожда и ще поражда територията! Симулакърът предшества реалността. Реалното се произвежда от матрици, бази-данни, памет и пр. Реалното става хиперреално... Медиите основно контролират превръщането на реалното в хиперреално

Информацията става най-важният ресурс и капитал, гарантиращ развитието на икономика, политика, култура. Достъпът на гражданите до информация се увеличава, а действията на държавите (а и на други недържавни и наддържавни формирования) стават все по-публични. Но заедно с това възниква нова информационна асиметрия в световен мащаб – между отделни държави, корпорации, транснационални корпорации, медии и други играчи. Всичко това се отразява и върху образа на лобизма в условията на глобализация.

Най-забележителният факт на новата информационна епоха е възможността за изкуствено (т.е. цифрово) създаване, моделиране на социални факти и събития – **създаване на виртуални образи на реалността** в определено информационно поле. Тоест информационното пространство е комбинирано – то съдържа както реални факти, данни за действителността (за това, което се случва реално), така и събития, сътворени от човека по изкуствен начин. Налице е комбинация между реални събития и виртуална реалност. Тези виртуални образувания, наречени от Бодриар „симулакри“, водят до имитация на политическа реалност, до маскиране на ре-

алността и в крайна сметка – до създаване на видео-имитационен свят, на една хиперреалност, сътворена от човека.

Появява се възможност от „фабрикуване на факти", в т.ч. политически факти. Такава е сегашната политика във вид на нова политическа игра, чиито правила са не толкова фиксираните в конституцията, макар че и те работят, а правила, свързани с умения за създаване на хиперреалност (симулативни образи на реалността). В тази политическа игра от логиката на представителство се преминава към различните кодове на симулацията!

Създадените виртуални образи (имиджи) на лидери, платформи и други политически илюзии се преживяват и възприемат от хората като достоверна информация. Те, макар и да осъзнават, че във всичко това има нещо изкуствено – не знаят какво е то. Оттам идва и формираният устойчив скепсис към политиката като цяло. Мнозина (може би подсъзнателно) усещат и са склонни да мислят, че след като така или иначе всичко е изкуствено, то поне да е забавно, развлекателно. Оттам се появява и жанрът „политическо шоу", който създава „леки, опростени политически знаци и символи", което влошава качеството на сериозните политически дискусии в обществото, политиците се превръщат в актьори, илюзиите се размножават лавинообразно, манипулацията на хората расте в така фабрикуваната култура на политическото развлечение.

Властта на медиите замества представителните политически механизми за защита на интереси. Затова е в криза самата идея за представителство на граждански интереси, ражда се масов „демократичен" конформизъм и други форми на гражданска пасивност.

Една демократична политическа игра би трябвало да е публична, но желаното и реалното никога не съвпадат, поради което тя има публични и непублични аспекти (сенчести и полусенчести) и в този контекст ние поставяме лобизма в условията на глобализация. Самата демокрация в глобалната епоха може да се разглежда като „медиакрация", като зараждаща се „теле- или кибердемокрация". Това не са гръмки фрази, а все по-очевидни реалности. Налице са технически възможности за „електронно гласуване", ролята на масмедиите в политическия процес е огромна. Всичко това руши йерархичните връзки в държавното управление за сметка на налагащите се хоризонтални взаимодействия, информационни мрежи

между различни нива на управлението и други социални структури.

Ако в индустриалното общество държавата доминира в информационно отношение, то в края на индустриалната и началото на информационната епоха постепенно нарастват информационните възможности на различни групи и корпорации, като почти се изравняват с тези на държавата. Възникват неравновесни, асиметрични информационни връзки и отношения, а както знаем, асиметрията винаги има политически привкус, за разлика от морала, например.

За различните лобита, действащи на глобалния политически пазар, ще стане дума в лекцията „Лобиране и медии".

3. Информационен лобизъм

Съвременният лобизъм е преди всичко информационен поради нарасналата роля на информацията като основен властови ресурс в условията на глобализация. Това не означава, че изчезват основанията за обособяване на финансов или икономически лобизъм, изхождайки от друг важен ресурс в световната капиталистическа система или за социокултурен лобизъм. Важното в случая е, че днес информацията (знанието) не е просто един от властовите ресурси – тя е основният, определящият, тя е и власт, и капитал, и сила в глобалното виртуално пространство. Затова ние разграничаваме бизнес-лобита (икономически лобита), социокултурни лобита в лицето на неправителствени екологични, женски, правозащитни, младежки и други, но ако трябва да обобщим – **съвременният лобизъм** като цяло **е информационен лобизъм**. Като такъв той е преди всичко **професионална дейност** на хора, боравещи по съответен начин със съответна информация в политическата сфера, осъществяващи професионални лобистки услуги на свои клиенти срещу заплащане – независимо дали тези клиенти са бизнес лобита или лобита със социалнозначими цели и ценности.

А. Характерни черти на информационния лобизъм:

Първо. Атакуват се конкретни персони в точно определено място и време. За реализация на лобистката цел се използва адекватна за случая съвкупност от технологии за установяване на точкови комуникации, имащи строго персонална насоченост и съответстваща темпорално-топусна концентрация на информационните усилия. Характерът на информацията, формата на доставяне, изборът

на канали за връзка са строго съобразени с конкретния адресат – с неговите персонални особености: позиция, потребности, местоположение, психическо състояние и пр.

Второ. Съдържанието на съобщението е такова, че да мотивира професионалната дейност на ключовата фигура. То включва три вида информация: а) за въпроса по същество; б) за мотивиране на лицето; в) за осигуряване и поддържане на контакт с ключовата фигура. Последният вид информация предполага конфиденциалност на комуникацията. Осъществените лобистки контакти се крият от конкурентите, за да се извлече съответно преимущество спрямо тях. А лобистът се грижи за собствената си „безопасност", тъй като нерядко стимулите, които той предлага на ключовото лице, мотивират, ако не по незаконен, то по „полузаконен" начин неговите действия (понякога „на границата на закона").

Трето. Информационният лобизъм е гъвкава форма на комуникация, произтичаща от динамичните изисквания на реципиента. Колкото по-високо в йерархията се намира ключовата фигура, толкова по-сложно е установяването на комуникация с нея. Понякога дори се налага пренасочване към друго лице, ако това, с което се комуникира, е изгубило нужния статус в държавния апарат.

Четвърто. Информационният лобизъм често си служи с непублични технологии. Лобистите установяват комуникация със своите контрагенти основно в полусенчест, а нерядко и в сенчест режим на взаимодействие. Много често дадени решения се вземат с помощта на аргументи, неподлежащи на огласяване.

Пето. Инфо-лобистките техники са с комбиниран характер, тъй като включват преки (директни), опосредствани (косвени), явни (публични) и сенчести (непублични) форми на взаимодействие с контрагентите. Определен дял в тази комбинация заемат и техники с незаконен, дори криминален характер. Професионалните лобисти ангажират широката публика само в случай че се нуждаят от обществена подкрепа в упражняването на външен (обществен) натиск върху ключовото лице, вземащо решението. Често общественото мнение, професионално формирано по съответен начин, има основна роля за постигане на лобистката цел.

Шесто. Информационният лобизъм е силно прагматична технология. Лобисткият информационен контакт е чисто инструментален,

тъй като приоритетно значение има не въобще установяването на комуникация, а вземането и прилагането на дадено политическо решение. В този смисъл той се различава от другите маркетингови комуникации и производство на PR-продукция. Това, разбира се, влияе неблагоприятно върху демократичната политическа култура на гражданите и на елита.

Седмо. Лобистките информационни контакти имат контекстуален, временен характер, тъй като установената комуникация е тясно свързана с етапа на вземане на конкретно решение. Когато решението се вземе, съответно приложи, комуникацията с лицето приключва. Интересът на лобиста за поддържане на комуникация с ключовата фигура изчезва. Разбира се, ако конкретно лице притежава потенциал за вземане на бъдещи решения, контактът не се прекратява изцяло, а само намалява своята интензивност. Информационният лобизъм, за разлика от връзките с обществеността, няма за цел създаването на трайни, дългосрочни комуникации, а е средство за поддържане на краткосрочна комуникация, свързана с конкретно управленско решение.

Осмо. Информационният лобизъм използва възможностите на други властови ресурси – административни, финансови, икономически и пр. – стига те да служат за реализация на конкретната лобистка цел. Лобистът-комуникатор се чувства свободен в избора на най-печелившите според него форми на ресурсно осигуряване. Тези форми включват разходи за производство на експертиза, изработване на препоръки, аналитични материали, статистическа и друга информация и всички те са предназначени да „окажат помощ" на длъжностното лице при изготвянето на проект за управленско решение. Освен тези легални разходи за осигуряване на лобистката комуникация се използват и други – сенчести, дори незаконни средства като: откровен подкуп, „поръчкови статии" във вестниците и други видеоматериали, оказване на услуги на длъжностното лице за неговото „израстване" в административната кариера и др.

Девето. Лобизмът като тип комуникация има силно конкурентен характер. Много и най-различни са лоби-групите (фирми за лобистки услуги, консултантски фирми) и лобистите, които установяват съответни комуникации с конкретно длъжностно лице. Всички те искат да се възползват от служебните функции на ключовата

фигура (изборна или назначена), конкурирайки се помежду си. Тази конкуренция е в някаква степен общественополезна, защото много рядко определени лобисти могат да монополизират определени зони (сектори) на вземане на решения. Именно силно-конкурентният характер на комуникацията кара лобистите да крият методите си на работа, каналите си на общуване и аргументите за мотивация на длъжностните лица.

Б. Принципи на информационния лобизъм

Първият принцип гласи, че информационният лобизъм води до **деидеологизация на властта**. Лобистите така представят и интерпретират своите цели в процеса на политическа комуникация, като че нямат нищо общо със социалните последици от взетите под техен натиск управленски решения. С други думи – причините за вземане на определени решения сякаш нямат обществено измерение и значение. Внушава се, че политическият процес е чисто технократски процес, в който не политици – представители на едни или други социално-групови интереси, на обществения интерес като цяло, а технократи – специалисти и експерти в даден сектор вземат управленски решения, защото са професионално най-подготвени за това. Така информационният лобизъм води до неглижиране на обществени ценности като справедливост, сигурност, стабилност, които в общественото съзнание се свързват с основното предназначение на държавата като институт, осигуряващ общото благо.

Основните морално-политически ценности като: свобода, равенство, справедливост, солидарност и др., които имат своите въплъщения в трите основни политически идеологии – либерализъм, консерватизъм (християндемокрация), социализъм (социалдемокрация) и техните носители в лицето на партийните фамилии, вече не предлагат алтернативи на обществено развитие, алтернативи за избор на леви и десни управленски политики. А дори и да го правят вербално, информационният лобизъм се разгръща еднакво успешно при всички (леви и десни) правителства. Инфо-контактите между лобисти и длъжностни лица са силно прагматизирани, технократски и обвързват решенията с конкретни икономически интереси.

Според *втория принцип* информационният лобизъм **размива политическия характер на решенията** и се разполага на границата между политическите и неполитическите комуникации в публична-

та сфера. Това води до загуба на легитимност на политическите авторитети (изборни или назначени) и превръщането им от агенти на властта в носители на конкретни управленски функции, разпореждащи се с материални ресурси. Самата власт с различните ѝ равнища (централно, регионално, местно) и йерархични отношения се трансформира в линейна организационна структура, регулираща разпределението на конкретни ресурси. Носителите на властта придобиват статус, който им позволява само временно да се разпореждат с тези ресурси. Информационният лобизъм отчита временния характер на заеманите властови позиции и акцентира на това при мотивацията на длъжностните лица, а дългосрочните национални цели и интереси остават на заден план.

Така **информационният лобизъм разяжда, подрива системата на политическо представителство**, с което образно казано „работи" срещу представителната демокрация. Дадени длъжностни лица – в качеството си примерно на министри или шефове на административни агенции – не са представители на конкретни граждански интереси (примерно интереси на наемния труд или на бизнеса), а са най-вече и само лица, които вземат управленски решения. Така се руши автентичността на политическите партии и на преден план се извежда функционалният аспект на информационните контакти – т.е. какъв конкретен проблем ще се реши (чрез лобизъм) с приемането на дадено управленско решение.

Третият принцип гласи, че при информационния лобизъм **абсолютен приоритет имат интересите** пред всички останали мотиви за комуникация. Социалнозначими цели и ценности често остават на заден план и за тях трудно се лобира пред властите.

В. Основни типове информационен лобизъм

Първият е **външен лобизъм**, който още може да се нарече пряк, директен лобизъм. Това е най-разпространената разновидност на информационния лобизъм, като целта на професионалните лобисти е да установят контакти с ключови фигури, имащи отношение към приемането на конкретно управленско решение. Нарича се така, защото е външен по отношение на системата на вземане на решения. Лобисткият натиск е насочен „отвън", за да проникне „вътре" в зоната (кухнята) на приемане на решения.

Вторият тип е **вътрешен лобизъм**, който обхваща информаци-

онни контакти с лобистка цел вътре в самата система на вземане на решения. Бидейки участници в тази система, отделни лица и групи се опитват да повлияят на органите на властта и властовите фигури, наблюдаващи, отговарящи за даден въпрос (сектор). Контактите с ключовото лице имат характер на вътрешно, служебно общуване. Вътрешният лобизъм се отнася за такива ситуации, в които определени комуникатори, професионално ангажирани в дадена предметна област (експерти, чиновници), допринасят за вземане на определено решение, възползвайки се от особените отношения, които имат със своите ръководители (началници).

При третия тип – **косвен лобизъм** – комуникаторът (професионален лобист) използва като фактор за натиск върху ключовото лице силата на общественото мнение. За целта то предварително се формира и организира главно с помощта на медиите около съответна тема, свързана с лобистки интереси или цели. До косвен, медиен лобизъм обикновено се прибягва, когато има дефицит от ресурси за вътрешно въздействие.

Друг тип информационен лобизъм е **общонационалният лобизъм**, който обхваща цялата гама от специфични комуникационни техники, характерни за всяка отделна страна. Лобирането в ЕС е особен, уникален **регионален тип лобизъм**. Освен това вече стана дума за двете основни разновидности на **транснационалния лобизъм**, свързан с глобалния пазар и зараждащото се световно гражданско общество.

Г. Информационният лобизъм има цикличен характер

За него като вид комуникационна технология може да се изведе своеобразен алгоритъм. Комуникативният процес се състои от няколко етапа, включващи точно определени и взаимно свързани действия и процедури, осигуряващи надеждна комуникация с ключови фигури в сферата на вземане на решения.

Първият етап от този цикъл се изразява във формулиране на проблема – предмет на лобистка дейност, с който да се ангажират професионално (срещу заплащане) различни специалисти в качеството им на лобисти. Те трябва да придадат на проблема (съответстващ най-често на конкретен частен интерес) такава форма, която да привлече вниманието на определени длъжностни лица и потенциално да предизвика положителна отвтна реакция

от тяхна страна. На този етап се обсъждат каналите за достъп до процеса на вземане на решения, съобразени с наличните за конкретната политико-административна среда норми, културни нагласи, традиции и пр.

Вторият етап от информационния лобистки обмен е фиксиране на ключовото лице в системата на властта, имащо отношение към вземане на конкретно управленско решение, и определяне на най-ефективния канал за предаване на нужната информация. Изборът на подходящ канал, начин, способ за предаване на определено съобщение се съобразява с информационните нужди на длъжностното лице за изпълнение на служебните му функции. Нерядко предоставяната информация има конфиденциален характер и съдържа специфични аргументи, свързани с целевата насоченост на информацията. Лобистът държи сметка за степента на целенасоченост и се стреми да поддържа усещане за обективност на информацията, за да не се наруши доверието между него и ключовата фигура. Още повече че лобистът поддържа инфо-контакти не само с едно лице, а и с други лица и звена в системата на управление.

Третият етап се изразява в настройване, съгласуване и хармонизиране на информационните контакти. Това става чрез съгласуване на интересите на лобиста (респ. клиента) с интересите на ключовата фигура. На специализиран език става дума за „чисти канали на връзка при минимизиране на информационния шум". Така се осигурява добро взаимодействие между двете страни на информационния обмен и елиминиране на странични ефекти (примерно от страна на колеги и технически сътрудници от апарата). При информационното общуване между комуникатора-лобист и длъжностното лице се създават определени „доверителни отношения", отношения между партньори.

Четвъртият етап обозначава необходимостта установените информационни контакти да се поддържат до момента, когато въпросът ще се реши окончателно чрез вземане на конкретно управленско решение. Тук се отчита динамиката на външната среда, която може да породи някаква промяна както при лобиста, така и при ключовата фигура. Понякога е възможно периодът за вземане на решението да се съкрати рязко и да се появи вероятност окончателният управленски акт да не отрази договореното от лобиста.

Това се случва, когато решението се отнася примерно до стратегическа икономическа сделка и изненадващо се появяват солидни конкуренти, предлагащи друг вариант на решение, подплатено с някаква политическа целесъобразност. В подобни случаи взаимната заинтересованост от комуникация трябва да се съхрани, дори подсили с допълнителни стимули, за да се постигне лобистката цел. Полагат се усилия за защита на комуникацията и съхраняване на нейната конфиденциалност чрез предприемане на различни действия, свързани с информационна защита на деловите взаимоотношения между лобист и длъжностно лице както от конкуренти, така и от „откровени противници".

Заключителният етап на информационния лобизъм се изразява в прекратяване на установения контакт. Установените информационни връзки след вземане на конкретното решение губят своя функционален характер, поради което няма нужда да бъдат поддържани. Това се случва, тъй като професионалният лобист обикновено получава друга „управленска задача" и за нейното решаване е необходимо ангажирането на друго длъжностно лице, към което се концентрират съответни ресурси и лобистки усилия. Добре е обаче, когато след приключилия лобистки контакт у служителя в системата на властта се съхрани „позитивна памет" за установените контакти, които при необходимост биха могли да се възобновят. Това повишава и деловата репутация на лобиста-консултант.

4. Инфо- и метатактиките на Алвин Тофлър

За изследване на съвременния информационен лобизъм могат да послужат идеите на авторитетния футоролог Алвин Тофлър от книгата му „Трусовете във властта". Ако изхождаме от неговата властова триада, специализираното знание е от съществено значение за лобизма през XXI век. Важно е и уточнението на автора, че знанието е власт, но за да победи, то трябва да се свърже със силата и парите. Информационният лобизъм пряко кореспондира с условната, символна власт, „власт в мрежата", където се използват фини властови техники за влияние, внушение, убеждение чрез „символни продукти" като информация, данни, образи, мнения, оценки и пр.

Знанието, според Тофлър, днес има още една специфика – то е най-демократичният източник на власт. Ако силата и богатството

са притежание на „силните и заможните“, то знанието може да бъде усвоено и от „слабите и бедните“. Това дава бъдещи шансове за лобиране в защита на социалнозначими каузи, които ще се разгръщат в киберпространството, в мрежата – където виртуално ще си сътрудничат индивиди и общности в полето на световното гражданско общество.

Властта в мрежата предполага егалитарни отношения, мрежите са гъвкави, антибюрократични. Има глобални мрежи и глобални проблеми, има мрежи от идеи и мрежи на организации, както има и скрити комуникативни мрежи. Информационният лобизъм, образно казано, се чувства комфортно в мрежата, вирее добре в създадените от нея условия. Но предупрежденията на Тофлър по отношение на мрежата и бъдещето на човечеството с пълна сила важат и за отношенията между лобизма и демокрацията в новия век. Ето какво твърди изтъкнатият футоролог: „Не бива да изпадаме в сляпо въодушевление от мрежите, приемайки, че те са основна форма на бъдещето. Това е равнозначно да налагаме същата еднотипност, каквато налага бюрокрацията, макар и на по-високо и раздвижено равнище. Подобно на всеки друг тип човешка организация и мрежата има не само качества, но и недостатъци. Мрежовата организация е отлична за борба с тероризма или за децентрализирана партизанска война, но е съвсем неподходяща за контрол върху стратегически ядрени оръжия.“ По тази логика информационният лобизъм е една реалност в епохата на комуникации и мрежи, но това съвсем не значи, че трябва да го разглеждаме като единствено ефективна властова инфо-техника, без да отчитаме пораженията, които той нанася на демокрацията.

Убедително звучат думите на Тофлър, че демокрацията навлиза в критичните за нея съдбоносни десетилетия на XXI век. Причината е, че сме достигнали края на „масовата демокрация“ в индустриалния свят и индустриалните общества навлизат в многостранна криза. Старите институции не могат да решат новите проблеми в условията на „**мозаечна демокрация**“. С разпространението на свръхсимволната икономика (икономиката на знанието) възникват радикални размествания, „трусове“ във властта между местните, регионалните, националните и световните нива. В рамките на тези трусове във властта ние можем най-общо да разположим основните

разновидности на лобизма в глобалната епоха – локален, национален, регионален и транснационален.

В условията на мозаечна демокрация политиката се усложнява неимоверно много и част от тази сложност е разпространението на информационния лобизъм. Възникващите, според Тофлър, „**ключови малцинства**“ са резултат от нарушеното равновесие в системата на властта, нарушаване на установените правила. В подходящ момент и чрез съответна стратегическа позиция в политиката малка група може да окаже несъизмерим със собственото ѝ тегло натиск за вземане на едни или други решения. Някои от тези малки групи и ключови малцинства можем условно да наречем лобита, макар че Тофлър не ги нарича така. Той говори за екстремистки култове, революционни сговори, хунти, масонски ложи, терористични групировки, фанатици, емигранти и др. Неговата идея е, че в смутни времена подобни незначителни групички внезапно придобиват „ключово значение“, превръщайки се в опасни малцинства, които могат да ни върнат към ново средновековие.

В унисон с нашата теза за разцвета на лобизма в условията на глобализация звучи и тезата на Тофлър за бюрокрацията като „невидимата партия“. Днес става все по-очевидно, че бюрократи и администратори, а не демократично избрани политици вземат огромната част от решенията, които публично се приписват на президенти и министър-председатели. Именно тези персони са наречени по-горе „ключови фигури“ за приемане на решения, върху които се упражнява лобистки натиск.

Ако използваме терминологията на Тофлър, **информационният лобизъм представлява съвкупност от инфотактики**. Инфотактики използват всички властови играчи – не само лобитата. Лобистите често си служат със сценарии, изградени върху манипулиране на информацията и „тези похвати не се преподават в нито едно училище“, защото правилата не са систематизирани и утвърдени. Инфотактиката поставя под въпрос основни демократични аксиоми (примерно публичност, представителност, законност). Две са основните инфотактики според Тофлър – първата и най-старата е „*тактиката секретност*“, а втората – „*тактика на направляваното изтичане на информация*“. Първата е един от обичайните инструменти на корупцията, която се осъществява и „под маската“ на ло-

бизъм, а втората директно можем да свържем с вътрешен лобизъм.

В информационната епоха, по думите на Тофлър, „човек бързо се научава никога да не пише на хартия нещо, което не би желал да види отпечатано на страниците на вестника". Това особено се отнася за професионалния лобист, който предпочита устна комуникация и „разговори на четири очи" пред писмено поети ангажименти.

Цикличният характер на информационния лобизъм като комуникационна технология също може да се изведе от идеите на Тофлър за разпространяване на данни, информация или знания. За това са нужни: 1/ източник (изпращач на информацията); 2/ комплект канали или медии, през които протича известието (посланието); 3/ получател (реципиент) и 4/ самото съобщение.

Тактиката на „замаскирания източник" се използва доста често при лобизма. Когато например дадена неправителствена организация инициира подписка по даден проблем, примерно екологичен, тя е финансирана и контролирана в своите действия от друг, замаскиран източник, обикновено фирма, имаща полза от тези протести. Или друг пример – обявяваща се за патриотична организация може да е зависима от разузнавателни служби на друга чужда държава. Някои медийни послания от замаскиран източник могат да се окажат откровени фалшификации.

Всички съобщения, казва Тофлър, се придвижват по канали, но някои *информационни канали* имат предимство пред други. Освен това има „черни канали", „паралелни канали", през които преминават различни или противоречащи си известия, с което се цели „изпитване на реакциите" или всяване на объркване или конфликт между получателите. Всички тези тактики се прилагат в информационния лобизъм.

Друга тактика, имаща общо с лобирането, е *„тактиката на достъпа"*. Лобизмът също е технология за осигуряване на достъп – достъп до институциите на властта и до държавните служители, които вземат управленски решения. Който има достъп, контролира съответна информация. Според Тофлър много от конфликтите са свързани с достъпа и съответно с инфотактики: тактиката „кой трябва да знае нещо", тактиката „предпочитам да не зная" и тактиката „принуден да знае".

Манипулацията на огромните планини от данни, информация,

знание и образи става чрез „*масажиране на посланието*" (Тофлър). То включва тактики като: 1/ тактика на премълчаването (на съществени факти); 2/ тактика на общия лаф – засипване с подробности и високопарни абстракции; 3/ тактика на игра с времето – забавяне на съобщението и изпращането му, когато вече е късно за реакция; 4/ тактика на раздробяването – данни и информация се подават на малки дози в различно време, а не събрани в един документ, което предизвиква неяснота у получателя; 5/ тактика на „заливането" с огромно количество информация, при което получателят потъва в нея, без да е в състояние да открие съществените факти; 6/ тактика на „димната завеса" – облак от неопределени слухове и някои факти – целта е объркване и невъзможност да се разграничат слуховете от фактите; 7/ тактика на ехото – фалшива история се „пробутва" в печата с цел да бъде тиражирана многократно; 8/ тактика на голямата лъжа – основава се на идеята, че ако една лъжа е достатъчно голяма, на нея ще повярват с много по-голяма готовност, отколкото на множество малки лъжи (развита е от Гьобелс); 9/ тактика на преобръщане с главата надолу – не просто изопачаване, а точно обратното.

Повечето от тези тактики се прилагат при професионалния лобизъм, с което той несъмнено подкопава демокрацията. Това е така, защото, за да има демокрация, е нужно осведомено общество. Риторичен е въпросът на Тофлър: Но какво значи „осведомено"? – при наличието на толкова много начини за масажиране на посланията. „Нищо не е неутрално спрямо властта." Всички данни и информации предварително се обработват и гражданите почти никога не знаят „в чий интерес". Общественият достъп до информацията е необходим за демокрацията. Затова и в демократичните държави има закони за достъп до обществена информация. Но това са само първи стъпки, защото важен е не само достъпът до конкретни документи, а за да ги разберем – трябва да знаем също как са били обработвани по пътя им, преминавайки от ръка на ръка, от ниво на ниво, от служба на служба. Може би най-важното политическо съдържание на документа е в историята на неговата обработка.

Освен инфотактики има и **метатактики**, повдигащи властовата игра на още по-високо равнище. Създават се огромни по мащабите си бази от данни, които се анализират по изключително

разнообразни начини. Погледната от тази перспектива, политиката е въпрос на власт, а не на истина. Решенията не се основават на обективни констатации или на дълбоко вникване в нещата, а на сблъсъка на сили, всяка от които преследва свой собствен интерес. Това се прави и с помощта на компютрите. Компютърната обработка на факти за целите на управлението се прави на по-ниските нива от специалисти. На всяка фаза от този процес – от създаването на базата данни, през начина на класифициране на информацията (по какви показатели), до програмата, използвана за анализирането ѝ – информацията може да бъде манипулирана – умело и невидимо. Политическото знание стига до оня, който трябва да решава, само след като е преминало през лабиринт от криви огледала. Тези огледала изобразяват не самия предмет, а неговия образ. И така се вземат решения... Дори най-обективните наглед числа са продукт на политическа борба за власт. Произведеното от компютъра все още се приема на вяра (Тофлър).

Манипулирането на базите данни е пример за метатактика. Метатактиците не ограничават достъпа на други до базите данни, а първо ги манипулират, като определят кое трябва и кое не трябва да влезе в тях. Ето какъв пример дава самият Тофлър за метатактика. На всеки десет години въпросникът, по който се извършва преброяването на населението в САЩ, се актуализира. Новият въпросник трябва да бъде одобрен от Конгреса. Но преди това тече усилена работа по подготовката на този въпросник. „Тъй като броят на въпросите е ограничен, лобистите водят ожесточена борба помежду си и упражняват много силен натиск върху органа, който го съставя." Поради това, въпреки цялата си компютъризираност и привидна „обективност", базите от данни са отражение на ценностните критерии и властовите взаимоотношения в обществото.

Същото се отнася и за случаите, когато се събират данни за здравеопазването. Много важно е по какви показатели ще се определя състоянието му – по броя на болничните легла или броя на лекарите на хиляда души от населението и др. Действителните нужди на населението могат да се изчислят по различни критерии като: брой на пациентите, на излекуваните, средната продължителност на живота, детската смъртност и др. Изборът на показател или група

показатели в голяма степен ще предопредели изводите, до които ще се стигне. Експертни комисии, екипи от държавни специалисти, лобисти и други се занимават с подобни на пръв поглед технически проблеми. Но тяхното скрито значение се отразява във формулираните политики в сферата на здравеопазването, чрез които се защитават конкретни търговски или ведомствени интереси.

Проблемът при политическите комуникации не е в информационната недостатъчност, а в информационното претоварване. Тълкуването на информацията придобива по-голяма важност от събирането ѝ. Данни има в изобилие. В недостиг е разбирането им. Затова и експертите, заети с тълкуване, се намират помежду си в сложни властови отношения. Оттам – логиката при вземане на решения става все по-невидима за крайните потребители. Налице е зависимост от сложни правила, формулирани от експерти в различни области, систематизирани и въведени в компютри, за да бъдат използвани при вземането на решения. Всичко това поставя демокрацията пред бъдещи изпитания. А новите глобални проблеми (екологични, икономически, технологични) ще изискват умно политическо действие, базирано на точни представи за действителността, а не на масажирани данни.

Глобалната пропаст между бедни и богати се задълбочава, но се появява и една нова „информационна пропаст" – не случайно все по-остро се поставя въпросът за интелектуалната собственост. Тази пропаст трябва да се запълва с повече социална справедливост и свобода в сферата на образованието и информационните технологии (вкл. свобода на медиите). За Тофлър свободата на изразяване вече не е проява на политическа изисканост, а предпоставка за икономическа конкурентоспособност. Полагат се основите на **„една невероятна политическа коалиция", която трябва да лобира за по-добро бъдеще на човечеството**. Тя събира заедно две групи, които са били врагове в ранната индустриална епоха – едната, състояща се от интелектуалци, учени, хора на изкуството и свободолюбци, и другата – модерни управители (мениджъри) и дори крупни акционери и капиталисти. Всички те ще открият, че интересите им зависят от радикални реформи в образованието, от разширяване на достъпа на цялото население до компютрите и до другите нови медии. Това би осигурило интелектуален и стопански напредък.

В заключение на лекцията за лобизма и глобализацията ще завършим с оригиналните разсъждения на **Жак Атали**, според който през XIX век Свободата доведе – за добро – до излюпване на нациите, за зло – до експлоатация на работническата класа. През XX век Равенството достигна, за добро, до социалдемокрацията, за зло – до комунизма. През XXI век само Братството ще може да направи съвместими двете предишни утопии. Само то може да помири пазара и демокрацията, защото залага на солидарността между хората. По тази логика ние даваме шанс не толкова на бизнес лобизма, а на лобиране в защита на по-широки граждански интереси; залагаме не толкова и не само на пазара, а и на демократизацията и гражданското общество в един свят от мрежи на гражданска солидарност, а не свят, изтъкан от огромни икономически неравенства и властови йерархии.

ВЪПРОСИ ЗА ДИСКУСИЯ:

- *С какво лобизмът допринася за напрежението между капиталистическия пазар и политическата демокрация в условията на глобализация?*
- *Как интерпретираме лобизма като постмодерна хибридна смес?*
- *Кога лобирането се явява маска на корупцията? Дайте примери.*
- *Кои са характерните черти, принципи и видове информационен лобизъм?*
- *Характеризирайте съвременния лобизъм като съвкупност от инфо- и метатактики.*

Осма лекция:
ЛОБИРАНЕ И МЕДИИ

1. Масмедии и политически комуникации

Съвременната демократична политика е невъзможна без общуване и комуникации. Управляващите непрекъснато общуват с управляваните, за да им обясняват, че ги управляват за тяхно добро, легитимно. Самата демокрация може да се разглежда като вид политическа комуникация – процес на непрекъснато договаряне, търсене на обществено съгласие между управляващите и народа. Политическата комуникация (между управляващи и управлявани) в редки случаи е пряка, непосредствена. Тя е опосредена от различни медии. Нашите знания за политиката идват от страниците на вестниците, от новините по телевизията, от радиото, а напоследък – от новите медии, най-вече Интернет.

Освен посредници между управляващите и управляваните, масмедиите са среда, пространство, където се формира (деформира, манипулира) и манифестира обществено мнение. Масмедиите са такива социетални институции, които се занимават с производство и разпространение на знания, информация и забавления (развлечения). Те са масови, когато техните комуникационни канали са насочени към голяма и недиференцирана аудитория чрез съвременните технологии. Разграничаваме три вида медии: а) електронни медии – телевизия и радио; б) печатни медии – вестници и списания и в) нови медии – кабелни и сателитни телекомуникации и Интернет.

Без медиите съвременният политически процес е немислим. Те повишават своята роля поради следните причини: *Първо*. Ролята на семейството и социалната класа в западните общества за политическото образование и възпитание е силно ограничена. Това се обяснява с разпространението на индивидуалистични и потребителски ценности. Масмедиите са основният механизъм, предоставящ информация за обществените проблеми и публични политики, както и за възможни политически алтернативи, избори

на широката публика. *Второ*. Масмедиите все по-активно проникват във всекидневния живот на хората. Телевизията например е най-важният източник за актуални новини и текуща политическа и всякаква друга информация. Ролята на Интернет се увеличава с всеки изминат ден. През 2006 г. около един милиард души от световното население имат достъп до Интернет. *Трето*. Медиите стават все по-важен икономически фактор. Не става дума само за медийните корпорации, които са глобални играчи на световния пазар, но и за други крупни бизнеси – издателства, филми, телевизия, музика, компютри и телекомуникации, които се сливат в една гигантска информационно-развлекателна културна индустрия (infotainment' industry). Медийни бизнеси като Microsoft, AOL-Time Warner, Disney и News Corporation са акумулирали такава огромна икономическа и пазарна мощ, че никое национално правителство не си позволява да ги игнорира.

Днес никой не се съмнява в способността на медиите да оформят политически нагласи и предпочитания, да структурират електорален вот, да влияят на обществените настроения във връзка с важни обществени проблеми. В настоящия лекционен курс ние свързваме **масмедиите** с т.нар. **косвен лобизъм**, който се изразява в *целенасочено формиране на съответно обществено мнение за вземане на определено управленско решение, удовлетворяващо конкретни бизнес или граждански интереси*. Чрез масмедиите основно се упражнява влияние върху съзнанието и убежденията на хората, а лобирането е опит за влияние върху управлението, което не може да се осъществи без тяхна помощ. Затова ще разгледаме по-подробно четири **концептуални модела за въздействието на медиите върху политиката**. Тези модели са следните: а) плуралистичен модел; б) модел на господстващата идеология; в) пазарен модел и г) елитаристки модел.

А. Плуралистичен модел

Плурализмът стимулира различието и многообразието, а медиите са идеологическото пространство, в което се разпространяват и влизат в дебат помежду си различни политически възгледи, гледни точки, в това число и гледните точки (версии, интерпретации на обществения интерес) на различни групи за натиск, лобита. Този модел предполага, че медийното влияние е неутрално и ползата от

него е в постигнатия баланс на различни организирани интереси и гледни точки. Така медиите се описват изцяло в положителна светлина – те спомагат за информирано гражданство, за повече демократичност, а също така и за медиен контрол върху управлението. Ръстът на „новите медии" (най-вече Интернет) засилва още повече плурализма и политическата конкуренция, предоставяйки сравнително евтин и високо ефективен начин за обмен на информация и организиране на кампании (форуми).

Плуралистичният модел има и съществени слабости. Едната е, че социално-слабите и неорганизирани групи са изключени от достъп до печатните и електронни медии. Следователно тези групи не се занимават с лобиране. Това означава, че идеологическото пространство не представлява тяхната гледна точка, а е в подкрепа на тези социални слоеве, които разполагат с власт и солидни доходи. Освен това частната собственост и формалната независимост от правителството не дава гаранции за изява на опозиционния характер на медиите. Критиките към управлението трудно намират място в медиите. Критичната политическа публичност се ограничава по различни начини, дори се говори за опасно сраствване (престъпна симбиоза, съжителство) между правителство, журналисти и компании, които излъчват програмите по TV и радио, невинаги в унисон с обществения интерес.

Б. Модел на господстващата идеология

Този модел се развива от последователи на К. Маркс и А. Грамши, които твърдят, че медиите пропагандират идеи в подкрепа на господството на капитала и капитализма, в частност интересите на големите корпорации и медийни магнати. Собствеността, концентрирана в ръцете на малобройни медийни корпорации, определя и политическите възгледи, които ще разпространяват медиите сред населението. Днешните глобални медии подкрепят икономическата глобализация в развитието на световния капиталистически пазар, като разпространяват идеи, образи и ценности, които съответстват на западното консумативно общество и допринасят за увеличаване печалбите на едрия бизнес. Тоест доминираща идеология днес е идеологията на неолиберализма, глобализма.

Една от най-влиятелните версии на този концептуален модел принадлежи на двамата автори Ноам Чомски и Едуард Херман в

книгата „Конструирано съгласие" (Noam Chomsky and Ed. Herman. „Manufacturing Consent", 1994). Те обособяват няколко филтри, чрез които новините и тяхното политическо съдържание се изкривяват, изопачават, след като попаднат в медиите. Тези филтри са следните: а) бизнес-интересите на собствениците на съответните медии; б) съобразяване с възгледите и интересите на рекламодатели и спонсори; в) като източници на новини и информация се ползват т.нар. „агенти на властта": правителства и подкрепяни от бизнеса мозъчни тръстове (business-backed think-thanks); г) натиск върху журналисти (вкл. заплахи от съдебни дела), ако си позволят да оспорят ползите от пазарната конкуренция и консумативния капитализъм.

Този модел има и своите критици. Възраженията срещу него са, че се подценява степента, в която пресата и електронните медии, особено обществените медии, концентрират вниманието на публиката върху действително важни обществени проблеми. Освен това се подценява ролята на един друг филтър – хората, които имат свое собствено мнение и ценности и чрез тях филтрират, респ. отхвърлят определени медийни послания. Възможен е дори бумерангов ефект, ако се премине мярата при определени медийни внушения.

В. Елитаристки модел

Този модел също акцентира върху механизмите за контрол на медийната продукция. През неговата призма основните медийни послания отразяват непропорционално (т.е. елитарно) ценностите на малки групи от елита, като тези ценности се споделят и от професионалистите – редактори в медиите. Редактори, журналисти и говорители (водещи на новинарски емисии и коментарни предавания) формално се радват на значителна професионална независимост. Но медийните магнати всъщност най-общо определят въпросите на политическия дневен ред (кои теми да попадат в новините), без да контролират постоянно редакционната политика на медиите.

Този елитарен модел има най-малко две версии. Първата може да се нарече „антисоциалистическа", според която разпространението на елитарни ценности в медиите се обяснява с факта, че професионалистите – редактори и изтъкнати журналисти, са добре платени и принадлежат към т.нар. средна класа по доходи. А според другата, по-скоро консервативна версия – медиите отразяват възгледите на

високообразовани личности, либерални интелектуалци, чиито ценности са различни от тези на масата от населението.

Критиците на този модел оспорват значителната професионална независимост на редактори и водещи журналисти и аргументират тезата за огромния натиск, на който са подложени те от страна на медийните собственици и акционери, от пазарните изисквания и т.нар. „търговски съображения", според които се излъчва и отпечатва това, което е интересно за публиката. Другата критика визира подценената роля на личностите с висок обществен рейтинг.

Г. Пазарен модел (медиен пазар)

Според този модел масмедиите отразяват, а не толкова формират възгледите на публиката като цяло. В стремежа си към максимална печалба частните медии се стараят да разширяват максимално своите аудитории. Поради това медиите предлагат на хората това, което те искат да видят, да чуят, да прочетат, а не полагат усилия да предлагат алтернативни гледни точки по една или друга политика. Тук трябва да се прави разграничение между частните и обществени медии – последните не би трябвало да изхождат само от търговски и рекламни съображения.

С пазарния модел се обясняват новите тревожни тенденции в политическия живот – например тенденцията за нарастващите разочарования на хората от политиката. За да не загубят своята аудитория, пазарно ориентираните медии избягват сериозния политически дебат и не се чувстват отговорни да формират добре информирани граждани. Всъщност т.нар. медийна власт е пример за „власт без отговорност" (Водещ е принципът: Като не ти харесва дадено предаване – смени канала!"). Затова основният стремеж на пазарно-ориентираните медии е не толкова да информират, а да забавляват гражданите! Вместо сериозни политически дебати те предлагат политическо шоу, например.

Разгледаните накратко концептуални модели за въздействието на медиите върху политиката очертават общата картина на **съвременното лобиране във и чрез медиите**. В предходните лекции очертахме противоречивата природа на лобизма, ситуиран между пазара и демокрацията, между свободата и равенството. Медиите, от своя страна, също имат отношение и към пазара (говорим за

медиен пазар), и към демокрацията. Те могат да подкрепят, но и да подкопават демокрацията и демократичното управление – чрез съответно лобиране.

Медиите безспорно оказват силно въздействие върху демокрацията, базирани върху идеята за свобода на словото като ключова характеристика на демократичното управление. Медиите са арена за обществен и политически диалог, дебат, основна територия за обсъждане на различни политики. Чрез медиите публиката има възможност да вижда политиците в действие, да следи техните актуални прояви. Политиците дават интервюта в медиите, парламентарният дебат и основните акценти в него се излъчват в медиите. Така гражданите се запознават с различни гледни точки на управляващи и опозиция по въпроси от общ интерес. Освен политици в медийния дебат участват представители на бизнеса, синдикатите, учени, анализатори, неправителствени организации – всички те представят своята гледна точка и се стремят да ангажират гражданите с нея. Все повече се разширява участието на граждани „на живо" по телефона в ТВ предавания, в различни форуми към новинарски и други сайтове, блогове и социални мрежи.

Различни политически консултанти и анализатори (често в качеството им на лобисти срещу заплащане от свои клиенти) предлагат на публиката съответни аргументи по едни или други въпроси от актуалния политически дебат. Аргументите могат да са в подкрепа или срещу вземане на съответно решение, могат да издигат или да уронват репутацията на съответен политик. В медиите се оповестяват доказателства за прояви на некомпетентност, корупция, конфликт на интереси и пр.

Съвременните медии са средата, в която различни играчи се опитват да разпространят политическо влияние в обществото. Това е особено валидно за новите медии в киберпространството, предоставящи достъп до алтернативна политическа информация и възможности за информационен обмен. Благодарение на новите информационни и комуникационни технологии различни политически играчи (национални, наднационални, регионални, глобални, локални играчи, правителства, корпорации, партии, граждански организации – директно като лобита и чрез свои лобисти) придобиват възможност за формиране на общественото мнение в своя полза.

Тези процеси стават особено интензивни след 1990-те години с разпространението на сателитната и кабелната телевизия, мобилни телефони, Интернет и дигитални технологии в сферата на политическите комуникации – с появата на новия феномен – информационното общество.

Информационното общество е общество, в което създаването, разпространението и манипулирането (обработката) на информация стои в центъра на икономическите, политическите и социокултурни дейности главно чрез широка употреба на компютърни технологии и Интернет. Специфичното за информационното общество (като наследник, приемник на индустриалното общество) е, че в него знанието и информацията измества физическия капитал като основен източник на благосъстояние. В информационната, киберепоха основната отговорност на всяко демократично управление (правителство) е да подобри образованието и квалификацията на гражданите за тяхното успешно включване в глобалната конкуренция. Информационните общества стават все по-глобализирани, защото съвременните комуникации „не признават" национално-държани граници. Това от своя страна е съпроводено с нови неравенства в глобален мащаб – между информационно-богати и информационно-бедни индивиди, организации, държави, региони. Успоредно с новите възможности за достъп до информация се появява и новият проблем на информационно пренасищане (информационен свръхтовар).

От една страна, гражданите разполагат с широк достъп до новини и информация, която и като качество, и като количество е алтернативна на предлаганата от правителствата официална информация. Появяват се недържавни (транснационални) играчи, които се конкурират с националните правителства и традиционните политически елити и разполагат с власт, не по-малка от тяхната. Става дума за особено влиятелни групи по интереси, групи за натиск, лобита в лицето на транснационални корпорации, глобални неправителствени организации, могъщи частни изследователски институти (think-thanks) и др. Възможностите за извличане на свръхпечалби на глобалния капиталистически пазар се увеличават успоредно с възможностите за навлизане в световния дневен ред на проблеми за защита на околната среда, за гарантиране на гражданските права и пр. Новите медии облекчават политическата

комуникация и стимулират политическа мобилизация и организационна ефективност на гражданите по определени теми. За това свидетелстват новите социални движения и граждански протести срещу глобалния капитализъм и икономическата глобализация. Като контрапункт на Световния икономически форум се появи Световен социален форум.

Съвременните медии разполагат с безспорен демократичен потенциал, изразен в ръста на т.нар. електронна, кибердемокрация под формата на електронни допитвания, референдуми, форуми. В информационното общество (в мрежата) гражданите придобиват нови възможности за участие в политиката. В същото време и възможностите за манипулация на гражданите нарастват неимоверно с новите технологии на политическия пазар, част от които е информационният лобизъм.

Все по-голяма става нуждата от **професионалисти, специалисти** (разбирай лобисти) **за поддържане на връзки с медиите**, от политически анализатори, от социолози и агенции за изследване на общественото мнение, от медийни съветници, имиджмейкъри и пр. Именно тези професионалисти допринасят за това, че фактите все повече се губят в потока от коментари, интерпретации, образи, които правят невъзможно разграничението между това, което действително се е случило, и това, което се показва. В медиите се отделя все по-малко внимание на сериозния и аргументиран политически дебат. Обнадеждаващото е, че политическият анализ е приоритет за академичните аудитории! Вместо с анализ медиите се занимават с разкриване, например на грандиозни публични скандали, на корупция и пр.

Разнообразните лобистки дейности почти изцяло се разполагат на територията на т.нар. политически пазар, който в голямата си част е медиен пазар.

2. Политически пазар и лобиране

Ако в индустриалното общество държавата доминира в информационно отношение, то в края на индустриалната и началото на информационната епоха постепенно нарастват информационните възможности на различни групи по интереси и корпорации, които се конкурират с държавата. Възникват асиметрични информаци-

онни връзки и отношения, а както знаем, асиметрията винаги има политически привкус, за разлика от морала, например. Оформя се особен вид пазар – политически пазар. Някои изследователи го окачествяват като метафора.

Политическият пазар е конкурентно пространство, в което се осъществява политическа комуникация, съобразно принципа на „търсене и предлагане" на информация. Той се базира върху пазара в икономическата сфера, но възниква по-късно – с появата на една своеобразна политическа игра – когато с държавата започват да се конкурират и други играчи. Разбирането за демократична политика днес включва наличието на политически пазар, но освен различните частни и корпоративни играчи на този пазар трябва да действат и силни управленски структури, които да поддържат прозрачен публичен дискурс върху процеса на вземане на решения. Подобни силни управленски структури са призвани да се борят с различни монополни практики.

В условията на глобален виртуален свят неимоверно се повишава ролята на **източника на информация**, на комуникатора, поради неговата способност изкуствено да фабрикува различни послания (съобщения). Пазарните механизми за **търсене и предлагане на информация** действат по различен начин на политическия пазар в сравнение с търсенето и предлагането на стоки на икономическия пазар. Търсенето изкуствено се стимулира – главно чрез това, което предлага комуникаторът. С други думи, при конкуренцията на политически стоки от значение е какво се предлага като информация в медиите. Невинаги актуалните политически новини отразяват реалните проблеми на гражданите. Често се случва в новините да навлизат послания, които не произтичат от реални граждански интереси, а се лансират от комуникатора като особено важни за гражданите. За такова изкуствено предлагане на информация става дума на политическия пазар, което стимулира съответно търсене.

Комуникацията в сферата на политическия пазар е между:

- поръчител (напр. правителство, бизнес кръгове, лобита);
- експерт-консултант;
- изпълнител (медиатор, медии);
- потребител (публика).

Като правило този, който поръчва определена информация,

не фигурира в информационното пространство, не се знае с каква цел се лансира същата тази информация. Експертът-консултант (лобист) обаче е наясно с целите на своя клиент и е нает (срещу заплащане) да препоръчва оптимални подходи за осъществяване на убеждаваща комуникация, съответни тактики и пр. Изпълнителят (най-общо дадена медия, но по-конкретно редактор, журналист или друго лице, което ще се появи в медията) трябва да реализира целите на поръчителя чрез определени действия на основата на предоставените му ресурси. А потребителят на свой ред усвоява определен обем информация в конкретен период от време. При този информационно-комуникативен обмен целите на комуникатора (поръчителя) могат да се реализират напълно или частично, дори да не се реализират изобщо, но все едно – на политическия пазар са се реализирали определени комуникативните процеси.

Политическият пазар е арена за конкуренция на различни играчи, имащи различни интереси, възгледи, ресурси и нагласи за комуникация. Той е твърде разнороден и сегментиран. Именно в тези условия **политиката е игра**, при която официалният статус на играчите няма особено значение, а много по-важна е тяхната конкурентоспособност при използването на различни политически технологии – пропаганда, политически PR, политическа реклама и други. С тези технологии боравят както държавни институции, така и корпоративни структури и неправителствени организации. Както при всяка игра, резултатът от политическата игра не е предпоставен, възможни са изненади, а държавните институции невинаги са печеливши...

След като информацията е станала основен политически ресурс, субектите, които владеят нужната информация, имат предимство за упражняване и разпределение на властта. Нараства политическото влияние на различни лобита, които се конкурират с държавата в сферата на политическия пазар, където се осъществяват политически комуникации.

Политическите комуникации се разгръщат на различни равнища: локално, национално, регионално, глобално. **Политическият дискурс** като целенасочен обмен на съобщения във връзка с реализацията на различни цели (идеи, идеологии) става определящ. Всъщност става дума не за един, а за множество политически дискурси (целенасочени

информационни потоци), които се организират по различен начин – със средствата на пропагандата, агитацията, политическата реклама и други.

Установяването на индустриалното общество е съпроводено с остра идеологическа борба на социално-класова основа между представителите на наемния труд и на капитала – т.е. тогава политическият дискурс е имал силно конфликтен характер. С появата на социалдемокрацията и кейнсианството в информационното поле се институционализира либерално-демократичен консенсус с присъщите му толерантност и отговорност – както от страна на индивидите, така и от страна на държавата. Плурализмът (икономически, идеологически, културен, информационен) води до сегментация на информационното пространство и обособяване на множество дискурси. В днешния глобален преход към информационно общество ставаме свидетели на „залеза на държавата на благоденствието" (социалната държава) в условия на безконтролен глобален капитализъм и глобализъм, което поражда силни напрежения между глобалния пазар и демокрацията. Влиятелни групи по интереси (лобита) имат общо с тези напрежения и възникнали нови проблеми – те могат както да подпомогнат, така и да подкопаят демократичното бъдеще на планетата.

Участниците (субектите, играчите) **в съвременните политически комуникации** могат да се обособят в няколко основни категории, а именно:

- Национални държавни институции (с техните информационни отдели за връзки с обществеността, пресслужби);
- Наднационални институции (регионални и глобални)
- Национални (държавни) медии;
- Независими (частни) медии – централни, регионални, местни;
- Световни, глобални медии;
- Информационни отдели на партии, неправителствени организации, групи за натиск;
- Професионални консултантски и рекламни агенции;
- Рекламодатели, спонсори, медийни магнати;
- Публиката.

От пояснение се нуждае последният важен участник в политическата комуникация. Гражданите, които възприемат (позитивно

или негативно) насочените към тях послания, не са аморфна маса, а са диференцирани най-малко на три групи: *публика* – политически активната част от населението, която постоянно си взаимодейства с властта; *общественост* – част от социума, която епизодично влиза в комуникация на политическия пазар, и *общество* – част от социума, която влиза в комуникация само в кризисни ситуации, а в останалото време е безучастна по отношение на информационните послания. Понятието „публика" е релевантно на понятието „гражданско общество" като най-активен сегмент на обществото в демократични условия (Д. Хелд).

След като изброихме участниците в политическите комуникации, на тази основа с голяма степен на условност можем да разграничим и конкретизираме различни **лобита в информационното общество**, действащи на световната сцена, занимаващи се с **косвено лобиране**. Те са приблизително следните:

- могъщи бизнес-лобита, наричани още влиятелни делови среди, финансови кръгове, най-мощните от които са ТНК;
- национални държави (и техните институции), упражняващи различни лобистки влияния и натиск върху други държави или наддържавни формирования;
- транснационални и регионални организации и институции (СБ, СТО, МВФ, НАТО, ЕС и др.);
- транснационални политически партии;
- международни синдикални и работодателски организации;
- транснационални социални движения и неправителствени организации;
- глобални медии (респ. медийни магнати като Р. Мърдок и др.);
- влиятелни персони, богати частни лица (Бил Гейтс, Джордж Сорос и др.);
- други – авторитетни настоящи или бивши политици, общественовлиятелни личности, интелектуалци и др., които могат да изпълняват дейности по лобиране (напр. Х. Кисинджър, Н. Чомски и др.).

Изброяването на тези глобални играчи може да продължи и да се прецизира. Това, което е важно в случая, е, че при това изброяване не можем да обозначим **споменатите лобита** еднозначно като субекти на лобиране в глобалната епоха, защото те едновременно

могат да се окажат **в позицията и на субекти, и на обекти на лобистки натиск**. Това е така, защото информационният обмен е двупосочен – този, който изпраща съобщението, и този, който го получава, често сменят местата си. Например медиите могат да провеждат политика (съответни лобистки влияния), която да е насочена както към критика на правителството, така и в негова подкрепа. Даден журналист (още повече главен редактор на медия) може да е обект на лобистки натиск в полза на определени бизнес интереси, но също така да е и субект – агент на лобиране в подкрепа на дадена социалнозначима кауза. Транснационалните партии (каквито са Социнтернът, Християндемократическият интернационал и пр.) най-общо лансират, формират, работят (респ. лобират) за съответна идеологическа кауза, но това не изключва отделни техни лидери да лобират за по-тесни интереси (в това число конкретни бизнес-интереси).

Различните равнища на политическа комуникация обуславят съответно и разновидностите на лобизма – локален, национален, регионален (напр. лобизъм в ЕС), глобален.

Лобирането във и чрез медиите произтича от политически функции на медиите, които придобиват все по-голямо значение. Не случайно те се определят като „четвърта власт". Това е така поради огромния им капацитет за **формиране на дневен ред**, който навлиза в политическия дискурс и оттам влияе върху процеса на вземане на решения. Оттук можем да изведем идеята, че лобирането във и чрез медиите е насочено към формиране на обществен, а впоследствие (или успоредно с това) и политически дневен ред.

Освен това медиите упражняват контрол в две посоки – върху властите и върху масовата публика, формирайки и организирайки общественото мнение около значими за политическото развитие на дадена страна въпроси. Лобирането в медиите може да се опише и като **формиране на съответно обществено мнение** (Public opinion forming). Разнообразните лобистки дейности и техники в медиите са в доста широк диапазон, тъй като медиите могат да провокират както масов протест, политически скандал, криза в отношенията между властта и обществото, така и да регулират конфликти чрез осигуряване на достъп до определена информация. Правителството може да контролира някои медии, но не всички!

Медиите имат особен статус – те не могат да бъдат изцяло под контрола нито на държавата, нито на обществото или на части от него. Тази тяхна автономна политическа позиция създава трудности както на елита, така и на групите за натиск, в това число на различните лобита, които непрекъснато се конкурират за влияние.

Отношенията между бизнес-лобита и медии заслужават специално внимание. Няма съмнение, че едрият бизнес „притиска" средствата за масова информация, упражнявайки финансово влияние върху медийната продукция в своя полза. Скритото или явно влияние на рекламодателите – едри частни фирми – често поставя в сянка обществено значими проблеми, ако тяхното „осветяване" може да попречи за придобиване на печалба. Но важно е да се отбележи, че не само капиталът, а и държавата (правителството) може да създаде икономически условия, принуждаващи медиите към политическа лоялност.

Лобирането в медиите за социалнозначима кауза напоследък също разширява своите възможности. Защото легитимността на различни граждански интереси, особено когато са организирани в неправителствени организации, граждански движения и други масови прояви, гарантира техния достъп до медиите. Самите медии имат интерес от това – вестниците се купуват, новините по телевизиите се гледат. Определена информация е ценна стока на информационния пазар. За да стане популярна, дадена медия застава зад справедлива обществена кауза, дори когато накърнява могъщи бизнес-интереси (Показателен в това отношение е примерът с разследващата журналистика от БиБиСи, разкриваща корупция под маската на лобизъм сред членовете на Международния олимпийски комитет (МОК) във връзка с определяне на страна-домакин за олимпийските игри преди няколко години).

Използвайки различни техники, медиите повишават или сриват рейтинги на политически лидери, формират имиджи, поддържат контакти с обществеността и пр. Разграничаваме **два типа технологии** за организация на политическия дискурс – технологии за осъществяване на политически комуникации: **маркетингови и немаркетингови**.

Към **маркетинговите** начини, средства за информиране и комуникация се включват процедури и технологии, целящи задоволяване

на конкретни потребности, предоставяне на необходимата за реципиента информация в нужното време и място. Тези технологии са съобразени с нуждите на получателя и по-важните от тях са: *политическа реклама, политически пиар, информационен лобизъм*.

Немаркетинговите подходи за организация на политическия дискурс игнорират, не се съобразяват с информационните потребности на реципиента. Основното за тях е, че изхождат от интересите на комуникатора и нужното за него време и място. Пренебрегват се ценностите на диалога между равностойни партньори и комуникацията има монологичен, едностранен, еднопосочен характер. Немаркетинговите подходи се стремят към установяване на информационен монопол, като основните са: *пропаганда, агитация, имиджмейкинг* (създаване и разрушаване на образи).

Информационният лобизъм е отделна маркетингова технология, чиито специфични характеристики са разкрити в лекцията „Лобизъм и глобализация", но лобирането (различните лобистки дейности) включва в себе си някои от техниките на пропагандата, агитацията и имиджмейкърството, връзките с обществеността и политическата реклама. Това се обяснява с хибридната природа на лобизма в глобалната епоха, за което свидетелства и безспорната смесица от различни техники за лобиране с цел постигане на дадена лобистка цел.

Лобизмът се родее с пропагандата, когато лобитата използват специфични пропагандни техники в преследване на своите цели/интереси. Това се случва например, когато определено бизнес-лоби трябва да „отстрани" даден конкурент от важна приватизационна сделка. Обявеният търг не може да бъде спечелен от всички кандидати, което прави приложението на средствата на пропагандата особено подходящи. Пропагандните техники служат не просто за неутрализиране, а по-скоро за дискредитиране на конкурента. Различни влиятелни лобита често използват манипулативни механизми за контрол върху съзнанието на публиката. Лобирането често се свързва със завоалирана комуникация, с дезинформация и с комбиниране на истини, полуистини и откровени лъжи в стремежа за постигане на определена лобистка цел.

Пропагандата е информация или дезинформация, разпространявана целенасочено, за да оформи определено мнение и да стимулира

съответно политическо действие. Свързва се с опити за манипулиране и контрол върху общественото мнение. Тя се основава на предразсъдъци и предубеждения и предлага готови мисловни схеми. *Три са видовете пропаганда*: *черна* (очевидни лъжи), *сива* (изопачена, изкривена информация и полуистини) и *бяла* – базирана на истини, факти.

Като съвременен пример за умело използване на пропагандата с цел политическо влияние се сочи Силвио Берлускони в Италия – притежател на шест телевизионни канала, гарантиращи неговия избор и този на неговата партия. Навсякъде в западните полиархии се осъществява управление на новините (news management) или т.нар. „политика на спин" (spin-politics), при което „spin" означава „извъртане, заплитане, замайване". Днешните политици и правителства се нуждаят от обществена подкрепа и затова желанието им да акцентират на успехите и да прикрият несполуките е доста силно. В либерално-демократични условия при съществуването на свободни медии е недопустима „официална" пропаганда и идеологическа манипулация. Но **правителствата оформят дневния ред на новините** (подреждат ги внимателно) с помощта на нови техники за контрол и разпространение на информацията, които често се описват като „**управление на новините**" (news management) и **политически маркетинг**. Предлагането на благоприятна информация се превръща в основна грижа на всяко управление.

Как се управляват новините, за да се постигне определен позитивен ефект и благоприятна реакция на публиката? Това става чрез:

- Внимателно преглеждане и селектиране на информацията преди официалното ѝ пускане в медиите;
- Контрол върху източниците на информация, така че да се осигури представянето на „официалната линия";
- Контролирано използване на информационни течове;
- Захранване на благосклонно настроените медии със сюжети;
- Пускането на информация в медиите става в последния момент, така че да не може да се провери или да се изтъкнат контрааргументи;
- Пускането на „лоши" новини във време, когато други важни събития доминират обществения дневен ред, и други.

При лобиране се използват и методите на агитацията. Агита-

цията цели промяна в поведението на реципиента, стимулира практически действия в определена посока. Ако пропагандата създава и разпространява готови мисловни схеми, то агитацията лансира определени модели на поведение. Лобизмът за социалнозначима кауза се опира на агитационни техники за политическа мобилизация – масови действия в подкрепа на каузата. Разбира се, при агитацията също се предлага информация (напр. за екологичната кауза са нужни факти, данни за пагубните последици върху околната среда), която влияе върху съзнанието, но акцентът пада върху провокиране на определени практически действия. За целта се формулират лозунги, призиви и други концентрирани послания. Агитацията „фабрикува" крилати фрази от рода: „ос на злото", „световен тероризъм" и др. Кратките агитационни послания са насочени към мотивация за действие. Информационният натиск е насочен главно върху емоциите на хората и се характеризира с агресивност и настойчивост. Агитационните технологии целят психологически ефекти: всяване на тревожност, провокиране чувство за страх, акцентране върху негативни спомени, създаващи вътрешен дискомфорт, идентификация чрез дистанциране и пр.

Нарасналата власт на медиите се изразява в конструирането на социална реалност, в това число на политически образи и символи. Става дума за **политическия имиджмейкинг**, който също **има връзка с лобизма**. Целенасочено създаденият образ на дадена политическа стока е насочен към нейното благоприятно позициониране и устойчиво присъствие в информационното пространство. Имиджмейкърът е специалист по създаване на публичен образ на индивидуален или корпоративен политически играч. Както значимите партии, така и големите компании разполагат с такива специалисти. Създаването и разрушаването на имиджи върви ръка за ръка с вземането и невземането на управленски решения. Да припомним, че се лобира за ново законодателство, промяна или отмяна на даден нормативен акт.

Изкуствено конструираният образ е различен от реалния образ, облик. Например представителите на едрия бизнес в държавата (могъщите бизнес-лобита) се легитимират в медиите като „представители на националния капитал". Възможно е с някои от своите действия корпорациите или отделни богати частни лица да на-

кърняват съществено националния интерес, но това не им пречи да се популяризират като национално отговорни, патриотично настроени и пр.

От съответен публичен образ се нуждаят най-вече водещите политици и държавници. Предназначението на тези техни образи е да предизвикат позитивни реакции у населението. Това, обаче невинаги се постига. Във връзка с лобизма например заинтересовани бизнес среди се „грижат" за създаване на имидж на определен политик (министър и пр.), пред когото те лобират по конкретен въпрос – в рамките на неговата компетентност – за вземане на решение, удовлетворяващо техните бизнес-интереси. Често публиката се захранва с пикантна персонална информация за семейството или за хобито на финансовия министър, вместо да се обсъждат въпросите за външния дълг на страната.

Изработването на имиджи на политици, партии и други играчи на политическия пазар е в пряка зависимост от притежавания от тях финансов ресурс. Не всички групи по интереси са в състояние да създадат и поддържат устойчив имидж, защото за това са нужни скъпоплатени специалисти (лобисти). Популярността, престижността, легитимността на каузата на дадена организация невинаги е достатъчна!

За лобиране се използват и техниките на **връзки с обществеността** и т.нар. **политически PR**. Освен политически има корпоративен PR. По своята вътрешна структура връзките с обществеността обхващат следните видове дейности:

- Връзки с държавни учреждения (public affairs);
- Връзки с корпоративни партньори и контрагенти (corporate affairs);
- Създаване на позитивни образи (image making);
- Установяване и поддържане на отношения с медиите (media relations);
- Акумулиране на определени съобщения от дадена аудитория (message management);
- Работа с кадрите и персонала в информационните центрове (employee communications);
- Поддържане отношения с инвеститорите (investor relations);
- Обществена експертиза (public involvement);

- Организиране на събития (special event);
- Кризисна комуникация (crisis management);
- Международни контакти (international relations).

Лобирането прониква в цялата тази сложна структура на връзките с обществеността. Това е така, защото реализацията на всяка лобистка цел изисква множество усилия, ресурси и дейности в изработването на лобистка стратегия – подробен план за действие. В политическата сфера връзките с обществеността в западните демокрации са се превърнали в професионална информационна дейност, както впрочем и лобирането все повече се професионализира. Освен в САЩ, професионални лобисти има и в Брюксел, а в другите страни – с подобна дейност се занимават различни политически консултанти. Професионално осъществените връзки контакти с обществеността, с парламента, с правителството, с медиите, са насочени към установяване отношения на доверие. Лобирането предполага доверителни отношения с длъжностното лице, върху което ще се упражни лобистки натиск.

Лобирането за общественозначими каузи получава солидни импулси за развитие чрез виртуалните контакти в киберпространството. Там, в „мрежата", се оформя и глобалното гражданско общество.

Налага се изводът, че този, който лобира за някакъв интерес или ценност, трябва да си осигури символен достъп до мрежите на информационна циркулация. **Лобизмът е технология за достъп до информационни потоци,** като конкретна лобистка цел може да се реализира на локално, национално, регионално или глобално ниво. Това е така, защото различните инфо-мрежи действат съвместно, успоредно или се пресичат в определени пунктове. Големия познавач на мрежите **Мануел Кастелс** разглежда градивните противоречия между организационната централизация и информационната децентрализация, „между местата и потоците", които водят до „постепенната трансформация на потоците на властта във власт на потоците".

Този авторитетен изследовател на мрежовото общество говори също за появата на **нов вид власт – властта на мрежите** (the power of networks), а оттам и на нов тип информационни политики. Те са свързани с разгърналата се повсеместно криза на политическа легитимност, със слабо доверие на гражданите в техните прави-

телства, в партиите, в политическата класа като цяло. Масови са подозренията, че **правителството е „превзето“** (captured) **от „специалните интереси“**, могъщите бизнес лобита. „Специалното“ в случая е близостта на тези солидни бизнес интереси до управляващите в момента. Затова се разраства протестният вот в полза на крайни екстремисти, леви и десни популисти. Защото традиционните партии са се превърнали в „електорални машини“, в „празни черупки“, празни корпуси на здание, които служат само за осигуряване на подкрепа на определени кандидати. Членството в партиите днес е силно мотивирано от прагматични съображения – придобиване на лични изгоди или статусни позиции.

Един от начините за преодоляване на упадъка на гражданското участие е в стимулирането на „неоправителствени организации“, (различни според Кастелс от досегашните неправителствени организации), които се субсидират и подкрепят от различни държавни агенции. Става дума за целенасочени усилия за децентрализация от страна на (и чрез) самата държава – в противовес на централизацията на властта в държавата. Така националната държава в епохата на глобализация се превръща в **„мрежова държава“,** като се адаптира, търсейки нови връзки с обикновените хора по пътя на децентрализацията – по линия на регионални и локални власти, граждански организации, чрез откриване на нови източници на легитимация, базирани върху различни културни идентичности. Местните власти са нов източник на политически мениджмънт и легитимация. Това, от една страна, а от друга – държавата се присъединява към супранационални институции, за да сподели своя суверенитет и да повиши общите шансове за управление на глобализацията. Такъв е случаят с Европейския съюз, НАТО, ООН, МВФ и СБ, както и много други международни споразумения.

Кастелс разглежда отношенията между бизнеса и политиката през призмата на **новите политически технологии** в „новото публично пространство“. Телевизията е най-мощното средство за политическа информация, защото когато хората „виждат нещо“, те смятат, че това е истина. **Медиите не притежават власт, но всички политики са медийни политики**. Те се разгръщат в медийното пространство и затова възприемат езика на медиите. Медийните политики са в състояние да социализират гражданите.

Медиите не са източник на власт, защото са плуралистични и защитават различни бизнес и идеологически интереси, но те упражняват влияние в рамките на своята аудитория. Всяка власт се нуждае от медийна подкрепа.

Политиката и бизнесът в мрежовото общество се обвързват, според Кастелс, чрез три феномена: **политически финанси, политическа корупция и политика на скандала.** Той обяснява това по следния начин. Всяка информационна политика изисква солидни финансови средства, при това не само по време на избирателни кампании. А всяка партия предприема свои информационни политики. Финансирането на партиите днес, според Кастелс, е твърде лицемерно и двулично. Очевидна е тяхната нужда от провеждането на информационна политика, но тъй като гражданите не желаят да финансират партиите с легални средства, тяхната обичайна линия на поведение е сенчестото финансиране. Всички партии практикуват нелегално финансиране, което дава път на корупцията. Някои техни посредници вземат комисионни – т.нар. „черни каси", „мръсни пари". Скандалите в тази връзка са политическо предпазно средство, лансирано на политическия пазар от посредници-продавачи на информация. Партиите често или сами „изпускат" определена информация, или ангажират наемници за това. Постоянно избухват нови и нови обвинения, с които определени партии „спретват" на своите опоненти един или друг скандал, като по този начин „системата се захранва". Често срещано послание е: „Днес е налице повече корупция, отколкото в предишни исторически периоди." Но дори и това послание не е толкова важно – по-важна е самата политика на скандали! Създадени са дори специални институти, за да набавят детайлизирана информация за корупцията...

Приведените почти дословно размишления на Мануел Кастелс нямат нужда от специален коментар във връзка с лобирането във и чрез медиите. И накрая ще систематизираме някои основни идеи по темата „Лобиране и медии".

3. Кой, за какво и как лобира в/чрез медиите?

Комуникациите между лобисти и избрани политици и назначени чиновници имат за цел приемане, промяна, отмяна на закони и други административни актове. Това са дейности по консултиране,

посредничество, връзки с обществеността, връзки с медиите за формиране на съответно обществено мнение. Лобирането във и чрез медиите става все по-интензивно в условията на разгръщаща се медийна демокрация. Цялата тази гама от сложни комуникации предизвиква понякога остри морални реакции, защото чрез едно или друго лобиране се накърняват интересите на цели обществени сегменти. Нормативният акт е валиден за всички, но конкретна полза от него понякога чрез лобиране постигат малцина.

Кои са клиентите на лобистки услуги? Кой поръчва и респ. плаща за излъчване, публикуване на определени материали в медиите? Известно е, че повечето клиенти (във и извън страната) не желаят да бъдат оповестени пред публиката, което навежда до подозрения за нарушаване на нравствени норми и ценности, характерни за цялото общество. Основните клиенти на лобистки услуги са т.нар. „групи със специални интереси", обикновено представители на едрия бизнес.

А кой лобира в медиите? Това са най-вече журналисти, пиар-специалисти, имиджмейкъри, социолози, политически и финансови анализатори, видни интелектуалци и пр. професионалисти, запознати с начините на формиране на обществено мнение. Що се отнася до журналистите – не всички журналисти се занимават с лобиране. Едни го правят съзнателно, а други – не. Много от тях, вършейки своята професионална работа, успоредно с това лобират за обществезначими каузи – без някой да им е поръчал това. По-интересни в случая са онези журналисти, които срещу допълнително възнаграждение се ангажират със статии, интервюта, коментари, анализи в защита на интересите на този, който плаща за съответни лобистки услуги. Сред лобиращите в медиите можем да разграничим и други две групи: а) редактори, собственици на електронни и печатни медии, издатели, б) журналисти в същите тези медии. Първите определят политиката на медията, поради което върху тях се упражнява външен натиск от политици и бизнесмени, след което те разпределят, така да се каже, съответни „задачи" на „редовите журналисти". Вторите упражняват своята професия съобразно принципа за свобода на словото, като някои от тях лобират за интересите на определени клиенти срещу допълнително възнаграждение. Специална категория хора са най-изтъкнатите, водещи журналисти, чието име е, така да се каже, „запазена марка", и които се ползват с голям

обществен авторитет. Те са особено важни за клиентите-поръчители на материали в медиите за лансиране на конкретни теми и образи в определена посока.

За какво се лобира в медиите? Краткият отговор е – за конкретен проблем в защита на частни или граждански интереси, по който се очаква вземане/невземане на управленско решение – примерно за възлагане на обществена поръчка, концесия и пр. Друг възможен отговор на въпроса за какво се лобира в медиите е – за формиране на съответно (позитивно или негативно) обществено мнение по даден проблем. И още – за включване на конкретен въпрос (проблем) в политическия дневен ред – в седмичната, месечната програма на парламента, правителството, общинския съвет и пр. От морална гледна точка съответно лобиране може да е както в синхрон, така и съществено да накърнява интересите на големи групи граждани.

И последно – **как се лобира в медиите?** Как се формира определено обществено мнение? Разнообразието от техники включва провеждане на медийни кампании по определен проблем, широка палитра от дейности по политически PR, политическа реклама, рушене и създаване на имидж на фирма, лидер, организация, бизнес-начинание или общественозначима кауза. Лобистките техники, прилагани в плуралистичните медии, диференцират аудиторията на сегменти, към които се отправят специфични послания. Тези техники са своеобразен резервоар на морални дилеми.

Ето някои специфични дилеми с морален привкус, пред които се изправят лобиращите в 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.

Второ. Във връзка с **проблема** – предмет на лобиране:

- Да се мобилизира или демобилизира публиката за гражданска активност; да се разделя, сегментира или да се обединява, сплотява;

- Да се опростява или усложнява проблемът;
- Да се прави точна, стриктна или свободна, хлабава интерпретация;
- Да се предизвиква тревога, безпокойство или да се успокоява публиката;
- Да се политизира или деполитизира проблемът;
- 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.

За очертаване на горните дилеми при избора на съответни техники, подходи за лобиране в медиите се позоваваме на бившия холандски евродепутат Ринус ван Шенделен – автор на книгата „Макиавели в Брюксел" (2002).

ВЪПРОСИ ЗА ДИСКУСИЯ:

- *Характеризирайте косвения лобизъм като формиране на съответно обществено мнение.*
- *Кои от концептуалните модели за въздействието на медиите върху политиката крият обяснителен потенциал за актуалната ситуация в България?*
- *Какъв е капацитетът на медиите за формиране на политически дневен ред?*
- *Кои категории хора като професионалисти се занимават с лобиране в медиите?*
- *Защо изборът на лобистки техники в медиите има силен морален привкус?*

Девета лекция:
ЛОБИРАНЕ ЧРЕЗ РАБОТОДАТЕЛСКИ ОРГАНИЗАЦИИ

1. Общо понятие за бизнес лобизъм

Макар някои политически идеологии да пледират за „ненамеса на държавата в икономиката" и да издигат лозунги за „свободен пазар", днес сме свидетели на съвсем реално държавно присъствие (вмешателство, интервенция) в икономическата сфера по следните причини.

Първо: Има много икономически дейности, които не представляват интерес за частния бизнес поради това, че не носят печалба или са свързани с висок риск. А без тези дейности е невъзможно функционирането както на икономическата система, така и на обществото като цяло. Става дума за производство на стоки и услуги, наречени публични, с които се удовлетворяват обществени нужди. Такива са: водоснабдяване, строителство на магистрали, градски транспорт, благоустройство, подготовка на научни кадри, фундаментални научни изследвания, строителство и поддържане на училища, болници и др. Именно чрез участието си в тези дейности държавата (правителството) се превръща във важен икономически играч чрез системата на обществените поръчки.

Второ: Всяка държава, респ. правителство, води съответна икономическа политика – различни политики по: гарантиране на лоялна конкуренция, държавни квоти и субсидии, данъчни облекчения, екологични изисквания, мерки за насърчаване на малкия и среден бизнес и пр. Това става чрез създаване на съответни закони, които се прилагат с помощта на специализирани държавни служби (агенции). Успехът на икономическата политика на държавата се измерва с ръста на благосъстоянието на гражданите и с икономическия растеж, както и с поддържане на икономическа (финансова) стабилност, която рефлектира върху политическата стабилност. Партиите печелят избори, съставят правителства, но за да се задържат на власт, ре-

шаваща е водената от тях икономическа политика – в това число политиката на доходите, на заетостта и пр.

Главната цел на всяка икономическа държавна политика е осигуряване на икономически растеж, а най-важният показател за това е нарастването на брутния вътрешен продукт. Постигането на икономически растеж предполага решаване на множество конкретни задачи, свързани с функционирането на пазарната икономика. Частният бизнес не би могъл да се развива без осигурени от държавата условия за една пазарна икономика, а именно: стабилна нормативно-правна уредба, гарантирани права на собственост и свободно предприемачество, гарантирана от държавата конкурентна среда, стимулиране и защита на малкия и среден бизнес и пр. Пазарната система трябва да функционира оптимално, за да се реализира икономически растеж, преразпределение на доходите със социални цели, структурни и други политики. Всяка държава провежда съответна икономическа политика по два основни начина: а) чрез законодателни и административни решения (административни механизми) и б) чрез икономическо регулиране на финанси, кредит, данъци и пр. (икономически механизми).

Трето: Намесата на държавата в икономическата сфера е необходима поради ограничените ресурси и блага за удовлетворяване на човешките потребности, които са безгранични. Именно държавата трябва да разпределя по някакъв начин оскъдните ресурси сред различните социални слоеве, вкл. и за хората, които са извън пазарните отношения.

Четвърто. Пазарната икономика се саморегулира чрез механизма на търсене и предлагане, но тя невинаги води до икономическа стабилност – възможни са банкови банкрути, фалити, финансови кризи. Неокейнсианските подходи от страна на държавата могат да предотвратят инфлации и кризи и да способстват за преодоляване несъвършенствата и стихията на пазара.

Пето: В едно демократично общество се създават и действат икономически по своя характер организации в гражданското общество – бизнес асоциации и съюзи. Те се намират в непрекъснат диалог с държавата по въпроси за условията на труд, за правните гаранции за развитие на бизнеса, за екологичните изисквания към него и пр. в условията на една правова държава.

Поради изброените по-горе причини **държавата** се явява **обект на лобистки натиск от страна на бизнеса**. А бизнес лобирането може да се дефинира като механизъм за съединяване на икономика и политика в условията на капитализъм.

Взаимодействието и взаимозависимостта между икономика и политика предполага изясняване на *връзката между икономическа и политическа власт*. Темата е огромна и сложна, но ако я опростим, ще я сведем до следното. Когато говорим за политическа власт, имаме предвид най-вече действието на основните политически (държавни) институции – парламент, правителство и пр. държавни служби (агенции), на целия административен апарат за реализация целите на управлението. А когато говорим за икономическа власт, визираме най-общо властта на капитала, способността на представителите на капитала да влияят върху вземането на управленски решения. Това влияние включва в голямата си част лобистки натиск от страна на бизнеса (най-вече на едрия бизнес) върху законотворчеството и държавното управление. Особен интерес за бизнес лобитата предизвиква данъчната политика на държавата. Но не само данъците, а и други икономически категории като финанси, кредит и пр. могат да се анализират само в контекста на конкретната политическа система.

Публична тайна е, че финансирането на избирателни кампании е един от пътищата за „превръщане" на икономическата власт в политическа, а другият е преминаване на бизнесмени в политическата сфера и на политици (бивши) – в икономическата.

Всичко това свидетелства за интензивно лобиране – най-вече бизнес лобиране – опити за влияние върху управленските решения (закони и подзаконови нормативни актове) в защита на частни икономически интереси. Различни бизнес среди безспорно провокират ново законодателство, изменения и допълнения на вече съществуващи нормативни актове, отмяна на едни или други регулации. В ЕС европейските институции са в постоянен процес на комуникации и взаимно изгоден обмен на информация с различни бизнес асоциации, големи компании и наетите от тях лобисти.

От двете основни разновидности на лобизма – бизнес лобизъм и граждански лобизъм – лобирането в защита на бизнес интереси има основна тежест в политическия процес поради мащабите на

упражнения натиск. Но двата вида лобиране не си противостоят, а следва да се разглеждат в синхрон помежду си в името на просперитета на дадена политическа общност.

Големите частни фирми и компании често упражняват лобистки влияния върху вземащите управленски решения самостоятелно, директно, но в случая ще акцентираме върху лобизма чрез работодателски и бизнес асоциации в национален и европейски контекст. Възнамеряваме да откроим основните инструменти за успешно лобиране на работодателските организации както спрямо националните държавни институции, така и в рамките на Европейския съюз.

2. Особености на лобирането чрез работодателски организации

Лобирането става изключително важно за работодателските и бизнес организации в условията на интернационализация и глобализация на бизнес-средата. Новите регулации и ревизията на съществуващите национални правила в момента произтичат от решенията, споразуменията, препоръките и договорите на международни организации като ООН, СТО, Международната организация на труда (МОТ) и др. В резултат на тези нови реалности лобирането на работодателските организации изисква повече професионализъм и отлична експертиза – по събиране на необходимата информация, комуникации и застъпничество, създаване на мрежи от съюзници и партньори за различни бизнес-начинания, осигуряващи по възможност по-голяма печалба. В днешно време изключително важни стават дейностите, свързани с подготовка на досиета. Това са писмени материали, текстове под формата на експертни позиции, становища, оценки, анализи и пр., насочени към изработване на проект за управленско решение, отразяващо интересите на организацията. Тези позиции и становища на работодателите трябва да се предложат в подходящ момент на институциите, да се осъществят нужните комуникации, консултации и др. в рамките на предварително разработени лобистки стратегии.

Характерна черта на работодателските организации е, че те защитават колективните интереси на своите членове, а не се фокусират върху лични, частни, специфични интереси. Чрез ясно формулиране и реклама на тези общи за членовете на асоциациите

публични интереси работодателите търсят и често намират благоприятна медийна и обществена подкрепа. Като представители на определени колективни бизнесинтереси работодателите са по-успешни в своето лобистко влияние върху институциите, отколкото поединично – като отделни фирми или компании, колкото и финансово могъщи да са те.

Лобирането на работодателските организации по своята същност е **специфичен обмен на информация и комуникация** с официалните власти – институции, избрани политици или назначени чиновници. Този информационен обмен между лобиращи и лобирани трябва да се осъществява по прозрачен начин – без „скрит дневен ред", без сенчести дейности. Това означава, че всяко действие, всеки контакт, всяко писмо трябва да бъде огласено както от страна на организацията, така и от страна на длъжностните лица, участващи в комуникацията. Това огласяване става на доброволна основа или е задължително, ако има изискване за съответна регистрация. С други думи, лобирането на работодателските организации следва да е легално (в рамките на закона), легитимно (съобразено с етични стандарти и норми) и публично.

Лобирането на работодателите не бива да се отъждествява с опитите за влияние върху длъжностни лица чрез предлагане на парични суми на същите с цел например, получаване на обществена поръчка. Това не е лобиране, а подкуп! Лобирането на работодателите няма нищо общо с търговска дейност във вид на т.нар. „търговия с влияние". Не бива да се наричат лобиране опитите за избягване на санкции (от органите на полиция, съд, данъчни служби и пр.), за неглижиране или заобикаляне на официалните правила и процедури. Не е лобиране отправянето на заплахи към представители на публичната администрация. Предлагането на подкуп и други корупционни практики няма нищо общо с лобизма!

При **паралела между лобиране** на работодатели **и колективно договаряне** (между работодатели и синдикати) се очертават някои прилики и разлики. Приликите засягат употребата на техники на договаряне с цел убеждаване на длъжностните лица за постигане на компромис, както и техники по осигуряване на нужната подкрепа от членската маса по време на процеса (на договаряне и на лобиране). Разликите между тях очертават спецификата на процеса на

лобиране на работодателските организации, а именно:

- Главни събеседници при лобирането са не синдикатите (въпреки че и те могат да бъдат включени в процеса на лобиране), а длъжностните лица на различни равнища – чиновници, депутати, министри и пр.
- Резултатът не е споразумение, договор, подписан от договарящите се страни, а решение (законодателно или правителствено), взето от съответното длъжностно лице или орган на властта.
- Добрият преговарящ със синдикатите, от гледна точка на работодателите, невинаги е успешен лобист, защото начините за обмен на информация, договаряне и компромиси са съвършено различни.

Лобирането е различно и от „търговското договаряне", където целта е постигане на съгласие, споразумение във връзка с търговски договор, в който конкретно са описани задълженията на всеки от партньорите. Понякога лобирането се свързва с дейности по получаване на обществени поръчки, но този вид лобиране се нуждае от специално изясняване във връзка ефективно действие на прозрачни правила за конкуренция между различни лобиращи субекти.

Лобирането чрез работодателски организации има **три особености**, доказали своите предимства в Европа. Работодателските организации трябва:

- да са „политически" независими (кавичките имат значение!);
- да представляват съответни групови интереси, вкл. и чрез участие в съветите за двустранно или тристранно сътрудничество;
- да открият по възможност свои представителни офиси в Брюксел.

Успешното лобиране предполага **независимост и неутралност на работодателите от политическите партии**. Работодателските организации не бива институционално да се обвързват с политически партии преди или след избори, за да могат да са автономни в усилията си да упражняват лобистки натиск върху държавни и европейски институции. Те са неутрални в смисъл че не подкрепят определени партии и кандидати в избирателни кампании. Индивидуалните работодатели могат персонално да се ангажират с политическа дейност, но за работодателските организации това

изобщо не е препоръчително! Необходимостта от запазване на политическа независимост е очевидна – управляващите партии и техните лидери, които днес са мнозинство, утре може да се окажат в опозиция и обратно. А работодателите трябва да са в състояние да разговарят както с управляващите, така и с опозицията. Поради това работодателските организации не бива да имат институционални и преференциални зависимости с определена политическа партия. В същото време обаче те трябва да поддържат добри контакти с всички партии. Разбира се, програмите на някои партии могат да са по-близки до интересите на работодателите, отколкото програмите на други партии, но това не е основание за установяване на институционализирани контакти с първите.

Индивидуалните работодатели, както и членовете на управителните тела (ръководства) на работодателските организации могат да членуват в политически партии и да се ангажират с партийна дейност. Това е тяхно гражданско право. Но те не бива да обвързват тази своя партийна ангажираност със заемания персонален статус в работодателската организация, представляваща конкретни колективни интереси. Не е препоръчително представители на работодателска организация да се възползват от офиси на дадена партия при упражняване на свои дейности като работодатели. Ако на една персона едновременно се наложи да заеме две длъжности (партийна и работодателска), той не бива да използва два офиса, а да се откаже от единия, както и респективно да се оттегли от единия от двата поста.

Работодателски организации, чийто членски внос се определя от парламента, не могат да бъдат независими от него и затова те се намират в относително слаба позиция, когато трябва да лобират за интересите на своите членове. Това е една от причините търговските палати, чиито статут, членство, вноски се определят със закон, да не могат да упражняват успешно лобиране. За разлика от тях стопанските камари са в най-изгодна за лобиране позиция.

Работодателските организации са важна част от системата на представителство на интереси, което се осъществява чрез т.нар. система за социално партньорство. Става дума за функционално представителство, предполагащо тяхното участие в тристранни и двустранни съвети. Специализираният социален

диалог на представителите на организирания труд и капитал с правителството е доказал своята продуктивност във времето. Заедно с профсъюзите и някои други организирани граждански интереси работодателските организации са поканени да участват в консултативни, съвещателни органи, обикновено наречени съвети – тристранни и двустранни. Това им дава уникално предимство в процеса на лобиране. В рамките на тези съвети работодателите могат да реализират директно или косвено лобиране върху членове на правителството. Изследванията показват, че правителствата са по-склонни да се съобразяват с мнението на тристранния съвет, отколкото с мненията на депутатите.

Достъпът на работодателите до процеса на вземане на управленски решения става именно в качеството им на членове на Съвета за тристранно сътрудничество, където те получават проекти за закони или подзаконови актове, първоначални варианти на парламентарни и правителствени решения. Това се случва в повечето европейски страни, като в някои от тях (напр. Германия) консултациите с работодателите и синдикатите са задължителни. Работодателските организации се канят за участие в работата на Съвета, като предварително им се предоставят проектите за решения, които ще се обсъждат с представители на правителството. За да протекат успешно консултациите, социалните партньори трябва предварително да са информирали своите членове за предмета на разговорите, да са взели предвид тяхното мнение, да са изработили предварително свои становища по проектите за решения. Консултацията не е обикновен разговор, където се казва „да" или „не", а сложен процес на постигане на взаимни компромиси.

Социалните партньори получават проектодокумента (черновата на решението) и върху този текст правят съответни бележки, отразяващи позицията им по проблема. За да могат да реагират адекватно, този текст трябва да е на тяхно разположение поне две седмици преди заседанието на Съвета, а не в момента на откриване на заседанието. Консултацията е пълноценна и ефективна, когато социалните партньори са имали достатъчно време да изработят свое алтернативно предложение или да направят поправки (предложения за изменение на проекта), с които правителството евентуално да се съобрази. Дори да отхвърли направените предло-

жения, правителството трябва да обясни какви са аргументите за това. Една плодотворна консултация изисква време и готовност за взаимно изслушване на членовете на Съвета.

Работодателските организации могат да използват консултациите в съветите за социално партньорство за разгръщане на лобистки действия. Основното им преимущество е, че представляват интересите на своите членове. Именно представителството на колективни, групови интереси увеличава техния авторитет и самочувствие. Делегациите на работодателите обикновено са пропорционални на влиянието им в даден сектор на икономиката. Писмените позиции, доклади, становища, които работодателските организации изготвят и изпращат в правителството или парламента, трябва да бъдат изработени прецизно и да отразяват адекватно мнението на мнозинството от членовете на организацията.

С разширяването на Европейския съюз и с развитието на вътрешния европейски пазар различните европейски решения (директиви, регламенти и пр. регулации) оказват пряко влияние върху бизнеса на предприемачите. Някои европейски регулации имат пряко действие и не се нуждаят от потвърждаване чрез национални регулации. Поради тази причина най-мащабните и авторитетни работодателски организации, в частност конфедерациите, се нуждаят от откриване и поддържане на **представителни офиси в Брюксел**, намиращи се в непосредствена близост до дирекциите, управленията на различни европейски институции. Ползата от тези офиси е не само да събират полезна информация (за съществуващото европейско законодателство), но и да разберат какво предстои да се случи в Брюксел, какви конкретни политики се предвиждат в тяхната сфера на интерес. Освен това служителите в тези офиси създават мрежа от съюзници и партньори на работодателската организация, бизнес асоциация с други асоциации със сходен предмет на дейност.

Персоналът на представителните офиси обикновено се състои от постоянно наети експерти, професионалисти в дадена сфера, които следят приемането и прилагането на съответни европейски регулации. Разходите за наемането на този персонал обикновено се покриват от фирмите – членове на работодателската организация. Наетите професионалисти осъществяват постоянен мониторинг на дейността на европейските институции в Брюксел, Страсбург

и Люксембург в съответната сфера (сектор), установяват контакти с европейски чиновници, изготвят и разпространяват позиции на работодателската организация в защита на нейните бизнес интереси, поддържат отношения с европейски и международни медии, базирани в Брюксел. Личните контакти с евробюрократи и журналисти са много полезни за популяризиране позицията на дадена национално представителна работодателска организация на европейско и международно равнище.

3. Подходи и инструменти за успешно лобиране

Лобирането на и чрез работодателски организации бележи ръст не само в национално-държавен план, но и в европейски контекст. Необходимостта от спазване на т.нар. acquis communitaire (право на общността) от страните-членки е една от причините за ръста на лобиране в Европейския съюз, в това число лобирането на работодателските организации на европейско равнище. Сложността на процедурите за вземане на европейски решения (директиви, регламенти и пр.) изисква висок професионализъм както от страна на ръководството на работодателската организация, така и от страна на наетия от нея персонал. Професионалният подход предполага изготвяне на стратегия на лобиране, състояща се от множество компоненти – набавяне на необходимата информация, създаване на мрежа от контакти с длъжностни лица, дейности по застъпничество и контакти с медиите и пр. Успешното лобиране задължително включва отчитане влиянието на факторите време и пространство. Лобирането по конкретни проблеми в конкретни европейски институции (дирекции и пр.) изисква време, за да се постигне желаният резултат. Определянето на точното място (институция) и точния период от време за упражняване на лобистки натиск предполага стратегически планирани и координирани усилия. Лобистките дейности на работодателите имат своята, при това, висока цена. Лобирането се оказва скъпо струваща дейност, поради което предварително трябва внимателно да се обмислят начините за финансиране на различните дейности в рамките на лобиращата кампания.

Всяка лобираща кампания се базира на добре подготвен **стратегически план**, включващ следните основни дейности:

- Формулиране на цел, задачи и алтернативни решения (в писмен вид, под формата на т.нар. досие);
- Изготвяне на стратегия за застъпничество и комуникация;
- Създаване на мрежи от съюзници и партньори по даден проблем;
- Определяне на точния момент и място, правилното темпо и синхрон между различните лобистки дейности;
- Спазване на правилници и етични кодекси на поведение.

А. Стратегически план/лобистка стратегия

Всяко лобиране се предшества от съответна подготовка, включваща разнообразни действия за упражняване на влияние върху институции и длъжностни лица с цел вземане на конкретно решение в интерес на работодателската организация. Първата важна стъпка в тази посока е ясното дефиниране на **целите** и произтичащите от тях **задачи**. Целта най-общо включва отговор на въпроса – какво управленско решение трябва да вземат компетентните институции в интерес на лобиращата организация.

За да се формулира ясно целта, лобиращата организация се нуждае от съответна информация. Тя се обработва под формата на т.нар. „**досиета**" – тематични папки, съдържащи материали, даващи отговор на въпроси от типа: Кой взема решението? С кого е нужна консултация? Кой би могъл да препятства вземането на решение в желаната от лобиращия посока и на какво основание? Какви са процедурите? Кои личности (длъжностни лица) и институции участват в процеса на вземане на решението? Ако трябва да обобщим – нужни са отговори на въпроси: Кой е **точният човек**, (на когото трябва да се въздейства), кое е **точното място** (институция), кой е **точният**, най-подходящ **момент** за упражняване на лобистки натиск за вземане на определено управленско решение? Погледнато от този ъгъл, лобирането се изразява в т.нар. точкови комуникации.

Освен формулиране на „идеалния" за организацията проект (вариант) на управленско решение, е нужно изготвяне и на резервни варианти за решение. Нужно е формулиране на алтернативно решение – резервен вариант („план В"), в случай че първоначалното предложение срещне силна опозиция или има малки шансове за реализация. Препоръчително е една лобистка стратегия да съдържа алтернативна програма за действие – „план В" и дори „план С".

Управителното тяло на работодателската организация е органът, който трябва да утвърди целите и стратегията за действие. Ръководният орган трябва да информира членуващите в организацията и да консултира с тях евентуалните техники и процедури на лобиране, да ги запознае с предимствата и недостатъците на всяко действие, с евентуалните последици от решението и възможните алтернативи. Препоръчително е мнението на членовете да бъде взето предвид.

Лобистката стратегия обхваща различни подходи, средства и начини за упражняване на влияние, а именно: а) изграждане на мрежа от съюзници; б) дейности по застъпничество; в) политики по комуникация; д) наемане на експерти; ж) дейности по финансиране.

За да лобира успешно в защита на своите колективни бизнес-интереси, работодателската организация трябва да е запозната с **актуалния политически дневен ред** – национален и европейски. Въпреки че по-горе стана дума за определена партийна неутралност на работодателите, успешното лобиране предполага те да разполагат с подробна информация за програмата (седмична, месечна) на правителство, на Европейската комисия, на парламента (национален и европейски), дори за предстоящи чисто партийни мероприятия – конгреси, конференции и пр. Тоест в мрежите от контакти се включват и представители на политически партии (особено когато са управляващи).

В тази връзка е желателно **провеждането на изследвания** на конкретната политическа среда и атмосфера (political environment), от която произтича и съответен политически дневен ред (political agenda). Тези изследвания, проучвания включват въпроси от типа: а) кога и какви са най-близките във времето избори; б) особености на съответната избирателна кампания и периода, в който се провежда; в) специфика на отношенията между партиите и техните лидери; г) отношения между партиите и техните съюзници (синдикати, съюзи на потребителите и пр.); д) влияние на икономическата среда върху политическия климат; е) график и дневен ред на заседанията на парламента: пленарни заседания, заседания на парламентарни комисии, други дати и срокове.

Така стигаме до необходимостта от **постоянен мониторинг на законодателния процес.** Работодателите трябва да са наясно

какви решения предстои да се вземат в техния сектор, бранш. И не само да са запознати, но и да провокират съответни действия на институциите. Специално трябва да се следят всички фази на законодателния процес – законодателна инициатива, обсъждане, гласуване на законопроекта и др. От значение е не само съдържанието на нормативния акт, а и мерките за неговото прилагане. Особено полезни са персоналните контакти с избрани и назначени длъжностни лица, установяване и поддържане на отношения на взаимно доверие с тях.

Понякога се налага провеждане на цялостно изследване по определен проблем, което да направи преглед на релевантното (към проблема) законодателство, регулации – национални и интернационални. Подобно изследване се базира на осигурен достъп до надеждни бази-данни, документални източници и пр. Полезни например са сравнителните изследвания на законодателството в различни европейски страни по даден проблем. Такива изследвания обикновено се правят от университетски преподаватели и изследователи в научни институти – европейски, държавни, частни, които имат необходимия капацитет за обективен анализ на всички „про" и „контра" аргументи във връзка с предложението (за решение) от страна на работодателската организация. На тази основа се предлагат различни варианти за действие, прогнозират се последиците от взетото решение – позитивни или негативни, и пр.

Лобистите на работодателската организация трябва да са наясно с „**кухнята на вземане на решения**", да са запознати в подробности с политическия процес на всички негови етапи и фази във времето. Това особено се отнася до европейския политически процес. Всяко звено от администрацията има свои специфични подходи при инициирането и формулирането на дадено решение. Ако решението се изготвя от дадено министерство, лобистът трябва да знае какви са съответните процедури и кои служители са включени в подготовката на проекта. Полезно е предварително да се узнае организационната схема на министерствата, съставът на кабинета, списъкът на съветниците и пр. Важно е да се знае също точно коя администрация, на кое министерство, съвет, комисия, дирекция и пр. подготвя съответно решение. Всички тези admini-

стративни звена имат свои правила и начини на действие, с които лобистите трябва да са запознати.

Например, на равнище ЕС трябва да се знае, че единствено Комисията има право на законодателна инициатива – да предлага проекторешения на Съвета на министрите и на Европарламента. Тоест в Комисията и нейните дирекции се изготвят първоначалните варианти на европейските решения и лобистите трябва да познават схемата на европейския законодателен процес с всички негови фази и законодателни процедури.

Ако трябва да дадем пример за вземане на конкретно решение в национални рамки на равнище министерство – лобистът трябва да знае какъв е мениджърският стил на работа на съответния министър, доколко той самостоятелно оформя крайното решение и доколко се доверява на административния персонал. Известно е, че в повечето случаи служителите подготвят проектите. Но понякога в последния момент се намесват политически съображения, отразяват се интереси на съответна партия или коалиция. Това са важни детайли, с които лобистите следва да се съобразяват.

Ако трябва да обобщим – на всяка фаза от политическия процес (инициициране, формулиране, изпълнение и оценка на решенията) трябва да се знае кой е инициаторът, на кого е поверено да изготвя първоначалния вариант на проект за решение, кой кому докладва, пред кого се отчита, кой е отговорен и какъв вид отговорност носи и пр. Да не забравяме, че има формален и неформален процес на вземане на решения... В процеса на лобиране трябва да се отчита наличният конкурентен дух между различните нива на една и съща публична администрация, между институциите на различни равнища на властта – централни, местни и пр. Освен това от значение са и персоналните качества на конкретен министър, депутат, чиновник – личностните му интелектуални, морални, естетически и пр. характеристики (склонности, нагласи, маниери), които се отразяват в начина на вземане на управленско решение.

Съществен пункт от инструментариума за успешно лобиране е **създаването на мрежи от партньори и съюзници**. Този проблем е част от по-общата политическа теория относно т.нар. „мобилизация на интереси". Централна в случая е идеята, че в усилията по приемане на дадено решение може да се включат и други групи и

организации по интереси (не само работодателската организация), които да съдействат за реализация на конкретна лобистка цел. Става дума за по-широки мрежи, алианси, коалиции за лобиране по конкретен проблем, свързан с предстоящо за вземане управленско решение.

Ефективността на лобирането до голяма степен зависи от **правилното планиране и разполагане на лобистките дейности във времето.** Необходимо е изготвяне на времеви (часови) график за всяка стъпка от процеса на лобиране. Фиксирането на съответни лобистки дейности в точния и най-благоприятен момент – нито по-рано, нито по-късно, а точно навреме! – е от решаващо значение. **Най-подходящият момент за лобиране** е периодът на изработване на първоначалните варианти за решения от съответните длъжностни лица. Работодателските организации (чрез свои лобисти) се опитват да повлияят при подготовката на първоначалните варианти за решения – закони или други административни регулации. Много важно е това да стане в самото начало на подготовката на нормативни актове. Затова е нужно набавянето на съответна информация – напр. в кое министерство, коя парламентарна комисия, административна агенция и пр. предстои обсъждането на нормативния акт, нов текст ли ще се изготвя, или ще се правят поправки на вече съществуващ и т.н. Най-подходящото време за оказване на лобистко влияние (намеса, натиск) е моментът преди предложението да е написано „на хартия", преди да е изготвено в писмен вид. Ако този момент се изпусне, оказването на влияние става изключително трудно, дори често пъти невъзможно. Например трудно могат да се направят промени, когато проектозаконът е подписан и внесен за обсъждане в парламента. Трябва да се действа преди това. Подобна е ситуацията, когато даден министър вече е заел публична позиция по даден чувствителен за обществото проблем – естествено е той да отрази тази своя позиция в проектотекста за решение. Тоест вече ще е късно за упражняване на лобистко влияние.

Лобирането понякога изисква продължителен период от време, първо, защото за всяко решение има предварително определени срокове от институциите, по които лобистите нямат думата, и, второ, защото всяко предложение за решение се нуждае от съ-

гласуване и одобрение от множество други властови институции, а ако няма постигнат консенсус между тях, решението може дори да се отложи. Например по европейската директива относно тютюнопушенето се работи в продължение на повече от две години (след първия проект на Комисията), след което тя е одобрена от Парламента. Приложението на директивата в страните-членки изисква период от една до няколко години.

Изключително важен период за лобиране е времето, когато се дискутира годишния бюджет на страната – проектобюджетът на правителството, обсъждането и гласуването му в парламента.

Б. Изготвяне на досието

Изготвянето на досие, съдържащо позицията на работодателската организация по важни за нейните бизнес интереси въпроси, е най-същественият елемент от подготовката на всяка лобистка кампания, поради което му отделяме специално внимание. Досието, най-общо, представлява папка с писмени материали, съдържаща документи с детайлна информация относно конкретни лица, събития и други текстове по определена тема. Досиетата на дадена работодателска организация съдържат нейни предложения (писмени материали – оценки, позиции, становища и пр.) по конкретни въпроси – предмет на лобиране пред властите.

Изготвянето на едно досие предполага:

- **Събиране на статистическа информация**

Цифрите трябва да бъдат точни, а източниците на статистическа информация изрично посочени. Грешни статистически данни могат сериозно да влошат качеството на позицията.

- **Използване на изводи от научни изследвания**

Изследванията в областта на различни социални науки (политически, икономически, социологически и философски) винаги са били източник на професионална експертиза по даден проблем. Препоръчва се авторите на изследвания да бъдат предварително информирани и съгласни с това техните изводи, хипотези и анализи да бъдат използвани за лобистки цели – срещу възнаграждение или не.

- **Съдържание на позицията (становище, предложение)**

Съдържанието на писмения текст трябва да е: а/ последователно, логично и релевантно по отношение на политиката и практиката на членовете на организацията; б/ реалистично – да е съобразено

с текущата политическа среда (не бива да се лобира за оттегляне на управляващите от даден проблем, по който те са постигнали съгласие в резултат на продължителни преговори, а да се направи опит за формулиране на „поправки", които да подобрят ефекта от прилагане на решението); в/ конструктивно – предложението да допринася за решаване на конкретен проблем, а не за създаване на нов проблем; г) ясно и прецизно формулирано, в смисъл разбираемо – сложните и технократски думи могат само да объркат събеседниците. Водещ трябва да е принципът, че това, което е трудно за разбиране, е също така трудно за обяснение, защита и подкрепа.

- **Аргументация на предложението**

Солидната аргументация се постига по следния примерен начин: 1/ Най-важният аргумент се поставя в началото на текста; 2/ Лобиращият изхожда от позицията на събеседника, за да го убеди в своята; 3/ Силните аргументи обикновено приемат формата на сравнения с вече взети решения или проекти за решения от страна на съответната властова институция (съпоставка с конкретни регулации); сравнение с практиката в други, например европейски страни; 4/ Поставя се акцент върху конкурентоспособността в дадения сектор на икономиката или в икономиката като цяло (напр. как дадено управленско решение би накърнило интересите на предприемачите, вкл. би увеличило безработицата и пр.). Само финансовият министър би се заинтересувал от акцент върху печалбата на компаниите, докато повечето министри от кабинета биха се впечатлили от проблемите на заетостта; 5/ При възможност е добре да се направят анкети за проучване на общественото мнение по въпроса и резултатите от тях да се включат в досието. Политиците са особено чувствителни към проблемите на заетостта, поради което са по-склонни да приемат предложения (за решения), които са свързани с разкриване на нови работни места. Обратно, ако предложенията са свързани със съкращения, те обикновено не се приемат. Затова организациите на работодателите винаги трябва да поставят ударението върху варианти за решения, засягащи пазара на труда.

Всяко досие се състои от резюме, съдържание и аргументация. Най-отгоре, в началото на писмения материал, е *резюмето* – в обем не повече от една страница. Съдържа есенцията на предложението,

целите и аргументите. То е кратко, защото министри, депутати и други отговорни служители са винаги заети и нямат излишно време за четене на дълги текстове. Те могат да бъдат впечатлени от силни аргументи, факти и кратко и ясно представена позиция. Много важно е първото впечатление. Детайлите се прецизират по-късно (от сътрудници и експерти). Следващо по важност е *съдържанието*, отразяващо същността на проблема, който е в основата на предложението. Важен за *аргументацията* е адресатът на предложението – например, ако то е адресирано към екоминистъра, в изготвения текст не бива имплицитно да присъстват заплахи от щети върху околната среда. Окончателното решение трябва да е взаимноизгодно и за двете страни – лобирани и лобиращи, т.е. да удовлетворява определени колективни интереси на работодатели в дадена сфера, но в същото време да е в синхрон с обществения интерес, чийто изразител е държавната институция.

Важен инструмент за верифициране дали дадено предложение има шанс да бъде прието от политиците и да се превърне в управленско решение, е **проверката на медиите** (media-test). Това означава проекто-предложението предварително да се предостави на журналисти, с които огранизацията работи добре, с известна доза конфиденциалност, като се поиска тяхното мнение в качеството им на представители и изразители на общественото мнение. Реакцията им може да послужи за преформулиране на предложението или за изчакване на по-подходящ момент за неговото публично оповестяване.

- **Наемане на външни експерти:**

За подготовката на предложението може да се използва помощта на външни, висококвалифицирани, специализирани експерти от академичните среди и т.нар. мозъчни тръстове (think-thanks). Допуска се, че тези учени като експерти са ценностно неутрални и предоставят обективно мнение по определен проблем, вкл. и по проблеми, по които обществото е особено чувствително. Често техните заключения влияят върху актуалния политически дебат. Специален случай на такива външни експерти са бивши министри и пр. отговорни служители, които имат богата мрежа от контакти и са наясно с „кухнята“ за вземане на управленски решения. Те биха могли да бъдат много полезни, но също и да нанесат вреди, в случай

че позицията на организацията не съответства на техни лични позиции, които са публично известни.

- **Приносът на членовете на работодателската организация**

Членовете на организацията трябва да бъдат включени, а не игнорирани от подготовката на досието. Може да се подготви въпросник по проблема предмет на лобиране, който да се разпространи сред членовете, за да се чуе тяхната позиция. Работодателската организация е призвана да представлява позицията (мнението, интересите) на своите членове. Ръководството ѝ трябва да е солидарно с мнението на членовете или поне на мнозинството от тях по дадения проблем. Това се постига например чрез организиране на форуми в интернет на сайта на организацията.

В. Комуникация и застъпничество

Лобирането е вид политическа комуникация – комуникация между заинтересовани групи и тези, които вземат управленски решения. Най-ефикасните начини за комуникация, т.е. за установяване на контакти с официалните органи и лица, са **срещите лице в лице** (face-to-face-meetings), на които се предоставя кратък по обем писмен материал, наречен по-горе досие. За целта могат да се използват приеми, търговски изложения и пр., където се установяват контакти с публични авторитети. Членството в различни съвети (трипартидни или двупартидни), в разнообразни съвещателни и консултативни съвети, комитети, комисии предоставя уникална възможност на работодателите да реализират своите цели. Подобни съвети са място за официални консултации с властите. Правителството на всяка демократична държава обикновено се консултира с тези организации преди даден законопроект да се внесе в парламента.

Не бива да се разгръща застъпничество или медийна кампания по време на преговорите с правителството, тъй като това може да има негативен ефект върху крайния резултат. Преговорите понякога са трудни, споразуменията – специфични за различни равнища – равнище кабинет, административно равнище и пр. Работодателската организация трябва да участва в преговорите с готова писмена позиция по дискутирания проблем, консултирана с мнението на членовете.

В процеса на комуникация с властите от работодателската ор-

ганизация се изисква да говори „в един глас". Най-лесните и ефикасни контакти са под формата на **делегация**. Формирането на делегация изисква относително малко време и енергия. Делегацията трябва да има говорител, а лидер и говорител на делегацията може да са различни лица. Посланието на делегацията трябва да е ясно (а не противоречиво) и за неговото формулиране могат да се използват външни експерти. Делегациите се срещат най-вече с министри или депутати. Съставът на делегацията обикновено е малоброен, а в края на срещата „делегатите" трябва да имат готовност да оставят писмен текст с проблема – предложение за решение.

Участието на медиите в комуникацията е решаващо! Медиите играят важна посредническа роля във всяка лобистка кампания. Тяхното влияние в продължение на целия процес на вземане на решението е от съществено значение за резултата от лобирането – позитивен или негативен. Работодателската организация трябва да поддържа постоянно добри отношения с медиите. За поддържане на тези контакти се грижи специално нает за целта персонал от специалисти по връзки с обществеността. Позицията и целите на организацията трябва да бъдат професионално коментирани в медиите. Професионалистите за контакти с медиите „канализират" по точно определен, благоприятен за имиджа на организацията начин отношенията на работодателската организация с дадени медии – електронни и печатни. Неблагоприятните за организацията коментари изискват своевременно и убедително опровержение. Наетите ПР-специалисти подготвят **пресконференции, брифинги, публични изявления, интервюта** и пр. Не бива да се допуска ситуация, когато ръководството на организацията да смята, че тя работи добре, а медиите не отразяват адекватно успехите ѝ в публичното пространство. Медиите не бива да бъдат обвинявани, че разпространяват една или друга информация. По-важно е каква информация целенасочено им се предоставя от съответния персонал, нает да защитава интересите и имиджа на организацията. Позитивният медиен образ на организацията трябва старателно да се изгражда и поддържа. От съществено значение е качественият подбор на специалисти-професионалисти, наети като персонал от работодателската организация (professional press officers).

Организирането на **специални събития** (special events) е важен инструмент за създаване на продуктивни контакти с тези, които вземат управленски решения, както и за получаване на широка подкрепа от публиката по проблема, по който се лобира. Разграничаваме няколко вида събития: социо-културни, академични и търговски. **Социо-културните събития** включват коктейли и други културни дейности като: концерти, опери, изложби, театри и пр., организирани или спонсорирани от организацията, на които се канят вземащите решения. По време на тези събития се осъществяват директни контакти с политици, чиновници и медии. Такива са и годишните събрания на организацията, където се дават награди, медали, стикери за специални заслуги и др. **Академичните събития** включват конференции, кръгли маси, симпозиуми и пр., където се дискутират проблеми, важни за организацията, легитимиращи нейната кауза. Освен представители на академичните среди на тях се канят депутати, министри, журналисти. Материалите от конференциите се издават в сборници, вкл. лекции и изказвания на политици, в които те споделят възгледите си, поемайки публично ангажименти към организацията. Като пример може да се посочи обявяване на „Ден на предприемача", съпроводен с кръгла маса или конференция по проблемите на дребния и среден бизнес. **Търговските събития** са всъщност търговски изложения и панаири, организирани за членовете на организацията, където те показват свои постижения в дадена сфера, разгласяват ги публично, като най-важната публика се състои от официалните длъжностни лица. Панаирите се откриват с тържествени церемонии от официалните гости, където те обясняват провежданата от правителството икономическа и социална политика. Тези събития се отразяват чрез публикации във вестниците, чрез телевизионни репортажи, интервюта, в специално издадени за целта пропагандни материали и пр. Тогава също се осъществяват директни контакти между представители на организацията и управляващите, вкл. и чрез размяна на визитни картички.

Меморандумите, отправени към политически партии или новосформирано правителство, са ефикасен инструмент за комуникация. Те се изработват преди старта на избирателната кампания, когато резултатите от изборите не са известни. Отправят се към всички

партии и засягат въпроси, свързани с бъдещата икономическа и социална политика на новото правителство. Документът се оповестява на специална пресконференция. След изборите меморандумът се изпраща на новосформираното правителство, за да се съобрази то с него при изработване на управленската си програма. Той служи за основа и на последващите преговори в рамките на тристранния диалог. Отделни позиции от меморандума може да се обсъдят на срещи с новия премиер, с министъра на икономиката, с новия социален министър и др. Този меморандум подлежи на актуализация във времето, ако някои идеи вече са реализирани или са загубили актуалност.

Всяка солидна работодателска организация издава свой **информационен бюлетин** (newsletter), който съдържа новини и основна информация за развитието на съответния сектор или клон на икономиката. Там се огласяват предстоящи за решаване проблеми в сектора, като тази информация е насочена най-вече към управляващите, за да ги провокира към своевременно вземане на конкретно решение. Бюлетинът се изпраща до депутати, министри, отговорни държавни служители, журналисти, синдикати, лидери на неправителствени организации, с които работодателската организация е в постоянен контакт. Обикновено бюлетинът съдържа: статистически и икономически данни, актуални новини за сектора, информация за промени в състоянието на пазара, в сферата на технологиите, резултати от изследвания, релевантни на интересите на организацията, информация за нови инвестиции в сектора и пр. Финансовите разходи за издаване на бюлетина стават за сметка на членския внос, средства от реклама и др. Бюлетинът се публикува на интернет страницата на организацията.

Друга лобистка техника са **отворени писма,** адресирани до правителството, до конкретен министър или друга публична фигура. Те са много ефикасни като инструмент за лобистки натиск, тъй като съдържат в себе си елемент на изненада. До тях се прибягва, когато няма възможност за среща с правителството или с министъра по конкретен въпрос, или ако такива срещи са проведени, но не са довели до нужния резултат. Отвореното писмо се публикува в един или няколко вестника с рекламна цел – на първа или втора страница (обикновено се заплаща като реклама). Съдържанието на

писмото се отнася до бъдещо важно управленско решение, което трябва да се вземе спешно – до няколко дни, седмица.

Работодателите предприемат и **действия за масова подкрепа** („grassroots" actions) по даден проблем, които включват кампании чрез стикери, подписки, петиции, открити форуми за мнения. Кампания със стикери може да се проведе по повод високите пътни такси. Обикновено подобни кампании продължават месеци наред, имат свое лого и мото, лозунг, напр. „Стига!" и пр. Ефективността на кампанията зависи от количеството разпространени стикери. Събирането на подписи от гражданите в подкрепа на евентуално управленско решение по конкретен проблем се оформя като петиция – писмо, адресирано до министър, правителството като цяло и пр. Събраните подписи се предават публично на адресата пред обектива на медиите. Масова подкрепа по определен проблем се търси и чрез т.нар. открити форуми за мнения (Opinion Pools).

Създаването на мрежи от съюзници и партньори на работодателската организация е неразделна част от процеса на комуникация и застъпничество с цел лобиране. Ключов критерий за успеха на лобиращия е съдържанието на неговия личен „телефонен указател" (address book), съдържащите се в него имена, телефони и адреси. Този списък на личности с различен статус трябва непрекъснато да се осъвременява и допълва. Той включва както домашни, така и служебни телефони, електронни адреси и други данни – напр. за актуални звания, степени, позиции, длъжности, обществени функции. Голяма част от тази информация (за имена и статуси) е достъпна в интернет. В мрежата могат да се намерят и данни за европейски институции и длъжностни лица.

Колкото по-голяма е мрежата от съюзници и партньори на дадена работодателска организация (други работодателски и бизнес асоциации, неправителствени организации, граждански движения, медии, авторитетни публични личности, интелектуалци и пр.), толкова по-влиятелна е тя в опитите си за лобиране пред властите. От значение е не само количеството на съюзниците, а и техния обществен престиж. Невинаги подобна съюзническа подкрепа е безплатна. С някои от съюзниците могат да се предприемат координирани действия за създаване на тематични и граждански коалиции по съответен проблем. Общи позиции могат да се съгласуват и в рамките

на съвещателни и консултативни органи, какъвто орган е например Икономическият и социален съвет – на европейско и национално-държавно равнище. Съюзници могат да бъдат и стопански и търговски камари от други страни (напр. Американската търговска камара); асоциации на външни инвеститори, асоциации на потребителите; екологични, пенсионерски, младежки, женски, спортни организации, благотворителни организации и фондации.

ВЪПРОСИ ЗА ДИСКУСИЯ:

- *Кои са национално представителните работодателски организации в България и какви начини на лобиране практикуват?*
- *Характеризирайте процеса на консултиране на работодателските организации с държавните институции в България?*
- *Кои са европейските работодателски организации, в които българските работодателски организации членуват?*

Десета лекция:
ЛОБИРАНЕ ЧРЕЗ НЕПРАВИТЕЛСТВЕНИ ОРГАНИЗАЦИИ

Лобисткото влияние на граждански организации върху институциите на властта и участието на тези организации в процеса на вземане на политически решения в условията на демокрация е невъзможно без наличието на функциониращо гражданско общество. Ролята на гражданското общество по отношение на държавата е двустранна – то е и коректив, и партньор на демократичната и правова държава. То е теренът, на който действат многообразни групи по интереси – спонтанни групи на протеста, организирани и институционализирани в различна степен – синдикати, организации на работодателите, религиозни, потребителски, екологични и пр. асоциации и много други – законово регистрирани или не. На фона на цялото това разнообразие ще откроим ролята само на една част от тези групи, които са не просто групи, а организации за защита на граждански интереси, т.нар. неправителствени организации, които ще наричаме за краткост НПО (NGOs).

1. Гражданското общество като мрежа от неправителствени организации

Неправителствените организации са ярка проява на гражданска активност, поради което някои авторитетни автори, какъвто е Ърнест Гелнер, стесняват обхвата на гражданското общество най-вече до тях. Гражданското общество според него, е такава мрежа от неправителствени организации и институции – достатъчно силни, за да бъдат противотежест на държавата, които без да ѝ пречат да бъде гарант на общите интереси, я възпрепятстват да упражнява господство върху обществото.

Като синоними на НПО се използват: граждански организации, обществени организации, структури на гражданското общество, неформални, доброволни организации, граждански сдружения,

организации с идеална цел. Тяхната „идеална цел" означава, че освен „неправителствени", тези организации са и „нестопански" („non-governmental, non-profit organizations"), макар че някои НПО развиват и определена стопанска дейност (for-profit organizations). Българското законодателство третира тези организации като „юридически организации с нестопанска цел" – сдружения и фондации.

За да изясним същността на лобирането чрез НПО, ще разглеждаме **гражданското общество** едновременно като единно и плуралистично. То е **единно** – в смисъл че засяга интересите на всички граждани, засяга обществения интерес като цяло, и в същото време е **плуралистично** – представлява съвкупност от множество организации със специфични социалногрупови интереси. Тези две характеристики не си противоречат. Защото не само държавата е призвана да се грижи за „общото благо", но и самата политическа общност – общността от граждани, трябва да отстоява общия интерес. Не случайно гражданин е и държавникът, и партиецът, и „обикновеният" човек (Д. Спасов).

Повечето автори наблягат на идеята, че гражданското общество може да бъде само плуралистично (Дарендорф, Гелнер и др.), визирайки многообразието на неговите организации. Така в някаква степен се пренебрегва другата, не по-малко важна идея – че гражданското общество е и единно – в смисъл, че въплътява в себе си общия, обществен интерес, т.нар. „общо благо". Наличието на работещо гражданско общество е най-отчетливият белег за демокрация в една страна, защото ако държавата по някакъв начин се опита да упражни „господство над обществото" (Гелнер), да прояви склонност към авторитарни действия и различни форми на произвол и злоупотреба с власт, то гражданското общество чрез свои механизми на контрол е в състояние да преустанови това. Затова то със своите коригиращи функции е символ на непрекъснатата демократизация.

В условията на конституционно-плуралистична демокрация държавата – със своите три власти – има основната отговорност да защитава общия интерес. Но този общ интерес (национален интерес) не е формулиран веднъж завинаги, а непрекъснато придобива ново съдържание в рамките на публични дискусии и във връзка

с промененте обществени условия. За неговата непрекъсната актуализация държавата разчита на активността на гражданите, групирани и организирани в гражданското общество. Вземането на демократични политически решения става чрез активното взаимодействие между държавни институции и граждански организации. Затова, метафорично казано, гражданското общество е както „царство на свободата" за индивидите, така и арена на солидарност и равенство между тях. То е форум за непрекъснат дебат, диалог, в който се артикулират, отстояват и защитават обществени, граждански интереси

Гражданското общество не е проста съвкупност от всички граждани, не е аморфно понятие, обхващащо всичко, което не е държава. Гражданското общество е най-активният сегмент на едно общество в демократични условия, една „размишляваща по обществени въпроси публика" (Хабермас). То е саморегулираща се, автономна обществена (публична) сфера. Всички разполагат с граждански права, но гражданствеността се определя чрез активното положително отношение към обществената цялост, т.е. към интересите на мнозинството от народа – суверен на властта.

Когато говорим за гражданско общество, трябва да имаме предвид колко сложно събирателно понятие са гражданите Граждани наричаме както информирани, образовани личности, така и бедни, неграмотни, лумпенизирани и пр. индивиди, разполагащи с граждански права независимо дали ги консумират и как го правят. По тази логика гражданското общество е също сложно събирателно понятие, защото включва **различни неправителствени организации** и граждански структури – *реални, общественополезни, измислени, фалшиви, проправителствени, антиправителствени, благотворителни, дълбоко хумани* и пр. Гражданското общество е изключително хетерогенно, в което според някои се крие неговата прелест, ако не будеше тревога. (Д. Спасов).

Отношенията между гражданското общество и **капитализма** са доста сложни и противоречиви. Безспорно гражданското общество функционира в условия на капитализъм и свободна конкуренция между множество икономически субекти. Но на капиталистическия пазар се произвеждат не само блага, но и горчивини – с други думи, не само **обществени блага**, но и **обществени беди**. Пазарът е ефи-

касен инструмент за създаване на богатства, но той не бива да се превръща в ценност. Пазарът е само инструмент. И той трябва да бъде регулиран, за да остане в служба на обществото (Д. Спасов).

Голяма част от гражданските организации със своите организирани действия са насочени срещу пазарната, капиталистическа логика, с призиви към държавата да регулира и „обуздава" капитализма. Става дума за граждански инициативи, свързани с правото на хората да се възползват от т.нар. **обществени блага**. Те засягат не само култура, информация, знание и образование, но също така здравеопазване, околна среда, водите, спектъра на радиочестотите и пр. Всички те могат да се разглеждат като своеобразни „изключения" от закона за свободния пазарен обмен. Това са „неща", които се полагат на хората и народите, които се произвеждат и разпределят в условия на свобода и равнопоставеност. Така разбирани обществените блага са заложени в самото определение на **обществените услуги** – независимо от статута на предприятията, осигуряващи въпросната дейност.

Напрежението, което съществува между демокрацията (основана на принципа на равенството „един човек – един глас") и пазара, залагащ на свободата на индивида, на частната стопанска инициатива, създава благоприятна ниша за лобизъм. Гражданското общество е както индивидуалистично (либерално, отворено), така и егалитарно, солидарно и справедливо. В него се отразяват противоречията между „публично" и „частно" и един от опитите за преодоляване напрежението помежду им се предлага от т.нар. „комунитаризъм", който като философско течение отхвърля крайния индивидуализъм, макар да признава свободата на индивида, залагайки преди всичко на общността.

В гражданското общество доминират хоризонталните взаимодействия между индивиди и групи (затова то функционира като мрежа) за разлика от държавната организация, залагаща по-скоро на вертикални и йерархични зависимости между хората. Ако държавата е невъзможна без организация, дисциплина, йерархия, то гражданското общество разчита на самоорганизация, гражданска съвест, социална справедливост и солидарност. Освен ред в държавата, въвеждан и с помощта на легитимно насилие, демокрацията предполага и социален ред, основаващ се на социална справедливост

и солидарност. Става дума за т.нар. **социален капитал**, отразяващ степента на социална сплотеност около общи ценности и цели, равнището на доверие между гражданите. С други думи, освен държавна власт има и социална власт. А „правенето на политика" (на много и различни политики) става чрез взаимодействие на държавни институции и граждански организации в една демократична политическа система.

2. Общо понятие за лобиране чрез НПО – ресурси и групи дейности

Не всички неправителствени организации се занимават с лобиране! Например в българските читалища някои художественотворчески неправителствени организации развиват художествена самодейност – без да целят въздействие върху органите на властта при вземане на управленски решения. Лобират само тези неправителствени организации, които разполагайки с необходимите ресурси (финансови, организационни, информационни, културни), упражняват натиск върху властта за вземане на едно или друго управленско решение в защита на съответни граждански интереси, цели, ценности.

Според „логиката на колективно действие" (М. Олсън) лобират само тези социални групи, които са в състояние да се организират. **Организационният ресурс** е важен, защото лобират не групи, а организации. Групите, които не са организирани, не се занимават с лобиране. Няма организации на безработните, на данъкоплатците, според Мансър Олсън, защото безработните и данъкоплатците са толкова много и толкова различни, че не биха могли да се обединят и организират около обща цел. Но дори и да съумеят да направят някаква организация, ползата от евентуално лобиране ще е разпръсната на толкова много части, че губи смисъл. Освен това дори наличието на организация не е достатъчно условие за лобизъм. Има организирани групи, които не желаят да лобират – а само, да речем, да се забавляват.

Макар целите да са идеални, общественозначими, лобирането чрез НПО изисква съответни **финансови средства**. Те са нужни, за да се наемат експерти, консултанти, журналисти за работа в полза на дадена обществена кауза, макар че една високоблагородна кауза може да привлече и безплатно талантливи личности и професио-

налисти. За защита на социалнозначими цели се правят дарения, печелят се грантове, проекти от различни донори на финансови средства. Във връзка с финансирането на различни дейности в защита на социалнозначима каузa трябва да се има предвид и едно друго обстоятелство. Ако от много граждани се събират малки суми, ще се получи значителна сума като финансов ресурс. Българските примери в това отношение са акциите по събиране на средства с цел благотворителност във връзка с жертвите от наводнения, за болни деца от кампанията „Българската Коледа" и пр. Този капацитет засега не е използван у нас за друга значима социална цел освен за благотворителност, но може би в бъдеще това ще се случи.

Информационният ресурс е решаващ за реализация на лобистките цели на НПО и понякога им дава шанс дори пред бизнес-лобитата. Защото знанието и информацията, по думите на Тофлър са достъпни и на слабите и бедните, не само на богатите и силните в днешното постиндустриално, информационно общество. Без набавянето на необходимата информация по проблема – предмет на лобиране – не може да се осъществи лобистка дейност. Информация за закони, правилници, наредби, за държавни институции, за политици и чиновници, отговорни и компетентни за вземане на съответното решение.

Медиите са заинтересовани да отразяват социалнозначими дейности – за да бъдат гледани телевизионните предавания от по-широка публика, за да се купуват вестниците от повече хора. Обществената **популярност и легитимност на каузата** са също важни ресурси за успешно лобиране. Към тях прибавяме и **културните ресурси**, изразяващи се в благоприятни обществени нрави, манталитет, стимулиращи по-голяма социална солидарност, масово споделяно усещане за социална справедливост/несправедливост. Ефективното лобиране чрез НПО е в пряка зависимост от наличната демократична гражданска култура и равнището на социална кохезия, сплотеност и социален капитал в конкретното общество.

Неправителствените организации, които понякога (не постоянно!) упражняват лобистки натиск върху властовите институции, изпълняват следните функции: а) търсят политическо представителство на определени граждански интереси (извън партиите), б) отстояват граждански интереси и цели, основани на „полагаеми

им се граждански права", в) осъществяват посредничество между организираните граждани и властта. С други думи – лобирането на НПО се изразява в **три групи дейности**:

- Дейности по отстояване и реализация на законово гарантирани граждански права;
- Дейности по политическо представителство на граждански интереси (ограничено представителство, защото основният представител на социалногрупови интереси са партиите);
- Посредническа дейност между организираните граждански интереси и интересите на държавата (общия интерес).

Лобирането за социалнозначими цели и интереси може да се разглежда в контекста на разбирането за съвременния социален конфликт (Р. Дарендорф) като „противоречие между полагаеми се права и реални възможности за тяхното удовлетворяване". Различните видове права на гражданите (социално-икономически, културни и пр.) са формално закрепени в конституцията и законите, но за всички е ясно, че ако компетентните държавни органи не създадат благоприятни условия за реализацията на правата, те ще си останат само „добри пожелания", „на книга". Именно това противоречие между полагаеми се права и възможности за реализацията им очертава нишата, пространството, където се разгръща лобиране от страна на НПО. Това лобиране се изразява в организирани действия на граждани в защита на съответни групови интереси и права с цел вземане на съответно управленско решение.

Когато говорим за **лобиране в защита на социалнозначима кауза** (екологична, потребителска, правозащитна), или лобиране в широк смисъл, по-подходящ за употреба е терминът „**застъпничество**" (advocacy). Това е различно от лобирането в тесен смисъл, когато се защитава конкретен граждански интерес – конкретен проблем, на конкретна група граждани, в конкретен момент – и се цели вземане на конкретно управленско решение. Лобирането в *широк смисъл,* или застъпничеството обхваща **широка гама от дейности** по защита на граждански права, изискващи **по-продължителен период** от време, а лобирането на неправителствени организации в *тесен смисъл* обхваща конкретно формулирани дейности (фиксирани в конкретен период от време) за решаване на конкретен проблем на организирана група граждани чрез упражняване на влияние върху

институциите на властта за вземане/невземане на определено управленско решение във вид на закон или подзаконов акт.

Пример за **основни права на гражданите**, които могат да се защитават чрез различни инициативи и дейности по застъпничество, са следните текстове от Конституцията на Република България: Чл. 39, ал 1. „Всеки има право да изразява мнение и да го разпространява...“; Чл. 41, ал 1. „Всеки има право да търси, получава и разпространява информация...“; Чл. 44. (1) „Гражданите могат свободно да се сдружават“; Чл. 45 „Гражданите имат право на жалби, предложения и петиции до държавните органи“ и др.

Ежедневно в едно демократично общество отделни граждани или граждански организации предприемат действия, базирани на основни граждански права. Всички граждански инициативи с цел застъпничество за тези и други конституционни права могат условно да се нарекат лобизъм, но лобизъм в пределно широк смисъл. Те могат да се разглеждат като общ фон за конкретни лобистки дейности в тесен смисъл, за които ще стане дума по-нататък. Например чл. 6, ал. (2) от Конституцията на Р. България постановява, че всички граждани са равни пред закона – като не се допускат никакви ограничения, основани на раса, етнос, пол, религия, образование, имуществено състояние и пр. Равнопоставеността на половете например е формално гарантирана, но държавните институции невинаги създават благоприятни условия за реализация на тази конституционна норма. Така се очертава нишата, пространството за разгръщане на лобиране в защита на женската кауза (каузи).

Лобирането на НПО в тесен смисъл се концентрира около конкретен проблем на гражданите, а за възможното разнообразие на проблемите, по които се лобира пред властите, можем да съдим по предмета на дейност на неправителствени организации, групирани най-общо така:

- правозащитни организации;
- етнически и културни общности;
- организации на потребителите;
- здравни организации;
- женски, младежки, детски организации;
- организации на пенсионери и хора с увреждания;
- религиозни организации;

- екологични организации;
- организации за решаване на локални проблеми;
- организации по проблеми на вътрешната политика (и на външната политика) и други.

Лобирането на неправителствени организации в защита на организирани граждански интереси, разглеждано като механизъм за посредничество и представителство на интереси е „канализирано" в европейски контекст в структуриран диалог с правителството. Създадени са и функционират различни **консултативни органи**. Такъв консултативен орган е Икономическия и социален съвет (ИСС) – българският клон на Европейския икономически и социален комитет. През 2001 г. е приет закон за ИСС, а през 2003 на неговата първа сесия този консултативен орган е наречен „Български граждански парламент" – гласът на организираното гражданско общество. Чрез него се осъществява особен вид лобиране – **лобиране чрез консултиране**.

Според Закона за ИСС консултациите по икономическата и социална политика между правителството и структурите на гражданското общество протичат във вид на **мнения, становища и предложения** по отношение на актове на законодателната и изпълнителната власт, които засягат съответни граждански интереси. В това се изразява и лобирането на тези граждански структури. Българският ИСС се състои от председател и 36 членове, разпределени в три групи от по 12 членове: Първата – работодатели, втората – синдикати, и третата, състояща се от по един представител на: 1/ организациите на селскостопанските производители; 2/ организациите на производствените кооперации; 3/ организациите на занаятчиите; 4/ професионално-съсловните организации; 5/ организациите на потребителите; 6/ организациите на жените; 7/ екологичните организации; 8/ организациите на инвалидите; 9/ организациите на пенсионерите; 10/ организациите, подпомагащи социално слабите, инвалидите или лицата, нуждаещи се от грижи; 11 и 12/ двама независими учени – специалисти по проблемите на икономическата и социалната политика, определени от Министерския съвет по предложение на министъра на икономиката и министъра на труда и социалната политика.

Ето няколко по-важни членове от Закона за ИСС, България: Чл. 17. Икономическият и социален съвет работи на основата на правилник

за своята дейност и годишни планове; Чл. 18. (1) (Изм., ДВ, бр. 20 от 2003 г.) Към съвета се създават постоянни и временно действащи комисии; Чл. 19. (1) Пленарните сесии на съвета са публични, освен ако съветът реши друго; (2) Актовете на ИСС се публикуват по решение на пленарната сесия в официален бюлетин на съвета.

3. Етапи, техники и инструменти на лобиране

За да изясним лобирането (в тесен смисъл) на неправителствените организации с цел защита на конкретни граждански интереси и цели, ще представим същия този лобизъм като процес, съдържащ няколко примерни етапа. Отделните етапи съдържат различни лобистки дейности (техники), някои от които ще подкрепим с примери.

Първи етап – формулиране на проблема (предмет на лобиране). Всяка неправителствена организация съдържа в своето наименование вида граждански интерес, който подлежи на организирана защита. Например – „Федерация на потребителите в България". Но това, че е фиксиран гражданският интерес – този на потребителите, не е достатъчно, за да се лобира конкретно по даден проблем. А такъв конкретен проблем е например ощетяване на гражданите – ползватели на топлоенергия, след въвеждане на измервателните уреди, топломерите. На този етап трябва ясно да се формулира проблемът, който чрез конкретни лобистки действия да се разреши чрез конкретно решение на компетентните държавни органи.

Втори етап – събиране на необходимата информация във връзка с проблема. Тази информация следва да е обективна, пълна, точна, обща или текуща (оперативна). На този етап се идентифицират компетентните държавни институции, отговорни за решаване на проблема. Ако продължим с примера за потребителите (в частност ползвателите на топлинна енергия), трябва да знаем, че съществува Държавна комисия за защита на потребителите към министъра на икономиката и енергетиката, че нейните компетенции са очертани със Закон за защита на потребителите, както и няколко други закона във връзка с различни потребителски интереси (законите за туризма, за лекарствата и аптеките, закона за потребителския кредит и други). Нужна е информация за ръководството на комисията, за държавните служители, които имат отношение към конкретния

проблем. Успоредно с това трябва да се проучи съществуващото законодателство по проблема чрез съответен мониторинг на законодателната и правителствена дейност.

В рамките на следващия, **трети етап**, се извършва прецизно **дефиниране и аргументиране на лобистката цел.** Три са възможните варианти за формулиране на целта във връзка с вземане на евентуално управленско решение: а) промяна на съществуващото законодателство (изменение и допълнение на закона с нови правни норми); б) отмяна на съществуващо законодателство; в) иницииране на ново законодателство – напълно нов закон или подзаконов, административен акт.

Четвърти етап – идентифициране и мотивиране на длъжностните лица. Лицата, които имат отношение към конкретния проблем, за който ще се лобира, са избрани политици или назначени чиновници. Съществуват различни техники за мотивация на лобираните лица, наричани още „ключови фигури" за вземане на съответно решение. На този етап ясно трябва да се разграничават легални от нелегални практики. Неправомерните техники включват: обещание или предоставяне на подкуп, заплахи, възползване от идеологически и религиозни пристрастия и други характерологични особености на длъжностното лице. Легалните и ефективни техники за мотивация са свързани с предоставяне на съответна информация, респ. аргументи за вземане на конкретното решение, които да изглеждат като вид „услуга", „в помощ" на съответната институция.

Трябва да се използват регламентирани форуми за комуникация с властите – напр. заседанията на специализираните парламентарни комисии. В Правилника за организация и дейност на 41-ото Народното събрание в чл. 69. (5) е записано: „Докладът на водещата комисия за първо четене съдържа и резюме на постъпилите предложения от заинтересованите обществени организации и граждани и обобщено становище на комисията." Тоест неправителствени организации могат да бъдат канени на заседания на съответните парламентарни комисии, когато се обсъждат законопроекти, засягащи предмета на дейност на организацията. Тази възможност, регламентирана в правилника, може да бъде използвана за лобиране и мотивиране на депутати и правителствени експерти в подкрепа на съответна лобистка цел. Известни са разнообразни комуникационни техники с

лобираните лица, техники на убеждаваща комуникация чрез лични срещи, официални писма, телефонни разговори, факсове, електронни писма и пр.

Петият етап обозначава **подготовка, организация и провеждане на лобистка кампания.** Тази кампания включва множество дейности, които трябва внимателно да се разположат във времето чрез изготвяне на хронограма на събитията и часови график. Различните форми на комуникация между лобиращи и лобирани трябва да се съчетаят с постоянен мониторинг на парламентарната и правителствена дейност, както и съответна медийна кампания за формиране на положителен публичен образ на неправителствената организация и на позитивно обществено мнение по проблема. За целта от особено значение е да се изтъква легитимната, общественозначима цел на организацията, която, ако се въплъти в управленско решение, ще повиши доверието в управляващите.

Последният, **заключителен етап** на лобиране представлява **упражняване на лобистки натиск** с цел реализация на поетите ангажименти от лобираните лица и постигане (пълно или частично) на набелязаната цел. Той може да включва допълнителен медиен натиск и други форми на масова подкрепа (подписки, протести, митинги и пр.).

Дейностите по различните етапи могат да не следват посочената последователност, направеното разграничение е условно, те могат да се преплитат, да разменят местата си, да протичат успоредно – важното е да се постигне лобистката цел на НПО, изразяваща се във вземане на съответно управленско решение от компетентните държавни институции.

В рамките на горепосочените етапи на лобиране текат различни по своята природа комуникации. Лобирането може да се представи и като вид политическа комуникация, която включва **създаване и поддържане на контакти между**:

- ръководството на организацията и нейните членове;
- лидерите на НПО и медиите (в т.ч. редактори, журналисти);
- лидери на НПО и политици и чиновници;
- лидери на НПО с наети срещу заплащане експерти-консултанти;
- контакти с други неправителствени организации с цел създаване на граждански коалиции по общественозначим проблем и др.

- контакти с бизнес асоциации, с влиятелни личности и др.

Добре е да се прави разлика между връзки с обществеността и връзки (контакти) с медиите. Те имат поле на припокриване, но не са тъждествени. Например, в англосаксонската социално-политическа практика се прави разлика между: Public Relations (PR); Governmental Relations (GR); Media Relations (MR). А и не само между тях. Успоредно с тези различни по своята същност високопрофесионални дейности има и една друга важна дейност, свързана със специализирано формиране на „подходящо" обществено мнение (Public Opinion Forming), както и създаване и поддържане на позитивен образ на организацията, респ. на конкретната лобистка цел (Image Making).

Всяко лобиране е свързано с установяване на контакти (поддържане на комуникации), в рамките на които се осъществява информационен обмен между лобиращи и лобирани. Посредник между определена група граждани и държавните институции по повод вземане на конкретно управленско решение може да бъде или самата НПО, представлявана от нейното ръководство, или наети срещу заплащане политически консултанти (лобисти).

Една застъпническа кампания (лобизъм в широк смисъл) винаги предполага изграждане на **граждански коалиции**. Колкото и да е специфичен един граждански интерес, той винаги може да бъде подкрепен и от други групи граждани. Например сдружението на болните от диабет, лобиращо за подобряване на достъпа на своите членове до съответни лекарства при съответни условия, може да привлече в коалиция и други НПО, обединяващи хора, които не страдат от диабет, но примерно – от други заболявания или в момента са здрави, но се интересуват от промяна на лекарствената политика на здравното министерство. Това е така, защото като граждани имаме равни права и винаги съществуват определени възможности за създаване на коалиции около общ проблем, който така или иначе, пряко или косвено, засяга актуално или потенциално интересите на всички. Защото освен форми на политическо и **гражданско участие** на гражданите в обществените дела (public affairs), има и гражданско **съучастие**, **съпричастие**, което именно благоприятства създаването на широки граждански коалиции в защита на граждански интереси и социалнозначими цели и ценности. Към тези коалиции могат да се включат не само различни НПО, а и други структури на граждан-

ското общество, напр. синдикални и работодателски организации, авторитетни личности и пр. Чрез създаването на коалиции (мрежи) се осъществява ефективно кооперирани на ресурси и интереси, споделяне на експертиза, по-лесно привличане на медийно внимание. Успоредно с търсенето и намирането на съюзници и партньори за създаване на коалиции трябва да върви и идентифицирането на опонентите и неутралните (безразличните) към конкретния проблем.

Важното е да се излъчват добре обмислени, точни и ясни послания, които да се разпространяват в електронните, печатни медии и интернет. **Медийната кампания**, инициирана от една НПО или гражданска коалиция, изисква синхронизиране на различни събития и усилия за постигане на определена лобистка цел. Медийният натиск е в състояние да застави властите да вземат решение във връзка с особено „наболял" и станал популярен обществен проблем. В медиите (като среда) и чрез тях (като посредник) се създават образи в масовото съзнание – образи на проблема, по който се лобира, както и на самата НПО, а защо не и образ на министъра, например, който отговаря за решаване на проблема. Специални професионални умения са необходими за формиране и поддържане на съответно обществено мнение, което може да е както позитивно, така и негативно. Погледнато от тази перспектива, лобирането чрез НПО включва елементи на пропаганда, агитация, политическия PR, имиджмейкинг. Според авторитетния изследовател на информационното общество Мануел Кастелс създаването и рушенето на образи става същност на съвременната политика, а ние добавяме – и на лобирането като политически феномен. Според него изследванията показват, че негативните послания в медиите, целящи разрушаване на образи, са пет пъти по-ефективни от позитивните.

Затова медийната кампания е важна част от всяка **лобистка стратегия**, съдържаща предварително разработен план за действие, с етапи, подетапи, варианти на действие – с различна степен на реализация (Винаги се предвижда резервен вариант „план Б", дори „план В"). Във времето и пространството се разполагат дейности по осигуряване на необходимите ресурси за лобиране (организационни, финансови, информационни). Изготвя се хронограма на събитията, часови график, идентифицират се ключови длъжностни фигури и други действащи лица, отговорности и пр.

Успешното лобиране на НПО изисква целенасочено подготвени и добре организирани действия. Конкретни лобистки дейности са научни (научно-практически) **конференции** по съответен проблем, **семинари**, **обучения** и пр. Особено ефективни са т.нар. **масови прояви** в подкрепа на определен граждански интерес или цел („grass roots democracy"). Става дума за организиране на подписки, петиции, екологични и социални протести, демонстрации, митинги и пр. Напоследък все по-атрактивно става участието на гражданите в **интернет-форуми**, където се обсъждат актуални обществено-политически проблеми. Подобно участие може целенасочено да се инициира чрез създаване на специални сайтове, чрез атрактивно формулиран проблем, по който да се дискутира, чрез организиране на **електронни референдуми**, допитвания, анкети на гражданите по особено значими обществени проблеми и пр.

Ето структурата на един примерен модел, очертаващ отделните стъпки в лобирането на неправителствените организации, състоящ се от: а) стратегическо планиране; б) създаване на коалиции; в) медийна кампания; в) лобистки контакти с властите.

Специален случай на лобиране и застъпничество в защита на определени граждански интереси и цели представлява гражданският натиск при формиране на бюджета – национален и общински (budget advocacy).

4. Фрагменти от европейския опит

В европейски контекст лобирането на неправителствените организации се третира като професионална практика по застъпничество на граждански интереси с цел упражняване на влияние върху органите на управление в подкрепа на социалнозначими цели. Чрез това лобиране се отразяват различни гледни точки на НПО относно обхвата и начина на защита на обществения интерес. Подобно лобиране – по скоро застъпничество – се разглежда като част от демократичния диалог на гражданите с управляващите, на гражданското общество с институциите на властта. Лобирането е особено интензивно, когато организирани граждани смятат, че управлението накърнява основни граждански права и тогава същите тези граждани предприемат различни действия, насочени към промяна на съответни публични политики. Лобирането се осъществява главно

чрез застъпнически кампании, организиране на граждански коалиции в подкрепа на определена политика и др. инструменти на граждански натиск върху процеса на вземане на управленски решения. Предмет на лобистките усилия най-често са промени в съществуващото и инициране на ново законодателство; решения за разпределение или преразпределение на държавни средства и субсидии към организациите от „третия" сектор и пр.

Едно добре функциониращо гражданско общество предполага широки възможности за участие на гражданите във формирането на публични политики в различни области. А такова участие е възможно само при конструирана публична сфера (публично пространство) и институционална структура, позволяваща и насърчаваща процесите на представителство на организирани граждански интереси. Застъпничеството за граждански интереси е легитимен механизъм за разрешаване на общественозначими проблеми. Проявената гражданска активност води до по-голяма прозрачност и контрол върху процесите на вземането на решения и тяхното изпълнение от политици и администратори. Така се гарантира граждански контрол върху институциите в случаите на злоупотреба с обществени блага и ресурси. Гражданските организации наблюдават действието на институциите на публичната власт и сигнализират своевременно за злоупотреба с власт и отклоняване от обществения интерес. Застъпничеството за граждански интереси гарантира демократичен граждански контрол върху управлението в периода между изборите.

В момента в Европейския съюз над 15 000 лобисти са наети на работа, за да упражняват влияние върху различни европейски институции при вземането на европейски решения. Клиенти на тези лобистки услуги са както бизнес асоциации, така и граждански, европейски неправителствени организации.

Европейските неправителствени организации дават своя принос за инициране, формулиране и прилагане на европейски политики. Различните локални, регионални, национални и транснационални неправителствени организации се самоорганизират на европейско ниво по няколко по-важни причини. Много от националните НПО смятат, че по този начин ще допринесат за ускоряване на процесите на европейската политическа интеграция, откривайки свои офиси в Брюксел. Международни НПО също базират свои офиси в Брюксел,

разчитайки че така ще постигнат европейско представителство на своите цели. Става дума за организации като: Greenpeace, Amnesty International и др. Други НПО, действащи на територията на ЕС по сходни проблеми, изграждат европейски организациичадъри, в които членуват съответни национални НПО. Такива са Европейското бюро за околна среда, Европейската мрежа за борба с бедността и др. На един следващ етап организациите „под един европейски чадър" и европейските клонове на международни НПО започват да работят съвместно с други НПО в конкретна сфера на дейност, обединявайки знания и експертиза по въпроси от общ интерес. Така се създава, например, Социалната платформа от 1995, Мрежата за човешки права и демокрация от 2001 и др.

Различни европейски НПО конструират различни **мрежи и платформи** по т.нар. „хоризонтални" въпроси. Такава е *Групата за контакти с гражданското общество в Европейския съюз* (Civil Society Contact Group), която обединява седем от най-големите платформи на НПО-та и така увеличава своя капацитет за конкретни дейности по разширяване на партиципаторната демокрация (демокрация на участие).

Към 2005 г. около 1 500 организации по интереси действат в своя защита на равнище ЕС, а от тях организираните граждански интереси – различните неправителствени организации, разполагащи с представителни офиси в Брюксел, са между 1/5 и 1/3 от всички групи по интереси. Трябва да се има предвид, че много от неправителствените организации, които влияят върху европейския политически процес, нямат свое седалище в Брюксел. Лобирането чрез европейски мрежи, в които участват европейски НПО, се изразява главно в дейности по събиране на съответна общественозначима информация и разпространението ѝ сред публиката на национално и европейско ниво. Така тези мрежи влияят върху формирането на европейски политики.

Европейските институции осъзнават значението на европейските НПО, поради което институционализират диалога си с тях под различни форми. Една от тях е чрез създаването на специален консултативен орган – Европейския икономически и социален комитет, наречен Граждански парламент на Европа. Всъщност, европейските институции водят не един, а множество диалози – формално или

неформално структурирани с различни НПО. За повече информация по начините на контакти и консултации вж. лекцията „Лобиране в ЕС". До момента няма утвърдена система за акредитиране на неправителствени организации на европейско равнище. Трудностите възникват поради липсата на общо съгласие във връзка с дефиниране на понятието „европейско гражданско общество", като споровете са основно във връзка с неговия обхват – дали в него да се включват икономически асоциации, защитаващи бизнес интереси, или понятието да включва само граждански организации (за защита на социетални, граждански интереси).

Основната роля на неправителствените организации в европейския политически процес се изразява в укрепване на гражданския диалог и стимулиране демокрацията на участие. Ето три от по-важните „европейски диалози". *Първо*. Организирани срещи на Комисията с Платформата на европейските социално-ориентирани неправителствени организации и с Европейската НПО Конфедерация за помощ и развитие (CONCORD). Срещите се провеждат по предварително съгласуван дневен ред, което позволява реализирането на публични дискусии между членове и симпатизанти на платформите с европейски комисари или други високопоставени лица. *Второ*. Отворени електронни консултации, организирани на интернет-страницата 'Your voice in Europe' по повод на различни политически значими европейски инициативи, какъвто беше случаят с проекта за европейски конституционен договор. *Трето*. Европейският парламент организира официални изслушвания на граждански организации по текущото европейско законодателство.

В процеса на лобиране на европейските неправителствени организации могат да се разграничат няколко **конкретни стъпки**, а именно:

Първата стъпка се изразява в **точното формулиране на проблема**, въпроса, по който ще се упражнява влияние, граждански натиск върху евроинституциите. Някои европейски решения се вземат на принципа на т.нар. споделена компетентност, особено що се отнася до различни социални политики. Конкретно формулираният въпрос (искане) трябва да се отправи и към властите на национално и местно равнище.

Втората стъпка включва **събиране на необходимата информация** по проблема – предмет на лобиране, за мотивиране и убеждаване на институциите за предприемане на съответни действия. Става дума за информация за начина на работа на самата институция, идентифициране на ключовите фигури, които следва да бъдат „атакувани" от НПО, събиране на наличната полезна информация в интернет-пространството и пр. Информация се събира и чрез консултации с експерти по проблема. Валидно е правилото, че един телефонен разговор с надежден източник на информация може да е по-полезен от проучвания в мрежата в продължение на часове, дори дни.

Третата важна стъпка е **изготвяне на стратегия за действие**. Това се съпровожда с отговори на следните въпроси: определяне на основна цел и произтичащи от нея конкретни задачи; очаквани резултати; времеви график на различните дейности; планиране на лобистки влияния спрямо конкретната институция, която ще вземе решението; индикатори за реализацията на набелязаната цел и пр. Стратегията включва и конкретни форми на лобистки натиск към точно определена евроинституция (Комисията или Съвета на министрите), който натиск е специфичен за различните институции и служби.

Гаранция за успех в лобирането и реализация на набелязаната цел е изграждането на съюзи с други НПО, споделящи сходни граждански интереси и цели. Изграждането на **граждански съюзи и коалиции** предполага готовност за компромиси при формиране на общ план за действие, с ясно разграничени отговорности на всички съюзници. Тези съюзи предполагат съвместна работа с местни власти и други организирани групи. Цялостната стратегия е насочена към „създаване" на информирано обществено мнение по проблема; осигуряване и разширяване на широка обществена подкрепа; мобилизиране на реални и потенциални участници в масови протестни действия (ако се наложи); изготвяне на алтернативен план за действие при променени условия и ситуации.

Успешната реализация на определена лобистка стратегия изисква прилагане на конкретни **лобистки тактики**. Важно е целият процес на лобиране да се разположи правилно във времето; да се формулират алтернативни политики, а не само да се отправят критики

към институциите; исканията да се насочват към лицето (политик или чиновник) с ключово значение за решаване на проблема; умела комбинация на рационални и емоционални, политически и технически аргументи в процеса на убеждаваща комуникация; отчитане на конкретните социалнополитически условия; формулиране на кратки и атрактивни за публиката послания и др. Много важно е комбинирането на „натиск отгоре" (върху национални и европейски институции) и „натиск отдолу", осъществяван чрез масови демонстрации, подписки, петиции и пр. Последният гарантира публичност на исканията и възможности за мобилизация на повече граждани около определена социалнозначима цел.

Съществуват множество **наръчници за успешно лобиране** на НПО, в които се дават конкретни съвети, примерни стратегии и лобистки техники, но трябва да се има предвид, че никога информацията, която се предоставя в помощ на НПО, не е неутрална на 100%. Тоест важно е да се знае кой дава съответните препоръки и от каква гледна точка.

В един от наръчниците за лобиране чрез НПО са обособени следните **лобистки стратегии**:

а) Моделиращи стратегии;

б) Стратегии за сътрудничество;

в) Стратегии за гражданско образование;

г) Стратегии за убеждаване;

д) Стратегии за водене на съдебни спорове;

е) Стратегии за оспорване;

ж) Организационни стратегии;

з) Упълномощаващи стратегии.

Неправителствените организации на практика комбинират елементи на няколко от посочените стратегии. *Моделиращите стратегии* включват най-общо прилагане на работещи подходи и позитивни практики за взаимодействие с властите, доказали своята ефективност във времето. *Стратегиите за сътрудничество* предлагат конкретни техники за постигане на съвместимост и съгласие между НПО и управлението във връзка с конкретна публична политика или програма. *Стратегиите за гражданско образование* използват капацитета на масмедиите и публичните прояви и целят разпространяване на съответни послания за акумулиране

на обществена подкрепа за определени идеи. Това се постига чрез различни проучвания и мониторинг на законодателството в съответна област, чрез набавяне на информация, анализ и алтернативи. *Стратегиите за убеждаване* обикновено целят някаква политическа промяна, инициираме на ново законодателство, което се постига с водене на преговори и лобиране. *Стратегиите за водене на съдебни спорове* използват възможностите на наличната съдебна система в подкрепа на дадена идеална кауза. *Стратегиите за оспорване* включват открити протести и гражданска съпротива срещу определени действия на институциите, свързани с дадена пагубна за обществото политика, и са насочени към отмяна на даден нормативен акт. *Организационните стратегии* са ориентирани към укрепване на гражданските организации чрез успешно лидерство, създаване на коалиции и пр. и се отнасят до по-широкомащабните групи, които са обикновено относително маргинализирани групи (бедни и крайно нуждаещи се) и лишени от достъп до процеса на вземане на решения. *Упълномощаващите стратегии* акцентират върху персоналните качества на отделни индивиди, способни да съдействат за вземане на управленско решение по значим обществен проблем.

Ако трябва отново да обобщим по-важните условия за успешно лобиране чрез НПО, то това са:

а) комбинирано използване на техники по лобиране и застъпничество;

б) проблемът, по който се лобира, да се представи в по-широк контекст, а не да се акцентира върху неговата изключителност;

в) при убеждаваща комуникация за мотивиране на длъжностни лица да се изхожда от това, че политиците се интересуват от преизбирането им на избори, а администраторите – от запазване на работното си място и правомощия;

г) определяне на най-подходящия момент за лобиране/застъпничество (особено подходящ е периодът на провеждане на избори) и други.

В заключение, неправителствените организации, действащи на европейско равнище, се превръщат все повече в необходим участник в диалога на европейските граждани с европейските институции, което ще доведе до преодоляване на съществу-

ващия демократичен дефицит в Европейския съюз. Все още сме далеч от активното европейско гражданство, но са направени първите стъпки в конструирането на европейско гражданско общество.

ВЪПРОСИ ЗА ДИСКУСИЯ:

- *Защо едно добре работещо гражданско общество предполага реализация на двете основни ценности – индивидуална свобода (автономия) и солидарност (живот в общност), защо то трябва да бъде едновременно и плуралистично, и единно?*
- *Какъв е смисълът от гражданско участие (съучастие, съпричастие) в демократичния политически процес?*
- *Защо по-трудно се лобира в защита на граждански интереси и ценности, отколкото в защита на икономически, бизнес интереси?*
- *В какво се изразяват застъпническите кампании по реализация на полагаеми се граждански права?*
- *Каква е ролята на европейското гражданско общество във вземането на европейски решения?*

Единадесета лекция:
ПРОФЕСИОНАЛИЗАЦИЯ НА ЛОБИЗМА

Лобирането днес е широко разпространена процедурно-прагматична дейност на заинтересовани лица и групи, изразяваща се в опити за влияние върху вземането на управленски решения (в национално-държавен и в наддържавен план), но поради съмнителните си и подозрителни характеристики то не е получило професионален статут. Напоследък се засилва тенденцията за професионализация на лобирането с очертаването на някои елементи на този процес.

1. Лобирането – подозрително занимание или авторитетна професия?

Отдавна, най-вече в САЩ, но през последните години и в Европа, в правенето на политика се намесват лобисти – главно за да упражнят влияние в защита на корпоративни частни интереси. Тези, които се наемат срещу заплащане за предоставяне на различни лобистки услуги, са специалисти в различни сфери – юристи, финансови и други консултанти, специалисти по реклама и пр. *Но това не са лобисти по професия, а професионалисти в съответна сфера.* Ако изобщо някога се обединят в отделна професия, то това ще бъде една елитарна професия!

Още Макс Вебер говори за професионални политици, за политиката като професия. Днес професионализацията на законодателите трябва да се обвърже с професионализацията на лобистите. Под законодатели визирам не само депутатите, но и представители на изпълнителната власт, изработващи законопроекти. Защото лобизмът е възникнал като специфично влияние в кулоарите на парламента, но впоследствие се разпростира и в изпълнителната власт. Колкото по-сложен става процесът на вземане на решения, толкова по-интензивни са опитите за лобистко влияние при приемане на закони и подзаконови актове.

В САЩ отдавна се говори за „професионално представител-

ство на интереси". Но забележете, лобистите във Вашингтон не се наричат лобисти, а представители – *професионални представители на групови интереси*. В Европа, когато се говори за представителство на интереси, се подразбира най-вече партийно-политическо, идеологическо представителство. Напоследък обаче в Брюксел усилено започна да се говори за представителство на групови интереси и изобщо за лобиране в Европейския съюз. Много са изследователите, които очертават задълбочаваща се тенденция към американизация на процеса на вземане на европейски решения, основавайки се на откритите представителни офиси в Брюксел, в които работят над 15 000 професионални лобисти, които се опитват да влияят върху европейския политически процес.

Така нареченият **лобист-професионалист** е наета срещу заплащане персона от заинтересована група с цел упражняване на влияние върху публичната политика в благоприятна за групата посока в следните случаи:

- осъществяване на директен контакт с официалните власти;
- мониторинг на законодателната и изпълнителната власт;
- съвети, консултации за политическата стратегия и тактика на групата
- съгласуване на лобистките усилия с други заинтересовани групи.

Всички тези дейности се извършат от висококвалифицирани специалисти, чиито лобистки услуги са добре заплатени от нуждаещите се клиенти. Лобизмът днес в Европа е печеливш политически бизнес, развита индустрия. Основният въпрос, по който се дискутира, е дали лобирането може да се трансформира от процъфтяваща индустрия (макар и с доста съмнителна репутация) в една установена, приемлива и вдъхваща доверие професия? Ако трябва да отговорим накратко, посоката е ясна – процесът на професионализация на лобизма е стартирал, но кога ще завърши – не се знае.

Впрочем, подобни спорове – дали е индустрия (бизнес, занимание) или професия, се водят и по отношение на политическия PR.

Всяка професия има пет ключови характеристики:

- Утвърдени **професионални ценности** – професионалистът смята, че да обслужваш другите е по-важно, отколкото да удовлет-

воряваш единствено собствените си икономически интереси, т.е. за него е важна не само заплатата;

- Членство в съответна **професионална организация**, която да акредитира – да дава сертификат, членска карта на практикуващите професията, да ги социализира в определени ценности, да предприема дисциплиниращи санкции спрямо тези, които петнят авторитета на професията;
- **Етичен кодекс** и съответна процедура за осигуряване на неговото действие;
- Интелектуална традиция и установен **масив от знания**, необходими за практикуването на професията, чрез който професионалистите се разграничават от непрофесионалистите, които не могат да осигурят същата експертиза.
- **Технологични умения** по осигуряването на уникални услуги, придобити в процеса на професионално обучение. Тоест освен знание е нужно и умение за практическото му приложение – т.нар. „Know how".

По тези ключови характеристики можем да размишляваме по въпроса доколко лобирането днес е професия или не. Очевидно се налага изводът, че поне засега лобирането не е установена и вдъхваща доверие професия, но процесът на професионализация е стартирал.

За ускоряване процеса на професионализация на лобизма от съществено значение е **репутацията и публичният имидж** на хората, които се занимават с лобиране. Малко са изследванията в тази област, но като цяло се споделя мнението, че за момента заниманията с лобизъм се възприемат като доста подозрителни, съмнителни и често граничещи с корупция. При оценките за репутацията и професионализма на лобистите се изхожда от различни гледни точки – от позициите на лобираните лица (политици и чиновници); на работодателите – клиенти на лобистки услуги; на самите лобисти; на широката публика. Разбира се, мнението на публиката се формира чрез медиите. Всички тези позиции се отразяват през обективния аналитичен поглед на учените-изследователи. Изследванията показват, че политици и държавници имат по-скоро позитивно отношение към лобистите – позитивно в сравнение с публиката като цяло. Те смятат тяхната работа за полезна – главно като „доставчици" на информация, необходима на длъжностните

лица при изготвяне на проекти за решения. Самите лобисти имат високо самочувствие за своята работа, но оценката на други социални групи и среди не е толкова доброжелателна.

Безспорно, професионално оказаният натиск за вземането на едни или други управленски решения не е лесна работа, а изисква специални знания и умения. Но практиката е доста противоречива. Ето какво твърди бившият холандски депутат от Европейския парламент в книгата си с многозначителното заглавие „Макиавели в Брюксел" (2002): „Някои персони, макар и наети като лобисти, могат да се окажат аматьори или мошеници, други – добри професионалисти." Така че много важно е как да разпознаем истинските от мнимите лобисти.

Ключът за придобиване на професионален статус на лобистките занимания е доверието – доверието от страна на клиента към този, който нарича себе си лобист, както и доверието от страна на обществото към лобистите. С други думи, за да говорим за професионален лобизъм, е нужно доверие.

Най-важният аспект в процеса на професионализация на лобистите е публичната оценка, общественото мнение за тяхната дейност. Днес лобизмът не се уважава особено от публиката, не се радва на обществен престиж – смята се за доста подозрително и съмнително занимание, за нелегитимна дейност в демократичната система, която често не е в синхрон, а драстично ощетява обществения интерес. Лобирането няма да се превърне в авторитетна професия, ако не придобие обществено признание. Без доверие, в политиката нищо не се постига – това се отнася както за политиците, така и за лобистите! Нужно е доверие към лобистите както от страна на обществото, така и от страна на клиентите. Взаимно доверие трябва да има и сред самите лобисти, които често се налага да си сътрудничат. Отношения на доверие трябва да има и между лобирани и лобиращи.

Днес в Европа лобирането по-скоро не притежава демократична легитимност. Широкоразпространена е нагласата, че то не толкова подпомага, колкото препятства демокрацията. Ако сравним лобизма с други авторитетни професии, изводите са показателни. Например, лекарите помагат на хората да преодолеят болката, да се справят с болестта, учителите разпространяват знания, просве-

щават хората. Как обаче да формулираме обществената мисия на лобистите?! Това е много трудно предвид съвременната тенденция за криза на политическото представителство, която води до спад на доверието както към политиците и институциите, така и към лобистите. Трудностите при формулирането на обществената мисия на лобирането идват главно от разпространеното мнение, че лобистите се наемат, за да заобиколят закона, да намерят, дори да „заложат" „вратички" в закона, че много тънка и трудно забележима е разликата между лобизъм и корупция, че често под маската на лобизъм се вършат дори престъпления.

В САЩ са направени сериозни стъпки за утвърждаване на професията на лобиста. Но в Европа много неща предстои да се случат както на равнище ЕС, така и в отделните страни-членки. Трудностите идват от множеството термини, с които се изясняват лобистките дейности. В едно британско изследване се посочват няколко **различни термина**, служещи за описание на лобистките практики, а именно:

- Поддържане на контакти с парламента (Parliamentary Relations);
- Предоставяне на професионална експертиза, съвети на депутати (Parliamentary Counseling);
- Установяване на контакти с правителството (Government Relations);
- Формиране на обществено мнение (Public Opinion Forming);
- Професионални дейности в публичната сфера и контакти с властите (Public Affairs);
- Политически PR (Political PR);
- Съдействие за решаване на конкретен проблем (Issue Management).

При употребата на всички тези термини се подразбира „лобиране", а самият термин „лобиране" се избягва, тъй като провокира негативни асоциации. Това не е случайно на фона на множеството скандали, в които са включени лобисти.

Ето какво споделя един бивш американски лобист: „Да бъдеш лобист и да казваш, че си такъв, са две различни неща. Моята майка никога не би ме представила пред свои приятели с думите – моят син е лобист. Може би ще каже – синът ми е уважаван във Вашингтон.

Той е законодателен консултант или съветник на правителството. Но никога лобист – и аз не мога да я упреквам за това." Малцина са тези, които пишат на визитната си картичка „регистриран професионален лобист".

В Европа употребата на термина „лобист" е доста противоречива. Думата звучи по различен начин, когато се отнася за лобиране в защита на обществена кауза, синдикален проблем или на тясногрупов, частен интерес. На различните езици тя има различно звучене – в повечето от тях с неприятен привкус. В Брюксел позитивното значение на лобирането се свързва с колективно представителство на интереси на организираното гражданско общество. Европейските институции при вземането на решения се съобразяват с мнението на различни европейски асоциации, много от тях притежаващи представителни офиси в Брюксел. Става дума за европейски организации, асоциации, федерации на работодатели, търговци, индустриалци, потребители, еколози, правозащитници и пр.

Въпреки негативните конотации употребата на лобистка лексика в Европа се разширява, защото *думата „лоби" звучи ясно*, функциите на лобистите са разпознаваеми, независимо че за описанието им се използват други термини. Чувства се нуждата от по-голяма прецизност при употребата на термина „лобист", но *по-подходящ термин за момента няма*. Факт е обаче не особено добрата репутация на лобирането сред широката публика, поради което основните усилия са насочени към осигуряване на повече откритост и прозрачност в лобистките дейности.

Разковничето за утвърждаване авторитета на професията е в нормативното регулиране на лобистките дейности – чрез задължителни правни норми или препоръчителни етични правила. През последните две десетилетия лобистите сами осъзнават нуждата от етична регулация на своето поведение с цел подобряване на публичния си имидж. Например Асоциацията на европейските консултанти по връзки с обществеността приема свой етичен кодекс. Американската асоциация на политическите консултанти – също. Големият недостатък на подобни **етични кодекси** е, че те са доброволни и неприложими. Много от практикуващите лобизъм, дори да са подписали тези кодекси, не се съобразяват с техните изисквания. Лобист, който има търговска изгода да действа

неетично, го прави и само от време на време спазва правилата и търпи формална санкция – накърнява се публичният му имидж, когато неговите неетични действия излязат на показ. Освен това, не всички нарушители на кодекса стават известни. Важен етап в професионализацията на лобизма е създаването на **професионални организации** на лобистите, разполагащи с професионален кодекс на поведение и процедура за неговото спазване.

Другият подход за регулация на лобистките дейности е те да бъдат предмет на **задължителни стандарти на поведение**, залегнали в законодателството и привеждани в действие от съдилищата. Тук отново има проблем, защото ако тези стандарти се нарушат, провинилите се не се лишават от правото да упражняват професията.

В много европейски страни, а и на равнище ЕС съществуват **публични регистри** на хората, имащи достъп до сградите на законодателната и изпълнителната власт. Подобна задължителна регистрация включва информация за т.нар. лобисти – кой ги наема, по какъв въпрос, в коя професионална организация членуват и пр. Задължителната регистрация във Великобритания например върви успоредно с принадлежността към професионална организация. (Тук само ще вметна, че българските проектозакони за лобирането предлагат задължителна регистрация без наличието на професионална организация).

Процесът на нормативна регулация на дейността на хилядите лобисти в Брюксел се задълбочи съвсем отскоро – 2006 г., с т.нар. **Европейска инициатива за прозрачност** (Зелена книга), лансирана от еврокомисаря Калас. Тя е фокусирана върху четири въпроса: 1/ Подобряване на достъпа до информация относно ползвателите на европейските фондове; 2/ Борба с измамите; 3/ Засилване прозрачността при лобистите; 4/ Създаване на етични стандарти за поведение на евродепутатите. Изискванията на тази инициатива в момента също са доброволни, препоръчителни. Европейският дебат по регулацията на лобистките дейности продължава и в момента. Още информация за регулирането на лобизма ще намерите в лекцията за лобиране в ЕС.

2. Нужно ли е университетско образование по лобизъм?

Въпросът е дискусионен в Европа, доколкото е спорен самият професионален статут на лобистите. Факт е обаче, че за упражняването на различни лобистки дейности – поддържане на отношения

с органите на управление, връзки с обществеността, политическа реклама, някои юридически и финансови консултации и пр. – е нужен определен масив от знания и умения, които да се акумулират в процеса на университетско обучение. В Европа са направени само първи стъпки в това отношение. Показателно е, че не съществува научно списание по проблемите на лобирането, макар че много материали в списанието „Journal of Public Affairs" са релевантни на лобистката проблематика. Няма международна асоциация на учените, специалисти по лобистката проблематика. Напоследък обаче се появиха доста сериозни академични изследвания, книги и монографии. Множество са изготвените наръчници, предназначени за практикуващи лобисти. Всичко това създава някаква основа като масив от знания, който е в процес на обогатяване.

Зоната на образование и обучение обхваща както различни квалификационни равнища в университетските програми, така и програми за продължаващо професионално развитие. Най-близо до обучението по лобизъм са политическите науки, защото от практикуващите лобизъм се очаква професионална експертиза по различни политически въпроси.

Ето някои от **университетските (магистърски) програми** в САЩ: а) *Политически мениджмънт* (Political Management – G. Washington University; Regent University); б) *Професионална политика* (Professional Politics – Suffolk University); в) *Управление на политически кампании* (Political Campaign Management – NYU); г) *Приложна политология* (Applied Politics – University of Akron, American University); д) *Организиране на политически кампании* (Political Campaigning -University of Florida). В Обединеното кралство са въведени следните магистърски програми: а) *Политическо лобиране и контакти с публичните институции* (MSc in Political Lobbying and Public Affairs – University of Ulster); б) *Политически комуникации, Застъпничество и организиране на кампании* (MA in Political Communication, Advocacy and Campaigning – Kingston University); в) *Професионални дейности в публичната сфера и лобиране* (MA in Public Affairs and Lobbying – Brunel University).

Разрастването на лобистката индустрия води до съответно търсене на образователния пазар – от страна на студенти и работодатели – клиенти на лобистки услуги. Това търсене в момента не се удовлетворява. Предлагането на съответни знания и умения е

съизмеримо със степента, в която лобирането се професионализира. Двете неща ще вървят успоредно.

Съществуващата празнина с течение на времето ще се запълни чрез разработването и въвеждането на университетски програми (магистърски и докторски) в сферата на професионалния лобизъм. Всичко това предстои. Разкриването на подобни университетски програми е много отговорно действие. Разбира се, те подлежат на акредитация, но основното, което трябва да се има предвид, е, че това е един от начините за легитимиране на дейностите на лобистите в демократичното общество.

В пета лекция във връзка с интердисциплинарната същност на лобирането стана дума за *приложната политология* и нейния предмет. Тук, в настоящата лекция ще разположим лобирането в предметната област на политическото консултиране. Правим това, защото най-близкият и позитивно натоварен еквивалент на лобиста е политическият консултант, респ. на лобирането – политическото консултиране.

Предлагаме някои важни, според нас, съдържателни акценти на една **примерна магистърска програма по „Политическо консултиране и лобиране“.**

Основен дял от учебното съдържание в програмата следва да се фокусира върху професионалните дейности в публичната сфера (Public Affairs) и конкретните занимания на професионалните политически консултанти и лобисти (public affairs practitioners, public affairs professionals). Професионалистите в областта на политиката, разбирана като публична дейност в демократични условия, се наемат срещу възнаграждение от заинтересовани индивиди, групи, институции за извършване на конкретни услуги в следните професионални области:

- осъществяване на мониторинг на институция или законодателство в дадена сфера, сектор;
- поддържане на отношения с правителството и парламента (с административна агенция, с парламентарна комисия и пр.);
- отношения/контакти с местните органи на властта;
- поддържане отношения с политически партии;
- установяване и поддържане на отношения с персонала (администрацията);

- установяване на контакти с медии, организиране на медийни кампании;
- решаване на конкретен проблем, организиране на събитие (в т.ч. подписки, петиции, масови акции);
- поддържане на връзки с обществеността на фирма или гражданска организация; изработване на позитивен имидж и репутация;
- организиране на конференции, кръгли маси, семинари;
- изготвяне на стратегии за действие, съвети, консултации, експертни оценки, анализи, становища и пр. политическа и обществена експертиза;
- създаване на мрежи от съюзници и партньори;
- упражняване на лобистки натиск за вземане на конкретно управленско решение...

Тъй като от политическия консултант и лобист се изисква анализаторски умения при подготовката на различни материали, магистърската програма ще предложи солиден комплекс от знания за **политическия анализ** (за неговата същност, особености, подходи, процедури за изследване и обяснение на конкретни явления, процеси, проблеми, за различните продукти на аналитична дейност – аналитични справки, препоръки, експертни оценки, прогнози, планове и програми за действие в полза на клиента на политико-консултантски услуги. Политическият анализ като процес е с различна специфика на макро-, мезо- и микроравнище и обхваща следните етапи: а) Концептуализация на проблема; б) Моделиране на проблема (основни параметри, работни хипотези, индикатори, причинно-следствени връзки и критерии за оценка и пр.); в) Съставяне на програма (план за действие); г) Избор на методи и подходи за аналитично изследване на проблема и решаване на конкретни задачи. Методите на политически анализ могат да се обособят най-общо в три групи: а) Общи методи – анализ на събитие и на ситуация (ситуационен анализ); б) Частни методи – метод на представителна извадка, интервю, тест, експеримент, експертна оценка, корелационен и факторен анализ, контент-анализ, математическо моделиране, статистически методи и пр.; в) Други методи – исторически, нормативен, структурно-функционален, системен, институционален, поведенчески и др.

Политическото консултиране и лобиране е невъзможно без

дейности по постоянен мониторинг. Събирането на актуална и достоверна информация за това, как работи парламентът и неговите комисии, кои са законодателните приоритети, информация за текущата дейност на кабинета като цяло и на отделните министерства и агенции в частност, информация за европейско законодателство, за дейността на местните съвети, за решенията на политически партии (управляващи и опозиционни); за влиятелни групи за натиск, за заниманията на аналитични центрове, мозъчни тръстове и пр. Този мониторинг се осъществява в зависимост от интересите на поръчителя – клиент на консултантските услуги.

Специално място в магистърската програма би било отделено на това, какви знания и умения са нужни за **поддържане на контакти с медиите** (media relations) от страна на политическите консултанти. Като пример за това може да послужи опитът на „Асоциация на професионалните политическите консултанти" (Association of professional Political Consulting) във Великобритания. В това предметно поле са и знанията по политически PR, управление на новините (News management), по формиране на обществено мнение (Public opinion forming) в полза на клиента.

Друг важен акцент в обучението по „Политическо консултиране и лобиране" е **сравнителният анализ** на политико-консултантски и лобистки практики в различни страни и региони – в САЩ, в ЕС като цяло, в отделните европейски и други страни в света.

Една примерна магистърска програма задължително ще включва разграничаване на теоретичен и практически дискурс по проблемите на политическото консултиране и лобиране, разглеждане на закони и казуси, свързани с тяхното приложение, разграничаване на дължимо и реално състояние, на демократична легитимност и „управление в сянка", на лобизъм от корупция, конфликт на интереси, търговия с влияние и пр. Къде освен в университета могат да бъдат направени тези разграничения и съотношения? Къде може да се дискутират задълбочено, сериозно и свободно актуални политически проблеми и ситуации? Къде освен в университета могат да се разработват примерни стратегии, кампании, конкретни казуси? Да се очертават алтернативи в режим на диалог...

Включените в магистърската програма лекционни курсове (учебни дисциплини) следва да дадат отговор на въпроси от типа: Кой

може да работи като политически консултант? Каква е неговата професионална подготовка, квалификация и умения? Какво е общото описание на неговата работа като основни групи дейности? Какви правила трябва да спазва в своята консултантска работа?

Политическите консултанти могат да заемат позиции на съветници и консултанти, наети (на трудов или граждански договор) от различни клиенти – държавни и недържавни институции, политически партии, синдикати, работодателски и бизнес асоциации, неправителствени организации, мозъчни тръстове и др. Освен университетски знания е нужен и практически опит в публичната сфера, който може да се набави чрез студентки стажове и програми, чрез доброволна дейност (без заплащане) за дадена партия, НПО и др. Хубаво е политическият консултант да е преминал през магистърска програма по политически науки, но още по-хубаво, дори препоръчително е да е придобил докторска научна степен.

Ето и някои практически правила за успешно и етично лобиране:

- Проучи внимателно проблема – събери нужната информация!
- Уточни целта с клиента!
- Разработи проблема в писмен вид!
- Идентифицирай възможни съюзници!
- Комуникирай по подходящ начин с длъжностните лица!
- Превърни политиците в приятели, преди да се нуждаеш от тях!
- Избери точния момент за влияние!
- Мотивирай политиците да ти се доверят!
- Обвържи проблема с актуалния политически дебат!
- Говори истината! Бъди надежден доставчик на информация!
- Слушай и гледай внимателно!
- Реагирай незабавно, когато длъжностни лица се нуждаят от информация!
- Бъди упорит, настойчив!
- Отчитай ролята на администраторите, а не само на политиците!
- Обръщай внимание на детайлите! (аргументи „и... и“, „или... или“.)

- Бъди дискретен в успеха, а не самодоволен!
- Обмисли своя медийна стратегия!

3. Актуални особености на лоби-бизнеса

Лобирането е доста печеливш бизнес напоследък – не само в САЩ, но и в ЕС. Предоставянето на лобистки услуги срещу заплащане понякога е съпроводено с престъпни и неморални дейности, но това не означава, че самата му природа е престъпна. Напротив. То е необходима дейност в демократични условия, а неговата необходимост произтича от наличието на различни гледни точки към актуалния обществено-политически живот от страна на различните хора, групи и организации. Всички те предлагат свои версии за формулиране на обществения интерес. В съвременното сложно стратифицирано общество има различни гледни точки, отразяващи различни интереси – териториални, отраслови, секторни и пр. Разнообразието от групови интереси намира израз в парламента чрез политическите партии, но в демократични условия различни организации по интереси имат право да лобират пред законодателите с надеждата, че интересите им ще бъдат отразени в законите, които се приемат. Така например във Великобритания традиционно силно е „аграрното лоби", в САЩ особено влиятелен е военно-промишленият комплекс, в Русия – „нефтеното лоби" и пр. Тези могъщи лобита търсят защита на своите интереси пред парламента и правителството и са в състояние щедро да заплащат за услугите на съответни професионалисти.

Професионалните дейности по лобиране, обхващащи различни по своя характер контакти с органите на властта, се предоставят от съответни консултанти и специалисти в широката по своя обхват публична сфера (държавна и недържавна). Лобистите или политическите консултанти осъществяват от името на клиента различни комуникации с представители на правителството и парламента, органи на местната власт; медии, граждански организации, инвеститори, издатели, академични среди и др. Професионалистът-лобист се наема от даден клиент, за да използва законни средства в подкрепа на неговите интереси чрез очертаване на кръга от потенциални съюзници и работа с тях по предварително очертана лобистка стратегия. Взаимодейства се с широк кръг длъжностни

лица, които биха допринесли за решаване на конкретен проблем на клиента чрез промяна, отмяна или приемане на нов като съдържание нормативен акт.

По-важните техники за професионално лобиране са следните:

а) организиране на официални и частни (неофициални) срещи с представители на законодателната и изпълнителна власт;

б) участие в заседания на парламентарни комисии, колегиуми на министерства и други работни заседания;

в) предоставяне на професионални съвети и експертна помощ при подготовката на законопроектите;

г) осигуряване присъствието на депутати, министри и пр. на конференции, търговски изложения и пр.;

д) формиране на съответно обществено мнение чрез медиите;

е) изработване на писмени материали – досиета, доклади, послания, становища, меморандуми от страна на бизнеса към органите на властта;

ж) дейности в помощ на избирателни кампании на партии и много други. Финансирането на партиите по време на избори има общо с лобизма и понякога нанася големи поражения върху обществения интерес, за което свидетелстват големите публични скандали.

Изключително важно условие за успеха на лобирането е **„познаването на кухнята на вземане на решения“** (правителствената кухня, най-вече). Нужна е подробна информация за ресорите на министрите, за различните по ранг държавни чиновници, техните компетенции, както и за характерологичните им особености; информация за неформални лидери в институциите, за съперничество между колеги, лични амбиции и пр. Всичко това се отчита в една лобистка стратегия.

Особено изкусни умения са необходими за **организиране на срещи** с министри и с други лица, заемащи висши ръководни длъжности. Това специфично занятие се превръща в самостоятелна сфера на бизнес, много консултантски фирми и агенции включват тези срещи в списъка на услугите, които предлагат. Обикновено тези услуги са под надслов срещи и запознанства с високопоставени личности, „срещи с хора от върховете“. За да са ефективни, тези срещи трябва да са предварително добре подготвени. Някои от подготвителните дейности включват: точно идентифициране на ключовите фигури

за влияние; прогнозиране реакцията на властите спрямо предложението и подготовка на контрааргументи; упражняване на натиск от различни посоки, но концентриран около една цел; ангажиране на „вътрешни лобисти" – хора, работещи в институцията, която ще вземе решението и др. Организирането на **срещи с министри** не е лесна работа. Това са заети хора (или поне искат да изглеждат такива) и затова контактът с тях понякога е доста труден. Роля за подобна среща могат да изиграят хора, които технически обслужват министъра (секретарка, секретари, хора от политическия кабинет), както и хора от апарата на партията, към която принадлежи министърът. Докато **срещите с депутати** са относително по-лесно осъществими, особено, ако се знае предварително по кои въпроси даденият депутат е компетентен и е склонен да се изказва в комисии или в пленарна зала. За подготовката на съответно изказване на депутата може да се окаже помощ с предоставянето на полезна информация, ценни идеи – в унисон с определена лобистка цел.

Като цяло **личните контакти** (лице в лице) са изключително подходящи за установяване на доверителни отношения, поради което политиците се канят на социо-културни събития, форуми и срещи с различни организации, където с тях се общува непосредствено, обсъждат се въпроси на заинтересованата организация в неформална атмосфера.

Тъй като седмичният (месечният) график на депутата е много натоварен, добре е срещата с него да се организира от името не на една, а на няколко организации (граждански и бизнес асоциации). Добре е, ако въпросът, който се обсъжда с депутата и се търси негова подкрепа, е свързан с проблемите на хората от избирателния му район. Така той ще получи допълнителна мотивация да защити, макар и косвено, интересите на своите избиратели, които биха го подкрепили за евентуален следващ мандат. Най-добре е провокираният чрез лобизъм законопроект да комбинира бъдещи позитивни ефекти както в общонационален, така и в местен мащаб. Трябва да се държи сметка и за негативните последици от нормативния акт, които да се неутрализират чрез съответна медийна кампания.

Тук отново подчертаваме, че лобирането трябва да е легално, легитимно и публично! Изкушенията и отклоненията от дължимото лобистко поведение са огромни и непрекъснато публиката е

скандализирана от обществено укорими практики. Недопустими, незаконосъобразни, формално законни, но неморални действия най-често се наблюдават при:

а) търгове за получаване на обществени поръчки;

б) приватизационни сделки;

в) нерегламентирано финансиране на партии и избирателни кампании;

г) директни подкупи на депутати („купуване" на гласовете им за дадено решение), министри и др. длъжностни лица;

д) различни корупционни практики и др. НО ТОВА НЕ Е ЛОБИЗЪМ! „Покупката на политици" и „търговията с влияние" нямат нищо общо с лобизма!

Професионални дейности по лобиране се разгръщат особено интензивно напоследък в Европейския съюз. Това е така, защото при формирането на различни европейски политики се отчитат различни интереси – национални, регионални, организирани бизнес и граждански интереси, интереси на големи компании, в т.ч. транснационални компании и пр. Лобирането е обяснимо, защото така нареченият „общоевропейски интерес" звучи доста абстрактно, поради което той трябва да се конкретизира в различните си аспекти (сфери, сектори) на проявление, което се осъществява не и без помощта на съответен лобистки натиск. Така процъфтява бизнесът на различни консултанти по мениджмънт на европейски проекти, консултанти по европейско право и пр. Особено важна е предварителната информация по предстоящи за решаване въпроси от европейския дневен ред. Клиенти на подобни високоплатени лобистки услуги са най-вече организации и фирми (корпорации) – национални, регионални и глобални, както и особено влиятелни частни лица.

Мнозина отъждествяват връзките с обществеността и лобирането. Те действително в известна степен се припокриват, но разликата между тях е, че лобирането е своеобразен финален стадий на един мащабен процес на политически PR, който често клиентите могат да извършат и сами, след като основната подготовка, включваща различни дейности, е приключила.

Разширяването на прозрачността на европейските институции и нарасналият брой консултанти в сферата на мениджмънта на

европейските дела (European Public Affairs Management) стимулира появата на множество консултантски, юридически фирми, ПР-агенции и пр., предлагащи разнообразни услуги в сферата на лобирането. Все повече стават клиентите нуждаещи се от предварителна, изпреварваща информация за бъдещи европейски политики, регулации в даден сектор. Такава информация е достъпна в интернет и специализирани в различни сфери експерти следят нейната поява в мрежата и уведомяват своевременно своите клиенти, облекчавайки техните бъдещи реакции, намерения и стратегии.

Консултантските фирми в сферата на различни публични политики (public affairs agencies) и работещите в тях (public affairs professionals) предлагат широк спектър от услуги на клиентите, които се обръщат към тях, включително информация за политическите биографии на отговорни брюкселски функционери (политици и администратори), за тяхната политическа кариера, политически възгледи, професионални и др. интереси и пр. Тези агенции предлагат не само емпирична информация, но и аналитична експертиза за събития и тенденции в развитието на европейските институции и ЕС като цяло. Подобни анализи са особено полезни за водещи търговски, финансови и биснес-асоциации, още повече, че те могат да си позволят да плащат за подобни услуги. Тези висококвалифицирани консултанти и лобисти анализират основните приоритети на Европейския съюз, примерно – проблема за повишаване качеството на хранителни продукти и други потребителски стоки, както и напоследък – политиките, стимулиращи разгръщане на информационно общество. Изключително важна гаранция за успех на дадена лобистка стратегия е проектите на клиентите да са свързани по някакъв начин с основните европейски приоритети.

Приемането и спазването на етични кодекси за поведение от страна на лобисти, специалисти по ПР и пр. консултанти е полезно за самите тях, защото подобрява тяхната репутация. Вписването им в публични регистри също работи за техния професионален имидж, защото от тези регистри еврочиновниците узнават най-малкото кой – кой е, кого представлява и откъде е. Така контактите между лобисти и евробюрократи стават по-прозрачни и доверителни. Все по-прецизното регулиране на лобизма в ЕС ще застави лобистите да преодолеят изкушенията от нерегламентирани практики,

които накърняват имиджа на професията. Очертава се тенденция доброволните публични регистри с течение на времето да станат задължителни (Вж. лекцията за лобиране в ЕС).

Лобистите играят важна и конструктивна роля в европейския политически процес, защото диалогът на евроинституциите с представители на различни обществени групи (потребители, еколози и пр.), на различни бизнес асоциации и големи компании е просто необходим. В национално-държавен план диалогът между институциите на демократичната държава с организациите на гражданското общество също няма алтернатива. Но този диалог не бива да се превръща в сделка или в „покупка" на определени решения. Процесът на професионализация на лобирането е в началната си фаза и по-нататъшното прецизиране на юридическа и етическа регулация е ефикасен начин за разграничаване на професионални от непрофесионални лобисти, на професионалисти от аматьори.

ВЪПРОСИ ЗА ДИСКУСИЯ:

- *С какво професионалните лобистки дейности подкрепят и с какво подкопават демокрацията?*
- *Какви специалисти са в състояние да упражнят лобистко влияние върху вземането на управленски решения?*
- *Защо най-важни за едно университетско образование по лобизъм са политическите науки?*
- *Смятате ли, че лобирането е необходима дейност в демократични условия или може и без него?*
- *Как да разграничим истинските лобисти от мнимите? И кои са истински, кои фалшиви?*

Дванадесета лекция:
ЛОБИЗМЪТ В САЩ

Лобизмът е американско изобретение, особено що се отнася до професионалното лобиране. Там той се възприема като нещо естествено. За да изясним същността на американския лобизъм, ще разгледаме последователно: групите по интереси в САЩ – с основните им функции; типовете лобизъм (корпоративен лобизъм на групите със специални интереси, лобизъм за защита на обществен интерес и външнополитическия лобизъм на диаспорите в Америка); специфика на професионалния лобизъм и накрая – неговото юридическо регулиране чрез специален закон.

1. Групи по интереси (групи за натиск) в САЩ

„Групи по интереси" и „групи за натиск" в САЩ често се използват като синоними. Разликата между тях е в целите. „Групите по интереси" имат доста широк обхват на членство и се организират около най-разнообразни цели – права на жените, екологични и други идеални каузи. Докато „групите за натиск" са предимно бизнес-групи, упражняващи натиск спрямо властта със следните бизнес цели:

а) държавни поръчки, квоти и преференции;

б) признаване на даден отрасъл за приоритетен и произтичащите от това данъчни облекчения;

в) приемане на изгоден за дадената бизнес-дейност закон;

г) неприемане на неизгоден за даден бизнес закон;

д) протекционистична държавна политика (чрез съответни административни решения) за даден бизнес;

е) антипротекционистична политика – при търговия с други държави;

ж) етнически лобизъм по въпроси на външната политика на САЩ, който случай е по-специален и ще бъде разгледан отделно.

Лобизмът в САЩ е продукт на уникалната политическа система. Освен двете основни политически партии (републиканската и

демократичната) в американското общество действат множество групи по интереси, които влияят върху вземането на управленски решения. Системата на политическо представителство в САЩ е различна от тази в Европа. Лобизмът именно разкрива спецификата на американската демокрация. Освен избраните представители – членовете на Камарата на представителите и на Сената в Конгреса, там се създава практиката на професионално представителство на групови интереси от страна на така наречените лобисти.

Групите по интереси в САЩ могат да се класифицират в зависимост от изпълняваните от тях **функции: символни, икономически, идеологически, информационни и инструментални**. Чрез тези функции групите упражняват политическо влияние, като лобизмът е най-солидният начин за упражняване на натиск за вземане/невземане на управленски решения.

Символните функции на групите, наричани още експресивни, осигуряват символни облаги за своите членове. Членството в религиозни, етнически, расови и професионални групи, групи „за" и „против" абортите, асоциации на ветераните от войните и пр. предизвиква емоционално сплотяване на членуващите и носи личностен смисъл от идентифициране със себеподобни, с намиране на единомишленици. Такива групи по интереси са: Гръцко-американска културна асоциация, Италиано-американска фондация, Полско-американски конгрес, Американска асоциация на юристите, Американска медицинска асоциация, Американска асоциация за политически науки и др.

Например в края на XX век Националната асоциация за социални права участва активно чрез свои лобита в Конгреса за увеличаване на федералните програми за социално подпомагане и едновременно с това изпълнява символни функции за своите членове. Наетите от Асоциацията лобисти съумяват да убедят политиците, че социалнослабите граждани са гласоподаватели, при това многобройни, и техните искания трябва да се вземат предвид. В началото на XXI век ситуацията на хората, получаващи социални помощи, е променена. Не случайно САЩ не се смятат за социална държава за разлика от европейските страни. Там зависимостта от „държавни подаяния" се смята за позор. За сравнение: през 1990-те помощи за безработни се плащат в продължение на 5 години във Великобритания и Герма-

ния, 2 години във Франция, 1 г. в Япония, а в САЩ – 6 месеца! Дори възниква организирано движение за намаляване и по възможност премахване на социалните помощи (С. Хънтингтън).

Икономическите функции на групите по интереси в САЩ се смятат за най-важните. Когато в Америка се говори за групи по интереси, мнозина смятат, че интересите могат да бъдат само икономически. Тоест личните и икономическите интереси на членовете на групата се отъждествяват. Именно в реализацията на икономическите функции се крие една от спецификите на американския лобизъм. Защото в Америка съществува трайно убеждение, че за да може дадена група да упражнява своята дейност, за да поддържа персонал и съответна организация с цел участие в политическия процес, тя трябва да разполага с финансови средства. Членовете на групата плащат членски внос, надявайки се да получат своеобразна печалба от своята инвестиция. С други думи – групите функционират, за да защитят икономическите интереси на своите членове.

Икономическите функции са присъщи на търговски асоциации, профсъюзни организации, отделни фирми и корпорации Например Американският нефтен институт е организация-чадър, осигуряваща протекция на заетите в добива и преработката на нефт. Но индивидуален член на тази организация, какъвто е „Тексако", може да участва в общи действия, но може да функционира и отделно – след като има съответен финансов ресурс за наемане на професионални лобисти.

Идеологическите функции на групите по интереси в САЩ заслужават специално внимание. Членовете на различните групи споделят различни политически идеологии – либерални и консервативни основно, но също и социалистически, дори комунистически. Тези ориентации обаче не се разполагат на скалата „ляво – център – дясно" в европейски смисъл, тъй като всички те се базират на универсалното „американско кредо", на своеобразната американска гражданска религия, изведена още от Токвил като смес от религия и политика. Тази гражданска религия се споделя повече от 200 години от всички американци.

Основните идеи на **американското кредо** според С. Хънтингтън са почерпани от протестантството и поставят акцент върху индивидуалната отговорност и съвест (всеки сам трябва да по-

знае Бога и неговите истини). Оттам, кредото включва идеите за свобода и равенство в правата. Протестантската трудова етика поставя ударение върху отговорността на индивида за собствения му успех или провал в живота. Самата протестантска форма на църковна организация окуражава противопоставяне на йерархията и кореспондира с идеята за демократично равенство. Затова, според Хънгтинтън, два пъти повече американци членуват в религиозни организации, отколкото във всякакви други, и предоставят три пъти повече средства за благотворителност на църковни организации, отколкото на други благотворителни организации.

Идеологически функциите имат **групите за защита на обществен интерес** (public interest organizations), изразяващи отношение по дискусионни въпроси – например за правото на американския гражданин да носи оръжие, за осъдителното отношение към абортите, войната и пр.

Специално внимание ще отделим на организацията „**Обща кауза**" (Common Cause). Тази група, претендираща че защитава обществен интерес, е създадена през 1970 г. (като „People's Lobby") от Джон Гарднър – бивш секретар по здравеопазване, образование и социални грижи в администрацията на президента Линдън Джонсън. Това е най-популярната група за защита на обществен интерес с членска маса, вариираща през първите години от 200 000 до 300 000 души и непрекъснато прогресивно увеличаваща своя обхват от привърженици в продължение на повече от 20 години. Идеята за създаване на групата се корени в разрасналото се движение против войната във Виетнам, както и във връзка с „Аферата Уотъргейт". По-късно „Обща кауза" разнообразява целите си – за етично законодателство, за повече публичност на лобистките практики (lobby disclosure), за „слънчево законодателство" (sunshine legislation) – най-вече във връзка с начина на финансиране на изборите и пр. През 80-те години на XX в. „Обща кауза" осъжда ракетите МХ и инициира гражданска коалиция за контрол върху въоръжаването, наричана „Анти-МХ-коалиция". Нейните активисти поставят общественозначими въпроси и настояват за включването им в политическия дневен ред чрез организиране на мащабни антивоенни, пацифистки движения и пр. Тези движения за мир заставят политиците да се съобразят с доминиращото обществено мнение.

„Обща кауза" е всъщност организация, обединяваща разнообразни социални каузи – за повече публичност на институциите, за електорални и антикорупционни реформи и др. Тя развива своя характерна лобираща техника, наречена „вътрешно-външен подход" (insider-outsider approach). Този подход комбинира пряко лобиране (direct lobbying) във Вашингтон върху тези, които вземат решения в Конгреса, с косвено лобиране, изразяващо се в инициативи, свързани с масова мобилизация на членове и симпатизанти на Каузата, целящи обществен натиск извън Конгреса. Тази техника, съчетаваща вътрешен и външен лобизъм, и се използва ефективно до днес. Професионалните лобисти се наемат, за да действат във Вашингтон, а масовите организирани действия извън Конгреса се изразяват в писане на „потоци от писма", петиции, подписки, срещи, телефонни обаждания и пр. Съчетаването на вътрешен и външен лобизъм води до постигане на необходимия ефект – промяна на политическия дневен ред под натиска на обществото.

Като цяло, „Обща кауза" осигурява по-голяма публичност на управлението и стимулира различни институционални реформи. Това е **лобиране в широк смисъл**, за което по-подходящ е термина **застъпничество** (advocacy) за социална кауза, за широки граждански интереси, за действия в защита на обществения, публичния интерес, с който институциите на властта трябва да се съобразяват и който да отчитат в своите решения. Разбира се, обществеността интерес не е нещо застинало, фиксирано, формулирано веднъж завинаги. Той непрекъснато променя своето съдържание във времето. Нещо повече – всяка група по интереси предлага своя интерпретация, своя версия на обществения интерес и в конкуренцията между различни групи се открояват социалните цели и ценности, които намират място в американската политика. Променящите се във времето разнообразни цели на „Обща кауза" доказват това.

Представителството на граждански интереси се превръща в политически бизнес в САЩ през 90-те години на XX в. Разгръща се т.нар. „лобистка индустрия". Най-авторитетните обществени движения (граждански асоциации), спечелили обществен престиж благодарение на своята гледна точка относно ефективната защита на обществения интерес и способността им да включат своите предложения в политическия дневен ред, започват да се

развиват като своеобразни политически индустрии. Те развиват своеобразно „политическо предприемачество“, разчитайки на множеството симпатизанти на тяхната кауза. В тези обществени движения участват над 40 милиона американски граждани, които едновременно с това са гласоподаватели и вотът им може да бъде мобилизиран в определена посока и в подкрепа на определени кандидати. Тези обществени движения (организации) разполагат със солидни по обем средства – доброволни вноски от членове и симпатизанти на каузата, мощна финансова подкрепа от големи корпорации, частни фондации, а също така и солидни средства от държавни административни агенции.

Лобизмът за значими публични интереси (социални цели и ценности) в САЩ става печеливш политически бизнес и поради наличната конкуренция, наподобяваща пазарната, на различни групи и движения по повод лансираните от тях на политическия пазар интерпретации на обществения интерес. През 1990-те години и до днес най-влиятелните групи за защита на публичен интерес наемат свой персонал, състоящ се от мениджъри-консултанти, адвокати, специалисти по връзки с обществеността и други професионални лобисти, които срещу съответно (солидно) възнаграждение упражняват лобистки натиск в Конгреса. Или – политическото представителство се професионализира и израз на тази професионализация е лобизмът. Членовете на Конгреса като представители на суверена могат да се нарекат „професионални политици“, но тясната професионализация на лобистите по представителство на групови интереси ги прави много по-ефикасни в реализацията на конкретни лобистки цели. Да не забравяме, че такива лобисти са преди всичко бивши членове на Конгреса, запознати с „кухнята“ на държавната машина.

След направеното отклонение, което впрочем е доста съществено, продължаваме със следващия вид функции на групите по интереси в Америка – информационните.

Информационните функции се отнасят към събиране, анализиране и разпространение на съответна информация в подкрепа на лобистките цели на групите. Повечето групи по интереси често предоставят на членовете на Конгреса полезна информация, която им служи (подпомага ги) при вземането на определено решение. Групите разпространяват съответна информация и в печатните и

електронни медии чрез специални бюлетини и други информационни средства. Например Асоциацията на американските политолози издава специализирано списание „American Political Sciences Review". Най-влиятелните групи (бизнес-лобитата) максимизират своята печалба, разполагайки със съответна информация.

Инструменталните функции на групите по интереси са функции, които, образно казано, „пресичат" всички останали функции. Наречени са инструментални, тъй като са свързани с постигането на конкретни цели, с решаването на конкретни проблеми. Например целта на антивоенните групи е да сложат край на американското участие във Виетнамската война. Множество американци се присъединяват към тези групи по различни причини – експресивни, икономически, идеологически. Но всички те са обединени около ясно дефинираната и тясно насочена инструментална цел – прекратяване на войната, която в крайна сметка се реализира чрез съответни законодателни и правителствени решения. Тези решения се вземат до голяма степен благодарение на вътрешен (професионален) и външен лобизъм (свързан с масови антивоенни акции). След реализацията на инструменталната цел често групата се разпуска или се влива в друга.

2. Типове лобизъм в САЩ

Групите по интереси в САЩ могат да се класифицират освен по изпълняваните от тях функции и по други критерии – сфера на дейност, ресурси за упражняване на натиск (влияние) върху институциите на публичната власт и пр. От тази гледна точка могат да се обособят три основни видове групи и те са: а) бизнес групи (корпорации) – наричани още „групи със специални интереси", упражняващи корпоративен лобизъм; б) групи (по-скоро организации), упражняващи лобизъм в защита на обществен интерес – с акцент върху вътрешната политика на страната; в) групи, насочени към външнополитически лобизъм (става дума за лобистко влияние на диаспорите в САЩ). От това деление на групите извличаме различните типове лобизъм в САЩ, а именно:

- Корпоративен лобизъм на групите със специални интереси;
- Лобизъм на организациите в защита на обществен интерес;
- Външнополитически лобизъм на диаспорите в САЩ.

Изясняването на различните типове лобизъм в САЩ ще върви успоредно с някои необходими, според нас, *терминологични уточнения*. Политически най-влиятелните групи в САЩ са **„групите за натиск"** (pressure groups). Названието им идва от техните особено категорични действия в подкрепа или срещу определен проект за решение на законодателната или изпълнителната власт. Употребата на думата „натиск", според американски изследователи, се свързва с представата за някакъв „зъл лобист", който се опитва да окаже натиск върху честен законодател с цел да го отклони от намерението му да се ръководи в своята работа само от обществения интерес. И тази представа понякога не е далеч от истината. В упоритото настояване на лобиста пред даден законодател за „придвижване" на даден законопроект по сложната законодателна процедура може имплицитно да присъства заплахата, че на следващите избори организацията – клиент на лобистки услуги, може да насочи усилията си за неговия изборен провал, ако гласува „неправилно" по даден законопроект. Лобистите анализират досиетата на законодателите, съдържащи данни за парламентарното им поведение, и са в състояние да информират членската маса на организацията, която ги е наела, какви позиции заема депутатът в пленарна зала. Така се упражнява натиск срещу него. Например избраните от „фермерските щати" сенатори и представители обикновено се вслушват в съветите на лобистите на Американската федерация на фермерите. Подобен натиск може да упражни и Асоциацията на индустриалците. Натискът се конкретизира в различни лобистки техники, фигуриращи в специално разработени наръчници за лобиране. Но когато говорим за големия набор от средства, методи, подходи, списъкът не би бил пълен, ако пропуснем корупцията и подкупа – под различни форми, които често размиват границата на правомерни и неправомерни действия.

Вторият термин за изясняване е **„групи със специален интерес"** (special interest groups). Какво е специалното в случая? Очевидно тези групи са специални по отношение на осигуреният им достъп до политическия процес. Този достъп е облекчен благодарение на притежавания от тях солиден финансов статус. Групите със специални интереси са си „извоювали" специален, т.е. привилегирован достъп до тези, които вземат управленски решения. Удовлетворя-

ването на техните специални интереси чрез съответни решения е по-вероятно, отколкото удовлетворяването на интересите на останалите групи, които не са специални. Така се нарушава демократичния принцип за политическо равенство. Тази ерозия на политическата демокрация може отчасти да се преодолее чрез разработената „теория за граждански баланс" (civic balance theory), според която чрез представителството в политиката на организирани граждански, обществени интереси и ценности (споделяни предимно от средната класа през 60-70-те години на XX в), могат да се балансират действията на „групите със специален интерес". Конфликтът между тези два типа интереси – на едрия бизнес и на средната класа, тогава се регулира чрез разширяване обхвата на политическо представителство – чрез участие на повече групи, защитаващи обществен интерес в политическия процес. Днес в началото на XXI век това балансиране става все по-трудно поради нарастващата социална диференциация и увеличаваща се социална пропаст между бедни и богати.

Общественото недоверие към привилегирования, специален достъп на богатите до политиката винаги е било доста силно. Ето какво обръщение към Конгреса прави Президентът Клинтън през 1992 г. по повод острото обществено недоволство към групите със специални интереси и вашингтонските лобисти: „Да се изправиш срещу специалните интереси се изисква смелост. Това означава да отговаряш на критични въпроси за начина, по който финансираме своите кампании... Пътят към промяната ще стане по-лесен, ако ограничим влиянието на добре финансираните интереси, които се възползват от сегашната система. Така че приканвам Конгреса да извърши строга реформа за финансиране на кампаниите и реформа на закона за лобирането." В резултат на това обръщение 103 Конгрес през 1993 г. отменя данъчния кредит за лобиране, но не успява да актуализира Федералния закон за лобиране от 1946 г.

През 1995 г. по време на 104 Конгрес Клинтън отново се обръща към Конгреса с думите: „Със започване работата на новия Конгрес, лобистите отново продължиха с обичайните си занимания – подаръците, пътуванията... Всички тези неща, за които хората са загрижени, не са прекратени... не е нужно да има закон за всичко. Днес ви приканвам да спрете да вземате бакшишите на лобисти-

те. Просто спрете... Надявам се, че ще ми представите възможно най-стабилният законопроект за реформа на лобирането, който аз да подпиша."

Днешният американски президент Барак Обама също публично изразява критичното си отношение към вашингтонските лобисти във връзка с ипотечната и финансова криза от 2008 г.

Изяснявайки привилегирования достъп до властта на специалните интереси, всъщност очертахме най-общо профила на първият тип лобизъм – **корпоративния лобизъм**, упражняван от най-влиятелните бизнес интереси в САЩ. Ако трябва да назовем някои от тях, то това са: корпорацията БОИНГ – един от най-големите световни производители на авиационна, космическа и военна техника; ДЖЕНЕРАЛ ЕЛЕКТРИК, КРАЙСЛЕР (автомобилен гигант), ФИЛИП МОРИС, фармацевтични „империи"; Американската федерация на работническите синдикати – Съюзът на индустриалните асоциации (AFL – CIO) и др.

Преминаваме към втория тип лобизъм – на организациите за защита на обществен интерес. **Организациите за защита на обществен интерес** (public interest organizations) имат за свои предшественици забелязаните още от Алексис дьо Токвил доброволни асоциации от граждани – един от атрибутите на американската демокрация. Днес те са прераснали в организации в защита на обществения интерес. Групите по интереси (до 70-те години) преминават в организации по интереси (от 90-те години на XX век до днес). Именно тези организации са основните посредници между държавата и гражданското общество в Америка. Те са основните политически посредници, а не толкова двете политически партии – републиканската и демократическата. Това е така, защото, двете партии нямат ясно (ляво/дясно) идеологическо разграничение, споделят обща „американска гражданска религия" и са специфични електорални партии. Това е важна причина американските граждани да търсят (и намират) свое политическо представителство в организирани групи по интереси, предлагащи конкретни конкурентни версии на обществения интерес.

Отново се налага уточняване на термини и понятия, характерни за американския дискурс, които не се срещат в европейски (в т.ч. български) условия. Тази специфична словоупотреба произтича от

факта, че представителството на обществени интереси в САЩ се е превърнало в голям бизнес. На първо място в Америка се прави разлика между **сектор на груповия интерес** („entire interest group sector") и **сектор на обществения интерес** („public interest sector"). Разликата между двата сектора не е само количествена (първият е по-широк по обхват), но и качествена – по отношение на организацията. Груповите интереси невинаги са организирани, а тези, които са организирани, получават по-голяма обществена и политическа подкрепа. На второ място организациите с обществен интерес са малка, но важна част от нарастващия, образно казано и без претенции за точност, **„сектор с нестопански цели в икономиката"** (nonprofit sector of economy). В САЩ се прави разграничение между **три сектора**, които не съвпадат с журналистическото разграничение у нас на правителствен, частен и неправителствен („трети сектор"). Тези три сектора (nonprofit sector of the economy; governmental sector; for-profit sector) нямат точни аналози на български език.

Дейността на организациите за защита на обществен интерес, свързани с лобиране („direct policy advocacy-lobbying"), ние ще третираме като *лобизъм в широк смисъл*, или *застъпничество за обществена кауза*. Организациите за защита на обществен интерес са ефективно управлявани (мениджирани), професионално организирани и политически ефективни. Това се постига чрез наемане (срещу заплащане) на съответен персонал, от който се изисква да притежава по-скоро професионални достойнства, отколкото морални добродетели. Става дума за мениджъри-консултанти, специалисти по комуникация, за водене на кореспонденция и пр., както и от професионални лобисти.

Лобизмът за обществен интерес става печеливш политически бизнес, първо, поради нарасналия по своя обхват сектор на обществения интерес. Ето някои данни в подкрепа на казаното. „Национална федерация за защита на дивите животни" обединява над 1,5 милиона членове, а „Американската асоциация на пенсионерите" през 1991 г. наброява 27 милиона членове. Особено многочислени са различни църковни организации, „Национална асоциация за напредъка на цветнокожите", „Съюз на учените" и др. Те имат свои офиси във Вашингтон, но с разрастването на членството отварят и регионални клонове, нараства техният персонал от висококвалифицирани

специалисти и професионални лобисти. Този политически бизнес процъфтява и поради настъпилите промени в организацията и мениджмънта на сектора. Значителният ръст на членската маса, нарасналият бюджет и щат на днешните организации за защита на обществен интерес свидетелстват за това. Те повишават своята конкурентоспособност в усложнената политическа среда, тъй като дейността им е не просто добре организирана, а умело и професионално управлявана.

Освен това в САЩ съществува федерална агенция („Internal Revenue Service"), която наблюдава дейността и освобождава от данъци организациите с нестопанска цел (non-profit organizations). На организациите, действащи в защита на обществен интерес, се предоставят следните права: а) да се занимават с лобиране и участие в политически кампании, като избегнат данъчно облагане; б) да са с предимство при наемане на лобисти и възползване от държавни социални фондове; в) да се занимават със застъпничество (advocacy) пред държавни агенции и съдилища; г) да се опитват да повлияят на решенията на Конгреса.

Според изследвания на този сектор („non-profit sector") в края на XX век броят на организациите в него е около 900 000, като 40% от тях са образователни, здравни, социални, научни и културни организации. Тези организации правят солидни разходи за организация, за персонал, наеми и пр. Има организации с персонал от около 800 служители! Те разчитат на финансиране от обществени фондове и фондации, както и от големи корпоративни донори.

Ето някои от **организираните дейности на групите, обслужващи обществен интерес**:

- Отправяне на препоръки до Конгреса;
- Формиране на коалиции (граждански коалиции по значим проблем);
- Организиране на конференции, семинари и пр.;
- Участие в избирателни кампании (в подкрепа или не на даден кандидат);
- Анализ на гласуването на конгресмени;
- Организиране на застъпнически кампании;
- Демонстрации и други масови прояви (екологични, социални протести);

- Мониторинг на действията на федералните агенции;
- Инициране на референдуми по социалнозначими въпроси;
- Подаване на жалби, подписки, петиции;
- Федерално, щатско лобиране чрез натиск „отдолу" (grass-roots lobbying);
- Локални, местни, общински дейности по застъпничество/лобиране;
- Участие в акции за местно самоуправление;
- Дейности, свързани с обществено, гражданско образование;
- Публикации в медиите;
- Изследвания (социологически и други);
- Технически дейности и много други.

По своя предмет на дейност организациите могат да се групират така:

а/ за защита на граждански/конституционни права;

б/ етнически и културни общности;

в/ религиозни организации;

г/ потребителски;

д/ здравни;

е/ екологични организации;

ж/ организации по въпроси на вътрешната политика, възникнали благодарение на медиите или спонтанно възникнали по повод конкретно законодателство, засягащо обществения интерес и пр.

Много от тези организации все повече се стабилизират и институционализират, което води до по-ефективно политическо представителство на обществени интереси. Повечето от тях се облягат на възможностите на „новите медии", членството им се фиксира по електронен път. Комуникациите в мрежата (интернет) облекчават общите действия в подкрепа на дадена кауза, Контактите между членската маса и лидерите също са облекчени, дори се приемат като забавление. Работещите в сектора са възнаградени по достойнство. Това са добре обучени специалисти в умението си да мобилизират и организират гражданите около определена кауза – независимо дали става дума за антивоенни протести на улицата или за провеждане на изследване, писане на жалби, организиране на подписки и др. Налице е нарастваща професионализация на сектора, като най-ефективната лобираща стратегия е *съчетаването на*

Вътрешен и външен лобизъм – комбинирането на експертен натиск в Конгреса с масово мобилизиране на гражданите извън Конгреса.

Разбира се, не всички организации за обществен интерес са ефективно управлявани, професионално организирани и в крайна сметка политически ефективни. Дори, според изследванията, повечето от тях не са.

За обяснението на **външнополитическия лобизъм в САЩ** ще се базирам на книгата на С. Хънтингтън „Кои сме ние?"(2005), където се извежда влиянието на диаспорите върху американската външна политика. Това влияние може да се окачестви и като своеобразен „етнически лобизъм". През последните години на XX век в резултат на възникналата глобална икономика и транснационални корпорации (повечето от които са американски) се наблюдава нарастващо денационализиране на елитите в много страни, както и формиране на транснационални коалиции около глобални проблеми – за отстояване правата на жените, за чиста природна среда, за човешки права и пр. А индивидите стават бинационални, мултинационални или космополитни.

При възникналата нова глобална ситуация идеите за нация, национална идентичност и национален интерес сякаш започват да губят релевантност. В САЩ този проблем стои особено остро поради разпространените идеологии на мултикултурализма и различието, които подкопават единството на американската нация, базирана върху класическата идея от Просвещението за гражданска нация, основана на политически договор между индивиди. Свидетелство за това са появилите се движения за утвърждаване на групови права (етнически, расови, културни), а не толкова индивидуални права. Всичко това подкопава устоите на американското кредо, на идеята, че американците имат „гражданска" национална идентичност в противовес на етническите и етно-културни идентичности в други държави. Благодарение на реализацията на американското кредо, САЩ имат самочувствието, че като страна са по-либерални и по-цивилизовани от другите (оттам идва и идеята за американската изключителност), защото се дефинират чрез политически принцип – принципа на индивидуалните права. Освен това Америка се счита за „универсална" нация, а нейните принципи – за приложими във всички общества. Този американизъм като идеология обяснява

защо САЩ защитават демокрацията и човешките права по света – дори налагат демокрация и там, където хората не желаят това – с аргумента, че това е за „доброто" за съответния народ.

В продължение на 300 години, според Хънтингтън, милиони емигранти и техните деца са просперирали, защото са били асимилирани от доминиращата американска протестантска култура. Днес (от края на XX век до момента) ситуацията е коренно променена поради появата на „културни плуралисти". Субнационалните расови, етнически, полови и културни идентичности придобиват все по-голяма значимост за много американци. Част от американския интелектуален, политически и бизнес елит системно неглижира ангажиментите си към нацията и акцентира върху транснационални и субнационални лоялности.

До 60-те г. на XX век в САЩ са действали голям брой граждански сдружения, чиято идеална цел е била американизация, т.е. асимилация на имигрантите. Тогава се появява и метафората за „американския котел", който претопява различията. Различни организации са организирали курсове за обучение по английски, консултации и помощ за намиране на работа и подслон на нуждаещите се имигранти. Този модел на гражданска активност се разпада през последните десетилетия на XX век, като към 1990-те години се задълбочават процесите на културната и политическа фрагментация. По думите на Хънтингтън, Америка е изправена пред „ситуация на гаснещ патриотизъм", на обезценяване на американското гражданство (все повече имигранти искат двойно гражданство), на ерозия на националната идентичност.

Всички тези процеси очертават **профила на външнополитическия лобизъм в САЩ**, детерминиран от нарасналото влияние на диаспорите върху американската външна политика. А това влияние нараства поради няколко причини.

Първо, появилият се в края на XX век феномен на „**двойното гражданство**" придобива за много американци важно значение. Между 1994-98 г. седемнадесет от двадесетте страни, изпращащи най-много емигранти в САЩ, допускат в своето законодателство двойното гражданство. През този период от пет години с такъв статус са над 2 милиона души. Тези „**януси**", по думите на Хънтингтън, „лобират пред правителствата на родните си страни да запазят изконното

си гражданство". Става дума за страни като: Мексико, Колумбия, Еквадор, Бразилия, Коста Рика, Панама, Перу. Правителствата не само откликват, но дори поощряват своите емигранти, защото те подпомагат своите близки с финансови средства, а освен това, след като станат американски граждани, те могат да участват в американските политически процеси, отстоявайки по този начин интересите на изпращащата ги страна.

Второ, създават се множество **имигрантски организации**, които лобират пред американските власти за разширяване на правата на имигрантите. Различни имигрантски групи изграждат коалиции за участие в избирателни кампании и така успяват да упражнят лобистки натиск върху законодателя – на щатско и федерално равнище. Най-големи законодателни успехи постигат коалициите на мексиканците (най-голямата група в САЩ), които воюват за специални права – правото за втори официален език – испанския език.

С отслабването на релевантността на американското кредо, на либерално-демократичните принципи, с изчезването на „империята на злото", Америка изпитва затруднения в своето национално самоопределение. Красноречиви са думите на известния писател Джон Ъпдайк „Какъв смисъл има да бъдеш американец без Студена война?". В резултат на всичко това в САЩ се увеличава значимостта на културата като източник на идентичност, от което произтича и нарастващата значимост на диаспорите като особени културни общности. Това е третата и най-съществена причина за интензивния външнополитически лобизъм.

Диаспорите, според Хънтингтън, са транснационални етнически или културни общности, чиито членове се идентифицират с родина, която има или няма своя държава. Евреите са класическа диаспора. Но важни в случая са мигранстските диаспори. Чрез термина „мигранти" Хънтингтън обединява емигранти и имигранти в едно цяло. Членовете на диаспората се различават от „янусите" (които имат две национални идентичности) по това, че те имат една транснационална идентичност. Диаспорите се различават и от етническите групи. Етническата група съществува в рамките на държавата, а диаспорите са общности, които пресичат държавните граници.

Етническите групи в Америка съществуват през цялата нейна

история и участват в политическия процес, защитавайки своите интереси. Диапорите, за разлика от тях, основно концентрират вниманието си върху родната страна – ако нямат държава, я създават (евреи и ирландци успяват, палестинците са на път да го направят, а кюрди и чеченци изявяват претенции в това отношение). Ако родната страна съществува, диаспорите се стремят да я укрепят, да отстояват нейните интереси в обществото-приемник.

Днес етническите групи се трансформират в транснационални диаспори. Държавите все повече разчитат на своите диаспори. Тази тясна връзка и сътрудничество между диаспорите и родните държави е ключово важен феномен в съвременната глобална политика. Това особено важи за американските диаспори, тъй като САЩ като глобална свръхсила имат претенции, че конструират новия световен ред, а тяхната политика до голяма степен е тъждествена на глобалната.

Най-големите диаспори в САЩ са индийската, китайската, мексиканската и филипинската. Техният мащаб се диктува от движението на хора от бедните към богатите страни в условията на икономическата глобализация, увеличаваща пропастта между бедни и богати страни и региони. Глобалните комуникации улесняват диаспорите при осъществяването на тесни икономически, социални и културни контакти с родината. Големите американски диаспори лобират за интересите на своята страна в приемното американско общество.

Огромен е *трансферът на парични средства* от САЩ към родните страни според Хънтингтън. Американските евреи превеждат над 1 милиард USD годишно за Израел, Филипините – 3,6 млд. USD, Виетнамската диаспора – около 1 млд. USD годишно. Дори кубинците от 720 милиона през 2000 г. увеличават трансфера над 1 млд. USD през 2002 г. Най-големите парични преводи от САЩ са за Мексико – над 9 млд. долара. Това са не само преводи за близките, но и значителни инвестиции в специфични проекти със съвместно участие на двете страни. Лобизмът например на елитните индийски специалисти в сферата на високите технологии, работещи в Силициевата долина, се изразява в инвестиции в образованието в Индия.

Диаспорите подпомагат своите страни не само в икономическо, но и в *кадрово отношение*. След края на Студената война амери-

канските диаспори излъчват президенти на Литва и Латвия, един министър-председател на Югославия и други висши служители в съответните страни. Полша и Чехия канят за президенти Зб. Бжежински и Мадлин Олбрайт.

Някои диаспори се стремят да формират политически стратегии на правителствата в родните страни, които да са в унисон с американските ценности (граждански права, демокрация и свободна търговия). Интересното е обаче, че най-големите диаспори – мексиканци, араби, китайци – не желаят да утвърждават американски практики в страните си.

Диаспорите вземат отношение и към външната политика на родната страна. Когато се разгарят конфликти между родната страна и други държави, или конфликти между различни групи вътре в родната държава, диаспорите често подкрепят по-екстремистки настроените крила в конфликта. Диаспорите без държави като чеченската, сикхската, палестинската, тамилската осигуряват пари, оръжие, военна сила, дипломатическа и пр. подкрепа на своите сънародници в борбата им за изграждане на независима държава.

Новата, най-значима роля на диаспорите, се изразява в приноса им да *отстояват интересите на родната страна в страната-приемник*, подпомагани от родното правителство. Точно тази роля на диаспорите в Америка ние окачествяваме като *външно-политически лобизъм*. Лобизмът на диаспорите е неконвенционално средство за въздействие върху американската външна политика. Ще разгледаме **лобистките влияния на по-важните диаспори** спрямо американската външна политика.

Най-мащабна стратегия за лобистки натиск разгръща **Мексико**. Ако в средата на 80-те години Мексико изразходва около 70 000 долара годишно за лобиране във Вашингтон (за установяване на по-тесни контакти с конгресмените и пр.), то през 1993 г. Мексико изразходва $ 16 милиона за лобиране във Вашингтон. Отделно от тази сума, президентът Карлос Салинас финансира кампания за $ 35 милиона, за да получи одобрението на Конгреса за присъединяване на Мексико към Североамериканското споразумение за свободна търговия. Мексиканската диаспора е най-влиятелната част от **латиноамериканското лоби**, което е „младо по възраст“, но бързо набира сила особено в южните щати, където има заслужени претенции да

представлява огромното испаноезично население. За степента на неговото влияние съдим по опитите за налагане на испанския език като втори официален език в САЩ. Испаноезичните медии (кабелни ТВ канали) стават все повече и практически покриват не само южната част, а цяла Америка.

Еврейското лоби според Хънтингтън служи за пример на другите диаспори в Америка за успешно политическо влияние, но той не разглежда подробно неговите лобиращи стратегии. Затова пък според други изследвания израелското лоби е най-влиятелното лоби в Америка, като координацията на неговата обществена дейност се осъществява от Американско-израелски комитет (AIPAC). Дейността му е насочена към заздравяване на американо-израелските отношения и по-конкретно към увеличаване на безвъзмездната американска финансова, технологична и военна помощ за Израел, както и за защита на правата на евреите в различните региони по света.

Влиянието на израелското лоби върху американското обществено мнение и общественото мнение в много страни по света е огромно. То контролира гигантските водещи американски телевизионни канали, каквито са NBC и CBS, както и едни от най-влиятелните вестници „Ню Йорк Таймс" и „Вашингтон Поуст". Солидно финансираните произраелски лобистки структури осигуряват представителство на интересите на съответни финасово-промишлени групи в органите на държавната власт на САЩ. Традиционно най-силно е влиянието му върху Демократическата партия.

Благодарение на координираните усилия на американците с еврейски произход Израел се утвърждава като една силна държава, която се стреми да диктува „правила на игра" на съседните арабски държави. Това внася елементи на деструктивност във взаимоотношенията на САЩ с арабските страни и други държави от региона.

Ирландското лоби се формира в края на втората половина на XIX век като мощно движение за подкрепа на ирландската независимост от британска доминация. По-късно се създава закрит, но много влиятелен „Ирландски клуб", чиято основна задача е да упражнява влияние както върху вътрешната, така и върху външната политика на САЩ в конкуренция с еврейското лоби и лобито на чернокожите. Счита се, че без подкрепата на това лоби (този клуб) не може да бъде избран нито един американски президент. Радикалното крило

на ирландското лоби по сведения на текущата преса оказва негласна подкрепа на Ирландската републиканска армия в борбата за Ълстър. Някои експерти дори свързват скандала по повод отношенията на президента Клинтън и Моника Люински с конфликта на интереси между ирландското и израелско лоби. Като цяло ирландското лоби работи за съхраняване на етническата самобитност на американците с ирландски произход, най-вече в средите на политическия елит.

Лобито на чернокожите американци възниква през първата четвърт на XX век в контекста на масовите движения на чернокожите в САЩ за граждански права. То има особено силни позиции по-скоро в областта на спорта и музиката, в развлекателната шоуиндустрия, отколкото в собствено политическата сфера. Това лоби до известна степен е идеологически близко до демократите, но поважното е, че нито един американски политик не би просперирал, ако игнорира т.нар. „афроамерикански фактор".

Гръцкото лоби е с богати традиции в САЩ. Някои изследователи го окачествяват като настойчив „проводник" на идеите на елинизма, като своеобразна форма на гръцкия шовинизъм. Неговата основна цел е осигуряване на икономическа, политическа и хуманитарна подкрепа на Гърция. Това лоби разгръща активна дейност за възпитанието на американците с гръцки произход в дух на преданост към националните идеали и култура, за конструиране на привлекателен имидж на гръцката държава в САЩ и в други страни. То упражнява мощен натиск по отношение на т.нар. „противници на Гърция", като по различни начини препятства програми за отпускане на помощи и привличане на инвестиции за тези страни. Главен координатор на тази широкоспектърна лобистка дейност е Американския елинистки институт. Счита се, че той е свързан с осъществяването на външнополитическа и икономическа блокада на Турция – „стар враг" и традиционен съперник на Гърция. Особено остро е напрежението между двете страни във връзка с двете части на о. Кипър.

Много често усилията на гръцкото лоби се обединяват с тези на арменското поради споделяното общо негативно отношение към Турция. Любопитен е фактът, че грък по произход е бившият директор на ЦРУ Джордж Тенет. А като съперник на Клинтън в президентските избори е издигнат Майкъл Дукакис. Основна роля обаче

за стабилизиране на позициите на гръцкото лоби изиграва известния мултимилиардер Аристотел Онасис. Освен в САЩ гръцкото лоби има солидни позиции във Франция, Сирия, Ливан, България, Испания, Аржентина и Армения.

Арменското лоби в САЩ се зараждa през 1924 г. като изразител на арменското обществено движение, насочено към привличане на американската и световна общественост в защита на каузата – заставяне на Турция да признае унищожаването на милион и половина арменци в началото на XX век. Дейностите в подкрепа на тази кауза са солидно финансирани от редица арменски милионери. Сред тях се откроява фигурата на един от най-големите американски бизнесмени – милиардерът Кирк Киркорян. Арменското лоби в САЩ координира действията си съответно с арменските лобита в Белгия, Испания, Португалия, България, Румъния, Гърция, Ливан, Етиопия, Уругвай, Аржентина. Мащабна лобистка дейност се развива с помощта на Арменската църква и чрез активно взаимодействие с печатните и други медии. В САЩ арменското лоби притежава 23 вестника и списания, разполага със собствени издателски къщи, организира радио- и телевизионни предавания в подкрепа на различни аспекти от арменската кауза. Основната цел е съхраняване на националната и културна самобитност на американците с арменски произход.

Активността на арменското лоби в САЩ допринася за предоставяне от страна на САЩ на най-голямата за региона ежегодна безвъзмездна финансова помощ за Армения. За 2001 г. тя е около 200 милиона долара. Силно лобистко влияние се проявява и по отношение на конфликтите между Армения и Азербайджан във връзка с Нагорни Карабах. Не без намесата на арменското лоби в САЩ Азербайджан като страна е лишена от правото да получава безвъзмездна американска държавна помощ.

Преди събитията от 11 септември 2001 г. в САЩ са действали организирано **иранско и арабско лоби**, но след тази печална дата публичният образ и авторитет на тези диаспори в Америка е сериозно накърнен и ще трябва да минат години за възстановяване на тяхната репутация.

Когато говорим за лобистки влияния чрез диаспори, не бихме могли да пропуснем **китайското лоби.** Неговата активност в

САЩ е главно в сферата на американо-тайванските отношения. Успоредно с това лобистките усилия са насочени към задълбочаване на икономическите отношения между САЩ и Китайската народна република. Това лоби не се изкушава особено от участие на политическия пазар в масмедиите.

Не всички национални държави имат свое лоби в САЩ, не всички могат (дори да имат диаспори в Америка) да осъществяват застъпничество и лобиране за национална кауза върху американската външна политика. Свое лоби в Америка формират само тези, които имат добре организирани и силно мотивирани диаспори, а също така солиден финансов ресурс. Защото лобизмът в САЩ е преди всичко едно скъпоплатено професионално занимание. Според Хънтингтън страни като Израел, Армения, Гърция, Полша и Индия очевидно извличат полза от активността на своите като цяло малки, но утвърдени в американското общество, богати и добре организирани диаспори. Затова държавите, които са в конфликт с тези страни, обикновено губят.

Външнополитическият лобизъм на американските диаспори е различен по време на Студената война и след нея. През десетилетието между края на „студената война" и началото на „войната с тероризма" Америка няма ясно обозначена външнополитическа цел (няма „враг"), поради което възможностите за влияние на диаспорите и влиянието на могъщи икономически групи се увеличават. През този период групите със специални интереси и диаспорите играят изключителна роля за формиране на американската външна политика. Но това важи само до 11 септември 2001 г., след което се извършва известна преоценка на нагласите към имигрантите въобще и най-вече към арабски и мюсюлмански групи. Въпреки това САЩ остават плодотворно поле за упражняване на влияние от страна на диаспорите и правителствата върху американската външна политика.

3. Специфика на професионалния лобизъм

Висока е степента на специализация и диференциация на пазара на лобистки услуги в САЩ. Освен фирми за лобистки услуги, на този пазар действат фирми за връзки с обществеността, рекламни и други агенции. Професионалните лобисти са специализирани най-вече в

следните дейности: осигуряване на държавни поръчки за дадена фирма-клиент (federal marketing); за получаване на бюджетни средства, трансфери (budget appropriations); въздействия върху данъчната политика; въздействие върху законодателната дейност (legislative affairs); контакти с регулаторни и контролни органи (regulatory affairs) и други. Спектърът на лобистки услуги е широк и разнообразен, което налага да разграничим различни категории лобисти.

Основните категории лобисти в САЩ са:

- **Външни лобисти** (contract lobbyists);
- **Вътрешни/корпоративни лобисти** (corporate/in-house lobbyists);
- **Лобисти на асоциации** (business and professional association lobbyists);
- **Лобисти на групите за защита на обществен интерес** (public interest groups).

В Америка има множество фирми за професионални лобистки услуги, които осъществяват контакти с органите на държавна власт в полза на даден клиент. Става дума за т.нар. **външни лобисти** (наети по договор за изпълнение на конкретна задача), в която категория попадат:

а) Юридически фирми;

б) фирми, специализирали в областта на „отношенията с правителството" (Government Relations, GR);

в) фирми за професионални дейности в публичната сфера (Public Affairs, PA);

г) фирми за връзки с обществеността (Public Relations, PR);

д) лобисти – физически лица.

Всяка отделна лобистка кампания се осъществява в рамките на ЕДНА по-широка PR-стратегия. Най-много финансови средства преминават през първите два вида фирми.

Към услугите на външни лобисти прибягват компании, които нямат възможност да поддържат свой офис във Вашингтон. Но от техните услуги се възползват и най-мощните в национален мащаб компании, чиито вътрешни (корпоративни) лобисти изразходват за лобистка дейност повече от $ 10 милиона годишно. Така например голямата и известна компания „General Electric" за 2003 г. е обслужвана от повече от 10 лобистки структури. Нейните корпо-

ративни лобисти, според официални данни за 2003 г., са изразходили за дейности по отстояване интересите на компанията пред държавните органи 17,2 милиона долара. Подобна е ситуацията и при повечето големи компании в САЩ, които ползват услугите както на вътрешни (щатни, корпоративни), така и на външни лобисти (лобисти по договор).

Корпоративни лобисти (назначени на постоянен трудов договор, на заплата) притежават повечето от големите американски компании. Те работят в специалните отдели на компаниите (групи за натиск) по въпросите на законодателството, за връзки с правителството, за връзки с обществеността. Като правило офисите на тези отдели се намират в столицата и се наричат „Вашингтонски представителства". Основната разлика между корпоративните (вътрешни за компанията) лобисти и външните им колеги е тази, че те получават фиксирана работна заплата и защитават интересите само на един клиент. Има и една друга разлика. Външните лобисти, работещи по договор, обикновено имат опит като бивши служители в държавни структури. Докато корпоративните лобисти се формират в процеса на своето кариерно развитие в дадената фирма, например, постепенно преминават от отдел „Маркетинг" към отдел „Продажби", стигайки често до позицията на директор, след което стават лобисти. Именно корпоративните лобисти решават кога е необходимо да се използват услугите на външни лобисти.

Другата категория лобисти са **лобистите на асоциации**, които представляват колективни интереси на предприятия от един или няколко отрасъла. Става дума за търговски и индустриални камари, палати. Като примери за асоциации, включващи няколко отрасъла, може да се посочат: Търговската палата на САЩ (The U.S Chamber of Commerce); Национална асоциация на производителите-индустриалци (The National Association of Manufacturers) и др. Друг вид асоциации са тези, които обединяват представители на един отрасъл, например Национална асоциация на автомобилните дилъри (The National Automobile Dealers Association), както и професионални асоциации от типа на Асоциация на американските адвокати по въпросите на имиграцията (American Immigration Lawyers Association) и др.

Лобистите на групи, защитаващи обществени интереси

обслужват организации за защита правата на жените, на етническите и сексуални малцинства, на раковоболните, защитниците на животните и др. Основното за техния лобистки потенциал е, че защитавайки обществени интереси, те са в състояние да мобилизират много хора на доброволни начала в защита на дадена кауза и да влияят върху избраните от тях конгресмени чрез потоци от писма, масови демонстрации, телефонни обаждания. Този метод на масово въздействие е известен като „*grass roots lobbying*". Пример за подобен лобизъм дава Американската организация за борба с рака (American Cancer Society), която е наела осем постоянни, щатни лобисти, а също така се възползва и от външни лобистки фирми за осигуряване на бюджетно финансиране за изследвания в областта на раковите заболявания.

Профсъюзите в Америка рядко използват пряк, директен лобизъм. Основен метод на тяхната лобистка дейност е споменатият по-горе „grass – roots lobbying", както и участие във финансиране на избирателни кампании. Те в известна степен са идеологически обвързани с Демократическата партия.

Друга специфична черта на американския модел на лобизъм се изразява в наличието на голям брой професионални външни лобисти. Външните професионални лобисти поддържат постоянни контакти с конкретни личности, които могат да повлияят при вземането на едни или други решения. Обикновено това са установени във времето отношения с представители на дадена партия, на дадена комисия в Конгреса, в определено министерство и пр. Конкретна фирма за лобиране (или фирма за връзки с обществеността) е специализирана в точно определени контакти, с точно определени органи на държавна власт, с конкретни длъжностни лица. Затова дейността на тези тясно специализирани и конкретно персонално насочени професионални лобисти е най-ефикасна.

Спецификата на американския лобизъм се изразява в наличието на развит пазар на лобистки услуги. Този пазар до голяма степен е легален (при който лобисти и клиенти се регистрират в съответствие със закона), но също така някои лобистки услуги и дейности не попадат в обсега на инструменталното определение за лобизъм в Закона от 1995 г. Средствата за влияние понякога са не съвсем законни и морални. Някои лобистки практики от морална гледна

точка могат да се нарекат корупционни, но от юридическа гледна точка нещата да стоят по друг начин. Например, ако корпорацията предлага пари лично на конгресмена за прокарване на даден законопроект – това е подкуп. Но ако тя превежда пари във фонд за изборите, след което изпраща писмо на конгресмена, в което излага своите бизнес-намерения – това е лобизъм.

Но съществуват и по-комплицирани случаи. Например, когато на частна среща представител на корпорацията поставя условие на даден конгресмен, че ако „придвижи" даден законопроект, то корпорацията ще преведе внушителна сума в предизборния му фонд. Тук лобисткият натиск е доста силен. Да се установи фактът за такава договореност е практически невъзможно. Фактически – това е подкуп, но юридически – това е само влияние – дотолкова, доколкото превеждането на пари в предизборния фонд е форма на проява на политическо предпочитание, което е гарантирано в Първата поправка на Конституцията на САЩ.

Лобизмът в САЩ традиционно е най-добре развит в законодателната област, но през последното десетилетие, след приемането на новия закон за лобирането от 1995 г. той се разгръща (дори по-интензивно) в сферата на изпълнителната власт. Лобизмът в изпълнителната власт се състои от: а) *президентско лоби*, което цели одобряване на законопроектите на Президента от законодателната власт и утвърждаване на назначенията на ключови длъжности в държавния апарат и б) *министерски лобита*, които разполагат с относителна самостоятелност спрямо Президента в осъществяване на връзката на едноименните отдели на различните министерства и ведомства с Конгреса и неговите постоянни специализирани комисии. В Белия дом съществува специален отдел за връзки с Конгреса. Самият президент оказва влияние върху конгресмените чрез свои лични контакти.

Всичко това дава основание на някои американски автори да определят дейността на професионалните лобисти в САЩ като своеобразна „пета власт", ако се приеме, че „четвърта" е медийната власт.

За цялата 2009 г. средствата, изразходени за лобиране, са на стойност 3,2 милиарда долара, което свидетелства за рекордните доходи на американските лобисти. Данните са публично известни,

тъй като според действащия закон за публичност на лобистката дейност, тази информация е официална.

4. Юридическа регулация на лобизма в САЩ

Първият специален закон за лобизма е приет в САЩ през **1946** г. и се нарича **Федерален закон за регулиране на лобистката дейност.** Основната му цел е задължителна регистрация на всички професионални лобисти. Характерно за този закон е, че неговото действие обхваща само лобирането пред Конгреса за приемане или неприемане на даден законодателен акт. За лобист се смята лице, което непосредствено или чрез свои представители, предлага или получава парични средства или други ценности за постигане на следните цели: приемане/неприемане на законодателен акт от Конгреса чрез упражняване на пряко или косвено въздействие върху законодателите. Процедурата по регистрация включва писмена молба до секретаря на Сената или Камарата на представителите, която съдържа доста подробна информация: име и адрес на регистрираното лице; име и адрес на клиента, който го е нает; интересите, които лицето се ангажира да защитава; срок на наемане; размер на възнаграждение; сума и предназначение на изразходваните за лобиране средства; подробни отчети за изразходваните за лобиране средства; лица, върху които се упражнява влияние и реализираните лобистки цели, за които е заплатено; наименование на документи, материали в пресата и др. публикации, които са инициирани и публикувани във връзка с лобиране по повод даден законопроект. Законът изрично забранява всякакви форми на подкуп на конгресмените. Санкциите за професионалните лобисти, нарушили изискванията по регистрацията, са няколко вида: глоба до $ 5 000, затвор за срок не повече от 12 месеца или лишаване от правото да се занимават с лобистка дейност до три години.

През 70-те години на XX век лобирането в САЩ се разгръща още по-активно. Започва да се чувства нужда от допълнителна и по-прецизна законова регулация на лобистките дейности. По това време се приемат закони, съдържащи норми, които косвено се отнасят до регулирането на лобизма. През 1971 г. влиза в сила **Закон за федералните избирателни кампании**, чрез който се гарантира държавно финансиране на кандидатите за президенти

на двете партии. Законът е имал за цел да ограничи влиянието на особено могъщите групи за натиск, които са се опитвали да поставят на власт предпочитан от тях президент. Публична тайна е, че зад повечето от тогавашните президенти са стояли влиятелни сили като например: зад Айзенхауер – военното лоби, зад Джонсън – нефтеното лоби от Тексас, зад Рейгън – „калифорнийската група" и т.н. През 1974 г. е приета поправка, ограничаваща размера на вноските на частни лица в **Комитетите за политическо действие** (Political Action Committees), където се акумулират средства на граждани и групи за провеждане на избирателни кампании. Но и тази поправка не води до нужния ефект, тъй като големите корпорации участват не в един комитет, а в повече – толкова, колкото са нужни, за да разбият на множество части сумата, с която дадена корпорация е решила да финансира избирателната кампания на предпочитания от нея кандидат. През 1979 г. се създава професионална асоциация на лобистите, наречена „**Американска лига на лобистите**", която има за цел да пропагандира важната роля на професионалния лобизъм в процеса на вземане на управленски решения.

Да се контролира лобизмът само чрез закони в една демократична система е до голяма степен доста трудно. Силни контролни функции в Америка играе общественото мнение. То реагира по различни начини, когато благодарение на лобистки натиск се приемат решения, неизгодни за народа и за държавата като цяло. В същото време обаче самото общественото мнение също е контролирано (формирано целенасочено) от съответни групи за натиск. Нуждата от нов закон се обяснява и с това, че по неофициални данни само един от петима лобисти се регистрира, а останалите се афишират като експерти, консултанти и пр.

Въпреки тези трудности Съединените щати са страната с най-богати традиции в областта на юридическото регулиране на лобизма. През 1995 г. се приема нов закон за лобизма, който няма да коментирам подробно, а само ще цитирам някои негови текстове. Те свидетелстват както за постиженията, така и за проблемите, свързани с регулирането и огласяването на лобистките дейности. Ще се възползвам от българския превод на Закона, който е включен в комплект материали от семинар на тема „Лобиране", организиран

за българските народни представители (17 март, 1999 г. София) от Management Systems International (MSI), Национален демократичен институт (NDI) и Центъра за либерални стратегии.

Законът за публичност на лобистката дейност (Lobbying Disclosure Act), приет от Сената и Камарата на представителите в 104 Конгрес на Съединените щати и подписан от Президента на САЩ Бил Клинтън през 1995 г. (и влязъл в сила от 1 януари, 1996 г.) разпростира своето действие не само върху лобирането пред Конгреса, но и пред изпълнителните органи на властта. В него подробно се дефинират основни понятия и термини.

Ето част от мотивите: „Конгресът намира, че отговорното правителство изисква обществото да е наясно с усилията на платените лобисти да оказват влияние върху процеса на вземане на решения, както в законодателната, така и в изпълнителната власт... Липсва яснота по въпроса кой е длъжен да се регистрира и каква информация трябва да се представи... Огласяването на информация за персоните и опитите на платените лобисти да повлияят на федералните служители при изпълнение на задълженията им ще повиши общественото доверие в управлението."

Клиент по смисъла на този закон означава всяко физическо и юридическо лице, което е назначило на работа или е наело друго лице срещу финансова или друг вид компенсация да провежда лобистка дейност. Клиент е също физическо или юридическо лице, чиито служители изпълняват лобистка дейност от свое име или са едновременно клиент и работодател на подобни служители. В случая, когато е налице коалиция или асоциация, която назначава на работа или наема други лица да провеждат лобистка дейност, за клиент се счита цялата коалиция или асоциация, а не отделните ѝ членове.

Подробно са изброени всички видове служители (избрани и назначени) на законодателната и на изпълнителната власт, които попадат под буквата на закона. Изяснен е терминът „чуждестранно физическо и юридическо лице".

Терминът **лобистки контакти** означава устна или писмена комуникация (включително електронна комуникация) със служител на изпълнителната власт или законодателната власт, който попада под буквата на този закон, която се осъществява от името на клиент във връзка с:

а) формулиране, разработка или приемане на федерално законодателство (вкл. законодателни предложения);

б) формулиране, разработка или приемане на федерални правила, разпоредби, постановления или друг вид програми, политики или позиции на правителството на САЩ;

в) администриране на федерална програма или политика (вкл. преговори, отпускане или администриране на федерален договор, безвъзмезден заем, заем, разрешение или лиценз);

г) номиниране или одобряване на лице за пост, който подлежи на одобрение от Сената.

Терминът **фирма за лобиране** означава физическо или юридическо лице, което има един или повече служители, които са лобисти от името на клиент, различен от физическото или юридическо лице. Терминът включва и лица на свободна практика, които са лобисти.

Терминът **лобист** означава всяко лице, което е назначено или наето от клиент срещу финансова или друг вид компенсация за услуги, които включват повече от един лобистки контакт, различен от лице, чиито лобистки дейности съставляват по-малко от 20% от времето, което е ангажирано с услуги, предоставени от това лице на този клиент за период от шест месеца.

Терминът **физическо или юридическо лице** означава лице, корпорация, компания, фондация, асоциация, профсъюз, фирма, съдружие, общество, компания със смесено участие, група от организации или щатско или местно правителство.

Ето някои разпоредби във връзка с **регистрацията**: Не по-късно от 45 дена, след като лобистът за пръв път осъществи лобистки контакт или е назначен/нает да осъществява лобистки контакт, лобистът (или организацията, която го е назначила) е длъжен да се регистрира при Секретаря на Сената и Администратора на Камарата на представителите. Общият доход от дейности, свързани с лобиране за определен клиент (в случай на лобираща фирма) не следва да надхвърля $ 5 000. Общите разходи във връзка с лобирането (в случая на организация, чиито служители се ангажират в лобистка дейност от името на организацията) не бива да надхвърля $ 20 000 за период от половин година. Съдържанието на регистрацията включва: име, адрес, служебен телефон, място на работа, общо описание на дейността на регистриращия се (както на на лобиста,

така и на клиента); име, адрес и място на дейност, стойност на всяко дарение над $ 10,000 за лобистка дейност на регистриращи се и приблизителен процент на дяловите акции на клиента на чуждо юридическо лице и други подробни данни.

Шестмесечните отчети на регистрираните лобисти се подават не по-късно от 45 дена след изтичане на полугодието. Всеки регистриран трябва да подготви отчет за дейността си по лобирането за въпросния период и да представи отчета пред Секретаря на Сената и Администратора на Камарата на представителите. За всеки отделен клиент се изисква отделен отчет. Освен данни за регистрирания лобист и за клиента му (актуализация на първоначално подадената информация), отчетът съдържа списък на конкретните въпроси, по които лобист, нает от регистрирания, е извършвал лобиране, вкл. – доколкото е възможно – списък на номерата на законите и изброяване на конкретните действия на законодателната власт; изброяване на комисиите на Конгреса и федералните агенции, с които лобиста се е свързал по поръчка на регистрирания; списък на служителите на регистрирания, които са действали в качеството си на лобисти; и описание на интереса на чужд агент (ако има такъв) и пр. Лобистките фирми трябва да отчитат възможно най-точен общ приход от клиента (вкл. плащания от трета страна с цел лобиране в полза на същия клиент) по време на шестмесечния период, отделно от приходите, получени от дейности, различни от лобирането. В случаите, когато регистрираният лобира в своя полза, той е длъжен да отчете възможно най-точния приблизителен размер на направените общи разходи по лобиране по време на отчетния 6-месечен период.

Наказателните мерки за лобистите, които умишлено не са коригирали грешни данни в разстояние 60 дена, след като Секретарят на Сената и Администраторът на Камарата на представителите са изпратили писмено съобщение за допуснати нарушения; или не са спазили която и да е клауза от Закона след доказване на умишлено нарушение и съгласно силата на събраните доказателства, подлежат на **гражданска глоба** в размер **до $ 50,000** в зависимост от размера и сериозността на нарушението.

Законът за огласяване на информация по лобирането от 1995 е претърпял няколко изменения и допълнения. Те предизвикват

поправки и в Закона за регистриране на чуждестранните агенти. Въведени са норми, според които всички *чуждестранни лобисти*, представляващи търговски интереси, се регистрират при същите условия като американските си колеги, а за *чуждестранни агенти* се считат агенти на влияние в полза на друга държава като цяло. Става дума за работници в посолства и в други международни организации.

Приемането на новия закон (1995 г.) води до драматично нарастване броя на компаниите, асоциациите, организациите, юридическите и лобиращи фирми и други единици, които се регистрират пред Конгреса и му предоставят полугодишни доклади за дейността си. В техническите изменения на Закона за огласяване на информация по лобирането, направени през 1998 г., се дава определение на **„договор за лобиране"** като включващ устно, писмено или електронно съобщение, предадено на отговорен служител от законодателните или изпълнителните органи във връзка с:

а) формулиране, видоизменяне или възприемане на федералното законодателство, правила, разпоредби, заповеди на изпълнителните органи или във връзка с друга програма, политика или позиция на правителството на САЩ;

б) администриране или изпълнение на федерална програма или политика, включваща съгласуване, даване или администриране на федерален договор, грант, заем, разрешение или лиценз;

в) номиниране или утвърждаване на едно лице на пост, за който е необходимо одобрение от Сената. Няма промени във връзка гражданската отговорност за неспазване на закона с максимална глоба от $ 50 000. Но по силата на друг закон – Закона за подвеждане под отговорност за неверни заявления, за лъжливи показания пред Конгреса и федералните съдилища лицата могат да бъдат осъдени до пет години затвор и свързаните с това парични глоби.

Въпреки стриктната законова регулация на лобизма в САЩ, там възникват големи публични скандали във връзка с нерегламентирани практики както от страна на професионални лобисти, така и на подкупни конгресмени. Такива са случаите например с Джак Абрамов (2006) и конгресмена Уилям Джеферсън (2007).

В заключение, броят на американските професионални лобисти

непрекъснато нараства и варира около 35 000 души. Към тях се прибавят и американските лобисти в Брюксел, които разпространяват в Европейския съюз американски лобистки практики.

ВЪПРОСИ ЗА ДИСКУСИЯ:

- *Как спецификата на политическата система на САЩ се отразява върху лобирането?*
- *Защо дейността на Вашингтонските представители е печеливш политически бизнес?*
- *Характеризирайте основните категории професионални лобисти в САЩ?*
- *Кои са най-влиятелните диаспори в Америка, упражняващи лобистко влияние върху външната политика на САЩ? Има ли българско лоби в САЩ?*

Тринадесета лекция:
ЛОБИРАНЕ В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Лобирането в Европейския съюз е част от усилията за правене на европейски политики чрез отчитане ролята на организирани групи по интереси в европейското гражданско общество. Европейските институции вземат общоевропейски решения в условията на повече или по-малко структуриран диалог с организациите на гражданското общество в стремежа си за повече демокрация чрез колективно участие. Включването на организирани интереси в европейския политически процес повишава демократичната легитимност на провежданите политики.

1. Обща картина на европейското лобиране

В европейската научна литература няма консенсус относно дефинирането на понятия във връзка с лобизма. Лобиращите групи и организации се описват с разнообразни термини: „групи по интереси", „групи за натиск", „лобита", „групи със специални интереси", „групи за подкрепа и реклама" и др. и всички те покриват различни аспекти на представителството на групови интереси. Рядко се използва и терминът „лобист" (в смисъл „професионален лобист"), тъй като звучи доста подозрително. Въпреки липсата на общоприета теория и прецизни дефиниции за лобита и лобиране тази проблематика предизвиква повишен академичен интерес, тъй като Брюксел се превръща във важен център на властта по вземане на европейски решения. Около 80% от националното законодателство е инспирирано от ЕС, а лобитата се размножават лавинообразно.

Процесът на лобиране в Европейския съюз стартира през 90-те години на XX век и оттогава до днес, особено през последното десетилетие, групите, заинтересовани от участие и влияние върху европейския политически процес, увеличават непрекъснато своя

брой, а лобирането им все повече се професионализира и американизира. В търсенето на по-голяма демократична легитимност на своите политики европейските институции предлагат различни възможности за достъп на лоби групите до процеса на вземане на решения. Взаимодействието се осъществява в режим на консултации, преговори и посредничество, а лобирането се възприема като специфичен вид консултиране.

Обекти на лобиране на европейско равнище са: Европейската комисия, Европейският парламент, Съветът на министрите, Европейският съд (European Court of Justice), Комитетът на постоянните представители (COREPER) и Европейският икономически и социален комитет. За да изпълняват своите функции, тези евроинституции се нуждаят от информация от организираните бизнес и граждански интереси, а в замяна на тази информация (експертиза) предоставят достъп на групите до процеса на вземане на решения. Тоест групите лобират, търсейки представителство на своите интереси в европейския политически процес на различните негови фази, а евроинституциите предявяват към тях информационни и политически изисквания за прозрачност.

Основни субекти на лобиране според актуални изследвания, са между 15 000 и 20 000 групи, действащи в Брюксел в защита на своите интереси, а около 2 600 от тях са открили там свои представителни офиси. Най-влиятелните от тях са:

- 300 големи фирми;
- 843 търговски асоциации;
- 429 европейски граждански организации (NGOs);
- 198 регионални организации (европейски региони);
- 103 мозъчни тръстове (think thanks);
- 115 юридически фирми (предимно по европейско право);
- 153 консултантски фирми (public affairs firms).

В Европейския парламент според официални данни от 2008 г. са акредитирани 5 039 групи по интереси, като съотношението между бизнес интересите и гражданските интереси е съответно 70% към 30% в полза на първите. Разбира се, тези цифри са приблизителни като се има предвид, че не е отразено лобирането за национални интереси, както и дейностите по директно и ин-

директно лобиране. Безспорно е обаче, че представителството на интереси чрез лобиране в ЕС се превръща в „голям бизнес", за който ежегодно се изразходват стотици милиони евро.

Всички тези групи прилагат различни лобистки стратегии (за придобиване на вътрешен или външен статус, колективни и директни действия, стратегии за застъпничество, създаване на различни алианси и мрежи, формиране на сложни коалиции в защита на своите интереси. Степента на ефективност на тяхното лобиране зависи от умението им да намерят най-подходящите политически канали за реализация на целите си, за да разположат своя проблем в европейския политически цикъл на различните му фази – инициране, формулиране и прилагане на съответни европейски политики. Дейностите по изработване и прилагане на съответни лобистки стратегии са силно професионализирани. Успешното лобиране предполага наличието на професионална експертиза за структурата и функциите на европейската политическа машина (government affairs), както и за начините за влияние върху нея от позициите на различни организирани бизнес и граждански интереси (public affairs).

Европейският лобизъм има **две основни разновидности:** лобиране за **бизнес интереси** и лобиране за **граждански интереси**. Лобира се в защита на частни, бизнес интереси и в защита на граждански, публични, социетални интереси, цели, ценности. Предоставянето на достъп до европейския политически процес не само на бизнес-лобита, но и на граждански организации очертава специфичния европейски социален модел, при който освен на свободата като ценност се залага и на социалната солидарност между европейските граждани.

Лобирането за граждански интереси в ЕС се ползва с приоритетно внимание. Организираните граждански интереси са структурирани в четири основни групи:

а) екологични организации;

б) организации на регионите;

в) социалноориентирани организации;

г) организации на потребителите.

Влиянието на тези организации е значително, като се има

предвид, че Комисията дори е задължена да си взаимодейства с организираното гражданско общество, да провежда широки консултации с различни организации при изготвянето на своите проекти за решения. Когато в даден сектор има конфликтни групови интереси (най-вече бизнес интереси), евроинституциите често вземат предвид гражданските интереси при регулиране на спора. Приоритетът на гражданските пред бизнес интересите повишава демократичната легитимност на европейските политики.

Екологичните организации в Европа са свидетелство за повишената чувствителност на европейските граждани към проблеми, свързани със защита на околната среда. Те са доста авторитетни и дори често заставят Комисията да се ангажира с конкретни решения в тази област. Особено влиятелни са: *Европейско Бюро за защита на околната среда*, европейските клонове на световни организации (Greenpeace, World Wide Fund for Nature), клонове на транснационални алианси и глобални екологични мрежи. Екологичните организации се радват на голяма обществена подкрепа поради легитимните си цели и благосклонното европейско обществено мнение. Твърде често те са критично настроени към евроинституциите, а радикалните им крила подкрепят концепциите за екологична модернизация и устойчиво развитие.

Организациите на регионите, на регионалните интереси, са своеобразни субнационални структури, които наемат офиси в Брюксел с цел конкуренция или сътрудничество с различни актьори. Двете основни организации за представителство на регионални и местни интереси в европейския политически процес са *Комитетът на регионите* и *Съветът на общините*. Други регионални организации са създадени на базата на географска, технологична близост и други принципи на сходство като: *Асоциация на европейските гранични региони*, *Конференция на периферните крайбрежни (морски) региони*, *Асоциация на „трите Алпи", на Пиренеите*, *Асоциация на европейските региони*, *развиващи индустриални технологии* и пр. Всички те се стремят чрез лобистки контакти с Комисията да привличат европейски фондове. Съществува и една особена регионална мрежа, която упражнява много мощно въздействие върху институциите на ЕС. Става дума за т.нар.

„*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-Вюртенберг, Рона-Алпи, Каталуния и Ломбардия. В диалога си с Комисията лобистите на тези четири региона действат като брокери, които определят широките регулативни рамки на европейските решения, вземайки най-атрактивните в икономическо отношение дялове за себе си. Регионалните и местни организации са относително автономни и гъвкави играчи в европейското пространство, а повишената им транснационална активност е отговор на силния конкурентен натиск на глобалния пазар.

Социално ориентираните организации са преди всичко женски и правозащитни организации, от една страна, както и по-изостанали в темповете на своята европеизация групи на работниците-емигранти, малцинствени етнически групи, пенсионерите, безработните и пр. Тези групи, макар че съставляват значителна част от населението на континента, трудно намират адекватно политическо представителство на своите интереси на европейско ниво. Едва напоследък се създават относително малки, но влиятелни европейски мрежи като: *Платформа на европейските социално ориентирани неправителствени организации*, *Европейска мрежа срещу бедността*, *Контактна група за човешки права, Европейски миграционен форум, Европейска мрежа на безработните, Европейска мрежа на жените, Европейско женско лоби, Европейски социален форум.*

Организациите на потребителите са може би едни от най-влиятелните организации в Брюксел. Най-авторитетната европейска организация на потребителите е *Бюрото на европейските организации на потребителите*, което се стреми да разшири възможностите на потребителския избор чрез либерализация на търговията и разработване на съответни програми в защита на потребителите. Други потребителски организации са *Конфедерацията на семейните организации в Европейската общност*, *Европейска общност на потребителите кооператори*; *Европейско потребителско движение* и др. Европейските институции са осо-

бено благосклонни към потребителската кауза, поради което са създадени специални органи в тази посока: а) Генерална дирекция по въпросите на здравето и за защита на потребителите към Европейската Комисия, б) Комисия към Европейския парламент по въпросите на околната среда, общественото здраве и защитата на потребителите, в) Интерпарламентарен съюз по проблемите на потребителите.

Лобирането в защита на бизнес интереси е сериозно застъпено в Брюксел, тъй като производителите и търговците винаги са играли важна роля в европейските публични политики. Представителите на бизнеса предоставят информация относно състоянието на пазара на вземащите европейски решения, а тази информация има своята цена. Бизнесът и институциите се нуждаят едни от други, взаимно се консултират и комуникират помежду си, а освен това именно производителите и търговците осигуряват заетост на населението, а политиката на заетост е важен приоритет на ЕС. Голямото предимство за бизнеса е както солидният финансов ресурс, така и големият капацитет за организация. ЕС третира производителите като „икономически агенти", имащи важна роля в европейската интеграция. Политическата интеграция на ЕС не би могла да се осъществи без икономическа интеграция.

Големите частни фирми и корпорации, т.нар. едър бизнес, повишават своята роля след създаването и либерализацията на единния европейски пазар, а европейските институции от своя страна повишават своята регулативна мощ. Големите частни фирми (компании) и бизнес-групи упражняват различни форми на натиск върху евроинституциите. В опитите си за влияние върху общоевропейските политически решения (multi-level lobbying) те са най-ефективни, като се има предвид, че бизнес-групите съставляват около две трети от всички еврогрупи. За да участват в различни европейски форуми и кръгли маси в диалог най-вече с Комисията по различни проблеми, фирмите инициират създаването на Европейските търговски федерации и икономически групировки от рода на Европейската кръгла маса. В рамките на различни консултативни групи Комисията обсъжда с най-солидните бизнес

играчи проблемите на конкуренцията, конкурентоспособността и пр., като по този начин едрият бизнес се институционализира в европейския политически процес. Основните организации, занимаващи се с лобиране в тази сфера, са: *Европейската кръгла маса на индустриалците*, *Трансатлантическият бизнес-диалог*, както и индивидуални играчи в лицето на големите транснационални компании от рода на БАЙЕР, СИМЕНС, ФИЛИПС, ЕРИКСОН, БОИНГ, АЙ БИ ЕМ, КСЕРОКС, ФОРД и др.

Европейските търговски асоциации имат подчертано мнозинство сред бизнес-асоциациите в ЕС. Компаниите се организират в търговски асоциации по две важни причини: първата, асоциациите са официално признатите от европейските институции представителни структури на търговски интереси с произтичащите от това предимства за получаване на информация и покани за срещи. И втората, в рамките на европейските търговски асоциации се съгласуват интересите на националните структури, които членуват в тях.

Големите компании са ключови играчи в тези асоциации. Това е така, защото имат решаващ принос за бюджета на асоциациите, за финансиране на общи проекти, за поддържане на персонал и пр. Те прилагат „двойна лобираща стратегия". Възползвайки се от статуса си на член на търговската асоциация при диалога с евроинституциите, голямата компания извлича предимства най-напред за себе си, а след това и колективни блага в полза на асоциацията. Тоест големите фирми имат огромен капацитет за поддържане на различни видове контакти (public affair capacity), а оттам – огромни шансове за успешно лобиране в ЕС.

Ето някои от най-влиятелните бизнес асоциации: *Европейска Федерация на асоциациите от фармацевтичната индустрия*, *Европейска асоциация на модерните ресторанти*, *Европейската асоциация на информационните и телекомуникационни технологии* и др. Бизнес-асоциациите, макар и добре организирани, по-трудно упражняват лобистко влияние върху европейските институции, отколкото т.нар. „**неформален клуб на богатите фирми**", който действа под формата на малки и често временни коалиции, но се радва на благоприятно европейско законодателство.

Професионалните организации се създават около някои особени професии и се организират на европейско ниво по-късно от бизнес-групите, по-късно откриват свои представителни офиси в Брюксел. Три са асоциациите на организираните професионални интереси на европейско равнище: *Организация на упражняващите свободни професии* (CEPLIS), *Съвет на европейския мениджърски персонал* (EUROCADRES), *Европейска конфедерация на кадрите* (CEC). Наличната силна фрагментация на тези професионални организации на национално ниво се отразява и на по-слабото им европейско представителство. Това се обяснява с професионалната мобилност между страните-членки и относително слабата организация.

Синдикати и организации на работодателите са социалните партньори, които водят структуриран диалог с европейските институции от името на интересите на организирания труд и капитал. Три са основните участници в този диалог: *Съюз на конфедерациите на индустриалците и работодателите в Европа* (UNICE); *Европейска синдикална конфедерация* (ETUC) и *Европейски център за обществено предприемачество/инициатива* (CEEP). Целта на социалния диалог най-общо е постигане на социална кохезия.

Обобщавайки общата картина на европейското лобиране, трябва да имаме предвид, че много групи европейски граждани, респ. техните интереси, са изключени от европейския политически процес, тъй като те не са създали свои европейски структури. Някои от тях дори нямат национално политическо представителство. Подобни групи често протестират на улицата – например спонтанни протести на фермери, обявяващи се срещу общата селскостопанска политика на ЕС и други. Освен това, не бива да подценяваме обстоятелството, че съществуват не само официални, но и неофициални канали на представителство. Със задълбочаването на политическата интеграция на ЕС нуждата от публичност на лобистките влияния и тяхната нормативна регулация се усеща все повече и повече.

2. Изследователски подходи към лобизма в ЕС

Два са възможните изследователски подхода към европейския лобизъм – първият изхожда от различните начини на посредни-

чество на интереси между европейските институции и организациите на гражданското общество, а вторият подход акцентира върху осигуряването на достъп на организирани групови интереси до европейския дневен ред. Оттук лобизмът в ЕС дефинираме, първо – като механизъм за посредничество между интересите на лобиращи групи и организации, от една страна, и интересите на европейските институции, от друга, и, второ – като технология за осигуряване на достъп на организирани групови интереси до процеса на вземане на европейски политически решения. Ключовите думи за характеризиране на лобирането в ЕС са **посредничество и достъп**. Лобирането в европейския дискурс се свързва със стремеж към „повече демокрация" чрез включване на възможно по-голям брой колективни политически играчи в правенето на европейска политика/политики чрез осигуряване на достъп до европейския дневен ред както на организирани бизнес-интереси, така и на организирани граждански интереси и ценности.

Не бива да забравяме обаче, че и в европейски условия лобизмът е израз на ограничено политическо представителство. За по-всеобхватно представителство на социално-групови интереси се грижат (или поне би трябвало да е така) европейските партии. Лобирането се свързва с ограничен, селективен, привилегирован достъп до политическия процес – не всички се занимават с лобиране (не всички граждани са организирани, информирани, финансово осигурени), мнозина са буквално изключени от европейската политика. Обнадеждаващо е, че в сравнение със САЩ, в Европа има по-изострена социална чувствителност към тези въпроси.

Първият подход за изследване на лобирането в ЕС откриваме при Саймън Хикс в „Политическата система на Европейския съюз", където той говори за три основни модела за посредничество между интересите: плуралистичен модел, корпоратистки и консоционален. Ето някои от неговите изводи: *Първо*, след оформянето на единния европейски пазар Брюксел все повече започва да прилича на Вашингтон по отношение на обхвата и интензивността на „частното лобиране в политическия процес" от страна на влиятелни фирми, национални и европейски бизнес-асоциации. *Второ*, в същото време институциите на ЕС дават своята подкрепа на все

по-голям брой организации за граждански интереси (потребители, еколози и др.). В резултат на това европейското лобиране като сложна система съдържа елементи на плурализъм, неоплурализъм и корпоратизъм. *Трето*, картината се усложнява допълнително, когато в политиката на ЕС се включат и т.нар. „неофициални и полуофициални системи на представителство на транснационални интереси", конкуриращи се с националните интереси на страните-членки. Направен е също изводът, че най-добре защитени на европейско равнище са бизнес-интересите и по-конкретно тези на големите компании. Според С. Хикс голямата частна фирма се изявява като „важно политическо действащо лице". Дори е налице парадокс – вместо да лобират за национална протекция на своите продукти и пазари, компаниите лобират, за неолиберална, дерегулативна политика. Фирмите, особено големите, извличат много повече печалби от свободната си лична инициатива, отколкото от членството си в асоциация на работодателите и респ. от участието си в националното корпоративно договаряне с правителството и организациите на наемния труд. Частните фирми предпочитат преки лични контакти с регулаторите на пазарите на регионално, национално и европейско ниво. Налице е очертаваща се тревожна тенденция за оттеглянето на големите частни фирми от социалния диалог – както на национално, така и на европейско равнище. Това затруднява постигането на консенсус между евроинституциите и синдикатите. С. Хикс заключава, че системата на представителство на интересите на европейско равнище е сложна и недостатъчно прозрачна. Но процесът на лобиране в ЕС непрекъснато се интензифицира, което показва, че търсенето на представителство е срещнало съответно предлагане на достъп.

Така стигаме до **втория изследователски подход** към европейския лобизъм като технология за достъп. Ключовата роля на бизнес интересите в европейския политически процес се изяснява именно чрез „теорията на достъпа" (Дж. Рифкин). Става дума за търсене и предлагане на достъп и свързаните с него блага, ползи (theory of supply and demand of access goods). Погледнат от този ъгъл, процесът на лобиране представлява своеобразен обмен на

ресурси, предимно информационни, между бизнес-лобитата и евроинституции. Това става в полето на т.нар. политически пазар, където се търси равновесие (баланс) между търсене и предлагане на информация между длъжностни лица и политици, от една страна, и лобисти, от друга. Формирането на цената на стоките на търговския пазар може да се сравни с постигането на консенсус на европейския политически пазар. Благата, произтичащи от достъпа, са във вид на съответна информация. Бизнес-лобитата предлагат на институциите определена информация, срещу което получават достъп до процеса на вземане на решения. Разменената информация е важна и за двете страни. Чрез получения достъп бизнес-лобитата удовлетворяват своите интереси, респ. извличат печалба. Европейските институции, получавайки съответна бизнес-информация, могат да изпълняват успешно своята институционална роля. Така организираните бизнес-интереси и евроинституциите са взаимно зависими в процеса на информационен обмен.

Благата, получени срещу предоставения достъп, са във вид на три различни вида информация, а именно: *1) Експертни знания*. Те включват т.нар. експертиза и техническо know-how, което частният сектор е в състояние да предостави на европейските институции относно състоянието и спецификата на пазара. Тази техническа (пазарна) информация е крайно необходима за създаването на ефективно европейско законодателство, най-вече в публичния сектор. *2) Информация относно обхвата на европейския интерес*. Тя също се предоставя от частния сектор, поради което е изисквана от него. Става дума за информация относно единния вътрешно-европейски пазар. Например информация, осигурена от Европейската бБанкова федерация относно интересите на нейните членове във връзка с правилата за капиталовата адекватност, отнасящи се до търговските банки. *3*) *Информация относно обхвата на интересите на страните-членки*. Частният сектор, респ. неговите авторитетни организации в дадена страна, разполагат и съответно предоставят на евроинституциите тази информация.

Важни са както експертните знания, така и информацията за обхващащ, включващ интерес (encompassing interest). Интересите

увеличават своя обхват, когато политически партии участват в тяхното формулиране. Националните синдикати също могат да представляват по-широкомащабни интереси на своите членове. Специално бизнесът печели достъп до институциите само тогава, когато информацията, която предоставя в замяна, е необходима за същите тези институции. Тоест достъпът на различните бизнес интереси е различен в зависимост от предоставената насрещна информация. Освен това търсеният достъп зависи от ролята, която играе съответната институция (Европейският парламент, Съветът, Европейската комисия) в европейския законодателен процес. Европейската комисия играе ключова роля, поради което достъпът до нея е най-желан и тя е основен обект на лобиране.

Когато говорим за институционализиране и управление на посредничеството между групите и евроинституциите в ЕС, в едно актуално Оксфордско изследване по този въпрос (2009 г.) се очертава важността от включване на организираните интереси в европейския политически процес, която намира синтезиран израз в следната китайска пословица: „*Кажи ми – и аз ще забравя; покажи ми – и аз ще си спомня; включи ме – и аз ще разбера.*" Още със самото си създаване ЕС и неговите институции се стремят да осигурят подобно включване и регулиран достъп на заинтересовани групи до процеса на вземане на европейски решения. Така с течение на времето се е установила относително стабилна и управляема мрежа на взаимоотношения, взаимозависимости и посредничество между групите и евроинституциите, която непрекъснато се институционализира под формата на система на консултации и участие. Съдържанието на тези консултации е взаимноизгоден информационен обмен, а смисълът – включване на организираните групи по интереси в процеса на вземане на европейски решения.

Европейският съюз като държавоподобно образувание (политическа система, но не и държава, С. Хикс) е уникална система за вземане на политически решения, която е сложна смес от елементи на парламентарна демокрация, междуправителствени отношения и тяхната юридизация. Посредничеството на евроин-

ституциите с организираните групови интереси, което в някаква степен е структурирано, регулирано и институционализирано, допълва цялата тази сложност. Системата на представителство на групови интереси в едно уникално „смесено управление" в ЕС е доста противоречива. Това представителство е всъщност функционално представителство на организирани интереси – представителство чрез включване, чрез участие (инкорпориране) на тези групови интереси във формулирането и вземането на европейски решения.

Критиките към ЕС вървят основно по линия на огромното като количество европейско законодателство. Напоследък обаче, се обръща все повече внимание на неговото качество. А качественото, „доброто законодателство" изисква консултации и регулиран достъп на организираното гражданско общество до процеса на вземане на решения. Успоредно с това се изисква и прозрачност на консултирането и контактите между институциите и групите. Групите по интереси стават все по-тренирани и адаптивни към институционалните промени в ЕС – особено след подписването на Лисабонския конституционен договор. Повишава се и значението на академичните изследвания върху европейското лобиране предвид появата на информационно общество и икономика на знанието. Групите желаят да участват, а институциите изразяват готовност да им предоставят достъп. Процесът е изгоден и за двете страни. Да се надяваме, че системата на лобиране в ЕС ще става все по-управляема, относително регулирана и прозрачна за европейската публика.

Освен основания за оптимизъм, процесът на лобиране в ЕС крие и някои рискове. Налице е опасност лидерите на организациите 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 организацията, асоциацията, федерацията. Така представителната им роля може да се постави под въпрос. Подобни са рисковете и от острата криза на партийно-идеологическото представителство. Всичко това може да подкопае европейската демокрация и да доведе до дефицит от легитимност на европейските решения. Европей-

ските институции са особено чувствителни към тези рискове, защото те са свързани с 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 въплъщава в наличието на ограничен брой политически играчи, които участват в консултациите и имат достъп до европейските институции и вземането на европейски решения. В крайна сметка се оказва, че печеливши играчи са тези, които могат най-добре професионално и стратегически да осъществяват и се възползват от публично-частното 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 представени от бизнес интересите.

Изводът, който се налага, е, че не е възможно да изведем един концептуален модел на посредничество на интересите в ЕС, тъй като европейския политически процес е силно сегментиран и секторизиран и в него се реализират различни стилове на посредничество в зависимост от проблемите, които се решават, и интересите, които се защитават чрез лобиране и консултиране на различните негови фази. Налице е сложна комбинация между плуралистични, корпоратистки и елитарни елементи в модела на правене на европейска политика/политики, а оттам и на различни начини на лобиране в ЕС.

3. Специфика на лобирането в ЕС: лобиране чрез консултиране

Различните институции на ЕС формулират съответни изисквания (формални и неформални критерии) към заинтересованите

групи, за да им осигурят достъп до различните фази на политическия процес.

Европейската комисия например има три вида функции, които се отразяват върху стила на лобиране на групите по интереси, а именно: законодателна, изпълнителна и защитна функция (защитава общоевропейския интерес като страна в съдебни спорове във връзка с начина на приложение на европейски директиви). В законодателно отношение Комисията разполага с формалното право на законодателна инициатива (agenda-setter) и единствена изработва проекти за европейски решения. Поради това тя се нуждае най-много от техническа и политическа информация (експертиза) и към нея работят около **15 000 служители** (евробюрократи), които съвсем не са достатъчни за изготвянето на проекти за решения във всички области (сектори). Следователно Комисията и нейните служители очакват и разчитат на специализираната информация, която ѝ предоставят приблизително **15 000 лобисти** в Брюксел. На тях еврочиновниците гледат като на събеседници, легитимни представители на различни групови интереси. Изпълнителните функции на Комисията се свързват с отговорността ѝ за управлението на европейските финанси. Поради това върху нея се упражнява лобистки натиск от страните-членки (в защита на национални интереси), и заинтересовани европейски групи по интереси по повод разпределението на европейски средства (фондове), които са ориентирани най-вече към аграрни политики, кохезионни фондове, фондове за изследвания и др. И накрая, Комисията е обект на лобиране във връзка с водене на съдебни спорове относно интерпретация на договореностите на страните-членки с Комисията и по повод лошо приложение на европейски директиви.

Най-важната и уникална черта на европейското лобиране се изразява в регулативния модел, който предлага Комисията, за предоставяне на вътрешен, привилегирован статус на някои групи по интереси (insider interest groups) до вземането на европейски решения. Нещо повече, Комисията целенасочено стимулира участието на някои групи в политическия процес чрез създаването на *множество консултативни органи (комитети, комисии)* – по социал-

ни проблеми, по проблеми на справедливостта и правосъдието и други (екологични, здравни, образователни, правозащитни). Тоест тя стимулира развитието на социетални групи по интереси, които се нуждаят от по-голяма подкрепа, отколкото бизнес-групите. Погледнато от тази перспектива, лобирането е регулиран процес на посредничество между Комисията и заинтересовани групи по интереси – с особен афинитет към социалните интереси.

Групите търсят представителство на интересите си чрез лобиране и в **Европейския парламент**, възползвайки се от процедурата на съвместно вземане на решения (codecision and conciliation procedure), при която ЕП си взаимодейства със Съвета на министрите. Европейският парламент е вторият по важност канал за лобиране на групите, тъй като той е особено податлив на медиен натиск и натиск от страна на общественото мнение. Заинтересованите групи осъществяват постоянен и детайлен мониторинг на дейността на парламентарните комисии и поведението на отделни депутати. Има се предвид, че евродепутатите са особено чувствителни за своя публичен, медиен образ. Статистиката от 2005 г показва, че за една година 70 000 души са установили контакт (в това число лобистки контакти) с ЕП – с парламентарни комисии и с отделни евродепутати. Подобни контакти носят на заинтересованите групи политически капитал в зависимост от репутацията на депутата на национално и европейско равнище. Най-ефективно лобистко влияние върху ЕП упражняват групите, защитаващи общественозначими граждански интереси и проблеми, свързани със защита на околната среда, със заетостта и конкурентоспособността и др. Около подобни интереси се формират влиятелни социални и икономически коалиции, с които ЕП се съобразява в стремежа си към постигане на демократична легитимност.

Ако ЕП и Комисията се считат за достатъчно отворени институции към различните групови интереси, то **Съветът на министрите**, обратно, до голяма степен е затворен и труден за достъп. Той е концентриран около постигане на междуправителствен консенсус и не се интересува толкова от посредничество с групите. Но въпреки това групите се интересуват от

него, защото Европейският съвет е институцията, която взема окончателните решения (final decision maker) в ЕС. А освен това той има право на вето – може да даде път или да блокира дадено законодателство. Информацията, от която се нуждае Съветът, е от различно естество от тази, необходима за Комисията и ЕП. Тъй като Съветът трябва да постига консенсус между различни национални интереси, влиятелните на национално ниво групи по интереси могат да му влияят, предоставяйки нужната му информация. Като се има предвид, че председателството на Съвета се упражнява от дадена страна-член за 6 месеца, същата тази национална държава и влиятелните в нея групи могат да окажат влияние върху европейската политика. Групите предоставят съответната информация на Секретариата на Съвета, който подготвя и организира срещите на институцията.

Европейският съд (European Court of Justice) предлага алтернативни начини за лобиране на тези групи по интереси, които не са особено ефективни на европейско или на национално равнище. Тъй като европейските закони имат приоритет над националното законодателство, групите, които се чувстват маргинализирани на национално равнище, търсят и намират защита за своите интереси на европейско ниво. Воденето на съдебни спорове (дела, процеси) е вид лобираща стратегия (litigation lobbying strategy). На равнище ЕС тази стратегия се използва относително рядко – главно по защита на културни права. Това е така, защото на европейско равнище доминира културата на консултации и намиране на компромиси, а не културата на конфликт, който намира израз в съдебни дела. Лобирането чрез водене на съдебни спорове е по-ефективно като допълнение към директно лобиране спрямо основните европейски институции.

Освен в рамките на европейския законодателен процес организираните интереси упражняват лобистки влияния и чрез двата консултативни органа – **Европейския социален и икономически комитет** (ЕСИК) **и Комитета на регионите**. Някои групи възприемат ЕИСК като допълнителен инструмент, чрез който техните лобистки послания могат повторно да бъдат чути от Комисията и от специализираните комисии на Европейския парламент.

И накрая, европейските институции се превръщат в своеобразни политически предприемачи, когато се стремят да окуражат, да стимулират *най-могъщите групи (едрия бизнес)* за участие в европейския политически процес в сферата, която ги интересува, предлагайки им различни точки за достъп. Процесът на формиране на европейски дневен ред често се колебае между национални и европейски интереси и канали за влияние в зависимост от естеството на проблема и времето, когато той трябва да намери решение. Не бива да забравяме също, че политиката на натиск (pressure politics) често се намира в сянка, скрита от погледа на публиката.

Европейската комисия е най-атрактивна за лобистки влияния, защото: 1) Само тя разполага с правото на законодателна инициатива; 2) Тя управлява европейските финанси; 3) Тя инициира процедура в Европейския съд при нарушение на европейски норми. Комисията не е монолитна институция, а напротив – силно вътрешно диференцирана на отделни части. Тази супранационална институция е функционално и йерархично фрагментирана и групите се съобразяват с това при своето лобиране.

Функционалната диференциация на Комисията се изразява в наличието на различни генерални дирекции и служби. Те изпълняват различни задачи, което обяснява нуждата от административна специализация. В рамките на Комисията функционират 38 генерални дирекции и множество други служби. Те покриват различни секторни области (съответно политики). Разполагат със собствен бюджет, персонал, пресслужби и пр. Всяка генерална дирекция осъществява постоянни контакти със съответни работни групи в Съвета на министрите и със съответни комисии на Европейския парламент. Различните лоби-групи си взаимодействат със съответна дирекция в зависимост от своя секторен интерес. Най-голям е интересът към Генералната дирекция за предприемачество и индустрия (Enterprise and Industry DG), но също така към Дирекцията за икономически и финансови въпроси (Economic and Financial Affairs DG) и към дирекцията, която се занимава с проблеми на здравеопазването и защитата на потребителите (Health and Consumer Protection DG) и пр.

Йерархичната диференциация в Комисията обхваща функциите на европейските комисари, кабинети и служители. Проектите за европейски решения преминават през различни йерархични равнища, преди да бъдат формално приети от колегията на европейските комисари. Колегията е най-високото равнище, но под нея са различни кабинети, които подготвят проектите. Лобирането е най-ефективно на най-ниските йерархични равнища – при служителите, подготвящи първоначалните варианти за решения. Тези служители (еврочиновници) в Комисията са и най-лесни за достъп за лобистите – те именно се нуждаят от информация за изработване на първоначалните текстове (чернови) на решенията. Тази лобистка стратегия – да се фокусират усилията на възможно най-ниското йерархично равнище – е добре известна и разпространена, защото именно еврочиновниците оформят първоначалната версия на проблема, който подлежи на регулация. Разбира се, на следващите йерархични равнища се правят корекции, но те са малко на брой и не засягат основното съдържание на текста.

Самото *формулиране на решения* може да се разглежда като процес, състоящ се от няколко фази: първоначално инициране, формулировка, вътрешно съгласуване между различни специалисти в съответния кабинет, отразяване на мнението на шефа на кабинета и накрая – приемане от колегията от европейски комисари. Лобистите са наясно с всички тези фази на процеса на формулиране на решения. В рамките на този първи етап – релевантната към проблема за решение генерална дирекция създава една или повече комисии (комитети) за консултации със заинтересованите групи, които се ръководят от европейски служители. Там проектът за решение се съгласува с организираните интереси и лобисти.

Комисията не е пасивна мишена на частните интереси в Брюксел, а напротив, оформя активно системата на представителство на европейски интереси. Тя разполага с три инструмента за това, а именно: предоставя финансови ресурси, създава неформални правила за контакти със заинтересованите групи и налага съответен стил на комуникация с тях. Тя решава точно с кои групи ще се консултира, каква експертна информация ще изисква от тях, как и кога да контактува с тях и пр.

По официални данни за 2004 г. Комисията е предоставила финансови средства на следните типове организации по интереси (брой на организациите и % от средствата):

- 28 граждански организации – 43.75
- 11 организации по въпросите на младежта и образованието – 17.19
- 5 търговски асоциации – 7.81
- 5 групи за европейска интеграция – 7.81
- 3 професионални асоциации – 4.69
- 3 асоциации от институции – 4.69
- 2 религиозни организации – 3.13
- 2 политически асоциации – 3.13
- 2 федерации от асоциации – 3.13
- 1 професионален съюз – 1.56
- 1 бизнес асоциация – 1.56
- 1 изследователска група – 1.56

Общо: 64 организации – 100%

Чрез решението си кои европейски организации преимуществено да финансира Комисията оформя самото представителство на организирани интереси в ЕС. Тъй като бизнес интересите са солидно представени благодарение на собствения си финансов ресурс, Комисията подпомага финансово най-вече организираните граждански интереси. От данните е видно, че Комисията предоставя само 14 % от своите финансови средства на бизнес организации (професионални, търговски и секторни), а голямата част – 44% от средствата, тя предоставя на организации с граждански, социетални интереси.

Вторият инструмент на Комисията за формиране на системата на представителство в ЕС са създадените от нея **неформални правила**. През 2001 г. Комисията разработва **Бяла книга** за Европейско регулиране (White Paper on European Governance), която предлага неформални принципи и правила за включване на организираното европейско гражданско общество в политическия процес чрез структуриран и в същото време отворен диалог с

различни организирани интереси на европейско ниво. Бялата книга прави опит да организира взаимодействието между еврогрупи и евроинституции (най-вече Комисията). Тези правила не са задължителни, а доброволни и разчитат на саморегулацията на организираните интереси. Комисията особено се интересува от диалога си с потребители, правозащитници и еколози. Консултациите ѝ с тези и други заинтересовани групи се провеждат на базата на тези неформални процедурни правила. Така 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 прилага 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.

Процесът на консултиране се осъществява чрез създаване на различни тематични комисии/комитети (committees). Тази практика е известна като „комитология" (comitology). Основните **консултативни комисии** са по политиките на предприемачество, екологични и аграрни политики. Чрез дейността на тези комисии (комитети) Комисията получава нужната за нея експертиза в дадена сфера, сектор, а самият процес на консултиране със заинтересованите групи повдига равнището на нейната демократична легитимност. Чрез тези комисии (комитети) се предлагат точки за достъп на значими организирани частни и публични интереси до процеса на вземане на европейски решения. Комисията организира срещи с широк кръг участници (stakeholders), за да получи от тях подкрепа за своите политики. Консултативните комитети биват постоянни и временни и функционират като експертни групи, форуми и кръгли маси по различни проблеми. Ще приведа примери от сферата на финансовите услуги без превод на български език: Financial Services Think Tank, Forum Group on Market Manipulation, Forum Group on Financial Conglomerates, Bi-Annual Meeting with the European Federations, Forum Group Process and the EU Representative Bodies, Round Table on the General Good in the Insurance Sector. (Вж.

цитираното в края на учебника издание на Университета в Оксфорд, 2009).

Последната инициатива относно 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**, т.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 вписват в него, предлагайки им съответни стимули. Като допълнение към този регистър (Public register) Комисията през 2008 г. изработва Правилник, **Кодекс за поведение** (Code of Conduct), съдържащ ясни и конкретни правила за поведение на заинтересованите групи.

4. Регулиране на лобизма в ЕС

Лобирането в ЕС не е регулирано по ясен и кохерентен начин. Ако Европейският парламент от 2005 г. е въвел в действие Регистър за акредитация и Кодекс за поведение на лобистите, то Европейската комисия едва напоследък решава да въведе някакви стандарти за регистрация на лобистите. Процесът на регулация на лобистките дейности и регистрацията на лоби групи и лобисти в ЕС протича доста бавно и мъчително. От момента на своето създаване ЕС има намерение да включи организирани групови интереси в процеса на вземане на решения, но Комисията структурира диалога си с тях едва напоследък – през последните няколко години. Това става чрез приетите Общи принципи и минимални стандарти за провеждане на консултации със заинтересованите групи, които започват да се прилагат от 2003 г.

Заинтересованите групи, с които Комисията провежда консултации („interested parties"), са организации със стопанска, нестопанска цел или частни лица, желаещи да контактуват с нея. Освен тях тук се добавят асоциациите, 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 (комисии); експертни групи, свободни изслушвания, ad hoc срещи, онлайн консултации, чрез въпросници и фокус-групи, семинари и обучения и пр.

Общите принципи, валидни за консултативния процес, са: участие, откровена 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). Приложението на общите принципи и минималните стандарти води до едно по-добро европейско управление чрез представителство, отчетност и прозрачност.

Все още обаче **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. Такива етични кодекси са приели двете най-известни организации на професионални лобисти и консултанти в Брюксел (Society of European Affairs Professionals (SEAP); European Public Affairs Consultancies Association (EPACA). 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, в) да не извършват подкупи с цел придобиване на желана информация или преференциално третиране. За съжаление изследванията показват, че тези изисквания за етично поведение спазват само около 5% от всичките 15 000 лобисти в Брюксел!

За разлика от Комисията в **Европейският парламент** има система за акредитация на всички персони, които се нуждаят, респ. получават право на достъп до институцията. Тази система се отнася обаче само за физическия достъп на лобистите до сградите на ЕП. Регистърът на акредитираните лобисти се публикува на сайта на ЕП. За да получи пропуск (за една година), акредитираният лобист трябва да предостави следната информация: имената си като притежател на пропуска, фирмата, която го е наела за лобиране, и името на организацията, чиито интереси представлява.

Съществува 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). Асоциацията на акредитираните лобисти в ЕП (Association of Accredited Lobbyists to the EP) е приела свой собствен етичен кодекс за поведение, но само 100 от приблизително 4 500 акредитирани лобисти са подписали този кодекс!

Европейският икономически и социален комитет също е изработил 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.

Макар **Европейската комисия** да не е въвела до момента система за задължителна акредитация на групите, с които провежда консултации във връзка с европейското законодателство, с изготвянето на т.нар. Бяла книга за европейско управление (White Paper on Governance) тя прави първите стъпки към една своеобразна акредитационна система. Това става чрез създаването на **информационна база-данни** за консултации на Комисията с европейското гражданско общество, наречена **CONECCS** (Consultation, the European Commission, and Civil Society). Така всяка нейна генерална дирекция започва да контактува с релевантни на нейния предмет на дейност партньори в лицето на заинтересовани групи, с които да обсъжда проектите за европейски решения. Базата данни CONECCS, стартирала през 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 1200 експертни групи, са се регистрирали в специален регистър към Генералния секретариат на Комисията, където са обозначили тематичните области, по които се осъществява взаимноизгоден информационен обмен с различни служби на Комисията.

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) поне от 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, упълномощени 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 могат да се включат в базата данни. Но на практика големите корпорации, както и наетите от тях лобисти, които са особено активни в Брюксел, не са включени в CONECCS.

Следващата стъпка в процеса на регулиране на лобирането, предприета от Комисията през 2006 г., е **Европейската инициатива за прозрачност**, т.нар. **Зелена книга**. Чрез нея стартира дискусията доколко е необходим задължителен общ кодекс за поведение (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. Накратко – доброволен или задължителен регистър; препоръчителни или задължителни правила за поведение на лобистите? Въпреки че диалогът между евроинституциите и организираното гражданско общество вече е институционализиран (както от Комисията, така и от ЕИСК), **дискусията за задължителната регистрация продължава и до момента.**

Напоследък е налице истинска експлозия на лобиране в Брюксел, неимоверен ръст на лобистите. Лобират организирани бизнес интереси (бизнес асоциации) и граждански организации (NGOs), индивидуални лобисти, отделни компании (в т.ч. ТНК) и юридически фирми. Изследванията показват, че 40% от представителството на интереси се осъществява по-скоро от индивидуални играчи (24% – фирми; 4% – think thanks; правителствени и регионални власти – 11%; юридически фирми, фирми за връзки с обществеността и пр.), отколкото от организации по интереси. Тоест полза от лобирането имат по-скоро индивидуални, а не колективни играчи, с което се подкопава демократичната легитимност на европейския политически процес. В същото време обаче индивидуалните лобисти, действащи от името на големите компании, са особено активни в продължение на десетилетия. Те упражняват влияние върху Комисията още с нейното създаване. Няма нищо странно в това, че броят на консултантските фирми и наеманите по договор лобисти непрекъснато се увеличава през последните години и те лобират основно в полза на големите компании и едрия бизнес. Освен това трябва да се има предвид, че асоциациите на професионалните лобисти също са своеобразни групи по интереси, с които Комисията комуникира.

В някои изследвания се прави изводът, че след като Европейската комисия възприема лобирането като легитимна част от демократичната система, именно един задължителен регистър на лобистите като част от Европейската инициатива за прозрачност ще повиши доверието на гражданите в европейския политически процес. Подобен регистър на лобистите ще направи процеса на консултации на Комисията прозрачен за широката публика и професионалните среди, като по този начин ще се избегнат различни форми на злоупотреба (подкуп, неетично поведение и пр.) от страна на безотговорни лобисти. Въвеждането на задължителен регистър би повишило легитимността на европейските политики.

До момента (края на 2009 г.) всички организации, които желаят да участват във вземането на европейски решения, са поканени да се регистрират в онлайн регистърът на представителите

на интереси (Register of interest representatives), създаден през Юни 2008 г. Регистрацията е доброволна!

Трудностите за преминаване от доброволна към задължителна регистрация произтичат от терминологични неясноти във връзка с дефиниране на основните понятия за лобиране и лобисти.

Лобирането според Комисията означава „всички дейности, имащи за цел упражняване на влияние върху формулирането на решения и върху целия процес на вземане на решения от европейските институции". **Лобистките дейности**, целящи представителство на определени интереси, се изразяват по-конкретно в:

а) Установяване на контакти с членове или служители на европейските институции;

б) Подготвяне, изпращане и отговаряне на писма;

в) Изготвяне на информационни материали, аргументации, становища, позиции;

г) Организиране на събития, срещи, дейности за подкрепа и реклама.

Лобистите са дефинирани като персони, извършващи посочените по-горе лобистки дейности и работещи в различни организации като:

- Консултантски фирми (public affairs);
- Юридически фирми;
- Неправителствени организации;
- Частни изследователски институти (think thanks);
- Корпоративни лобисти – лобисти на трудов договор ('in-house representatives') в големите компании, фирми;
- Търговски и бизнес асоциации.

Така предложените дефиниции на понятията за лобиране и лобисти не са особено прецизни и са твърде широки по своя обхват. Има и някои смислови неясноти. Например голямата компания се третира като група по интереси. Въведеното в европейско обръщение понятие за „организации на европейското гражданско общество" също е доста широко по обхват и включва: профсъюзни организации и федерации на работодателите, неправителствени организации, организации на потребителите, социално

ориентирани организации, благотворителни, организации на различни общности. Такава е дефиницията за европейско гражданско общество според ЕИСК и базирайки се на нея, Комисията създава доброволната база данни за конултации с организираното европейско гражданско общество – CONECCS. Един бъдещ задължителен регистър обаче трябва да включва освен изброените по-горе европейски организации и организациите, действащи на национално, регионално и локално ниво. Има дейности, които не попадат и не биха попаднали в обхвата на регистъра, а именно: 1/ дейности, отнасящи се до юридически или друг професионален съвет, при които защитата на правата на клиента изисква конфиденциалност; 2/ дейности по колективното договаряне на участниците в социалния диалог – синдикати и работодатели; 3/ дейности по отправяне на преки молби, искания, петиции за достъп до обществена информация и пр. Огромно е разнообразието от индивидуални и колективни групи, организации, общности (независимо от техния юридически статус), които се занимават с лобиране, но трудно ще попаднат в обхвата на регистъра. Европейските институции се отнасят приоритетно към лобирането на неформални европейски мрежи, организации-чадъри и платформи (umbrella networks, platforms: Green 10, Human Rights and Democracy Network, Civil Society Contact Group).

Основните категории групи (организации, общности), които Комисията очаква да попаднат в регистъра, са следните: а) Професионални консултантски и юридически фирми; б) Лобисти, наети по трудов договор от корпорации, търговски и бизнес асоциации; в) Неправителствени организации и частни изследователски институти (think thanks); г) Други, напр. академии, църкви и пр.

За момента няма изискване различните локални, регионални, национални и интернационални власти, макар да се занимават с лобиране, да се вписват в Регистъра. Освен това в него за момента се вписват само организации, а не индивидуални лобисти, които работят за тях.

Информацията, която се изисква от организациите при вписване в Регистъра, съдържа отговори на следните въпроси: 1/ Чии интереси се представляват? 2/ Какви са основните цели и намере-

ния? 3/ Как и от кого са финансирани? Във връзка с финансирането е нужно декларираме на източниците на финансиране и данните на основните клиенти (донори). Не се изисква подробна информация за начина на харчене на средствата за лобиране. Има различни изисквания към трите групи (категории) декларатори: **Консултантските и юридически фирми** са длъжни да декларират обема от средства, предназначени за лобиране пред евроинституциите, на базата на последния си годишен отчет (оборот). Сумата за лобиране трябва да отговаря на декларираните разходи, направени от техните клиенти. Всяка консултантска или юридическа фирма трябва да депозира списък със своите клиенти. Регистрантът има известна свобода да избере начина на обявяване на своето финансиране: обща сума за лобиране, процент от годишните му доходи или по друг начин. От **корпоративните лобисти и бизнес асоциациите** се очаква да представят приблизителна оценка за направените разходи за директно лобиране пред евроинституциите. Тази оценка няма обвързваща юридическа сила. За организациите, които имат свой офис в Брюксел, тя се базира върху цялостния бюджет за поддържане на офиса (възнаграждение на персонала, разходи за материали, за наем, за членство в асоциацията и др.) и от този бюджет се изваждат другите разходи, които не са предназначени за лобиране. Организациите, които не разполагат с офис, са длъжни да представят груба, приблизителна сметка за относителния дял (процент) от работното време, отделено от техните служители за лобистки дейности, и на тази основа да посочат най-общо размера на средствата, изразходени за лобиране. **Неправителствените организации и мозъчни тръстове** (NGOs and think thanks) трябва да декларират своя цялостен бюджет. Изискването е такова, защото основната част от този бюджет са публични средства от европейски, национални и субнационални институции (грантови схеми, фондове, програми и пр.), както и средства от други донори, средства от членски внос и пр. Всички тези източници трябва да бъдат публично оповестени.

Изводите, които могат да се направят във връзка с регулирането на лобизма чрез публичния регистър, са няколко. Регистърът изисква различен вид финансова информация от различните

организации. От организациите със стопанска цел се изисква приблизителна сума, изразходена за директно лобиране, а от НПО и мозъчните тръстове – оповестяване на цялостния бюджет. Освен това се предоставя възможност на всеки регистрант да реши какво смята за лобиране, за дейности по представителство на интереси, за начина на финансиране. Регистърът трудно ще стане задължителен, защото не предоставя съпоставима финансова информация за субектите на лобиране. Всички тези изисквания не са въведени като задължителни поради основателните страхове, че лобистите са изкушени от неетични практики – измами, подкупи и пр. Въпреки това в ЕС се предприемат конкретни действия за прозрачност на европейските финанси чрез различни процедури за осигуряване на публичност и контрол върху бенефициентите на европейски средства по различни фондове и програми.

За борбата с измамите отговаря европейската служба OLAF (European Anti-Fraud Office). Изследванията върху нейната дейност показват, че от всички обвинения в измами с европейки средства най-малък е делът на измамите, направени от неправителствените организации. Това звучи окуражаващо, но в същото време трябва да се има предвид, че освен истински обществено значими граждански организации съществуват и „квази" неправителствени, фалшиви, измислени НПО (NGOs). Има организации, инициирани от правителствата (GoNGOs), които можем да наречем „проправителствени". Има и такива, които са създадени изкуствено от бизнеса (едрия бизнес) и донорите (BoNGOs, DoNGOs). Цялата тази сложна и нееднозначна картина около неправителствените организации извежда на преден план проблема за тяхната стриктна финансова отчетност на европейско равнище.

След като регистърът за момента е доброволен, сякаш няма стимул за организациите на гражданското общество да се регистрират в него. Но това е така само на пръв поглед. За да окуражи регистрацията, Комисията осигурява най-общо *два стимула* за организациите по интереси: *Първо*. Тези, които се вписват в регистъра, имат възможност да заявят своите специфични интереси, в замяна на което ще бъдат канени на консултации по въпроси от тяхната сфера на интерес. *Второ*. Групите, кои-

то не са се регистрирали, техните интереси се третират от Комисията по-скоро като непредставителни за даден сектор. Регистрацията в CONECCS, която ще се възпроизведе в новия регистър, стимулира участието на организираното гражданско общество в политическия диалог с Комисията. Да не забравяме, че в консултациите по интернет могат да участват само вписаните в онлайн регистъра.

Европейската комисия в момента търси „златната формула", която да не я лиши от нужната ѝ информация от някои групи по интереси, ако въведе задължителна регистрация. В момента групите, които не са се регистрирали, също могат да участват в консултации, да бъдат канени на срещи, за да споделят експертиза в определена област и пр. Емпиричните изследвания показват, че групи, които не фигурират в регистъра, предоставят на Комисията в редица случаи по-полезна информация за формулиране на законодателни предложения от групите, фигуриращи в регистъра. Бъдещето ще покаже дали първите групи ще се регистрират, след като така или иначе Комисията консултира с тях своите проекти.

В момента Комисията поддържа доброволен регистър на групите по интереси, с които провежда консултации, но призовава за създаване на **общ регистър на лобистите**, които контактуват с всички евроинституции. За момента групите по интереси (респ. техните лобисти) нямат достатъчно стимули да се впишат в общ регистър и постигането на консенсус между различните европейски институции и заинтересовани групи по този въпрос предстои.

Липсата на общи правила за регулиране на лобирането в ЕС се обяснява с това, че отделните европейски институции са автономни да въвеждат свои вътрешни правила и процедури за действие. Поради своите различни функции Комисията и Парламентът например контактуват с различни групи по интереси и с различни цели. Комисията предявява към групите минимални стандарти за провеждане на консултации и желае вписване в онлайн регистър, докато Европейският парламент е създал свой форум (Agora Forum), който обхваща около 500 граждански организации, с които евродепутатите се срещат. ЕП настоява за задължителна

регистрация на лобистите, докато Комисията смята, че доброволната регистрация е по-подходяща. Парламентът излъчва апели за „пълно огласяване на финансите" на лобиращите, но не пояснява как ще се реализира това. А в същото време от акредитираните лобисти в ЕП не се изисква никаква финансова информация. За момента няма консенсус между ЕК и ЕП и относно правилата за лобиране в ЕС – Комисията настоява за по-стриктни правила и осветяване на финансовите източници и клиентите на лобистки услуги, а Парламентът предлага по-хлабав режим на регулиране – от акредитираните лобисти, имащи достъп до неговите сгради, не се изисква огласяване на финансова информация.

Всичко това отлага приемането на общ задължителен регистър на лобистите в ЕС в близко и обозримо бъдеще. Влизането в сила на Договора от Лисабон (2009) и разгърналата се институционална реформа в Европейския съюз вероятно ще имат принос за повишаване на демократичната легитимност на европейските политики, което задължително ще включва и по-прецизното регулиране на лобистките дейности.

ВЪПРОСИ ЗА ДИСКУСИЯ:

- *Характеризирайте лобирането в ЕС с помощта на ключовите думи: посредничество, представителство и достъп.*
- *Кои са основните обекти и субекти на лобиране в ЕС?*
- *Какъв е смисълът от лобиране чрез консултиране в ЕС?*
- *Защо процесът на регулиране на лобизма в ЕС върви бавно и мъчително?*

Четиринадесета лекция:
БЪЛГАРСКИЯТ СЛУЧАЙ НА ЛОБИРАНЕ

Целият лекционен курс „Лобизъм" има за основна цел създаването на разгърнат концептуален модел на лобирането, който да предложи възможности и ориентири за анализ на съвременните български реалности. Настоящата лекция представлява опит за изследване на българския случай в сферата на лобизма. Не случайно не озаглавявам лекцията „Българският лобизъм", а говоря за българския случай, защото практиките у нас, които се свързват с лобизъм, нямат ясна юридическа и етическа регулация, а и дори да съществуват някакви норми, те не се прилагат ефективно. Затова ще очертаем само някои щрихи към образа на лобизма в България. Защото не западният феномен, а негови образи в съзнанието, в говоренето на българските журналисти, политици, учени и обикновени хора „битуват" в България. И това се отнася не само за лобизма, а и за идеи като демокрация, капитализъм и пр.

1. Начини на говорене за лобизъм в България

В съвременните социалнополитически, икономически и културни реалности има няколко начина на говорене за лобизъм в България.

Медийният дискурс е основният. В днешното публично пространство постоянно се говори за лобита и лобиране по всевъзможни поводи – синдикати лобират пред правителството за равнището на доходи и заплати; вътрешнопартийни лобита се „боричкат" помежду си; журналисти и публични личности лобират в медиите по даден проблем, формирайки определено обществено мнение; мощни икономически лобита ефективно защитават своите частни интереси в крупни приватизационни сделки в диалог с държавата, граждански организации организират застъпнически кампании по екологични и пр. проблеми, организират се подписки, а вече и електронни допитвания по актуални обществени проблеми

и др. Примерите за едно или друго лобиране могат да продължат. Чрез говоренето за лобизъм в електронните и печатни медии се откроява стремежът на журналистите да проникнат в тайните на различни лобита, да направят прозрачна и по-публична тяхната дейност, да обяснят скритите механизми на вземане на управленски решения. С други думи, медийният дискурс за лобизма предпоставя усещането за определено сенчести и полусенчести измерения на лобистката дейност (на това, което се нарича лобизъм в България). Дори да не осветяват напълно (това практически не е и възможно) точния персонален състав на лобитата (лоби-групите), естеството на техните интереси, те се докосват до някои водещи фигури (субекти и обекти на лобиране), до някои аспекти на предмета на лобиране – примерно параметри на конкретни бизнес-сделки, обществени поръчки и пр., обяснявайки ги и чрез лобизъм. Твърде често този медиен дискурс за лобизма се свързва с корупция.

Когато в медиите се твърди, че лобистката дейност трябва да има открит, публичен, прозрачен характер, се изхожда от интересите на обществото, от обществения интерес. По тази логика се изисква легализиране на лобистката дейност чрез въвеждане на точни и ясни правила. Именно в медийното пространство става ясно, че всяко управленско решение има различни варианти. Отново медиите разкриват, че големите фирми и техните бизнес интереси имат по-голям шанс да бъдат удовлетворени чрез даден закон или подзаконов акт, отколкото организираните граждански интереси.

Многозначна е употребата на лобистка лексика в българските медии. В едни случаи тя е натоварена с позитивно съдържание (напр. политици, институции, интелектуалци лобират по свой начин за успешното интегриране на България към Европейския съюз), в други – при това доста по-често, с лобизъм директно се свързват корупционни практики (напр. обвинения за вземане на комисиони от страна на министри за сключване на концесионни договори, сенчести приватизационни сделки и опорочени търгове за обществени поръчки). В трети случаи съдържанието, което се влага в думата „лобизъм" е непонятно, неясно, със смесени внушения (преднамерени или непреднамеренеи). Примерите за това са много, но най-общо всички те се обединяват под фразата, че даден закон или подза-

конов акт е приет, за да удовлетвори „лобистки интереси". Тази фраза замъглява картината, защото не става ясно чии конкретно са тези интереси.

Вторият дискурс за лобизма е **дискурсът на политиците**, които свързват лобизма с политически прагматизъм, с опити за прагматични обяснения на това, което се случва в българската политика. Лобистката лексика при политиците (депутати, партийни лидери и др.) отразява прагматичната им ориентация към по-ефективни технологии за реализиране на едни или други цели. Към този начин на говорене се отнася и дискурсът на депутати и политически анализатори, упорито очертаващи необходимостта от закон за лобизма в България. Прави се внушението, че приемането на специален закон за осигуряване на публичност на лобистките дейности ще регулира контактите между бизнеса и властта и ще ограничи корупцията.

Политическият дискурс за лобизма е различен при управляващите и опозицията. Представителите на управляващото мнозинство използват лобистката лексика в стремежа си да демонстрират, че техните лобистки усилия са в полза на България и в синхрон с позитивните процеси на нейната европейска интеграция. Докато опозиционни лидери и депутати говорят за лобиране освен в позитивен смисъл (че те също лобират по свой начин за просперитета на България), много по-често употребяват лобистка лексика с негативен привкус, отправяйки критични обвинения за недостатъчна публичност и дори корупция в действията на правителството във връзка с „близки до властта" бизнескръгове и лобита.

Третият дискурс за лобизма е **научният дискурс**. Той се проявява на научни конференции, дискусии, семинари, в научни изследвания, монографии, различни научни публикации по проблеми, свързани с лобизма. Лобизмът е сложен социален феномен с интердисциплинарна същност, поради което неговото изследване се нуждае от усилията на представители на различни социални науки. Важен принос в разгръщането на този дискурс имат изследванията за корупцията в България, ежегодните доклади на „Коалиция-2000". Научният дискурс за лобизма все повече ще набира скорост в контекста на извличане на позитиви от членството на България в Европейския съюз, обяснявайки европейските модели на лобиране – лобиране чрез

консултиране между българските държавни институции и организираното гражданско общество в рамките на един демократичен политически процес.

Може да обособим условно и **дискурс на масите,** или масовото говорене за лобизъм в България. Тази словоупотреба навлиза в обръщение главно в междуличностните контакти, в ежедневното общуване, където лобизмът се свързва с ходатайства, връзки, различни услуги – примерно лобиране за намиране на работа, за даване на препоръки, за получаване на полезна информация. Като цяло съдържанието на лексиката, свързана с лобизъм в България, е доста неясно, но журналисти, политици и граждани я употребяват активно сякаш да преодолеят известен провинциален комплекс, че не сме догонили Запада в това отношение. Има реална опасност реториката за лобизма да премине в злоупотреба при използването на тази дума и нейните производни и чрез това „модно" понятие да се прикриват корупционни и др. практики. (Подобно нещо се случи преди години с понятието „фондация", когато някои личности и групи използваха този нов феномен като механизъм за лично облагодетелстване под прикритието на благородни идеални цели).

Лобизмът безспорно е практика, идваща от западната модерност, но българският колорит си казва думата. Например, какво означава думата „ходатайство" – означава някой да ходи тайно при някого за нещо. Нима това не прилича на лобизъм? Аналогията е очевидна. Или понятия от най-новата ни история – „приятелски, братовчедски кръгове" („Орион", „Олимп"). Нима това не са могъщи групи, както казват западняците „групи със специални интереси", лобита? Специалното в българския случай е „близостта" на тези групи до управляващите в момента. Нашенският лобизъм трябва да се анализира конкретно, а не чрез механична и семпла екстраполация на западни мисловни схеми. Може би българската политическа практика ще роди специфични форми на лобизъм (както впрочем руската „демократична" практика роди олигарсите!). Да се надяваме, че българският опит ще роди национално-специфични практики не толкова в защита на бизнес-интереси, колкото в подкрепа на социалнозначими каузи.

2. Българската демокрация и мястото на лобизма в нея

Налага се отново да уточним, че за лобизъм можем да говорим само при наличието на демократична политика, т.е. в контекста на конституционно-плуралистична представителна демокрация, правова държава, функционираща пазарна икономика и гражданско общество. Лобирането е легална, легитимна и публична дейност в демократични условия. Без съответна правна и етическа регулация и осигурена публичност, лобизмът се изражда в корупция, клиентелизъм, организирана престъпност и пр. действия, накърняващи обществения интерес.

След 1989 г. България предприема догонващо развитие или вторична модернизация, своеобразен процес на социална трансформация, в рамките на който възприемаме утвърдени западни ценности, институции, култура. Както „пренесохме" от Запад „демократични политически институции", многопартийност, парламентаризъм, конституционализъм и др., така си „внесохме" и лобизъм – поне като словоупотреба, ако не като регламентирана от закона публична дейност. Лобизмът като политическа технология идва у нас заедно с технологиите на представителната демокрация. Но както от принципа за многопартийност, ние направихме свръхплурализъм от партии (над 300 са политическите партии в България!), така и чрез внесения капитализъм и лобизъм прикрихме криминалната приватизация, ужасяваща корупция и много други неща.

Конкретните български условия – културни, човешки, технологични, икономически, политически – влияят върху образа на българския лобизъм. Макар и заимстван от Запад, българският лобизъм е своеобразен, специфичен. Това своеобразие се дължи до голяма степен на националните културни нагласи, незрялото гражданско общество, кризата в доверието към политически лидери и институции, породена от огромната социална диференциация и дезинтеграция в годините на прехода.

Българският демократичен преход, който се осъществи през последните 20 години, вече може да се дефинира по-прецизно като „катастрофичен тип трансформация на държавния социализъм (като форма на догонваща модернизация в периода 1944-1989 г.) към пазарно-капиталистическа и либерално-демократична по форма, и

олигархична по съдържание версия на догонваща модернизация в условията на глобален капитализъм" (Вж. Българският парламент и преходът, 2009). Тази дефиниция на българския преход служи за по-задълбочено разбиране на процесите, които действително стоят зад идеологемата „преход към плуралистична парламентарна демокрация и пазарна икономика", и за обяснение на неговите разрушителни последици. Вече са налице достатъчно данни за това.

В крайна сметка българският лобизъм е пряко свързан със специфичния български капитализъм и българска политическа демокрация и представлява уникално съчетание на западни и „нашенски", „побългарени" практики, на универсално и локално в контекста на евроинтеграция и глобализация. Лобизмът в България, разгледан през призмата на нейната модернизация, предполага изясняване на философския смисъл, който влагаме в „догонването". А догонването предполага три различни типа отношения между страните, които догонват, и тези, които са преди тях:

а) Копиране (репродуциране, ксерокопиране, имитация) на норми, ценности и начини на живот;

б) Адаптиране на внесените институции и дейности към местните обстоятелства;

в) Оригинални постижения.

Ние адаптираме, синхронизираме нашето законодателство с европейското, в това число и законите, които имат косвена връзка с лобизма. Възприемаме западни демократични институции и практики, считайки ги за нещо добро, което ще направи управлението ефективно, а живота на гражданите – по-добър. Оказа се обаче, че демократични институции се създават лесно, но значително по-трудно започват да функционират в желаната посока. Например, създадохме Икономически и социален съвет като консултативен орган по подобие на европейския, но съдържанието, с което го изпълнихме, все още не дава основание да го наречем „гражданския парламент" на България. Адаптирането очевидно е нужно, но то не е еднократен акт, а изисква много и продължителни усилия. Възприемането на европейски стандарти на лобиране чрез консултиране в България е процес, който се намира в началната си фаза. Модернизацията на България в процеса на нейната евроинтеграция става

именно чрез адаптиране на нейната политическа и икономическа система с европейските стандарти. Европейските институции непрекъснато ни окуражават и стимулират в тази посока чрез различни доклади, фиксиращи степента и резултатите от нашето европейско развитие. Проблемът, пред който се изправят страни като нашата, се изразява в това, че при някои адаптации може да се стигне до деградации и деформации на съответни феномени. Това особено силно се отнася до лобизма и неговата връзка с корупцията.

За да си обясним какво действително се случва, **ще обвържем българския лобизъм с процесите на демократизация в гражданското общество**. В публичното пространство често се дискутира въпросът – доколко в България е налице функциониращо гражданско общество? По същия начин може да се спори около идеята има или не български лобизъм. Във втора лекция обосновахме извода, че каквото е гражданското общество в една страна, такъв е и лобизмът в нея. Затова преди да характеризираме българския случай на лобизъм (или да очертаем някои щрихи в неговия образ), ще опишем накратко актуалното състояние на гражданското общество в България – не като нормативен модел, а като реални структури, като се базираме основно на книгата на В. Проданов „Гражданското общество и глобалният капитализъм" (2003).

Твърде крехките демократични политически традиции в България и неразвитото според западните критерии на либерална демокрация гражданско общество детерминират икономическата, политическата и социално-културна основа за разгръщане на лобизма като западна демократична практика. Лобизмът е продукт от развитието на парламентарната представителна (конституционно-плуралистична) демокрация в условията на капитализъм и правова държава. Той е законово регламентирана, публична демократична практика. Ще бъде пресилено да търсим „зачатъци" на лобизъм в условията на „първия български капитализъм" (от Освобождението до 1944 г.), когато самата представителна демокрация е била деформирана след деветнадесетомайския преврат от 1934 г. с прекратяване дейността на партийни и граждански организации чрез приетата през 1938 г. Наредба-закон за държавен надзор върху сдруженията на гражданите. Квазигражданските организации,

както преди 1944 г., така и след това, по времето на държавния социализъм, в условията на силна етатизация на обществото, не ни дават достатъчно основания да говорим за лобиране в западен смисъл на думата.

За някакви „нашенски" форми на лобизъм можем да говорим едва след 1989 г. в условията на т.нар. „втори български капитализъм" и появата на първи кълнове на демократично гражданско общество в България. В първите години след политическата промяна се наблюдава силна политизация на структурите на гражданско общество, които са под влиянието на основните политически партии. Много от нововъзникналите граждански структури се създават благодарение на значителната финансова помощ от страна на външни за страната източници. Тази външна помощ е насочена към „премахване на всички остатъци от предишния режим и изпълнение на дейности, които съответстват на стратегическите интереси на развитите западни страни" (В. Проданов). Тоест, ако ще говорим за някакъв лобизъм в България през 1990-те г., то не става дума за лобизъм на организирани граждански интереси пред държавните институции, а за своеобразно външнополитическо влияние върху развитието на гражданското общество в България. В резултат на това гражданските организации у нас могат да се разделят в определен смисъл на такива, които предоставят финансови средства (фондации като „Отворено общество", „Развитие на гражданското общество" и други), и такива, които усвояват финансови ресурси, реализирайки съответни проекти. По данни от пресата (в. Капитал, 26.02. 1996 г.) през 1996 г. третият сектор в България „върти" годишно около 1 милиард лева. Преобладаващата част от тези средства са от външни източници.

Основната част от регистрираните организации с идеална цел през първите години на прехода имат формален живот и може да се каже, че съществуват единствено, за да издържат своите учредители чрез получаваните траншове по представен проект, често останал в крайна сметка само „на книга". Останалата част от организациите на зараждащото се гражданско общество в България изпълнява реални функции, според които тези организации могат да се диференцират в няколко големи групи:

Първата група се състои от *асоциации на частния бизнес*, създадени с цел посредничество между бизнеса и държавната власт. Част от тези бизнес-асоциации упражняват лобистки натиск върху правителствата през годините в защита на свои икономически интереси. Най-ярък пример за някаква форма на лобизъм в началото на 1990-те е групата „Г-13", а през 2002 г. – Бизнес-клуб „Възраждане". В началото на XXI век броят на всички бизнес-асоциации в България е около 1000, като 350 са браншови и професионални структури с национален обхват. Държавните институции по различни конкретни поводи се консултират с тях, привличат ги за обсъждане на проекти за нормативни актове. Днес българската държава си взаимодейства с шест национално представителни *работодателски организации*: Българска стопанска камара, Българска търговско-промишлена палата, Асоциация на индустриалния капитал в България, Съюза за стопанска инициатива на гражданите, Български съюз на частните предприемачи „Възраждане" и Конфедерация на работодателите и индустриалците в България. В рамките на това взаимодействие се реализира корпоративният европейски модел на посредничество на интереси и лобиране по повод определено законодателство.

Към тази първа група се отнасят и *синдикатите* в България, възникнали след 1989 г. – КНСБ, КТ „Подкрепа", „Промяна", занимаващи се с организирана защита на интересите на наемния труд. В рамките на структуриран диалог държавата комуникира със синдикати и работодатели за постигане на съгласие по въпроси от взаимен интерес. Този корпоративен модел на посредничество на интереси е въведен у нас чрез създаването на Националния съвет за тристранно сътрудничество, друг е въпросът доколко ефективно е неговото действие.

Втората група са *организации в защита на специфични интереси* на гражданите. Такива са съюзите на слепите, на инвалидите, на филателистите, на нумизматите и пр., които се организират с цел групова идентификация и получаване евентуална държавна подкрепа. В тази група са и новопоявилите се организации на хора с нестандартна сексуална ориентация (напр. „Джемини" и др.). Организациите на хора с увреждания са сред водещите в тази група и напоследък са особено активни. Но още много усилия са нужни, за

да се реализира неоплуралистичният европейски модел на лобиране чрез осигуряване на привилегирован достъп на организации на социално ощетени групи граждани до процеса на вземане на управленски решения.

Третата група са т.нар. *фалшиви граждански организации*, които под маската на някаква идеална цел реално работят на печалба и са по същество институции за корупция, укриване на данъци и инструменти за лично облагодетелстване. Такъв е случаят с множество ромски организации, печелещи чуждестранни грантове, като минимална част от получените средства отиват за разрешаване на реални проблеми на ромското население. Към тази категория се отнасят и много неправителствени организации, разчитащи на средства от европейските фондове. Като се има предвид, че получаването на тези средства е опосредствано от държавата, респ. от съответни държавни чиновници в министерства и агенции, които разпределят тези средства, определени неправителствени организации влизат в съдружие (в специфични лобистки контакти) с тях, създавайки своеобразни разпределителни коалиции. Подобни фалшиви граждански организации водят до висока степен на корумпираност както на гражданското общество, така и на държавата.

Следващата група са *граждански организации със специални функции* по защита на определени геополитически позиции, опитващи се да повлияят (лобирайки) върху външната политика на България. С други думи, външни за страната субекти лобират чрез създадени от тях граждански организации в България в полза на определени външнополитически интереси. Тези организации са солидно финансирани от една или друга западна държава или наддържавна организация. Типични примери са Атлантическият клуб и сдружение „Джордж Маршал". Такова е и създаденото през 2002 г. сдружение „Глобална България", чиято официална цел е обединяване усилията на гражданското общество в България за завършване на евро-атлантическата интеграция на страната. Подобно лобистко влияние упражнява финансираната от американското правителство „Американска агенция за международно развитие", която подкрепя различни граждански организации в България. Такава беше и създадената по споразумение между българското правителство и Европейския съюз

фондация „Развитие на гражданското общество", финансираща проекти по програма ФАР.

Финансираните по този (специален) начин неправителствени организации у нас се съобразяват с интересите на своите спонсори и в стремежа си да получат съответните средства са готови да представят такива проекти, които ще се харесат на донора. Фактът, че 95% от финансирането на граждански организации в България през 90-те години идва от външни източници – чужди фондации, международни мрежи, посолства, европейски и американски програми – прави голяма част от тях инструмент за лобиране и налагане на глобализма като идеология на неолиберални и пазарен подход в света (Проданов). Така в български условия вместо за „специални интереси" в контекста на лобизма, говорим за граждански организации със „специални функции", които лобират за външни за страната интереси и каузи. Това е напълно обяснимо за страна в преход, за нашата „млада" и до голяма степен формално функционираща политическа демокрация и неефективна съдебна система.

Петата група граждански структури са *партийно-политически ориентираните организации.* Това са фондации и организации, директно свързани със съответни политически партии и политически фигури като: фондация „Демокрация", „Политическа академия за Източна Европа", „Бъдеще за България", фондация „Ценности", фондация „Зора", „Център за нова политика", дружество „Гражданин", фондация „Желъо Желев", Център за политически диалог „Петър Стоянов", „Център за социални практики", фондация „Д. Благоев", фондация „Янко Сакъзов", „Център за стратегически изследвания", Фондация „Солидарно общество", „Център за исторически и политологични изследвания" и много други.

Шесто, *фондации и центрове* за изследователска и практическа дейност сред различни социални групи в България, осигуряващи средства за своята дейност чрез кандидатстване пред външни източници. Типичен пример в това отношение е „Международният център по проблемите на малцинствата и културните взаимодействия". Дейността на тези фондации и изследователски центрове (think thanks) може да се оцени двояко. От една страна, проектите се финансират на основата на ясни и прозрачни правила, провежданите

научни конференции, кръгли маси и дискусии са полезни за различни социални групи и малцинства, които са обект на изследване, и в някаква степен се решават техни реални проблеми. Но, от друга страна, фактът че ресурсите идват от външни за страната източници, провокира подозрението, че в редица случаи дейностите, за които се отпускат финансови средства, може и да не съответстват на националните интереси, напр. да стимулират фрагментиращи за страната следствия (В. Проданов).

Седмата група – това са *клонове и поделения на международни и глобални организации*. Такива са „Отворено общество", „Хелзинкски наблюдател", фондация „Фридрих Еберт", фондация „Конрат Аденауер", фондация „Фридрих Науман", български клонове на масонски ложи, „SOS – Детски селища в България" и др. Специално внимание заслужава фондация „Отворено общество", която разгръща огромна по мащаби дейност в сферата на културата и образованието в България.

Осмата група е съставена от *религиозни организации*. Официално Дирекцията за вероизповеданията към Министерския съвет се занимава с регистрацията на различните религиозни организации и отказва такава на някои религиозни секти. Най-голямата религиозна организация в България е Българската православна църква, но освен нея у нас действат и представители на други основни религии.

И последната, макар и малка част от *гражданските организации* в България, са *финансирани от вътрешни източници* (вкл. от държавата) и се занимават с общественополезни дейности, свързани с решаване на реални социални проблеми. Те се стремят, макар че трудно успяват, да бъдат институции на човешка солидарност. Става дума за училищни настоятелства, читалища, различни граждански инициативи и сдружения.

Важна част от гражданското общество в България са *частните училища и университети* – Нов български университет, Свободен варненски университет, Бургаски свободен университет, Американски университет в България.

След направения кратък и непретендиращ за изчерпателност преглед на организациите на гражданското общество в България могат да се направят някои **по-общи изводи**. Макар че в България

официално са регистрирани над 5000 граждански сдружения и фондации по Закона за юридическите лица с нестопанска цел, малко са гражданските организации, които действително упражняват обществен натиск върху държавните институции в защита на съответни граждански интереси и социалнозначими цели. Повечето от неправителствените организации у нас са финансирани от външни източници и работят по проекти, съдържателната рамка на които е зададена от външния донор. Организациите са относително много на брой, но преобладаващата част от населението не е включено в никаква организация. Те действат не толкова като средство за представяне и защита на интересите на определени общности от граждани, а като инструмент за външни лобистки влияния. Бъдещи шансове за развитието на гражданското общество в България предлага пълноценното членство на страна в Европейския съюз и усвояването на европейски модели на лобиране.

Силната външна финансова и организационна зависимост на гражданското общество го превръща във висока степен в неадекватен изразител на интересите на българските граждани, каквото то трябва да бъде по призвание. Това допринася допълнително за ерозия на държавността и за липсата на ефективни механизми за представителство на групови интереси във формално функциониращата демократична политическа система в България. Всичко това води до разпространение на масови нагласи сред българите, че съществуващите институции както на гражданското общество, така и на държавата, не представляват техните интереси.

Известен оптимизъм за демократичен граждански контрол върху властта вдъхват българските медии, независимата журналистика, както и спонтанно възникналите граждански протести и инициативи по конкретни социалнозначими проблеми. Самият факт на плурализация, носен от гражданските организации и от медиите, възможността чрез тях да бъдат представяни различни гледни точки и интерпретации на обществения интерес, има позитивно значение. Можем да се надяваме, че постепенно в България ще се създадат достатъчно ефективни механизми за взаимодействие на държавните институции и организираните бизнес и граждански интереси в посока на осигуряване на икономически растеж и пови-

шаване благосъстоянието на българските граждани. Това ще става и чрез един легален и легитимен лобизъм. Като цяло в България се усеща една позитивна нагласа към възможността различни групи, професионални и граждански организации да лобират пред държавата в защита на свои интереси и ценности. В същото време обаче съществуват трудности за добра организация, за формулиране и реализиране на групови цели.

3. Лобиране и лобисти в съвременна България

У нас се лобира – това е ясно за всички. Медиите ежедневно ни занимават с едни или други лобита, с различни форми на натиск върху институциите, в частност върху избрани политици и назначени чиновници по повод вземането на определени управленски решения – закони и подзаконови актове. Лобира се в национално-държавни рамки и на наддържавно – европейско и глобално равнище. Свидетели сме на различни лобистки дейности макар да няма закон за лобизма и професия „лобист" в Националната класификация на професиите и длъжностите в Република България. От всичките пет (от 2002 до 2009 г.) законопроекта за регулиране на лобистката дейност в България, разработени от групи депутати от „Ново време", „Гергьовден", ДПС, Омбудсмана на Р България и БСП (Вж. приложенията към „Лобиране и лобистки практики", 2007), нито един не се превърна в закон, но това не е причина лобирането да секне, напротив, то ще се разгръща все повече и повече в условията на пълноценно членство страната ни в Европейския съюз.

Защо така енергично се лобира напоследък? Накратко, защото процесът на вземане на решения става все по-сложен, проблемите за решаване все – по-комплексни. Обществото ни е сложно сегментирано и различни организирани групови интереси търсят свое представителство в законодателството при наличието на задълбочаваща се криза в партийно-идеологическото представителство. Българските партии сякаш губят своята автентичност – ляво/дясното разграничение между тях се размива – и на преден план излизат лобитата като израз на ограничено политическо представителство. За отчитането на разнообразните групови интереси (бизнес интереси и граждански интереси, цели, ценности) длъж-

ностните лица в институциите, вземащи управленски решения, се нуждаят от съответна експертиза, която често им се предоставя „отвън" във вид на „помощ", „външен съвет" и пр. Органите на законодателната и изпълнителната власт разполагат със свой експертен персонал, но той често не е достатъчен за подготовка на законопроекти и пр., поради което те разчитат на външни консултанти (разбирай и лобисти). У нас, по-специално, това се усеща в признанието за недостатъчния административен капацитет за решаване на все по-сложните обществени проблеми. А недостигът му се запълва с лобиране, още повече че в демократични условия държавните институции трябва да си сътрудничат с организации на гражданското общество при вземане на решения.

В България все повече ще придобива смисъл лобирането в Европейския съюз. Това ще става успоредно с промяна в разбиранията ни за политиката като „public affairs". Последното няма точен аналог на български език, но изисква да се прави разлика между частна и публична сфера, между държава и гражданско общество в демократични условия, да се отчита взаимодействието между тях в „правенето" на политика. След като лобирането в Европейския съюз се интензифицира под формата на „Public Affairs Management", така и в България трябва да се усвои опитът за включване на заинтересовани групи (организации) по интереси в демократичния политически процес, да се усвои европейският маниер за предоставяне на достъп на организирани бизнес и граждански интереси до вземането на управленски решения – а това става чрез разнообразни лобистки дейности, повечето от които високопрофесионални. Знанията за европейската и българската „политическа машина", за „кухнята" на вземане на решения ще разграничават успешните, професионални лобисти от аматьорите и мошениците.

И така, след като така или иначе се лобира както в Европа, така и у нас, резонен е въпросът – какви са лобистките дейности и кои са лобистите в България като категории хора, като специалисти от различни професии, занимания, бизнеси. За да отговорим на този въпрос, ще дефинираме лобирането като специфичен комплекс от дейности по упражняване на политическо влияние, изхождайки от **трите „лица" на властта** (Heywood. A, 2007). Властта – влияние (лобирането е опит за влияние) изглежда най-малко по три различни

начина, т.е. има следните „лица“:

Първото лице на властта е **вземане на решения** (decision making). Лобирането е опит за влияние върху вземането на определени управленски решения. В демократични условия това става чрез взаимодействие на компетентните държавни институции и институциите на организираното гражданско общество. Разграничаваме две основни разновидности на лобизма – бизнес лобизъм (примерно за спечелване на обществени поръчки, данъчни преференции, субсидии и пр.) и граждански лобизъм (напр. дейности в защита на екологична или потребителска кауза).

Второто лице на властта-влияние е **определяне на политическия дневен ред** (agenda setting). За да бъде взето решение по определен проблем (предмет на лобиране), той трябва да попадне в политическия дневен ред. Лобирането има общо с очертаните от Бакрак и Барац „две лица на властта“ в смисъл – вземане, но и невземане на политически решения, т.е. включване или изключване на даден проблем от политическия дневен ред (седмична, месечна и пр. програма на парламента, на правителството, на административните агенции и др.).

Третото лице на властта обозначава **влияние върху обществено мнение**, върху мисленето и убежденията на хората (thought control; public opinion forming). Погледнато от този зрителен ъгъл, лобирането е комплекс от различни дейности в сферата на политическите комуникации и конкретни техники в медиите за упражняване на т.нар. „мека власт“ във вид на психологически контрол, пропаганда, рушене и създаване на образи и пр.

Така описаните три „лица на властта“ осветляват различни аспекти на лобирането като съвкупност от дейности или различни **видове лобизъм**, които се наблюдават и в България, а именно:

– **лобиране чрез посредници** (консултанти, медийни посредници и пр.);

– **пряко, директно лобиране** („специалните интереси“ на едрия бизнес);

– **косвено лобиране** (лобиране в/чрез медиите за формиране на съответно обществено мнение, застъпнически кампании, масови акции, граждански протести и пр.);

– **лобиране срещу заплащане или безвъзмездно;**

– **вътрешно-институционално лобиране** – лобиране вътре в институциите (парламент, министерства, общински съвети и пр.) под формата на колегиално общуване;

– **вътрешнопартийно лобиране** – влияние на фракции, крила в партия или коалиция при формулиране на политики;

– **отраслѓво и секторно лобиране** (в полза на даден отрасъл от икономиката или сектор – аграрен, енергиен и пр.);

– **териториално или регионално лобиране** (лобиране в полза на териториална единица – община, окръг, регион);

– **лобиране при формиране на бюджета** (национален и общински);

– **общонационален лобизъм** – държавата като субект на лобиране в Брюксел, например;

– **локален** (местен)**, национален, регионален и глобален** (транснационален) **лобизъм.**

Всички тези видове лобизъм се осъществяват и в България, макар и невинаги публично и законосъобразно. Това се обяснява с проблемното ни догонващо развитие, с печалните (за огромната част от населението) резултати от т.нар. демократичен преход, с типа капитализъм, който функционира в страната и неефективната ни съдебна система, поради което България е най-бедната страна – член на Европейския съюз. Лобирането е феномен на западната модерност, който ние възприехме през последните две десетилетия с всички позитивни и негативни последствия. Съвременният лобизъм не се приема еднозначно позитивно и в т.нар. западни полиархии, тъй като отразява напреженията между капиталистическия пазар и политическата демокрация в условията на глобализация, но в България пораженията върху обществото от различни практики под маската на лобизъм са драматични. Защото ние имаме слабо, невлиятелно, манипулирано отвътре и отвън гражданско общество, което не предизвиква респект у държавата. Най-силно му влияят парите и властта, а всъщност то би трябвало да влияе и контролира и пазара, и държавата! Най-подривна роля за това, общественото мнение у нас да не е автентично, играят медиите. И държавата, и пазарът влияят върху българските медии в посока, различна от обществения интерес (Св. Ставрев, 2007).

Характерно за лобирането в информационното общество, елементи на което има вече и в България, е, че **обекти и субекти на лобиране често сменят местата си** във времето и в пространството. Ако приемем, че обекти на лобиране у нас са основно депутати и министри и върху тях се упражнява натиск за вземане на решения, то същите тези хора могат да лобират (да са субекти), най-общо казано, „в полза на България" в Брюксел или в други междуправителствени и наддържавни организации. Отделно от това в Министерския съвет например, при определяне на дневния ред на заседанията на кабинета, както и приоритетите в законодателната програма на парламентарното мнозинство, даден министър се оказва в ролята на лобист в подкрепа на различни управленски политики, за решаване на даден проблем (или отпадане на друг от дневния ред). Този министър често е изразител на интересите на някакво „лоби" вътре в управляващата партия или на даден отрасъл, сектор в икономиката и т. н. 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 управленско решение, като отчетем водещата роля на конкретни журналисти, главни редактори, собственици и акционери на медии – картината се усложнява още повече.

От предходни лекции стана ясно, че т.нар. лобист е наета срещу заплащане персона от заинтересована група, за да улесни влиянието ѝ върху публичната политика в благоприятна за групата посока в следните случаи: а) осъществяване на директен контакт с официалните власти; б) мониторинг на законодателната и изпълнителната власт; в) предоставяне на съвети, консултации за политическата стратегия и тактика на групата; г) съгласуване на лобистките усилия с други лоби-групи (McGrath 2005). Всички тези дейности в някаква степен се реализират и в България, макар хората, които имат отношение към всичко това, да не се наричат професионални лобисти, а висококвалифицирани специалисти, притежаващи знания и умения за поддържане на контакти с парламента, правителството, местните органи на властта, предлагащи консултации (икономически, юридически и пр.) за подготовката на проекти за

решения и тяхната реализация, специалисти за контакти с медиите и формиране на благоприятно за клиента обществено мнение и пр.

Ако трябва все пак най-общо да отговорим на въпроса **кои са лобисти в България** като специалисти и професионалисти в различни сфери, то можем да ги обособим в следните категории:

Това са **посредници**, наети от съответни клиенти срещу заплащане, за осъществяване на лобистки услуги. Става дума за специалисти от различни професии, извършващи мониторинг на парламентарната и правителствена дейност, изготвящи предложения (проекти) за решения, анализи, препоръки, становища; поддържащи контакти с институциите и длъжностните лица от името и в полза на клиента. Става дума най-вече за юристи, икономисти, финансови и пр. консултанти, специалисти по водене на преговори, по политически PR, медийни и други посредници. Те разработват стратегии за лобиране, изготвят оценки, становища по различни публични политики. Тези специалисти могат да се нарекат и „външни лобисти" – намират се „вън" от системата на вземане на решения, но целта им е да проникнат „вътре", за да повлияят на вземащите решения в полза на своя клиент.

Втората категория са **преки лобисти** – представители на едрия бизнес, т.нар. „групи със специални интереси", които директно, пряко, без посредници общуват с депутати и министри в защита на своите частни интереси.

Трето, говорим за **косвени лобисти** – специалисти по политически комуникации в медиите: журналисти, главни редактори, медийни собственици и акционери, ПР-специалисти, политически анализатори от частни изследователски институти, think-thanks – „фабрики за аргументи", социолози от социологически агенции – „фабрики за данни" (Вж. Л. Деянова в „Мрежите на прехода", 2008), обществени авторитети, университетски професори и пр. „символни аналитици".

Четвъртата група са **лобисти на синдикати и работодатели** – икономисти, юристи, PR-специалисти и др. експерти за мониторинг на законодателната и правителствена дейност; за поддържане на контакти с институциите, за изготвяне на оценки, анализи, становища в защита на членовете на организацията, за организи-

ране на специални събития (изложения, панаири и пр.); за работа в консултативни органи (напр. Икономически и социален съвет) и др.

Петата категория са **лобисти на неправителствени организации** – специалисти по организиране на застъпнически кампании, за поддържане на контакти с органи на законодателната и изпълнителна власт; контакти с медиите, с международни неправителствени организации; специалисти по формиране на граждански коалиции в защита на социалнозначима кауза; за подготовка и организация на масови акции и граждански протести („grass-roots lobbying") и др.

Шесто, това са **граждански активисти – доброволци**, ангажирани безплатно с благотворителни и др. общественополезни дейности, „лобисти на добра воля".

Седмата група са **консултанти** за изготвяне на проекти по европейски и международни фондове и програми с цел получаване на средства за различни дейности – професионалисти в зависимост от естеството на проекта (български и чужди консултанти).

Осми като категория са **вътрешнопартийни лобисти** – представители на партийния елит (най-вече в управляващата партия), на отделни течения и фракции в нея, лобиращи за формиране на управленска стратегия по определен проблем.

Девети по ред са **вътрешни лобисти** – длъжностни лица (служители, експерти, съветници, дори технически персонал), действащи „вътре" в държавните институции, предимно в изпълнителната власт (министерствата, административни агенции, общински и областни администрации) в подкрепа на едно или друго решение, чиито лобистки действия често имат характер на колегиално общуване.

Десета категория са **външни лобисти** – различни професионалисти „външни за системата на вземане на решения", наети като посредници да „проникнат вътре в нея" от клиенти за определена лобистка услуга, свързана с вземане/невземане на определено политическо решение. Клиентите, които ги наемат, са обикновено фирми, корпорации – национални, европейски, транснационални, но могат да бъдат и отделни държави, региони и пр., които да решават с тяхна помощ свои проблеми в наддържавни организации и институции.

Следват **българските политици и държавници** – като субекти на лобиране в ЕС, в САЩ, в междуправителствени и международни

организации по света в защита на националните интереси и приоритети. Те могат от своя страна също да наемат лобисти (напр. консултанти по европейско право в Брюксел) по конкретен проблем или казус.

И накрая, **културни лобисти** на добра воля – представители на българската диаспора в чужбина, лобиращи в полза на България по света и в киберпространството. Това са известни българи като М. Левиев, К. Калудов, Цв. Тодоров и др.

След изброяването на всички тези категории лобисти става ясно защо е трудно изготвянето и приемането на закон за регулиране на лобизма в България. Как един закон би обхванал всички тези дейности и деятели?! Може би подобен закон би обхванал само посредниците, стига те да пожелаят да се регистрират и клиентите им да позволят това.

4. Нормативно регулиране на дейности, свързани с лобизъм

Лобизмът е невъзможен без правила, отразени в съответни закони!

Дейностите, които по някакъв начин се свързват с лобиране в България, са оскъдно юридически регламентирани. Не случайно в Годишния доклад за корупцията през 2001 г. на Коалиция 2000 се прави еднозначния извод, че „в България се лобира, като се корумпира!". Корупция и лобизъм сякаш вървят ръка за ръка у нас.

Във връзка с юридическата регулация на лобизма ние можем да избираме между американския или европейски модел на регулиране. Както изяснихме в предходни лекции, в САЩ има специален закон за огласяване на лобистките дейности, докато в Европа лобирането се регулира чрез публични регистри, етични кодекси и др. норми от закони, косвено свързани с лобирането. На равнище Европейски съюз вписването в публичен регистър на заинтересованите групи по интереси и лобисти, с които Европейската комисия провежда консултации, все още не е задължително, а препоръчително. Според нас европейският модел за регулиране на лобизма е по-приложим за нас, отколкото американският, още повече че присъединяването на страната ни към ЕС предполага усвояване на европейски модели на поведение.

В периода от 2002 до 2009 г. са направени няколко опита от страна на български депутати от различни партии да сътворят закон за лобизма. Изготвените пет законопроекта до момента са следните: а) Законопроект за публичност и регистрация на лобистите и лобистката дейност (2002) от партия „Новото време"; б) Законопроект за публичност на лобизма от ДПС; в) Законопроект за публичност на лобизма от Движение „Гергьовден"; г) Законопроект за публичност на лобистката дейност от Омбудсмана на Република България; д) Законопроект за публичност на лобистката дейност (2009) от БСП.

Благородна е мотивацията за приемане на такъв закон, изхожда се от евентуалната обществена полза от него, а именно – да се ограничи корупцията в страната ни. Проблемът е дали с подобен закон това може да се случи? Няколко са основателните съмнения, че такъв специален закон ще има ефективно действие. Можем да обособим три групи причини.

Първо, добрите европейски практики, от които можем да се поучим относно правната регулация на лобистките дейности не кореспондират с нуждата от специален закон за лобизма. Както е видно от предходни лекции, в нито една от „старите" страни – членки на ЕС, няма такъв специален закон, макар да са обсъждани законопроекти. В някои страни са въведени обаче публични регистри, етични кодекси и различни правила за достъп на организирани групови интереси до държавните институции, най-вече до парламента. Влиянието (лобирането) на различни групи по интереси върху приемането на управленски решения се осъществява по няколко начина:

а) чрез системата за социално партньорство (Австрия);

б) чрез делегации и петиции към постоянните парламентарни комисии (Дания);

в) чрез съблюдаване на общи правила за поведение в сградата на парламента от страна на разполагащите със съответни пропуски (Финландия, Испания, Португалия);

г) чрез осигуряване на еднодневни пропуски на представители на групи, организации или отделни личности (Холандия). А за случаите в Германия, Франция и Великобритания вж. по-подробно лекция шеста.

Втората група причини се крие в наличието на сериозни проблеми по приложението на законите в България като цяло. Има реална опасност подобен закон, ако се приеме, да остане „на кни-

га". Не случайно на равнище ЕС засега само се обсъжда създаването на задължителен регистър на лобистите, но до момента все още няма задължителна регистрация. Тоест дори в Брюксел, където се разгръща интензивно лобиране, дискусията за неговото правно регулиране е в ход и Европейската инициатива за прозрачност (т.нар. Зелена книга) дава само препоръчителни стандарти за поведение за лобиращи групи и лобисти. Може би е по-добре у нас да се помисли как да се гарантира стриктното приложение да законите, които имат косвено отношение към лобизма. Става дума най-вече за Закона за предотвратяване на конфликт на интереси, Закона за политическите партии (в частта финансиране), Закона за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни длъжности (от 2000 г.), и съответно поддържането на публичния регистър и др.

Третата група причини, които аргументират тезата, че специален закон за лобирането не е нужен, се крие в отговора на въпроса: Кои ще се наричат лобисти в България и кои няма да се считат за такива? Различните законопроекти дават някакви отговори на този въпрос, но за съжаление, не достатъчно ясни. Ето някои от тях: лобисти са „търговци по смисъла на чл. 1 от Търговския закон и чуждестранни юридически лица"; „български и чуждестранни юридически лица с нестопанска цел", „професионални лобисти – български и чуждестранни граждани, които извършват лобистка дейност срещу възнаграждение". Дават се и отговори на въпроса – кой не може да е лобист? Ето някои от тях: синдикални и работодателски организации (когато се обсъждат трудови отношения и др.); адвокати и адвокатски сдружения, когато упражняват адвокатската си професия; политически партии и техните представители, СМИ и техните представители и други.

Настоящият курс от лекции третира подробно въпросите за различните лобистки дейности и професионалистите, които осъществяват лобистки услуги. В лекцията за лобирането в ЕС подробно са описани трудностите по дефиниране на лобиращи групи и лобисти. А за българските законодатели сякаш няма трудности в това отношение...

В нашата страна тепърва предстои изучаването и разбирането на сложната и противоречива природа на лобизма (с позитивните му и негативни страни) като легална, легитимна и публична дейност

за оказване на влияние върху вземане/невземане, промяна и отмяна на управленски решения от заинтересовани лица и групи. С такава цел е въведена учебната дисциплина „Лобизъм" в УНСС в специалност „Политология" за бакалаври от 2005 г. и в Нов български университет – за магистри. За съжаление, за момента лобирането у нас директно се свързва с корупция, със сенчести, задкулисни игри и машинации, с управление в сянка. Подобно масово убеждение не може да се промени със закон. Нужен е не специален закон, а последователни и систематични усилия както на демократичните държавни институции по приложение на законите, косвено засягащи лобирането, така и активни действия на организираното гражданство общество за участие в процеса на една демократична политика, разбирана като публична дейност по реализация на обществения интерес.

И в петте законопроекта се чувства афинитет към американския модел на регулация, ползват се текстове и формулировки от американския закон, но въпреки това проектите не дават ясна дефиниция на лобистка дейност (дейности). А как ще се регулира нещо, което не е прецизно дефинирано!? Законопроектите в една или друга форма имат и друга цел – въвеждане на професионален лобизъм в България – лобиране срещу заплащане от съответни клиенти на лобистки услуги. Тези професионални лобисти следва задължително да се вписват в специален публичен регистър. Доста съмнително е, че ако се приеме такъв закон, различни физически и юридически лица ще се регистрират добросъвестно като лобисти в Публичния регистър, декларирайки действителните цели, бюджет, държавните институции, пред които лобират, проблемите, по които лобират, както и информация за клиентите (най-вече влиятелни частни фирми), които са ги наели. И още, в някои от проектите се забранява лобистка дейност във връзка с актове по реда на закона за обществените поръчки, предоставяне на концесии и пр. А опитите за влияние точно по тези въпроси (за получаване на обществени поръчки, лицензи, концесии, разрешителни, субсидии, преференции и пр.) са в сърцевината на лобирането въобще. По тази логика, след като тези дейности не се квалифицират като лобизъм (законен, публичен), а все едно – те се практикуват, то практически това влияние ще се осъществява „в сянка", ще се плаща директно (без посредници-лобисти) и „под масата". Действително

такива дейности имат други имена – подкуп, корупция, а не лобизъм.

Преди да се мисли за приемането на закон за лобизма в България, трябва да се прецизира прилагането на редица други закони – във връзка с финансирането на политическите партии, с ефективното действие на закона за достъп до обществена информация, закона за обществените поръчки и др. Много важно е по съответен начин да се осигури публичност за намеренията на правителството, включително достъп до проектозаконодателството и проекторегламентите на правителството. Вече се правят стъпки в това отношение (Вж. сайта на Парламента и на Министерския съвет). Нужно е да се осигури достъп на структури на гражданското общество до заседания на специализираните парламентарни комисии, когато се обсъжда законодателство в сфера, засягаща съответни организирани граждански интереси. Трябва да се оптимизира дейността на различни консултативни, съвещателни органи и най-вече на Икономическия и социален съвет в България.

Едва след като се създадат такива предварителни условия, може да се мисли за създаването на отделен, специален закон за лобизма в България. Прибързаният опит да се заимстват американски практики в това отношение няма да доведе до желания резултат – ограничаване на корупцията в България.

Юридическото регулиране на дейности, свързани с лобизъм, става косвено и чрез други закони, каквито са: Закон за администрацията (1998); Закон за държавния служител (1999); Закон за административното обслужване на физическите и юридическите лица (1999); Закон за достъп до обществената информация (2000); Закон за защита на класифицираната информация (2002) и други. Косвено отношение към лобизма има и Законът за омбудсмана (2004) в България, който въведе институцията на обществения посредник, застъпник като независим орган, който да наблюдава дейността на държавните органи, да възпира и предотвратява злоупотребата с власт, да защитава правата на гражданите, засегнати от държавни служители. В лекционния курс сме говорили за лобирането в широк смисъл като застъпничество (advocacy-lobbying).

Ефективното действие на изброените закони и предприетите мерки за тяхното приложение би създало благоприятна среда за лобиране в европейски смисъл.

Специално внимание заслужава наскоро приетият и влязъл в сила **Закон за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси** (2009). Неговото приложение има пряка връзка с регулиране на дейности, свързани с лобиране. Лобизмът е технология за достъп до „кухнята на вземане на решения", като представителите на едрия бизнес са привилегировани в това отношение. Техните пари съблазняват много политици и чиновници да попаднат в ситуация на конфликт на интереси, изпълнявайки своите служебни ангажименти по приемането на закони и подзаконови актове.

Според експертно мнение на Асоциация „Прозрачност без граници", в България „конфликтът на интереси" представлява хипотеза, в която личният интерес на служител, назначен в държавния сектор, и задълженията, произхождащи от длъжността му, са в противоречие или могат да се окажат в противоречие. Личните интереси на служителя включват всякакво облагодетелстване за него или семейството му, близки роднини, приятели или хора от фирми или организации, с които е работил или е имал политически връзки. Конфликтът на интереси може да се опише като ситуация на обвързване между служебната сфера на действие на държавния служител и неговата лична сфера на действие, при която служителят е склонен да взема решения, които са по-изгодни за него лично, а не в полза на обществото. Тази хипотеза всъщност води до злоупотреба със служебно положение с цел извличане на неправомерна изгода. И понеже единствено служителят знае дали се намира или не в такова положение, той следва да носи лична отговорност за известяване (чрез попълване на декларация) за потенциален конфликт на интереси.

Според нас, приетият у нас закон играе ролята по-скоро на етичен кодекс, но се нарича закон, защото препоръчителният характер на кодекса за нашите нрави не звучи сериозно, не респектира. Случаите на подадени сигнали за конфликт на интереси във всички инспекторати съвсем не са многобройни – само 80 сигнала за първите четири месеца на 2009! (в. „Дневник", 19.06.2009). Най-честите ситуации за такъв конфликт са „роднински връзки, участие в конкурси и съмнение за участие на роднини".

Трябва откровено да признаем – у нас лобиране и корупция се възприемат като синоними – главно поради дефицитът на про-

зрачност и ефективно правосъдие. Липсата на прозрачност винаги поражда съмнения за конфликт на интереси. А липсата на ефективни присъди на политици и администратори, злоупотребили с власт, подкопава както демокрацията, така и функционирането на пазара. Ще дам само един пример – известни са пораженията за българските граждани от периода на хиперинфлацията 1996/1997 г., но осъдени (в т.ч. „кредитни милионери") до момента няма.

Лобистките дейности трябва да се разграничат и от един друг феномен – „**търговия с влияние**". Наказателната конвенция относно корупцията на Съвета на Европа (1999), към която България се присъединява през 2002 г., дефинира понятието „търговия с влияние" по следния начин: обещаването, даването или предлагането, пряко или косвено, на каквато и да е неследваща се облага на всеки, който твърди или потвърждава, че може да упражни влияние при вземането на решения. Конвенцията всъщност окачествява „търговията с влияние" като престъпление, като особен вид корупционно поведение в активна и пасивна форма, което обхваща получаване на неследваща се облага от високопоставени ръководни служители (вкл. и депутати) благодарение на упражнено от тях влияние. С промените в Наказателния кодекс през 2002 г. „търговията с влияние" се инкриминира чрез специален нов текст – Чл. 304 б (ДВ, бр. 92 от 2002 г.). От тогава до днес са заведени много дела за търговия с влияние, но няма нито един осъден! Така че текста от НК, предвиждащ наказание „лишаване от свобода до 6 години" и парични глоби от 5 000 лв. засега съществува само на книга.

Всичко това ни навежда на мисълта, че у нас се разгръща грандиозна подмяна! Вместо опити за влияние върху решения (т.е. лобиране) у нас се случва директна покупка на решения – покупко-продажба на гласове, на статуси, на депутати, министри, шефове на агенции... Говоренето за лобизъм в България маскира корупцията, а конфликтът на интереси е преддверие към нея, нейна начална форма на проявление, ако не се установи и предотврати. Вместо влияние – „търговия с влияние"! Всички тези процеси на подмяна и имитация изискват адекватно социално знание, а не услужливо говорене на политически анализатори в полза на управляващите в момента.

Крайно необходимо е създаване и прилагане на **етични кодекси** за поведение както за депутатите, така и за работещите в пуб-

личната администрация. В сферата на изпълнителната власт се приеха такива кодекси (друг е въпросът как действат те), но в законодателната власт – не. В парламента имаше само неуспешни опити за приемане на Кодекс за парламентарна етика.

В заключение ще изведем някои **изводи за българския случай** в сферата на лобирането.

Много са „нашенските" уродливи социални практики като: „приятелски кръгове", „братовчеди", „обръчи от фирми" и пр., които общественото мнение в България свързва с лобизъм. Други неправомерни дейности като „покупка на гласове", „покупка на депутати", ходатайства, подкуп, рекет, корупция, конфликт на интереси и пр. също се асоциират с лобиране. Но всъщност това не е лобиране, а по-скоро олигархия, организирана престъпност и пр. Лобирането е необходима процедурно-прагматична дейност в условия на капитализъм, плуралистична демокрация и правова държава, когато е публична, легална (в рамките на закони и публични регистри); легитимна (съобразена с етични кодекси, зелени книги) и не ощетява обществения интерес.

Въпросът, който е актуален за страната ни, не е полезен или вреден е лобизмът, а какъв модел на лобиране да бъде установен в България – дали олигархичен модел на лобиране, основаващ се на олигархичния тип капитализъм (където тесен кръг от хора ще се възползват от законодателството), или друг, цивилизован, европейски модел, в който чрез ефективно държавно регулиране да се даде относително равен шанс на разнообразни обществени интереси да намерят свое представителство и защита чрез управленските решения. Особеностите на българската национална политическа култура като манталитет, нрави и състояние на обществения морал се отразяват и върху маниерите за лобиране в България. Когато говори за „**криза на публичния мениджмънт**", проф. Ставрев твърди, че българската държава предлага публични блага с влошаващо се качество. Става дума за ефективна борба с престъпността, екологично равновесие, бизнес-климат, здравеопазване, образование, пенсионно осигуряване, инфраструктура и благоустройство. Не можем да очакваме, че държавата ни ще се справи с всичко това сама. Тя трябва да бъде заставена да работи

за гражданите си – включително и чрез лобистките влияния на укрепващото гражданско общество (освен под силния европейски натиск). Така постепенно ще бъде разбито „тревожното срастване между мафиотизирана икономика, корумпирана държавна власт и подкупни лидери на гражданското общество" (Св. Ставрев, 2007).

Лобирането в България трябва ясно да се разграничи от корупция, конфликт на интереси и търговия с влияние. А това не е никак лесно...

В съвременна България, макар и пълноправен член на ЕС, съществува огромен **проблем с корупцията**, належащи са спешни мерки за нейното ограничаване. Говоренето за нуждата от закон за лобизма не бива да прикрива проблема с корупцията. Такъв закон за момента очевидно не може да се приеме. Преди това е нужно стриктното прилагане на други закони, които косвено регулират дейности, свързани с лобизъм, за които вече стана дума по-горе.

В нашата страна се чувства сериозен **дефицит на морал в политиката**. Приети са множество етични кодекси за регулация на поведението на политици и администратори. Има парламентарни комисии по проблемите на борбата с корупцията, конфликта на интереси и парламентарната етика. Но имат ли тези етични кодекси ефективно действие? Въпросът е по-скоро реторичен.

Като страна – член на ЕС, в България се чувства **остра нужда от знания за европейския политически процес**, знания за технологията на вземане на европейски решения. Университетското образование в България може да запълни този дефицит с въвеждането на съответни учебни програми. На българските работодателски организации, бизнес-асоциации, на потребителски, екологични и пр. организации очевидно ще се налага да наемат специалисти за превантивен лобистки натиск в ЕС – преди да е взето европейско решение в даден сектор. Ние в бъдеще не бива само да прилагаме вече взети европейски решения, но и да се „намесваме" чрез лобизъм в тяхното изработване – така че да защитим национални интереси в различни сектори. Българската държава може да действа като субект на лобистки натиск в защита на национални интереси в Брюксел. Наемането на „чужденци" (външни лобисти) за лобиране в полза на България невинаги е ефективно. Добре е да разчитаме на „наши" професионалисти за това.

Във връзка с кандидатстването по **проекти за усвояване на**

еврофондове у нас все по-силно се чувства потребност от консултантска помощ за подготовка, спечелване и реализация на проектите. Много от дейностите на тези консултанти са свързани с лобиране. Те трябва да се съобразяват с Европейската инициатива за прозрачност и други европейски регулации, които настойчиво препоръчват прозрачност на действията на получателите на еврофондове. Макар изискванията за прозрачност и регистрация в момента да не са задължителни, добре е държавни институции, заинтересовани лоби групи и лобисти да се съобразяват с тях при усвояването на европейски средства.

И накрая, у нас е нужно да се разгърне широка **обществена и професионална дискусия** по въпроси от типа: как да разграничим лобизъм от корупция, има ли сенчести измерения българската политика, какво е отношението между лобизъм и „управление в сянка", как се лобира в защита на корпоративни интереси и за социалнозначими каузи. Подобен публичен дебат ще повиши доверието в консултанти и експерти по въпросите на управлението, които с течение на времето ще се обединят под общия надслов – професионални лобисти. Това време за България е още твърде далече, но посоката е очертана.

И все пак, да не забравяме, че политиците са тези, които вземат решения, а лобистите само се опитват да им повлияят...

ВЪПРОСИ ЗА ДИСКУСИЯ:

- *Съгласни ли сте с твърдението, че гражданското общество у нас е манипулирано отвътре и отвън? Какви са аргументите за това, ако сте съгласни?*
- *Могат ли някои наши журналисти да са едновременно обекти и субекти на лобиране? Дайте примери.*
- *Възможен ли е професионален лобизъм в България?*
- *Каква е разликата между лобизъм и корупция?*

ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА

Антикорупция. Учебно помагало. С.: Коалиция-2000, 2003.
Аренд, Х. Насилие и политика. С.: Критика и хуманизъм, 2007.
Арон, Р. Социология и политика. С.: ЕОН-2000, 2001.
Атали, Ж. Речник на XXI век. С.: ЛИК, 2000.
Бауман, З. Модерност и Холокост. С.: ЛИК, 2002.
Бинецкий, А. Лоббизм в современном мире. М.: 2004.
Българският парламент и преходът. Авт.: В. Проданов, А. Тодоров, Й. Аврамов, В. Иванова. С.: Сиела, 2009.
Гелнер, Ъ. Условията на свободата. (Гражданското общество и неговите съперници). С.: Обсидиан, 1996.
Глобални модерности. Съст.: М. Федърстоун, С. Лаш, Р. Робертсън. С.: Критика и хуманизъм, 2004.
Гълбрайт, Дж. К. Анатомия на властта. С.: Хр. Ботев, 1993.
Дарендорф, Р. Съвременният социален конфликт. С.: ЦИД, 1993.
Догонващото развитие. Отг. ред.: чл. кор. В. Проданов. С.: БАН, Институт за философски изследвания, 2004.
Застъпничеството в България – "другата власт". Наръчник за гражданско застъпничество. С.: Институт за регионални и международни изследвания, 2006.
Зиновьев, А. Запад. М.: Эксмо, 2003.
Йотов, Й. Групи за натиск. Лобизъм. Социално партньорство. Във: Учебник по политология. С.: УНСС, Стопанство, 2001.
Кастелс, М. Възходът на мрежовото общество. С.: ЛИК, 2004.
Кийн, Дж. Гражданското общество. (Стар образ, нови визии). С.: ЛИК, 2002.
Кийн, Дж. Медиите и демокрацията. С.: ЛИК, 1991.
Коэн, Дж. Л., Ендрю Арато. Гражданское общество и политическая теория. М.: Весь Мир, 2003.
Лаш, Кр. Бунтът на елитите и предателството на демокрацията. С.: Обсидиан, 1997.

Ленард, М. Защо Европа ще управлява XXI век. С.: Обсидиан, 2003.
Липман, У. Общественото мнение. С.: ЛИК, 2001.
Лобиране и лобистки практики. С.: Институт за икономическа политика, 2007.
Макиавелли, маркетинг и менеджмент. Под ред.: Ф. Харрис, Е. Лок и П. Рис (перевод на русский яз.). Питер, 2004.
Материали от семинар "Лобиране" за народни представители. Организатори: Management Systems International (MSI), Национален демократичен институт (NDI), Център за либерални стратегии. София. Гранд хотел "София", 17 март 1999.
Материали от руския професионален портал "Лобизм и GR" (http://www.lobbying.ru/).
Мрежите на прехода. (Какво всъщност се случи в България след 1989 г.?). С.: Изток-Запад, 2008.
НИЕ, народът. (Политическа система на САЩ – документи и анализи). Съст.: П. Станимирова и К. Грозев. С.: Св. Кл. Охридски, 2000.
Олброу, М. Глобалната епоха. С.: Обсидиан, 2001.
Олсън, М. Възход и упадък на нациите. С.: Златорогъ, 2001.
Пиргова, М. Българският парламентаризъм в условията на глобален преход. С.: Парадигма, 2002.
Проданов, В. Гражданското общество и глобалният капитализъм. С.: Хр. Ботев, 2003.
Политические коммуникации. Учебное пособие. Под ред. А. Соловева. М.: 2004.
Пашенцев, Е.Н. Паблик рилейшнз: от бизнеса до политики. М.: Финпресс, 2000. с. 32-42.
Рифкин, Дж. Епоха на достъпа. С.: Атика, 2001.
Рзаев В. Этнический лоббизм: танцы на льду. 2001. (http://www.stratagema.org/arclob.php?nws=iqz6m2332563353). (Посетен 10.02.2010).
Ставрев, Св. Криза на публичния мениджмънт. (Или как популизмът и корупцията провалят реформите и подриват доверието към политическата демокрация). С.: Класика и Стил, 2007.
Стоилов, Я. Държавната власт. С.: Сиби, 2001.

Спасов, Д. Философия и социология за XXI век. С.: З. Стоянов, 2007.
Тодоров, А. Граждани, партии, избори: България 1879–2009. С.: Изток-Запад, 2010.
Тофлър, А. Трусовете във властта. С.: Народна култура, 1996.
Търоу, Л. Бъдещето на капитализма. С.: В. Люцканова, 2000.
Хабермас, Ю. Структурни изменения на публичността. С.: ЦИД, 1995.
Хайлбронър, Р. Капитализмът на 21 век. С.: Критика и хуманизъм, 1997.
Хелд, Д. Демокрацията и глобалният ред. С.: Критика и хуманизъм, 2004.
Хикс, С. Политическата система на Европейския съюз. С.: Парадигма, 2001.
Хънтингтън, С. Кои сме ние? (Предизвикателства пред националната идентичност на Америка). С.: Обсидиан, 2005.
Цакова, И. Лобистката дейност – същност, специфика, техники // Лобиране и лобистки практики. С.: Институт за икономическа политика, 2007. с. 9-23.
Цакова, И. Зависимости между политиката и бизнеса в България // Политическата мисъл на XX век – поуки за България. С.: Авангард-Прима, 2006. с. 151-159.
Цакова, И. Етични проблеми на лобирането в българските медии // Моралът в българските медии. С.: БАН, ИФИ, 2009. с. 268-274.
Цакова, И. Гражданско общество. Във: Политология. Под ред. на Г. Янков. С.: УНСС, Стопанство, 2001.
Цакова, И. Лобизъм и демокрация. С.: Авангард-Прима, 2005.

A New Handbook of Political Science. Oxford University Press, 2003-2007. (www.oxfordscholarship.com).
Bouwen, P. Exchanging access goods for access: A comparative study of business lobbying in the European Union institutions, European Journal of Political Research, Vol. 43, № 3, May 2004, p. 337-369.
Burrell, Michael. Lobbying and the Media: Working with politicians and journalists. Thorogood, 2001.

Cantril, T. Pressure groups. San Francisco: Harcourt, 2002.
Castells, M. Power and Politics in the Network Society. Ralf Miliband Memorial Lecture, Delivered at the London School of Economics and Political Science, 14 March, 2004. (http://search.lse.ac.uk/).
Castells. M. End of Millennium. Second edition. Blackwell Publishing, 2000.
Democracy and European Lobbying. A conference by Daniel Gueguen, Forum Renaissance – Saint Dominic's International Priory, Brussels, 6 December, 2005. (www.euractive.com).
Green Paper, European Transparency Initiative. (presented by the Commission).
Gueguen, D. Governance and the Role of Associations in Economic Management: A Response from an EU Public Affairs Practitioner. In: Greenwood, J. (ed.). The Effectiveness of EU Business Associations, Palgrave, Basingstoke, 2002.
Held, D. Political Theory and the Modern State (Essays on State, Power, and Democracy). Stanford University Press, 1989.
Heywood, A. Politics. Third edition. Palgrave Macmillan, 2007.
Hull, Robert. Lobbying Brussels: A View from Within. In: Lobbying in the European Community. Ed. by: S. Mazey and J. Richardson. Oxford University Press, 1993.
Interest Group Politics. Ed. by: Allan J. Cigler, Burdett A. Loomis. A Division of Congressional Quarterly Inc. Washington, D.C. 1991.
John, Steve. The Persuaders (When Lobbyists Matter). Palgrave Macmillan, 2002.
Lobbing by Employer's organizations. Tools for successful achievements in Europe. International Labour Office, Budapest, 2006.
Lobbying Disclosure Act of 1995. (http://lobbyingdisclosure.house.gov/).
Making your voice heard in the EU: A guide for NGOs. Charles Stewart MOTT Foundation and European Commission; Civil Society Contact Group.
McGrath, Connor. Toward a Lobbying Profession: Developing the industry's reputation, education and representation // Journal of Public Affairs, Volume 5, Issue 2, 2005, pp. 124-135.
McGrath, Conor. The development and regulation of lobbying in the new member states of the European Union // Journal of Public Affairs; February/May 2008, pp. 15-32.

Nownes, Anthony J. Total Lobbying. What lobbyists want (and how they try to get it). Cambridge University Press, 2006.
Public Law – 65 – DEC. 19, 1995, 104th Congress, An Act to provide for the disclosure of lobbying activities to influence the Federal Government, and for other purposes.
Rules of Procedure of European Parliament. ANNEX IX – Provisions governing the application of Rule 9 (2) – Lobbying in Parliament. 2003.
The Penguin Dictionary of Politics. Penguin Books, 1993.
Van Schendelen, Rinus. Machiavelli in Brussels, The Art of Lobbying the EU. Amsterdam University Press, 2002.
Working Paper: Lobbying in the European Union: current rules and practices. European Parliament, Directorate-General for Research, Constitutional Affairs Series, AFCO 104 EN
Working Paper: Lobbying in the European Union: current rules and practices. European Parliament, Directorate-General for Research, Constitutional Affairs Series, AFCO 104 EN. 04-2003.
Zetter, Lionel. Lobbying. The Art of Political Persuasion. Harriman House, 2008.

http://ec.europa.eu/commission_barroso/kallas/index_en.htm
http://www.europarl.europa.eu/parliament/expert/lobbyAlphaOrderByOrg.do?letterjU.
http://europe.eu.int/comm/civil_society/coneccs
http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/regexp/index.cfm?langjEN
http://ec.europa.eu/civil_society/coneccs/question.cfm?CLjen
http://ec.europa.eu/governance/impact/practice_en.htm
http://ec.europa.eu/civil_society/consultation_standards/index_en.htm
http://act4europe.horus.be/module/FileLib/NGOGuide_EN.pdf
http://www.seap.eu.org
http://www.epaca.org/code_of_conduct.php
http://ec.europa.eu/transparency/regrin/
https://webgate.ec.europa.eu/transparency/regrin/infos/code-of-conduct.do#comp

Ивка Цакова
ЛОБИЗМЪТ
(цикъл лекции)

Българска
Първо издание

Редактор Бойка Юрукова
Коректор Милка Стефанова
Технически редактор Петко Богданов
Предпечат и експонация „Дедракс“ ООД

Формат 60X90/16. Печатни коли 22,5

Издателство ● Дамян Яков ●
www.damyanyakov.com

Печат „Симолини – 94“ АД – София