

**Universitatea Babeş-Bolyai, Cluj-Napoca**

**Facultatea de Studii Europene**

**Şcoala Doctorală „Paradigma Europeană ”**

**Teza de doctorat**

**The evolution of lobbying in the European Union**

**- Rezumat -**

**Coordonator**

**Prof. univ. dr. Păun Nicolae**

**Candidat**

**Drd. Balosin Miruna Andreea**

**2011**

În zilele noastre, activitatea de lobby din cadrul UE este văzută ca practica profesională ce promovează interesele private și publice față de legislatori și factorii de decizie. Prin urmare, lobby-ul nu mai este văzut numai ca o anexa a relațiilor publice, ci, mai degrabă, ca o disciplină de management cu obiective înalte, condusă de către avocați și foști politicieni. Dar acest proces a avut durata lui.

Putem susține că lobbying-ul european s-a născut la sfârșitul anilor 1970 la Bruxelles. Până în acel moment, "lobbying-ul diplomatic" la cel mai înalt nivel reprezenta regula de desfășurare a activităților ce implicau informații și influență (activități desfășurate inclusiv de fondatorii CECO). Evenimentul care a declanșat explozia lobby-ului au fost primele alegeri directe din cadrul Parlamentului European în 1979. Până atunci Parlamentul European era alcătuit din membrii delegați ai parlamentelor naționale. Prin această schimbare, procesul decizional al UE a devenit mai complex, iar companiile au simțit nevoia prezenței unui expert local pentru a afla ce se întâmpla la Bruxelles.

Motivația apariției lobby-ului a fost, prin urmare, necesitatea de a furniza informații. Din care s-a dezvoltat necesitatea de a influența procesul de luare a deciziilor într-un mod activ și eficient. UE a trecut de la stadiul unei organizații de state, la cel de jucător politic în lume și a început să acopere din ce în ce mai multe domenii de politică, devenind o țintă puternică pentru lobby. Odată cu extinderile UE din 2004 și 2007, această dezvoltare a făcut un pas mai departe, aducând nu numai mai mulți jucători și părți interesate, dar, de asemenea, o gamă largă de culturi și tradiții politice diferite.

Evenimente recente în Statele Unite și în unele state-membre ale UE au determinat UE să facă presiuni pentru reguli mai stricte și o relație mai formalizată pentru tot ce presupune activități de lobby, în același timp instituțiile UE au recunoscut în mod expres importanța și nevoia de lobby. Cei implicați în procesul legislativ din UE sunt - ca și omologii lor din SUA - din ce în ce mai apropiați de reprezentanții industriei, asociații, ONG-uri, firmele de lobby și drept pentru a obține informații complete privind aspecte tehnice, economice și juridice înainte de a lua o decizie.

Agregarea și articularea intereselor este una din temele centrale de cercetare în științele politice în contexte naționale. În ultimele decenii, intermedierea intereselor în Uniunea Europeană a devenit o temă larg discutată ca urmare a integrării profunde. Intermedierea de

interese a fost analizată din perspective foarte diferite: studii în domenii unice de politică, reprezentare a intereselor în contextul teoriilor democratice și recent studii de europenizare. În primul rând, cercetarea s-a axat mai mult pe instituțiile și statele naționale, dar în ultimii ani accentul s-a mutat la actorii privați și impactul acestora asupra procesului decizional european.

Scopul acestei lucrări este de a oferi o imagine de ansamblu asupra evoluției și creșterii acestei tendințe, conform studiilor recente consacrate intermedierei de interese și modelelor de lobby.

Capitolul I al lucrării prezintă scopul acestui studiu, definirea termenilor utilizați, cadrul teoretic, alături de o analiză a lucrărilor relevante ce acoperă subiectul ales. Sunt prezentate și abordările științelor politice ale fenomenului de lobby. După definirea lobby-ului, această lucrare se oprește asupra deficitului democratic din UE, evoluția, importanța și promovarea unui spațiu public european, folosind think tank-uri europene.

Capitolul 3 este dedicat evoluției lobby-ului european, europenizării acestui tip de activitate, integrarea noilor state membre în lobby-ul european și situația actuală a unui fenomen care cere existența unor granițe.

Ultimul capitol prezintă instituțiile UE, principalii actori pe scena activităților de lobby, în urma modificărilor aduse de Tratatul de la Lisabona.

Pentru o lungă perioadă de timp dezbaterile politice și academice s-au concentrat pe probleme de reprezentare teritorială, diviziunea puterilor și garantarea drepturilor individuale ale cetățenilor. Mai recent, s-a susținut că implicarea organizațiilor civile în elaborarea politicilor europene poate constitui o formă de democrație participativă venind în completarea democrației reprezentative (Smismans 2003: 473f). Cartea Albă a UE privind Guvernanța a ridicat câteva întrebări în ceea ce privește transparența, responsabilitatea și caracterul reprezentativ al grupurilor de interese din UE. Unii autori susțin, în acest context, că interesele organizate ar putea furniza o contribuție de bază la reducerea deficitului democratic în UE (de exemplu, Abromeit 1998; Heinelt 1998; Wendler 2002).

Există abordări diferite pentru lobby. Unii cercetători privesc procesul de lobby ca un proces de cerere și ofertă, resursa crucială în întreg procesul legislativ european fiind reprezentată de informație: întregul proces de lobby poate fi descris ca o piață pe care se tranzacționează informație. Asemeni fiecărei piețe, și aceasta presupune ca cineva să ceară ceva, iar altcineva să-i ofere acel lucru în schimbul la altceva. Ambele părți câștigă de pe urma acestui schimb, deoarece instituțiile primesc expertiza și informațiile necesare pentru a-și formula

politicile, iar grupurile de interese intră în contact cu procesul de stabilire a agendei și de luare a deciziilor din cadrul UE. Privind la cerere și ofertă în tandem, apariția unui stil distinct european de politici publice ajută să explice efectul de „bandwagon” - de a trage încă mai multe grupuri de interese în Bruxelles (Broscheid Coen și 2007).

În acest domeniu, oamenii de știință au discutat mult timp modul de organizare al activităților de lobby: pluralist, corporatist sau cvasi-pluralist. O altă abordare a fost de a percepe intermedierea intereselor ca o rețea, care are în fiecare politică, propria sa constelație de noi actori. Noi impulsuri au venit, de asemenea, de la cercetarea mișcărilor sociale, care recent a luat în domeniul de aplicare nu numai mobilizarea pentru protest, dar și activitățile de lobby.

Într-un astfel de proces complex de politică este vital ca studiile viitoare să nu se mai concentreze asupra activităților de lobby în locuri instituționale separate, ci pe încercarea de a aborda dificilul studiu comparativ al strategiilor de interes în diferite niveluri instituționale (Beyers și Kerremans 2007; Eising 2007).

Pentru a rezuma, există abordări diferite cu avantajele și dezavantajele lor, studii empirice în domenii politice diferite, dar nici o teorie general valabilă de intermediere a intereselor la nivel european.

Există nevoia de investigații suplimentare privind grupuri speciale de actori: actorii provenind din domenii diferite de cele de afaceri sau integrarea celor din noile state membre în procesul de intermediere de interese la nivel european. Iar principala sarcină de a dezvolta un cadru teoretic stabilit de ipoteze de cercetare pentru analiza comportamentului lobby-ului nu este terminată încă.

Pe lângă a oferi o imagine de ansamblu a literaturii care acoperă subiectul de lobby din UE, o abordare teoretică combinată într-un cadru analitic, teza oferă instrumente și ipoteze necesare privind relațiile formale și informale în sistemul european de luare a deciziilor. Astfel se permite o viziune clară asupra evoluției fenomenului de lobby, de evaluare a cadrului instituțional în procesul de elaborare a politicilor UE, studiul celor mai importante aspecte ale activității de lobby în UE și a actorilor implicați în mediul intermediarii intereselor din Bruxelles.

Teza își propune să demonstreze evoluția activității de lobby și influența sa asupra Uniunii Europene. Aceasta aduce, de asemenea, soluții posibile a situației actuale și sugestii de îmbunătățire care ar contribui la ameliorarea activității de lobby în viitor în ceea ce privește un acces mai bun la instituțiile UE și o recunoaștere meritată.

Una dintre întrebările centrale ale acestei teze se referă la capacitatea lobbyștilor de a

participa activ la procesul de luare a deciziilor UE și de a influența arena decizională a UE prin adoptarea unor măsuri ce vor face ca problemele și interesele lor să fie auzite la Bruxelles. Această întrebare presupune o serie de alte întrebări luate în considerare, cu scopul de a oferi un studiu cuprinzător privind activitatea de reprezentare a intereselor la Bruxelles: Care sunt trăsăturile caracteristice ale arenei decizionale europene? Care actori sunt principalele organisme de luare a deciziilor și care sunt relațiile lor cu diferitele grupări de interese ce încearcă să le influențeze activitatea? Ce rol joacă lobiștii în acest mediu de luare a deciziilor? Ce oportunități sunt deschise pentru ei și cum sunt capabili să le folosească? Ce provocări înfruntă aceste organizații care lucrează la nivel european? Și în ce măsură influențează aceste provocări activitatea lor? În ce măsură aceste provocări împiedică o reprezentare eficientă și eficace a intereselor UE?

În acest context, este important să se țină seama de capacitatea de angrenare în guvernarea UE, ce variază între diferitele forme de organizare, precum și de domeniile de politică și trebuie astfel ca fiecare caz să fie examinat separat (Pleines 2007: 56). Dar nu este suficient să se concentreze pe un singur aspect al politicii și a relațiilor dintre actorii politici în sistemul european multi-level. Activitatea lobiștilor și comportamentul la nivelul UE, prin urmare, ar trebui să fie, de asemenea, analizat.

Prezentul studiu se concentrează, de asemenea, pe perspectiva academică a lobby-ului în UE, care susține că lobby-ul european este o practică legală și legitimă, prezenta la toate nivelurile de guvernare a UE, și că grupurile de interese sunt acceptate ca părți interesate în procesul de luare a deciziilor politice din UE (Geiger 2006: 13 și Bouwen și McCown 2007)

Prin luarea în considerare atât a documentelor oficiale ale UE cât și a studiilor în ceea ce privește reprezentarea intereselor în cadrul Uniunii și literatura de specialitate cu privire la procesul de luare a deciziilor și a activităților de lobby în cadrul UE, teza reprezintă o contribuție fructuoasă în abordarea aspectelor generale și particulare.

Lobby-ul este menționat atât de Comisia Europeană precum și de practicieni ca fiind "[...] toate activitățile desfășurate cu obiectivul de a influența formulările politicilor și procesele decizionale ale instituțiilor europene. Prin urmare, reprezentanții grupurilor de interese sunt definiți ca persoanele care desfășoară astfel de activități, care lucrează într-o varietate de organizații, cum ar fi consultanță în afaceri publice, firme de avocatură, ONG-uri, think-tank - uri, unități de corporate lobby sau asociații de comerț" (Cartea verde: Inițiativa Europeană privind transparența: 5). Mai mult decât atât, textul prezent extinde categoria de lobby la acele

activități care vizează influențarea arenei de luare a deciziilor din interiorul UE și care sunt efectuate de către personalul instituțiilor europene.

Definiția mai cuprinzătoare este formulată de Koepl: "activitatea de lobby este o încercare sau reușită de a influența deciziile legislativ-administrative ale autorităților publice prin intermediul reprezentanților intereselor. Această influență e intenționată, implică utilizarea comunicării și e îndreptată spre organismele legislative sau executive" (Koepl 2001: 71).

Dar termenul de "lobby" a dobândit și conotații negative (a se vedea von Alemann și Eckert 2006: 4), fiind considerat a dăru " [...] un avantaj inechitabil celor care își pot permite să-l efectueze și, prin urmare, este în contradicție cu noțiunea de democrație "(Warleigh și Fairbrass 2002: 2). Această problemă de imagine a lobby-ului este cauzată în principal de natura "gri" a oricărei intenții de a influența politicile UE (Leif și Speth 2003: 7), în sensul că această activitate este adesea asociată cu manipularea politică necontrolată, sau chiar cu corupția (Woll 2006 : 34).

Noi susținem că activitatea de lobby și alte forme de reprezentare a intereselor au devenit cruciale pentru toți cei care încearcă să influențeze procesul decizional al UE.

Cele 279 directive care au fost adoptate înainte de 1992 au transformat brusc formularea politicilor UE într-o arenă politică importantă. Creșterea lobby-ului direct în instituțiile UE au contribuit, de asemenea, la dezvoltarea unui sistem politic european independent de statele membre. Toți actorii importanți în politica europeană, de exemplu întreprinderile, sindicatele și alte grupuri de interes, autoritățile locale și naționale, au devenit din ce în ce mai concentrate asupra sistemului UE (Andersen și Eliassen 2001: 50).

În timp ce caracterul global al studiului este teoretic, metodologia aplicată pentru îndeplinirea obiectivelor subliniate constă într-o evaluare sistematică și critică atât a proceselor de luare a deciziilor cât și a rolurilor jucate de lobby-ul european în acest proces și importanța sa în mediul de intermediere a intereselor de la Bruxelles. Analiza propune un cadru teoretic care se bazează pe sistemul de intermediere a intereselor ca fiind un amestec de pluralism, corporatism și politică de rețea.

Studiile de lobby pot fi împărțite în trei grupe majore (Andersen și Kjell 1996: 49). Un prim grup de studii privește rolul grupurilor de interes național în încercarea de a influența sistemul de luare a deciziilor europene ca o extensie a politicii de luare a deciziilor la nivel național. Primele studii de acest gen apar la sfârșitul anilor 1970 (Auken, Buksti și Sørensen 1974; Kirchner 1977). În anii 1980 au existat, de asemenea, câteva studii similare (Kirchner 1981; Buksti și Martens 1984; Sidjanski 1989), iar la începutul anilor 1990 interesul pentru astfel

de studii, cu un accent național a crescut (van Schendelen 1993; Bregnsbo și Sidenius 1992; Bindi 1994).

Van Schendelen a făcut prima încercare de a oferi o descriere sistematică a diferențelor naționale în încercările de a influența politicile UE. Deși a discutat teoriile de lobby și dezvoltarea activităților de lobby în UE, s-a concentrat pe articularea intereselor naționale în Bruxelles. Studiul său a acoperit majoritatea țărilor din UE și o pereche din țările AELS, în cazul în care grupurile de interese încearcă să opereze din afara. Concluzia lui principală este faptul că încercările de a influența UE se bazează mai degrabă pe lobby spontan decât prin intermediul sistemelor naționale de putere (van Schendelen 1994: 275-288).

Un al doilea grup de studii se axează atât pe încercările grupurilor de interese naționale de a influența cât și pe tabloul general de articulare a intereselor la nivelul UE. Butt Phillip a făcut una din primele încercări de a oferi o perspectivă națională și europeană privind lobby-ul UE (1985). Mazey și Richardson (1993) au analizat procesul de lobby european și variațiile sectoriale în modelele de lobby; cartea lor a combinat perspectivele academice cu contribuții de la personal cu experiență în procesul de luare a deciziilor la nivelul UE acoperind activitățile UE, a grupurilor de interes naționale și europene, dar fără a atinge nivelul de sistem politic al UE.

Un al treilea grup de studii se axează pe nivelul UE. Acest grup include mai multe articole și cărți, publicate în ultimii ani, care se concentrează pe provocările practice ale activităților de lobby. Aceste ghiduri sunt adesea bazate pe o abordare anecdotică prezentată în cadrul de interacțiune și persuasiune strategică, deși câteva demonstrează o abordare mai sistematică (Andersen 1992).

Puține studii au legat sistematic analiza de lobby de întrebarea mai generală a democrației și a legitimității în UE. În măsura în care lobby-ul UE este privit din perspectiva neocorporatistă sau a grupului de interes, acest lucru nu este surprinzător. O excepție este Anderson (1976, 1977) care demonstrează lipsa unei baze pozitive de articulare a intereselor directe. Atâta timp cât reprezentarea grupului de interese a fost considerat ca un supliment la democrația numerică, problema de legitimitate a fost mai puțin acută.

Constanta aprofundarea a integrării europene face reprezentarea de interese la nivelul UE mai complexă, necesitând lobby pentru a dezvolta o strategie multi-dimensională de acțiuni paralele, la mai multe niveluri de guvernare și de a folosi mai multe canale de influență. Complexitatea deja existentă a conceptului de "canale de influență" s-a adâncit prin faptul că UE, statele membre și instituțiile UE nu sunt doar ținte și obiecte de reprezentare a intereselor, dar și

subiectele lor, deoarece ei participă activ în activitatea de lobby prin "reprezentarea instituțională".

Lobby-ul de succes depinde de o serie de factori: importanța economică și politică, scopul aparteneței, reprezentativitate, resurse umane și financiare corespunzătoare, coeziunea internă și organizarea, expertiza, abilitățile și strategiile de lobby (Greenwood 2003). În plus, în scopul de a influența procesul de elaborare a politicilor UE, lobbistii trebuie să folosească strategii diverse. În primul rând, trebuie să aibă o cunoaștere aprofundată a procesului de elaborare a politicilor.

Dar activitățile de lobby din UE sunt adesea asociate cu practicile negative, cum ar fi corupția, abuz de autoritate, metode dubioase, etc. În acest context, instituțiile europene au încercat să reglementeze creșterea rapidă a numărului de lobbisti la Bruxelles. De exemplu, recent, Comisia a căutat să stabilească un fel de "miez" de reprezentare a intereselor. Rezultatul unei astfel de abordări este un mediu pluralist, de elită mai competitiv (Eising 2007), unde accesul la factorii de decizie este restrictiv. În plus, aceste practici au dus la dezvoltarea unui "lobby secundar", în cadrul UE, ceea ce înseamnă că organizațiile de actori corporatiști mai puțin structurate și mai puțin influente fac lobby pe lângă cei presupuși a avea acces la Comisie. (PE 2003: 38f)

UE a beneficiat în urma activităților de lobby. De fapt, prin obținerea accesului ușor la UE și furnizarea birocratilor și factoriilor de decizie politică cu informații relevante și suport pentru punerea în aplicare a politicilor europene, grupurile de interese au contribuit în anii 1980 la realizarea pieței interne, prin aportul și sprijinul lor.

Orice atitudine pozitivă față de activitatea de lobby nu ar trebui să ducă la o subestimare a neajunsurilor pe care le implică: nu numai că grupurile de interese pot ajunge să reprezinte nevoile societății civile mai eficient decât partidele politice, care teoretic ar trebui să fie reprezentanți ai popoarelor europene, dar există de asemenea, riscul ca doar unele grupuri să fie luate în considerare de către instituțiile UE, din cauza dimensiunii lor și a resurselor. Mai mult decât atât, întrebările de transparență cu privire la clienți și modul în care sunt cheltuiți banii, precum și lipsa de coduri de conduită obligatorie, sunt încă rămase fără răspuns.

Lobby-ul în UE este necesar, iar în unele situații, chiar vital pentru procesul de elaborare a politicilor, precum și pentru punerea în aplicare a politicilor. Prin urmare, ceea ce este fundamental este schimbul de informații, atât sub formă de contribuție politică și sugestii tehnice în special față de Comisie, cât și sub forma feedback-ului și sprijinului pe care instituțiile



primesc de la grupurile de interese.

Lobby-ul în Uniunea Europeană joacă un rol dublu: pe de o parte, este un instrument pentru grupuri de interese să reprezinte prioritățile asociațiilor lor și de a influența procesul decizional, pe de altă parte, acesta poate constitui un remediu important și decisiv pentru așa-numitul "deficit de informații", suferit de către instituțiile UE.

Problema "deficitului democratic" este strâns legată de structura instituțională hotărâtă prin tratate și, în consecință, tratatele ar trebui să pună capăt acestui neajuns. Lipsa de responsabilitate a Consiliului de Miniștri vis-à-vis de Parlamentul European nu poate fi înlocuită doar prin participarea mai multor grupuri de interese în procesul legislativ. Dimpotrivă, lobby-ul poate continua să fie un mijloc de a spori încrederea cetățenilor în instituțiile UE. Dacă cetățenii percep UE ca un complex instituțional îndepărtat, neștiind cum funcționează și cu ce se ocupă, grupurile de interese pot reprezenta o curea de transmisie între Bruxelles și cetățenii europeni. Mai mult, Comisia fără grupurile de interese nu ar fi în măsură să respecte obligația de inițiativă legislativă avută în vedere prin tratate.

Grupurile de interese constituie "circumscripția naturală" a Comisiei și a Parlamentului, care se poate baza pe informațiile acestora; pe de altă parte, acestea promovează integrarea europeană, deoarece convinge guvernele naționale, de a consimți în fața competențelor lărgite ale UE și contribuie la legitimarea acestei uniuni în ochii cetățenilor.

Grupurile de interese joacă, de asemenea, rolul de a acoperi lipsa reprezentării politice la nivel european: grupurile politice europene nu reprezintă întotdeauna în mod eficient diferitele problemele europene și, în unele cazuri, chiar nu le percep, deoarece acestea sunt prea departe de nivelul local. Grupurile de interese, dimpotrivă, în special federațiile comerciale și asociații europene, pot aduce cu adevărat prioritățile europene în atenția instituțiilor UE. Întrucât reprezentarea politică este slabă, reprezentarea intereselor este puternică și eficientă. Cu toate acestea, în Europa nu există nicio legătură între partidele politice și grupuri de interese în ceea ce privește implicarea acestora din urmă în campaniile electorale, acest lucru poate părea o contradicție, dar aceasta se datorează ideii negative care predomină Europa cu privire la lobby.

Lobby-ul a contribuit de asemenea la afirmarea unui sistem politic independent de cel al statelor membre și a crescut nivelul de autonomie ale UE peste interesele guvernelor naționale.

Deși acest lucru a fost afirmat în repetate rânduri pe parcursul lucrării, activitatea de lobby și Uniunea Europeană sunt interdependente și mai presus de toate, aceasta din urmă are nevoie de primul pentru a-și duce la bun sfârșit acțiunile și politicile sale. Rolul de lobby nu ar

trebui să fie supraestimat. De fapt, dacă pe de o parte, nimeni nu poate pune la îndoială ideea că lobby-ul nu este un pericol pentru democrație, pe de altă parte, este necesar să se puncteze acele aspecte care arată încă unele neajunsuri. Nu numai ceea ce comisarul Kallas a subliniat, și anume lipsa de transparență în special a organizațiilor cu scop lucrativ, dar, de asemenea, că nu toate grupurile de interes sunt audiate de către Comisie.

Care este drumul acestui proces? Perspectivele sunt întotdeauna dificile și, în unele cazuri, nu sunt nimic mai mult decât ghicitul în cărți. Categorie, lobbyștii UE, pe viitor, vor trebui să țină seama de un fapt: nu pot acționa în mod izolat, fac parte dintr-un program de lobby la nivel mondial. În consecință, lobby-ul UE va fi o funcție de bază în afaceri strategice pentru companii și toate celelalte părți interesate care doresc să concureze cu succes și să avanseze la un alt nivel.

După cum s-a declarat pe parcursul acestui demers, în procesul de elaborare a politicilor UE există o interdependență reciprocă între diferiții actori: politicieni, birocrati, și grupuri de interese (și, prin urmare, cetățenii). Acești actori au nevoi diferite care motivează și structurează interacțiunile lor. Administratorii și politicienii au nevoie de sprijin politic, legitimitate, informații, parteneri de coaliție, și asistență în punerea în aplicare a politicilor. Grupurile de interese au nevoie de acces la formarea politicii publice și punerea în aplicare.

Relația de ansamblu dintre diferiții actorii ai UE se caracterizează prin absența generală a ierarhiilor. Comparativ cu guvernele naționale, UE nu este un sistem politic puternic. Nici un set unic de actori, Comisia, Consiliul, sau grupuri de interes, nu poate face politici eficiente pe cont propriu. Depind unii de alții pentru obținerea resurselor diferite și a altor atribute. Prin urmare, întreaga structură este interdependentă, și nici unul dintre actori nu are prea multă putere în raport cu alții. Consensul în rândul actorilor este necesar pentru a se crea politici coerente pe termen lung. Acest lucru oferă grupurilor de interese un rol foarte important și, în multe privințe, unic în procesele guvernamentale.