



Европейски съюз



Оперативна програма "Административен капацитет"

Лобистки практики в подкрепа на НПО и граждански инициативи

Регламентиране на лобистката дейност в България

Лобистките практики са широко приложими в обществения и политическия живот в много държави. Лобирането е онази част от процеса на застъпничество в полза на определени интереси, която е насочена изцяло към въздействие върху държавните институции при вземането на управленски решения на законодателно или административно ниво. Това е присъща на демократичния и плуралистичен политически процес практика, независимо дали се осъществява от отделни граждани, фирми, неправителствени организации, бизнес асоциации или консултанти, работещи от името на такива структури. Лобирането в полза на частен или обществен интерес е практика, която неизбежно съпътства развитието на демократичните държави.

В редица държави лобизмът е подчинен на строги нормативни правила за регистриране, разкриване на информация и публичност на лобистите и осъществяваната от тях лобистка дейност. Най-модерна и разгърната в това отношение е уредбата във федералното и щатското законодателство на САЩ. Развита правна уредба съществува и в други държави като Канада, Австралия и Мексико.

В Европейския съюз и в някои от неговите държави-членки също вече съществуват наченки на правна регламентация на лобистката дейност. За разлика от т.нар. американски модел на регламентация на лобизма, който предвижда стриктни задължения за лобистите за разкриване на информация за целите и бюджета на своята дейност, европейската практика на този етап се основава на минимални и в голяма степен неформални стандарти за провеждане на консултации със заинтересованите страни в процеса на подготовка на общностната политика.

Европейската комисия прилага режим на доброволно вписване в специален регистър CONECCS. Този регистър обхваща организациите на гражданското общество в широк смисъл, в т.ч. синдикати, работодателски организации, неправителствени асоциации и фондации, потребителски сдружения, бизнес асоциации и др.

В Европейския парламент е предвидена акредитационна система за всички лица и организации, които искат да имат достъп до институцията. В регистър, достъпен чрез Интернет, се вписват всички физически лица, на

които е издаден едногодишен пропуск, организацията, която представляват или фирмата, за която работят.

От страните-членки на ЕС нормативни правила за лобизма са приети в Германия, Полша и Литва. В процес на обсъждане са и законопроекти в Словакия, Унгария, Ирландия. В Германия, всяка година Бундестагът публикува списък на всички лица и организации, които искат да изразяват позиции и мнения по законодателни въпроси. Публикува се следната информация: име и седалище, състав на управителните органи, сфера на интереси, брой на членска маса, имена на представители. Само регистрирани по този начин лобисти могат да бъдат изслушвани от парламентарните комисии или да получават постоянен пропуск за достъп до сградата на Бундестага.

Законът за лобизма в Полша влезе в сила през март 2006 г, а в Литва е в сила от 1 януари 2002 г. Те в голяма степен се основават на американския модел на задължително регистриране и разкриване на информация от лобистите. Идеята за регламентиране на лобистката дейност в България за първи път се появява в края на 90-те години. Първите опити за регулиране на лобистките практики завършват неуспешно. Липсата на специфични правила, които да регулират тази дейност обаче, създава условия за преплитането на лобистките практики с корупционната дейност. Именно поради тази причина с приемането на новата антикорупционна стратегия – Стратегия за прозрачно управление и за превенция и противодействие на корупцията – беше заложено разработването на Закон за лобизма. В следствие на демонстрираната от правителството воля за регламентиране на тази дейност бяха разработени три закона в тази област – Закон за публичност на лобизма с автор народният представител от парламентарната група на Движение за права и свободи – Камен Костадинов, Закон за публичност на лобизма с автори народните представители Ася Михайлова и Любен Дилов – син, Закон за публичност на лобистката дейност с автор работна група около националния омбудсман.

Трите законопроекта дават като цяло сходна рамка на лобистката дейност – предмет, обхват, регистрация, предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси при лобиране и пр. същевременно налице са принципни различия между отделните законопроекти - така например, докато законопроектите на Камен Костадинов и националния омбудсман дават детайлно определение на лобистката дейност, то в проекта, изготвен от Любен Дилов-син и Ася Михайлова е посочено единствено, че лобиска дейност е всяко действие, извършвано срещу заплащане в полза на трети лица, осъществявано с разрешени от закона средства, имащо за цел оказване на влияние върху органите на държавна власт и местно самоуправление при осъществяване на правомощията им в представяне и защита на интересите на тези лица. Възприемането на подобен подход би могло да бъде определено като рисково в известна степен, тъй като поставя доста широки рамки и не дава яснота относно същността на лобистката дейност, което се явява предпоставка за възникване на нови корупционни практики, в това число – търговия с влияние. От друга страна, в дефиницията, представена в

законопроекта на националния омбудсман, лобистката дейност, въпреки че е подробно разписана, е сведена предимно до оказване на влияние при разработването и приемането на нормативни актове. Възприемането на подобен подход също крие определени рискове – с оглед членството на България в ЕС следва да се има предвид, че върховният законодателен орган на ЕС е Съветът на министрите, т.е. акцентът пада все повече върху изпълнителната власт. Съгласно Зелената книга на Европейския съюз „Инициатива за европейска прозрачност”, лобизъм е всяко действие, извършено с цел оказване на въздействие върху формулирането на политики и процесите на вземане на решения в европейските институции. В тази връзка при разработването на българска правна рамка по отношение на лобистката дейност е добре да се възприеме по-широка, но конкретизирана дефиниция, като бъдат включено и оказването на въздействие при разработването на политики, програми и проекти и при вземането на управленски решения, обективирани в административен акт. При дефинирането на лобизма в България следва да се вземат предвид функциите, дейността и влиянието, което оказват различните институции върху бизнеса и гражданите.

Един подобен анализ недвусмислено би показал, че в сферата на лобистката дейност следва да попаднат и кметовете на общини и областните управители, защото макар да не издават нормативни актове, те участват в обсъждането на такива, които са свързани или засягат тяхната дейност и са компетентните органи по редица въпроси, пряко касаещи развитието на бизнеса и гражданското общество (например, администрирането на регулаторните режими). В обхвата на лобистката дейност следва да попадне и дейността на организациите на изборни и назначаеми представители на местното самоуправление и местната администрация е един от най-класическите примери за лобистка дейност. Резултатът от подобно оказване на въздействие много често е приемане, изменение, допълнение или отмяна на нормативни актове, от които тези лица пряко се облагодетелстват, например отпускането на допълнителни средства, които лицата пряко разходват или възлагат разходването им. Процесът на регистриране на лицата, осъществяващи лобистка дейност, също е решен по различен начин в отделните законопроекти – в проекта на Камен Костадинов е предвидено поддържането на единен регистър при Сметната палата, проектът на националния омбудсман въвежда задължение за поддържане на отделни регистри към организациите, пред които се лобира, а проектът на Любен Дилов-син и Ася Михайлова предвижда създаването на нова изпълнителна агенция и въвеждането на излишно утежнена процедура за регистрация, което би довело до лимитиране на участниците в този процес.

Характеристики на НПО сектора в България и по-конкретно на лобистките организации и мрежи, работещи за местно и регионално развитие

Според резултатите от проучване на капацитета на НПО в светлината на бъдещото членство на България в ЕС, извършено от ПРООН през 2006 г., сред най-силните в **организационно отношение** са организациите за разработване

на политики, **лобиране** и **подкрепа на НПО**. Този извод е подкрепен и от факта, че 33 % от тях имат обособен отдел, който се занимава с развитието на човешките ресурси в организацията. Сред останалите организации с най-силен организационен капацитет са търговско-промишлени палати, стопанските камари, асоциациите на общини, агенциите за регионално развитие и бизнес центровете, организациите за подкрепа на малцинствени групи. Именно тези са организациите, които са участници и в рамките на фамилия “Регионално развитие”, което поставя коалицията сред тези с най-силен потенциал и капацитет. По-нататъшният преглед на капацитета и характеристиките на нестопанския сектор и по-конкретно на организациите за регионално развитие, асоциациите на общините и лобистките организации показва като цяло какъв е потенциалът на отделните вътрешни групи от НПО в рамките на сектора като цяло. Това, че на практика резултатите показват добра устойчивост, организационен и човешки капацитет на отделните типове НПО, които са част от Фамилия “Регионално развитие”, не означава, че Фамилията като цяло също може да бъде отличена с тези характеристики. Разгледани поотделно, организациите, които са член на фамилия “Регионално развитие” разполагат с изключително добър институционален, финансов и човешки капацитет (сред най-добрия в сравнение с други категории НПО); но това като цяло не прави коалицията от организации за регионално развитие най-укрепналата и с най-силен потенциал в областта на регионалното развитие.

Изследването сочи, че със значителен финансов капацитет се открояват асоциациите на общини (75 % от които с възможности за съфинансиране), търговско-промишлените палати и стопанските камари (69 %), агенциите за регионално развитие (43 %) и организациите за разработване на политики, лобиране, подкрепа на НПО (40 %) и като цяло националните (40 %) и регионалните (37 %) организации.

От гледна точка на степента на информираност – също критерий от изключителна важност за НПО, с най-висока информираност се отличават организациите за разработване на политики, лобиране, подкрепа на НПО (80%), асоциациите на общини (75 %), агенциите за регионално развитие (71%), търговско-промишлените палати и стопанските камари (81%) и синдикатите (80 %).

В допълнение към това отново с най-висока степен на опитност по отношение на изграден проектен опит са отново организациите за разработване на политики, лобиране и подкрепа на НПО асоциациите на общини, търговско-промишлените палати и стопанските камари и агенциите за регионално развитие, бизнес центрове и други сдружения за развитие.

В рамките на изследването НПО декларират сравнително висок интензитет на участие в процеси на планиране, особено на местно ниво (46 % от тях са участвали в изготвянето на общински план за развитие). На по-високите равнища това участие намалява значително и последователно (за областни стратегии – 31 %, регионални планове за развитие – 24 %, национален план за развитие, национални стратегии или оперативни програми

за СФ – 14 %): участието на общинско ниво е 2 пъти по-голямо от това на регионално и 3 пъти – от това на национално ниво.

Най-високи оценки на сътрудничеството с общинската администрация дават представителите на сдруженията на общините (100% добро взаимодействие), организациите за разработване на политики, лобиране и подкрепа (71 %).

Проблематично е **ограниченото присъствие на функцията на застъпничество на НПО** – мотиви като представяне на интересите и познаване на нуждите на целевите групи или на района, както и подходящото насочване на структурните фондове и осигуряването на прозрачност и ефективност на тяхното използване. Липсата на инициатива за самоорганизирането на неправителствения сектор е пречка за ефективното представяне и защита на интересите им, включително при планирането и програмирането на Структурните фондове, пред участието им в мониторинга и оценката на програмите, пред намиране на подходящи местни партньори за проекти, пред изграждане на гъвкави социални мрежи и мобилен социален капитал, пред създаване на подходящи международни контакти, пред ефективния достъп до информация и не на последно място пред взаимната подкрепа вътре в секторите. Едно от многото проявления на проблема е разминаването между масовото желание на организациите да участват пряко в планирането, програмирането и мониторинга, от една страна, и ограничените места в съответните органи.

Трябва да се търсят форми и пътища за повишаване на степента на организираност. Решението е в комбинация от две форми: по трайни съюзи или ad hoc коалиции, неправителствените организации и бизнесът не трябва да чакат държавата или донорите да преодолеят съществуващите дефицити. Самите те трябва да търсят съществуващи организации с подобна функция и да членуват в тях; да ги създават, когато ги няма, или да възлагат тази функция на съществуваща организация; да са готови да споделят ресурси за формиране и функциониране на тези организации.

По този начин чрез повишаване на степента на самоорганизация се адресират и установените в изследването проблеми на фрагментацията и малкият размер на организациите, на представителството и представянето на интересите, лобирането, участието в планирането и програмирането, мониторинга и оценката на програмите на структурните фондове, разработването на проекти, обучението и като цяло развитието на капацитета на неправителствения и частния сектор.

Недостатъчен е и капацитетът, приносът и отговорността на партньорите към постигане на консенсус. Нерядко заседанията на консултативните органи или публичните обсъждания се свеждат единствено до информиране, което ограничава чувството за „собственост“. Обичайна практика е критичните мнения просто да се подминават от администрацията, но също толкова обичайно е партньорите извън администрацията да не се чувстват отговорни за крайния резултат от процеса. От друга страна, наблюденията показват, че обикновено партньорските структури включват

участници с твърде различно ниво на предварителна информираност и компетентност. Слабо подготвените участници или „не участват“, или техният принос е неадекватен (необосновани критики, нереалистични предложения).

Участието в партньорски структури, занимаващи се с фондовете на ЕС, изисква запознаването с голям обем от документи, както и значителни експертни и технически познания. НПО в Комитетите за наблюдение, управление и планиране, са винаги ценени заради техния професионализъм, знания, конструктивен подход и експертиза. Обаче, техният капацитет като организации с нестопанска цел е ограничен.

Процесът на подготовка на България за следващия програмен период и ролята на НПО в този процес. Инструментариум на участието на НПО, коалиции и мрежи в разработването, прилагането, наблюдението и оценката на националните политики за регионално развитие

Оформянето на системата за управление на Структурните фондове за 2007 – 2013 г., както и цялостният процес на програмиране на национално ниво и прилагането на принципа на партньорството в този процес, е зададено със Стратегията за участие на България в Структурните и Кохезионния фондове на ЕС: създаден е Координационен съвет по Националния план за развитие, общата отговорност за координацията е възложена на дирекция в Министерството на финансите, която е предвидено да бъде управляващ орган на средствата по линия на Структурните фондове на ЕС и осъществяването на Националната стратегическа референтна рамка. Различните дейности по изготвянето и консултирането на Националния план за развитие 2007 – 2013 г. са възложени на Агенцията за икономически анализи и прогнози. Определени са 6 оперативни програми и техните управляващи органи (конкурентоспособност, развитие на човешките ресурси, административен капацитет, регионално развитие, транспорт и околна среда). В съответствие с препоръките на Комисията е възприета концепцията за една регионална оперативна програма, за управляващ орган на която е определена дирекция в Министерството на регионалното развитие и благоустройството. Паралелно с това България разработва и два Национални стратегически плана – за развитието на селските райони и за рибарството и аквакултурите. Реалният процес на програмиране за периода 2007 - 2013 г. започва през втората половина на 2004 г. и подготовката на оперативните програми, след известно забавяне, към края на 2005 г. е вече на етап финални консултации с Европейската комисия.

Централните власти започнаха да “отварят” процеса на програмиране и да провеждат широки консултации в хода на подготовката на Националния план за развитие и на Оперативните програми. Ключови елементи в този процес бяха навременното подаване на информация до заинтересованите субекти и възможността за интерактивна дискусия с широк кръг действащи лица на национално и местно равнище. Но в крайна сметка изглежда, че партньорствата в програмирането между различните централни власти и

структури е с по-голямо влияние и функционира по-добре отколкото по-широките партньорства в планирането с участие на социално-икономическите партньори. Като цяло готовността на правителството да работи с НПО е предпоставка да тяхното участие в използването на Структурните фондове. Тази готовност е различна в различните правителствени структури. Това означава, че НПО често трябваше да си проправят път към участие в процеса на програмиране и разработване на Оперативните програми чрез мощно лобиране. Успехът на това лобиране се предопределяше и от организационната зрелост на неправителствения сектор.

Рецепти за успешно лобиране

- ❖ Съюзът трябва да е наясно с ролята на правителството в икономиката. Действията на държавата се определят от конституцията, съществуващите закони, общите политически тенденции, партийните програми, влиянието на други групи върху партиите и правителството. Задача на правителството е да насърчава общото благо. Влияние оказват също така личните и политическите цели, нивото на знания на отговорните чиновници, основните принципи на правото, професионалният жаргон на юристите и др.
- ❖ В този контекст лобистката дейност може да е успешна, само когато при изготвянето на предложенията се вземе предвид общото благо. В много случаи се налага постигането на баланс с интересите на други групи. За целта обаче трябва да се познават интересите на тези други групи.
- ❖ За да бъде убедителна и приемлива, лобистката дейност трябва да се концентрира не само върху собствените интереси, а да е насочена и към повишаването на благосъстоянието на страната. Подходящи за това аргументи са: създаване на нови и запазване на съществуващите работни места, икономически растеж, развитие на икономиката, иновации, повишаване качеството на образованието и др. В писмената аргументация собствените интереси на бранша в никакъв случай не трябва да се тушират, но и не бива прекомерно да се изтъкват.
- ❖ За да са ефективни, лобистките дейности трябва да започнат на един много ранен етап (поне година преди вземането на решение). Преднината във времето може да се използва за детайлни анализи и интензивна работа с обществеността. В противен случай ще са необходими по-висока интензивност на работата и привличане на външни ресурси (консултанти, експерти, работни групи и др.).
- ❖ Във връзка с лобистката дейност е спешно необходимо чрез поредица от мероприятия да се укрепи преговорната позиция (“bargaining power”) на съюзите. Такива са: повишаване на представителността (повече членове), взаимодействие с други съюзи/групи по интереси с идентични или подобни интереси и повишаване на качеството и интензивността на лобистките дейности.
- ❖ Съюзът трябва да е известен с това, че излизащата от него информация е 100% сигурна и достоверна, че прави предложения, насочени към

укрепване на общото благо и че с малко добро желание същите биха могли да се приемат, че оказва съдействие на служителите в министерствата и администрациите при тяхната работа и че с предложенията си той преследва създаването на благоприятна за всички ситуация (“win-win-situation”).

Лобирание и работа с обществеността

Както вече беше споменато, някои политици често предпочитат разговорите да се водят при затворени врати. Така те си издействат предимството да държат всички опции отворени. За разлика от тях на съюза му е необходима обществеността, за да подобри преговорната си позиция, да намали съпротивата от страна на други браншове и групи по интереси срещу правените от него предложения и да генерира подкрепа за тях. За да се постигне оптимален ефект, разполагането на работата с обществеността във времето трябва много внимателно да се избере и планира; най-напред трябва да се направи опит за убеждаване на държавните органи чрез предварителни разговори. Ако се окаже съпротива или се прилага тактиката на протакане, значи е време да се потърси и мобилизира обществеността. За това обаче е необходима известна предварителна подготовка: би трябвало вече да са налице контакти с пресата и останалите медии, съюзът трябва да е поддържал редовни контакти с медиите/журналистите, напр. чрез покани за участие в публичните си прояви, за посещение на подбрани съюзни членове, провеждане на принципни разговори и др.