



**Александр Сурдей**

## **О некоторых условиях и результатах лоббирования в ЕС**

### **Введение**

Исследователи функционирования демократических институтов знают, что каждый институт, формулирующий публичные программы или принимающий решения, касающиеся вопросов, важных для данного сообщества, становится объектом активного интереса тех, кого эта программа или решение непосредственно или опосредованно касается. Они также знают, что этот интерес сам по себе представляет собой явление вполне правомочное, если даже не обязательное для функционирования демократического сообщества.

Не подлежит сомнению факт, что предоставление информации, выражение мнения, мобилизация поддержки (или протест) является правом гражданина. К этому нормативному аргументу мы можем добавить хайековский мотив создания условий для использования локальности информации. Выслушивание аргументации заинтересованных сторон создает возможность улучшения качества программы или решения и, таким образом, является свидетельством мудрости принимающего решения.

Более радикальная позиция состоит в том, что голоса заинтересованных должны быть не только выслушаны, но и приняты во внимание, так как именно благодаря им мы можем приблизиться к идеалу оптимальных решений в понимании Парета – оптимальных, ибо делающих возможным для одних

извлечение выгоды без причинения ущерба другим (или делающих возможным функционирование компенсаторного механизма, соответствующего критериям Хикса/Калдора)<sup>1</sup>. Неорганическое понимание сообщества, т. е., в частности, отрицание присущей ему единой коллективной воли, предваряющей процесс демократических согласований, является, таким образом, признанием факта, что сообщества не выражают коллективную волю, а приходят к согласованию (решений и программ) обычно в длительном – и зачастую напоминающем торг – процессе, в котором принимаются во внимание как аргументы, так и властный потенциал его участников.

Вышеизложенные утверждения приводят к выводу, что совокупность действий, имеющих целью получение влияния (направленность) на решения или программы (иногда определяемая как лоббирование), является апробированным и даже желательным свойством процесса принятия публичных решений – на уровне ли государства, на уровне ли квазифедеральной структуры, которой является Европейский союз.

Лоббирование становится проблемой, когда мы пытаемся теоретически выделить (а практически исключить или ограничить) инструменты лоббирования по причине их легитимизационных и перераспределительных, а также результативных функций. Проблемой в особенности является такое регулирование рынка лоббирования, чтобы оно способствовало защите его положительного вклада в процесс создания публичной политики (т. н. *input oriented legitimization*<sup>2</sup>) и в то же время ограничивало отрицательные внешние эффекты, следующие из лоббирования как коммерческой деятельности и деятельности профессиональных лоббистов.

Далее в статье я сделаю краткий анализ функций лоббирования в процессе принятия решений в Европейском союзе и сформулирую общие выводы относительно желательных

---

1 См.: J. Cullis, Ph. Jones, *Public Finance and Public Choice*, Oxford University Press, 1998, p. 31.

2 См.: F. Scharpf, *Governing in Europe*, Oxford University Press, 1999, pp. 7-10.

направлений действий польских государственных властей с точки зрения деятельности с целью усиления эффективности воздействия Польши на процессы принятия решений в ЕС.

### **Функции лоббирования в процессе формулирования публичных решений**

Анализ функций лоббирования я предпринимаю с исключением тех его форм, которые связаны с использованием незаконных методов деятельности (т. е. коррупции, конструирования сетей шантажа и зависимости). Предполагаю, что следствием лоббирования, таким образом, является либо расширение воспринимаемого формулирующими публичные программы (или принимающими решения) поля выбора, либо переоценка рассматриваемых альтернатив.

Лоббист, следовательно, действует в качестве либо обнаруживающего новую (недоступную или ранее не замечаемую информацию), либо ведущего к переоценке альтернатив решений, предоставляя новые критерии их принятия.

Таким образом, лоббист чаще всего, как большинство юристов, является *поставщиком аргументов* за или против какой-либо позиции. Реже лоббист бывает *производителем доводов*, подтверждающих справедливость (или необоснованность) какой-то позиции или решения. Но всегда лоббист является *участником более или менее публичного процесса убеждения*, в котором стороны модифицируют свои позиции в основном на доводах процессе аргументации<sup>3</sup>.

Публичная функция лоббирования и лоббистов состоит, таким образом, если использовать военную терминологию, в поставке боеприпасов непосредственным участникам процесса формулирования публичных решений (или публичных программ) и в поддержании боевого духа.

---

<sup>3</sup> Я различаю функции лоббирования и лоббистов в духе Джандоменико Маджоне, относящего функции экспертов к вопросам публичной политики. См.: G. Majone, *Evidence, Arguments and Persuasion in the Policy Process*, Yale University Press, 1989, p. 21 и след.

Общая функция лоббирования указывает лишь рамки, в которые должна вписаться данная стратегия лоббирования. Она может быть сформулирована лишь тогда, когда мы знаем, в отношении кого и по какому вопросу мы должны аргументировать.

### **Предметный аспект анализа лоббирования**

Независимо от того, ведется лоббирование государственными учреждениями или частными лицами, целью лоббирования остается модификация принимаемых решений или публичной политики.

Следовало бы, таким образом, напомнить, что, согласно уже классической дифференциации Т. Лоуи<sup>4</sup>, существует три типа публичной политики:

а) *перераспределительная политика*, которая связана с трансфером ресурсов от одной группы лиц, регионов и стран к другой,

б) *распределительная политика*, которая делит публичные средства между альтернативными пользователями, а также

в) *регуляционная политика*, которая устанавливает рекомендуемые (или запрещенные) действия и не связана непосредственно с расходованием бюджетных средств.

Следует помнить, что в Европейском союзе, хотя до общественного мнения чаще доходит информация о громких (потому что открытых) перераспределительно-распределительных конфликтах, все большее значение приобретают регуляционные вопросы. На протяжении многих лет перераспределительно-распределительные программы (такие как структурные программы, когезионные фонды или общая аграрная политика – CAP) ограничиваются суммой около 1,27% общего ВВП стран-членов. Эта сумма необычайно мала по сравнению с государственными расходами порядка 40-50% ВВП, характеризующими отдельные страны-члены.

---

<sup>4</sup> См.: T.J. Lowi, *The End of Liberalism*, Norton 1979.

Намного большее – и все возрастающее – значение имеет регуляционная деятельность ЕС, и так происходит отчасти потому, что «создание регуляционной политики дает Комиссии в Брюсселе значительную власть, делая в то же время возможным обход налагаемых странами-членами строгих бюджетных ограничений»<sup>5</sup>.

Значимость регуляционной деятельности ЕС ценят международные корпорации, торговые палаты и частные фирмы. Именно вокруг норм защиты окружающей среды, потребительских норм и установления принципов конкурентоспособности (в том числе государственной помощи), а не вокруг расходов из бюджета ЕС<sup>6</sup> идет ожесточенная борьба, и именно вокруг них построен рынок услуг лоббирования.

Следует помнить, что, хотя регулирование не выступает в качестве отдельного пункта бюджета, оно может отягощать (и действительно отягощает) значительными расходами предприятия и граждан. Они также могут изменять условия, определяющие конкурентные преимущества отдельных фирм и стран. Важно также, что фирмы (или страны) не всегда выступают против норм (то есть за дерегулирование), но в установлении коллективных (евросоюзных) норм усматривают шанс на навязывание предпочитаемого ими типа норм или устранение множественности обязательных норм.

Таким образом, перспектива, согласно которой внедрение евросоюзных норм (*acquis communautaire*) является вопросом техническим, требующим не более чем интенсификации парламентской работы, а борьба за интересы страны (и ожидание успешного лоббирования) касается лишь ресурсов, которые можно получить благодаря перераспределительно-распределительным программам ЕС, является ошибочной.

---

<sup>5</sup> G. Majone, *The European Commission as a Regulator* // G. Majone, *Regulating Europe*, Routledge 1996, p. 66.

<sup>6</sup> Свыше половины бюджетных расходов ЕС имеет жесткий характер, ибо они связаны с реализацией дорогостоящей общей сельскохозяйственной политики.

Если такая ошибка разделяется польскими политиками, это значительно ослабляет пользу от членства Польши в ЕС.

На политику ЕС можно посмотреть еще и иначе. Можно, как это сделал Джеймс Уилсон<sup>7</sup>, смотреть на государственную политику с точки зрения генерируемого ею распределения затрат и выгод.

Типологию вариантов государственной политики, именно с такой точки зрения, представляет следующая таблица.

**Таблица 1**  
Тип политики с точки зрения распределения затрат и выгод

		Выгоды	
		Рассредоточенные	Сконцентрированные
Затраты	Рассредоточенные	Парламентская макрополитика	Клиентелизм
	Сконцентрированные	Политическая предприимчивость	Борьба интересов

Источник: Модифицированная таблица из Wilson, 1980.

Тип политики посредством связанного с ней распределения затрат и выгод обуславливает ее восприимчивость к лоббистской деятельности.

Итак, *парламентская макрополитика*, примером которой являются законы, определяющие налоговые принципы, не представляется естественным полем лоббистской деятельности. Решения, принимаемые таким образом, больше зависят от отношения общественного мнения или от связанных транзакций между группировками, представленными в парламенте<sup>8</sup>. Лоббирование в качестве представления доводов (доказательств) и шлифовки аргументации не особенно эффективно, ибо столкновение аргументов ведет к иррациональному (эмоциональному) «да» или «нет». На уровне ЕС парламентская макрополитика касается, главным образом, социальных вопросов

<sup>7</sup> J. Q. Wilson (ed.), *The Politics of Regulation*, Basic Books, NY, 1980.

<sup>8</sup> Анализ некоторых приемов содержит работа: W.H. Riker, *The Art of Political Manipulation*, Yale University Press, 1986.

(здравоохранения, образования и т. п.) и вызывает небольшой интерес групп лоббирования.

Клиентелизм же является естественным полем лоббистской деятельности наименее транспарентного характера. Ситуация, в которой возможно предоставление выгод малой группе бенефициантов за счет многочисленного сообщества, несущего расходы, является приглашением к осуществлению интенсивных лоббистских действий: от представления «доводов» чрезвычайной срочности таких действий до квазиэтического убеждения. Секретная часть каждого государственного бюджета является полем именно таких битв, на котором сталкиваются, например, аргументы защитников некоммерческой культурной продукции (дотации для журналов, фильмов и т. п.) с доводами защитников рабочих мест (напр., ликвидация производства асбеста).

В случае клиентелизма может произойти так, что конкуренция за выгоды с использованием ресурсов данной группы может вести к т. н. *общественному рассредоточению выгод*. Ибо конкуренция за выгоды, распределяемые политически (или административно), требует больших расходов. В некоторых обстоятельствах коллективные расходы на получение выгод могут быть так велики, что действия, направленные на обретение партикулярных выгод, ведут к рассредоточению выгод.

Хорошим примером может быть здесь процесс распределения американской FCC (Федеральной телефонной компанией) 643 лицензий на региональные услуги мобильной связи в конце 1980-х гг. в США. Этим лицензиям в то время добивалось 320 000 заявителей. По некоторым оценкам<sup>9</sup>, стоимость рынка региональных услуг мобильной связи (*выгода*) в те годы составляла 1 миллиард долларов, а расходы на подачу 320 000 лицензионных заявлений составили 400 000 долларов. Таким образом, расходы поглотили около 40% ожидаемой выгоды.

---

<sup>9</sup> J.K. Goeree, Ch.A. Holt, *Rent Seeking and the Inefficiency of Non-Market Allocations* // „Journal of Economic Perspectives“, vol. 13, Summer 1999, pp. 217-226.

Если говорить о ЕС, многие предписания, касающиеся химической, фармацевтической, электронной и автомобильной промышленности, могут интерпретироваться как пример клиентелистского механизма. Ибо в каждом из этих случаев мы имеем дело с согласованными действиями немногих фирм, действующих в защиту (или ради) своих выгод за счет генерирования потерь широкого масштаба.

Социально бесполезная стоимость конкуренции, связанной с расходами, может также коснуться Польши в то время, когда борьба за получение средств из европейских программ будет требовать больших расходов со стороны очень многих, кто их добивается. Можно себе представить ситуацию, когда эти расходы достигнут 10-20% получаемых фондов<sup>10</sup>.

*Политическая предприимчивость* является типом политики, в котором рассредоточенная выгода создается за счет возложения расходов на малые группы адресатов. Могло бы казаться, что политика этого типа невозможна, так как малая группа несущих расходы в состоянии мобилизоваться (говорится «лоббировать») против нее. Если такие программы иногда внедряются, это может свидетельствовать о появлении политических предпринимателей (таких как, например, лидер движения защиты потребителей в США Ральф Нейдер), которые используют выгодную политическую ситуацию для выступления от имени «рассредоточенных интересов» и могут сделать это даже против сконцентрированных, сильных групп. Политически выгодной ситуацией являются драматические обстоятельства, вызывающие социальное возмущение и закрывающие рот оппонентам, такие, как, например, для проблем защиты окружающей среды Чернобыльская катастрофа или для запрета иметь оружие в США уличная стрельба.

---

<sup>10</sup> Представим себе, что за 0,5 млн. евро борются 10 учреждений, из которых только одно может эту сумму получить (и эффективно израсходовать). Если все эти учреждения израсходуют на подготовку документации и другие действия по 5 000 евро, то в сумме расплывчатая выгода достигнет именно 10%. Такие большие расходы невозможно, наверное, обосновать указанием на «расходы на обучение», необходимое для успеха в следующих турах конкуренции за средства.

От представителей Европейской комиссии политической предприимчивости требовало введение предписаний, защищающих потребителя, и антимонопольного законодательства. Иногда, как в случае, например, контроля над слияниями и поглощениями, это требовало также терпения, так как от первых попыток подвергнуть контролю слияния и поглощения<sup>11</sup> до принятия в 1989 г. положения о контроле над слияниями (*Merger Control Act*) прошло почти 25 лет.

Наконец, политика типа *борьба интересов* противопоставляет друг другу малые группы тех, которые ожидают получения выгоды, и тех, которые считаются с неизбежностью расходов. На уровне ЕС примером политики этого типа является борьба за определение размера средств, предназначенных на структурные фонды, так как эта борьба противопоставляет друг другу страны, которые являются нетто-донорами и нетто-получателями. Эта конфронтация обостряется, когда утрачивают значение «европейские нормы справедливости распределения» в форме идеи европейской солидарности или «европейского социального государства». Тогда появляется возможность, чтобы бюджет ЕС стал по крайней мере посредником в уравновешенном поступлении средств из данного государства и в него.

Вышеизложенные замечания указывают на значение структурного контекста для формулирования стратегий лоббирования. В особенности важен адекватный анализ, позволяющий определить характеристики распределения средств и выгод, а также черты групп, которые анализируемая политика противопоставляет как потенциальных бенефициантов и тех, кто несет расходы.

## Характеристика процесса принятия решений ЕС

Не менее важным, чем понимание функций лоббирования и систем интересов, к которым данная политика (программа,

---

<sup>11</sup> См. позицию Европейской комиссии 1965 г., аргументирующую, что ст. 85 Римского договора уполномочивает ее на контроль над слияниями.

решение) относится, является правильная идентификация субъектов, принимающих решения (или т. н. «ветвирующих игроков» – *veto players*).

Практика принятия решений в ЕС не облегчает точного выделения центров принятия решений (и, что с этим связано, приписывания ответственности за решения). В отношении ЕС принято говорить о «европейской системе правления» (*governance*), которая характеризуется квазифедеральной институциональной структурой, квазиплюралистским типом создания политики и кооперативной культурой принятия решений.

Европейский процесс создания политики открыт для влияния различных групп интересов в фазе формулирования политики, имеет регуляторный характер в фазе внедрения политики и пользуется правилами, не имеющими исключений<sup>12</sup>.

Квазифедеральная структура ЕС ведет к тому, что к оказанию влияния лучше подготовлены страны, которые (как Германия) имеют долгую традицию региональной автономии, независимости судебной системы и независимости центрального банка.

По отношению к значительному количеству сфер ЕС ограничивается консенсуальным механизмом принятия решений, а принцип голосования большинством с трудом прокладывает себе путь среди опасений, что с расширением ЕС интересы доминировавших до сих пор стран могут быть не защищены из-за принятия решений большинством голосов.

В ЕС растет «политическая роль» закона. Многие европейские предписания приобретают конкретные формы благодаря интерпретациям Европейского трибунала. Возникает, таким образом, своеобразная европейская копия роли судов в американской системе государственного регулирования, где четко разделяются функции законотворчества, его интерпретации и исполнения<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> См.: V. Schmidt, *European Integration and Democracy: The Differences among Member States* // „Journal of European Public Policy”, 4 (1), March 1997.

<sup>13</sup> *Rule making, adjudication и enforcement*, по терминологии американского административного законодательства.

Анализ процесса принятия решений в ЕС требует также обращения внимания на фазы этого процесса: от политической инициативы, через политическое посредничество, формальное принятие решения к внедрению решения. Каждая из данных фаз имеет своих главных акторов, и лоббистская деятельность должна принимать во внимание и этот факт.

Таким образом, европейский процесс принятия решений имеет сложный, кооперативно-консенсуальный характер, в нем доминирует механизм единодушного принятия решений, а судам остается растущая роль в интерпретации и надзоре за совместной политикой.

Эти черты европейского процесса принятия решений приводят к тому, что правительствам стран-членов легче согласовать действия, определяемые названием *негативной интеграции* (т. е. создания общего рынка, устранения тарифных и внетарифных барьеров), чем создавать общую политику (*позитивная интеграция*). Немалую роль в прогрессе негативной интеграции сыграл Европейский трибунал, и эта роль, как можно предполагать, будет возрастать впредь.

Помещенная ниже таблица содержит сопоставление характеризующих ЕС форм сотрудничества, а также центров принятия решений, ответственных за сотрудничество в данной форме и данной области. Эта таблица может рассматриваться как своеобразный список адресов центров, которые могли бы быть объектом лоббистской деятельности. Однако она помещается с другой целью. Речь идет о том, чтобы показать следующую закономерность: *чем теснее форма сотрудничества, тем меньше остается центров принятия решений и тем более точен адресат возможных лоббистских действий*. В то же время следует заметить, что вместе с качественным развитием сотрудничества, вместе с переходом от «свободной координации» к общей политике евросоюзная политика приобретает скорее регуляторный, чем распределительно-перераспределительный характер. Объектом лоббирования, таким образом, является не борьба за бюджетные средства, а борьба за распределение расходов и выгод, связанных с данной формой регулирования.

**Таблица 2**  
 Формы сотрудничества и центры принятия решений в Европейском союзе по Маастрихтскому договору<sup>14</sup>

Центры принятия решений / Формы сотрудничества	ЕВС/ESCB <sup>15</sup> (Европейский центральный банк)	Советы (ECOFIN) Министры труда, социальных вопросов, промышленности <sup>16</sup>	Евро 11 <sup>17</sup>	Социальные партнеры <sup>18</sup>
<b>Свободное сотрудничество</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• обмен информацией;</li> <li>• обмен мнениями;</li> <li>• позиции;</li> <li>• конференции;</li> <li>• программы</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• налоговая политика;</li> <li>• диалог на макроэкономические темы</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• монетарная политика (ст. 113);</li> <li>• диалог на макроэкономические темы, темы исследований и технологического развития (ст. 163-173);</li> <li>• сотрудничество во имя развития (ст. 177-181);</li> <li>• политика защиты окружающей среды (ст. 174-176)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>policy mix</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>policy mix</i>;</li> <li>• диалог на макроэкономические темы;</li> <li>• доходная политика</li> </ul>

<sup>14</sup> Нумерация статей дана по Договору о Европейском союзе с поправками, внесенными Амстердамским договором.

<sup>15</sup> Европейская система центральных банков имеет полную независимость в исполнении своих уставных обязанностей.

<sup>16</sup> *ECOFIN (Economic and Financial Committee)* является органом ЕС высокого ранга, состоящим из представителей министров финансов, центральных банков и Европейской комиссии.

<sup>17</sup> Неформальный орган 11 стран-членов. Группа Евро 11 состоит из министров финансов и экономики стран, составляющих Евро, и служит форумом координации экономической политики отдельных стран. Этот орган не предусмотрен Договором о Европейском союзе.

<sup>18</sup> Ст. 139 вводит понятие социального диалога на уровне всего сообщества. Местом такого диалога является Социально-экономический комитет, состоящий из представителей разных социальных и профессиональных категорий. Он имеет статус совещательного органа (ст. 257-262). Другим местом социального диалога является Комитет регионов, в котором заседают представители региональных и местных органов (ст. 263-265).

<p><b>Тесное сотрудничество</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• директивы;</li> <li>• предписания;</li> <li>• процедуры надзора;</li> <li>• санкции</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• экономическая политика (ст. 99)<sup>19</sup>;</li> <li>• налоговая политика (ст. 104);</li> <li>• политика валютного курса (ст. 111);</li> <li>• политика трудоустройства (ст. 125-130);</li> <li>• промышленная политика (ст. 157);</li> <li>• трансъевропейские коммуникационные сети (ст. 155)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• налоговая политика;</li> <li>• политика валютного курса;</li> <li>• политика трудоустройства;</li> <li>• промышленная политика;</li> <li>• трансъевропейские коммуникационные сети</li> </ul>	
<p><b>Общая политика</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• монетарная политика (ст. 105)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• сельскохозяйственная политика (ст. 32-38);</li> <li>• транспортная политика (ст. 70-80);</li> <li>• политика конкуренции (ст. 81-89);</li> <li>• торговая политика (ст. 131)</li> </ul>		

## В направлении регуляторного лоббирования

Деятельность Европейского союза и его исполнительного органа, Европейской комиссии, так же, как государственных органов отдельных стран, многообразна. Самое большое внимание общественного мнения привлекают те действия ЕС, которые связаны с расходованием денег сообщества. Однако, как я пытался показать, бюджетные дела (распределительно-перераспределительная политика) не должны заслонять другие – не менее существенные – сферы деятельности Европейской комиссии. Важнейшей из них является установление,

<sup>19</sup> Ст. 99 имеет большое значение для сотрудничества в области экономической политики. Она гласит: «Страны-члены должны рассматривать свою экономическую политику как сферу общей заботы и должны координировать ее с Советом».

мониторинг и требование соблюдения правил, решений и директив. Европейский союз является большой законодательной машиной: в среднем ЕС ежегодно вводит от 6 000 до 7 000 правовых изменений, изменяя или вводя новые предписания (в среднем 4 000), принимая решения (в среднем 2 500) и издавая директивы (в среднем 120)<sup>20</sup>. Распечатка всего *acquis communautaire* имеет объем 100 тыс. страниц.

По некоторым оценкам, выполнение административных требований ЕС и правительств стран-членов стоит предприятиям этих стран около 540 млрд. евро в год, т. е. 3-4% общего внутреннего валового продукта брутто этих стран – более чем в четыре раза больше, чем составляет евросоюзный бюджет.

Было бы иллюзией утверждать полную нерегулируемость экономики и общественной жизни. Предписания разрабатываются и внедряются с мыслью о защите определенных социально значимых ценностей (напр., исключение детского труда в заботе о физическом развитии и образовании несовершеннолетних) или с требованием соответствия продукции определенных минимальных стандартов безопасности и качества. Во многих случаях расходы, поносимые подлежащими регулированию предприятиями, обоснованы положительными результатами, которые приносит соблюдение предписаний. Однако бывают случаи, в которых регулирование или не приносит предполагаемой выгоды, или могло бы принести данную выгоду при меньших расходах.

Важно, чтобы представители Польши понимали важность регулирования и были хорошо подготовлены к его анализу с точки зрения потенциальных результатов для польской экономики. Правительство Польши должно быть в состоянии производить мониторинг социально-экономических последствий способов расходования выделяемых в виде помощи евросоюзных средств и последствий евросоюзных предписаний.

---

<sup>20</sup> См.: N. Nugent, *The Government and Politics of the European Union*, McMillan, London 1994, p. 215.

**Заключение: должна ли Польша – и как много – вкладывать в европейское лоббирование?**

Многоаспектность проблем принятия решений, сложность критериев решений, многоуровневость процедур принятия решений, а также множество акторов, участвующих в принятии решений, – все это приводит к тому, что решения учреждений ЕС могут казаться особенно подверженными «перехвату» узкими группами интересов, этими «лобби», вездесущими в жизни «Брюсселя».

Такая картина, как все «общественные верования», имеет реальные социальные последствия. Наличие такого образа может привести к тому, что

а) активность лоббирования (и расходы на лоббирование), несмотря на то, что уменьшается величина возможных для получения социальных выгод, возрастет;

б) старания, предпринимаемые в целях получения евро-союзных средств, могут заслонить действия, нацеленные на повышение эффективности их применения;

в) непосредственные трансферы (перераспределительно-распределительная политика) приглушат значение регуляторной политики, несмотря на то что она приводит к гораздо более аккумулярованным социальным последствиям.

В этом коротком тексте я пытался показать, что широко распространенная картина процессов принятия решений в Европейском союзе – образ края полной свободы – является картиной, искажающей реальность процессов формулирования типов евросоюзной политики и принятия решений в ЕС. Так происходит потому, что процесс формулирования типов евросоюзной политики на каждом уровне организации коллективной жизни – от органа местного самоуправления до международных организаций – имеет общие черты, исследуемые и анализируемые учебной дисциплиной под названием «анализ типов государственной политики». На каждом уровне стороны, заинтересованные в результате процесса принятия решений, а) приводят аргументы для органов принятия

решений, б) находят доводы в защиту своей правоты, а также в) участвуют в процессе публичного убеждения.

Иногда, конечно, правота кошелька или давление мобилизованного общественного мнения берет верх над качеством аргументации. Однако чаще решающее значение имеет качество доводов, аргументов и умение убеждать.

Я утверждаю, что для успешности участия представителей Польши в процессах принятия решений в ЕС важнее всего подготовка к анализу влияния программ и предписаний на польскую экономическую и общественную жизнь. Такая подготовка удовлетворяла бы, если бы в государственной администрации было распространено знание методов (и языка) анализа публичных программ, если бы государственные учреждения были подготовлены к оценке расходов на осуществление предлагаемых программ (или внедряемых предписаний), если бы аргументы за или против какого-либо предложения исходили не только от самой государственной администрации, но также от независимых центров, изучающих публичные программы, и, наконец, если бы в Польше происходила тщательная публичная дискуссия, объясняющая с помощью рациональных категорий не только аргументы за и против самого членства в ЕС, но и разнообразные аспекты деятельности ЕС.

Лоббирование (или более трудное для освоения в польском языке понятие *advocacy*) опирается на информацию и аргументы, предоставляемые тщательными (соответствующими методологическим критериям науки) и ориентируемыми на практику исследованиями. Качество и успешность европейского лоббирования является производной состояния наших исследований ЕС и польской социально-экономической жизни.