

LIETUVOS GRUPIŲ INTERESAI BRIUSELYJE: KELIONĖJE BE INTERESŲ GRUPIŲ?

JURGIS VILČINSKAS, DEIVIDAS VIJEIKIS

Šio straipsnio sumanymas išplaukia iš smalsumo aptarti ir patikrinti vieno iš didžiausių ES integracijos studijų autoriteto Ernsto Haaso teiginį, susijusį su populiariu integracijos „politinio persiliejimo“ efektu interesų grupių ir valstybės santykiams¹. E. Haasas teigia, kad gilėjant integracijai, esant akivaizdiems jos ekonominės naudos įrodymams bei mažėjant valstybės galimybėms reguliuoti ekonominius procesus, interesų grupės „perkelia“ savo lojalumą ir veiklą į supranacionalinį lygmenį.

Tai apibrėžia keturias pagrindines šio straipsnio kryptis: a) išnagrinėti Lietuvos organizuotų interesų grupių institucionalizaciją kaip procesą, kurio metu interesų grupės struktūruoja savo veiklą ir kartu kuria atstovavimo interesams praktiką, normas ir tradicijas bei plečia atstovavimą interesams už politinės sistemos ribų, b) ištirti narystės ES poveikį valstybės ir interesų bendruomenės santykiams, c) įvertinti nacionalinės ir ES atstovavimo interesams arenų suderinamumą² ir *ex ante* aptarti, kokios tai turės įtakos interesų raiškai ES, d) apsvarstyti, koks būtų glaudesnio interesų grupių įtraukimo į Lietuvos Europos politikos formavimą poveikis atstovavimui nacionaliniams interesams Europoje.

Jurgis Vilčinskas – Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų instituto doktorantas (el. paštas: Jurgis.vilcinskas@ec.europa.eu).

Deividas Vijeikis – Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų instituto asistentas (el. paštas: d.vijeikis@lic.lt).

© Jurgis Vilčinskas, Deividas Vijeikis, 2007

Straipsnis įteiktas redakcijai 2006 m. spalio 27 d.

Straipsnis pasirašytas spaudai 2007 m. vasario 26 d.

Šį straipsnį taip pat galima vertinti kaip bandymą pasiūlyti gaires tolesniems Lietuvos interesų grupių institucionalizacijos ir europeizacijos tyrimams, kurie siekia įvertinti verslo, darbo ir viešojo interesų indėlį į Lietuvos Europos politikos formavimą. Straipsnis turi ir dar vieną tikslą – pateikti „inžinerinio“ pobūdžio rekomendacijas Lietuvos Europos politikos formuotojams. Jos remiasi prielaida, kad *tik* nuo sugebėjimų racionaliai, efektyviai bei įtraukiant kuo daugiau veikėjų į Europos politikos kūrimą priklausys Lietuvos intereso likimas Europoje.

Įvadas

Lietuvos narystė Europos Sąjungoje įpareigoja valstybę ir vidaus veikėjus mokytis žaisti pagal naujas, sudėtingesnio politinio ir administracinio gyvenimo taisykles. Jų kūrimas ir peržiūra yra nuolatinės *interezų* (valstybinių, supranacionalinių, ekonominių ar viešųjų) kovos laukas, kuris driekiasi nuo ekonomiką reguliuojančių taisyklių kūrimo iki ES biudžeto perskirstymo. Žvelgiant plačiau, šį ginčą galima vertinti kaip konkurenciją gilinant, platinant, o kartais – ir revizuojant Europos integracijos laimėjimus.

Interesas yra viena iš pagrindinių socialinių mokslų sąvokų. Nere-tai politika yra vertinama kaip atskirų subjektų kova siekiant įgyti, išsaugoti ir panaudoti savo tikslams sprendimo galią³. Valstybės ir jos subjektų sugebėjimai atstovauti⁴ savo interesams fragmentiškoje Europos valdymo sistemoje šiandien atskleidžia, ar ES narė visaverčiai išnaudoja(-os) narystės teikiamus pranašumus. Visa tai skatina kelti dvi tarpusavyje susijusias tyrimo problemas:

Ar keičiasi ir kaip keičiasi verslo, darbo ir viešojo interesų grupių interesų raiška Lietuvai įstojus į ES ir delegavus kai kurias viešosios politikos kompetencijas supranacionalinėms institucijoms? Kokį poveikį tai turi valstybės ir organizuotų interesų santykiams ir Lietuvos Europos politikos formavimui, ypač jei vertintume šią politiką kaip nacionalinių interesų projektavimo instrumentą ES? Šie klausimai iki šiol iš esmės nenagrinėti Lietuvos integracijos į ES studijose arba minimi tik epizodiškai⁵.

Straipsnį sudaro penkios dalys. Pirmojoje apibrėžiamos pagrindinės tyrimo sąvokos ir kintamieji, pateikiama trumpa straipsnyje aptariamų problemų literatūros apžvalga ir tyrimo metodai. Antroji dalis skirta Lietuvos interesų grupių institucionalizacijai ir europeizacijai apžvelgti bei vyraujančiam interesų grupių ir valstybės santykių modeliui apibrėžti. Trečiojoje dalyje aptariami atstovavimo ES interesams sistemos bruožai ir jos suderinamumas su nacionaline arena. Įvertinamos verslo, viešųjų ir darbo interesų grupių galimybės atstovauti savo interesams už „gimtosios“ politinės sistemos ribų, renkančias tarp: a) nacionalinio „kelio“, kai Europos grupių interesams atstovaujama per tradicinius grupių partnerius – Vyriausybę, Seimą ar vietos valdžią, b) Briuselio strategijos – tarpinio varianto, kuriame derinamas dalyvavimas Europos asociacijų veikloje ir spaudimas vidaus arenoje ir c) trečiosios alternatyvos – tiesioginio atstovavimo ES, kuris reiškia naujų europinių spaudimo „taikinių“ paiešką ir grupių išteklių delegavimą veikti ES. Ketvirtojoje dalyje aptariamas interesų grupių ir valstybės bendradarbiavimas formuojant Lietuvos Europos politiką ir jo silpnosios vietos. Pateikiamos rekomendacijos kodėl, kam ir kaip konsultacijų ir kultūros arenų plėtra galėtų paskatinti interesų raišką ES ir sustiprinti valstybės galią ES derybose.

Kai kurie šios bylos aspektai ne be pagrindo yra sietini su interesais – Šerlokas Holmsas.

(SERAS ARTŪRAS KONAN DOILIS)

1. Sąvokų ir tyrimo kintamųjų apibrėžimas, hipotezės bei literatūros apžvalga

ES apibūdinti puikiai tinka Žako Deloro, buvusio Europos Komisijos (EK) pirmininko, žodžiai „*un objet politique non-identifié*“⁶. Dažni instituciniai ir viešųjų politikų pokyčiai pastarąjį dešimtmetį sustiprina įtarimus, kad tai, anot Hix (1999), yra kintanti sistema, kur pokytis vienoje viešosios politikos srityje lemia nenuspėjamus poky-

čius institucinėje ar teisinėje ES drobėje. Dėl to pirmojo kintamojo – valstybės narės Europos politikos objekto apibrėžimas gali pasirodyti mažų mažiausiai turintis neaiškias ribas ir „paklydęs“ tarp ES kompetencijų ir analizės lygmenų.

Šiame darbe nekeliamas uždavinys apibrėžti veiksnius, kurie *lemia* vienos ar kitos valstybės narės Europos politikos turinį. Valstybių ekonominis išsivystymas ir dydis, galia daryti įtaką kitiems partneriams ir (ne)pasiduoti išorės spaudimui šiuo atveju būtų vieni iš svarbiausių veiksnių, kurie nulemtų valstybės strategines politikos preferencijas ir gebėjimą veikti ES⁷. Europos politika čia suprantama kaip *valstybės nuostatų ES reguliavimo ir perskirstymo politikų klausimais visuma*.

Pirma, toks siauras apibrėžimas yra sąlygotas to, kad ES visų pirma yra ekonominė organizacija, kurios funkcijos daugiausia susijusios su ekonominės veiklos reguliavimu ir ribotų išteklių skirstymu. Antra, šios dvi politikos yra ypač aktualios verslo ir viešojo interesų grupėms. Daroma prielaida, kad „aukštosios“ ES politikos klausimai⁸, pavyzdžiui, ES institucinė reforma ir ateities sąranga, makroekonominė stabilizavimo politika ar užsienio ir saugumo politika nėra svarbiausi organizuotiems interesams⁹. Trečia, taip apibrėžiant Europos politiką išlaikomas tas pats – valstybės – *mezo* analizės lygmuo. Tai leidžia žvelgti į vyriausybę kaip į dviejų lygių žaidimo dalyvę, „balansuojančią“ savo Europos politiką tarp vidaus interesų grupių ir supranacionalinio lygmens veikėjų (Putnam, 1988).

Antrą priklausomąjį kintamąjį – interesų grupę – galima apibrėžti kaip individų grupę, atstovaujančią tam tikros visuomenės dalies interesams, kad paveiktų viešosios politikos vyksmą¹⁰. Interesų grupės laikomos racionaliais veikėjais, kurie strategiškai planuoja savo veiklą, siekdami sau priimtinių viešosios politikos rezultatų. Iš to išplaukia ir grupių kolektyvinės veiklos ar vienijimosi į koalicijas (asociacijas) sumetimai, kuriais siekiama bendrų tikslų darant įtaką sprendimų priėmėjams¹¹. Straipsnyje taip pat daroma sveiku protu paremta prielaida, kad nuoseklus ekonominių ir viešojo interesų grupių įtrauki-

mas į Europos politikos formavimą prisideda prie *kokybiškesnės* Lietuvos derybinės pozicijos ir *stipresnės* derybinės pozicijos tarpvyriausybiniuose derybose. Kokybiškesnės ta prasme, kad ji tiksliau atitinka valstybės kolektyvinių ir individualių veikėjų agreguotas preferencijas; stipresnės – paremtos išsamiu argumentavimu ir interesų grupių spaudimu vyriausybei, įpareigojančiais ją nesitraukti nuo „raudonosios derybų linijos“¹² ir taip sustiprinančios valstybės poziciją tarpvyriausybinių derybų metu.

Nuo kitų viešosios politikos srities veikėjų, siekiančių daryti poveikį Vyriausybės sprendimams (pvz., politinių partijų) interesų grupės skiriasi tuo, kad dažniausiai pasirenka poveikio „iš šalies“ būdą¹³. Grupės nesiekia tapti vyriausybės dalimi ir išlaiko tam tikrą autonomiją nuo vykdomosios valdžios. Kita ypatybė, išskirianti interesų grupes, yra sąlyginis jų siekiamų tikslų „siaurumas“. Grupės retai kada turi išplėtotas programines ar ideologines nuostatas, o veikiau vadovaujasi „išgrynintu“ grupės interesu, paremdamos jį ir argumentuotu įtikinėjimu, arba kitaip – lobistine veikla.

Interesų grupių vaidmuo yra svarbus bet kuriai demokratinei politinei sistemai, tačiau taip pat nuo pat pradžių kontroversiškas¹⁴. Tai susiję ir su tuo, kaip suprantame, *ka* interesų grupės veikia – „mobilizuoja“, „atstovauja“ ar vykdo „lobizmą“. Mobilizacijos terminas atspindi išteklių mobilizacija paremtą požiūrį į interesų raišką ir yra gretinamas su protesto grupių veikla. Lobizmo ir atstovavimo interesams terminai šiame straipsnyje vartojami kaip sinonimai ir apima „pasikeitimą informacija, aljansų kūrimą, (ne)formalius kontaktus ir kitus bendradarbiavimo būdus, kurių metu siekiama daryti įtaką viešajai politikai ir įtikinti sprendimų priėmėjus pasirinkti grupės perspektyvą“¹⁵. Būtent šia prasme straipsnyje suprantama interesų grupių veikla.

Šiandien vis daugiau įrodymų, kad interesų grupių dalyvavimas valstybės reikaluose gali pagerinti valdymą ir prisidėti prie viešosios gerovės. Tačiau šiame straipsnyje nesiekiami gilinties kodėl interesų grupės svarbios demokratijai, koks jų vaidmuo formuojant viešąją

politiką, koks – geras ar blogas – organizuotų interesų poveikis valstybės institucijoms ir įstatymų leidybai. Šiuo atveju svarbu plačiai pripažįstamas interesų grupių poveikis istorinei Europos integracijos dinamikai ir šiandienės ES valdymo sistemos raidai.

Naujas politikos formavimo centras skatina interesų grupes peržiūrėti savo ir valstybės santykius, įvertinti galimybes veikti naujose interesų raiškos arenose ir adaptuoti veiklos strategiją. Šia prasme straipsnyje kalbama apie interesų grupių europeizaciją, kuri suprantama kaip „*bendrų vertybių, žinių apie ES politikos stilių bei turinį ir požiūrių į viešosios politikos formavimą perėmimas*“¹⁶.

Turint mintyje ES lygmeniu reiškiamų interesų įvairovę, literatūroje pateikiama įvairi grupių tipologija, remiantis jų atstovaujamų interesų pobūdžiu, taikomomis poveikio priemonėmis, išteklių baze, geografiniu atstovavimu etc. Šiame straipsnyje organizuoti interesai skirstomi į: a) *verslo interesus*, b) *darbo interesus*, c) *viešojo intereso grupes*. Tai išplečia paplitusį grupių skirstymą į atstovaujančias ekonominiams ir neekonominiams interesams, iš ekonominių interesų išskiriant darbą ir kapitalą dėl: a) skirtingų grupių organizavimo valstybės ir ES lygmeniu, b) konkurencijos atstovaujant visuomenės interesams.

Pirmajai grupei priskiriamos ekonominės verslo grupės, kurių interesų raiška susijusi su verslo aplinkos stabilumu ir saugumu, ekonominės veiklos plėtra ir pelnu. Tradiciškai šios grupės laikomos politiškai stipriausiomis dėl: a) savo svarbos kuriant šalies gerovę ir darbo vietas, b) ekonominių svertų darant įtaką valdžios partijoms; c) sektorinės ir funkcinės ekspertizės ir visuomenės palaikymo.

Antrajai grupei priklauso antrasis Vyriausybės „socialinis partneris“ – darbo interesai, kuriems atstovauja profesinės sąjungos ir jų susivienijimai. Trečią, gausiausią grupę – viešąjį interesą – sudaro vartotojų interesų grupės, „žaliesiems“ ir pilietiniams socialiniams interesams atstovaujančios grupės. Dažnai šie interesai vadinami „išsklaidytais“¹⁷ (angl. *diffuse*) arba netgi „silpnais“¹⁸ (angl. *weak*). Tai byloja apie šioms grupėms kylančius sunkumus atstovaujant savo įvairiapu-

siams ir fragmentiškiems interesams, kurie dažnai paremti menkais finansiniais ir žmogiškaisiais ištekliais.

Grupių veiklą irgi galima vertinti iš karto keliais analizės lygmenimis: a) supranacionaliniu, b) valstybės ir c) regioniniu. Dėl straipsnio apimties paliečiami tik pirmieji du, dėl mažesnio aktualumo ir empirinių duomenų trūkumo paliekant nuošalyje regioninį analizės lygmenį.

Nepriklausomi kintamieji. Daroma prielaida, kad interesų grupių raiškos pokyčiams nauju supranacionaliniu lygmeniu turi įtakos šios sąlygos:

- a) istorinis palikimas ir *de facto* institucinė aplinka, lemianti interesų grupių poveikio strategijų įvairovę, jų išteklius ir bendradarbiavimą su kitomis grupėmis, kartu ir už gimtosios politinės sistemos ribų;
- b) Lietuvos Europos politikos koordinavimo sistema, kurią galima apibrėžti kaip institucinį mechanizmą ir įtakos kanalą, kuriuo interesų grupės perduoda vyriausybei savo preferencijas ir taip daro poveikį ES priimamiems sprendimams;
- c) ES institucijų bendradarbiavimo su interesų grupėmis preferencijos ir europinė atstovavimo interesams sistema plačiąja prasme, susiklosčiusi Vakaruose per pastaruosius kelis dešimtmečius.

Remiantis pateiktais kintamųjų apibrėžimais, tyrime keliamos šios hipotezės:

- 1) valdžios *locus* ir *situs* pasikeitimas įstojus į ES skatina interesų grupių lojalumo¹⁹ ir veiklos perkėlimą iš valstybės narės į supranacionalinį lygmenį, patrauklesnį dėl naujų įtakos galimybių ir efektyvesnio lobizmo;
- 2) Lietuvos narystė ES skatina interesų grupių europeizaciją, kuri atsispindi interesų grupių organizacijos ir lobistinės veiklos pokyčiuose. Šis procesas vyksta nevienodu intensyvumu ir greičiu, viešojo intereso grupėse dėl struktūrinių faktorių šie procesai vyksta lėčiau nei ekonominėse ir darbo grupėse.

- 3) dėl prasto ES ir Lietuvos interesų raiškos arenų suderinamumo²⁰, paskatos tiesiogiai atstovauti interesams ES arenoje yra menkos. Grupės yra linkusios atstovauti savo interesams per tarpininkus – veidamos valstybės institucijas ir iš dalies – europines asociacijas;
- 4) Lietuvos ES reikalų koordinavimo sistema nėra tinkama organizuotų interesų ir Vyriausybės konsultacijų arena. Ji sunkina kokybiškesnės ir stipresnės Lietuvos derybinės pozicijos ES formavimą ir atstovavimą.

Nepaisant interesų grupių svarbos ekonominiame gyvenime ir teisėkūroje, jų santykių institucionalizacijos studijos Lietuvoje ypač retos (Vilpišauskas, 2000). Dauguma jų tik parašėse pamini grupių vaidmenį formuojant ir įgyvendinant viešąsias politikas (Vilpišauskas, Nakrošis, 2003), kitos daugiausia dėmesio skiria atskiriems grupių veiklos aspektams ir grupių naudojamų poveikio strategijų bei instrumentų tyrimams (Broga, 2002). Išimtis yra visuomenės informavimo priemonės, kuriose publikuojami žurnalistiniai tyrimai užsimena apie specialiųjų interesų, valstybės institucijų bei pareigūnų santykius, apibūdinamus klientelizmo ar korupcijos terminais.

Interesų grupių ir valstybės bendradarbiavimo europiniais klausimais rimtesnių apžvalgų reikia ieškoti stojimo į ES derybų procesą aprašančioje literatūroje, kuri nėra gausi, bet šalia įdomių empirinių faktų siūlo būdų aiškinti interesų grupių preferencijas derybose dėl ekonominės integracijos. Integracijos į ES padarinių studijos²¹ įvardija suinteresuotas narystės poveikiu grupes ir ieško laimėtojų ir pralaimėtojų. Antra šaltinių grupė – Stojimo į ES derybų studijos, kuriose aprašomas derybų ir pozicijų formavimo institucinis mechanizmas, pateikiami apibendrinimai, kurios interesų grupės buvo aktyviausios per Vyriausybę teikdamos savo reikalavimus ir pasiūlymus Europos Komisijai ir pirmininkaujančioms šalims²².

Kita vertus, nė viena iš šių studijų nepateikia apčiuopiamų teorinių rėmų, apibūdinančių interesų grupių santykius su valstybe ir nesiūlo

modelių, kaip tirti organizuotų interesų raišką ir jų santykį su valstybe atsiradus naujam – europiniam – valdymo ir interesų raiškos lygmeniui. Tik keli tyrimai bando siūlyti originalų, sintetinį Europos politikos apibrėžimą (Maniokas, 2003) arba Europos politikos analizės schemą (Butkevičiūtė, 2005).

ES integracijos ir valdymo studijose taip pat susiduriame su eklektiška požiūriu į interesų grupių vaidmenį ES integracijoje gausa. Tai susiję su teorijų konstravimo ginčais ir tuo, kuri paradigma – neofunktionalistų, liberalaus tarpyvyriausybės ar šiuo metu itin populiarios daugiapakopio valdymo – tinkamiausia aiškinti organizuotų interesų poveikį ES integracijai bei politikai. Dauguma interesų grupių ES tyrimų yra empirinės studijos, kurių pagrindinis objektas – poveikio būdai ir grupių ištekliai, leidžiantys joms daryti įtaką EK, Europos Parlamentui (EP), Ministrų Tarybai ir nuo šių institucijų priklausantiems agentūroms bei tarpyvyriausybinių derybų rezultatams (Mazey ir Richardson, 1993; van Schendelen, 1993; Greenwood, 1997). Dėl sąlyginio temos naujumo ir akademinų tyrimų vėlavimo šiose studijose nėra išskiriami organizuoti Vidurio ir Rytų Europos (VRE) interesai²³. Taip pat nėra išsamesnių darbų, tiriančių šių VRE grupių „ėjimo“ į ES areną mastą, poveikį susiklosčiusiai atstovavimo ES interesams sistemai ir iššūkius sistemos senbuviams.

Bendro požiūrio į atstovavimo ES interesams sistemą trūkumas atsispindi daugelyje prieigų, skirtingai aiškinančių ES interesų sistemą ir jos sudedamųjų dalių svarbą. Šiame darbe plačiau pristatoma politinių išteklių mainų prieiga (Bouwen, 2002), kuri remiasi ekonominių mainų teorija ir kalba apie vadinamųjų „prieigos išteklių“ (angl. *access goods*) pasiūlą bei paklausą. Taip siekiama paaiškinti, kokie ištekliai (ekspertinės žinios, informacija apie valstybės narės ir europinius interesus) yra paklausūs tarp ES institucijų ir kokia organizacinė interesų grupių sąranga yra joms optimaliausia. Tai pagausina bandymus įvertinti nacionalinės ir ES arenų interesų suderinamumą taikant tradicinius makromodelius – pliuralizmą, steitizmą (angl. *statism*) ir korporatizmą.

Verta pabrėžti, kad skurdus straipsnyje keliamų problemų nagrinėjimas literatūroje rodo ne tik domėjimosi stoka, bet ir kad šis tyrimų laukas sąlyginai naujas. Todėl šiame straipsnyje remiamasi net kelių empirinių tyrimų išvestiniais rezultatais ir anoniminiu kokybiniu interviu metodu, kuris taikytas pokalbiuose su Europos politikos derinime dalyvaujančiais pareigūnais ir interesų grupių atstovais.

2. Organizuoti interesai Lietuvoje: institucionalizacija ir europeizacija

2.1. Nuo makromodelių iki atstovavimo logikos

Interesų grupių dalyvavimas politiniame procese ir jų sąveikos su valstybe modelis yra veidrodinis kiekvienos politinės sistemos bruožų atspindys (Richardson, 1993). Iš to išeitų, kad grupių politika yra politinės kultūros, institucinės sąrangos ir partinės sistemos rezultatas, o apibendrinamieji teiginiai apie grupių politiką neturi prasmės ir reikšmingi nebent vieno atvejo studijose. Alternatyvus aiškinimas remiasi bendresnėmis politinio proceso ir galios padalijimo visuomenėje prielaidomis. Šias prielaidas tiksliausiai išreiškia trys „klasikiniai“ idealaus tipo interesų grupių ir valstybės (institucijų) sąveikos modeliai: pliuralistinis, korporatyvistinis ir steitizmo.

Pliuralistinis modelis pateikia iš esmės teigiamą interesų grupių veiklos įvaizdį, sugretinamą su individo laisvių gynimu nuo valstybės „savivalės“ ir demokratiniu dalyvavimu formuojant politiką. Pliuralizmo šerdis yra prielaida, kad politinė galia yra fragmentuota ir išskaidyta, todėl interesų grupės veikia saistomos formalių ir neformalių taisyklių. Šių grupių ryšys su valstybės institucijomis yra abipusiai naudingas ir nenutrūkstamas, tačiau valstybės vaidmuo primena niekur nesikišančio interesų „varžybų“ teisėjo padėtį. Apibendrinant, šis modelis apibrėžia konkuruojančių, nehierarchinių, laisvai susiorganizavusių, valstybės nesubsidijuojamų ar kitaip neskatinamų interesų grupių sistemą.

Kitą polių atspindi steitizmas, iškeliantis valstybę aukščiau už visuomenę. Šiame diskurse rinkimus laimėjusi Vyriausybė savarankiškai formuoja „nacionalinį interesą“, interesų grupės vaidina antraeilį vaidmenį, o valstybės institucijos vyrauja formuojant politiką. Kaip pabrėžia V. Schmidt, „steitistinėje tradicijoje sprendimų priėmėjai atlieka vyriausybės lyderio vaidmenį viešojoje politikoje ir kontroliuoja valstybės ir visuomenės santykius ta prasme, kad sugeba atsispirti interesų (tiek organizuotų, tiek ne) spaudimui“²⁴. Steitistinė politika yra vienašališko vyriausybės dominavimo politika, kurioje grupės atlieka simbolinį politikos „patvirtinimo“ veiksmą ir prisiderina prie joms keliamų naujų reikalavimų. Tiesa, Prancūzijoje, kuri dažnai laikoma steitizmo pavyzdžiu, interesų grupės „kompensuojamos“ didesne jų įtaka įgyvendinant politiką.

Korporatyvistinis grupių politikos modelis siekia paaiškinti tam tikrose politinėse sistemose susiklosčiusius glaudžius vykdomosios valdžios ir interesų grupių ryšius. Iš esmės ši teorija tiria privalomų, nekonkuruojančių, hierarchiškai organizuotų ir funkciškai pasiskirsčiusių, valstybės pripažintų ar net sukurtų, turinčių atstovavimo grupių sistemai monopolį²⁵. Neretai korporatyvizmas suprantamas kaip specifinių politinių ir istorinių valstybės (plačiaja prasme) sąlygų sukurtas fenomenas (Heywood, 1997).

Kiekviena pirmiau minėta teorinių interesų grupių tyrimų perspektyva skirtingai interpretuoja grupių: a) vidaus organizavimą, b) strategiją, c) sudaromą sistemą, d) vaidmenį ir įtaką politiniam procesui. Tačiau modelius vienija bendras sutarimas, kad „vyriausybė negali pakeisti interesų grupių savimi“²⁶, nes priklauso nuo interesų grupių informacijos ir ekspertizės monopolio ir grupių paramos valdant ekonomiką bei formuojant politinę darbotvarkę.

Šiame straipsnyje laikomasi nuomonės, kad Lietuvos atveju nėra produktyvu kalbėti apie interesų grupių institucionalizaciją ir juo labiau – europeizaciją, vadovaujantis šiais modeliais. Kiekvienas jų atspindi ir sąsajas su tam tikrais politiniais režimais arba istorinėmis situacijoms²⁷. Pokomunistiniuose, demokratines reformas

konsoliduojančiuose politiniuose režimuose socialinė ir ekonominė interesų raiška yra siejama su aktyvėjančiu dalyvavimu politikoje ir pilietinės visuomenės brendimu. Organizuotą interesų raišką sunkina nepalanki pokomunistinė vertybių terpė ir visuomenėse klestinti baimė, kad tik maža socialinių sluoksnių dalis sugebės organizuotis ir kartu gauti didesnę ekonominę politinę naudą²⁸. Todėl kokybiškai naujai sąveikai tarp valdžios ir interesų reiškėjų atsirasti reikia tam tikro laiko, per kurį susiformuoja ir įsitvirtina priimtinos demokratinio „žaidimo“ taisyklės, sukuriamos interesų raiškos arenos ir pagaliau atsiranda organizuoti interesai.

Atstovavimo sparčiai besikeičiantiems interesams sistemai tirti labiau tiktų adaptuotas Schmitter ir Streeck (1981) modelis, kuris remiasi dviem logikomis: a) narystės ir b) įtakos²⁹.

Narystės logiką atspindi veikėjų charakteristikos, kurių pagrindu jie vienijasi į grupes ir vykdo savo lobistinę veiklą. Įtakos logiką lemia institucinės ir struktūrinės interesų raiškos arenos, kuriose grupės kovoja už savo įtaką, sąlygas.

Šiame straipsnyje daroma prielaida, kad narystė ES ir jos poveikis viešajai politikai, ekonominiam reguliavimui ir teisėkūrai neišvengiamai turės įtakos abiem interesų raiškos logikoms. Todėl kitoje dalyje apžvelgiama trijų Lietuvos interesų grupių tipų institucionalizacija, europeizacija ir sąveika su valstybe vadovaujantis įtakos ir narystės logika.

2.2. *Narystės logika*

Nors iki šiol Lietuvoje nėra sisteminių empirinių interesų grupėms skirtų tyrimų, nemažai politinių procesų byloja apie spartų viešojo ir ekonominių interesų grupių skaičiaus didėjimą, o kartu – interesų pasiūlos „rinkos“ augimą. Pavyzdžiui, pirmajame nevyriausybinių organizacijų (NVO) forume, vykusiam 1995 metų kovą, dalyvavo daugiau kaip 250 NVO atstovų. 2000 m. balandį NVO informacijos ir paramos centro (NIPC) atlikto tyrimo duomenimis, ne pelno sekto-

riui priklausančių organizacijų skaičius (atmetus valstybines viešąsias įstaigas ir religines organizacijas) buvo 7075. Šiandien NIPC yra sukaupęs informaciją apie daugiau kaip 2500 aktyvių NVO, o naujo tyrimo³⁰ duomenimis, Lietuvoje veikia 14 000 nevyriausybinių organizacijų³¹.

Panašias interesų institucionalizacijos tendencijas patvirtina ir didžiausių „skėtinių“ ekonominių asociacijų narių skaičiaus didėjimas. Pavyzdžiui, nuosekliai didėjo stambiajam verslui atstovaujanti Lietuvos pramonininkų konfederacijos (LPK) narių skaičius: 1993 m. – 1000 įmonių; 1995 m. – 1500 įmonių; 2006 m. pabaigoje – 2700 įmonių, susibūrusių į 44 šakines ir regionines asociacijas³². Smulkiojo ir vidutinio verslo interesus ginanti Lietuvos verslo darbdavių konfederacija (LVDK) šiandien turi 2000 narių ir 49 asociacijas. „Tarptautinių prekybos rūmų – Lietuva“ narių skaičius paskutinį dešimtmetį buvo stabilus – jiems priklauso 41 narys, penkiolika iš kurių yra asociacijos. Pramonės, prekybos ir amatų rūmų asociacija (PPARA) turi beveik 1400 narių. Šios asociacijos ir jų šakiniai ar regioniniai susivienijimai yra pagrindiniai Lietuvos ekonominių interesų arenos veikėjai.

Matyti ir darbuotojams atstovaujančių profesinių sąjungų interesų plėtros tendencijos. Šiuo metu didžiausios iš jų yra: Lietuvos profesinių sąjungų konfederacija (LPSK) – vienijanti daugiau kaip 80 tūkstančių 26 profesinių šakų darbuotojų³³, profesinė sąjunga „Solidarumas“ – 12 gamybinių profesinių federacijų bei 24 miestų ir rajonų teritorines sąjungas (3000 narių), ir Darbo federacija – daugiau kaip 20 000 narių³⁴. Dauguma profsąjungų skyrių veikia buvusiose valstybinėse įmonėse arba viešajame sektoriuje. Tai atspindi inerciją, sietiną su „privalomų“ profsąjungų vaidmeniu sovietinėje sistemoje, kur jos atliko ideologijos skleidėjos, o ne darbo interesų atstovo vaidmenį. Santykinai nedidelis, palyginti su verslo grupėmis, darbo grupių vienijimasis Lietuvoje atspindi bendrą darbo interesų organizavimo ir atstovavimo padėtį, susiklosčiusią ES. Tokią padėtį lemia ne vidaus,

bet išorės iššūkiai – neoliberali vyriausybės politika, globalizacija ir laisvas kapitalo judėjimas, iki minimumo sumažinantis kolektyvinių darbo veiksmų įtaką valstybės gyvenimui (Ost, 2000; Falkner, 1997; Streeck ir Schmitter, 1991).

Nepaisant kiekybinių organizuotų interesų indikatorių, interesų raiška išlieka skurdi. Pirma, ir tai labiausiai taikytina viešojo intereso grupėms, dauguma organizacijų veikia neprofesionaliai³⁵, turi ribotus žmogiškuosius ir finansinius išteklius. Dauguma aktyviai veikiančių ar besikuriančių organizacijų yra vietinio lygmens, taigi dėl centralizuoto biudžeto negali tikėtis rimtesnės vietos savivaldybių paramos steigdamosi ir plėsdamos savo veiklą³⁶. Antra, labai lėta savanorių veiklos tradicijų bei piliečių dalyvavimo plėtra, atspindinti šalies ekonominę situaciją. Vakarų Europoje ne pelno sektoriuje įdarbinta darbo jėga sudaro 6,9% (o įskaitant savanorius – 10,1%) visų dirbančiųjų, o Lietuvoje NVO sektoriuje dirba tik 0,58%. Šia prasme Lietuva atsilieka net nuo Vidurio Europos vidurkio – ten ne pelno sektoriuje darbo užmokestį gauna 1,3% visų gyventojų, o dar 1,1% dirba savanoriškai, be atpildo³⁷. Trečia, „žaliųjų“ ir vartotojų grupių skaičius iš neseniai įsteigtų ir aktyvių interesų grupių Lietuvoje yra pats mažiausias. Absoliučią daugumą sudaro kultūros, švietimo ir demokratijos plėtros srityje veikiančios grupės. Tai kontrastuoja su ES lygmeniu veikiančiomis stipriomis vartotojų ir „žaliųjų“ interesus ginančiomis grupėmis, gaunančiomis didelę politinę ir finansinę paramą iš ES institucijų.

2.3. Įtakos logika ir spaudimo arenos

Interesų institucionalizaciją kaip procesą, kurio metu interesų grupės struktūruoja savo veiklą ir kartu kuria atstovavimo tradicijas, suprasti padeda ir šių grupių spaudimo „taikiniai“ – įstatymų leidžiamoji ir vykdomoji valdžia³⁸.

Įstatymų leidyba yra iš esmės atvira interesų grupių įtakai. Seimo komitetai rengia viešus klausymus prieš svarbesnių klausimų svarsty-

mą, daugelis jų turi savo socialinius partnerius, kurie *ad hoc* tvarka kviečiami į posėdžius. Paminėtina, kad koordinuojantį vaidmenį atliekantis Europos reikalų komitetas (ERK), nors yra formalus reikalavimas, kad posėdžiai, kuriuose tvirtinama Lietuvos pozicija ES Ministrų Tarybos atžvilgiu, būtų uždari, neužveria durų suinteresuotoms grupėms ar individams, kai svarstomi svarbūs klausimai³⁹.

Kita vertus, šiandien dar negalima kalbėti apie jau nusistovėjusios konsultacijų kultūros buvimą. Konsultacijos nevyksta nuolat, dažnai tokio dialogo iniciatyvą rodo ne interesų grupės, o atskiri Seimo nariai arba komitetų sekretoriatai. Nepaisant įstatymų leidėjų dėmesio⁴⁰, alternatyvūs interesų raiškos būdai per trečiuosius veikėjus – lobistus, taip pat menkai praturtina atstovavimą organizuotiems interesams. 2005 m. iš vienuolikos registruotų lobistų net penki nevykdė jokios veiklos, o iš likusiųjų tik trys juridiniai asmenys teikė lobistines paslaugas daugiau nei trims įstatymo projektams⁴¹.

Vykdomosios valdžios arena tradiciškai yra viena sunkiausiai prieinamų empiriniams tyrimams, kaip atstovaujama interesams, nes nenori būti tiriama⁴². Tam galima rasti įvairių paaiškinimų – procedūros ir taisyklės, kurios varžo pareigūnus pasakyti nuomonę, kaip buvo priimti sprendimai, biurokratinės politikos logika. Geriausias tokios situacijos atspindys Lietuvos atveju – studijų, nagrinėjančių interesų grupių ir Vyriausybės santykius nebuvimas. Bendros tendencijos išimtimi galima laikyti populiarius *Transparency International* publikuojamus korupcijos ar *Freedom House* ekonominės laisvės indeksus, kurie netiesiogiai atspindi interesų ir valstybės santykių pobūdį bei apimtį.

Vis dėlto, vertinant pastarųjų metų grupių ir Vyriausybės bendravimą viešoje erdvėje, galima kalbėti apie tam tikras „uždariausios sistemos“ atsivėrimo tendencijas. Pirma, tai susiję su visuomenės grupių spaudimu atverti duris konsultacijoms ir naujiems, politiškai jautriems klausimams, pavyzdžiui, ES paramos skirstymo prioritetų nustatymas. Antra, jau stojimo į ES derybų metu Vyriausybė susidūrė su ekspertizės stoka tam tikrais reguliavimo politikos klausimais ir sunkumais prognozuojant narystės poveikį (Maniokas et al., 2004; Bag-

donienė, 2005). Spręsti šiuos klausimus padėjo glaudesnis centrinių administravimo institucijų (visų pirma – tuomet dar veikusio Europos reikalų komiteto) ir interesų grupių bendradarbiavimas, kurio metu:

- a) dauguma interesų grupių buvo pasyvios atstovaudamos savo pozicijoms, retai naudojosi pasiūlymu dalyvauti atvirose ir nuolatinėse konsultacijose;
- b) viešojo intereso grupių aktyvumas, organizuotumas ir iniciatyva buvo gerokai menkesnė nei ekonominių verslo grupių⁴³.

Atskiro dėmesio nusipelnė valstybės ir ekonominių verslo bei darbo interesų grupių bendradarbiavimas Trišalėje taryboje, įsteigtoje dar 1995 m.⁴⁴ Šiandien jos nariai yra LPK, LVDK ir profesinės sąjungos, o Vyriausybei, be nuolatinės tarybos buveinės Socialinės apsaugos ir darbo ministerijoje (SADM), atstovauja penkios ministerijos – SADM, Ūkio, Žemės ūkio, Finansų ir Švietimo ir mokslo. Viena vertus, toks institucionalizuotas ir nuolatos patvirtinamas⁴⁵ interesų derinimo būdas vilioja aiškinti Lietuvos interesų sistemą pagal neokorporatyvistinį modelį. Tačiau pirmasis įspūdis, kurį palieka tokia institucinė šio bendradarbiavimo sąranga, reikalauja gilesnės analizės.

Kaip teigia David Ost (2000), dauguma Vidurio ir Rytų Europos šalių nukopijavo socialinės partnerystės modelius nuo Vakarų Europos. Kita vertus, klaidinga manyti, kad bendradarbiavimo VRE šalyse *turinys* yra tapatus septintojo dešimtmečio Vakarų Europos ir neokorporatyvistų „trikampiams“, kurie atspindėjo konfliktiškų kolektyvinių derybų metu apibrėžtą institucinį ir procedūrinį valstybės, darbo bei verslo dialogą. Vengrijos, Lenkijos, Čekijos ir Bulgarijos atvejų tyrimai (Ost, 2000) pateikia visiškai priešingą išvadą – VRE trišaliai modeliai patvirtina darbo interesų organizavimo silpnumą ir iš esmės įteisina neoliberalius rezultatus ir stambaus verslo vyravimą.

Žvelgiant į Trišalės tarybos veiklos darbotvarkę ir rezultatus Lietuvoje, peršasi tos pačios išvados. Pagrindinis valdžios, darbo ir verslo grupių diskusijos objektas jau daugelį metų yra minimalios mėnesinės

algos didinimo ir Darbo kodekso pataisų svarstymai. Šie klausimai turi tik netiesioginę įtaką kokybiško darbo ir verslo dialogo raidai. Tarybos veikla kenčia nuo pernelyg plačios, bet „seklios“ darbotvarkės. Pavyzdžiui, per 2001–2004 m. vykusius 39 posėdžius iš viso svarstyti net 263 klausimai, iš kurių 200 – socialiniai ekonominiai ir 63 – bendrieji⁴⁶. Galiausiai socialiniai partneriai, ypač darbdavių grupės, linkusios „apeiti“ Trišalę tarybą ir tartis tiesiogiai su Vyriausybe⁴⁷.

2.4. Interesų „kelio“ dilemos: Briuselio strategija vs nacionalinis kelias?

Grupių pasirinkimą galima iliustruoti kaip dilemą tarp trijų kelių ir jų tarpusavio derinimo, kuriuos grupės renkasi atstovaudamos savo pozicijoms „namų“ ir naujoje – ES spaudimo arenoje.

1 lentelė. Interesų grupių atstovavimo ES arenoje tipai

| <i>Lygmuo</i> | <i>Nacionalinis „kelias“</i> | <i>Tiesioginis atstovavimas</i> | <i>Briuselio strategija</i> |
|-------------------|--|---|--|
| Vietinės valdžios | Apibrėžiamos preferencijos, išteklių, koalicijos | Apibrėžiamos preferencijos, išteklių, koalicijos | ↓ |
| Valstybės | Veiksmai: poveikis Seimui, Vyriausybei | ↓ | Veiksmai: apibrėžiamos kolektyvinės preferencijos (šakinės, sektorinės ar grupių koalicijos) |
| Supranacionalinis | ↓ Interesams atstovaujama per valstybės institucijas: lobizmą ES institucijose vykdo Lietuvos nuolatinės atstovybės prie ES diplomatai, atašė ir kitos institucijos | Veiksmai: Atstovybė Briuselyje. Lobistinių paslaugų pirkimas – veikla per trečiuosius veikėjus | Veiksmai: Dalyvavimas eurogrupių veikloje. Parama plačioms europinių interesų platformoms |

Nacionalinis „kelias“ reiškia, kad grupės darys įtaką ES sprendimams naudodamos tradicinius vidaus poveikio kanalus. Pagrindiniai spaudimo svertai yra sutelkti Vyriausybės ir Seimo kryptimi ir šių institucijų formuojamai Europos politikai. Spaudimo (ne)sėkmė priklauso ne tik nuo grupių išteklių ir sugebėjimų apibrėžti Vyriausybės derybų mandata, bet ir nuo kito subjektyvaus veiksnio – tarpvyriausybinių derybų Briuselyje padarinių.

Nacionalinis „kelias“ visada bus patrauklus grupėms, kurios suinteresuotos *sprendimų nepriėmimu*. Nepaisant ES kompetencijų ir kvalifikuotos daugumos balsavimo plėtros priimant ekonominio reguliavimo politikos sprendimus, valstybės narės tebeturi veto teisę daugelyje sričių. Be to, kaip teigia diplomatų folkloras, net ir kvalifikuotos daugumos balsavimo atveju Ministrų Taryboje siekiama konsensuso ir tik retais atvejais neatsižvelgiama į radikalius vienos valstybės narės prieštaravimus.

„Briuselio strategija“ apibūdina grupių įsijungimą į Briuselyje veikiančių europinių asociacijų veiklą ir įtakos ES institucijoms bei tarpvyriausybiniams deryboms darymą kolektyvinių veiksmų pagrindu. Tai nėra „nulinės sumos“ žaidimas, kai ištekliai iš vienos interesų arenos permetami į kitą. Grupių įtakos ir ypač narystės logika remiasi vietiniais politiniais ir ekonominiais ištekliais.

Tiesioginis kelias būtų trečioji ir radikaliausia išteklių reorganizavimo prasme kryptis. Tai reikštų grupės pasiryžimą atstovauti savo interesams tiesiogiai komunikuojant su ES institucijomis, dalyvaujant konsultacijose EK įsteigtuose komitetuose, steigiant savo biurą Briuselyje arba samdant trečiuosius veikėjus (konsultantus), kurie užsiimtų lobizmu. Kita vertus, tik maža dalis konsultantų siūlo tiesioginio lobizmo paslaugas. Paprastai jie atlieka interesų „rinkos“ tyrimus, padeda susivokti ES sprendimų priėmimo sistemoje, nurodo spaudimo „taikinius“ etc. Profesionalių konsultantų, viešųjų ryšių ir teisės biurų paslaugų Briuselyje tyrimai verčia manyti, kad šis pasirinkimas būdingas didelėms, anglosaksiškai verslo kultūrai atstovaujančioms kompanijoms⁴⁸.

Skirtumai tarp ekonominių, viešojo ir darbo interesų grupių veiklos gali lemti skirtingo atstovavimo „kelio“ pasirinkimą. Pirma, tai sąlygota skirtingų šių grupių išteklių. Pavyzdžiui, verslo grupės gali efektyviau konvertuoti pinigus į lobistinį svertą nei visuomenės remiami viešojo intereso grupė. Antra, skirtingų atstovavimo kelių pasirinkimui turės įtakos kiti du svarbūs veiksniai:

- a) interesų grupių europeizacija ir mokymasis,
- b) struktūriniai pokyčiai grupių organizavimo ir poveikio strategijų lygmeniu, arba kitaip – organizacinė kaita.

2.5. Interesų grupių europeizacija ir mokymasis

Interesų grupių europeizacija yra bendrų vertybių, žinių apie ES politikos stilių, turinį bei požiūrių į viešosios politikos formavimą perėmimas iš kitų valstybių narių ir ES lygmeniu veikiančių organizuotų interesų⁴⁹. Pasiskolinus Schmitter (1991) terminą, toks „transnacionalinis pliuralizmas“ yra sąlygotas praktinių sumetimų. Grupės keičiasi ekspertinėmis žiniomis ir informacija apie europinę darbotvarę, dalyvauja bendruose su ES institucijomis projektuose, keičiasi personalu ar idėjomis. Toks sienas peržengiantis bendradarbiavimas byloja apie „nehierarchinę ir tarpusavio priklausomybę paremtų santykinai stabilų santykių visumą, susiejančią įvairius veikėjus, puoselėjančius panašų požiūrį į tam tikrą politiką ir siekiančius bendrų tikslų keičiantis ištekliais“⁵⁰. Arba kitaip tariant – interesų „tinklus“.

Europeizacija yra naujas grupių veiklos legitimumo šaltinis, veikiantis dviem kryptimis. Pirma, bendri veiksmai išplečia ES lygmeniu veikiančių asociacijų – eurogrupių, legitimumą ir padidina „svorį“ darant įtaką ES institucijoms, o ypač EK. Tiesa, tai yra palaipsnis ir kompleksiškas procesas. Nors Rytų ir Vidurio Europos šalių interesų grupės pamažu įsitvirtina Briuselyje, jos sudaro tik 2% visų ten veikiančių grupių (Borrigan, 2002). Eurogrupėms taip pat nelengva identifikuoti patikimus partnerius iš VRE šalių, o kartais – prisitaikyti prie padidėjusio narių skaičiaus sąlygotų organizacinių iššūkių.

Antra, tai didina mūsų šalies grupių „svorį“ ir prestižą atstovaujant savo interesams Seime ar Vyriausybėje.

Šiandien galima teigti, kad ekonomiškai stipresnės Lietuvos verslo grupės yra kur kas aktyvesnės megzdamos kontaktus su ES partneriais nei darbo ir viešojo intereso grupės⁵¹. Pavyzdžiui, LPK yra vienos iš didžiausių ES verslo asociacijų UNICE narė, PPARA – Europos prekybos rūmų *EuroChambres* asociacijos narė. Verslo aktyvumą sąlygojo aktyvus verslo grupių dalyvavimas stojimo į ES derybų metu vykusiose konsultacijose su Vyriausybe, kurių metu jos galėjo „susipažinti“ su ES lygmeniu veikiančiomis asociacijomis. Verslas tradiciškai aktyviausias dėl ES vykstančio ekonominės veiklos reguliavimo, ypač jei tai liečia jų veiklą tiesiogiai. Priverstinio atstovavimo tokiems interesams pavyzdys galėtų būti Lietuvos tekstilės ir pramonės įmonėms praicyje keltos antidempingo bylos.

Didžiausios Lietuvoje darbo interesų grupės – LPSK, „Solidarumas“ ir LDF – yra vienos svarbiausių ES „skėtinių“ darbo asociacijų – Europos profesinių sąjungų konfederacijos (ETUC) narės, savo interesams Europoje taip pat atstovauja dalyvaudamos ES Ekonominių ir socialinių reikalų komiteto (ESK) veikloje. Šios institucijos gėlios ES teisėkūros procese yra iš esmės konsultacinio pobūdžio – ji neturi veto teisės priimant sprendimus. Nepaisant to, ESK ji svarbi kaip interesų grupių socializacijos arena⁵², kurioje bandoma atstovauti bendrai, prieš tai tarp didžiausių profesinių sąjungų suderintai pozicijai.

Kaip minėta, dauguma viešojo intereso grupių yra mažos, neturi didelių finansinių išteklių, veikia vietiniu lygmeniu ir jaučia patirties vykdyti lobistinę veiklą nacionaliniu lygmeniu stygių. Tai verčia daryti prielaidą, kad jų veikla ir ištekliai yra nepakankami efektyviai veikti išorėje. Šį teiginį galima paremti tik vienu empiriniu indikatoriumi – EK pilietinių grupių konsultavimo duomenų bazėje užsiregistravusių grupių skaičiumi. CONECCS bazėje užsiregistravusios grupės gali tikėtis būti įtrauktos į europinių teisės aktų svarstymą tiesiogiai iš EK gaudamos informaciją apie rengiamus aktus, kviečiamos į posėdžius. 2006 m. spalio 1 d. šioje bazėje nebuvo nė vienos viešojo intereso

interesų grupės iš Lietuvos, nors netiesiogiai buvo nemažai verslo ir darbo asociacijų⁵³. Kita vertus, vis daugiau viešojo intereso grupių gauna ES paramą konkreitiems projektams įgyvendinti ir taip netiesiogiai prisideda prie atstovavimo viešajam interesui.

2.6. Organizacinė kaita

Interesų europeizacija ir tinklų kūrimas yra reikšminga, bet nepakanama prielaida kalbėti apie tai, kad vyksta rimta interesų „migracija“ į supranacionalinį lygmenį. Kitaip tariant, grupių europeizaciją turi lydėti struktūriniai grupių organizavimo ir poveikio strategijų pokyčiai. Antraip transnacionaliniai „tinklai“ bus iš esmės simboliniai veiksmai arba atstovavimo „simuliacija“.

Remdamasis racionalios adaptacijos teorija, Ernstas Haas teigia, kad „organizacinė kaita yra sąmoningas (organizacinio) dizaino pasirinkimas, nulemtas jai prieinamų išteklių ir atitikimo aplinkos socialines normas (...)“⁵⁴. Šia prasme organizacinė interesų grupių kaita turi atitikti europeizacijos ir mokymosi skatinamus naujus elgsenos ir institucinės sąrangos būdus, atsirandančius dėl ES veiksnio.

2-oje lentelėje pateiktos trys potencialios veiksmų grupės, apibrėžiančios, kaip organizuoti interesai priima sprendimus „gilinti“

2 lentelė. *Interesų grupių europeizacijos veiksniai*

| <i>Struktūriniai</i> | <i>Percepciniai</i> | <i>Instituciniai</i> |
|---|--|---|
| Narystės (ir įtakos) logikos ir naujų poreikių atitikimas | Naujų veiksmų ES lygmeniu kainos ir naudos supratimas | ES ir Lietuvos interesų arenų suderinamumas |
| Nuomonių pliuralizmas interesų arenoje ir grupėse | Išorės partnerių pažinimas ir įvertinimas | Interesų prieigos išteklių ir logikos skirtumai ES ir Lietuvoje |
| Bendri gebėjimai veikti ir grupių organizavimas | Galimybė kurti koalicijas ES ir naudotis trečiosios šalies (pvz., konsultantų) paslaugomis | |
| Finansiniai ir žmogiškieji išteklių | Kultūrinės ir kalbinės kliūtys | |

europėizaciją ir atstovauti savo interesams „svetimoje“ ES arenoje.

Europėizaciją lydintis struktūriniai atstovavimo pokyčiai aiškiai pastebimi tarp ekonominių verslo ir darbo interesų grupių. Didžiausios „skėtinės“ asociacijos, pavyzdžiui, LPK, PPARA ir daugelis jų aktyvių šakų yra Briuselyje įsikūrusių didelių europinių asociacijų narės. Kita vertus, ši narystė išnaudojama ne tiesioginiam lobizmui, bet mokymuisi, kontaktams ir keitimuisi informacija. Taip yra iš dalies dėl to, kad europinės verslo asociacijos daugeliu atvejų nėra efektyvūs lobistinės veiklos centrai, nes: a) jų veikla ir išteklių neprilygsta didelių kompanijų lobistams, b) jos yra priklausomos nuo savo narių, o tai verčia ieškoti „mažiausio veiklos vardiklio“, c) narystės logika užgožia įtakos logiką, todėl asociacijos atlieka menkavertį koordinatoriaus vaidmenį.

Daugumai Lietuvos verslo asociacijų europėizacija nepasireiškė radikaliais strateginio planavimo ar veiklos organizavimo pokyčiais. Didžiausios konfederacijos neturi strateginių dokumentų arba prioritetų, ko ir kaip siekti ES, jų nariai retai diskutuoja apie tai tarpusavyje arba su Vyriausybe. Iki 2006 m. gegužės, kai buvo įkurta Lietuvos verslo atstovybė, nė viena ekonominė, darbo ar viešojo intereso grupė pavieniui ar kolektyviai neturėjo savo atstovo Briuselyje. Dabartinė Verslo atstovybė taip pat dažniau naudojama kaip instrumentas papildomam nacionalinių asociacijų sekretoriatų veiklos finansavimui gauti, o ne interesams atstovauti⁵⁵. Kita vertus, viešojo intereso ir darbo grupės neturi net ir to.

Norint tiksliai nustatyti percepcinių veiksnių įtaką interesų migracijai į ES, reikia plataus empirinio tyrimo. Šiame darbe remiamasi tik interviu rezultatais, kurių apibendrinimas leidžia daryti išvadą, kad daugumos grupių keliamas klausimas yra ne „*kaip, su kuo ir kokių tikslų sieksime?*“, bet „*ar ir kam iš viso reikia atstovauti interesams?*“? Kitaip tariant, kol nepaliečiami gyvybiniai įmonių interesai, ES yra vertinama kaip *mokymosi*, bet ne *konkurencijos* arena.

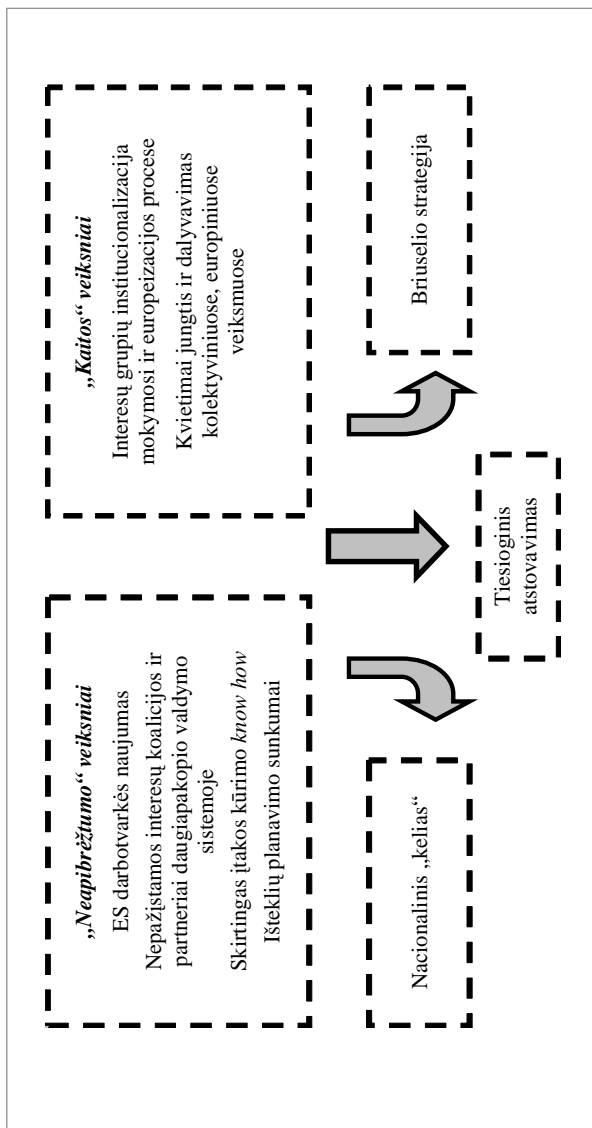
Apibendrinant interesų institucionalizacijos *status quo* Lietuvoje, dėl daugelio priežasčių netikslinga būtų jį apibūdinti pliuralizmo ar

neokorporatyvizmo terminais. Žvelgiant per pliuralizmo prizmę, galima šnekėti apie konsoliduotas atstovavimo interesams arenas (Vyriausybę, Seimas). Kita vertus, grupių ryšys su jomis yra fragmentiškas, o atvira ir konstruktyvi aplinka konsultacijoms arba tik formuojasi, arba yra latentinio, klientelistinio pobūdžio, kurioje vyrauja stambaus verslo interesai. Dėl menkos valstybės pagalbos nevyriausybiniam sektoriui ir ne pelno organizacijoms interesų pasiūla yra menka arba tik besiformuojanti. Kalbant apie korporatyvistinį politikos stilių, per vienuolika Trišalės tarybos gyvavimo metų verslo ir darbo dialogas bei Vyriausybės tarpininkavimas nesudarė sąlygų lygiaverčiam, sistemiam bendradarbiavimui. Nors darbo interesams atstovauja kelios „skėtinės“ asociacijos, jos negali pasigirti derybiniais laimėjimais. Tiksliausiai valstybės ir biurokratinės politikos vyravimą viešosios politikos formavimo procese šiandien apibūdina steitistinis požiūris į interesus ir valdžios santykius.

Galima skirti du veiksmų derinius, priešingomis kryptimis darančius įtaką interesų grupių sistemai, jos europeizacijai ir santykiui su valstybe. Pirma grupė – neapibrėžtumo veiksniai – atspindi derinį sąlygų, kurios skatins interesų grupes rinktis nacionalinį atstovavimo interesams kelią. Kaitos veiksniai nurodo šaltinius, kurie bus pagrindiniai tolesnės interesų institucionalizacijos ir pokyčių šaltiniai.

Aptarta interesų institucionalizacija neleidžia patvirtinti pirmųjų dviejų straipsnyje keltų hipotezių, kad dalinis valdžios *locus* perkėlimas į ES lemia grupių lojalumo ir veiklos perkėlimą į supranacionalinį lygmenį ir su tuo susijusius esminius grupių organizavimo ir poveikio strategijų pokyčius. Trumpuoju laikotarpiu europeizacija ir mokymasis yra pagrindiniai veiksniai, kurie lemia nedidelius interesų raiškos pokyčius, ypač tarp verslo ir darbo intereso grupių. Kita vertus, objektyvūs struktūriniai (ir iš dalies percepciniai) veiksniai artimiausioje ateityje lems, kad Lietuvos grupių interesas ir toliau liks „uždarytas“ nacionalinėje arenoje.

Turint tai mintyje, kitoje straipsnio dalyje siekiama *ex ante* įvertinti dviejų – nacionalinės ir europinės – interesų arenų suderinamumo



1 schema. Astovavimo interesams keliai ES „kaitos“ ir „neapibrėžtumo“ veiksmių kontekste

laipsnį. Kartu tiriama trečioji straipsnio hipotezė, teigianti, kad (nepaisant interesų grupių europeizacijos ir mokymosi) dėl mažo ES ir Lietuvos interesų raiškos arenų suderinamumo paskatos tiesiogiai atstovauti interesams ES arenoje bus menkos. Grupės yra linkusios atstovauti savo interesams per tarpininkus – darydamos įtaką valstybės institucijoms ir iš dalies – europinėms asociacijoms.

Pragmatinė interesų politika yra pats didžiausias jos priešas, kadangi ja paremtas politikos procesas yra pasmerktas būti trapus ir lengvai pasiduodantis radikaliems pokyčiams.

ERNSTAS HAAS⁵⁶

3. Nacionalinės ir ES interesų raiškos arenos suderinamumas

Klausimas „kaip?“ apibrėžti ir generalizuoti atstovavimo interesams ES būdus iki šiol lieka populiarus debatų objektas. Aiškinant atstovavimo organizuotiems interesams logiką ir grupių aktyvumo didėjimą dažnai linkstama taikyti tradicinius vidaus politikos modelius arba jų variacijas – (neo)korporatyvizmą ir pliuralizmą. Abu šie požiūriai turi rimtų trūkumų.

Pirmuoju atveju sunku kalbėti apie neokorporatizmą ES, ypač jeigu suprantame jį kaip *išlyginamąjį* politinį mechanizmą, sukurtą specialiai darbo interesams įtraukti ir institucionalizuoti kapitalistinėje sistemoje⁵⁷. Pirmiausia tokia sistema reikalauja ir trečio partnerio – valstybės, kuri suinteresuota socialine „taika“ ir darbo bei verslo dialogu. EK neatlieka ir vargu ar ateityje atliks šį vaidmenį. Antra, dėl didelių regioninių ekonominių skirtumų ES net ir idealiu atveju profsąjungos vargu ar galėtų dalyvauti rimtose derybose su daug geriau organizuotu ir vieningesniu verslu. Verslas, kaip darbdavys, nesuinteresuotas derybomis ES lygmeniu, nes vargu ar gali tikėtis, kad EK formuos jam palankias viešąsias politikas⁵⁸. Vargu ar tuo yra suinteresuotos valstybės narės, tradiciškai atsargiai žiūrinčios į socialinės

politikos „perkėlimą“ į ES ir šia prasme remiančios verslo norą spęsti šiuos klausimus „namuose“ vadovaujantis savo taisyklėmis⁵⁹.

Jei Briuselio atstovavimo sistemai negalima taikyti korporatyvizmo sąvokos (plačiau žr. Streeck, Schmitter, 1991), ar *transnacionalinio pliuralizmo* apibrėžimas yra tinkamas būdas įvardyti šią fragmentišką ir daugiapakopę sistemą, XXI a. pradžioje apėmusią 1500 stambių asociacijų, 350 didelių kompanijų biurų, 300 lobizmo paslaugas teikiančių teisės ir viešųjų ryšių agentūrų, 200 ES regionų būstinių ir 150 diplomatinė atstovybių?

Rasti vienareikšmį atsakymą sunku, ypač jei vertinsime interesų areną kaip sprendimų priėmimo procesą. Iš pirmo žvilgsnio pliuralistinė interesų arena yra atvira interesų grupėms tik parengiamojoje sprendimų priėmimo fazėje, kai svarstomi įvairių veikėjų pasiūlymai. Bet to paties negalima pasakyti apie derybų ir sprendimų priėmimo stadiją. Pavyzdžiui, tarybos grupių posėdžiai yra uždari, o būtent juose vyksta pagrindinės teisėkūros derybos tarp EK, tarybos ir EP. Taigi, jeigu grupė nesinaudoja nacionaliniu „keliu“ pristatyti savo poziciją, ji vėl galės daryti įtaką teisės projektui tik pačioje paskutinėje akto „patvirtinimo“ stadijoje, kurioje radikalūs pakeitimai jau nebeįmanomi. Be to, pliuralistinis ir daugiapakopis atstovavimas interesams vyksta kompleksinėje ES institucijų sistemoje. Pagrindinis jos veikėjas – Komisija – turi išskirtinę iniciatyvą formuoti teisėkūros iniciatyvas „žemosios“ – reguliacinės – politikos klausimais.

Į atstovavimo ES interesams sistemą galima žvelgti kaip į „traukos ir sekimo“ modelį⁶⁰, atspindintį specifinį interesų ir politikos *pasūlos ir paklausos* modelį. „Traukos“ veiksnys (Bouwen, 2003; Coen, 1998) nurodo EK, EP ar kitų europinių institucijų paramą, kurios sulaukia interesų grupės. Pavyzdžiui, EK kiekvienais metais išleidžia daugiau nei milijardą eurų (Greenwood, 1997) organizuotiems interesams remti. Ši parama yra įvairių formų, pradedant tiesioginėmis subsidijomis ir parama viešojo ir kitų interesų grupėms, baigiant mokymais, seminariais, leidybos išlaidų kompensavimu etc. (Mahoney, 2004).

ES sistemoje akivaizdžiai matoma interesų „nelygybė“. Valstybės narės ir ES veikiančios interesų grupės turi nevienodas galimybes atstovauti savo pozicijoms, nes disponuoja skirtingais ištekliais. Galimybė keisti pinigus, kaip išteklių, į kitą laisvai pasirenkamą politinio ištekliaus formą lemia, kad interesų „choras“, anot Schattschneiderio, „gieda aukštesnės klasės akcentu“. Dėl to ES institucijų praktika skatinant viešojo intereso grupių *paklausą* yra ne tik politiškai motyvuota, bet ir turi *interesų balansavimo* tikslą.

Mahoney (2004) išskiria tris būdus, kurie apima ES institucijų paklausos veiksmus: a) tiesioginės subsidijos, b) debatų arenų, skirtų politikai aptarti, reguliavimas, c) veiksmai ir dėmesys tam tikroms politikos sritims. Antrasis būdas leidžia EK pasirinkti grupes, kviečiamas dalyvauti konsultacinių ar ekspertų komitetų veikloje, kurie svarsto ateities EK įstatymų leidybos iniciatyvas. Trečiasis būdas susijęs su sąmoningu darbotvarkės „konstravimu“ ir parama grupėms, kurios veikia prioritetinėse EK srityse.

3.1. *Interesų prieigos ištekliai ir logika ES*

ES sprendimų priėmimas yra daugiapakopių ir tarpinstitucinių derybų padarinys. Atstovavimą ES interesams galima prilyginti šachmatų simultanui – vienu metu žaidžiama su daugeliu partnerių, o ėjimai daromi skirtingose lentose – Briuselyje, Strasbūre ir valstybių narių sostinėse. Van Schendelen (2003) netgi daro prielaidą, kad didžiausias grupėms kylantis sunkumas yra perteklinis (angl. *oversupply*) įtakos kanalų skaičius ir tai, kad iš esmės nėra vienos centrinės ir autonominės institucijos, kuri galėtų priimti sprendimą nepriklausomai nuo kitų į bendrą sprendimą įtrauktų veikėjų.

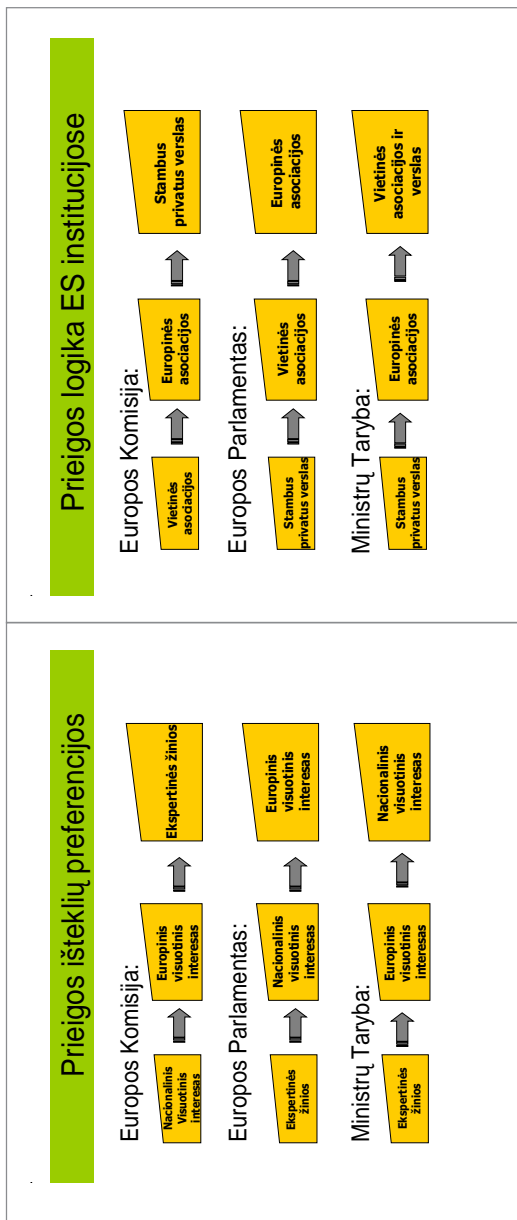
Sunku tikėtis, kad artimiausioje ateityje pamatysime aiškias ir stabilias ypatybes turinčią atstovavimo ES interesams sistemą. Tačiau tai nereiškia, kad įtakos procesas negali būti konceptualizuotas. Pavyzdžiui, Bouwen (2001) siūlo gerą mainų principu paremtą modelį, kaip tirti organizuotų interesų, ES institucijų ir valstybių narių Euro-

pos politikų sąveiką. Modelio pagrindą sudaro prielaida, kad vietoj įtakos „matavimo“, keliančio abejonių interesų grupių studijose, galima rinktis kitą alternatyvą – „prieigos logiką“ (angl. *access logic*) (prie interesų raiškos arenos) ir mainus, kuriuos vykdo interesų grupės ir ES institucijos. Pastarosios iš principo suinteresuotos bet kuriais veiksmais ir mainais, kurie didina jų viešosios politikos įeigos legitimumą – galimybę piliečiams dalyvauti formuojant politiką, ir išeigos legitimumą – kaip efektyvų politikos rezultatą.

2-oje schemoje⁶¹ matyti, kokiais prieigos išteklių (angl. *access goods*) mainais yra suinteresuotos ES institucijos ir kokį poveikį tai turi interesų grupių prieigai prie kiekvienos ES institucijos. Bouwenas pabrėžia ne tik mainų išteklius, bet ir jų kokybę, kiekybę ir pateikimo efektyvumą, kuris atspindi interesų grupės reakcijos greitį ir lankstumą. Šios savybės yra optimalios grupių organizacijos ir komunikacijos padarinys.

Europos mastu Lietuva neturi arba turi tik kelias įmones, kurios galėtų pasigirti ekspertinių žinių monopolium tam tikroje ekonomikos srityje. Juo labiau dauguma Lietuvos smulkių ir vidutinių įmonių (tokia įmone laikoma turinti mažiau nei 250 darbuotojų) yra kur kas mažesnės už atitinkamas Vakarų Europos įmones ir turi mažiau lėšų atstovauti savo interesui už „skėtinės“ asociacijos ribų. Ligi šiol nė viena įmonė neturi savo tiesioginio atstovo Briuselyje, o netgi pačios stipriausios asociacijos, tik gavusios Vyriausybės finansinę paramą, atvėrė pirmojo Lietuvos biuro duris, kurio išlaikymas kiekvienais metais kainuoja apie 0,5 mln. litų.

Tradiciskai viešojo intereso grupėms Europos Parlamentas turbūt yra lengviausiai prieinamas lobistinių veiksmų „taikiny“, kadangi remiasi visuomenės parama, stiprinančia jo, kaip lygiavertės ES Ministrų Tarybai institucijos, vaidmenį. EP įtaka taip pat yra būdas netiesiogiai paveikti EK nuomonę. Tačiau abi šios arenos šiandien menkai išnaudojamos Lietuvos viešojo intereso grupių. Remiantis Lietuvoje išrinktų Europos Parlamento narių padėjėjų apklausa, viešajam interesui atstovaujančios grupės kreipiasi į juos tik išskirtiniais atvejais,



2 schema. Prieigos ištekliui ir prieigos logika atstovavimo ES interesams arenoje

nėra nusistovėjęsios praktikos konsultuotis dėl EP svarstomų klausimų. Šia prasme jos nėra išimtis – visos naujos VRE interesų grupės, anot Hallstrom (2004), pralaimi neformaliuose politikos „žaidimuose“ Briuselyje, nes negali pasigirti techninėmis žiniomis, kvalifikacija, patirtimi ar ES institucijų vertinamais ištekliais. Šią nuomonę patvirtina ES institucijų darbuotojų apklausa – jos duomenimis, VRE aplinkosaugos grupės vertinamos tik kaip politikos *recipientės*, o ne svarbios informacijos ir techninės ekspertizės *tiekėjos* viešosios politikos procese⁶².

„Išsklaidyto“, viešojo intereso grupės tradiciškai remiasi ne tik priegigos ir išteklių teikiamomis galimybėmis. Dauguma jų turi per mažai išteklių dalyvauti pusiau uždaroje konsultacijoje, EP ir EK komitetų klausymuose ir kitose arenose, kur vyksta derybos. Vietoj to jos taiko ne prieigos, bet „balso“ (angl. *voice*) politinę strategiją (Beyers, 2004). „Balso“ strategija remiasi veikla, kuri vyksta viešojoje erdvėje ir turi tikslą pasiekti kuo didesnę politikų, žmonių ir įvairių socialinių interesų auditoriją⁶³. Norint įvertinti Lietuvos viešojo interesų grupių „balso“ pavieniui arba Europos viešojo intereso grupių koalicijoje, kol kas negalima pasiremti nė vienu sėkmingo atstovavimu atveju.

3.2. Nacionalinis „kelias“ vs Briuselio strategija

Galima daryti prielaidą, kad arenų institucinės sąrangos, narystės ir įtakos logikų neatitiktis vers interesų grupes ir toliau rinktis nacionalinį „kelią“ vietoj Briuselio strategijos ar tiesioginio atstovavimo. Ir atvirkščiai, geras interesų raiškos arenų suderinamumas ir grupių naudojamų poveikio priemonių bei galios išteklių panašumas prisidės prie spartesnio ES arenos naudojimo ir kartu praplatins savą nacionalinį interesų „kelią“.

Gretinant abi atstovavimo arenas į akis krinta keli skirtumai. Pirma, dėl daugiapakopės ES valdymo sistemos prigimties nė vienas interesas ar asociacija negali pasigirti vyraujančia galia, nekalbant apie nuolatinį išskirtinės įtakos užsitikinimą⁶⁴. Šia prasme ES interesų

3 lentelė. Nacionalinės ir atstovavimo ES interesams arenų palyginimas

| <i>Struktūrinis kriterijus</i> | <i>Nacionalinė arena</i> | <i>Atstovavimo ES interesams arena</i> |
|--|-------------------------------|---|
| Veikėjų skaičius | Mažas | Didelis |
| Spaudimo „taikinių“ skaičius | Mažas | Didelis |
| Dalyvavimo kaina | Žinoma, maža | Nežinoma, didesnė |
| Valdymo (atstovavimo interesams) sistema | Pažįstama, mažai kompleksiška | Menkai pažįstama, kompleksiška (daugiapakopė) |

sistema yra pliuralistinio pobūdžio, „seklios“ įtakos sistema. O steitistinė Lietuvos interesų sankloda skatina grupes veikti tiesmukai ir „siaurai“, per vieną ar kelis spaudimo „taikinius“, kurių rankose sukoncentruotos sprendimų priėmimo galios. Tai gali tapti rimta kliūtimi mokytis ir keisti grupių poveikio strategijas siekiant efektyviai atstovauti ES arenoje.

Antra, ES „interesų debatai“ visų pirma yra ne politinio, bet ekspertinio (techninio) pobūdžio. Poreikis išsiskirti iš daugelio kitų konkuruojančių grupių naudojant ekspertines žinias yra ypač svarbus parengiamojoje teisėkūros stadijoje. Dėl šių išteklių stokos ir santykinai menko organizuotumo Lietuvos interesų grupėms bus sunku konkuruoti dėl „geriausios alternatyvos“. Labiausiai tikėtina, kad ateityje didžiausiu ekspertinių žinių bagažu disponuos geriausiai ES interesams atstovaujančios verslo grupės.

Apibendrinant, daugiapakopė institucinė ir procedūrinė ES interesų arena bei jos vertinami grupių prieigos ištekliai kontrastuoja su Lietuvos interesų grupių patirtimi ir interesų arenas bruožais. Naujų interesų raiškos įgūdžių trūkumas trumpuoju laikotarpiu gali neigiamai paveikti Lietuvos grupių interesų „konkurencingumą“ ES interesų rinkoje arba kurti nelygiavertes partnerystes. Nacionalinis „kelias“ artimiausioje ateityje bus jei ne efektyviausias, tai bent priimtinausias būdas atstovauti Lietuvos interesams. Arenų nesuderinamumai taip

pat turėtų sutelkti vidaus grupes jungtis į nacionalines koalicijas ir didinti spaudimą Vyriausybei ar Seimui, jeigu europinių lygmeniu priimami sprendimai jų netenkina. Tai ironiškas įvykių posūkis, nes stojimo į ES derybos daugelio apžvalgininkų buvo apibūdinamos kaip vykdomosios valdžios ir įstatymų leidėjų autonomijos nuo organizuotų interesų „amžius“, kurio metu daugelis nepopuliarių politinių sprendimų buvo pateisinami tariamais ES narystės reikalavimais.

4. Europos politika: Lietuvos grupių interesų koordinavimas, įtraukimas į valstybės darbotvarkę ar atskyrimas?

Diskusiją apie interesų grupių ir valstybės sąveiką formuojant Europos politiką galima pradėti jau klasikine tapusia Andrew Moravcsiko įžvalga. Pasak jo, valstybių elgseną ES derybose lemia vidaus interesų grupės, formuojančios preferencijas ir spaudžiančios Vyriausybę, kad jų reikalavimai atsispindėtų tarpvyriausybiniuose ir tarpinstituciniuose derybose ES. Savo ruožtu ES institucijos tarptautiniuose derybose tiesiog reaguoja į valstybių narių spaudimą ir siūlo technokratinis keliamų problemų sprendimus.

Kiekvienos valstybės narės Europos politikos ypatybės yra susijusios su trimis „I“ raidėmis: interesais, institucijomis ir identitetu⁶⁵. Šioje straipsnio dalyje daugiausia dėmesio skiriama pirmosioms dviem „i“, tačiau netiriamas Europos politikos turinys ir nesiekiamą jį įvertinti racionalumo ir efektyvumo požiūriu⁶⁶. Šio skyriaus objektas yra Europos reikalų koordinavimo sistema ir šio institucinio mechanizmo atvirumas interesų grupėms ir jų poveikiui Lietuvos Europos politikai. Keliami hipotezė, kad brandesnis institucinis dialogas tarp organizuotų interesų ir Vyriausybės užtikrintų *kokybiškesnę* Lietuvos derybinę poziciją ir *stipresnę* derybinę poziciją tarpvyriausybiniuose derybose. Kokybiškesnę ta prasme, kad ši pozicija tiksliau atitiktų valstybės narės kolektyvinių ir individualių veikėjų agreguotas preferencijas. Stipresnę poziciją būtų paremta išsamiau argumentavimu ir turėtų

didesnę derybinę galią tarpvyriausybinių derybų metu. Taip pat daroma prielaida, kad ES reikalų koordinavimo sistema nėra vien smagratis, skirtas vidaus preferencijoms perduoti į Briuselį⁶⁷, bet svarbi Europos politikos formavimo arena.

4.1. Atstovavimas interesams ir nacionalinė ES reikalų koordinavimo sistema

Bet kuri nacionalinė koordinavimo sistema ir jos veiksmingumas gali būti vertinamas tiek priimtų sprendimų įgyvendinimui, tiek nacionalinių preferencijų projektavimui ES lygmeniu⁶⁸. Pirmuoju atveju Lietuvos sistema veikia labai sėkmingai. Apie tai byloja Lietuvos, kaip vienos iš pareigingiausių ES teisę perkeliančių valstybių narių, statusas ir nedidelis EK nurodytas teisės pažeidimų skaičius⁶⁹. Antra vertus, tai atspindi tik efektyvų „reagavimą“ teisės aktų įgyvendinimo stadijoje, bet mažai ką pasako apie atstovavimo nacionaliniams interesams kokybę ir tai, kaip bus įgyvendinamos valstybės ambicijos kurti (*pro*)aktyvią Europos politiką – tikslą, kuris strateginiuose dokumentuose apibrėžia Lietuvos Europos politiką⁷⁰.

Vertinant koordinavimo sistemos prieigos atvirumą galima daryti išvadą, kad plačiąja prasme ji palanki visoms interesų grupėms. Svarbiausia, kad jos gali dalyvauti turėdamos patariamojo balso teisę ES reikalų darbo grupių posėdžiuose, kuriuose: a) rengiamos ir derinamos Lietuvos Respublikos pozicijos ES nagrinėjamais klausimais, ir b) sprendžiamos ES teisės perkėlimo į nacionalinę teisę ir įgyvendinimo tarpžinybinės problemos. Naudodamiesi Lietuvos narystės ES informacine sistema (LINESIS) Vyriausybės kanceliarijoje užsiregistravę socialiniai ekonominiai partneriai (2006 m. gruodžio 1 d. tokių buvo 43) gali sekti Lietuvos pozicijų ES teisės aktų projektų rengimo ir svarstymo eigą, ES teisės įgyvendinimo planų vykdymą.

Kita vertus, ES reikalų koordinavimo atvirumas konsultacijoms su interesų grupėmis yra paviršutiniškas arba tiesiog *virtualus*. Iš šiuo metu veikiančių 27 ES reikalų darbo grupių ir 18 pogrupių, kuriuose

svarstomi Europos politikos klausimai, net 16 darbo grupių ir dešimties pogrupių posėdžiai 2005 m. nebuvo rengiami, o pozicijos buvo derinamos ir kiti klausimai sprendžiami darbo grupės nariams susirašinėjant oficialiai, elektroniniu paštu ar bendradarbiaujant kitais būdais⁷¹. Vienuolika darbo grupių ir aštuoni pogrupiai nurodė, kad surengė nuo vieno iki vienuolikos posėdžių. 2005 m. Vyriausybės eurointegracinės veiklos apžvalgoje teigiama, kad darbo grupių veiklos esminių pokyčių nėra nuo 2004 m., o glaudžiausiai su socialiniais ir ekonominiais partneriais bendradarbiaujama socialinės apsaugos ir darbo, bendros rinkos, aplinkos, vidaus reikalų, žemės ūkio ir kultūros politikos srityse⁷².

Institucinė ES reikalų koordinavimo sistema ir pagrindinis nacionalinių pozicijų formavimo mechanizmas – ES reikalų darbo grupės – neatitinka minimalių konsultacinės arenos standartų ir dėl kitų priežasčių. Sektorinių darbo grupių veiklą apibūdina:

- a) orientacija į operatyvinius, artimiausio laikotarpio uždavinius,
- b) reti ir trumpi susitikimai,
- c) ministerijos „kontroliuoja“, kaip laikomasi darbotvarkės,
- d) *ad hoc* kvietimai interesų grupėms,
- e) diskusijos dėl prioritetų ir ateities darbų planavimo trūkumas.

Šiame kontekste Europos reikalų sistema yra neigiamas koordinavimo pavyzdys, labiau atspindintis norą išvengti konfliktų tarp institucijų derinant Europos politikos nuostatas nei siekį formuoti darnią ir ambicingą politiką, įtraukiant į šį procesą ne tik valstybės institucijas, bet ir privačius veikėjus. Kad koordinavimo „taika“ sąlyginė, patvirtina ir tai, jog 2005 m. tik keturiais atvejais iš 150-ies iškilus kompetencijos pasidalijimo klausimams prireikė įsikišti Vyriausybės kanceliarijai.

Problema lieka ne tik tarpžinybinis ir formalus Europos reikalų darbo grupių veiklos organizavimas, skirtas įteisinti jau priimtus sprendimus, bet ir menki interesų grupių gebėjimai pasinaudoti suteiktomis bendradarbiavimo galimybėmis. Kaip pabrėžia Vyriausybė⁷³, grupės formuojant Lietuvos pozicijas dalyvauja pasyviai, tik iškilus

neatidėliotinam reikalui, o teikiamų pasiūlymų neargumentuoja arba juos pateikia per vėlai. Pasyvi grupių reakcija minėta ir interviu su nuolatinės Lietuvos atstovybės diplomatais Briuselyje ir verslo bei darbo asociacijų nariais.

Nors Vyriausybė pripažįsta, kad konsultavimas ir interesų grupių įtraukimas nepakankamas, valstybė iki šiol neturi jokios interesų „paklausos“ formavimo politikos. Kitaip nei Europos Komisija, Lietuvos Respublikos Vyriausybė taip pat neturi strategijos, kaip kompensuoti ekonominių, darbo ir viešojo interesų nelygybę atstovavimo interesams sistemoje.

Koordinavimo sistemos „seklumą“ taip pat atspindi Seimo Europos reikalų komiteto (ERK) darbas, kuris yra vienas iš kelių Europos politikos „veto žaidėjų“ – kolektyvinių veikėjų, kurių pritarimas yra būtinas išlaikyti ar pakeisti *status quo* (Tsebelis, 1995). Nors šis Seimo parlamentinis komitetas turi išskirtines galias stebėti Vyriausybės politiką sprendžiant Europos reikalus ir derybas ES teisėkūros klausimais, jo gebėjimai kontroliuoti ar papildyti Vyriausybės darbą yra riboti tiek instituciškai, tiek funkciškai.

Pirma, Seimo Statute apibrėžta politinio, o ne teisinio mandatavimo sistema lemia, kad Vyriausybė turi didelę manevro laisvę tarpvyriausybėse derybose. Antra, darbų apimtis ir greitis, kuriuo priimami sprendimai, dažniausiai teidžia diskutuoti tik pačiais aktualiausiais klausimais. Tai sustiprina Vyriausybės informacijos ir politinių sprendimų monopolį. Juo labiau Seimo pritarimo Lietuvos pozicijai prašoma prieš ES Ministrų Tarybos posėdį, t. y. galutinėje ES teisėkūros stadijoje, kai ką nors pakeisti vargu ar įmanoma. Viskas priklauso nuo anksčiau dirbusių specializuotų komitetų indėlio, kurie kol kas neturi didelės patirties sprendžiant ES reikalus. Be to, ERK ne visada linkęs naudoti savo veto galią prieš Vyriausybę dėl politinių koalicinių sumetimų.

Šiame kontekste įstatymų leidėjų vaidmuo labiau primena *ex post* ES vykstančių derybų vertinimą ir ataskaitinio pobūdžio konferencijas su vykdomąja valdžia, o ne dar vieną savarankišką konsultacijų ir politikos formavimo areną. Šie susitikimai dažnai vyksta ne-

dalyvaujant Vyriausybės nariams – ministrus pavaduoja valstybės tarnautojai, taip paversdami susitikimus technokratiškai, o ne politinė diskusija.

Per pirmus dvejus 2004–2008 m. Seimo kadencijos darbo metus ERK surengė 123 susitikimus ir penkis plenarinius posėdžius, kurie, kitaip nei ERK posėdžiai, buvo atviri visuomenei. Komitetas tik itin retais atvejais taisė Vyriausybės pateiktas pozicijas. Per šį laikotarpį Seimas vos dešimt kartų turėjo pastabų Vyriausybės įgaliojimo proceso metu ir kartu paprašė patikslinti Vyriausybės mandatą prieš ES Ministrų Tarybos susitikimą⁷⁴. Tai patvirtina bendrą pastebėjimą, kad Europos reikalų *ex ante* parlamentinė kontrolė yra ribota dėl vykdomosios valdžios vyraujančios pozicijos, o *ex post* parlamentinė kontrolė yra bejėgė prieš tarpvyriausybiniuose derybose pasiektus sutarimus (Jachtenfuchs, 2003).

4.2. *Lobizmas: beiškant valstybės ir interesų grupių sąveikos*

Turint galvoje nepakankamą interesų grupių įsitraukimą į Lietuvos Europos politikos formavimą per ES reikalų koordinavimo sistemą, grupių europeizacija ir mokymasis daugeliu atvejų vyksta atsietai nuo platesnio Lietuvos Europos politikos konteksto. Tai greičiausiai sulėtins interesų prisitaikymą prie ES darbotvarkės ir naujų poveikio išteklių. O glaudesnis ryšys tarp valstybės ir organizuotų interesų būtų abipusiai naudingas atstovaujant Lietuvos interesui ES.

Vertinant valstybės narės ir interesų grupių veiksmus ES arenoje, galima skirti tris lobizmo tipus: a) prevencinis, b) reaguojantis ir c) proaktyvus.

4-oje lentelėje atstovavimo būdai sugretinami su ES viešosios politikos formavimo stadijomis.

Preventyvų lobizmą galima suprasti kaip pastangas sustabdyti nepalankių veikėjams teisės aktų ar politikos formavimo iniciatyvas dar pradinėje stadijoje, kai EK aptaria būsimas teisėkūros iniciatyvas su

4 lentelė. *Lobizmo tipai ir teisėkūros etapai*

| Lobizmo tipas | <i>Teisėkūros stadija</i> | | |
|---------------|---------------------------|------------------------------|--|
| | Išankstinių konsultacijų | Derybų ir sprendimų priėmimo | Sprendimų „tvirtinimo“ ir politikos įgyvendinimo |
| Preventyvus | Taip | Ne | Ne |
| Reaguojantis | Ne | Taip | Taip |
| Proaktyvus | Taip | Taip | Taip |

interesų grupėmis ir valstybėmis narėmis. Galima manyti, kad tai turėtų būti ypač aktualu toms šalims, kurios laikosi euroskeptiško požiūrio į ES integracijos gilinimą (pvz., Jungtinė Karalystė) arba dėl kitų sumetimų yra suinteresuotos ekonominio reguliavimo *status quo*. Jeigu sutiktume su prielaida, kad Lietuva dėl tarptautinio konkurencingumo sumetimų, institucinio nuovargio ir pasitenkinimo esančia ES persikirstymo politika sieks apriboti ES reguliavimo plėtrą ir išsaugoti *status quo* persikirstymą (Maniokas, 2004), toks lobizmas turėtų būti pats svarbiausias Vyriausybei ir interesų grupėms.

Preventyvus lobizmas yra viena svarbiausių ir kartu sudėtingiausių atstovavimo formų interesų grupėms ir valstybėms narėms, nes: a) interesų grupėms trūksta informacijos apie būsimą darbotvarkę, b) nacionalinė administracija dažnai nežino, kokie bus siūlomos politikos padariniai šalies ūkiui *ex ante*, c) atsisakius prevencinio lobizmo, antrojoje sprendimų priėmimo fazėje poveikio kaina labai padidėja, nes į svarstymus įsitraukia nauji ES ir nacionaliniai veikėjai. Norint užtikrinti efektyvią nepalankių sprendimų prevenciją, bendradarbiavimas tarp organizuotų interesų ir valstybės turi būti nuolatinis, gilus ir turiningas.

Reaguojantis lobizmas atspindi veiklą, nukreiptą į konkretų, jau teisėkūros sistemoje svarstomą viešosios politikos pasiūlymą, o proaktyvus lobizmas apima tikslingą veiklą, skirtą „nuosavų“ interesų sklaidai ES ir nuostatų perkėlimą visose teisėkūros stadijose – pradedant diskusijomis dėl ateities ir baigiant politikos „tvirtinimu“. Reagavimu paremta Europos politika reikalautų minimalaus intere-

sų grupių ir valstybės bendradarbiavimo, o valstybė būtų mažiausiai nuo jų priklausoma. Ir atvirkščiai, proaktyvus atstovavimas reikalau-
tų konsensusu ir konsultacijomis paremto interesų derinimo vidaus
arenoje ir projektavimo į ES „taikinius“ visais įmanomais būdais –
per diplomatinę tarnybą, EP narius, Briuselyje veikiančias ES intere-
sų asociacijas ir tiesioginį atstovavimą.

Norint pailiustruoti interesų ir valstybės sąveiką reaguojančio ir
proaktyvaus lobizmo atveju galima pasitelkti derybų dėl Paslaugų
direktyvos pavyzdį ir interesų grupių bei valstybės santykius Lietuvoje.
Šis atvejis parankus tuo, kad dėl plataus poveikio Paslaugų direktyva
svarbi ne tik ekonominėms, bet ir darbo bei viešojo intereso grupėms.
Be to, derybų procesas ir trukmė leidžia kalbėti ne tik apie reaguojan-
čius, bet ir aktyvius bandymus daryti įtaką teisėkūros procesui. Empiri-
nis tyrimas šiuo atveju (Butkevičiūtė, 2005) konstatuoja didelį nevals-
tybinio sektoriaus veikėjų pasyvumo laipsnį. Savo nuomonės apie
direktyvą pareiškė vos pora veikėjų – LPK ir Laisvosios rinkos institu-
tas. Nė viena iš 13-os interesų grupių, į kurias kreipėsi Ūkio ministerija,
neatskleidė savo pozicijos⁷⁵. Toks interesų grupių pasyvumas atspindi
ne tik interesų ar išteklių trūkumą, bet ir tai, kad neišnaudojamas net
esamas ES reikalų koordinavimo sistemos konsultacinis vaidmuo.

Apibendrinant, šiandienis interesų ir valstybės bendradarbiavimas
per ES reikalų koordinavimo sistemą neužtikrina galimybių įgyven-
dinti preventyvų ir proaktyvų lobizmą. Tą sąlygoja įvairios priežastys.
Viena priežasčių, kodėl interesų grupės vangiai dalyvauja formuojant
Europos politiką yra tai, kad grupių iniciatyva ir laisvė iš dalies varžo-
ma institucinio Europos reikalų koordinavimo mechanizmo. Kita –
lėta interesų grupių europeizacija steitistinės interesų ir valstybės są-
veikos sąlygomis.

4.3. Valstybės „silpnumo paradoksas“

Valstybės ir interesų grupių sąveikai Europos politikos kontekste pa-
aiškinti galima pasitelkti Putnam (1988) tarptautines derybas aiški-

nančią „dviejų lygių“ žaidimo metaforą. Europos politika čia traktuojama kaip jungtis tarp valstybės ir ES lygmeniu vykstančių derybų. Vidaus politikos kontekste interesų grupės spaudžia Vyriausybę rinkti joms priimtina politiką derantis su EK ir kitomis valstybėmis narėmis. Taigi Vyriausybė tampa sisteminė tarpininkė tarp vidaus ir tarptautinės politikos arenų, jungiančia pirmąją (sprendimų priėmimo) ir *paskutinę* (politikos įgyvendinimo) Europos politikos stadijas.

Kitas „dviejų lygių“ metaforos teiginys yra susijęs su tuo, kad didesnė sprendimų priėmėjų nepriklausomybė nuo vidaus politikos grupių lemia didesnes galimybes pasiekti susitarimą tarptautiniu lygmeniu. Ir atvirkščiai, kuo interesų grupės stipresnės, tuo sunkiau Vyriausybės derybininkams ir tuo silpnesnės jų atstovaujamos valstybės pozicijos.

Grande (1996) pažymi, kad kompleksinių ES derybų metu vidaus interesų grupių stiprumas gali būti išnaudotas valstybės pozicijoms išorinių veikėjų atžvilgiu sustiprinti. Dėl konsensu paimtos ES sprendimų priėmimo sistemos ir daugybės veto „taškų“ daugiapakopiame valdyme tvirti valstybės ir interesų grupių ryšiai gali tapti stipria *save įpareigojančia* (angl. *self-committing*, Grande, 1996) galia. Tai sustiprintų valstybės „raudonąsias linijas“ derybose su kitomis valstybėmis narėmis ir ES institucijomis.

Darant prielaidą, kad valstybės „silpnumo paradoksas“ gali būti išnaudotas formuojant valstybės Europos politiką, politikos formuotojai privalėtų ypatingą dėmesį skirti interesų grupių ir valstybės sąveikai stiprinti. Tokiu atveju interesų grupės sutvirtintų ir įteisintų Lietuvos derybines pozicijas, jos tiksliau atitiktų kolektyvinių ir individualių veikėjų agreguotas preferencijas ir būtų paimtos spaudimu Vyriausybei nesitraukti nuo užsibrėžtų pozicijų.

Kaip minėta įvade, straipsnyje siekiama pasiūlyti kelias „inžinerinio“ pobūdžio rekomendacijas Lietuvos Europos politikos formuotojams. Pirmasis siūlymas būtų papildomų konsultacinių mechanizmų kūrimas arba esamos ES reikalų darbo grupių sistemos konvertavimas į politikos formavimo, o ne politikos „patvirtinimo“ forumus. Tai išplėstų interesų grupių ir valstybės bendradarbiavimą

europiniais klausimais ir prisidėtų prie atvirų, o ne klientelistinių politikos tinklų kūrimo. Antra, EK pavyzdžiu galima kurti paskatų sistemą, kuri skatintų interesų, ypač viešojo, grupes aktyviau dalyvauti Lietuvos Europos politikos diskurse, spartinti jų europeizaciją ir interesų raišką ES. Iš trijų EK naudojamų paskatų tipų: subsidijų, konsultacijų arenų ir ypatingo atskiroms politikos sritims, Lietuvoje šiandien galima kalbėti tik apie pirmuosius du. Tačiau parama verslo atstovybei Briuselyje ar Trišalė taryba nėra pakankami. Tolesni žingsniai plečiant konsultacijų areną kauptų trūkstamus ES prieigos išteklius – pagilintų ekspertines žinias, kurios paklausios ES, ir leistų geriau suprasti kitų ES narių interesus. Be jų, atstovavimas interesams nacionaliniu, tiesioginiu ar Briuselio strategijos būdais neišnaudos viso potencialo.

Išvados

Šis straipsnis prasideda Ernsto Haaso teze apie ES integracijos skatinamą interesų grupių veiklos ir lojalumo perkėlimą į supranacionalinį lygmenį, pastūmėjusia autorius patikrinti, ar naujosios ES valstybės narės interesų grupės aktyviai atstovauja savo interesams naujoje, daugiapakopėje ir kompleksiškoje ES arenoje, ir kaip tai daro.

Pirma išvada, prie kurios prieita vertinant Lietuvos interesų sistemos institucionalizaciją turėtų nuvilti neofunkcionalistų intelektualinę stovyklą. Dėl struktūrinių ir percepcinių veiksnių Lietuvos grupių interesas vis dar lieka „uždarytas“ nacionalinėje arenoje arba renkasi nacionalinį „kelią“ savo interesams atstovauti dėl vyraujančio steitistinio interesų ir valstybės santykių modelio. Tiesa, europeizacija, mokymasis ir kiti „kaitos“ veiksniai skatina grupes pradėti domėtis nauja interesų raiškos arena. Šio susidomėjimo išraiška – partnerių ES paieška, keitimasis informacija, narystė ES lygmens asociacijose ir išskirtiniais priverstiniais atvejais – lobizmas ginant savo interesus (pvz., antidempingo bylos). Kita vertus, „neapibrėžtumo“ veiksniai, europinės prieigos išteklių stoka ir lėti grupių organizavimo bei strategijos

pokyčiai veikia priešinga kryptimi ir skatina grupes kliautis jau patikrintais atstovavimo interesams būdais vidaus arenoje. Taigi, atstovaujamos savo su Europa siejamiems interesams, grupės bus linkusios eiti nacionaliniu atstovavimo „keliu“.

Antra tyrimo išvada susijusi su nacionalinės ir ES interesų raiškos arenų suderinamumo laipsniu. Straipsnyje paneigiama hipotezė, kad šių arenų suderinamumas ir jose veikiančių grupių prieigos ištekliai ir strategijų panašumas artimiausioje ateityje paskatins interesų „migraciją“ į ES sprendimų priėmimo areną. Veikiau atvirksčiai – interesų grupės susidurs su situacija, kai jų prieigos ištekliai ir strategija neatitiks daugiapakopės ir kompleksiškos ES sistemos poreikių. Procedūrinės ir institucinės aplinkos naujovės pasunkins grupėms prieigą prie naujų spaudimo „taikinių“. Briuselio arba tiesioginio atstovavimo strategijoms įgyvendinti trūks ekspertinių žinių, lėšų, ES institucinės sistemos pažinimo ir, galiausiai, bendradarbiavimo su Europos šalių partneriais patirties. Galima daryti pagrįstą spėjimą, kad ekonominės, darbo ir viešojo intereso grupės bus politikos recipientės, bet ne ES institucijų vertinamos ir „globojamos“ dalyvės. Tai skatins partnerystės su kitomis europinėmis grupėmis nelygiavertiškumą. Prisitaikymo prie naujos aplinkos kainos taps ypač rimta kliūtimi mažais ištekliais disponuojančioms viešojo intereso grupėms.

Trečia, atvira ES reikalų koordinavimo sistema šiandien neužtikrina brandaus interesų grupių ir valstybės dialogo. Viena vertus, sistema skirta ne poveikiui ES projektuoti, o ES teisei perkelti ir įgyvendinti. Be to, svarbiausias institucinis interesų „transmisijos“ mechanizmas – ES reikalų darbo grupės – yra suburtos politikai „patvirtinti“, o ne formuoti. Šio institucinio mechanizmo transformacija į konsultacinę areną turi būti paremta interesų „paklausa“ Europos politikai skatinančiais veiksmais, įkūnytais tam tikroje paskatų sistemoje.

Ketvirta, valstybės vaidmuo ir toliau liks kertinis projektuojant vidaus grupių ir bendruosius interesus formuojant Europos politiką ir tokiu būdu atstovaujant nacionaliniam – grupiniam interesui ES. Tai

reikia, jog valstybei atsiveria unikali galimybė išnaudoti interesų grupių nacionalinį „kelią“, kad sustiprintų savo derybines galias ES dėl „silpnumo paradokso“. Toks interesų integravimas į ES reikalų sistemą netiesiogiai prisidėtų ir prie tolesnės interesų grupių europeizacijos bei ES politinio proceso pažinimo.

NUORODOS IR PASTABOS

¹ „Persiliejimo“ (angl. *spill-over*) sąvoka aiškinant interesų grupių lojalumo ir veiklos kaitą ES kontekste yra plačiai vartojama ne tik šiandien „apleistuose“ visuotinės ES integracijos teorijos kūrimo darbuose, bet ir šiuo metu plačiai paplitusiose daugialygio valdymo ir europeizacijos studijose.

² Suderinamumas šiuo atveju suprantamas kaip atstovavimo ES ir Lietuvos interesams arenų institucinių ypatybių panašumo funkcija. Kuo daugiau bendrų ypatybių sieja abi arenas, tuo labiau jos yra suderinamos, tai yra – siūlo panašias sąlygas interesų grupių veiklai.

³ S. D. Tansey. *Politics*. London: Routledge, 1995. P. 176.

⁴ Dažnai spaudoje ir politikų kalbose terminą „atstovavimas“ pakeičia „interesų gynimas“. Kadangi atstovavimas apima ir interesų gynimą, ir bendradarbiavimą, šis terminas toliau vartojamas kalbant apie abi šio reiškinio puses.

⁵ Plačiau apie interesų grupių įtaką viešosios politikos įgyvendinimui žr. R. Vilpišauskas, V. Nakrošis. *Politikos įgyvendinimas Lietuvoje ir Europos Sąjungos įtaka*. Vilnius: Eugrimas, 2003; apie interesų grupių dalyvavimą stojimo į ES derybose – K. Maniokas, R. Vilpišauskas, D. Žėruolis. *Lietuvos kelias į Europos Sąjungą*. Vilnius: Eugrimas, 2004 ir S. Bagdonienė. *Interesų grupių vaidmuo ES plėtros aiškinyje // Magistro darbas*. Vilnius: VU TSPMI, 2004; apie interesų grupių naudojamas strategijas – S. Broga. *Interesų grupių poveikis mokesčių sistemai Lietuvos Respublikoje: atvejų analizė // Politologija, 2001, Nr. 2 (22)*.

⁶ Prancūziškai – „neatpažintas politinis objektas“.

⁷ T. Borzel. *Pace-Setting, Foot-Dragging, and Fence-Sitting: Member State Responses to Europeanization // Journal of Common Market Studies, 2002, Vol. 40 (2). P. 193–214*.

⁸ Plačiau apie „aukštąją“ ir „žemąją“ politiką (angl. „*high*“ ir „*low politics*“) ir interesų grupių veiksmų interpretaciją skirtingose ES integracijos tyrimų teorinėse praeigose žr.: B. Rosamond. *Theories of European Integration*. London: Macmillan, 2000 ir B. F. Nelsen, A. Stubb (eds.). *The European Union: readings on the theory and practice of European integration*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2003.

⁹ Moravcsik (1993), kritikuodamas Ernstą Haasą ir neofunkcionalistų teiginį, kad būtent šie santykinai neaktualūs interesų grupėms aukšto-

sios politikos klausimai leidžia neofunkcionalistams (klaidingai) kalbėti apie tariamą ES supranacionalinių lyderių autonomiją nuo valstybių narių ir tarpvyriausybinių derybų rezultatų.

¹⁰ Plačiau žr. M. J. Smith. *Pressure, Power and Policy: State Autonomy and Policy Networks in Britain and United States*. Harvester Wheatsheaf, 1989. P. 1–15.

¹¹ Ruth Webster. *Public interest coalitions in the EU in European Union Studies Association (EUSA) > Biennial Conference > 2001 (7th)*, May 31–June 2, 2001, pages 20, Madison, Wisconsin, 2001. P. 3.

¹² „Raudonąją derybų liniją“ derybų žargonu vadinamas minimalus planuojamas derybų rezultatas, kurį kiekvienas derybų dalyvis užsibrėžia prieš prasidedant deryboms ir paprastai siekia išlaikyti paslapyje. Derybos, kuriose viena šalis spaudžiama sutikti su mažesniais nei minimaliai planuojamais rezultatais, paprastai nutrūksta.

¹³ A. Heywood. *Politics*. New York: Palgrave Foundations, 1997. P. 254.

¹⁴ E. Grande. *The State and Interest Groups in a Framework of Multi-Level Decision Making: the case of the European Union // Journal of European Public Policy*, 1966, 3: 3, September. P. 319.

¹⁵ A. Warleight, J. Fairbass (eds.). *Influence and Interests in the European Union: The New Politics of Persuasion and Advocacy*. London: Europa Publication, 2002. P. 2.

¹⁶ Žr. D. Fink-Hafner. *Organized interests in the policy-making process in Slovenia // Journal of European Public Policy* 5: 2 June 1998. P. 297.

¹⁷ J. Beyers. *Voice and Access: Political Practices of European Interest Associations European Union Politics*. Jun 2004; 5: 211–240.

¹⁸ Kalbėdama apie EP, Kohler-Koch (1997, p. 6) pabrėžia, kad Parlamentas yra „silpnų“ aplinkosaugos, socialinių ir vartotojų grupių sąjungininkas, nes, išnaudamas šiuos „žemosios politikos“ klausimus, EP gali pasirodyti demokratinis ir legitimus Europos visuomeninių interesų gynėjas, atstovaujantis vartotojui, o ne verslui.

¹⁹ Lojalumas yra Ernsto Haaso vartojama sąvoka, aiškinanti laipsnišką interesų grupių veiklos „perkėlimą“ į supranacionalinį lygmenį ir iliustruojanti integracijos stiprinimo ir valstybės, kaip savarankiško sprendimų priėmimo centro, vaidmens mažėjimą.

²⁰ Didesnis suderinamumas šiuo atveju reiškia didesnę skirtingose arenose veikiančių interesų grupių naudojamų strategijų ir išteklių panašumą ir panašius spaudimo „taikinius“.

²¹ Pirmosios studijos šiuo klausimu – K. Maniokas, G. Vitkus (red.). *Lietuvos integracija į Europos Sąjungą. Būklės, perspektyvų ir pasekmių studija*. Vilnius: EISC, 1997; R. Vilpišauskas, G. Steponavičienė. *Winners and Losers of EU Integration in the Central and Eastern Europe: The Case of The Baltic States*. Vilnius: LFMI, November 1999.

²² Plačiau žr. K. Maniokas, R. Vilpišauskas, D. Žėruolis. *Lietuvos kelias į Europos Sąjungą*. Vilnius: Eugrimas, 2004; taip pat empirinį tyrimą apie Lietuvos

interesų grupių dalyvavimą stojimo į ES derybose – S. Bagdonienė. Interesų grupių vaidmuo ES plėtros aiškiniame // Magistro darbas. Vilnius: VU TSPMI, 2004.

²³ Verta paminėti ir puikių išimčių – Hallstrom (2004) apie RVE viešojo intereso grupes ir plati Borragano apžvalga (2002).

²⁴ V. Schmidt. From State to Market? The transformation of French Business and Government. Cambridge: Cambridge University Press, 1996 in M. Cowles Green, J. Caporaso, T. Risse (eds.). Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change. Ithaca: Cornell University Press. P. 166.

²⁵ Žr. D. Žėruolis. Interesų grupių ir valstybės sąveika: teoriniai modeliai // Interesų grupės, valdžia ir politika // VU TSPMI metinės konferencijos tekstai. Vilnius: Pradai, 1998. P. 19.

²⁶ C. Lindblom, E. J. Woodhouse. Politikos formavimo procesas. Vilnius: Algarvė, 1999. P. 123.

²⁷ Pluralistinis modelis siejamas visų pirma su JAV politine tradicija, kur nevaržoma laisvė organizuotis ir atstovauti savo interesams dažnai apibūdinama kitu – lobizmo – terminu. (Neo)korporatyvistinis – su Vakarų Europos septintojo dešimtmečio ekonominių ir politinių krizių padariniais, kai darbo interesai išsikovojo valstybės paramą ir specialų statusą derėtis su darbdaviais kapitalistinėje sistemoje.

²⁸ A. Krupavičius. Interesų grupės ir partijos pokomunizme: teorijos beiėskant // VU TSPMI Metinės konferencijos tekstai. Vilnius: Pradai, 1997. P. 29–38.

²⁹ Cituojama iš B. Kohler-Koch. Organized Interests in the EC and the European Parliament // European Integration online Papers (EIoP). Vol. 1 (1997), Nr. 9. <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-009a.htm>. P. 1.

³⁰ Trečiojo sektoriaus institucijos Lietuvoje: Situacijos apžvalga 2005 // Nevyrniausybių organizacijų paramos ir informacijos centro ir Baltijos – Amerikos partnerystės programos fondo tyrimas, 2005 kovas–balandis. http://www.nisc.lt/doc/Treciojo_sektoriaus_instituciju_situacija_Lietuvoje1.pdf

³¹ Naujausi tyrimai (R. Žiliukaitė, A. Ramonaitė, L. Nevinskaitė, V. Beresnevičiūtė, I. Vinogradnaitė. Neatrasta galia: Lietuvos pilietinės visuomenės žemėlapis. Vilnius: Versus aureus, 2006) teigia, kad spartus organizacijų skaičiaus didėjimas neatspindi realaus piliečių dalyvavimo jų veikloje, kuris paskutiniaisiais metais lieka stabilus arba net mažėja.

³² Informacija pateikta interviu metu su LPK darbuotojais ir LPK tinklalapyje: www.lpk.lt.

³³ A. Bružas. Kas trukdo profsajungų judėjimui Lietuvoje? // Lietuvos profsąjungos – laikraštis internete, <http://www.lprofsajungos.lt> (Žiūrėta 2006 m. lapkričio 1 d.)

³⁴ Informacija pateikta Lietuvos profesinės sąjungos „Solidarumas“ internetiniame tinklalapyje – <http://www.lps.lt/pages/apie> (Žiūrėta 2006 m. lapkričio 1 d.) ir gauta pokalbių su profsajungų atstovais metu.

³⁵ Apie ribotas verslo interesų taikomas poveikių strategijas mokesčių politikos atvejo studijoje žr. S. Broga. Interesų grupių poveikis mokesčių sistemai Lietuvos Respublikoje: atvejų analizė // Politologija. 2001, Nr. 2 (22).

³⁶ Plačiau apie viešojo intereso grupių padėtį žr. Trečiojo sektoriaus institucijos Lietuvoje: Situacijos apžvalga 2005 // Nevyriausybinių organizacijų paramos ir Informacijos centro ir Baltijos – Amerikos partnerystės programos fondo tyrimas, 2005 kovas–balandis: // http://www.nisc.lt/doc/Treciojo_sektoriaus_instituciju_situacija_Lietuvoje1.pdf

³⁷ Remiamasi informacija, pateikta Nevyriausybinių organizacijų informacijos ir paramos centro tinklalapyje: <http://www.nics.lt/> (Žiūrėta 2006 m. rugsėjo 15 d.)

³⁸ Šalia šių dviejų pagrindinių taikinių galima paminėti interesų grupių spaudimą vietinės valdžios institucijoms – dauguma jų veikia vietiniu lygmeniu ir remiasi šio lygmens ištekliais.

³⁹ Čia ir toliau remiamasi kokybinių interviu metu Lietuvos Respublikos Seimo Europos reikalų ir kitų komitetų patarėjų ir padėjėjų pasakytomis nuomonėmis.

⁴⁰ Turimas mintyje Lietuvos Respublikos Lobistinės veiklos įstatymas. Aktuali redakcija 2003 m. kovo 20 d. Nr. VIII-1749.

⁴¹ Lobistinės veiklos ataskaita // Vyriausioji tarnybinės etikos komisija: http://www.vtek.lt/lt/disp.php/lt_lobby/lt_lobby_4/lt_lobby_4_5 (Žiūrėta 2006 m. rugsėjo 15 d.).

⁴² D. Fink-Hafner. Organized interests in the policy-making process in Slovenia // *Journal of European Public Policy*. 5:2 June 1998. P. 292.

⁴³ Remiamasi S. Bagdonienės. (2005) darbe pateikiamų interviu rezultatais, kuriuose atsispindi Lietuvos derybininkų ir interesų grupių bendradarbiavimas stojimo į ES derybų metu.

⁴⁴ Šiandienius nuostatus žr. Lietuvos Respublikos trišalės tarybos prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos nuostatai, patvirtinti 2005 m. sausio 25 d. protokolo Nr. 80. Valstybės Žinios. 2005, Nr. 15-488 redakcija.

⁴⁵ Trišalės tarybos vienijamų partnerių susitarimai buvo keisti net keturis kartus – 1995 m. gegužės 5 d., 1999 m. vasario 11 d., 2002 m. gegužės 29 d. ir 2005 m. birželio 13 d. Taip buvo siekiama smulkiau apibrėžti partnerių siekius bei įsipareigojimus ir plėsti politinio pobūdžio susitarimą dėl bendradarbiavimo.

⁴⁶ Žr. Trišalės tarybos sekretoriato pateikiamą informaciją apie posėdžius ir jų temas: http://www.lrtt.lt/veikla/LRTT_20posedziu%20suvestine.doc

⁴⁷ Įdomus pavyzdys galėtų būti tiesioginis Lietuvos pramonininkų konfederacijos kreipimasis į Vyriausybę 2006 m. rugsėjį dėl darbo savaitės pailginimo iki 60-ies valandų, neinformuojant apie tai kitų socialinių partnerių.

⁴⁸ Plačiau apie didėjančių konsultantų vaidmenį atstovavimo ES interesams sistemoje žr. C. Lahusen. Moving Into the European Orbit: Commercial Consultants in the European Union // *European Union Politics*. Jun 2003; 4: 191–218.

⁴⁹ D. Fink-Hafner. Organized interests in the policy-making process in Slovenia // *Journal of European Public Policy* 5: 2 June 1998. P. 297.

⁵⁰ T. Borzel. What's so Special about Policy Networks? – An Exploration of the Concept and It's Usefulness in Studying European Governance // *European Integration Online Papers (EioP)* 16 (1), 1997, 1.

⁵¹ Remiamasi interviu su Lietuvos EP narių padėjėjais, nuolatinės atstovybės Briuselyje diplomatais ir diskusijų su verslo ir viešojo intereso grupių vadovais metu išsakytomis nuomonėmis.

⁵² ESK yra konsultacinis ES organas, kuriame atstovaujama darbuotojų, darbdavių ir kitų interesams. Devyneta Lietuvos atstovų (iš viso pereinamuoju laikotarpiu (dėl Rumunijos ir Bulgarijos įstojimo į ES) ESK turi 344 narius, kurių skaičius 2009 m. sumažės iki 316) deleguoja Lietuvos Vyriausybė.

⁵³ Internetinę pilietinių grupių duomenų bazę galima rasti adresu: http://ec.europa.eu/civil_society/coneccs/

⁵⁴ E. Haas. *When Knowledge is Power: Three Models of Change in International Organizations*. Berkeley: University of California Press, p. 298, cituojama iš R. Ladrecht. *Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France // Journal of Common Market Studies*, March 1994, vol. 32, 1.

⁵⁵ Žvelgiant į atstovybės steigėjus – LPK, TPRL, LVDK, Lietuvos ekonominės plėtros agentūrą – matyti, kad kol kas vienas ten dirbantis lobistas atstovauja visam ekonominių interesų spektrui – nuo smukaus ir vidutinio verslo įmonių ir prekybos rūmų iki stambaus kapitalo ir netgi investicijomis į valstybės ūkį besirūpinančios Ūkio ministerijos agentūros. Tai ne tik prieštarauja elementariai tokios atstovybės steigimo logikai, bet ir užprogramuoja jos veiklos paviršutiniškumą.

⁵⁶ Cituojama iš B. Rosamond. *Theories of European Integration*. London: Macmillan, 2000. P. 68.

⁵⁷ D. Ost. *Illusory Corporatism in Eastern Europe: Neoliberal Tripartism and Postcommunist Class Identities // Politics Society*, Dec 2000; 28. P. 505.

⁵⁸ W. Streeck and P. C. Schmitter. 'From National Corporatism to Transnational Pluralism' // *Politics and Society*, 1991, 19, 2. P. 141.

⁵⁹ Alternatyvią viziją pateikia G. Falkner. *Corporatist Governance and Europeanisation: No Future in the Multi-level Game? 1997 // <http://eiop.or.at/texte/1997-011a.htm>*. Ji teigia, kad, nepaisant dereguliacinio ir politikos decentralizavimo valstybėse narėse, ES lygmeniu galima kalbėti apie tam tikrus korporatyvistinius požymius, ypač socialinės politikos srityje.

⁶⁰ Kohler-Koch (1997), kalbėdama apie atstovavimo interesams mechanizmo „push and pull“ veiksnius, pabrėžia, kad „traukos puse“ ypač suinteresuota EK, kuri siekia papildyti savo ekspertinių žinių bagažą ir paramą viešosios politikos formavimui ir įgyvendinimui. Tai tiesiogiai siejasi su EK pastangomis užsitikrinti politikos įeities ir išėities (angl. *input – output*) legitimumą (plačiau – Greenwood, 2005).

⁶¹ Adaptuota remiantis P. Bouwen. *Corporate lobbying in the European Union: the logic of access // Journal of European Public Policy* 9: 3 June 2002: 365–390. P. 383.

⁶² L. K. Hallstrom. *Eurocratising Enlargement, EU Elites and NGO participation in European Environmental policy // Environmental Politics* 2004, Vol. 13 (N 1). P. 182.

⁶³ J. Beyers. *Voice and Access: Political Practices of European Interest Associations // European Union Politics*, Jun 2004; 5. P. 213.

⁶⁴ S. Mazey, J. Richardson (eds.). Lobbying in the European Community. Oxford: Oxford University Press, 1993. P. 10.

⁶⁵ S. Bulmer, A. Maurer, W. Paterson. The European Policy-Making Machinery in the Berlin Republic: Hindrance or Handmaiden? German Politics; April 2001, Vol. 10 Issue 1. P. 177.

⁶⁶ Plačiau apie tai žr. G. Butkevičiūtė. Lietuvos Europos politika // Magistro darbas. Vilnius: VU TSPMI, 2005. P. 19–27.

⁶⁷ S. Bulmer, A. Maurer, W. Paterson. The European Policy-Making Machinery in the Berlin Republic: Hindrance or Handmaiden? German Politics; Apr., 2001, Vol. 10 Issue 1. P. 177.

⁶⁸ K. Maniokas. Lietuvos Europos politika ir jos koordinavimas. Derybos dėl narystės Europos Sąjungoje: procesas, veikėjai ir rezultatai. Kn. K. Maniokas, R. Vilpišauskas, D. Žėruolis. Lietuvos kelias į Europos Sąjungą. Vilnius: Eugrimas, 2004. P. 401.

⁶⁹ 2006 m. vasario 1 d. Lietuva buvo neperkėlusį tik 0,4% vidaus rinką reglamentuojančių direktyvų ir tai buvo geriausias rezultatas iš visų ES valstybių narių (blogiausias Liuksemburgo – 4,4%). Tuo pačiu metu buvo pradėtos tik keturios pažeidimų procedūros – tai mažiausias pažeidimų skaičius visoje ES. Plačiau žr.: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/192&format=HTML&aged=0&language=LT&guiLanguage=en>

⁷⁰ Plačiau žr.: Nutarimas dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės strateginių tikslų (prioritetų) // 2006 m. rugsėjo 11 d., Nr. 855. Taip pat – Politinių partijų susitarimas dėl pagrindinių valstybės užsienio politikos tikslų ir uždavinių 2004–2008 metais – <http://www.urm.lt>

⁷¹ Čia ir kitur kalbant apie ES reikalų koordinavimo sistema remiamasi Lietuvos Respublikos Vyriausybės veiklos integracijos į Europos Sąjungą srityje 2005 m. apžvalga // www.lrv.lt/2005_LRV_apzvalga.pdf

⁷² Lietuvos Respublikos Vyriausybės veiklos integracijos į Europos Sąjungą srityje 2005 m. apžvalga // www.lrv.lt/2005_LRV_apzvalga.pdf

⁷³ Idem, p. 38.

⁷⁴ Šie ir kiti duomenys apie Seimo Europos reikalų komiteto darbą pateikti ERK sekretoriato.

⁷⁵ G. Butkevičiūtė. Lietuvos Europos politika // Magistro darbas. Vilnius: VU TSPMI, 2005. P. 52.

SUMMARY***REPRESENTING LITHUANIAN INTEREST IN BRUSSELS:
A JOURNEY WITHOUT INTEREST GROUPS?***

How, if at all, do the activities of interest groups change after Lithuania's membership in the European Union and compulsory delegation of some economic policy-making competencies to the EU decision-making-level? What impact do the emerging patterns of interest representation have on the relationship between the State and organised interests? In which way can cooperation of interest groups and the State benefit a member state's European policy-making? These several interlinked problems are addressed in the paper that examines the ongoing process of interest group institutionalisation in Lithuania.

The article states that membership in the EU results in the europeanisation of organised interests and learning process, through which three types of interests – business, labour and public interest groups – make their decisions on how to extend their lobbying activities to the EU. Europeanisation, which stands for the adoption of values, policy styles and knowledge by the EU-based interest community, is viewed as a major source of organisational change in the system of Lithuania's interest groups. On the other hand, the article lists structural, institutional and perceptive factors that move the Lithuanian interest community in the opposite direction.

With regards to interest representation at the EU level, three analytical options are discussed: a) national "road", which reflects a choice to represent the interest in the EU decision-making through traditional domestic channels of influence such as legislature and the Government, b) Brussels strategy that combines the strategy of establishment and membership in the various European-wide interest associations and actions in the domestic arena, c) extreme option of direct representation, which includes the delegation of groups' resources and loyalties to the EU lobbying arena and is in a way a "zero-sum" game if combined with actions in the domestic arena.

Empirical data and interviews suggest that business and labour groups are the fastest to respond to changes brought about by EU membership. Most of the "umbrella" associations that characterise the landscape of the Lithuanian interest group system are eager members of European association. On the other hand, they tend to view their current exposure to the EU as a way to learn and share knowledge and not so much in direct lobbying terms. On the other hand the statist nature of relationships between the groups and the State puts the Government in the centre of national policy-making. This in many ways makes the interest community to rely on the national "road" of lobbying or remain passive as regards the EU agenda altogether. Public or the so called "diffused" interest groups are even worse off. Due to little help from the state institutions and relatively new traditions of voluntary participation, these groups are the weakest and slowest to respond organisationally to the rising importance of being represented at the EU.

The article also acknowledges that there are major problems of „compatibility“ between the EU and national interest arenas. Firstly, the two arenas differ in structural characteristics and in ways groups operate in them. The EU is characterised by the oversupply of institutional, multi-level channels for lobbying which results in a “shallow” impact of various interests’ networks on policy making. This makes it hard for interest groups without strong coalition-building and networking skills to adapt to the new arena. Secondly, whereas the EU favours the *access goods* (Bouwen, 2001) in terms of expert knowledge or encompassing data on domestic and European interest, Lithuanian interest groups face the difficult choice of how to provide access goods having little financial and human resources. This makes them a less effective lobby in the EU and forces to remain “locked” in the national arena, except if their survival is threatened (e.g. the case of anti-dumping procedures against business groups).

The last insight has to do with Lithuania’s European policy and the role of interest groups in projecting Lithuanian interest in EU institutions and the EU negotiations and policy framework. An assumption is made that interest groups could both greatly contribute to and get in return by working closer on the European agenda issues. Looking at the Government as an interlocutor in a two-level game between the EU and the domestic arena, the closer relationship and stronger dependence of the State on organised community could create a “paradox of weakness” (Grande, 1996). It states that the pressure of groups on the Government results in self-committing power, strengthening negotiating “red-lines” and improving understanding and representation of interests.

For this to happen, the major institutional link between organised interests and the State – a European affairs coordination system – needs to become an integrated consultative arena. As yet this system does not correspond to this requirement due to inherited inertia to coordinate EU laws implementation during the EU accession process and politics of bureaucracy. It also remains overwhelmingly intra-governmental and policy- “validation” framework, designed to “download” EU policies and not to “upload” Lithuania’s aggregated interests to the EU level.