

*Dinamica activității de lobby în România*

**REZUMAT**

**Ionuț Tănase**

## CUVINTE-CHEIE

- Lobby/Activitatea de lobby
- Lobbyist
- Public affairs/Afaceri publice
- Campania de lobby
- Document de poziție/Document de fundamentare
- Relații guvernamentale
- Persuasiune politică
- Tehnici de influență
- Trafic de influență
- Legislația lobbyului
- Etica în lobby
- Miturile activității de lobby
- Reflectarea mediatică a lobbyului

## SINTEZA IDEILOR PRINCIPALE

Lobbyul, înainte de a fi o activitate, este un drept care se bucură de protecția Declarației Universale a Drepturilor Omului: „Orice individ are dreptul la libertatea de opinie și de exprimare, ceea ce implică dreptul de a nu fi tulburat pentru opiniile sale și acela de a căuta, de a primi și de a răspândi, fără considerații de frontieră, informații și idei prin orice mijloc de exprimare”. (articolul 19)

Activitatea de lobby prezintă diferențe notabile în funcție de spațiul geo-politic la care ne raportăm. Unii cercetători afirmă că lobbyul pentru interese publice are o pondere mai mare în S.U.A. decât în Europa, unde vorbim într-un grad mai ridicat de interese private. Ne aflăm în era grupurilor de interese singulare, private, în detrimentul interesului global al societății. În Europa, din cauza lipsei unui guvern unic, a unui spațiu public singular și a unei singure limbi, participarea publică este slabă în comparație cu S.U.A.<sup>1</sup>

Activitatea de lobby în România, deși apărută formal încă de la mijlocul anilor '90 odată cu înființarea primei firme de consultanță cu un asemenea profil, este încă în etapa de pruncie, câtă vreme piața de consultanță numără în jur de zece companii specializate exclusiv în lobby și relații cu autoritățile. Ca domeniu de cercetare, constatăm că lobbyul nu este explorat în România, în timp ce în literatura de specialitate a Occidentului este insuficient cercetat. În S.U.A., cu toate că cercetarea din sfera activității de lobby este avansată, multe din lucrările de profil sunt ghiduri sau manuale de lobby și *public affairs*, în timp ce numai o mică parte se concentrează asupra teoriei și a analizei ca parte a demersului de cercetare.

Condițiile neprielnice ale debutului activității de lobby în România nu permit din păcate un demers analitic în această ramură, ci mai degrabă o abordare exploratorie și, în același timp, provizorie, lucru pe care ni-l asumăm în prezenta lucrare. Teza pe care o susținem este că începuturile lobbyului în România nu sunt esențialmente diferite de începuturile acestei activități în state cu democrații autentice și mult evolute. O ipoteză pe care o formulăm și o dezbatem pe parcursul acestei lucrări este că activitatea de lobby în România are nevoie de o dinamică și o dezvoltare firească pentru a atinge maturitatea din statele cu o democrație istorică, iar acest

---

<sup>1</sup> Justin Greenwood, *Interest representation in the European Union*, Palgrave Macmillan, New York, 2011. p. 2.

parcurs, început odată cu apariția primelor firme de lobby și a primelor forme asociative ale lobbyiștilor, are nevoie să evolueze nu prin intervenția coercitivă a statului, ci prin mecanisme intrinseci, non-invazive. Arătăm în prezenta lucrare că în lobby, ca și în alte științe, *natura non facit saltum*: evoluțiile nu trebuie forțate, ci mai degrabă monitorizate, înțelese și corectate în mod natural prin intervenții de tip *soft* (precum transparentizarea procesului decizional) și mai puțin prin măsuri radicale (precum adoptarea forțată a unei legi restrictive a lobbyului).

O altă ipoteză de lucru este că în România, pentru a se profesionaliza, activitatea de lobby are nevoie de progrese în transparentizarea și asumarea acțiunilor lobbyiștilor. Pentru a identifica sursele și căile optime de creștere a transparenței, investigăm prin mijloace sociologice (anchetă la nivel național) care sunt percepțiile românilor despre lobby și modul în care reprezentările colective suferă modificări sub acțiunea mijloacelor de comunicare în masă, dar și care sunt opiniile politicianilor și ale lobbyiștilor înșiși despre această activitate.

Prin intermediul analizei de conținut mediatic vom răspunde la două interogații importante: cum reflectă presa din România subiectele lobbyului și al traficului de influență și în ce măsură mass-media este formatoare de opinii în aceste două arii. Diferențele dintre aceste concepte nu pot fi înțelese corect de către public, dacă presa, principala formatoare de opinii, le distorsionează. Vom arăta că alăturarea dintre lobby și trafic de influență este un mit ce se cuvine a fi explicat deschis de către lobbyiștii profesioniști, ca unică soluție de educare a publicului și a societății civile.

O ipoteză distinctă pe care o investigăm este că activitatea de lobby a generat o întreagă mitologie pe fondul cantității insuficiente de informații publice și, totodată, pe fondul psihologiei unui popor pe care deceniile de cenzură, de neîncredere în semeni și de lipsă de acces la procesul de decizie l-au transformat într-o masă circumspectă în privința atributelor democrației participative, printre care și dreptul la acțiuni de lobby. Identificăm în cadrul demersului de cercetare o serie de stereotipii pe care le opunem realității comentându-le.

Lipsa cercetărilor despre lobby sau *advocacy* în spațiul românesc se explică într-o bună măsură prin caracterul opac al comunicării din procesul de proiectare și implementare a politicilor publice. Practica lobbyului într-un mod nedeclarat sau neasumat atât de partea

politicienilor, cât și a multora dintre lobbyiști nu poate oferi cazuistică suficientă pentru o analiză care să permită validarea unor teorii ale lobbyului.

Principalul motiv pentru care am ales să ne aplecăm asupra lobbyului – un concept mai degrabă dintr-o sferă prozaică – este pentru că avem convingerea că se poate conceptualiza și teoretiza un termen propus și impus esențialmente de un set de activități empirice. Ne-am propus, fără a escamota în vreun fel acest obiectiv, ca prin demersul nostru să contribuim la acceptarea și legitimarea activității de lobby în România. De asemenea, încercăm să evidențiem ce semnifică schimbarea de paradigmă în dinamica activității de lobby în România și cum va fi posibilă. Vom studia cele trei direcții de bază care ajută la re poziționarea activității de lobby: asumarea de către lobbyiști, asigurarea transparenței și, în final, profesionalizarea politicianului și a actului de guvernare. O clasă politică elevată generează la rândul ei pârgii sofisticate de lobby.

Lobbyul este o activitate la fel de complexă precum politicile publice care fac obiectul campaniilor de lobby, cu actori și procese eterogene. Ceea ce vom arăta pe parcursul lucrării este că lobbyul și-a câștigat un loc în vocabularul științelor politice, spre beneficiul tuturor părților implicate. Dacă lobbyul este instrumentat cum se cuvine, este susceptibil de a conduce la acele politici publice benefice pentru toți actorii sociali: cetățeni, organizații, autorități, sector de business.

Vom arăta că lobbyul, în esență, nu este misterios, ci mai degrabă discret. Alegem să ne referim la această activitate de persuasiune politică folosind fără ezitare termenul „lobby”, fără a-l substitui deliberat, din rațiuni legate de evitarea conotațiilor negative, cu o sintagmă de tipul „reprezentare a intereselor”. O dezbatere productivă despre lobby, care să aibă și menirea de a fixa în mod corect termenul, nu se poate stimula decât utilizând ca atare conceptul acceptat și folosit de majoritatea părților implicate.

Primul capitol, cu titlul „Activitatea de lobby: concepte, modele și tehnici”, definește lobbyul ca pe un set de forme de comunicare și cercetare ce servesc drept sprijin în alcătuirea politicilor publice și a legislației, fiind mai degrabă un proces decât o activitate. Strâns legat de conceptul de lobby este termenul „grup de interese”, adesea folosit cu semnificație peiorativă de către presă sau în conversațiile cotidiene. Definiția dată de Jeffrey Berry, prin concizia și, totodată, prin cuprinderea ei, ni se pare că reflectă cel mai corect esența grupului de interese: „un

grup de interese este un corp organizat de indivizi care partajează anumite scopuri și care încearcă să influențeze politicile publice”<sup>2</sup>. În România, la fel ca și dezbaterile despre lobby, și aceea despre grupurile de interese a fost viciată de abordările esențialmente politicianiste și partinice. Expresia „grupuri de interese” a fost expusă în mod distorsionat în asociere cu termeni puternic negativi precum „mafia” sau „clientelismul politic”, devenind imposibil pentru populația medie să deceleze referențial corect al termenului, care, în realitate, nu face trimitere la o situație de ilegalitate. Capitolul prezintă totodată diferențele conceptuale între *government relations* vs. *public affairs*, respectiv *lobby* vs. *advocacy*, precum și o analiză a procesului de persuasiune politică și a principalelor tehnici și instrumente folosite în lobby. Capitolul III acordă o atenție deosebită prezentării etapelor campaniei de lobby, dar și a tipologiei activităților de lobby. Rolul *think tank*-urilor în campania de lobby beneficiază de o analiză distinctă în cadrul acestui capitol.

Cel de-al doilea capitol, intitulat „Lobbyul în lume”, analizează în principal cei doi poli ai activității de lobby la nivel mondial, ca profesionalism și desfășurări de forțe, reprezentați de Washington și Bruxelles, ambele reperi caracterizate de o mobilizare impresionantă de resurse. O observație importantă este că Statele Unite ale Americii reprezintă un spațiu adecvat pentru activități de lobby caracterizate de un nivel mai ridicat de profesionalism decât la Bruxelles, cu toate că, pe măsură ce piața unică se consolidează în Uniunea Europeană, diferența de expertiză între Washington și Bruxelles tinde să se reducă. Specificul activității de lobby la nivelul celor mai importante instituții comunitare europene constituie un punct distinct de analiză al acestui capitol, împreună cu detalierea unui studiu de caz din industria tutunului, reprezentativ pentru activitatea de lobby la Bruxelles. Tot capitolul I prezintă un status al activității de lobby în statele Uniunii Europene, unde este tipică absența reglementărilor speciale în materie de lobby, o explicație fiind aceea că în statele europene cu o economie dezvoltată interesele corporatiste sunt reprezentate prin intermediul asociațiilor de industrie, prin sindicate și patronate, așadar prin canale instituționalizate. Cultura lobbyului variază destul de mult în Uniunea Europeană de la un stat la altul. Nu în toate țările lobbyul este considerat parte firească din sistemul democratic și nu în toate statele membre ale Uniunii se apreciază că *input*-ul în producerea politicilor publice este un element esențial ca acestea să capete echilibru și legitimitate.

---

<sup>2</sup> Jeffrey Berry, *The Interest Group Society*, Longman, New York & London, 1997.

Cel de-al treilea capitol, „Reglementarea lobbyului și aspectele etice ale profesiei de lobbyist”, analizează legalitatea și legitimitatea activității de lobby în America și în Europa, cu focus asupra importanței codurilor deontologice. Finanțarea politicianilor ca instrument de lobby, o secțiune distinctă a acestui capitol, este definită ca formă de participare politică ce implică importante aspecte legislative, dar și etice.

Cel de-al patrulea capitol, intitulat „Repere în dezvoltarea și mitologia activității de lobby în România” arată că termenul „lobby” este neologic în raport cu spațiul european central-estic, având în vedere istoria acestor state marcată de anii comunismului și de cultura politică totalitară care interzicea intervențiile formale pe lângă decidenți. În absența pluralismului politic, comunismul a constituit un mediu absolut toxic pentru apariția și dezvoltarea lobbyului. Trecerea bruscă de la sistemul totalitar la o democrație fragilă, care nu a permis nici măcar după mai mult de 20 de ani de la căderea comunismului o maturizare genuină a clasei politice, a defavorizat așezarea activităților de lobby pe o poziție firească în exercițiul democratic, așa cum se întâmplă în democrațiile mature. Decalajul este semnificativ: dacă în anii '90 România își croia drumul de la regimul totalitar către o democrație incipientă, neputându-se vorbi de vreo formă de lobby comercial la acel moment, în aceeași perioadă la Bruxelles corporațiile luau decizia de a-și întemeia birouri pentru a face lobby nemijlocit pe lângă instituțiile europene<sup>3</sup>, iar în S.U.A. tradiția lobbyului corporatist depășea deja 100 de ani. Capitolul IV prezintă reperele evoluției lobbyului în România, cu referire la prima firmă de lobby înființată, la prima structură asociativă a lobbyiștilor români, respectiv la prima încercare de a reglementa activitatea de lobby, precum și factorii care au influențat stadiile evolutive ale acestei activități. Un subcapitol important analizează opțiunile de legiferare, respectiv autoreglementare a lobbyului în România, concluzionând că deocamdată nu este necesar ca lobbyul să aibă o lege specială din mai multe considerente: existența legislației necesare și suficiente pentru a gestiona activități de lobby; caracterul subdimensionat al pieței serviciilor de consultanță în lobby și relații cu autoritățile; discriminarea pe care ar produce-o legea lobbyului în detrimentul cetățenilor lipsiți de dreptul de a face lobby, neputând deveni cu toții lobbyiști autorizați. S-ar impune, în locul unei legi speciale a lobbyului, elaborarea unui cod de conduită a lobbyiștilor din România, care să fie internalizat și asumat deopotrivă de următoarele categorii de lobbyiști: consultanții de lobby, angajații-

---

<sup>3</sup> Maximiliano Lorenzi, *Consultants in the European Union: strategizing for opportunities*, 2005, p. 5 (disponibil online la adresa <https://www.academia.edu>, accesat în data de 27 ianuarie 2014).

lobbyiști ai companiilor private (așa-numiții *public affairs* sau *government affairs managers*), ong-uri, reprezentanții confederațiilor sindicale și ai patronatelor, asociațiile de industrie sau cele de business. Este situația ideală, dar dificil de transpus în practică din lipsa unei umbrelor asociative care să adăpostească toate categoriile de grupuri de interese menționate anterior. O soluție pragmatică ar putea fi asumarea unui cod deontologic pentru activități de lobby propriu fiecărei categorii amintite mai sus, ca formă de autoreglementare.

Tot Capitolul IV explică începuturile ezitante ale lobbyului în România și complexul de factori care definesc ceea ce am numit “păcatul originar al lobbyului”. Începuturile acestei activități, care, diacronic vorbind, la noi încă nu s-au încheiat, sunt caracterizate de o percepție eronată a elementelor definitorii. Exotismul, noutatea, dar și conținutul presupus abscons al conceptului de lobby, au făcut să asistăm la o perpetuare a multiplelor semne de întrebare care însoțesc toate încercările de a aborda lobbyul în vederea descifrării mecanismelor acestuia. În privința percepțiilor românilor despre lobby, teoria – verificată prin intermediul unor anchete sociologice operate de către două reputeate institute de sondare a opiniei publice, IRES și IMAS – este următoarea: un curent de opinie despre percepțiile românilor în legătură cu lobbyul este că, în general, acestea sunt mai degrabă negative. Căci realitatea rezultată din sondaje este diferită: cumulat, doar 16% sunt românii pentru care lobbyul este perceput într-un mod net negativ, ceea ce nu confirmă acel curent de opinie zugrăvit în presă și nici ipotezele unora dintre cercetătorii care au susținut teza conotației negative generalizate a lobbyului în România. Studiul percepțiilor lobbyiștilor și ale politicienilor români despre activitatea de lobby, testate prin intermediul unei anchete sociologice pe bază de chestionar aplicat asupra specialiștilor în lobby și a parlamentarilor, arată printre altele că: atât pentru lobbyiști, cât și pentru politicieni, „lobbyist” prin definiție este în primul rând consultantul din firmele de lobby și relații guvernamentale; politicienii îi consideră pe activiștii din ong-uri cei mai activi lobbyiști; cel mai puternic lobby din România îl are industria farmaceutică, urmată de serviciile bancare și de exploatarea resurselor naturale. Stereotipiile/miturile activității de lobby sunt prezentate pe larg tot în Capitolul IV în opoziție cu realitățile din spatele miturilor: mitul lobbyului ca trafic de influență, mitul lobbyului ca sursă de corupție, mitul lobbyistului cu forță persuasivă „supranaturală”, mitul lobbyistului nabab, stereotipul necesității legii lobbyului.



Capitolul V, „Specificul activității de lobby în România”, analizează în primul rând specificul principalelor categorii de lobbyiști din România: ong-urile, corporațiile, fundațiile corporatiste, asociațiile de industrie/de business, patronatele, sindicatele, firmele de consultanță pe probleme de lobby și public affairs, firmele de avocatură. În continuare sunt prezentate tehnicile de lobby decelate în peisajul politic autohton și modul în care se aplică modelele occidentale. Pe baza observației empirice notăm că, în ciuda diferențelor culturale dintre state, tehnicile de lobby aplicate în România sunt în general aceleași pe care le întâlnim în alte țări europene, însă eficiența cu care acestea funcționează diferă. Cu toate acestea, deși globalizarea activităților de lobby este o tendință tot mai observabilă empiric, punctul în care Europa Occidentală se desparte în mod esențial de România în privința percepției lobbyului în rândul autorităților statului este recunoaștea sau acceptarea mecanismelor de lobby ca element important în procesele de luare a deciziei sau de construcție a politicilor publice. Un subcapitol distinct se referă la evoluția cyber-activismului/cyber-lobbyului. *Social media* sunt caracterizate de fertilitate și rapiditate în propagarea mesajelor-cheie, iar specificul acestor canale obligă lobbyistul să structureze simplu și esențial mesajele principale ale campaniei. Dacă în primii ani ai mileniului comunicarea cu masele era apanajul organizațiilor cu bugete mari, astăzi orice individ poate avea acces la populația unei țări întregi la distanță de un singur click prin intermediul *social media*. Nnicând demersul de *advocacy* nu a fost mai ușor decât prin intermediul *social media*, prin care se anulează practic frontierele de spațiu, se multiplică impresionant numărul de activiști, crește viteza și timpul de acțiune, iar sumele investite scad considerabil. Corporațiile sunt obligate să-și modifice strategiile de comunicare, acordând componentei *online* o pondere tot mai mare. Următorul subcapitol face referire la campaniile de lobby din România, exemplificând strategii și instrumente specifice în diverse sectoare de activitate și industrii. Prezentarea unor caracteristici ale lobbyului în diplomația românească încheie Capitolul V.

Cel de-al șaselea capitol intitulat „Reflectarea lobbyului și a traficului de influență în presa scrisă din România” este construit în jurul unei analize de conținut media, atât cantitativă, cât și calitativă. Perioada avută în vedere a fost 01 octombrie 2010 – 30 aprilie 2011, cu următoarea rațiune: în martie 2011, Parlamentul European a deschis o anchetă oficială pentru stabilirea vinovăției în acuzațiile de corupție care i s-au adus europarlamentarului Adrian Severin alături de alți doi europarlamentari, demascați de un ziar britanic că ar fi fost de acord să introducă

amendamente în forul legislativ european în schimbul unor sume însemnate de bani. Momentul declanșării scandalului Severin a fost folosit în prezenta cercetare ca punct de referință în reflectarea mediatică a temei traficului de influență și a lobbyului, pentru efectuarea unei analize de tip înainte/după. În urma analizei de conținut mediatic efectuată asupra a patru cotidiane, primele ca tiraj în România anului 2011, a rezultat că presa nu operează o distincție clară între lobby și trafic de influență, deși le tratează de regulă separat. Termenul „lobby” nu este corect înțeles și întrebuințat, fiind folosit cu diferite nuanțe care lasă loc de interpretări tendențioase și, de regulă, negative. Incidența articolelor despre lobby este redusă, neconstituind, în general, subiect de presă decât în situațiile negative, precum în cazul fostului europarlamentar Adrian Severin. Tema lobbyului cunoaște o abordare mediatică mai superficială decât subiectul traficului de influență, iar atitudinea ziarelor analizate față de subiectul lobbyului este mai degrabă negativă, în ciuda impreciziilor în înțelegerea acestui concept. Nu numai editorialele, ci și articolele informative, care teoretic nu ar trebui să exprime atitudini, ci doar să relateze, tind să influențeze prin opinia autorului. Suntem îndreptățiți să conchidem că, deși presa nu alimentează mitul apropierea dintre lobby și traficul de influență, nu reușește să redea o imagine obiectivă a activității de lobby în România. Din contră, cele mai multe articole despre lobby sunt părtinitoare, sărace în informații factuale și insuficient documentate.

Cel de-al șaptelea și, totodată, ultimul capitol, denumit „Schimbarea de paradigmă”, se concentrează asupra tendințelor și direcțiilor de dezvoltare a activității de lobby în România. Considerăm că paradigma în care stă închisă încă de la începuturile sale activitatea de lobby în România este aceea a mistificării lobbyului, datorate lipsei de transparență în procesul decizional și lipsei de asumare a acestei activități din partea lobbyiștilor. Repoziționarea lobbyului în România este un proces care se va putea realiza luând în considerare trei direcții de bază: asumarea activității de către lobbyiști, asigurarea transparenței în procesul decizional și profesionalizarea politicului și a actului de guvernare. Paradigma spre care ar trebui să tindă activitatea de lobby este următoarea: lobbyul ca procedură a democrației participative și ca artă a persuasiunii politice. Contribuția lobbyiștilor români la crearea politicilor publice este greu decelabilă în prezent, dar situația se va schimba pe măsură ce politicile publice vor fi propuse de o pluralitate de voci precum ong-uri, *think tank*-uri, grupuri și organizații profesionale. În prezent, procesul generator de politici publice este relativ compact și ermetic, ceea ce constituie o trăsătură negativă a unui sistem politic ce se dorește a fi democratic. Fragmentarea procesului

de alcătuire a politicilor publice prin includerea unor noi arene de influență ca cele menționate mai sus va determina un plus de eficientizare și credibilizare a lobbyiștilor în România.

În concluzie, începuturile activității de lobby în România au fost marcate de moștenirea ideologică a comunismului, care se poziționa contra valorilor civice și morale. Perioada totalitară a însemnat presiuni ideologice asupra vieții politice, economice, sociale, dar și influențe de natură psihologică asupra populației. Neimplicarea civică, neîncrederea socială, neasumarea responsabilității, lipsa de reciprocitate și sinceritate în relațiile interumane, nivelul ridicat al corupției sunt tot atâtea consecințe nefaste ale perioadei totalitare asupra apariției lobbyului în România. Acest context explică într-o oarecare măsură atât lipsa de dialog autentic între actorii sociali și politici din societatea contemporană din perspectiva generării politicilor publice, cât și caracterul opac al comunicării în cadrul procesului decizional. În România, lobbyul poate fi poziționat corect în dezbateră politică, căci nu are o reputație chestionabilă precum în Anglia sau America, neexperimentând nici vechimea, dar nici consecințele scandalurilor de corupție pe măsura anvergurii vieții politice din cei doi poli ai politicii globale. Lobbyul nu numai că se bucură de notorietate în România – în mediul urban unul din doi români având cunoștință de acest concept – ci și de o rezonabilă prezumție de legalitate și corectitudine în spațiul public: doar 16% sunt românii pentru care lobbyul este perceput într-un mod negativ<sup>4</sup>, ceea ce nu confirmă opiniile din presă și nici ipotezele unor autori care au susținut teza conotației negative generalizate a lobbyului în România. Lobbyiștii români au așadar în continuare șansa pe care contextul istorico-politic le-o acordă de a-și construi imaginea publică a unei industrii responsabile și transparente, cu influențe benefice asupra mecanismelor politice și a procesului decizional. Schimbarea de paradigmă va trebui să implice ambii actori ai procesului de persuasiune politică: lobbyiștii și politicienii. Lobbyiștii, atât prin asociațiile profesionale, cât și individual, sunt susceptibili de a fi motorul propriilor schimbări în următorii 5 – 10 ani. Clasa politică are însă nevoie de stabilitate și de asumarea răspunderii. Atât lobbyiștii, cât și politicienii trebuie să își fixeze ca obiectiv re poziționarea lobbyului din paradigma de activitate semitransparentă, informală, percepută uneori ca antidemocratică și, în general, accesibilă unui număr restrâns de privilegiați, în paradigma de pârghie legitimă a democrației.

---

<sup>4</sup> Conform unui studiu IRES din noiembrie 2011 efectuat în România, în mediul urban, la solicitarea autorului prezentei lucrări.

