

УДК: 328.184:34(497.11)  
Примљено: 3. јула 2010.  
Прихваћено: 30. августа 2010.  
Прегледни рад

Српска политичка мисао  
број 3/2010.  
год. 17. vol. 29.  
стр. 135-152.

*Балиа Каићелан\**

*Београд*

## **УЛОГА И МЕСТО ЗАКОНА О ЛОБИРАЊУ У ПОЛИТИЧКОМ СИСТЕМУ СРБИЈЕ**

### **Сажетак**

Предмет овог рада је разматрање улоге и значаја лобистичке делатности у правном систему Србије. Један од главних циљева рада јесте тежња аутора да допринесе постепеној демистификацији ове релативно нове професије у континенталном праву. Увести лобистичку делатност кроз правну регулативу подједнако је важно како за деловање према Европској унији, тако и на националном плану. Имајући у виду да се утицај Европске уније сваке године све више шири и то у најразличитијим областима, процес доношења одлука постаје све значајнији не само за државе чланице него и за друге државе које теже чланству у ЕУ. Посматрајући делатност лобирања на тај начин, можемо закључити да је лобирање на нивоу Европске уније круцијално не само за позиционирање већ и присуство државе у међународним оквирима. На националном нивоу, лобирање је подједнако важно имајући у виду да свако друштво функционише са одређеним правилима која се морају поштовати. У уређеним друштвима та правила су комплексна, али када се њихова логика открије, правила постају доступна и предвидива. Аутор даје преглед најчешће коришћених стратегија и техника лобирања, а затим упућује на неопходне услове који морају бити испуњени да би се лобистичка делатност законски увела у правни систем наше земље.

Кључне речи: лобирање, процес доношења одлука, краткорочно лобирање, дугорочно лобирање, директно лобирање, индиректно лобирање, медији, политичке партије, политичка нестабилност.

\* Доктор правних наука, оснивач Друштва лобиста Србије

## О ПОЈМУ ЛОБИРАЊА

Шта је лобирање? Ко су лобисти? Одговоре на ова питања не морамо да тражимо у уџбеницима или у апстрактном размишљању. Одговор је веома једноставан – сви смо ми лобисти, само тога некада нисмо свесни. Једно од највећих неразумевања када је реч о лобирању, тиче се порекла ове професије. А порекло је скопчано са самом природом човека да штити и брани свој интерес. Ми смо постали лобисти први пут када смо ушли у удружење извиђача, када смо постали чланови библиотеке, када смо постали чланови риболовачког друштва, када смо постали део неке студентске организације итд. Ако смо урадили било коју од ових или хиљаду других активности у овој земљи, ми смо били заступљени или смо представљали лобисту у неком тренутку. Другим речима, свако од нас је у току свог живота био нечији лобиста или је био предмет лобирања а да тога није свестан. Сви смо ми лобирали некога за нешто, само нисмо те активности доживљавали као лобирање. Можда ће овакав став неке звучати као сувише поједностављење лобистичке делатности, али то је нужно да би се остварио наум који има аутор ових редова. А резултат који желимо постићи јесте да променимо стереотип лобисте као тајног, моћног и корумпираног појединца. Морамо представити лобисту и његово деловање на најједноставнији начин да коначно разобличимо његову професију да постане разумљива и прихватљива свакоме од нас.

Основни циљ лобирања јесте остваривање утицаја у фази доношења одлука и тиче се односа према законодавним и извршним органима.<sup>1)</sup> Лобистичка професија је саставни део сваког демократски уређеног друштва. Лобирање није само обавезни део друштвеног демократског система, већ, у извесној мери представља и граничник у односу на тоталитарне системе. Само у слободном демократском друштву у коме постоји слободно такмичење интереса, лобистичка професија може заживети и постојати. Лобирање представља дакле, испит зрелости једне демократије. Суштина лобирања није ништа друго него персонификација основног права сваког човека – права на слободу говора.

У развијеним демократским системима постоји читав низ прописа који уређују начин и оквире лобирања. То значи да је лобирање процес који је прилично јаван и који истовремено у великој мери доприноси развијању демократских институција једног друштва, чије се последице огледају и на унутрашњем и на спољашњем плану. И поред своје транспарентности око појма лобирања

1) Zetter, L.: *Lobbying The Art of Political Persuasion*, Hampshire, 2008. стр. 3.

постоје одређене противречности. Тако, и даље термин лобирање има негативну конотацију јер сугерише да је у питању ништа друго него подмићивање доносиоца одлука или оних који могу утицати на доносиоце одлука. Мислимо да овакви ставови све више одлазе у прошлост из простог разлога што је лобирање реално стање плуралистичког духа, јер свако има природно право да се бори за остваривање свог интереса, наравно, осим уколико је он у супротности са јавним поретком, принудним прописима или моралом.

Међутим, то не значи да ће лобисти користећи свој положај задовољавати само интересе представника крупног капитала и да ће бити на услузи само великим компанијама које могу да плате њихове услуге. Напротив, лобисти врше једну моралу активност. Представници малог и средњег бизниса, разна удружења грађана, синдикати и организације чији се глас недовољно јако и гласно чује, сада добијају прилику да преко лобисте покуцају на врата на која нису могли, образложе своје захтеве, изнесу своје аргументе, дају своје предлоге... дакле, сви они проблеми малог капитала, посредством лобисте добиће пажњу јавности и доносилаца одлука што ће убрзати решавање њихових проблема.

Савремено друштво карактеришу динамичне и интензивне промене чиме се стварају предуслови за брз развој нових техника, приступа и идеја. Достигнути степен развоја савременог друштва, са друге стране, отворио је простор демистификацији процеса доношења одлука. Доношење одлука више није затворен процес на који појединци и удружења не могу утицати. Са развојем свести и капитала, сада се појављује све више заинтересованих субјеката који хоће да учествују у креирању политичких прилика. Најчешће грађани учествују у политичком животу једне државе путем политичких организација кроз које промовишу своје ставове и тиме се залажу за спровођење политике своје странке. Обзиром да политичке организације у већини случајева нису испуниле свој циљ а то је да буду увек и на првом месту у служби својих бирача створило се незадовољство и почела рађати свест о неопходности предузимања одређених корака како би се глас народа јаче и гласније саопштио изабраним представницима. На овај начин се први пут почела јављати идеја о стварању одређених интересних група које би доносиоцима одлука указивале на одређене проблеме и на начин њиховог решавања. Другим речима, брига и разумевање према бирачима сада се спушта са апстрактне уопштене политике коју промовише одређена политичка партија на терен једноставног решавања конкретних случајева.

То наравно не значи да нам нису потребне политичке партије и да у законодавним органима седе некомпетентни представници који немају додир са стварношћу. Напротив, свака политичка странка се труди да из својих редова одабере оне кадрове који ће на најбољи начин да представе програм странке и да заступају интересе својих бирача. Међутим, међу њима има људи различитог образовног профила и степена. Тако да нпр. о сету закона из области здравства расправљају и лекар и електро-инжењер. У овим ситуацијама се отвара простор за учешће још једног субјекта у процесу доношења одлука. Тај субјекат јесте лобиста. Наиме, посланици када припремају и усвајају правне акте у областима које захтевају знање експерата, користе извештаје и радове које су написали професионалци. То је моменат када материјали које су припремиле лобистичке организације ступају на сцену. Они ангажују експерте у појединим областима да дају стручно мишљење. Најчешће су у питању универзитетски професори или стручњаци за конкретну област. На овај начин лобисти упознају посланике са добрим и лошим странама конкретног законског предлога. Извештај који лобисти достављају је најчешће добро аргументован са пројекцијама дешавања у пракси и служи као показатељ оправданости законских решења. Суштина лобирања је дакле, пружање законодавцима озбиљних анализа одређене проблематике, укључујући и могуће последице и ефекте одређених предложених прописа.<sup>2)</sup> Ради се о великом броју закона из најразличитијих области. Лобисти у оквиру свог деловања доносе законодавцима потребне информације, анализе, прегледе, статистике, приказе, пројекције и сл. Са друге стране законодавци од лобиста добијају и друге битне а у неким случајевима и кључне информације као што су: расположење бирача за прихватање одређеног закона и сл. И то је основни начин на који лобисти врше свој утицај на изабране представнике народа. Нема никаквих скривених утицаја, тајних вечера и поклона. Лобистичку професију треба разумети само као једну карику у јавном одлучивању која је спона између доносиоца одлука и бирача.<sup>3)</sup> Обзиром да носиоци власти имају велику жељу да буду у служби својих бирача они преко лобиста на један посредан начин комуницирају са својим бирачким телом. Управо ова симетрична комуникација представља суштину лобирања.

Дакле, да закључимо, у савременом свету влада једно просто правило: бити благовремено упознат са правим и веродостојним информацијама. У складу са тим морамо да нагласимо да се ин-

2) Kober-Smith, M.: *Legal Lobbying How To Make Your Voice Heard*, London, 2000. стр. 14.

3) Kober-Smith, M.: *Legal Lobbying How To Make Your Voice Heard*, London, 2000. стр. 13.

тереси било ког субјекта, а поготово држава не могу штитити од случаја до случаја. Лобистичка делатност обезбеђује сталну размену потребних информација и континуирану заштиту интереса у складу са позитивним правним прописима.

## НАСТАНАК ЛОБИРАЊА

Многи установу и настанак лобирања повезују још са старом Грчком где су се на јавним форумима доносиле одлуке пред присуством великог броја људи. Међутим, ако говоримо о лобирању у савременом смислу те речи, као зачетак професије и науке лобирања неспорно се издваја период за време мандата председника Сједињених Држава, Гранта. Обзиром да је председник Грант волео да ужива у цигарама и пићу у холу испред своје канцеларије, особље, администрација и политичари су веома брзо увидели погодну прилику да буду близу председника и траже одређене услуге.

Лобирање на организованој основи започиње свој развојни пут крајем осамнаестог века када је и институционално признато. Први амандман на амерички Устав, грађанима признаје право да своје интересе бране код политичких органа, да се мирно окупљају и упућују петиције влади. Решењем Врховног суда то се право сматра непосредном последицом демократског система. Почетком 1792. године Вилијам Хул, је био унајмљен од стране ветерана грађанског рата да лобира за већу надокнаду ратних ветерана, и то се сматра првим познатим случајем ангажовања лобисте.

Почетни кораци лобистичког деловања нису били ни налик лобирању у савременом смислу те речи које карактерише организација људи, циљани говор, урађена анализа, размена информација, директни разговор са кључним чиниоцима, медијатизација проблема, коришћење савезника и др. Лобирање је било предузето од стране појединаца или тренутних коалиција, успостављених са тачно одређеним циљевима и трајало је ограничено време. Лобисти су углавном заступали комерцијалне интересе. Технике лобирања су подразумевале познате методе као што су правни и логични аргументи, формирање нових верзија појединих догађаја, успостављање личних контаката. “По стандардима који се данас сматрају недозвољеним и који се никако не смеју толерисати, лобисти су нудили, а законодавци прихватили новац и разне друге поклоне.”<sup>4)</sup> У деветнаестом веку са снажним развојем капитализма

4) Ђурђић, А.: *Интересне групе и лобирање као поступак у међународним односима*, Београд, 2007, стр. 56.

јавља се у САД јак утицај пословних кругова у сектору пољопривреде (памук), банкарском систему, железницама и сл. То је период када лобирањем почињу да се баве професионалне корпорације. Између два светска рата нове технологије, попут хемијске, енергетске и аутомобилске, прерастају у утицајне економске секторе. Након рецесије 30-тих година прошлог века, појављују се и нови партнери државе – синдикати.

Почетком двадесетог века, пораст моћног новог медија као што је радио дао је замах медијским кампањама које су лобисти користили да би утицали на законодавца индиректним путем – мењањем јавног мишљења.<sup>5)</sup> То раде агенције које су специјализоване да путем утицајних људи у мањим деловима заједнице (које су наменски циљане) изазову или подрже одређени став или идеју. Одређени став, мишљење или идеја се затим континуирано пласира путем контролисаних средстава јавног мњења подржана од стране утицајних људи.

Први покушај да се правила и начин лобирања правно уреди у САД, био је 1928. године. Наиме Закон је предвиђао обавезу свих професионалних лобиста да се региструју у Конгресу. Предлог Закона је потекао од горњег дома Сената где је добио потребну већину. Међутим, у Представничком дому предлог Закона није добио потребну сагласност и на тај начин је отпала могућност да се уведу правна регулатива у овој области. Осамнаест година касније предлог Сената је наишао на подршку и као резултат тога је доношење Федералног закона о лобирању. Овај Закон је дефинисао лобисту као особу која може да дође до центра одлучивања и на непосредан или посредан начин да утиче на њега у складу са својим циљевима. У намери да се повећа транспарентност у свим активностима које потпадају под лобирање, 1995 године донет је Закон о разоткривању лобистичке делатности.<sup>6)</sup> Последњи закон који је донет на нивоу федералне владе а тиче се професије лобисте је Закон о поштенем руководству и отвореној влади донет 2007 године који садржи одређене измене у односу на претходни закон, у циљу повећања контроле рада регистрованих лобиста као и нове услове за лобирање.<sup>7)</sup>

У Европи је лобирање настало касније и то на потпуно другим основама него што је случај са Сједињеним америчким државама. Лобирање је лакше прихваћено у англосаксонским већински

5) Hall-Wiecek-Finkelman: *American Legal History*, New York, 1996, стр. 356.

6) 2 U.S.C. 1601 The Lobbying and Disclosure Act of 1995.

7) Public Law 110 - 81 - Honest Leadership and Open Government Act of 2007.

протестантским земљама. На подозрење наилази у католичким земљама са јаким утицајем цркве која је лобирање доживљавала као неморалну професију.

Са изградњом Европске заједнице средином прошлог века,<sup>8)</sup> рађају се чисто европски лобији усмерени ка институцијама. Између 1946 и 1948. године, иницијативе за уједињење Европе садржавале су идеју стварања једне федералне организације суверених држава. Међутим, те иницијативе су уступиле место функционалној интеграцији која подразумева преношење функција власти националне државе у одређеним областима за које је постојао интерес обједињавања функционисања у корист свих учесника. Истовремено, одлучивање о том функционисању врши се у органима састављеним од појединаца који стриктно нису били делегирани као представници држава, а истовремено државе чланице не захтевају једногласност у одлучивању о тим функцијама од заједничког интереса.<sup>9)</sup> На овај начин, обједињавањем и преношењем функција са националног нивоа на ниво европске администрације створено је погодна тло за настанак и развој професије лобирања на нивоу Европске уније. Кључна промена за даљи развој европског лобирања уведена је Маастрихтским споразумом, којим је Европски парламент добио много већа овлашћења, тако да од тог тренутка интересне групе покушавају да кроз утицај на овај законодавни орган постигну заштиту својих интереса.

Процес доношења одлука у било којој организацији најбоље показује степен организованости, одговорност одлучиоца, демократичност друштва и његову ефикасност. Системи одлучивања високог степена одговорности и демократичности по правилу су спори али су грешке мање за разлику од ауторитарних система који су брзи и ефикасни али препуни опасности од грешака због неодговорности одлучилаца.<sup>10)</sup> Начин на који је уређен процес одлучивања у Европској унији показује степен њене интегрисаности и он је углавном подељен на три најзначајније институције Европске уније: Европску комисију, Европски парламент и Савет ЕУ. Законско уређење лобистичке делатности на нивоу Европске уније није правило, државе на различити начин регулишу ову материју, али уведене су делимичне измене у односима *de facto* лобиста и јавних органа.

8) Стојановић, Р.: *Спољна политика Европске уније*, Београд, 1998, стр. 104.

9) Стојановић, Р.: *Спољна политика Европске уније*, Београд, 1998, стр. 22.

10) Стојановић, Р.: *Спољна политика Европске уније*, Београд, 1998, стр. 28.

## СТРАТЕГИЈЕ И ТЕХНИКЕ ЛОБИРАЊА

Са развојем лобирања долази и до развоја великог броја различитих техника и стратегија. Читав спектар техника и њихова правилна примена данас су постале доступне целокупној јавности што омогућава да се оне лакше науче и пренесу. На овај начин лобирање крчи себи пут у правном систему, заузимајући место посебне науке, која омогућава да се квалитетни лобисти стварају и школују.

Не постоји једна општеприхваћена процедура лобирања, и свака лобистичка агенција се одлучује за један од многобројних начина лобирања, одабира технику и стратегију која се у датом тренутку чини најповољнијом и најисплативијом. Постоје два основна система и приступа лобирању:

### А) Систем краткорочног лобирања

Присталице овог начина лобирања очекују тренутне резултате. Они сматрају да није неопходно континуирано лобирати и да је довољно ангажовати се само у одређеним ситуацијама. Лобистичка агенција која послује на овај начин мало времена посвећује остваривању утицаја и ангажује се само када је то неопходно. Они своје интересе заступају углавном преко других интересних група, јер сматрају да није исплативо ангажовање средстава и новца у одржавање сталних канцеларија при лобистичким центрима.

### Б) Систем дугорочног лобирања

Присталице дугорочног лобирања негују континуитет, јер се сматра да је корисно одржавати и имати контакте са доносиоцима одлука чак и ако тренутно не постоји циљ лобирања. Лобистичке агенције које се баве оваквом врстом лобирања, унајмљују професионалце који заступају њихове интересе и отварају канцеларије у Бриселу и Вашингтону. Компанија која на овај начин унајмљује лобистичку агенцију, жели пре свега да побољша а затим и одржи свој углед у сфери јавног одлучивања. Присталице овог система одржавају сталне контакте са доносиоцима одлука, чак и у оном временском интервалу када од њих не могу очекивати било какву корист. Овај систем добија своју потврду када лобисти заснују партнерски однос са доносиоцима одлука који се са њима консултују око разних питања.

Овај други систем се чини примамљивијим али је и знатно скупљи. Наиме, овакав начин лобирања тражи озбиљна новчана улагања и стварање специјализованих канцеларија у близини вашингтонске односно бриселске администрације. Наше је мишље-



ње да се у савременом добу интереси не могу *ad hoc* штитити. Стално присуство и улагање постају неопходни, како би се било на извору информација и како би се могло успешно деловати у тренутку док за то још није касно.

Избор стратегије доводи нас и до поља коришћења различитих техника. У савременом свету се разликују две основне врсте техника лобирања: директно лобирање и индиректно лобирање. Директно лобирање подразумева непосредан утицај на законодавне органе, док индиректно лобирање обухвата покушај да се на доносиоце одлука утиче коришћењем медија.

### Директно лобирање

#### 1. Лични састанци са доносиоцима одлука

Јавна сфера је сложена, са многобројним учесницима. Да би се информисали, неопходно је успоставити дијалог. У случају недоумице око саговорника, радије се обратимо нижој инстанци. Правило гласи: кретати се уз а не низ хијерархију.<sup>11)</sup> “Очи у очи” контакт је у највећем броју случајева најефектнији начин да представимо нашу тачку гледања на одређени проблем, али је и најтеже да се он организује. Обзиром да политичари репрезентују велики број људи, захтев за оваквим састанком може бити само један од хиљаду. Уколико се оствари оваква врста контакта, лобиста мора да има на уму да ће свој циљ лакше постићи ако на саговорника утиче смисленошћу, јасноћом и једноставношћу. Другим речима он мора своје податке да преточи у јасну и убедљиву синтезу. Не треба очекивати неки инстант резултат после првог разговора имајући у виду да су у питању професионални политичари који су навикли да не доносе импулсивне и исхитрене одлуке.

#### 2. Телефонски разговор

Телефонски позиви такође имају квалитет непосредности и личне директности, лакше их је уредити и зато су чешћи него лични састанци. Применом тактике телефонских позива, лоби групе у међународним односима покушавају да дођу до подршке доносиоца одлука. Великим бројем позива са више страна којима се испољавају исти или слични захтеви, може се извршити јак утицај на саговорнике. Телефонским позивима је нарочито лако мобилисати невладине организације у циљу иницирања политичких акција. Многе организације употребљавају систем “телефонских стабала” који функционише тако што сваки члан лоби групе има обавезу да позива и одржава контакте са једним или више активиста у појединим областима. Ови други затим, позивају контакте

11) Кламан, М.: *Лобирање*, Београд, 2004, стр. 123.

који њима “припадају” и на тај начин се порука о одређеним активностима преноси на веома брз начин све док читава група не буде обавештена.<sup>12)</sup>

### 3. Писмено обраћање

Писмено обраћање члановима разних утицајних органа, службеницима, званичницима и администрацији представља тактику која чини саставни део великог броја лобистичких стратегија. Овде је реч искључиво о приватним дописима, за разлику од саопштења за штампу или отвореног писма. Предност писаног документа је што може истовремено да се пошаље на неколико нивоа. Што је већи број различитих адреса са којих се упућују дописи о истом питању, у којима се велики број појединаца позива на једну организацију, притисак који се тиме врши на доносиоце одлука биће већи. Наиме, лобисти који шаљу електронска писма, труде се да прикажу да су она послата са много већег броја различитих адреса иако су у стварности само неколико лобиста ангажовани да на овај начин контактирају са носиоцима власти. Посебну технику представљају писмене петиције. Лобисти покушавају на овај начин да што више појединаца увуку у писање петиција одређеним политичарима, окупљајући их око неког проблема за који они сматрају да представља општи интерес.

#### Индиректно лобирање

##### 1. Употреба медија

Процес доношења јавних одлука је еволутивне природе. Стање сваког предмета може свакодневно да се мења, те је потребно стално преиспитивање како информације не би постале застареле и непотребне. Ретке су прилике за прослеђивање поруке, па је праћење развоја предмета у реалном времену неопходно.<sup>13)</sup> Имајући у виду да се медијска пропаганда од стране лобиста употребљава као једна од индиректних техника утицаја на јавно мњење, потребно је прецизирати шта се подразумева под појмом јавног мњења. Јавно мњење је мишљење о неком значајном друштвеном питању (политичком, економском, правном, спортском и сл.) које је доминантно и раширено у јавности од стране неке веће социјалне групе у одређеном тренутку. Јавно мњење чине тренутна уверења, ставови и афективно обојени судови. Зато је врло флуидно, подложно променама, контроли и манипулацијама политичких и економских центара моћи.

12) Ђурђић, А.: *Интересне групе и лобирање као поступак у међународним односима*, Београд, 2007, стр. 489.

13) Кламан, М.: *Лобирање*, Београд, 2004, стр. 70.

У формирању јавног мњења посебно важну улогу имају масовни медији.<sup>14)</sup> Можемо претпоставити да јавно мњење често представља мишљење неколико новинских уредника који га на одређени начин стварају. Имајући у виду ову чињеницу, можемо слободно рећи да лобисти својим утицајем на средства информисања, односно својим добрим контактима са уредницима и новинарима уопште, на посредан начин утичу на формирање јавног мњења и то у правцу који њима одговара.<sup>15)</sup> На овај начин лобисти користе јавно мњење кроз медијатизацију неког проблема,<sup>16)</sup> представљајући га у очима обичног света као проблем који се може тицати свакога од нас. У складу са тим, лобисти траже подршку за нешто што тишти обичног човека и стварају критичну масу око подршке својој ствари. У овим настојањима лобисти траже могућност остваривања контаката са што већим бројем медија. Уколико већи број новина и електронских медија објави исту информацију, прокоментарисану на исти или сличан начин, код читалаца ће то изазвати мишљење о истинитости и исправности информације. Другим речима, када се једна информација која је обичном свету непозната, пласира са више страна и са истим коментаром, у очима свакога од нас је већ створена слика управо онаква какву су нам лобисти и наменили. Лобисти подједнако воде рачуна да информације буду објављене и у локалним и у републичким средствима јавном информисања.

Може се поставити питање како све ово утиче на доносиоце одлука. У сваком друштву, влада и други државни органи имају веома велики респект према јавном мњењу, труде се да створе и очувају позитиван имиџ међу својим бирачима. Због тога су доносиоци одлука склони да усклађују колико је то могуће своје интересе са интересима гласача, јер им од тога зависи и њихова подршка на изборима. На овај начин, формирајући јавно мњење лобисти истовремено врше утицај на доносиоце одлука, који се у већој или мањој мери приклањају суду јавног мњења. Све ово показује, да када закажу технике директног лобирања, лобистима увек остаје на располагању јавно мњење које представља моћно оружје у рукама способних лобиста.

## 2. Медијска подршка експерата

Пре него што одређени спорни предмет оде у јавност, лобисти прво о томе обавештавају надлежне доносиоце одлука. Ово је

14) Видановић, И.: *Речник социјалног рада*, Београд, 2006, стр. 211.

15) Lemert, J.B.: *Does Mass Communication Change Public Opinion After All*, Nelson Hall, Chicago, 1981, стр. 32.

16) Zetter, L.: *Lobbying The Art of Political Persuasion*, Hampshire, 2008. стр 91.

и добра шанса за лобисте да политичарима пласирају своју верзију наступајућег проблема. Да би поткрепили озбиљност ситуације, лобисти повремено ангажују експерте у појединим областима да дају стручно мишљење. Експерти који дају своја мишљења о неком питању из области којом се баве, могу значајно допринети јачању ставова које заступају лобисти. Она стручна мишљења која одговарају аргументима изнетим од стране лобиста, узимају се и присаједињују целокупној документацији коју лобисти достављају политичарима. Овде треба обратити пажњу на то да се лобисти чак и када директно ангажују експерте, труде да оставе утисак како су експерти самостално реаговали. Лобисти ово раде да би избегли оптужбе да врше утицај на експерте односно да експерти финансијски зависе од лобиста. Експертски ставови који одређену тезу подржавају, мање ће бити оспоравани уколико не буде могуће да се установи било каква финансијска веза између лобиста и експерата на чије се ставове лобиста позива.

### 3. Обезбеђење јавних обећања

Једна од уско повезаних техника са техником употребе медија је и обезбеђење јавних обећања. Наиме, након медијатизације одређеног проблема, док чекају заузимање става доносиоца одлуке, лобисти могу кренути корак даље и јавно тражити од доносиоца одлуке да се изјасни да ли подржава став јавног мњења (у конкретном случају и лобиста), или не. Обзиром да доносиоци одлука нису склони, да барем јавно буду против оваквих оркестрираних кампања које се воде у име општих интереса, лобисти ту виде шансу да добију њихово обећање да подржавају ставове одређене групе. Уколико лобисти успеју да приволе званичнике да јавно изнесу позитивне коментаре везано за одређени проблем, те изјаве се касније употребљавају као део постојеће аргументације у разговору са званичницима. То значи, да се сада лобисти јавно оглашавају и позивају на обећања и на дату реч званичника која им иде у прилог.<sup>17)</sup>

17) Common Cause: *Report from Washington, open and accountable government an action program for citizens in the 1974. elections*, Washington, 1974.

## **ПОТРЕБНИ УСЛОВИ ЗА УВОЂЕЊЕ ЛОБИСТИЧКЕ ДЕЛАТНОСТИ**

После распада СФРЈ, Србија је ушла у процес мењања и политичког и привредног система. Мењање система друштвених вредности и његово усаглашавање са европским стандардима и смерницама Европске уније утицало је и на прекомпозицију улоге и места система интересних група. У новом правнополитичком окружењу појавили су се и нови субјекти: пословни људи, велике приватне компаније, привредна неформална удружења, невладине организације, мултинационалне компаније и сл. Сви ови нови субјекти заузели су веома битне позиције у неформалном лобистичком систему. Лобирање у сивој зони, без уређеног поступка, транспарентности и контроле кумовало је великим скандалима око подмићивања и корупције у области јавних набавки, приватизације али и у законодавном процесу. Проблем корупције, на који данас указују представници највиших власти, је настао као индиректна последица системских промена и тешкоћа прилагођавању новим демократским институцијама.

Србија је демократија у повоју која је ушла у процес грађења и учвршћивања основних демократских постулата. За кратко време треба изградити али и обезбедити поверење грађана у највише законодавне, извршне и судске институције. Тај посао може да се успешно заврши само под условом да постоји континуирана политичка стабилност која гарантује уједно и правну сигурност а која представља *sine qua non* за долазак страних инвестиција али и излазак наше земље на европско тржиште.

Даљи развој новоуспостављених институција зависи пре свега од постигнуте политичке стабилности и квалитета нове владе. Србију данас карактеришу велике и нестабилне владе. У скорој прошлости је било ситуација да су државу водиле и мањинске владе. Коалиционе владе са више странака неизбежно резултирају упливом сваке од владајуће странке у различитим деловима друштвеног па и привредног система. У таквој ситуацији чланице владајуће коалиције највише воде рачуна о политичкој подели надлежности у процесима јавног одлучивања. Сви органи одлучивања почев од републичког па до локалног нивоа постали су предмет интересовања и нагодбе мноштва политичких групација које у мањој или већој мери чине нестабилну владајућу већину која се састоји од 11 политичких партија. Број политичких партија које учествују у власти у директној је сразмери са брзином и темпом спровођења реформи. Различити приоритети које има свака партија која је део

гломазне владајуће већине довела је до тога да нису испуњени неки од главних циљева економске реформе. Шансе да једна од две највеће партије сама направи стабилну коалициону власт су веома мале. Гледано из перспективе ефикасности владе и одлучности ка успостављању демократских правила игре, намеће се као једино решење влада састављена од највише две или три странке.

Зашто је битно из угла лобисте створити стабилан политички и привреди систем? Зато што висока политичка нестабилност која влада у једној земљи доводи до смањења успешности лобирања. Ово се дешава зато што у политичким системима где се владе смењују релативно често и где не постоји политички консензус између владајућих странака и опозиције, свака привилегија и корист коју остварују субјекти лобирања је тренутна и необавезујућа за наредну владу осим ако и она не буде предмет новог лобирања.<sup>18)</sup> На овај начин се обесмишљава свака идеја лобирања која би била у сагласности са позитивним прописима. Договор највећих странака око начина функционисања парламентарне демократије створиће погодно тле за законско уређење лобистичке професије. У складу са тим, требало би обезбедити и одређене предуслове. Имајући у виду да је законита лобистичка активност директно усмерена ка сузбијању корупције у процесу доношења одлука, треба обезбедити суштинску јавност рада законодавног органа тиме што би се обезбедио отворени приступ скупштинским документима, нацртима закона, петицијама, стручним мишљењима и сл. На исти начин би новим Законом о државним службеницима требало обезбедити транспарентност у функционисању јавне управе у смислу обезбеђења правила која се тичу приступа информацијама од јавног значаја, поштовања правила државне службе, интерне контроле запошљавања и сл.

Уколико ови услови буду испуњени, лобирање ће постати најтранспарентнија пословна активност, контролисана од многих субјеката друштва. Насупрот лобирању, корупција је увек тајна делатност која се предузима од стране непознатих људи и за јавности непознате циљеве. Многи закони који су сада у процедури и око којих се диже медијска прашина не би били у таквом положају да су лобисти могли да упознају јавност о циљевима и резултатима које ће постићи предметни закони. Многе приватизације које су се десиле не би прошле овако, јер би јавност могла увидом у лобистичке извештаје који су у потпуности транспарентни, да дође лако до одговора на који начин се десила приватизација, за чији рачун и који су њени резултати.

18) Campos-Giovanoni: *Lobbying, corruption and political influence*, Bonn, 2006, стр. 7.

## **РАЗЛОЗИ ЗА ЗАКОНСКО УРЕЂЕЊЕ ЛОБИСТИЧКЕ ДЕЛАТНОСТИ**

Имајући у виду изазове који стоје пред нашим друштвом у контексту придруживања Европској унији, лобирање ће убрзо постати један од незаобилазних начина који могу помоћи у позиционирању и присуству наше државе у међународним институцијама, заштити националних интереса и реализацији пословних пројеката.

У развијеним демократским државама са високом политичком културом и јаким демократским институцијама, професионално лобирање представља легитимну и уобичајену активност која се пре свега, састоји од заступања интереса. Велики број земаља је ове активности регулисао владиним уредбама, скупштинским правилницима и сл. (Данска, Француска, Немачка, Ирска, Велика Британија и др.), а један мањи број држава је одлучио да ову област законски регулише ( Сад, Канада, Пољска, Мађарска, Литванија). САД и Канада имају најразвијенија формална правила и прописе. Када је реч о европским земљама, Немачка и Велика Британија имају формална правила и прописе, али ове две земље прате различите стратегије. У Немачкој, формална правила о лобирању су укључена у Правилник Бундестага. У Великој Британији, насупрот томе, приступ је заснован на регулисању оних који се лобирају, а не на регулисању лобиста. Овде треба приметити да и у државама где неформална правила и прописи и даље носе превагу, питање формалнијег регулисања лобистичке професије постаје све актуелније. Политички скандали који потресају неке државе наглашавају непрописан утицај одређених интересних група у односу на доносиоце одлука и јавно одлучивање. Као последица тога јавља се већи јавни и политички притисак који захтева законско уређење лобистичке делатности.

Имајући у виду савремене тенденције када је у питању регулисање ове области, сматрамо да је неопходно на овом месту нагласити потребу за законским уређењем лобистичке делатности у Републици Србији.

Правила и прописи који уређују различите области често се игноришу. Последица свих системских промена које су нам се десиле, јесу озбиљни проблеми прилагођавања новим правилима и институцијама новонастале ситуације. Доминирају неформалне мреже контакта између пријатеља и породица. Процес одлучивања тежи да буде тајан и нема транспарентности. Званични састанци су често мање важни од онога што се догађа пре и после њих. Без

ефективног функционисања механизма правила и санкционисања које уводи Закон о лобирању, горе споменуте неформалне мреже често се претварају у облике политичке корупције, подмићивања, непотизма, и сл.

Све јачи талас законског регулисања ове професије у Европи подразумева пре свега регистрацију лобиста, правила и кодексе понашања којих се морају придржавати професионални лобисти. На овај начин се лобирање из тамне зоне премешта у транспарентне оквири које држава контролише и надгледа. У том смислу, лобирање представља поступак који у великој мери доприноси развијању демократских процеса једног друштва, и то како на унутрашњем тако и на међународном плану. Закон о лобирању представљао би део ширег приступа који предузима Влада Србије ка бољем регулисању политичког система и политике интересних група и обрачуна са корупцијом.

Не мање важно је напоменути и корист који би овакав Закон донео држави Србији у односу на Европску Унију. Процес доношења одлука у Европској унији постаје све значајнији не само за државе чланице него и за друге субјекте. Као последица експанзије значаја и утицаја, у Европској унији се појављује све више интересних група, са једним циљем – утицати на доносиоце одлука. С тим у вези, сматрамо да је лобирање на нивоу Европске уније потребно не само за позиционирање већ и присуство државе у међународним оквирима. У складу са овим, Србија би потпомажући професију лобирања створила групу добро обучених својих лобиста који би радили у корист државних интереса на међународном плану.

Полазећи од искустава земаља у чијим правним системима је заживела лобистичка професија, сматрамо да се, када је реч о Србији, као природан закључак намеће уређење ове области искључиво у форми закона а не правилницима, уредбама или другим подзаконским актима. Постоје најмање три разлога за тако нешто:

А) Први разлог јесте то што сматрамо да у земљама које пролазе кроз друштвено-привредну транзицију, у којима тек предстоји трасирање пута за успостављање и развој јаких демократских институција и где још не постоји довољно изграђена свест о поштовању правила, ова област се мора уредити законом, јер ће се на тај начин професија лобисте додатно оснажити и ојачати. Свест о ангажовању лобисте и поштовање процедуре лобирања мора имати законску подлогу да још једном пошаље јасан сигнал свим будућим учесницима процеса лобирања да у нашем систему постоје јасна правила и санкције.



Б) Други разлог зашто је потребно законски уредити ову област јесте потреба државе Србије да пошаље недвосмислену поруку Европској Унији да је попут других источноевропских земаља спремна да корупцију у овој области потпуно обесмисли, омогућавајући свим заинтересованим клијентима да на законит и транспарентан начин штите и остварују своје интересе.

В) Трећи разлог лежи у чињеници да држава Србија доношењем оваквог закона сврстава себе у регионалног лидера, чији ће закон бити смерница свим државама у региону, а тиме ће себе промовисати у озбиљног партнера ЕУ у процесу европских интеграција.

На крају, можемо рећи да уколико се лобирање буде спроводило јавно и ако се предвиди једнака могућност приступа професионалних лобиста ка доносиоцима јавних одлука, то ће имати за крајњу последицу и побољшање квалитета законодавног процеса.

Србија је потписивањем уговора о стабилизацији и придруживању, трасирала себи пут ка вредностима Европске уније. Приближавањем Европској унији, настаће потреба да наши привредници, невладини субјекти или поједини региони покажу више интересовања за регулативу ЕУ, а самим тим и за могућност лобирања.

## **Balsa Kascelan**

### **INTRODUCTION OF THE LOBBYING ACT INTO POLITICAL SYSTEM OF SERBIA**

#### **Summary**

We believe a society should recognize lobbying as legitimate and necessary. In a democracy, active private involvement in setting public priorities is an asset. In return, we believe society can expect lobbying to be transparent.

During economic and political transition, open lobbying is probably a healthy sign of positive democratic change. Communism discouraged independent civic activity, and in economic life, with large state-owned monopolies rejecting reform or privatization, small and medium-sized enterprises may have to unite in businesses association to be heard.

A survey of transition countries actually found that lobbying and corruption are reversely related, in the sense that the more corrupt a nation is, the less likely individual firms are to engage in lobbying. Our

research tends to suggest that lobbyists are not averse to states having registers of lobbyists for a number of reasons.

Primarily the paper tends to legitimize lobby groups as actors in the political process, and gives a certain transparency to the overall lobbying process. Equally as important it allows citizens to openly see what lobby groups are doing and who in government they are talking to, with the result that over time citizens become less cynical about the work and nature of lobby organizations, and indeed politicians.

Lobbyist employs a wide range of techniques and strategies to promote their policy goals. The techniques used by interest groups can be divided into direct and indirect techniques. Author offer direct techniques by which lobbyists approach the officials personally to present their case and point of view. With indirect techniques, in contrast, lobbyists use the general public and media to influence decision makers. At the end of this paper we offer a number of reasons for lobbying legislation in Serbia.

Key words: Lobbying, corruption, economic and political transition, political parties, political interest groups, political instability.

## ЛИТЕРАТУРА

- Видановић, И.: *Речник социјалног рада*, Београд, 2006.
- Ђурђић, А.: *Интересне групе и лобирање као поступак у међународним односима*, Београд, 2007.
- Кламан, М.: *Лобирање*, Београд, 2004.
- Kober-Smith, M.: *Legal Lobbying How To Make Your Voice Heard*, London, 2000.
- Lemert, J.B.: *Does Mass Communication Change Public Opinion After All*, Nelson Hall, Chicago, 1981.
- Стојановић, Р.: *Стољна политика Европске уније*, Београд, 1998.
- Campos-Giovanoni: *Lobbying, corruption and political influence*, Bonn, 2006.
- Common Cause: *Report from Washington, open and accountable government an action program for citizens in the 1974. elections*, Washington, 1974.
- Zetter, L.: *Lobbying The Art of Political Persuasion*, Hampshire, 2008.
- Hall-Wiecek-Finkelman: *American Legal History*, New York, 1996.
- 2 U.S.C. 1601 *The Lobbying and Disclosure Act of 1995*.
- Public Law 110 - 81 - *Honest Leadership and Open Government Act of 2007*.