

*Dr. Balša Kaščelan**

KOMUNIKACIJSKI PROCESI LOBIRANJA

U ovom radu će biti posvećena pažnja lobističkoj delatnosti ne samo sa stanovišta određenja svrhe i značaja ove profesije, već prevashodno sagledavanje profesije kroz njene komunikološke aspekte. Važno je prilikom implementiranja nove profesije u pravno-politički ambijent Republike Srbije, sagledati proces lobiranja i kao način prenošenja poruka. Razvojem i uspostavljanjem jakih demokratskih institucija, omogućeno je svim privrednim subjektima da na predvidljiv, društveno prihvatljiv, transparentan i legalan način štite i ostvaruju svoje interese. Preduslov za lobiranje jeste da postoji sistem koji je otvoren, čija se pravila poštuju, koji omogućava ravnopravnost i jednakost svih učesnika. Odnos lobiranja prema demokratiji je dvojak: u najgorem smislu lobiranje je potreban dodatak demokratskom društvu prouzrokovan lošim funkcionisanjem izabranih tela, glomaznom i neefikasnom administracijom, a u najboljem, lobisti predstavljaju sponu između vlasti i naroda, preko njih i oni čiji je glas nedovoljno jak i uticajan imaju priliku da iznesu stavove i predloge. U velikom broju slučajeva lobiranje doživljavamo kao učešće u demokratskoj raspravi koje prenosi državnim organima kakva je stvarna slika realnog života.

Ključne reči: *Lobiranje. – Demokratske institucije. – Poslovni ambijent. – Lobisti. – Zakonodavna vlast. – Izvršna vlast. – Dvosmerna komunikacija. – Značenje poruka.*

1. UVODNA RAZMATRANJA

Lobiranje kao profesija je danas prisutna u političkom i privrednom ambijentu ne samo nacionalnih država nego i u okvirima međunarodnih organizacija. Lobiranje kao vid ubeđivanja, zagovaranja je prirodan i efikasan način putem kojeg privredni subjekti deluju na donosiocima odluka. U državama sa jakom demokratskom tradicijom prav-

* Autor je vanredni profesor Fakulteta za poslovne studije i pravo, Univerziteta Union Nikola Tesla (Republika Srbija)

ni subjekt ima legitimno pravo da štiti i ostvaruje svoj interes tako što posredno ili neposredno utiče na formulisanje politike matične države. Njegov uticaj se manifestuje na različite nivoe i na različite načine, a jedan od njih je i razgovor sa izabranim, postavljenim ili imenovanim organima javne vlasti.

Dvosmerna komunikacija koja je osnov svakog lobiranja, daje mogućnost da pojedinci, organizacije i privredna društva aktivno učestvuju u izradi pravila i kreiranju poslovnog ambijenta. Donošenje odluka više nije zatvoren proces na koji je nemoguće uticati i koji se dešava van znanja i prisutnosti onih subjekata na koje se te odluke odnose. Naprotiv, dostignuti nivo civilizacijskog razvoja praćen transparentnošću i efikasnom javnom upravom, pruža priliku zainteresovanim subjektima da budu partner u definsanju pravila koja se odnose na njihovo poslovanje. Dakle, građanin ima mogućnost da utiče na formulisanje politike i taj uticaj zavisi pre svega od njegove spremnosti i angažovanosti. Demokratski duh i liberalna doktrina¹ u savremenom svetu su uspostavili sistem odnosa u kome se ni pojedinac ni privredno društvo ne ustručava od uticaja na administraciju i mešanja u proces odlučivanja. Iz ovoga sledi da se lobiranje pojavilo u trenutku kada su i pojedinci i organizacije i privredni subjekti shvatili da ukoliko žele da ostvare svoje interese, moraju i preduzeti određene aktivnosti.

Stvarajući ovakav mehanizam donošenja odluka, država ujedno time garantuje lakšu, efkasniju i bolju sprovodljivost propisa. Uloga države jeste da kreira privredni ambijent u kome će se svi privredni subjekti osećati ravnopravno i biti podstaknuti na tržišnu utakmicu. Dvosmerna komunikacija između privrede i države ne odvija se sama po sebi, nju afirmišu i artikulišu posrednici (lobisti), koji u ime i za račun svojih klijenata štite i ostvaruju poslovne interese u unapred predviđenom postupku na način koji je zakonodavac formulisao.

Najčešći vid uticaja koji lobisti primenjuju tiče se komunikacije i odnosa prema zakonodavnom organu. U svakoj državi zakonodavni organ je najviše telo koje ima zadatak da uređuje poredak u državi. Zakonodavni organ je nosilac državnog ali i narodnog suvereniteta imajući u vidu da u njemu sede izabrani predstavnici naroda. Zakonodavna i izvršna vlast u svojoj nadležnosti imaju donošenje zakonskih i podzakonskih propisa, tj. opštih akata koji se primenjuju na unapred neodređen broj ljudi. Ti opšti akti mogu biti predmet lo-

1 Đ. Sartori, *Demokratija – šta je to?*, Podgorica 2001, 226.

biranja. Suština lobiranja jeste pružanje zakonodavnoj i izvršnoj vlasti analize određenih problematika, uključujući i moguće posledice i efekte predloženih propisa.² Preko lobista i donosioci odluka dobijaju informacije o očekovanjima i stvarnom raspoloženju onih subjekata na koje se primarno i odnose pojedina zakonska rešenja.³ Zakonski propisi su kruti i statični a društveni odnosi na koje oni deluju su dinamični i u stalnom menjanju tako da je za uspeh i dug život zakonskog propisa neophodna dvostrana komunikacija i razumevanje. To znači da lobiranje u sebi sadrži i osnaživanje dijaloga među zainteresovanim pravnim subjektima i nosiocima javne vlasti.⁴

Razvojem društva, izgradnjom institucija, povezivanjem tržišta i jačanjem kapitala počinju da se javljaju i novi učesnici u privrednom ambijentu. Uspostavljanjem jasnih pravila i unosenjem izvesnosti i predvidljivosti, novi učesnici na tržištu su dobili zeleno svetlo da na aktivan i zakonit način započnu otvoren uticaj na donosiocce odluka. To pokazuje da postupak lobiranja nije karakterističan i ne može da opstane u zatvorenim sistemima, sa kontrolisanom privrednom utakmicom, slabim i zavisnim institucijama i nastabilnim organima vlasti. U tom pogledu, proces donošenja odluka u bilo kojoj organizaciji najbolje pokazuje stepen organizovanosti, odgovornost odlučioaca, demokratskičnost društva i njegovu efikasnost. Sažimajući sve napred rečeno možemo slobodno zaključiti da lobiranje (u smislu definicije), označava onu aktivnost čiji je cilj ostvarivanje uticaja u fazi donošenja odluka a tiče se odnosa prema zakonodavnim i izvršnim organima.

2. UREĐENJE LOBISTIČKE AKTIVNOSTI

U razvijenim demokratskim sistemima uticaj na javne organe prilikom donošenja odluka je transparentan i dostupan svim zainteresovanim subjektima. Proces odlučivanja više ne predstavlja otuđenu (mistifikovanu), aktivnost koja je rezervisana samo za povlašćeni krug

-
- 2 M. Kober-Smith, *Legal Lobbying How to make Your Voice Heard: A Practical Guide to Changing the Law*, Cavendish Publishing Limited, London/Sidney 2000, 14.
 - 3 D. Jugo, D. Miholić, I. Žigić, *Lobbying and Public Realations: Overlapping of two Different Professions*, Communication Management Forum 2015, 22.
 - 4 P. Bokun, A. Lazić, *Sam svoj PR*, Akademija za diplomatiju i bezbednost, Beograd 2010, 35.

subjekata a učestvovanje javnosti u samom postupku više nije zabranjeno nego naprotiv poželjno. Omogućiti svim učesnicima da u skladu sa unapred određenim pravilima daju svoj doprinos u kreiranju javne politike postaje zaštitni znak razvoja savremenog društva.

Urediti lobističku delatnost znači definisati je kao jednu od kari-ka u procesu donošenja zakonskih i podzakonskih akata. Pravni sistem propisuje način i okvir u kome se odvija delatnost lobiranja. Gledano ovim očima, lobiranje je transparentan postupak koji doprinosi razvijanju institucija i jačanju poverenja. U Republici Srbiji je lobistička delatnost definisana Zakonom o lobiranju⁵ koji je donet novembra 2018 godine. Prilikom donošenja članom 36 propisano je da će Zakon stupiti na snagu po isteku devet meseci od dana objavljivanja u „Službenom glasniku Republike Srbije.“ Rok od devet meseci ostavljen je, prema zamisli zakonodavca, zbog potrebe da se donesu podzakonski akti koji bi obezbedili da pomenuti zakon ne ostane mrtvo slovo na papiru.

Zakonom o lobiranju se predviđa postojanje potrebnih uslova da bi se moglo pristupiti lobističkoj delatnosti, način na koji se lobiranje odvija, pravila koja obavezuju učesnike lobističkog procesa, evidencije u vezi sa lobiranjem kao i druga pitanja od značaja za lobiranje. Zakonodavac se odlučio da definiše lobiranje kao aktivnost kojom se ostvaruje uticaj na organe Republike Srbije i imaoce javnih ovlašćenja u postupku donošenja zakona, drugih propisa i opštih akata.⁶ Cilj Zakona između ostalog, jeste i da obezbedi zaštitu društvenog integriteta nosilaca javnih funkcija a ta zaštita se ogleda u kontroli delatnosti lobiranja.⁷ Na taj način se uticaj, koji ostvaruje zainteresovana strana

5 Zakon o lobiranju je rezultat ispunjenja uslova iz agende propisane Nacionalnom strategijom za borbu protiv korupcije 2013–2018, donete u Narodnoj skupštini Republike Srbije 2013. godine. Strategija je, između ostalog, predviđala načine na koje je moguće povećati učešće javnosti i struktura građanskog sektora prilikom donošenja odluka. Bez transparentnog postupka i bez prisustva javnosti usvajanje propisa lako može da postane instrument korupcije i zloupotreba. U tom smislu se Strategijom preporučuje usvajanje Zakona o lobiranju kojim bi se omogućilo svim zainteresovanim subjektima da učestvuju u formulisanju i izradi zakonskih i podzakonskih akata. Obaveze sprovođenja Strategije sadržana je u Akcionom planu za poglavlje 23. Vid.: Zakon o lobiranju, *Službeni glasnik RS*, br. 87/2018; Nacionalne strategija za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013. do 2018. godine (*Sl. glasnik RS*, br. 57/2013).

6 Čl. 2, Zakon o lobiranju.

7 Zakonodavac je posebnu pažnju i značajan deo posvetio sadržini Zakona koja govori o registraciji lobista. Noseći na umu negativnu konotaciju koju za so-

na donosiocima odluka, čini vidljivim, što onemogućava ili smanjuje stepene zloupotreba i korupcije.

3. LOBIRANJE – DEO ŠIRE KOMUNIKACIJE

Uspješno lobiranje se oslanja i na podršku javnosti i stručnih krugova. Javnost predstavlja biračko telo i zajedno sa lobistima to biračko telo može uticati na izabrane predstavnike. U tom smislu, lobisti mogu preko medija obezbediti podršku javnog mnjenja. Mediji koriste kako običnim građanima tako i vlasti, ovo zbog toga što vlada upravo iz medija može doći do nekih korisnih informacija koje su joj potrebne da bi svoju politiku mogla da prilagodi trenutnim potrebama stanovništva, i društva uopšte. Sa druge strane, vlade upravo preko medija plasiraju informacije građanima, i to je najefikasniji vid komunikacije između građana i vlasti. Iz navednog se može zaključiti da „masovni mediji čine vitalnu kariku u sistemu informisanja, koji obuhvata sve ravni društva i društvene uprave.“⁸ Uspješna komunikacija mora biti dvosmerna, odnosno, ona učesnicima komunikacije mora biti obostrano razumljiva. Dakle, poruke koje jedna strana upućuje drugoj moraju biti razumljive i jasne, jer to je uslov⁹ za uspješnu komunikaciju.

Lobistička aktivnost koja je sinhronizovana, metodološki ispravno postavljena i izvedena u optimalnom vremenskom redosledu daće i određene rezultate.¹⁰ Ova aktivnost u sebi inkorporira ukrštanje više disciplina koje analiziraju predmetnu aktivnost sa različitih aspekata. U sklopu tih veština, lobiranje se primarno oslanja na dvosmernu komunikaciju. Zato je veoma važno prikazati komunikološke aspekte lobiranja i značenje prenetih poruka.

bom vuče termin lobista i lobiranje, zakonodavac je ustanovio registar fizičkih i pravnih lica koja obavljaju lobističku profesiju, kao i posebnu evidenciju stranih fizičkih i pravnih lica koja se bave lobiranjem. Time je rad lobista učinio vidljivim a njihova delatnost treba da doprinese političkoj socijalizaciji. Registracija lobista je važna sa još jednog aspekta. Njome predstavnici vlasti preuzimaju na sebe deo odgovornosti koja se tiče borbe protiv korupcije u oblasti uticaja na proces odlučivanja. Vid. čl. 10–25 Zakona o lobiranju.

8 L. Rolend, *Masovne komunikacije*, CLIO, Beograd 1998, 63.

9 O ovome videti opširnije: M. Marković, *Dijalektička teorija značenja*, Nolit, Beograd 1971, 489.

10 K. Pušara, J. Jaganjac, Ž. Kovačević, *Lobiranje u savremenim uslovima*, Sarajevo 2017, 11.

Iako smo u prethodnom razmatranju pokušali ne samo da pojašnimo lobističku profesiju u svetlu novih društvenih odnosa, da ukažemo na njen značaj za razvoj savremenih društava i modernih država, u ovom delu, mi ćemo učiniti dodatni napor da stavimo akcenat (nešto više svetlosti) na one komunikacijske pretpostavke koje obezbeđuju nesmetan interaktivan odnos između tri strukturisana subjekata: 1) onih u čije ime se preduzimaju određene radnje; 2) onih koji preduzimaju određene radnje i 3) onih koji personifikuju zakonodavnu ili izvršnu vlast. Potencijalno četvrti činilac može biti onaj koji na nižem državno-pravnom nivou (ako se imaju u vidu savremeni integracioni procesi u kojima dominira odnos nadređenosti-podređenosti, recimo, odnos zakonodavnih i izvršnih tela Evropske unije prema svojim članicama, kandidatima, ili potencijalnim kandidatima) dobija „zahtev“ da promeni odluku koja se, tako promenjena, direktno tiče inicijatora.

Na prvi pogled, komunikacijski odnosi¹¹ u ovako zamišljenom trouglu su do te mere jasni i jednostavni, da su, naprosto, samorazumljivi, i da je dodatno analiziranje njihove međuzavisnosti nepotrebno, ili štaviše – suvišno. Ovaj stav se nameće utoliko pre što među teoretičarima komunikacija postoji gotovo jednodušno mišljenje da se lobiranje, budući da ga i nesvesno upražnjavamo još od prvih koraka u socijalnom okruženju, može poistovetiti sa komuniciranjem kao takvim, ili da je, u najgorem slučaju, ono (lobiranje) samo jedan njegov vid ili puki derivat.

Razume se, i takav pogled na lobiranje nije bez svojih valjano uobličених teorijskih argumenata. Jer, teško je osporiti stanovište da je lobiranje skopčano sa sâmom prirodom čovekovom, u kojoj dominiraju agresivni porivi, a da se među njima kao najuočljivija nameće ljudska potreba da bez rezerve brani postojeće, i isto tako ostvaruje buduće interese. Još preciznije: naše prve impulse ka socijalizaciji, ka prihvatanju nas onakvih kakvi jesmo u okvirima neke društvene zajednice i njoj saobraženog zakonskog ili moralnog poretka, nije moguće ni zamisliti bez „lobističkih“ akata, bez određenih radnji¹² koje su sračunate na to da izazovu socijalnu afirmaciju nas kao samostalnih bića koja poseduju specifična svojstva.

11 Jasno je na koji način lobisti pre svega utiču na donosiocе odluka, uspostavljajući i negujući dvostranu interaktivnu komunikaciju: D. Jugo, D. Miholić, I. Žigić, *op. cit.* fn. 4, 22.

12 Svakodnevne međusobne interakcija članova društva rađaju izvestan obrazac u postupanju. Videti: J. Hartley, *Communication, Cultural and Media Studies*, New York 2004, 40.

Sa druge strane, ta „borba“ da budemo priznati kao društvene jedinice uključuje u sebe i niz aktivnosti vezanih za pridobijanje tuđe naklonosti, pri čemu neretko, ili još jasnije rečeno – zakonomerno, u tom ulančenom interaktivnom komunikacijskom procesu mi sâmi postajemo predmet „lobiranja“, jer je za naše ozvaničenje kao funkcija u nevidljivoj a moćnoj društvenoj jednačini neophodan i – društveni konsenzus, do kojeg se, razumljivo, ne može doći bez intenzivne komunikacije. Taj začarani krug nas i navodi na pomisao da je lobiranje samo jedan vid komunikacije. „Drugim rečima, svako od nas je u toku svog života bio nečiji lobista ili je bio predmet lobiranja a da toga nije ni svestan. Svi smo mi lobirali nekoga za nešto, samo nismo te aktivnosti doživljavali kao lobiranje.“¹³

4. MOŽE LI SE LOBIRATI PRO BONO – (A)MORALNA DIMENZIJA LOBIRANJA

Budući višeznačno – makar zbog toga što podrazumeva trijadni odnos – lobiranje, teorijski posmatrano, isključuje mogućnost da se radnje usmerene ka ostvarivanju nečijeg interesa od strane lobiste čine nesvesno. Čak i za slučaj da ne postoji eksplicitni dogovor, usmeni ili pismeni, između inicijatora lobističkih aktivnosti, s jedne, i lobista, s druge strane (naprosto, neko se nekom subjektu, ne sluteći njegova lobistička svojstva i dobre namere, u kolokvijalnom, neformalnom razgovoru požali na neki problem koji osujećuje njegov interes, nakon čega lobista preduzme neke akte kod zakonodavnih ili izvršnih organa koji imaju za posledicu ostvarenje koristi za žalioca), svesna aktivnost je neminovna između lobista i ciljanih subjekata moći, što je prevladavajući element u odnosu na mogućnost odsustva svesti inicijatora da svojom konfesijom lobistu podstakne na radnje koje će prvom doneti korist.

U praksi, pogotovo u zemljama u kojima lobiranje nije zakonski regulisano, u običnom životu, čije emaniranje u realnosti ni jedna teorija ne može anticipirati, moguće je uprizoriti situaciju u kojoj središnji činilac tog tročlanog sprega (lobista) preduzima određene radnje

13 Lobiranje predstavlja stepenicu koja doprinosi razvijanju institucija jer suština lobiranja i nije ništa drugo nego personifikacija osnovnog prava svakog čoveka – prava na slobodu govora. Videti: B. Kaščelan, „Uloga i mesto Zakona o lobiranju u političkom sistemu Srbije“, *Srpska politička misao* 3/2010, Beograd, 136.

na pozadini dobre volje, ali u tom slučaju govorimo o „lobiranju“, a ne o stvarnom lobiranju, dakle o lobiranju u najširem smislu tog izraza, budući da u tom slučaju izostaje korist za samog lobistu.

Ovde ćemo na trenutak zastati zato što je teza o odsustvu koristi kod lobiste ili kod reprezentanata zakonodavne ili izvršne moći, teorijski nedokaziva: pre će biti da je neka vrsta sekundarne psihološke dobiti i kod drugog, i kod trećeg člana lobiranja neminovna, mada se i za nju mora ustvrditi da se pozitivnim naučnim metodom verodostojno ne može dokazati.¹⁴ Da budemo krajnje direktni a da pri tom ne skliznemo u zamke moralnog redukcionizma: altruizam ipak nije imanentno svojstvo lobiste, iako postoje razlozi da skoro poverujemo kako lobisti obavljaju jednu vrstu „moralne aktivnosti“.

U najboljem slučaju, lobista se može oslanjati na poznatu latinsku izreku koja potiče sa pravnog područja: *Bona fides non patitur, ut bis idem exigitur* (Poštovanje ne dozvoljava da se dva puta isto traži), ali moralni obziri lobiste sežu do granica koje određuju zakonski okviri, nikad ne idu preko njih, a u državama u kojima njihovo delovanje nije regulisano legislativom, tek toliko da ne zađu u zonu inkriminiranih dela.

Ovo napominjemo zbog toga što naš pristup ovoj temi pokušava da bude naučno objektivno, nepristrasno, vrednosno neutralno, utoliko i originalno, koliko se, razume se, u društveno-humanističkim naukama to uopšte može ostvariti. Ovim, naravno, ne impliciramo da su lobističke aktivnosti nemoralne, ali sugeriramo gledište prema kojem su njihove radnje, u kontekstu svih podrazumevajućih interaktivnih odnosa – amoralne (dakle, takve da im moralni imperativi nisu pret-

14 Na ovom mestu moramo se poslužiti jednom analogijom sa polja psihoanalize kako ne bismo eventualno isпустили iz vida neki element lobiranja koji se u životu javlja kao neminovno: prema psihoanalizi, neposredna, glavna nesvesna dobit od bolesti u vidu prikrivenog zadovoljenja zabranjenih libidinalnih želja ili smanjivanja anksioznosti, jeste, paradoksalno rečeno – u izbijanju simptoma; kroz simptome neurotičar dopušta svojim potisnutim nagonima da se, u prerusenom vidu, pojave u fantaziji ili u ponašanju; dakle, primarna dobit od neuroze jeste ta što pojedinac izbegava veću neprijatnost i patnju i postiže zaobilaznim putem zadovoljenje nagona s druge strane; pošto smo pomenuli sekundarnu dobit, valja reći da je to posredna, izvedena i sporedna korist od bolesti koja prati onu glavnu, primarnu dobit; u sekundarne dobiti se ubrajaju sve one socijalne privilegije i beneficije koje neurotičar ostvaruje na osnovu svoje bolesti; dakle, to su one drugostepene koristi koje bolesnik ima od svojih simptoma, zahvaljujući svojoj manipulaciji širom i užom socijalnom okolinom.

postavke prema kojima odmeravaju svoje postupke, a to nije isto što i nemoralnost, odnosno svesno ogrešenje o moralne uzuse: cilj delovanja je ostvarivanje koristi ili interesa nekog u čije ime lobista preduzima određene konkretne i u „realnoj realnosti“ vidljive korake, vodeći računa da se pri tom taj skup akata ne sukobljava sa pozitivnim zakonodavstvom, manje sa nepisanim moralnim načelima koja su i onako rastegljiva i podložna interpretativnoj relativizaciji).

Naše traganje za definicijom lobiranja, u kojem, primera radi, isturamo amoralnost lobista kao jedan od njenih (mislimo na definiciju – prim. B.K.) imanentnih elemenata, nipošto ne znači da mi, ni eksplicitno, ni posredno, pokušavamo da relativizujemo zabludne stereotipe prema kojima je lobiranje moralno zazorna i korupcionaštvu bliska delatnost, kojoj valja oduzeti pravo da bude legalizovana i legitimizovana i koja bi kao takva mogla steći „pravo građanstva“. Mi samo pokušavamo da, primenjujući istovremeno i analitičku i sintetičku metodu, nađemo meru između dva oštro polarizovana stanovišta: jednog, koji lobiranje nekritički predstavlja u pozitivnom svetlu i drugog, koji ga neobjektivno izopštava iz grupacije legalnih i legitimnih instituta modernog sveta u razmatranje čijeg kvaliteta nećemo ulaziti jer bismo time prekoračili granice zadate teme.

U teoriji se moralnost definiše kao vrsta delovanja pojedinca koja teži da ostvari neku moralnu vrednost ili normu.¹⁵ U moralnom postupanju dolazi do izražaja dužnost kao vrsta unutrašnjeg osećanja i zalaganja.¹⁶

Kako stoje stvari kada je reč o preduzimanju lobističkih aktivnosti? Na ovom mestu, treba pomenuti i slučajeve koji predstavljaju odstupanje od prevladavajućeg modusa komuniciranja u okviru lobističkih delatnosti, i koji kao takvi, predstavljaju izuzetak, ali sa kojima se možemo susresti u praksi, pogotovo u situacijama kada je lobistička organizacija u začetku. Zabluda je da su lobisti na usluzi samo predstavnicima krupnog kapitala i da rade i zastupaju interese poslodavaca samo uz imovinsku korist. Naime, veliki broj sindikalnih organizacija

15 Moral je pokazatelj društvenog i ljudskog opredeljenja u odnosu na drugog čoveka. „Moralan čovek nije onaj koji samo hoće i čini ono pravo, nedužan čovek, nego onaj koji je svestan svoga delovanja.“ O unutrašnjoj protivrečnosti moralnosti: M. Kangrga, *Enciklopedija političke kulture*, Beograd 1993, 698–703.

16 Lj. Tadić, *Politikološki leksikon*, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd 1996, 145.

i udruženja građana koje nemaju finansijsku i političku moć, preko lobista dobijaju mogućnost da javnim organima i onima koji odlučuju, iznesu stavove, mišljenja i sugestije povodom određenih tema. U određenim slučajevima, lobista se odlučuje da predstavlja ovakvo udruženje bez imovinske naknade, drugim rečima prilikom sklapanja ugovora o lobiranja, lobista odlučuje da dela pro bono. Zašto? Zato što delajući na taj način, lobista gradi svoj imidž, pravi dobru reputaciju (što sve ima efekta, jer lično ime je ulazna karta svakog lobiste), i vrši društveno prihvatljivu funkciju. Drugim rečima, zastupati nekog klijenta u određenom trenutku može biti i stvar prestiža, što ipak dokazuje, iako se čini paradoksalnim da lobisti svaku aktivnost podređuju ostvarivanju koristi; (jer, u ne malom broju radova se tvrdi da lobisti mogu preduzimati neke akte pro bono, ali da bi se time ostvario „prestiž“). Taj izraz je u ovom slučaju samo sinonim za neku korist, za ostvarivanje neke svrhe.

U skladu sa tim, lobista ne zastupa pojedinačne, nego opšte interese, dakle, njegova delatnost je usmerena ka donošenju, izmeni ili dopuni opštih akata a ne ostvarenju pojedinačnog interesa nekog subjekta. U prilog ovakvom shvatanju, navešćemo samo jedan primer od mnogih: Parkinsonova bolest je jedna od bolesti kod koje su ljudi izuzetno hendikepirani pri vršenju najjednostavnijih životnih funkcija. U Evropi postoji udruženje koje okuplja veliki broj onih koji su suočeni sa ovom opakom bolesti. Udruženje obolelih od parkinsonove bolesti je osmislilo program u vidu mehanizma sa više funkcija koji bi mogao da im pomogne pri obavljanju svakodnevnih poslova. Traže da se postojeće odredbe i pravilnici koji se odnose na granične prelaze izmene i omoguće upotrebu nove tehnike (koja će na graničnim prelazima da prevodi nazive apotekarskih tretmana koji se razlikuju među državama). Posle više uzaludnih pokušaja da stupe u kontakt sa nadležnim organima i ubrzaju administraciju, angažovali su lobistu koji je pro bono napravio prikaz i projekciju primene novih odredbi u praksi i uverio donosioce odluka zbog čega je potrebno u rekordnom vremenu izmeniti pravilnike i instalirati neophodnu tehniku.

Dakle, lobista ne zastupa uvek i bezuslovno klijenta za novac i imovinsku korist, on može to uraditi i bez naknade a nekad i odbiti zastupanje ukoliko se time krše etički kodeksi (koji postoje u svim državama gde je dozvoljeno lobiranje), ali podvlačimo da je reč o izuzecima na kojima ne možemo definisati pojam lobiranja.

5. LOBIRANJE – PROCES U KOM DOMINIRA UBEĐIVANJE

Lobiranje valja sagledavati kao jedan vid komunikacijskog procesa u kojem dominira ubeđivanje. Dakle, lobiranje jeste komunikacija, čija je najvažnija funkcija da se ubede subjekti zakonodavne ili izvršne vlasti u pravovaljanost poruka koje im lobisti različitim sredstvima odašilju. Zaista, teško je osporiti tezu koja u ubeđivanju vidi najsloženiju funkciju komunikacije. Ugledni komunikolog i socijalni psiholog Litldžon s razlogom smatra da je ova funkcija veoma lična, pošto se preko nje utiče na stavove i ponašanje drugih, a naročito onih koji su u moći da menjaju ili donose ključne odluke, neretko vezane za sudbinu pojedinca ili grupe. S druge strane, na nas će se takođe lakše uticati ukoliko poruka koja u nešto treba da nas ubedi odgovara našim „ličnim potrebama i našem vrednosnom sistemu, odnosno ukoliko se podudara sa aksiološkim principima koje brani i zakonodavna i izvršna vlast, dakle ukoliko odgovara – opštem interesu“.¹⁷

Pomenuti teoretičar smatra da je potrebno ispuniti četiri preduslova¹⁸ da bi neka poruka bila ubedljiva:

- 1) ona mora pobuditi našu pažnju i zanimanje;
- 2) preko nje moramo shvatiti predlog, tj. šta se to od nas traži da poverujemo;
- 3) da nam (čitaj: zakonodavcu i predstavnicima izvršne vlasti) dâ lične razloge zbog kojih treba da odgovorimo na predloge;
- 4) da nas pokrene, to jest da zaista prihvatimo neku ideju ili preduzmemo neku akciju kao našu, ili kao nešto što spada u krug naših interesa.

Na sastancima sa predstavnicima izvršne i zakonodavne vlasti lobista se oslanja na dva mehanizma: na stručnu analizu predmeta lobiranja koja je unapred pripremljena i sadrži argumentovan tekst i na svoju sposobnost izlaganja i ubeđivanja. Nije svrsishodno da lobista samo dostavi donosiocu odluke pripremljenu studiju za ili protiv određenog propisa, on treba da zna da je u lobističkoj delatnosti jednako važno ako ne i važnije ubediti sagovornika u ispravnost iznetih teza. Tu

17 J. Janićijević, *Komunikacija i kultura*, Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića, Sremski Karlovci, Novi Sad 2007, 24.

18 *Ibid.*

dolazimo do ubeđivanja kao jednog od najvažnijih segmenata komunikacije i time i lobiranja. Nije dovoljno samo preneti „poruku“ važan je i način na koji se to čini. Šta je ubeđivanje i kako se ono oblikuje? Poruke koje imaju za predmet ubeđivanje sagovornika, u sebi mora da sadrže verodostojnost i relevantnost. Verodostojnost pošiljaoca poruke je kombinacija njegove percipirane stručnosti i pouzdanosti. Tako prenete poruke mogu da utiču na sagovornika i da menjaju njegove stavove. A stavovi su „stečene predispozicije koje se oblikuju na konzistentan način, bilo povoljan ili nepovoljan, prema datom objektu, osobi ili događaju.“¹⁹ Ova definicija nam otkriva nekoliko stvari. Stavovi se izgrađuju tokom života, ne stižu se rođenjem, uče se kroz iskustvo. Drugo, stavovi su postojani i ne podležu brzim promenama, relativno trajnog karaktera su. Treće, oni su sredstvo kojim stvari procenjujemo na pozitivan ili negativan način. Stavovi su generalno zamišljeni kao skup tri sastojka. Kognitivni element povezan je sa znanjem, razmišljanjem i obradom informacija; afektivni element povezan je sa osećanjima i emocijama; a element ponašanja se odnosi na akcije.²⁰

U ovom zamišljenom komunikacijskom trouglu imamo tri dela: klijenta koji ima svoj interes, prenosioca poruke (lobista) i stav na koji treba da utičemo (donosilac odluke). Uspeh zavisi podjednako od ispunjenja svih faza lobističkog procesa, i od aktuelnosti (rekli bismo i opravdanosti) teme, od relevantnosti i verodostojnosti poruke kao i od uspešnog ubeđivanja i oblikovanja stavova. Izneta mišljenja na sastanku su ustvari proizvod stava koji ima i donosilac odluke i lobista. Mišljenje nije ništa drugo nego stav izražen rečima. U psihologiji se mišljenje određuje kao delatnost koja je usmerena na otkrivanje objektivne stvarnosti posrednim putem, otkrivanjem veza i odnosa koji postoje među predmetima i pojavama.²¹ Kada se društvena situacija me-

19 Videti: Fishbein i Ajzen, navedeno prema: A. Clarke, „Changing attitudes through persuasive communication“, *Nursing standard*, Vol. 13, 1999, 45.

20 *Ibid.*, 584.

21 Na koji način se mišljenjem posredno otkriva stvarnost? Profesor Platonov navodi sledeći primer: Visinu čoveka možemo izmeriti neposredno, pomoću santimetra, ali je Tales šest vekova pre naše ere rešio zadatak kako izmeriti visinu piramide. U času kada je dužina njegove senke bila jednaka njegovoj visini, on je izmerio dužinu senke piramide. Prema tome, on je izmerio visinu piramide ne neposredno, već posredno, uključujući matematičke proračune i izvodeći zaključak: ako je dužina moje senke sada jednaka mojoj visini, to znači da je i dužina senke piramide sada jednaka njenoj visini. K. Platonov, *Zanimljiva psihologija*, NOLIT 1983, 150.

nja, menja se i mesto pojedinih stavova, pa ta promena vodi ka novim mišljenjima. Dakle, uticati na nekoga, ubeđivati ga, znači biti sposoban izazvati kod sagovornika uverenje u ispravnost sopstvenih argumenata.²² Ovo je prirodan sled događaja koji se očekuje od uspešnog lobiste, jer, sam sastanak sa donosiocem odluke je neophodan ali nije dovoljan preduslov za postizanje cilja. Uspeh, videli smo, zavisi i determinisan je načinom izlaganja i snagom poruka.

Prenošenje lobističkih poruka je oslonjeno na individualne sastanke lobiste i donosioca odluke, ali nije isključeno da se prenošenje poruka vrši i preko medija. U savremenom svetu masovni mediji su gotovo integrisani sa društvom. Njihova uloga danas se ne svodi samo na prenošenje poruka već i na kreiranje informacija koje utiču na našu sliku o onome što nas okružuje.²³ Međutim, ubeđivanje preko medija, za kojim se neretko poseže od strane lobista, nije transakciono (što zastupaju neki teoretičari), jer ono ne dozvoljava objašnjenja i raspravu u oba pravca između onoga ko nastoji da ubedi, i onoga koga treba ubediti. Ova vrsta transakcija je moguća i poželjna u interpersonalnoj komunikaciji, gde dolazi do neposrednog odgovora u okviru istog medija. Valja naglasiti da i u jednom i u drugom slučaju, lobista kao emiter poruke, prećutno računa na svoju sugestivnost, jednako kao i na sugestibilnost primalaca informacije, odnosno poruke.²⁴

Objektivnosti radi mi moramo pomenuti, pored teorije ubeđivanja, i ostale tri osnovne funkcije na koje ukazuje Litldžon: informacije, zabave i instrukcije.²⁵ Iako i zabava, kao i informacija, može da se kombinuje sa poučavanjem i ubeđivanjem, u slučaju lobiranja ova funkcija čini se inkompatibilnom sa druge dve, koje, u međuzavisnom odnosu, ostvaruju teleološki efekat lobističkih aktivnosti.

22 Videti opširnije: B. Kaščelan, D. Krsmanović, *Ekonomsko i političko lobiranje*, Beograd 2012, 159.

23 I. Sivrić, „Uticaj i uloga medija i medijskih mogula u globalizaciji“, *Medijski dijalozi*, 6/2010, 338; V. Drašković, „Globalizacija u ogledalu medija“, *Medijski dijalozi* 4/2009, 120.

24 Analizom teorije ubeđivanja postaje očigledno šta motiviše targetovane donosioce odluka. Način na koji će primalac informacije i poruke reagovati zavisi od diskursa, ideologija i vrednosti koje se nalaze u tim prenetim porukama. Videti: J. Hartley, *Communication, Cultural and Media Studies*, New York 2004, 40.

25 L. John, S. W. *Theories of Human Communication*, Belmont, California 1992, 72–81.

U svakodnevnoj komunikaciji sve ove funkcije su isprepletene, jer se poučavanje može mešati sa zabavom, kao kad se neko predavanje ilustruje brojnim primerima ili filmskim materijalom. Neka medijska kampanja koja nastoji da promovise neki proizvod želi da publika smatra da je ona uglavnom informativna, mada je jasno da se iza toga krije ubeđivanje. Iako ovo nisu jedine funkcije komunikacije, one su veoma izražene i mogu se s jednakom lakoćom primeniti i na ličnu i na javnu komunikaciju. „Naš stav prema funkcijama komunikacije ima znatan uticaj na ono što očekujemo da dobijemo iz komunikacione situacije.“²⁶

Iz naše deskriptivno-funkcionalne definicije, koja je nužno proistekla iz ovako shvaćene delatnosti lobiranja, nužno sledi da je lobiranje, kao moderni, zakonom određeni institut građanskog, demokratškog i pluralnog društva jedan specifičan oblik komunikacije u trojnom odnosu između inicijatora transakcije, lobiste i reprezentanata zakonodavne ili izvršne vlasti, pri čemu lobista, ciljajući na ostvarivanje lične materijalne dobiti na osnovu planiranih aktivnosti, (mada smo u prethodnim redovima posvetili pažnju i onim slučajevima u kojima lobista radi bez interesa, pro bono) u ime inicijatora, koristeći funkcije ubeđivanja, informisanja i poučavanja koje može izazvati i zabavne efekte, pokušava da kod predstavnika vlasti u obe njene varijante izdejstvuje odluke koje ni u jednom segmentu ne ugrožavaju norme pozitivnog zakonodavstva, niti nepisana pravila običajnog prava u datoj sredini, koja imaju snagu normativnog moralnog poretka, a koje (odluke) treba da donesu korist prvom članu interaktivnog odnosa – inicijatoru.

Ovaj poslednji segment naše definicije dodiruje normativno-vrednosnu dimenziju lobiranja, koju više priželjkujemo, nego što u nju, imajući u vidu ljudsku prirodu i njene učinke u prethodnom i ovom veku, verujemo. Ipak ono u šta treba verovati jeste da bi uvođenje lobističkih delatnosti u našu pravnu regulativu unelo određeni red pa i stabilnost u postojeće prilike koje nalikuju kontrolisanom haosu i predupredilo opšte rasprostranjenu korupciju. Ako bi se to i dogodilo, imali bismo dovoljno razloga da verujemo da smo temelju građanske države i civilnog društva pridodali još jedan stub koji čitavu društvenu strukturu čini znatno postojanijom i čvršćom.

To nas, razume se, ne bi trebalo odvesti u neku vrstu institucionalne euforije, budući da je više nego izvesno da preterivanja, po kojima lobiranje nije samo obavezni deo društvenog demokratskog sistema, već da je u izvesnoj meri i graničnik u odnosu na totalitarne

26 *Ibid.*

sisteme jeste preterano²⁷ i ne odgovara našem sveukupnom društvenom iskustvu. U odnosu na totalitarne sisteme, što bi u logičkom smislu značilo da je lobiranje *differentia specifica* liberalno-demokratskih država u odnosu na totalitarne; sa tim stanovištem se ne možemo složiti – naprosto zbog toga što liberalno-demokratske države imaju mnogobrojne institute i političko-pravna svojstva koja ih drastično razlikuju od totalitarnih država,²⁸ pri čemu se razume da je lobiranje samo jedan od tih instituta.

6. ZAKLJUČAK

Istorija pokazuje da se institucionalno lobiranje pojavilo sa razvojem demokratskih sloboda. Metode lobiranja zasnovane su na osnovnim slobodama: izražavanju, udruživanju, ostvarivanju interesa i kontaktu sa poslanicima.

Razvojem i uspostavljanjem jakih demokratskih institucija, omogućeno je svim privrednim subjektima da na predvidljiv, društveno prihvatljiv, transparentan i legalan način štite i ostvaruju svoje interese. Preduslov za lobiranje jeste da postoji sistem koji je otvoren, čija se pravila poštuju, koji omogućava ravnopravnost i jednakost svih učesnika. Odnos lobiranja prema demokratiji je dvojak: u najgorem smislu lobiranje je potreban dodatak demokratskom društvu prouzrokovan lošim funkcionisanjem izabranih tela, glomaznom i neefikasnom administracijom, a u najboljem, lobisti predstavljaju sponu između vlasti i naroda, preko njih i oni čiji je glas nedovoljno jak i uticajan imaju priliku da iznesu stavove i predloge. U velikom broju slučajeva lobiranje doživljavamo kao učešće u demokratskoj raspravi koje prenosi državnim organima kakva je stvarna slika realnog života.

Lobiranje valja sagledavati kao jedan vid komunikacijskog procesa u kojem dominira ubeđivanje. Dakle, lobiranje jeste komunikacija, čija je najvažnija funkcija da se ubede subjekti zakonodavne ili

27 U svetlu pojašnjenja na šta se lobiranje odnosi (opšti interes, zakonodavni proces), i imajući u vidu da je svuda u svetu lobiranje shvaćeno kao jedna od karika u zakonodavnom postupku koja pomaže i poboljšava donošenje opštih akata.

28 „...totalitarizam raskida sa uzajamno pravnom zavisnošću članova društva, odnosno svesnom konsenzusnom podređenošću svih pojedinaca jednom pozitivnom pravu – *consensus iuris*, koji je pretpostavka moralnog prosuđivanja i pravnog kažnjavanja.“ Vid. o ideologiji totalitarizma i osnovama liberalizma: Ž. Simić, *Preobražaji totalitarne svesti*, Beograd 2006, 153.

izvršne vlasti u pravovaljanost poruka koje im lobisti različitim sredstvima odašilju. Ukoliko ovaj rad bar delimično otkloni obilje zabluda koje se vezuju za lobističke organizacije, a koje su u zapadnim liberalnim demokratijama odavno institucionalizovane, i ako, s druge strane, u toj profesiji vidimo samo mogućnost da formalno pluralno društvo postane i autentično pluralno, u kojem će svako imati mogućnost da se bori i takmiči za svoje interese – mi smo ostvarili svoj cilj.

Balša Kaščelan, PhD

Associate Professor at the University Union Nikola Tesla

LOBBYING AS ONE OF THE COMMUNATIONS SKILLS

Summary

Lobbying was created and developed in parallel with the human society progress and its diverse system of organisation. Lobbying as a form of persuasion is a natural and effective way for businesses to act on decision makers. In countries with a strong democratic tradition, a company has a legitimate right to protect its interest by directly or indirectly influencing the state policy. Also in developed democratic systems, the influence on public authorities in decision-making process is transparent and accessible way recognized by law. The decision-making process is no longer an estranged (mystified) activity that is reserved only to the privileged circle of entities and public participation in the proceedings itself is no longer forbidden but rather desirable. Allowing all participants to contribute, in accordance with determined rules, to public policy, it becomes a trademark of the development of modern society. In order to engage in certain activities it is necessary to know the environment in which they take place, as well as the basic factors that affect them. The author is considering whether lobbying is socially and morally acceptable. Lobbying happens naturally, through the need that this process is done, planned professional and organized *modus*, in order to achieve a corresponding effect.

Key words: *Lobbying. – Democratic institutions. – Business environment. – Lobbyists. – Legislative authority. – Executive authority. – Two-way communication. – Messages' meaning.*