

Fondacija Konrad Adenauer  
Biblioteka: KAS Politika

# VODIČ KROZ LOBIRANJE

+ CD A GUIDEBOOK ON LOBBYING

Duško Krsmanović



Konrad  
Adenauer  
Stiftung

BEOGRAD, 2013.

IZDAVAČ:  
*Fondacija Konrad Adenauer*

ZA IZDAVAČA:  
*Henri Bohnet*

UREDNICI:  
*Gordana Pilipović*  
*Sandro Serenari*

KOREKTURA:  
*Jelena Nešić*

PRE-PRESS:  
*Teovid, Beograd*

ŠTAMPA:  
*Štamparija Topalović, Valjevo*

TIRAŽ:  
*1000*

© 2013 **Fondacija Konrad Adenauer**  
**Beograd**

Autorski tekst objavljen u ovoj knjizi izdavač objavljuje u obliku u kome ga je dostavio autor i ne snosi odgovornost za objavljeni sadržaj.

*Sva prava zadržana.*

*Doštampavanje u celosti kao i u segmentima samo uz dozvolu izdavača.*

# SADRŽAJ

- 5** | PREDGOVOR ZA *VODIČ KROZ LOBIRANJE*,  
*Sandro Serenari*
- 7** | IZAZOVI MODERNOG LOBIRANJA,  
*Daniel Gueguen*
- 9** | VAŽNOST RAZUMEVANJA LOBIRANJA  
(ZAGOVARANJA JAVNIH POLITIKA)  
I NJEGOVE ULOGE U MODERNIM  
DRUŠTVIMA, Wright H. Andrews
- 11** | UVOD
- 12** | I POGLAVLJE – ŠTA JE ZAPRAVO LOBIRANJE?
- 15** | II POGLAVLJE: LOBIRANJE – OSNOVNI POJMOVI  
I BITNE PODELE
- 18** | *Pravni položaj lobiste u profesionalnom smislu*
- 18** | *Ekonomski osvrt na lobiranje*
- 21** | *Odnos lobiranja i korupcije*
- 23** | III LOBIRANJE U SAD
- 24** | *Institucionalni okvir*
- 26** | *Pravni okvir – regulacija lobiranja*
- 29** | IV POGLAVLJE: LOBIRANJE U EVROPSKOJ UNIJI
- 29** | *Institucionalni okvir EU*
- 30** | *Evropska komisija*
- 32** | *Evropski parlament*
- 34** | *Savet EU*
- 35** | *Regulacija lobiranja u EU*

- 38** | V AKTERI LOBIRANJA
- 39** | *Advokatske kancelarije*
- 40** | *Konsultantske kompanije*
- 43** | *Nevladine organizacije (NVO)*
- 44** | *Privredne asocijacije*
- 46** | *Tink – tenkovi (Think thanks)*
- 49** | VI STRATEGIJE I TEHNIKE LOBIRANJA
- 55** | VII LOBIRANJE NA BALKANU I SRBIJI
- 59** | VIII STUDIJA SLUČAJA LOBIRANJA NA BALKANU
- 62** | REZULTATI ISTRAŽIVANJA „PERCEPCIJA  
LOBIRANJA U SRBIJI“
- 67** | TIM

# Predgovor za Vodič kroz lobiranje

*Sandro Serenari, Ph.D, Univerzitet u Bolonji  
Predsednik organizacije "E-qo" i izvršni  
direktor kompanije "FAREST"*

Jedan od osnovnih izazova pred nama u pripremi vodiča je bio pojednostavljenje jedne kompleksne oblasti i njeno prenošenje sa akademske na razumljiviju platformu. Ali i pored toga, metodološki pristup i temelji ovog zajedničkog istraživačkog rada su ostali na nivou koji garantuje i pouzdanost uz jednostavnost. Ovaj vodič na dobar način pomaže boljem razumevanju ove kompleksne oblasti i otvara brojna zanimljiva pitanja poput učešća promotera interesa u javnom političkom i ekonomskom životu na evropskom i nacionalnom nivou.

Prateći put najpoznatijih studija i prakse iz ove oblasti, autor na kontinuiran način pojašnjava ulogu promotera interesa u modernom demokratskom okruženju i tržišnim odnosima, te podvlači njihov značaj u smislu spone između privatnog i javnog sektora.

Put institucionalne reforme evropskih institucija koji se i dalje dinamično odvija, uticao je i na promenu klasične slike o odnosu politike i ekonomije – reprezentacija interesa se zajedno sa tim promenama polako selila vertikalno naviše (sa nacionalnih nivoa na EU nivo) i naniže (na nivo regiona). Interesna aktivnost tih različitih institucionalnih nivoa usmerena ka sve jačoj ulozi EU, doprinela je jačanju uloge interesnih grupa i otvaranju sve više prostora za njihovo učešće koje u poslednje vreme postaje sve više demokratskog karaktera zbog samog broja učesnika.

Vrednost koju u sebi nosi lobiranje, sprovedeno na profesionalan i etičan način, zavisi od konkretne mogućnosti pronalaženja pristupa donosiocima odluka i kvalitetu argumentacije i informacija koje se nude zauzvrat, a koje su vrlo često potrebne institucijama za kvalitetnije donošenje odluka.

Praksa lobiranja u EU definiše tu mogućnost pristupa kao mogućnost razmene informacija sa institucijama i ostvarivanje određenog uticaja shodno tome, a stepen pristupa direktno zavisi od esencijalnog nematerijalnog sredstva – od kvaliteta informacija koje su na raspolaganju lobistima. Autor dobro primećuje da centar problema nije jednostavno prikupljanje informacija, već stvaranje originalnih informacija kroz višeslojan sistem prikupljanja, obrade i adaptacije informacija.

Generacija mladih profesionalaca u oblasti promocije interesa na nivou EU (ali i onih u drugim delovima sveta), danas ima pred sobom dvostruki izazov – da bude sposobna da nastavi aktivnosti uticaja kako u polju kreiranja novih zakona tako i na polju raspodele komunitarnih finansija. Sve te aktivnosti u sebi imaju višeslojan karakter – koji se sastoji od vrlo širokog spektra ličnih kompetencija kroz koje je potrebno analizirati i stvoriti informacije kojima se može vršiti određeni uticaj. Ti lični kvaliteti posebno bi trebalo da dođu do izražaja u dinamičnom okruženju poslovne diplomatije i drugim vrstama umrežavanja koje doprinose da se lakše stvori jača zajednička pozicija za pregovaranje.

# Izazovi modernog lobiranja

*Daniel Gueguen, evropski lobista sa preko 40 godina iskustva  
Predsednik Pact European Affairs-a, potpredsednik Europolitics-a*

Načina na koje se provodi lobiranje je onoliko koliko je i institucionalnih sistema u kojima se ono javlja, pa je prema tome reč o vrlo komplikovanom poslu. Ipak, ovaj *Vodič* pruža odličan uvod u sve bitne segmente tog posla uprkos svim pojedinostima o kojima bi mogle da se napišu zasebne knjige.

Kako bi mogli najjednostavnije objasniti lobiranje? Ono je u suštini mehanizam kontra-snage, koja ubrzava put do političkog balansa u nekom određenom kontekstu. Lobiranje omogućava da se snažnije čuje glas kako industrije tako i civilnog društva u procesu političke debate i donošenja odluka. Ono je sasvim sigurno bitan element odgovornog političkog odlučivanja, iako je sam imidž lobiranja dosta narušen zbog par slučajeva zloupotreba lobističke funkcije u svrhu korupcije koje je apsolutno neprihvatljiva.

O lobiranju je inače vrlo teško govoriti sa generalne tačke gledišta, upravo zato što je ono vrlo usko vezano za konkretan institucionalni sistem u kom se dešava. Lobiranje u Vašingtonu nije isto kao u Parizu jer su proces donošenja odluka, opšta politička kultura i način finansiranja političkih partija sasvim različiti. Isto možemo reći i za evropski kontekst – lobiranje u Briselu nema mnogo zajedničkog sa lobiranjem u Rimu, Berlinu i Londonu. Kako EU nije država tako je i njen politički sistem fundamentalno različit od onog u državama članicama, te je s obzirom na to uska specijalizacija nezaobilazan uslov za uspešno lobiranje.

Ono je danas visoko sofisticirana aktivnost koja se sastoji od mešavine velikog broja veština koje su neophodne za njegovo

spvođenje. Pre svega su bitne ekspertize vezane za politički sistem, pravni okvir i legislaturu, i na kraju sektorska ekspertiza koja zavisi od polja delovanja lobiste. Međutim, smatram da su dva najbitnija alata za svakog lobistu njegov lični integritet i mreža kontakata kojom raspolaže. Kredibilitet u tom smislu znači predlaganje objektivno dobrih političkih rešenja koja su lobisti osnova za dobru reputaciju u njegovoj mreži kontakata. Mreža kontakata se gradi godinama stvaranjem kontakata koji sežu od najnižih do najviših, te radom na povezivanju korporativnog, civilnog i javnog sektora kroz unapređenje dijaloga i harmonizaciju različitih interesa.

I na kraju, dobar lobista je uvek taj koji dobro komunicira. U svetu u kom procedure postaju sve složenije, koherentnost i jednostavnost u komuniciranju su postale neizostavne veštine za dobro obavljanje ovog posla!



# Važnost razumevanja lobiranja (zagovarjanja javnih politik) i njegove uloge u modernim društvima

*Wright H Andrews, lobista iz Vašingtona*

*Direktor Međunarodne asocijacije za zagovarjanje  
za javne politike (IPPAA)*

*Bivši predsednik Američke lige lobista*

Lobiranje i javno zagovarjanje su odavno postali sastavni deo demokratskog procesa odlučivanja u mnogim zemljama, a taj trend prati i rast broja pojedinaca i kompanija koje se profesionalno bave predstavljanjem interesa svojih klijenata na različitim nivoima vlasti. Sve te aktivnosti imaju svoje čvrsto demokratsko uporište koje svakom pojedincu ili grupi daje pravo da sa nosiocima vlasti komunicira u vezi sa nekim svojim interesom, bilo da se radi o njegovoj promociji ili zaštiti. Samim tim logično je da u tom procesu staranja o vlastitom interesu zainteresovana strana može imati pomoć u predstavljanju svog interesa ukoliko proceni da joj je to neophodno. Preuzimajući na sebe taj posao lobisti postaju spona između donosioca odluka i nosioca posebnih interesa. Oni pomažu klijentu da kvalitetnije predstavi svoj interes, a nosiocima odluka da budu kvalitetnije informisani o različitim aspektima društvenog, ekonomskog i političkog života.

Iako generalno postoje razlike u samoj praksi lobiranja, njenom uređenju i profesionalnom položaju u različitim zemljama, sasvim sigurno postoje i brojni zajednički elementi na kojima lobiranje počiva. Jedna od konstanti je svakako i neopravdano negativan stav prema lobistima koji je gotovo identičan svuda u svetu, čemu posebno doprinosi neobjektivno izveštavanje medija čiji novinari često i ne razumeju samu srž ove aktivnosti. Ovakvom stavu je svakako doprinelo i nekoliko afera u koje su bili umešani lobisti a koje su se u medijima pojavile u

protokloj deceniji, ali ipak to ne bi trebalo da bude osnov po kojem se donosi sud o celoj profesiji. Upravo bi zbog toga i bilo potrebno da se lobiranje učini što transparentnijim kroz smislen regulativni pristup. „Osvetljavanje“ lobiranja bi doprinelo smanjenju pogrešne percepcije, ali ujedno i ojačalo poverenje kako u institucije tako i u ulogu lobiranja u procesu donošenja odluka.

Takođe, moje lično mišljenje je da bi i sam termin lobista trebalo da bude prilagođen novonastalim okolnostima. Naime, s obzirom na to da se sve veći krug lica i organizacija bavi uticajem na donosiocima odluka onda je postojeće shvatanje toga ko je lobista a ko ne prilično usko. Danas slobodno možemo reći da se i brojne druge aktivnosti, osim direktnih aktivnosti komunikacije sa donosiocima odluka, mogu podvesti pod lobiranje. Nije retko čak i da celi timovi različitih profesionalaca sprovode lobiranje na više nivoa paralelno (javne kampanje, aktivnosti na socijalnim mrežama i sl.). I svi oni rade na vršenju određenog uticaja. Stoga, mišljenja sam da bi u bliskoj budućnosti bilo ispravnije da ovaj proces nazivamo poslovima zagovaranja za javne politike (public policy advocacy) i obuhvatao bi, pored tradicionalnih lobista, sve one koji se bave aktivnostima vrlo sličnim lobiranju poput javnog zagovaranja.

Ovaj *Vodič kroz lobiranje* na pristupačan način otkriva temelje lobiranja kao jedne kompleksne zasebne delatnosti. On ujedno povezuje fundamentalne osnovne principe koji su svuda identični, ali je posvećen i posebnoj analizi dve najveće arene za lobiranje ističući njihove specifičnosti – Evropsku uniju i SAD. Mogu slobodno reći da je on kao takav doprinos globalnim naporima da se produbi razumevanje oblasti zagovaranja za javne politike.

## Uvod

*Ovaj knjiga je nastala kao odgovor na potrebu da se koncept lobiranja demistifikuje i približi delu javnosti na jednostavan način. Namenjen je pre svega donosiocima odluka, (i onim koji to nameravaju da postanu), ali i novinarima, studentima i svima koji su zainteresovani da prošire svoje znanje o jednom fenomenu koji se jednako tiče i javnog i privatnog sektora, a vrlo često izaziva kontroverze i ima negativnu konotaciju. Takav stav nema čvrsto opravdanje, pa je izuzetno bitno lobiranje sagledati na jedan objektivan način kako bi se njegova uloga mogla razviti na temeljima od kojih će celo društvo imati koristi. Ovo se posebno odnosi na donosiocima odluka, za koje je esencijalno da razlikuju lobiranje od korupcije.*

*Knjiga je pisana u formi vodiča, jednostavnim i neakademske stilom koji je lak za razumevanje i namenjen najširem krugu čitalaca. Uprkos neformalnijem pristupu, sadržaj je ostao na visokom nivou i utemeljen je na naučnom i profesionalnom iskustvu autora.*

*Sadržaj je podeljen u osam celina: šta je zapravo lobiranje, osnovni pojmovi, lobiranje u SAD, lobiranje u EU, akteri lobiranja strategije i tehnike lobiranja, lobiranje u Srbiji i studija slučaja iz Hrvatske.*

## I Poglavlje – šta je zapravo lobiranje?

U ovom delu ćemo ukratko objasniti šta je zapravo lobiranje i odakle potiče sam termin. Gotovo da nema države u kojoj se danas lobiranje ne odvija na neki način. Međutim, u nekim zemljama ono nije formalno prepoznato ni priznato pa kad se o njemu govori vrlo često se govori o posredovanju, zastupanju ili zagovaranju. Jedan od razloga za ovakvo nedefinisano situaciju je to što lobiranje često ima negativnu percepciju u javnosti<sup>1</sup>, pa se političari retko odlučuju da se bave zakonima koji se tiču lobiranja i njegovog definisanja, iako su ti zakoni prevashodno u funkciji transparentnosti i sprečavanja korupcije. U drugim zemljama ono je uređeno zakonskim ili podzakonskim aktima čime mu je dato formalno priznanje pa je i sam postupak lobiranja prilično jasan i prepoznatljiv.

Reč *lobiranje* potiče od engleske reči *lobby* i veruje se da je termin nastao u Sjedinjenim Američkim Državama koje se smatraju kolevkom lobiranja. Reč *lobi* bi se na naš jezik najpravilnije prevela kao predsoblje ili hol. U kontekstu lobiranja, govorilo bi se o predsobljima ili prostorijama (recimo u parlamentu) u kojima se nosioci vlasti, uprava i druga zainteresovana lica sreću u neformalnoj atmosferi i razmenjuju informacije i mišljenja. S tim u vezi, postoji i konkretnije objašnjenje o poreklu termina.

Najpoznatije tumačenje o poreklu termina vezano je za Vilard Hotel koji se nalazi na Pensilvanija aveniji, Vašington, u kome je boravio američki predsednik Grant (Ulysses S. Grant, osa-

---

<sup>1</sup> Neki od rezultata istraživanja Percepcija lobiranja u Srbiji, urađenog za potrebe Društva lobista Srbije (GfK, oktobar 2009), a koji izvrsno ilustruju domaću percepciju lobiranja (od strane građana) su sledeći: 50% ispitanika u Srbiji je čulo za pojam lobiranje, trećina veruje da se političari bave lobiranjem, 35% veruje da je lobiranje samo „lep naziv“ za „mutne“ poslove i slično. Negativne aspekte lobiranje vide i političari – više u izveštaju „A guide to effective lobbying in Europe“ , Burson-Marsteller, 2009.

mnaesti predsednik SAD u periodu 1869–1877) jer je Bela kuća izgorela u požaru. Smatra se da reč *lobiranje* vodi poreklo od lobija (predvorja, hola) ovog hotela gde su tadašnji predstavnici železnice i proizvođači pamuka čekali predsednika Granta i pokušavali da obezbede određene subvencije za svoju industriju.

Danas se lobiranje izučava iz perspektive bar tri nauke – prava, ekonomije i političkih nauka. Ekonomski gledano to je odbrana i zalaganje za ekonomske interese određene kompanije ili cele industrije. Pravno gledano to je uticanje na donošenje ili izvršavanje pravnih akata. Politički gledano, to je vršenje uticaja na proces donošenja odluka preko komunikacije sa nosiocima izvršne i zakonodavne vlasti.

Na samom početku bitno je naglasiti da su osnovna sredstva kojima lobisti pokušavaju izvršiti određen uticaj u stvari informacije, što ima i svoje uporište u teoriji pristupa<sup>2</sup>. Naime, ta teorija vrlo precizno ukazuje na to da institucije EU (Komisija pre svega) imaju problem političkog legitimiteta<sup>3</sup> i hronični nedostatak administrativnog kapaciteta<sup>4</sup> koji nadoknađuju kroz interakciju sa interesnim grupama i lobistima. U tom smislu, najbolje informacije su one koje su nepoznate, ali tačne i korisne za političke ciljeve<sup>5</sup>. Pokušavajući da svoj uži interes prikažu kao interes šire zajednice, lobisti pokušavaju da se izbore za određeni uticaj kroz poentiranje političke koristi za vlasti na bilo kom nivou.

Prema tome, lobiranje je kompleksna aktivnost predstavnika posebnog interesa koja je sasvim legitimna jer svako ima

---

<sup>2</sup> Pieter Bouwen, „Corporate lobbying in the EU: The logic of access“, Journal of European Public Policy, 2002.

<sup>3</sup> Sa čime se neće složiti baš svi autori – R. Van Schendelen, Machiavelli in Brussels, Amsterdam University Press, 2010, str. 287.

<sup>4</sup> Kaščelan, Krsmanović, Političko i ekonomsko lobiranje, udžbenik, Zavod za udžbenike, Beograd, 2012.

<sup>5</sup> Dubravko Miholić, konferencija o lobiranju Hrvatskog društvo lobista, Zagreb, 23. oktobar 2010.

pravo da štiti i promovira svoj interes bilo da je on ekonomski ili politički. Lobiranje upravo omogućava da se taj interes lakše artikuliše i dođe do javnih zvaničnika kako bi se privukla njihova pažnja i kako bi se eventualno dobila podrška. Zato i postoje udruženja poslodavaca, sindikati, unije pekara i umetnika i druge slične organizacije.

## II Poglavlje: Lobiranje – osnovni pojmovi i bitne podele

Za dobro razumevanje lobiranja važno je pojasniti osnovne pojmove vezane za ovu oblast. Budući da je kod lobiranja uvek u pitanju promocija određenog interesa, bitno je reći kada se nešto može nazvati lobiranjem a kada ne, s obzirom na prirodu interesa i način na koji se on ostvaruje.

**Javno zagovaranje** – se pre svega odnosi na promociju i zaštitu određenih vrednosti, kroz sprovođenje različitih građanskih inicijativa i aktivnosti kojima se prevashodno utiče na podizanje javne svesti i pridobijanje podrške javnosti po nekom pitanju<sup>6</sup>. Javno zagovaranje ne mora imati elemente lobiranja (nije mu nužan cilj promena kroz uticaj na zakonodavnu ili izvršnu vlast), dok lobiranje gotovo uvek ima elemente javnog zagovaranja<sup>7</sup>. Organizovanje neformalnih protesta ili gostovanje u medijima grupe građana kako bi se ukazalo na neki problem bi se moglo podvesti pod zagovaranje<sup>8</sup>.

**Interesna grupa**<sup>9</sup> – je grupa pojedinaca ili organizacija, obično formalno organizovanih, koja pokušava da utiče na javne politike.<sup>10</sup> To je grupa okupljena oko promocije nekog zajedničkog interesa<sup>11</sup>.

---

<sup>6</sup> www.tasco.org

<sup>7</sup> R. D. Herman and Associates, „The Josey-Bass Handbook on Non-Profit Leadership and Management“, Second edition, Josey-Bass, 2005, str. 233.

<sup>8</sup> Odlični primeri javnog zagovaranja su se mogli videti nedavno, za vreme važenja odluke grada Beograda kojom je uvedena zabrana prodaje alkoholnih pića posle 22h. U tom periodu su brojne neformalne grupe građana izražavale javno negodovanje kroz mirna okupljanja, a pritisak je vršen i preko medija, da bi na kraju ova odluka došla do Ustavnog suda RS gde je i ukinuta (19. Ustavnog suda, 04.10.2012)

<sup>9</sup> Osnovna razlika između interesne grupe i lobi grupe je stepen integracije i konsolidacije. Lobi grupa ima čvršću strukturu, trajnija je i ima konsolidovan budžet. Interesne grupe mogu ali i ne moraju vremenom da evoluiraju u lobi grupe.

<sup>10</sup> Clive S. Thomas, *Political Parties and Interest Groups*, Lynne Reinner Publishers 2001, str. 8.

<sup>11</sup> S. Serenari, „Lobbying in European Union access to the decisional process“, Budapest, 2005, str. 3.

**Lobiranje** – označava poslove usmerene ka profesionalnoj promociji, unapređenju ili zaštiti posebnog interesa sa primarnim ciljem da se utiče na rad zakonodavne ili izvršne vlasti.

Ako govorimo o lobiranju i njegovom značenju u današnjem smislu, onda odmah treba reći da ne postoji nikakva univerzalna i opšteprihvaćena definicija. Objašnjena pojma variraju od vrlo uopštenih (*Lobiranje su političke aktivnostima privatnog sektora koje za cilj imaju uticaj na odlučivanje u javnom sektoru*<sup>12</sup>) do znatno kompleksnih (*Nastojanje da se utiče na javno donošenje odluka kroz pritisak na donošenje ili nedonošenje pravnih akata. Predstavljanje stavova pred nosiocima vlasti po pitanju donošenja odluka ili njihove implementacije*<sup>13</sup>). Međutim, neosporno je da se lobiranje odnosi na aktivnosti kojima predstavnici uskog privatnog interesa pokušavaju da utiču na donošenje, nedonošenje ili sprovođenje pravnih akata. Lobiranje je pre svega usmereno na izvršnu i zakonodavnu vlast, mada u nekim zemljama (u anglo-saksonskim pravnim sistemima) ni sudska vlast nije izuzeta zbog karaktera odluka koje donosi<sup>14</sup>. Naime, u kontinentalnom pravu kome pripada i Srbija sudske odluke nemaju snagu precedenata, dok u anglo-saksonskom pravu odluke sudova (posebno u sporovima koji su potpuno novi i autentični) imaju snagu precedenata i njima se moraju rukovoditi svi sudovi koji ubuduće budu presuđivali u istim stvarima. Iz tog razloga u SAD je lobiranje pri sudskoj vlasti prisutno, najčešće kroz finansijsku potporu nekoj od strana u sporu.

---

<sup>12</sup> "Lobbying by firms to influence public decision: is it a legal or an illegal networking?", M. Rival 2008.

<sup>13</sup> CIPR (Chartered Institute of Public Relations) and the PRCA (Public Relations Consultants Association) definition; Izveštaj: "Lobbyists, government and public trust: Promoting integrity by self-regulation", 40th session of the Public Governance Committee, 22–23 October 2009, OECD Conference Centre, Paris.

<sup>14</sup> Kao što je slučaj u SAD zbog specifične uloge Vrhovnog suda. Za više informacija o lobiranju u američkom sudstvu pogledati Lisa A. Solowiej-Paul M. Collins Jr, Counteractive Lobbying in the U.S. Supreme Court, American Politics Research, 2009, str. 670–699, Gregory A. Caldeira-John R. Wright, Lobbying for Justice: Organized Interests, Supreme Court Nominations and the United States Senate, *American Journal of Political Science*, 1998, str. 499–523.



**Lobista** – je fizičko ili pravno lice koje se bavi lobiranjem u svoje ime ili u ime i za račun klijenta<sup>15</sup> na osnovu ugovora o lobiranju.

Dalje, u pogledu interesa koji se zastupa, a koji može biti poseban privatni ili poseban javni interes, lobiranje možemo podeliti na korporativno i institucionalno.

**Korporativno lobiranje** – je lobiranje gde se zastupa, promoviše i brani određen uski privatni interes neke industrije ili kompanije. Ovo je najdominantnija vrsta lobiranja i ono se vrši ili direktno od strane industrije ili preko profesionalnih lobista. Ono se može odnositi kako na proces stvaranja tako i na proces sprovođenja pravila.

**Institucionalno lobiranje** – je lobiranje u javnom sektoru, obično kod nekih viših državnih, evropskih ili međunarodnih institucija. Institucionalno lobiranje podrazumeva da opštine lobiraju kod federalnih ili centralnih vlasti, a regioni lobiraju za dobijanje razvojnih sredstava EU i slično. Najčešće se odnosi na proces raspodele javnih sredstava unutar neke političke celine.

**Političko lobiranje na međunarodnom nivou** – je posebna vrsta institucionalnog lobiranja gde najviši politički organi jedne zemlje lobiraju prevashodno za ostvarenje političkih ciljeva kod institucija EU ili institucija neke druge zemlje (najčešće SAD). Ovo lobiranje ima elemente neformalne diplomatske aktivnosti.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> S. Serenari, "Lobbying in European Union access to the decisional process", Budapest, 2005, str. 3.

<sup>16</sup> Ova vrsta lobiranja je prilično nevidljiva javnosti, ali u sistemima gde je lobiranje transparentno (SAD) jednostavnim veb pretragom registrovanih ugovora u kojima se jasno vide klijenti lobi firmi, možemo videti da je ova vrsta lobiranje i te kako zastupljena u SAD. Uvid u registrovane ugovore je moguće naći na sledećoj internet strani: <http://disclosures.house.gov/ld/lsearch.aspx>

## ***Pravni položaj lobiste u profesionalnom smislu***

Pravno gledano, lobista koji pruža usluge klijentu (po pravilu na osnovu ugovora), je vezan obligacijom sredstva, a ne obligacijom cilja<sup>17</sup>. To znači da se lobista ne može pravno obavezati i usloviti postizanjem nekog preciznog cilja (kao što se lekar ne može obavezati da će nekog izlečiti, već da će dati sve od sebe da ga izleči), ali da obavljanje poverenog posla mora uraditi u skladu sa dobrim poslovnim običajima i na profesionalan način vodeći strogo računa da ne ugrozi položaj svog klijenta ni na koji način. Odgovornost lobiste bi se mogla postaviti samo u slučaju kada bi se dokazalo da je grubom nepažnjom i neprofesionalnim odnosom narušio ugovorni odnos i time naneo štetu reputaciji ili poslovanju klijenta.

Iz ovakve prirode obligacije proizlazi i način kompenzacije lobista. Lobisti su u svetu najčešće plaćeni fiksno za svoje usluge bez obzira na rezultat njihovog rada jer ga oni svakako ne mogu garantovati. Ono što mogu garantovati je da će upotrebiti sva profesionalno i moralno prihvatljiva sredstva i sve znanje i kontakte kako bi se valjano postarali o interesu svog klijenta. Uz fiksnu naknadu ponekad se dodatno obračunavaju troškovi koje lobista ima, a vezani su za konkretne aktivnosti za račun klijenta (putni i drugi troškovi). Takođe, ugovaranje posebne nagrade za postizanje nekog konkretnog cilja nije praksa što se da videti iz većine ugovora, ali sasvim sigurno postoje i izuzeci od tog pravila.

## ***Ekonomski osvrt na lobiranje***

Lobiranje pored svoje političke i pravne komponente, ima i vrlo bitnu ekonomsku dimenziju. S ekonomske tačke gledišta, cilj

---

<sup>17</sup> Ugovor o lobiranju je definisan u ovom smislu i u najmlađem Zakonu o lobiranju u ovom momentu – crnogorskom Zakonu o lobiranju (Službeni list RCG 054/11).

lobiranja možemo posmatrati i kao aktivnost kojom se štite i promovišu određeni ekonomski interesi. Samo lobiranje je dakle strateški ekonomski alat kojim se unapređuje ekonomski interes nekog subjekta (jedne kompanije ili neke industrije u celosti).

I čisto pravno gledano, zaštita tih posebnih interesa je legitimna i legalna dok god se ne radi o korupciji.

Ekonomski pogled na lobiranje nam takođe pomaže da bolje razumemo kada je i kako lobiranje od koristi za društvo. Naime, lobiranje pomaže razmenu informacija između javnog i privatnog sektora. Ekonomisti dobro znaju da je jedan od osnovnih problema tržišta problem tzv. asimetrije informacija (nepotpune informisanosti) koja proizvodi negativne efekte. Ako ovaj problem sagledamo iz perspektive odnosa privatni-javni sektor, onda možemo zaključiti da država (koja kreira pravila, prikuplja poreze i vrši redistribuciju sredstava nazad privatnom sektoru) ima interes da poseduje što kvalitetnije informacije kako bi efikasnije ostvarivala svoju ulogu. Pošto država nikad nema potpune informacije, ona je uvek u određenom stepenu neefikasna. Za nju je lobiranje korisno upravo iz tog razloga jer joj privatni sektor šalje signale i daje relevantne informacije o stanju u nekom delu privrede. Na taj način država ima više informacija i teoretski bolje ostvaruje svoju ulogu<sup>18</sup>. Dodatno, sve informacije o specifičnim potrebama ili stanju industrije koje javni sektor dobije od privatnog su dobre za ukupno stanje društvenih troškova, jer privatni sektor *proizvodi* posebne informacije (recimo o procentu uštede električne energije pri korišćenju novih proizvodnih tehnologija) brže i „jeftinije“ od javnog sektora koji nema toliko raspoloživih resursa koje može da usmeri na dobijanje kvalitetnih informacija iz svih oblasti.

---

<sup>18</sup> Pieter Bouwen, Corporate lobbying in the EU: The logic of access, *Journal of European Public Policy*, 2002.

Naravno, uvek se postavlja pitanje objektivnosti informacija koje privatni sektor šalje ka javnom, jer se smatra da će privatni sektor to činiti samo kad mu je to od koristi (sasvim sigurno neka industrija neće insistirati na informisanju ministarstva o štetnosti svog proizvoda po okolinu). Međutim, otvaranjem lobi arene za što veći broj aktera smanjuje se mogućnost manipulisanja specifičnim informacijama samo jednog aktera, jer mnogi od njih su vrlo često na sasvim suprotstavljenim stranama i trudiće se da ospore neuverljive argumente druge strane. Za društvo je zato uvek dobro da je lobi arena otvorena za što veći broj aktera.

Bilo bi svakako nekorektno da kažemo kako takav pristup nema ekonomskih posledica jer se konkurencija među lobistima smatra neproduktivnom konkurencijom koja samo stvara troškove. U tom međusobnom takmičenju u argumentima ipak se stvaraju veliki troškovi (troškovi angažovanja lobista, stvaranja i prosleđivanja informacija).<sup>19</sup>

Možemo na kraju zaključiti da lobiranje s jedne strane smanjuje troškove javnog (smanjuje asimetriju informacija i nivo transakcionih troškova), ali povećava troškove privatnog sektora (kroz troškove koji se izdvajaju za lobiranje, pogotovo pri velikoj konkurenciji). Na ovom mestu želeli smo isključivo da rasvetlimo navedene faktore, ali se rad neće baviti dubinskom analizom ovog problema.

---

<sup>19</sup> Ako bi stvari gledali iz ugla ukupnog socijalnog troška, onda bi preterana konkurencija u lobi areni mogla biti i nepoželjna jer bi viši stepen konkurencije doveo do većeg angažovanja resursa za proces lobiranja. Pošto postoje autori (*Denter, Morgan & Sisak; 2011*) koji smatraju da je ovakva vrsta konkurencije neproduktivna (dakle, njom se ne stvara dodatna vrednost u društvu a oskudni resursi se rasipaju), onda bi se preveliki stepen konkurencije mogao smatrati negativnim. Dakle, ocena je data iz određenog ugla ali moguće je naći i drugačije argumente.

## **Odnos lobiranja i korupcije**

Lobiranje i korupciju uvek treba posmatrati odvojeno i nikako se ne mogu smatrati sinonimima. Pre svega, korupcija se odnosi na aktivnosti koje su kvalifikovane kao krivična dela. To su aktivnosti kojima se utiče na nosioce javnih ovlašćenja na način koji nije legalan i kažnjiv je (primanje i davanje mita).

Lobiranje nikada ne uključuje davanje direktne nagrade nosiocima javne funkcije u zamenu za određenu uslugu. Lobiranje je vršenje uticaja putem informacija koje imaju političku težinu. Da bi informacija bila korisna za lobiranje ona mora biti vrlo specifična i upotrebljiva za političke ciljeve u smislu da instituciji ili pojedincu u javnom sektoru donosi političku dobit. Informacije u procesu lobiranja predstavljaju ključni faktor jer putem njih institucije dobijaju ekspertska znanja koja im unapređuju zakonodavni i izvršni kapacitet, ali i informacije o pulsu javnog mnjenja i industrije koje su od suštinskog političkog značaja za izabrane funkcionere.<sup>20</sup>

Postoje autori u oblasti ekonomije<sup>21</sup> koji smatraju da su korupcija i lobiranje zapravo substituti i da je korupcija manja tamo gde je lobiranje razvijeno, dok je lobiranje istovremeno indikator razvijenije ekonomije. To nikako ne znači da će korupcija per se biti manja onde gde je lobiranje prisutno i regulisano, ali otvorenost institucija ka lobiranju može biti indikator razvijenosti jedne zemlje.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> Bouwen P., The Logic of Access to the European Parliament: Business Lobbying in the Committee on Economic and Monetary Affairs, *Journal of Common Market Studies*, vol. 42, no. 3, pp. 473–495, 2004.

<sup>21</sup> Jakob Svensson, Eight Questions about Corruption, *Journal of Economic Perspectives*, 2005, str. 20 i dalje, Bard Harstad-Jakob Svensson, Bribes, Lobbying and development, *Economic Growth eJournal*, 2006, str. 2.

<sup>22</sup> Zemlje poput SAD, Nemačke, Francuske, Izraela, Australije, Kanade, Tajvana se svakako mogu smatrati razvijenim društvima a to su ujedno i zemlje koje imaju posebna pravila kojima se uređuje postupak lobiranja.

Osnovna ideja autora je da je „cena korupcije“<sup>23</sup> u razvijenijim ekonomijama prilično visoka, pa se kompanijama „ne isplati“ da nekog podmite. To je zbog toga što uvek postoji rizik da će osoba koja vrši javni posao biti otkrivena ili da će jednostavno izgubiti svoj položaj što može da znači da cela „investicija“ propada a kompanija dodatno može potpuno uništiti svoju reputaciju. Umesto toga, mnogo je isplativije ulagati u lobiranje čiji su rezultati trajniji (u slučaju da je uspešno), a ne nosi gotovo nikakve rizike po poslovanje kao korupcija. Možemo reći da firme u razvijenim ekonomijama slede i ekonomsku logiku kada se odluče za legalan način vršenja uticaja kroz lobiranje, koje je ekonomičnija opcija imajući u vidu rizike koje nosi korupcija. Dakle, lobiranje i korupcija (posmatrani strogo ekonomski) se mogu posmatrati kao substituti, mada sa aspekta etike i prava ovakav zaključak sigurno ne bi mogao da se izvuče. Teorija je pomenuta više u svetlu razumevanja ekonomskog odnosa ove dve kategorije, i sugeriše da lobiranje istiskuje korupciju u određenom stepenu u sistemima gde je ekonomija razvijenija a vladavina prava jača. Time se uticaj na donošenje odluka pomera iz sive zone ka transparentnosti što je ključ za obezbeđivanje integriteta javnog sektora.

---

<sup>23</sup> Naravno da se ne misli na cenu u pravom smislu reči – ali se govori o iznosu novca (ili vrednosti nekog resursa) koji se izdvaja u svrhu korupcije.

### III Lobiranje u SAD

U ovom delu ćemo ukratko govoriti o praksi i kontekstu lobiranja u SAD. O praksi lobiranja u EU, zbog posebnog značaja za Srbiju, biće takođe reči u posebnom delu.

Kao što je već napomenuto, lobiranje je nastalo u SAD i slobodno možemo reći da je do danas ono najrazvijenije upravo tamo. Ono je deo svakodnevne političke rutine i kulture, a utemeljeno je na ustavnim amandmanima i zaštićeno kroz pravo na peticiju. Posebnost SAD u ovom smislu je to što lobiranje pored nacionalnog ima i međunarodni karakter zbog političkog i vojnog značaja SAD u svetu. Strane vlade i kompanije se retko direktno upuštaju u ovaj posao, pa se on najčešće prepušta profesionalnim lobistima koji zarađuju velike sume za svoj posao, a procene su da se godišnje u ovoj industriji obrne oko 3,5 milijarde američkih dolara<sup>24</sup>, skoro duplo više nego u Evropskoj uniji.

O tome koliko je ovo ozbiljna i velika industrija u SAD najbolje govori podatak da je samo u Vašingtonu angažovano preko 100.000 lobista u brojnim lobi firmama od kojih su najprestižnije smeštene u neposrednoj blizini Bele kuće, u takozvanoj „K“ ulici. Biti na toj lokaciji je stvar prestiža i ukazuje na snagu i značaj određene grupe u Vašingtonu.

Dodatnu dinamiku lobiranju u ovoj zemlji unosi i posebnost političkog i izbornog sistema gde su gotovo svi nosioci vlasti izabrani sa različitim trajanjima mandatima a kongresmeni i senatori su vrlo osetljivi na politički puls savezne države odnosno distrikta iz kog dolaze. Ovaj faktor je u svakom slučaju bitniji od pripadnosti političkoj partiji pa se gotovo pri svakom donošenju zakona formiraju nove koalicije što daje znatno više

---

<sup>24</sup> <http://www.opensecrets.org/lobby/index.php>

prostora za lobiranje nego u klasičnim evropskim parlamentarnim sistemima gde su poslaničke grupe disciplinovanije i glasaju znatno predvidljivije<sup>25</sup>.

U SAD to nije slučaj jer su koalicije znatno fragilnije i fleksibilnije, pa lobisti, svesni toga, opsedaju Kapitol Hil gde su smešteni zakonodavni organi. S druge strane, neretko se istovremeno vrši i pritisak sa lokalnog nivoa sa kog je izabran kongresmen kako bi se povećala šansa za uspeh.

Pored neosporne međunarodne političke i ekonomske uloge SAD bitno je pomenuti da se u toj zemlji nalaze sedišta važnih međunarodnih organizacija, pre svega Svetske banke (ukupno pet agencija od kojih su nama najbitnije MMF i IBRD) i Ujedinjenih nacija. S obzirom na značaj tih međunarodnih organizacija, lobiranje unutar ovog sistema je takođe prisutno i intenzivno i ono je uglavnom političko pa samim tim i sasvim netransparentno.

### ***Institucionalni okvir***

Da bi se još bolje razumelo lobiranje u SAD bitno je pomenuti i institucionalni okvir u kom se ono dešava. Sjedinjene Američke Države su po uređenju federalna država i parlamentarna demokratija sa bikameralnim parlamentarnim sistemom koji čine Kongres i Senat. Izvršnu vlast čini predsednik, a sudska vlast je odvojena i na njenom čelu nalazi se Vrhovni sud i mreža federalnih sudova. Pošto je predsednik SAD ujedno i šef izvršne vlasti i šef države kao i vrhovni komandant oružanih snaga, ovaj politički sistem možemo nazvati predsedničkim.

Za vreme zasedanja zakonodavnih tela SAD, Kapitol Hil (deo Vašingtona na kojem se nalaze zakonodavne institucije i Vrhovni sud) je preplavljen lobistima koji prisustvuju sednicama

---

<sup>25</sup> Morten Bennedsen, Sven E. Feldmann, "Lobbying legislatures", 2000.



zakonodavnih odbora, njihovim potkomitetima, javnim raspravama, sastancima sa osobljem i saradnicima kongresmena i senatora, ali i kongresmenima i senatorima lično ukoliko se radi o poznatijim lobistima ili ukoliko je pitanje izuzetno bitno za nosioce zakonodavne vlasti.

Lobisti po pravilu nikada ne deluju sami – iza njih se obično nalazi ceo tim ljudi koji radi na praćenju zakona, javnog mnjenja, izradama ekonomskih, tehničkih, bezbednosnih i političkih analiza. Na jednog lobistu obično dolazi od nekoliko do nekoliko desetina zaposlenih koji pripremaju njegov rad kroz prikupljanje i obradu informacija koje mogu biti korisne i politički relevantne. Profesionalnost, pouzdanost i brzina su bitne osobine koje lobisti moraju imati a to im pruža upravo snažan tim za podršku, posebno kad je u pitanju klijent – strana vlada o kojoj i sam lobista vrlo malo zna.

Još jedna posebnost lobiranja u SAD je da ono obuhvata finansijske kontribucije političkim kandidatima i partijama, posebno u vreme kampanja. Ova vrsta lobiranja i podrške je institucionalizovana i sprovode je tzv. komitete za političko delovanje – *Political Action Committees* (PAC)<sup>26</sup>. Ove komitete mogu osnivati sve grupe građana, kompanije, industrijske asocijacije, lobi grupe, sindikati. Kroz njih se izražava finansijska podrška određenim političkim idejama i pojedincima, doduše u ograničenom obimu za sve komitete u toku jedne godine.

Način na koji komitete deluju je taj da novac daju kandidatima koji su se unapred definisali i profilisali kao pobornici određene politike. Dakle, komitete ne uslovljavaju novcem ponašanje kandidata već određenim kandidatima čije stavove smatraju povoljnim za svoje interese finansiraju i podržavaju. Često jednog kandidata podrže desetine pa i stotine komiteta iz

---

<sup>26</sup> Primere delovanja komiteta za političke akcije: Denis Vilokos – Glen Kameron – Filip Olt – Voren Ejđži, *Odnosi sa javnošću, strategije i taktike*, Beograd, 2006, str. 361.

raznih delova SAD, ako njegovu političku poruku i angažman smatraju korisnim za svoje ciljeve.

Kandidat nikada nije direktno odgovoran ni jednom od komiteta, niti ga oni mogu uslovljavati direktno. Takođe, komiteti nisu isključivi kad je u pitanju politička pripadnost. U saveznoj državi Teksas u kojoj se nalazi centar naftne i petrohemijske industrije SAD, većina kandidata, bez obzira da li su demokrate ili republikanci, podržani su od strane ove industrije. Zbog toga su kongresmeni iz Teksasa uvek vrlo zaštitnički nastrojeni prema toj industriji koja ujedno zapošljava veliki broj stanovnika Teksasa i obezbeđuje im visok standard, dok ujedno jača i energetske nezavisnost SAD.

U svakom slučaju, za lobiranje u SAD se može reći da je intenzivnije i agresivnije nego igde drugo na svetu. Ono je više usredsređeno na kratkoročne i srednjoročne rezultate, manje bazirano na konsenzusu, a više individualističko. U Evropi je ono, naprotiv, manje agresivno a više bazirano na konsenzusu i dugoročnim rezultatima.

### ***Pravni okvir – regulacija lobiranja***

SAD imaju najdužu tradiciju u regulaciji lobiranja<sup>27</sup>, dok je ono u mnogim zemljama potpuno izvan zakonskog okvira. Regulacija lobiranja u SAD je prošla kroz nekoliko faza i u svakoj od njih je pooštavana obaveza lobista da svoj rad, klijente, ciljeve i novac koji primaju od klijenata učine dostupnim javnosti kako bi se što više smanjila mogućnost za korupciju i kako bi javnost imala što bolji uvid u to ko, zašto i kako pokušava da utiče na donošenje odluka.

---

<sup>27</sup> Godine 1876. donet je prvi zakon sa karakteristikama regulacije lobiranja, 1938. – Foreign Agents Registration Act (FARA), 1946. – Federal Regulation of Lobbying Act (FRLA), 1995. – The Lobbying Disclosure Act (LDA), 2007. – Honest Leadership and Open Government Act (HLOGA).

Trenutno važeći zakon<sup>28</sup> koji uređuje postupak lobiranja na saveznom nivou je tzv. HLOGA (Honest Leadership and Open Government Act). Ovaj zakon je unapredio postojeću legislativu iz 1995. godine tako što je uveo obavezu podnošenja lobističkih izveštaja kvartalno umesto dva puta godišnje, znatno je ograničio mogućnost primanja poklona i drugih pogodnosti koje su ranije uživali zvaničnici, a uveo je i tzv. period hlađenja<sup>29</sup> kojim se bivšim funkcionerima onemogućava da postanu lobisti u periodu od najmanje dve godine od završetka mandata. Takođe, HLOGA uvodi i obavezu zakonodavnih organa da uspostave i održavaju elektronske baze podataka o lobistima, koje su u potpunosti dostupne javnosti. Prema ovom zakonu obavezu registracije imaju:

- Fizička lica – lobisti koji u u periodu od tri meseca za svoje usluge primili najmanje 2.500 američkih dolara.
- Pravna lica – lobističke kuće koja su u periodu od tri meseca za svoje usluge primili najmanje 10.000 američkih dolara.

Dodatni uslov za obe kategorije je da su u okviru tri meseca imali najmanje dva kontakta sa zvaničnikom i da su na aktivnosti zastupanja interesa utrošili najmanje dvadeset procenata svog radnog vremena u tom periodu. Ovaj poslednji element je u suštini najviše i kritikovan jer je izuzetno teško utvrditi koliko je neko zaista proveo vremena vršeći lobiranje<sup>30</sup>.

Osim ovog zakona prema lobistima posebno je kritična administracija predsednika Obame<sup>31</sup> koji je još u svojoj prvoj

---

<sup>28</sup> Inače, svih pedeset saveznih država imaju i svoje zakone kojima se uređuje lobiranje na sub-nacionalnom nivou.

<sup>29</sup> Coolinf off period.

<sup>30</sup> "Lobbying Law in the Spotlight: Challenges and Proposed Improvements", Report of the Task Force on Federal Lobbying Laws, Section of Administrative Law and Regulatory Practice, American Bar Association (2011)

<sup>31</sup> Executive Order (EO) 13.490 – je bio prvi dekret kojim je Barak Obama doneo pravila koja predviđaju da na važnim mestima u izvršnoj vlasti ne mogu biti osobe koje su u neposrednoj prošlosti radili na takvim mestima

kampanji naglasio da će učiniti lobiranje transparentnijim, pa je u skladu sa tim u poslednje vreme razmatrano i uvođenje još restriktivnijih propisa u skladu sa kojima će lobisti morati u vrlo kratkom roku obavestavati javnost o svojim aktivnostima, a ne na svakih nekoliko meseci kao do sada<sup>32</sup>.

Iako veća transparentnost kao cilj zvuči sasvim opravdano, ne sme se zaboraviti da takva vrsta regulacije nameće ogromne troškove i samim lobistima ali i državi koja treba da nadgleda sprovođenje tih propisa. To će neminovno dovesti do povećanja socijalnog troška i privatnog i javnog sektora, pa se postavlja pitanje da li je ipak opravdano uvoditi suviše restriktivna pravila.

U svakom slučaju, danas javnost ima uvid u većinu aktivnosti lobista u SAD koji su regulisani pravilima na saveznom nivou (lobiranje pri federalnim institucijama) ili nivou saveznih država. U zavisnosti od toga zavise i konkretne obaveze lobista, uprave i izabраниh lica. U svakom slučaju, trend je takav da se većina ugovora između lobista i njihovih klijenata moraju registrovati i učiniti dostupni medijima i javnosti kako se integritet institucija ne bi dovodio u pitanje<sup>33</sup>.

---

koja mogu da dovedu u sumnju njihovu nezavisnost. Nova pravila se tiču i zabrane primanja poklona za zaposlene u izvršnoj vlasti.

<sup>32</sup> Tzv. Real Time Lobbying Disclosure Act.

<sup>33</sup> Na ovim adresama se mogu pronaći registri lobista i njihovih ugovora pri Senatu ([http://www.senate.gov/pagelayout/legislative/g\\_three\\_sections\\_with\\_teasers/lobbyingdisc.htm#lobbyingdisc=fec](http://www.senate.gov/pagelayout/legislative/g_three_sections_with_teasers/lobbyingdisc.htm#lobbyingdisc=fec)) i Kongresu (<http://lobbyingdisclosure.house.gov/>)

## IV Poglavlje: Lobiranje u Evropskoj uniji

Evropska unija je druga lobi arena po veličini na svetu, odmah iza SAD. Procene su da se godišnje na lobiranje u EU potroši preko milijardu i pet stotina miliona evra. Broj aktivnih lobista u Briselu se procenjuje na oko dvadeset hiljada, dok ukupan broj onih koji rade na poslovima povezanim sa lobiranjem ili pomažu lobiste iznosi i do stotinu hiljada, uključujući i sve one koji su zaposleni u državama članicama EU<sup>34</sup>.

Kako rastu ovlašćenja, broj članica i tržište Evropske unije, tako se povećava i broj lobista koji su aktivni ne samo na ekonomskom već i na institucionalnom lobiranju. To znači da se pored industrijskog sektora koji se nadmeće za povoljniju regulativu, nadmeću i regioni i gradovi pri raspodeli sredstava namenjenim infrastrukturnim i drugim projektima<sup>35</sup>.

### ***Institucionalni okvir EU***

Da bi se lobiranje u EU bolje shvatilo bitno je posedovati bar osnovna znanja o institucijama EU i njihovoj interakciji sa lobistima. Iz tog razloga ćemo prvo napraviti kraći osvrt na glavne institucije sa aspekta lobiranja.

Evropska unija funkcioniše zahvaljujući inter-institucionalnoj saradnji njenih glavnih organa i par samostalnih, decentralizovanih tela. Osnovne institucije, definisane Ugovorom iz Lisabona su: Evropski savet, Evropska komisija, Evropski parlament, Evropski sud pravde, Evropska centralna banka

---

<sup>34</sup> Daniel Gueguen, *Evropsko lobiranje*, Miropictures, Zagreb, 2007.

<sup>35</sup> Tako recimo i Vojvodina ima svoju kancelariju pri EU – [www.vojvodinahouse.eu](http://www.vojvodinahouse.eu)

i Evropski sud revizora. Poslednje dve institucije nisu toliko relevantne za razumevanje lobiranja, mada se može očekivati da Evropska centralna banka to vremenom postane. Pored ovih institucija tu su i konsultativna tela poput Komiteta regiona i Evropskog ekonomskog i socijalnog saveta. Ako o ovim institucijama govorimo sa aspekta lobiranja, onda su prve tri svakako najbitnije pa ćemo dodatno pojasniti kakva je njihova uloga u tom procesu.

### ***Evropska komisija***

Evropska komisija sa sedištem u Briselu je glavni predstavnik opšteg interesa Evropske unije i čini je onoliko komesara koliko ima i zemalja članica, tako da su sve zemlje jednako zastupljene. Da bi se lakše razumela njena uloga, najlakše je da povučemo paralelu sa vladom neke zemlje. Komesari imaju ulogu ministara i svaki se bavi nekom od oblasti od značaja za EU. Komisijom predsedava predsednik, poput premijera. Bitno je naglasiti da komesari nisu izabrani na izborima u zemljama članicama, već postavljeni od strane EU kao lica sa velikim stepenom ličnog integriteta i stručnosti da se staraju o interesima cele EU, u okviru poverenog mandata od pet godina. Doduše, njihovo postavljanje nije isključivo u nadležnosti Komisije jer ih kao stručna lica za određene pozicije ipak nominuju zemlje članice a Komisija ih nakon toga imenuje. U tom prostoru imenovanja i nominovanja svakako ima prostora za političko lobiranje.

Evropska komisija je izvršni organ EU i ima ekskluzivno pravo predlaganja novih zakonskih akata, koji posle treba da budu potvrđeni i usvojeni od strane Parlamenta i Saveta EU. Dakle, legislativni proces započinje u Komisiji ali bez saglasnosti Parlamenta i Saveta ne može biti okončan. Iz tog razloga, lobisti u zavisnosti od svojih mogućnosti i informacija koje

imaju, učestvuju u lobiranju u onoj fazi legislativnog puta u kojoj smatraju da imaju najveće šanse za uticaj. Nekad je to učestvovanje u fazi izrade nacrtu predloga zakona pri Komisiji, nekad u fazi podnošenja amandmana u Parlamentu, a nekad i u Savetu EU preko nacionalnih predstavnika koji su članovi Saveta. Evropska komisija se pored zakonodavne inicijative stara o izvršenju postojećih zakona i o budžetu Unije gde je posebno bitna raspodela razvojnih sredstava.

Imajući sve ovo na umu, može se reći da je Komisija možda i najbitnija institucija u smislu lobiranja u EU<sup>36</sup>. Iako su mehanizmi započinjanja i rađanja zakona komplikovani i dugotrajni, najveći broj predstavnika interesa je aktivan upravo u toj fazi. Deo tih aktivnosti je institucionalizovan kroz dijalog sa civilnim društvom (proces javnih konsultacija i angažovanje ekspertskih grupa<sup>37</sup>), a deo se odvija putem neformalnih susreta lobista i zaposlenih u Komisiji. O obimu neformalnog lobiranja se zna vrlo malo upravo zbog toga što ne postoje pravila koja bi ovakve kontakte učinila transparentnim.

Upravo kroz taj proces konsultacija<sup>38</sup>, kojima su otvorena vrata za diskusiju sa širim krugom zainteresovanih strana, Komisija na neki način priznaje da ima problem sa nedostatkom legitimnosti jer je ne čine izabrana lica. Da bi se ovaj nedostatak nekako nadoknadio, data je mogućnost da veliki broj zainteresovanih strana koje su nosioci nekog užeg interesa učestvuje u predlaganju i stvaranju nacrtu zakona. U procesu

---

<sup>36</sup> Broscheid, Andreas and David Coen. 2007. Lobbying Activity and Fora Creation in the EU: Empirically Exploring the Nature of the Policy Good. *Journal of European Public Policy*, 14, no. 3: 346–65; D. Coen and J. Richardson, "Lobbying the European Union: Institutions, Actors and Issues", *Oxford University press*, 2009. (Chapter 2)

<sup>37</sup> R. Van Schendelen, Machiavelli in Brussels, *Amsterdam University Press*, 2010, str. 81.

<sup>38</sup> Komisija je svoju otvorenost ka dijalogu sa civilnim društvom i privredom potvrdila i donošenjem dva strateška dokumenta: tzv. *Bele knjige* (2001) i *Zelene knjige* (2006).

konsultacija to nisu samo predstavnici privrede, već i nevladinih organizacija, medija i nauke, iako dominiraju privrednici<sup>39</sup>. Pored problema legitimiteta, Komisija zbog ograničenih ljudskih i finansijskih resursa nema mogućnost da samostalno istražuje sve oblasti kojima se bavi, te stoga znatno zavisi od spoljnih partnera koji joj daju nužna ekspertska znanja kojima se unapređuju predloženi zakoni. To je i osnovni razlog zašto su velike kompanije najprisutnije u ovoj fazi, jer one već imaju velike baze tehničkog znanja i kapacitete kojim ga uvećavaju, dok to Komisija nema. U toj igri razmene resursa, Komisija im daje mogućnost prezentovanja svojih interesa a zauzvrat koristi znanja kojima raspolaže privatni sektor. Kad kažemo znanja onda govorimo o informacijama o bezbednosti određenih proizvoda, njihovom uticaju na okolinu, kretanjima na tržištu, bezbednosnim aspektima proizvodnje, energetskim efektima određene industrije na bezbednost i slično.

Takva vrsta blago privilegovanog pristupa samo određenim spoljnim partnerima koji su se pokazali pouzdanim, pre svega i smislu objektivnosti informacija koje pružaju, često se naziva elitnim pluralizmom.

### ***Evropski parlament***

Evropski parlament čine neposredno izabrani poslanici iz svih zemalja članica, koji su unutar parlamenta organizovani prema političkoj pripadnosti a ne prema nacionalnom ključu. Parlament zaseda i u Briselu i u Strazburu, ali se većina aktivnosti ipak odvija u Briselu. Način izbora za poslanike svaka zemlja uređuje individualno, a broj varira u zavisnosti od populacije

---

<sup>39</sup> Struktura ekspertskih grupa koje učestvuju u procesu konsultacija ipak nije dovoljno šarenolika kakvom se predstavlja jer se često predstavnici kompanija pojavljuju u „privatnom svojstvu“ kao nezavisni eksperti. U takvim situacijama njihova nezavisnost je vrlo upitna. Za opširniju kritiku strukture članstva u ekspertskim grupama pogledati „Bursting the Brussels Bubble“, ALTER-EU 2010, str. 76–87.



zemlje članice, pa tako najveće članice imaju najviše poslanika i obratno.

Parlament ima zakonodavnu i funkciju političkog nadzora koju deli sa Savetom EU, ali i budžetsku funkciju. U procesu takozvanog koodlučivanja sa Savetom EU on usvaja i zakonske predloge koje mu upućuje Evropska komisija.

Bitno je naglasiti da uloga parlamenta nije uvek bila ista, već se postepeno osnaživala kako je rasla potreba za legitimitetom rada Evropske unije. Njegova uloga je posebno osnažena ugovorom iz Mاستrihta (1992) i naknadno ugovorom iz Lisabona koji je stupio na snagu 2009. godine. Uporedo sa rastom obima ovlašćenja širio se i krug lobista koji su svoj uticaj pokušavali ostvariti preko ove institucije, tako da je danas EU parlament druga po važnosti adresa za lobiranje u institucionalnom okviru Evropske unije.

Ta interakcija se dešava po pravilu u neformalnim razgovorima, gde se članovi parlamenta ili osoblje zaposleno u službama sreću sa predstavnicima interesa koji na osnovu akreditacije<sup>40</sup> imaju pristup sedištu EU parlamenta. U tim interakcijama u povlašćenijem položaju su uvek oni lobisti koji su u interakciji sa EU komisijom već od samog početka zakonodavnog puta nekog pravnog akta. Pošto su neretko pozvani da kao eksperti ili predstavnici nekog sektora iznesu svoje mišljenje u Evropskoj komisiji u procesu stvaranja nacrta nekog zakona, oni su ujedno poželjni sagovornici i u Evropskom parlamentu (EP) gde mogu bolje proceniti političku klimu za donošenje određenih pravila.

Kad je u pitanju vrsta informacija koju EP najviše ceni, po Bovenu,<sup>41</sup> to su informacije o stavu industrije ili stanovništva

---

<sup>40</sup> Postupak akreditovanja pri EP je više simboličan i teško da kao takav doprinosi transparentnosti.

<sup>41</sup> Bouwen P. A Theoretical and Empirical Study of Corporate Lobbying in the European Parliament, *EIoP*, vol. 7, issue 11, 2003.

na nivou EU, a povodom nekog specifičnog pitanja. Za razliku od Evropske komisije koja ima snažnu potrebu za konkretnim ekspertskim znanjem jer se bavi izradama nacrtu zakona i dominira u pogledu zakonodavne inicijative, EP je pre svega političko telo i parlamentarce prevashodno zanima kakav je uticaj određenih zakona na celu EU i pojedine njene članice. Upravo iz tog razloga ekspertsko znanje nije na tolikoj ceni u EP, koliko su to informacije o pulsu tržišta i stanovništva na teritoriji EU. Te informacije su najčešće u posedu privrednih asocijacija na nivou EU pa te asocijacije i imaju najveći potencijal za lobiranje pri EU parlamentu.

## ***Savet EU***

Savet Evropske unije je poznat i pod imenom Savet ministara EU. Ovo telo je najbitniji politički organ EU i čine ga predstavnici zemalja članica EU. To nisu bilo koji predstavnici već su to zapravo resorni ministri zemalja članica, u zavisnosti od oblasti koja je na dnevnom redu (spoljna politika, poljoprivreda, ekonomija, itd). Predsedavanje je podeljeno između zemalja članica koje se na tom mestu rotiraju na svakih šest meseci.

Savet EU zajedno sa EP obavlja zakonodavnu funkciju u procesu koodlučivanja, zatim pomaže u koordinaciji i sprovođenju politika u zemljama članicama EU, definiše i sprovodi zajedničku spoljnu i odbrambenu politiku te u ime Unije zaključuje međunarodne ugovore.

U poređenju sa druge dve institucije, pristup lobista Savetu EU je vrlo ograničen zbog njegove nestalne prirode. Međutim, posao priprema rada Saveta EU sprovodi posebno birokratsko telo koje se naziva Komitet stalnih predstavnika – Koreper (Coreper). Ovde se sva pitanja prethodno usaglase kako bi resorni ministri samo izglasali unapred usaglašene politike, tako da upravo Koreper predstavlja dobar kanal za izvršenje

uticaja. Bitno je istaći da se ostvarivanje uticaja na Savet najčešće vrši preko nacionalnih kanala komunikacije, kroz resorna nacionalna ministarstva. To i ne treba da čudi s obzirom na to da su članovi Saveta ipak ministri u nacionalnim vladama a sa pravom glasa u Savetu EU.

### ***Regulacija lobiranja u EU***

Za svaki javni sektor, pa tako i za EU, esencijalno je očuvanje institucionalnog integriteta i legitimiteta. Ti ciljevi se dobrim delom dostižu kroz povećanje nivoa transparentnosti, kako u trošenju javnih sredstava tako i u procesu donošenja odluka. Transparentnost je posebno bitna kad govorimo o lobiranju jer se lobiranje i odnosi na vršenje uticaja na proces donošenja odluka u javnom sektoru. Iako su interesi za koje se lobira i sam proces lobiranja sami po sebi legitimni, društvo ima pravo da bude upoznato ko, koga i za koje ciljeve lobira. Lobiranje koje je sasvim skriveno od očiju javnosti i „iza zatvorenih vrata“ uvek budi sumnje javnosti u cilj lobiranja ali i u integritet institucija koje se lobiraju.

O regulaciji lobiranja u EU možemo govoriti iz dve perspektive: perspektive EU i perspektive država članica.

Ako krenemo od nacionalnih nivoa, onda je regulacija lobiranja u nadležnosti nacionalnih zakonodavnih organa država članica, i govoreći iz te perspektive većina država članica EU lobiranje nije regulisala<sup>42</sup>. To ne znači da lobiranja nema u nacionalnim okvirima, već da ono nije obuhvaćeno nikakvim pravilima i da je kontekst u kom se ono dešava nedovoljno transparentan. U pojedinim zemljama, kao što su Litvanija, Mađarska i Poljska, regulisano je posebnim zakonima<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> Chari, Murphy and Hogan "Regulating Lobbying: A Global Comparison", Manchester University Press, 2010

<sup>43</sup> Legislation on Lobbying in Europe, OECD Report, Paris, 2007.

Domet tih zakona je vrlo upitan jer je praksa pokazala da je sprovođenje pravila otežano zbog njihovog slabog poštovanja kako od strane lobista tako i od strane javnog sektora. U slučaju Slovenije, na primer, lobiranje je regulisano opštijim zakonom<sup>44</sup> koji se tiče integriteta javnih službenika ali se i u ovom slučaju pravila nisu pokazala najuspešnijima. Poseban zakon o lobiranju takođe imaju i Makedonija<sup>45</sup> i Crna Gora<sup>46</sup>, dok Srbija i Hrvatska imaju gotove nacрте koji bi mogli biti usvojeni u narednom periodu.

Slično tome, ni na nivou EU ne postoje čvrsta pravila kojima se reguliše lobiranje već je ono uređeno vanzakonskim putem. Ranije su Evropska komisija i Evropski parlament imali različita pravila, ali od juna 2011. ove dve institucije imaju zajednički registar<sup>47</sup> za transparentnost u koji se upisuju sva lica koja su zainteresovana za ostvarivanje uticaja<sup>48</sup>. Upisom se omogućava olakšano kretanje kroz institucije EU ali ne postoje preterano ozbiljne sankcije (odnosno, ne postoji dovoljno dobar sistem primene sankcija) za one koji se ne upišu ili lobiraju ne pridržavajući se odredaba etičkog kodeksa.

Lobisti u EU, posebno oni kojima je stalo do reputacije (koja se stiče dugogodišnjim radom i visokoetičnim i profesionalnim pristupom) su skloni i samoregulaciji<sup>49</sup>. Tako, na primer, SEAP (Asocijacija profesionalaca za evropske poslove) ima poseban etički kodeks koga se pridržavaju svi njeni članovi.

Imajući sve ovo u vidu, možemo zaključiti da je lobiranje u EU, kako na nacionalnom tako i nadnacionalnom nivou još uvek

---

<sup>44</sup> Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK), 26.05.2010.

<sup>45</sup> Službeni vesnik na Republika Makedonija (106/2008 i 10/2010)

<sup>46</sup> Službeni list RCG (054/11)

<sup>47</sup> [http://europa.eu/transparency-register/index\\_en.htm](http://europa.eu/transparency-register/index_en.htm)

<sup>48</sup> Zajednički registar za transparentnost je nastao kroz zaključenje međuinstitucionalnog sporazuma između Evropske komisije i Evropskog parlamenta (*Official Journal of the European Union* No.L 191/29; 22.07.2011.)

<sup>49</sup> "Lobbyist, governments and public trust, Volume 2. Promoting integrity trough self-regulation", OECD Publishing 2012.

nedovoljno transparentno i da treba nastaviti sa potragom za optimalnim modelom rešavanja ovog pitanja. Taj model svakako treba da produbi nivo transparentnosti, ali ne bi trebalo da predstavlja prevelik ekonomski ili organizacioni teret ni javnom ni privatnom sektoru.

## V Akteri lobiranja

Iako postoje neke razlike u akterima lobiranja u EU i SAD, one nisu tolike da se moraju posebno objašnjavati. Najveća razlika je uočljiva kod advokatskih kancelarija. One su u SAD vrlo aktivne i direktno uključene u sprovođenje lobiranja dok su u EU pasivnije i više se bave pravnim savetovanjem klijenata u vezi sa komplikovanim evropskim pravom i smerom u kojem se ono kreće.

Druga značajna razlika vezana je za finansiranje posebnih instituta koje nazivamo *tink tankovima* (*think thanks*). Dok se u SAD oni po pravilu u celosti finansiraju iz brojnih privatnih donacija ili iz svoje izdavačke delatnosti, u EU uglavnom zavise od novca koji im obezbeđuje javni sektor, pa samim tim imaju i manji stepen nezavisnosti, a time i kredibiliteta<sup>50</sup>.

Ostale razlike temelje se uglavnom na različitosti konteksta u kom se lobiranje dešava. Politički, ekonomski, institucionalni i pravni okviri su različiti i time uslovljavaju i razlike u pristupu lobiranju. Ovo su samo neke od razlika između SAD i EU kad govorimo o lobiranju:

	EU	SAD
Način	Uglavnom konsultacije, legislativni saveti, mala upotreba PR-a i medija	Finansijske kontribucije, formalne i neformalne konsultacije, mediji i PR
Karakteristike	Dugoročno, utemeljeno na „dobroj volji“ i poverenju, stabilnije koalicije	Kompetitivno, fragmentisano, kratkoročne i dugoročne koalicije

---

<sup>50</sup> Boucher, Stephen, "Europe and its think-tanks: a promise to be fulfilled", in *Notre Europe, Studies and Research*, No. 35, 2004, str. 34.

Stil	Konstruktivno, orijentisano ka konsenzusu, oprezno	Defanzivno, direktno, često fokusirano na trenutne interese privatnog interesa
Zakonodavstvo	Vrlo slabo, sem na par nacionalnih nivoa. Na nivou EU nema obavezujućih pravila	Vrlo živa regulatorna aktivnost, još od 1946. godine. Tendencija pooštavanja postojećih propisa

U biti je vrlo teško nabrojati sve aktere koji se bave lobiranjem, ali mi ćemo se zadržati na najbitnijim i najčešćim učesnicima koji su prisutni na oba kontinenta. To su advokatske kancelarije, konsultantske kompanije, nevladine organizacije, privredne asocijacije i tink tankovi. U nastavku teksta, autori će se fokusirati na način funkcionisanja svakog od ovih aktera pojedinačno.

### ***Advokatske kancelarije***

Primarna aktivnost advokatskih kancelarija svakako nije lobiranje već standardno pružanje pravnih usluga. Međutim, u poslednje vreme velike advokatske kancelarije (naročito one koje su smeštene u Briselu) počinju da se bave i određenim aktivnostima koje se mogu podvesti pod lobiranje<sup>51</sup>. Naime, one se bave praćenjem i analizama zakonskih tendencija i pozitivnog prava<sup>52</sup>, prema specifičnim interesima svojih klijenata koji na osnovu tih i drugih pokazatelja pripremaju strategije za

---

<sup>51</sup> Ovo je predstavlja jedan od osnovnih razloga zašto se neke od poznatih kompanija koje se bave lobiranjem ne registruju. Predsednik PACTEUROPE, gospodin Danijel Gogen (Gueguen) je autorima u nedavnom telefonskom intervjuu potvrdio da svoju organizaciju nije registrovao pri zajedničkom registru EU jer ne vidi smisao da se lobi firme registruju dok se advokatske kancelarije koje se bave lobiranjem ne registruju. On je jedan od lobista koji deli stav da registracija treba da bude obavezna, i da jednako važi i za advokatske kancelarije koje se bave lobiranjem.

<sup>52</sup> D. Coen and J. Richardson, „Lobbying the European Union: Institutions, Actors and Issues“, *Oxford University Press*, 2009, str. 150.

lobiranje. Napominjemo još jednom da je lobiranje najčešće usmereno na promenu nekog zakona, pa je stoga pravilna analiza postojećih zakona i uočavanje pravca u kom se kreiraju budući zakoni nezaobilazno.

Procenjuje se da u Briselu radi oko 260 advokatskih kancelarija i konsalting kompanija koje su uskospecijalizovane za evropsko pravo na polju konkurencije, a one čine oko 14% ukupnog broja lobija<sup>53</sup>. Ove vrste advokatskih kancelarija ne samo da poznaju pravo već znaju kako će konkretna pravna norma da se odrazi na poslovni interes njihovih klijenata. Na neki način one predstavljaju sistem ranog upozoravanja na legislativnu opasnost za svog klijenta, koji time dobija mogućnost da pokuša da utiče na norme pre nego one budu donešene u formi obavezujućeg zakona.

Iako se ne bave lobiranjem u pravom smislu reči kao njihove kolege u SAD, advokatske kancelarije su svakako nezaobilazan fenomen i čine integralni deo lobi scene u Briselu.

### ***Konsultantske kompanije***

Profesionalni lobisti su sastavni i krucijalni deo evropske lobi arene. Njih možemo sagledati kao određenu sponu između privatnog i javnog sektora, kroz uspostavljanje dvosmerne komunikacije između ova dva, često, vrlo udaljena sektora.

Generalno, ovaj tip kompanija bavi se savetodavnim poslovima i pruža specijalizovanu podršku klijentima u odnosima sa institucijama, kako na EU tako i na nacionalnim nivoima<sup>54</sup>.

---

<sup>53</sup> R. Van Schendelen, Machiavelli in Brussels, *Amsterdam University Press*, 2010, str. 57.

<sup>54</sup> Listu najvećih konsultantskih kompanija (prema prijavljenom prometu) u sektoru lobiranja, možete pogledati na sledećem linku: <http://euobserver.com/secret-ue/117736>. Među prvih pet kompanija su Apco, Fleishman-Hillard, Burson-Martsteller, Oglivy, Hill & Knowlton.



U tom procesu svaki klijent je poseban i ne može se reći da postoji standardan tip usluge koje ove kompanije pružaju<sup>55</sup>. U svakom slučaju, neke od najčešćih usluga su identifikacija najboljih strategija i kanala za komunikaciju sa javnim sektorom kao i praćenje zakonodavnih trendova, javnog mnjenja, političkog raspoloženja i rada institucija koje su značajne za pojedine klijente.

Ono što je uvek bitno napomenuti je da konsultantske kompanije ne lobiraju za sebe. One samo artikulišu i uobličavaju interese klijenata i pomažu da se ti interesi čuju na pravim mestima u pravo vreme. Da bi to radile, ove kompanije sa svojim klijentima odnos regulišu ugovorno i uvek mora biti jasno u čije ime one komuniciraju i sa kojom namerom. One, dakle, samo prenose određeni interes za koji se lobira od strane klijenta.

Kada neki nosioci privatnog interesa (privredna društva, asocijacije, regioni ili opštine) imaju određen interes koji žele da ispolje, oni se odlučuju pre svega da li će to učiniti individualno sa svojim resursima ili će angažovati profesionalne kompanije koje se time bave – a to su upravo ove kompanije. Odluka o individualnom nastupu ili nastupu uz pomoć profesionalnih lobista zavisi od mnogo faktora, ali pre svega od prirode cilja (dugoročni ili kratkoročni), ekonomske i operativne snage klijenta kao i iskustva u lobiranju. U slučajevima kada je potreba kratkoročna, obično će se angažovati profesionalna kompanija, dok u slučaju dugoročne potrebe i sam klijent može da se specijalizuje za samostalno lobiranje za svoje interese.

Bitno je takođe istaći da konsultantske firme ne pružaju samo usluge lobiranja, već se bave i ozbiljnom političkom i ekonom-

---

<sup>55</sup> Za agregatne finansijske podatke o tome ko čini grupu pedeset najvećih EU kompanija-potrošača usluga lobiranja korisno je pogledati izveštaj „Lobbying in Brussels: How much do the top 50 companies in the EU spend?“, Friends of the Earth-Europe, 2010.

skom analitikom koja im omogućava da daju savete svojim klijentima o izboru strategija ili razvojnih planova.

Postoji nekoliko tipova klijenata ovih kompanija za profesionalno predstavljanje privatnog interesa. Dva osnovna su industrijski i javni sektor. U industrijskom to su veće kompanije koje obično zahtevaju dodatnu podršku za aktivnosti koje direktno sprovode dok manje kompanije imaju potrebu za kompletnijim paketom usluga. Kod javnog sektora to su najčešće pojedini evropski regioni ili opštine koje promovišu svoje potencijale ili se bore za određene subvencije koje dolaze sa nivoa EU.

Konsalting kompanije se takođe bave i naučno-istraživačkim aktivnostima, ali u stepenu nižem od tink tankova kojima je to osnovna aktivnost. Kod konsalting kompanija ova vrsta posla sužena je samo na slučajeve kada je potrebno pronaći dodatne argumente bazirane na nauci, a koji idu u prilog potrebama klijenta. Na taj način se uži specifični interes pokušava predstaviti javnim i time se vrši dodatni pritisak na institucije nadležne za interes klijenta.

Pored praćenja legislativnih i političkih kretanja na duže staze, osnovna prednost ovih kompanija je to što raspolažu znatno širom mrežom ličnih kontakata u brojnim institucijama i drugim industrijama, u odnosu na neku kompaniju koja je nova u poslu i želi eventualno sama da zastupa svoje interese. Upravo ova mreža kontakata koja se vremenom gradi pre svega na poverenju, omogućava lakši pristup institucijama onima koje zastupaju profesionalni lobisti. Oni uvek paze na svoj reputacijski kapital i u svom radu se obično rukovode visokim etičkim principima. Iako to na prvi pogled ne izgleda tako, lobisti bez obzira na želje svog klijenta gotovi nikada neće preći granice dobrih poslovnih običaja jer se jednom izgubljen lični kredibilitet teško ponovo stiče.

## ***Nevladine organizacije (NVO)***

Nevladine organizacije imaju vrlo različite uloge, i deluju kako na nacionalnim tako i na EU nivou, ali najčešće u formi aktivnosti koje nazivamo javno zagovaranje (*advocacy*). Nevladine organizacije su gotovo uvek neprofitne. To znači da one najčešće ne deluju sa ciljem odbrane ekonomskih interesa već odbrane i promocije društvenih vrednosti. Zato ih radije povezujemo sa zagovaranjem (koje svakako može biti deo lobiranja) a ne sa lobiranjem u pravom smislu te reči.<sup>56</sup> One, dakle, promovišu određene vrednosti kroz zagovaranje, a ređe konkretne interese kroz lobiranje. To naravno ne znači da se velike međunarodne organizacije ne bave i lobiranjem, najčešće na polju ljudskih prava i ekologije<sup>57</sup>.

Da bi se bolje shvatilo šta je zagovaranje navešćemo neke od primera istog. To su recimo aktivnosti koje za cilj imaju podizanje javne svesti i promociju ciljeva poput unapređivanja poštovanja međunarodnog prava u pogledu ljudskih prava, uslova rada, okoline, političke odgovornosti, transparentnosti i slično.

Iako su NVO uglavnom male organizacije lokalnog tipa, neka da se one veće i uspešnije organizuju i na nivou EU u krovne organizacije koje zagovaraju iste vrednosti na nacionalnim i EU nivou. One imaju tu prednost da lako mogu da mobilišu građane u više zemalja tako da oni postanu vidljiviji institucijama EU. S druge strane, preko EU nivoa u određenim slučajevima lakše mogu da utiču na situaciju u nacionalnim okvirima. Neke od tih organizacija koje su posebno aktivne na EU nivou imaju milionske budžete i desetine zaposlenih samo u Briselu.

---

<sup>56</sup> Mada su sve veći pritisci da se definicija lobiranja proširi na takav način da definitivno obuhvati i NVO (Transparency International: Money, politics, power: Corruption risks in Europe, 2012). Mišljenja smo da bi takav pristup bio ipak pogrešan, jer se većina NVO ne bavi lobiranjem a svakako postoje drugi mehanizmi po kojim bi i NVO koji lobiraju bili obuhvaćeni pravilima o transparentnosti.

<sup>57</sup> World Wildlife Fund i Greenpeace su primeri velikih NVO-a koji se i te kako bave lobiranjem pri zakonodavnim organima SAD-a i EU.

To su, na primer, Grinpis (Greenpeace), Amnesti Internešnal (Amnesty International), Oksfam (Oxfam).

### ***Privredne asocijacije***

Privredna udruženja (*trade unions, trade associations*) su organizacije koje predstavljaju određenu industrijsku granu i omogućavaju da se kroz ovaj oblik organizacije artikulišu, promovišu i brane interesi te industrije. Ova udruženja se finansiraju novcem svojih članova, kompanija ili preduzetnika koji ujedno i biraju rukovodstvo asocijacije. Kako u nacionalnom tako i u nadnacionalnom okviru, ova udruženja su aktivna i u lobiranju po pitanjima za koja se očekuje da mogu imati uticaj na poslovanje industrije koju zastupaju. To mogu biti unija proizvođača piva, unija proizvođača automobila, pekarska industrija, unija poslodavaca i slične asocijacije koje se staraju da pravni okvir bude povoljan za njihovo poslovanje.

Pored osnovnih funkcija koje smo pomenuli, ova udruženja su takođe i forum putem koga se koordinisano šalje poruka i edukuje javnost o značaju industrije i njenih proizvoda za društvo, jer su ova udruženja upravo i specijalizovana za agregaciju i ujednačavanje interesa svojih članova prema spoljnom okruženju bilo da je ono nacionalno, evropsko ili svetsko.

Privredne asocijacije nacionalnog tipa imaju dobre kanale komunikacije sa nacionalnim vladama i one zastupaju opšte interese svojih članova pred institucijama države kojoj pripadaju, ali i u udruženjima međunarodnog tipa. Recimo, Udruženje proizvođača drumskih vozila Srbije predstavlja interese svojih članova na nacionalnom nivou, ali takođe i na međunarodnom kroz članstvo u Međunarodnoj asocijaciji proizvođača motornih vozila<sup>58</sup>. Iako im integracija daje priličnu snagu pri

---

<sup>58</sup> [www.oica.net](http://www.oica.net)

nastupu, opšti pristup i komplikovane procedure odlučivanja u nacionalnim asocijacijama su ujedno i ograničavajući faktor za aktivniju i efikasniju odbranu interesa industrije. Kad kažemo opšti pristup mislimo na nemogućnost asocijacija da se obraćaju u ime svakog člana zasebno, te one zastupaju samo interese koje dele svi njihovi članovi a to su najčešće vrlo široko definisani interesi. To je ujedno i osnovni razlog zašto mnoge kompanije nastupaju samostalno u promociji ili zaštiti svog interesa, i pored toga što su učlanjene u neku asocijaciju. Kod privrednih udruženja evropskog nivoa slični faktori predstavljaju ograničenje, mada ona uspešno zastupaju interese industrije na širem evropskom planu. Obe vrste udruženja, s druge strane, vrlo teško mogu pružiti precizna ekspertska znanja za koja je posebno zainteresovana Evropska komisija, pa je njihova pozicija u lobiranju znatno jača pri Evropskom parlamentu gde postoji mogućnost podnošenja amandmana na predloge Komisije.

Na evropskoj lobi sceni postoje brojna privredna udruženja<sup>59</sup>. Njihova prednost je to što su ona zvanični predstavnici industrije i imaju olakšan pristup informacijama i zaposlenima u EU, u odnosu na konsultantske firme koje nemaju tu vrstu legitimite-ta. Neka od ovih udruženja koja su velika, dobro organizovana i čiji članovi imaju mahom jednake preference (recimo to bi mogla biti asocijacija restorana) su vrlo efektivna kako kod Komisije, tako i pri Parlamentu, dok većina ipak deluje usporeno zbog velike heterogenosti članstva i njihovih preferenci, ali i zbog komplikovanog i dugotrajnog mehanizma odlučivanja.

Za preduzeća koja su članovi asocijacija to je svakako prednost, posebno za manje članove u određenim situacijama. Kroz asocijaciju oni imaju zagarantovanu odbranu određenog

---

<sup>59</sup> Koje su najčešće dodatno vertikalno integrisane u neku od evropskih privrednih asocijacija poput Evropske konfederacije privrednih asocijacija (European Trade Union Confederation).

interesa na državnom ili evropskom nivou na kom to sami nikad ne bi uspeli zbog ograničenih resursa kojima raspolažu.

Ovo naravno važi samo u slučajevima kada su ciljevi malih i velikih članova podudaraju, što nije baš uvek slučaj. S druge strane, uvek im je otvoren kanal za individualno lobiranje ukoliko se za to ukaže mogućnost. Velike firme taj kanal sve više koriste otvarajući posebne sektore za odnose sa institucijama ili koristeći usluge profesionalnih lobista i konsalting firmi.

### ***Tink – tenkovi (Think thanks)***

Neobično ime ove vrste lobi aktera potiče od engleskih reči *tink* što znači *misliti* i *tank* što bi se moglo prevesti kao *rezervoar*. Jednostavno rečeno, to su određene organizacije koje akumuliraju znanja iz određenih oblasti, najčešće iz oblasti javnih politika (u oblastima ekonomije, bezbednosti, socijalnih politika i slično).

U poslednje vreme je primetan rast ovog tipa organizacija (vrlo često se radi o samoproglšenim) u evropskom kontekstu. Istovremeno se sve više gube konture po kojima su ove organizacije prepoznatljive pa je danas vrlo teško objektivno reći ko su klasične civilne organizacije a ko je tink tank, mada su tink tankovi prepoznatljiviji jer su njihovi članovi obično istaknuti individualci u akademskom svetu, novinarstvu, kulturi i slično.

Tink tankovi su stalne organizacije koje su, na osnovu vlastitog naučno-istraživačkog kapaciteta, specijalizovane u savetovanju vezanom za donošenje javnih politika. Njihova aktivnost je usmerena ka javnosti, ali pre svega nosiocima vlasti kojima se sugeriše određena politika utemeljena pre svega na naučnim osnovama. Tink tankovi nemaju ambiciju da sprovedu politiku niti na bilo koji način žele da preuzmu odgovornost za nju, ali su tu da daju savete kako se određene javne politike

mogu unaprediti. Njihova uloga takođe nije ni podržavanje određenog uskog interesa, već se generalno trude da održe poziciju nezavisnosti i nepristrasnosti, iako se neretko može reći da određeni tink tankovi imaju prizvuk liberalnog, socijalnog, konzervativnog i slično. Zvanično, oni su tu da doprinesu opštem boljitku celog društva.

Generalno govoreći, evropski tink tankovi se bave: promovisanjem dublje analize politika kroz sagledavanje dobrih praksi, informisanjem i podstrekavanjem građana da budu politički aktivniji, spajanjem političara sa akademskom zajednicom i kreiranjem foruma za javno-privatnu interakciju.<sup>60</sup> Publikacije koje stvaraju tink tankovi su po pravilu vrlo sažete i pristupačne, ali povremeno se rade i ozbiljnije studije.

Što se tiče finansiranja ovih organizacija, one imaju veliki spektar izvora prihoda, što privatnih što javnih, te namenskih i nenamenskih. Neki od izvora su:

- javno finansiranje: kroz budžet nekog ministarstva, iz državnih naučnih fondova kojima se prijavljuju i slično;
- Evropska komisija: koja ima poseban budžet za tink tankove;
- privatni sektor: posebno od velikih multinacionalnih kompanija koje posluju u Evropi;
- fondacije i zadužbine;
- istraživački ugovori: koje sklapaju sa javnim ili privatnim – klijentima u čije ime izrađuju posebne studije.
- razne donacije, prodaja publikacija i slično.

---

<sup>60</sup> Boucher, Stephen, "Europe and its think-tanks: a promise to be fulfilled", in Notre Europe, Studies and Research, No. 35, 2004.

Osnovni izazov kod ove vrste organizacija je očuvanje njihove nezavisnosti. U SAD one se najčešće finansiraju isključivo preko dobrovoljnih priloga pojedinaca i time dobijaju veći stepen nezavisnosti, bar teoretski. Iz tog razloga i evropski tink tankovi pokušavaju da imaju konstantan ali raznolik spektar izvora prihoda kao ključ za nezavisnost. Osnovni prigovor koji im se najčešće upućuje je da previše zavise od sredstava EU, te im to najviše ugrožava kredibilitet za razliku od američkih tink tankova<sup>61</sup> koji najčešće nimalo ne zavise od pomoći federalne vlade.

---

<sup>61</sup> Neki od čuvenih američkih tink tankova su CATO Institute, American Enterprise Institute (AEI), Brookings Institute i drugi. Od evropskih poznatih tink tankova se mogu izdvojiti CEPS, Carnegie Europe, European Policy Center, European Policy Forum i dr. Širu listu evropskih tink tankova možete pogledati na sledećoj adresi <http://www.eu.thinktankdirectory.org/>



## VI Strategije i tehnike lobiranja

Kad govorimo o tome kako lobiranje izgleda u praksi, potrebno je znati da su aktivnosti i primenjene strategije lobiranja prilično uslovljene konkretnim političkim, društvenim i ekonomskim faktorima. Iz tog razloga je vrlo teško govoriti o standardnim načinima lobiranja koji su svugde u potpunosti isti. S druge strane, proces lobiranja ima svoju posebnu logiku koja je nezavisna od političkog konteksta, pa je sa te strane dosta lakše sagledati njegove osnovne elemente koji se u različitim kontekstima ispoljavaju na različite načine.

Takođe je vrlo bitno da li lobiranje posmatramo kao kratkoročan (ad hoc) ili dugoročan proces. Kod kratkoročnog lobiranja strategije znaju biti prilično ad hoc, dok kod dugoročnog lobiranja može da se govori o prepoznatljivim koracima koji su deo svakog profesionalnog pristupa lobiranju<sup>62</sup>. Mi ćemo se ovde zadržati na pogledu na dugoročno lobiranje i njegove elemente.

Goergen (2006)<sup>63</sup> je ovu logiku dosta dobro sažeo, pa ćemo njene osnovne delove uz dodatna objašnjenja preneti u ovom vodiču. Prema njemu, nezaobilazni delovi svakog postupka lobiranja su:

- uočavanje problema i postavljanje ciljeva lobiranja,
- analiza stanja i praćenje,
- razvoj strategije,
- odabir instrumenata za ostvarivanje uticaja,
- evaluacija i praćenje učinaka (*follow up*).

---

<sup>62</sup> *Političko i ekonomsko lobiranje*, B. Kaščelan i D. Krsmanović, Zavod za udžbenike, 2012, str. 157–158.

<sup>63</sup> *Lobbying in Brussels*, Pascal Goergen, 2006.

## **1. Uočavanje problema i postavljanje ciljeva lobiranja**

Polazna tačka svakog lobiranja je postojanje negativnog pravnog okvira po zainteresovanu stranu ili postojanje sumnje da će on uskoro biti promjenjen na štetu onoga za koga se lobira. Ovde se pre svega misli na nepovoljne poreske okvire, nametanje novih ekoloških standarda koji mogu dovesti do povećanja cene proizvodnje, povećanje emisije štetnih gasova, smanjene subvencija i slično. Razlog za reakciju ne mora biti nužno negativan, on može biti i pozitivna promena kada se eventualno može lobirati sa ciljem davanja podrške zakonodavnoj promeni.

Ciljevi koji se postavljaju kod lobiranja mogu biti donošenje nove regulative, izmena postojeće ili sprečavanje donošenja određenih propisa ili njihove implementacije.

## **2. Analiza stanja i praćenje**

U ovom delu se vrši prikupljanje relevantnih informacija svih kategorija – pravnih, političkih, socioloških, ekonomskih i drugih. Sagledava se puls javnog mnjenja i medijska pokrivenost pitanja. Vršiti se sinteza svih informacija, stavljaju se u širi kontekst (to je moment kada se uži interes povezuje sa širim društvenim interesom) i na osnovu toga se pripremaju ključni argumenti za lobiranje u praksi.

## **3. Razvoj strategije**

Nakon što je utvrđeno koji su konkretno propisi u pitanju i ko je odgovoran za njihovo donošenje, utvrđuju se precizni ciljevi lobiranja, najčešće u dokumentu koji se naziva *position paper* a koji definiše koji su postojeći ili anticipirani problemi i kakav je stav lobiste prema njima, što se potkrepljuje izrađenom konkretnom socio-ekonomskom i tehničkom argumentacijom. Deo ovog dokumenta je u kasnijim fazama dostupan javnosti. Sagledavaju

se budžetski okvir i potrebni resursi, određuju se jasni ciljevi i vremenski okvir za realizaciju lobiranja.

U ovom delu se donose odluke da li je potrebno ići u koaliciju sa drugim grupama koje bi mogle imati slične interese, ili bi trebalo nastupiti samostalno, ali i koji je optimalan moment za delovanje.<sup>64</sup> Takođe, razrađuju se detaljni planovi sa kojim institucijama i odgovornim osobama je potrebno organizovati susrete, sagledavaju se svi dostupni izvori informacija kako bi primenjena strategija imala u vidu i one koji lobiraju u suprotnom smeru i kako bi se pravovremeno i argumentovano umanjio značaj njihovih nastojanja.

Posebna se pažnja posvećuje odabiru odgovarajućih akcija za vršenje uticaja – konferencije za štampu, istraživanja javnog mnjenja, gostovanja eksperata u medijima i sl.

#### **4. Odabir instrumenata za ostvarivanje uticaja**

Lobistima su na raspolaganju zaista neograničena sredstva putem kojih mogu delovati u smeru ostvarivanja postavljenih ciljeva. Ta sredstva, napominjemo, nikako ne uključuju novčane ili druge nadoknade odgovornim licima u javnom sektoru. Lobisti u SAD i EU se nešto razlikuju u odabiru instrumenata i njihovom korišćenju, i smatra se da je lobiranje u SAD kratkoročno orijentisano, suprotstavljenog karaktera i generalno agresivnije – dok je ono u EU više okrenuto ka konsenzusu suprotstavljenih strana i javnog sektora, dugoročnije je usmereno i manje agresivno.

Imajući u vidu navedeno osnovne strategije mogu biti:

---

<sup>64</sup> Prevashodno u kom delu zakonodavnog postupka je najdelotvornije reagovati. Optimalno bi bilo već na samom početku pri stvaranju nacrtu zakona, ali to može biti i kasnije ukoliko postoje dobri odnosi sa odgovornim licima u kasnijim fazama izrade zakona. Ovde se takođe vodi računa o izbornom ciklusu, jer je za neke strategije bolje da su bliže sredini izbornog ciklusa a za neke da su pred sam početak izbora.

- **Konsesualne** – gde se u najranijim fazama legislativnog puta pokušava kroz dijalog uspostaviti balans između svih zainteresovanih strana. To i zakonodavcu dosta olakšava zakonodavni postupak.

- **Suprotstavljene** – gde se svim raspoloživim sredstvima pokušavaju izdejsstvovati pozitivne promene isključivo vodeći računa o svom interesu. Tu zakonodavac vrednuje argument posebno za svaku stranu i pokušava da ih inkorporira u javni interes u meri u kojoj je to prihvatljivo.

Dalje, u smislu ostvarivanja uticaja lobiranje može biti direktno i indirektno. Direktno je ono gde se lobisti samostalno susreću sa predstavnicima zakonodavne ili izvršne vlasti<sup>65</sup> i pokušavaju da dobiju podršku za svoje ciljeve. Vršenje uticaja putem političkog pritiska preko javnog mnjenja, medija i drugih posrednih kanala se naziva indirektno lobiranje. U zavisnosti od okolnosti, zavisice i odabir pristupa u ovom smislu, ali ovde ćemo dati prikaz nekoliko najosnovnijih pristupa u lobiranju iz SAD prakse:

- **Lobiranje odozdo (Grassroots lobbying)** je vrsta lobiranja u kojoj se mobiliše javnost da na izabrane predstavnike organa vlasti vrši pritisak u pravcu promene nekog pravnog akta ili njegovog izvršenja. Ovom vrstom lobiranja se organizuju i koordinišu druge grupe ili pojedinci koji pritiskom na institucije dovode do promene određene politike<sup>66</sup>. Lobisti, na primer, organizuju aktivnosti kojima se informiše javnost određenog mesta o negativnim posledicama koje može da ima izgradnja pogona za preradu nikla. Tada javnost vrši politički pritisak na donosioce odluka da se takva vrsta industrijske proizvodnje ne dozvoli. Kod ove vrste lobiranja interesi lobista

---

<sup>65</sup> Najčešće sa šefovima kabineta, državnim sekretarima, pomoćnicima ministara, parlamentarcima.

<sup>66</sup> Jeffrey Miylo, „Moving down the grassroots“, Institute for Justice, 2010.

i većine građana su gotovo paralelni, pa je lobiranje samim tim znatno olakšano.

● **Lobiranje odozgo** – je klasično lobiranje u kom lobisti direktno stupaju u kontakt sa predstavnicima zakonodavne i/ili izvršne vlasti. Da bi se efektivno lobiralo na ovaj način potrebno je da lobista ima dobru reputaciju i da raspolaže uvek dobrim informacijama i pouzdanim argumentima koji mogu biti od koristi i državnom organu. U ovakvim slučajevima lobisti se prevashodno susreću sa predsednicima relevantnih skupštinskih odbora, sa pomoćnicima ministara, direktorima nezavisnih agencija sa kojima mogu voditi dijalog o relevantnim tehničkim pitanjima vezanim za neki zakon.

● **Astroturf lobiranje (astroturfing)**<sup>67</sup> – je vrsta indirektnog lobiranja vrlo slična lobiranju odozdo. Razlika u odnosu na lobiranje odozdo je što se stav javnosti oblikuje na način koji će podržati argumente lobista iako za to nema osnova u realnosti. Dakle, kod određenog dela javnosti se oblikuje neki stav sa kojim se ona lako identifikuju i usvoji ga. U tom slučaju, javnost predstavlja političku polugu za uticaj na donosiocce odluka. Kao što se da primetiti, ovakav način lobiranja je vrlo neetičan.

● **Upotreba medija** – ovo sredstvo lobiranja postaje sve važnije jer se njime podiže svest o određenom pitanju. Pored upotrebe klasičnih medija, od kojih su lokalni mediji od suštinske važnosti<sup>68</sup>, lobiranje putem upotrebe socijalnih mreža u poslednje vreme nije ništa manje bitno<sup>69</sup>. Ovaj indirektni kanal se obično koristi kao dopuna nekom od gore pomenutih metoda.

---

<sup>67</sup> Robert. G. Kaiser, „So damn much money“, Vintage Books 2010, str. 241.

<sup>68</sup> Conor McGrath, *Grassroots Lobbying: Marketing Politics and Policy Beyond the Beltway*, Ulster University, 2004, str. 16.

<sup>69</sup> Pogledati stav o tome na stranicama britanskog Gardijana: <http://www.guardian.co.uk/environment/georgemonbiot/2011/feb/23/need-to-protect-internet-from-astroturfing>

● **Izgradnja koalicija** – kako je već ranije napomenuto, koaliciono lobiranje je vrlo česta pojava koja korišćenim argumentima daje dodatnu snagu. Ukoliko postoji više zainteresovanih strana koje dele isti stav povodom određenog pravnog pitanja (recimo promena zakona o strancima<sup>70</sup>) one se udružuju na kratkoročnoj osnovi sa ciljem postizanja zajedničkog cilja. Čim se cilj za koji lobiraju ostvari, koalicija prestaje da postoji. Ukoliko je potreba za integrisanim nastupom trajne prirode, onda će za te potrebe biti formirana posebna asocijacija koja će stalno lobirati za potrebe svojih članova.<sup>71</sup>

## **5. Evaluacija i praćenje rezultata (follow up)**

Ovaj deo posla nastupa po završetku aktivnosti, što je obično trenutak kada je neki zakon usvojen. Tada se analizira u kom stepenu su ostvareni ciljevi, sagledavaju se eventualne greške, sagledava se kolika su sredstva utrošena i da li je budžet premašen, određuju se eventualni dodatni koraci ka osnaživanju postignutih rezultata, prave se izveštaji koji se šalju članovima (ako se radi o asocijaciji) i medijima, i slično.

---

<sup>70</sup> Ovo je klasičan primer koalicionog udruživanja iz Hrvatske. Nekoliko velikih stranih kompanija i ambasada su oformile koaliciju koja je lobirala za promenu odredaba Zakona o strancima Republike Hrvatske i izdejstovali su željene promene nakon uspešne lobi kampanje. Detaljnije o ovoj kampanji u Udžbeniku *Ekonomsko i političko lobiranje*, Kaščelan i Krsmanović, Zavod za udžbenike, Beograd 2012, str. 131.

<sup>71</sup> [www.americanbakers.org](http://www.americanbakers.org) – Američka pekarska asocijacija, na primer.

## VII Lobiranje na Balkanu i Srbiji

Lobiranje u zemljama bivše Jugoslavije je relativno nova pojava, koja se intenzivnije razvija od 2000. godine. Danas se o njemu više govori, mada je uloga lobiranja u široj javnosti i javnom sektoru i dalje nedovoljno poznata. To potvrđuju rezultati istraživanja koje je za potrebe Društva lobista Srbije sprovedla agencija GfK (2009) gde je, na primer, korupcija asocijacija koja se veže uz pojam „lobiranje“ na visokom trećem mestu (nakon politike i ubeđivanja). Trećina ispitanih takođe veruje da su lobisti zapravo političari, iako su te dve funkcije apsolutno nespojive<sup>72</sup>.

Lobiranje je prisutno od Slovenije do Makedonije, i svaka od zemalja ima drugačiji odnos koji se ogleda kroz formalno priznavanje oblasti putem zakonskog njenog uređenja.

U Sloveniji danas postoji profesionalna asocijacija lobista – Slovensko društvo lobista ([www.slovenski-lobisti.si](http://www.slovenski-lobisti.si)), a lobiranje je regulisano kroz odredbe Zakona o integritetu i sprečavanju korupcije iz 2010. godine. Domet ovog zakona je vrlo upitan jer su odredbe nespretno napisane i registrovan je vrlo mali broj lobista.

U Hrvatskoj su lobisti dobro organizovani kroz Hrvatsko društvo lobista ([www.hdl.com.hr](http://www.hdl.com.hr)) ali zakon kojim bi se regulisala njihova delatnost još uvek nije usvojen mada je predlog koji je izradilo Društvo lobista odavno spreman. Društvo vodi svoj registar članova koji ima oko stotinu upisanih i koji se moraju u svom radu pridržavati etičkog kodeksa HDL-a.

U Bosni i Hercegovini lobiranje svakako postoji ali nije uokvireno niti zvaničnim udruženjem niti posebnim zakonom koji

---

<sup>72</sup> Rezultate istraživanja videti na kraju vodiča.

bi se odnosio na lobiste. Posebno aktivna na polju političkog lobiranja je Vlada Republike Srpske koja vrlo često unajmljuje lobiste u Vašingtonu za potrebe lobiranja pri zakonodavnoj i izvršnoj vlasti u SAD.

Lobiranje u Crnog Gori je uređeno posebnim zakonom iz 2011. godine koji je usvojen na predlog crnogorskog Ministarstva finansija. Lobisti Crne Gore takođe imaju svoje profesionalno udruženje – Udruženje lobista Crne Gore ([www.ulcg.org](http://www.ulcg.org)) koje se stara o razvoju i unapređenju profesije, te kontroli poštovanja etičkog kodeksa.

U Makedoniji je lobiranje takođe regulisano posebnim zakonom još od 2008. godine, ali se zakon pokazao neefikasnim (bio je registrovan samo jedan lobista!), pa je Makedonski parlament 2010. usvojio izmene Zakona o lobiranju kako bi ga pojednostavio.

U Srbiji su lobisti organizovani kroz profesionalno udruženje – Društvo lobista Srbije ([www.drustvolobistasrbije.org](http://www.drustvolobistasrbije.org)). Društvo lobista Srbije (DLS) deluje od 2009. godine i okuplja fizička i pravna lica koja se bave lobiranjem ili su zainteresovana za razvoj i unapređenje ove profesije u Srbiji. DLS aktivno radi na unapređenju položaja profesije lobista i lobira za donošenje posebnog zakona o lobiranju u Srbiji, čije donošenje je predviđeno i Nacionalnom strategijom za borbu protiv korupcije Vlade RS.

Predlog srpskog Zakona o lobiranju je takav da predviđa višestruke mehanizme kojima bi se osiguralo lobiranje u skladu sa visokim profesionalnim i etičkim standardima<sup>73</sup>. Ti ciljevi se postižu kroz edukaciju lobista i mere koje povećavaju stepen transparentnosti njihovog rada. Bitno je imati na umu da su

---

<sup>73</sup> *Političko i ekonomsko lobiranje*, B. Kaščelan i D. Krsmanović, Zavod za udžbenike, 2012. (drugo poglavlje).



zakoni kojima se reguliše lobiranje uvek usmereni ka jačanju transparentnosti i da imaju anti-korupcijski karakter, pa je njihovo donošenje svakako poželjno. Jedina opasnost kod donošenja tih zakona je da njihova forma i pravila ne budu preterano komplikovana jer praksa pokazuje da takvi zakoni u manjim zemljama nemaju preterano dobar učinak (Makedonija, Slovenija, Mađarska).

Lobiranje u Srbiji je do sada često bilo uvijeno u formu posredovanja, mada u poslednje vreme dosta advokatskih kancelarija i konsultantskih firmi nudi ove usluge svojim klijentima. Njime se često bave i bivši političari, što nije poželjno, pa bi preporučljivo bilo da se zakonom o lobiranju uvede klauzula tzv. perioda „hlađenja“ od dve godine. To znači da se lice koje je bilo izabrano na javnu funkciju ili zaposleno u javnom sektoru, ne sme baviti lobiranjem bar dve godine od dana kada mu je prestao mandat ili radni odnos. Ovakve odredbe bi znatno doprinele nezavisnijem radu javnog sektora i umanjile mogućnost konflikta interesa.

Nedostatak ovakvih odredaba, na primer, u SAD, stimulisao je zaposlene u federalnim organima da pred kraj mandata daju raznovrsne povlastice lobistima koji su im zauzvrat davali dobro plaćene poslove odmah nakon isteka mandata. Ovakva praksa je rezultirala sa nekoliko korupcionaških skandala (najpoznatiji skandal je vezan za Džeka Abramova iz 2006) nakon čega su pravila pooštrena i uveden je period „hlađenja“ od dve godine.

Srbija je kao država takođe vrlo aktivna i na polju političkog lobiranja, pre svega u SAD. Vlada Srbije je u nekoliko navrata od 2000. godine angažovala različite lobi kompanije u Vašingtonu sa ciljem staranja o političkim interesima naše zemlje. Takvi ugovori su najčešće klasifikovani kao tajni i nisu vidljivi široj javnosti, međutim, prema zakonima SAD lobisti moraju da registruju svoje ugovore, objave ime svog klijenta i iznos

koji su od njega primili ali i cilj za koji lobiraju. S obzirom na to, većina ugovora koje je naša zemlja imala sa lobistima u SAD su ipak javni i mogu se lako pronaći na internet stranicama Kongresa i Senata SAD<sup>74</sup>.

---

<sup>74</sup> Primer jedne od registracija ugovora se nalazi u aneksu broj 1. Lista registrovanih ugovora koje je Srbija zaključivala i imena lobi firmi koje su je zastupale se mogu pogledati pretragom na sledećoj web adresi: <http://disclosures.house.gov/ld/ldsearch.aspx>

## VIII Studija slučaja lobiranja na Balkanu<sup>75</sup>

### **Primer dobre lobističke strategije – lobiranje kod uvođenja izvoznih kvota za šećer Hrvatske u EU.**

Kako bi na samom kraju imali bolju sliku o tome kako izgleda lobiranje u praksi i koji su koraci koje lobisti preduzimaju u svojim aktivnostima, pogledajmo jednu vrlo uspešno implementiranu aktivnost iz susedne Hrvatske. Ove ujedno možemo videti i domete lobiranja zemlje koja nije članica EU (s obzirom na vreme kad je sprovedeno lobiranje), a koja je uspela da izlobira određeni rezultat pri EU.

**Naziv organizacije koja lobira:** HIZ – Hrvatski izvoznici / hrvatske šećerane.

**Cilj:** Lobiranje za postizanje što veće izvozne kvote za hrvatski šećer od šećerne repe (EU nudi 80.000 tona, a Hrvatska traži 240.000 tona.)

#### **Problem:**

- SSP-om<sup>76</sup> (14.05.2001) Hrvatska je uspela osigurati izvoz hrvatskog šećera iz šećerne repe na EU tržište šećera bez carina i kvota – neograničeno.
- Do 2005. izvoz ide i do 162.000 tona (t) godišnje.
- 2005: EU započinje reformu tržišta šećera – smanjenje cena od 730 evra/t na 420 evra/t kroz period od 7 godina i uvođenje A, B i C kvota.

---

<sup>75</sup> Preuzeto i prilagođeno iz knjige *Političko i ekonomsko lobiranje*, B. Kaščelan i D. Krsmanović, Zavod za udžbenike RS, 2012.

<sup>76</sup> Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju

- 2005: Evropska komisija uputila zahtev Vladi RH za izmenu SSP-a o domenu izvoznih kvota uz zahtev da se izvoz hrvatskog šećera na EU znatno ograniči u skladu sa novim pravilima.

### **Strateški i metodološki pristup rešavanju problema**

- Praćenje pravne regulative EU, trendova i informacija u vezi sa formiranjem stava EU prema izvozu šećera iz Hrvatske u Evropsku uniju.
- Sastanci i prikupljanje informacija (Brisel i Zagreb) o mogućem zahtevu EU za kvote: EU traži kvotu od 80.000 tona (za sve 3 šećerane).

#### *Socio-ekonomski argumenti:*

- šećer je najznačajniji izvozni proizvod Hrvatske,
- 99,99 % čisto domaći proizvod,
- predložena kvota može stvoriti štetu od 300 miliona evra,
- ugrožena radna mesta 1.500 radnika, te 3.000 kooperanata (što se tiče EU ugrožen datum početka pregovora), a izvoz hrvatskog šećera čini samo 1% ukupne potrošnje šećera EU.

#### *Maj – juli, 2005.*

- Delovanje u Hrvatskoj: HIZ – okupljanje sve 3 šećerane, zahtevi Predsedniku Vlade, Nacionalnom odboru, Hrvatskom Saboru, ministrima i drugo.
- Delovanje EU: sastanci i zahtevi za sastanke u Evropskoj komisiji. Angažovanje profesionalnih lobista u Briselu (Fleishman-Hillard).

- EU zahteva od Hrvatske ograničenje izvoza na 80.000 tona (nezvanične informacije).
- HR šećerane zahtevaju: 240.000 tona (30.000 hektara x 8 tona/hektaru što je prosek EU produktivnosti ove industrije).
- PR kampanja: intervjui (šećerane, stručnjaci, kooperanti, udruženja, narodni poslanici), brifinzi sa novinarima, Otvoreno, Dnevnik... U medijima resorni ministar tvrdi kako će podneti ostavku ako se uvedu kvote s kojima šećerna industrija neće biti zadovoljna. Cilj je da se pošalje politička poruka EU o značaju ovog pitanja za Hrvatsku.

### **Rezultati lobiranja:**

- 14.03.2006: Brisel: Resorni ministar potpisuje izmenu sporazuma o SSP.

- Postignuto:

#### **• 180.000 t izvozna kvota šećera za RH**

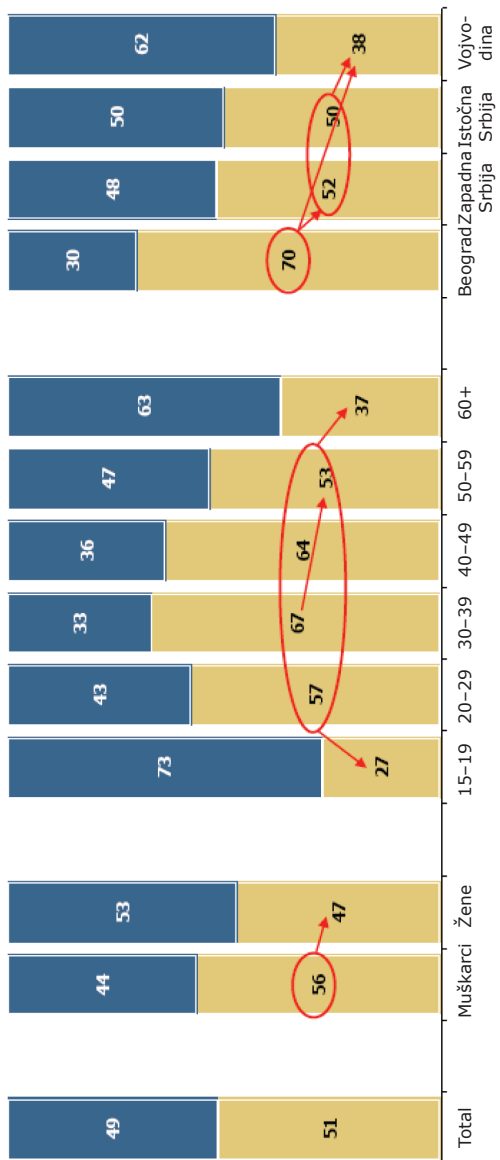
- Ukidanje „C“ kvote – onemogućen (zabranjen) izvoz subvencionisanog šećera iz EU u Hrvatsku.
- Decembar 2006, Hrvatski Sabor – potvrdio izmene SSP-a.

Kao što vidimo, krajnji rezultat ove uspješne kampanje je odobren izvoz od više od 100% od prvobitne ponude EU. Hrvatske šećerane su zahtevale 240.000t, EU je nudila 80.000t a postignuto je 180.000t godišnje, što je zaista impresivan rezultat. Ovaj primer ujedno pokazuje da i zemlje koje nisu članice EU imaju pregovaračku moć a ujedno ilustruje koji kanali su korišćeni za samo lobiranje.

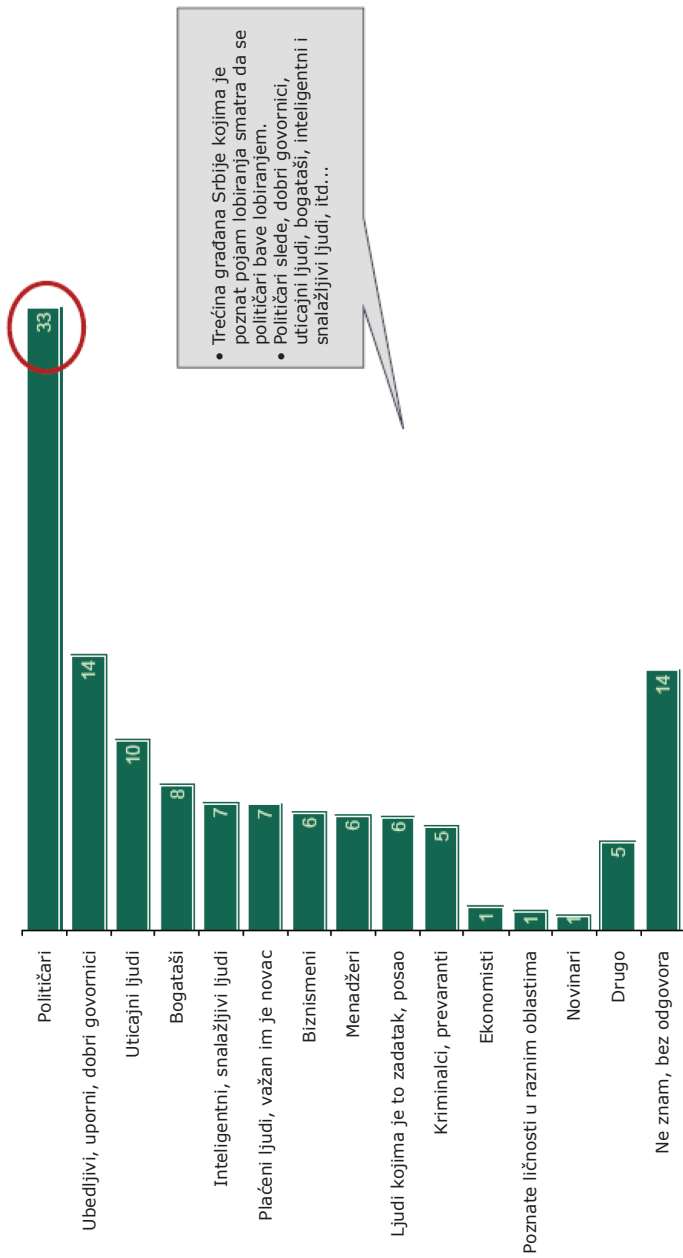
# Rezultati istraživanja „Percepcija lobiranja u Srbiji“, urađenog za potrebe Društva lobista Srbije GfK, Oktobar 2009.

## Da li ste čuli za pojam "lobiranje"? Rezultati po polu, godinama i regionu

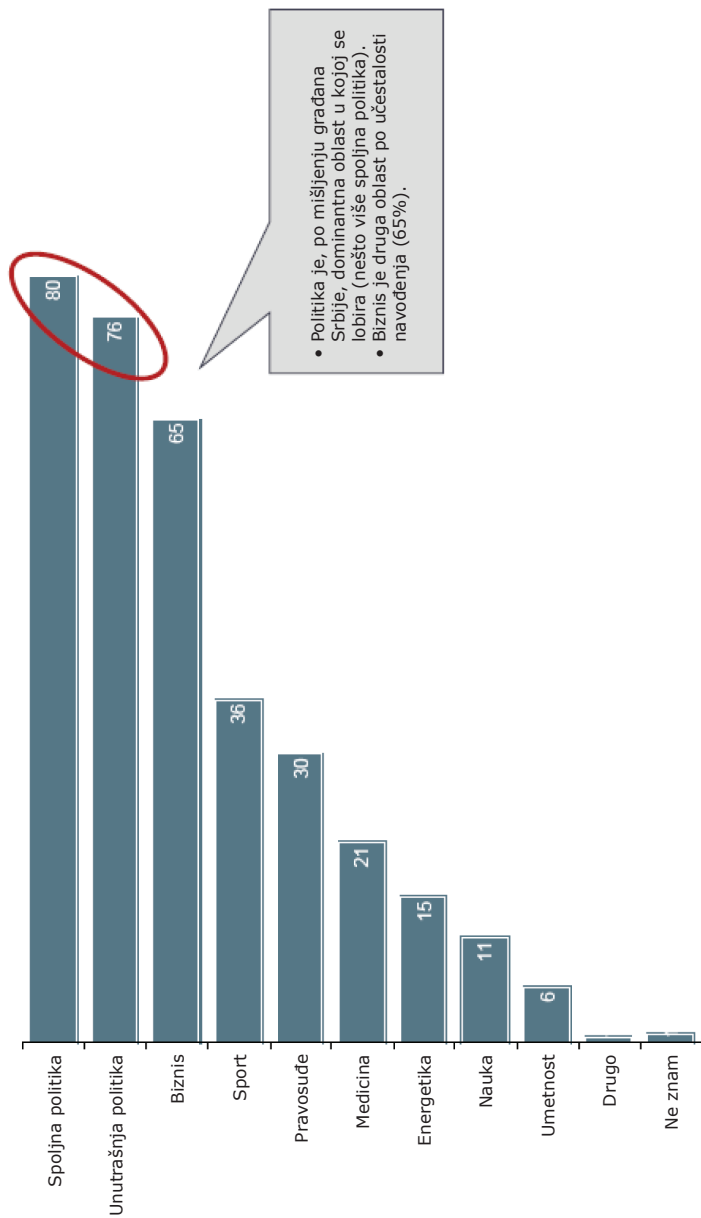
• 50% ljudi u Srbiji je čulo za pojam „lobiranje“  
 • Procenat građana kojima je ovaj pojam poznat je od svih regiona najviši u Beogradu (70%), a najniži u Vojvodini (38%).



## Šta mislite, ko su ljudi koji se profesionalno bave lobiranjem, šta je karakteristično za njih?

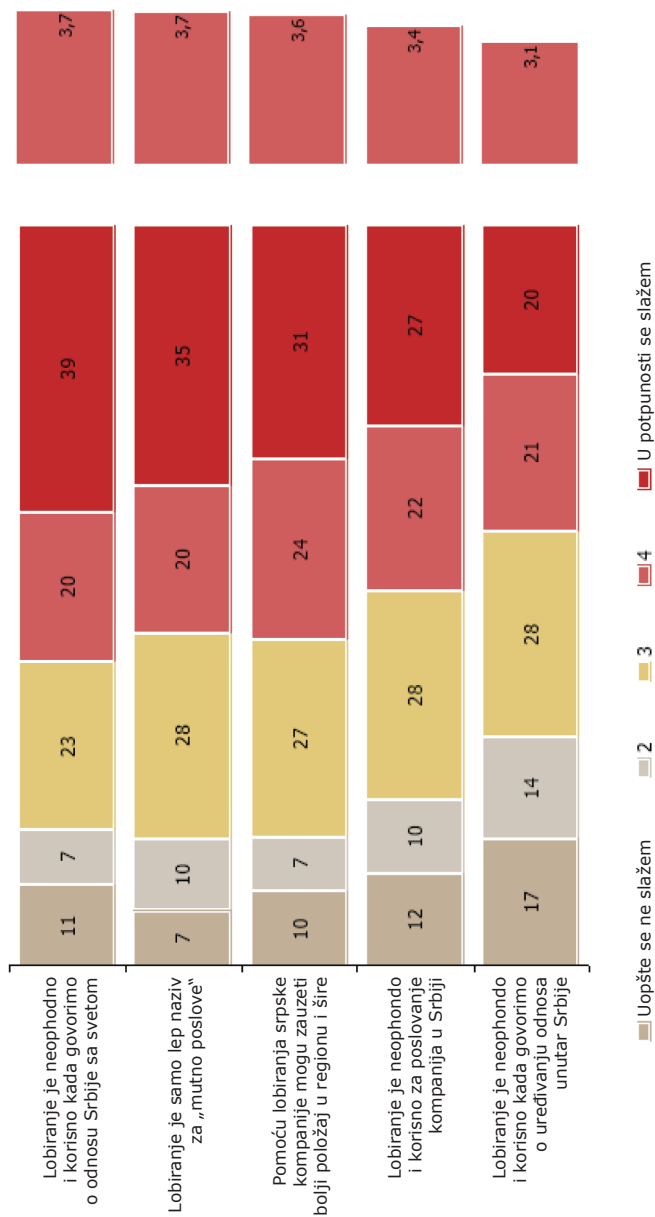


## U kojim oblastima se, po vašem mišljenju, najviše lobira?





## U kojoj meri se slažete sa navedenim tvrdnjama?





## Tim

Vodič koji je pred vama je plod saradnje autora i E.qu – italijanske nevladine organizacije koja svoje aktivnosti sprovodi u Briselu i posvećena je razvoju i promociji dobrih poslovnih i socijalnih praksi u oblasti održivog ekonomskog razvoja. Misija E.qu je podrška razvoju karijera mladih u evropskom kontekstu održivog razvoja. Organizacija je uzela učešće u pripremi ovog vodiča kroz doprinos svog istraživačkog tima i koordinaciju Valentine Rossi.

Istraživački tim E.qu su sačinjavali: Sara Cavazzutti (Institucionalni kontekst EU i privredne asocijacije), Anna Iannaccone (NVO), Andrea Mangano (Institucionalni kontekst EU i advokatske kancelarije), Federico Pallini (konsultantske firme).

Sandro Serenari je izvršni direktor FarestSpa, međunarodne konsultantske firme u suvlasništvu SIMEST – trgovačke banke republike Italije. Podjednako je aktivan kako na naučnom tako i na poslovnom planu na polju privatno-javnih partnerstava, evropskog lobiranja i održive ekonomije. Osnivač je organizacije E.qu i predavač na brojnim akademskim programima na temu evropskog lobiranja. Kao ekspert za lobiranje obavlja posao akademskog supervizora u EDLE doktorskom programu.

Duško Krsmanović je diplomirani pravnik i master ekonomije prava, trenutno zaposlen kao istraživač i doktorand na programu European Doctorate in Law and Economics na univerzitetima u Roterdamu, Bolonji i Hamburgu.

Iskustvo u međunarodnim političkim, poslovnim i akademskim krugovima sticao je radom u Svetskoj banci (Beograd), Nacionalnoj asocijaciji petrohemijske i rafinerijske industrije SAD (NPRA, lobi Vašington), Generation Europe (Brisel) i radom na Univerzitetu Džordžtaun, Univerzitetu u Bolonji,

Univerzitetu u Hamburgu, Erasmus univerzitetu u Roterdamu kao i kroz domaći i međunarodni trenerski i društveni angažman. Akademski i profesionalno kao konsultant fokusiran je na ekonomsku analizu prava, korporativno lobiranje i poslovno umrežavanje. Govori engleski i italijanski jezik.

Član je Društva lobista Srbije, alumnista Fondacije Konrad Adenauer, Beogradske otvorene škole, TFAS... Koautor knjige *Političko i ekonomsko lobiranje* (Zavod za udžbenike, Beograd 2012) i knjige *Brainsbook on networking* (Brainswork, Vienna 2009).

Autori posebnu zahvalnost duguju Milici Jevtić i Vesni Mudrinić.



## Fondacija Konrad Adenauer

**Sloboda, pravda i solidarnost** su vodeći principi rada Fondacije Konrad Adenauer (KAS). KAS je politička fondacija koja je bliska Hrišćansko-demokratskoj uniji Nemačke (CDU). Kao suosnivač CDU i prvi nemački demokratski posleratni kancelar, Konrad Adenauer (1876–1967) je povezoao hrišćansko-demokratsku, konzervativnu i liberalnu teoriju. Njegovo ime je simbol demokratske obnove Nemačke, spoljno-političke orijentacije u transatlantskom sistemu vrednosti, simbol **vizije evropskog ujedinjenja** i orijentacije na socijalnu tržišnu privredu. Njegovo duhovno nasleđe je istovremeno naš zadatak i naša obaveza.

Našim međunarodnim radom zalažemo se za to da ljudi širom sveta žive **dostojanstveno i slobodno**. Naš doprinos je vrednosni, i cilj nam je da Nemačka odgovori izazovu svoje rastuće odgovornosti u svetu.

Želja nam je da ljude pokrenemo da učestvuju u oblikovanju svoje **budućnosti**. Sa preko 70 kancelarija širom sveta i projektima u preko 120 zemalja dajemo samostalan doprinos razvoju demokratije, pravne države i socijalne tržišne privrede. Kako bismo obezbedili **mir i slobodu** podržavamo neprekidan spoljnopo-

litički i dijalog o bezbednosti, kao i razmenu iskustava iz domena kulture i religije.

Čovek i njegovo dostojanstvo, njegova prava i obaveze su u središtu našeg interesovanja. Za nas je on polazna osnova za socijalnu **pravdu**, slobodnu **demokratiju** i održivu privredu. Okupljajući ljude koji preuzimaju svoju društvenu odgovornost, mi razvijamo aktivne mreže u politici, privredi i društvu. Naš **politički angažman** popravlja šanse da se globalizacija sprovodi **socijalno pravedno, ekološki održivo i ekonomski efikasno**.

U partnerskom odnosu saradujemo s državnim institucijama, političkim strankama, organizacijama građanskog društva, kao i odabranim elitama. Ostvarujući naše ciljeve mi želimo da razvojnom politikom i u budućnosti produbimo našu političku saradnju, **regionalno i globalno**. Zajedno sa našim partnerima dajemo doprinos u izgradnji međunarodnog poretka koji svakoj zemlji omogućava razvoj u slobodi i sopstvenoj odgovornosti.



CIP – Каталогизacija у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд

---

328.184  
005.575

КРСМАНОВИЋ, Душко, 1985–  
Vodič kroz lobiranje / Duško Krsmanović. – Beograd : Fondacija  
Konrad Adenauer, 2013 (Beograd : Topalović). – 68 str. : graf. prikazi,  
tabele ; 21 cm. – (Biblioteka KAS politika)

Tiraž 1.000. – Str. 5–6: Predgovor / Sandro Serenari. – Str. 7–8:  
Izazovi modernog lobiranja / Daniel Gueguen. – Str. 9–10: Važnost  
razumevanja lobiranja (zagovaranja javnih politika) i njegove uloge  
u modernim društvima / Wright H. Andrews. – Tim: str. 65. –  
Napomene i bibliografske reference uz tekst. - - A Guidebook on  
Lobbying / Duško Krsmanović. – 1 elektronski optički disk (CD-ROM)

ISBN 978-86-86661-65-4

а) Лобирање  
COBISS.SR-ID 19812222

---