

**ВЕРАН СТАНЧЕТИЋ\***  
Факултет за европске правно -  
политичке студије  
Нови Сад

УДК 316.334.3:316.624  
Монографска студија  
Примљен: 24.12.2013  
Одобен: 26.01.2014

## **ЛОБИРАЊЕ И/С КОРУПЦИЈА - ЛИНИЈА РАЗДВАЈАЊА**

**Сажетак:** Тема овог рада је лобирање у политичкој сфери схваћено као организовано и систематско утицање на власт. Конкретније, у раду се анализирају појмови лобирања и корупције са циљем установљивања разлике између ова два појма. Ово установљивање разлике, поред теоријског значаја треба да понуди и смернице при кодификацији ових налаза у правне прописе у циљу борбе против корупције. У уводном делу рада расправља се о значају лобирања у савременом друштву и дилемама које оно производи. У наредном делу је детаљно обрађен појам лобирања, његови елементи и понуђена је радна дефиниција. У трећем делу рада исто је урађено са појмом корупција. Након тога је на основу дефиниција и једног конкретног примера објашњено у којим случајевима лобирање прераста у корупцију.

**Кључне речи:** лобирање, корупција, демократија, политичка одлука, политичар

### **Увод**

Савремена демократска држава базирана на принципима представничке власти, поделе власти, слободних и демократских избора, владавине права и тржишне економије, не црпи свој легитимитет само из ових основних постулата већ и из других као што су: демократичност одлучивања, партиципација, инклузивност, постизање консензуса итд. Ово су неки од принципа који чине савремени концепт доброг управљања (*good governance*)<sup>1</sup>. Сматра се да у демократској држави свако има

---

\* vstancetic@yahoo.com

<sup>1</sup> Израз управљање (енгл. *governance*), негде превођен и као владавина означава процес креирања одлука (*decision-making*) и процес којим се одлуке спроводе. С обзиром на то

право да дефинише свој интерес и да настоји да га промовише и оствари али уз поштовање демократских и легалних процедура. Међутим, савремена демократија је неоспорна као идеја, неизвесна када је у питању њено спровођење у пракси и коначно врло проблематична када су у питању њени резултати на глобалном плану. (Дамјановић Мијат, 2001: 21). Стога је проблематично и ово начело у пракси (слободно дефинисање и заступање интереса). Намеће се питање али и одговор, да ли заиста сви грађани имају могућност да формулишу свој интерес и заступају га у јавној сфери или то могу само добро организоване групе, блиске медијима и властима, које располажу релевантним информацијама и финансијски јаке групе?

Дакле, са једне стране стоји неоспорно право свакога да се у друштву бори за свој интерес а са друге стране је реалност да су у пракси у могућности то да чине тек поједине добро организоване групе. Власт би по дефиницији требало да одлучује у складу са општим интересом. И на овом месту постоји напетост између идеје и реалности, односно да ли ће власт заиста деловати у складу са овим принципом ако њени носиоци добијају информацију само од добро организоване групе које имају прецизно дефинисан интерес а који не мора увек бити у складу и са ширим друштвеним интересом. На пример, произвођач неког производа или пружалац услуге може у дослуху са властима да обезбеди монополску позицију зарад свог интереса (већег профита) а на уштрб општег интереса (високих цена које ће грађани плаћати за ту услугу или сервис). У овом примеру имагинарни произвођач је утицао на власт да би обезбедио свој интерес Кључно питање је да ли овај утицај представља лобирање или пак напросто системску корупцију и да ли ова два појма могу да имају исто значење.

Са аспекта доносиоца одлука лобирање се може посматрати као процес који доприноси и појачава демократски капацитет једног друш-

---

да се под управљањем подразумевају процеси креирања и спровођења одлука, анализа управљања се усмерава и на формалне и неформалне структуре које су укључене у објектовање и спровођење одлука (поред владе, ту су и интересне групе, лобисти, невладине организације, финансијске институције, локалне власти, политичке странке...). Добро управљање није само фраза већ прецизно одређен и дефинисан концепт чији су креатори Светска банка и друге међународне финансијске институције. Већина ових донатора заснивају своју помоћ и кредите на стварању услова и реформама које ће омогућити добро управљање. Тако добро управљање постаје нови рецепт односно захтев у првом реду Светске банке, који она поставља државама које траже кредите, али се ти захтеви односе и на оне државе које желе постати чланице Европске уније. Принципи доброг управљања су: партиципација, владавина права, транспарентност, поузданост, постизање консензуса, једнакост и укљученост, ефективност и економичност и одговорност (Станчетић Веран, 2012: 48-50).

тва. Наиме, током лобирања доносиоц одлука добија релевантне информације о одређеном процесу и сазнаје ставове актера о неком конкретном питању. Међутим, као и већина других процеса и лобирање има своју извитоперену или искварену верзију односно процес који више не представља лобирање већ незаконит или у најмању меру неетичан чин. У том смислу, деликатан је однос између лобирања и корупције. У демократској држави свако има право да артикулише свој интересе и да се организовано бори за његово постизање. Један од начина остваривања интереса може да буде организовано и аргументовано утицање на доносиоца одлука. Лобирање схваћено на овај начин је позитивна појава. Међутим, шта се дешава у ситуацији кад нечији појединачни или партикуларни интерес постаје доминантнији од општег – јавног интереса? Ово доводи у питање претходну тврдњу и истовремено овај вид утицања на доносиоца одлука представља антидемократски принцип, јер донета одлука може бити против воље или интереса већине. Ово питање је у основи „Медисонове дилеме“ постављено још у 18. веку. Ова на први поглед прилично сложена ситуација, ипак може да се деконструише разматрањем тачних значења термина лобирање и корупција.

Имајући на уму не само објективни и нормативни аспект науке (шта јесте и шта би требало да буде) већ и њену практичну и друштвено-корективну функцију овај рад има за циљ да понуди решење - разликовање легалног од нелегалног утицања на власт (прво се означава као лобирање а друго је корупција) и за операционализацију овога у правне прописе. Имајући на уму да ће у Србији највероватније бити усвојен Закон о лобирању, овај чланак може знатно допринети разрешењу неких проблема у овој области.

Да би се дошло до крајњег одговора (теоријско и практично раздвајање лобирања од корупције) а услов да се то деси и у пракси јесте и законско регулисање лобирања, у овом раду се морају објаснити и прецизно проанализирати појмови, дати дефиниције а онда на основу ових прецизних дефиниција тј значења кључних појмова могуће је направити и линију раздвајања.

За потребе овог рада најпре треба разложити појам лобирања на битне категорије и принципе, а потом исто урадити и са појмом корупција. Сваки вид утицаја на доносиоца политичке одлуке неће се сматрати лобирањем, већ само онај који испуњава одређене услове. Сваки вид утицаја који не представља лобирање означиће се као девијација лобирања, а ту спада и корупција.

Након утемељења битних карактеристика лобирања и корупције и њиховог теоријског разграничења сврсисходно је да се ови теоријски

налази конвертују у формат који ће бити практично применљив. Другим речима, неопходно је креирати такав институционални оквир у коме ће постојати минимална могућност или воља да се процес лобирања претвори у корупцију или чак криминлану радњу.

## Појам лобирања

Реч лобирање<sup>2</sup> је новијег датума и углавном се везује за свет политике и бизниса. Све је присутнија и у медијима, што указује на присутност и значај ове појаве у савременом друштву. Ипак, као и многи термини у свету политичког, лобирање је такође широко коришћени термин који указује на већи број људских активности па стога постоји и прилично велики број одредница овог појма.

Због тога сврсисходно је указати на различите дефиниције и реалитете на које овај термин указује, затим констатовати битне елементе појаве односно процеса званог лобирање и коначно понудити радну дефиницију овог појма на основу које се даље може изградити логички конзистентна и методолошки целовита студија о лобирању.

Лобирање у најширем значењу подразумева утицање на некога да прихвати мишљење или донесе одлуку у складу са преференцијама - интересима оног који лобира. Овако схваћено лобирање је присутно готово у свакодневном животу. Скоро да нема ситуације или разговора о послу а да се у њему не врши утицај на саговорника. Сам разговор садржи у себи елементе лобирања односно утицања, јер се кроз њега износе ставови и утиче на размишљање или перцепцију других. Лобирање схваћено у овом најширем значењу, може бити чак и несвесно, када изношењем свог става или мишљења утичемо на размишљања и ставове других. Већ у овом кратком дискурсу је поменуто утицање. Утицање је, дакле, један битан елемент лобирања. Међутим, за потребе политичке науке и праксе утицање које постаје предмет истраживања је само оно које је специфицирано и усредсређено на доносиоце јавних одлука односно на власт. Стога је други битан елемент лобирања који се

---

<sup>2</sup> Изрази лобирање односно лоби води порекло од латинског израза *labium* што значи – предворје, ходник односно кулоар. Израз *лобиста*, се везује за осамнаестог по реду председника САД Гранта који је имао мандат од 1869. до 1877. године. У току рада често је излазио из Беле куће на паузу у оближњи хотел *Willard*. Када се прочуло да председник Грант повремено долази у овај хотел, они који су имали неког интереса да се са њим сретну, чекали су га у холу како би му предали неку петицију или га информисали и упућивали на нешто од њиховог интереса. Ове људе председник Грант назвао лобистима (*lobbyists*).

може назвати објектом лобирања, управо доносиоц одлука, односно власт. Утицање на доносице одлука такође може бити разноврсно. Може бити посредно или непосредно, може се утицати и ненамерно, а може бити и *ad hoc* утицање, када се човек нађе у неформалној или непла-нираној ситуацији да разговара са доносиоцем одлука. Ипак све ове одреднице још увек упућују на то да се ради о лобирању које је више неформалног карактера. Међутим, да би лобирање било ефектно и професионално, оно мора да садржи још један битан аспект а то је организованост и испланираност. Дакле, не било какво или спонтано утицање на доносиоца одлука, већ стратешки организовано, планско и циљано представља лобирање у правом смислу речи.

Иза свега овог стоји још једна важна категорија а то је интерес. Интерес је кључна и трајна категорија у политици и економији. Ниједна анализа политичког или друштвеног процеса не може бити ваљана без прецизирања и анализе интереса. У Енциклопедији политичке културе наводи се да се интерес често дефинише као политички изражена или освешћена потреба (ед. Матић Милан, Подунавац Милан, 1993: 428). Наравно ово је једна од дефиниција или одређења и може се расправљати о томе да је однос између потреба и интереса сложенији и да категорија интереса поред политиколошког значења садржи и филозофске, економске и психолошке димензије. Поред тога битна категорија су и вредности јер од њих зависи које ће се потребе артикулисати као интереси.

Без детаљне елаборације ове категорије ни процес лобирања не може да буде успешан. Овде постоје две стране интереса. Једна је интерес лобисте, односно клијента за кога лобира а други је интерес доносиоца одлука. Циљ и суштина процеса лобирања је да се доносиоцу одлука укаже да се интерес лобисте поклапа са интересом лобираниог. Циљ дакле, не би требало да буде да се лобирани по сваку цену наведе да донесе одређену одлуку, већ да се јаким и доследним аргументовањем увери да је баш та одлука која му се предлаже најбоља. У супротном, под лобирањем би се могле навести и акције када се лобираним нуди новац или друга услуга за доношење одређене одлуке или се чак прети. Наравно, ово се не сматра лобирањем већ митом и криминалним радњама. У реалности се дешава да се пређе ова граница, али прихватање лобирања само као аргументованог и смисленог утицања на доносиоца одлука омогућава да се ови „преласци“ сведу на најмању могућу меру. Само у том случају лобирање може да има позитивно значење и да доприноси квалитету одлучивања и ефектнијем постизању интереса.

На основу до сада реченог о битним категоријама лобирања, може се рећи:

**Лобирање је плански и организовани процес аргументованог утицања на доносиоца одлука са циљем да донесена одлука буде у складу са интересима лобисте односно његовог клијента.**

Дакле, није свако утицање на политичара (донесиоца одлука) лобирање. Да би се утицање на доносиоца одлука означило као лобирање, неколико принципа мора да буде испуњено. Прво то је организовани процес. То значи да је лобиста приступио стратешки начину на који ће утицати. Други важан елемент је **аргументовано** утицање. Ово значи да лобирање није убеђивање без рационалне или емпиријске основе. Претпоставка је, наравно, да је доносиоц одлука рационалан. Ради појашњења овај процес се може упоредити са оним који се одиграва у судници. Адвокати штите стране које су их ангажовале и они износе своје аргументе у интересу клијента, али само аргументе који су у складу са законима и који им могу помоћи. Судија је тај који даје завршну реч, на основу закона али свакако и релевантних информација које је добио од адвоката. Дакле, адвокат не штити интерес свог клијента „вукући за рукав“ судију и говорећи му „мој клијент није крив“ већ на основу важеће законске регулативе настоји да нађе најповољније решење. Слично се дешава и у процесу лобирања, с тим што се не ради о правном поступку већ политичком, односно о одлучивању о неком јавном питању или проблему. Тешкоћа код процеса лобирања је та што не постоји као у претходном случају прецизан и кодификован оквир или платформа (закони). Тај оквир у извесној мери постоји у пољу јавног сектора и јавног одлучивања али је знатно флуиднији и састоји се из принципа као што су демократичност, ефективност, економичност, ефикасност, поштовање воље већине, транспарентност, информисаност, солидарност, укљученост, затим бројних вредности као што су грађанске слободе, здрава животна средина, просперитет и економски развој.... Ово је нарочито проблематично у ситуацији када доносиоц одлука може да донесе више одлука које су легалне али нису све моралне или исплативе. И док ће судија уколико свесно прекрши правну норму бити непосредно кажњен, у случају доносиоца одлука (*policy* или *decision maker*) једина казна је негативна медијска кампања и евентуално губитак на следећим изборима. Међутим, уколико се корупција прецизно дефинише и угради у институционални оквир, простор за овакве случајеве је мањи. Због карактеристика лобирања схваћеног као позитиван процес који доприноси повећању квалитетног одлучивања, оно се често у енглеском језику назива и политичко заступање (*policy advocacy*). Политичко заступање је блиско појму анализа практичне политике (*policy analysis*). То значи да је добар лобиста нужно добар аналитичар и да у процесу анализе прак-

тичне политике сакупља јаке и уверљиве аргументе са којима ће да наступи испред доносиоца политичких одлука. Ово указује и на то да лобиста није свемоћан. Понекад неће моћи да нађе довољно јаких аргумената за свог клијента, јер је реална ситуација таква да друга страна може да надјача. И као што ни адвокат не може да прихвати сваки случај, већ само онај за који мисли да ће успети да заштити интерес свог клијента, тако ни лобиста не треба „слепо“ да прихвата сваки случај и да обећава нешто што је реално тешко изводљиво. Међутим ово већ спада у домен морала лобисте.

\*

Сада треба разлучити различите начине утицања на доносиоце одлука који не представљају лобирање већ његово деформисање и извитоперење:

1. Сходно дефиницији битан сегмент лобирање је аргументованост односно аргументовано утицање. Разуме се, утицање не мора да буде аргументовано. Оно може да буде чисто убеђивање без емпиријске подлоге. Ово већ представља искривљени или извитоперени облик лобирања. Иако још не представља прекршај или кривично дело, ово је почетна тачка која почиње да раздваја лобирање у правом смислу речи и покушај утицања на доносиоца одлука које не представља лобирање. Овде се могу сврстати сви покушаји убеђивања, затрпавања писмима или порукама, па чак и досађивања да политичар донесе одговарајућу одлуку. У овом случају појединац се може окривити за професионално и лично неетичне активности.
2. Други случај је када се доносиоц одлука наводи да донесе одговарајућу поруку а за узврат му се обећава погодност, за њега или неког другог, (нпр новац, положај или нешто треће). Ово је још веће удаљавање од оног утицања које називамо лобирање. На овом месту превазилази се кршење етичких принципа и залази се у сферу нелегалности. Реч која најбоље описује ову ситуацију је корупција, а њени учесници подлежу законским казнама.
3. Трећи могући случај утицања је када се од доносиоца одлука тражи да донесе одређену одлуку, а ставља му се до знања да уколико до тога не дође да ће то погоршати његов положај или да ће му се десити неко зло. Другим речима, ради се о претњи. Ово је крајње искварени облик утицања који спада у домен криминала.

Први случај је тешко нормирати јер се ради о моралу који је ствар појединца. Од поменутих три случаја овај је за јавност најмање штетан. Да би се заштитили од овога, обично постоји лобистички кодекс који утемељује основне етичке принципе којих би се сваки лобиста требао придржавати. Ипак, и поред постојања кодекса, ово поље остаје питање личности и појединца који се бави овим послом.

Трећи описани случај такође релативно лако нормирати јер се ради о типичном кривичном делу. Поред тога лобиста и лобирани су у таквој ситуацији непријатељи и лобирани – доносиоц одлука ће да учествује и подржава процес извођења пред лице правде онога који је претио. Међутим, будући да су политичари углавном утицајни људи, оном који покушава да врши утицај претњом то представља такође велики ризик. Стога вероватноћа да до овога дође је релативно мала и стога није предмет ове анализе.

Најкомпликованији је ипак други случај, а то је када онај који утиче (квазилобиста) и политичар раде заједно, обојица стичу добит а резултат је штетан или противан јавном интересу. Једном речју ради се о корупцији.

## Шта је корупција?

Корупција је стара готово колико и сам човек односно организоване друштвене заједнице. Интереснатно је да јој кроз историју није придаван увек исти значај, а било је периода када је она сматрана уобичајеном и природном појавом. Прво познато писано дело, које се бави темом корупције је Арташастра (Поука о материјалном богатству или једноставније Економска наука). Написао ју је брахман Каутилија у 4. веку пре нове ере, који је био и „министар“ индијског краља Чандрагупте Маурије (Бриоски Карло Алберто, 2007: 23). Још тада је поменути писац констатовао како је тешко доказати новчану непоштеност државног службеника. То је „тешкоћа која је барем једнака покушају утврђивања колико воде може попити риба која слободно плива у води. Не окусити мед или отров, стављен на језик, подједнако је тешко као и управљати краљевим новцем (а данас државним, прим. аутора), а не окусити барем мали део.“(оп. цит. 23).

Термин корупција потиче из латинског (*corruptio*) и има следећа значења: „поквареност, кварност, изопаченост, разврат, поткупљивање, подмићивање, поткупљење, кварење, укваривање, труљење, распадање, кривотворење списа, мере, тега и сл“ (Вујаклија Милан, 1980: 472). У нашем језику и свакодневном говору под корупцијом се углавном мисли на подмићивање. Говорећи у строгом значењу те речи корупција би имала шире значење и указивала би и на поквареност или процес кварења. Због тога и енглеска реч *corruption* преведена на српски не мора нужно да означава корупцију у смислу како се у свакодневном говору схвата већ и као нешто покварено.



За потребе ове анализе и функционалног раздвајања лобирања и корупције неопходно је прецизније дефинисати корупцију. У тексту „Појам и узроци корупције“ као ефективна и свеобухватна наводи се дефиниција Вита Танџија:

„Корупција постоји уколико дође до намерног урушавања принципа непристрасности при одлучивању у циљу присвајања неке погодности“ (Ненадић Немања, 2007:17).

Поред ове дефиниције, често се наводи и следећа која у суштини садржи елементе као и претходна:

„Корупција је стицање добити злоупотребом јавних овлашћења“ (оп.цит.).

У нашем народу корупција се везује пре свега за новац, односно остваривање новчане добити, док се поклони и уступци чешће схватају као део традиције и навика.

На основу дефиниције корупције могуће је издвојити њене битне елементе:

1. одлучивање (јавно)
2. свесна пристрасност – намера да се не поступи професионално и у складу са правилима квалитетног одлучивања
3. добит или корист – погодност која се добија пристрасним (непрофесионалним) одлучивањем

У вези феномена корупције на основу констатованих битних категорија могуће је извести неколико закључака али и дилема.

Прво, не постоји корупција тамо где је донета погрешна или пристрасна одлука услед недостатка информација доносиоца одлука. Битан елемент корупције је дакле **намера**. Међутим, у пракси је тешко доказати да ли је неко нешто знао или није, стога би било веома тешко ово операционализовати и уградити у институционални оквир како би се смањила могућност за корупцију. Недостатак информација јесте пропуст доносиоца одлука али је и одговорност оних (групе) на које ће се одлука односити. Стога таргетирана група треба да организовано врши утицај на доносиоца одлука да информише и лобира како би доносиоц одлука сигурно имао информацију. Уколико постоји и контрагрупа могуће је да ова прва наметне свој став и да доносиоц одлука опет донесе пристрасну одлуку али и опет несвесно јер га контрагрупа (група која има другачији интерес) није информисала о својим ставовима и аргументима. Стога ове процесе не треба означити као коруптивним, поготово ако недостаје и суштински елемент а то је добит или корист. С обзиром на то да живимо у друштву где би један од значајних принципа

требало да буде одговорност, онда неадекватну или непотпуну информацију (која треба да стигне до доносиоца одлуке) из друштва или од заинтересоване групе треба оквалификовати као њихову неагилност, незаинтересованост или неодговорност.

Друго, када се говори о добити или користи, питање је да ли под коруптивну активност треба увести само новчану добит или сваку другу врсту користи? Ове две категорије не треба раздвајати и да под корупцијом треба сматрати чин без обзира да ли је предмет добити новчано исказан или пак добит као положај или уступак за неког другог. У свим случајевима се свака добит може посредно претворити у будућности као новчана добит.

У вези корупције постоји још једна дилема, а то је питање да ли је корупција само понашање појединаца или је одлика система? Могући одговор је да је у основи корупције и један и други елемент. Морал појединаца је различит и неки ће увек бити спремни да учествују у коруптивним радњама док ће други то сматрати неетичним чином па ће и по цену личне штете заобићи овај пут. У сваком друштву постоји потенцијал за корупцију. Тај потенцијал је у релацији са колективним моралом, политичком културом и културом уопште. Међутим у којој мери ће корупција бити и манфиестна зависи од система. Напросто, постоје системи где је ризик корупције много мањи него официјелно обављање послова тако да се потенцијалним учесницима корупције исплати да је употребе. Стога, када је у питању лобиста и корупција, неопходно је деловати на оба поља (системском и моралном) како би дошло до стварања институционалног оквира који минимизује могућност појаве корупције. То значи да на општем плану треба донети одговарајућу регулативу – Закон о лобирању а на моралном плану лобисти треба да се придржавају етичког кодекса. Ко се огреши о закон, следује законска санкција – новчана или затворска, а ко се огреши о етички кодекс, следује казна професије – одузимање права бављења лобистичким послом.

## Линија раздвајања

После свега треба проанализирати један замишљен и упрошћен пример процеса лобирања у коме учествује доносиоц одлука (лобирани), лобиста и његов клијент и установити шта представља лобирање а шта његово кварење или корупцију.

*Политичар П се на територији локалне заједнице обраћа својим грађаним са идејом да се затвори фабрика Ф чији је власник предузетник В. Разлог за то је што се током процеса обраде сировина у поме-*

нитој фабрици продукују отпадни материјали који загађују животну средину. Политичар П образлаже своју намеру грађанима, каже да су стандарди о животној средини изузетно важни данас у свету, да се управо вратио са светског скупа о здравој животној средини и да је његова одлука у потпуности у складу са многобројним повељама и декларацијама из ове области. Поред тога, напомиње својим грађанима, да не жели да њихова и његова деца удишу загађен ваздух и пију затрону воду, јер је здравље најважније и испред свега. Аргументни политичара П делују убедљиво, а он сам као политичар (оправдано) рачуна на неколико добити. Прво ствара имиџ политичара који прати светска достигнућа и намерава да их спроведе у својој заједници. Друго, овим гестом је показао да је одговоран и забринут за своје грађане. У крајњем случају ова акција појављивања у јавности повећавају наклоност бирача и веће шансе за реизобр.

Међутим, на другој страни је власник фабрике В који од ње зарађује милион годишње. Уколико дође до забране рада његова зарада ће пасти на нулу. Стога, се предузетнику В исплати да део своје зараде, нпр 100 или 200 хиљада преусмери у активности којима ће се избећи затварање фабрике. Уколико би овај новац власник фабрике директно понудио политичару а да овај за узврат одустане од своје намере, радило би се недвосмислено о корупцији чији би актери били власник В и политичар П. Али, ако власник фабрике ангажује за тај новац професионалног лобисту који треба да издејствује промену мишљења политичара односно да одустане од забране рада фабрике, онда није реч о корупцији (уз неке услове).

У овом случају лобирање није:

1. Ако би лобиста за новац који је добио радио исто што и власник, тј. понудио део новца који је добио од В, јасно је да је корупција на делу и да су њени актери политичар П и лобиста Л.
2. Уколико би лобиста део новца искористио за надокнаду људима „с оне стране закона“ који врше уцене, прете и застрашују реч је о криминланој радњи лобисте.
3. Коначно, лобиста може без много аргумената да убеђује политичара да одустане од своје намере затрпавајући га писмима или телефонским позивима односно досађујући му. Ово не спада у степен прекршаја или кривичног дела као у претходна два случаја, али опет није ни лобирање у правом смислу речи, јер се крше професионалне и етичке норме.

Међутим лобирање у овом случају јесте, када:

Лобиста проучивши предмет свог клијента, власника фабрике В, на основу информација које има о процесу доношења одлуке везано за његов предмет и аналитичког истраживања саопшти свом клијенту да је у могућности да заштити његов интерес. Као искусни професионалац и врстан познавалац анализе јавних – практичних политика (public policy analysis) лобиста поставља нпр. следеће питање: Да ли се решавањем једног јавног проблема (у овом случају загађена животна средина) продукују нови чији ће трошак бити већи од тренутно постојећег проблема. Лобиста може да закључи следеће: истина је да ће забраном рада фабрике еколошка ситуација бити боља, али исто тако значајан број људи остаје без посла. Сви они не само што ће остати без посла већ неће за њих бити плаћани порези који се сливају у буџет којим такође управља политичар П. Поред тога буџет ће остати празнији и за порез на приход који плаћа власник В. Затим, велики број људи који су се снабдевали производом из ове фабрике мораће сада да га набавља из места које је далеко, (што утиче опет на кућни буџет грађана) или ће да га се одрекну. У оба случаја смањује се квалитет живота. Коначно лобиста може да ангажује професионалце који ће измерити колико је заиста загађење и да ли је опасност баш толика као што је политичар рекао у јавности или је ситуација преувеличана ради ефектнијег одјека међу грађанима. На крају, уколико је то и тачно, можда постоје и друга решења, као што су филтери који задржавају штетне материје или другачија технологија производње.

Након свих анализа, постављених питања и одговора, лобиста креира стратегију и формат аргумената за политичара који ће бити довољно разумљиви и уверљиви и тек онда наступа са њима према лобираним – политичару П. Његов циљ је да својим аргументима увери господина П да променом свог мишљења на основу изнетих аргумената заправо више добија он сам, него да остане при својој одлуци.

Ова прича представља један упоршћени приказ лобистичког процеса, али је важно приметити да лобирање у свом правом и конструктивном значењу представља један функционалан и користан процес који доприноси квалитетнијем одлучивању. И заиста, у овом примеру се то може видети.

*Приказ комуникације лобисте (Л), лобираниог (доносиоц одлука у тексту политичар П) и клијента (у тексту власник фабрике В) и ток надоканде за услугу (новаца):*



Сада, када је постављена линија раздвајања између лобирања и корупције у функционалном и теоријском смислу, преостаје питање имплементације овога у реланости и креирања нормативног оквира како би ова линија била јасно видљива. С обзиром на то да је ово комплексан посао и да је ова линија често нејасна, тј да је тешко доказати кад је нешто лобирање а кад корупција преостаје закључак да је превентива могућа ако се запрете велике казне за случај да се корупција докаже. То у пракси значи да многе коруптивне радње у процесу лобирања не би биле откривене, али са друге стране онај ко буде откривен трпео би велике казне. Стога, иако је могућа потенцијална добит од корупције, помисао на могућност и опсег казне требало би да спречи ову појаву. Поред тога, требало би кажњавати не само чин корупције (учествују два или више лица) већ и понуду корупције (може да буде криво и само једно лице).

Други елемент смањења могућности за корупцију је етички кодекс лобиста. Био би то кодекс професије, што значи да треба да постоји професионално удружење лобиста које може да изриче санкције којим се лице удаљује из друштва лобиста или му се ускраћује право на бављење тим послом. Уколико лобиста буде непрофесионалан или корумптиван треба да очекује осуду струке, професије и колега. Стога је ово још један елемент који треба да одагна искушење лобисте да учествује у корупцији.

### **Закључак:**

Лобирање није исто што и корупција! Тамо где постоји транспарентност, где свако има право да артикулише свој интерес (у складу са прописима и друштвеним вредностима) и да настоји да га оствари и где се знају надлежности и одговорности, лобирање представља демократ-

<sup>3</sup> Напомена: не ради се о било ком утицају већ аргументованом и смисленом!

ски процес, ефектније постизање интереса и правремено информисање доносиоца одлука о ставовима заинтересованих страна. У крајњем случају лобирање доприноси квалитетнијем одлучивању. Као што свака појава у друштву има своје лице и наличје, тако и процес лобирања може да се исквари и претвори у корупцију. Али, добар правни и институционални оквир смањује могућност за овако нешто. И, као у мало пре поменутом примеру, много је већа штета од недефинисаног и неинституционализованог лобирања када су услови за корупцију много повољнији, него када се сфера утицаја постави на јавну сцену, када је сви виде и могу да учествују у њој.

### Литература:

1. Brioski, Karlo Alberto (2007): *Kratka istorija korupcije*, MATE, Beograd.
2. Damjanović, Mijat (2011): *Demokratija – epizodna misterija*, Službeni glasnik, Beograd
3. Matić, Milan, Podunavac, Milan ed. (1993): *Enciklopedija političke kulture*, ured. Savremena administracija, Beograd.
4. Nenadić, Nemanja: Pojam i uzorci korupcije, u: Ilić, Goran P. ed: (2007): *Korupcija – osnovni pojmovi i mehanizmi za borbu*, Pravni fakultet u Beogradu, Beograd.
5. Stančetić, Veran: (2012): *Reforma upravljanja u savremenoj državi – razvojni i demokratski potencijali decentralizovane države*, Službeni glasnik, Beograd.
6. Vujaklija, Milan (1980): *Leksikon stranih reči i izraza*, redaktori: Svetomir Ristić i Radomir Aleksić, dopunili, proširili i redigovali š izdanje Radomir Aleksić i redakcija Prosvet, Prosveta, Beograd

## LOBBYING VS CORRUPTION - THE DIVIDING LINE

**Summary:** The topic of this paper is lobbying in the political sphere considered as an organized and systematic influence on the government. More specifically, in the paper the concepts of lobbying and corruption are analysed with the aim of establishing the differences between these two notions. This can have both theoretical as well as practical importance and should offer guidance in the codification of these findings in the legislation in order to combat corruption. In the introductory part of the paper the importance of lobbying in modern society is discussed as well as the dilemmas it produces. In the next section, the concept of lobbying and its elements are in detail elaborated and offered a working definition. In the third part of the paper the same has been done with the concept of corruption. Subsequently, based on the definitions and a specific example it is discussed in which cases the lobby turns into corruption.

**Key words:** lobbying, corruption, democracy, political decision, politician