

МИЛОВАН Б. ЈОВАНОВИЋ*

Правни факултет за привреду и
правосуђе
Нови Сад

УДК 32.019.5:321.7

Монографска студија

Примљен: 11.01.2015

Одобрен: 24.01.2015

УЛОГА И ЗНАЧАЈ ЛОБИРАЊА

Сажетак: Лобирање је одавно постало саставни део демократског процеса одлучивања у многим државама. Можемо слободно рећи да је лобирање данас постало високо софистицирана активност која се састоји од мешавине великог броја вештина које су неопходне за његово спровођење.

Последица злоупотребе термина лобирање је довела до тога да овај процес још увек има негативну конотацију. Ипак, процес лобирања представља један од најважнијих појава демократизације. Лобирање не представља корупционашки утицај на утицајне јавности, већ представља изношење свих чињеница поводом неког случаја. Лобирање је данас право, али и обавеза сваког члана демократске заједнице, да утиче на доношење законодавних одлука које ће обухватити све интересе грађана. Лобирање у Вашингтону није исто као у Берлину јер је процес доношења одлука као и начин финансирања политичких партија потпуно другачији.

Да ли ће лобирати једна особа или група особа зависи од питања које се решава и од околности. Важно је истаћи да свака држава мора законски регулисати лобирање и да мора увек контролисати све чиниоце у процесу лобирања. Лобисти не треба да се посматрају као особе које раде на ивици закона, они би требали да се посматрају као пуноправни учесници законодавног процеса у једном демократском друштву, где сви учесници играју подједнако важну улогу.

Приликом лобирања неопходно је избећи непроверене и несигурне податке, Аргументација мора да покаже значај наступајућег лобија.

Кључне речи: лобирање, лобиста, лоби, групе, контакти, корупција

Увод

Лобирањем се назива сваки покушај групе или појединаца да утиче на одлуке владе. Израз је настао у покушајима да се утиче на гласове законодавца у XIX веку, најчешће у предворју (енг. Lobby) испред скупштинске одаје у којој се гласало. Тај апел може бити директан апел онима који доносе одлуке у извршном или законодавном телу или индиректан (нпр. кроз покушаје да се

* miki80miki@gmail.com

утиче на јавно мњење). Може да укључи усмене или писмене покушаје убеђивања финансирања кампања, паблик-рилејшн кампање, истраживања која се подносе законодавним комитетима и формално сведочење пред истим. Лобисти могу бити чланови посебних интересних група, професионалци спремни да представљају било коју такву групу, или појединци. У САД федерални пропис Закона о лобирању (1946) тражи да се лобисти као и групе које се презентују, региструју и дају и извештај о прилозима и трошковима.¹

Према правној енциклопедији реч Lobby представља организацију или друштвену групу коју образују лица која нису чланови законодавног тела, с циљем да утичу на рад законодавца. Овим термином означавају се и радње ових група предузете у поменутом циљу. Њиме се обухватају само они облици деловања на државну власт и њихови носиоци који су усмерени на једну грану државне власти - законодавну. У том смислу треба разликовати значење обухваћено термином „интересне групе” од значења обухваћеног овим термином. Деловање интересних група усмерено је на државну власт у целини, најчешће на извршну власт, док је деловање лобија сведено на законодавну власт. Поред тога, лобирање је само израз и оруђе неке интересне групе, а не и сама та група. Облици и методе утицаја на законодавно тело су различити. Изворно, они су се састојали у непосредном додиру чланова лобија са члановима законодавног тела, али су ширење бирачког права, и нагли и огромни развитак средстава масовног комуницирања навели лобије да употребљавају посредне облике утицаја на чланове законодавног тела, првенствено одговарајућим мобилисањем јавног мњења. Једно време методе таквог утицаја били су подмићивања и друга неморална средства, али су се они углавном данас искоренили. Под условом да постоје институционализовани облици заштите општедруштвених интереса, постојање лобија не може се узети а priori као политичко зло.

Лобирати значи расправљати у предворју, утицати приватним разговором на заступнике, прогурати (закон) приватним разговорима са заступницима, али и сплеткарити или потајно радити.²

Лобиста је политичар који приватним разговорима настоји придобити народне заступнике за своју политику.³

Webster's Dictionary даје кратку дефиницију лобирања која гласи: лобирање је обраћање члановима парламентарног скупа у намери да се утиче на законодавство.

Многи лобирање повезују са корупцијом што се не може у потпуности негирати. У књизи *Игра моћи*, у којој се описује како заправо Вашингтон функционише, аутор Хедрик Смит тврди да је „лобирање” одувек носило са собом многе негативне конотације. Смит тврди да се поготово раније на лобирање гледало као на нешто „грешно и готово покварено”, нешто што је у очима јавности изазивало тек мало боље призвуке од речи „мафија”. Према Смићу, стари начин лобирања подразумевао је посвећивање пажње најутицајнијим сена-

¹ Енциклопедија Британика, V том

² Енглеско- хрватски рјечник, Рудолф Филиповић, Школска књига, Загреб, 1996.

³ Рјечник страних ријечи, Братољуб Клаић, "Тискара Ријека", Ријека, 1990

торима и конгресменима, приређивање коктела и према у њихову част, или редовне телефонске контакте уочи неког важног гласања. Да би се данас продрило до свих центара моћи у Сенату и Конгресу мора се потрошити неупоредиво више новца, знања и истраживачке технике, и тај посао се обично препушта специјализованим лобистичким агенцијама које настоје да за одређене теме изазову и реакцију тзв. обичних грађана.

Разлика између регуларног разговора и лобирања јесте у томе што лобирање мора бити циљано и планирано тражење истомишљеника тј. носиоца ставова и одређивање на који ће начин тај неко преносити заједничке ставове. У друштвеном смислу лобирање представља важан саставни дио сваког демократског законодавног и политичког процеса.

Историјски развој лобирања

Политичко значење речи лобирање потиче из половине 17. века. У том периоду у Енглеској је у парламенту одређена једна соба која је служила посланицима за примање грађана, који су долазили са посебним захтевима. Ипак пуно значење та реч добија у америчкој политичкој пракси, да би временом ушла у речнике готово свих светских језика. Усвајањем првог амандмана Устава САД-а 1791. године регулисано је право грађана на одбрану сопствених интереса код владе. Исте године су у Француској Ле Шапелијеовим законом професионалне групације грађана забрањене. Вилијам Хал је ангажован од стране ратних ветерана из државе Вирџинија 1792. године, да лобира за решавање њиховог статуса, што представља први забележени случај лобирања који се десио. У деветнаестом веку са снажним развојем капитализма јавља се у САД јак утицај пословних кругова у сектору пољопривреде (памук), банкарском систему, железницама. У Француској почиње корпорацијско лобирање банака, произвођача вина и других. У свим земљама западне демократије јача утицај на посланике. То је период када лобирањем почињу да се баве професионалне корпорације. Лобирање је лако прихваћено у англосаксонским већински протестантским земљама. На отпоре наилази у латинским, католичким земљама, где је сумњив сваки демарш који се не подудара са општим интересом. Тек 1901. године су у Француској призната удружења лобиста. Између два светска рата нове технологије, попут хемијске, енергетске и аутомобилске, прерастају у утицајне економске секторе. Са *New Dealom* након рецесије 30-тих година прошлог века, у Сједињеним Америчким Државама, појављују се нови партнери државе – синдикати и други покрети.

Почетком 50-тих година XIX века када су утврђена правила лобирања у америчком Конгресу, лобирање је достигао свој врхунац као начин утицаја у политици. С изградњом Европске заједнице почетком 50-тих година прошлог века рађају се чисто европски лобији, усмерени ка институцијама. Лобирање у Европском парламенту почетком 1991. године, изазвало је доста узбуђења и негодовања. Одређене групе за притисак малтретирале су посланике у намери да их наведу да потпишу петиције, настала су радна документа која су унапред

била распоређена у сали за састанке, дошло је до неправовремене употребе европског логоа. Одмах се почело с увођењем процедура. Данас представници интересних група морају да се упишу у регистар, које воде квестори, припадници обезбеђења, што подразумева одређена правила понашања. Заузврат добијају специфичну пропусницу као и омогућен приступ одређеном броју интерних докумената. Посланици у Европском парламенту морају да пријаве плаћене активности, али не и износе хонорара. Ипак, забрањено им је примање поклона или донација од трећих лица, али смеју прихватити подршку у виду средстава или особља, како би обављали своје активности. Ове обавезе знатно су мање у односу на захтеве америчког Закона о лобирању (*Lobbying Act*) и његове финансијске транспарентности.

Европска комисија тренутно поседује базу података о лобистима, дефинисан правилник понашања и побољшану транспарентност радова кроз јавне седнице и информативне семинаре. Данас је лобирање легитиман и неопходан дио сваког демократског политичког процеса. Одлуке владе утичу истовремено и на људе и на организације, а информације се морају презентовати на начин који ће произвести „исправну” одлуку.⁴ Уколико се посматра са становишта компанија, онда постоји неколико мотива за њихово учешће у политичком лобирању, најчешће поводом питања која утичу на њихове зараде. Менаџери компанија су под великим притиском. Пошто имају обавезу да квартално, полугодишње или годишње извештавају своје акционаре о постигнутим резултатима, уколико ти резултати доводе да смањења зарада акционара, онда су менаџери суочени са великим проблемима.

Пошто се на почетку године прави план годишњег пословања у коме се приказује пројекција будућих зарада по акцији, и уколико менаџери не успу да остваре тај план, или остваре мању зараду по акцији од планиране, они себе доводе у ситуацији да чак остану без посла. Пример је компанија еБау, компанија која се бави аукцијском продајом путем интернета, која је за четврти квартал 2004. године објавила повећање зарада по акцији за 44 процената у односу на исти период током 2003.године. Међутим, дошло је до пада зарада само за један долар, што је довело до пада цене акција ове компаније за чак 12 процената.⁵ Управо због оваквих примера, менаџери компанија желе да задрже што више флексибилности у свом пословању. Међутим, када тела за доношење рачуноводствених стандарда ограничавају менаџерску флексибилност својим одлукама и стандардима, онда менаџери усмеравају сву своју моћ ка лобирању за своје интересе. Такође, уколико доношење одговарајућих рачуноводствених стандарда утиче на репутацију или зараду самих менаџера, онда ће се менаџери умешати у процес доношења стандарда и лобирати за своје интересе.⁶

⁴ <http://www.drustvolobistasrbije.org/files/pdf/lobiranje.pdf>

⁵ Nobes, C. and Parker, R., „Comparative International Accounting (9th edition)”, 2006, Pearson Prentice Hall, str. 191-192.

⁶ Nelson, M.W., Elliott, J.A. and Tarpley, R.L., „How are earnings managed? Examples from auditors”, Accounting Horizons, Supplement, 2003, str. 17-35.

Процес лобирања

На самом почетку битно је нагласити да су основна средства којима лобисти покушавају извршити одређен утицај у ствари информације, што има и своје упориште у теорији приступа.⁷ Наиме, та теорија врло прецизно указује на то да институције ЕУ (Комисија пре свега) имају проблем политичког легитимитета⁸ и хронични недостатак административног капацитета⁹ који надокнађују кроз интеракцију са интересним групама и лобистима. У том смислу, најбоље информације су оне које су непознате, али тачне и корисне за политичке циљеве.¹⁰

Врсте лобирања

Класификовање лобирања се може извршити према жељеном циљу, начину и стратегији.

- Дефанзивно лобирање је ограничавање процењених негативних последица.
- Офанзивно лобирање је подршка осмишљавању, односно спровођењу пројекта и извлачење максимума упркос постојању супротних интереса.
- Непосредно лобирање подразумева самостално деловање предузећа или удружења које по потреби представља консултант.
- Посредно лобирање је заступање одређених интереса посредством организација као што су синдикати, савези, ад хоц удружења.
- Предупређујуће лобирање подразумева постављање својих људи у структуру.
- Корпоративно лобирање значи очување стечених предности и одбијање промена.
- Феудално лобирање значи стицање нове моћи.
- Освајачко лобирање је деловање на новим тржиштима.
- Законодавно лобирање значи стварање, измену законодавства и пореског система.
- Нормативно лобирање је стварање и измена одредаба техничке природе.
- Структурално лобирање значи измену структура и метода, увођење посматрача, комитета или комисија. Мониторинг, који се повезује с привредном шпијунажом, значи прибављање разних информација.
- Финансијско лобирање значи остварање финансијских предности. „Веза” или лажно лобирање је добијање „повлашћеног положаја” на основу постојећих правила.
- Трговинско лобирање је такође лажно лобирање и циљ му је добијање јавних тржишта.¹¹

⁷ Pieter Bouwen, „Corporate lobbying in the EU: The logic of access”, Journal of European Public Policy, 2002.

⁸ R. Van Schendelen, Machiavelli in Brussels, Amsterdam University Press, 2010, str. 287.

⁹ Кашћелан, Крسمановић, Политичко и економско лобирање, уџбеник, Завод за уџбенике, Београд, 2012.

¹⁰ Дубравко Михаелић, конференција о лобирању Хрватског друштво лобиста, Загреб, 23. октобар 2010.

¹¹ Лобирање као саставни део пословног комуницирања у ЕУ, Бесим Спахић, Постдипломски студиј ФПН, Сарајево, 2005.

Носиоци процеса лобирања

Лобиста:

Лобиста може бити свака особа која може да дође до центра одлучивања и на њега утиче у складу са својим циљевима.

Лобирани:

Лобирани могу бити било који центри одлучивања у држави, међународној заједници или предузећу који директно утичу на доношење одлука. Све чешће су и грађани ти који постају предмет лобирања.

Термин лобиста

Термин је почео да се користи почетком 19-тог столећа. Лобиста је у прошлости био описиван као особа која забавља и подмићује оне који утичу на доношење одлука. Због тога је ово занимање готово увек имало негативан предзнак. Једноставно речено лобирање је залагање за пласирање или усвајање одређеног става групе или појединца и данас оно нема више негативан предзнак. Лобиста није само представник државе или великих компанија, већ и волонтер који се бори за остварење свог малог интереса у локалној средини (пример: лобирање код локалних власти за изградњу парка за децу).

Лобиста је налик на планинског водича. Не очекује се да познаје сваку стазу или путању. Његов допринос се не састоји искључиво у познавању путање. Његов прави адут је што у сложеној средини умеје да избјегне потез којим губи, а да одабере онај помоћу којег ће напредовати. Код сваког предмета, поједине државне службе имају знатан утицај у процесу одлучивања. Потребно је одредити специфичну тежину у одлучивању једних у односу на друге, не само правну, већ и практичну.

Финансирање лобија

Све је чешћа појава у свету да државе финансирају одређене лобистичке групе. Додела финансијске помоћи се у најчешћим случајевима додељује групама за подршку научним истраживањима и иновацијама, подршке извозу, одржавања конкурентне природе неких делатности, поготово оних које су у кризи, те ради промоције послова од општег значаја као што су заштита човекове околине, уштеда енергије итд. Велика финансијска средства у лобисте улажу и политичке организације ради постизања одређених политичких циљева и/или остваривања изборних резултата.

Почетком 2000. године при европским институцијама било је преко 200 стотине програма финансирања углавном предузећа, која се баве лобирањем.

Највећа средства за лобирање се ипак троше у Америци. Асоцијације и компаније које највише новца одвајају на лобирање су: *National Rifle Association of America*, *National Federation of Independent Business*, *American Israel Public Affairs Committee*, *Association of Trial Lawyers of America*, *American Medical Association*, *Pharmaceutical Research & Manufacturers of America*, *Recording Industry Association of America*, *Microsoft*, *Philip Morris*, *JTI*, *Walt Disney*,

Miramax, Pfizer ... Ове листе омогућавају вам да сагледате широко поље у ком лобисти функционишу.

Лобирање је данас високо софистицирана активност која се састоји од мешавине великог броја вештина које су неопходне за његово спровођење. Пре свега су битне експертизе везане за политички систем, правни оквир и легислатуру, и на крају секторска експертиза која зависи од поља деловања лобисте. За сваког лобисту и његов лични интегритет неопходна је мрежа контаката којом располаже. Мрежа контаката се гради годинама стварањем контаката који сежу од најнижих до највиших, те радом на повезивању корпоративног, цивилног и јавног сектора кроз унапређење дијалога и хармонизацију различитих интереса. И на крају, добар лобиста је увек тај који добро комуницира. У свету у ком процедуре постају све сложеније, кохерентност и једноставност у комуницирању су постале неизоставне вештине за добро обављање овог посла!¹² Када желимо да се упустимо у комплексан процес лобирања, а све у циљу постизања одређених циљева, морамо поседовати одговоре на слиједећа питања:

1. Ко доноси одлуке?
2. Ко све утиче на доношење одлука?
3. Да ли већ постоји формирано мишљење поводом нашег случаја?
4. Које су све препреке које морамо прећи: политичке, законске, административне, временске...
5. Ко реагује поводом нашег случаја?
6. Како ће се решавати наш случај?
7. Кога желимо да ангажујемо као саветника поводом нашег случаја?
8. Ко су наши савезници и какав им је рејтинг?
9. Ко су наши противници и који су њихови аргументи?
10. И оно што је најважније, ко ће лобирати против нас!

Лобирање представља изузетно ефикасан начин постизања политичких и пословних циљева. Лобирање је:

- а) метод политичког утицаја на законодавце
- б) комуницирање са утицајним јавностима

Ако је комуницирање усмерено ка најзначајнијим политичким јавностима, онда су то:

1. влада, чиновници
2. парламент, чиновници
3. политичке партије
4. остали

Пирамида утицаја у политичком свету подразумева:

- полицу макерс (креаторе политике),
- лобисте,
- медије и
- општу јавност.

¹² http://www.kas.de/wf/doc/kas_34374-1522-14-30.pdf?130514144847

Лобирање је у ствари свеобухватно комуницирање било које организације/ појединца са утицајном околином.¹³

Лобирање није аутоматизам у извођењу притисака. Ако га посматрамо као модел, разликујемо неколико процеса:

- Прикупљање података - праћење, анализа (потребно је формулисати проблем и наш циљ, пронаћи најбољи пут за реализацију и доћи до резултата.)
- Представљање лобираниг (презентовање теме неком центру одлучивања)
- Доказивање (изношење чињеница које могу да утичу на лобираниг)
- Притисак (може бити последњи стадијум, и то само уколико је заиста неопходно)

Имиц једне компаније је у многим случајевим пресудан за њихово пословање. Веома је битно да и највеће и најмање организације буду свесне те чињенице. Тај простор треба да освајају лобисти, те да на најбољи могући начин искористе сваку пружену прилику.

Уколико уистину желимо да наш процес лобирања буде успешан, према Јовану Ратковићу, Специјалном саветнику Председника Републике Србије, треба прво дефинисати одређене појмове:

- Утицајне јавности
- Проблем
- Циљ
- Оруђа
- Технике

Утицајне јавности

Утицајне јавности су: интересне групе / појединци који су присутни у животу организације и својим утицајем могу да побољшају пословне резултате одређене групе (владе, организације, компанија, невладиних организација, појединаца...)

Проблем

То је тема о којој и за коју желимо да лобирамо. Теме могу бити од великог или малог значаја ако се посматрају са различитих нивоа, али су за лобисту оне су једини фокус.

Циљеви лобирања

Циљеви лобирања могу бити најразличитији и зависе пре свега од проблема који желите да решите и наравно од утицајне јавности којој желите да се обратите. Изузетно је важно дефинисати циљ лобирања, јер без јасно дефинисаног циља тешко је приступити и коначном решењу проблема, а наравно још је теже доћи до позитивног исхода. Циљеви лобирања могу бити:

¹³ Лобирање, Јован Ратковић, ЛСПР, Београд, 2006.год

- Информисање носиоца власти са пословном политиком организације и обрнуто
- Стварање добрих законских услова за предузеће

Свака група која жели да утиче (на било који начин) успешније ће доћи до свог циља уколико користи услуге лобиста за остваривање својих циљева. Једна компанија која нпр. жели да дође до бољих услова за пословање, лакше ће то учинити уколико користи услуге професионалних лобиста. Лобирање се успешно примењује само ако су од почетак јасно одређени циљеви. Лобисти увек траже од клијента да јасно прецизира шта жели. Ово је пре свега питање избора метода, а не јасног уговора. Прва фаза је процена захтева. Интересна група увек страхује од тога у којој фази је предмет. Нема непосредне опасности ако је предмет још у фази испитивања. Та фаза отвара могућности. Ако је предмет у припремној фази, значи да је израда већ поодмакла. У фази усвајања још увек има времена за улагање приговора или покушај извлачења директне користи. Корисније је пројекат „разводнити” и борити се за одбацивање дела пројекта који заиста смета, него се борити против пројекта у целини.

Циљ треба реално поставити. Тежећи ка немогућем лобисти губе време и врше сопствену дискредитацију. Нема шаблона и циљ ће зависити од:

- односа снага,
- фазе у којој се предмет налази,
- осетљивости администрације.

Лобисти не иду против владајуће доктрине, а ако раде против ње, онда тога морају бити свесни, како би одступања ставили под контролу. Ако је првобитни циљ постао због одређених околности неодржив, прелази се на преговоре. Битно је знати шта је срж, а шта је оно чега без жаљења могу да се одрекну, међутим то мора да буде јасно прецизирано.

Оруђа лобирања

Приликом утицања на јавност, лобисти имају велики број оруђа на располагању. Листа се дели на два дела: оруђа директног или индиректног утицаја.

Директни утицај се постиже следећим оруђима:

- Лични састанци са доносиоцима одлука
- Дискусија одређених тема током приватних разговора
- Прикупљање информација
- Истраживања
- Достављање прикупљених информација доносиоцима одлука.
- Присуствовање отвореним политичким / владиним скуповима (на националном и локалном нивоу.)
- Презентовање одређених ставова на политичким / владиним скуповима
- Помоћ при изради закона
- Давање стручних савета
- Позивање утицајних група на јавне скупове

Међутим, због чињенице да директним утицајем на циљне групе некада не можете да постигнете решење, често се приступа и индиректним оруђима лобирања.

Индиректни утицај се постиже следећим оруђима:

- Креирање коалиција (некада је лакше „заједничким снагама” више организација постићи жељени циљ)
- Коришћење масмедија ради обавештавања јавности о одређеном проблему
- Спровођење истрживања да би открили какви су ставови људи поводом одређеног проблема
- Објављивање резултата кроз масмедије
- Укључивање обичних грађана кроз петиције, писма упућена одређеним утицајним групама
- Организација протеста / демонстрација
- Организовање грађанске непослушности

Као оруђе лобирања се у новије вријеме све чешће користи и спин. Спин се може дефинисати као представљање неког догађаја или чињенице на повољан начин за вас и неповољан начин за ваше политичке противнике. Овакав начин утицаја се назива „коришћење позитивног спина у причи” или „спининг”. Особе које се користе спином обично се називају спин доктори.¹⁴

Технике лобирања

У светској пракси разликују се две основне технике лобирања: директна и индиректна.

У Америци главни закон који регулише лобирање, Закон о порезима, дефинише две врсте лобирања: „директно лобирање”, које подразумева директно утицање на законодавни део власти и „лобирање из корена - *grassroots*”, односно покушај да се утиче на законодавце индиректно, мобилишући јавно мњење и охрабрујући „обичне” америчке грађане да утичу на своје представнике у Конгресу да гласају за одређене законе.

Стратегија лобирања

Кад говоримо о томе како лобирање изгледа у пракси, потребно је знати да су активности и примењене стратегије лобирања прилично условљене конкретним политичким, друштвеним и економским факторима. Из тог разлога је врло тешко говорити о стандардним начинима лобирања који су свугде у потпуности исти. С друге стране, процес лобирања има своју посебну логику која је независна од политичког контекста, па је са те стране доста лакше сагледати његове основне елементе који се у различитим контекстима испољавају на различите начине. Такође је врло битно да ли лобирање посматрамо као краткорочан (ад хок) или дугорочан процес. Код краткорочног лобирања стратегије знају бити прилично ад хок, док код дугорочног лобирања може да се говори о

¹⁴ Лобирање, Јован Ратковић, ЛСПР, Београд, 2006.год

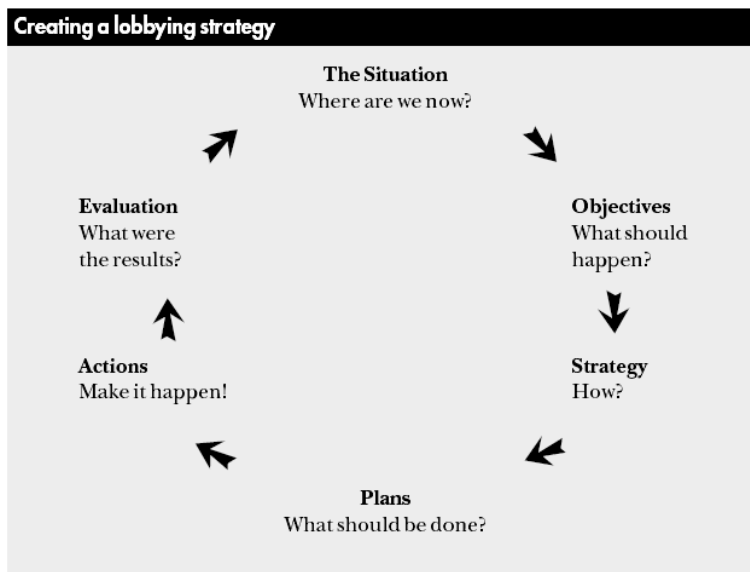
препознатљивим корацима који су део сваког професионалног приступа лобирању.¹⁵

Као и код сваког озбиљног приступа решењу одређене ситуације и код лобирања кључ успеха води преко осмишљавања свеобухватне стратегије!

- Потребно се упознати са проблемом са којим се намерава суочити
- Неопходно је сазнати што више о процедурама / одлукама доношења закона и кључним моментима у њима
- Овладати свим ефикасним техникама/оруђима лобирања
- Обезбедити приступ свим релевантим информацијама
- Свакако се мора дефинисати крајњи циљ
- Концизно дефинисати проблем (при првом сусрету најефектиније је да доставити релевантним чиниоцима информације на једној страни)
- Сагледати позиције супарника / савезника

Веома је важно да се приликом осмишљавања стратегије прикупе информације којима ће бити описани проблем, предложити решења уз буџет и дефинисати релевантне аргументе. Стратегија ће бити увек успешнија уколико се увек буде обрачала пажња на ове информације. Неопходно је урадити и SWOT анализу која обухвата 4 тачке:

- Снага (ми смо, ми имамо...)
- Слабости (ми нисмо, ми немамо...)
- Могућности (пољне: ситуација је...)
- Опасности (спољне: ситуација није...)
- Поред информације и SWOT анализе од пресудног значаја је дефинисање циљне групе.



Слика 1: Стратегија лобирања

¹⁵ Političko i ekonomsko lobiranje, B. Kaščelan i D. Krsmanović, Zavod za udžbenike, 2012, str. 157–158.

Лобирање - део односа с јавношћу

Лобирање треба посматрати као део просеца односа с јавношћу. Лобирање као једна од најсофистициранијих дисциплина ПР-а појављује се у тренуцима када је изузетно важно утицати или променити став утицајних јавности.

Лобирање представља механизам активности чији је циљ утицај на јавне органе у процесима политичког одлучивања (нпр. промовисање и усвајање закона).¹⁶

Да би се лакше разумеле најразличитије ситуације са којима се стручњак за односе са јавношћу сусреће, неопходно је објаснити спрегу између владе и масмедија. Ова спрега такође нам помаже да сагледамо поља у којима лобисти могу да делују.

Влада и масмедији

Владе свих земаља суочене су са истим изазовом. Тај изазов се огледа у специфичној врсти комуникације са јавношћу. Владе се првенствено обраћају грађанима, јер од њих зависи дужина века једне владе или долазак нове владе на политичку позорницу.

Сваки демократски систем почива на слободним медијима. Њихова примарна функција је надзорног карактера и они представљају својеврстан корективни фактор раду и активностима сваке владе. Употреба медија као средство лобирања постаје све важније јер се њиме подиже свест о одређеном питању. Поред употребе класичних медија, од којих су локални медији од суштинске важности¹⁷ такође лобирање путем употребе социјалних мрежа последњих година није ништа мање битно.

Примарни задатак сваке владе је да информише грађане о својој политици и програмима. Поред тога она користи сваку прилику да промовише сопствену политику и програме. Из овога је јасно да је једна од најважнијих функција сваке владе да информише. Са једне стране грађани очекују добијање правих информација од владе и тиме је приморавају да стално ради на потврђивању свог кредибилитета, а са друге стране грађани се увек окрећу слободним медијима и њиховим информацијама. На тај начин грађани траже потврду истинитости владиних информација и граде своје ставове којим касније утичу на политички живот. Дешава се да не постоји јасна граница између потреба и обавеза владе (која као јавни сервис треба да информише грађане) и њене потребе да стално остварује своје политичке циљеве уз велику подршку јавности.

Свака влада дефинише одређене циљеве и политику. За стварање озбиљне платформе и добијања подршке јавности потребно је радити са великим бројем стручњака. Све је чешћи случај да владе уњамљују стручњаке за односе

¹⁶ Лобирање, Јован Ратковић, ЈСПР, Београд, 2006. год

¹⁷ Conor McGrath, Grassroots Lobbying: Marketing Politics and Policy Beyond the Beltway, Ulster University, 2004, str. 16.

са јавностима како би најбоље опипали пулс јавног мњења и прилагођавали своју политику томе. Посао стручњака за односе с јавностима је најважнији у читавном процесу комуницирања, а од пресудног значаја је и да су они на адекватан начин укључени у процесе обликовања политике те владе.

Од великог значаја је да стручњаци за односе са јавностима познају јавно мњење, да константно врше истраживања и прате трендове како би упознали јавност и одговорили на њене потребе на начин који ће бити најразумљивији и најприхватљивији.

Ниједна влада нема загарантован медијски простор, већ константно мора да ради на проналажењу најефикаснијих комуникацијских канала и начина на који ће скренути пажњу грађана на свој програм и активности.

Проналажење најбољих комуникацијских канала и пласирање порука владе директан је задатак стручњака из области односа са јавностима.

Политички систем сад

САД има најдоследније изведену поделу и равнотежу власти:

- Конгрес: законодавна
- Председник: извршна
- Судови / Врховни суд: судска

Устав је средишњи инструмент америчког државног устројства и врховни закон државе. То је најстарији писани устав, узор многим другим уставима. Нацрт Устава је настао 1787. – Статутом о конфедерацији успостављена је прва савезна управа. Након ревидирања нови Устав је прихваћен 4. марта 1789. Примарни циљ Устава био је стварање снажне изборне власти, која је директно одговорна вољи народа. Успостављена је снажна средишња или савезна власт са широким овластима за регулисање односа међу појединачним државама и искључивом надлежношћу у подручјима спољних послова и обране. Трајни задатак Устава и државног устројства које је он створио је била да повеже све супротне интересе, да изгради заједничке основе и истовремено заштити основна права свих људи. Основно обележје Устава САД-а је флексибилност; од ратификације додано је 26 амандмана. Највиша овлашћења према Уставу има амерички народ, који може изменити основни закон, ако то жели, преко изабраних државних дужносника.

Законодавни орган власти је Конгрес Сједињених Америчких Држава, који се састоји од Представничког дома (енгл. *House of Representatives*) и Сената. Заступници и сенатори су подељени по савезним државама. У Представничком дому свака савезна држава има број представника сразмеран њеном броју становника, док у Сенату сваку државу заступају два сенатора. Број представника у Представничком дому је 435. Сенат тренутно броји 100 сенатора.

Судска власт се састоји од свих судова у Сједињеним Државама. Врховни суд Сједињених Америчких Држава броји девет судија, којима мандат траје доживотно. Након смрти или повлачења судије, председник САД номинује новог судију, а номинација се шаље у Сенат на гласање.

Свака савезна држава у Сједињеним Државама има своју владу, чије су границе моћи раздвојене од овлашћења федералне владе. Колико тачно власти свака држава може имати је тема многих расправа у америчкој политици. Главне политичке странке Сједињених Држава су Републиканска странка и Демократска странка

Лобирање у САД

У Америчком политичком систему лобирање има важну улогу те му се придаје велики значај. Хиљаде интересних група лобирањем тражи да се донесу одлуке која ће бити олакшавајуће за њихове организације или желе да заштите себе од група које могу да повреду њихов интерес. Скоро све водеће корпорације, асоцијације и синдикати ангажују лобисте да заступају њихове интересе. Процењује се да је око 40.000 лобиста регистровано у Конгресу САД-а. Многим групама, главни фокус њиховог лобирања представља Конгрес, чији чланови нису везани партијском дисциплином и који могу лако да сарађују са представницима различитих интересних група. Право сваког конгресмена да буде покровитељ закона, омогућава већи опсег деловања лобисте када је у питању сарадња са припадницима Конгреса. Комитети у Конгресу такође представљају мету интересних група и њихових представника. Специјалну прилику за представљање ставова лобиста постоји када су у питању расправе у комитетима, јер тада заинтересоване стране могу да презентују и оправдају своје позиције. Комитети објављују своје ставове везане за будућност закона, а лобисти могу лако да прате следеће фазе у законодавним процесима. Лобисти су такође заинтересовани за именовања и изборе особа које могу да утичу на законодавни процес и усвајање различитих програма који могу бити корисни за њихове клијенте. Веома је тешко повући линију између размене информација и лобирања. Често се дешава да члан Конгреса, због својих контаката са лобистима, понекад прекрши правила и постане субјект истраге. Примарна метода контроле над лобистима, јесте извештај о лобистичким активностима који се предаје Конгресу (а извештај мора да садржи и „транспарентан” рачуноводствени извештај).¹⁸

Упркос обећању америчког председника Обаме о обуздавању утицаја лобиста у Вашингтону, лобистичкој индустрији иде боље него икад, и то управо захваљујући његовим иницијативама. Америчка невладина истраживачка група *Center for Responsive Politics* објавила је да су само у првом тромесечју ове године корпорације, синдикати и различите интересне групе потрошили 903 милиона долара за своја настојања да утичу на доношење одлука у

¹⁸ Лобирање, Јован Ратковић, ЛСПР, Београд, 2006. год

Конгресу и администрацији. Тако интензивна лобистичка грозница наставак је прошлогодишњег, досад најинтензивнијег лобирања, мерено издацима за трошкове лобирања који су се у 2009. попели на рекордних 3,5 милијарди долара. То значи да су интересне групе на лобирање потрошиле око 19 милиона долара за сваки дан заседања Сената или Представничког дома. Толико жестоку лобистичку навалу инспирисале су највише две главне иницијативе Обаине администрације: увођење новог система здравственог осигурања и нова регулација финансијског сектора. *Center for Responsive Politics* такође је открио да је само током лобирања против Обаине здравствене реформе сваком члану Конгреса кући долазило у просеку шест лобистичких активиста који су покушавали да утичу на њихове одлуке.

У издацима за лобирање предводи *U.S. Chamber of Commerce* (Трговачка комора САД) и друге групе који заступају корпоративне интересе, а које су у првом кварталу заједно потрошиле отприлике 139 милиона долара. Не мање потрошиле су групе које су директно повезане са здравственим сектором, 138 милиона долара, а слиједи их енергетски сектор с издацима од 128 милиона. Финансијски сектор је у напорима да избегне измене правила које актуелна администрација сада жели да наметне Вол Стриту за лобирање потрошио 123 милиона долара. Толики пораст издатака за лобирање ипак скрива податак да су многе друге делатности које је рецесија тешко погодила знатно смањиле те издатке – то су пољопривредни, грађевински и транспортни сектори, али и велике корпорације.

За лобистичку индустрију криза не постоји. У извештају за 2009. *Center for Responsive Politics* објавио је да у САД-у делује између 90 и 120 хиљада компанија и утицајних група на политичка тела: компаније за односе с јавношћу, групе за стратегију, групе за кампање, консултанске компаније и слично. Према сасвим опрезним проценама на сваког члана Конгреса долази 158 разних лобистичких активиста који настоје да утичу на њихове одлуке према налогу својих клијената, а само на питањима финансијске реформе у вашиingtonским ходницима управо ради отприлике 2400 лобиста.

Додатну динамику лобирању у овој земљи уноси и посебност политичког и изборног система где су готово сви носиоци власти изабрани са различитим трајањима мандатима а конгресмени и сенатори су врло осетљиви на политички пулс савезне државе односно дистрикта из ког долазе. Овај фактор је у сваком случају битнији од припадности политичкој партији па се готово при сваком доношењу закона формирају нове коалиције што даје знатно више простора за лобирање него у класичним европским парламентарним системима где су посланичке групе дисциплинованије и гласају знатно предвидљивије.¹⁹

¹⁹ Morten Bennedsen, Sven E. Feldmann, „Lobbying legislatures”, 2000.

Лобирање и корупција

Лобирање и корупцију увек треба посматрати одвојено и никако се не могу сматрати синонимима. Пре свега, корупција се односи на активности које су квалификоване као кривична дела. То су активности којима се утиче на носиоце јавних овлашћења на начин који није легалан и кажњив је (примање и давање мита). Лобирање никада не укључује давање директне награде носиоцима јавне функције у замену за одређену услугу. Лобирање је вршење утицаја путем информација које имају политичку тежину. Да би информација била корисна за лобирање она мора бити врло специфична и употребљива за политичке циљеве у смислу да институцији или појединцу у јавном сектору доноси политичку добит. Информације у процесу лобирања представљају кључни фактор јер путем њих институције добијају експертска знања која им унапређују законодавни и извршни капацитет, али и информације о пулсу јавног мњења и индустрије које су од суштинског политичког значаја за изабране функционере.²⁰

Постоје аутори у области економије²¹ који сматрају да су корупција и лобирање заправо субститути и да је корупција мања тамо где је лобирање развијено, док је лобирање истовремено миндикатор развијеније економије.

Литература:

1. Michael Burrell - Lobbying and the Media: Working with Politicians and Journalists, 2003.god.
2. 2003.god.
3. Ken Kollman, Outside Lobbying, Public Opinion and Interest Group Strategies, Princeton University Press, 1997. god
4. Hedrick Smith, The Power Game: How Washington Works, 1996.god.
5. Nobes, C. and Parker, R., „Comparative International Accounting (9th edition)”, 2006, Pearson Prentice Hall, London;
6. Nelson, M.W., Elliott, J.A. and Tarpley, R.L., „How are earnings managed?”
7. Јован Ратковић, Лобирање, ЛСПР, Београд, 2006. год.
8. Дирекција за европске интеграције, Стратегија приближавања ЕУ, 2006.год.
9. Рудолф Филиповић, енглеско-хрватски речник, 1991.год.
10. Бесим Спахић, Лобирање као саставни дио пословног комуницирања у ЕУ, Сарајево, 2005/2006.god.
11. http://www.kas.de/wf/doc/kas_34374-1522-14-30.pdf?130514144847

²⁰ 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

²¹ 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

ROLE AND IMPORTANCE OF LOBBYING

Summary: Lobbying has long since become an integral part of the democratic decision-making process in many countries. We can freely say that lobbying has become a highly sophisticated activity which consists of a mixture of a large number of skills that are necessary for its implementation.

The consequence of misuse of the term lobbying led to the fact that this process still has a negative connotation. However, the process of lobbying is one of the most important phenomena democratization. Lobbying not constitute corrupt influential impact on the public, but a favorite meeting to present all facts regarding a case. Lobbying is now right and obligation of every member of the Democratic Union, to influence the adoption of legislative decisions that will cover all the interests of the citizens. Lobbying in Washington is not the same as in Berlin because the decision-making process as a way of financing political parties completely different.

Will the lobby one person or group of persons on the issues to be resolved and the circumstances. It is important that each country must legally regulate lobbying and must always control all the factors in the process of lobbying. Lobbyists should not be seen as people who work on the fringes of the law, they should be viewed as full participants in the legislative process in a democratic society, where all participants play an equally important role. When lobbying it is necessary to avoid unverified and unsafe data, rationale must demonstrate the importance of the forthcoming lobbies.

Key words: lobbying, lobbyists, lobbying, groups, contacts, corruption