

Šta se krije iza lobiranja u EU

... i od kakvog je to značaja za Srbiju

Često čujemo kako se članovi Evropske komisije i Evropskog parlamenta po završetku svog mandata transformišu u lobiste i počnu da rade za privatni sektor. Isto tako često čujemo da korporativni interesi utiču na javne politike EU, bez mnogo obzira prema običnom građaninu. Međutim, da li je baš sve tako kako se tvrdi? Sofia Tzortzi je u nedavnom [komentar](#)u za CEP objasnila pojam lobiranja, kakve aktivnosti obuhvata i ko su ljudi koji lobiraju u EU. Ne želeći da ponavljam njena stajališta, s pravom je zaključila da lobiranje predstavlja širok spektar aktivnosti kroz koje akteri nastoje da utiču na kreiranje javnih politika kao i na određene politike, i da stoga svi lobiraju – trgovinska udruženja i potrošačke organizacije, neprofitni sektor, fondacije, privatni akteri, vlade država članica kao i treće države itd. Ipak, lobiranje i dalje označava rđavu reč širom Unije, budući da je predstavljeno kao odbrana korporativnih interesa na račun javnosti i građanskih interesa poput životne sredine, ili prava žena i radnika. Ovaj članak nastoji da podstakne razgovor o tome da li je lobiranje zapravo loše i da razmotri nekoliko zanimljivih studija koje

Lobiranje i dalje označava rđavu reč širom Unije, budući da je predstavljeno kao odbrana korporativnih interesa na račun javnosti i građanskih interesa.

Kako se evropski projekat širio izvan tržišnih politika, građani su počeli da uviđaju da ih se regulatorne politike EU zapravo tiču. Tada su buknule debate o demokratskom legitimitetu donošenja odluka u EU, te se sistem našao u konstantnom opravdavanju svog postojanja.

ispituju čiji interesi prednjače i putem kojih mehanizama, kako bi se pružila iznijansirana slika o tome šta se zapravo dešava u svetu lobista u Briselu, kao i kakvu korist Srbija ima od toga.

Kako je došlo do priče o lobiranju?

Kako bi se dao uvod ovoj uveliko aktuelnoj priči o transparentnosti evropskog upravljanja, pogodno je osvrnuti se prvo na momenat kada je ovaj problem dospao u žižu javnosti. Evropska zajednica je dugo smatrana elitnim projektom, kod kojeg podela odgovornosti i računopoložanja nije bila u rukama građana. Međutim, kako se evropski projekat širio izvan tržišnih politika, građani su počeli da uviđaju da ih se regulatorne politike EU zapravo tiču. Tada su buknule debate o demokratskom legitimitetu donošenja odluka u EU, te se sistem našao u konstantnom opravdavanju svog postojanja. Često se navodi da je EU predvođena izvršnom vlasti,¹ dok je uloga Parlamenta u kreiranju politike ograničena.²

Glavni događaj u pogledu transparentnosti EU bio je neuspeh Santerove Komisije 1999. godine, budući da je od tada Evropska komisija morala da povрати poverenje građana i ponovo izgradi legitimitet Unije. Kao odgovor na to, Prodijeva Komisija je

¹ Savet ministara se sastoji od predstavnika nacionalnih vlada, dok se Komisija smatra nekom vrstom bicefalne izvršne vlasti EU.

² Nakon proširenja redovne zakonodavne procedure na većinu oblasti javnih politika, kao i institucionalne moći Parlamenta Lisabonskim ugovorom, ovo ostaje sporno.

2001. uvela Belu knjigu o evropskom upravljanju. [CEP je, kao i ja](#), pisao o značaju ove bele knjige za utvrđivanje smernica i davanje zamaha usklađenijem i otvorenijem kreiranju politika u Briselu. Pojedinačni Generalni direktorati održali su konsultacije sa zainteresovanim stranama i uveli različite participativne mehanizme poput ekspertskih grupa, dijaloga s civilnim društvom, kao i onlajn konsultacija i platformi za raspravu o specifičnim pitanjima.

Pravila lobiranja u Uniji razlikuju se u zavisnosti od institucije. Dok je Parlament uredio odnose s lobistima putem svog Poslovnika 1996, Komisija je tek 2008. usvojila model samoregulacije i neobavezujući registar interesnih grupa. Ova dva pristupa su sjedinjena nakon Međuinstitucionalnog sporazuma o Registru transparentnosti (Interinstitutional Agreement on the Transparency Register) 2011. godine, koji ostaje na dobrovoljnoj bazi, ali je povezan s obaveznim zahtevom za ovlašćeni pristup Evropskom parlamentu. Čar ovog registra leži u njegovom obuhvatu, budući da okuplja konsultantske firme, advokatske kancelarije, trgovinska udruženja, lobiste u institucijama, NVO i *think tank* organizacije. Kao što je pomenuto, Savet se još uvek nije pridružio inicijativi, ali Komisija je više puta uveravala da je takav ishod na pomolu. Uz to, predsednik Komisije Juncker je u svojim Političkim smernicama posvetio veliku pažnju transparentnosti rada Komisije, i stoga su sada sastanci s lobistima otvoreni za javnost. Dogovoreno je da se sastanci odigravaju jedino s akterima koji su se upisali u registar i ostavili podatke, koji uključuju i podatke o novcu predodređenom za aktivnosti lobiranja. Ipak, kritike se ne zaustavljaju i Komisija ostaje prva na meti napada kao institucija koja privlači glavninu aktivnosti lobija.³

Predsednik Komisije Juncker je u svojim Političkim smernicama posvetio veliku pažnju transparentnosti rada Komisije, i stoga su sada sastanci s lobistima otvoreni za javnost. Ipak, kritike se ne zaustavljaju i Komisija ostaje prva na meti napada kao institucija koja privlači glavninu aktivnosti lobija.

Mediji ne doprinose razumevanju ovog problema i razjašnjavanju priče o lobiranju u Briselu, budući da se fokusiraju na skandale koji su više izuzetak nego pravilo.

Medijski podstaknuto (ne)razumevanje

Mediji ne doprinose razumevanju ovog problema i razjašnjavanju priče o lobiranju u Briselu, budući da se fokusiraju na skandale koji su više izuzetak nego pravilo. Primer za ovo je preuveličana procena broja lobista u Briselu koja se kreće od 15.000 u 2006. do najskorije, duplo veće cifre. Procena profesora sa Koledža Evrope Džastina Grinvuda (Justin Greenwood) jeste da [ovaj broj dostiže samo 4.125](#). POLITICO je nedavno uveo nedeljni imejl-bilten *Brussels influence* koji se bavi lobiranjem u prestonici EU [prikazujući kako su institucije naklonjene korporacijama](#), a nudi čak i [interaktivni alat za praćenje sastanaka članova Komisije](#) do 6 meseci unazad. Prema ovoj šemi, većina sastanaka (70,62%) održi se s predstavnicima biznisa i korporacija, dok s NVO sektorom samo 18,28%. U pogledu pojedinačnih učesnika, BUSINESSEUROPE prednjači na listi sa čak 42 dosad održana sastanka. Naredni mehanizam je [mapa kancelarija lobista u Briselu i njihova udaljenost od institucija](#), koja je, čini se, sasvim prigodno izostavila da je Evropski kvart takođe jedno od žarišta NVO. Na primer, Evropski omladinski forum (European Youth Forum) se nalazi u centralnoj Mundo-J zgradi. Takođe zanimljiva činjenica jeste da je Fajnens Voč (Finance Watch) zauzeo prostorije na istom spratu kao i Udruženje finansijskih tržišta u Evropi (Association for Financial Markets in Europe), koje je lobi grupa sa najvećom potrošnjom proklamovanom u [Registru transparentnosti](#).

³ Opet, nakon 2009, nemoguće je uticati na javnu politiku bez dobijanja podrške Parlamenta.

Analiza konsultacija sa zainteresovanim stranama u okviru predloga Direktive za žene u odborima u Generalnom direktoratu za pravdu i potrošače pokazuje da je Komisija zapravo nije podržala stanovišta kompanija, već je preuzela argumente NVO (Evropski ženski lobi).

Mimo mesta i broja sastanaka: kako se zapravo utiče?

Analizirajući konsultacije sa zainteresovanim stranama u okviru predloga Direktive za žene u odborima u Generalnom direktoratu za pravdu i potrošače, zaključila sam da je konačni predlog Komisije naklonjen rešenjima koja je ponudio neprofitni sektor, iako u ublaženoj verziji. Javne konsultacije su se održavale tri meseca putem interneta, i okupile 324 priloga od kojih je 53 stiglo od NVO uključujući trgovinska udruženja. Iako je veliki broj kompanija učestvovao, njihova gledišta nisu bila usklađena s onim što je Komisija predvidela i stoga nisu bila dovoljno uverljiva da ostvare veći uticaj na predlog. Na primer, pomenuto udruženje s najvećim brojem održanih sastanaka s članovima Komisije – BUSINESSEUROPE – zalagalo se za „poštovanje slobode obavljanja biznisa“, dok je Evropski ženski lobi (European Women’s Lobby – EWL) nastojao da uspostavi jednaku zastupljenost muškaraca i žena uvođenjem kvote od 50% i njenim proširenjem i na članove odbora koji nisu izvršni ili nadzorni, u svim kompanijama s više od 50 zaposlenih i svim javnim preduzećima. EWL je na istoj listi kao i BE, ali s osam održanih sastanaka – dakle, pet put manje. Naposljetku, Komisija je donela predlog koji uključuje 40% od ciljne kvote i 33% svih ciljeva, obavezujuća pravila o izboru na osnovu zasluga, koji će se primenjivati samo na kompanijama iz Evropske unije i pod berzama Evropske unije, odnosno oko 5000 kompanija u privatnom i javnom vlasništvu, sa sankcijama koje će biti definisane od strane samih država članica. Dakle, Komisija je izabrala stroži regulativni okvir i u konačnom predlogu uvažila argumente nevladine strane.

Kada se sve uzme u obzir, moj cilj je bio da oborim mit o predatorskim korporativnim interesima koji preovlađuju u EU nauštrb javnih interesa. Najprikladniji opis institucionalnog okvira EU jeste da je to mreža upravljanja i upravljanje na više nivoa,

izgrađeno po principu kočnice i ravnoteže i zasnovano na politici konsenzusa. S druge strane, to znači da nikakav pojedinačan interes ne može prigrabiti sistem u svoju korist, već suprotstavljeni interesi treba da nađu zajednički jezik kako bi proces napredovao. Komisija stoga posmatra civilno društvo u širokom smislu, tako da na neki način obuhvata sve nedržavne aktere aktivne u domenu EU. Ipak, Komisija ne zanemaruje nejednake finansijske mogućnosti privatnog i neprofitnog sektora, i obezbeđuje pristup za različite interese i finansijsku podršku (kaže se čak da Komisija lobira lobiste da je lobiraju). Stepenn uticaja određene interesne grupe zavisi od oblasti javne politike, nadležnosti EU, nivoa značaja za javnost itd. i stoga zavisi od slučaja do slučaja. Konačno, istini za volju, Komisija je gotovo pionir u EU kad su u pitanju inicijative o transparentnosti i mogućnosti učešća u njenom radu, s izuzetkom nordijskih zemalja. I dok slika nije toliko ružičasta, ipak je daleko od crno-bele, kako je prikazano u medijskoj hajci.

Zaključak: Zašto je ovo važno za Srbiju?

Lobiranje je varljivo pitanje i za članice Evropske unije, s obzirom na to da je značajan broj njih tek sredinom 2000-tih godina započeo razgovore o mogućim rešenjima i opcijama javne politike. Ako posmatramo međunarodna iskustva, postoje manje uređeni sistemi poput Francuske, Nemačke, Poljske i EU, i veoma regulisane države poput SAD-a i Kanade. Postoji znatan broj država članica EU koje nemaju zakonom propisana pravila koja uređuju pitanja lobiranja, poput Austrije, Belgije, Estonije itd. U Srbiji je svest o lobiranju u blagom porastu od 2009. godine kada se pojavilo Društvo lobista Srbije s ciljem da se državnim organima skrene pažnja na ovo pitanje. Ovaj problem je s vremenom preuzeo GIZ-ov Program za podršku pravnim i pravosudnim reformama u Srbiji, što je doprinelo tome da se pitanje pozicionira više na agendi donosilaca odluka. Ekspertska radna grupa Ministarstva za trgovinu je nedavno okupila i predstavnike Generalnog sekretarijata Vlade, Ministarstva pravde, Agencije za borbu protiv korupcije, Društva lobista, i Pravnog fakulteta, da zajedno

Istini za volju, Komisija je gotovo pionir u EU kad su u pitanju inicijative o transparentnosti i mogućnosti učešća u njenom radu, s izuzetkom nordijskih zemalja. I dok slika nije toliko ružičasta, ipak je daleko od crno-bele, kao što je prikazano u medijskoj hajci.

dovršite nacrt zakona. Grupa Saveta Evrope za borbu protiv korupcije (Group of States Against Corruption – GRECO) trenutno radi na izradi preliminarne evaluacije usklađenosti nacrta zakona sa evropskim standardima u ovoj oblasti. Ono što sledi je predstavljanje nacrta javnosti.

Ovaj zakon nije važan samo kao deo strategije za borbu protiv korupcije i podsticanje poštovanja propisa, već i iz perspektive pregovora o pristupanju. Kao što sam već spomenula, svi u Briselu lobiraju, te da bi se stanovišta i interesi srpskih kompanija, regionalnih predstavnika i nevladinih organizacija itd., čuli izvan državnih granica i uticali na kreiranje politika u EU, predstavljanje interesa mora da se demistifikuje i prihvati kao redovna praksa za one koji žele da ostvare uticaj. Ipak, ovo je trenutno i dalje tabu u Srbiji. Koristi su stoga dvostruke. Transparentniji i pravno izvesniji režim, koji ne bi bio previše ograničavajući i koji bi razlikovao komercijalne od nekomercijalnih aktivnosti, daje velike izgleda za početak ustaljivanja prakse u Srbiji. Jako je važno na koji način će lobiranje biti definisano, kako pristup državnim službenicima i nameštenicima ne bi bio onemogućen onima koji nisu registrovani lobisti, a žele da zastupaju interese građana i da utiču na javne politike kao deo civilnog društva. Takođe, kroz uključivanje u udruženja i platforme na nivou Evropske unije, srpski akteri će „ispeći zanat“ i početi da grade prakse i mreže unutar EU koje će se koristiti nakon pristupanja. Starim državama članicama i kompanijama je trebalo dosta vremena i nekoliko loših iskustava da shvate koliko je važno biti *in medias res* i raditi na uspostavljanju veza s institucijama, kao i razumevanju zamršene podele nadležnosti i zakonodavnih procedura EU. Srpski državni i nedržavni akteri sada imaju korist od prethodnih praksi i mogu lakše da saznaju šta treba a šta ne treba činiti u lobiranju, a takođe imaju i priliku da unaprede svoje strategije pre članstva, kada će to početi da ima znatno veći značaj.

Amanda Orza je istraživačica za programsku oblast Dobra vladavina u CEP-u

Transparentniji i pravno izvesniji režim, koji ne bi bio previše ograničavajući i koji bi razlikovao komercijalne od nekomercijalnih aktivnosti, daje velike izgleda za početak ustaljivanja prakse u Srbiji. Kroz uključivanje u udruženja i platforme na nivou Evropske unije, srpski akteri će „ispeći zanat“ i početi da grade prakse i mreže unutar EU koje će se koristiti nakon pristupanja.

Centru za evropske politike

www.europeanpolicy.org



www.facebook.com/EuropeanPolicyCentre



[@CEPBelgrade](https://twitter.com/CEPBelgrade)



[EuropeanPolicyCentre](https://www.youtube.com/EuropeanPolicyCentre)



[linkd.in/1Gj7VKc](https://www.linkedin.com/company/cep-belgrade)

Centar za evropske politike - CEP - je nezavisna, nevladina, neprofitna *think-tank* organizacija koju je osnovala grupa stručnjaka u oblasti evropskog prava, ekonomije i javne uprave, sa zajedničkim ciljem da doprinesu unapređenju okruženja za kreiranje javnih politika u Srbiji, tako što će ga učiniti transparentnijim i inkluzivnijim, zasnovanim na činjenicama i suštinski orijentisanim ka EU. Temeljno razumevanje javnih politika Evropske unije i procesa pristupanja, kao i načina rada javne uprave u Srbiji, uz jak društveni kapital čine CEP organizacijom sposobnom ne samo da sprovodi istraživanja visokog kvaliteta, već i da dospe do donosilaca odluka i ostvari osetan uticaj.

Delatnost CEP-a je danas organizovana u četiri programska područja: 1) Dobra vladavina, sa snažnim fokusom na horizontalnom kreiranju politika i koordinaciji; 2) Unutrašnje tržište i konkurentnost; 3) Regionalna politika, mreže i energetika; 4) Europe&us. Za više informacija. posetite sajt www.europeanpolicy.org.