



Lobiranje - efektivan instrument u procesima kreiranja javnih politika

Alma Sakota

Lobiranje - legitiman i suštinski važan mehanizam u predstavničkoj demokratiji

Lobiranje podrazumjeva sve aktivnosti koje se provode sa ciljem uticaja na formulaciju politika i donošenje odluka izvršnih i zakonodavnih institucija i njegova bit uključuje potaknutu komunikaciju, pismenu ili usmenu, sa javnim službenikom kako bi se uticalo na legislativu, politiku ili administrativnu odluku. Lobisti su osobe koje provode takve aktivnosti, radeći u raznim organizacijama, kao što su konsultantske kuće za javna pitanja, pravne firme, NVO, istraživački centri, korporativne lobi jedinice ili trgovinske asocijacije.

Javni i privatni interesi redovno doprinose percepciji, prezentaciji i definiciji problema u procesima izrade javnih politika u modernim demokratskim društvima. Iako izraz lobiranje često ima negativne konotacije, ono se smatra potpuno legitimnim i veoma neophodnim, zbog činjenice da lobisti obezbjeđuju jedinstvene koristi kompleksnim procesima donošenja odluka u modernim demokratskim sistemima, i time doprinose rezultatima javnih politika, koje reguliraju čak i najsitnije aspekte naših svakodnevnih života. Lobiranje je dio šireg pristupa dobrog upravljanja koji uključuje sve što se odnosi na kreiranje vladinih rezultata i djelovanja, od učešća građana u izboru vlasti do vladavine prava i kontrole korupcije. Bosna i Hercegovina je zemlja u tranziciji, i ima hitnu potrebu da poboljša odgovornost i transparentnost upravljanja u svakom i svim njegovim aspektima, ili drugim riječima da unaprijedi regulatorni i okvir javnih politika, koji uspostavlja standarde za dobro javno upravljanje. Jedan od koraka na tom putu je i razvoj kulture transparentnosti u lobiranju.

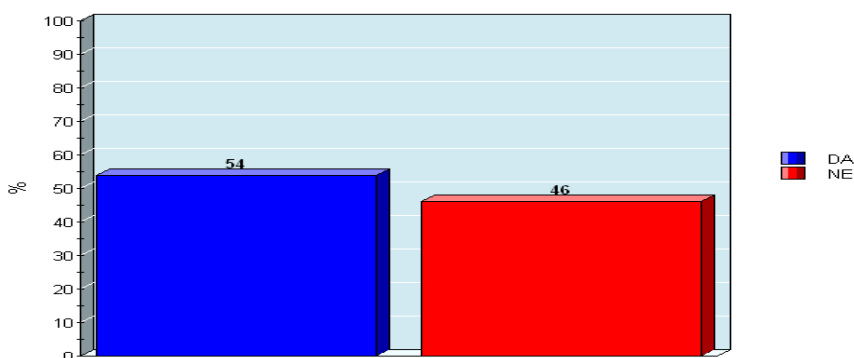
Zastupanje interesa u Bosni i Hercegovini

U Bosni i Hercegovini, bez sumnje, postoje mnogobrojni interesi koji djeluju samostalno ili kolektivno u okviru procesa izrade javnih politika. Ove interesne grupe uključuju, ali nisu ograničene na one sa ekonomskim interesima (individualne kompanije privatnog sektora ili poslovne organizacije), profesionalnim interesima (trgovinski ili radnički sindikati ili poljoprivrednici) i interesima civilnog društva (NVO i asocijacije koje djeluju na poljima kao što su građanska prava, prava životinja, ljudska prava, zdravlje, zaštita potrošača, okoliš, itd). Predstavnici sve tri interesne skupine (javni službenici, poslovna zajednica i NVO) su potvrdili da je lobiranje prisutno u procesima izrade javnih politika u Bosni i Hercegovini. Ukupni rezultati intervjua/upitnika potvrđuju da ovakvo lobiranje uključuje sve moguće oblike lobiranja: lobiranje od strane poslovnih asocijacija i individualnih kompanija, lobiranje od strane NVO, lobiranje od strane entitetskih, kantonalnih i lokalnih vlada prema državnoj vladi, lobiranje od strane predstavnika međunarodne zajednice, itd.

Sažetak

Lobiranje je legitimna tehnika za ostvarenje različitih interesa u modernim demokratskim društvima. Iako je Bosna i Hercegovina zemlja u tranziciji i demokratija u razvoju, lobiranje postoji i koristi se sličnim tehnikama i ima sličnu svrhu kao i svugdje drugo na svijetu. Međutim, pitanja jednakog pristupa interesnih grupa javnim službenicima, transparentnosti i odgovornosti cijelog procesa i percepcije lobiranja od strane javnosti su ona sa kojima se relevantne institucije i donosioci odluka ne bave. Zbog toga bi bilo poželjno da vlada Bosne i Hercegovine regulira aktivnost lobiranja koristeći pristup obavezne javne politike. Takva obavezna javna politika lobiranja bi omogućila Bosni i Hercegovini da učini korak naprijed ka poboljšanju svog pristupa dobrom upravljanju i da se približi međunarodnim standardima i najboljim praksama, istovremeno približavajući se ultimativnom cilju potpuno razvijene predstavničke demokratije.

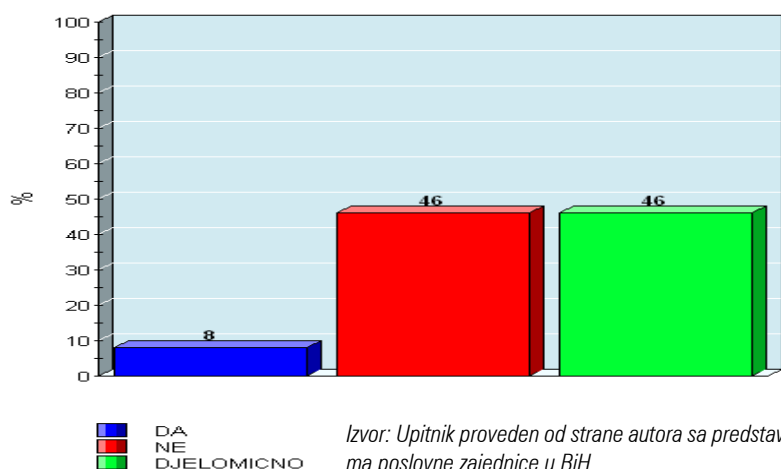
Da li ste do sada lobirali za svoje interese?



Izvor: Upitnik proveden od strane autora sa predstavnicima poslovne zajednice u BiH

Međutim, kao što ukazuju mnogobrojni izvještaji relevantnih međunarodnih i domaćih organizacija, kao i medija, lobiranje u Bosni i Hercegovini se smatra negativnim pojmom, nekom vrstom „institucionaliziranog kriminala“ u izvršnoj, zakonodavnoj i sudskoj vlasti. Često je povezano sa optužbama o koruptivnim praksama, ili drugim riječima tvrdnjama o prisustvu nedopuštenih praksi u aktivnostima lobiranja u BiH. Drugi problem vezan uz lobiranje u Bosni i Hercegovini, koji je potvrđen rezultatima istraživanja, je odsustvo mogućnosti jednakog pristupa za zastupnike interesa, što znači da interesi koji „imaju najviše novca“ imaju i najbolji pristup kreatorima javnih politika, jer finansijski resursi određuju nivo kapaciteta i spremnosti za lobiranje. Važan faktor koji doprinosi ovakvoj situaciji jeste činjenica da državne institucije nisu otvorene uopšte ili su samo djelomično otvorene ka vanjskim interesima.

Da li su državne institucije otvorene vanjskim interesima?



Izvor: Upitnik proveden od strane autora sa predstavnicima poslovne zajednice u BiH

Ovakva situacija doprinosi činjenici da je Bosna i Hercegovina napravila veoma ograničen napredak u područjima javnog upravljanja i borbe protiv korupcije. Prema Indikatorima Upravljanja Svjetske Banke 1998-2009 Bosna i Hercegovina još uvijek značajno zaostaje za regionalnim prosjekom u napretku u područjima efektivnosti vlade, kvaliteta regulative i kontrole korupcije. U isto vrijeme, Bosna i Hercegovina se nalazi na 99 mjestu od ukupno 180 zemalja u Indeksu Percepcije Korupcije 2009, Transparency International-a. „Korupcija u Bosni i Hercegovini“, izvještaj Transparency International-a Bosna i Hercegovina, tvrdi da je BiH „zarobljena drža-

va“, što se odnosi na korupcijske napore da se utiče na proces kreiranja pravila i zakona, dok je većina tipova korupcije usmjerena ka promjeni načina na koji se postojeći zakoni, pravila i regulativa implementiraju.

Uprkos činjenici da je lobiranje prisutno u procesima kreiranja javnih politika, tvorci istih u Bosni i Hercegovini još nisu prepoznali potrebu da unaprijede pristup upravljanja, posebno aspekte odgovornosti i transparentnosti, kroz regulaciju lobiranja. Sa druge strane, za razliku od nekih susjednih zemalja (Srbija i Hrvatska), gdje su lobisti u posljednjim godinama oformili asocijacije lobiranja sa ciljem samouređivanja i lobiranja za državnu/vladinu regulaciju ove aktivnosti, lobisti u Bosni i Hercegovini još nisu poduzeli takav korak. Zbog toga, vrijedne koristi koje lobisti obezbjeđuju kompleksnim procedurama donošenja odluka i kreiranja politika u demokratijama koje reguliraju ovu profesionalnu aktivnost, često nedostaju u kreiranju javnih politika, dok sa druge strane ovo otvara još veću mogućnost za sticanje nelojalnih prednosti za interesne skupine. Drugi veoma važan nedostatak vezan za potpuno regulatorno ignoriranje lobiranja je „iskrivljena percepcija“ lobiranja od strane građana, što ponovo ograničava mogućnosti njihovog učešća u procesima kreiranja javnih politika, istovremeno ograničavajući njihove mogućnosti za držanje tvoraca javnih politika odgovornim.

Kako učiniti korak naprijed ka većoj transparentnosti i odgovornosti u lobiranju?

Efektivan instrument za poboljšanje trenutnih praksi lobiranja u Bosni i Hercegovini bi bio uvođenje regulatornog okvira za lobiranje. Statutarna pravila za uključivanje u proces lobiranja bi poboljšala znanje građana o radnjama vlade, dopuštajući im uvid u to „ko utiče na šta“ kada se kreira javna politika. Opravdanje za uvođenje takvih pravila je da ona jačaju dva suštinska elementa reprezentativne demokratije: transparentnost i odgovornost. Izloženi oku građana u procesima kreiranja javnih politika vladini dužnosnici su odgovorniji, a postupanje lobista je transparentnije. Većina intervjuisanih javnih službenika je izjavila da bi „informacije



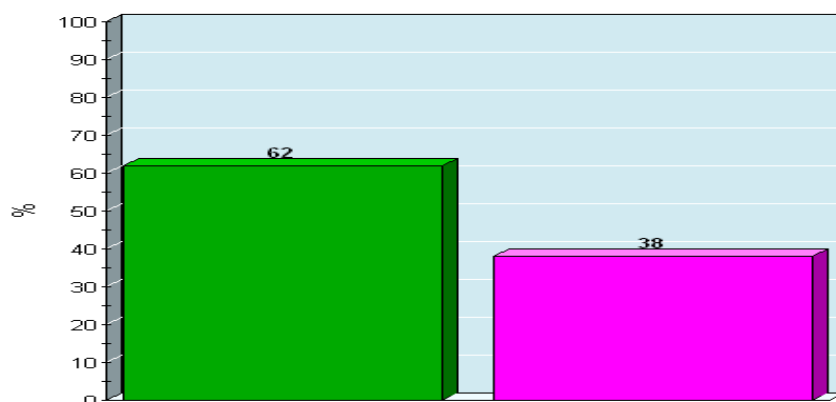
sa terena” koje obezbjeđuju lobisti trebale biti dostupnije kreatorima javnih politika i da bi one doprinjele kvalitetnijim javnim politikama, posebno u fazi njihove efektivne implementacije. Ista većina je takođe izrazila mišljenje da je način za postizanje transparentnijeg i odgovornijeg procesa lobiranja u BiH regulatorni okvir, koji bi po njihovom mišljenju takođe promjenio percepciju lobiranja koju ima bh javnost, ako bi bio praćen odgovarajućom javnom kampanjom. U isto vrijeme 92,3% predstavnika poslovne zajednice smatraju da bi trebali imati poboljšani pristup institucijama kada zastupaju svoje interese.

Bez potcjenjivanja važnosti samouređenja u profesiji lobiranja, ono ne može biti toliko široko primjenjeno i jednako izbalansirano među različitim interesnim grupama i interesima kao vladina regulacija, koja može poboljšati demokratiju kroz jačanje javnog povjerenja transparentnošću i povećati mogućnosti da građani drže tvorce javnih politika odgovornim. Ovo, naravno, pokazuje da je osnovno opravdanje za reguliranje lobiranja poboljšanje transparentnosti i odgovornosti u upravljanju. Regulacija lobiranja je tako opravdana, kako bi vladini službenici bili odgovorniji i kako bi se promovirala transparentnost djelovanja lobista (Chari, Hogan & Murphy, 2010).

Preporuke za okvir obavezne politika za lobiranje u Bosni i Hercegovini:

1. Javnu politiku treba kreirati kroz pripremu i usvajanje zakona o lobiranju, zajedno sa kodeksima postupanja za lobiste i javne službenike
2. Definicija lobiranja u zakonu o lobiranju treba biti široka i sveobuhvatna (uključujući pismenu i usmenu komunikaciju), kao i definicija javnog službenika (i izvršne i zakonodavne institucije)
3. Definicija lobista u zakonu o lobiranju treba obuhvatiti i profitne i neprofitne subjekte
4. Zahtjevi objavljivanja, koji se odnose na informacije koje će biti javno dostupne, za lobiste i javne službenike trebaju biti umjereni, kako bi se osiguralo da obje grupe nisu pretjerano opterećene
5. Zakon o lobiranju bi trebao predvidjeti finansijske i ne-finansijske sankcije i za lobiste i za javne službenike za kršenje pravila propisanih kodeksima postupanja
6. Vlada bi trebala obezbjediti adekvatnu javnu promociju javne politike, kako u fazi pripreme, tako i u fazi implementacije

Ostvariti poboljšani pristup kroz regulatorni okvir?



Izvor: Upitnik proveden od strane autora sa predstavnicima poslovne zajednice u BiH

DA
DJELOMICNO

Pošto je „potrebno dvoje kako bi se lobiralo“ lobisti dijele sa javnim službenicima odgovornost za osiguranje transparentnosti, odgovornosti i integriteta u lobiranju. Stoga su važni zajednički napori za ostvarenje usklađenosti sa očekivanim standardima, ako lobisti i javni službenici žele da izbjegnu žigosanje fenomena lobiranja i iskoriste sve njegove prednosti za donošenje javnih odluka (OECD, 2009).



Alma Sakota je rođena 1978 godine u Sarajevu. Srednju školu završila je u SAD-u, nakon čega se vraća u BiH i stiče univerzitetsku diplomu na Pravnom fakultetu Univerziteta u Sarajevu, 2002 godine. 2006 godine je diplomirala na postdiplomskom studiju Evropskog Univerzitetskog Koleđa u Briselu, Belgija i stekla zvanje Magistra Evropskog biznisa. Od 2002 godine radila je u raznim javnim institucijama u BiH, kao što su Ministarstvo finansija i Direkcija za ekonomsko planiranje Vijeća ministara BiH. Od 2007 godine zaposlena je u Agenciji za unapređenje stranih investicija Bosne i Hercegovine, kao Šef Odsjeka za podršku investitorima. Takođe je certificirani trener za pravnu harmonizaciju sa pravnom stečevinom EU.

Vezani izvori

Chari, R., Hogan, J., Murphy, G. (2010). *Regulating Lobbying: a global comparison*, Manchester, Manchester University Press.

Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) (2009). *Lobbyists, Government and Public Trust, Volume 1: Increasing Transparency through Legislation*. Paris, OECD.

Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) (2010). "Recommendation on Principles for *Transparency and Integrity in Lobbying*."

Transparency International (2009). *Corruption Perception Index 2009*.

World Bank (2009). *Governance Matters 2009, Worldwide Governance Indicators 1998 – 2009*.



Fond
otvoreno društvo
Bosna i Hercegovina

Fond otvoreno društvo BiH pokrenuo je Program podrške istraživanjima u oblasti javnih politika početkom 2004. godine. Osnovni cilj programa je unapređenje istraživanja i analize javnih politika kako bi se potaknuo argumentovani dijalog i razvio takav način donošenja odluka u oblasti javnih politika koji će počivati na relevantnim informacijama i realnim opcijama.

Program obuhvata edukaciju iz oblasti istraživanja javnih politika, stipendije za istraživače i mentorstvo u toku istraživanja. Do sada je, u okviru ovog programa, stipendirano 73 istraživača.

Sva istraživanja su dostupna na www.soros.org.ba.