



Regulacija lobiranja u Bosni i Hercegovini: Međunarodni standardi i prakse primjenjivi na situaciju i regulatorni okvir u Bosni i Hercegovini

Alma Šakota

Uvod	2
Ciljevi istraživanja	2
Metodologija istraživanja	2
Lobiranje legitiman i neophodan mehanizam u participativnoj demokratiji	3
Opis problema	
Lobiranje u Bosni i Hercegovini	4
Postojeći okviri javnih politika za dobro upravljanje i njihova implementacija u BiH	
Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa	8
Zakon o slobodi pristupa informacijama	9
Zakon o sukobu interesa	9
Regulacija lobiranja put ka transparentnosti i odgovornosti u upravljanju	9
Opcije javne politike	
OECD Preporuke o principima za transparentnost i integritet u lobiranju	11
Evropska Unija	12
Kanada	13
Poljska	14
Opcije javne politike i preporuke	
Opcija javne politike I	16
Opcija javne politike II	16
Opcija javne politike III	17
Usporedba opcija javne politike II i III	18
Preporuke	18
Zaključak	21
Intervjui	21
Upitnik	21
Bibliografija	21

Uvod

U današnjim savremenim društvima postoje brojne definicije lobiranja, ali sve one definišu lobiranje kao legitiman i centralni dio procesa izrade javnih politika u demokratskim sistemima. Iako je Bosna i Hercegovina „nova demokratija“ i zemlja u tranziciji, ipak nije izuzetak kada govorimo o zastupanju interesa. Različite interesne skupine postoje u BiH, a sve one rade i pokušavaju da utiču na procese izrade javnih politika, kako bi polučili najbolje rezultate za svoj „razlog“. Dobro javno upravljanje je koncept koji je u Bosni i Hercegovini potrebno značajno unaprijediti, a lobiranje je integralni dio ovog koncepta. Zbog toga je važno da bh vlasti lobiranju pristupe sa više pažnje, kao rezultat hitne potrebe za poboljšanjem odgovornosti i transparentnosti cjelokupnog procesa, kao i za eliminacijom svih mogućih nepravičnih prednosti za interesne grupe i koruptivnih praksi u procesu izrade javnih politika. Drugačiji pristup lobiranju bi takođe omogućio i poboljšanja u procesu izrade javnih politika, omogućivši da se ozbiljno u obzir uzmu svi veoma dragocjeni podaci koje lobisti obezbjeđuju u okviru kompleksnih javnih politika i procedura donošenja odluka. Imajući ovo na umu, ovo istraživanje ispituje postojeće prakse lobiranja u Bosni i Hercegovini zajedno sa pregledom postojećih pristupa i modela politika lobiranja i međunarodnim standardima u ovom području, u pokušaju da predloži najpogodnije rješenje javne politike za lobiranje u našoj zemlji.

Ciljevi istraživanja

Cilj ovog istraživanja je da predloži politiku/regulatorni okvir za aktivnosti lobiranja, a koji bi bio najpogodniji za trenutne prakse izrade javnih politika i lobiranja u Bosni i Hercegovini (BiH), ali takođe usklađen sa domaćim zakonodavstvom i zakonodavnim okvirom i tradicijom, institucionalnim uređenjem i međunarodnim standardima i najboljim praksama. Krajnji rezultat bi trebao biti uključivanje nadležnih državnih institucija u pripremu i usvajanje ovog regulatornog okvira, kako bi se unaprijedili transparentnost i odgovornost kod izrade javnih politika, ali i u aktivnostima lobiranja. Ovo bi takođe omogućilo tvorcima javnih politika da dodatno otvore procese izrade javnih politika, kako bi mogli primati više značajnih informacija kod pripreme kompleksnih javnih politika i odluka, dok bi sa druge strane omogućilo javnosti bolju i širu participaciju u ovom procesu, istovremeno otvarajući više mogućnosti za praćenje implementacije i za pozivanje tvorca javnih politika na odgovornost.

Predloženi okvir javne politike takođe teži ka promjeni percepcije lobiranja, kako tvorca javnih politika, tako i same javnosti, i to približavanjem međunarodno raširenim i prihvaćenim percepcijama i standardima. Ovo je veoma važno, posebno u okvirima evropskih integracijskih procesa, jer je Evropska Unija široko otvorena ka svim vrstama javnih konsultacija i visoko cijeni podatke koje prima od interesnih grupa i samih građana.

Metodologija istraživanja

Ovo istraživanje analizira postojeće prakse lobiranja u Bosni i Hercegovini kroz dostupne izvještaje vladinih i nevladinih organizacija (NVO), kao i međunarodne zajednice i medija. Kako bi se poduprijelo teoretsko istraživanje provedeni su polu-strukturirani intervjui i upitnik sa predstavnicima interesnih grupa i predstavnicima vladinih institucija, sa ciljem analize postojeće percepcije lobiranja i prikupljanjem njihovih mišljenja o ovom procesu u Bosni i Hercegovini, kao



i mišljenja o eventualnom uvođenju javne politike/regulatornog okvira za lobiranje. Na strani interesnih grupa obavljani su intervjui sa predstavnicima Vijeća stranih investitora (VSI)¹ i Centra za promociju civilnog društva (CPCD), koji je inicirao uspostavljanje Sporazuma Mreža Plus, mreže vodećih NVO u BiH koja trenutno obuhvaća više od 400 NVO na nivou BiH i 68 NVO na nivou Kantona Sarajevo. Upitnik je poslan predstavnicima pojedinačnih domaćih kompanija u različitim sektorima ekonomije i različitim poslovnim asocijacijama. Na strani vladinih institucija, obavljani su intervjui sa državnim službenicima/rukovodećim državnim službenicima u šest institucija na nivou države BiH, a neke od njih su Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH, Ministarstvo sigurnosti BiH, Agencija za nadzor nad tržištem BiH i Direkcija za ekonomsko planiranje BiH.

Ovo istraživanje takođe uključuje analizu postojećih mogućnosti pristupa razvoju i implementaciji javnih politika od strane različitih interesnih grupa, kako bi osiguralo da je predloženi regulatorni okvir za lobiranje konzistentan sa širim okvirom javnih politika. Sveobuhvatno akademsko istraživanje je provedeno sa ciljem da se obezbjedi pregled postojećih pristupa i modela regulacije ili samo-regulacije lobiranja u Evropskoj Uniji, Kanadi i Poljskoj, kako bi se stekao kompletan uvid u ova zakonodavstva, njihove sličnosti i zajedničke principe na kojima su zasnovana. Ovo istraživanje takođe obuhvata i pregled međunarodnih standarda za regulaciju lobiranja, a to su Principi za transparentnost i integritet u lobiranju Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD). Ovi Principi obezbjeđuju donosiocima odluka smjernice kako bi ispunili očekivanja transparentnosti i odgovornosti i kako bi podržali jednak pristup kod razvoja javnih politika.

Lobiranje – legitiman i neophodan mehanizam u participativnoj demokratiji

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. Prema Zelenom Papiru Evropske Inicijative za Transparentnost (2006) „lobiranje predstavlja sve aktivnosti koje se provode sa ciljem uticaja na formulaciju politika i donošenje odluka evropskih institucija“, dok u isto vrijeme Zeleni papir definira lobiste „kao osobe koje provode takve aktivnosti, radeći u različitim organizacijama kao što su konsultantske kuće za javna pitanja, pravne firme, NVO, istraživački centri, korporativni odjeli za lobiranje ili trgovinske asocijacije“. Bit lobiranja uključuje zauzimanje za nešto u komunikaciji, pisanjoj ili usmenoj, sa javnim službenikom radi uticaja na zakonodavstvo, politiku ili administrativnu odluku (Evropska komisija, 2006). Karakteristike političkih sistema i njihove strukture donošenja odluka utiču na prirodu lobiranja, gdje tipično fragmentirane strukture omogućavaju lakši pristup, ali je učinak predstavnika civilnog društva limitiran, dok centralizirane strukture kreiraju otežan pristup, ali su sklonije visokom učinku javne politike (Greenwood, 2003). Snaga i učinak lobiranja u današnjem modernom svijetu su potcrtani brojkama koje predstavljaju resurse koje lobiranje angažira. Na primjer, od 2008 godine, u Evropi se preko 3000 lobista dobrovoljno registrovalo kod Evropske Komisije. U toku recesijske 2009 godine u Sjedinjenim Američkim Državama na lobiranje je na federalnom nivou potrošen rekordni iznos od \$ 3.5 milijarde (OECD, 2010). Ovi podaci samo potvrđuju još jednom da sav posao koji obavljaju interesne grupe predstavlja centralni i legitiman dio u okviru demokratskih procesa u demokratskim sistemima.

¹ Vijeće stranih investitora, ustanovljeno 2006. godine je poslovna asocijacija koja zastupa interese stranih investitora u Bosni i Hercegovini, kao njihov zajednički glas. Njeno članstvo obuhvata preko 30 međunarodnih i regionalnih kompanija sa preko EURA 4 milijarde investicija u BiH. Misija VSI-ja je promocija poslovnih inicijativa i pružanje praktične podrške svim investitorima radi poboljšanja poslovnog okruženja u zemlji.

Opis problema

Lobiranje u Bosni i Hercegovini

Lobiranje je centralni i legitimni dio demokratskih procesa u svim liberalnim demokratskim sistemima. Podaci i povratne informacije lobista u procesima formuliranja javnih politika predstavljaju suštinsku pomoć u razvoju rezultata javnih politika. U Bosni i Hercegovini, međutim, koncept lobiranja je često nedovoljno shvaćen ili se čak smatra kategorijom u okviru koruptivnih praksi. Osnovni problem koji se odnosi na koncept lobiranja u Bosni i Hercegovini jeste potpuni nedostatak regulacije ili samo-regulacije u ovom području. Tvorci javnih politika/vlada nisu pokušali da reguliraju lobiranje, niti su se lobisti organizirali u vidu profesionalne asocijacije kako bi demistificirali koncept svoje profesije i uspostavili samoregulirajuće kodekse i procedure.

Bosna i Hercegovina, kao demokratija u razvoju i zemlja snažno orijentisana ka ostvarenju članstva u Evropskoj Uniji, ima hitnu potrebu da poboljša odgovornost i transparentnost upravljanja u svim i svakom njegovom aspektu, ili drugim riječima trebala bi poboljšati okvir javnih politika i regulatorni okvir koji uspostavlja standarde za dobro javno upravljanje. Integralni dijelovi tih okvira koji podržavaju kulturu transparentnosti su: pravila i smjernice o lobiranju, kao i pravila o javnim konsultacijama i učešću, zakonodavstvo o slobodi pristupa informacijama, pravila o političkim partijama, kodeksi postupanja za javne službenike i lobiste, mehanizmi za držanje regulatornih i nadzornih tijela odgovornima i efektivne odredbe protiv nedopuštenih interesa (OECD, 2010). Predstavnička demokratija se može poboljšati kroz diskusiju i razmatranje, koji rezultiraju u politikama legitimnijim za sve građane. Dva ključna izraza koja opisuju demokratski sistem su transparentnost i odgovornost. Transparentnost je lakoća sa kojom je javnost u mogućnosti da nadgleda ne samo vladu u odnosu na njene obaveze, već i privatne interese koji pokušavaju da utiču na državu kod formuliranja javnih politika (Broz, 2002). Pod odgovornošću smatramo odgovaranje i preuzimanje odgovornosti za postupke. Na političkoj razini, učesnici koji su odgovorni za svoje postupke su političari, ali i državni službenici i zakonodavci koji su takođe u središtu pažnje (Chari, Hogan & Murphy, 2010).

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). Intervjui/upitnici sa tri interesne skupine (javni službenici, poslovna zajednica i NVO) su potvrdili prethodnu izjavu, jer su predstavnici sve tri skupine potvrdili da je lobiranje prisutno u procesima izrade javnih politika u Bosni i Hercegovini. Predstavnici poslovne zajednice su putem upitnika sa 53,8% pozitivnih odgovora potvrdili da su već lobirali za svoje interese kod državnih institucija, prilikom kreiranja određene javne politke. Ukupni rezultati intervju/upitnika potvrđuju da ova kvo 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. Takođe predstavnici sve tri interesne skupine su identificirali lobiranje kao legitiman metod za prezentaciju i ostvarivanje određenih interesa ili ciljeva putem uticaja na javne službenike ili zakonodavce.



Međutim, kada su upitani o percepciji lobiranja od strane javnosti u Bosni i Hercegovini većina intervjuisanih predstavnika su izrazili osjećaj da su građani Bosne i Hercegovine upoznati sa pojmom „lobiranje“, ali svi smatraju upitnim ispravno razumjevanje ovog pojma od strane građana. Generalni osjećaj je da javnost lobiranje smatra nekom vrstom „institucionaliziranog kriminala“ u izvršnoj, zakonodavnoj i sudskoj vlasti, ili je bolje reći da ga povezuju sa korupcijom i imaju veoma negativan stav naspram istog. U svrhu izvještaja „Strukture upravljanja u Bosni i Hercegovini: Vlastništvo nad kapacitetima, EU integracije, Funkcioniranje države“ Vanjsko-politička inicijativa BH² je provela studiju o javnim percepcijama države u kojoj su učesnici fokus grupe izjavili da postoje različiti lobiji u Bosni i Hercegovini (finansijski ili energetske lobiji), koji uz podršku političkih partija i vjerskih institucija **privatiziraju zemlju i uobličavaju njenu sudbinu**. Oni smatraju političare i izabrane zvaničnike pogrebnicima države, koji svjesno uništavaju njenu moralnu, socijalnu i ekonomsku koheziju. Građani su generalno nepovjerljivi prema državi i čini se da ne žele da joj se približe, zato što smatraju da im može dati malo ili ništa zauzvrat. U isto vrijeme mediji često izvještavaju o različitim vrstama lobija, kao što su npr. „građevinski lobi“, „finansijski lobi“, „energetski lobi“, itd. Posebno vruća tema u zadnje vrijeme je „energetski lobi“ ili „energetska mafija“, kao što je neki mediji nazivaju. Na primjer, popularni web portal DEPO je u novembru 2010 godine objavio članak u kom se tvrdi da energetske lobi uništava bh razvojne projekte, navodeći da je zajedničko bosansko-njemačko ulaganje u obnovljive izvore energije u BiH zaustavljeno od strane različitih interesnih grupa, posebno onih lokalne vlade. Optužbe o neregularnim aktivnostima lobiranja u BiH, iznesene u ovom ili sličnim medijskim izvještajima, još uvijek nisu potvrđene bilo kakvom istragom, ali se definitivno moraju uzeti u obzir kada razmatramo prakse lobiranja u BiH. Pretpostavka je da takvi izvještaji ne nastaju „iz čista mira“ i bez bilo kakvih objektivnih razloga, posebno kada imamo u vidu činjenicu kako često se oni mogu vidjeti i pročitati u različitim domaćim medijima. Ova pretpostavka vodi ka drugoj, a to je da su nedopuštene prakse prisutne u aktivnostima lobiranja u BiH.

Procjena SIGMA³ o „Izradi javnih politika i koordinaciji u Bosni i Hercegovini“ je pronašla da su sistemi izrade javnih politika i koordinacije na svim nivoima u Bosni i Hercegovini sistemi u tranziciji. Postoji značajno razumjevanje na nivoima visokog vodstva u Bosni i Hercegovini o potrebi reforme sistema javnih politika, a posebno o jačanju kapaciteta za strateško savjetovanje i koordinaciju javnih politika. Količina javnih konsultacija koje se provode, kao dio razvoja javnih politika i zakonodavstva, varira značajno od slučaja do slučaja. Procjena zaključuje da je potrebno unaprijediti konsultacije sa javnošću i NVO. Vijeće ministara Bosne i Hercegovine je 2006 godine usvojilo Pravila o javnim konsultacijama u izradi pravnih propisa, međutim ovaj sistem još uvijek nije potpuno operativan u okviru institucija države, a o čemu će biti govora kasnije. Pitanje uključivanja različitih interesnih grupa u procese izrade javnih politika, jeste pitanje pristupa takvih grupa tvorcima javnih politika, a to su javni službenici/nosioci funkcija i zakonodavci. Intervjui provedeni sa javnim službenicima u pripremi ove istraživačke studije su pokazali da je među njima dominantno mišljenje da je interesnim grupama veoma teško pristupiti tvorcima javnih politika. Kao što je naglasio gospodin Nešković, pomoćnik ministra u Ministarstvu vanjske trgovine i ekonomskih odnosa Bosne i Hercegovine, interesi koji „imaju najviše novca“ imaju najbolji pristup tvorcima javnih politika, jer finansijski resursi određuju nivo kapaciteta i spremnosti za lobiranje. On je takođe istakao da interesne grupe veoma često same ne znaju kako da ostvare svoje interese i koga da lobiraju da bi iste i ostvarili. Gopoda Sirčo, projekt menadžer u Centru za promociju civilnog društva je takođe izrazila isto mišljenje, istovremeno potcrtavajući problem kapaciteta NVO da lobiraju za interese civilnog društva. Često je ovaj kapacitet nerazvijen i NVO nisu u mogućnosti da pripreme efektivne kampanje lobiranja, niti su upoznati sa korištenjem različitih tehnika lobiranja, koje bi im omogućile da ostvare predmetne interese. Ovaj nedostatak kapaciteta je često uzrokovan nedostatkom finansijskih sredstava, ali takođe i nedostatkom spremnosti različitih NVO da učestvuju

² Vanjsko-politička inicijativa BH je ustanovljena 2004. godine kao neprofitna, nevladina organizacija, posvećena unapređenju i uticaju na debate i diskusije među akademikima, aktivistima, donosiocima odluka i tvorcima javnih politika u Bosni i Hercegovini.

³ Support for Improvement in Governance and Management (SIGMA) je zajednička inicijativa OECD-a i Evropske Unije, uglavnom finansirana od strane EU.

u širim NVO platformama i kampanjama ili nedovoljnim znanjem o problemima za čije rješavanje se lobira. Zbog toga su i javni službenici i predstavnici NVO naglasili važnost izgradnje kapaciteta na strani lobista. Ovo je potvrđeno i izjavom gospođe Škrobić Omerović, Izvršnog direktora Vijeća stranih investitora, koja tvrdi da VSI nema problem kod pristupa tvorcima javnih politika, i to zbog činjenice da njihovo članstvo čine neke od najvećih stranih kompanija koje posluju u Bosni i Hercegovini. VSI predstavlja interese više od 30 međunarodnih kompanija, koje su investirale preko EURA 4 milijarde u BiH i koje zapošljavaju preko 12,000 građana BiH. Sa druge strane, upitnik proveden sa manje uticajnim domaćim asocijacijama proizvođača i individualnim kompanijama u različitim ekonomskim sektorima je pokazao da 46,2% ispitanih smatra da državne institucije nisu otvorene ka vanjskim interesima, dok isti postotak tvrdi da su samo djelomično otvorene, a samo 7,7% tvrdi da su otvorene. Istovremeno je 38,5% ispitanih izjavilo da smatraju kako su procesi kreiranja javnih politika u Bosni i Hercegovini samo djelomično transparentni, dok 46,2% smatra da taj proces nije uopšte transparentan. Ovo ponovo potvrđuje činjenicu da najveće i finansijski jače interesne skupine imaju manje ili nikako problema sa pristupom tvorcima javnih politika, u poređenju sa manje finansijski jakim i manje uticajnim skupinama. Međutim, pitanje pristupa tvorcima javnih politika nije isključiva odgovornost interesnih skupina. Problem je često takođe na strani tvoraca javnih politika. Intervjuirani javni službenici su većinski izrazili mišljenje da tvorci javnih politika, tj. javni službenici, kao što su oni sami ili zakonodavci, često nisu upoznati sa konceptom lobiranja. Zbog toga često nisu ni svjesni da ih se lobira ili odbijaju kontakt sa interesnim skupinama zbog straha da mogu biti optuženi za promoviranje jednog specifičnog interesa u odnosu na druge. Naravno, ovakvi strahovi su usko povezani sa tvrdnjama o visokoj razini korupcije i stalnim vanjskim i unutrašnjim pritiscima za borbu protiv te korupcije. Problem kapaciteta lobista je takođe usko povezan sa problemom pristupa tvorcima javnih politika i sa problemom nedozvoljenog uticaj određenih interesa. Rezultati upitnika i intervju pokazuju da na svim stranama preovladava mišljenje da finansijski moćni interesi imaju lakši pristup tvorcima javnih politika, što ukazuje na nejednakost kod pristupa sa jedne strane, istovremeno ukazujući da takva situacija otvara više prostora za nedopuštena postupanja i radnje na strani lobista, kao i na strani javnih službenika.

⁴ Svjetski Indikatori Upravljanja (WGI) organiziraju i objedinjavaju podatke koji odražavaju mišljenje hiljada interesnih skupina širom svijeta, uključujući ispitanike u anketama domaćinstava i kompanija, i eksperte iz nevladinih organizacija, agencije javnog sektora, i pružaoce poslovnih komercijalnih informacija. Posljednje ažuriranje WGI se bazira na 35 izvora informacija od 33 organizacije širom svijeta. WGI obuhvata šest dimenzija upravljanja iz preko 200 zemalja i teritorija između 1996 i 2008. godine. One se mjere na skali od 0 do 100:

1. Glas i odgovornost: nivo do kojeg su građani jedne zemlje u mogućnosti da učestvuju u izboru vlade, kao i sloboda govora, udruživanja i slobodni mediji.

2. Politička stabilnost i odsustvo nasilja/terorizma: vjerovatnost da će vlada biti destabilizirana neustavnim ili nasilnim sredstvima, uključujući terorizam.

3. Efektivnost vlade: kvalitet javnih usluga, kapacitet državne službe i njena nezavisnost od političkih pritisaka, i kvalitet formulacije javnih politika.

4. Kvalitet regulative: sposobnost vlade da obezbjedi zdrave javne politike i regulativu, koje omogućavaju i promovišu razvoj privatnog sektora.

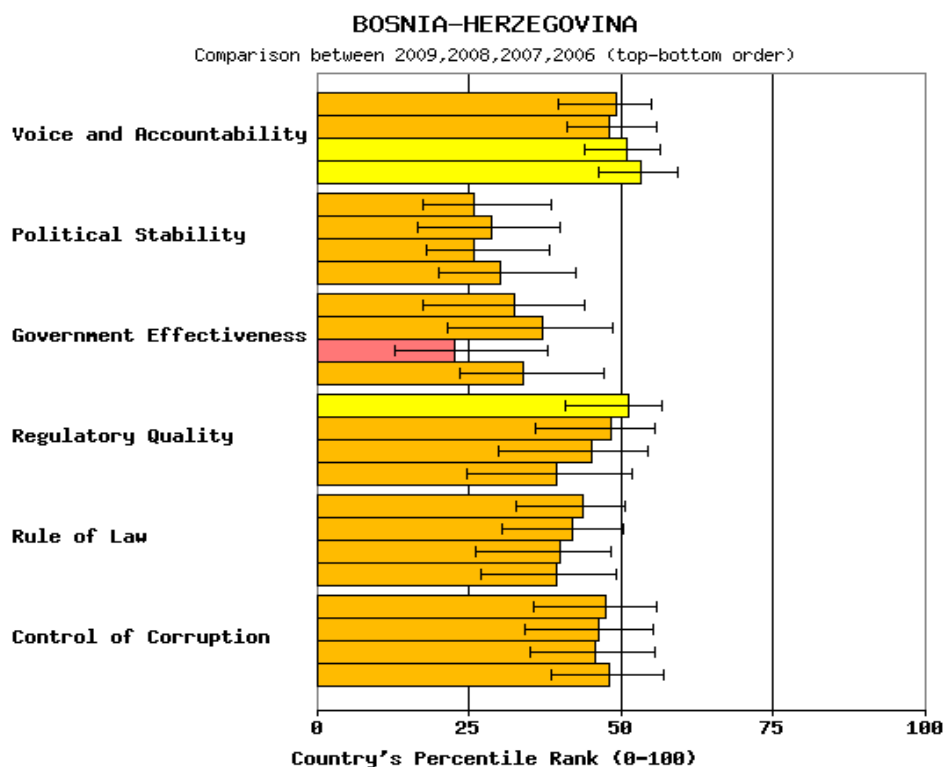
5. Vladavina prava: poštovanje pravila društva, uključujući kvalitet provedbe ugovora i imovinskih prava, policiju, sudove, kao i vjerovatnost kriminala i nasilja.

6. Kontrola korupcije: razina do koje se javna vlast koristi radi sticanja privatne dobiti, uključujući malu i veliku korupciju, kao i „zarobljenost“ države od strane elita i privatnih interesa.

⁵ Indeks Percepcije Korupcije (CPI) je najpoznatiji instrument Transparency International-a. Široko mu se pripisuju zasluge stavljanja TI i pitanja korupcije na međunarodnu političku agendu. CPI upoređuje 150 zemalja na osnovu njihovih uočenih nivoa korupcije, a što se utvrđuje analizom stručnjaka i anketama mišljenja.

Svi ovi rezultati odgovaraju rezultatima različitih međunarodnih izvještaja o upravljanju i korupciji, kao što su Indikatori Upravljanja Svjetske Banke 1998-2009⁴, koji pokazuju da je Bosna i Hercegovina postigla veoma limitiran napredak u područjima efektivnosti vlade, kvaliteta regulative i kontrole korupcije i da još uvijek značajno zaostaje za regionalnim prosjekom u napretku u navedenim područjima.

U isto vrijeme, Bosna i Hercegovina se nalazi na 99 mjestu od ukupno 180 zemalja u Indeksu Percepcije Korupcije 2009⁵, Transparency International-a. „Korupcija u Bosni i Hercegovini“, izvještaj Transparency International-a Bosna i Hercegovina, tvrdi da je BiH „zarobljena država“, 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. Izvještaj takođe tvrdi da se veliki dio BDP-a distribuira kroz vlade na različitim nivoima, bez elementarne transparentnosti i učesća građana u procesu donošenja odluka, što je u potpunosti poremetilo redoslijed prioriteta i postavilo javne interese daleko ispod interesa uskog kruga etno-nacionalnih političkih oligarhija. Ako se fenomen „zarobljene države“ posmatra kroz zatvoreni krug, uticaj političkih elita i moćnih oligarhija se manifestira u produkciji zakona koji su u njihovom interesu. Većina komparativnih i posebno specifičnih istraživanja urađenih za BiH uglavnom pokazuju istu sliku posljednjih 10 godina. Istraživanje Svjetske Banke Anti-korupcija u tranziciji iz 2006 godine je pokazalo da je BiH percipirana kao država u kojoj je fenomen „zarobljene države“ najveći, od ukupno 33 tranzicijske zemlje koje je istraživanje obuhvatilo. Prisustvo socijalno najopasnijih vrsta koruptivnih praksi, odnosno političke korupcije, koja čini BiH „zaro-



Source: Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi (2010), The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues

Note: The governance indicators presented here aggregate the views on the quality of governance provided by a large number of enterprise, citizen and expert survey respondents in industrial and developing countries. These data are gathered from a number of survey institutes, think tanks, non-governmental organizations, and international organizations. The WGI do not reflect the official views of the World Bank, its Executive Directors, or the countries they represent. The WGI are not used by the World Bank Group to allocate resources.

bljenom državom", je potvrđeno i od strane Globalnog Korupcijskog Barometra Transparency International-a. Građani doživljavaju parlament/zakondavce kao veoma korumpirane sa ocjenom od 3,9 na skali od 1 do 5, gdje 1 pokazuje nepostojanje korupcije, a 5 veoma visoko prisustvo korupcije. Kompleksni fenomen „zarobljene države“ ima svoje posljedice u svim segmentima upravljanja, imajući na umu činjenicu da stavlja uske privatne interese ispred javnih interesa, što praktično znači da vlada ne kreira i ne provodi javne politike u skladu sa javnim interesima. Odgovor za borbu protiv korupcije je strateško planiranje za borbu protiv korupcije, a osnovni princip strateškog planiranja je transparentnost u kreiranju politika za borbu protiv korupcije i njihova implementacija, sa učešćem predstavnika civilnog društva, akademske zajednice i medija. Kako bi se promijenio status quo, neophodno je da postoje zahtjevi javnosti za provedbu potrebnih reformi, a što bi bilo najbolje artikulirano jačanjem povjerenja u određene stubove države.

U posljednjem Izvještaju o napretku u Bosni i Hercegovini 2010⁶, Evropska Komisija zaključuje da su BiH potrebni dalji značajni napor ka postizanju profesionalne, odgovorne, transparentne i učinkovite državne službe bazirane na efikasnosti i stručnosti svih nivoa vlasti. Nalazi ovog izvještaja u vezi sa korupcijom potvrđuju da je BiH ostvarila ograničen napredak u borbi protiv korupcije, koja je još uvijek uveliko prisutna u javnom i privatnom sektoru, što utiče na pravosuđe, poreske i carinske organe, javne nabavke i privatizaciju. Implementacija Strategije za borbu protiv korupcije 2009-2014 je otpočela i Zakon o uspostavi Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije je usvojen, ali Agencija još uvijek nije operativna. Evropska Komisija takođe navodi da kodeks postupanja za državne službenike na državnom nivou, a koji bi trebao regulisati prevenciju i otkrivanje korupcije, još nije usvojen.

Graf 1. Svjetski Indikatori Upravljanja, Institut Svjetske Banke

⁶ Bosna i Hercegovina je zemlja potencijalni kandidat za pristupanje EU nakon Evropskog samita u Solunu održanog u junu 2003. godine. 16. juna 2008. godine Bosna i Hercegovina je potpisala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SAA) sa EU, a koji će stupiti na snagu nakon okončanja procesa ratifikacije. Evropska Komisija na godišnjem nivou usvaja svoj strateški dokument o politici proširenja. Dokument takođe uključuje sažetak napretka koji je postigla svaka zemlja kandidat i potencijalni kandidat u zadnjih 12 mjeseci (izvještaj o napretku).

Prednje činjenice i nalazi samo potvrđuju da su vanjski uticaji prisutni u procesima kreiranja javnih politika, međutim ne postoje statutarna pravila za njihovo uključivanje u takve procese. U ovom smislu je važno poboljšati znanje građana o radnjama vlade, pravilima koja će omogućiti javnosti uvid u to „ko utiče na šta“ kad se kreira javna politika. Opravdanje za uvođenje takvih pravila je da ona ojačavaju dva osnovna elementa predstavničke demokratije: transparentnost i odgovornost. Izloženi oku građana u procesima kreiranja javnih politika vladini dužnosnici su odgovorniji, a postupanje lobista je transparentnije.

Postojeći okviri javnih politika za dobro upravljanje i njihova implementacija u BiH

Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa

Vijeće ministara BiH je 2006 godine usvojilo Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa⁷, koja kreiraju pravni i institucionalni okvir za saradnju građana i Organizacija civilnog društva (OCD) sa državnim javnim institucijama u procesu razvoja, pripreme i implementacije javnih politika, kao dio participativne demokratije, koja doprinosi poboljšanju dobrog upravljanja javnim politikama i efikasnosti predstavničke demokratije. Pravilima za konsultacije predviđeni su slijedeći instrumenti za njihovo provođenje: imenovanje koordinatora konsultacija, procjena uticaja propisa na javnost i određivanje oblika konsultacija, procjena finansijskog uticaja provođenja konsultacija, objava spiska planiranih normativno-pravnih poslova na internet stranici institucije, ispunjavanje obaveze minimalnih konsultacija, razvoj internih procedura za proces konsultacija, odbijanje uvrštavanja propisa u dnevni red sjednice Vijeća ministara BiH zbog neprovođenja konsultacija. Međutim, Izvještaj o provođenju Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa u institucijama BiH, pripremljen od strane Ministarstva pravde BiH u septembru 2010 godine, je otkrio da većina ministarstava i drugih institucija pravila primjenjuje samo parcijalno, te da je u ministarstvima gdje se Pravila primjenjuju ta primjena formalna, a ne suštinska. Provođenje Pravila za konsultacije karakteriše niz problema koji se mogu podijeliti u dvije grupe. Prva grupa problema su funkcionalne prirode i odnose se na uspostavljanje i funkcionisanje instrumenata za provođenje Pravila za konsultacije. Ključni problemi su: neispunjavanje obaveze uspostavljanja instrumenata za provođenje, nedostatak opredijeljenosti institucija za provođenje Pravila, nedostatak znanja državnih službenika i OCD o konsultacijama, izostanak promovisanja Pravila među državnim službenicima, građanima i OCD. Druga grupa problema su sadržajne prirode i odnose se na sadržaj provedenih konsultacija. Ključni problemi su: većina institucija BiH ne provodi obaveze konsultacija, osim formalno (osim Ministarstva pravde BiH), niti jedna druga institucija nema interne procedure za provođenje, niti jedna institucija BiH nije sklopila sporazume sa OCD i pojedincima za konsultacije, Vijeće ministara BiH niti jednom nije koristilo pravo da odbije uvrštavanje prijedlog propisa u dnevni red sjednice zbog neprovođenja konsultacija, Pravila regulišu konsultacije u fazi izrade prednacrt propisa, a ne u ranoj fazi oblikovanja javnih politika.

Pored očitog nedostatka implementacije, Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa takođe imaju neke suštinske nedostatke u odnosu na lobiranje. Kao prvo, Pravila su dizajnirana samo za javne konsultacije u fazi kada je pravni akt već pripremljen i njegov nacrt objavljen od strane nadležne institucije, ali ne i u ranoj fazi kreiranja pravnih prijedloga i drugih instrumenata javne politike, kao što su strategije. Drugi nedostatak je da su Pravila uglavnom dizajnirana za OCD, djelomično ignorišući druge interesne skupine. Treći nedostatak je da Pravila nisu identificirala kriterije za procjenu toga koji pravni akti imaju suštinski učinak na javnost, što je dovelo do potpunog neprovođenja suštinske procedure konsultacija.

⁷ Objavljena u "Službenom glasniku BiH", br. 81/06



Zakon o slobodi pristupa informacijama

Zakon o slobodi pristupa informacijama⁸ na nivou BiH je usvojen 2000 godine. Zakon propisuje pravo svakog fizičkog i pravnog lica da pristupi informacijama pod kontrolom javnog tijela, dok u isto vrijeme svako javno tijelo ima odgovarajuću obavezu da objavi takve informacije. Ombudsman za ljudska prava Bosne i Hercegovine⁹ u svom Godišnjem izvještaju o rezultatima aktivnosti Institucije Ombudmana za ljudska prava u BiH za 2009 godinu je zaključio da samo nekoliko javnih institucija potpuno ispunjava svoje obaveze u ovom području. Ova činjenica implicira da javne institucije BiH nisu prepoznale ovaj Zakon kao instrument za poboljšanje demokratije, promociju javnog učešća kod donošenja odluka i ostvarenje veće transparentnosti svog rada. Od ukupno 61 javne institucije 5 nisu imenovale službenika za informisanje i 9 su samo djelomično ispunile svoju obavezu pripreme Vodiča za pristup informacijama za građane. Pored ovoga primjećena su značajna odstupanja u vođenju statističkih podataka u ovom području, što je posljedica činjenice da većina javnih institucija nisu razvile mehanizme za pristup informacijama i za vođenje statističkih informacija u skladu sa Zakonom. Ombudsman je takođe primjetio poteškoće u implementaciji Zakona u području propisanih izuzetaka. Ovo je naročito prisutno kada javna institucija odbija da odobri pristup informacijama na osnovu zaštite ličnih podataka ili javnog interesa, bez odgovarajućeg obrazloženja. Zakon jasno propisuje da lične informacije i tajni dosijei ne mogu biti automatski izuzeti od opšteg pravila objavljivanja. Ombudsman zaključuje da je neophodno nastaviti rad na promociji Zakona, kao snažnog instrumenta u rukama javnosti u borbi protiv korupcije, a što poboljšava transparentnost rada javnih institucija.

Zakon o sukobu interesa

Zakon o sukobu interesa u institucijama BiH¹⁰ ima za cilj da prevenira konflikt interesa propisujući posebne obaveze za izabrane zvaničnike, izvršne zvaničnike i savjetnike u institucijama BiH, kada obavljaju javnu funkciju. Sukob interesa je prisutan u situacijama gdje izabrani zvaničnici, izvršni zvaničnici i savjetnici imaju privatni interes, koji utiče ili može uticati na zakonitost, otvorenost, objektivnost i nepristrasnost u obavljanju javne funkcije. Provedba odredbi ovog Zakona je zadatak koji obavlja Centralna izborna komisija BiH (CIK BiH). Prema podacima objavljenim na zvaničnoj web stranici CIK BiH u godini 2010, kod primjene zakona o sukobu interesa na teritoriji cijele BiH, CIK BiH je inicirao 54 postupka utvrđivanja odgovornosti izabranih zvaničnika, izvršnih zvaničnika i savjetnika i sankcionisao njih 35. Ove odluke CIK BiH su pobijane putem 21 žalbe. Ukupno 20 žalbi je odbijeno i samo je jedna dopuštena. Izrečene su novčane kazne u ukupnom iznosu od BAM 59.000,00, gdje je ukupno BAM 33.946,00 uplaćeno u budžet. Međutim, Evropska Komisija u Izvještaju o napretku Bosne i Hercegovine 2010 ističe da je implementacija Zakona o sukobu interesa nejednaka na teritoriji cijele BiH. Evropska Komisija navodi da je u 12 mjeseci do septembra 2010 CIK BiH ustanovio 2 povrede državnog Zakona o sukobu interesa i 15 povreda Zakona o sukobu interesa Federacije BiH. Zbog toga, Evropska Komisija smatra takvu implementaciju Zakona o sukobu interesa nedovoljnom u smislu opšte potrebe za borbom protiv korupcije.

Regulacija lobiranja - put ka transparentnosti i odgovornosti u upravljanju

Bosna i Hercegovina je trenutno politički sistem koji ne reguliše lobiranje ili drugim riječima vlada još nije pokušala da usmjeri pozornost na problem lobiranja, bilo kakvim pravnim ili prijedlogom javne politike. Sa druge strane, za razliku od nekih susjednih zemalja (Srbija¹¹ i Hrvatska¹²), gdje su lobisti u posljednjim godinama oformili asocijacije lobiranja sa ciljem samoređenja i

⁸ Objavljen u "Službenom glasniku BiH", br. 28/00, 45/06 i 102/09.

⁹ Institucija Ombudmana za ljudska prava BiH je ovlaštena u skladu sa Zakonom o slobodi pristupa informacijama da prikuplja informacije o implementaciji Zakona i da izvještava o situaciju na godišnjem nivou.

¹⁰ Objavljen u "Službenom glasniku BiH", br. 16/02, 14/03, 12/04 and 63/08.

¹¹ Društvo lobista Srbije je ustanovljeno i otpočelo sa radom u januaru 2009 godine (jedna od primarnih aktivnosti je lobiranje za usvajanje državnog zakona o lobiranju).

¹² Društvo lobista Hrvatske je ustanovljeno i otpočelo sa radom u junu 2008 godine (jedna od primarnih aktivnosti je lobiranje za usvajanje državnog zakona o lobiranju).

lobiranja za državnu/vladinu regulaciju ove aktivnosti, lobisti u Bosni i Hercegovini još nisu poduzeli takav korak. 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. 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 neloyalnih prednosti za interesne skupine i koruptivne prakse u procesu kreiranja javnih politika. 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. Uvođenje statutarnih pravila za lobiranje bi takođe poslalo snažnu poruku Evropskoj Uniji da je Bosna i Hercegovina spremna da dopusti svim skupinama da legalno i transparentno zaštite i ostvare svoje interese.

Mišljenja prikupljena od sve tri interesne skupine u pripremi za ovo istraživanje su potvrdila gore navedeno. 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 promijenio percepciju lobiranja koju ima bh javnost, ako bi bio praćen odgovarajućom javnom kampanjom. Kao što je istakla gospođa Sofić, Izvršni direktor u Direkciji za ekonomsko planiranje Vijeća ministara BiH, regulatorni okvir bi trebao biti sveobuhvatan i konkretan, i ako je implementiran u istom paketu sa jakom promocijom (o mogućnostima lobiranja), mogao bi postepeno promijeniti percepciju lobiranja samih građana. U isto vrijeme 92,3% predstavnika poslovne zajednice smatraju da bi trebali imati poboljšan pristup institucijama kada zastupaju svoje interese, dok 61,5% misli da bi se ovakav pristup mogao ostvariti kroz regulatorni okvir za lobiranje (ostalih 38,5% smatra da bi poboljšani pristup bio djelomično ostvaren kroz regulatorni okvir za lobiranje). Predstavnici sve tri interesne skupine se slažu po pitanju podijeljene odgovornosti kreatora javnih politika i lobista. Takođe, 53,8% predstavnika poslovne zajednice smatraju da bi regulatorni okvir za lobiranje promijenio javnu percepciju ovog procesa, dok je 38,5% izjavilo da bi ova percepcija bila djelomično izmjenjena.

Lobiranje je koncept koji postoji već mnogo stoljeća, međutim u današnjem globaliziranom svijetu i dalje ima negativne konotacije. Postoji rastuće međunarodno priznanje činjenice da odredbe o sankcionisanju nedopuštenih interesa koji utiču javne službenike nisu dovoljne da se održi povjerenje u donošenje javnih odluka, i da javne politike koje zahtjevaju objavljivanje informacija o ključnim aspektima komunikacije između javnih službenika i lobista, postaju neophodni aspekti transparentnosti u dobrom upravljanju (OECD, 2009). Bez obzira na rijetkost reguliranja lobiranja u evropskom kontekstu, postoji šest regulatornih režima lobiranja u Evropi. Ovih šest zemalja koje imaju nacionalne zakone o lobiranju su: Njemačka, Litvanija, Poljska, Mađarska, Ujedinjeno Kraljevstvo i Francuska. Evropska Unija takođe ima okvir za lobiranje o kojem će se raspravljati u nastavku. Australija, Kanada, SAD, Tajvan i Izrael su ne-evropske zemlje koje reguliraju lobiranje. Bez podcjenjivanja 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). Najvažniji element, kako bi se postigli ovi ciljevi regulacije lobiranja, jeste element „novca u politici“, gdje se povećava potencijal za nedopuštene interese i korupciju i gdje građani brinu o tome čiji interesi utiču na procese kreiranja javnih politika. 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).

Opcije javne politike

OECD Preporuke o principima za transparentnost i integritet u lobiranju

18. februara 2010 godine Vijeće OECD-a je odobrilo OECD Preporuke o principima za transparentnost i integritet u lobiranju. Ovo je prvi međunarodni instrument javne politike kako bi se obezbjedile smjernice tvorcima javnih politika, kako da promoviraju principe dobrog upravljanja u lobiranju. Instrument je važan doprinos podršci čišćih, pravičnijih i jačih ekonomija, jer promovira otvorene vlade i jednak pristup za biznise i interesne skupine kod razvoja i implementacije javnih politika. Principi prezentiraju donosiocima odluka dostupne regulatorne i opcije javnih politika. Oni odražavaju iskustva zemalja sa različitim socio-političkim i administrativnim uređenjima. Principi su razvijeni paralelno sa Evropskom Inicijativom za transparentnost i Kodeksom postupanja predstavnika interesnih skupina Evropske Komisije

10 Principa za transparentnost i integritet u lobiranju su:

I. Izgradnja efektivnog i pravičnog okvira za otvorenost i pristup

1. Države bi trebale obezbjediti jednake mogućnosti odobravanjem pravičnog i nepristranog pristupa razvoju i implementaciji javnih politika
2. Pravila i smjernice za lobiranje se trebaju pozabaviti brigama vezanim za prakse lobiranja i poštovati socio-političko i administrativno uređenje
3. Pravila i smjernice za lobiranje moraju biti usklađeni sa širim okvirima javnih politika i regulative
4. Države bi trebale jasno definisati pojmove „lobiranje“ i „lobist“ kada razmatraju ili razvijaju pravila i smjernice o lobiranju

II. Unapređenje transparentnosti

5. Države moraju obezbjediti odgovarajući stepen transparentnosti da bi osigurale da javni službenici, građani i biznisi mogu pribaviti dovoljno informacija o aktivnostima lobiranja
6. Države trebaju omogućiti interesnim grupama - uključujući OCD, biznise, medije i opštu javnost - da istražuju aktivnosti lobiranja

III. Promicanje kulture integriteta

7. Države moraju podsticati kulturu integriteta u javnim organizacijama i procedurama donošenja odluka putem jasnih pravila i smjernica za postupanje javnih službenika

8. Lobisti moraju zadovoljavati standarde profesionalizma i transparentnosti; oni dijele odgovornost za podsticanje kulture transparentnosti i integriteta u lobiranju

IV. Mehanizmi efektivne implementacije, sukladnosti i revizije

9. Države trebaju uključiti ključne igrače u implementaciju usklađenog spektra strategija i praksi kako bi se postigla usklađenost
10. Države trebaju revidirati funkcionisanje svojih pravila i smjernica za lobiranje periodično i činiti neophodne korekcije u skladu sa iskustvima" (OECD, 2010).

Evropska Unija

Kako bi se bolje shvatio značaj regulacije lobiranja na nivou Evropske Unije (EU), kao i na koje institucije lobisti pokušavaju uticati, važno je navesti glavne institucije EU, gdje se kreiraju nadnacionalne javne politike: Evropska Komisija (EK), Vijeće ministara (VM) i Evropski Parlament (EP). Prve dvije su dvostruka izvršna vlast EU, gdje je EK vodeći inicijator legislative, dok VM usvaja, mijenja ili odbija legislativne prijedloge EK, istovremeno definišući dugoročne ciljeve EU. EP je jedina institucija koju direktno biraju građani EU i ona dijeli legislativnu ulogu sa VM. Od ukupno 15,000 lobista koji djeluju u EU, procjenjuje se da njih 70% zastupa direktno ili indirektno korporativne/industrijske interese, 20% zastupa interese regija, gradova i međunarodnih organizacija i 10% zastupa sindikate i NVO. Visoki službenici EK svrstavaju informacije koje dolaze od industrijskih lobista kao najviši izvor, nakon informacija koje dobivaju od svog osoblja, kolega i sopstvenog istraživanja. Visoki službenici sve tri institucije se slažu da je najbolji način prijema informacija od strane lobista putem neposrednih sastanaka, pismenih materijala, i konferencija, seminara i radionica (Chari, Hogan&Murphy, 2010).

Kako bi pristupili EP lobisti se moraju registrovati, obezbjeđujući svoje lične informacije i informacije o organizaciji za koju rade, kao i informacije o prirodi njihovog posla, interesima koje zastupaju i tome koji su poslanici njihove reference. Pravilo 9(4) Pravila o proceduri EP-a kaže: „Kvestori¹³ će biti odgovorni za izdavanje nominativnih propusnica koje važe najviše godinu dana osobama koje žele da učestalo pristupe prostorijama Parlamenta, kako bi opskrbili poslanike informacijama u okviru njihovih parlamentarnih mandata, u sopstvenom interesu ili interesu trećih strana. Zauzvrat, te osobe su obavezne da:

- poštuju kodeks postupanja objavljen kao ankes Pravilima o proceduri;
- potpišu registar koji vode Kvestori.“

Registar ovlaštenih lobista je dostupan na web stranici EP-a, ali otkriva samo imena lobista i organizacija za koje oni rade. Do 3. januara 2011. godine Registar EP-a sadržavao je imena ukupno 1834 ovlaštene organizacije sa imenima 2863 pojedinačnih lobista.

EK je aktivno mjesto za aktivnosti lobiranja u EU, zbog svoj prominentne uloge u procesu kreiranja javnih politika. U junu 2008 godine EK je otvorila dobrovoljni Registar, sa web povezivanjem i bazom podataka, koja nudi veoma lak za upotrebu, pristup kako lobistima za njihovu elektronsku registraciju i naknadno ažuriranje, tako i cijeloj javnosti, za pregled njenih sadržaja. Aktivnosti „zastupanja interesa“ za koje se očekuje registracija su definisane kao „aktivnosti koje se sprovode sa ciljem uticaja na kreiranje javnih politika i procese donošenja odluka evropskih institucija“ (Evropska Komisija, 2008). Svi registrovani moraju priložiti slijedeće informacije:

¹³ Evropski Parlament bira 5 Kvestora. Kvestori su zaduženi za administrativne i finansijske poslove koji se tiču direktno poslanika, u skladu sa smjernicama određenim od strane Biroa.



ime kompanije, ko je rukovodeći u organizaciji, kontakt detalje u Briselu, ciljeve i područja vezana za lobiranje EU institucija (profesionalne konsultantske kuće i advokatske firme), procjenu troškova vezanih uz direktno EU lobiranje (lobisti zaposleni u kompanijama) i ukupni budžet organizacije i njegove glavne izvore (NVO i istraživački centri). Prilikom registracije, lobisti se obavezuju na poštivanje elemenata Kodeksa postupanja, koji je sastavni dio dokumenta EK „Okvir za odnose za zastupnicima interesa (Registar i Kodeks postupanja)“. Trenutni Kodeks sadrži sedam osnovnih pravila, koja određuju kako su zastupnici interesa dužni postupati kada zastupaju svoje interese (Evropska Komisija, 2008):

1. identificirati se imenom i imenom subjekta za koji rade ili kojeg zastupaju;
2. ne predstavljati se lažno, kao rezultat registracije, kako bi zavarali treće strane i/ili osoblje EU;
3. objaviti svoj interes, i gdje je primjenjivo svoje klijente ili članove, koje zastupaju;
4. osigurati da su informacije, prema njihovim saznanjima, nepristrasne, cjelovite, ažurne i da ne navode na pogrešno mišljenje;
5. ne pokušavati nepošteno pridobiti bilo kakvu informaciju ili odluku;
6. ne navoditi osoblje EU na nepoštvavanje pravila ili standarda postupanja, koja se primjenjuju na njih;
7. u slučaju zapošljavanja bivšeg osoblja EU, poštovati obavezu povinovanja pravilima i zahtjevima povjerljivosti, koja se na njih odnose.

Registrovani subjekti su informirani i slažu se da nepoštvavanje naprijed navednih pravila od strane njihovih zastupnika može dovesti do suspenzije ili isključenja iz Registra, nakon administrativne procedure koju provodi EK, vodeći računa o proporcionalnosti i pravu na odbranu.

Svi podaci potrebni za ulazak u Registar su javno dostupni na web stranici EK.

Do 3. januara 2011 godine Registar je sadržavao podatke 3390 zastupnika interesa.

Kanada

Kanada je usvojila svoj prvi zakon o lobiranju 1989 godine, te stoga ima više od dvije decenije iskustva u implementaciji ove vrste zakona. Zakon o lobiranju Kanade (federalni zakon) je izmjenjen 1995, 2003 i 2008 godine, sa ciljem korekcije nedostataka prethodnih zakona i uvođenjem jačih obaveza za lobiste (Chari, Hogan&Murphy, 2010). Najvažniji fokus ovog Zakona (Ured povjerenika za lobiranje, 2008) je registracija. Pojedinci koji su plaćeni da lobiraju su dužni da se registruju kod Ureda povjerenika za lobiranje. Osobe koje lobiraju na dobrovoljnoj osnovi nisu se dužne registrovati. Osnovni razlog za obaveznu registraciju, kao što to odražava Zakon, jeste osiguranje transparentnosti i otvorenosti demokratskog procesa. Ako građani, lobi grupe i javni službenici znaju ko koga lobira to će im omogućiti da imaju bolju ideju o tome ko pokušava da utiče na javne politike. Građani će imati koristi zato što mogu vidjeti koji privatni interesi pokušavaju da utiču na javne politike i državne institucije; drugi lobisti će imati koristi zato što mogu vidjeti šta njihovi suparnici rade; i političari će imati koristi zato što će biti percipirani kao otvoreni i spremni da pomognu poboljšanje legitimiteta u političkom procesu, jer je prisutna povećana transparentnost u procesu izrade javnih politika u odnosu na građane (Chari, Hogan&Murphy, 2010). Zakon o lobiranju se zasniva na četiri ključna principa:

1. Slobodan i otvoren pristup vladi je stvar od važnosti za javni interes.
2. Lobiranje javnih službenika je legitimna aktivnost.
3. Poželjno je da javni službenici i javnost znaju ko pokušava da utiče na vladu.
4. Sistem registracije plaćenih lobista ne treba biti prepreka slobodnom i otvorenom pristupu vladi.

Zakon o lobiranju široko pokriva sve načine komunikacije između lobista i javnih službenika, uključujući usmenu i pismenu, formalnu i neformalnu komunikaciju. Zakon definiše tri kategorije lobista: lobisti konsultanti¹⁴, lobisti zaposleni u kompanijama (korporacije)¹⁵ i lobisti zaposleni u kompanijama (organizacije)¹⁶. Definicija javnih službenika je veoma široka, i obuhvata: izabrane predstavnike zakonodavne vlasti ili parlamenta, članove njihovog osoblja, zaposlenike vlade i vladinih agencija, i pojedince koje je vlada imenovala članovima vlade (Chari, Hogan&Murphy, 2010). Svi lobisti su dužni da prilože određene informacije prilikom registracije, te da se ponovo registruju svakih šest mjeseci (sve dok provode političku aktivnost). Takve informacije uključuju: njihova imena i lične informacije, kao i informacije o kompaniji/poslodavcu, imena ogranaka kompanije koji bi imali koristi od lobiranja, organizacione članove koalicijskih grupa, specifične teme za koje se lobira (uključujući prijedloge zakonodavstva, politika, regulative, subvencije, programe, kontribucije ili ugovore koji se traže), imena federalnih odjela ili agencija koji se lobiraju, opis i vrijeme funkcija za lobiste koji su bivši javni službenici, opis funkcija zajedno sa izvorima i iznosima bilo kojeg finansiranja od strane vlade, a koji su obezbjeđeni klijentu i korištene komunikacijske tehnike.

1995 godine kada je Zakon izmjenjen, uvedene su odredbe o Kodeksu postupanja lobista, koji je stupio na snagu 1997. godine. Njegova svrha je da uvjeri kanadsku javnost da su lobisti dužni da se pridržavaju visokih etičkih standarda, kako bi se očuvalo i unaprijedilo javno povjerenje i sigurnost u integritet, objektivnost i nepristrasnost vladinog donošenja odluka. U tom smislu, Kodeks postupanja lobista dopunjava zahtjeve registracije i objave informacija predviđenih Zakonom o lobiranju. Lobisti se registriraju elektronski Uredu povjerenika za lobiranje i Registar je dobro poznat i veoma korišten od strane lobista, novinara, javnih službenika, građana i drugih (OECD, 2009). Postoji jedinstven način podnošenja prijava za korporacije i neprofitne organizacije, što znači da je odgovornost za registraciju na strani najviših službenika tih korporacija, a ne individualnih lobista. Zakon predviđa dvije osnovne vrste kazni i sankcija. Jedna vrsta su finansijske kazne, a druga vrsta su kazne zatvora ili kombinacija ove dvije. Ured povjerenika za lobiranje provodi Zakon na razne načine, kao što su: proces registracije, monitoring medija, savjetodavna pisma, administrativne revizije, istrage i strateško provođenje. Do 6. januara 2011 godine Federalni Registar Lobista Kanade je sadržavao podatke 2936 lobista.

Aktivne registracije za: 06/01/ 2011	
Registracije konsultanata:	2142
Registracije zaposlenih u kompanijama – korporacije:	315
Registracije zaposlenih u kompanijama – organizacije:	479
Ukupno aktivnih registracija:	2936

Izvor: Ured povjerenika za lobiranje Kanade

Poljska

Poljska je jedna od tri takozvane „nove članice EU”¹⁷ koje su uvele zakonodavstvo o lobiranju. Kao bivša socijalistička država, Poljska je posljednje dvije decenije, kao i druge zemlje istočne Evrope, prošla proces tranzicije ka demokratiji i tržišnoj ekonomiji. Socijalni i politički kontekst poljskog tranzicijskog procesa je specifičan i poljski građani su gledali na lobiranje veoma negativno. Istraživanja konstantno pokazuju da se lobiranje u Poljskoj prečesto sastojalo od mreže neformalnih veza zasnovane na principu „reciprociteta uzajamnih usluga”, gdje se pristup

¹⁴ Pojedinci koji uz plaćanje lobiraju u ime klijenta.

¹⁵ Zaposlenici korporacija koje sprovode komercijalne aktivnosti radi finansijske dobiti: oni lobiraju kao značajan dio svojih radnih dužnosti.

¹⁶ Zaposlenici neprofitnih organizacija, kao što su asocijacije i univerziteti.

¹⁷ Peto proširenje EU se dogodilo 2004 i 2007 godine, kada su slijedeće zemlje pristupile EU: Kipar, Češka Republika, Estonija, Mađarska, Latvija, Litvanija, Malta, Poljska, Slovačka i Slovenija, te Bugarska i Rumunija (2007).



relevantnim donosiocima odluka smatrao ključnim kapitalom (OECD, 2009). Takvi problemi su djelomično posljedica komunističke prošlosti, ali su takođe povezani sa sadašnjom situacijom. Transparency International je 2006 godine pronašao da je 41% Poljaka smatralo kako njihovi političari ne čine dovoljno u borbi protiv korupcije, dok je neznatno manji postotak smatrao kako političari ne čine dovoljno da spriječe davanje mita (Chari, Hogan&Murphy, 2010). Takvo negativno mišljenje javnosti je ojačano nakon nekoliko lobi afera koje su se desile polovinom 2000tih. Pored tih slučajeva, važna je činjenica da je Poljska lobi industrija rasla još u 1990tim i istovremeno je prolazila kroz veliku transformaciju. Oni koji su uživali privilegovane pozicije u procesima kreiranja javnih politika u vrijeme komunizma - uključujući državne korporacije i sindikate - nastavili su sa iskazivanjem značajne moći, posebno u tranzicijskoj demokratiji. U isto vrijeme, različite profesionalne grupe i organizacije su se oformile i dobile na snazi, što je 2003 godine dovelo do formiranja Asocijacije profesionalnih lobista Poljske (Chari, Hogan&Murphy, 2010). Asocijacija je razvila dobrovoljni Kodeks profesionalne etike za industriju i njeno članstvo.

7. jula 2005. godine poljski Parlament je usvojio Zakon o zakonodavnom i regulatornom lobiranju, koji je stupio na snagu u martu 2006. godine, nakon što ga je Izvanredni Komitet¹⁸ razmatrao približno dvije godine i predložio brojne amandmane na nacrt Zakona (OECD, 2009). Ideja vodilja poljskog Zakona je promocija dobrog upravljanja kroz poboljšanje transparentnosti zakonodavnog procesa. Zakon specificira da (Parlament Poljske, 2005):

- Lobiranje podrazumjeva svaku pravnu radnju sa namjerom da se utiče na zakonodavne ili regulatorne postupke javnog tijela (član 2.1.)
- Profesionalno lobiranje podrazumjeva svaku plaćenu aktivnost koja se provodi za ili u ime treće strane kako bi se osiguralo da se njihovi interesi potpuno odražavaju u zakonodavstvu ili regulativi koja se predlaže ili je u pripremi (član 2.2.)
- Profesionalno lobiranje može provoditi firma ili pojedinac – profesionalni lobist (član 3.3.)
- Ministar unutrašnjih poslova i uprave je nadležan za vođenje registra lobista. Registracija sadržava slijedeće podatke: ime i prezime profesionalnog lobista, registrirana adresa i svaka druga adresa profesionalne lobi firme; u slučajevima profesionalnih lobi firmi njihov broj u Nacionalnom sudskom registru ili registracijski broj firme (član 10)
- Svakog februara registrar objavljuje godišnji izveštaj koji potcrtava nivo aktivnosti lobiranja u prethodnih 12 mjeseci (član 18)
- Kazne u iznosu do cca EURA 12,800.00 su predviđene za one koji lobiraju profesionalno, a nisu se formalno registrovali. Ova kazna se može izreći više puta za ponavljana kršenja pravila (član 19)

Namjera da se zakonodavni proces u Poljskoj učini transparentnijim je ugrađena u ovaj Zakon, koji propisuje obavezu vladi da razvije svoj zakonodavni program, koji se odnosi na izradu zakonodavstva, svakih šest mjeseci i da ga objavi na svojoj web stranici (član 3). Član 7. propisuje da nakon objavljivanja programa svako može izraziti interes za zakonodavstvo ili regulativu koja se nalazi u programu, a što se mora učiniti na službenom formularu, koji se takođe objavljuje javno. Članovi 8. i 9. propisuju da se može provesti javna rasprava/saslušanje kada se nacrt zakona nađe pred Parlamentom. Oni koji su obavjestili da su zainteresirani imaju mogućnost da prezentiraju mišljenje koje se odnosi na određeni nacrt tokom javne rasprave/saslušanja. Takođe je važno da je ovaj Zakon dopunio dva druga zakona, i to:

- Zakon o provedbi mandata dopredsjedavajućeg Parlamenta ili Senatora od 9. maja 1996 godine,
- Zakon o Vijeću ministara od 8. augusta 1996.

¹⁸ Izvanredni Komitet je specijalno tijelo poljskog Parlamenta. Obično stalni komite- ti rade na svim nacrtima, ali ako je nacrt kompliciran ili zahtjeva više pažnje, Parla- ment može ustanoviti Izvanredni Komitet sa jedinstvenom svrhom rada na jednom specifičnom zakonu.

Ovim amandmanima su vodoci parlamentarnih vijeća, zamjenici i senatori, kao i ministri dužni da javno prilože informacije o svojim saradnicima, uključujući: njihova imena, datume rođenja, zaposlenja u toku trogodišnjeg perioda, izvore primanja u toku trogodišnjeg perioda i informacije koje se odnose na poduzetu poslovnu aktivnost u periodu od tri godine prije datuma kada je osoba imenovana za zaposlenika parlamenta ili vlade.

Registar subjekata koji se bave profesionalnim lobiranjem vodi, kao što je naprijed pomenuto, Ministarstvo unutrašnjih poslova i uprave, i on je javan i elektronski dostupan. Posebni dosije vodi se za svaki subjekt koji se uvede u Registar. Do augusta 2009 godine registriran je 141 subjekt koji se bavi profesionalnim lobiranjem (OECD, 2009).

Opcije javne politike i preporuke

Ovo istraživanje je u prethodnim poglavljima razmatralo problem aktivnosti lobiranja u Bosni i Hercegovini, kao i međunarodne standarde za lobiranje i zakonodavstvo koje reguliše lobiranje u EU, Kanadi i Poljskoj. Pitanje je, koje bi rješenje bilo najpogodnije za prakse lobiranja u Bosni i Hercegovini, kako bi se razvili standardi i pravila koja adekvatno adresiraju brige javnosti i koja su u skladu sa postojećim pravnim i administrativnim okruženjem? Nema sumnje da postoji nekoliko mogućih rješenja, međutim pitanja koja vode kreiranje jednog od njih u BiH su: da li poduzeti bilo kakve korake u pravcu kreiranja javne politike lobiranja, te ako je odgovor pozitivan da li izabrati dobrovoljni ili obavezni pristup kod osmišljavanja ove javne politike, koja bi trebala biti ravnomjerna, pravična i provodiva. Opcije javne politike koje slijede će se pozabaviti ovim pitanjima.

I Opcija javne politike

Prva opcija javne politike bi bila nepoduzimanje bilo kakvih koraka u pravcu reguliranja lobiranja u BiH i nereguliranje učešća interesnih grupa ili samo djelomično reguliranje putem postojeće javne politike javnih konsultacija. Međutim kada se uzmu u obzir podaci i rezultati prezentirani u prednjim poglavljima, ova opcija nije preporučljiva za trenutnu situaciju u Bosni i Hercegovini. Naprotiv, uvođenje regulatornog okvira za lobiranje je preporučljiv korak u procesu tranzicije ka potpuno demokratskom društvu i dodatni korak ka unapređenju transparentnosti i odgovornosti u pristupu dobrog upravljanja.

II Opcija javne politike

Još jedna opcija javne politike bi bila da vlada BiH izabere da implementira dobrovoljni pristup u kreiranja javne politike lobiranja, sličan onome koji implementira Evropska Komisija na nivou EU. Ova opcija implicira uspostavljanje registra lobista zajedno sa Kodeksom postupanja lobista. Lobisti bi bili pozvani da se registriraju, istovremeno se obavezujući na poštivanje pravila i principa Kodeksa. Registracija bi omogućila lobistima olakšan pristup zakonodavcima i kreatorima javnih politika, jer bi oni bili otvoreniji da prime i saslušaju registrovane lobiste i interese koje zastupaju. Ova opcija javne politike bi definitivno predstavljala korak naprijed za transparentnost i odgovornost u aktivnostima lobiranja u BiH, međutim postavlja se pitanje njene implementacije. Naime, EU je imala veoma razvijene i otvorene veze sa zastupnicima interesa i prije



uvođenja javne politike dobrovoljne registracije, što je omogućilo ovoj politici da bude implementirana i prilično uspješna nakon usvajanja. Glavni problemi koji bi se pojavili kod pokušaja implementacije takve politike u BiH su ponovo problemi jednakog pristupa i transparentnosti u procesu lobiranja. Pretpostavka je da bi se samo predstavnici manje snažnih interesnih skupina dobrovoljno registrirali i podvrgnuli pravilima Kodeksa postupanja, dok bi veći i jači nastavili da koriste sopstvene kanale uticaja. U isto vrijeme, činjenica da lobisti u BiH nisu pokušali da se udruže i samoreguliraju, pod upitnik stavlja njihovu spremnost da se dobrovoljno registriraju za aktivnosti lobiranja. Ovo, naravno, ne pridonosi kreiranju jednakih pravila igre za sve ili poboljšanju transparentnosti i odgovornosti u samom procesu kreiranja javnih politika. Pored toga, takva javna politika se ne dotiče odgovornosti samih kreatora javnih politika, što je neophodno u smislu podijeljene odgovornosti u procesu lobiranja, a što je potcrtano od strane predstavnika sve tri interesne skupine, sa kojima su provedeni intervjui i upitnik. Ovo je naročito važno, kada imamo u vidu činjenicu da institucije na nivou BiH nemaju Kodeks postupanja državnih službenika, koji bi trebao regulisati prevenciju i otkrivanje korupcije. Malo vjerovatan ishod ovakve javne politike bi bio i pomjeranje u percepciji lobiranja od strane javnosti, što je veoma važno za pitanje odgovornosti kreatora javnih politika. U slučaju neuspješne implementacije takve javne politike izglednije je da bi ta percepcija bila pogoršana, a ne poboljšana. Uspjeh ovakve politike je takođe veoma upitan, ako imamo u vidu naprijed navedenu javnu politiku javnih konsultacija prilikom pripremanja zakonskih akata, čija implementacija je samo djelomična zbog jasnog nedostatka sankcija za nepostupanje na strani kreatora javnih politika, kao i niskog nivoa promocije takvog mehanizma kod zastupnika interesa, ali i kreatora javnih politika.

Opcija javne politke III

Treća i posljednja opcija javne politike razmatrana u ovom istraživanju bi bila da vlada BiH implementira obavezni pristup u kreiranju javne politike lobiranja, isti put kojim su otišle Kanada i Poljska prilikom kreiranja njihovih javnih politika lobiranja. Kada se uzmu u obzir trenutne prakse lobiranja, potreba za poboljšanjem transparentnosti i odgovornosti u pristupu upravljanja, problemi vezani uz korupciju, mišljenja relevantnih interesnih skupina u procesu lobiranja, kao i međunarodni trendovi u ovom području ovo istraživanje sugerira da bi ovo bilo najpogodnije rješenje u BiH u ovom trenutku. Legitimnost i suštinska važnost lobiranja u modernom demokratskom svijetu nije upitna već dugo vremena, međutim prakse lobiranja su usko povezane sa demokratskim i ustavnim uređenjem države. Efektivni standardi i procedure, koji osiguravaju transparentnost i odgovornost u procesu donošenja odluka su neophodni kako bi se uspostavilo povjerenje javnosti. Zbog toga postoji rastuće prepoznavanje činjenice da su regulativa, javne politike i praksa, koji zahtjevaju objavljivanje informacija o ključnim aspektima komunikacije između javnih službenika i lobista, postali vitalni aspekti transparentnosti u demokratijama 21og stoljeća (OECD, 2009). Pored rastuće međunarodne potrebe za obaveznom regulativom na polju lobiranja, rezultati upitnika i intervjua dobiveni od strane relevantnih interesnih skupina u Bosni i Hercegovini su ukazali u istom pravcu. Kao što je navedeno u prethodnim poglavljima, 61,5% predstavnika poslovne zajednice su odgovorili pozitivno na pitanje da li smatraju da bi im uvođenje regulatornog okvira (pravila) za lobiranje omogućilo poboljšani/institucionaliziran pristup državnim institucijama, dok istovremeno 38,5% smatra da bi ovo djelomično poboljšalo mogućnost pristupa. U isto vrijeme, većina kreatora javnih politika/javni službenika je izrazila mišljenje da bi obavezna regulativa o lobiranju predstavljala ispravan pristup za poboljšanje praksi lobiranja i percepcije istog u Bosni i Hercegovini. Većina njih je takođe istakla da bi regulatorni okvir za lobiranje trebao biti precizan, jasan, veoma striktan i uključivati podijeljenu

odgovornost lobista i javnih službenika. Uvođenje obavezne javne politike lobiranja bi omogućilo vladi BiH da ojača svoje napore ka transparentnijem i odgovornijem pristupu upravljanja, istovremeno omogućavajući postepeno kreiranje jednakih mogućnosti za predstavnike interesa, pružajući javnosti više prava da nadgledaju procese kreiranja javnih politika i postepeno mijenjajući percepciju javnosti o aktivnostima lobiranja.

Usporedba opcija javne politike II i III

Kriteriji	Opcija javne politike II	Opcija javne politike III
1. Jednak pristup za sve interesne grupe	Neizvjestan, zbog činjenice da je registracija na dobrovoljnoj osnovi	Zagarantovan, zbog činjenice da je registracija obavezna kako bi se službeno pristupilo bilo kojem javnom službeniku
2. Usklađena sa širim regulatornim i okvirom javnih politika	Da	Da
3. Definicija lobiranja	Široka, obuhvata sve vidove komunikacije između lobista i javnih službenika	Široka, obuhvata sve vidove komunikacije između lobista i javnih službenika
4. Definicija lobista i javnog službenika	Široki raspon javnih službenika i lobista (uključujući i profitne i neprofitne subjekte)	Široki raspon javnih službenika i lobista (uključujući i profitne i neprofitne subjekte)
5. Step transparentnosti i odgovornosti	Nizak	Znatno visok, sa intencijom poboljšanja dužim vremenom implementacije
6. Mogućnost svih zainteresiranih da nadgledaju aktivnosti lobiranja	Niska	Znatno visoka, sa intencijom poboljšanja dužim vremenom implementacije
7. Pravila postupanja državnih službenika	Ne postoje	Obavezni kodeks postupanja, sa jasno postavljenim standardima
8. Odgovornost za postupke u lobiranju	Na strani lobista	Podijeljena odgovornost između lobista i javnih službenika
9. Sankcije za neadekvatne prakse i postupanja u lobiranju	Ne postoje	Jasno uspotavljene sankcije i za lobiste i za javne službenika (finansijske sankcije, brisanje iz registra lobista i disciplinske mjere za javne službenike)
10. Promjena javne percepcije lobiranja	Veoma neizvjesna	Izvjesna, sa postepenim pomjeranjem ka pozitivnoj percepciji kroz vrijeme implementacije, zbog omogućavanja javnosti da nadgleda procese kreiranja javnih politika

Preporuke

Ovo istraživanje je obuhvatilo generalnu prirodu lobiranja i ispitalo prakse lobiranja u Bosni i Hercegovini zajedno sa međunarodnim standardima za lobiranje i praksama regulacije lobiranja u EU, Kanadi i Poljskoj. Iako bi primjena međunarodnih standarda i nekih od ispitanih praksi regulacije lobiranja bila više nego poželjna u Bosni i Hercegovini, obavezni pristup javne politike koji predlaže ovo istraživanje mora biti realan, ili drugim riječima u skladu sa postojećim javnim politikama i situacijom na terenu. Kod kreiranja takve javne politike ključna pitanja će se odnositi na odgovarajući pravni instrument, definicije pojmova lobiranja i lobista, definicije zahtjeva



objavljivanja za lobiste i javne službenike i neophodnost njihove javne dostupnosti, sankcije u slučaju kršenja pravila za lobiste i javne službenike i adekvatnu promociju javne politike kako bi se osigurala pravilna implementacija. Uzimajući u obzir navedena pitanja ovo istraživanje predlaže slijedeće preporuke za kreiranje obavezne javne politike lobiranja:

1. Javnu politiku treba kreirati kroz pripremu i usvajanje zakona o lobiranju, kao što je to učinjeno u slučaju Kanade i Poljske

Kako bi se ovoj javnoj politici dao neophodni značaj, a imajući u vidu bh pravni sistem, najpogodniji obavezni pravni instrument za javnu politiku lobiranja bi bio zakon usvojen od strane Parlamentarne skupštine BiH. Nadležna institucija za pripremu prijedloga zakona je Ministarstvo pravde BiH, kom je saradnja sa civilnim društvom jedna od osnovnih nadležnosti i kojem je već dodijeljen zadatak implementacije javne politike javnih konsultacija. Integralni dio ovog zakona trebaju biti kodeksi postupanja za lobiste i javne službenika, koji bi uspostavili očekivane jasne standarde postupanja za obje strane u procesu, kako bi se adresirala pitanja nedopuštenih interesa ili korupcije. Ovo je preporučljivo i u svjetlu njegovanja kulture integriteta u donošenju odluka – princip uspostavljen od strane OECD-a. Naravno bit zakona bi bila obavezna registracija lobista u javno dostupan registar koji bi vodilo navedeno ministarstvo. Ova javna politika treba biti dizajnirana i implementirana uz postojeću javnu politiku javnih konsultacija, koja je razmatrana u prethodnim poglavljima.

2. Definicija lobiranja u zakonu o lobiranju treba biti široka i sveobuhvatna, kao i definicija javnog službenika

Zakon o lobiranju bi trebao široko obuhvatiti sve načine komunikacije između lobista i javnih službenika, uključujući usmenu i pismenu komunikaciju koja za cilj ima uticaj na kreiranje ili implementaciju javne politike od strane zakonodavne ili izvršne vlasti. Ista logika treba biti primjenjena na definiciju javnog službenika, koja u ovom slučaju treba obuhvatiti široki raspon javnih službenika u zakonodavnim i izvršnim ograncima vlade, uključujući izabrane zvaničnike i državne službenike. Takve široke definicije lobista i javnih službenika bi doprinijele eliminisanju nedopuštenog uticaja interesnih grupa, istovremeno osiguravajući nepristrasnost i unaprijeđujući transparentnost na strani javnih službenika.

3. Definicija lobista u zakonu o lobiranju treba obuhvatiti i profitne i neprofitne subjekte, kao u slučaju EU i Kanade

Kako bi se obezbjedile jednake mogućnosti za sve, u prethodnim poglavljima dokazano neophodne za pristup boljeg upravljanja, i kako bi se u legislativu inkorporirali međunarodni standardi, neophodno je u definiciju lobista uključiti i profitne i neprofitne subjekte. Zbog toga bi definicija uključivala tri grupe lobista: konsultanti (konsultantske kuće i pravne firme), lobisti zaposleni u kompanijama (zaposlenici pojedinačnih kompanija) i lobisti zaposleni u organizacijama (zaposlenici NVO, istraživačkih centara, neprofitne asocijacije). Registracija lobista ne bi sprječavala bilo koju grupu da učestvuje u proceduri javnih konsultacija u skladu sa već postojećim pravilima.

4. Zahtjevi objavljivanja za lobiste i javne službenike trebaju biti umjereni, kako bi se osiguralo da obje grupe nisu pretjerano opterećene

Obzirom da BiH nema javnu politiku za lobiranje, u prvoj fazi uvođenja i implementacije zakona o lobiranju zahtjevi objavljivanja za lobiste i javne službenike trebaju biti umjereni, uzimajući u

obzir administrativne i finansijske kapacitete obje skupine. Zbog toga ovo istraživanje predlaže da bi lobisti trebali biti obavezni da objave slijedeće informacije: njihova imena i imena kompanija/organizacija, ko je rukovodilac kompanije/organizacije, kontakt detalje, informacije o članstvu organizacije, specifične teme lobiranja i koju vladinu instituciju namjeravaju lobirati. Poželjno bi bilo da se registracija obavlja elektronskim putem i da registar bude dostupan za korištenje i razmatranje javnosti, drugim lobistima, kao i javnim službenicima. Na strani javnih službenika zakon bi trebao predvidjeti obavezu odnosnog javnog službenika da komunicira (usmeno ili pismeno) samo sa registriranim lobistima, koji žele da zastupaju određeni interes, kako bi se obezbjedio jednak pristup. Sa druge strane, ovo bi predstavljalo poticaj lobistima da se registriraju, jer drugačije ne bi bili u mogućnosti službeno komunicirati sa javnim službenicima. Javni službenici bi takođe trebali biti obavezni da prilože u propisanoj formi svu komunikaciju sa registrovanim lobistima uz odgovarajući zakonodavni prijedlog, prije nego isti pošalju vladi na razmatranje. U slučaju kada su sugestije određenog lobista uključene u prijedlog, objašnjene takvog postupanja takođe treba priložiti uz taj prijedlog. Nakon usvajanja i objave tog prijedloga, njegov tekst zajedno sa svom navedenom komunikacijom i objašnjenjima se može objaviti na web stranici institucije koja je rukovodila pripremu tog akta. Na ovaj način pristup svih interesnih grupa bi bio pravičniji i nepristrasniji, dok bi istovremeno obaveze propisane i za lobiste i za javne službenike omogućile javnosti da imaju uvid u aktivnosti lobiranja u procesima kreiranja javnih politika, čineći cijeli proces transparentnim.

5. Zakon o lobiranju bi trebao predvidjeti sankcije i za lobiste i za javne službenike za kršenje pravila propisanih kodeksima postupanja

Kao što je to u slučaju Poljske zakon bi trebao propisati rigidne finansijske sankcije za kršenje pravila za lobiste. U slučaju ponovljenih kršenja bilo bi preporučljivo predvidjeti brisanje lobista iz registra, što bi onemogućilo njen/njegov službeni pristup javnim službenicima. Istovremeno je potrebno propisati finansijske sankcije za javne službenike u slučaju postupanja koje nije u skladu sa kodeksom, kako bi se osigurao princip podijeljene odgovornosti. U slučaju značajnih ili ponovljenih kršenja bilo bi preporučljivo predvidjeti mogućnost pokretanja disciplinskog postupka, koji je već propisan drugim pravnim aktima. Proceduru utvrđivanja kršenja pravila i za lobiste i za javne službenika treba provoditi Ministarstvo pravde BiH, po osnovu prijave treće strane ili po službenoj dužnosti.

6. Vlada bi trebala obezbjediti adekvatnu javnu promociju javne politike, kako u fazi pripreme tako i u fazi implementacije

U pripreмноj fazi zakona o lobiranju treba pozvati različite interesne skupine, eksperte, kao i javne službenike da daju svoja mišljenja, komentare i sugestije kako bi se osiguralo da je pravni akt sačinjen u skladu sa stvarnim potrebama i situacijom na terenu. Ovo bi takođe omogućilo uspješnu implementaciju javne politike u kasnijoj fazi. Strategija implementacije bi takođe trebala uključiti promotivnu kampanju kroz medije, kako bi se podigla svijest o takvoj javnoj politici i mogućnostima koje pruža za sve uključene strane (javnost, mediji, interesne grupe i javni službenici). Ova kampanja bi takođe mogla biti instrument za vladu u smislu otvaranja ka javnosti, poboljšanja transparentnosti i odgovornosti i otvaranja vrata za demistifikaciju aktivnosti lobiranja u procesima kreiranja javnih politika. U isto vrijeme bilo bi preporučljivo da vlada preduzme korake da temeljito informira javne službenike o njihovim obavezama i pravima iz ovog pravnog akta, kako bi se osigurala ispravna implementacija na njihovoj strani.



Zaključak

Ovo istraživanje je već identificiralo lobiranje kao legitimnu tehniku 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.

Intervjui

- Gospodin Dušan Nešković, pomoćnik ministra, Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH
- Gospođa Alida Sofić, pomoćnik direktora, Direkcija za ekonomsko planiranje Vijeća ministara BiH
- Gospođa Nerimana Rifatbegović, stručni savjetnik, Ministarstvo sigurnosti BiH
- Gospođa Azra Tabaković Kedić, stručni savjetnik, Agencija za nadzor nad tržištem BiH
- Gospođa Bojana Škrobić Omerović, Izvršni direktor Vijeće stranih investitora BiH
- Gospođa Mirjana Sirčo, projekt menadžer Mreža Plus, Centar za promociju civilnog društva
- 2 anonimna intervjua sa javnim službenicima

Upitnik

Upitnik (anonimni) je proveden sa individualnim domaćim kompanijama u raznim sektorima i sa poslovnim asocijacijama.

Bibliografija

Anderson H. James, and Gray W. Cheryl. (2006). *Anticorruption in Transition 3, Who is Succeeding ... and Why?*. Svjetska Banka. Preuzeto 2. januara 2011, sa <http://siteresources.worldbank.org/INTECA/Resources/ACT3.pdf>.

Asocijacija profesionalnih lobista Poljske. (2003). Kodeks profesionalne etike za lobiste. Preuzeto 7. januara 2011, sa <http://www.unilob.pl/links/kodeksetykieng.htm>.

Blagojević, S. (2009). Korupcija u Bosni i Hercegovini, Transparency International Bosna i Hercegovina. Preuzeto 2. januara 2011, sa http://www.ti-bih.org/documents/04-08-2009/Korupcija_u_BiH.pdf.

Bouwen, P. (2003). "The Democratic Legitimacy of Business Interest Representation in the European Union: Normative Implications of the Logic Access", *Max Planck Institute for Research on Collective Goods*.

Broz, J.L. 2002. "Political System Transparency and Monetary Commitment Regimes", *International Organization*, Vol. 56, Br.4, 861-887. Preuzeto 3. januara 2011, sa http://dss.ucsd.edu/~cjlbroz/pdf_folder/Broz_transp_IO.pdf.

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

DEPO Dossier: Kako energetski lobi uništava bh razvojne projekte: Ko zaustavlja njemačke investicije u BiH!?! (2010, 23 novembar). Depo Portal. Preuzeto 16. decembra 2010, sa <http://www.depo.ba/front/ko-je-zaustavio-njemacke-investicije-u-bih>.

Evropska komisija (2006). "Green Paper of the European Transparency Initiative", COM(2006), 194 final. Preuzeto 13. decembra 2010, sa http://ec.europa.eu/transparency/eti/docs/gp_en.pdf.

Evropska komisija (2008). "Communication from the Commission, European Transparency Initiative, A framework for relations with interest representatives (Register and Code of Conduct)", 323 final. Preuzeto 13. decembra, 2010, sa http://ec.europa.eu/transparency/docs/323_en.pdf.

Evropska komisija (2010). *Working document of the Commission Staff Progress Report on Bosnia and Herzegovina 2010*. Preuzeto 25. decembra, 2010, sa <http://www.dei.gov.ba/dokumenti/?id=6184>.

Evropski parlament (2010). *Rules of Procedure of the European Parliament*. Preuzeto 3. januara 2011, sa <http://www.europarl.europa.eu/sides/getLastRules.do?language=EN&reference=TOC>.

Vanjsko-politička inicijativa BiH (VPI) (2010). *Strukture upravljanja u Bosni i Hercegovini: Vlasništvo nad kapacitetima, EU integracije, Funkcioniranje države*. Preuzeto 30. novembra 2010, sa http://www.vpi.ba/eng/content/documents/Governance_Structures_in_BiH.pdf.

Vlada Kanade (1985). *Lobbying Act (1985, c. 44 (4th Supp.))*. Preuzeto 28. decembra, 2010 sa <http://laws.justice.gc.ca/en/showtdm/cs/L-12.4>.

Greenwood, J. (2003). *Interest Representation in the European Union*, New York, Palgrave Macmillan.

Ombudsman za ljudska prava Bosne i Hercegovine (2009). *Godišnji izvještaj o rezultatima aktivnosti Institucije Ombudsmana za ljudska prava u BiH 2009*. Sarajevo. Preuzeto 3. januara, 2010, sa http://www.ombudsmen.gov.ba/materijali/publikacije/GI2009/Izvjestaj2009_Bosanski.pdf.

Ministarstvo pravde Bosne and Hercegovine (2010). *Izvještaj o provođenju Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine*. Sarajevo. Preuzeto 28. novembra 2010, sa <http://www.mpr.gov.ba/userfiles/file/Javne%20konsultacije/Sep%2010%20Izvjestaj%20o%20provodjenju%20Pravila%20za%20konsultacije%20-%20BJ.pdf>.

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) (2009). *Lobbyists, Government and Public Trust: Promoting Integrity by Self-regulation, Volume 2*. Paris, OECD.

Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) (2010). *“Recommendation on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying”*. Preuzeto 30. novembra 2010, sa <http://www.oecd.org/dataoecd/14/57/44641288.pdf> .

Parlament Poljske. (2005). *Act of 7 July 2005 on legislative and regulatory lobbying*. Preuzeto 6. januara 2011, sa <http://www.oecd.org/dataoecd/18/15/38944200.pdf>.

Support for Improvement in Governance and Management (SIGMA) (2008), *Bosnia and Herzegovina Policy-making and Coordination Assessment*. Preuzeto 12. decembra 2010, sa <http://www.sigmaweb.org/dataoecd/47/34/41636241.pdf> .

Transparency International (2009). *Corruption Perception Index 2009*. Preuzeto 1. decembra, 2010, sa <http://www.ti-bih.org/Surveys.aspx?ID=cpi2009> .

Transparency International (2010). *Global Corruption Barometer 2010 Report*. Preuzeto 2. decembra 2011, sa http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb/2010/results.

Svjetska banka (2009). *Governance Matters 2009, Worldwide Governance Indicators 1998 – 2009*. Preuzeto 12. decembra 2010, sa <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp> .

Korisne web stranice:

<http://www.oecd.org>

<http://www.publicintegrity.org>

http://vpi.ba/eng/index_eng.html

<http://drustvolobistasrbije.org/index.html>

<http://www.hdl.com.hr>

<http://www.ti-bih.org>

http://ec.europa.eu/civil_society/interest_groups/

<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>

<http://www.izbori.ba/eng/default.asp>

http://www.europarl.europa.eu/news/public/default_en.htm

http://europa.eu/lobbyists/interest_representative_registers/index_en.html

<https://webgate.ec.europa.eu/transparency/regrin/welcome.do>

http://www.ocl-cal.gc.ca/eic/site/lobbyist-lobbyiste1.nsf/eng/h_nx00261.html



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 Kolidža 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.



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 istraživanje i mentorstvo u toku istraživanja. Do sada je, u okviru ovog programa, stipendirano 73 istraživača.