

## ТРАНСПАРЕНТНОСТ И ИНТЕГРИТЕТ ВО ЛОБИРАЊЕТО

### Глобалната јавна загриженост околу лобирањето и одговорот на ОЕЦД

Загриженоста околу практиките на лобирање и барањата за транспарентност во јавното донесување одлуки ја засилија дебата ширум светот. Лобирањето може да го подобри носењето политики со тоа што ќе пружи скапоцени податоци и сознанија. Но, една здрава рамка за транспарентноста во лобирањето е критична за заштита на јавните интереси, создавање на рамноправно поле на натпревар за бизнисот и за избегнување на доминација од погласните интересни групи.

ОЕЦД ги разви Начелата за транспарентност и интегритет во лобирањето за да им помогне на носителите на политики да се справат со загриженоста која ја предизвикаа практиките на лобирање. Овие Начелата се особено навреме развиени ако се погледне тековната криза и во однос на земјите кои ги преработуваат своите регулативи за цели сектори. Тие се дел од Стратегијата на ОЕЦД за посилна, поправедна и почиста економија.

### Лобирањето во бројки: Докази за опфатот и импактот

Лобирањето ангажира значителни ресурси. На пример, за време на рецесијата во 2009 година, издатоците за лобирање на сојузно ниво во Соединетите Држави достигнаа рекордна бројка од 3,5 милијарди УСД. Од 2005 година наваму, бројот на регистрирани лобисти на сојузно ниво се движи околу 14 000. Во Канада, нивниот број на сојузно ниво надминува 5000. Во Европа, скоро 3000 лобисти доброволно се регистрирале при Европската Комисија од 2008 година.

Еден неодамнешен работен документ на Меѓународниот монетарен фонд го анализира интензитетот на лобирањето во различните индустрии во САД. Според документот „фирмите кои лобираат во финансиските и осигурителните корпорации и корпорациите за недвижности (индустријата ФИРЕ - FIRE) потрошиле приближно 480 000 УСД по фирма во 2006 година споредено со 300 000 УСД по фирма активна во одбраната или 200 000 УСД по фирма од градежната индустрија“. Документот воспоставува врска меѓу интензивното лобирање од страна на индустријата ФИРЕ и практиките на високоризични заеми, на пример преку примена на порелаксирани стандарди мерени со соодносот на заем-наспроти-приход. Се заклучува дека „превенцијата на идни кризи може да бара слабеење на политичкото влијание на финансиската индустрија или поподробно набљудување на лоби активностите за подобро да се разберат повластиците“.

## Што можат да направат владите за да ја зголемат транспарентноста и да го сочуваат интегритетот?

ОЕЦД разгледуваше податоци и искуства од владини регулативи, легислатива и саморегулација на лобисти. ОЕЦД ги разви 10-те Начела врз основа на доказите и лекциите научени од компаративните прегледи, студиите на случај на определени земји и аналитичката рамка одобрена од страна на властите. Тие им обезбедуваат на носителите на политики упатства како да ги задоволат очекувањата за транспарентност и отчетност и поддржуваат рамноправно поле во развивањето на јавните политики.

### Кои се елементите на силни регулативи за лобирање?

Искуствата сугерираат дека ефективните регулативи ќе зависат од следниве елементи:

- Дефинициите на лобист и лоби активности кои се цел на регулативите се јасни и недвосмислени.
- Барањата за објавување пружаат важни информации за клучните аспекти на лобистите и лобирањето, како што се нивните цели, корисници, извори на финансирање и целни групи/поединци/прашања.
- Правилата и упатствата поставуваат стандарди за очекувано однесување, на пример заради избегнување на злоупотреба на доверливи информации, судир на интереси и спречување на практиката на „врата која се врти“<sup>1</sup>.
- Процедурите за осигурување на придржување се врамени во еден доследен спектар на стратегии и механизми, вклучувајќи мониторирање и спроведување.
- Организациското лидерство промовира култура на интегритет и транспарентност во секојдневното работење преку редовно објавување и ревизија заради обезбедување на придржување.

ОЕЦД јануари 2010

<sup>1</sup> **зab прев.:** „врата која се врти“ во политиката означува движење на персонал меѓу улогата на законодавци или регулатори и индустриите кои се цел на определено законодавство или регулатива.

## Докази од влади и лобисти

### Какви се искуствата на владите во зајакнувањето на транспарентноста и промовирањето на интегритетот?

Лобирањето е глобална практика. Сепак, само една четвртина на членките на ОЕЦД вовеле владини регулативи и легислатива. Голем број на земјите на ОЕЦД се потпираат врз саморегулацијата на лобистите. Искуствата разгледани од страна на ОЕЦД укажуваат дека регулирањето на лобирањето се покажува тешко за носителите на политики поради својата комплексност и чувствителна природа.

Австралија, Канада, Обединетото Кралство, Соединетите Држави, Полска, Унгарија и неодамна Франција одобрија легислатива и владини регулативи. Европскиот парламент и комисија го имаат регулирано лобирањето. Израел, земја кандидатка за приклучување кон ОЕЦД, неодамна ја измени својата легислатива.

Во Италија, Кореа, Мексико, Чиле, Норвешка, Чешката Република и Словачката Република се дебатират за нацрт и предлог закони за лобирањето.

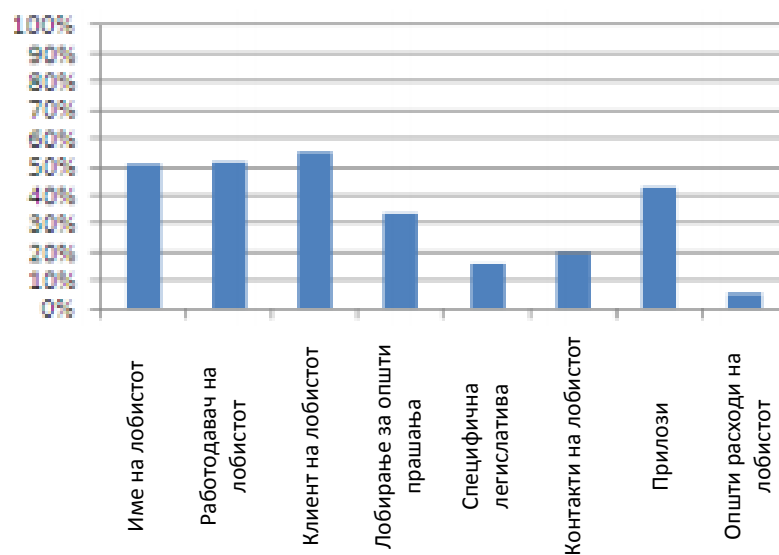
### Какви се ставовите за лоби индустријата?

„За лобирање се потребни двајца“. ОЕЦД исто така го разгледа саморегулирањето, истражувајќи го најголемиот примерок лобисти. Истражувањето дава докази за консензусот меѓу лобистите за неопходноста од транспарентност во рамки на својата професија. Информациите за кои тие сметаат дека треба да се објават ги вклучуваат името на клиентот и работодавачот, прашањата за кои се лобира и финансиските прилози.

**Дали транспарентноста на лоби активностите треба да биде задолжителна или доброволна?**



**Кои лоби активности треба да подлежат на транспарентност и објавување во јавноста, доколку воопшто треба?**



И покрај генералните перцепции дека лобистите преферираат тајновитост во однос на објавувањето на своите активности, истражувањето на ОЕЦД покажува дека мнозинството испитани лобисти поддржуваат задолжително објавување на информации.

*Извор: Лобисти, власт и јавна доверба, Том 2: Промовирање на интегритет преку саморегулација*

## 10 Начела за транспарентност и интегритет во лобирањето

### I. Градење на ефективна и праведна рамка за отвореност и пристап

**1. Земјите треба да обезбедат рамноправно поле за натпревар гарантирајќи им на сите засегнати страни праведен и рамноправен пристап до развивањето и имплементацијата на јавните политики.**

Јавните функционери треба да ги сочуваат придобивките од слободниот проток на информации и да поттикнуваат ангажирање на јавноста. Развивање на урамнотежени перспективи по определени прашања води кон информирана дебата за политики и формулирање на ефективни политики. Да им се дозволи на сите засегнати страни, од приватниот сектор и од пошироката јавност, праведен и рамноправен пристап до развивањето на јавни политики е критично за заштитата на интегритетот на одлуките и за зачувување на јавниот интерес, така што ќе се обезбеди баланс на гласните интересни групи. За да се поттикне довербата на граѓаните во јавното донесување одлуки, јавните функционери треба да промовираат праведна и рамноправна застапеност на интересите на бизнисот и општеството.

**2. Правилата и упатствата за лобирање треба да ја третираат загриженоста околу владеење во врска со практиките на лобирање, и да го почитуваат соцо-политичкиот и административниот контекст.**

Земјите треба да ги одмерат сите регулаторни и политички опции кои им се на располагање за да се избере соодветно решение кое третира клучни загрижености како што се достапност и интегритет, и го земат предвид националниот контекст, на пример нивото на јавна доверба и мерките неопходни за да се постигне придржување. Земјите треба особено да ги имаат предвид уставните начела и воспоставените демократски практики, како што се јавните расправи или институционализираните процеси на консултација.

Земјите не треба директно да ги реплицираат правилата и упатствата од една до друга јуридикција. Наместо тоа, тие треба да ги оценат потенцијалот и ограничувањата на различните политички и регулаторни опции, и да ги применат лекциите научени во другите системи во својот сопствен контекст. Земјите треба исто така да го имаат предвид обемот и природата на лоби индустријата во својата јуридикција, на пример каде понудата и побарувачката за професионално лобирање е ограничена, треба да се размисли за алтернативни опции на задолжителното регулирање заради засилување на транспарентноста, отчетноста и интегритетот во јавниот живот. Оние земји кои ќе се определат за задолжително регулирање, треба да го имаат предвид административниот товар на придржувањето за да се осигури дека тоа нема да стане пречка за праведен и рамноправен пристап до власта.

**3. Правилата и упатствата за лобирање треба да се конзистентни со пошироките политички и регулаторни рамки.**

Ефективните правила и упатства за транспарентност и интегритет во лобирањето треба да претставуваат интегрален дел од пошироката политичка и регулаторна рамка која ги поставува стандардите на добро јавно владеење. Земјите треба да земат предвид, како регулаторната и политичката рамка која е веќе во функција може да негува култура на транспарентност и интегритет во лобирањето. Ова го вклучува ангажирањето на засегнатите страни преку јавни консултации и учество, правото да се поднесуваат барања до владата, законите за слобода на информирање, правилата за финансирање на политичките партии и предизборните кампањи, кодексите на однесување за јавните функционери и лобистите, механизмите за отчетност на регулаторните и надзорните органи, и ефективните одредби против противзаконско посредување.

**4. Земјите треба јасно да ги дефинираат поимите „лобирање“ и „лобист“ при разгледување или развивање на правила и упатства за лобирање.**

Дефинициите за „лобирање“ и „лобисти“ треба да се јасни, сеопфатни и доволно експлицитни за да се избегнат погрешни толкувања и да се спречат пропусти. При дефинирањето на опфатот на лоби активностите, неопходно е да се балансира диверзитетот на лоби субјектите, нивните капацитети и ресурси, со мерките за зголемување на транспарентноста. Правилата и упатствата треба првенствено да целат кон оние кои добиваат надомест за извршување на лоби активности, како што се лобистите-консултанти и внатрешните лобисти. Дефиницијата на лоби активностите треба исто така да се сфати широко и поинклузивно, за да се обезбеди рамноправно поле на натпревар за интересните групи, без оглед дали се работи за бизнис или непрофитни субјекти, кои имаат за цел да влијаат врз јавните одлуки.

Дефинициите воедно треба јасно да ги утврдат видовите на комуникација со јавните функционери кои не се сметаат за „лобирање“ согласно правилата и упатствата. Тие вклучуваат, на пример, комуникација која е веќе забележана во јавната документација – како што се формални презентации до законодавните комисии, јавни расправи и веќе воспоставени механизми за консултација.

## II. Зајакнување на транспарентноста

**5. Земјите треба да обезбедат соодветен степен на транспарентност за јавните функционери, граѓаните и бизнисот да можат да добијат задоволителни информации за лоби активностите.**

Објавувањето на лоби активностите треба да обезбеди доволно важни информации за клучните аспекти на лоби активностите, за да се овозможи увид од страна на јавноста. Неопходна е внимателна рамнотежа со разгледувањето на легитимните исклучоци, особено потребата да се зачувуваат доверливи информации од јавен интерес или да се заштитат за пазарот чувствителни информации кога тоа е неопходно.

Во согласност со Начелата 2 и 3, барањата за клучни објави откриваат информации за внатрешни лобисти и лобисти-консултанти, ја опфаќаат целта на лоби

активноста, ги идентификуваат корисниците, особено страната налогодавател, и ги посочуваат јавните служби кои се цел. Секое барање за дополнително објавување треба да ги земе предвид легитимните потреби за информации на клучните актери во процесот на донесување на односната јавна одлука. Барањата за дополнително објавување би можеле да фрлат светлина врз прашањето од каде доаѓаат притисоците и финансирањето на лобирањето. Доброволното објавување може да вклучи аспекти на социјална одговорност за учеството на еден бизнис субјект во развивањето на и лобирањето за јавни политики. За правилно да им служи на јавните интереси, објавувањето за лоби активностите и лобистите треба да се чува во јавно достапен регистер и треба да се ажурира навремено за да може да обезбедат точни информации кои им овозможуваат ефективна анализа на јавните функционери, граѓаните и бизнисот.

***6. Земјите треба да им овозможат на засегнатите страни – вклучувајќи ги организациите на граѓанското општество, бизнисот, медиумите и пошироката јавност – темелен увид во лоби активностите.***

Јавноста име право да знае како јавните институции и јавните функционери донесуваат одлуки, вклучувајќи и, таму каде што тоа е прикладно, кој лобира за важни прашања. Земјите треба да го разгледаат користењето на информациски и комуникациски технологии, како што е Интернетот, информациите да ѝ ги направат достапни на јавноста на исплатлив начин. Виталното граѓанско општество кое вклучува набљудувачи, „кучиња чувари“, репрезентативни граѓански групи и независни медиуми, е клучно за осигурување на правилен надзор врз лоби активностите. Владата треба воедно да размисли за овозможување на јавен увид и надзор така што ќе се посочи кој побарал да се влијае врз законодавните процеси или процесите на донесување политики, преку на пример објавување на „законодавен отпечаток“ кој покажува кои лобисти се консултирани при развивањето на законодавните иницијативи. Обезбедувањето на навремен пристап до таквите информации овозможува вклучување на различни ставови на општеството и бизнисот, со што се обезбедуваат урамнотежени информации при развивањето и имплементацијата на јавните одлуки.

### **III. Градење на култура на интегритет**

***7. Земјите треба да градат култура на интегритет во јавните организации и донесувањето одлуки преку поставување јасни правила и упатства за однесување на јавните функционери.***

Земјите треба да постават начела, правила, стандарди и процедури кои на јавните функционери им даваат јасни насоки за начините како смеат да контактираат со лобисти. Јавните функционери треба својата комуникација со лобистите да ја изведуваат во согласност со релевантните правила, стандарди и упатства на начин кој издржува најстрог јавен надзор. Тие особено не смеат да оддаваат ни признак на сомнеж во својата непристрасност во промовирањето на јавниот интерес, треба да споделуваат само овластени информации и не смеат да злоупотребуваат „доверливи информации“, треба да ги објават релевантните лични интереси и да

избегнуваат судир на интереси. Носителите на политики треба да постават пример со своето лично однесување во своите контакти со лобистите.

Земјите треба да размислат за воспоставување на ограничувања за јавните функционери кои ја напуштаат функцијата во следниве ситуации: да се превенира судир на интереси кога бараат нова функција, да се спречи злоупотребата на „доверливи информации“, да се избегне „сменувањето на страната“ по напуштањето на функцијата во специфични процеси во кои поранешните функционери биле значително вклучени. Може да биде неопходно да се наметне период на „паузирање“ во кој привремено ќе се ограничи лобирањето на поранешни јавни функционери кај нивните поранешни организации. Или обратно, земјите можат да ја разгледаат опцијата за сличен рестриктивен период на „паузирање“ при наменување или ангажирање на лобист на регулаторно или советодавно работно место.

***8. Лобистите треба да се придржуваат кон стандардите на професионализам и транспарентност; тие ја делат одговорноста за градење на култура на транспарентност и интегритет во лобирањето.***

Владите и законодавците имаат примарна одговорност за воспоставување на јасни стандарди на однесување за јавните функционери кај кои се лобира. Но, лобистите и нивните клиенти, како налогодавачи, исто така имаат должност да се погрижат дека тие самите не применуваат противправно посредување и се придржуваат кон професионалните стандарди во своите контакти со јавните функционери, со другите лобисти и нивните клиенти, и со јавноста.

За да се одржи довербата во донесувањето на јавни одлуки, внатрешните лобисти и лобистите-консултанти треба исто така да ги промовираат начелата на добро владеење. Особено нивните контакти со јавните функционери треба да се карактеризираат со интегритет и чесност, тие треба да даваат веродостојни и точни информации, и да избегнуваат судир на интереси во однос на јавните функционери и на клиентите кои ги застапуваат, така што на пример нема да застапуваат спротивставени или конкурентски интереси.

#### **IV. Механизми за ефективна имплементација, придржување и ревизија**

***9. Земјите треба да ги вклучат клучните актери во имплементацијата на кохерентен спектар на стратегии и практики за да постигнат придржување.***

Придржувањето претставува особен предизвик кога една земја ги третира загриженостите како што е транспарентноста во лобирањето. Неопходно е поставување на јасни и спроводливи правила и упатства, но ова само по себе не е доволно за успех. За да се осигури придржување, и да се одвратат и откријат прекршувања, земјите треба да осмислат и применат кохерентен спектар на стратегии и механизми, вклучувајќи мониторинг и извршување за кои се обезбедени соодветни ресурси. Механизмите треба да ја подигаат свеста за очекуваните правила и стандарди; да ги подобруваат вештините и разбирањето за тоа како тие да се применат; и да ги верификуваат објавувањата поврзани со



лобирањето и јавните поплаки. Земјите треба да го охрабрат организациското лидерство да негува култура на интегритет и отвореност во јавните организации и да наложат поднесување на формални извештаи или изготвување на ревизии за имплементацијата и придржувањето. Сите клучни актери – особено јавните функционери, претставниците на лоби консултантската индустрија, граѓанското општество и независните „кучиња чувари“ – треба да бидат вклучени и во воспоставувањето на правилата и стандардите, и во нивното ставање во функција. Ова помага за градење на взаемно разбирање на очекуваните стандарди. Сите елементи на стратегиите и механизмите треба да се поткрепуваат еден со друг; ваквата координација ќе помогне за да се постигнат генералните цели на зајакнување на транспарентноста и интегритетот во лобирањето.

Сеопфатните стратегии и механизми за имплементација треба внимателно да ги избалансираат ризиците со повластиците за јавните функционери и лобистите да градат култура на придржување. На пример, на лобистите може да им се обезбедат соодветни системи за електронска регистрација и поднесување извештаи, овозможувајќи им пристап до документи и консултација со помош на автоматски систем за предупредување, а регистрирањето може да се постави како предуслов за лобирање. Видливи и пропорционални санкции треба да комбинираат иновативни пристапи, како што е јавното објавување на потврдени прекршувања, со традиционални финансиски или административни санкции, како што е одземањето на лиценца, и кривичното гонење, што и да е посоодветно.

***10. Земјите треба периодично да го ревидираат функционирањето на своите правила и упатства кои се однесуваат на лобирањето, и во согласност со искуствата да направат неопходни прилагодувања.***

Земјите треба да ги ревидираат – со учество на претставници на лобистите и граѓанското општество - имплементацијата и импактот на правилата и упатствата врз лобирањето, со цел подобро да разберат кои фактори влијаат врз придржувањето. Пречистување на специфичните правила и упатства треба да биде придружено со ажурирање на стратегиите и механизмите за имплементација. Интегрирањето на овие процеси ќе помогне да се задоволат променливите јавни очекувања за транспарентност и интегритет во лобирањето. Прегледот на имплементацијата и импактот и јавната дебата за резултатите се особено важни кога правилата, упатствата и стратегиите за имплементација за зајакнување на транспарентноста и интегритетот во лобирањето се развиваат инкрементално како дел од политичкиот и административниот процес на учење.

## **10 Начела за транспарентност и интегритет во лобирањето: Пристап на добро владеење**

### **Сеопфатен и не-прескриптивен пристап**

Начелата им ги претставуваат достапните регулаторни и политички опции на носителите на политики. Тие ги одразуваат искуствата на земјите со најразлични социо-политички и административни контексти. Начелата се развиени паралелно со Европската иницијатива за транспарентност и Кодексот на однесување на Европската Комисија за интересни групи.

### **Опфаќање на целокупната власт**

Начелата им нудат упатства на носителите на политики во извршната и законодавната власт на национално и на субнационално ниво.

### **Единствен меѓународен политички инструмент**

Начелата се дел од стратегијата на ОЕЦД да се изгради посилна, почиста и поправедна економија. Тие се поврзани со поширокиот сет иницијативи поттикнати од финансиската криза за поставување на стандарди и начела за економска активност. Тие ги вклучуваат „Рамката од Лече“ на Г8 за пристојност, интегритет и транспарентност во деловните активности и Глобалната повелба на Г20 за одржлива економска активност.

### **Широка консултација со разновидни засегнати страни за Начелата за транспарентност и интегритет во лобирањето**

ОЕЦД во средината на декември 2009 година ја заокружи широката консултација со над стотина засегнати страни, вклучувајќи легислатори, претставници на приватниот сектор, здруженија за лобирање, граѓанското општество, синдикати, тинк тенкови, научници и меѓународни и регионални владини организации. Сите засегнати страни потврдија дека Начелата се релевантни и навремени. Повратните информации сигнализираа дека Начелата на правилен начин ги третираат главните проблеми и претставуваат потпора за примена на начелата на добро владеење во лобирањето, особено:

- а) Признавање на споделената одговорност на јавните функционери и на лобистите;
- б) Рамноправно поле за ангажирање на засегнатите страни во јавните политики;
- в) Ставање на информациите за лоби активностите на достап на јавноста за да се овозможи увид; и
- г) Воспоставување на ефективни механизми за имплементација и придржување.

Врз основа на резултатите од консултацијата со разновидните засегнати страни, консолидираните Начела беа потврдени од страна на претставниците на владите во јануари 2010 година.

## Следни чекори

На 18-ти февруари 2010 година, Начелата беа одобрени од страна на Советот на ОЕЦД и усвоени како Препорака на ОЕЦД. Препораката на ОЕЦД ја илустрира посветеноста на земјите кон ревидирањето на нивните практики и ажурирањето на нивните рамки за транспарентност и интегритет во лобирањето.

## Дополнителна литература

Компаративниот преглед на потенцијалот и ограничувањата на постојната легислатива и владини регулативи е достапен во публикацијата на ОЕЦД *Лобисти, власт и јавна доверба, Том 1: Подобрување на транспарентноста преку легислативата (Lobbyists, Government and Public Trust, Volume 1: Increasing Transparency through Legislation)*.

Деталите за истражувањето на ОЕЦД спроведено на најголемиот примерок на лобисти и искуства за мерки за саморегулација применети од здруженијата на лобисти се достапни во претстојната публикација на ОЕЦД *Лобисти, власт и јавна доверба, Том 2: Промовирање на интегритет преку саморегулација (Lobbyists, Government and Public Trust, Volume 2: Promoting Integrity by Self-regulation)*.