

DELOVANJE ORGANIZOVANOG INTERESA U EVROPSKOJ UNIJI: AKTERI I PROCESI U IGRI NA DVA NIVOVA¹⁴²

Sažetak

Cilj rada je da predoči pregled razvoja delovanja organizovanog interesa u Evropskoj uniji (EU), i to kako u pogledu aktera koji ovaj interes zastupaju, tako i njihovog pristupa zakonodavnom procesu i odnosa sa ključnim institucijama – Evropskom komisijom, Savetom i Evropskim parlamentom. Politički proces u EU, u kojem je zastupljeno više modela interesnog predstavljanja – korporativni, pluralistički i neopluralistički, doveo je do proliferacije lobiranja na nivou EU, ali se paralelno sa tim nastavlja delovanje interesnih grupa na nacionalnom/nacionalnim nivoima.

Ključne reči: Evropska unija, interesne grupe, Evropska komisija, Svet, Evropski parlament

UVOD

Cilj ovog rada je da predoči pregled istorijskog razvoja delovanja organizovanog interesa na nivou EU¹⁴³, i to kako u pogledu aktera koji ovaj interes zastupaju (I deo), tako i njihovog pristupa zakonodavnom procesu i odnosa sa ključnim institucijama – Evropskom komisijom, Savetom i Evropskim parlamentom (II deo). Aktivnost organizovanog interesa i interesnih grupa, usmerena na donosiocima odluka na nivou EU, iako oduvek prisutna, beleži značajan rast posebno od sredine 80-ih godina prošlog veka i početka rada na ostvarivanju programa jedinstvenog tržišta. Iako se svi autori slažu da je došlo do spektakularnog porasta, procene tačnog broja interesnih grupa i njihovih aktivista

141 Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka. E-mail: maja.kovacevic@fpn.bg.ac.rs

142 Tekst primljen 01. novembra 2010. godine.

143 U radu će biti korišćen naziv Evropska unija, a EEZ/EZ samo onda kada je to neophodno radi preciznosti.

se i po ovom pitanju razlikuju. Po jednim podacima Evropske komisije, do sredine 90-ih godina prošlog veka u Briselu je delovalo 3000 interesnih grupa, sa oko 10 000 angažovanih ljudi.¹⁴⁴ Sajmon Hiks navodi da su institucije EU registrovale 1450 interesnih grupa, kojima treba dodati i oko 250 preduzeća koja imaju odeljenja za odnose sa javnošću, preko 140 komercijalnih lobističkih firmi, preko 120 advokatskih kancelarija, itd.¹⁴⁵

Mnoge interesne grupe deluju na nivou EU ne umesto, već kao dodatak svojim aktivnostima na nacionalnom/nacionalnim nivoima. Nekoliko faktora je uticalo da nadnacionalno lobiranje dobije na značaju: proširenje nadležnosti na nivou EU, promene u sistemu donošenja odluka, otvorenost zvaničnika EU prema interesnim grupama, kao i činjenica da interesne grupe slede primer drugih u strahu da ne ostanu bez uticaja. Proširenje primene odlučivanja kvalifikovanom većinom u Savetu učinilo je da nacionalno lobiranje više ne bude dovoljno, budući da u mnogim oblastima veto jedne zemlje članice nije dovoljan. Takođe, došlo je do promena u snazi institucionalnih aktera na nivou EU – iako i dalje nezaobilazan, Savet više nije jedina institucija koja presudno utiče na odlučivanje, i u tom pogledu Evropski parlament postaje značajna meta lobističkih aktivnosti.

POJAVNI OBLICI ORGANIZOVANOG INTERESA: OD POJEDINAČNIH PREDUZEĆA DO TRANSNACIONALNIH MREŽA

Organizovani interes i interesne grupe koje deluju na nivou EU se po strukturi mogu razvrstati na¹⁴⁶:

- Evropska udruženja (npr. Udruženje petrohemijskih proizvođača Evrope),
- Nacionalna udruženja (npr. Konfederacija britanske industrije, Federacija švedske industrije, itd.),
- Pojedinačna preduzeća,
- Konsultantske lobističke firme,
- Javni organi vlasti (npr. regionalni ili lokalni organi vlasti),
- *Ad hoc* koalicije po pojedinim pitanjima (npr. Evropska kampanja za biotehnoške patente),
- Stručne organizacije (npr. Federacija veterinarara Evrope).

144 Bache, I., George, S., *Politics in the European Union*, Oxford University Press, 2006, str. 334.

145 Hiks, S., *Politički sistem Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2007, str. 207.

146 Bache, I., George, S., 2006, *Ibid*, str. 335.

U početku procesa evropske integracije dominirao je uticaj organizovanog poslovnog interesa, na šta je usledilo nadnacionalno organizovanje sindikata, da bi se tek u kasnijim fazama integracije pojavili značajniji predstavnici drugih oblasti društvenog organizovanja. Poslovni interesi u Briselu su danas zastupljeni na više načina: preko pojedinačnih preduzeća, kolektivnih nacionalnih organizacija, kao i kolektivnih evropskih organizacija kakva je, na primer, Unija konfederacija industrijalaca i poslodavaca (Union of Industrial and Employers' Confederation – UNICE), koja okuplja nacionalna poslovna udruženja i igra zapaženu ulogu u kreiranju evropskih javnih politika. Predstavnici ove organizacije sastaju se gotovo svakodnevno sa službenicima Evropske komisije i u redovnim intervalima šalju predloge dokumenata Evropskoj komisiji, radnim grupama Saveta, odborima Evropskog parlamenta, itd. Vrlo uticajan je i Evropski okrugli sto industrijalaca (European Round Table – ERT), osnovan 1983. godine, kojeg čine izvršni direktori najvećih preduzeća. Članstvo se ostvaruje pozivom, a 2004. godine ova organizacija je uključivala 45 preduzeća iz veoma različitih sektora. Ukupni promet članica ove organizacije je te godine iznosio preko 850 milijardi evra, uz ukupno 4 miliona zaposlenih širom sveta.¹⁴⁷ Organizacija je bila usmerena na projekat ostvarivanja jedinstvenog tržišta, podršku uklanjanju tehničkih prepreka trgovini, uz sprečavanje uvođenja visokih socijalnih i ekoloških standarda koji bi nametnuli velike troškove poslovnoj zajednici. Zajedno sa Odborom za EU Američke privredne komore (AMCHAM-EU) i UNICE činila je „veliku trojku“ evropskog biznisa.

Na nivou EU paralelno funkcioniše više modela interesnog predstavljanja: korporativni, pluralistički i neopluralistički. Kada je o korporativnom reč, iako je Ekonomski i socijalni komitet ustanovljen još pri osnivanju Evropske ekonomske zajednice kao telo koje je trebalo da odražava korporativni model interesnog predstavljanja, njegova puko savetodavna uloga nije dala značajne rezultate i već tokom 70-ih godina prošlog veka ministri ekonomije, finansija i socijalnih pitanja zemalja članica počeli su sa organizacijom tzv. tripartitnih konferencija koje su okupljale poslovne organizacije i sindikate. Kao svojevrsni neo-korporativni model, tokom 1978. godine, održano je šest ovakvih konferencija na kojima su razmatrana pitanja zaposlenosti, inflacije, ograničavanja zarada, fiskalne politike, profesionalnog usavršavanja i mera za porast produktivnosti. Međutim, kako su predstavnici biznisa nevoljno učestvovali u radu, Konfederacija evropskih sindikata (European Trade Union Confederation – ETUC) se krajem 1978. godine povukla iz procesa jer nije bilo napretka.¹⁴⁸

147 Hicks, S., 2007, *Ibid*, str. 209.

148 Bache, I., George, S., 2006, *Ibid*, str. 337.

Sličnu ideju će ponovo lansirati Žak Delor, predlažući 1984. godine stvaranje „socijalnog prostora“ i pokušavajući potom da veže oživljavanje socijalnog dijaloga sa projektom ostvarivanja jedinstvenog tržišta. Osnovna ideja je bila da se Unija konfederacija industrijalaca i poslodavaca i Konfederacija evropskih sindikata dovedu za pregovarački sto, a Komisija bi, umesto da iznosi sopstvene predloge u oblasti socijalne politike, podržavala rezultate pregovora. Međutim, od samog početka je došlo do razmimoilaženja oko statusa ovih pregovora. Unija konfederacija industrijalaca i poslodavaca je insistirala da rezultat mogu biti samo „zajednička mišljenja“, ali ne i sporazumi, kao i da zajednička mišljenja ne mogu voditi uvođenju nove regulative, dok je Konfederacija evropskih sindikata imala suprotan stav. Uprkos ovim teškoćama, socijalni dijalog je postao deo Socijalnog protokola kao sastavnog dela Ugovora iz Mastrihta¹⁴⁹, „čime je bilo predviđeno da će Komisija, kada socijalni partneri ispregovaraju sporazum o bilo kom pitanju u oblasti socijalne politike automatski izneti takav predlog pred Savet.“¹⁵⁰ Ovaj pristup je zadržan i u Lisabonskom ugovoru.¹⁵¹

Ovakav model, međutim, sa stanovišta interesa radnika nije predstavljao uspeh jer je u praksi pružio mogućnost veta predstavnicima interesa poslovne zajednice u oblastima zakonodavstva u kojima to inače ne bi bilo moguće onda kada Savetom ili Evropskim parlamentom dominiraju snage levog centra, a ETUC je na izvestan način postao zavisn od informacija, stručne pomoći i resursa generalnog direktorata Komisije za zapošljavanje i socijalnu politiku.¹⁵² Ovaj model slabo funkcioniše i zbog toga što su predstavnici poslovnih interesnih organizacija u prilici da svoje interese mnogo efektivnije ostvaruju u drugom, pluralističkom modelu interesnog predstavljanja. Tako je u njihovom interesu bilo da se ovlašćenja prenose na nadnacionalni nivo, čime bi mogla da bude zaobiđena praksa korporativnog predstavljanja koja je dominirala u većini zemalja članica, i nakon što je u praksi pružen otpor Delorovom pokušaju da oživi korporativizam na nivou EU, usledila je dominacija pluralističkog modela u kojem se interesne grupe međusobno nadmeću za uticaj na donosioce odluka. Činjenica da su predstavnici većine poslovnih interesa aktivno podržavali prenos regulatornih ovlašćenja na nadnacionalni nivo je potpuno u skladu sa tezom koja se nalazi u središtu neofunkcionalističke teorije evropske integracije – da će postepeno dolaziti do preusmeravanja lojalnosti ka novim centrima moći.

149 Potpisan 1992, a ratifikovan 1993. godine.

150 Bache, I., George, S., 2006, *Ibid*, str. 336–337.

151 Član 155. Lisabonskog ugovora (potpisan 2007, a stupio na snagu 2009. godine).

152 Hicks, S., 2007, *Ibid*, str. 211.

Kao ni sindikati, i drugi predstavnici interesa dijametralno suprotnih poslovnim interesima na nivou EU nisu bili adekvatno zastupljeni sve do ranih 90-ih godina. Od Jedinistvenog evropskog akta¹⁵³ i Ugovora iz Mاستrihta, uz postepeni prenos nadležnosti u oblastima kao što su zdravlje i bezbednost na radu, zajednička politika zaštite životne sredine, zaštita potrošača, itd., i ove grupe postaju aktivnije. U oblasti zaštite životne sredine, osam grupa čini tzv. G8 ekoloških nevladinih organizacija, a ove grupe imaju 70 stalno zaposlenih i tvrde da imaju 20 miliona članova. Kada je reč o interesima potrošača, najznačajnija interesna grupa je Evropska organizacija potrošača (BEUC) koja uključuje 34 nacionalne organizacije.¹⁵⁴ Još jednu kategoriju neposlovnih interesa koji su zastupljeni na nivou EU čine predstavnici subnacionalnih interesa. Iako su predstavljeni u Komitetu regiona, činjenica da on vrši isključivo savetodavnu ulogu je doprinela da mnogi subnacionalni akteri otvore sopstvena predstavništva u Briselu, pre svega sa ciljem lakšeg dolaženja do informacija o raspoloživim Strukturnim fondovima.

UTICAJ INTERESNIH GRUPA I PRISTUP ZAKONODAVNOM PROCESU

Uticaj interesnih grupa zavisi od resursa kojima raspolažu, a koji obuhvataju informacije i ekspertizu, ekonomsku moć, status, uticaj na primenu regulative, sposobnost uticaja na sopstveno članstvo, itd. U principu, za moćne organizacije je karakteristično da raspolažu kako najsavremenijim stručnim informacijama, tako i dovoljnim brojem članova koji u složenom sistemu odlučivanja, kakav je EU, mogu obezbediti pristup brojnim centrima uticaja. Ovo, međutim, ne znači da samo najveće firme ili organizacije mogu ostvariti uticaj, jer pristup koji bilo koja organizacija može imati zavisi od njene sposobnosti da institucijama EU ponudi upravo one informacije koje su im najpotrebnije, a one su trostruke:

- stručna znanja;
- poznavanje stavova relevantnih aktera na evropskom nivou u određenom sektoru; i
- poznavanje stavova relevantnih nacionalnih aktera u određenom sektoru.

Stručna znanja su ključna za svaku instituciju koja donosi regulativu kako bi mogla da predvidi reakciju tržišta i tako usvoji mere najprimerenije svrsi. Pored toga, poznavanje stavova relevantnih aktera na tržištu, kako evropskih, tako i nacionalnih, unapređuje legitimitet donetih odluka, budući da se insti-

153 Potpisan 1986, a ratifikovan 1987. godine.

154 Hicks, S., 2007, *Ibid*, str. 211–212.

tucije EU uvek mogu pozvati na činjenicu da su saslušale što veći broj aktera na koje će se regulativa odnositi, obezbedile njihovu podršku, i time osigurale što bolju primenu regulative u praksi.

Različite vrste interesnih grupa raspolažu različitim vrstama resursa: velike firme, koje najčešće imaju velike odseke za istraživanje i razvoj, raspolažu pre svega najnovijim stručnim informacijama u određenom sektoru; evropska i nacionalna udruženja, sa druge strane, imaju odlične informacije o stavovima relevantnih aktera u određenom sektoru, kako na evropskom, tako i nacionalnom nivou.

Jedan od problema u izučavanju delovanja interesnih grupa jeste činjenica da je njihov uticaj teško meriti. Stoga se najčešće razmatra pristup koji one mogu ostvariti u zakonodavnom procesu u EU. Iako sam po sebi ne obezbeđuje uticaj, on je ipak neophodan uslov, zbog čega se pristup institucijama smatra značajnim indikatorom uticaja, u kom kontekstu ćemo ga i razmatrati u daljem radu. U tom smislu, interesne grupe vrše uticaj, pre svega na Komisiju, Savet i Evropski parlament, i to na različite načine.¹⁵⁵ Istovremeno, treba imati u vidu da nije reč o jednosmernoj aktivnosti kojom samo interesne grupe pokušavaju da vrše uticaj na institucije EU, već i institucije traže ove kontakte kako bi što bolje vršile svoje funkcije.

Evropska komisija i interesne grupe

Svakako da je Evropska komisija institucija od ogromnog značaja za organizovani interes, i to iz više razloga. Prvo, ona vrši pravo inicijative, zbog čega predstavlja prvu adresu ukoliko se neko pitanje želi dovesti na dnevni red u EU, ali i ukoliko se želi sprečavanje preduzimanja mera u određenoj oblasti. Interesne grupe su vrlo brzo prepoznale formalnu i neformalnu moć koju Komisija poseduje po osnovu prava inicijative i bile su svesne da lobiranje u ranoj fazi iniciranja politike na nivou EU daje mnogo značajnije rezultate od intervencija u kasnijim fazama političkog procesa. Pored toga, preko Komisije se odlično prate aktivnosti na nivou EU, budući da svi predlozi moraju proći kroz Komisiju, i u njoj se formulišu detalji, a oni su upravo ono što najčešće i interesuje ove grupe. I, najзад, ona je vrlo otvorena za pristup. Razlog leži u tome što ona sama raspolaže ograničenim ljudskim resursima a informacije i stručna znanja su joj potrebni, i to iz više razloga: oni joj olakšavaju predlaganje dobro

155 Određene interesne grupe, pre svega za zaštitu životne sredine, ženska prava, i sl., strateški su koristile pokretanje sudskih sporova pozivajući se na komunitarno pravo, i, na taj način, uz tumačenja Evropskog suda pravde, ostvarivali često efikasnije rezultate nego klasičnim lobiranjem.

definisanih i održivih mera, potom joj obezbeđuju upoznavanje sa stavovima brojnih aktera što unapređuje legitimitet njenih predloga, ali i uvećavaju šanse da, poznajući i stavove nacionalnih aktera, predlaže mere oko kojih se u Savetu mogu postići kompromisi između različitih nacionalnih preferencija.

Empirijska istraživanja, od kojih ćemo izdvojiti Bouvenovo, pokazala su da najbolji pristup Komisiji imaju velika evropska udruženja (uprkos činjenici da često pate od unutrašnjih podela), potom slede velike kompanije, a na trećem mestu su nacionalna udruženja.¹⁵⁶ Iako bi se očekivalo da najbolji pristup imaju velike kompanije, u praksi se pokazalo da Komisija veoma vodi računa o tome da uveća sopstvenu moć time što će moći da se pozove na činjenicu da je konsultovala organizacije koje okupljaju najveći broj reprezentativnih predstavnika u određenom sektoru. Paralelno sa povećanjem broja interesnih grupa na nivou EU, beleži se i uvećanje broja Komisijskih foruma, preko kojih ove grupe mogu iznositi stavove, kao što su konferencije, radne grupe, komiteti, itd.

Jedna od karakteristika sistema upravljanja u EU je postojanje čitavog niza savetodavnih komiteta i ekspertskih grupa koje organizuje Evropska komisija. Formalno, to su savetodavna tela čiji sastav u potpunosti određuje Komisija, a koja čine eksperti (stručnjaci) iz javnog ili privatnog sektora – nacionalnih vlada, akademskih krugova, ili različitih interesnih grupa. Zadatak ekspertske grupe je da savetuje Komisiju u procesu pripreme zakonodavnih predloga, političkih inicijativa, kao i u praćenju delovanja zemalja članica. One ne mogu donositi političke odluke, već utiču na proces odlučivanja davanjem stručnih saveta, prenosom saznanja, kao i razmenom praktičnih iskustava i informacija. Jedno empirijsko istraživanje pokazuje da, na pitanje koji kvaliteti se traže kod članova ovakvih komiteta/grupa, predstavnici Komisije ističu da oni treba da budu „funkcionalno korisni“, „tehnički stručni“, „jaki igrači u toj oblasti“, „uključeni odranije“, kao i da treba da budu akteri koji su „dobro povezani sa ljudima kod kuće“.¹⁵⁷

Procene o broju savetodavnih komiteta/ekspertskih grupa su se kretale od 800 do 1300, ili najčešće na „više od 1000“¹⁵⁸, da bi potpuniji uvid u njihov broj postao moguć tek nakon što se predsednik Evropske komisije, Barozo,

156 Bouwen, P., „A Comparative Study of Business Lobbying in the European Parliament, the European Commission and the Council of Ministers“, MPIfG Discussion Paper 02/7, 2002, videti takođe: Bache, I., George, S., 2006, *Ibid*; Hiks, S., 2007, *Ibid*.

157 Rhinard, M., „The Democratic Legitimacy of the European Union Committee System“, *Governance*, April 2002, Vol. 15, No 2, str. 194.

158 Navedeno prema: Gornitzka, A., Svedrup, U., Who Consults? Expert Groups in the European Union, ARENA Working Paper, No 12, August 2007, str. 4.

2004. godine pred Parlamentom obavezao da će povećati transparentnost delovanja Komisije. Na osnovu člana 16 Okvirnog sporazuma o odnosima između Evropskog parlamenta i Evropske komisije¹⁵⁹, Komisija obaveštava Parlament o ekspertskim grupama koje osniva vršeći svoje pravo inicijative. Prema podacima iz Registra ekspertskih grupa Evropske komisije, u januaru 2007. godine postojalo je čak 1237 takvih grupa.¹⁶⁰

Pored toga što je otvorena za pristup, Komisija je bila i vrlo aktivna u podsticanju nastanka brojnih organizacija, kako jakih poslovnih, kakav je ERT¹⁶¹, čime je tražila jake saveznike i obezbeđivala jačanje svoje pozicije u odnosu na Savet, tako i onih koje bi okupljale predstavnike društvenih interesa koji su inače bili slabije organizovani, a u skladu sa neopluralističkom teorijom o interesnim grupama, po kojoj institucije nisu neutralni arbitri već „ciljno traže, podržavaju i omogućavaju pristup javnim interesima koji su najmanje zastupljeni“¹⁶².

Pojedini autori ipak ukazuju da, uprkos razlozima koje smo naveli, a koji objašnjavaju potrebu Komisije za kontaktima sa interesnim grupama, ovaj proces proizvodi i znatne troškove.¹⁶³ Sa jedne strane, tu su troškovi organizovanja velikog broja foruma za kontakte sa interesnim grupama, ali i troškovi provere brojnih informacija koje stižu (budući da interesne grupe jednako mogu uticati na politički proces i plasiranjem pogrešnih informacija ili njihovim selektivnim predstavljanjem). Takođe, strukturiran odnos sa interesnim

159 Framework Agreement on relations between the European Parliament and the Commission je potpisan 26. 05. 2005. godine.

160 Ovaj broj ne pokriva sve ekspertске grupe ili komitete koji su na ovaj ili onaj način vezani za Komisiju. Registar ne obuhvata sledeće široke kategorije: 1) Nezavisne eksperte koji pomažu Komisiji u sprovođenju Okvirnih programa istraživanja i razvoja EU; 2) Sektorske i međusektorske komitete za socijalni dijalog, kojih je u 2004. godini bilo oko 70; 3) Izvršne komitete u proceduri komitologije (oko 250 u 2004. godini, a razmatraju se u delu rada koji sledi); i 4) Zajednička tela koja se osnivaju na osnovu međunarodnih sporazuma, sa zadatkom da nadgledaju njihovu primenu (oko 170 zajedničkih tela u 2004. godini).

161 Navodi se da je prva lista potencijalnih članova ERT-a sastavljena 1982. godine upravo u zgradi Komisije. Videti: Mazey, S., Richardson, J., „Interest Groups and EU Policy Making: Organizational Logic and Venue Shopping“, in Richardson, J., (Ed.), *European Union: Power and Policy Making*, London, Routledge, 2001, www.nuff.ox.ac.uk/Politics/Jeremy4.html, str. 9.

162 Hiks, S., 2007, *Ibid*, str. 205.

163 Broscheid, A. Coen, D., „Business Interest Representation and European Commission Fora: A Game Theoretic Investigation“, www.mpi-fg-koeln.mpg.de/people/bs/forschung_en.html, 2002.

grupama proizvodi insajderske grupe (one koje su uključene u proces), ali i autsajderske koje imaju veće troškove da obezbede pristup Komisiji.

Savet i interesne grupe

Moć koju Savet poseduje u institucionalnom sistemu EU prirodno ga čini metom uticaja interesnih grupa, ali uticaj koji pokušavaju da ostvare u njemu je više posredan nego direktan. Posredan se vrši preko nacionalnih vlada, a koje će to vlade biti zavisi od pitanja o kojem se radi i koalicija koje se mogu ostvariti za odlučivanje kvalifikovanom većinom. Prirodno, zemlja predsedavajući Savetom je svakako uvek od interesa. Iako je Savet pravo međuvladino telo, poznato je da se među nižim nivoima koji pripremaju ministarske sastanke može razviti određeni stepen nadnacionalnog uticaja, što čini da interesne grupe nastoje da ostvare pristup ovim političkim i administrativnim nivoima.

Prirodno, nacionalne vlade su pre svega zainteresovane za reakciju svojih relevantnih aktera na predlog mere koja se priprema na nivou EU, kako bi definisale nacionalnu preferenciju. Tako nacionalna udruženja i velike „nacionalne“ kompanije ostvaruju uticaj nacionalnim kanalima. Međutim, tela koja pripremaju odluke Saveta su takođe zainteresovana i za efekat određene regulative na evropsko tržište u celini, zbog čega su im potrebne informacije koje im mogu pružiti evropska interesna udruženja. Što se samih stručnih informacija tiče, one su Savetu i njegovim telima najmanje potrebne, jer raspolažu nacionalnim birokratijama da ih obezbede.

Evropski parlament

Što se tiče Evropskog parlamenta, on je i pre sticanja širih zakonodavnih ovlašćenja predstavljao metu za delovanje interesnih grupa, jer je i njegova savetodavna uloga činila da se preko njega može pokušati ostvarivanje indirektnog uticaja. Pored toga, poslanici u ovom Parlamentu su tradicionalno otvoreni za pristup. Parlament je uvek bio „prirodan saveznik“ grupa koje su se zalagale za zaštitu životne sredine, potrošača i ljudska prava, ne nužno zato što su im se stavovi podudarali, već i zato što ova pitanja privlače pažnju široke javnosti, i parlamentarci, zalažući se za njih, mogu osigurati veću sopstvenu popularnost. Sa porastom ovlašćenja, kojima Evropski parlament raspolaže u procesu odlučivanja, rasla je i aktivnost interesnih grupa. Parlamentu, kao i Komisiji, nedostaju svi oni resursi kojima nacionalne administracije snabdevaju Savet. Stoga su mu od koristi ne samo stručne informacije (najčešće onda kada želi da unese izmene u predlog Komisije), već pre svega potrebe i stavovi relevantnih aktera na evropskom, ali i nacionalnom nivou kako bi eventualno

sprečili usvajanje regulative koja bi bila loše prihvaćena u određenom biračkom telu.

Upravo kao rezultat rastuće aktivnosti interesnih grupa na nivou EU, tokom 90-ih godina prošlog veka su učestali i pokušaji da se ova delatnost reguliše, u čemu je prve korake činio Parlament, predlažući da se izdaju propusnice svakome ko želi da ima redovan pristup ovoj instituciji kako bi pružao informacije, ali bi taj istovremeno pristao da njegove aktivnosti budu registrovane i prihvatio kodeks ponašanja, o čemu je odluka najzad doneta 1996. godine. Više od 90% poslanika Parlamenta izjavilo je da bar jednom mesečno održava kontakte sa interesnim grupama, a podaci iz 2002. godine navode brojku od 3400 godišnjih propusnica koje je izdao Parlament.¹⁶⁴ Inače, ova institucija je razvila praksu tzv. „međugrupa“, kojih ima preko 60, odnosno neformalnih ali redovnih sastanaka poslanika kako bi razgovarali o različitim pitanjima javnih politika. Međugrupe su takođe adresa na koju se obraćaju interesne grupe.¹⁶⁵ Pored toga, tu su i javne sednice parlamentarnih odbora na koje se pozivaju svi akteri od značaja za određenu oblast, što je sve učinilo lobiranje na nivou EU još složenijim jer je danas gotovo nezamislivo zaobići Parlament u tom procesu, tim pre što je u mnogim oblastima postao veto-igrač.

ZAKLJUČAK

Sajmon Hiks precizno ukazuje da se sistem predstavljanja interesa na nivou EU sastoji u sporom, nejasnom i nepredvidivom prožimanju zaštite nacionalnih interesa, sa jedne strane, i pluralističkog, neopluralističkog i korporativnog modela posredovanja transnacionalnih socioekonomskih interesa. Bez jednog dominantnog izvršnog činioca, kao što je predsednik ili vladajuća politička stranka, koji će biti krajnji arbitar, svaka dobro povezana grupacija interesa može da blokira bilo koju političku inicijativu.¹⁶⁶

Mazey i Ričardson, koji svakako spadaju među autore koji su najviše proučavali delovanje interesnih grupa u EU, takođe ukazuju na neizvesnost kao značajnu karakteristiku funkcionisanja sistema upravljanja u EU koja se odražava i na razumevanje delovanja interesnih grupa. Ističu, u skladu sa neofunkcionalističkom tezom, da je otvorenost institucija EU za kontakte sa interesnim grupama oslabila sposobnost nacionalnih država da prate i kontrolišu delovanje ovih grupa koje slabe moć država u sistemu nadnacionalnog upravljanja i mogu postati nezavisan faktor koji utiče na proces integracije. Iako

164 Hiks, S., 2007, *Ibid*, str. 207. i 220.

165 Mazey, S., Richardson, J., 2001, *Ibid*, str.18.

166 Hiks, S.,2007, *Ibid*, str. 223.

je tačno, a u skladu sa međuvladinim viđenjem procesa evropske integracije, da se proces formiranja nacionalnih preferencija odvija u kontekstu nadmetanja interesnih grupa za uticaj na nacionalnom nivou, ovi autori ističu da ne treba zaboraviti da se interesne grupe sve više angažuju i na nadnacionalnom nivou kojeg vide kao sistem podesan za ostvarenje njihovih ciljeva. Pri proceni uticaja interesnih grupa treba imati u vidu svakodnevni politički proces u EU koji je znatno različit od „istorijskih“ pregovora o reformama Osnivačkih ugovora i koji je u mnogo većoj meri regulatorne prirode, a što je najčešće domen koji je od značaja za interesne grupe. Takođe, nije lako više napraviti podelu na nacionalne/nadnacionalne interesne grupe – sve je više multinacionalnih kompanija, kao što je sve više nadnacionalnih grupa kao što su one za zaštitu životne sredine ili prava žena. Politički proces u EU, kojeg odlikuje veliki stepen integrisanosti interesnih grupa u proces, u tom pogledu je vrlo sličan nacionalnim političkim procesima. Proces upravljanja nadnacionalnom zajednicom je doveo do svojevrsnog paradoksa: došlo je do proliferacije lobiranja na nivou EU, ali paralelno sa tim i do intenziviranja delovanja interesnih grupa na nacionalnom nivou. Otuda se kaže da su nacionalni predstavnici, koji učestvuju u procesu odlučivanja u EU, praktično „izlobirani lobisti“. Tako je sistem upravljanja u EU sistem sa više sfera uticaja, koji funkcioniše na više nivoa, i u kojem akteri nužno učestvuju u složenim serijama „igara u nizu“. U ovim „igramama u nizu“ za interesne grupe je značajno kako da razviju dugoročnu viziju evropske integracije i njenog mesta u procesu globalizacije, tako i da imaju fleksibilan sistem formiranja preferencija koji je neophodan da bi se delovalo u neizvesnom sistemu upravljanja u EU.¹⁶⁷

LITERATURA

- Bache, I., George, S., 2006, *Politics in the European Union*, Oxford University Press.
- Bouwen, P., 2002, „A Comparative Study of Business Lobbying in the European Parliament, the European Commission and the Council of Ministers“, MPIfG Discussion Paper 02/7.
- Broscheid, A. Coen, D., 2002, „Business Interest Representation and European Commission Fora: A Game Theoretic Investigation“, www.mpi-fg-koeln.mpg.de/people/bs/forschung_en.html.
- Broscheid, A., Coen, D., 2003, „Insider and outsider lobbying of the European Commission: An informational model of forum politics“, *European Union Politics*, Vol 3(2).
- Gornitzka, A., Svedrup, U., Who Consults? Expert Groups in the European Union, ARENA Working Paper, No 12, August 2007, str. 4.

167 Mazey, S., Richardson, J., *Ibid*, str. 18.

- Hiks, S., 2007, *Politički sistem Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd.
- Jonsson, T., Collective Action and Common Agricultural Policy Lobbying: Evidence of Euro-Group Influence, 1986–2003, EconPapers No 713, May 2007.
- Mazey, S., Richardson, J., 2001, „Interest Groups and EU Policy Making: Organizational Logic and Venue Shopping“, in Richardson, J., (Ed.), *European Union: Power and Policy Making*, London, Routledge, www.nuff.ox.ac.uk/Politics/Jeremy4.html
- Michalowitz, I., 2002, „Governing and lobbying the EU: Examples from the IT and transport sectors“, European Public Choice Society Annual Conference, <http://polis.unipmn.it/epcs/papers/michailowitz.pdf>
- Obradovic, D., Vizcaino, J.M.A., 2006, „Good Governance Requirements Concerning the Participation of Interest Groups in EU Consultations“, *Common Market Law Review*, 43: 1049–1085.
- Richardson, J., 2000, „Government, Interest Groups and Policy Change“, www.nuff.ox.ac.uk/Politics/rich_paper1.htm
- Rhinard, M., „The Democratic Legitimacy of the European Union Committee System“, *Governance*, April 2002, Vol. 15, No 2, pp. 185–210.

Maja Kovačević

ORGANIZED INTEREST IN THE EUROPEAN UNION: ACTORS AND PROCESSES IN TWO-LEVEL GAME

Summary

The goal of this article is to provide an overview of organized interest intermediation in the EU: interest representation actors, their access to the legislative process and relation with key institutions – European Commission, Council and European Parliament. Several models of interest representation exists in the EU – corporative, pluralist and neo-pluralist. EU political process has led to proliferation of lobbying at the European level, while at the same time interest groups continued their national activities.

Key words: European Union, interest groups, European Commission, Council, European Parliament