

Milenko Elez  
Doktorand, Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu

## **UTICAJ INTERESNOG GRUPNOG PLURALIZMA NA PROCESSE POLITIČKOG ODLUČIVANJA**

### *Apstrakt:*

Društveno-političke promene, kao posledica sveobuhvatne evolucije nacionalnih država i društava, dovele su do promena u organizovanju, predstavljanju, zastupanju i odbrani partikularnih i opštih interesa unutar demokratskih društava. U tom smislu, teško je danas zamisliti da u okviru participativne predstavničke demokratije i procesa donošenja političkih odluka ne učestvuju određene grupe kao nosioci grupnog pluralizma. Imajući to u vidu, predmet ovog rada predstavlja analiza institucionalne pozicije određenih grupa koje učestvuju u procesu donošenja političkih i ekonomskih odluka od strane organa izvršne i zakonodavne vlasti. U cilju analize pomenute institucionalne pozicije, predmet rada predstavlja i analiza dva osnovna teorijska koncepta koja se tiču statusa interesnih grupa: koncept insajdera i outsajdera.

Takođe, autor u radu analizira kako funkcioniše procedura uticaja koji ove vrste grupa ostvaruju na izvršnu i zakonodavnu vlast sa namerom da steknu određene interese. Budući da se proces uticaja u određenim okolnostima bazira na korišćenju određenih sredstava, tekst razmatra upotrebu svih onih metoda i mehanizama kojima pomenute grupe pribegavaju sa ciljem da lakše nametnu donosiocima odluka svoje zahteve i time realizuju zacrtane ciljeve. Međutim, treba imati u vidu da korišćenje određenih metoda, poput formalnog lobiranja, u zastupanju interesa nije posebno zakonski regulisano u Srbiji, što ostavlja prostora za pojavu korupcije i neformalnog uticaja unutar političkog i društvenog života. Stoga, rad ima i za cilj da ukaže na oblike formalnog i neformalnog uticaja grupnog pluralizma na različite političke aktere i ustanove, kao i mapiranje mehanizama koji će nelegitiman uticaj, kao destabilišući institucionalni faktor, svesti na društveno prihvatljiv nivo.

### *Ključne reči:*

Grupni interes, interesne grupe, uticaj, lobiranje, korupcija, formalan i neformalan uticaj, insajderi i outsajderi.

## 1. UMESTO UVODA: UTVRĐIVANJE POJMOVNO-KATEGORIJALNOG APARATA

Pre nego što istraživački fokus usmerimo na glavni predmet ovog rada, neophodno je da utvrdimo nekoliko relevantnih pojmova koji će činiti sastavni deo pojmovno-kategorijalnog aparata. Na početku treba podvući da u okviru teme kojom se u tekstu bavimo, teorijski posmatrano, ne postoji saglasnost velikog broja autora oko nekoliko važnih pitanja, tipologizacija i klasifikacija. Tako na primer nema saglasnosti u vezi sa pitanjem uticaja koji određene grupe ostvaruju na proces političkog odlučivanja u užem, a potom i na institucionalni sistem u širem smislu<sup>1</sup>. Drugim rečima, od strane različitih autora implicira se različito viđenje institucionalne pozicije grupa koje predstavljaju nosioce grupnog interesnog pluralizma. Takođe, u okviru dosadašnje literature koja se u najširem smislu bavi uticajem određenih grupa, poput interesnih grupa, na procese političkog odlučivanja, ne postoji opšteprihvataena tipologizacija i klasifikacija mnogih pojmova. Međutim, kako se radi o oblasti koja pripada društveno-humanističkoj nauci, to svakako ne treba da nas čudi.

Prvi pojam koji zahteva decidno pojašnjenje je pojam grupni interes. Korene ovog pojma možemo pronaći pre svega u teoriji o interesnim grupama koju je u polje političke teorije uveo Artur Bentley.<sup>2</sup> Posmatrajući socijalne odnose između pojedinaca unutar određene grupe, kao i definišući pojedince kao nosioce određenih referenci, Bentley je primetio da jedini način putem koga pojedinci mogu da izraze svoje potrebe jeste akcija.<sup>3</sup> Međutim, osnovni pokretač te akcije jesu interesi. Pa ipak, aktivnost koju grupa pokreće nije uzrokovana direktno individualnim psihološkim činiocima, već grupnim interesom i pritiskom ostalih grupa. U tom smislu, grupni interes ima prednost nad partikularnim interesom pojedinaca koji čine tu grupu. Stoga, grupni interes se može označiti i kao konstitutivni element, odnosno zajednički imenitelj koji okuplja sve članove jedne grupe.

U nameri da podrži metodologiju Bentleya, Jovan Mirić ističe da celokupan politički i socijalni život nije ništa drugo nego faze grupnih aktivnosti iza kojih se nalaze interesi određene grupe, ali i interesi pojedinaca koji čine te grupe.<sup>4</sup> Prema tome, kada su grupe adekvatno

---

<sup>1</sup> Prema: Slaviša Orlović, "Interesne grupe", u: *Godišnjak*, (ur.), Siniša Atlagić, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2017.

<sup>2</sup> Arthur Fisher Bentley, *The process of government: a study of social pressures*, University of Chicago Press, Chicago, 1908.

<sup>3</sup> Isto, str. 165

<sup>4</sup> Jovan Mirić, *Interesne grupe i politička moć*, Zagreb, 1973.

istražene istraženo je sve. Naravno, iako ovakva teza danas deluje previše ambiciozna, neosporna je važnost istraživanja u oblasti interesnih grupa i njihovog uticaja na procese donošenja odluka.

Pored pojma grupni interes, pojam interesna grupa je još jedan od termina sa kojim ćemo se susretati u okviru ovog rada. Budući da se predmet ovog teksta tiče pre svega veze koja postoji između određenih interesnih grupa kao nosilaca grupnog interesa sa jedne i donosioca odluka sa druge strane, kao i metoda koje ove grupe koriste kako bi ostvarile uticaj na konkretne odluke koje su u njihovom interesu, postoji potreba da preciznije odredimo pojam interesna grupa, ali i da ukažemo na klasifikaciju ovog pojma kako u okviru međunarodne tako i u okviru domaće literature. U okviru strane literature pod pojmom interesna grupa određeni broj autora podrazumeva onu grupu koja je okupljena oko određenog zajedničkog interesa ili stava. Štaviše, smatrajući da ne postoji grupa koja nema određeni interes kao pokretač njenih aktivnosti, Bentley je pojmove grupni interes i interesna grupa smatrao sinonimima.<sup>5</sup> Sličnu metodologiju definisanja interesnih grupa utvrđujemo i kod Karla Lathama, ističe Jovan Mirić. Naime, prema Latham-u koristoljublje predstavlja dominantni pokretač svih aktivnosti jedne grupe, pa čak i kada govorimo o grupama duhovnog karaktera.<sup>6</sup>

Pa ipak, iako većina autora termine interesna grupa i grupni interes percipira kao odvojene, neosporno je prisustvo kategorije interesa unutar gotovo svih tipologizacija. Tako na primer Dejvid Truman definišući interesnu grupu kao „*svaku grupu koja je osnov jednog ili više zajedničkih stavova, i koja izriče određene tvrdnje na račun druge grupe u društvu*“,<sup>7</sup> prednost daje određenom sistemu verovanja u odnosu na interese koju grupa ima. Međutim, budući da se interes nalazi i iza tvrdnje koju grupa iznosi unutar društva, jasno je da je interes jedan od osnovnih elemenata u Trumanovoj tipologizaciji.

Nešto obuhvatniju definiciju interesnih grupa pronalazimo kod Clive Thomasa i Grahama Wilsona. Dok Thomas pod interesnom grupom podrazumeva “skup pojedinaca, organizacija, javnih ili privatnih ustanova koje imaju za cilj da utiču na javnu politiku u svom interesu”<sup>8</sup>,

---

<sup>5</sup> Arthur Fisher Bentley, *The process of government: a study of social pressures*, University of Chicago Press, Chicago, 1908.

<sup>6</sup> Prema: Jovan Mirić, *Interesne grupe i politička moć*, Zagreb, 1973.

<sup>7</sup> David B. Truman, *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*, Westport, CT: Greenwood Press, 1951, str. 33.

<sup>8</sup> Clive Thomas, Interest groups and lobbying in Latin America: theoretical and practical considerations, in: *Journal of Public Affairs*, Volume 14 Number 3 pp 165–182 (2014), str. 165

Wilson ističe kako je važno da interesne grupe budu nezavisne u odnosu na vladu i političke partije.<sup>9</sup>

Kada je reč o vrstama interesnih grupa, bitno je pomenuti da ne postoji jedna opšte prihvaćena klasifikacija interesnih grupa. Štaviše, u okviru strane literature pojedini autori ističu kako je nemoguće izvesti preciznu podelu svih vrsta interesnih grupa budući da se interesi aktera u političkim procesima neprestalno menjaju.<sup>10</sup> Ipak, ovaj rad ima za nameru da sledi klasifikaciju koja je izneta od strane Hague Rod i Harrop Martin, a koji interesne grupe dele na protektivne (sindikati i poslovna udruženja), promotivne (grupe koje se zalažu za ideje i određene vrednosti) i krovne interesne grupe.<sup>11</sup>

## 1. KONCEPT LOBIRANJA INSAJDERA I AUTSAJDERA

Pretpostavka po kojoj grupe koriste različite mehanizme i strategije, u procesu ostvarivanja svog grupnog interesa, može se testirati kroz analizu institucionalne pozicije određenih interesnih grupa, koja dalje implicira prirodu odnosa sa donosiocima odluka.

Ukoliko želimo da produbimo shvatanje o razlikama koje u institucionalnoj poziciji postoje kod interesnih grupa, neophodno je da izvedemo preciznu distinkciju između dva osnovna mehanizma koji interesne grupe koriste u procesu uticaja na donosiocima odluka. Takođe, da bismo razumeli razlike koje postoje u pogledu sredstava i strategija koje interesne grupe koriste, potrebno je da ukažemo na dva različita teorijska koncepta koja otkrivaju prirodu odnosa interesnih grupa i aktera na koji one utiču. Naravno, kritika relevantnosti ovog koncepta nije izostala. To se može videti kroz stavove nekih od autora koji smatraju da se u pojedinim političkim sistemima teško može utvrditi institucionalni status pojedinih grupa. Jedan od tih autora je profesor Edward Page koji ističe da je pravljenje razlike između insajdera i autsajdera, na osnovu istraživanja Britanskih interesnih grupa, u najvećoj meri pogrešno.<sup>12</sup>

Pa ipak, uprkos ovoj kritici mnogi autori su preuzeli terminologiju autsajdera i insajdera, a jedan od glavnih argumenata u korist prihvatanja takve terminologije jeste postojanje različitih

---

<sup>9</sup> Graham K. Wilson, *Interest Groups*, Oxford: Basil Blackwell, 1991, str. 8.

<sup>10</sup> Arthur Fisher Bentley, *The process of government: a study of social pressures*, University of Chicago Press, Chicago, 1908.

<sup>11</sup> Hague Rod i Harrop Martin, *Uporedna vladavina i politika*, Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka, (*Comparative Government and Politics: An Introduction*), 2014, str. 214.

<sup>12</sup>Edward C. Page, "The Insider/Outsider Distinction: An Empirical Investigation", *British Journal of Politics and International Relations*, 1(2), 1999.

kulturoloških pristupa u izučavanju interesnih grupa. Drugim rečima, to što možda u Velikoj Britaniji ne postoje interesne grupe koje su insajderi i autsajderi, ne znači da istovremeno ne postoje i u okviru nekih drugih država i političkih sistema. Štaviše, možda su izražene kroz formu koja je uslovljena tipom političkog sistema konkretne države, a u užem smislu i normativnim utemeljenjem na osnovu koga deluju, te su stoga na prvi pogled nevidljive. U tom smislu, analiza određenih obeležja grupa, kao i i njihovog odnosa sa donosiocima odluka treba da nam ukaže na vrednost i opravdanost postavljene paradigme o postojanju insajdera i autsajdera, a koju dalje možemo primeniti na primeru izučavanja interesnih grupa u Srbiji.

Najpre, izbor metoda kojim se koriste interesne grupe može direktno da utiče na glavni rascep koji postoji unutar paradigme interesnih grupa, a to je rascep koji se posmatra kao razliku između grupa sa uticajem i one bez uticaja, odnosno rascep između insajdera i autsajdera.<sup>13</sup> Razumeti postojanje ovog rascepa znači razumeti postojanje dve posebne logike lobiranja, insajdersko lobiranje i lobiranje austajderima.

Direktno, odnosno insajdersko, lobiranje podrazumeva razmenu informacija jedan na jedan, pri čemu su neophodni jasni finansijski resursi i tehnička ekspertiza.<sup>14</sup> Nasuprot tome, autsajdersko lobiranje, ili bolje rečeno spoljašnji vid lobiranja, ima za cilj da ostvari uticaj na stavove javnosti. Samim tim, ovaj vid lobiranja nije toliko izražen u polju politike ali je svakako prisutan i vrlo relevantan metod za postizanje određenih zahteva i interesa. Dalje, jedna od ključnih karakteristika insajderskog lobiranja ogleda se u priznavanju vlade kao aktera koji se zalaže za određene interese ili uzroke.<sup>15</sup> Takođe, svaki vid uključivanja u neformalnu i formalnu konsultaciju sa određenim subjektom u polju politike upućuje na jedan vid insajderskog lobiranja. Na posletku, insajdersko lobiranje podrazumeva i poštovanje određenih procedura i pravila igre. Pored pomenutih karakteristika autor Maloney ističe i niske političke aktivnosti. Prema njemu, svaka grupa koju zastupa insajdersko lobiranje mora da ograniči svoje političke aktivnosti kako se u suprotnom ne bi desilo da takve aktivnosti vlada ili drugi politički subjekt oceni kao neprijateljske i protiv svojih interesa usmerene. Drugim rečima, prema Maloney ne postoji insajderska grupa koja donosi političke odluke.

---

<sup>13</sup> William A. Maloney, Grant Jordan, and Andrew M. McLaughlin, "Interest Groups and Public Policy: The Insider/Outsider Model Revisited", *Journal of Public Policy*, 14(1), 1994, 24-30.

<sup>14</sup> Ibidem.

<sup>15</sup> Wyn Grant. "Pressure Politics: The Changing World of Pressure Groups", *Parliamentary Affairs*, 57(2), p.2004, 408.

Da je koncept insajdera i autsajdera veoma važan za razumevanje prirode odnosa sa donosiocima odluka, potvrđuje i teza koju nude Andreas Dür i Gemma Mateo. Naime, argumentacija ovih autora razlikuje se u određenoj meri od prethodno pomenutih. Po njima, pojam insajdersko ili autsajdersko lobiranje nije kompatibilan samo sa statusom grupe koji ona ima unutar polja politike, već sa pristupom ka političkim akterima unutar tog polja. Stoga, insajderske grupe imaju bolji pristup birokratskom aparatu i vladi, dok autsajderi imaju dobar odnos sa zakonodavnom institucijom.<sup>16</sup> Na posletku, u zavisnosti od pristupa zavisi i strategija koju će grupe izabrati.

## 2. FORMALNE STRATEŠKE ORJENTACIJE LOBI GRUPA

U ovom delu teksta u kratkim crtama ukazujemo na neke od osnovnih instrumenata koji omogućavaju lakše postizanje određenog grupnog interesa. Teorijski posmatrano, postoji širok dijapazon strategija kojima se može ostvariti uticaj na donosiocima odluka<sup>17</sup>:

- (a) *Konsensualne strategije*-kojima se ranim fazama procesa uticaja na donošenje odluka od strane zakonodavne vlasti omogućava uspostavljanje balansa između svih grupa;
- (b) *Suprotstavljene strategije*- čija je glavna odlika u vrednovanju argumenta posebno za svaku stranu od strane zakonodavca kao donosioca odluke;
- (c) *Lobiranje odozdo (Grassroots lobbying)* - se bazira na mobilizaciji javnog mnjenja. Na taj način se stvara dodatni uticaj na institucije u cilju donošenja zeljene javne politike koja odgovara interesima velikog broja kako građana tako i interesnih grupa;
- (d) *Lobiranje odozgo*-predstavlja primer klasične strategije na osnovu koje se uspostavlja direktan kontakt sa predstavnicima izvršne i zakonodavne vlasti. Specifično za ovu vrstu strategije je to što u okviru dijaloga, koji se vodi u cilju postizanja određenog zahteva, učestvuje širok krug aktera, počevši od predstavnika Parlamentarnih odbora do pomoćnika ministara;

---

<sup>16</sup> Andreas Dür and Gemma Mateo, *Insiders versus Outsiders Interest Group Politics in Multilevel Europe*, Oxford University Press, 2016.

<sup>17</sup> Duško Krsmanović, "Vodič kroz lobiranje", Konrad Adenauer Stiftung, Beograd, 2013, str.49-55

- (e) *Astroturf lobiranje*- spada u strategiju lobiranja koja je dosta slična strategiji odozdo. Jedina suštinska razlika jeste u tome što se stav javnog mnjenja oblikuje tako da odgovora argumentaciji lobi grupe, uprkos tome što za to nema realnog osnova u smislu postojanja javnog interesa. Budući da javnost u ovom slučaju ima ulogu političkog mehanizma uz pomoć koga se utiče na donosiocce odluke, ovakva vrsta lobiranja smatra se neetičnom;
- (f) *Korišćenje medija*-spada u jednu od najčešćih strategija lobiranja, pre svega zbog svog širokog dometa i pokrivenosti velikog dela javnosti, ali i zbog relativno niskih troškova pri korišćenju određene vrste medija, poput socijalnih mreža. Uprkos tome što i sami predstavljaju metu lobiranja, mediji su i neosporno veoma važno sredstvo lobiranja, a medijske kampanje već uobičajeni način za postizanje ciljeva interesnih grupa<sup>18</sup>;
- (g) *Izgradnja koalicija*-predstavlja strategiju koju karakteriše pre svega korišćenje jasne argumentacije prilikom lobiranja. Ta karakteristika ovu strategiju čini dosta sličnom, gore pomenutoj, strategiji suprotstavljanja. Ipak, razlika je u tome što se oko određenog stava okupljaju zainteresovane strane, praveći na taj način koaliciju sa kratkoročnim ciljem da postignu zajednički interes. Nakon što se cilj ostvari koalicija prestaje da postoji.

### 3. PRAVNA I INSTITUCIONALNA POZICIJA I MEHANIZMI LOBIRANJA INTERESNIH I LOBI GRUPA U SRBIJI

Primena metodologije koncepta insajdera i autsajdera na primeru Srbije, kao i analiza izbora mehanizama prilikom uticaja na donosiocce odluka, mogu da nam posluže kao bazični kriterijumi na osnovu kojih možemo da pretpostavimo kako izgleda današnjica lobiranja u Srbiji, kao i potencijalna perspektiva i dalji razvoj ove oblasti. Stoga, veoma je važno ukazati na

---

<sup>18</sup> Aleksandar Plavšin, „Pod kojim uslovima i kako lobiranje može doprineti demokratiji“?, *Socioeconomica – The Scientific Journal for Theory and Practice of Socio-economic Development*, Vol. 2, N° 4, pp. 417 – 432, December, 2013.

nekoliko važnih stvari kada je reč o delovanju interesnih grupa unutar političkog i ekonomskog sistema Republike Srbije.

Prva se tiče teze da u Srbiji određene vrste protektivnih interesnih grupa, poput sindikata, *ne ostvaruju direktan kontakt sa donosiocima odluka, već se za interese svojih članova bore uz posredstvo određenih nezavisnih tela i organizacija.* Jedno od tih tela jeste Socijalno Ekonomski savet Republike Srbije, čija se logika osnivanja ogleda u uspostavljanju i razvoju socijalnog dijaloga u pitanjima od značaja za ostvarivanje ekonomskih i socijalnih sloboda i prava čoveka, kao i poboljšanja ekonomskog, materijalnog i socijalnog položaja zaposlenih i poslodavaca.<sup>19</sup> S obzirom na to da je osnovna uloga Socijalno-ekonomskog saveta da zastupa interese sindikata u procesu pregovora sa Vladom Republike Srbije, postavlja se pitanje da li se može pretpostaviti da ovo telo ima svojevrstu poziciju lobi grupe unutar institucionalnog sistema.? Ukoliko nam kao parametar služi lobiranje u okviru Brisela ili Vašingtona, svakako bi odgovor na prethodno postavljeno pitanje bio negativan.<sup>20</sup> Međutim, ono što sa druge strane treba imati u vidu jeste pretpostavka po kojoj je o lobiranju veoma teško govoriti sa generalne tačke gledišta, upravo zato što je ova vrsta aktivnosti usko vezana za konkretan institucionalni sistem u kom se dešava.<sup>21</sup> Istovremeno, lobiranje je prisutno i u različitim pojavnim oblicima u zavisnosti od razvijenosti društva, institucija i celokupnog političkog sistema.<sup>22</sup> Pa ipak, i pored prihvatanja ovakve teze teško da o odnosu između Socijalno-ekonomskog saveta i Vlade Republike Srbije možemo da govorimo kao o odnosu koji je baziran na formalno-pravno uređenom lobiranju. Argumentaciju za takvu tezu pronalazimo u nedostatku posebne zakonske regulative u oblasti lobiranja u Srbiji, koja ujedno predstavlja i drugo važno pitanje koje treba pomenuti kada govorimo o delovanju interesnih grupa u našoj zemlji.

Analiza pravnog okvira u kome se odvija lobiranje predstavlja polaznu tačku razgraničenja formalnog od neformalnog lobiranja.<sup>23</sup> Formalno lobiranje predstavlja angažovanje profesionalnih lobista i lobističkih agencija, te kao takvo podleže posebnoj zakonskoj regulativi.<sup>24</sup> Sa druge strane, pod neformalnim lobiranjem ( U daljem tekstu: javno

---

<sup>19</sup> <http://www.socijalnoekonomskisavet.rs/>

<sup>20</sup> Duško Krsmanović, "Vodič kroz lobiranje", Konrad Adenauer Stiftung, KAS Politika, Beograd, 2013.

<sup>21</sup> Isto, str. 7-10.

<sup>22</sup> Isto

<sup>23</sup> Nebojša Randelović, Predrag Jelenković, "Pravna regulativa, Istorijski i politički aspekti lobiranja –Srbija i države u okruženju", *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, br.66, Niš, 2014.

<sup>24</sup> Isto



zagovaranje)<sup>25</sup> podrazumevamo građanske inicijative i različite oblike učešća pojedinaca i interesnih grupa.<sup>26</sup> Cilj takvog javnog zagovaranja je da se kroz formiranje mišljenja javnosti utiče na odluke predstavnika vlasti.<sup>27</sup>

Budući da u Republici Srbiji još uvek nije donet Zakon o Lobiranju<sup>28</sup>, pristup ovoj oblasti u analitičkom smislu zahteva posebnu pažnju. Drugim rečima, ukoliko ne možemo da govorimo o lobiranju koje je pravno regulisano, ne znači da ne možemo da govorimo o lobiranju u opštem smislu, odnosno o jednom od njegovih pojavačkih oblika, tj. naličja. Zanimljivo je, ilustracije radi, pomenuti da je na međunarodnom skupu o lobiranju, održanom u beogradskom Narodnom pozorištu, 26. novembra 2012. godine, zvanični stav učesnika bio da sa donošenjem zakona o lobiranju ne treba žuriti dok se prethodno ne kreira institucionalni okvir u kome će primena takvog zakona biti moguća.<sup>29</sup>

Oduzvo pomenute posebne zakonske regulative ne znači i potpuno odsustvo pravne regulative, odnosno postojanja određenog pravnog okvira. U tom smislu važno je naglasiti da u Srbiji trenutno postoji određeni pravni okvir u kome je moguće uspostaviti određene forme lobiranja. Osnova pravnog okvira nalazi se u Ustavu Republike Srbije koji omogućava neposrednu primenu prava koja su od posebne važnosti za lobiranje: sloboda govora, sloboda javnog okupljanja i udruživanja i pravo građana na peticiju državnim organima.<sup>30</sup> Dakle, prema članu 56. Ustava Republike Srbije, svako ima pravo da pojedinačno ili zajedno sa drugima upućuje peticije i drugu vrstu predloga državnim organima, zatim organizacijama kojima su

---

<sup>25</sup> Osim termina neformalno lobiranje, u domaćoj akademskoj i stručnoj literaturi koristi se i termin *javno zagovaranje*, a povremeno i *javno zastupanje*. Iako se radi o terminima koji predstavljaju sinonime, pojedini autori su u okviru svojih studija izneli uverenje da je javno zagovaranje kao pojam i koncept, kulturološki i politikološki gledano, bliži našem političkom sistemu nego što je to termin lobiranje. Prema: Dragan Golubović, „Izveštaj o zagovaranju i lobiranju u Parlamentu i organima izvršne vlasti“, *UNDP Srbija*, Beograd, 2009, i Javno zastupanje i učešće javnosti u okviru promena društvenog razvoja“, autori: Karolina Mikova, Dušan Ondrušek i Jan Mihalik, a za Srbiju su verziju priredile Ana Bu, Radmila Radić Dudić, Dubravka Velat i Aleksandra Vesić.

<sup>26</sup> Predrag Jelenković i Ljiljana Jelenković, *Odnosi s javnošću u oblasti zaštite životne sredine*, Čigoja štampa, Beograd, 2012.

<sup>27</sup> Dragan Golubović, „Izveštaj o zagovaranju i lobiranju u Parlamentu i organima izvršne vlasti“, *UNDP Srbija*, Beograd, 2009.

<sup>28</sup> U toku pisanja ovog rada, Ministarstvo pravde je započelo proces javne rasprave o Nacrtu zakona o lobiranju. Inače, to je prvi put da je o ovom nacrtu održana javna rasprava od momenta od kada je nacrt urađen od strane radne grupe formirane od predstavnika Ministarstva trgovine i telekomunikacija, predstavnika Agencije za borbu protiv korupcije i predstavnika Društva lobista Srbije.

<sup>29</sup> Prema: Aleksandar Plavšin, „Pod kojim uslovima i kako lobiranje može doprineti demokratiji?“, *Socioeconomica – The Scientific Journal for Theory and Practice of Socio-economic Development*, Vol. 2, N° 4, pp. 417 – 432, December, 2013, str. 419.

<sup>30</sup> Ustav Republike Srbije, „Sl. glasnik RS“, br.98/2006.

poverena javna ovlašćenja, kao i organima lokalne samouprave.<sup>31</sup> Takođe, svako je dužan je da od njih dobije odgovor kada ga traži.<sup>32</sup>

Ovakav ustavni okvir predstavlja osnovu za funkcionisanje javnog zagovaranja. Sa druge strane, postojeći pravni okvir i realni politički problemi koji iz tog okvira proizilaze, trenutno ne omogućavaju uspostavljanje formalnog lobiranja.<sup>33</sup> Stoga, pretpostavka je da *odustvo zakonske regulative u oblasti lobiranja u Srbiji otežava institucijama da razlikuju legitimnu od koruptivne prakse delovanja lobi i interesnih grupa*. Na taj način, klijentelizam i korupcija potencijalno mogu dominirati unutar formalnih pravila igre, te države i politički sistemi, poput Srbije, olako postaju neformalno institucionalizovane.<sup>34</sup> Pritom, prisustvo korupcije ne može se mapirati samo na polju institucionalnih mehanizama i procedura, već su ove neformalne ustanove potencijalno involvirane u sve segmente političkog i društvenog života. Shodno rečenom, postavlja se pitanje gde prestaje granica lobiranja a počinje granica korupcije i neetičkih pritisaka? Budući da pomenute anomalije nisu deo samo političkog već i celokupnog društvenog sistema, volju za njihovo rešavanje treba tražiti unutar celog društva.

Naredna važna stvar koju treba pomenuti može se posmatrati kroz tezu po kojoj je *zakonska regulativa jedan od osnovnih faktora koji ograničava i sužava izbor strategija na osnovu kojih interesne grupe uspostavljaju uticaj na donosioca odluka, čime se dalje uslovljava njihova institucionalna pozicija*. Budući da smo ustanovili da u Srbiji formalno lobiranje nije regulisano, ne može se očekivati da se između interesnih grupa i donosioca odluka razmena informacija obavlja u odnosu jedan prema jedan. Naravno, može, ali tada više ne govorimo o lobiranju, već o korupciji. Dalje, delovanje interesnih grupa u Srbiji suženo je u okviru trenutnih zakonskih mogućnosti i ustavnih načela. Drugim rečima, ne postoji dovoljno širok zakonski okvir koji bi omogućio veći uticaj interesnih grupa. U praksi to znači da interesne grupe

---

<sup>31</sup> Isto

<sup>32</sup> Isto

<sup>33</sup> Postojeći pravno-institucionalni okvir u Republici Srbiji nije dovoljan uslov za uspostavljanje formalnog lobiranja. Najpre, trenutnom pravnom okviru nedostaje posebna zakonska regulativa koja se odnosi na lobiranje. U tom smislu, pre svega je neophodno doneti Zakon o Lobiranju. Dalje, ustavni okvir ostavlja utisak nedorečenosti kada je u pitanju sistem izbora i vlasništva nad poslaničkim mandatima. Ovde je i dalje problematičan član 102. Dakle, u ovom smislu teško je ostvariti bilo kakvu vrstu uticaja na narodne poslanike koji direktno zavise od odluka partijske centrale. Takođe, u Skupštini Republike Srbije ne postoje neformalne poslaničke koalicije, te se ne može očekivati da se narodni poslanici različite partijske pripadnosti okupe oko jednog zajedničkog predloga koji je potekao od strane određene interesne grupe. Ovo su samo neki od razloga koji trenutno blokiraju uspostavljanje formalnog lobiranja, a koji su svakako posledica delovanja onih aktera kojima odgovara stanje na granici između zagovaranja i korupcije.

<sup>34</sup> Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter, "Transitions from Authoritarian Rule": Tentative Conclusions about Uncertain Democracies, Baltimore: John Hopkins University Press, 1966.

neposredno mogu da koriste prava i mehanizme koji su osim Ustavom, omogućeni i Poslovnikom Narodne Skupštine i kroz određeni broj zakona.<sup>35</sup> Posredstvom određenih mehanizama grupe su u mogućnosti da ostvare kontakt sa javnim mnjenjem, odnosno da uz obraćanje javnosti osnaže uticaj na nosioce izvršne i zakonodavne vlasti.

Jedan od mehanizama kojim svakako mogu da skrenu pažnju na svoje zahteve jeste mehanizam štrajka. Najveći broj protektivnih grupa u Srbiji, odnosno onih koje se bore za materijalne interese svojih članova, koristi mehanizam štrajka u cilju stvaranja pritiska na Skupštinu i/ili Vladu Republike Srbije. Uz upotrebu medija kao jedne od strategija, štrajk predstavlja efikasan oblik uticaja na donosioce odluka. Shodno rečenom, iako suštinski štrajk označava prekid radnih aktivnosti, u širem smislu se ova aktivnost može percipirati i kao mehanizam neformalnog lobiranja za određenu vrstu zahteva, odnosno postavljenih ciljeva. Pa ipak, imajući u vidu da se već duže vreme priprema novi Zakon o štrajku, na osnovu analize pojedinih članova Nacrta novog zakona ali i članova postojećeg zakona, stiče se utisak namere države da svesno ograniči uticaj i efekte koje štrajk može da proizvede u sferi postizanja određenih interesa. Naime, prema Nacrtu novog zakona određeni članovi nisu precizno formulisani, te stvaraju određene nejasnoće u njihovom tumačenju. Primera radi, član 13. Nacrta novog zakona o štrajku predviđa ograničeno pravo na štrajk zaposlenima u delatnostima od opšteg interesa.<sup>36</sup> Kada se uzme u obzir spisak pobrojanih delatnosti ovim članom, kao i činjenica da se kroz naredne članove Nacrta nisu preciznije definisale delatnosti od opšteg interesa, kao što je to slučaj sa aktuelnim zakonom<sup>37</sup>, ostavlja se široko polje delovanja države u kome ona može da bilo koju delatnost proglasi delatnošću od opšteg interesa i shodno tome ograniči pravo na štrajk. Pritom, u toj situaciji ne bi se radilo samo o ograničenju štrajka već i o ograničavanju uticaja kojim se potencijalno mogu postići određeni zahtevi i interesi. Dakle, stiče se utisak da država želi da otupi oštrice štrajka kao veoma uticajnog mehanizma u okviru

---

<sup>35</sup> Poslovník Narodne Skupštine Republike Srbije, dostupan na: [http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-/vazna-dokumenta/poslovník-\(precisceni-tekst\)/ceo-poslovník-\(precisceni-tekst\).1423.html](http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-/vazna-dokumenta/poslovník-(precisceni-tekst)/ceo-poslovník-(precisceni-tekst).1423.html), (Pristupljeno 25. Aprila 2018).

<sup>36</sup> Delatnosti od opšteg interesa su delatnosti u oblasti: elektroprivrede, vodoprivrede, saobraćaja, informisanja, PTT usluga, komunalnih delatnosti, proizvodnje osnovnih prehrambenih proizvoda, zdravstvene i veterinarske zaštite, prosvete, društvene brige o deci i socijalne zaštite. Više o štrajku u delatnostima od opšteg interesa videti u: Nacrtu zakona o štrajku, Dostupno na: <https://www.minrzs.gov.rs/lat/javni-poziv-za-ucisce-u-javnoj-rasprac3081f5811e24.html>. (Pristupljeno 20. aprila 2018).

<sup>37</sup> Zakon o štrajku, "Sl. Glasnik. RS", br. 101/2005

neformalnog lobiranja, a samim tim i oteža institucionalnu poziciju onih grupa koje koriste štrajk kao jednu vrstu mehanizma uticaja.

Drugi problem koji je aktuelizovan Nacrtom novog zakona o štrajku odnosi se na usaglašenost samog zakona sa postojećim ustavnim načelima. Naime, prema aktuelnom zakonu, pravo na štrajk se potpuno zabranjuje određenim grupama.<sup>38</sup> Potpuna zabrana defacto znači oduzimanje prava na štrajk onim grupama čija bi obustava radnih aktivnosti, primera radi, mogla dovesti do posledica ugrožavanja bezbednosti i života ljudi. Sa jedne strane, logično je prisustvo ovakve vrste zabrane u okviru zakona koji je neosporno specifične pravne prirode. Međutim, sa druge strane postavlja se pitanje kako je moguća i na koji način potpuna zabrana prava na štrajk, budući da se mogućnost potpunog oduzimanja prava ne predviđa ustavom.<sup>39</sup> Neobično je da se ovakva formulacija zadržala i u okviru Nacrta novog Zakona o štrajku. Pomenute i potencijalno neke druge nejasnoće mogu izazvati okolnosti u kojima bi se mehanizam štrajka okrenuo protiv interesa štrajkača, čime bi se svakako obesmislio ovaj mehanizam uticaja na donošenje određenih odluka.

Dodatni mehanizam koji interesne grupe mogu da koriste prilikom javnog zagovaranja i uticaja na zakonodavnu vlast jeste mehanizam *javnog slušanja*. Ovaj mehanizam organizuju radna tela Parlamenta, uglavnom odbori, i kao takav je predviđen Poslovníkom Narodne Skupštine. O efikasnosti i važnosti ovog instituta može se zaključiti kroz njegove višestruke uloge.<sup>40</sup> Ipak, njegova ključna uloga, u kontekstu javnog zagovaranja, ogleda se u tome što ovaj mehanizam predstavlja dobar forum za uspostavljanje dijaloga između organa zakonodavne vlasti i društvenih aktera. U okviru tog dijaloga, određeni predstavnici interesnih grupa i akteri lobiranja mogu ostvariti uticaj na donošenje određene javne politike, ali i doprineti kvalitetu iste. Posebno je koristan za nevladine organizacije kao aktere zagovaranja u oblasti poštovanja i unapređivanja ljudskih prava, uslova rada, političke odgovornosti, transparentnosti i sl. Ostvarivši učešće i uticaj na procese donošenja odluka, nevladine organizacije postaju veoma važan institucionalni faktor u doprinosu razvoja određenih društvenih vrednosti. Istovremeno,

---

<sup>38</sup> Isto, član. 18

<sup>39</sup> Videti član 61. Ustava Republike Srbije, „Sl. glasnik RS“, br.98/2006.

<sup>40</sup> 1. **Obrazovna uloga** (omogućava članovima odbora da se dodatno informišu o pitanjima koja su na dnevnom redu odbora); 2. **Uloga koja omogućava veći stepen legitimnosti usvojene politike** (uključivanjem šireg kruga aktera, od predstavnika profesionalnih i privatnih interesa preko predstavnika nevladinih organizacija do različitih kruga eksperata, usvojena javna politika stiče veći legitimitet); 3. **Uloga javnog nadzora nad radom Parlamenta**; 4. **Uloga jačanja kulture dijaloga i građanskog učešća u javnom životu**, Prema: Dragan Golubović, „Izveštaj o zagovaranju i lobiranju u Parlamentu i organima izvršne vlasti“, *UNDP Srbija*, Beograd, 2009, str. 22.

svojim delanjem mogu da doprinesu ostvarenju nekog javnog interesa u pomenutim oblastima. Razvojem oblasti lobiranja u Srbiji, nevladine organizacije postaću još važniji akter u zastupanju različitih vrsta interesa.<sup>41</sup>

Sa druge strane, postoji niz kritika koje se upućuju ovom institutu. Najpre, smatra se da ovaj institut ima više ritualni značaj nego što predstavlja forum za konstruktivni dijalog.<sup>42</sup> Dalje, kritičari ističu kako izbor učesnika nije dovoljno reprezentativan, odnosno da se na javna slušanja pozivaju samo predstavnici moćnih privatnih interesa. Na posletku, iako zamišljen kao mehanizam koji treba da doprinese kulturi dijaloga i reši određeni problem, javno slušanje, po oceni određenih kritika, neretko podiže tenziju među društvenim akterima. Pa ipak uprkos ovim kritikama, istraživanja koja je sproveo OECD (Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj) su pokazala da se mehanizam javnog slušanja u modernim demokratskim društvima percipira kao standardna praksa.<sup>43</sup> Istovremeno, uprkos kritikama, istraživanje koje je sproveo Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost (CRTA), pokazalo je tendenciju porasta zainteresovanih građana da učestvuju u procesima koji im mogu omogućiti da ostvare učešće i uticaj na donošenje odluka koji se mogu ticati njihovog interesa.<sup>44</sup> Dok je u 2015. godini 25 posto građana izrazilo želju da ostvari uticaj na odluke koje donosi zakonodavna vlast, procenat se u 2016. i 2017. godini povećao na 35 posto. Naravno, iako ovi podaci ukazuju da i dalje skoro dve trećine građana Srbije još uvek nisu zainteresovani da ostvare učešće u demokratskim procesima koji im mogu potencijalno omogućiti promene određenih stvari u državi, ipak postoji optimizam u pogledu porasta procenata zainteresovanih građana.<sup>45</sup>

Takođe, uže posmatrano, moguće je mapirati brojne pozitivne primere u kojima je značaj javnog slušanja došao do izražaja. Jedan od njih je primer održanog javnog slušanja na temu

---

<sup>41</sup> Iako se nevladine organizacije u Srbiji još uvek dominantno bave zagovaranjem i promovisanjem društvenih vrednosti, odnosno sa druge strane, retko promovišu određenu vrstu interesa kroz aktivnosti lobiranja, pretpostavka je da će u budućnosti ovaj oblik organizovanja građana postati važan akter u oblasti formalnog lobiranja, odnosno akter koji će uticati na donosice odluka da donose određene političke i ekonomske odluke radi ostvarivanja određenih vrsta interesa. Štaviše, određene vrste nevladinih organizacija (Greenpeace, Amnesty International ) na nivou Evropske Unije su već postale jedan od ključnih učesnika lobiranja. U prilog pomenutoj tezi govori i podatak da postoji sve veći pritisak da definicija lobiranja obuhvati i NVO. Prema: Transparency International: Money, politics, power: Corruption risks in Europe, 2012, Dostupno na: <https://transparency.eu/wp-content/uploads/2016/10/2012-Corruption-Risks-In-Europe.pdf>.

<sup>42</sup> Dragan Golubović, „Izveštaj o zagovaranju i lobiranju u Parlamentu i organima izvršne vlasti“, *UNDP Srbija*, Beograd, 2009, str. 23.

<sup>43</sup> Isto

<sup>44</sup> Više o učešću građana u demokratskim procesima videti u: CRTA i Ipsos, „Učešće građana u demokratskim procesima u Srbiji“, Dostupno na: <http://www.otvoreniparlament.rs/istrazivanje/15>, (Pristupljeno 24. Aprila 2018).

<sup>45</sup> Isto

“Sistemska rešenja u životnoj sredini –Srbija 2017-2027“, a koji je organizovao Odbor za zaštitu životne sredine.<sup>46</sup> Spremnost velikog broja društvenih aktera i predstavnika nevladinih organizacija da kroz formu dijaloga utiču na odluke koje imaju reperkusije na rešenje određenih problema unutar životne sredine, predstavlja borbu za interese od javnog značaja.

#### 4. ZAVRŠNA RAZMATRANJA

Neosporna je ocena o prisutvu brojnih problema koji onemogućavaju da se okviru političkog sistema Republike Srbije u potpunosti institucionalizuje oblast lobiranja. Nedostatak posebne formalne zakonske regulative, ograničavanje određenih mehanizama zagovaranja, prisustvo klijentelizma unutar procedura donošenja odluka i uopšte zakonodavnog procesa, nedovoljno uvažavanje preporuka i komparativnih analiza zakonskog okvira za lobiranje samo su neki od problema koji trenutno sprečavaju da se lobiranje u našoj zemlji primi kao normalan segment političkog života.<sup>47</sup> Istovremeno, aktuelni problemi imaju reperkusije na političku kulturu i uopšte svest građana, koji neretko ovoj oblasti pripisuju negativne konotacije, te stoga nisu svesni brojnih pozitivnih efekata koji se aktivnošću lobiranja mogu postići.

Međutim, stiče se utisak da postoji sve veća volja i napor, pre svega društvenih, a potom i političkih aktera da kreiraju atmosferu koja će dalje omogućiti implementaciju određenih pozitivnih atributa unutar pomenute oblasti. Započeti procesi održavanja javnih slušanja povodom predloženog Nacrta zakona o lobiranju, kao i konkretni predlozi upućeni od strane nevladinog sektora, međunarodnih organizacija i Narodne Skupštine Republike Srbije, predstavljaju dobar primer pozitivnih atributa.<sup>48</sup>

---

<sup>46</sup> <https://serbiagbc.rs/srbija-2017-2027/>

<sup>47</sup> Nebojša Randelović, Predrag Jelenković, “Pravna regulativa, Istorijski i politički aspekti lobiranja –Srbija i države u okruženju“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, br.66, Niš, 2014, str.203-205.

<sup>48</sup> Oslanjajući se na iskustva i stručnu pomoć međunarodnih organizacija, domaće nevladine organizacije su se od momenta od kada je osnovano Društvo Lobista Srbije (2009) usmerile na sprovođenje istraživanja u oblasti razvoja lobiranja, pri čemu su kao rezultati tih istraživanja napisane brojne studije i publikacije. U tom smislu, moguće je izdvojiti nekoliko ključnih predloga koji su se izdvojili kao najosnovniji: 1) Veća transparentnost prilikom zakonodavnog procesa i donošenja odluka; 2) Veća informisanost građana prilikom izrade nacrta zakona i javnih politika; 3) Izmena Poslovnika Narodne Skupštine čime bi se institutu javnih slušanja omogućile dodatne uloge; 4) Razmotriti prednosti i troškove uvođenja posebnog režima formalnog lobiranja; 5) Utvrditi da li lobiranje treba ograničiti na privatne ekonomske interese; 6) Doneti Zakon o lobiranju.

Shodno iznetim bazičnim predlozima, treba biti optimista u pogledu budućeg razvoja oblasti lobiranja u Srbiji i sprečavanja koruptivnih aktivnosti koje imaju naličje legalnog uticaja na proces donošenja odluka.

## 5. BIBLIOGRAFIJA:

1. Bentley, Arthur Fisher (1908), *The process of government: a study of social pressures*, University of Chicago Press, Chicago.
2. Dür Andreas i Mateo Gemma (2016), *Insiders versus Outsiders Interest Group Politics in Multilevel Europe*, Oxford University Press.
3. Golubović Dragan, (2009), *Izveštaj o zagovaranju i lobiranju u Parlamentu i organima izvršne vlasti*, UNDP Srbija, Beograd.
4. Grant, Wyn, (2004), *Pressure Politics: The Changing World of Pressure Groups*, Parliamentary Affairs.
5. Jelenković, Predrag i Jelenković, Ljiljana, (2012), *Odnosi s javnošću u oblasti zaštite životne sredine*, Čigoja štampa, Beograd.
6. Krsmanović, Duško (2013), *Vodič kroz lobiranje*, Konrad Adenauer Stiftung, Beograd.
7. Mirić, Jovan, (1973), *Interesne grupe i politička moć*, Zagreb.
8. Maloney, William A. Grant Jordan, and Andrew M. McLaughlin, (1994) "Interest Groups and Public Policy: The Insider/Outsider Model Revisited", *Journal of Public Policy*.
9. O'Donnell, Guillermo Philippe Schmitter, (1966) "Transitions from Authoritarian Rule": Tentative Conclusions about Uncertain Democracies, Baltimore: John Hopkins University Press.
10. Orlović, Slaviša, (2017), "Interesne grupe", u: *Godišnjak*, (ur.), Siniša Atlagić, Fakultet političkih nauka, Beograd.
11. Plavšin, Aleksandar, (2013), „Pod kojim uslovima i kako lobiranje može doprineti demokratiji“?, *Socioeconomica – The Scientific Journal for Theory and Practice of Socio-economic Development*, Vol. 2, N° 4, December.
12. Page, Edward C. (1999), "The Insider/Outsider Distinction: An Empirical Investigation", *British Journal of Politics and International Relations*, 1(2).

13. Randelović, Nebojša, Jelenković, Predrag, (2014), "Pravna regulativa, Istorijski i politički aspekti lobiranja – Srbija i države u okruženju", Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu, br.66, Niš.
14. Rod, Hague, i Martin, Harrop, (2014), Uporedna vladavina i politika, Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka, (Comparative Government and Politics: An Introduction).
15. Truman, David, (1951), The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion, Westport, CT: Greenwood Press.
16. Thomas, Clive, (2014), Interest groups and lobbying in Latin America: theoretical and practical considerations, in: *Journal of Public Affairs*, Volume 14 Number 3.
17. Wilson, Graham K, (1991), Interest Groups, Oxford: Basil Blackwell.

#### *PRAVNI IZVORI*

18. Ustav Republike Srbije, „Sl. glasnik RS“, br.98/2006.
19. Zakon o štrajku, “Sl. Glasnik. RS”, br. 101/2005.
20. Poslovnik Narodne Skupštine Republike Srbije.

#### *INTERNET IZVORI*

21. [www.otvoreniparlament.rs](http://www.otvoreniparlament.rs)
22. <https://serbiagbc.rs>
23. [www.minrzs.gov.rs](http://www.minrzs.gov.rs)
24. <http://www.socijalnoekonomskisavet.rs/>



## THE INFLUENCE OF INTEREST GROUP OF PLURALISM ON POLITICAL DECISION PROCESSES

### *Abstract:*

Socio-political changes, as a result of the comprehensive evolution of national states and societies, have led to changes in the organization, representation, advocacy and defense of particular and general interests within democratic societies. In that sense, it is hard to imagine today that within the participative representative democracy and the political decision-making process, certain groups do not participate as carriers of group pluralism. Bearing this in mind, the subject of this work is an analysis of the institutional position of certain groups that participate in the process of political and economic decision-making by the executive and legislative authorities. In order to analyze the mentioned institutional position, the subject of the work is the analysis of two basic theoretical concepts concerning the status of interest groups: the concept of insiders and outsiders

In addition, the author analyzes how the procedure of influence that these types of groups perform on the executive and legislative authorities functions in order to gain certain interests. Since the process of impact under certain circumstances is based on the use of certain resources, the text considers the use of all those methods and mechanisms by which these groups resort to the purpose of easier impose decision-makers on their requirements and thereby realize the set goals. However, it should be kept in mind that the use of certain methods, such as formal lobbying, in representing interests is not specifically regulated in Serbia, leaving room for corruption and informal influence within political and social life. Therefore, the work also aims to point out forms of formal and informal influence of group pluralism on various political actors and institutions, as well as mapping mechanisms that will reduce the illegitimate impact, as a destabilizing institutional factor, to a socially acceptable level

### *Key words:*

Group interest, interest groups, influence, lobbying, corruption, formal and informal influence, insiders and outsiders.