

*Слађана Младеновић**
Институт за политичке студије, Београд

ОДНОС ДРЖАВЕ И НЕВЛАДИНОГ СЕКТОРА У ПРОЦЕСУ ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА СРБИЈЕ**

Сажетак

Аутор у овом раду разматра однос државе и невладиног сектора у Србији у процесу европских интеграција. Рад је подељен на три дела. У првом делу аутор даје теоријски осврт и историјски приказ односа државе и цивилног друштва, и наводи значај цивилног друштва у Европској унији. Други део рада је посвећен осврту на невладин/цивилни сектор у пост-комунистичким режимима, и специфичностима овог сектора у Србији. Трећи део рада је посвећен изучавању конкретних облика сарадње државе и невладиног сектора у Србији, у оквиру три кључна периода: до 2000. године, од 2000. до 2005, и након 2005. године. Иако између другог и трећег периода није постојао драстичан прелаз као између првог и другог, аутор сматра да је било важно направити пресек сарадње 2005. године, утолико пре што су то урадили и истраживачи који су се бавили цивилним сектором. Уместо закључка, аутор наглашава која су питања остала отворена у области сарадње државе и недржавних актера. Иако је у раду објашњена појмовна разлика између грађанског и цивилног друштва, невладиних организација и организација цивилног друштва, ови појмови су често коришћени као синоними, како због литературе која је коришћена приликом израде рада, тако и због чињенице да се сви побројани термини суштински односе на сектор који је одвојен од државе.

* Истраживач приправник, Институт за политичке студије, Београд

** Рад је реализован у оквиру пројекта бр. 179009 Института за политичке студије Београд, а финансира га Министарство просвете и науке Републике Србије.

Кључне речи: цивилно друштво, организације цивилног друштва, невладин сектор, грађани, европске интеграције, Канцеларија за европске интеграције, Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом

1. ОДНОС ДРЖАВЕ И ЦИВИЛНОГ ДРУШТВА

За разлику од појма демократије, који се најпре појављује у грчком полису, идеја друштва се јавља касније. Појам *полис* обухвата и друштво и државу. У политичкој мисли старих Хелена се могу уочити две упоришне тачке. Једна се односи на идеју политичког логоса, односно друштва као политичке заједнице, а друга на идеју политичког етоса, који повезује заједницу у политичко и друштвено ткиво. Логос и етос тиме указују на јединство државе и друштва.¹⁾

Савремено схватање цивилног друштва је сложеније, почевши од дилеме везане за назив који треба користити (цивилно или грађанско друштво). Предност је најпре дата термину грађанско друштво, да би касније ипак преовладао термин цивилно друштво. Разлог томе треба тражити у идеолошком баласту појма грађанско друштво, који је изједначаван са буржоаским друштвом, и асоцијацији на урбани живот људи који живе у градовима.²⁾ Подробнија анализа ова два појма би указала да они нису синоними. Грађанско друштво указује на аутономну сферу приватних послова и односа насупрот држави, карактеристичну за капитализам, што значи да укључује и економске субјекте, добровољна удружења, јавност и јавна гласила. Цивилно друштво не укључује актере и активности борбе за економске или политичке добитке, јер се тиче активног односа спрам постојеће конфигурације моћи. Зигмунт Бауман (*Zygmunt Bauman*) сматра да синтагма *bürgerliche Gesellschaft* (грађанско друштво) има шире и свеобухватније значење од појма *civil society* (цивилно друштво), јер реч *Burger* може да означава и грађанина и држављанина, што указује на његову политичку и друштвену улогу³⁾

1) Вукашин Павловић, *Држава и друштво*, Чигоја штампа, Београд, 2011, стр. 17-26.

2) Александра Мировић, „Савремена схватања цивилног друштва с посебним освртом на концепцију Џона Кина (John Keane)“, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 3/2005, стр. 943.

3) Срђан Дворник, *Актери без друштва: Улога цивилних актера у посткомунистичким променама*, Heinrich Boll Stiftung, Загреб, 2009, стр. 190-191. Аутор користи дефиницију Баумана према: Z. Bauman, „A Post-Modern Revolution?“, у: J. Frenzel-Zagorska, (ed.), *From a One-Party State to Democracy: Transitions in Eastern Europe*.

Цивилно друштво се, између осталог, може одредити у односу на политичко друштво, које можемо схватити у ширем смислу као целокупно поље политике, или у ужем смислу, у ком случају се односи на политичке странке, власт и државу. Разлика између политичког и цивилног друштва се може одредити на основу типа организације, легитимације, поља и типа деловања.

Табела 1: Разликовање цивилног и политичког друштва

Тип друштва	Тип организације	Легитимација	Поље деловања	Тип деловања
политичко друштво	политичке странке	избори	власт	одлучивање
цивилно друштво	цивилне организације	поверење	јавност	утицај

Извор: *Политичке поделе у Србији у контексту цивилног друштва (Могућност базичног консенсуса и могућност конституисања демократског блока)*, ЦЕСИД, Београд, 2005, стр. 3-4⁴⁾

Између цивилног друштва (односно организација цивилног друштва) и државе могу да постоје четири модела односа.⁵⁾ Вукашин Павловић је сваки модел односа везао за одређено политичко уређење, мада се ови типови односа могу наћи и у оквиру другачијих политичких режима. Односи ОЦД и државе се могу представити следећом табелом:

Табела 2: Модели односа ОЦД и државе

Политичко уређење	Држава	Цивилно друштво
либерално-демократско	слаба	јако, развијени облици удруживања грађана
социјалистичко	јака	слабо и неразвијено
развијене демократије на Западу	добра, ефикасна, правна држава	релативно развијено
пост-социјалистичке државе	слаба	неразвијено / конфузно / потиснуто

Табела је направљена на основу података у: Вукашин Павловић, „Однос државе и невладиних организација“, *op.cit.*, стр. 30

Развој грађанског и цивилног друштва, прожет мешањем државе у тржишне механизме, и обликован светским ратовима и блоковском поделом, у XX веку доводи до стварања цивилног друштва на транс-националном и међународном нивоу, превасходно

4) Овај извештај је настао на основу истраживања које је водио истраживачки тим: Срећко Михаиловић (руководилац тима), Зоран Стојиљковић, Ђорђе Вуковић, Жарко Пауновић, Милош Мојсиловић и Марко Ивковић.

5) Павловић, Вукашин, „Однос државе и невладиних организација“, *Цивилно друштво и невладин сектор*, Бранка Петровић (ур.), ПАЛГО центар, Београд, 2002, стр. 30.

под утицајем процеса глобализације.⁶⁾ Истовремено, процес глобализације је довео до веће интеракције између држава, које су ступиле у различите облике међународног удруживања, пре свега у међународне организације. Највећи степен комплексности односа између држава, њихових грађана и институција међународне организације може се идентификовати у Европској унији. Иако се од самог настанка Европских заједница 50-их година XX века економски карактер европских интеграција не доводи у питање, све већа економска међузависност чланица ЕЗ је условила и политичку координацију, која је довела до стварања Европске уније 1992. године. Она је увела важну новину на теоријском и практичном плану у погледу функционисања међународних ентитета. У питању је било право грађанства Уније, које је дато држављанима држава чланица. Грађани ЕУ су добили: право на слободу кретања и настањивања у државама чланицама; активно и пасивно право гласа на локалним изборима и изборима за Европски парламент у било којој држави чланици; право на дипломатску и конзуларну заштиту у трећим државама од стране представништва било које чланице Уније, уколико њихова држава није представљена у тој трећој држави; право на упућивање петиције Европском парламенту и обраћање омбудсману.⁷⁾

Право грађанства Уније је проширено тек усвајањем Уговора из Лисабона. Права грађана су груписана у оквиру одредби о демократским принципима. Функционисање Уније ће се заснивати на представничкој демократији, у којој су грађани директно представљени у Европском парламенту, а државе чланице у Европском савету и Савету. Сваки грађанин ће имати право учешћа у демократском животу Уније, а одлуке ће се доносити што је могуће отвореније, и на нивоу што ближе грађанима.⁸⁾ Институције ће дати грађанима и представничким удружењима могућност да обзнане и јавно размене своје ставове у свим областима у којима делује Унија, и одржаваће отворен, транспарентан и редован дијалог са представницима удружења и цивилним друштвом. Ради осигурања

6) Детаљније о развоју цивилног друштва под утицајем глобализације видети у: Ђорђе Стојановић, „Различити теоретски приступи концепту глобалног цивилног друштва“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 2/2010.

7) Citizenship of the Union, Articles 8-8e, „Treaty on European Union“, Official Journal C 191, 29 July 1992, <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html#0001000001> (приступ: 02.04.2012).

8) Article 10, „Consolidated version of the Treaty on European Union“, Official Journal C 83, 30 March 2010, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:EN:PDF> (приступ: 02.04.2012).

кохерентности и транспарентности деловања Уније, Европска комисија ће спровести консултације са заинтересованим странама, а најмање милион грађана Уније из одређеног броја држава чланица може да покрене иницијативу којом ће позвати Европску комисију да у оквиру својих надлежности поднесе предлог за који су грађани проценили да доприноси примени оснивачких уговора.⁹⁾

Потенцирање удружења грађана и цивилног друштва као партнера у дијалогу у Европској унији, отвара питање одређивања њиховог карактера, односно дефиниције ових актера. Најчешће се као партнери наводе организације цивилног друштва (ОЦД), које представљају „збир свих организационих структура чији чланови имају циљеве и одговорности који су од општег интереса и које такође делују као посредници између органа власти (*public authorities*) и грађана.“ Типови удружења који могу бити сврстани у ОЦД су: актери тржишта рада (нпр. социјални партнери); организације које представљају социјалне и економске актере, али нису социјални партнери; невладине организације; организације проистекле из заједнице (тзв. *grassroot* покрети), углавном усмерене ка својим члановима, и религиозне заједнице.¹⁰⁾

Институције Европске уније у којима се доносе свакодневне одлуке остварују значајан однос са ОЦД. Европска комисија је у оквиру сваког Генералног директората омогућила сарадњу са цивилним друштвом. Организације које то желе, могу да се региструју при Комисији. Европски парламент организује грађанске форуме од 2005. године на локалном нивоу, омогућава дијалог у одборима, и користи механизам Агора за одвијање дебате са грађанима и цивилним друштвом. Интер-парламентарне групе сарађују са невладиним организацијама. Са великим бројем одбора, комитета и радних група се може успоставити дијалог у оквиру Савета министара. Могуће је успоставити дијалог са државом која председава Саветом.¹¹⁾

9) Ibid, Article 11.

10) „Opinion of the Economic and Social Committee on The role and contribution of civil society organisations in the building of Europe“, Subcommittee: Civil society organisations, Brussels, 1999, http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/ces851-1999_ac_en.pdf (приступ: 03.04.2012), pp. 7-8.

11) ЦИДЕЦ – Дијалог грађана и грађанки за европски консензус, *Могућности комуникације грађана, грађанки и НВО са институцијама Европске уније*, Грађанске иницијативе, Београд, 2009, стр. 124-126.

Наведени развој догађаја у Европској унији је утицао и на њен однос према потенцијалним чланицама и ОЦД у њима. Критеријуми за пријем, дефинисани на Самиту ЕУ у Копенхагену 1993. године, који су укључили и политичке критеријуме, политика условљавања, коју је Европска унија усавршила приликом пријема земаља Централне и Источне Европе (ЦИЕ), и неспособност ЕУ да спречи, а затим и контролише сукоб у бившој Југославији, у великој мери је утицала на однос према тзв. Западном Балкану, и посебно према Србији.¹²⁾ Специфичност развоја цивилног друштва у Србији са друге стране, је додатно обликовала његов однос са државом. Општеприхваћено уверење, да је цивилно друштво пресудно утицало на смену режима Слободана Милошевића, и да је оно у великој мери заслужно за процес европских интеграција, условило је његов однос са државом, очекивања ових актера и грађана у том процесу, и директно утицало на успостављање институционализованих облика сарадње владиног и невладиног сектора у Србији.

2. НЕВЛАДИН / ЦИВИЛНИ СЕКТОР У ПОСТ-КОМУНИСТИЧКИМ РЕЖИМИМА

Цивилни сектор у време комунистичког режима није у правом смислу рефлектовао вољу грађана и њихову потребу за удруживањем. Комунистички режими су обавезивали грађане да учествују у организацијама које су биле под контролом државе, због чега су се развијали односи у приватној сфери, који су били искрени и веома значајни. Тај тип веза је опстао и након слома комунистичких режима, због чега грађани нису имали потребу да приступе добровољним организацијама, као што су то практиковали грађани на Западу. Разочараност догађајима који су уследили након промене режима, условила је низак ниво јавне партиципације.¹³⁾ Приватне мреже пост-комунистичких друштава су по правилу остале отпорне на јавну мобилизацију, за разлику од мрежа у демократским или пост-ауторитарним друштвима, у условима стриктне поделе између јавне и приватне сфере.¹⁴⁾

12) Више о политици условљавања Европске уније, и њеним негативним последицама у случају Србије, видети у: Јелена Б. Тодоровић, „Србија и политика условљавања Европске уније“, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 2/2011.

13) Марк М. Хауард, *Слабост цивилног друштва у посткомунистичкој Европи*, Грађанске иницијативе, Београд, 2008, стр. 43-44.

14) *Ibid*, стр. 177.

Једно од могућих објашњења слабости цивилног друштва може се наћи посматрањем начина на који су ови режими смењени. Уопштено гледано, смена комунистичких режима се може назвати „политичком револуцијом“, али након ње није уследила (нити јој је претходила) значајна промена економске и социјалне структуре. Носиоце политичке револуције није могуће дефинисати, јер су на челу промена биле дисидентске групе и грађанска удружења формирана у условима комунизма. Због нужности преговора са одлазећим режимима, ове групе су постале „природни“ говорници у име потиснутог друштва.¹⁵⁾ Комунизам је извршио успешну (де) конструкцију друштва, тако да демократија, око које је приликом слома тог режима постигнут консензус, није произашла из интереса друштва, већ је прихваћена као идеологија, која је сведена на опонашање модела из окружења. Позивање на демократију је језгру нових политичких елита (које су прерасле у политичке партије) дало прилику да дођу на власт, али је то био и услов за међународно признање и подршку са Запада.¹⁶⁾

Цивилни сектор у Србији је био у специфичном положају чак и у односу на пост-комунистичке државе ЦИЕ, јер је деловао у условима грађанског рата, промене граница и закаснеле транзиције. Политички ангажоване невладине организације до 2000. године су биле изразито анти-режимски, анти-системски и анти-институционално профилисане. Цивилно друштво у Србији је, од увођења политичког плурализма 1990. године, до 2000. године, доделило себи улогу алтернативне и опозиционе снаге, и усмерило се на промену режима, чиме је делимично заузело поље које су требале да попуне опозиционе странке. Због жеље за променом система, цивилно друштво се није бавило самопрофилисањем, што је имало негативан утицај на његов каснији развој.¹⁷⁾

15) Срђан Дворник, *op.cit.*, стр. 23-26. Аутор је назив “политичка револуција” преузео од Зигмунта Баумана (*Zygmunt Bauman, A Post-Modern Revolution*), који користи овај термин да би разликовао корениту промену у друштву (која се изводи “системском револуцијом”) од промене која не задире у суштину друштвеног уређења и односа.

16) Срђан Дворник, *op.cit.*, стр. 54-56.

17) Данијела Ненадић, „Цивилно друштво и институције у Србији – однос партнерства или конфротације“, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 4/2005, стр. 991-992.

3. САРАДЊА ДРЖАВЕ И НЕВЛАДИНОГ СЕКТОРА У СРБИЈИ

3.1. Сарадња до 2000. године

Историјски посматрано, развој цивилног сектора у Србији је имао три фазе: до Другог светског рата, у периоду комунистичког режима, и након обнављања плурализма 1990. године. У првој фази се може говорити о традиционалним формама солидарности, пре свега у окриљу или под покровитељством Српске православне цркве и краљевске породице. Након Другог светског рата приватне организације, задужбине, фондови и други облици организовања су национализовани, и уследило је ограничење њихове делатности. Грађани су након 1945. године могли да се удружују само у оквиру постојеће идеологије. Због недостатка аутономије, организације које су настале у периоду 1945-1990. године се могу назвати „владиним“ невладиним организацијама, а било их је око 18.000. Са успостављањем политичког плурализма почиње трећа фаза у развоју невладиних организација, које су настале углавном ради борбе за људска права. Ипак, већина „друштвених организација и удружења грађана“ је основана пре 1990. године, тако да их је крајем децембра 1999. године било регистровано 19.129. Око 2.000 НВО је регистровано од 1990. до краја 2000. године. Нагли пораст броја НВО је наступио након 1996. године, нарочито у градовима и општинама у којима су на власти били противници Слободана Милошевића.¹⁸⁾

3.2. Сарадња од 2000. до 2005. године

Невладине организације нису биле спремне за промену односа у друштву након пада Слободана Милошевића. Пре свега, НВО су углавном до тада деловале реактивно и *ad hoc*, због чега се јавила потреба за променом стратегије и начина рада. Уместо непријатељског става према власти, створени су услови за комуникацију и дијалог са државом, који су требали да буду олакшани тиме што су у владу ушли неки од бивших припадника НВО. Услед тога је дошло до раслојавања НВО на најмање три групе: оне које су одмах

18) *Трећи сектор у Србији: стање и перспективе*, Центар за развој непрофитног сектора, NGO Policy Group, Београд, 2001, стр. 22-24. Од јануара до јуна 2001. године је регистровано готово 900 нових НВО.

прихватиле могућност за сарадњу са државом, оне које у првом тренутку нису знале како да се поставе, и НВО које су се плашиле да ће држава присвојити њихове заслуге и „прогутати“ их. Поред сарадње на централном нивоу, отворена је могућност сарадње са локалним властима, која је требало да буде интензивнија, и да подразумева активно учешће НВО сектора у одређивању правца развоја, консултовање о проблемима, и укључивање у општинске одборе и комитете. Сарадња на овом нивоу је често варијала од општине до општине, уз обострано неразумевање. С једне стране, представници трећег сектора нису били довољно организовани, а са друге стране, локалне самоуправе су једини допринос НВО виделе у привлачењу донатора и финансијских средстава.¹⁹⁾

Већ у јануару 2001. године, савезно Министарство правде је организовало консултативни састанак са представницима НВО, да би размотрило нацрт закона о невладиним организацијама на основу модела који је направио Центар за развој непрофитног сектора у оквиру Форума југословенских невладиних организација.²⁰⁾ У Београду је од 17. до 19. маја 2001. године одржан трећи Форум југословенских НВО, на коме су се окупили представници НВО, власти и донатора. Поред позива упућених представницима НВО да учествују у консултацијама са Министарством за образовање и спорт и Министарством за социјална питања, Министарство за економске односе са иностранством је објавило информације о потребама и приоритетима за планирање преко своје Канцеларије за координацију помоћи. Председник Владе Србије је почео да одржава месечне састанке са представницима НВО, и као резултат тога, у јуну 2001. године је проследио писма Извршним одборима скупштина општина, у којима је позвао локалне власти да сарађују са НВО. Истраживања о односу НВО и власти су указала да је сарадња НВО са властима на локалном нивоу била боља пре 2000. године, али у оним општинама у којима су владали противници Милошевићевог режима. Због тога су НВО имале амбивалентан став према променама које су уследиле после 2000. године, од оних које су сматрале да Влада има отворенији приступ у решавању проблема, до оних које су сматрале да није дошло до суштинских промена. Очекивања неких НВО су била нереална, јер су прецениле своје капацитете и стручност, и сматрале да треба да саветују и

19) *Трећи сектор у Србији: стање и перспективе*, op.cit, стр. 39.

20) *Ibid*, стр. 26.

постављају захтеве властима. И сами представници НВО су констатовали да су могуће манипулације, кооптација и злоупотреба поверења и средстава, и играње улоге квази/такозваних НВО. Неке невладине организације нису препознале разлоге нити покренуле иницијативу за сарадњу са државом.²¹⁾ Цивилно друштво је упало у кризу идентитета, која се огледала у недостатку новог концепта о начинима деловања, копирању модела и пројеката без преузимања одговорности, одсуству иницијативе, политиканству и недовољној међусекторској сарадњи. Одређени представници цивилног друштва су испољили елитизам и самодовољност, који су за последицу имали удаљавање од грађана и неразумевање политичког окружења.²²⁾

У току 2002. године настављена је спорадична комуникација са НВО, узрокована пре свега захтевима који су долазили из иностранства, или личним неформалним контактима, без постојања стратегије о развоју цивилног друштва.²³⁾ Те године је основан Савет за европске интеграције при Влади Републике Србије, у који су ушли и представници невладиног сектора, а који је требало да допринесе постицању најширег консензуса о европским интеграцијама.

Део ОЦД се ангажовао у погледу смањења сиромаштва, нарочито након усвајања Стратегије за смањење сиромаштва. Њихово ангажовање је потврђено оснивањем државног Фонда за социјалне иновације (ФСИ), који је био посвећен подстицању вертикалног партнерства између ОЦД и државе, нарочито на нивоу локалне заједнице.²⁴⁾

Невладин сектор се суочио са финансијским проблемима, узрокованих најавом међународних донатора да ће престати да га финансирају.²⁵⁾ Донатори су наишли на низ проблема у Србији, везаних за недостатак адекватног правног оквира, и непрофесионализам, немотивисаност и недостатак искуства самих НВО.²⁶⁾

21) Ibid, стр. 40-43.

22) Данијела Ненадић, „Цивилно друштво и институције у Србији“, *орсiт*, стр. 994.

23) Жарко Пауновић, „Цивилно друштво у транзиционој Србији, *Пет година транзиције у Србији*, Срећко Михаиловић *et al* (ур.), Социјалдемократски клуб, Фондација Friedrich Ebert, Београд, 2005, стр. 112.

24) Зденка Миливојевић, *Цивилно друштво Србије: потиснуто током 1990-их – у потрази за легитимитетом, препознатљивом улогом и признатим утицајем током 2000-их, ЦИВИЦУС индекс цивилног друштва – извештај за Србију*, Аргумент, Београд, 2006, стр. 23.

25) *НВО сектор у Србији*, Грађанске иницијативе, Београд, 2005, стр. 5.

26) Ibid, стр. 89.

Однос према држави је у овом периоду, као и непосредно након промена 2000. године, био амбивалентан. Трећи сектор је констатовао да држава није заинтересована за сарадњу, иако су НВО исказале очекивање да ће им држава и локална администрација пружити подршку. Чак око 30% НВО није показало заинтересованост да учествује у договорима са државом који би се тицали нове законске и финансијске регулативе, док је око 50% НВО сматрало да треба активно да учествује у изборном процесу. Ти подаци указују на недостатак жеље за преузимањем одговорности у НВО сектору.²⁷⁾ Облици сарадње који су успостављени се односе на заједнички рад на пројектима и размену искуства и информација. Највећи проблеми у сарадњи са државом су били: незаинтересованост представника државних органа, неформални контакти, недостатак средстава за помагање НВО активности; велика државна администрација, тешко остваривање сарадње на пројектима, и онемогућавање рада НВО од стране државе.²⁸⁾

Влада Републике Србије је 2004. године донела Стратегију комуникације о процесу стабилизације и придруживања Државне заједнице Србија и Црна Гора Европској унији. У изради Стратегије су учествовале НВО, као и различита саветодавна тела и стручњаци.²⁹⁾ Приватни сектор, невладине организације и независни медији су означени као значајан извор информација поред државних органа и организација.³⁰⁾

Најважнији облик сарадње са Народном скупштином је остварио Европски покрет, који је учествовао у доношењу Резолуције о придруживању ЕУ, октобра 2005. године. Народна скупштина је и у наредним годинама сарађивала са Европским покретом на различитим пројектима.³¹⁾

27) Ibid, стр. 5.

28) Ibid, стр. 40-41.

29) „Стратегија комуникације Владе Републике Србије о процесу стабилизације и придруживања Државне заједнице Србија и Црна Гора Европској унији“, Влада Републике Србије, Београд, 2004, стр. 3.

30) Ibid, стр. 13.

31) Народна скупштина Републике Србије, *Сарадња са цивилним сектором*, <http://www.parlament.gov.rs/%D0%B0%D0%BA%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8%D0%B5%D0%B2%D1%80%D0%BE%D0%BF%D1%81%D0%BA%D0%B5-%D0%B8%D0%BD%D1%82%D0%B5%D0%B3%D1%80%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%98%D0%B5%D1%81%D0%B0%D1%80%D0%B0%D0%B4%D1%9A%D0%B0%D1%81%D0%B0-%D1%86%D0%B8%D0%B2%D0%B8%D0%BB%D0%BD%D0%B8%D0%BC-%D1%81%D0%B5%D0%BA%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%BE%D0%BC.107.html> (приступ: 02.04.2012).

У периоду 2004-2006. године, спроведено је истраживање и направљен индекс цивилног друштва у Србији. То истраживање је спровела Светска алијанса за грађанску партиципацију (*World Alliance for Citizen Participation – CIVICUS*). Истраживање је обухватило четири различите димензије: структуру, окружење, вредности и утицај цивилног друштва. Закључак до кога се дошло је да је цивилно друштво у Србији релативно слабе структуре, да тежи промовисању одређених вредности, али да му је утицај ограничен због деловања окружења. У случају радикалног политичког заокрета, демократски оријентисан део цивилног друштва би могао да се нађе без ослонаца.³²⁾ Забрињавајуће особине цивилног сектора су: недовољна комуникација и међусобна сарадња; недостатак механизма саморегулације; мала ефикасност „кишобран“ тела; неадекватна географска распрострањеност регионалних организација. Као и у другим сличним истраживањима, подвучено је да највећу забринутост у вези са ОЦД представљају ограничена финансијска средства, која изазивају такмичење уместо солидарности. Поред пуке одрживости ОЦД, отвара се питање одласка кадрова, који прелазе у секторе који су адекватно финансијски награђени.³³⁾ Организације цивилног друштва су добиле ниску оцену у погледу транспарентности. Унутар ОЦД се често јавља корупција, пре свега узрокована тиме што се поједине организације понашају елитистички, и одржавају неформалне односе са политичким центрима моћи и појединцима из донаторских организација.³⁴⁾

3.3. Сарадња после 2005. године

Променом режима 2000. године, стекли су се услови за постављање односа државе и цивилног друштва на другачијим основама. У претходним деловима рада су изнети подаци који указују на то да није дошло до драстичне промене, али да можемо да констатујемо одређени напредак, пре свега условљен процесом европских интеграција. Међутим, тај процес није ишао само узлазном путањом, а то се неминовно одразило и на однос државе и невладиног сектора. У октобру 2004. године, Европска унија је донела одлуку да ће са Државном заједницом СЦГ наставити преговоре засноване на принципу тзв. „двоструког колосека“. То је значило

32) Зденка Миливојевић, *op.cit.*, стр. 14-15.

33) *Ibid*, стр. 19-20.

34) *Ibid*, стр. 22.

да ће се преговори са ЕУ одвијати на нивоу државне заједнице и на републичким нивоима, при чему је републички ниво имао примат над савезним. У априлу 2005. године СЦГ је добила позитивну оцену Студије о изводљивости, чиме је означен почетак преговора о потписивању Споразума о стабилизацији и придруживању. Преговори су замрзнути почетком маја 2006. године, због процене главног тужиоца Хашког трибунала да Србија не сарађује у довољној мери. Након осамостаљивања Црне Горе, доношења новог Устава и ванредних парламентарних избора, Србија је предузела мере које су биле довољне за наставак преговора у јуну 2007. године. Међутим, неке НВО из Србије су пре доношења одлуке о поновном отпочињању преговора Србије и ЕУ, покушале да утичу на ову одлуку. Представници Фонда за хуманитарно право, Грађанских иницијатива, Жена у црном и Иницијативе младих за људска права су у априлу 2007. године послали отворено писмо шефовима држава и влада ЕУ, захтевајући обустављање процеса придруживања Србије Европској унији док се не оствари тзв. пуна сарадња са Трибуналом у Хагу. Тиме је изазвано подозрење према таквој врсти деловања НВО.³⁵⁾

У периоду 2008-2009. године спроведен је пројекат *ЦИДЕЦ – Дијалог грађана и грађанки за европски консензус*, са циљем да се покрене јавна расправа између цивилног друштва и државних званичника о европским интеграцијама Србије, ради постизања консензуса о интеграцији Србије у ЕУ.³⁶⁾ У процесу европских интеграција, представници цивилног друштва морају да реше питања некоординираности, неразумевања, односно непостојања јединствености у цивилном сектору, као и питање „власништва“ над овим процесом.³⁷⁾

Уместо институционализованог односа између Владе Србије и цивилног сектора, формирана су тела која су се бавила сарадњом са ОЦД, као што су: Савет за сарадњу Председника Републике, Савет за европске интеграције и Канцеларија за европске интеграције. Од њих је најактивнија Канцеларија за европске интеграције, која има посебно одељење за сарадњу са НВО, и која је 2005. го-

35) Младен Лишанин, „Нормативни VS. стварни модел креирања и реализације спољне политике у политичком систему Србије“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 1/2011, стр. 193.

36) *ЦИДЕЦ – Дијалог грађана и грађанки за европски консензус, Изградња партнерства између НВО и јавне администрације у процесу европских интеграција*, Грађанске иницијативе, Београд, 2009, стр. 7.

37) *Ibid*, стр. 62.

дине са НВО потписала Меморандум о сарадњи. Тиме је цивилно друштво препознато као учесник и „власник“ процеса европских интеграција.³⁸⁾ У односу на претходни период, НВО су се активније укључиле у сарадњу са државом, пре свега у изради стратегија: за реформу правосуђа, за европске интеграције, и за младе. Министарство омладине и спорта је подржало програме намењене младима, укључујући промоцију волонтирања. Меморандумом о буџету за 2008. годину је предвиђено додељивање средстава за цивилни сектор из буџета Србије.³⁹⁾ Питање финансирања ОЦД спада у ред најосетљивијих питања када је реч о односу са државом. Иако ОЦД имају на располагању бројне изворе финансирања међу иностраним донаторима, због најаве њиховог одласка или смањења давања, стално се потенцира потреба за финансирањем са државног нивоа.⁴⁰⁾⁴¹⁾ Имајући то у виду, НВО су 2010. године поднеле иницијативу за диверзификацију линије 481, односно за груписање дотација из буџета у оквиру четири групе прималаца на: политичке партије, верске заједнице, спортске савезе и остале НВО.⁴²⁾

Највећи напредак у сарадњи између државе и НВО је остварен у току 2011. године. У јануару је почела са радом *Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом*. Њен основни циљ је укључивање ОЦД у системски дијалог са Владом, заснован на транспарентној и структурисаној комуникацији и редовној размени искустава, информација и мишљења. Функције Канцеларије су: успостављање сталног дијалога између државе и ОЦД; јачање међусекторске сарадње у областима у којима ОЦД представљају важне актере у формулисању и реализацији јавних политика; јачање капацитета ОЦД као битног чиниоца плуралног и демократског друштва.⁴³⁾ Канцеларија је, између осталог, задужена за: иницирање дијалога

38) Ibid, стр. 93.

39) Ibid, стр. 95. Извршно веће Војводине је формирало Фонд за НВО, а у Београду је 2008. године основана Агенција за европске интеграције и сарадњу са удружењима. Град Београд је основао Фонд за цивилни сектор.

40) О могућим начинима финансирања ОЦД видети: Грађанске иницијативе, Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва, Водич кроз потенцијалне домаће и иностране изворе финансирања за пројекте НВО, локалних самоуправа, малих и средњих предузећа и предузетника, јануар 2011, <http://www.inkluzija.gov.rs/vodic/8-Vodic-kroz-finansijska-sredstva.html> (приступ: 13.04.2012).

41) Ивана Стевановић, Зоран Марковић (ур.), *Дотације невладиним организацијама у буџету Републике Србије 2007-2009*, Центар за развој непрофитног сектора, Београд, 2011, стр. 5-7.

42) Ibid, стр. 7-8.

43) „Стратешки оквир Канцеларије за сарадњу са цивилним друштвом за период 2011-2014“, Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом, Београд, 2011, стр. 3.

са цивилним друштвом о питањима од заједничког интереса; учешће у припреми и праћењу спровођења стратешких докумената за стварање подстицајног окружења за развој цивилног друштва; иницирање доношења аката којима се уређује положај ОЦД; учешће у припреми збирних извештаја за Владу о утрошку средстава која су исплаћена ОЦД из буџета Србије⁴⁴⁾

Иако је Стратешки оквир планиран за период 2011-2014. године, активности Канцеларије се претежно односе на период до краја 2013. године, јер се очекује да ће у току те године Канцеларија радити на изради новог стратешког плана за период буџета ЕУ 2014-2020, што је истовремено и оквир у коме ће Влада Србије почети да ради по програмском буџету. У планираном периоду, Канцеларија ће се фокусирати на одређене стратешке циљеве:

1. „Промоција цивилног друштва, унапређивање опште информисаности друштва о ОЦД и јачање механизма комуникације и сарадње Владе и ОЦД,
2. Јачање капацитета институција и ОЦД,
3. Унапређивање оквира за транспарентно и одрживо финансирање цивилног друштва,
4. Јачање институционалног оквира за развој цивилног друштва,
5. Осигуравање ефективног учешћа ОЦД у креирању политика,
6. Промоција учешћа ОЦД у процесима европске интеграције и иницијативама сарадње у региону Западног Балкана, Европске Уније и шире.⁴⁵⁾

Основна активност Канцеларије у току 2011. године је било учешће у спровођењу истраживања *Стање у сектору цивилног друштва у Србији 2011. године*. Остале активности су биле: сарадња са сличним телима у Хрватској, Босни и Херцеговини и Македонији; обука за представнике Секторских организација цивилног друштва (СЕКО) под називом *Заступање интереса ОЦД у процесу дефинисања ЕУ политика за цивилно друштво у региону западног Балкана*, у организацији Балканске мреже за развој цивилног друштва; едукација државних службеника у циљу упознавања са механизмима учешћа ОЦД у процесима доношења одлука и утвр-

44) Ibid, стр. 4

45) Ibid, стр. 7

ђивање обима модула за одлуку за 2012. годину; обуке запослених у Канцеларији за: сарадњу са цивилним друштвом; за учешће у програму ЕУ *Европа за грађане и грађанке*; обука запослених у Канцеларији за регионалне мреже и коалиције ОЦД.⁴⁶⁾

Паралелно са процесом успостављања сарадње ОЦД и Канцеларије за сарадњу са цивилним друштвом, настављена је сарадња ОЦД са Канцеларијом за европске интеграције (КЕИ). Канцеларија за европске интеграције је усвојила Програм сарадње са организацијама цивилног друштва у области планирања развојне помоћи, посебно програмирања и праћења коришћења Инструмента за претприступну помоћ (ИПА). За програмирање међународне развојне помоћи и њено праћење је задужен Сектор за планирање, програмирање, праћење и извештавање о средствима ЕУ и развојној помоћи КЕИ (Сектор КЕИ). Његови кључни партнери су: корисници помоћи (нарочито министарства), централне владине институције (нарочито Генерални секретаријат и Министарство финансија због кофинансирања и увођења децентрализованог система управљања фондовима ЕУ), ОЦД и развојни партнери (билатерални и мултилатерални донатори).⁴⁷⁾ До 2009. године, Европска комисија је дефинисала приоритете за развој цивилног друштва, да би то 2009. године преузео Сектор КЕИ (који је тада био део Министарства финансија). Организације цивилног друштва су имале консултативну улогу у програмирању ИПА, и то на *ad hoc* основи. На основу истраживања Сектора КЕИ уз стручњаке из цивилног сектора, усвојен је предлог сталног механизма за консултације са цивилним друштвом.⁴⁸⁾ Основна намера успостављања сталног механизма се односила на укључивање ОЦД као партнера у одређивању националних приоритета за финансирање ИПА. Главни носиоци активности у консултативном механизму су Секторске организације цивилног друштва (СЕКО). То је, у контексту Програма, „конзорцијум организација цивилног друштва од највише три партнера од којих је једна јасно у пријави означена као водећи партнер“. Једна организација може да буде водећи партнер само у једном сектору, али може да буде укључена у више сектора. Део

46) „Извештај о раду за 2011. годину“, Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом, Београд, 2012, стр. 2-4.

47) „Програм сарадње са организацијама цивилног друштва у области планирања развојне помоћи, посебно програмирања и праћења коришћења Инструмента за претприступну помоћ“, Канцеларија за европске интеграције, Београд, 2011, стр. 1-2.

48) Ibid, стр. 2-3.

сваке СЕКО је Стална конференција градова и општина (СКГО). На основу документа *Потребе Републике Србије за међународном помоћи 2011-2013*, одређено је осам сектора за програмирање међународне помоћи: владавина права; реформа државне управе; грађанско друштво, медији и култура; конкурентност; развој људских ресурса; пољопривреда и рурални развој; саобраћај; животна средина и енергетика. Примарне активности изабраних СЕКО би требало усмерити на развијање механизма комуникације са Сектором КЕИ, да би ОЦД учествовале у процесу програмирања развојне помоћи и усаглашавању приоритета са приоритетима које је дефинисала држава.⁴⁹⁾ Кључне одговорности СЕКО су: формирање мреже организација око СЕКО; успостављање и примена механизма за комуникацију и проток информација између организација око СЕКО; учешће у консултацијама у вези са програмирањем ИПА и међународне развојне помоћи; учешће у Секторским одборима и подборима за праћење ИПА; учешће у ревизији документа „Потребе Републике Србије за међународном помоћи“; одржавање контакта и протока информација са Сектором КЕИ; достављање кварталних извештаја о активностима Сектору КЕИ.⁵⁰⁾

У току фебруара 2011. године одабране су Секторске организације цивилног друштва. На основу кварталних извештаја о раду СЕКО, може се видети да постоје бројни недостаци у механизму СЕКО, од којих су најважнији: примедба да СКГО није укључена у рад СЕКО; програмирање за област цивилног друштва не укључује све СЕКО; нетранспарентан позив за укључивање нових ОЦД у мреже СЕКО; непостојање СЕКО за саобраћај; недовољно знање чланица СЕКО о процесу програмирања ИПА; слаба комуникација са министарствима ван састанака секторских радних група; немогућност одржавања честих састанака СЕКО; проблем међусобне координације и комуникације унутар СЕКО; повезивање СЕКО са другим механизмима и структурама унутар цивилног друштва; питање укључивања СЕКО у програмирање ИПА за 2013. годину.⁵¹⁾

Средином 2011. године су се у медијима појавиле вести о сукобима НВО које су се укључиле у иницијативу РЕКОМ (Регионална

49) Ibid, стр. 3.

50) Ibid, стр. 5.

51) „Програм сарадње са организацијама цивилног друштва у области планирања развојне помоћи, посебно програмирања и праћења коришћења Инструмента за претприступну помоћ, Извештај о реализацији у периоду од 21.12.2011. до 21.3.2012. г.“, Канцеларија за европске интеграције, Београд, 2012, стр. 8-11.

комисија за утврђивање чињеница о жртвама ратних злочина) због питања новца које су за себе узеле поједине организације.⁵²⁾ Сумњу је изазвао и наговештај да владајућа Демократска странка оснива „своје“ невладине организације. Сврха оснивања невладиних организација од стране страначких активиста је преусмеравање дела новца у страначку касу. Невладине организације које би биле основане на такав начин би требало да покривају широк спектар активности, које се поклапају са областима у којима Европска унија додељује додатне фондове након добијања статуса државе кандидата за чланство. Једно од могућих објашњења спреге политичких партија и невладиних организација је да странке преко НВО могу да спроведу део активности који странкама није дозвољен. Агенција за борбу против корупције не контролише НВО, што може да буде начин да странке избегну одређене процедуре. Странка Г17 плус је још 2007. године постављала своје кадрове на чело невладиних организација које су се пријављивале на пројекте Министарства омладине и спорта (на чијем челу је био кадар Г 17 плус). Такође постоји сумња да ОЦД које су блиске Либерално демократској партији имају предност приликом добијања средстава из фондова Агенције за европске интеграције и сарадње са другим удружењима Града Београда на чијем се челу налази члан ЛДП-а.⁵³⁾ И за друге странке, поред поменутих, се претпоставља да имају „своје“ НВО, и да на тај начин добијају средства, чак и када не испуњавају услове наведене конкурсима.⁵⁴⁾

Влада Републике Србије је у децембру 2011. године донела Стратегију комуникације о приступању Србије Европској унији. Стратегијом су одређене дијалогске групе на које се Стратегија односи, тј. којима се обраћа: доносиоци одлука и мултипликатори/покретачи јавног мњења; млади; групе осетљиве на промене; противници приступања Републике Србије ЕУ. У доносиоце одлука и мултипликаторе, који имају одлучујућу улогу у примени Стратеги-

52) „Свађа између НВО због 3,5 милиона евра донација“, *Блиц*, 30. 06. 2011, <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/262982/Svadja-izmedju-NVO-zbog-35-miliona-evra-donacija> (приступ: 10.04.2012).

53) „Демократска странка због фондова оснива невладине организације“, *Данас*, 12.07.2011, http://www.danas.rs/danasrs/politika/demokratska_stranka_zbog_fondova_osniva_nevladine_organizacije.56.html?news_id=219320 (приступ: 10.04.2012).

54) „Свака политичка партија има своје НВО“, *Данас*, 13.07.2011, http://www.danas.rs/danasrs/politika/svaka_politicka_partija_ima_svoje_nvo.56.html?news_id=219399 (приступ: 10.04.2012).

је су сврстане ОЦД.⁵⁵⁾ Од ОЦД се очекује повратна информација о ефектима реформи, конструктивна критика и усредсређеност на праћење секторских политика ЕУ. Такође се очекује активно учешће у јавним расправама у процесу доношења прописа и у комуникацијским активностима, нарочито на локалном нивоу, и кроз сарадњу са локалним медијима. Последица унапређења партнерског односа Владе и ОЦД треба да буде боље образовање и информисаност грађана о секторским политикама. Организације цивилног друштва су сврстане у најважније partnere Владе у комуникацији са грађанима.⁵⁶⁾

Крајем децембра 2011. године, представљено је истраживање о стању у сектору ОЦД, што представља прво истраживање које је спроведено након усвајања новог Закона о удружењима (2009), према коме постоји око 16.000 регистрованих ОЦД. Организације које су учествовале у истраживању су навеле да се однос државе према ОЦД сектору пре свега може окарактерисати као незаинтересованост (39%), али је то једнако проценту организација које сматрају да држава према ОЦД има позитиван однос. Највећи број ОЦД је сарадњу са државом имао на локалном нивоу, затим на републичком, и на крају на покрајинском. Најчешћи вид сарадње се односи на ситуације у којима је држава била донатор, затим размена искустава и информација, и заједнички рад на пројектима. Као и у претходним истраживањима, као највећи проблем је наведен недостатак средстава од државе, затим незаинтересованост, гломазна администрација и велика улога неформалних контаката.⁵⁷⁾

Влада Србије је 27. јануара 2012. године усвојила Уредбу о средствима за подстицање програма или недостајућег дела средстава за финансирање програма од јавног интереса која реализују удружења. Чланом 4 Уредбе су одређени критеријуми за избор програма који ће се финансирати из буџета Републике Србије. Поред општих одредби које се тичу програма, области у којој се спроводи, дужине трајања, циљева, као и начина коришћења средстава, важно је да се средства могу користити за суфинансирање програма који су финансирани из других извора. Ти извори могу бити

55) „Стратегија комуникације о приступању Србије Европској унији“, Влада Републике Србије, Београд, 2011, стр. 12-13.

56) Ibid, стр. 15.

57) „Презентација резултата првог истраживања о организацијама цивилног друштва“, Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом, <http://www.civilnodrustvo.gov.rs/?p=232> (приступ: 11.04.2012).

буџети територијалне аутономије, локалних самоуправа и фондова Европске уније, чиме изгледа да је коначно решено питање финансирања ОЦД које желе да учествују у неком од пројеката ЕУ.⁵⁸⁾

УМЕСТО ЗАКЉУЧКА

Истраживања која су се тичала цивилног сектора у Србији после 2000. године, његове улоге, значаја и могућности даљег развоја, полазила су од претпоставке да је цивилни сектор замајак (позитивних) промена, демократизације, изградње политичке културе и транзиције која за крајњи циљ има стварање стабилног, уређеног друштва које ће бити спремно за интеграцију у Европску унију. Међутим, поред наглашавања тог аспекта улоге цивилног друштва, истраживања су неминовно изнела на видело и бројне недостатке трећег сектора у Србији. Већ 2001. године је констатовано да НВО нема дефинисану базу, да се поставља питање његове одговорности, недостатак стратешког планирања, слабо развијена управљачка структура.⁵⁹⁾

Уколико би се упоредили поверење, толеранција и јавна свест између грађана који су чланови ОЦД и оних који то нису, уочава се да цивилно друштво у Србији не доприноси изградњи социјалног капитала. Међу члановима ОЦД се чак може уочити већа дистанца према различитим друштвеним групама. Чињеница да су актери цивилног друштва на истом нивоу политичке културе као остали грађани, руши претпоставку по којој чланови ОЦД предњаче у односу на појединце изван цивилног сектора.⁶⁰⁾

Једно од кључних питања на које је аутор покушао да одговори јесте у којој је мери сарадња државе са ОЦД условљена европским интеграцијама. У Споразуму о стабилизацији и придруживању, као уговорном инструменту између Србије и Европске уније, као и у Годишњим извештајима не постоји инсистирање на детаљни-

58) „Уредба о средствима за подстицање програма или недостајућег дела средстава за финансирање програма од јавног интереса која реализују удружења“, Влада Републике Србије, Београд, 2012. Организације цивилног друштва из фондова ЕУ добијају 85% неповратних средстава (грантова), а морају да обезбеде 15% учешћа. Унија додељује 80% средстава авансно, а остатак по завршетку пројекта, а тај проценат се смањује након што држава пређе на Децентрализован систем управљања фондовима (ДИС). Србија се налази у четвртој од шест фаза преласка на ДИС, односно преузимања одговорности за пројекте, за шта је тренутно задужена Делегација ЕУ у Србији.

59) *Трећи сектор у Србији: стање и перспективе*, оп. cit., стр. 7.

60) Зденка Миливојевић, оп. cit., стр. 25.

јој сарадњи државе са ОЦД, већ се истиче његов значај и наводе одређени проблеми са којима су се ове организације сусретале. У Годишњим извештајима се може уочити посвећеност тзв. великим темама – питањима Устава, закона, институција, реформи, сарадње са Хашким трибуналом... Када након завршетка процеса ратификације ССП у свим државама чланицама Европске уније, буде ступио на снагу ССП, доћи ће до формирања органа за придруживање, у којима званично неће бити места за ОЦД.

Имајући у виду мере које је држава преузела, намеће се закључак да су европске интеграције можда и једини разлог због кога се ова сарадња продубљује, што се пре свега може видети на основу јачања капацитета Канцеларије за европске интеграције у оквиру целокупног процеса придруживања/приступања Србије ЕУ, и на основу формирања Канцеларије за сарадњу са цивилним друштвом. Упркос постојању ових тела, основаних од стране Владе, о систематском дијалогу државе и ОЦД се не може говорити. Неколико је разлога за то: слабост ОЦД, која се, између осталог, огледа у томе што је њихова примарна брига обезбеђивање средстава за опстанак; повезано са претходним је и фокусирање на сарадњу која је повезана са финансијским аспектом интеграција; спорадични аранжмани са државом ван предвиђених оквира, и недовољни резултати у оквиру институционализоване сарадње; питање капацитета самих ОЦД за преузимање одговорније улоге у процесу европских интеграција; питање постојања привилегованих ОЦД. Аутор сматра да је проблем који је последњи наведен уједно потенцијално највећи проблем у будућности. Други велики проблем је питање контроле средстава која долазе из европских фондова када у Србији буде заживео Децентрализовани систем управљања фондовима (ДИС), и када она добије средства која јој следују као кандидату. Имајући у виду постојање неформалних веза одређених ОЦД са представницима власти, недостатак транспарентне процедуре унутар ОЦД, могућност укључивања нових актера у већ постојеће мреже, поставља се питање коју ће корист од средстава ЕУ имати грађани и друштво.

Аутор се не може отети утиску да је процес европских интеграција попут плашта који покрива многе проблеме који у Србији и даље постоје у односу између државе и организација цивилног друштва. Иако је процес европских интеграција свеобухватан, имајући у виду да је Србија тек добила статус кандидата, и да су даљи

кораци ка Европској унији неизвесни, поставља се питање да ли је цивилно друштво довољно флексибилно да препозна могуће алтернативе европским интеграцијама? Поистовећивање европских интеграција и прокламованих вредности Европске уније, које су и опште цивилизацијске вредности (демократија, једнакост, слобода, равноправност) може довести до негативних последица које су испољене након промене режима 2000. године, а то су удаљавање од грађана и неразумевање околности у друштву. Уколико се организације цивилног друштва недвосмислено и без остатка ставе у службу промовисања чланства у Европској унији као врховног циља коме треба тежити, то може и код оног слоја становништва које подржава процес учлањења у Европску унију, да изазове контрафекат и отпор. Србији је неопходно цивилно друштво које ће се прилагодити потребама грађана. Едукативна улога цивилног друштва, која се стално потенцира, може код дела његових представника да произведе испољавање елитизма и самодовољности, такође већ показаних после 2000. године, и да изазове трајно неповерење грађана. У овом сектору није дошло до консолидације, која је била неопходна. Остаје нејасно да ли се уопште може говорити о јединственом невладином сектору, имајући у виду његову подељеност, али и личне и професионалне везе које су припадници цивилног сектора остварили са државом и њеним институцијама. Уколико не постоји јасна подела између владиног и невладиног сектора, да ли се може успоставити било какав равноправан однос, у коме неће бити повлашћених и оних који ће се усмерити само на своје личне интересе? Да ли ће невладин сектор, под претпоставком да Србија постане консолидована демократија, опстати као контролни механизам демократског процеса? На који начин грађани могу да контролишу невладине организације, за које постоји опасност да се удаље од своје изворне функције контролног механизма за институције државе, због нужности сарадње коју, између осталог, доноси процес европских интеграција?

Sladjana Mladenovic

RELATIONSHIP BETWEEN THE STATE AND NON-GOVERNMENTAL SECTOR IN THE PROCESS OF EUROPEAN INTEGRATION OF SERBIA

Summary

The author in this paper considers the relationship between the state and non-governmental sector in Serbia in the

process of European integration. The paper is divided into three parts. In the first part, the author presents the theoretical and historical review of the relationship between the state and civil society, and suggest the importance of civil society in European Union in the context of globalization. Second part of the paper is dedicated to the review of non-governmental/civil sector in post-communist regimes, and special characteristics of this sector in Serbia. Third part of the paper is dedicated to the study of concrete forms of cooperation between the state and non-governmental sector in Serbia, within three key periods: before 2000, from 2000 until 2005, and after 2005. Although there was no dramatic turn between the second and third period, like the one between the first and the second, the author considered as important to make an intersection in 2005, primarily because the researchers of the civil sector have done the same. Instead of the conclusion, the author emphasised the existence of the open questions in the domain of cooperation between the state and non-governmental actors. Although the author explained in the paper the conceptual difference between the civic and civil society, non-governmental organizations and the organisations of the civil society, these terms were frequently used as synonyms, because of the literature used in the paper, and because of the fact that these terms essentially refer the sector separated from the state.

Key words: civil society, organisations of civil society, non-governmental sector, citizens, European integration, Serbian European Integration Office, Office for Cooperation with Civil Society

ЛИТЕРАТУРА

- Дворник, Срђан, *Актери без друштва: Улога цивилних актера у посткомунистичким промјенама*, Heinrich Böll Stiftung, Загреб, 2009.
- Лишанин, Младен, „Нормативни VS. стварни модел креирања и реализације спољне политике у политичком систему Србије“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 1/2011.
- Миливојевић, Зденка, *Цивилно друштво Србије: потиснуто током 1990-их – у потрази за легитимитетом, препознатљивом улогом и признатим утицајем током 2000-их, ЦИВИЦУС индекс цивилног друштва – извештај за Србију*, Аргумент, Београд, 2006.

- Мировић, Александра, „Савремена схватања цивилног друштва с посебним освртом на концепцију Џона Кина (John Keane)“, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 3/2005.
- *НВО сектор у Србији*, Грађанске иницијативе, Београд, 2005.
- Ненадић, Данијела, „Цивилно друштво и институције у Србији – однос партнерства или конфротације“, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 4/2005.
- Павловић, Вукашин, *Држава и друштво*, Чигоја штампа, Београд, 2011.
- Павловић, Вукашин, „Однос државе и невладиних организација“, *Цивилно друштво и невладин сектор*, Бранка Петровић (ур.), ПАЛГО центар, Београд, 2002.
- Пауновић, Жарко, „Цивилно друштво у транзиционој Србији, *Пет година транзиције у Србији*, Срећко Михаиловић *et al* (ур.), Социјал-демократски клуб, Фондација Friedrich Ebert, Београд, 2005.
- *Политичке поделе у Србији у контексту цивилног друштва (Могућност базичног консенсуса и могућност конституисања демократског блока)*, ЦЕСИД, Београд, 2005.
- Стевановић, Ивана; Марковић, Зоран (ур.), *Дотације невладиним организацијама у буџету Републике Србије 2007-2009*, Центар за развој непрофитног сектора, Београд, 2011.
- Стојановић, Ђорђе, „Различити теоретски приступи концепту глобалног цивилног друштва“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 2/2010.
- Тодоровић, Јелена Б., „Србија и политика условљавања Европске уније“, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 2/2011.
- *Трећи сектор у Србији: стање и перспективе*, Центар за развој непрофитног сектора, NGO Policy Group, Београд, 2001.
- Хауард, Марк М., *Слабост цивилног друштва у посткомунистичкој Европи*, Грађанске иницијативе, Београд, 2008.
- ЦИДЕЦ – Дијалог грађана и грађанки за европски консензус, *Изградња партнерства између НВО и јавне администрације у процесу европских интеграција*, Грађанске иницијативе, Београд, 2009.
- ЦИДЕЦ – Дијалог грађана и грађанки за европски консензус, *Могућности комуникације грађана, грађанки и НВО са институцијама Европске уније*, Грађанске иницијативе, Београд, 2009.
- „Consolidated version of the Treaty on European Union“, Official Journal C 83, 30 March 2010, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:EN:PDF> (приступ: 02.04.2012)
- „Opinion of the Economic and Social Committee on The role and contribution of civil society organisations in the building of Europe“, Subcom-

- mittee: Civil society organisations, Brussels, 1999, http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/ces851-1999_ac_en.pdf (приступ: 03.04.2012)
- „Treaty on European Union“, Official Journal C 191, 29 July 1992, <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html#0001000001> (приступ: 02.04.2012)
 - „Извештај о раду за 2011. годину“, Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом, Београд, 2012.
 - „Програм сарадње са организацијама цивилног друштва у области планирања развојне помоћи, посебно програмирања и праћења коришћења Инструмента за претприступну помоћ“, Канцеларија за европске интеграције, Београд, 2011.
 - „Програм сарадње са организацијама цивилног друштва у области планирања развојне помоћи, посебно програмирања и праћења коришћења Инструмента за претприступну помоћ, Извештај о реализацији у периоду од 21.12.2011. до 21.3.2012. г.“, Канцеларија за европске интеграције, Београд, 2012.
 - „Стратегија комуникације Владе Републике Србије о процесу стабилизације и придруживања Државне заједнице Србија и Црна Гора Европској унији“, Влада Републике Србије, Београд, 2004.
 - „Стратегија комуникације о приступању Србије Европској унији“, Влада Републике Србије, Београд, 2011.
 - „Стратешки оквир Канцеларије за сарадњу са цивилним друштвом за период 2011-2014“, Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом, Београд, 2011.
 - „Уредба о средствима за подстицање програма или недостајућег дела средстава за финансирање програма од јавног интереса која реализују удружења“, Влада Републике Србије, Београд, 2012.
 - „Водич кроз потенцијалне домаће и иностране изворе финансирања за пројекте НВО, локалних самоуправа, малих и средњих предузећа и предузетника“, *Грађанске иницијативе, Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва*, јануар 2011, <http://www.inkluzija.gov.rs/vodic/8-Vodic-kroz-finansijska-sredstva.html> (приступ: 13.04.2012)
 - „Демократска странка због фондова оснива невладине организације“, *Данас*, 12.07.2011, http://www.danas.rs/danasrs/politika/demokratska-stranka-zbog-fondova-osniva-nevladine-organizacije.56.html?news_id=219320 (приступ: 10.04.2012)
 - „Презентација резултата првог истраживања о организацијама цивилног друштва“, *Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом*, <http://www.civilnodrustvo.gov.rs/?p=232> (приступ: 11.04.2012)
 - „Сарадња са цивилним сектором“, *Народна скупштина Републике Србије*, <http://www.parlament.gov.rs/%D0%B0%D0%BA%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8%D0%B5%D0%B2%D1%80%D0%BE%D0%BF%D1%81%D0%BA%D0%B5-%D0%B8%D0%BD%D1%82%D0%B5%D0%B3%D>

1%80%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%98%D0%B5/%D1%81%D0%B0%D1%80%D0%B0%D0%B4%D1%9A%D0%B0/%D1%81%D0%B0-%D1%86%D0%B8%D0%B2%D0%B8%D0%BB%D0%BD%D0%B8%D0%BC-%D1%81%D0%B5%D0%BA%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%BE%D0%BC.107.html (приступ: 02.04.2012)

- „Свађа између НВО због 3,5 милиона евра донација“, *Блиц*, 30. 06. 2011, <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/262982/Svadja-izmedju-NVO-zbog-35-miliona-evra-donacija> (приступ: 10.04.2012)
- „Свака политичка партија има своје НВО“, *Данас*, 13.07.2011, http://www.danas.rs/danasrs/politika/svaka_politicka_partija_ima_svoje_nvo.56.html?news_id=219399 (приступ: 10.04.2012)

Resume

A modern, democratic state, cannot be imagined without the existence of the civil society, as a form of the voluntary association of citizens. The gradual development of the civil society in the West, wasn't followed by the same development under the communist regimes. Serbia is even more specific, due to the violent break-up of the former Yugoslavia. The civil society organizations (CSOs), which emerged under the post-communist, but not democratic regime, were considered as the main actors of the changes in 2000, but this was not completely true. Therefore, their potential to bring positive changes into the society, was overestimated. After the collapse of the Milošević regime, CSOs found themselves in an unfamiliar situation, namely, on the same side with the representatives of the state. Some of them used that situation, and started cooperating with the state, others were suspicious, while there were organizations which denied the possibility of cooperation. On its side, the state showed (at least formally), that it was willing to cooperate. However, the years of slow pace in European integration, and the lack of cooperation among the CSOs, had influence on the institutionalization of cooperation between CSOs and the state. The institutionalization took place in 2011, when the Office for Cooperation with Civil Society was established. Having in mind the cooperation prior established with the Serbian European Integration Office, one might conclude that the CSOs and the state have closed the circle of cooperation, especially since the CSOs were involved in defining the priorities in international development assistance for Serbia.

That sort of conclusion would be misleading. According to the researches of the CSOs, conducted in 2001, 2004-2006, 2005, 2009 and 2011, respectively, one might undoubtedly say that CSOs failed to reform themselves and thus strengthen their position vis-a-vis the state. There are still

privileged CSOs, even more so in the process of European integration, due to the complexity of the process and their previous experience. Most of the CSOs claim that the biggest problem between them and the state refers to the lack of funding, neglecting the fact that the state is the largest single donor to this sector. Although CSOs perceive state bureaucracy as one of the pertaining problems, it is a fact that the inclusion of the CSOs in projects, strategies and even decision-making will make this problem even more complex. Yet, CSOs haven't shown the ability to overcome their mutual problems, and connect themselves to become a single actor in front of the state. The questions of transparency, accountability and professionalism of the representatives of the CSOs remain open, especially after the problems within the sector saw the light of the day in 2011.

Овај рад је примљен 10. маја 2012. а прихваћен за штампу на састанку Редакције 27. јуна 2012. године.