

*Драгана Динић**

Институт за политичке студије, Београд

УЛОГА ОЦД У ЕВРО-ИНТЕГРАЦИЈАМА **

Сажетак

Овим радом желим да скренем пажњу на положај и улогу организација цивилног друштва у Србији и на отвореност локалне/државне власти за сарадњу с тим организацијама. Аутори који су се до сада бавили питањима ОЦД у највећој мери су се ограничавали на хронологију њиховог настајања, организациону структуру и на њихов однос према држави. У фокусу овог рада биће управо, ова трећа димензија. Да ли демократска, вишестраначка држава има интереса да успостави конструктивни дијалог са својим ОЦД или да се дистанцира од њих? Да ли ће јаке и добро организоване ОЦД омогућавати значајне рационализације посебно у преговорима за прикључивање ЕУ, или у домену социјалне политике, зависи од односа државне и локалне власти према њима.

Однос међународне заједнице према ОЦД може се окарактерисати као «благонаклон». Спремност да се финансира рад (тј. пројекти) цивилног сектора од стране међународних фондова, да се представници ОЦД бирају и учествују у раду значајних организација, радних тела и форума ЕУ, показује да су ОЦД значајан демократски ресурс, још увек недовољно препознат и искоришћен.

* Научни сарадник

** Текст је рађен у оквиру пројекта Института за политичке студије, број 179009: Демократски и национални капацитети политичких институција Србије у процесу међународних интеграција, који је финансиран од стране Министарства просвете и науке Републике Србије.

Кључне речи: ОЦД, евро-интеграције, конструктивни дијалог, партнерство, Канцеларија за сарадњу са организацијама цивилног друштва.

Ма како да је организована, држава никада не може без остатка да артикулише све интересе, потребе и жеље својих грађана. Увек постоје потребе и интереси који би се исказали кроз неку другу организациону форму, независну од државе. Државе су током историје испољавале мањи или већи степен разумевања за алтернативне форме организовања, а не ретко је свако одступање забрањивано и сурово кажњавано. Верска, трговачка, занатска, уметничка и сл. удружења и друштва тешко су крчила свој пут.

С друге стране и сама удружења су се различито позиционирала у односу на државу. Није редак случај да је удружење декларативно и формално наклоњено држави и актуелној власти, да подржава постојеће развојне стратегије и циљеве, а да је његово деловање сасвим другачије, да чини све да уздрма или сруши постојећи државни систем. Нека друга удружења представљају праве партнере држави и велики су јој ослонац у одређеним ситуацијама. Има и оних која су критички настројена, која заговарају одређене промене, али са циљем унапређења постојећег. Јавност је углавном поларизована, па ОЦД или сматра страним плаћеницима или их подржава и прихвата, а велики број људи нема никакав став према њима.

Управо зато је важно научити што више о невладиним организацијама, упознати се са принципима њиховог рада и донетима деловања. Ако се наша држава определила за приступање Европској унији, а та ЕУ подржава и финансира рад ОЦД залажући се за њихов већи утицај на доносиоце политичких одлука, онда је мудро уважити овакву реалност и радити на извлачењу максималних бенефита у интересу друштва.

Појмовно одређење и историјски преглед настајања ОЦД

У структури демократских друштава могу се издвојити три основна сектора: јавни (држава); приватни (тржиште, профитни сектор) и грађански (цивилно друштво, непрофитни сектор). Неки праве дистинкцију друштвених организација на *државне* (јавни сектор) и *недржавне* (приватни сектор), а потом недржавне деле на *профитне* и *непрофитне*. (Пауновић, Ж. 2011) Иако је, у овом

раду, фокус на трећем сектору неизоставно ће се елаборирати и његов однос са друга два сектора.

Цивилно друштво су сами грађани који се активно и слободно уплићу у све сфере друштвеног деловања. Основне организационе форме цивилног друштва су фондације и удружења. *Фондације* су познате од најстаријих времена и дефинишу се као организације без власника чија су средства намењена јавним циљевима. Оне могу бити јавне или приватне, према намени, породичне и црквене, могу се разликовати по начину финансирања, по својим програми-ма итд.

Удружење, у смислу Закона о удружењима (2009), јесте добровољна и невладина недобитна организација заснована на слободи удруживања више физичких или правних лица, основана ради остваривања и унапређења одређеног заједничког или општег циља и интереса, који нису забрањени Уставом или законом. (Чл. 2 овог Закона)¹⁾ Из ове одреднице се јасно види да су невладине организације (НВО) и удружења грађана једно исто. У теорији²⁾ се прави разлика између њих, али у овом раду ће се о НВО и удружењима грађана, организацијама цивилног друштва, непрофитном сектору, трећем сектору говорити у смислу синонима. Бавећи се одређеним типом невладиних организација савременог света, које се региструју и званично афирмишу принципе УН (људска права, развој демократије, родну, верску, расну и националну равноправност...), а уистину организују и врше терористичке акције, изази-

- 1) Све друштвене организације, удружења грађана и њихови савези основани према Републичком закону о друштвеним организацијама и удружењима грађана из 1982. године, као и они који су уписани у Регистар према Закону о удруживању грађана у удружења, друштвене организације и политичке организације које су се оснивале за територију СФРЈ из 1990. године, имале су рок од 18 месеци, од почетка примене новог закона, да ускладе свој статут и друге опште акте са одредбама тог закона и да Регистратору удружења поднесу пријаву за упис усклађивања у Регистар удружења. Тако успостављан правни оквир за оснивање и деловање удружења, био је и једна од обавеза коју је Србија преузела приступањем у чланство Савета Европе (Мишљење 239 / 2002 Парламентарне скупштине Савета Европе), а тиме и један од услова за напредак у процесу придруживања европским интеграцијама. ЕУ је посебно инсистирала на изradi јединственог регистра. Према подацима Републичког завода за статистику, крајем 2008. године у Србији је било регистровано око 25.500 удружења грађана, што је за 10.000 више него крајем 2004, а тај број средином 2009. увећан је за око 1000 нових.
- 2) Концепт *трећег сектора* истовремено разликује и асимилије непрофитне (невладине) организације, профитне фирме и јавне институције. За разлику од термина невладине организације, где се посебно истиче независност и аутономност у односу на државу и владу (правно-политичка димензија), код употребе термина *трећи сектор* посебно се истиче карактеристика непрофитности (разлика у односу на профитне организације) ових организација које чине *трећи сектор* (економска димензија). (Пауновић, Ж., 2011, стр. 253)

вају грађанске немире, функционишу као обавештајни и шпијунски пунктови великих сила, спроводе антидржавну пропаганду и сл; стручњаци често говоре да су ОЦД алтернативни модел светске заједнице, да су највеће зло за Србију, веће од издајничких партија и незрелих, неспособних политичара и корумпираних интелектуалаца. (Марковић, М. 2006, с. 33) Велике силе су кренуле да развијају један нови вид колонијализма крајем 20. века, који има глобалне разmere, а инфилтрира се локално, посредством невладиних организација. Уплитање у унутрашње послове других држава уз асистенцију трећег сектора је перфидније и убојитије од отворене агресије. Оваква мишљења се могу поткрепити бројним аргументима, тако да се овом приликом неће доводити у питање. Истине ради, треба рећи да је неупоредиво већи број НВО које се руководе истински социјално хуманитарним, заједничким и општим циљевима, у којима раде волонтери, без скривених намера. Недавно је Коло српских сестара обележило 120 година постојања, ту су и Друштво Свети Сава, Геронтолошко друштво, Удружење пензионера, параплегичара, слабовидих и слепих и многа друга.

У дефиницији НВО апострофирају се два битна елемента, а то су: 1. да се ради о непрофитној организацији независној од јавних тела и 2. да ова организација делује без учествовања у власти.³⁾

Када је реч о историји цивилног друштва у Википедији налазимо неке од главних одредница. Познато је да су још стари Грци (*politike koinona*) и Римљани (*societas civilis*) познавали институт *цивилног друштва*. По њиховом поимању било је то *политичко друштво у којем су активни грађани учествовали у креирању политике*. Током времена израз цивилно друштво поприма различита значења зависно од друштвеног поретка у оквиру којег постоји. Било је периода када је цивилно друштво искривљено тумачено и поистовећивано са актуелном влашћу. У 18. веку, са настанком либералног грађанског друштва, дошло је до преокрета, па је цивилно друштво добило значење *института који је ту да штити и подучава грађане како се ефикасно заштитити од негативних уплитања државе*. У 18. и 19. веку у складу са друштвеним променама мења се и схватање овог термина тако да се он поистовећује са: *уљуђено, култивисано*. Alexis de Tocqueville, у свом

3) Организације цивилног друштва се финансирају из чланарина, донација, дотација, продаје услуга, из средстава лутрије и путем пројеката и темеље се на волонтерском раду.

делу “О демократији у Америци” описује цивилно друштво кроз дух заједништва који је владао у америчком друштву тог времена, а манифестовао се кроз успостављање бројних удружења, организација и свеприсутног волонтерства. Истовремено, у Латинској Америци, Antonio Gramsci описује цивилно друштво као социјалну интеракцију институција и организација културне тематике између државе и тржишта⁴⁾.

У новијој историји проучавање појма цивилног друштва доводило је до његове глорификације, те је оно третирано као кључни фактор у решавању актуелних друштвених проблема, или као помодни грађански тренд, или као утопијска идеја неких демократија и сл. Крајем 1980. године стручњаци у појму цивилног друштва почињу да истичу неке нове димензије попут слободе удруживања, самоорганизације слободних грађана, социјалног капитала и социјалног повезивања и сл. Наравно, било је и претеривања, па је стављан знак једнакости између цивилног друштва и морала, поштења и поштовања. Овде треба скренути пажњу на околност, да иако се ради о невладином сектору, то никако не значи да не постоји веза између владе и НВО. Напротив, пласира се став да влада финансијски подржава овај сектор, али не утиче на његов рад. (Овакво схватање се мора довести у питање, уз коментар, да је такав однос могућ само у идеалном случају - прим. ДД)

Институције цивилног друштва су примерене демократским земљама утемељеним на владавини права, с развијеном тржишном производњом. Има и примера да се цивилно друштво сматра опозицијом актуелној власти, и да има функцију *watch dog* (пса чуvara), што се оцењује као негативно. И поред свега наведеног, треба признати да цивилно друштво игра важну улогу, посебно у земљама младе демократије. ОИЦД уско се везују уз модерну социјалну државу. *Социјална држава*, представља државу која својим активностима делује у смеру осигуравања социјалног минимума свим својим грађанима, као и пружања других врста помоћи социјално угроженом становништву. Како добар део програма социјалне државе почива на иницијативама управо организација цивилног друштва, њихова важност за функционисање државе је неоспорна. Не треба изгубити из вида да се ту ради о цивилној партиципацији у јавним активностима, а не о политичкој; и да се ова друга остварује кроз деловање политичких партија. Лако је у теорији поста-

4) http://hr.wikipedia.org/wiki/Civilno_dru%C5%A1tvo

вити строгу границу између цивилног и политичког, али у пракси нема цивилне активности која није истовремено и део неке политике, или да често иза неке НВО стоји неки од политичких лидера или читава партија⁵⁾.

Британски социолог Anthony Giddens посебно наглашава значај ОЦД, истичући како су *политичке идеје изгубиле елан и надахнуће и да је социјалној држави потребно дати нова крила и то она цивилног сектора*. Политика трећег пута подразумева друштво са активним грађанством (*active citizenship*).

Један од најбољих познавалаца цивилног друштва код нас је свакако проф. Смиља Аврамов, која нас подсећа да је Србија земља са завидном и дугом традицијом, када је реч о невладиним организацијама: *Прва добровољна болница у свету, према западним изворима, формирана је од стране милосрдних госпођа енглеских, 1623. Међутим, свети Сава је основао болнице у Хиландару и Студеници још у 12. веку. Манастири средњевековне Србије били су у првом реду социјалне установе, па тек онда молитвене установе.* (Аврамов, С. 2006, с. 15)

Све до почетка 2. светског рата присутне су традиционалне форме солидарности под окриљем Српске православне цркве, краљевске породице и богатијих и виђенијих људи, да би се после рата национализовали фондови и задужбине, а њихово деловање свело на минимум. Све до 1990. године рад удружења је био детерминисан владајућом идеологијом, а њихово финансирање је у највећој мери базирано на средствима из буџета државе.⁶⁾ Сви стручњаци истичу 2000. годину као преломну, као годину у којој ескалира политички плурализам, а и број НВО. Антирежимске организације избијају у први план након смрти Слободана Милошевића. После 2000. године видљива су настојања за успостављање дијалога између НВО и државе, а неке НВО чак улазе у Владу.

Развој цивилног друштва у земљама у окружењу није био уједначен. Задржаћемо се на примеру Хрватске, јер је ту цивилни сектор доживео процват и остварио највеће домете, на простору бивше Југославије. Мада је то било поприлично неистражено

5) Многе НВО су у великој мери финансиране од стране неких влада, како би служиле њиховим интересима (наводи се, нпр. да је организација Oxfam примила од владе Велике Британије и Европске уније 162 милиона долара у 2003. години; али и да је Руска влада оптужила САД за финансирање украјинских НВО како би оне учествовале у Наранцастој револуцији и сл.) http://hr.wikipedia.org/wiki/Nevladina_organizacija

6) Наводи се да је у то време код нас деловало око 18.000 удружења.

подручје, први подаци потичу из средњег века и они говоре да су постојале фондације и братстава, а да је тек средином 19. века почело отварање болница, сиротишта и школа. У 20. веку су се углавном одржале фондације, али су се у пружање социјалне подршке угроженим људима укључиле и цркве. Богатији људи су постајали добротвори, јер су препознали постојање социјалних потреба.

Социјалистичка држава, која је имала монопол над пружањем социјалних услуга, не само што је довела до замирања цивилног сектора, већ није ни допуштала слободу удруживања. Тек када се издвојила из Југославије (1990), Хрватска се декларише као социјална држава и почиње да подстиче развој цивилног сектора. То су у почетку биле организације хуманитарног карактера, да би, након доношења *Закона о хуманитарној помоћи* (1992) и *Владаиног социјалног програма* (1993) дошло до усвајања начела *супсидијарности*⁷⁾ у социјалној политици. Иако је 2002. године почео са радом *Уред за удруге Владе Републике Хрватске*, као и *Национална заклада за развој цивилног друштва* (2003); Влада није остварила адекватну сарадњу са непрофитним сектором нити је на прави начин валоризовала волонтерски рад, на коме се овај сектор темељи.

Процес глобализације у 20. веку подстакао је значај невладиних организација, посебно када се ради о питањима која су наднационална.

ОЦД у 21. веку

Деловање удружења и његови циљеви не могу бити усмерени на насилно рушење уставног поретка и нарушавање територијалне целокупности Републике Србије, на кршење зајемчених људских или мањинских права или изазивање и подстицање

7) *Начело супсидијарности* – регулише поделу надлежности између Уније и држава чланица и подразумева да не треба поверити једној великој јединици/вишем нивоу оно што се може боље учинити у мањој/нижем нивоу. Унија преузима само оне задатке који се ефикасније могу извести заједнички, на нивоу Уније, него на нивоу појединачне државе чланице, регионалном или локалном нивоу. (Према Канцеларији за европске интеграције Владе Републике Србије, <http://obuka.seio.gov.rs/mod/resource/view.php?id=14>)

Према Хрватском сабору *начело супсидијарности* значи да се законодавни акти доносе на разини Еуропске уније само ако се исти циљ не може на учинковитији начин остварити доношењем аката на националној или локалној разини. <http://www.sabor.hr/Default.aspx?sec=5668>

неравноправности, мржње и нетрпељивости засноване на расној, националној, верској или другој припадности или опредељењу, као и полу, роду, физичким, психичким или другим карактеристикама и способностима. (Закон о удружењима, 2009) У пракси није редак случај да нека удружења иступају управо са супротних позиција. Зато се и формирао стереотип о НВО као страним плаћеницима и шпијунима, као и да их има превише. ЦРНПС⁸⁾ настоји да овај стереотип доведе у питање, наводећи да у Србији има нешто преко 10.000 НВО, али је тек око 3.000 њих активно, како тако. У Мађарској (која је величине Србије) има 50-60.000 НВО, у Немачкој их је неколико стотина хиљада, у Британији преко 600.000, у САД преко милион и по. Они наводе и да је непризнавање позитивне друштвене улоге НВО код нас за сваку осуду. Свуда у цивилизованом свету НВО су признате и прихваћене. У УН, у Светској банци, ЕУ постоје скупштине невладиних организација са консултативним статусом које утичу на одређене политичке одлуке унутар тих институција. Многе државе имају посебне службе за сарадњу са НВО. Такође, добар део невладиног сектора у свету се финансира из државних извора. Да држава има такав систем контроле новца као што имају НВО, сигурно би било много мање корупционашких афера. А да НВО имају на располагању више новца и држави, а нарочито њеним грађанима, би било много боље. (“Печат” од 18.01.2013) Овде је посебно скренута пажња на околност да је више од половине НВО регистрованих до 2000. године је угашено због беспарице.

Није неутемељено уверење да се неке невладине организације које финансирају стране владе, могу сматрати експозитурама обавјештајних служби влада које их финансирају. Оне служе за дестабилизацију држава, а користе се, између осталог, перфидним методама блаћења власти, користећи медије.

Однос државе према цивилном сектору није ружичаст ни у другим земљама; напротив, постоје и екстремнији случајеви, попут Русије. Мада је у Русији формиран *Савет за развој цивилног друштва и људских права*, при канцеларији председника Русије, положај ОЦД није завидан. Колико су ОЦД тамо непопуларне најбоље илуструје доношење закона (од 21. новембра 2012. године) који обавезује непрофитне организације са финансирањем

8) Центар за развој непрофитног сектора 2013.

из иностранства да се региструју као инострани агенти. Већ 2013. године спроведена је детаљна контрола рада више стотина НВО и то не само у погледу финансијског пословања, већ и у погледу њиховог политичког ангажовања, при чему је многим од њих забрањен рад.⁹⁾

Међутим, има и супротних примера. У земљама бременитим међуетничким сукобима велике наде се полажу у ОЦД. Тако нпр. у Македонији, сматрају неки стручњаци, уколико би ОЦД изашле на изборе 2014. године, имале би подршку и позиције и опозиције и једино би оне могле могле артикулисати и заступати истинску мултиетничку политику: *Само грађанските организации можат да бидат тие кои можат да направат, дали политичка опција или граѓански здруженија со мешан етнички карактер. Ни една друга политичка партија тоа не може да го направи. Граѓанските здруженија во Република Македонија можат да бидат тие кои ќе направат заеднички, да не речам политички субјект, туку заедничка мрежа на граѓани од повеќе национални заедници кои понатаму ќе може да ги замрсят конците на која било политичка партија во Македонија.*¹⁰⁾

НВО у Србији

Оснивањем Агенције за привредне регистре (АПР) 2004. године, створена је јединствена, централна база података, чиме је установљен принцип рационализације административних функција државе, а с друге стране извршено је усклађивање законодавства према европским стандардима.¹¹⁾ Уследило је и доношење Закона о удружењима 2009. године, тако да су створени услови за тачно одређивање броја НВО, њихове географске алокације и секторске одређености.

Када је 2007. године Центар за развој непрофитног сектора (ЦРНПС) започео истраживање буџетске линије 481, намењене невладиним организацијама, дошло се до података да су та средства добијали поред удружења грађана и политичке партије,

9) <http://www.crnps.org.rs/2013/provera-nevladinih-organizacija-u-rusiji> од 3. априла 2013.

10) Из интервјуа са професором Владом Димовским, председником Међународног центра за међуетничку толеранцију из Македоније.

11) То је прва директива ЕУ, којом се налаже да свака земља чланица оснује централни регистар, привредни регистар или регистар привредних субјеката.

верске заједнице и спортски клубови¹²⁾. Било је нејасно како су средства расподељивана, недостајали су извештаји о утрошеним средствима, као и подаци о ефектима који су остварени. Оправдање је неђено у недостатку Закона о невладиним организацијама (који је донет 2 године касније - прим. ДД) и у нејасној дефиницији самог цивилног сектора. Како се ради о великој суми новца која се из буџета одливала без адекватне контроле, предузете су мере од стране самих НВО. Покренути су бројни пројекти који имају за циљ вршење грађанског надзора јавних финансија, односно транспарентне расподеле и трошења буџетских средстава, како са државног тако и са локалног нивоа¹³⁾. Уз многобројне тешкоће уводи се електронско праћење тока новца из буџетске линије 481. Веома је важно да држава учествује у финансијској одрживости невладиног сектора, али је једнако важно и да јавност буде о томе информисана.

Управо ради подизања нивоа транспарентности и информисаности јавности и самих ОЦД настао је *Директоријум*, који представља основни ресурс у развоју цивилног сектора и заједнице невладиних организација у Србији. Он има за циљ омогућавање међусобне комуникације, повезивање и стварање мреже организација цивилног друштва. Интернет верзија *Директоријума* НВО, која постоји још од 1996. године, пружа податке о организацијама које користе средства из линије 481 - "дотације невладиним организацијама" из буџета Републике Србије¹⁴⁾. Према подацима из *Директоријума* на крају 2013. године у Србији има 2372 организације цивилног друштва¹⁵⁾ које су користиле средства из линије 481, што показује значајан пораст броја организација и њихово ослањање на државу. Држава треба

12) Министарства су 2007. године готово све дотације за НВО давала на захтев, а не на основу конкурса. Акција НВО је довела до тога да је након две године уочен неупоредиво мањи број привредних друштава која су добијала средства као невладине организације, а 2011. године није било ниједног појединца који је дотиран као невладина организација, што је раније био чест случај.

13) Нажалост, држава је само у изузетним случајевима издвајала средства за истраживања која би спровеле научне или државне институције, тако да су нам скоро једини извор информација и података о ОЦД истраживања самих ОЦД - прим. ДД.

14) Тек када је донет Закон о удружењима 2009, питање пројектног финансирања НВО је нормативно уређено: Средства за подстицање програма или недостајућег дела средстава за финансирање програма (у даљем тексту: програм) које реализују удружења, а који су од јавног интереса обезбеђују се у буџету Републике Србије.

15) Према подацима из АПР, удружења има 19.907, а задужбина и фондација 440, при чему чак 10.250 чине удружења, друштва и савези у области спорта.

да приликом финансирања ОЦД поведе рачуна о планираним националним приоритетима и да каналише деловање ОЦД кроз рад на одговарајућим пројектима.

На линији 481 за 2013. годину, у буџету је планирано 6.660.125.000. динара. Ако би се сва буџетирана средства поделила свим регистрованим НВО, то не би било довољно за неке озбиљније пројекте, а и одрживост цивилног сектора би се могла довести у питање. Уз то, из године у годину (од 2008. па надаље) смањују се буџетска издвајања, док на другој страни расте број НВО. Уколико желе да опстану, да се развијају и да реализују већи број пројеката у току године, НВО су принуђене да се ослањају на стране фондове и друге изворе финансирања. А ко даје новац, он поставља и услове и контролише начин трошења тих средстава. Нереално је очекивати, у таквој ситуацији, да ће странци више бринути о нашим интересима, него о сопственим.

Значајан корак на путу успостављања сарадње између државе и ОЦД је било формирање Канцеларије за сарадњу са цивилним друштвом од стране Владе Србије 2011. године. Задатак Канцеларије је дефинисање стандарда комуникације, сарадње и учешћа цивилног друштва у процесу доношења одлука, а касније и оснивање Савета за сарадњу са цивилним друштвом који ће окупљати ресурсне институције и организације цивилног друштва. Годишњи извештај Канцеларије је значајан извор информација о стању и перспективи ОЦД у Србији.

Циљеви рада Канцеларије су:

1. Укључивање ОЦД у стални дијалог са институцијама Владе Србије
2. Снажење цивилног друштва и његове улоге у изради јавних политика
3. Стална и отворена сарадња државних органа и удружења грађана
4. Међусекторска сарадња државних институција, цивилног друштва и приватног сектора
5. Јачање партиципативне демократије у Републици Србији

Исте године (2011), извештај Канцеларије је показао да је утрошено за рад ОЦД око 5 милијарди динара из буџета државе, али да су та средства добиле спортске организације, цркве и политичке партије и Црвени крст Србије, иако се сви они финансирају

и по другом основу; а да су удружења грађана добила занемарљиво мали део средстава са линије 481. У табели 1. дат је преглед трошења средстава са буџетске линије 481, од оних који су Канцеларији доставили податке. Јасно се види да недостају подаци за скоро 2 милијарде динара и да није позната судбина тог новца. Зашто се уопште толико задржавамо на финансирању рада ОЦД? Иако су чланови ОЦД углавном волонтери, само организовање волонтерског рада кошта, реализација било какве активности укључује одређене трошкове, евентуална истраживања изискују трошкове итд. Ти трошкови расту сразмерно трајању активности, значају и дубини проблема који се решава, величини територије на којој се пројекат реализује и броју учесника у пројекту, као и величини циљне групе које се пројекат тиче. Када су средства мала, нереално је очекивати велике промене, као што није сигурно ни да ће велика средства гарантовати и велике промене. Али већа средства омогућавају оснаживање самих ОЦД, јачање људских ресурса у њима и чини њихов рад видљивијим.

Табела 1. Преглед институција и износи одобрених средстава

	Назив институције	Додељена средства у динарима	Проценат од укупних средстава
1	Министарство омладине и спорта	2.120.101.659	69,4
2	Министарство рада и социјалне политике	526.917.324	17,3
3	Фонд за заштиту животне средине ¹⁸	129.440.522	4,2
4	Министарство просвете и науке	70.786.408	2,3
5	Министарство економије и регионалног развоја	70.000.000	2,3
6	Министарство вера и дијаспоре	35.526.000	1,2
7	Министарство за Косово и Метохију	32.121.683	1,1
8	Министарство животне средине, рударства и просторног планирања	21.900.000	0,7
9	Служба координационог тела Владе Републике Србије за општине Прешево, Бујановац и Медвеђа	11.164.945	0,4
10	Управа за шуме	8.557.063	0,3
11	Министарство пољопривреде, трговине, шумарства и водопривреде	7.499.932	0,2
12	Антидопинг агенција Републике Србије	5.035.529	0,2
13	Министарство одбране	4.000.000	0,1
14	Министарство здравља	3.998.784	0,1
15	Агенција за борбу против корупције	1.999.390	0,1
16	Управа за родну равноправност	1.916.649	0,1
17	Министарство спољних послова	1.720.770	0,1
18	Агенција за заштиту животне средине	50.000	0
	Укупно: 18	3.052.736.657	

Извор: <http://www.euractiv.rs/srbija-i-eu/5716-irkovi-bolje-planirati-sredstva-za-civilno-drustvo>

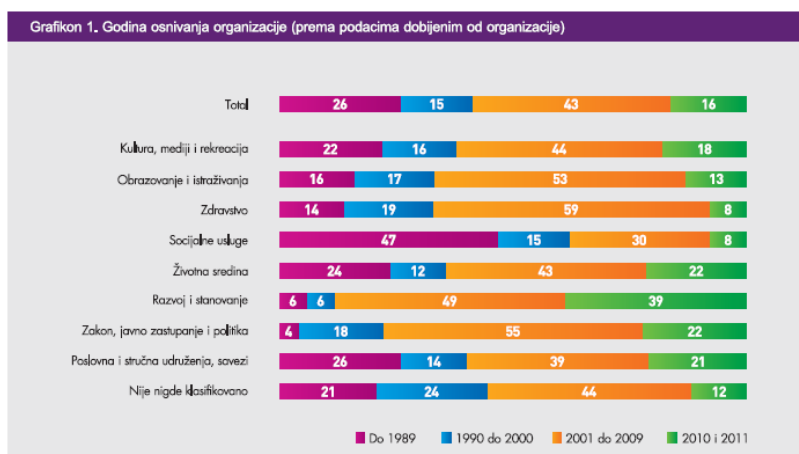
У условима када расте број ОЦД и када се међународни донатори повлаче, криза се преноси и на цивилни сектор. Зато су велика очекивања од претприступних фондова (ИПА), из којих је први позив стигао још 2007/08. Процедура за добијање средстава из ИПА фондова је веома компликована и дуготрајна, а материјални и људски капацитети ОЦД су јако ограничени, па је питање у којој ће мери опредељена средства бити искоришћена.¹⁶⁾ Још један проблем постоји код ИПА пројеката - ту се тражи да саме ОЦД обезбеде суфинансирање, што је за многе од њих несавладава препрека.¹⁷⁾

На основу међународне класификације непрофитних организација, која омогућава разврставање организација по стандардизованој методологији и упоредивост са ОЦД из целог света, спроведено је 2011. године истраживање ОЦД у Србији од стране НВО Грађанске иницијативе, у сарадњи с Канцеларијом Владе Републике Србије за сарадњу са цивилним друштвом, уз подршку Агенције за привредне регистре.¹⁸⁾ Добијени резултати су показали да су ОЦД у Србији хетерогене: има младих удружења од неколико месеци, до оних која постоје вековима, да има малих удружења од 3-4 члана, до оних која имају милионско чланство (то су ОЦД које су чланице међународних мрежа - типа Црвеног крста); има оних који располажу значајним материјалним и људским ресурсима, да је највише ОЦД у Војводини, па у Београду, да само мали број има утицај на креаторе државне политике; да су медијски запостављени и да имају занемарљиву сарадњу са другим ОЦД у окружењу; да је само 26% ОЦД основано до 1989. године, а све остале су новијег датума, да су неке ОЦД привременог карактера и да многе пропадају јер не успевају да обезбеде сопствену одрживост.

16) За 2011-2013, из ИПА фондова је за Србију опредељено 1,2 милиона еура.

17) ИПА пројекти су високо буџетни и крећу се и до неколико милиона еура, па кад треба да се обезбеди суфинансирајући део ослонац се тражи у држави или локалној самоуправи и врло ретко у профитном сектору.

18) Истраживање је непосредно реализовала компанија IPSOS Strategic Marketing, а обухваћено је 1.650 удружења, што је око 10% од укупног броја ОЦД.



Извор: Процена стања цивилног сектора у Србији рађена у јуну 2011, Грађанске иницијативе

ОЦД и евроинтеграције

Велике силе су, по мишљењу С. Аврамов, схватиле да оружје и светско тржиште нису више довољни за остваривање глобалних интереса, већ да треба *мале шрафове повезати у грандиозну машинерију*. Официјелни теоретичари Америке дошли су до закључка да је *невладин сектор најкраћи и најбезболнији пут за глобализацију оних видова активности који су ван контроле транснационалних компанија и финансијских центара моћи, као што су школство, здравство, уметност*. Том конгломерату организација, које су наступале под етикетом „невладине”, није додељена примарна, директна политичка улога, у смислу непосредног освајања власти, него индиректна – деловање у правцу дисперзије државне власти кроз продирање у државне структуре, стварање паралелних структура, утицај на јавно мњење. Тим путем невладин сектор требало би да постане фактор глобалне владавине и, постепено, кроз слабљење и разарање држава, пружи легитимитет глобалној владавини. (Аврамов, С. 2009)

Дакле, ОЦД могу бити веома моћни партнери, али актуелна власт у Србији то није још схватила, нити искористила. Оне могу бити и опасни противници, уколико им се допусти да делују искључиво као страни плаћеници. Ситуација се мења последњих година, што под притиском ЕУ, која фаворизује невладин сектор, што

због јачања самог тог сектора. Организације цивилног друштва, између осталог, истичу као свој циљ помагање грађанима да преузму одговорност за сопствену будућност, да буду активни у изградњи демократског и напредног друштва на путу ка европским интеграцијама.

*Стратегија подршке развоју цивилног друштва на територији града Београда*¹⁹⁾ усмерена је на стварање услова да становници/е Београда кроз ОЦД учествују у процесима доношења одлука, да сарађују са представницима Градске управе, не само на изборима већ и у свим ситуацијама обликовања и доношења јавних политика. Да то није само пука парола уверева нас доношење акционог плана за примену ове Стратегије, у коме се инсистира на умрежавању удружења. Представљен је и рад СЕКО²⁰⁾ за грађанско друштво, медије и културу, а представници ОЦД су позвани да учествују у консултативним процесима везаним за ИПА програмирање²¹⁾ и за ЕУ интеграције.

Србија би, без обзира на “замор од проширења”, требало да настави, не само да задовољава услове за чланство у ЕУ, већ и да спроводи неопходне институционалне, политичке и привредне реформе како би, током процеса европске интеграције, отворила нове, веће могућности да користи средства помоћи које ова организација намењује кандидатима и потенцијалним кандидатима.

Компоненте Инструмента за претприступну помоћ - ИПА 2007-2013. су:

1. Помоћ транзицији и изградња институција
2. Прекогранична сарадња
3. Регионални развој
4. Развој људских ресурса
5. Рурални развој

19) Усвојена је на седници Скупштине града Београда, 9. марта 2012. године.

20) СЕКО - Секторске организације цивилног друштва; сектори: владавина права; реформа државне управе; грађанско друштво, медији и култура; конкурентност; развој људских ресурса; пољопривреда и рурални развој; транспорт; и животна средина и енергетика.

21) Инструмент за претприступну помоћ – ИПА 2007-2013. успостављен је Уредбом Европског савета бр. 1085/2006 од 17. јула 2006. године. ИПА програмирање подразумева: програмирања помоћи ЕУ, помоћ транзицији и изградња институција, прекограничне сарадње, регионалног развоја и развоја људских ресурса, руралног развоја, регионалног аспекта инструмената за предприступну помоћ - вишекорисничка ИПА и децентрализованог система управљања фондовима ЕУ

У надлежност Канцеларије за европске интеграције спада, између осталог, усклађивање активности у области планирања, обезбеђивања и коришћења донација, фондова Европске уније и других облика развојне помоћи из иностранства, које се спроводе у оквиру Сектора за планирање, програмирање, праћење и извештавање о средствима ЕУ и развојној помоћи. Канцеларија за европске интеграције је државна институција, која има уплив на ОЦД и на дистрибуцију средстава из ИПА фондова и на њој је велика одговорност за остваривање партнерског односа државе и ОЦД.

О месту и улози НВО у преговорима за улазак у ЕУ може се говорити на два начина: 1 - противити се и искључивати сваки покушај НВО да се у овај процес укључе (оцењујући их као непријатеље и стране плаћенике) и 2 - залагати се за њихово партиципације у преговорима (респектујући их као партнере). Спремни смо да подржимо други приступ, уз сугерисање претходне контроле НВО којима би се указало поверење. Треба бити реалан; у органима државне власти, комисијама, канцеларијама и сл. - на позицијама доносиоца одлука, не ретко се нађу људи који нису стручни за то, али су ту због њихове партијске припадности. Истовремено, у НВО које су се добро позиционирале у односу на државу, али и у односу на ЕУ, у већини су људи који су врло стручни, који владају страним језицима, одлично се служе рачунарима, оспособљени су за управљање пројектима, истренирани за лобирање и вођење кампања; који су развили технике сензибилизације и заговарања; који су успоставили неопходне везе са медијима и многим другим референтним домаћим и страним организацијама и институцијама; који нису партијски оптерећени итд; - те су у значајној предности као потенцијални преговарачи. Још када се томе дода да су НВО у позицији да могу да аплицирају за ИПА пројекте²²⁾ и да, са добијеним значајним средствима, утичу на ублажавање појединих разлика између Србије и чланица ЕУ, нарочито кроз партнерски однос који граде током реализовања пројеката са НВО из ближег и даљег окружења, или са међународним мрежама и асоцијацијама; свако довођење у питање укључивања НВО у преговарачки процес чини

22) Основа за сарадњу НВО и државе постављена је CARDS програмом ЕУ (2000-2006), после самита у Солуну 2003. године, када је Европска комисија покренула Суседски програм, између земаља чланица и кандидата за чланство у ЕУ. Србија је искористила фондове за реализацију 174 пројекта. За 2009 и 2010. годину 43 НВО у Србији су добиле 4 милиона еур из ИПА фондова ЕУ.

се нерационалним²³⁾. У оквиру ИПА програма, предвиђена су средства у износу од 11,5 милијарди евра, а од тога је Србији намењено 1,4 милијарди евра за период 2007 - 2013. година.²⁴⁾

На загребачкој конференцији²⁵⁾ одржаној под називом “Трансформације цивилног друштва на путу према Европској унији”, између осталог је констатовано, да је рад цивилног друштва израженији у претприступном периоду за чланство у ЕУ, а да потом губи на интензитету, али да зато јача сарадња са државним институцијама. Такође је речено, да се цивилно друштво у завршницама преговора, око уласка у ЕУ, не укључује у преговоре и да је једно од решења умрежавање организација и јачање њихових позиција и утицаја. Како се у јануару 2014. очекује усвајање преговарачког оквира и почетак преговора за придруживање Србије ЕУ, требало би искористити хрватска искуства.

Отвореност Европе према НВО

Европа будно прати рад ОЦД, а у протеклих 15 година то чини и Америчка агенција за међународни развој (USAID), утврђивањем *Индекса одрживости организација цивилног друштва (ИО ОЦД) за централну и источну Европу и Евроазију*.²⁶⁾

У “Индексу” за 2012. годину констатује се да су још увек присутна законска ограничења која спутавају развој цивилног друштва, континуиране финансијске потешкоће, успорен развој транспарентних мера, велики регионални диспаритети који прете да зауставе или чак преокрену континуирани развој цивилног сек-

23) Стиче се утисак да је и држава ово схватила, јер је нпр. 25. октобра 2013. године, Влада Србије усвојила Уредбу о измени и допуни Уредбе о средствима за подстицање програма или недостајућег дела средстава за финансирање програма од јавног интереса која реализују удружења. Измене су усвојене на иницијативу Канцеларије за сарадњу са цивилним друштвом Владе Републике Србије која је пакет предложених измена упутила Министарству правде и државне управе почетком јуна 2013. године.

24) Како изгледа годишња алокација средстава ИПА, дефинисана Вишегодишњим индикативним финансијским оквиром (МИФФ) за период 2007-2013. (у милионима евра) може се видети на сајту: http://ec.europa.eu/enlargement/howdoes-it-work/financial-assistance/planning-ipa_en.htm.

25) Конференцију је организовао Уред Техничке помоћи организацијама цивилног друштва у Хрватској (TACSO), у сарадњи с канцеларијама земаља корисницама претприступне помоћи ЕУ, у Загребу од 17-19. априла 2013, а било је око 120 учесника, међу којима и из Србије.

26) “Индекс” прати развој ОЦД у 29 држава (сада је већ проширен на 60 држава), у протеклих 15 година и испитује опште окружење цивилног друштва, са посебним фокусом на законско окружење, организационе капацитете, финансијску одрживост, заступање, пружање услуга, инфраструктуру и слику у јавности.

тора. На конференцији у Копенхагену 1993. године ЕУ је дефинисала критеријуме које би будуће чланице требало да испуне. Ту се превасходно ради о испуњавању економских и политичких услова.

У оквиру ЕУ IPA програма “Civil Society Facility 2011-2013” за Републику Србију, Делегација Европске уније у Републици Србији, путем конкурса пружа подршку организацијама цивилног друштва, финансирајући пројекте који доприносе демократији, људским правима, социјалној инклузији и владавини права кроз ефикасније грађанско учешће у формулисању политика, доношењу одлука и праксама на свим нивоима управљања у Републици Србији. Ово је само још једна потврда да нису све ОЦД у истој позицији и да није исти став ЕУ према њима. Атрактивне за финансирање и сарадњу су само ОЦД које могу значајније да утичу на политику и на доносиоце важних државних одлука, сви остали могу да се сналазе како знају. Да ли је то можда аргумент за оне који говоре о невладиним организацијама као страним плаћеницима и шпијунима?

Важни догађаји на путу ка ЕУ:

1. Европски савет је 1993. г. у Копенхагену дефинисао критеријуме за чланство у ЕУ.
2. Србија је 22. децембра 2009. г. поднела захтев за приступање ЕУ.
3. Србија је 2. марта 2012. г. добила статус кандидата за чланство у ЕУ.
4. Европски савет је донео децембра 2013. одлуку да се Србији додели статус кандидата за чланство у ЕУ.
5. Јануара 2014. ће бити утврђен датум усвајања преговарачког оквира и почетка преговора за придруживање.

* * *

Улазак у Европу у ствари значи пристајање и на правила и услове који нам се не свиђају и који често нису у нашем интересу. Кад год смо покушавали да се супротставимо неким таквим захтевима искусили смо притиске и санкције и уследила су нова условљавања. Тако смо већ сада у ситуацији да мало или нимало не можемо одлучивати о нашим животима, нашем здрављу, нашој

храни, нашој земљи (улазак у НАТО, увоз ГМО намирница, обавезне вакцине и производња лекова, реформе у просвети, укидање националних банака, продаја највећих предузећа, доношење бројних закона, сарадња са Хашким Трибуналом, губитак Косова...). Зато научна и стручна јавност све чешиће и оправдано поставља питање: Да ли Европа ИМА алтернативу и да ли је време за озбиљно разматрање предности Србије у евроазијским интеграцијама?

Свесни смо и озбиљне опасности да ће политичке, административне и друге разлике наставити да увећавају асиметрију у развоју земаља у региону и да ће се тиме успоравати започете евроинтеграције²⁷⁾. Полазећи од схватања да се сазревање једног друштва, на путу развоја демократске јавности и институција, постиже кроз партиципативно доношење одлука о свим, а посебно највећим друштвеним проблемима и питањима, као и да одсуство учешћа грађанства у оваквим процесима легитимише недемократски карактер политичког система, а усвојена решења чини неодрживим, *Биро за друштвена истраживања* је позвао организације цивилног друштва да се поред заговарања и јавних расправа, активирају и изврше притисак у правцу укључивања цивилног друштва не само у дефинисање приоритета већ и у могуће позитивне доприносе у напредовању започетих преговора о Косову²⁸⁾. Искуство и отвореност за сарадњу, опредељење ка савременим моделима деловања и изражавања, проактивност и бројни други капацитети актера цивилног сектора, квалификују управо НВО за преузимање активније улоге у процесима демократизације, европских интеграција, регионалног развоја и помирења. Србија би у свим јавним политикама требало да укључи цивилни сектор, а посебно када су у питању евроинтеграције.

Остаје констатација да су ОЦД значајан демократски и политички ресурс Србије, али и веома моћан инструмент у рукама великих сила које финансирањем његовог рада могу условљавати методе и циљеве његовог деловања, које често није и у интересу Србије. Зато је на држави да се озбиљно позабави трећим секто-

27) До истог закључка су дошли и учесници регионалне конференције, одржане 19. новембра 2013. у Београду, под називом *Место и улога цивилног сектора у савременој култури Србије и региона*, а у организацији асоцијације *Независна културна сцена Србије* (НКСС)

28) О "Платформи" за преговоре око Косова и укључивању у преговоре ОЦД прочитати више на сајту: http://www.birodi.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=104:ukljuiti-organizacije-civilnog-drutva-u-formulisanje-platформи-za-pregovore-okosova&catid=1:aktuelnosti-vezane-za-biro, од 16.01.2013.

ром, да финансијским и идеолошким упливом на његов рад и легалним видовима контроле ограничи или чак преусмери могуће негативне стране утицаје, те да ОЦД постану истински партнери државе у остваривању националног интереса и пројектованих евроинтеграција.

Литература:

- Аврамов Смиља „Како су настале невладине организације у Србији“, *Невладине организације у Србији и свету*, Београдски форум за свет равноправних, Београд, 2006, стр. 9-16.
- Аврамов Смиља *Алтернативни модел светске заједнице*, ИГАМ, Београд, 2009.
- Бобић Маја и Божић Реља, *Цивилно друштво у процесу европске интеграције - од конструктивног дијалога до успешних преговора*, Европски покрет у Србији, Београд, 2012.
- Валет Дубравка и др., *Процена стања у сектору Организација цивилног друштва у Србији*, Грађанске иницијативе, Београд, 2012.
- Марковић Михаило, *Невладине организације у Србији и у свету*, Београдски форум за свет равноправних, Београд, 2006, стр. 17-33.
- Чавошки Коста, „Цивилно друштво и невладине организације“, *Невладине организације у Србији и свету*, Београдски форум за свет равноправних, Београд, 2006, стр. 34-40.
- Владимир Међак и Бранко Будимир, *Водич кроз приступање Србије Европској унији*, ISAC фонд, Београд, 2013.
- *Перцепција и ставови јавности о невладином сектору у Србији у 2009. години*, Грађанске иницијативе - Удружење грађана за демократију и грађанско образовање, интернет издање, Београд.
- Колин, Марија, *Непрофитне организације - нови социјални партнери*, Аргумент, Београд, 2005.
- Младеновић Слађана, „Однос државе и невладиног сектора у процесу европских интеграција Србије“, *Политичка ревија*, 2/2012, ИПС, Београд, стр. 403-429.
- Ненадић Данијела (2012), „Цивилно друштво и институције у Србији - однос партнерства или конфронтације“, *Политичка ревија*, ИПС, Београд, бр. 4/2005, стр. 991-992.

- Жарко Пауновић: „Непрофитне организације - прилог појмовном разјашњавању“, Факултет политичких наука, *Годишњак*, бр. 6/2011, стр. 251-262.
- Пејовић Андрија, Живадиновић Бојан, Лазаревић Гордана, Кнежевић Иван, Лазовић Мирјана, Мирић Огњен, *Инструмент за претприступну помоћ ЕУ 2007–2013*. (Instrument for Pre-Accession Assistance – IPA), Европски покрет у Србији, Београд, 2011.
- *НВО сектор у Србији*, ванредно издање часописа *Мрежа*, Грађанске иницијативе, Београд 2005.
- *НВО у Србији 2009*, Грађанске иницијативе, Београд, 2009.
- *Перцепција београдских НВО*, истраживање које су Грађанске иницијативе спровеле у мају 2009.
- <http://www.gradjanske.org/page/news/sr.html?view=story&id=4940§ionId=1>
- *Стратегија подршке развоју цивилног друштва на територији града Београда 2012 - 2017*, усвојена на седници Скупштине града Београда, 9. марта 2012. године. (Израда Акционог плана спроводила се уз подршку Амбасаде Велике Британије у Београду, а носиоци активности су биле Агенција за европске интеграције и сарадњу са удружењима и Грађанске иницијативе)
- *Стратешки оквир Канцеларије за сарадњу са цивилним друштвом за период 2011-2014*, Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом Владе Републике Србије, Београд 2011.
- Закон о удружењима, *Службени гласник РС*, бр. 51/2009.

Стратешка документа

- Европско партнерство са Републиком Србијом
- Европа 2020 – Европска стратегија паметног, одрживог и инклузивног развоја (ен)
- Потребе Републике Србије за међународном помоћи 2011-2013.
- Акциони план за програмирање и извештавање о средствима ЕУ и развојној помоћи Републици Србији

- Национални програм за интеграцију Републике Србије у ЕУ
- Одговори на Упитник Европске комисије (зип)
- Извештај ЕК о спремности Србије за преговоре
- Стратегија за проширење 2010-2011
- Извештај ЕК о Споразуму о енергетској заједници (ен)
- Вишегодишњи индикативни плански документ 2011 – 2013 (ен)
- Извештај Европске комисије о текућим пројектима финансираним у оквиру Вишекорисничке ИПА (ен)

Dragana Dinic

THE ROLE OF CIVIL SOCIETY ORGANIZATIONS IN EUROPEAN INTEGRATION

Resume

This paper is to draw attention to the position and role of civil society in Serbia and the openness of the local / state government to cooperate with those organizations. Authors who have been dealing with CSOs issues largely have been limited to the chronology of their formation, organizational structure and their relationship to the state. The focus of this work will be just, the third dimension. Is democratic, multi-party state has an interest in establishing a constructive dialogue with the CSOs or to distance itself from them? Will a strong and well-organized CSO allow significant rationalization especially in negotiations for joining the EU, or in the realm of social policy depends on the relationship between state and local governments towards them.

The relationship of the international community towards the CSOs can be characterized as a «benevolent». Willingness to fund the work (ie projects) civil sector by international funds, to elect representatives of CSOs and participate in the work

of important organizations, working groups and forums of the EU, according to the CSO important democratic resource, not sufficiently recognized and utilized.

Key words: CSO, the Euro-integration, constructive dialogue, partnership, Office of Civil Society Organisations.