

Boban Stojanović¹
Civilno društvo i sindikati²
Fakultet političkih nauka
Univerzitet u Beogradu

CIVILNO DRUŠTVO U SRBIJI I KANCELARIJA ZA SARADNJU SA CIVILNIM DRUŠTVOM

Sažetak:

Rad se bavi ulogom civilnog društva u demokratskom poretku. Analizira se teorijski značaj civilnog društva za konsolidaciju demokratije, funkcije civilnog društva i konkretan okvir delovanja civilnog društva u Republici Srbiji. Bavimo se pravnim okvirom, istorijatom delovanja i ključnim oblastima delovanja organizacija civilnog društva. Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom je institucionalizovan mehanizam saradnje države i civilnog društva koja je vladina služba. Analizira se njen pravni položaj i nadležnosti, unutrašnja organizacija i ciljevi. Kancelarija je zadala sebi šest strateških ciljeva koje treba da ispuni do 2014. godine.

Ključne reči:

Civilno društvo, konsolidacija demokratije, organizacije civilnog društva, Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom

1. UVOD

Civilno društvo je važno polje istraživanja iz više razloga. U procesu konsolidacije demokratije civilno društvo ima bitnu ulogu. Udruživanje građana, agregacija njihovih interesa i pokušaj

¹ Broj indeksa: 64/2012; kontakt: boban.fpn@gmail.com

² Rad je nastao u okviru master studija politikologije: Javna uprava, lokalna samouprava i javne politike; mentor: prof. dr Zoran Stojiljković

kreiranja javnih politika uz participaciju i ograničenje vlasti spadaju među ključne funkcije civilnog društva. Rad ima za cilj da prikaže u svom prvom delu šta civilno društvo jeste, koja je njegova uloga u konsolidaciji demokratije, kako funkcioniše unutar pravnog okvira Republike Srbije i koji su institucionalni mehanizmi saradnje države i civilnog društva, predstavljeno kroz Kancelariju za saradnju sa civilnim društvom. Kroz rad se analizira istraživanje sprovedeno 2011. godine od strane *Građanske inicijative* o stanju u organizacijama civilnog društva.

2. CIVILNO DRUŠTVO I DEMOKRATIJA

Civilno društvo³ određujemo kao „agregat institucija čiji su članovi prvenstveno uključeni u kompleks nedržavnih aktivnost - ekonomsku i kulturnu produkciju, dobrovoljna udruženja i domaćinstva - kroz koji čuvaju i menjaju svoj identitet vršeći različite vrste pritisaka ili kontrole nad državnim institucijama“ (Keane, 1988 prema Lončar, 2010: 120). Možemo zaključiti da su funkcije civilnog društva mnogobrojne. One pre svega funkcionišu na principu udruživanja, odane principima slobode javnog delovanja i zagovaranja. Suština civilnog društva pre svega počiva na autonomnosti od države - ali ne i neprijateljsva ili sukoba. Uloga civilnog društva jeste sa jedne strane kontrola države i obuzdavanje njene moći, ali sa druge strane koja je pre svega izražena u konsolidovanim demokratijama jeste da je civilno društvo partner državi i ono pomaže kroz svoje kanale ostvarivanje javnog interesa.

Vukašin Pavlović nam ukazuje na definiciju civilnog društva Filipa Šmitera. On smatra da se civilno društvo može definisati kao skup samoorganizovanih grupa za povezivanje koje su nezavisne od vlasti, firmi i porodice, koje su sposobne da agregiraju i formulišu akcije radi promocije i zaštite svojih interesa, koje ne teže da zamene državu niti firme da bi upravljale društvom i koje su spremne da deluju u ustanovljenim pravilima civilne prirode (Pavlović, 2002: 120).

Nećemo ulaziti u dublja određenja demokratije (izbornu, participativnu) već ćemo se osvrnuti na pojam konsolidovane demokratije i preduslova za nju. Ovde su nam od velike pomoći, autori Linc i Stepan koji smatraju da postoji pet interaktivnih arena koje se međusobno dopunjuju i bez kojih nema demokratske konsolidacije. To su: *civilno društvo*, političko društvo,

³ Za istorijski razvoj pojma civilno (građansko) društvo videti u: Pavlović, 2006; Matić; Podunavac, 1997: 79 - 129

administrativni aparat, ekonomsko društvo i vladavina prava. Za potrebe rada analiziraćemo šta podrazumevaju pod arenom civilnog društva, dok ćemo ostale četiri arene zanemariti. Oni pod civilnim društvom smatraju: „Onu arenu u okviru sistema vladavine na kojoj samoorganizovane grupe, pokreti i pojedinci relativno autonomni u odnosu na državu, pokušavaju da izraze vrednosti i ideje u koje veruju, da stvaraju asocijacije, ostvaruju solidarnost i unapređuju svoje interese (Linc; Stepan, 1998: 21). Oni među civilno društvo svrstavaju različite društvene pokrete, od ženskih i religioznih organizacija, preko građanskih udruženja svih socijalnih slojeva poput sindikata, organizacija poslodavaca i preduzetnika, novinara i pravnika, ali i *obične građane* koji ne pripadaju nijednoj organizaciji, ali često mogu biti od velike važnosti. U skladu sa prethodnim, zaključujemo da svaki model civilnog društva treba da obuhvata individualnog građanina, građanske asocijacije i javnost (Orlović, 2008: 351).

Civilno društvo je imalo poseban značaj u periodu vladavine nedemokratskih režima jer su svoje aktivnosti izražavali protestom, tražeći slobodno udruživanje i fer izbore. Demokratizacija istočno-evropskih društava i poredaka je krenula iz reafirmacije ideja i praksi civilnog društva, stvaranjem autonomnih organizacija, institucija i ustanova (Paunović, 2005: 107). Ipak, civilno društvo samo po sebi nema snagu da zbaci nedemokratske režime, već tom procesu samo (ali ipak značajno) doprinosi, ali civilno društvo preuzima ulogu jednog od *konsolidatora* demokratije sa svim svojim funkcijama.

2.1. Funkcije civilnog društva u konsolidaciji demokratije

Kada govorimo o funkcijama civilnog društva u konsolidaciji demokratije, započecemo sa Lipsetom i Lejkinom (2006: 123): „Da bi se demokratija konsolidovala, ona zahteva postojanje jedne mreže nezavisnih dobrovoljnih udruženja građana, u kojoj će biračko telo prolaziti kroz obuku za političko delovanje, i koja će poslužiti kao kičma partijskog sistema.“ Kao odgovor na pitanje zašto je civilno društvo važno za demokratiju, Lipset i Lejkin (2006: 124 - 125) postavljaju tri hipoteze: a) *socijalni kapital* - kolektivno participativne akcije pomažu demokratiju. „Socijalni kapital se može jednostavno definisati kao postojanje seta vrednosti i normi koje dele članovi grupe čime se olakšava saradnja među njima (Fukuyama, 1997: 378)“, i on pomaže kolektivne akcije, nastaje međuljudsko poverenje i solidarnost koje pomaže da se

kreiraju građanske mreže i da demokratija lakše funkcioniše. „Mreže su bitan oblik socijalnog kapitala, i što su te mreže u jednoj zajednici gušće, veća je verovatnoća da će građani međusobno saradivati radi uzajamne koristi. Mreže pozitivno utiču (jačaju) na norme uzajamnosti (Stojiljković, 2013). b) *ljudski kapital* - građani kroz civilno društvo grade svoje leaderske kvalitete neophodne za demokratsko bavljenje politikom; c) *medijacija* - civilno društvo predstavlja posrednika između individua koje su između sebe različite i političkih partija i vlada. Jer pojedinci su društvena bića, i gde god da se nalaze uzimaju učešće u formama međusobnog delovanja koje nazivamo grupe, u koje pojedinci ulaze usled neke zajedničke karakteristike - vrednosti, ponašanja ili iskustva (Truman, 2003: 365).

Vukašin Pavlović tvrdi da su demokratija i civilno društvo prirodni saveznici i da su demokratske funkcije civilnog društva mnogobrojne. On tvrdi da je najznačajnija funkcija civilnog društva da svojom snagom i razvijenošću stvara pretpostavke za demokratsko funkcionisanje institucija državne vlasti što predstavlja nadzor i postavljanje ograničenja vršenju vlasti. Sa druge strane, civilno društvo ne sme da isključuje državu već je posmatra kao sebi korelativan pojam, jer država jeste relativno odvojena od autonomnog civilnog društva, ali je civilnom društvu neophodna zaštita institucionalnog poretka koje štiti slobodu delovanja. Međutim, uloga civilnog društva jeste da bude najozbiljniji kritičar države i da bude brana od potpune kontrole države i politike nad društvom. Kao još jedno ključno obeležje civilnog društva imamo pluralizam koji svojom raznovrsnošću doprinosi demokratiji, kroz različite oblike civilnog delovanja i raznovrsnost stavova i mišljenja (Pavlović, 2006: 61 - 63).

Kada govorimo o funkcijama civilnog društva, ne možemo da preskočimo Dajmondove (prema Spasojević, 2008: 155) funkcije civilnog društva u procesu konsolidacije demokratije. On navodi deset funkcija civilnog društva od kojih svaka ima svoje utemeljenje. I on polazi od 1) funkcije prema kojoj je uloga civilnog društva da **ograničava i kontroliše državu**, 2) **stimulisanje političke participacije**, pre svega mislimo na građane koji nisu imali iskustva sa demokratijom usled poluvekovnog komunističkog režima; 3) **obrazovanje za demokratiju**, u vidu (re)socijalizacije građana za demokratsko društvo; 4) **razvijanje kanala za artikulaciju interesa**, u vidu prilika da se svačiji glas čuje i da svaka grupa ima mogućnost za iznošenje predloga; 5) **širenje demokratije na regionalnom i lokalnom nivou**, usredsređujući pažnju na manje razvijene delove države koji se sporije demokratizuju; 6) **razvijanje i formulisanje različitih interesa koji presecaju podele u društvu i daju mu pluralniju strukturu**, u cilju

povećanja tolerancije i kulture dijaloga; 7) **regrutovanje i obuka novih političkih lidera**, predstavlja unapređenje ljudskog kapitala; 8) **posmatranje izbora**, civilno društvo ima funkciju očuvanja izbornih pravilnosti i fer izbora; 9) **medijacija konflikata**, sa ciljem traženja mirnog rešenja za konflikte; 10) **razvoj zajednice**, stvaranje socijalnog kapitala u zajednici u cilju napretka.

Za kraj ovog dela postavljamo pitanje dokle je Srbija stigla u procesu konsolidacije demokratije i koliko je arena civilnog društva pomogla ili odmogla u tome? Ukoliko ostanemo na teorijskom konceptu Linca i Stepana, analizirajući Srbiju - možemo lako zaključiti da Srbija nije konsolidovala svoju demokratiju. Osim civilnog društva ni na jednom polju nema potrebnih rezultata reformi u cilju konsolidacije. Ipak, možemo zaključiti i bez temeljne analize da je na polju arene civilnog društva Srbija napravila ozbiljan pomak napred (Stojanović, 2011: 14 - 15), što ćemo kroz neke teze u nastavku teksta argumentovati.

3. PRAVNI OKVIR I DELOVANJE CIVILNOG DRUŠTVA U SRBIJI

Vreme je za konkretizaciju pitanja civilnog društva. Na koji način grupe i građani deluju, i vrše funkcije koje bi civilno društvo trebalo da vrši? Moramo znati da država reguliše polje delovanja civilnog društva. Kada govorimo o formalnim grupama koje i predstavljaju suštinski delovanje civilnog društva, one se prepoznaju kao udruženja, zadužbine i fondacije. Udruženja, kao subjekte koji najviše doprinose ostvarivanju funkcija civilnog društva moramo bliže odrediti. Međutim, udruženja se kod nas uglavnom nazivaju nevladine organizacije, treći ili neprofitni sektor, ili sve češće - organizacije civilnog društva.⁴ Ono što čini različitim ove organizacije od političkih partija jeste u tome što one nemaju za cilj osvajanje vlasti, a veoma često OCD imaju upravo političke ciljeve.

Organizacije moraju da ispunjavaju određene uslove da bi se smatrale OCD: „da imaju bar minimalno formalizovanu i institucionalizovanu strukturu, da je institucionalno odvojena od države, da ostvaruje neprofitnu distribuciju sredstava, da je samosvojna u unutrašnjem ustrojstvu,

⁴ Da ne bismo ulazili u terminološke zabune, u nastavku teksta ćemo koristiti termin organizacije civilnog društva (skraćeno: OCD)

kontroli i upravljanju, da nije komercijalna, da nije primarno politički angažovana, i da je osnovana uz dobrovoljnu participaciju građana i dobrovoljna ulaganja“ (Paunović, 2006: 27).

Jako je teško klasifikovati OCD u Srbiji, pa ćemo klasifikaciju preuzeti od Centra za razvoj neprofitnog sektora, prema njima OCD su svrstane na sledeći način: alternativne organizacije kulture; obrazovne i istraživačke organizacije; ekološke organizacije, društva i pokreti; humanitarne organizacije; socio-humanitarne organizacije; omladinske i studentske organizacije; organizacije za razvoj lokalne zajednice; profesionalne i strukovne organizacije; organizacije za ljudska prava; think thanks; mirovne organizacije i grupe; ženske organizacije i grupe; organizacije izbeglica i raseljenih lica; međunarodne organizacije; i druge neklasifikovane organizacije (Nikolin - ur, 2001: 19).

Ako se osvrnemo na stanje u civilnom društvu u periodu devedestih godina, periodu početka pluralizacije društva (ukidanja partijskog monizma i „osvajanja“ višestranačja), videćemo da se civilno društvo počelo brzo razvijati, a na to nam ukazuje podatak da je od 1990. godine do 2000. godine u tadašnjoj SRJ registrovano oko 1.200 organizacija civilnog društva. Kao najveće doprinose civilnog društva u tom periodu, uprkos gušenju i ometanju od strane Miloševićevog režima, svakako možemo navesti aktivnost građanskih protesta 1996/97 protiv izborne krađe koji su se završili Miloševićem prihvatanjem pravih izbornih rezultata i podrška civilnog društva opozicionim partijama 2000. godine kada je konačno došlo do promene i odlaska Miloševića sa vlasti. Civilno društvo je 2000. godine imalo velik doprinos u smanjenju broja apstinencija, ali pre svega u kontroli i nadzoru izbora, a nemali doprinos su dali u ujedinjenju opozicije (Orlović, 2008: 354 - 355; Vladislavljević, 2010:18).

3.1. Pravni okvir za delovanje OCD

Rad OCD reguliše država - zakonima i drugim regulativama. Pre svega, svoje utemeljenje za rad OCD imaju u Ustavu, u njegovom drugom delu pod nazivom Ljudska i manjinska prava i slobode, u članu *Sloboda udruživanja*, se jemči sloboda političkog, sindikalnog i svakog drugog udruživanja i pravo da se ostane izvan svakog udruženja. Udruženja se osnivaju bez prethodnog odobrenja, uz upis u registar koji vodi državni organ, u skladu sa zakonom. Takođe, precizno se definišu i moguća ograničenja ovih sloboda, zabranjujući tajna i paravojna udruženja, a moguće

zabranu delovanja udruženja može izreći samo Ustavni sud ukoliko je delovanje udruženja usmereno na nasilno rušenje ustavnog poretka, kršenje zajemčenih ljudskih ili manjinskih prava ili izazivanje rasne, nacionalne ili verske mržnje.⁵

Krovni zakon iz ove oblasti jeste Zakon o udruženjima⁶, a veoma bitni jesu i Zakon o zadužbinama i fondacijama⁷, kao i Zakon o volontiranju⁸. Na donošenje zakona iz ove oblasti se čekalo predugo. Skoro deset godina se čekalo na nove zakone iz ovih oblasti nakon promena 2000. godine, jer su prethodni zakoni doneti iz ove oblasti: Zakon o društvenim organizacijama i udruženjima građana Socijalističke Republike Srbije (1989), Zakon o udruživanju građana u udruženja, društvene organizacije i političke organizacije koje se osnivaju na teritoriji Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (1990), Zakon o zadužbinama, fondacijama i fondovima Republike Srbije (1989). Praktično, ovi zakoni su bili na snazi punih dvadeset i više godine, iako se društveno - političko - ekonomski kontekst više puta menjao.

Donošenje novog zakona koji uređuje oblast udruživanja je bilo neophodno, jer prethodni nije bio u skladu sa međunarodnim konvencijama i dobrom praksom, a nametao je i određena ograničenja za osnivanje i delovanje OCD. Prema zakonima iz 1989. i 1990. godine, bilo je neophodno najmanje deset lica za osnivanje udruženja, upis u registar je bio obavezan, osnivanje međunarodnih organizacija nije bilo regulisano, stranim licima nije bilo omogućeno da budu osnivači udruženja, a udruženja osnovana saveznim zakonom nisu imala pravo da obavljaju privrednu ili drugu delatnost kojom se stiče dobit (Lončar, 2010: 121).

3.1.1. Zakon o udruženjima

Zakon o udruženjima je krucijalni zakon u oblasti delovanja civilnog društva. Narodna skupština Republika Srbije usvojila je ovaj zakon 2009. godine, a zakonom se uređuje osnivanje i pravni položaj udruženja, upis i brisanje iz registra, članstvo i organi, statusne promene i prestanak

⁵ Ustav Republike Srbije, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 98/2006, čl. 55

⁶ Zakon o udruženjima - ZU, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 51/2009

⁷ Zakon o zadužbinama i fondacijama - ZZF, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 88/2010

⁸ Zakon o volontiranju - ZV, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 36/2010

udruženja, kao i druga pitanja značajna za rad udruženja. Što je još bitnije, zakonom se uređuje status i delovanje stranih udruženja. Zakon određuje pojam udruženja:

„Udruženje, u smislu ovog zakona, jeste dobrovoljna i nevladina nedobitna organizacija zasnovana na slobodi udruživanja više fizičkih ili pravnih lica, osnovana radi ostvarivanja i unapređenja određenog zajedničkog ili opšteg cilja i interesa, koji nisu zabranjeni Ustavom ili zakonom.“⁹

Upis u registar udruženja je dobrovoljan, a status pravnog lica udruženje dobija upravo upisom u registar. Što se tiče osnivanja, udruženje može osnovati najmanje tri osnivača, a jedan od osnivača mora imati prebivalište, odnosno sedište na teritoriji Republike Srbije. Udruženje se osniva usvajanjem osnivačkog akta i statuta i izborom lica ovlašćenog za zastupanje, na osnivačkoj skupštini udruženja. Statut je osnovni opšti akt udruženja i svi ostali opšti akti moraju biti u saglasnosti sa statutom. Statutom se definiše unutrašnja organizacija, organi, načini izbora, polje delovanja, ciljeve organizacije itd. Najviši organ udruženja jeste Skupština. Registar udruženja vodi Agencija za privredne registre kao povereni posao.

Zakon kako smo naveli, definiše i položaj **stranih udruženja** i utvrđuje okvire za njihov rad. Agencija za privredne registre vodi registar i međunarodnih udruženja. Zakon određuje međunarodno udruženje kao:

„Udruženje sa sedištem u drugoj državi, osnovano po propisima te države radi ostvarivanja nekog zajedničkog ili opšteg interesa ili cilja, a čije delovanje nije usmereno na sticanje dobiti, kao i međunarodno udruženje ili druga strana, odnosno međunarodna nevladina organizacija koja ima članove koji su se na dobrovoljnoj osnovi povezali radi ostvarivanja nekog zajedničkog ili opšteg interesa ili cilja koji nije usmeren na sticanje dobiti.“¹⁰

3.1.2. Zakon o zadužbinama i fondacijama

Zakon o zadužbinama i fondacijama Narodna skupština je usvojila 2010. godine, a zakonom se reguliše osnivanje i pravni položaj zadužbina i fondacija, imovina, unutrašnja organizacija, upis i brisanje iz registra, delatnost, statusne promene, nadzor nad radom zadužbina i fondacija, prestanak rada, druga pitanja od značaja za njihov rad, kao i pravni položaj i delovanje predstavništava stranih zadužbina i fondacija. Zakon definiše zadužbine i fondacije kao:

⁹ ZU, čl. 2, st. 1

¹⁰ ZU, čl. 59

„**Zadužbina**, u smislu ovog zakona, jeste pravno lice bez članova kojem je osnivač namenio određenu imovinu (osnovna imovina) radi dobročinnog ostvarivanja opštekorisnog cilja ili privatnog interesa, odnosno cilja koji nije zabranjen Ustavom ili zakonom.

Fondacija, u smislu ovog zakona, jeste pravno lice bez članova i osnovne imovine koje je osnovano radi dobročinnog ostvarivanja opštekorisnog cilja koji nije zabranjen Ustavom ili zakonom.“¹¹

Zanimljivo je da u daljem tekstu zakona, zakonodavac definiše zadužbine i fondacije kao nedobitne nevladine organizacije. Posebno je bitno naglasiti da na sredstva koja zadužbina, koja je osnovana radi ostvarivanja opštekorisnog cilja i fondacija stiču besteretno (od dobrovoljnih priloga, poklona, donacija, finansijskih subvencija, zaostavština, i sl.) ne plaćaju poreze ustanovljene zakonom.¹² Zaduzbinu i fondaciju može osnovati jedno ili više poslovno sposobnih domaćih ili stranih fizičkih ili pravnih lica. Zaduzbina i fondacija osnivaju se aktom o osnivanju ili ugovorom, sastavljenim u pisanoj formi. Registar zaduzbina i fondacija takođe vodi Agencija za privredne registre, a statut je najviši opšti akt koji imaju zaduzbine i fondacije. Izvršni organi zaduzbine i fondacije su upravni odbor i upravitelj.

3.1.3. Zakon o volontiranju

Donošenjem Zakona o volontiranju 2010. godine prvi put je uvedeno volontiranje u pravni sistem Republike Srbije (Lončar, 2010: 121). Ovo je jako bitan zakon za OCD jer imaju pravnu regulativu za jako bitnu oblast u polju civilnog društva, a to je volontiranje. Ovim zakonom se regulišu osnovni pojmovi u vezi sa volontiranjem, načela volontiranja, ugovor o volontiranju, prava i obaveze volontera i organizatora volontiranja i nadzor nad primenom zakona. Zakon volontiranje definiše kao:

„Volontiranje, u smislu ovog zakona, jeste organizovano dobrovoljno pružanje usluge ili obavljanje aktivnosti od opšteg interesa, za opšte dobro ili za dobro drugog lica, bez isplate novčane naknade ili potraživanja druge imovinske koristi, osim ako ovim zakonom nije drukčije određeno.“¹³

¹¹ ZZF, čl. 2

¹² ZZF, čl. 7

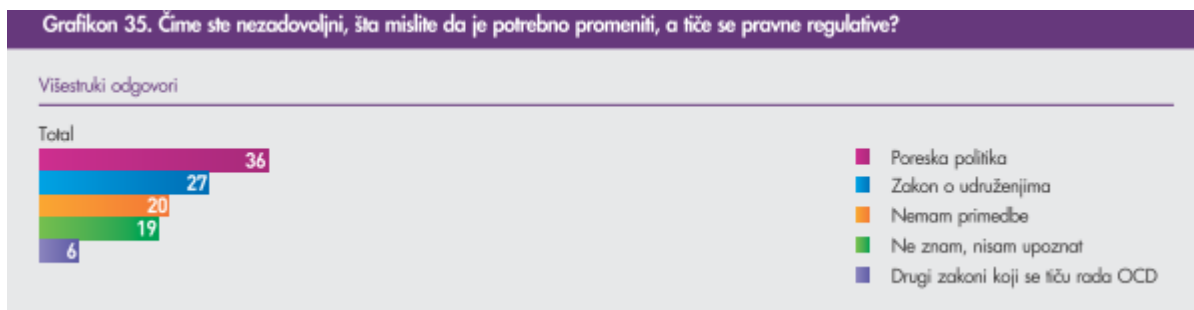
¹³ ZV, čl. 2

Zakon definiše i šta sve volontiranje nije, da bi se jasno napravila razlika u odnosu na neke druge aktivnosti.¹⁴ Volontiranje se promoviše kao aktivnost od interesa za Republiku Srbiju, odnosno od javnog interesa, kojom se doprinosi aktivnom uključivanju građana u društvene procese i razvoju humanijeg i ravnopravnijeg demokratskog društva jednakih mogućnosti, kao i poboljšanju kvaliteta života građana. Iz određenih zakonskih odredbi o volontiranju, vidimo ovaj zakon kao institucionalni okvir za stvaranje socijalnog kapitala i rada na razvoju zajednice, građenju kulture dijaloga, solidarnosti i građenju demokratskog društva.

Volonter može biti svako lice starije od 15 godina. Zakon predviđa ugovor o volontiranju koji potpisuju volonter i organizator volontiranja čime se štite prava volontera. Jako bitna stvar kod ovog zakona jeste njegovo nadziranje, a nadzor nad primenom Zakona o volontiranju, kao i drugih propisa o volontiranju i ugovora o volontiranju vrši inspekcija rada, odnosno upravna inspekcija.

Kada govorimo o pravnoj regulativi, moramo da se osvrnemo na istraživanje koje je obuhvatilo OCD u pogledu na pitanja pravne regulative. Oko trećine OCD (30%) zadovoljno je pravnom regulativom koja se odnosi na organizacije civilnog društva, dok je oko 17% uglavnom nezadovoljno, a jedna trećina nema primedaba.

U pogledu pravne regulative, najveće nezadovoljstvo u sektoru OCD izaziva poreska politika (36%), zatim Zakon o udruženjima (27%), a 6% OCD je nezadovoljno drugim zakonima relevantnim za rad OCD. Nikakvih primedaba nema 20% organizacija, dok nešto manje OCD (19%) kaže da ne zna i da nije upoznato (Velat, 2011: 35 - 36).



Grafikon 1. preuzet iz (Velat, 2011: 36).

¹⁴ Videti više u: ZV, čl. 3

3.2. Delovanje organizacija civilnog društva

Prema podacima Agencije za privredne registre, u Srbiji je krajem 2011. godine bilo registrovano preko 16.000 udruženja i oko 297 fondacija i zadužbina. Veliki broj ovih organizacija pripada organizacijama koje su postojale i u vreme komunizma i koje su u procesu reformisanja (novi zakon ih je naterao da se preregistruju) i jedan manji broj organizacija je nastao tokom poslednjih dvadeset godina od kada je dozvoljeno slobodno urduživanje i delovanje (Paunović, 2012: 60).

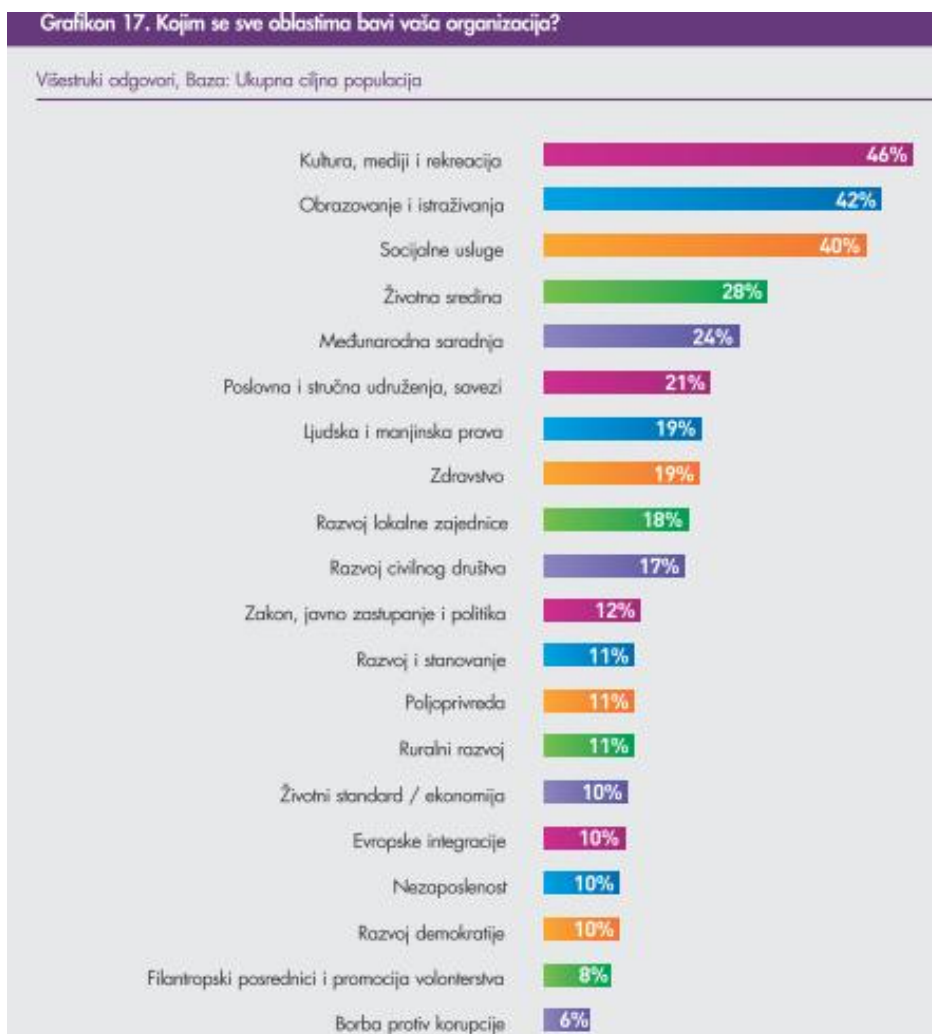
OCD danas imaju više načina delovanja:

- stražarenje (hvatanje na delu, watchdog) praćeno brukanjem (blame and shame) ili zagovaranjem (advocacy);
 - nadgledanje (monitoring) praćeno zalaganjem;
 - implementacija politika (service providing);
 - sprovođenje politika i otklanjanje štete (harm duction);
 - informisanje i jaćanje kritičkog stava građana (wareness raising);
 - zagovaranje određenih politika i legislativnih rešenja (advocacy);
 - pisanje predloga javnih politika (policy writing)
- (Jelinčić; Đurović, 2011: 26).

Kao što vidimo iz navedenih načina delovanja, OCD su sa jedne strane zadržale osnovnu funkciju „stražarenja“ i „nadgledanja“, ali mnogo više rade na kreiranju politika i zagovaranju određenih rešenja (javnih politika, zakona, itd.), ali rade i kao partner sa državom u sprovođenju i nadgledanju javnih politika ili određenih usluga, i na njihovoj reviziji ukoliko je potrebna sa ciljem ispravljanja grešaka. Osim toga, civilno društvo zadržava jednu od osnovnih funkcija, a to je informisanje građana i jaćanje njihovog kritičkog stava.

Sada ćemo predstaviti u kojim oblastima deluju OCD. Mnoge OCD deluju na više polja i u više oblasti pa je često teško klasifikovati udruženja prema oblasti u kojoj deluju, uz to prema Zakonu o udruženjima definiše se „oblast ostvarivanja ciljeva“ koja nije unapred propisana, pa udruženja taj obavezujući deo Statuta mogu da formulišu potpuno slobodno, što svakako otežava svaki pokušaj standardizacije. Najveći broj organizacija (46%) bavi se kulturom, medijima i

rekreacijom, dok se u nešto manjem procentu organizacije bave obrazovanjem i istraživanjem (42%), socijalnim uslugama (40%), životnom sredinom (28%) itd. Najmanje organizacija se bavi borbom protiv korupcije (svega 6%), (Velat, 2011:23 - 24). Sledi grafički prikaz oblasti kojima se OCD bave.



Grafikon 2, preuzet iz (Velat, 2011: 24).

Međutim, kada OCD navode primarne oblasti kojima se bave, slika je drugačija. Najviše organizacija se bavi socijalnom uslugama (25%) i kulturom, medijima i rekreacijom (24%). Organizacije civilnog društva čije su primarne oblasti socijalne usluge, kultura/mediji/rekreacija i životna sredina čine više od 65% registrovanih OCD. Veoma je zanimljivo pogledati neke karakteristike ovih OCD. **Socijalnim uslugama se u najvećoj meri bave organizacije nastale**

pre 1989. godine (45%), one koje imaju od 11 do 20 aktivnih ljudi (33%), s budžetom od 20.001 do 100.000 evra (34%), kao i OCD iz zapadne Srbije (33%). U najvećoj meri se kulturom, medijima i rekreacijom bave sasvim nove organizacije, nastale posle 2010. godine (26%), s najviše petoro aktivnih ljudi (27%), organizacije sa sasvim malim budžetima (do 1.000 evra, 28%) i one iz Vojvodine (28%). Životnom sredinom se bave najviše sasvim mlade organizacije koje su nastale od 2010. godine (24%), s do petoro aktivnih ljudi (22%), bez budžeta (26%), iz istočne Srbije (30%) (Velat, 2011: 24). Iz ovih podataka vidimo svu širinu i raznolikost civilnog društva u Srbiji. Sledi grafički prikaz OCD sa njihovim primarnim oblastima delovanja.



Grafikon 3, preuzet iz (Velat, 2011: 24)

Međutim, zanimljivo je pogledati analizu Vukašina Pavlovića o tome kakvo je stanje civilnog društva u Srbiji 2012. godine. On tvrdi da iako se broj OCD povećao, da je njihov položaj dosta težak, navodeći tri razloga za to. Prvi je finansijske prirode jer se pomoć međunarodnih fondacija u odnosu na devedesete veoma smanjila, a da su usled svetske ekonomske krize i domaći izvori finansiranja znatno smanjili svoje donacije i podršku. Kao drugi razlog teškog stanja civilnog društva, on navodi sve češću pojavu desno nacionalističko - klerikalnih organizacija. A kao treći razlog navodi izrazitu fragmentiranost civilnog društva, gde tvrdi da unutar svake oblasti delovanja postoji snažna konkurencija i sukobi kako bi se dobila

sredstva za projekte. Ipak, Pavlović zaključuje da uprkos teškom stanju - civilno društvo raspolaze značajnim socijalnim i ljudskim kapitalom što je veoma važno (Pavlović, 2012: 13 - 14).

4. KANCELARIJA ZA SARADNJU SA CIVILNIM DRUŠTVOM

4.1. Institucionalna saradnja civilnog društva i države

Institucionalna saradnja države i civilnog društva je od velike važnosti. Priznavanje, uvažavanje, komunikacija i informisanje nisu dovoljni oblici saradnje već se veoma često koriste institucionalni mehanizmi saradnje. Ovi institucionalni mehanizmi saradnje se mogu uspostaviti na različite načine: posebnim zakonom, podzakonskim aktom ili kodeksom dobre prakse. U Rumuniji je saradnja regulisana zakonom, u Bosni i Hercegovini podzakonskim aktom, a u Velikoj Britaniji kodeksom dobre prakse (Lončar; Spasojević, 2010: 181). Prvi konkretan institucionalni aranžman u Republici Srbiji je osnovan podzakonskim aktom Vlade RS - uredbom, a to je Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom. Raniji manje opšti oblici saradnje države i civilnog društva su na ovaj način dobili krovnu organizaciju. Još od 2003. država i civilno društvo su počeli institucionalno da saraduju¹⁵, kroz pripremu Strategije za smanjenje siromaštva, u čijoj pripremi je učestovalo oko 250 OCD, a formiran je i Savetodavni odbor civilnog društva. Kao drugi oblik saradnje se javlja i „sporazum o saradnji sa organizacijama civilnog društva“ koji donose javne institucije. Takođe, poseban oblik institucionalizacije saradnje države i OCD jeste i Fond za razvoj neprofitnog sektora AP Vojvodine.

4.2. Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom

Petnaestog aprila 2010. godine Vlada Republike Srbije donosi uredbu¹⁶ o osnivanju Kancelarije

¹⁵ Videti više o oblicima institucionalne saradnje države i OCD u: (Lončar, Spasojević, 2010:180 - 189)

¹⁶ Uredba o Kancelariji za saradnju sa civilnim društvom - UK, Broj: 110-2785/2010, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 26/10

za saradnju sa civilnim društvom¹⁷. Ova odluka Vlade Republike Srbije je prihvatanje višegodišnje inicijative OCD radi unapređenja institucionalnog okvira koji treba da pomogne dalji razvoj civilnog društva u Srbiji. Kancelarija je služba Vlade i uredbom se određuje njen delokrug i uređenje.

Kancelarija obavlja stručne poslove za potrebe Vlade koji se odnose na staranje o usklađenom delovanju organa državne uprave i podsticanje saradnje organa državne uprave sa udruženjima i drugim organizacijama civilnog društva, što uključuje: iniciranje dijaloga sa civilnim društvom o pitanjima od zajedničkog interesa; učešće u pripremi i praćenju sprovođenja strateških dokumenata koji se odnose na stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva, u cilju daljeg razvoja saradnje javnog, privatnog i civilnog sektora i, s tim u vezi, saradnju sa organima autonomnih pokrajina i organima jedinica lokalne samouprave; iniciranje donošenja propisa i drugih opštih akata kojima se uređuje položaj udruženja i drugih organizacija civilnog društva, kao temelja izgradnje demokratskog, inkluzivnog i solidarnog društva.

Zatim, učestvuje u pripremi zbirnih izveštaja za Vladu o utrošku sredstava koja su, kao podrška programskim aktivnostima, obezbeđena i isplaćena udruženjima i drugim organizacijama civilnog društva iz sredstava budžeta Republike Srbije; organizovanje okruglih stolova i konferencija; objavljivanje publikacija i preduzimanje drugih mera i aktivnosti u cilju podizanja kapaciteta i održivosti rada i delovanja udruženja i drugih organizacija civilnog društva; prikupljanje i distribuiranje informacija od značaja za rad udruženja i drugih organizacija civilnog društva; obavljanje stručnih poslova u vezi sa saradnjom i razmenom iskustava sa sličnim vladinim institucijama u regionu, zemljama Evropske unije i svetu; saradnju sa nadležnim organima u obavljanju poslova koji se odnose na programiranje i upravljanje pretprijetnim i drugim fondovima Evropske unije za podršku civilnom društvu.

Kancelarija, takođe priprema akte kojima Vlada nadzire, usmerava i usklađuje poslove ministarstava i posebnih organizacija koji su u vezi sa pitanjima razvoja civilnog društva i saradnje Vlade sa civilnim društvom, kao i sa načinima na koji se javnost obaveštava o aktivnostima usmerenim na razvoj civilnog društva i saradnji Vlade sa civilnim društvom. Kancelarija saraduje s državnim organima, organima autonomnih pokrajina, opština, gradova i grada Beograda kao i sa udruženjima i drugim organizacijama civilnog društva u izradi

¹⁷ U daljem tekstu: Kancelarija

relevantnih dokumenata i propisa i promoviše poslove koji su u vezi sa razvojem i saradnjom sa civilnim društvom. Kancelarija obavlja i druge poslove iz oblasti razvoja civilnog društva i saradnje sa civilnim društvom koje joj poveri Vlada.¹⁸

4.2.1. Unutrašnja organizacija Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom

Kancelarijom rukovodi direktor koga postavlja Vlada, a predlaže Generalni sekretar Vlade i ima mandat od pet godina. Odgovoran je Vladi i Generalnom sekretaru, a prema službeničkom sistemu Republike Srbije zauzima poziciju državnog službenika na položaju. Direktor ima zamenika koga sam predlaže, a postavlja ga Vlada, a ima istovetan mandat od pet godina. Zamenik direktora ima istu poziciju u službeničkom sistemu kao i direktor Kancelarije.

4.2.2 Strateški ciljevi Kancelarije za period 2011. - 2014.

Kancelarija je počela sa radom u januaru 2011. godine. Kancelarija je osnovana da bi ostvarila nekoliko ciljeva: 1) Uspostavljanje dijaloga između države i OCD u pitanjima od zajedničkog interesa; 2) Jačanje međusektorske saradnje u oblastima u kojima su OCD važni akteri u formulisanju i realizaciji javnih politika (ljudska prava, izgradnja pravne države rodna ravnopravnost, socijalna zaštita, suzbijanje siromaštva, socijalno uključivanje, obrazovanje, kultura, amaterski sport, održivi razvoj, zaštita čovekove okoline, dobrosusedska saradnja, evro-atlantske integracije, itd); 3) Jačanje kapaciteta OCD kao bitnog činioca pluralnog i demokratskog društva.¹⁹

Kancelarija je donela Strateški okvir delovanja za period 2011 - 2014. i postavila šest strateških ciljeva za ovaj period.

1. Strateški cilj: **Promocija civilnog društva, unapređivanje opšte informisanosti društva o OCD i jačanje mehanizama komunikacije i saradnje Vlade i OCD.**

¹⁸ UK, čl. 2

¹⁹ Strateški okvir Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom za period 2011- 2014, str. 2

Ostvarivanje ovog cilja treba da obezbedi redovno informisanje zainteresovanih strana o svim značajnim pitanjima kroz prezentacije, biltene i interaktivnost na društvenim mrežama. Zatim, treba jačati saradnju Kancelarije i medija da bi se došlo do stanja u kojima mediji prenose sadržaje OCD i za generalno veću vidljivost. Zatim, Kancelarija treba da bude medij komunikacije između OCD i svih ostalih vladinih institucija i službi, kao i sa lokalnim vlastima i administracijama, i podsticanje na zajedničke programe OCD i lokalnih vlasti.

2. Strateški cilj: **Jačanje kapaciteta institucija i OCD.** U okviru ovog cilja potrebno je dalje uspostavljanje i jačanje same Kancelarije. Prioritet je da se ispuni mandat Kancelarije, ali i da se ispune očekivanja OCD i zadrži legitimitet. Da bi se cilj ispunio, potrebno je pre svega dovršiti proces zapošljavanja prema sistematizaciji radnih mesta, nabavljanje opreme i opremanje prostorija za rad. Zatim, potrebno je izraditi nacionalnu strategiju za razvoj civilnog društva. Da se definišu problemi, pronađu ograničenja, definišu potrebe i pravci razvoja civilnog društva. Takođe, treba graditi kapacitete institucija za saradnju sa OCD, ali i kapacitete samih OCD. Potrebno je unaprediti znanja i veštine OCD, a da bi se ovako nešto ispunilo plan je raditi česte publikacije, konferencije, treninge itd.

3. Strateški cilj: **Unapređivanje okvira za transparentno i održivo finansiranje civilnog društva.** Da bi se ovaj cilj ispunio potrebno je za početak razvijati indikatore performansi civilnog društva i da se uz redovni godišnji izveštaj Kancelarije izdaju i godišnji izveštaji o razvoju, stanju i finansiranju OCD u Srbiji. Jedan od prioriteta ovog cilja jeste i zaokruživanje predviđenog zakonskog okvira, a pre svega bolja regulacija dodele sredstava OCD iz budžeta i planira se donošenje Uredbe o kriterijumima, obimu i postupku dodele sredstava za učešće u finansiranju programa rada udruženja građana kao podzakonski akt, a na osnovu Zakona o udruženjima. Takođe, među ciljevima jeste i razvijanje novih izvora finansiranja radi njegove održivosti. Naravno, Kancelarija treba da učini efikasnijom i efektivnijom saradnju sa međunarodnim donatorima.

4. Strateški cilj: **Jačanje institucionalnog okvira za razvoj civilnog društva.** Ovaj cilj predviđa osnivanje Nacionalnog Saveta za razvoj civilnog društva koji bi bio institucionalni okvir za donošenje Strategije za razvoj civilnog društva i koji bi pratio njenu primenu. Uz to, cilj jeste i da se unapredi institucionalni okvir za razvoj OCD na svim nivoima (nacionalnom, pokrajinskom, lokalnom). Neki od predloga jesu i formiranje Vladine centralne Fondacije za razvoj civilnog društva, kao i uspostavljanje mehanizma konsultovanja Narodne skupštine i OCD. Takođe, potrebno je unapredi zakonodavni okvir kroz procene nedostataka u resornim zakonima koji su značajni za OCD.

5. Strateški cilj: **Osiguravanje efektivnog učešća OCD u kreiranju politika.** Da bi se ovaj cilj ostvario neophodno je učešće OCD u konsultativnim procesima na nacionalnom nivou. Potrebno je da se osigura učešće OCD u ključnim procesima, a to su izrade Plana rada Vlade, budžeta, učešće u izradi standarda i kvaliteta usluga. Realizacija se može ostvariti kroz organizaciju rasprava o zakonskim i podzakonskim aktima koja su značajna za civilno društvo, a od ključne važnosti jeste i promocija primera dobre prakse mehanizama saradnje na lokalnom nivou.

6. Strateški cilj: **Promocija učešća OCD u procesima evropske integracije i inicijativama saradnje u regionu Zapadnog Balkana, Evropske unije i šire.** Potrebno je uspostaviti saradnju sa sličnim institucijama u regionu, kao i osiguranje učešća OCD iz Srbije u EU programima zajednice, ne bi li se otvorili novi izvori finansiranja. Takođe, veoma bitno jeste i jačanje regionalnih mreža i koalicija civilnog društva i povezivanje sa mrežama civilnog društva u EU. Neizostavno, potrebno je obezbediti efektivno učešće OCD u korišćenju pretprijetnih fondova EU, i potrebno je podići kapacitete Kancelarije da programira, upravlja i monitoriše fondove EU.²⁰

²⁰ Videti više o svakom strateškom cilju Kancelarije u: Strateški okvir Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom za period 2011- 2014, str. 6 - 10.

5. ZAKLJUČAK

Civilno društvo je bitan faktor u konsolidaciji demokratije i praktično ga možemo nazvati (iako nije jedini) - konsolidatorom demokratije. Funkcije civilnog društva su mnogobrojne, a među najvažnije svakako spadaju: nadgledanje vlade, informisanost građana, škola demokratije, stvaranje socijalnog kapitala i mreža građana, a u poslednje vreme civilno društvo sve više dobija funkciju predlagača i zagovornika određenih rešenja javnih politika, a OCD postaju akteri koji javne politike sprovode i nadgledaju.

Dugo smo čekali na promenu zakonske zastarele regulative sa kraja osamdesetih godina prošlog veka. Tek 2009. i 2010. godine su doneti sistemski zakoni u ovoj oblasti kao što su Zakon o udruženjima, Zakon o zadužbinama i fondacijama i Zakon o volontiranju. OCD se većinski neprotive ovim zakonima te se smatraju za dobar okvir za delovanje civilnog društva. OCD u Srbiji se dominantno bave socijalnim uslugama, medijima, kulturom, rekreacijom i zaštitom životne sredine.

Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom počela je sa radom sa malim zakašnjenjem, ali možemo reći da polako uspeva da uposli sve resurse koje ima i uspeva da bude pravi institucionalizovani medij između civilnog društva i države. Ukoliko uspe da realizuje sve zacrtane ciljeve, Kancelarija će postići zaista veliki uspeh. Bez pravih empirijskih istraživanja nemoguće je danas govoriti o uspešnosti Kancelarije, ali nadamo se da se ide korak po korak u realizaciji. Civilno društvo neće samo utemeljiti i konsolidovati demokratiju u Srbiji, ali danas prednjači u odnosu na ostale aktere, a pre svega u odnosu na političke.

6. SPISAK KORIŠĆENE LITERATURE

Fukuyama, Francis (1997), „Social Capital“, in: *The Tanner Lectures on Human Values*, Oxford: Brasenose College, pp. 377 - 384.

Jeličić, Jadranka; Đurović, Srđan (2011), *Evropeizacija Srbije - Građansko društvo*, Beograd: Fond za otvoreno društvo.

Linc, Huan; Stepan, Alfred (1998), *Demokratska tranzicija i konsolidacija*, Beograd: Filip Višnjic.

- Lipset, Sejmur; Lejkin, Džejson (2006), *Demokratski vek*, Beograd: Alexandria press.
- Lončar, Jelena (2010), „Odnos civilnog društva i države nakon 5. oktobra 2000. godine“, u: Pavlović, Dušan (ur.), *Razvoj demokratskih ustanova u Srbiji - deset godina posle*, Beograd: Fondacija Heinrich Boll, str. 119 - 130.
- Lončar, Jelena; Spasojević, Dušan (2010), „Institucionalni mehanizmi saradnje države i civilnog društva“, u: Pavlović, Vukašin; Stojiljković, Zoran (ur.), *Savremena država - struktura i socijalne funkcije*, Centar za demokratiju Fakulteta političkih nauka i Konrad Adenauer fondacija, str. 173 - 193.
- Matić, Milan; Podunavac, Milan (1997), *Politički sistem: teorije i principi*, Beograd: Fakultet političkih nauka.
- Nikolin, Sanja - ur. (2001), *Treći sektor u Srbiji: stanje i perspektive*, Beograd: Centar za razvoj neprofitnog sektora i Policy Group.
- Orlović, Slaviša (2008), *Politički život Srbije: između partokratije i demokratije*, Beograd: JP Službeni glasnik.
- Pavlović, Vukašin (2002), „Konsolidacija demokratije i civilnog društva“, u: Pavlović, Vukašin; Vasović, Vučina (ur.), *Postkomunizam i demokratske promene - demokratska rekonstrukcija države i političkog sistema*, Beograd: Jugoslovensko udruženje za političke nauke i Fakultet političkih nauka, str. 101 - 125.
- Pavlović, Vukašin (2006), *Civilno društvo i demokratija*, Beograd: JP Službeni glasnik.
- Pavlović, Vukašin (2012), „Civilno društvo, partije i izbori“, u: *Politički život*, Br. 5/jun, Beograd: Centar za demokratiju Fakulteta političkih nauka i JP Službeni glasnik, str. 9 - 16.
- Paunović, Žarko (2005), „Civilno društvo u tranzicionoj Srbiji“, u: Mihailović, Srećko (ur.), *5 godina tranzicije u Srbiji*, Beograd: Socijaldemokratski klub i Friedrich Ebert fondacija, str. 107 - 116.
- Paunović, Žarko (2006), *Nevladine organizacije*, Beograd: JP Službeni glasnik.
- Paunović, Žarko (2012), „Promena u identitetu neprofitnog sektora u Srbiji“, u: *Godišnjak FPN*, God. VI, Br. 8/decembar, Beograd: Fakultet političkih nauka, str. 55 - 68.
- Spasojević, Dušan (2008), „Građenje države i civilnog društva u postkomunizmu“, u: Pavlović, Vukašin; Stojiljković, Zoran (ur.), *Savremena država*, Centar za demokratiju Fakulteta političkih nauka i Konrad Adenauer fondacija, str. 147 - 167.

- Stojanović, Boban (2011), „Nekonsolidovana Srbija“, u: *Slobodni student*, God.2; Br.6/ oktobar 2011, Beograd: SLK, str. 14 - 15.
- Stojiljković, Zoran (2013), *Politički kapital i identiteti građana*, rukopis.
- Truman, David (2003), „The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion“, in: Dahl, Robert; Shapiro, Ian; Cheibub, Jose Antonio (eds), *The Democracy Sourcebook*, Massachusetts: The MIT Press, pp. 364 - 371.
- Velat, Dubravka - ur. (2011), *Procena stanja u sektoru organizacija civilnog društva (OCD) u Srbiji*, Beograd: Građanske inicijative.
- Vladisavljević, Nebojša (2010), „Mešoviti režimi, protesti i 5. oktobar“, u: Pavlović, Dušan (ur.), *Razvoj demokratskih ustanova u Srbiji - deset godina posle*, Beograd: Fondacija Heinrich Boll, str. 13 - 23.

Pravni akti

- Ustav Republike Srbije, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 98/2006
- Zakon o udruženjima, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 51/2009
- Zakon o zadužbinama i fondacijama, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 88/2010
- Zakon o volontiranju, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 36/2010
- Uredba o Kancelariji za saradnju sa civilnim društvom, br. 110-2785/2010, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 26/10
- Strateški okvir Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom za period 2011-2014.

Boban Stojanović

**CIVIL SOCIETY IN SERBIA AND OFFICE
FOR COOPERATION WITH CIVIL SOCIETY**