



BALKANSKA
MREŽA ZA
RAZVOJ
GRAĐANSKOG
DRUŠTV A

Balkanske građanske prakse #7

Veza koja nedostaje? Razvoj i funkcionisanje civilnog dijaloga na Zapadnom Balkanu

Ovaj dokument je izrađen uz podršku Ukaid Odeljenja za međunarodni razvoj Ujedinjenog Kraljevstva (DFID) i Balkanskog fonda za demokratiju (BTD). Zato stavovi izneti u ovom dokumentu ne predstavljaju zvaničnu politiku DFID-a ili BTD-ja.

©BCSDN

Sva prava zadržana. Nijedan deo ove publikacije se ne može reproducirati u bilo kom obliku bez dozvole Balkanske mreže za razvoj građanskog društva (BCSDN)

Kopije ove publikacije se mogu naručiti poštom i e-mailom na donji adresi.

Balkanska mreža za razvoj građanskog društva (BCSDN)
Makedonski centar za međunarodnu saradnju (MCIC) – Izvršna kancelarija
Address: Nikola Parapunov b.b. P.O. Box 55 1060 – Skopje, Macedonia
E-mail: executiveoffice@balkancsd.net
Internet strana: www.balkancsd.net

Izdavač: Balkanska mreža za razvoj građanskog društva (BCSDN)
Odgovorni urednik: Tanja Hafner – Ademi
Urednik tekstova: Tanja Hafner – Ademi
Regionalna analiza: Kris(tina) Michieli, Emina Nuredinoska
Prevod: Jelena Milovanović, Mirjana Ognjanović
Lektura: Jelena Milovanović
Dizajn: Koma lab.
Štampa: Borografika
Objavljeno u Makedoniji, jun 2010

ISBN 978- 608- 65119-7-5

U saradnji sa:

 **Gradanske
inicijative**

Sadržaj

Lista skraćenica.....	i
1. Uvod	5
2. Opšti kontekst	6
3. Razvoj civilnog dijaloga.....	8
3.1. Okvirni dokumenti	8
3.2. Zakonski akti o dostupnosti informacija javnosti, kreiranju politika i konsultacijama	11
3.3. Lokalni nivo	12
4. Funkcionisanje civilnog dijaloga	13
4.1. Mehanizmi za koordinisanje	13
4.2. Zajedničke strukture OCD i Vlade.....	15
4.3. Prakse u pristupu informacijama, kreiranju politika i konsultacijama	16
4.4. Zaključci	18
5. Evropske integracije i civilni dijalog	18
5.1. Politika proširenja	18
5.2. Finansijska podrška EU za civilni dijalog	23
6. Deset preporuka za uspešan civilni dijalog na Zapadnom Balkanu	26

Lista skraćenica

BTF	Balkanski fond za demokratiju
CAPP	Pogram partnerskog građanskog zastupanja
CARDS	Podrška zajednice rekonstrukciji, razvoju i stabilizaciji
CCSD	Veće za razvoj civilnog društva
CNVOS	Centar za informisanje, saradnju i razvoj NVO
CSF	Podrška civilnom društvu
OCD	Organizacija civilnog društva
DFID	Odeljenje za međunarodni razvoj Ujedinjenog Kralstva
EK	Evropska komisija
EU	Evropska unija
GTZ	Germanska kancelarija za tehničku pomoć
IPA	Instrument za pretpristupnu pomoć
KVzaNVO	hrvatska Kancelarija Vlade za saradnju sa NVO
NFCSD	Nacionalna fondacija za razvoj civilnog društva
MoU	Memorandum o razumevanju
OEBS	Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju
PHARE	Poljska i Mađarska: Program pomoći za ekonomsko rekonstruisanje država
SSS	Strategija za smanjenje siromaštva
SDC	Švajcarska agencija za razvoj i saradnju
SEIO	Kancelarija za evropske integracije
SIDA	Švedska međunarodna agencija za razvoj saradnje
TACSO	Tehnička podrška za organizacije civilnog društva
USAID	Agencija SAD za međunarodni razvoj

1. Uvod

Ovaj politički dokument je nastavak napora koji BCSDN čini da ponudi i lokalnim i međunarodnim interesnim grupama, naročito institucijama EU analizu i preporuke koje se tiču razvoja civilnog društva na Balkanu sa fokusom na njegovu ulogu u pristupanju EU. Stoga se ovaj dokument oslanja na nalaze predstavljene u političkom dokumentu „*Uspesi i nesupesi pretpristupne politike EU na Balkanu: Podrška civilnom društvu*“¹ koji je objavljen u septembru 2009. godine, a koji po prvi put analizira razvoj podrške Evropske komisije (EK) civilnom društvu u procesu proširenja – i ranije (PHARE i CARDS instrumenti podrške) i sada (IPA). Taj dokument iznosi zaključke vezane za poboljšanje programa Podrške civilnom društvu (CSF) u okviru IPA koji je započet 2008. tj set projektnih aktivnosti EK za podršku razvoju civilnog društva i civilnog dijaloga, naročito potrebi za poboljšanjem vlasništva i održivosti lokalnih aktera, odn. civilnog društva. I dok je gore navedeni politički dokument doprineo i podršci od strane lokalnih aktera i priznanju Komisije, značajne promene koje se očekuju na strani lokalnog civilnog društva tek treba da stanu očigledne.

Polazeći od nalaza i preporuka vezanih za podršku razvoju civilnog društva u zemljama Zapadnog Balkana, ovaj dokument se fokusira na analiziranje sadašnje situacije u razvoju i funkcionisanju civilnog dijaloga u 7 pretpristupnih zemalja Zapadnog Balkana². Pri tom, ovaj dokument iznosi zaključke o tome kako bi Politika proširenja EU mogla da pruži bolju podršku tekućim lokalnim naporima i na regionalnom i na nacionalnom nivou sa preporukama usmerenim podjednako ka sve tri uključene interesne grupe – EK, nacionalnim vladama i civilnom

društvu. Takođe su uključena i iskustva tri nove zemlje članice EU, odnosno Bugarske, Rumunije i Slovenije, kako bi se istražili efekti pre i nakon ulaska u EU, budući da je u mnogim slučajevima civilni dijalog merilo EU i stoga oblast koju finansira EK tokom perioda pristupanja. Prema tome, ovaj dokument nije jednokratna aktivnost, već je deo ciljanih aktivnosti Srednjeročnog programa 2009-2011 BCSDN, koji ima za cilj da u 2010. godini poboljša uticaj OCD na razvoj i funkcionisanje mehanizama civilnog dijaloga u zemljama Balkana.

“Prilično strukturisane prakse dijaloga između nacionalnih, EU i međunarodnih institucija i OCD”³, kako se civilni dijalog može ukratko definisati, nije reč koja trenutno „odzvanja“ samo u Briselu, gde civilno društvo iz EU koristi nove mogućnosti dobijene članom 11 Lisabonskog sporazuma⁴, već i u pretpristupnim i zemljama koje pristupaju EU na Balkanu, gde je Komisija prepoznala njegov značaj nakon Strategije proširenja EU 2007-2008. Strategija uvodi razvoj civilnog dijaloga kao deo Političkih kriterijuma za pristup EU iz Kopenhagena. U EU, glavna motivacija za razvoj civilnog dijaloga se nalazi u pronalaženju načina da se razočarani građani vrate političkom procesu EU. Na Balkanu, razvoj civilnog dijaloga je bitan zbog dubljeg istorijskog procesa, odn. izgradnje osnovne demokratske institucionalne strukture, koja omogućava otvorenost, reaktivnost, efektivnost i odgovornost državnih institucija i kraj tranzicije od kontrolisane do participatorne države i društva.

1 Politički dokument je dostupan na sajtu BCSDN <http://www.balkancsd.net>.

2 Albanija, Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Kosovo, Makedonija, Crna Gora i Srbija.

3 Fazi, Elodie i Smit, Džeremi: „Civilni dijalog: Učiniti da bolje funkcioniše;“ Kontakt grupa civilnog društva, Brisel: 2006, str. 21.

4 U članu 11 Lisabonskog sporazuma se smatra da je participatorna demokratija suštinski demokratski princip EU i predlažu se načini organizovanja dijaloga sa „reprezentativnim udruženjima i civilnim društvom“.

Kao što će ovaj dokument i pokazati, osnovni mehanizmi civilnog dijaloga se tokom proteklih decenija razvijaju u većini zemalja, ali ostaju izazovi vezani za njihovo sprovođenje. Oblast kojoj će ubuduće biti posvećena posebna pažnja jeste razvoj i poboljšanje konkretnih zakonskih akata koji omogućavaju pristup javnom informisanju, i što je najvažnije, minimalne standarde za konsultacije prilikom kreiranja politike i procesa odlučivanja. Ono što će takođe biti pokazano jeste da je vrednost razvoja i unapređenja civilnog dijaloga mnogo veća od funkcionalnih demokratskih institucija. Civilni dijalog je horizontalna *politička* mera direktno vezana za reformu državne administracije i mere dobrog upravljanja kao što su i ključne mere pravnih tekovina EU poput borbe protiv korupcije i funkcionalne vladavine prava. Štaviše, ovaj dokument će pokazati da ukoliko Komisija želi da završi „posao“, civilni dijalog mora da postane prioritet kao i druge mere pravnih tekovina EU i istovremeno, mora da koherentno i strateški koristi IPA podršku za finansiranje glavnih mera civilnog dijaloga, naročito onih koje vode nacionalne vlade i poseduje lokalno civilno društvo.

Ovaj politički dokument je baziran na nalazima i podacima iznetim u političkom dokumentu „*Uspesi i nesuspesi pretpristupne politike EU na Balkanu: Podrška civilnom društvu*“ (septembar 2009. godine), ali takođe i na drugim radovima BCSDN, naročito na publikaciji *Balkanske građanske prakse #5: Priručnik za građanski dijalog na Zapadnom Balkanu* (decembar 2007.); i „*Izveštaj o napretku 2009: Ka razvoju civilnog društva i pravnim tekovinama dijaloga civilnog društva?*“ (Propratna analiza (oktobar 2009.)). Takođe polazi od podataka iz skorijih studija o stanju civilnog društva na Balkanu, kao što su *CIVICUS Izveštaji o indeksu civilnog društva (2005-2006)*, *TACSO Izveštaji o proceni potreba* (2009) i *ECAS Izveštaji o zemljama* (2009). Ali u najvećoj meri, najnoviji podaci

i analiza zasnivaju se na podacima koje su prikupile članice BCSDN i njeni partneri putem ujednačenog upitnika, prvenstveno iz sekundarnih izvora ili istraživanja sprovedenih za sopstvene potrebe, čime ovaj politički dokument predstavlja saradnju lokalnih OCD, naročito članica BCSDN i partnera. Najzad, kompletni podaci korišćeni za ovaj dokument objavljeni su u okviru prve onlajn baze podataka o civilnom dijalogu BCSDN.⁵

2. Opšti kontekst

Sve zemlje koje su predmet ove analize imaju prilično jasnu pravnu regulativu koja predviđa **slobodu udruživanja**. Sve one imaju usvojene zakone o udruženjima (ili udruženjima i fondacijama). Ono što je karakteristično za sve zakone, naročito za njihove najnovije izmene, jeste to da su oni u značajnoj meri unapređeni i u skladu sa evropskim standardima, preporukama i najboljim praksama. Na primer, novi Zakon o udruženjima usvojen 22. jula 2009. godine u Srbiji, omogućava neformalnim ili neregistrovanim organizacijama da deluju i smanjuje neophodan broj lica za osnivanje udruženja sa 6 na 3 lica. Iako nedovoljno jasno, Zakon takođe uključuje odredbe vezane sa finansiranjem iz državnog budžeta. U Makedoniji, novi Zakon o udruženjima i fondacijama koji je Parlament usvojio 12. aprila 2010. godine takođe proširuje slobodu udruživanja na strana lica i maloletnike, omogućavajući delovanje neformalnih udruženja, smanjuje administrativna opterećenja prilikom registrovanja, unapređuje mere dobrog upravljanja u organizacijama i povećava transparentnost. Kada je o ovoj oblasti reč, zemlje Zapadnog Balkana uopšte ne zaostaju za drugim susednim zemljama EU ili zemljama članicama EU.

⁵ Dostupna na sajtu <http://www.balkancsd.net>.

Sve zemlje u regionu dopuštaju organizacijama da ostvaruju prihod koji se koristi za ostvarenje njihovih ciljeva kao što je predviđeno njihovim statutima. Mogućnost da organizacije ostvaruju prihod je veoma važna za održivost civilnog društva. Iako prihodi od privrednih aktivnosti u ovim zemljama trenutno nisu na nivou razvijenih zapadnih zemalja, njihova perspektiva – imajući u vidu povlačenje stranih donatora i nedostatak domaćih izvora finansiranja – veoma je važna. Naime, većina organizacija, pored doprinosa javnom dobru u zajednici, takođe obezbeđuje sopstvenu održivost kroz pružanje usluga uglavnom za društvene aktivnosti. Izuzetak je Slovenija, gde se 47,4% prihoda udruženja ostvaruje kroz **privredne aktivnosti**.

Što se tiče drugih **poreskih olakšica**, situacija sa nekim izuzećima je skoro jednaka svuda. Najčešće, čak i kada postoje poreska oslobađanja, organizacije nisu upoznate sa mogućnostima koje mogu da koriste, ili su ona toliko složena da se baš i ne isplati koristiti ih.

Kada je reč o **statusu javnog interesa**, pravna regulativa koja konkretno reguliše ovu oblast postoji u Bosni i Hercegovini, na Kosovu i u Makedoniji. U drugim zemljama, status javnog interesa je povezan sa konkretnim oblastima, i to humanitarnim organizacijama (kao što je slučaj u Hrvatskoj), ili je vezan samo za programe od javnog interesa, a ne za celokupne organizacije (kao što je slučaj u Srbiji). Status organizacija od javnog interesa je takođe predviđen zakonima Slovenije, Rumunije i Bugarske. Međutim, organizacije u Rumuniji i Bugarskoj se žale na neadekvatnu primenu ovog statusa.

Hrvatska je zemlja koja može poslužiti kao primer razvijenog sistema **državnog finansiranja** podrške OCD. Ovaj sistem podrške u Hrvatskoj je složen, ali najvažnije od svega je da postoje jasni kriterijumi,

transparentan proces i veliki broj fondova koje dodeljuje država. Prema Izveštaju o finansijskoj pomoći za projekte i programe OCD iz 2009. godine koji je usvojila Vlada 6. maja 2010., OCD su u 2009. godini dobile oko 73 miliona evra. U drugim zemljama, najveći problem je nedostatak jasnih i transparentnih kriterijuma i procedura za dobijanje podrške. Počevši od predhodne godine, Albanija je usvojila Zakon o organizaciji i funkcionisanju Agencije za podršku civilnom društvu (9. marta 2009.). Agencija, koja će upravljati Fondom za civilno društvo koji iznosi oko 1 milion evra, tek će početi sa radom jer je još uvek u toku proces izbora prvog nadzornog organa, odn. Odbora.⁶ Ne može se reći da Bugarska i Rumunija imaju dobro razvijeni sistem ni kada se radi o procedurama ni kada je reč o dodeljenim fondovima. Na primer, u Rumuniji se tokom proteklih godina smanjuje ova podrška. Značajni izvori podrške takođe uključuju i izvore od igara na sreću i zabavnih igara. Međutim, osim u Hrvatskoj i delom u Crnoj Gori, ovaj sistem u drugim zemljama nije prilagođen potrebama (npr. u Makedoniji, Srbiji, ali i Sloveniji). U Bugarskoj i Rumuniji ne postoji zaseban lutrijski fond za podršku aktivnostima OCD.

Ponovo, uz izuzetak Hrvatske gde država u značajnoj meri pruža podršku civilnom sektoru, organizacije u drugim zemljama se najviše oslanjaju na **strane donatore**. U regionu prednjači podrška od razvojnih programa Zapadne Evrope i SAD, prevashodno USAID, SDC, SIDA i drugih. Međutim, tokom proteklih godina, fondovi EK kroz različite programe osmišljene

⁶ Agencija je konstituisana kao nezavisno telo „na dohvata ruke“ vladi, i njen Odbor će uključivati većinu od 5 predstavnika civilnog društva, uz dodatna 4 državnih službenika iz centralne državne administracije. Članovi Odbora će imati četvorogodišnji mandat, uz mogućnost da samo još jedanput budu ponovno izabrani. S obzirom da je Zakon stupio na snagu početkom 2009., Veće ministara je pripremlilo procedure za imenovanje članova Odbora i ustanovilo celoviti regulatorni i implementacioni okvir koji je neophodan za delovanje Agencije.

prema potrebama regiona kao i zemalja stiču primat i postaju vodeća strana (međunarodna) podrška. Opšta slabost OCD je nedovoljni kapacitet i samo delimična spremnost da odgovore administrativnim zahtevima kada apliciraju i kasnije kada sprovode projekte koje podržavaju programi EK. Ne može se reći ni da je u Bugarskoj, Rumuniji ili Sloveniji, podrška civilnom društvu iz fondova EU dominantna, iako u Bugarskoj postoji i oslanjanje na državne izvore finansiranja (koji takođe delom potiču iz fondova EU).⁷

Korporativne i individualne donacije su takođe prisutne u svim zemljama. Međutim, opseg fondova i broj kompanija i pojedinaca je prilično mali i beznačajan u poređenju sa drugim izvorima finansiranja OCD. Ono što je zajedničko za sve zemlje jeste da su donacije kompanija često namenjene za sportske, kulturne i društvene aktivnosti, dok pojedinci najčešće daju sredstva za humanitarne potrebe i zaštitu marginalizovanih grupa (npr. žena, dece, bolesnih i drugih). U Rumuniji se situacija malo razlikuje, tj. prema Rumunskom forumu donatora, u 2008. godini, najznačajniji privatni donatori su obezbedili preko 31 milion evra za inicijative civilnog društva.

Ni u jednoj od država nije primećeno postojanje i delovanje **koordinacije donatora** za podršku civilnom društvu, iako u Hrvatskoj, Kancelarija Vlade za saradnju sa NVO uspešno sprovodi strategiju za podršku koordinaciji vladinih i drugih izvora. Međutim, skoro nijedna zemlja nema posebne mehanizme konsultacija sa OCD prilikom definisanja prioriteta podrške civilnom društvu koje će finansirati. U nekim slučajevima, izuzetak su planovi koje su osmislile Delegacije Evropske Unije u vezi IPA. U Bugarskoj i Rumuniji, forumi donatora (Bugarski forum donatora uspostavljen 2003. i Rumunski forum

donatora uspostavljen 1999.) već godinama deluju i doprinose većem uključivanju OCD prilikom definisanja prioriteta civilnog društva za finansiranje i njihovoj efektivnosti. Stoga, kada je reč o izdvajanju finansijskih sredstava iz drugih (a ne stranih) izvora finansiranja, zemlje Zapadnog Balkana ne zaostaju previše u odnosu na tri susedne zemlje članice EU – Bugarsku, Rumuniju i Sloveniju.

3. Razvoj civilnog dijaloga

U zemljama Zapadnog Balkana, prakse i iskustva vezana za odnose i saradnju između OCD i državnih institucija (naročito Vlade) postoje na nacionalnom nivou kroz pokušaje da se definišu odnosi, pravni okvir i saradnja između državnih vlasti (i centralnih i lokalnih) i OCD, naročito u formi strategija vlade i bilateralnih sporazuma o saradnji. Kao što će biti pokazano, zbog socio-kulturnih prilika i istorije, uglavnom su favorizovani i korišćeni institucionalni i pravni pristupi (strategije, sporazumi itd.).

3.1. Okvirni dokumenti

Hrvatska je definisala prvi, najobuhvatniji i sistematični okvir za civilni dijalog u regionu.

Institucionalizacija saradnje između civilnog društva i vlade u Hrvatskoj počela je osnivanjem *Kancelarije Vlade za saradnju sa NVO* (KVnaNVO) 1998. godine. Sistem, koji sada počiva na tri stuba – Kancelariji za saradnju sa NVO, *Veću za razvoj civilnog društva* (CCSD) – osnovano 2001. – i *Nacionalnoj fondaciji za razvoj civilnog društva* (NFCSD) – osnovana 2003. godine, nazvan je Novi model organizacione strukture za razvoj civilnog društva u Hrvatskoj. Primarni zadatak Kancelarije, koja je bila prvi stub koji je uveden, bio je

⁷ CSD: „Zločin bez kazne: Suprotstavljanje korupciji i organizovanom kriminalu u Bugarskoj”, Sofija, Bugarska, 2009.

da izgradi samopuzdanje i razvije saradnju kroz finansiranje, konsultovanje, edukaciju i razmenu informacija u vreme kada su odnosi između Vlade i civilnog društva bili pretežno antagonistički duži vremenski period, a Hrvatska se, pod vođstvom pokojnog predsednika Franja Tuđmana smatrala polu-demokratskom državom. Najvažniji uspeh hrvatskog modela je bio konsenzualni razvoj ovog sistema, koji je rezultirao zajedničkim institucionalnim aparatom, koji garantuje suštinsku participaciju civilnog društva, naročito u oblasti kreiranja politika, kao i jasan set dogovorenih političkih instrumenata koji definišu ulogu civilnog društva u razvoju Hrvatske, kao i odgovodnosti Vlade prema civilnom društvu. Najzad, od naročitog značaja je i usvajanje *Programa saradnje između Vlade i nevladinog sektora*, koji je potpisan 2001. godine. On je stvorio osnovu za sva kasnija strateška politička dokumenta koja regulišu odnose između Vlade i civilnog društva i u kojima Vlada priznaje vitalnu ulogu koju civilno društvo ima u promovisanju socio-ekonomskog razvoja i participatorne, pluralne demokratije. On sadrži listu principa prema kojima Vlada treba da deluje u odnosima sa civilnim društvom, a koja uključuje: partnerstvo, transparentnost, odgovornost pri korišćenju javnih resursa, promociju jednakih mogućnosti za sve, subsidijarnosti (kao osnova partnerstva), promovisanje nenasilja, prihvatanje različitosti i unapređenje društvenog kapitala. Najzad, 12. jula 2006. usvojena je *Nacionalna strategija za stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva* u kojoj su definisana osnovna uputstva za unapređenje postojećeg sistema i stvaranje novog pravnog, institucionalnog i finansijskog sistema podrške razvoju civilnog društva do 2011. godine.

Makedonija, Bosna i Hercegovina i Crna Gora su ostale tri zemlje koje su usledile u izradi sistematičnog okvira.

Dok je u Makedoniji i Crnoj Gori izabrano da se razvije strategija Vlade, slično kao u Hrvatskoj, u Bosni i Hercegovini je razvijen bilateralni sporazum između Veća ministara i civilnog sektora. U **Makedoniji** je projekat Tehničke podrške finansiran od strane EK/ CARDS iz 2006. i 2007. godine podržao izradu *Strategije za saradnju Vlade i civilnog društva 2007-2011* koja je usvojena 23. januara 2007. godine. Takođe je osnovana i *Kancelarija za saradnju sa NVO*. U **Bosni i Hercegovini**, Veće ministara je 7. maja 2007. godine zajedno sa predstavnicima civilnog društva potpisalo *Sporazum o saradnji između Veća ministara BiH i nevladinog sektora u BiH*. Odbor civilnog društva, koje se sastoji od predstavnika civilnog društva iz 31 pod-sektora delovanja osnovano je u oktobru 2007. godine u skladu sa Sporazumom. U **Crnoj Gori**, *Strategija za saradnju između Vlade i OCD* usvojena je 22. januara 2009. godine, a ona je takođe usledila nakon osnivanja *Kancelarije za saradnju sa OCD*. Kao i u Hrvatskoj, a nasuprot situaciji u Makedoniji, Strategija predviđa i osnivanje Veća za koordinaciju sprovođenja Akcionog plana. Odluka o osnivanju Veća je doneta tek 15. aprila 2010. i stoga će početi da funkcioniše tek u predstojećem periodu. Dok se u BiH i Crnoj Gori inicijativa za izradu okvira uglavnom duguje inicijativama/mrežama lokalnog civilnog društva⁸, u Makedoniji je glavna pokretačka snaga čitavog procesa bila podrška EK.

Ostale zemlje u regionu, odn. **Albanija, Kosovo i Srbija**, razvile su neke elemente ovakvih okvira ili pokušaje istih, ali **još**

8 In Bosnia and Herzegovina, this was the coalition "To Work and Succeed Together" established in 2001 that brought together 300 CSOs from all entities and worked in developing of strategic documents for cooperation with the public institutions and development of civil society. In Montenegro, the coalition "By Cooperation towards the Goal" lead by Centre for Development of NGOs (CRNVO) was established by 217 CSOs in 2006 with focus on establishing better dialogue and cooperation with the Government.

uvek ne postoji jedan sistematičan okvir za civilni dijalog. Analiza pokazuje kombinaciju pristupa (npr. strategije, bilateralni sporazumi), ali u svim dosadašnjim slučajevima je pokretačka snaga svih napora bila u **značajnoj meri vlasništvo civilnog društva.**

Na **Kosovu**, CiviKos platforma civilnog društva i predsednik Vlade su 2007. godine potpisali *Sporazum o razumevanju (MoU)*. U njemu se navode principi saradnje i predviđa strategija vlade za razvoj civilnog društva, izgradnju partnerstva u izradi politika i obezbeđuje efektivan dijalog između ova dva sektora. I dok je jedan od ciljeva bio da sva ministarstva potpišu sličan MoU sa OCD sa kojima su do sada saradivala, samo je Ministarstvo životne sredine 2008. godine potpisalo MoU sa OCD koje se bave zaštitom životne sredine. U **Albaniji**, *Povelja o civilnom društvu* je doneta tek 2009. godine. Povelju su osmislili predstavnici civilnog društva i Vlade, a konsultativni proces je sproveden širom zemlje. Dok je proces, kao i u mnogim drugim zemljama, u velikoj meri bio u vlasništvu civilnog društva, čini se da je finansijska podrška OSCE-GTZ veoma značajna u ovim naporima. Poslednji, ali ne i zadnji primer, je **Srbija** u kojoj je, nakon opsežnog procesa lobiranja od strane civilnog društva, Vlada 15. aprila 2010. godine usvojila *Odluku o osnivanju Kancelarije Vlade za saradnju sa civilnim društvom*, koja će takođe raditi na izradi nacionalne strategije za razvoj civilnog društva. Međutim, u Srbiji postoje primeri međusektorskih sporazuma o saradnji i mehanizam kao što je *Memorandum o saradnji u procesu evropskih integracija*, koji su 12. jula 2005. potpisale Kancelarija za evropske integracije (SEIO) i Tim potpredsednika Vlade za implementaciju *Strategije za smanjenje siromaštva (SSS)*, koja u okviru Kontakt organizacija civilnog društva blisko saraduje sa lokalnim OCD na rešavanju problema siromaštva i socijalne uključenosti.

Uporedno posmatrajući, Bugarska, Rumunija i Slovenija – tri susedne zemlje EU – imaju u većini slučajeva manje sistematično razvijeni okvir za civilni dijalog. U **Bugarskoj**, ne postoje jednaka pravila i procedure, niti koordinisani mehanizam i jedinstveni pristup odnosu između civilnog društva i vlade. U **Rumuniji**, Ministarstvo za evropske integracije je 2003. godine potpisalo ugovor sa stranom kompanijom u okviru programa PHARE o izradi strategije za civilno društvo. Ovaj dokument je bio prilično oskudan po pitanju sadržaja i metodologije i OCD su oštro kritikovale ovu strategiju. Službenik zadužen za strategiju pri Ministarstvu dao je ostavku i strategija nikada nije sprovedena. Međutim, mehanizam za rukovođenje ovim odnosom, iako preimenovan i u hijerarhijskom smislu izmenjen, postoji u kontinuitetu pri Kancelariji predsednika Vlade od 1993. godine. Trenutno, *Kancelarija za strategije Vlade* ima zadatak da pruža informacije o aktivnostima OCD, podržava njihove inicijative i pruža podršku konsultacijama sa Vladom, ko-finansira događaje OCD, podržava predloge koje OCD upućuju Vladi i služi kao kanal komunikacije između OCD i kreatora politika. Zanimljivo je da takva kancelarija takođe postoji u Parlamentu, odn. *Kancelarija za javno informisanje i odnose sa civilnim društvom pri Veću zastupnika* (donji dom Parlamenta u Rumuniji). U **Sloveniji** je još 2003. godine Vlada pripremila *Strategiju za sistematični razvoj NVO*. Takođe je bio pripremljen i Sporazum između Vlade i OCD, ali ga Vlada nikada nije zvanično odobrila. Međutim, kao i u slučaju Rumunije, osnovana je *Kancelarija za NVO* u okviru Ministarstva za državnu upravu kao *Stalno međuministarsko radno telo za usklađivanje otvorenih pitanja u oblasti saradnje između Vlade i OCD*, koje je osnovano u novembru 2005. godine, a imalo je za zadatak i sprovođenje Strategije i rad na Sporazumu koji nikada nije potpisan, kao i rešavanje drugih otvorenih pitanja između Vlade i civilnog sektora.

U većini slučajeva, ovi dokumenti su **izrađeni kroz blisku saradnju sa OCD ili su čak predstavnici OCD i vlade zajedno pravili nacrt** – kroz radne ili operativne grupe. **Crnogorska** međuministarska radna grupa, uz blisku saradnju i često uputstva koalicije OCD, *Saradnjom do cilja*, uspela je da objavi Strategiju i Akcioni plan za saradnju između Vlade i OCD.

Albanska Povelja o civilnom društvu iz 2009. godine je takođe nastala u okviru operativne grupe koju su činili predstavnici civilnog društva (odn. Co-Plan, Partners Albania Gender Alliance for Development Center) i Vlade (odn. predstavnici Saveta ministara, Ministarstva unutrašnjih poslova i Ministarstva za integraciju). U **Bosni i Hercegovini**, proces je u velikoj meri u rukama koalicije *Raditi i uspeti zajedno* koja je počela sa radom 2001. godine i okupila 300 OCD širom zemlje da rade na izradi Sporazuma putem serije od 15 regionalnih referentnih grupa održanih 2004. godine.

U nekim slučajevima, proces su kontinuirano podržavali **donatori**, što je omogućilo *obuhvatniji i inkluzivniji* proces – kao što je slučaj sa albanskom Poveljom o civilnom društvu kroz Projekat civilnog društva GTZ ili makedonska Strategija pripremljena uz tehničku podršku EK pruženu Kancelariji Vlade za saradnju sa OCD. U slučaju Makedonije, ova podrška je omogućila pružanje adekvatne ekspertize za pripremu dokumenta i olakšala je složen proces konsultacija sa civilnim društvom u vezi izrade, uz učešće 380 OCD i 6 opsežnih javnih debata. Ovakav participativni proces je bio izuzetno važan za obe strane, kako bi se razjasnila njihova očekivanja i osiguralo da ključni prioriteti OCD budu uključeni u završni dokument.

Stoga, u zemljama u kojima je proces u većoj meri **domaće vlasništvo** i u kojima se naročito zasniva na naporima civilnog društva, može iziskivati znatno **više vremena** i sadržati **manje predvidive krajnje**

rezultate. Međutim, tamo gde naponi nisu lokalno vlasništvo, kao što je slučaj u Rumuniji, i gde je proces rukovođen samo od strane plaćenih eksperata, može se desiti da okviri čak i ne budu izrađeni. Izrada okvira i mehanizama za civilni dijalog jeste **proces**, u najboljem slučaju **konsenzualni**, tokom kojeg i državne vlasti i civilno društvo zajedno kao partneri definišu međusobna očekivanja, obaveze i „pravila igre“. Pri tom, što će i biti pokazano u sledećem odeljku, naponi za izradu strategija i sporazuma su prerogativ za **sistematični razvoj** civilnog dijaloga, ali i **usvajanje i sprovođenje akata i mera** vezanih za **javni pristup informacijama, izradu politika i minimum standarde a za konsultacije kao krajnji ključ i test** stvarnog i funkcionalnog partnerstva između državnih institucija i civilnog društva.

3.2. Zakonski akti o dostupnosti informacija javnosti, donošenju politika i konsultacijama

U nekim zemljama, kao u Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini, posebni dokumenti (podzakonski akti) određuju minimum standarde, dok u drugim zemljama za sada postoji samo šira pravna osnova za obezbeđivanje učešća građana u izradi zakona na državnom nivou. U **Bosni i Hercegovini**, Vlada je 2006. godine usvojila *Pravilnik o konsultacijama u procesima izrade zakona*. U **Hrvatskoj**, najnoviji dodatak institucionalnim mehanizmima za angažovanje civilnog društva je *Kodeks javnih rasprava tokom procedura usvajanja zakona i drugih regulativa* iz novembra 2009., koji će biti praćen *Vodičem za sprovođenje Kodeksa i organizovani proces javnih rasprava* koji je trenutno u pripremi. Međutim, OCD su oštro kritikovale usvajanje Kodeksa zbog toga što je usvojen na zatvorenoj sednici i izmenjen nakon važnih inputa civilnog društva. Činilo se da je veza između anti-korupcijskih mera, zbog

kojih Komsija vrši pritisak na Hrvatsku, dovela do ubrzanja procesa i neuvažavanje konsultacija oko usvajanja Kodeksa.

U drugim zemljama, pitanje pristupa, učešća i standarda konsultacija trenutno nema posebnu pravnu osnovu, odn. počiva na širim aktima ili podzakonskim aktima. U **Albaniji**, *Zakon o pristupu zvaničnim dokumentima* pruža nekakvu pravnu osnovu za ova pitanja. U **Makedoniji**, učešće je zagarantovano *Ustavom*, *Zakonom i Pravilnikom o vladi*, *Pravilnikom o parlamentu*, *Zakonom o lokalnoj samoupravi* kao i *Strategijom za saradnju Vlade i civilnog društva*, koja sadrži konkretan cilj „Učešće civilnog sektora u procesima donošenja odluka“. Na **Kosovu**⁹ ono se bazira na *Zakonu o pristupu zvaničnim dokumentima*, *Pravilniku o radu Vlade* i *Zakonu o lokalnom samoupravljanju*. Ocenjeno je da u **Srbiji**, *Pravilnik o radu Vlade* nije dovoljan mehanizam za učešće građana i OCD u procesu izrade zakona i drugih instrumenata javnog poretka, tako da učešće OCD više počiva na inicijativama i samoorganizovanju sektora. Slično tome, nedavno usvojeni *Zakon o parlamentu* ne predviđa obavezu da rad parlamentarnih saveta bude otvoren za javnost, čime im omogućava diskreciono pravo da odlučuju o uključivanju javnosti. Međutim, uvedena je institucija javne rasprave, ali se retko koristi.

Od tri balkanske zemlje članice EU, samo u Sloveniji postoji posebna pravna osnova. U **Bugarskoj**, šire obavezujuće zakonodavstvo o raspravama uključuje *Zakon o pravnim aktima*, konsultacije u okviru Nacionalnog ekonomskog i socijalnog saveta (iako nisu otvorene za sve OCD) i takođe obavezujući princip partnerstva u odredbama za Strukturni

⁹ Kancelarija za dobro upravljanje u okviru Kancelarije potpredsednika Vlade pruža dodatnu podršku uključivanju. Ona ima ovlašćenje da obezbedi sprovođenje principa dobrog upravljanja u okviru vlade, i putem uključivanja civilnog društva u aktivnosti vlade.

fond EU (međutim, još uvek nisu u velikoj meri i dovoljno primenjene). Izvestan broj različitih OCD su inicirale amandmane na *Zakon o pravnim aktima*, predlažući jasan set pravila vezanih za konsultacije sa zainteresovanim stranama u fazi izrade i unapređenja procene uticaja. Nedavno je Centar za neprofitno pravo u Bugarskoj u okviru Foruma građanske participacije izradio *Pravila javne rasprave* da olakša institucionalne odnose između države i OCD. Prema **rumunskom** zakonodavstvu, OCD imaju ovlašćenje da predlože promene Vladi i Parlamentu. Ovo je bio slučaj 2000. godine, kada je izrađen novi zakon o udruženjima i fondacijama. U **Sloveniji**, *Pravilnik o procedurama vlade* usvojen u martu 2006. godine sadrži obaveze sprovođenja javnih rasprava pre usvajanja neke regulative ili strateškog dokumenta i nova *Rezolucija o normativnim aktivnostima* iz novembra 2009. godine garantuje minimum standarde za konsultacije sa javnošću – uključujući i minimum trajanja konsultacija (30 dana).

Stoga, dok su ovi posebni mehanizmi mnogo **manje razvijeni** u regionu, čini se da su u mnogim slučajevima strategije i bilateralni sporazumi u skladu sa drugim mnogo širim aktima (naročito *Zakonom* ili *Pravilnikom o radu vlade i parlamenta*) kao **način da se otvore vrata civilnom društvu da proverí posvećenost državnih institucija pravom partnerstvu** sa sektorom **putem izrade posebnih podzakonskih akata koji omogućavaju i pravo na informisanje, ali takođe i minimum standarde vezane za konsultacije u vezi kreiranja politika.**

3.3. Lokalni nivo

Na lokalnom nivou, dijalog između OCD i lokalnih vlasti takođe počiva na pravilima angažovanja OCD kao i na posebnim sporazumima i strukturama saradnje. **Zakoni o lokalnoj samoupravi** obično sadrže odredbe vezane za angažovanje OCD i građana. Na primer, u **Albaniji** *Zakon o radu lokalnih*

vlasti omogućava učešće na lokalnom nivou, na **Kosovu** *Zakon o lokalnoj samoupravi* priznaje pravo građana opštine i garantuje im pravo na peticije, inicijative građana i lokalni referendum. U **Crnoj Gori**, *Zakon o lokalnoj samoupravi* propisuje da lokalna administracija intenzivno sarađuje sa lokalnim civilnim društvom i promoviše njegovu ulogu u procesima odlučivanja¹⁰.

Pored pravne osnove za saradnju, neke opštine takođe imaju i uspostavljene **strukture saradnje sa OCD**, kao što su save-todavna tela (koja postoje u skoro polovini hrvatskih županija) ili kontakt osobe u opštinskim upravama (u 52% makedonskih opština) i formalizovani sporazumi o saradnji između lokalnih vlasti i OCD (18,1% u Hrvatskoj i 22% u Makedoniji). U **Makedoniji**, postoje dobri primeri politika ili strateških dokumenata koji se odnose na saradnju sa civilnim društvom, koji postoje u većim urbanim opštinama, kao što je Grad Skoplje (*Strategija za saradnju sa OCD*) i Opština Karpos (*Strateški akcioni plan za saradnju*). Ove opštine takođe imaju jedinice i odgovorne osobe za saradnju sa OCD. Strukture saradnje, koje se odnose na posebne oblasti ili korisnike, takođe postoje u nekim zemljama. U **Srbiji** na primer, postoji Opštinski koordinacioni odbor za socijalnu politiku (OKOSP), Savet za pitanja osoba sa invaliditetom u Gradu Kragujevcu i Kancelarije za mlade, koje su uspostavljene u nekih osamdesetak opština ili regiona u Srbiji, uz podršku Ministarstva omladine i sporta. Uopšteno govoreći, i postojeći **mehanizmi i prakse na lokalnom nivou su još uvek manjkavi**, ali pokazuju **potencijal za razvoj**

i **potrebu** za učešćem i OCD i građana u svakodnevnim procesima odlučivanja i kreiranja politika na lokalnom nivou.

4. Funkcionisanje civilnog dijaloga

4.1. Mehanizmi za koordinisanje

U zemljama u kojima postoje okvirni dokumenti za saradnju između OCD i državnih vlasti, oni **postavljaju jasnu osnovu za odnose i time olakšavaju kontinuirani dijalog i uzajamno razumevanje između OCD i državnih vlasti**. U cilju unapređenja ovih strategija, nekoliko njih su praćeni **akcionim planovima za njihovo sprovođenje** (npr. u Crnoj Gori, Makedoniji i Hrvatskoj). Međutim čini se da su ovi dokumenti svuda osim u Hrvatskoj isuviše ambiciozni u određivanju koraka sprovođenja, naročito u ključnim oblastima, kao što je razvoj transparentne i odgovorne finansijske podrške civilnom društvu od strane države i razvoj mera za uključivanje OCD u procese kreiranja politika.

Ključne institucije u sprovođenju, odn. koordinaciji mehanizama postoje na **različitim nivoima i pozicijama u hijerarhiji** i imaju **različite zadatke** vezane za koordinisanje i vršenje uticaja na kreiranje politika. Retki su primeri u kojima postoji evidentan nedostatak struktura unutar vladinih institucija – kao što je slučaj u Albaniji, gde ne postoji posebno odeljenje zaduženo za odnose sa civilnim društvom. U većini zemalja postoje:

- posebne **kancelarije vlade za saradnju sa OCD** (npr. u Hrvatskoj, Makedoniji, Crnoj Gori), koje su zadužene za jačanje saradnje sa OCD i drugim državnim vlastima;

¹⁰ Kao što je zabeležila crnogorska organizacija CRNVO, suštinsko učešće OCD u izradi lokalnih strategija i kreiranju politika je još uvek retkost i pravno definisana prava se čak ni ne sprovode u celosti – na primer, institucija takozvane „slobodne“ ili „prazne“ stolice, koja bi omogućila lokalnim OCD da učestvuju u plenarnim sednicama lokalnih skupština (bez glasačkog prava), do danas se na zadovoljavajući način sprovodi sa jasnim pravilima i uputstvima samo u jednoj od 21 crnogorske opštine (Tivtu).

- **oficiri za posredovanje** pri ministarstvima i drugim centralnim institucijama vlade (obično kada postoje njima koordinira centralna Kancelarija);
- druge **zajedničke strukture** (npr. saveti, odbori više interesnih grupa, radne grupe, stručni saveti i druga savetodavna tela) za saradnju između OCD i državnih vlasti (unutar Vlade, ministarstava, Parlamenta) u cilju uključivanja OCD u izradi, sprovođenju i praćenju politika i programa.

Kancelarija Vlade **Hrvatske** za saradnju sa NVO – osnovana 1998. godine – predstavlja model za mnoge u regionu koji se još uvek bore za razvijenije strukture saradnje. Prema *Uredbi o Kancelariji Vlade za saradnju sa NVO*, zadatak Kancelarije je da koordinira rad ministarstava, centralnih državnih kancelarija, Kancelarije Hrvatske Vlade i državne administrativne organizacije, kao i administrativna tela na lokalnom nivou u vezi sa praćenjem i poboljšanjem saradnje sa civilnim sektorom.

U **Makedoniji**, jedna kancelarija vlade, *Kancelarija za saradnju sa NVO*, odgovorna je za saradnju sa civilnim sektorom. Kancelarija je osnovana u novembru 2004. godine u Generalnom sekretarijatu Vlade pri Sektoru za analizu i koordinaciju politike, a počela je sa aktivnim radom u martu 2006. godine. Kancelarija je odgovorna za rukovođenje posebno određenim osobama za kontakt sa civilnim društvom u svakom ministarstvu.

Slično kao i u Makedoniji, u **Crnoj Gori**, saradnja između vlade i civilnog društva počiva na jednoj *Kancelariji Vlade za saradnju sa OCD* i mreži oficira za posredovanje u ministarstvima i drugim centralnim institucijama Vlade. Kancelarija za saradnju je osnovana tek 2007. godine i proces osnivanja *Saveta za saradnju između Vlade i OCD* je počeo 2010. godine

– takođe uz učešće civilnog društva, koje je konsultovano prilikom donošenja Odluke o osnivanju Saveta.

Najnoviji primer je **Srbija** koja se, nakon opsežnog procesa lobiranja od strane civilnog društva, takođe nalazi na svom putu ka osnivanju *Kancelarije Vlade za saradnju sa civilnim društvom*, koja će takođe raditi na izradi Nacionalne strategije za razvoj OCD. Kancelarija – osnovana 15. aprila 2010. godine – biće direktno odgovorna predsedniku Vlade, kakav je slučaj i u Hrvatskoj.

Na **Kosovu**, *Kancelarija za registraciju NVO i posredovanje* je posebna vladina jedinica pri Ministarstvu za državnu upravu koja upravlja politikama koje se tiču registracije i saradnje sa NVO, ali – suprotno gore navedenim primerima – ne postoje druge kontaktne tačke za civilno društvo ni u jednom od drugih ministarstava.

U tri **balkanske zemlje nove članice EU**, situacija se razlikuje, ali nije nimalo bolja u odnosu na pretpristupne zemlje. U **Bugarskoj**, ne postoji nijedan mehanizam za koordinisanje. U **Rumuniji** je predsednik Vlade osnovao Kancelariju još 1993. godine, ali je menjala nivoe i zaduženja. Trenutno je to *Kancelarija za strategije Vlade*. Rukovodilac Kancelarije podnosi izveštaje jednom od savetnika predsednika Vlade. U **Sloveniji**, pozicija koordinatora OCD je bila unapređena u *Kancelariju za NVO* pri Ministarstvu za državnu upravu, koje je nadležno da se bavi horizontalnim pitanjima OCD. Državni sekretar u Ministarstvu za državnu upravu takođe rukovodi Međuministarskom grupom, koju čine članovi iz nadležnih ministarstava.

4.2. Zajedničke strukture OCD i Vlade

Pored kancelarija za saradnju, osnovano je nekoliko **zajedničkih struktura** – bilo *ad hoc*, vezano za poseban zadatak izrade politike ili strategije, ili kao stalna savetodavna tela za nastavak dijaloga između OCD i javnih vlasti. **Tamo gde postoje, čini se da su ovakve strukture od presudnog značaja za donošenje zajedničkih i konsenzualnih odluka u vezi pitanja koja se tiču razvoja civilnog društva, a takođe i širih društvenih procesa.**

Veće za razvoj civilnog društva (CCSD) u **Hrvatskoj**, koje je osnovano još 2002. godine kao vladino savetodavno telo, sastavljeno je od deset predstavnika iz državnih administrativnih tela, deset izabranih predstavnika civilnog društva i tri eksperta za civilno društvo. Veće je prevashodno odgovorno za razvoj i sprovođenje vladine strategije za podršku civilnom društvu, delujući kao stručni savetnik Vlade, ali takođe ima i ključnu ulogu u praćenju novčane pomoći koju država obezbeđuje za finansiranje aktivnosti OCD. CCSD je najvažniji institucionalni mehanizam za saradnju Vlade i civilnog društva pošto obezbeđuje forum za direktan i formalizovani dijalog između predstavnika udruženja građana i državne administracije u vezi pitanja koja se direktno tiču razvoja civilnog društva. Od 2010. godine, pod promenjenim mandatom takođe će uključivati predstavnike fondacija i sindikata u nameri da opravda svoj naziv i različitost organizovanja civilnog društva.

Na bazi Sporazuma o saradnji između Veća ministara **Bosne i Hercegovine** i nevladinog sektora, usvojenog 2007. godine, osnovan je *Odbor civilnog društva u Bosni i Hercegovini*, kao konstitutivno telo civilnog društva. Odbor se sastoji od aktivista iz sektora OCD – delegati dolaze iz 31 različitog sektora

institucija civilnog društva. Odbor je polazna tačka za sopstveno delovanje kao i za proces konsolidacije. Služiće kao savetodavno telo u saradnji sa organizacijama civilnog društva, međunarodnim donatorima, građanima i medijima.

U **Srbiji**, od 2007. godine formalno postoji *Veće predsednika Republike za odnose sa civilnim društvom (ili Veće civilnog društva)*, koje uključuje predstavnike OCD, da bi olakšalo komunikaciju između OCD i vlade. Međutim, ovo telo je manje više *ad hoc* savetodavno telo koje se neredovno sastaje i nastavlja sa radom bez jasnih i utvrđenih zadataka.

Konačno, u **Crnoj Gori**, 15. aprila 2010. godine je doneta odluka predviđena Strategijom za saradnju između Vlade i NVO o osnivanju Veća za saradnju između Vlade i NVO.

Od tri balkanske države članice EU, samo je u **Rumuniji** identifikovana zajednička struktura i to skoro istovremeno kada i u ostalim zemljama Zapadnog Balkana. U 2006. godini predsednik Vlade je pri svojoj kancelariji osnovao *Veće za dijalog sa fondacijama i udruženjima*. Oko 50 predstavnika OCD je pozvano da učestvuje u ovoj strukturi. Trenutno predsednik Vlade je zatražio od OCD predloge koji bi učinili strukturu aktivnijom, i da se usmere ka strategijama za poboljšanje dijaloga i konsultacija između OCD i Vlade. U avgustu 2010. godine novi članovi će biti izabrani za petogodišnji mandat sa ciljem definisanja ciljeva za obe strane.

Iako češće postoje u okviru Vlade, neke instance strukture za saradnju sa **Parlamentom** postoje i u regionu. *Kancelarija za saradnju između OCD i Parlamenta* je osnovana 2004. godine potpisivanjem *Memoranduma o saradnji između Udruženja građana MOST i Parlamenta Republike Makedonije*. Glavni

ciljevi ove kancelarije su institucionalizacija saradnje između OCD i Parlamenta, povezivanje građana sa zakonodavnim telima, obezbeđivanje odgovarajućih informacija i podataka potrebnih za učvršćivanje dijaloga između Parlamenta i OCD, uključujući sve kanale komunikacije. Takav je slučaj takođe i u Rumuniji, gde postoji *Kancelarija za javno informisanje i odnose sa civilnim društvom pri Veću zastupnika* (donji dom Parlamenta u Rumuniji). Ova Kancelarija je osnovana uz finansijsku podršku EU u okviru PHARE programa za civilno društvo (1994 - 1996) uz pomoć od oko 200.000 evra. Kancelarija je takođe povezana sa mehanizmom za finansiranje OCD da bi učestvovala u zakonodavnim procesima (odnosno 200.000 evra godišnje sa grantovima i do 10.000 evra). Ocenjeno je da je Kancelarija uspešna podrška saradnji sa Parlamentom, a OCD su se borile protiv inicijativa za njegovo raspuštanje usred smanjivanja troškova.

4.3. Prakse u pristupu informacijama, kreiranju politika i konsultacijama

Kao što je naglašeno u poglavlju 3.2., posebne mere (podzakonski akti) postoje u nekim zemljama i određuju minimalne standarde kako za pristup javnim informacijama tako i za učešće organizacija civilnog društva u kreiranju politika. Međutim, kada to posmatramo u praksi jedan od glavnih problema je to **što su pravila često nedovoljno ili neadekvatno sprovedena**.

Ocenjeno je da u **Srbiji** *Vladin Poslovnik o radu* nije efikasan mehanizam za učešće građana i OCD u procesu nacrta zakona i drugih javnih političkih instrumenata, tako da se učešće OCD više oslanja na samoinicijativu i samoorganizovanje sektora nego na pisana pravila. U **Bosni i Hercegovini**, odredbe *Pravilnika o*

konsultacijama u procesima izrade pravnih propisa su primenjene samo u retkim prilikama¹¹, u većini slučajeva kao rezultat potrebe da se ispune uslovi za dobijanje sredstava za međunarodno podržanu inicijativu. U **Albaniji** samo mali broj ministarstava je preduzeo mere sprovođenja odredbe *Zakona o pristupu zvaničnim dokumentima* i sprovođenja *Uredbe Ministarskog saveta za osnivanje kancelarija za javno informisanje* pri nadležnim ministarstvima, tako da u nekim slučajevima čak ni osnovni preduslov o učešću, kao što je pristup informacijama, nije ispunjen. U **Makedoniji**, *Strategija Vlade* obezbeđuje za potrebe svih ministarstava mogućnost da objavljuju na internetu nove predloge promena politika, ali do sada je vrlo malo doprinela kreiranju stvarnog (licem u lice) partnerstva između ove dve strane.

U nekim slučajevima, odredbe su takođe **nejasne ili mogu da umanje značaj učešća u kreiranju politika i donošenju odluka**. U **Makedoniji**, *Zakon o lobiranju* koji je usvojen u avgustu 2008. godine može ograničiti direktno učešće građana, udruženja i fondacija u procesima kreiranja politika i donošenja odluka, pošto je lobiranje veoma široko definisano tako da uključuje skoro svaku aktivnost koja ima za cilj da utiče na položaj nacionalne ili lokalne vlade ili parlamenta pri donošenju bilo kog zakona. Međutim, ovaj Zakon nije primenjen u praksi i stoga nema praktičnog uticaja na vođenje dijaloga.

Sveobuhvatni mehanizmi za primenu zakonskih odredbi su uspostavljeni u veoma malom broju ministarstava i odeljenja u regionu i njihov **administrativni**

¹¹ U skorašnjoj proceni nevladine eksperske grupe ACIPS (Association Alumni of the Center for Interdisciplinary Postgraduate Studies) o primeni Pravilnika, zaključeno je da se ove mere sprovode u samo jednom od 9 državnih ministarstava, odn. Ministarstvu pravde. U zaključku ACIPS tvrdi da Pravilnik o konsultacijama nije ništa više nego „mrtvo slovo na papiru“.

kapacitet da se uključe u civilno društvo je često neadekvatan. Međutim, čak i pri nedostatku sistematskih rešenja, postoje primeri **dobre prakse učešća OCD u razvoju politika i konsultacijama**.

Najskoriji primeri učešća OCD su:

- U **Albaniji**, Zakon o pravnoj pomoći (decembar 2008.), koji utvrđuje odredbu za strukturni sistem pravne pomoći i pristup pravdi za ljude u nevolji, bio je delo projekta organizovanog od strane NVO Besplatne pravne usluge, sa sedištem u Tirani, u saradnji sa partnerima iz redova vlade i civilnog društva i u martu 2010. godine Parlament je usvojio Zakon protiv diskriminacije, koji je bio pripreman u konsultaciji sa civilnim društvom;
- U **Bosni i Hercegovini** nova Strategija razvoja 2008-2013 je u procesu izrade, paralelno sa Strategijom socijalnog uključivanja 2008-2013, a civilno društvo je aktivno u konsultacijama, dok rad koordiniraju radne grupe koje je odabralo Veće OCD i Mreža starijih lica;
- Na **Kosovu** je nedavno zapažen izvestan broj slučajeva i učešća OCD i pritiska usmerenog ka inicijativama vlade. Učešće brojnih NVO u izradi Nacrta zakona o NVO u 2008/09 je jedan od najboljih slučajeva civilnog dijaloga između dva sektora;
- U **Makedoniji**, OCD su nedavno bile veoma uključene u pripremi Zakona o udruženjima i fondacijama. Radna grupa Ministarstva pravde je intenzivno radila tokom 2009. i 2010. godine kada su održani brojni sastanci uz aktivno učešće nekoliko ministarstava, organizacija civilnog društva i univerzitetskih eksperata;
- Krajem 2009. godine OCD u **Crnoj Gori** su aktivno učestvovala u nacrtu Zakona o zabrani diskriminacije koje je pripremilo Ministarstvo za ljudska i manjinska prava uz veliko učešće civilnog sektora u svim javnim debatam,

okruglim stolovima i ostalim događajima koji su u vezi sa ovim zakonom;

- U **Srbiji**, gde su OCD bile povremeno konsultovane u toku izrade nacrta zakona naročito u oblastima kao što su društvena zaštita i socijalna politika, najskoriji primer je slučaj Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom, u kome je učestvovao značajan broj OCD koje se bave ovim pitanjem.

Praksa u **tri nove države članice EU** je ilustrativna i **napredna, i delimično su na nju uticale pravne tekovine EU (Acquis), naročito u oblasti jačanja kako administrativnih kapaciteta tako i praćenja sprovođenja**. U **Bugarskoj** OCD su predložile amandmane na *Zakon o pravnim aktima*, predlažući jasan skup pravila za konsultacije sa zainteresovanim grupama u fazi izrade nacrta i unapređenja procene uticaja. U **Rumuniji**, takođe, nekoliko OCD koje se bave javnim zastupanjem (ProDemocracy Association, CeRe, FDSC, Advocacz Academy i CENTRAS) su se zalagale u toku 2007. za uvođenje javnih rasprava da bi uvećala transparentnost parlamentarnog procesa. Kao rezultat ove inicijative, svi nacrti zakona sada moraju biti praćeni procenom uticaja zakonske regulative na participatorni način uz učešće svih interesnih grupa. U **Sloveniji**, Centar za informisanje, saradnju i razvoj NVO (CNVOS) je u 2002. godini razvio *Proceduru za odabir predstavnika OCD* za različita tela uključena u proces kreiranja politika i donošenja odluka. Svrha ove selekcije jeste da ponudi svim zainteresovanim osobama i organizacijama jedinstvenu proceduru sa jasnim pravilima, obaveznim za sve učesnike i u skladu sa principima otvorenosti, istih mogućnosti i transparentnosti. Do sada je održano 16 takvih procedura odabira za potrebe različitih ministarstava i Vladine Kancelarije za evropska pitanja. Konačno, obavezna



pravila vezana za javne rasprave u okviru *Pravilnika o radu Vlade* koji je usvojen u martu 2006. i ponovno usvojene *Rezolucije o normativnim aktivnostima* iz novembra 2009. koja garantuje minimalne standarde za savetovanje sa javnošću, obezbedili su najjaču pravnu osnovu za uključivanje OCD, ali praksa je uvek najbolji test ovakvog partnerstva.

4.4 Zaključci

Dok danas možemo posvedočiti o postojanju državnih okvirnih dokumenata koji regulišu civilni dijalog u većini zemalja Zapadnog Balkana, izazovi ostaju u pogledu njihove **potpune primene**. Naročito smo u poslednje dve godine videli značajan napredak u razvoju mehanizama. Sprovođenje koči **nedostatak političke volje ili jaka prioritizacija** učešća civilnog društva na najvišem nivou. Prioritizacija EK u okviru Strategije proširenja iz 2007-2008 i raspodela IPA sredstava, isto kao i finansiranje od strane drugih donatora doprineli su da se postignu ovi potezi, ali vladino rukovođenje procesom ponekad nedostaje.

Slično tome, na nižim **administrativnim i operacionim nivoima**, nedostaje znanje o sektoru unutar administracije kao i njihovi kapaciteti da uključe i sprovedu usvojene strategije, sporazume i pravila. Vladini institucionalni kapaciteti za uključivanje OCD često nisu dopunjeni uporednim kapacitetima OCD u smislu profesionalnog osoblja ili veština lobiranja da sarađuju sa Vladom, tako da oni često nisu u mogućnosti da odgovore na pozive da učestvuju u konsultativnim procesima koje inicira Vlada ili da razviju ozbiljnije partnerstvo sa institucijama Vlade. Ipak, iako poseduju motivaciju i stručnost, **OCD** u isto vreme treba i da izgrade podsticaje i sposobnost da odgovore, organizuju i prate određene pravne mere vezane za konsultacije u procesu kreiranja politika.

Jedan od ključnih testova koji preostaje je dalji razvoj određenih mera i akata (podzakonskih akata) koji bi omogućili **obavezno učešće** OCD u procesu kreiranja politika i donošenja odluka (kao npr. u Sloveniji). Pravo na političku i pravnu inicijativu je jednako važno pitanje, naročito kada se osvrnemo na debatu vezanu za Član 11 Lisabonskog sporazuma. Iako je prvi korak napravljen definisanjem strategija i sporazuma i samim tim definisanjem opšte uloge OCD u kreiranju politika, treba preduzeti dalje **pravne**, ali pre svega **praktične mere**.

Takođe je uočeno i nekoliko zajedničkih nedostataka koji se odnose na saradnju na **lokalnom nivou**. Razvijene i organizovane procedure saradnje između OCD i lokalnih vlasti su retke. Nivo saradnje varira od jedne do druge opštine. Saradnja je uglavnom bazirana na kratkotrajnim naporima i zavisi od razumevanja lokalnih predstavnika. Mada uopšteno govoreći, iako su mehanizam i praksa još uvek manjkavi, nivo učešća OCD na lokalnom nivou je često bolje ocenjen u poređenju sa onim na nacionalnom nivou.

5. Evropske integracije i civilni dijalog

5.1. Politika proširenja

U okviru Strategije proširenja 2007-2008, EK je navela građanski dijalog, zajedno sa razvojem civilnog društva kao jedan od ključnih prioriteta reforme za pristup zemalja Zapadnog Balkana. Na Balkanu je to bio prvi slučaj da su razvoj civilnog društva i građanski dijalog postali jedan od ključnih prioriteta reforme Politike proširenja EU. Ovo merilo je od tada deo Političkih kriterijuma za pristup EU iz Kopenhagena.

Ovaj razvoj se nije dogodio preko noći. Ovakav pristup je bio evolucijski u

geografskom smislu i kada je reč o opsegu. Komisija je prvi put o tome govorila u junu 2005. ciljajući Tursku i Hrvatsku putem *Saopštenja*¹² promovišući ojačan dijalog civilnog društva, koji je zatim proširen na ceo Zapadni Balkan u januaru 2006.

Izgleda (pošto u dokumentima nisu navedeni jasni razlozi) da je ovo merilo uvedeno pri delovanju dva **spoljašnja faktora**. Prvi je bio pritisak da se pronade brzo rešenje za holandsko i francusko „Ne“ izglasano na referendumu u suprotnosti sa EU Ustavnim sporazumom. Drugi faktor su negativne lekcije -naučene iz predhodnih serija proširenja (naročito u Rumuniji i Bugarskoj), gde su se na primer mnoge bugarske OCD preko noći suočile sa potpunom promenom uslova za rad.

Takođe, jedan **unutrašnji faktor proširenja** je odigrao ulogu. Napredak meren, u procesu pristupanja na Zapadnom Balkanu, putem Izveštaja o napretku prevazilazi samo praćenje zakona koji su doneti i prevashodno se usredsređuje na uspešnu i dugotrajnu primenu tih zakona. Po Političkim kriterijumima, ne samo doneti zakoni, već funkcionisanje demokratskih institucija, procesi i donošenje odluka su ključni za njihovo ispunjenje. Kao u nekim novim zemljama članicama EU, EK je posmatrala sporiju i manje uspešnu implementaciju istih od željene. Stoga, davanje prioriteta civilnom društvu viđeno je kao način da se sve ovo unapredi.

Stoga je definisan **cilj** da se omogući bolja komunikacija u procesu proširenja i međusobno razumevanje između zemalja članica EU i društava zemalja kandidata za članstvo, ali takođe i da se ojača uloga civilnog društva u procesu demokratizacije i pomirenja. Ne postoji jasna definicija toga šta je dijalog civilnog društva, slično kao i razvoj civilnog društva u Strategiji

proširenja, izuzev gore navedenog cilja.

Prema Strategiji 2007-2008, postojala su četiri glavna **razloga** za davanje prednosti razvoju civilnog društva i dijalogu civilnog društva:

- jačanje podrške reformama;
- jačanje demokratije i funkcionisanja demokratskih institucija;
- mera protiv odustajanja od daljeg proširenja; i
- obezbeđivanje podrške javnog mnjenja za proširenje.

Ponovo, u smislu **definicije merila i šta oni ocenjuju**, merila za dijalog civilnog društva obično obuhvataju:

- postojanje mehanizma za dijalog sa fokusom na Vladu
- transparentnost informacija i finansiranja;

Dok merila za razvoj civilnog društva podrazumevaju:

- (pravno i finansijsko) okruženje u kome OCD rade u zemlji;
- kapaciteti OCD, naročito javno zastupanje;
- umrežavanje (kao što je slučaj npr. u Albaniji).

Ako procena razvoja civilnog društva odgovara merenju „delovanja“ civilnog društva u smislu učvršćivanja reformi i funkcionisanja demokratskih institucija, građanski dijalog se usmerava ne na poboljšanu saradnju i razmenu po pitanju proširenja, tj. ono što je izneto u Strategiji, već pre na ono što je zaista **uopšteno definisano kao civilni dijalog**, tj. na odnose između civilnog društva i državnih institucija, naročito Vlade. Izgleda da obezbeđivanje državne podrške za proširenje i mere protiv odustajanja od daljeg proširenja su (s pravom) nestali ili pre postali horizontalno ili regionalno pitanje, stoga se njima ne bave u okviru procena i merila za pojedinačne zemlje.

¹² COM (2005) 290, 29. jun 2005.

Tabela 1: Merila i procene EK u vezi civilnog dijaloga (i razvoja civilnog društva) za period 2007-2010

Zemlja	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010 ¹⁶
Albanija	Nema podataka	Nema podataka	Podsticati aktivno učešće NVO i ostalih OCD u procesu donošenja odluka vlade i neprestano poboljšanje kvaliteta novinarstva.	Učešće OCD u kreiranju politika zahteva dalje osnaživanje.
Bosna i Hercegovina	Nema podataka	Nema podataka	Nema podataka	Izvršno telo treba da čini dodatne napore u cilju unapređenja dijaloga sa civilnim sektorom društva i da podrži njegov razvoj. Vlasti treba da osiguraju objektivnu i transparentnu raspodelu sredstava NVO.
Hrvatska	Nema podataka	Nema podataka	Nema podataka	Nema podataka
Kosovo	Nema podataka	Usvojiti zakon o udruženjima i pravnom statusu NVO, podstaći razvoj OCD i redovan dijalog sa civilnim društvom o političkim inicijativama.	Usvojiti zakon o udruženjima i pravnom statusu NVO, podstaći razvoj OCD i redovan dijalog sa civilnim društvom o političkim inicijativama. Efektivno sprovođenje zakona protiv diskriminacije. Naročito, omogućiti punu funkcionalnost odseka za ljudska prava u okviru ministarstava, i obezbediti njihovu nezavisnost i koordinaciju sa aktivnostima Ombudsmana. Organizovati kampanje za podizanje svesti privatnog sektora, civilnog društva i akademskih krugova o ovom zakonu. Pratiti sprovođenje zakona i izveštavati o tome. Nastaviti ulagati napore da se podigne svest javnosti i obezbedi učešće civilnog društva u rešavanju pitanja zaštite životne sredine. Razviti akcione planove vezane za borbu protiv korupcije i podići svest državne administracije kao i civilnog društva o problemu korupcije.	Potrebno je da se civilno društvo bolje integriše u procese izrade i sprovođenja politika.

16 Prioriteti Partnerstva za pristupivanje /Evropskog partnerstva nisu dopunjavani od februara 2008. (samo u Crnoj Gori od januara 2007.). Zahtevane mere/merila se mogu shvatiti na osnovu Izveštaja o napretku iz 2009

Zemlja	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010 ¹⁶
Makedonija	Nema podataka	Efektivno sprovođenje usvojenih mera da se obezbedi transparentnost u administraciji, naročito u procesu donošenja odluka, i dalje promovisanje aktivnog učešća civilnog društva.	Efektivno sprovođenje usvojenih mera da se obezbedi transparentnost u administraciji, naročito u procesu donošenja odluka, i dalje promovisanje aktivnog učešća civilnog društva.	Potrebno je postići napredak u vezi sprovođenja strategije vlade i akcionog plana za sadnju sa OCD i Zakon o sponzorstvu i donacijama. Potrebno je da Vlada ispoštuje postojeće mehanizme konsultacija i da se potpuno uključi u značajne dijaloge sa civilnim društvom. Da se pripremi nacrt zakona i formule za procenu uticaja propisa koji će biti dostupni široj javnosti na uvid. Javlja se potreba za sistematskim i transparentnim mehanizmima za konsultovanje civilnog društva u vezi politika nacionalnog razvoja, zakona, programa ili drugih strateških dokumenata.
Crna Gora	Nema podataka	Nema podataka	Nema podataka	Potrebno je da Vlada konstruktivno sarađuje sa predstavnicima civilnog društva.
Srbija	Podstaci finansijski i druge vidove razvoja OCD, naročito usvajanjem zakona o asocijacijama i zakona o pravnom statusu stranih NVO. Sprovesti i podržati aktivnosti vezane za podizanje svesti javnosti i učešće civilnog društva u pitanjima vezanim za zaštitu životne sredine.	Usvojiti zakon o udruženjima i pravnom statusu NVO, podstaci razvoj OCD i redovan dijalog sa civilnim društvom o političkim inicijativama.	Usvojiti zakon o udruženjima i pravnom statusu NVO, podstaci razvoj OCD i redovan dijalog sa civilnim društvom o političkim inicijativama. Efektivno sprovođenje zakona protiv diskriminacije. Naročito, omogućiti punu funkcionalnost odseka za ljudska prava u okviru ministarstava, i obezbediti njihovu nezavisnost i koordinaciju sa aktivnostima Ombudsmana. Organizovati kampanje za podizanje svesti privatnog sektora, civilnog društva i akademskih krugova o ovom zakonu. Pratiti sprovođenje zakona i izveštavati o tome. Nastaviti sa pokušajima da se podigne svest javnosti i poveća učešće civilnog društva u pitanjima zaštite životne sredine. Razviti akcione planove sektora vezane za borbu protiv korupcije i podići svest državne administracije kao i civilnog društva o problemu korupcije.	Postoje izvesni naponi u okviru srpske administracije da se poboljša saradnja sa civilnim društvom, ali je neophodno da se ovo i dalje razvija.



Dok su merila najpre postavljena u okviru regionalnih prioriteta, oni su se sve više i više reflektovali u **merilima i procenama pojedinačnih zemalja** u okviru Izveštaja o napretku. Pre 2007. godine, samo je Srbija imala konkretno merilo. Tokom 2007. godine, uvedena su merila za Makedoniju i Kosovo, a 2008. i za Albaniju.¹³ Do sada, Hrvatska, Bosna i Hercegovina i Makedonija nemaju konkretna merila koja se odnose na razvoj civilnog društva ili dijalog civilnog društva. Prioriteti Partnerstva za pristupanje/Evropskog partnerstva, koji definišu merila koja treba dostići da bi zemlja mogla da napreduje na svom putu ka pristupanju EU, nisu dopunjavani od februara 2008. (dok u Crnoj Gori još od januara 2007. godine), tako da dodatna konkretna merila nisu uvedena. I pored toga, na osnovu gore navedenog Izveštaja o napretku u pojedinačnim zemljama, **razvoj i funkcionisanje civilnog dijaloga i u nekim slučajevima finansiranje OCD od strane države su postali fokus praćenja napretka od strane Komisije**. Sve zemlje, osim Hrvatske, imaju komentare u vezi sa ovim. Takođe, naglasak je na uvođenju usvojenih mera ili ozbiljnog partnerstva Vlade (npr. u Crnoj Gori) sa civilnim društvom. Tabela 1. naglašava posebna merila i napredak u toj oblasti u svakoj od zemalja.

Posmatrajući najnoviji razvoj civilnog dijaloga u praksi, može se reći da uvođenje merila EK, koje se odvijalo u periodu intenzivnog razvoja, poklapa se i stoga ima **pozitivan uticaj** naročito na razvoj državnih okvirnih dokumenata u nekim zemljama. Međutim efekat **nije još uvek strateški i koherentan širom zemalja**. Ako se pored Izveštaji o napretku iz 2006. sa Izveštajima o napretku iz 2007., 2008., i 2009., čini se da novi prioriteti nisu još uvek prevedeni u smislu jednake primene prioriteta/merila i strožije kontrole standarda na nivou države. Na primer u zemljama gde je nedavno uveden mehanizam za dijalog

civilnog društva (u Makedoniji, Crnoj Gori, Bosni i Hercegovini) ovo su centralne tačke Izveštaja (kao i finansiranja od strane EK). Međutim, na Kosovu i u Srbiji ovi mehanizmi i dalje ne postoje i o njima se malo govori u Izveštajima. Procena pre i posle prioritizacije niti je duža, niti je korišćen strožiji jezik, mada ni u jednoj od zemalja nije postignut stvarni napredak.

Odzvanjajuće reči u poslednjoj Strategiji proširenja iz 2009-2010 jeste potreba da se usredsredi na teške oblasti reformi na početku procesa pristupanja, kao što su vladavina prava, mere protiv korupcije i sloboda izražavanja, zasnovana na negativnim lekcijama naučenim na primeru Bugarske i Rumunije. Štaviše, Strategija zagovara stav da „zemlje kandidati za proširenje EU treba da obezbede potpuno spremno novo zakonodavstvo, nakon neophodnih konsultacijama sa svim interesnim grupama, i adekvatno sprovođenje novih zakona“¹⁴. U isto vreme, u Strategiji proširenja 2008-2009 i 2009-2010, razvoj civilnog društva i ne u toj meri razvoj civilnog dijaloga (samo) su potvrđeni kao mere koje „jačaju kvalitet demokratije i doprinese pomirenju“.¹⁵

Kao što je već prikazano u trećem poglavlju, sprovođenje državnih okvirnih dokumenata, ali naročito izrada i sprovođenje posebnih podzakonskih akata i njihovo sprovođenje vezano za dostupnost informacijama i minimalnim standardima konsultacija, izgleda da su ključni testovi i stvarnog partnerstva sa civilnim društvom, ali ako se pažljivo analizira, takođe i kao **horizontalna politička mera koja se direktno odnosi na reformu državne administracije, mere protiv korupcije i vladavinu prava, odn. sve ključne oblasti pravne tekovine EU**. Stoga, ukoliko Komisija želi da završi „posao“, civilni dijalog mora da postane prioritet kao i druge mere pravne tekovine EU, odn. da i sam **postane oblast pravne**

¹³ Vidi Tabelu 1, str. 20-21.

¹⁴ COM (2009) 533, 14. oktobar 2009. str. 8

¹⁵ Ibid.

tekovine EU. Konačno i u isto vreme, **IPA podrška** treba da bude **koherentno i strateški** korišćena za finansiranje važnih mera civilnog dijaloga, naročito onih koje poseduje i vodi lokalno civilno društvo.

U pogledu daljeg **praćenja napretka u procesu pristupanja**, pažnja bi trebala da bude usmerena ka **sprovođenju državnih okvira ili mera za njihov razvoj u slučaju da ne postoje** u smislu **otvorenosti i angažovanja Vlade u procesu**. Pri tom, **uloga dodeljena mehanizmima za koordinisanje i osnivanje zajedničkih struktura OCD i Vlade** trebalo bi da budu izmereni u smislu **administrativnih kapaciteta i otvorenosti institucija**. Poslednje, ali i najvažnije, **usvajanje i potpuna primena posebnih zakonskih mera (podzakonskih akata) za minimalne standarde za pristup informacijama i konsultacijama u kreiranju politika i donošenju odluka**, trebalo bi da budu **obavezni i praćeni u okviru Izveštaja o napretku** kao ključni test posvećenosti Vlade **poštenom, otvorenom i ravnopravnom partnerstvu**.

5.2. Finansijska podrška EU za civilni dijalog

Nakon Strategije proširenja iz 2007-2008, Savet EU najavio je finansijski mehanizam podrške realizaciji merila civilnog društva i civilnog dijaloga u sklopu Podrške civilnom društvu (CSF) u decembru 2008. Cilj CSF je trostruki: da podrži izgradnju kapaciteta i uloge civilnog društva, da izloži predstavnike civilnog društva institucijama EU i procedurama i da podrži partnerstvo između civilnog društva i ostalih sektora kao i sa istima iz drugih zemalja regije i država članica. U skladu sa ovim, Uredba IPA je po prvi put obavezala Komisiju i zemlju korisnicu programa da konsultuje aktere iz redova civilnog društva pri upravljanju, sprovođenju i proceni IPA podrške (odn. Princip partnerstva). Stoga je IPA davala izgleda za *političku, finansijsku i partnersku*

podršku ulozi civilnog društva na Zapadnom Balkanu. U okviru CSF, finansijska pomoć civilnom društvu na Zapadnom Balkanu i u Turskoj u periodu 2008-2010, trebala je da se utrostruči u poređenju sa periodom CARDS (2005-2007), kada je podrška Komisije civilnom društvu iznosila 27 miliona evra.

Ako se posmatra određeno finansiranje civilnog dijaloga u regionu, može se zaključiti da je Komisija relativno nova u sferi finansiranja ove oblasti i daleko je od toga da bude jedini ili glavni igrač. U okviru regionalnog finansiranja, takozvanog Višekorisičkog (regionalnog) programa, CSF je direktno finansirao civilni dijalog u okviru Tehničke podrške za organizacije civilnog društva na Zapadnom Balkanu i Turskoj (TACSO projekat). Međutim, poslednji konkurs u regionu koji ima za cilj neposrednu podršku civilnom dijalogu raspisan je 2008. godine, odnosno *CARDS 2006: Podrška dijalogu civilnog društva - Akcije ljudi ljudima: Jačanje partnerstva između OCD i državnih vlasti za jačanje prava manjina u regionu* (1,95 miliona evra). U okviru nacionalnih projekata CSF, Albanija, Bosna i Hercegovina, Hrvatska i Makedonija su zemlje u kojima je Komisija investirala u razvoj mehanizama civilnog dijaloga, bilo sa vladama, bilo u izgradnju kapaciteta civilnog društva radi učešća u civilnom dijalogu (ili u oba). Do sada, jedino je u Makedoniji podrška Komisije bila sam početak razvoja mehanizama civilnog dijaloga, dok je u drugim zemljama podrška samo komplementarna, ili nastavlja podršku drugih donatora ili lokalnih napora. U nekim slučajevima, kao što je Bosna i Hercegovina, usled nedostatka koordinacije i vremena, intervencija Komisije imaju loš efekat na razvoj lokalnih napora vezanih za civilni dijalog.

Iako je možda još uvek rano da se ocene rezultati, jer je Komisija efektivno ulagala u razvoj mehanizama civilnog dijaloga,

Tabela 2: Izabrani projekti civilnog dijaloga u zemljama Zapadnog Balkana

Zemlja	Ime projekta	Donator
Albanija	Konsultacije o liniji u državnom budžetu Albanije namenjenoj civilnom društvu/ nacrt Povelje o albanskom civilnom društvu	OSCE
	Jačanje civilnog društva i demokratskih struktura	GTZ
Bosna i Hercegovina	Pogram partnerskog građanskog zastupanja (CAPP) Održiv razvoj neprofitnog sektora u BIH (CCSP)	USAID
	IPA izgradnja kapaciteta civilnog društva radi učestvovanja u političkom dijalogu	EK
Hrvatska	PHARE Omogućavanje aktivnog doprinosa sektora civilnog društva u pretpripravnim procesima – Šeme grantova u oblasti: demokratizacije i ljudskih prava, zaštite životne sredine i održivog razvoja, učešća mladih CARDS Šeme grantova za dobro upravljanje i vladavinu prava CARDS 2004 Grantovi za organizacije civilnog društva koje su aktivne u zaštiti životne sredine i održivom razvoju i pružanju socijalnih usluga IPA Razvijanje kapaciteta OCD za sistematsko praćenje i zastupanje politika održivog razvoja i integrisani pristupi upravljanju otpadom i vodom, transportu, energetske efikasnosti, regionalnom razvoju, održivom korišćenju prirodnih resursa IPA Unapređanje učešća OCD u praćenju pravnih tekovina EU u oblasti borbe protiv korupcije i opšte transparentnosti, otvorenosti i odgovornosti tela državne administracije IPA Unapređanje kapaciteta/uloga OCD u praćenju sprovođenja pravnih tekovina EU u oblasti sveobuhvatne Strategije protiv diskriminacije	EK
Kosovo	N/A	
Makedonija	CARDS Tehnička podrška Kancelariji za civilno društvo u okviru Vlade IPA Jačanje kapaciteta Generalnog sekretarijata – Sektor za analizu politika i koordinaciju – Odsek za reformu javne administracije i Odsek za saradnju sa NVO	EK
Crna Gora	N/A	
Srbija	Inicijativa za zastupanje civilnog društva	USAID
	IPA Šeme grantova za jačanje dijaloga između civilnog društva Srbije i EU kroz tehničku podršku	EK

pretežno preko nacionalnog CSF u nekim zemljama, opipljivi rezultati još uvek ne postoje. U Makedoniji, gde je Komisija do sada najviše uložila u razvoj i funkcionisanje mehanizama civilnog dijaloga, u najnovijem Izveštaju o napretku 2009-2010 zabeleženo je da je „napredak u sprovođenju Vladine Strategije i akcionog plana za saradnju sa organizacijama civilnog društva usporen“,. Jedan od problema je da investicije u mehanizme civilnog dijaloga najviše zavise od Komisije a ne od vladinih sredstava, što je slučaj u drugim zemljama. U Bosni i Hercegovini, sadašnji projekat EK ulaže i u izgradnju kapaciteta civilnog društva

i Vlade. U Albaniji civilno društvo nosi inicijativnu, a u Hrvatskoj je Vlada ta koja programira sredstva EK u konsultaciji sa civilnim društvom. Na regionalnom nivou, TACSO projekat ima samo potkomponentu koja se bavi pitanjem civilnog dijaloga, tj. izgradnjom kapaciteta Vlade radi saradnje sa OCD. Međutim ovo nije ni fokus ni cilj intervencije. Dok je u martu 2008. godine organizovana radionica u Skoplju da bi se okupile postojeće vladine kancelarije za saradnju OCD i drugih tela (iz zemalja u kojima one nisu postojale), ovakve regionalne sinergetske aktivnosti nisu interesovale Komisuju da bi ih finansirala,

mada je civilni dijalog jedan od regionalnih prioriteta Proširenja. Stoga, izgleda da je finansiranje mera za civilni dijalog od strane EK **raštrkano i nije u skladu sa merilima, što umanjuje mogućnost da bude efektivno u podršci napora lokalnog civilnog društva, kao i u dostizanju merila priključenja.**

Stoga kada je reč o finansiranju, EK bi trebalo da čvrsto koordinira i strateški upotrebi IPA podršku za finansiranje oblasti civilnog dijaloga koje su označene kao slabe i to:

- Mere koje imaju za cilj **razvoj i sprovođenje** postojećih **državnih okvirnih dokumenata i mehanizma** sa lokalnim vlasništvom;
- Mere za **izgradnju kapaciteta i podizanje svesti o mehanizmima koordinisanje i administracije za sprovođenje državnih okvirnih i posebnih mera (podzakonskih akata);**
- Mere za **izgradnju kapaciteta OCD i njihove sposobnosti da pokrenu javno zagovaranje vezano za kreiranje politika i donošenje odluka;**
- Sinergetske inicijative za razmenu dobre prakse i informacija između pretpristupnih i zemalja EU.



6. Deset preporuka za uspešan civilni dijalog na Zapadnom Balkanu

- Principi **koherentnosti, efikasnosti, vlasništva i održivosti** politika i podrške treba da budu vodeći principi EU intervencija u *civilnom dijalogu* na Zapadnom Balkanu;
- Civilni dijalog bi trebalo da se shvati kao **horizontalna politička mera** koja se direktno odnosi na reformu državne administracije, anti-korupcijske mere i vladavinu prava, odn. na sve ključne oblasti pravnih tekovina EU (*Acquis*). Ukoliko Komisija želi da završi „posao“, civilni dijalog mora da postane prioritet kao i druge mere pravne tekovine EU, odn. da i sam postane oblast pravne tekovine EU;
- Praćenje napretka bi u isto vreme trebalo da se usredsredi na **sprovođenje držanih okvira i mera za njihov razvoj** ukoliko ne postoji u smislu otvorenosti i angažovanja Vlade u procesu. Pri tom, takođe bi trebalo posebno pratiti napredak u usvajanju i **potpunoj primeni posebnih pravnih mera (podzakonskih akata) za pristup informacijama i obavezanim minimalnim standardima za konsultacije** kao ključni test posvećenosti Vlade poštenom, otvorenom i ravnopravnom partnerstvu;
- **IPA podrška bi trebalo da bude koherentna i strateški usmerena ka ispunjavanju merila, odn. da finansira identifikovane nedostatke u oblasti civilnog dijaloga**, naročito mere namenjene razvoju i **sprovođenju postojećih državnih okvirnih dokumenata i mehanizma** u lokalnom vlasništvu, **izgradnji kapaciteta i podizanju svesti o mehanizmima za koordinisanje i administrativno** sprovođenje pravnih mera (podzakonskih akata), **podizanje kapaciteta OCD** i njihove sposobnosti da pokrenu javno zagovaranje vezano za kreiranje politika i donošenje odluka, **sinergetske inicijative** za razmenu dobre prakse i informacija između pretpristupnih i zemalja EU;
- **Nacionalne vlade** zajedno sa **lokalnim OCD (naročito platformama/ mrežama)** bi trebalo da imaju zajedničko vlasništvo nad razvojem i sprovođenjem nacarta ili mehanizama. Nacionalne vlade bi trebalo da pokažu **otvoreno, pošteno i ravnopravno partnerstvo** prema civilnom društvu;
- **Lokalne OCD** bi trebalo da ojačaju regionalnu i nacionalnu saradnju između sektora i koordiniraju sektorske inicijative vezane za važna zajednička pitanja, naročito pitanja od opšteg interesa za sektor, kao što je civilni dijalog;
- **Regionalna sinergija** između nacionalnih vlada u razvoju i sprovođenju mehanizama civilnog dijaloga trebalo bi da bude identifikovana i povezana sa **regionalnim međuvladinim forumima za saradnju** da bi delila naučene lekcije i omogućila vršnjačko i institucionalno učenje;
- Mere, kao što je **razvoj finansijske održivosti** aktera civilnog društva putem transparente i efektivne podrške iz državnog budžeta i podrške za razvoj podsticajnog okruženja za korporativna i individualna davanja bi trebalo da se smatraju važnim **indirektnim merama** za obezbeđivanje ravnopravnog partnerstva civilnog društva u kreiranju politika i donošenju odluka;
- Dok je proces priključivanja prevashodno povezan sa delovanjem Vlade, civilni dijalog bi trebalo da se razume i stoga meri **u mnogo širem smislu**, naročito

uključujući ovde i funkcionisanje Parlamenta u smislu iniciranja novih zakona i saradnje sa OCD;

- **Vrednost doprinosa građana i OCD** u procesima kreiranja politika i donošenja odluka, ne bi trebalo da bude meren i vrednovan po reprezentativnosti i broju članova, već po kvalitetu **argumenata i rešenja** koje unosi u procese kreiranja politika i donošenja odluka. Uloga OCD nije u reprezentativnosti, već u **ispravljanju i dodavanju vrednosti** putem nudenja ekspertiza i obezbeđivanje pristupa marginalizovanih grupa društva glavnim procesima kreiranja politika i donošenja odluka.

