



Vedran Horvat • Vladimir Todorčić • Irham Čečo

**ODNOS DRŽAVE I NEVLADINIH ORGANIZACIJA U
PROCESIMA PRIDRUŽIVANJA EU U HRVATSKOJ,
SRBIJI I BiH: KROZ PARTNERSTVO DO USPJEHA**



**THE STATE AND NGOS IN THE EU ACCESSION PROCESS
IN CROATIA, SERBIA AND BOSNIA AND HERZEGOVINA:
THROUGH PARTNERSHIP TO SUCCESS**

Vedran Horvat • Vladimir Todorić • Irham Čečo

**ODNOS DRŽAVE I NEVLADINIH ORGANIZACIJA U PROCESIMA PRIDRUŽIVANJA
EU U HRVATSKOJ, SRBIJI I BiH: KROZ PARTNERSTVO DO USPJEHA**

**THE STATE AND NGOs IN THE EU ACCESSION PROCESS IN CROATIA, SERBIA
AND BOSNIA AND HERZEGOVINA: THROUGH PARTNERSHIP TO SUCCESS**

**Izdavač: ASOCIJACIJA ALUMNI CENTRA ZA INTERDISCIPLINARNE
POSTDIPLOMSKE STUDIJE (ACIPS)**, Zmaja od Bosne 8, 71000 Sarajevo

Za izdavača: IVAN BARBALIĆ

Urednik: VEDRAN HORVAT

Koordinatori projekta: VANJA IBRAHIMBEGOVIĆ I SLAVIŠA RAKOVIĆ

Lektura: AZRA RIZVANBEGOVIĆ I SRĐAN MITROVIĆ

Layout & design: IGOR BANJAC

Štampa: AMOS-GRAF, SARAJEVO

Tiraž: 500

CIP - Katalogizacija u publikaciji
Nacionalna i univerzitetska biblioteka
Bosne i Hercegovine, Sarajevo

342.51:061.2(497.5+497.11+497.6)
339.923:061.1EU(497.5+497.11+497.6)
341.176(4-672EU:497.5+497.11+497.6)

HORVAT, Vedran

Odnos države i nevladinih organizacija u
procesima pridruživanja EU u Hrvatskoj, Srbiji i
Bosni i Hercegovini : kroz partnerstvo do uspjeha
= The State and NGOs in the Accession Process
in Croatia, Serbia and Bosnia and Herzegovina :
through partnership to success / Vedran Horvat,
Vladimir Todorić, Irham Čečo. - Sarajevo : ACIPS
[i. e.] Asocijacija Alumni Centra za
interdisciplinarne postdiplomske studije, 2006. -
211 str. ; 21 cm

Tekst na bos. i engl. jeziku. - Bibliografija:
str. 42, 106, 151-153. - Bibliografija i bilješke
uz tekst

ISBN 9958-9187-1-4

1. Todorić, Vladimir 2. Čečo, Irham
COBISS.BH-ID 15471878



Objavljivanje publikacije finansijski je podržao Fond otvoreno društvo BiH u okviru programa:
“East East Program Partnership Beyond Borders”.
Stavovi izneseni u publikaciji, ne moraju nužno odražavati stavove Fonda otvoreno društvo BiH.

Sadržaj/Content

Uvod.....	9
Introduction	15
Država i nevladine organizacije u procesu pristupanja EU u Bosni i Hercegovini: kroz partnerstvo do uspjeha <i>Autor: Irham Čečo</i>	23
The State and NGOs in the EU Accession Process of Bosnia and Herzegovina: through partnership to success <i>Author: Irham Čečo</i>	43
Država i nevladine organizacije u procesu pristupanja EU u Hrvatskoj: partnerstvom do uspjeha <i>Autor: Vedran Horvat</i>	65
The State and NGOs in the EU Accession Process in Croatia: through partnership to success <i>Author: Vedran Horvat</i>	109
Država i nevladine organizacije u procesu pristupanja EU u Srbiji: kroz partnerstvo do uspjeha <i>Autor: Vladimir Todorčić</i>	155
State and non-governmental organisations in process of association to EU in Serbia: through partnership to success <i>Author: Vladimir Todorčić</i>	181
Podaci o autorima	208
Authors Biographies	210

Uvod

U središtu istraživanja koje donosi ova publikacija nalazi se jedan od elementarnih odnosa poznat u tradiciji političkih i društvenih znanosti – odnos između države i civilnog društva. Sa jednom nužnom dopunom, da je u slučaju ovog istraživanja iz ukupne kompleksnosti pluraliteta društvenih odnosa u civilnom društvu izveden tek jedan njegov aspekt – nevladine organizacije. Višemjesečni rad koji je prethodio pripremi ove publikacije bio je zasnovan na proučavanju odnosa između države i nevladinih organizacija u zemljama u regiji, i to u specifičnom razdoblju, u kojem se obje strane nalaze *zatečene* u procesu pristupanja Europskoj Uniji kao novom procesu šireg društvenog učenja. Usporedno sa relativnim napretkom u tom procesu i postupnom približavanju zemalja u regiji Europskoj Uniji, ovisno već o državi, moguće je primijetiti kako on sve više djeluje na društvenu morfologiju i utječe na novo pozicioniranje, čak i premještanje prisutnih aktera. Donedavno suprotstavljene strane u novom transnacionalnom okruženju nameću se u pojedinim okolnostima kao logični partneri, drugdje, pak kao strane sa potpuno suprotstavljenim interesima i vrijednostima. Pritom se neke nedovršenosti i slabosti prisutne u društvima u regiji konsenzualno preskaču, “protrčava” se kroz različite faze demokratizacije, a politički kriteriji pristupa u “Europski klub” nerijetko značajno reduciraju. U tom procesu sve je vidljivije ono tehnokratsko i formalističko lice već poznato kritičarima Europske Unije koji ju optužuju za tihiu zamjenu demokracije sa *eurokracijom*.

Polazište naglašeno u naslovu, provlači se većim ili manjim intenzitetom kroz sva tri rada, sugerirajući partnerstvo i suradnju između nevladinih organizacija i države, tek privremeno i za potrebe ovih radova implicira da je punopravno članstvu u EU uspjeh do

kojeg se dolazi partnerstvom. Prikladnije je reći, da se tome u ovom istraživanju pristupilo tek kao mogućoj, ali ne jedinoj opciji. Ovisno o stupnju u procesu pridruživanja EU, kao i karakteru odnosa između nevladinih organizacija i države, mijenjaju se i oblikuju mogućnosti i suradnje. Jer, ako se punopravno članstvo zemlje u regiji ocjenjuje kao ‘uspjeh’, onda se svakako trebaju pobliže definirati oblici partnerstava i suradnje sa državom, ali i vidjeti koliko takvi oblici komunikacije (i institucionalizacije!) utječu na autonomnost nevladinih organizacija kao aktera civilnog društva. Negdje u pozadini, kao manje vidljiva dimenzija, nagovješteno je da se partnerstvo može uspostaviti i na drugoj ravni – između zemalja u regiji – i zajedničkim nastojanjima, prijenosima iskustava i znanja, nadilazeći granice država, podići participativnost i transparentnost euro-integracijskog procesa i prije svega njegovu kvalitetu koja je nerijetko i nimalo opravdano zamijenjena normativnim optimizmom koji završava u užurbanoj mimetici europskog zakonodavstva, ali i smanjivanjem demokratizacijskog potencijala cjelokupnog procesa. Pokazuje se međutim, da dok proces europeizacije takoreći implicira sve veću suradnju između države i nevladinih organizacija, a onim najprofesionalnijim i najkompetentnijim osigurava i financijsku održivost, istovremeno ostavlja sve manje prostora onom tek začetom supstratu mogućeg civilnog društva u regiji namećući mu sudbinu mrtvorodenčeta. Na taj način nevladine organizacije postaju simulacija i lažna zamjena autentičnom civilnom društvu koje, odano inherentnim modelima korektivnog djelovanja i osiguravanjem kvalitete, postaje nepoželjni akter (partner) kako za nacionalnu tako i za nadnacionalnu razinu vlasti.

Brojne su i bitne specifičnosti položaja **Bosne i Hercegovine** među još uvijek brojnim zemljama u podugačkom redu za ulazak u Europsku Uniju. Riječ je, naime, o zemlji iscrpljenoj ratom, čiji

odnosi sa najbližim (i *de facto* jedinim izravnim) susjedima su opterećeni hipotekom događaja iz bliske prošlosti, i sukobom koji je stvorio okoliš u kojem je tranzicija bila otežana uništenjem privrede, odlivom obrazovanog kadra u bijegu od rata i jedva održivim političkim okvirom. Upravo zbog tog sukoba je i razina angažmana međunarodne zajednice i EU unutar nje, kao i svota novca utrošenog na reformiranje Bosne i Hercegovine i očuvanje mira u njoj, bez presedana u ovoj regiji.

Na svome pragu, EU ne treba zemlju – socijalni slučaj rascijepanu sukobima koji nose klicu nekog novog rata u budućnosti. No, da bi osigurala budući mir i napredak u BiH, EU je svjesna da je mora prigriliti. To, naravno, ne implicira primanje u članstvo zemlje kakva sada jeste, nego razvijanje funkcionalne demokracije, sposobne za učešće u EU. U ovom trenutku pat-pozicije među frakcijama domaćih vlasti još uvijek može razrješavati Ured Visokog predstavnika direktnim interveniranjem u ime međunarodne zajednice, ali takav položaj odraz je institucionalne nezrelosti kakvu buduća članica EU ne bi smjela sebi dopustiti. U takvom okolišu, klimave institucije vlasti često s nepovjerenjem gledaju na NVO: nepovjerenje je uzajamno, i mnoge NVO su bliske političkoj opoziciji, stavom a nekad i izravno.

U takvoj, rovitoj i fragmentiranoj situaciji, najteže ali za budućnost jako bitno jeste naći prostor za dijalog, i kreiranje zajedničke proeuropske platforme oko koje se mogu složiti i vlast, i opozicija, i NVO sektor. U okvirima ove studije, i nakon konsultacije sa fokus grupom zainteresiranih aktera, najprikladniji model mogao bi biti onaj primijenjen u Slovačkoj, zemlji koja je u relativno kratkom roku prošla put od beznadežne poludiktature do punopravne članice EU. Put koji je svakako inspirativan primjer za BiH.

Primjer **Hrvatske** i uloge organizacija civilnog društva u procesu

pristupanja Europskoj Uniji u mnogo čemu može biti važan, i kao indikator, i kao upozorenje, za ostale zemlje u regiji. Već danas, u prvoj fazi pregovora, organizacije civilnog društva u Hrvatskoj uspjele su postati uspješna iznimka sa uključivanjem u neke radne skupine aktivne u pripremi pregovora u pojedinim poglavljima. Ipak, partnerstvo i suradnja zasad se pokazuju tek nominalno i dekorativno, dok stvarna participacija nevladinih organizacija u donošenju, prihvaćanju i usvajanju politika i dalje izostaje. Ono što u svakom slučaju ostaje alarmantno jest nastojanje države koja potencira užurbani tempo pridruživanja da otvaranje svakog spornog pitanja (koje bi moglo doći od nedržavnih organizacija) prikaže kao nepoželjno, pa se civilnom društvu samo po sebi nameće reducirana i mahom saveznička uloga u obliku *service-providera* u području (ponajprije afirmativnog) informiranja javnosti o posljedicama ulaska u EU. U tom smislu, nameću se za nevladine organizacije izazovi novog djelovanja, pronalaska mogućnosti dijaloga i suradnji, ali i daljnjih oblika korektivnog djelovanja na državne institucije, dakle, oblici suradnje koji ne podrazumijevaju savezništvo sa državom u 'pisanju domaće zadaće' čije bi ocjenjivanje rezultiralo uspješnom nadnacionalnom integracijom.

Činjenica da država u fazi njegovog sve vidljivijeg utjecaja prepoznaje civilno društvo, ne samo kao aktera, već i kao 'sferu regulacije' ujedno joj ostavlja mogućnost i za redukciju ili uvjetovanje njegovog daljnjeg djelovanja. Ono ustvari već i dolazi, posredno, putem fondova koji autentični građanski angažman nastoje uokviriti, institucionalizirati i pretvoriti u profesionalne organizacije koje im nakon toga nerijetko posluže kao 'dekorativni' partneri, a da pritom stvarno donošenje odluka ostaje jedino u sferi i ovlasti države (koja, istina, za to ima demokratski legitimitet), a participativnost tek formalno zadovoljena. Samo civilno društvo koje u svojoj pozadini

još uvijek nema razvijenu privredu pa ni građanski *identitet* kao platformu održivog djelovanja (što je slučaj u razvijenim zapadnim demokracijama), rijetko se, upravo zbog manjka tih kapaciteta i pretpostavki, usuđuje surađivati ili integrirati na nadnacionalnoj osnovi, što je nezaobilazna platforma za djelovanje unutar Europske Unije, ali i buduću učinkovitost uopće.

U **Srbiji** prevashodno postoji problem neuređenih odnosa između civilnog društva i države, koja rezultira marginalizacijom nevladinih organizacija u svim procesima odlučivanja, pa samim tim i u procesu evropskih integracija. Iako postoje određeni pokušaji određenih državnih organa Srbije da uspostave saradnju po osnovi pridruživanja Evropskoj uniji ili drugim pitanjima, oni se svode na *ad hoc* aktivnosti koje ne mogu biti supstitut za formalno uvažavanje značaja koje bi nevladine organizacije trebalo da imaju u društvu. Da bi izbjegle marginalizaciju, jedan dio nevladinih organizacija strateški se opredjeljuje da djeluje kao "konstruktivan partner" državnim organima koji ih upućuje u model saradnje "opsluživanja" administracije stručnim poslovima. Drugi dio nevladinih organizacija koji ne želi da pristane na takav način saradnje, svojim djelovanjem konfrontira se sa zvaničnom politikom, čime riskira da svoje aktivnosti pretjerano ispolitizira. I u jednom i drugom slučaju se ne iskorištava potencijal koji postoji u civilno-javnom partnerstvu i time se produbljuje problem nepoznavanja sadržine evropskih integracija u društvu i nepostojanja konsenzusa za određene odluke koje moraju biti donesene u tom kontekstu.

Nepostojanje podrške u Srbiji za aktivnosti civilnog društva dovodi do pretjerane zavisnosti nevladinih organizacije od stranih donacija kao i rivaliteta između njih samih, uslijed sve oskudnijih sredstava. Takođe se istovremeno javlja problem komunikacije nevladinih organizacija sa običnim ljudima tj. populacijom, koje u

globalu gledano ima negativan ili indiferentan stav prema nevladinim organizacijama. Ponekad taj stav uključuje percepciju da među nevladinim organizacijama postoji korupcija, neodgovornost prema društvu i su njihove aktivnosti uvijek usmjerene protiv države. Ovoj percepciji ne pomaže nimalo činjenica da veliki broj NVO i dalje komunicira sa građanima projektnim jezikom ili klasičnom političkom retorikom. Problem komunikacije NVO sa građanima realno postoji iako se on ne priznaje i na tom planu bi prvenstveno trebalo prepoznati veliki potencijal za jačanje statusa nevladinih organizacija u Srbiji. Pored ove mogućnosti za poboljšanje svog položaja, čini se da i dalje postoji veliki prostor za jačanje regionalne saradnje između NVO, koje bi pored toga što manje-više dijele slična iskustva i probleme, mogle mnogo lakše razvijati dijalog o međusobnim pitanjima koja se tiču njihovih društava. Činjenica da je regionalni napredak ka Evroskoj uniji do izvjesne mjere politički povezan, samo je podsticaj da civilno društvo samostalno izgradi svoj forum za raspravu, prenos iskustava i predlaganje konkretnih mjera, koji bi blagotvorno djelovao kako na status nevladinih organizacija tako i na pridruživanje država regije Evropskoj uniji. Ipak, nedvosmisleno je jasno da je u Srbiji, država ta koja treba da obezbijedi zakonski i institucionalni okvir za civilno-javno partnerstvo kako bi se spriječila dalja politizacija i marginalizacija nevladinih organizacija.

Autori

Introduction

In focus of research presented in this publication lies one elemental relationship in the tradition of political and social sciences – relationship between state and civil society. In addition, a necessary notion shall be introduced here; in case of this research from the total and complex plurality of multiple social ties within civil society, only one aspect was derived as the matter of research – the aspect of non-governmental organisations. A few months of continuous work that preceded the edition of this publication were devoted to examination of that particular relationship in the context of south-eastern region of Europe, during a specific period, where both sides (or Parties) were caught in the EU accession process being part of a broader “social learning”. In parallel with progress evidenced in the process and gradual approaching of the countries in the SEE region to the European Union, differing from country to country, it is possible to notice how that process more and more deeply and broadly affects social morphology and determines new positioning of these actors. Parties that were until recently opposed, in the new trans-national environment appear in certain cases as logical partners, while in other they seem to advocate essentially different interests or values. Simultaneously, certain weaknesses in societies in the region are consensually being underestimated and falsely transcended, while democratisation is very often being instantly absolved and political criteria (of joining the EU club) significantly reduced. In that process more and more vivid occurs technocratic and formalistic facet of the EU, already known to its devoted critics that claim how democracy was silently substituted by eurocracy.

Starting point (“through partnership to success”) which has already been announced by the title, and presented throughout all three

works, by suggesting partnership and cooperation between NGO's and State, only temporarily implies that the full EU membership actually presents a success that is achievable through partnership. Rather to say, this research only explores this option. Depending on the level reached in the EU accession process and on the character of relationship between NGO's and the State in particular, options of possible cooperation are being modelled and changed. If full membership of the country in the region in the EU is treated as a "success", models of partnerships with the State should certainly be closely defined and examined so that these ways of communication (and institutionalisation!) cannot affect the autonomy of NGO's as the civil society actor. Somewhere in the background, as a less vivid dimension, lays the implication that partnership can be established on a different level – between the countries in the region – and with joint efforts, exchange and transfer of experiences that transcend the borders, increase the level of participation and transparency of the euro-integration process and its quality that is often and without justification substituted with so-called "normative optimism" which ends up in hurriedly mimetic of the European legislation but also, what is more alarming, in reducing of democratising potential of the whole process. It is more and more obvious that while the process of Europeanization implies broader and more frequent cooperation between the State and NGO's, providing financial sustainability to the most professional and competent, it simultaneously leaves less and less space to begotten substance of possible and genuine civil society imposing a fate of stillbirth. Consequently NGO's are more and more seen as the simulation and false substitute to genuine aspect of civil society that is, committed to inherent models of corrective performance and ensuring of quality of accession process, becoming less and less appreciated actor for national, but also for the trans-national level of governance.

In case of **Bosnia and Herzegovina**, there are number of important peculiarities concerning this country's position among still huge number of countries queuing to join the EU. Namely, Bosnia and Herzegovina is a country ravaged by war, whose relations with its closest (moreover, *de facto* sole) neighbours are burdened by recent past events, and a conflict that resulted in an environment wherein the transition was far more difficult due to devastated economy, brain drain and barely sustainable political framework. Due to that very conflict, the level of the engagement of the international community and the EU as its spearhead within it, as well as the amount of money spent on reforming Bosnia and Herzegovina and keeping the peace therein, is unparalleled in this region.

At its doorstep, the EU does not need a basket-case country torn by conflicts bearing the seed of a new war in the future. But to ensure the future peace and prosperity in Bosnia and Herzegovina, EU is aware that it must embrace Bosnia and Herzegovina. That, of course, does not imply providing full-fledged membership for the country, but its development into functioning democracy, capable of participating in the EU affairs. At this stage the political gridlocks among the fractions of local powers may still be resolved by the Office of the High Representative by means of direct intervention on behalf of the international community, but such a situation reflects the institutional immaturity of a magnitude that a prospective EU member state should not afford. In such an environment, shaky government institutions often view NGO's with distrust: such a distrust is mutual, and many NGO's are closer to political opposition, by attitude or even direct association in some cases.

In such a volatile and fragmented situation, the most challenging and will-be-rewarding feat is finding the manoeuvring space for dialogue, and creation of a common pro-European platform which

everyone, including the authorities, the opposition and the NGO sector alike, can agree upon. Within the framework of this study, and following consultations with a focus group of stakeholders, the most adequate model that emerged comes from the example of Slovakia, a country that managed, in a comparably short time span, to cover the road from a hopeless semi-dictatorship to a full-fledged EU member country. This is the road that could certainly serve as an inspiring example to Bosnia and Herzegovina too.

The example of **Croatia** and the role of NGO's in the process of its accession to EU can be important and indicative, but also a warning to a certain extent with regard to many matters. Already today, at the first phase of negotiation process, civil society organisations in Croatia have succeeded in becoming a successful exception through the involvement in certain working groups for the negotiations preparation in certain chapters. However, partnership and cooperation are up-to-date shown only as nominal and decorative, while true participation in accepting and discussing various policies is still missing. What is in any case still alarming is the attempt of the State that stimulates hurried rhythm of the accession to reduce the debate about disputable topics that could be put on public agenda by NGO's and read it as undesirable. Therefore, a new and reduced role is imposed on civil society to become an ally to the government in terms of service-providing in (primarily affirmative!) method of informing of the public about the impacts of EU accession. In that sense, NGO's are faced with challenging new types of actions, innovation of dialogue and cooperation forms, and further models of corrective approach to the state and public institutions. In other words, models of cooperation that do not imply partnership with the State in writing of 'homework' whose evaluation would eventually lead to a successful trans-national integration. However,

the fact that the State in the phase of its more and more increasing impact recognises civil society, not only as an actor, but also as the sphere of regulation, leaves the opportunity for reduction or conditioning of its further performance, that is indirectly already occurring through funds that genuine civic engagement tend to frame, institutionalise and transform into professional NGO's that could after be presented as their 'partners', while at the same time real decision-making remains in the sphere and jurisdiction of the State only (which, to be frank, has a democratic legitimacy), without accomplished participations. However, civil society itself, in its backplane, lacks developed economy and civic identity as the platform of its sustainable performance (as in the case of developed Western democracies), and very rarely, exactly due to lack of these capacities, dares to integrate on trans-national level, what is more and more inevitable requirement for the performances within the EU, but also for the future efficiency in general.

On the other side, in case of **Serbia**, essential problems produce unresolved relations between the civic society and the State, that result in marginalisation of the non-governmental organizations in all decision making processes, thus in the process of European integrations. Even though there are certain attempts by certain state institutions of Serbia to establish cooperation on the basis of association to the European Union or other issues, they come down to *ad hoc* activities that cannot be the substitute for formal recognition of the significance that the non-governmental organizations should have in a society. In order to avoid marginalisation, part of the non-governmental organizations strategically decided to acts as a "constructive partner" to the state bodies that directs them to the model of cooperation through "serving" the administration with technical assistance. Some other non-governmental organizations,

that do not wish to agree to such type of cooperation, confront with the official politics, risking to excessively politicising their activities. In both cases the potential that exists in the civil-public partnership is not being used which deepens the problem of lack of knowledge about the contents of the European integrations in the society and lack of consensus for certain decisions that must be made in this context.

The lack of support in Serbia for activities of the civic society leads to excessive dependence of non-governmental organizations upon foreign donations, as well as to rivalry among themselves due to the scarcity of available funds. Simultaneously, there is a problem of communication between non-governmental organizations and common people who, globally speaking, have negative and very often indifferent attitude towards these organizations in general. This attitude sometimes includes the perception that there is corruption among the non-governmental organizations, irresponsibility towards the society and that their activities are always targeted against the state. The fact that a great number of NGOs still communicates with the citizens in project language or in classic political rhetoric does not help alleviate this perception. The problem of communication between NGOs and citizens exists in reality, but it is not recognized properly. This is where the greatest potential for strengthening the non-governmental organizations status in Serbia lies. Besides this opportunity for improvement of their position, it seems that there still is room for strengthening regional cooperation among NGOs, which besides sharing more or less similar experiences and problems, could in a much easier way develop a dialogue on mutual issues that concern their societies. The fact that the regional progress towards the European Union is to a certain extent politically dependent is just a stimulus for the civic society to independently

build its forum for discussion, exchange of experience and proposal of concrete measures that could have a beneficial effect both on the status of the non-governmental organizations and the association of these states of the region to the European Union. However, it is unequivocally clear that in case of Serbia, the state is the one that should provide the legislative and institutional framework for the civic-public partnership in order to prevent further politicisation and marginalisation of non-governmental organizations.

Authors

**DRŽAVA I NEVLADINE ORGANIZACIJE U PROCESU PRISTUPANJA
EU U BOSNI I HERCEGOVINI: KROZ PARTNERSTVO DO USPJEHA**

AUTOR: IRHAM ČEČO

Uvod

Danas postkomunističke zemlje, koje su se pridružile Evropskoj uniji, uživaju plodove reforme, dok one koje se još tiskaju u redu za priključenje mogu prilično precizno definirati očekivani vremenski okvir svog konačnog pristupanja. Ali ne i Bosna i Hercegovina. U ratovima za jugoslavensko naslijeđe, ova je mala zemlja pretrpjela agresiju susjednih država, kombiniranu s unutarnjim građanskim ratom. Ovaj sukob stvorio je okoliš u kojem je tranzicija bila otežana uništenjem privrede, odlivom obrazovanog kadra u bijegu od rata i jedva održivim političkim okvirom. Usprkos nedaćama, Bosna i Hercegovina još uvijek je u utrci za članstvo u EU – ali reforme napreduju sporo.

Njihov će konačni uspjeh ovisiti o stvaranju širokog, općedržavnog društvenog konsenzusa i spremnosti za puni angažman na sprovedbi reformi. To podrazumijeva širenje svijesti o značaju integracije u EU među političkim elitama na svim razinama vlasti, te među građanima, koji će na koncu iznijeti teret reformskih napora, uživati u njihovim dobrobitima i patiti od njihovih loših strana. Cilj je ove studije da predoči osnovna svojstva aktuelne situacije u procesu evropskih integracija, procijeni kapacitete za učešće u njima, kako države, tako i nevladinih organizacija, te u perspektivi definira obrazac za razvoj zajedničkih politika u budućnosti.

I – Evropska integracija kao sudbina: Zašto Bosna i Hercegovina ne smije biti izostavljena ?

Bosnu i Hercegovinu svakako se može promatrati i kao tek još jednu u nizu postkomunističkih zemalja, ili, zapravo, tek još jednu

zemlju bivše Socijalističke federativne republike Jugoslavije. Ali ona to nije. I nije ovdje u pitanju mesijanska tvrdnja o nekakvoj apsolutnoj jedinstvenosti ove zemlje i njenih problema, niti patetični zov u pomoć iz ratom pocijepane zemlje. Ovo je zaključak ukorijenjen u činjenicama i brojkama: i brojke i činjenice jasno ukazuju na to da su i razina angažmana međunarodne zajednice i EU unutar nje, kao i svota novca utrošenog na reformiranje Bosne i Hercegovine i očuvanje mira u njoj, bez presedana u ovoj regiji.

Dokument Evropske komisije o Strategiji u BiH iz 2000. godine navodi da “indikativna finansijska suma dodijeljena za BiH u okviru CARDS programa pomoći za period 2002-2004. iznosi 172, 4 miliona eura u okviru državnog programa i 23 miliona eura u okviru regionalnog programa”¹. “Ukupna suma od 890 miliona eura bila je dodijeljena u periodu od 1996. do 2000.”, naglašeno je u pomenutom dokumentu. I to je tek jedan dio novca koji EU i pojedine njene zemlje članice troše na BiH.

Mada se može pretpostaviti da je dosta tog novca utrošeno na humanitarnu pomoć, pogrešno bi bilo gledati u tome donaciju, čija je svrha isključivo dobrotvorna. Valja uzeti na znanje da je sav taj novac također i jedno ulaganje u okviru opklade na budući napredak, zalog uzajamne suradnje koju tek valja razvijati. Na svome pragu, EU ne treba zemlju – socijalni slučaj, rascijepan sukobima koji nose klicu nekog novog rata u budućnosti. No, da bi osigurala budući mir i napredak u BiH, EU je svjesna da je mora prigriliti. To, naravno, ne implicira primanje u članstvo zemlje kakva sada jeste, nego razvijanje funkcionalne demokracije, sposobne za učešće u EU.

Da li će do toga doći prije ili kasnije, neće zavisiti od eurokrata, već od spremnosti i volje građana i građanki BiH da preuzmu odgovornost doprinosa reformi, umjesto da idolopoklonički čuvaju *status quo*, a od integracije u EU prave kult spasenja.

¹ Bosnia and Herzegovina Country Strategy Paper 2002 – 2006.; European Commission

II – Dayton – Bruxelles via Solun: kratki pregled

Kada je ujesen Opći okvirni sporazum o miru u Bosni i Hercegovini ispregovaran u Daytonu i potpisan u Parizu, činilo se da je BiH dalje od članstva u EU od bilo koje zemlje u svijetu. Istinu govoreći, Daytonski sporazum označio je kraj rata, ali je također njime uspostavljen nevjerovatno složen politički sistem u zemlji. Njime su definirana dva entiteta, Republika Srpska sa centraliziranom strukturom općina, dosta sličnom predratnom sistemu vlasti naslijeđenom iz SFRJ, i Federacija BiH podijeljena na deset kantona, teritorijalnih jedinica sačinjenih od po nekoliko općina, obdarenih brojnim prerogativima moći, napose u oblasti financija.

Daytonskim je sporazumom predviđena i državna Vlada, sa rudimentarnim funkcijama na razini zemlje. No, država je bila slaba i njeno jačanje zahtijevalo je brojne kompromise, a mukotrpnosti su pregovori bili nužni da se dosegne razina osnovne funkcionalnosti. Njen razvoj bio je kontinuirano potkopavan nevoljkošću entiteta, naročito RS-a, da predaju udio u svojim nadležnostima centralnoj Vladi u Sarajevu. No, daytonski je sporazum također uspostavio i naročito svojstvo političkog sistema, svojstveno jedino Bosni i Hercegovini: Ured Visokog predstavnika, tijelo zaduženo za nadzor sprovedbe daytonskog sporazuma, pod vođstvom međunarodnog diplomate kojemu su povjerene ovlasti da direktno utiče na lokalnu politiku i političke procese.

Otud je pat-pozicija među frakcijama domaćih vlasti često bivala razriješena *deus-ex-machina*, intervencijama Visokog predstavnika. Kroz deceniju primjene Daytonskog sporazuma na terenu, dva krupna pozitivna trenda su izbila na površinu. Jedan je bio raširena svijest među domaćim političkim akterima da su evropske integracije put

za BiH, kojim valja ići. Druga je bila odlučnost Evropske unije da se punim kapacitetom angažira u procesima stabilizacije u BiH.

Danas se prvi trend može ovako sažeti: “Pristupanje Evropskoj uniji strateški je prioritet Bosne i Hercegovine. Aspiracija BiH za sticanjem punopravnog članstva u EU zasnovana je na širokom političkom konsenzusu. Donesene su: Deklaracija o specijalnim odnosima s EU iz 1998. i odluke Vijeća ministara BiH i Rezolucija Parlamentarne skupštine BiH iz 1999., kao i Izjava predsjednika političkih stranaka. Godine 2003. Parlamentarna skupština BiH usvojila je Zaključke prema kojima, između ostalog, postoji potpuni politički konsenzus da je članstvo BiH u EU najveći mogući prioritet.”²

Što se tiče drugoga trenda, on je za posljedicu imao postupno, ali odlučno preuzimanje inicijative u izgradnji mira i jačanju državnosti BiH od strane EU, uz preuzimanje vodeće uloge od dotadašnjih važnih činilaca, naročito Ujedinjenih naroda i Sjedinjenih Američkih Država. Tako je NATO mirovna misija SFOR-a zamijenjena EUFOR-om, a program Ujedinjenih naroda IPTF za obuku i nadzor nad policijskim snagama BiH zamijenjen je EUPM-om (Policijskom misijom EU). U tome se ogleda presudan angažman EU u zemlji, kojim se podižu ulozi u procesu koji, tome se barem valja nadati, vodi ka punopravnom članstvu BiH u EU.

Pored toga, i kolektivna je sudbina država takozvanog Zapadnog Balkana pitanje od značaja za EU: od 1997. je EU ustanovila politiku Regionalnog pristupa za sve zemlje Zapadnog Balkana. Unutar tog okvira, Deklaracija EU o Posebnim odnosima EU i BiH iz 1998. rezultirala je uspostavljanjem Konsultativne radne grupe EU-BiH, (*EU - BiH Consultative Task Force; CTF*), zajedničkog tijela zaduženog za ispomoć u pripremi budućih ugovornih odnosa. Mada je napredak Bosne u ispunjavanju ugovornih obaveza bio

² Vijeće Ministara BiH – Direkcija za Evropske integracije; Strategija integriranja Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju; Sarajevo, 2005.

spor, Evropsko vijeće je u Feiri 2000. izjavilo da je i BiH, kao njeni susjedi, potencijalni kandidat za članstvo, a ta je poruka pojačana na Solunskom samitu koji je uslijedio u junu 2003.

U Solunu je u prvi plan izbila praktična strana ove perspektive, jer tom su prigodom neki instrumenti iskušane djelotvornosti korišteni u pretpristupnoj podršci ostalim zemljama – kandidatima iz srednje i južne Evrope ponuđeni i BiH. U BiH je uspostavljena Direkcija za Evropske integracije (DEI), kao posebna agencija pri Vijeću ministara, državnoj Vladi, kao institucija zadužena za izvedbu glavnog dijela tehničkih priprema za buduće članstvo u EU.

III – Kuda dalje: BiH između domaće pat-pozicije i integracije na daljinsko upravljanje

Napredak BiH prema članstvu u EU mogao bi se činiti odlučnim mada je spor, sudeći po dosad iznesenim argumentima. No, to nije slučaj. Nažalost, moguće je da se pokaže reverzibilnim. Paradoksalno, problem leži u srži Daytonskog sporazuma, instrumenta čija primjena je dosad bila glavna pokretačka snaga reformi i integracije. Dio toga paradoksa leži u tome da je dosadašnji razvoj događaja u političkom životu BiH pokazao kako je za ozbiljan napredak često neophodno konstantno i odlučno interveniranje Ureda Visokog predstavnika kao institucije – a s druge strane, jedno od konačnih mjerila napretka, nužno ukoliko dođe trenutak da EU prihvati i razmotri kandidaturu BiH, bit će povlačenje Visokog predstavnika iz zemlje.

Vijeće za provedbu mira, međunarodno tijelo zaduženo za definiranje mandata Ureda Visokog predstavnika i nadzor sprovedbe, na koncu je propisalo da mandat Visokog predstavnika završava 30. juna 2007. U međuvremenu, visprenim taktičkim potezom vrha EU ustanovljena je paralelna institucija Specijalnog predstavnika EU.

Dosad je to bila rezervna titula i funkcija Visokog predstavnika. U budućnosti, ta institucija bez sumnje će zadržati prestiž Ureda Visokog predstavnika, ali će postepeno izgubiti mnoge, ako ne i sve, prerogative te institucije. Ovaj manevar, u velikoj mjeri sličan ranijem “prepakivanju” misija IPTF-a i SFOR-a u EUPM i EUFOR, mogao bi se pokazati rizičnim ukoliko ga domaći akteri predoče kao “napuštanje” mirovnog i reformskog procesa od strane međunarodne zajednice.

Po svoj prilici, to se neće desiti. Ali takav pristup reformi očigledno elitistički usmjeren od vrha ka dnu, u najmanju ruku bi trebao biti uravnotežen aktivnim učešćem domaćeg građanskog sektora u tom procesu. Paradoksalno, čini se da je međunarodna zajednica daleko svjesnija ove potrebe za uključenjem domaćih kapaciteta od samih bh. vlasti. (Djelomični izuzetak od pravila čini DEI, čiji sektor odnosa s javnošću katkad djeluje u pravcu NVO, i prema građanstvu).

“Imamo ministarstva i institucije, ali većina njih još nije u stanju ponuditi strategiju za integraciju sa EU, analize, preporuke za kratkoročno i dugoročno djelovanje ili predvidjeti potencijalne probleme. U takvom vakuumu Ured Visokog predstavnika jednostavno se nametnuo državi, nudeći svoj birokratski mehanizam. Predugo već živimo u situaciji gdje Visoki predstavnik ima inicijativu, pravi strateške planove, analizira ih, predočava javnosti u strateškim kampanjama, ispituje javno mnijenje itd.”³, primjećuje bh. diplomat Amer Kapetanović, ističući da se “uspjeh” Visokog predstavnika u “guranju” reformi može negativno odraziti na sposobnost domaćih institucija da neovisno funkcioniraju.

³ Amer Kapetanović, Đorđe Latinović: Bosna i Hercegovina od regionalnih integracija do Evropske unije, Friedrich Ebert Stiftung, Sarajevo, 2005.

IV – Ko će voditi: fragmentirana NVO scena razbijene države

Djelomično, razlozi za nedostatak interakcije i suradnje između NVO i države na polju evropskih integracija leže u složenoj, troslojnoj i rasplinjutoj strukturi vlasti. NVO, a prije svih one samonikle, često su lokalizirani pokreti, te kao takvi često zadovoljni interakcijom sa lokalnim vlastima, bilo na općinskom, kantonalnom ili pak na entitetskom nivou. Tek mali broj njih otiskuje se u aktivnosti širom države koje nadilaze entitetske granice i obuhvataju ogranke u većini regionalnih središta zemlje.

Situacija sa Evropskim pokretom (radije, pokretima) Bosne i Hercegovine je instruktivan primjer. Usprkos dobroj volji centrale u Bruxellesu, usprkos relativnom kašnjenju pokušaja njegovog uspostavljanja, BiH još uvijek nije uspjela registrirati punopravan Evropski pokret. Trenutačno, dvije se NVO spore oko titule bosanskog ogranka Evropskog pokreta. Prva, Evropski pokret BiH, još je u procesu registracije i uživa podršku središnjice u Bruxellesu – generalni tajnik Henrik Kroner bio je nazočan na njenom osnivanju.

Drugi pretendent je Evropski pokret u Bosni i Hercegovini, pod vođstvom Predraga Praštala, samostalnog NVO aktiviste iz Zavidovića, čiji argument je da je njegova matična općina Zavidovići, u srednjoj Bosni, mjesto dobro, kao bilo koje drugo, za sjedište ogranka Evropskog pokreta. Povrh ovog raskola, tu je i treća organizacija, Savez bh. mladih za Evropu – široka lepeza organizacija, forum iniciran prevashodno od strane aktivista podmlatka vladajućih stranaka, na koji su dosad NVO s ljevičarskim uklonom gledale s podozrenjem. No, kratkoročno snaga ovog pokreta leži u mreži izravnih kontakata sa faktorima u Vladi.

U spektru aktivnih NVO koje mogu doprinijeti evropskim integracijama, vrijedi spomenuti tri primjerne organizacije: CCI, ALDI i GROZD. Ono čime plijene pažnju jeste njihov angažman na zagovaranju, vezanom za pitanja od značaja za integracije (CCI), ekspertiza u oblastima ključnim za integraciju (ALDI) i ambicija prerastanja u širok, ukorijenjen pokret (GROZD). Pri tome ove tri NVO već surađuju na pitanjima od zajedničkog interesa.

CCI, Centar civilnih inicijativa je nadentitetska koalicija NVO, a jedan od njihovih projekata bila je i kampanja “Svi smo jednaki”, vođena u cilju poboljšanja životnih uvjeta hendikepiranih osoba u oba entiteta. Prvi korak bila je opsežna studija iz 2003. godine – *Demografski, zdravstveni, socijalni i regionalni indikatori statusa hendikepiranih osoba i njihovih organizacija u BiH*. Po zaključenju istraživanja, CCI se posvećuje lobiranju u entitetskim parlamentima u svrhu dovođenja zakonske regulative u sklad sa “Standardnim pravilima o jednakim mogućnostima za hendikepirane osobe” Generalne skupštine UN-a. Radne grupe CCI lobirale su za donošenje, i učestvovala u sastavljanju nacrtu relevantnih zakona o položaju hendikepiranih lica na svim razinama (u oba entiteta).

Osim ovog kontinuiranog poduhvata, angažman CCI bio je bitan i u organiziranju javnih debata o Zakonu o manjinama, a predstavnici CCI bili su pozvani u Bruxelles da svoje gledište o tom pitanju predoče i Evropskom parlamentu. ALDI je lokalna NVO, sa sjedištem u Goraždu, čije glavno područje interesa jeste razvoj poduzetništva, malih i srednjih preduzeća, ali čija ekspertiza obuhvata i niz analiza sektorske politike relevantnih na državnom nivou. GROZD je građanski pokret sa širokom osnovom i namjerom da postavi ciljeve koje *bilo koja* izabrana vlast mora ispuniti, te da zagovara njihovo ispunjenje. Jedan od temeljnih ciljeva GROZD-a je pristupanje EU: ostaje da se vidi na koji način će ovaj cilj biti

postignut i koliko će kampanja GROZD-a uroditi plodom.

Za BiH relativno nov koncept predstavljaju i *think-tank* NVO, “trustovi mozgova”: dvije istaknute organizacije stupile su na scenu tokom 2005. i 2006., a pošlo im je za rukom da privuku pažnju javnosti, kao i da stupe u kontakt sa vlastima. Prva, CEIS (Centar za evropske integracijske strategije), razvila se oko skupine eksperata za međunarodne odnose i analitičara, koja je djelovala pod imenom Asocijacija Bosna i Hercegovina 2005.⁴ Njeni članovi sastavljaju i objavljuju kompetentne i informirane političke analize u pokušaju vršenja uticaja, kako na politiku domaćih, tako i na politiku međunarodnih aktera u BiH.

Još jedan relativno nov, ali agilan, “trust mozgova” je ACIPS (Centar za istraživanje politika), čija je zadaća da podrži ujednačen razvoj u BiH. Centar ispunjava svoju zadaću, provodeći temeljito istraživanje politike sračunato na pružanje konstruktivnih rješenja za izazove evropskih integracija s kojima se BiH suočava danas, i promociju njihove sprovedbe. Centar je osnovala Alumni asocijacija Centra za interdisciplinarne postdiplomske studije Univerziteta u Sarajevu (ACIPS). ACIPS računa na resurse zajednice od preko 150 mladih stručnjaka za oblasti procesa EU integracija, državne uprave i humanitarnih poslova, te demokratizacije i ljudskih prava.

Za sada, ACIPS CIP razvio je i objavio Model za razvoj apsorpcijskih kapaciteta za pretpristupne fondove EU u BiH, temeljitu i korisnu studiju koja se poziva na iskustvo nekoliko zemalja. Ovaj model, koji ocrtava optimalnu institucionalnu organizaciju, nužnu za pobuđivanje početne izgradnje kapaciteta ključnih institucija i sektora, svakako može poslužiti kao koristan vodič i dopuna planovima Vlade pri premoštavanju postojećeg jaza između njenog

⁴“Glavni cilj Asocijacije je da asistira neophodnim procesima socijalnog i političkog razvoja i transferu vlasti u Bosni pružajući kvalitetnu analizu i strateške savjete, kako međunarodnim, tako i domaćim zainteresiranim stranama u vlasti i civilnom društvu”. <http://www.ceis-eu.org>

kapaciteta da iskoristi fondove, koje EU nudi, i pritisaka iz EU da se ti fondovi preusmjere u izvedive projekte u strogo definiranim područjima.

Nešto od čega bi sve pomenute NVO, a i one koje ovim izvještajem nisu obuhvaćene, svakako mogle profitirati, jeste platforma za partnerstvo i suradnju, prije svega među njima samima, a potom naspram Vlade i njenih institucija. U Slovačkoj, jedan takav pokušaj bila je Nacionalna konvencija o evropskoj budućnosti Slovačke, kao okvir za uobličavanje debate o EU integraciji u Slovačkoj, uoči pristupanja te zemlje EU. Slovačka nacionalna konvencija okupila je predstavnike svih glavnih političkih stranaka, i predstavnike svih glavnih proevropskih NVO⁵. Takav forum vjerojatno bi doprinio razmjeni mišljenja, vizija i inicijativa u okviru BiH.

V – Fokus grupa:

U fokus-grupi učestvovala su četiri ispitanika različitih profila. Gospodin Emir Hadžikadunić, uposlenik Međunarodnog Univerziteta u Sarajevu i bivši portparol Direkcije za evropske integracije govorio je u svojstvu bivšeg državnog službenika (u periodu ovog istraživanja, njegovo mjesto i dalje je bilo prazno). Gospodin Senad Šepić govorio je u ime Saveza mladih BiH za Evropu, labave NVO koalicije koju je inicirao omladinski ogranak njegove stranke SDA. Šepić je inače poslanik u Zastupničkom domu parlamenta Federacije BiH, i njegova inicijativa može se ubrojiti u pokušaje premoštavanja jaza među građanskim inicijativama i Vladinim institucijama. Gospodin Senad Slatina član je jedne od trenutno vodećih NVO zainteresiranih za evropske integracije – CEIS-a. Gospodin Feđa Begović, mada je kao stručnjak profesionalno angažiran u USAID-u, uglavnom je govorio

⁵ <http://www.konvent.sk>

iz perspektive dobro informiranog i aktivnog građanina. Učesnicima fokus-grupe postavljeno je pet ključnih pitanja.

1. Kakva je vaša opća ocjena suradnje Vlade sa sektorom građanskog društva, u okviru procesa pristupanja EU?
2. Da li Vlada koristi usluge NVO sektora u oblasti evropskih integracija?
3. Da li odnosi Vlade sa građanskim društvom i širom javnošću počivaju na principima transparentnosti i kooperacije, u okviru pregovora sa EU?
4. Kakva je vaša vizija budućnosti ove suradnje?
5. Koji način institucionalizacije suradnje NVO sektora i Vlade u oblasti evropske integracije bi dao bolje rezultate:
 - A) Stvaranje zasebne institucije/odjela Vlade, sa zadatkom koordiniranja suradnje sa NVO u procesu pristupanja EU,
 - B) Stvaranje foruma NVO i sastavljanje platforme za usklađeno djelovanje prema Vladi, u okviru EU integracije.

Pitanje 1. (Kakva je vaša opća ocjena suradnje Vlade sa sektorom građanskog društva, u okviru procesa pristupanja EU?)

HADŽIKADUNIĆ: Suradnja također ovisi i o inicijativi NVO sektora. Tamo gdje postoji volja za obraćanjem Vladi, suradnja je bolja. Primjeri takvog proaktivnog stava su Centar civilnih inicijativa,

ACIPS, GROZD i neke druge organizacije koje uspijevaju vlasti uključiti u svoje aktivnosti. Ako govorimo o institucijama, Direkcija za evropske integracije jedna je od rijetkih državnih institucija koje aktivno surađuju s civilnim društvom. U tom procesu, DEI nastupa sa jednom proaktivnom platformom, nudeći suradnju svim udruženjima koja pokazuju interes. Nisam siguran da li se i druge institucije ponašaju na takav način.

ŠEPIĆ: Nažalost, suštinska je suradnja u ovoj oblasti još u povojima, što je donekle razumljivo, jer ovdje se NVO sektor često izjednačava sa opozicionim djelovanjem, i gleda kao područje strogo razdvojeno od institucija vlasti. Naravno, uz demokratsko sazrijevanje vlasti i jačanje kapaciteta civilnog društva, dolazi vrijeme kada će neophodna biti uska suradnja na zajedničkom cilju. Vjerujem da su taj cilj upravo evropske integracije, i da je to interes svih građana Bosne i Hercegovine.

SLATINA: Mislim da različiti oblici građanskog organiziranja nisu još u dovoljnoj mjeri razvijeni, da bi predstavljali relevantnu snagu koja bi dobila priznanje institucija vlasti. Vlast nije briga za udruženja građana, što govori mnogo o njenoj demokratskoj praksi, ali govori dosta i o stupnju organiziranosti građanskih udruga.

BEGOVIĆ: Suradnja je loša. To je doduše izvan mog primarnog područja interesa, ali ne mogu se sjetiti nijednog primjera takve suradnje.

Pitanje 2. (Da li Vlada koristi usluge NVO sektora u oblasti evropskih integracija?)

HADŽIKADUNIĆ: DEI koristi takve usluge u svrhu promocije evropskih integracija, za predstavljanje nekih strateških dokumenata, komunikaciju s javnošću i različitim ciljnim grupama. Desetine zajedničkih projekata implementirane su sa NVO-ima iz cijele BiH: ACIPS, Nansen Dijalog Centra, CCI, Građanski forum, vanjskotrgovinske komore, sindikati... Ipak, većina institucija je indiferentna prema NVO sektoru. Manji broj njih boji se NVO u uvjerenju da one uvijek nastupaju sa pozicija međunarodne zajednice ili opozicije, što je u nekim slučajevima i tačno.

ŠEPIĆ: Postoje neke inicijative na tom području i nadam se da će u predstojećem periodu jačati. Savez mladih BiH za Evropu je generalno spreman ponuditi bilo kakvu pomoć i podršku institucijama, a u preliminarim kontaktima s njima stekli smo utisak da je interes uzajaman. Delegacije Saveza posjetile su i direktora DEI, gospodina Osmana Topčagića, i glavnog pregovarača sa EU, gospodina Igora Davidovića.

SLATINA: Najistureniji predstavnici vlasti u oblasti evropskih integracija pokazuju i najviše takta u svojim odnosima sa NVO sektorom od svih ljudi u državnoj službi. Oni najvjerojatnije spadaju među najbolje javne službenike koje imamo. Pa ipak, čak i tamo mislim da je prije svega riječ o kurtoaziji koju nalaže protokol, više nego o spremnosti za suradnju. Ponovit ću, dio krivice je i na NVO sektoru. NVO, koje pokušavaju doprijeti do DEI sa svojim idejama, često ne vrše svoja istraživanja dovoljno detaljno da bi bili prihvaćeni kao relevantni proizvođači ideja za proboj na putu ka Evropi. Mislim da DEI vodi računa o prijedlozima NVO, ali s pravom te prijedloge uzima s rezervom.

BEGOVIĆ: Nisam upoznat s takvim primjerima.

Pitanje 3. (Da li odnosi Vlade sa građanskim društvom i širom javnošću počivaju na principima transparentnosti i kooperacije, u okviru pregovora sa EU?)

HADŽIKADUNIĆ: Da, sa ograničenim brojem NVO, onim organizacijama koje su se nametnule. To nije dovoljno, ali to ne ovisi samo o Vladi.

ŠEPIĆ: Naše iskustvo je u tom pogledu svakako jako pozitivno. Naravno, moguća su i neophodna poboljšanja. Prije svega, važno je intenzivno informirati i obrazovati najšire društvene slojeve o važnosti evropskih integracija za našu zemlju, kao i o njihovoj suštini. Put ka Evropskoj uniji ne može se prepustiti uskom sloju tehokratske elite: nije dovoljno prepisati *acquis communautaire*, to je poduhvat koji zahtijeva napor cijelog društva. Ovo je historijska prilika da prevladamo razlike kroz rad na zajedničkom cilju.

SLATINA: Ne. Vlada ne voli transparentnost i pokušava da prikrije informacije od suštinskog značaja. Na njihovim web stranicama postavljene su tone materijala o projektima, rezolucije i druge opće stvari, ali jako malo informacija koje pokazuju osnovnu transparentnost, a to su u načelu informacije o utrošku budžeta.

BEGOVIĆ: Kao pripadnik šire publike, teško da ih mogu pohvaliti... Mogu samo pokazati malo razumijevanja: kako će se obratiti javnosti, kad ni sami ne znaju šta rade...

Pitanje 4. (Kakva je vaša vizija za budućnost ove suradnje?)

HADŽIKADUNIĆ: Nadam se da će ti odnosi napredovati, a za to postoji mnogo mogućnosti. Jačanje kapaciteta NVO i bolje razumijevanje civilnog društva od strane Vlade su preduslovi za to.

ŠEPIĆ: Ova suradnja trebala bi se dalje razvijati, jer čak i unutar EU, za posljednjih nekoliko godina NVO su se iskristalizirale kao neophodni partneri institucija EU i vladama zemalja članica, pomažući im da premoste jaz između krugova političke elite i građanstva, na djelotvoran način.

SLATINA: NVO sektor mora se uspostaviti kao ozbiljna, profesionalna i dugoročno orijentirana skupina. Mora izgraditi reputaciju odgovornog generatora ideja koje ulaze u domen javne debate i ne mogu se ignorirati.

BEGOVIĆ: Bilo bi dobro kad bi se u pojedinim područjima održavala neka vrsta okruglih stolova, sa NVO-ima i drugim zainteresiranim stranama u tim oblastima... Na primjer, moj posao ekonomskog eksperta većinom je vezan za poljoprivredu – i čini mi se da će pregovore sa EU (kad do njih bude došlo) voditi neki mutni likovi nevezani za sektor, ne konsultirajući nikog...

Pitanje 5. (Koji način institucionalizacije suradnje NVO sektora i Vlade u oblasti evropske integracije bi dao bolje rezultate:

A) Stvaranje zasebne institucije/odjela Vlade, sa zadatkom koordiniranja suradnje sa NVO u procesu pristupanja EU,

B) Stvaranje foruma NVO i sastavljanje platforme za usklađeno djelovanje prema Vladi, u okviru EU integracije.)

HADŽIKADUNIĆ: Vjerujem da su obje opcije validne i nužne za uspostavljanje punog partnerstva.

ŠEPIĆ: Stvaranje NVO foruma, koji bi ponudio platformu za zajedničko djelovanje NVO, sasvim sigurno je dobar način. Savez mladih BiH za Evropu zasnovan je na tim idealima, da poboljša kontakt između mladih ljudi i institucija vlasti.

SLATINA: Nisam siguran.

BEGOVIĆ: Opcija B je rješenje. Ako budemo sjedili okolo i čekali da Vlada preduzme nešto, bojim se da nas to neće nikud odvesti. Jedini način je da se NVO okupe, uozbilje, zauzmu gard i prionu na posao.

VI – Šta učiniti: Između odnosa s javnošću i građanske akcije

Korak koji bi Vlada mogla i trebala poduzeti u budućem djelovanju bio bi jačanje svih vidova odnosa s javnošću i kampanja, uključujući i ciljanu suradnju sa zainteresiranim nevladinim organizacijama i uključivanje odabranih pripadnika akademske zajednice u svoje napore usmjerene na reforme koje zahtijeva EU. Uključivanje građanskog društva u procese EU integracije nužno je zbog tri glavna razloga.

Prije svega, tako se širi javna svijest: integracija u EU ne može uspjeti osim ukoliko je ne podrži populacija svjesna svih implikacija

procesa, dobrih i loših strana. Nevladine organizacije mogu podijeliti zadatke informiranja javnosti. Drugi razlog je djelotvornost: usvajanje evropskih normi će uticati na čitavo društvo, na svim razinama i u svim sferama. Postojeća ekspertiza NVO-a može biti iskorištena na zajedničku dobrobit Vlade i stanovništva. Na koncu, uključivanje nevladinih organizacija ojačalo bi demokraciju, kroz povećanje transparentnosti i rast legitimiteta u sklopu procedura za donošenje odluka.

Još jedno važno područje u kojem vlasti mogu i moraju poboljšati svoju djelotvornost je procedura zapošljavanja javnih službenika. Aktuelni sistem uglavnom je zasnovan na fer premisama i funkcionalan. Ali je previše spor i diskriminatoran na bizaran način. Primjera radi, aplikant/aplikantica sa magisterijem u bilo kojoj disciplini stečenim prije 2001. može dobiti (ili zadržati) mjesto u javnoj službi, bez obaveze da položi inače obavezni javni ispit. S druge strane, priznavanje inozemnih diploma (bolje rečeno, nepriznavanje) u praksi je problem.

U praksi, naime, to dovodi do situacije u kojoj diplomant/diplomantica evropskih studija iz, recimo, Bruggesa, čiji je magisterij stečen 2003. godine, može susresti više prepreka u karijeri, nego kandidat/kandidatkinja s domaćim magisterijem iz oblasti marksizma, stečenim 1986. godine. Takva je situacija neodrživa, jer jako je malo vjerovatno da će tako najbolji i najbistriji među mladima time biti privučeni u redove javnih službenika. Čak i zanemariivši ove tehnikaliije, ako pretpostavimo da sposobni, odlučni i kompetentni ljudi mogu proći sve neophodne ispite, ostaje ključni problem: agencije za javnu službu su previše spore u svojim procedurama selekcije, a naročito u pretprocedurama selekcije.

Što se tiče nevladinih organizacija, trebalo bi raditi na formiranju zajedničkog fronta za uključivanje u evropske integracije, uglavnom

po modelu Slovačkog evropskog foruma NVO. Slovački evropski forum NVO osnovala je 11. septembra 2001. Slovačka asocijacija za vanjsku politiku, skupa sa nekoliko partnerskih organizacija, kao što su Dom Európy (Dom Evrope) i druge. Cilj projekta bilo je stvaranje zajedničke platforme slovačkih NVO koje su fokusirane na evropske integracije, planiranje i koordiniranje njihove djelatnosti na polju evropskih integracija, razmjena informacija i iskustava o projektima, uspostavljanje partnerstva za buduće projekte i ažuriranje baze podataka o uključivanju slovačkih NVO u evropske integracije⁶. Slovački evropski forum bio je prvi korak ka uspostavljanju Nacionalne konvencije o evropskoj budućnosti Slovačke (vidi gore).

Sažeto rečeno, i građanske skupine u BiH, i vlada/vlade u ovoj zemlji moraju biti svjesne da su “treći sektor” i NVO koncept na koji valja dugoročno računati, jer čak i u samoj EU takve organizacije služe kao uspješan demokratski korektiv, nužan za premoštavanje jaza demokratskog deficita, koji se razvio između eurokracije u Bruxellesu i građanstva zemalja – članica: njihova uloga, kao takva, priznata je od strane svih glavnih institucija EU. S time u vidu, Vlada ovdje mora biti spremna da prizna NVO tretirajući ih kao partnere, prije negoli kao protivnike ili naprosto otpadnike. Čak i na nivou institucija, EU funkcioniра daleko više po obrascu sistema mreže, nego po obrascu zadane hijerarhije: u takvoj okolini, moglo bi se pokazati da se nevladine organizacije brže prilagođavaju i nalaze homologne tačke kontakta u EU negoli same vlasti.

⁶ Institute for Public Affairs (IVO) (Slovak think-tank); Cumulative Report 2001 – 2003; Bratislava 2003

Reference:

1. Knaus, Gerald and Cox, Marcus; "Building Democracy After Conflict: The 'Helsinki Moment' in Southeastern Europe"; Journal of Democracy, Vol.16, Nr. 1; January, 2005.
2. Amer Kapetanović, Đorđe Latinović: Bosna i Hercegovina od regionalnih integracija do Evropske unije, Friedrich Ebert Stiftung, Sarajevo, 2005.
3. Elgström, Ole and Jönsson, Christer (ed.); European Union Negotiations: Processes, Networks and Institutions; Routledge, 2005.
4. Fischer, Martina (ed.); Peacebuilding and Civil Society in Bosnia-Herzegovina: Ten Years after Dayton; Berghof Research Center for Constructive Conflict Management; Lit Verlag, Berlin, 2006.
5. Vijeće Ministara BiH – Direkcija za Evropske integracije; Strategija integriranja Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju; Sarajevo, 2005.
6. Raik, Kristi; NGOs can help Ukraine with European integration: Lessons from Estonia; International Centre for Policy Studies newsletter, Nr.21, (280), 13. June 2005; Kiev
7. European Commission; Bosna i Hercegovina: Izvještaj o napretku u 2005. godini; Bruxelles, November 9th, 2005.
8. Institute for Public Affairs (IVO) (Slovak think-tank); Cumulative Report 2001 – 2003; Bratislava, 2003.
9. Wallace, Helen and Wallace, William: Policy-Making in the European Union; Oxford University Press, 2000.
10. Hadžikadunić, Emir: Od Dejtona do Brisela, ACIPS, Sarajevo, 2005.

THE STATE AND NGOS IN THE EU ACCESSION PROCESS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA: THROUGH PARTNERSHIP TO SUCCESS

AUTHOR: IRHAM ČEČO

Introduction:

Today, the post-communist countries that joined the EU enjoy the fruits of the reform, while those still queuing in the line to join may quite accurately define the expected timeframe for their eventual accession. This is not a case with Bosnia and Herzegovina. During the wars of Yugoslav secession, this small country suffered aggression by neighbouring states combined with internal civil war. This conflict created such an environment where transition was hampered by devastation of economy, war-induced brain-drain and hardly a viable political framework. Against the odds, Bosnia and Herzegovina is still in the run for the EU membership: but the reforms are proceeding at a slow pace.

The eventual success of these post-communist countries in joining the EU will depend on fostering a wide, nationwide social consensus, and readiness to fully engage in the proceedings of reform. Only by fostering awareness on the importance of EU integration among the political elites at all levels of government, and among the citizens who will eventually bear the brunt of the reform effort, enjoy its benefits and suffer its drawbacks. This study aims at presenting the main features of the current state of affairs in the process of European integration, assess the capacities of both the state and the NGOs to participate in them, and hopefully define a blueprint for development of common policies in the future.

I – European Integration as Destiny: Why Bosnia and Herzegovina Must Not Be Left Out?

Bosnia and Herzegovina might well be viewed as just another post-communist country, or, indeed, just another country of former

Socialist Federal Republic of Yugoslavia. But it is not. The issue here is not a manifest – destiny purporting to claim uniqueness of this country and its problems, nor a pathetic plea for help from a war-thorn country. This is a conclusion stemming from the facts and figures: both the facts and the figures clearly show that the level of commitment of international community, including the European Union, and the amount of money spent on reforming Bosnia and Herzegovina and keeping it at peace is unprecedented in the region.

The Country Strategy Paper of European Commission on Bosnia and Herzegovina from 2000 stated that: “The indicative financial allocation for CARDS assistance for BiH for the period 2002-2004 was € 172,4 million under the National Programme and € 23 million under the regional programme”¹. “A total of € 890 million was allocated in the period 1996 to 2000”, it was specified in the said CSP. This was just a part of the money poured by the EU, and its individual member-states, into the BiH.

Albeit a lot of this money was probably spent on humanitarian assistance, it would be wrong to view it as a donation with exclusively charitable purpose. To wit, all this money was also an investment, betting on the future prosperity, a token of mutual cooperation yet to be developed. At its doorstep, European Union needs not a basket-case country torn by conflicts bearing the seed of a new war in the future. But to assure the future peace and prosperity in Bosnia and Herzegovina, EU is aware that it must embrace it. This, of course, does not imply accepting it as it is, but making it into a functional democracy, capable of taking part in the EU.

Sooner or later, that will depend not on the Eurocrats, but on readiness and willingness of Bosnians and Herzegovinians themselves, to take responsibility in contributing to the reform,

¹ Bosnia and Herzegovina Country Strategy Paper 2002 – 2006; European Commission

instead of making status quo policies into an idol, and making the EU integration a 'cargo cult'.

II – Dayton – Bruxelles via Thessaloniki: A Brief Overview

When the General Framework Agreement on Peace in Bosnia and Herzegovina was negotiated in 1995, and signed in Paris, Bosnia and Herzegovina seemed to be as remote from the EU membership as any country in the world. True to the fact, the Dayton GFAP meant an end to the war, but also laid out an incredibly complex political system for the country. The GFAP provided for two entities, Republika Srpska with centralized structure of municipalities, much the like of pre-war system of governance inherited from SFRY, and Federation of Bosnia and Herzegovina, divided into ten cantons, territorial units consisting of several municipalities, charged with many prerogatives of power, notably in the fiscal area.

Dayton GFAP also provided for a national government, with rudimentary functions at the State level. The State was, however, weak and its strengthening took a great deal of compromise, and painstaking negotiations to reach the level of basic functionality. Its development was constantly undermined by reluctance of the entities, mostly RS, to render a share of their competencies to the central government based in Sarajevo. However, the GFAP also instituted a peculiar feature of political system, unique to Bosnia and Herzegovina: The Office of the High Representative, body in charge of oversight of the GFAP implementation, led by a senior international diplomat vested with powers to influence directly both the local politics and policy-making processes.

Hence the stalemate between the local power fractions was often resolved by *deus-ex-machina* interventions of the OHR. Over the decade of GFAP implementation on the ground, two major positive trends emerged. One was the widespread awareness among the local political actors, that the European integration was a path for Bosnia and Herzegovina to follow. The other was resolve of the European Union to engage fully in stabilisation process in Bosnia and Herzegovina.

Today, the first trend is summed up like this: "Accessing the European Union is a strategic priority of Bosnia and Herzegovina. The aspiration of Bosnia and Herzegovina for achieving full-fledged EU membership is based on a broad political consensus. To that effect several documents have been enacted: Declaration on Special Relations with EU in 1998, relevant decisions of the Council of Ministers of Bosnia and Herzegovina and the Resolution of the Parliamentary Assembly of BiH from 1999 as well as the Statement of the Presidents of Political Parties. In 2003 the Parliamentary Assembly adopted the Conclusions according to which, among other things, there is a complete political consensus that the membership of Bosnia and Herzegovina in the EU is the highest possible priority."²

As for the second trend, it resulted in gradual but decisive takeover of the initiatives in peacemaking and state-building work in Bosnia and Herzegovina on behalf of European Union, taking the lead from earlier major stakeholders such as notably the United Nations, and the United States. Thus, the NATO peace-keeping mission SFOR has been replaced by EUFOR, and UN-administered police training and surveillance program of IPTF (International Police Task Force) has been replaced by EUPM (European Union Police Mission). This reflects a major commitment of the EU in the country, and raises

² Council of Ministers of BiH – Directorate for European Integration; BiH Integration EU Integration Strategy of Bosnia and Herzegovina; Sarajevo 2005.

the stakes in the process leading, hopefully, to a full-fledged EU membership of Bosnia and Herzegovina.

Moreover, the collective fate of so-called the Western Balkans is an issue important to the EU: since 1997 the EU established a Regional Approach policy for all the Western Balkans. Within this policy framework, an EU Declaration on “Special Relations between EU and BiH” from 1998 led to the establishment of the EU - BiH Consultative Task Force (CTF), joint body in charge of assisting in the preparation of future contractual relations. Albeit the progress of BiH in completing its contractual obligations was slow, the 2000 Feira European Council stated that BiH, like its neighbours, was a potential candidate for membership, a message reinforced at subsequent summit in Thessaloniki, in June 2003.

In Thessaloniki the practical expression to this perspective came to the fore, whence some of the instruments of proven efficiency used in pre-accession support to other central and southern European candidate countries. In Bosnia and Herzegovina, the Directorate of European integration (DEI) was created as a specialized agency of the Council of Ministers and the institution tasked with bearing the brunt of technical preparations for eventual EU membership.

III – Where We’re At: Bosnia and Herzegovina Between a Local Stalemate and Remote-Control Integration

The progress of Bosnia and Herzegovina towards the EU membership seems swift albeit slow, judging by the arguments presented so far. Unfortunately, it may even prove to be reversible. The problem, paradoxically, lies at the core of the GFAP, the instrument whose application has been so far a major motor of the reform and integration. Part of the paradox is, that the political developments

in BiH have thus far shown, that serious progress often demands the constant and decisive intervention of the OHR, and on the other hand, one of the final measures of progress, necessary for the EU to accept and review BiH membership candidacy, will be the OHR leaving the country.

The Peace Implementation Council, international body in charge of setting the OHR mandate and overseeing its implementation, has finally ruled out that the OHR’s mandate would end on 30 June 2007. Meanwhile, a clever tactical move by the EU led to establishing a parallel institution of European Union Special Representative. So far the EUSR title was a second hat for the High Representative. In the future, the EUSR will undoubtedly retain the prestige of the OHR office, but will gradually lose most, if not all, of the High Representative’s prerogatives. This manoeuvre, largely similar to the earlier “refurbishing” of the IPTF and EUFOR missions, may prove risky if the local actors present it as “abandonment” of the peace and reform process by the international community.

Chances are, this would not happen. But such a clearly top-down approach to the reform should at the very least be countered by an active participation of the local civil sector in the process. Paradoxically, the international community seems to be far better aware of this need to involve the local capacities, than the BiH governments themselves. (Partial exception to the general rule being DEI, whose public relations are sometimes directed to the NGO stakeholders, and citizenry).

“We have ministries and institutions, but most of them are still not capable of offering an EU integration strategy, nor of providing analyses, recommendations for short-term and long term action and anticipating potential problems. In such a vacuum the OHR was simply imposed upon the State, offering its bureaucratic mechanism.

Too long we are living a situation where the OHR holds initiative, makes strategic plans, analyses them, presents them to the public in strategic campaigns, polls the public opinion etc.”³, notes a ranking diplomat Amer Kapetanović, noting that the “success” of OHR in pushing reforms forward may reflect negatively on the ability of local institutions to function independently.

IV – Who Will Take the Lead: Fragmented NGO Scene in a Fractured State

Part of the reason for the lack of interaction and cooperation between the NGOs and the State in the field of European integration lies in the complex, three-layered and disperse structure of governance. NGOs, and especially the grassroots NGOs tend to be localized movements, and thus often satisfied with interacting with the local authorities and powers-that-be, either at municipal, cantonal or eventually entities level. Only few venture into nationwide activities that transcend entity boundaries and involve branch operations in most of the regional centres of the country.

The situation of the European Movement(s) of Bosnia and Herzegovina is emblematic. Despite the good will of the Bruxelles center, despite being quite late in the attempt to form it, Bosnia and Herzegovina still has not obtained a full-fledged European Movement. Currently, there are two NGOs competing for title of BiH branch of European Movement. One, the European Movement of Bosnia and Herzegovina is still in the process of registration, and enjoying the support of the center in Bruxelles – Secretary General Henrik Kroner was present at its founding event.

³ Amer Kapetanović, Đorđe Latinović: *Bosna i Hercegovina od regionalnih integracija do Evropske Unije*, Friedrich Ebert Stiftung, Sarajevo 2005.

The second runner-up is European Movement *in* Bosnia and Herzegovina, led by Predrag Praštalo, a maverick NGO activist from Zavidovići, whose argument is that his home municipality of Zavidovići, in Central Bosnia, is as good a place as any other to be home for European Movement’s branch office. To top this schism, there is a third organization, Alliance of BiH Youth for Europe – this catch-all forum was initiated primarily by the youth activists of incumbent parties, and by far it is viewed with suspicion by left-leaning NGOs. However, its short-term strength lies in the network of immediate contacts with government stakeholders.

Further on the scale of active NGOs that could contribute to the European integration, three exemplary organizations worth of noting: CCI, ALDI and GROZD. These were selected for further scrutiny of this study because they are engaged in advocacy efforts related to the integration-relevant issues (CCI), or have developed an expertise in a field crucial for the European integration (ALDI), or have the ambition to become a wide grassroots movement (GROZD). Additionally, these three NGOs already cooperate on the issues of common interest.

CCI, the Centre for Civil Initiatives is a nation-wide, cross-entity coalition of NGOs, one of whose project was a campaign “We’re All Equal”, aimed at ameliorating living conditions of handicapped persons in both entities. First step was a major research effort in 2003: *Demographic, health, social and regional indicators of the status of disabled persons and their organizations in B-H*. Upon the completion of research, the CCI took up to lobbying in the entity parliaments for the laws to be brought in line with the “Standard Rules on Equal Opportunities for Disabled Persons” of the UN General Assembly. The CCI’s Task Forces lobbied for, and participated in drafting the laws of interest to the disabled at all government levels (in both entities).

Apart from such continuous effort, the CCI was engaged in organising the public debates about the Law on Minorities, and its representatives were summoned to present their views thereof at European Parliament in Bruxelles. ALDI is a local, Goražde-based NGO, whose main focus is SME development, but whose expertise stretches to a number of policy analyses relevant at the state level. GROZD (Gradjani Organizirano Nadgledaju Izborni – Citizens Organized for Election Scrutiny) is a catch-all civic movement aimed at setting the goals that *any* elected government must fulfil, and advocating their fulfilment. One of the prominent goals projected by GROZD is EU accession: remains to be seen how this goal will be pursued, and how fruitful GROZD campaign will be.

A relative novelty in Bosnia and Herzegovina is also the advent of think-tank NGO concept: two prominent groups were set up during 2005/2006 and managed to attract public attention as well as to gain the ear of authorities. First one, Center for European Integration Strategies developed around a core group of international affairs academics and analysts called Association of Bosnia and Herzegovina 2005⁴. Its members draft and publish competent and informed policy analysis, in an attempt to influence both domestic and international actors' policies in Bosnia and Herzegovina. Another relatively new but agile think-tank is ACIPS Center for Policy Research, whose mission is "to support equitable development in Bosnia and Herzegovina. The Centre achieves completion of its mission by producing sound policy research aiming to provide constructive solutions to the European integration challenges facing BiH today and promoting their implementation." The Center is founded by Association Alumni of the Centre for Interdisciplinary

⁴ "The main goal of the Association is to assist the necessary process of social and political development and transfer of authority in Bosnia by providing solid analysis and strategic advice to both international and domestic stakeholders in government and civil society." <http://www.ceis-eu.org>

Postgraduate Studies of the University of Sarajevo (ACIPS). ACIPS counts on a pool of more than 150 young experts in the fields of EU integration processes, state management and humanitarian affairs, democratisation and human rights.

So far, ACIPS CPR has managed to develop and publish a Model for Development of EU Pre-accession Funds Absorption Capacities in Bosnia and Herzegovina, a thorough and useful policy study drawing from experience of several countries. This model, outlining the optimal institutional organization needed to incite early capacity build-up for the key institutions and sectors, could certainly be a useful guide complementary to government plans for closing the existing gap between its capacity to implement funds made available by the EU, and the pressures from the EU to direct these funds in feasible projects concerning strictly defined areas.

What all the mentioned NGOs, and those unaccounted for in this report would profit from, is a platform for joint partnership, first among themselves, then towards the government and its institutions. In Slovakia, one such attempt was made with the National Convention on European Future of Slovakia, as a framework for shaping EU integration debate in Slovakia, prior to this country's accession to the EU. The Slovakian National Convention gathered representatives of all the major political parties, and representatives of all the major pro-European NGOs⁵. Such a forum would likely benefit the exchange of ideas, opinions, visions and incentives within Bosnia and Herzegovina too.

V – The Focus Group:

Concentrated focus group consisted of four stakeholders. Mr. Emir Hadžikadunić, an academic from the International University

⁵ <http://www.konvent.sk>

of Sarajevo and former spokesman for DEI spoke from position of a former government employee (in the period of this research, his position was still vacant). Mr. Senad Šepić spoke on behalf of BiH Youth Alliance for Europe, a loose NGO coalition initiated by his SDA party's youth branch: Mr. Šepić is an MP in the Parliament of the Federation of BiH, and his initiative may be identified as an attempt at bridging the gap between civic initiative and governmental institutions. Mr. Senad Slatina is a member of a leading think-tank of Center for European Integration Strategies. Mr. Feđa Begović, although a professional expert engaged by USAID, spoke mainly from perspective of a concerned, well-informed and active citizen. The focus group participants answered to a set of five crucial questions set below:

1. What is your general estimate on cooperation of government with civil society sector, in the frame of European Union accession process?
2. Does government make use of NGO sector's services in the field of European integration?
3. Is the government transparent and cooperative in its relationship with civil society institutions and wider public, in the frame of the EU negotiation process?
4. What is your vision of the future of this cooperation?
5. Which mode of institutionalisation of cooperation of NGO sector and the government in the area of European integration would yield better results:

A) creating a separate institution/department within the government, in charge of coordinating cooperation with NGOs in the EU accession process or,

B) creating a forum of NGOs and drafting a platform for concerted activities towards government, within the frame of EU integration

Question 1. (What is your general estimate of cooperation between the government and civil society sector, with regard to EU accession process?)

HADŽIKADUNIĆ: Cooperation also depends on NGO sector initiative. Where there is a willingness to reach out to the government, the cooperation is better. Examples for such a pro-active attitude are Center for Civic Initiatives, ACIPS, GROZD and some other organizations that manage to involve the authorities in their activities. If we talk about institutions, Directorate for European Integrations is one of the rare few state institutions that cooperates actively with civil society. In that process, DEI acts on a pro-active platform, offering cooperation to all the associations that show interest. I am not sure whether other institutions behave in the same way.

ŠEPIĆ: Unfortunately, meaningful cooperation in this area is still fledgling, which is somewhat understandable, because here the NGO sector is often equated with opposition activity, and regarded as an area strictly separated from the government institutions. Of course, with democratic maturity of the government and its institutions, and strengthening of the capacities of civil society, the time will come when a close cooperation in common goal will be needed. I believe

that European integration is that very cause and in the interest of all BiH citizens.

SLATINA: I think different forms of civic organizing are not yet sufficiently developed to present a relevant force that would command recognition by government institutions. The government authorities do not care for civic associations. They speak volumes about its democratic practices, but also to a great extent about the degree of organization of civic associations.

BEGOVIĆ: The cooperation is bad. It is out of my primary scope of interest, but I can hardly think of any examples for such a cooperation.

Question 2. (Does government make use of NGO sector's services in the field of European integration?)

HADŽIKADUNIĆ: DEI is using such services for promoting EU integration process, to present some strategic documents, communicate with the public and different target groups. Dozens of joint projects have been implemented, with NGOs from all over Bosnia and Herzegovina: ACIPS, Nansen Dialogue Center, CCI, Civic forum, foreign trade chambers, syndicates... Most of the institutions, though, are indifferent towards NGO sector. A smaller number of them are afraid of NGOs, believing they always act on behalf of the international community or the oppositions, which holds true in some cases too.

ŠEPIĆ: There are some initiatives in that area, and I hope they will grow stronger in time to come. BiH Youth Alliance for Europe is

generally ready to offer any kind of help and support to the institutions, and in preliminary contacts with them we gained impression that the interest is mutual. Delegations of the Alliance have visited both the Director of DEI Mr. Osman Topčagić and the Chief Negotiator with the EU Mr. Igor Davidović.

SLATINA: The most exposed government representatives in the area of European integrations show most tact of all the government service people in their relationships with NGO sector. They are probably among the best civil servants we have. However, even there I think it is foremost a matter of courtesy demanded by protocol rather than readiness for cooperation. I repeat, a portion of blame lies with the NGO sector. NGOs attempting to reach out their ideas to DEI often do not perform their research thoroughly enough to be taken as relevant idea producers for a breakthrough on the road to Europe. I think that the DEI keeps track of NGO suggestions, but rightfully takes the suggestions with a lot of reserve.

BEGOVIĆ: I am not familiar with such examples.

Question 3. (Is the government transparent and cooperative in its relationship with civil society institutions and wider public, in the frame of the EU negotiation process?)

HADŽIKADUNIĆ: Yes, with a limited number of NGOs, those organizations that imposed themselves. That is not enough, but it is not dependent solely on the government side.

ŠEPIĆ: Our experience in that regard is certainly a very positive one. Of course, improvements are possible, and indeed necessary.

Foremost, it is important to extensively inform and educate widest social strata on the importance of European integrations for our country, as well as on their essence. The road to the EU may not be left to a narrow layer of a technocratic elite: it is not enough to transcribe *acquis communautaire*. Rather, it is a feat demanding an effort on part of a whole society. This is a historical opportunity to overcome our differences through work on a common goal.

SLATINA: No. Government does not like transparency and attempts to cover up information of essential importance. On their web pages they put up tons of materials about projects, resolutions and other general issues, but very little information showing essential transparency, and these are in principle the information on budget spending.

BEGOVIĆ: As a member of wider audience, I can hardly commend them... I can just show a little understanding: how can they reach out to the public, if they do not know what they are doing themselves...

Question 4. (What is your vision of the future of this cooperation?)

HADŽIKADUNIĆ: I hope these relationships will advance, and there are many possibilities for that. Strengthening NGO capacities, and better understanding of civil society by the government are preconditions for that.

ŠEPIĆ: This cooperation should continue to develop, because even within the EU, in the last several years NGOs emerged as necessary partners of EU institutions and governments of the member countries,

helping them to fill the gap between policy-making circles and citizenry in an effective manner.

SLATINA: NGO sector must establish itself as a serious, professional and long-term oriented grouping. It must build up a reputation of responsible generator of ideas that enter public domain debate and can not be ignored.

BEGOVIĆ: It would be good if some sort of public roundtables were held on relevant topics, involving NGOs and other stakeholders. For example, my duties as an economic expert with USAID relate mostly to agriculture – and it seems to me that the negotiations with EU (once they come to pass) will be made without prior consultations by some shady characters whose duties are not related to the sector concerned.

Question 5. (Which mode of institutionalisation of cooperation between NGO sector and the government in the field of European integration would yield better results:

- A) Creating a separate institution/department within government, in charge of coordinating cooperation with NGOs in the EU accession process
- B) Creating a forum of NGOs and drafting a platform for concerted activities towards government, within the frame of EU integration

HADŽIKADUNIĆ: I believe both options are valid and necessary for establishing full partnership.

ŠEPIĆ: Creating an NGO forum that would offer a platform for joint action of NGOs is certainly a way to go. BH Youth Alliance is built around such ideals, to improve contact between young people and government institutions.

SLATINA: I am not sure.

BEGOVIĆ: Option B is the way to go. If we sit around waiting for the government to undertake something, I am afraid it would take us nowhere. The only way out is NGOs initiative to rally around, get serious, take a stand and have a go at it.

VI – Things To Do: Between Public Relations and Civic Action

The step that the government could, and should take in further course of the action, would be to strengthen all forms of public relations campaigns, including targeted cooperation with the NGO stakeholders, and incorporation of selected academic community members in its proceedings related to the reforms required by the European union. Inclusion of civil society in the EU integration process is necessary for three major reasons.

First and foremost, it fosters public awareness: integration in the EU may not succeed unless it is supported by a population aware of all the implications of the process, both positive and negative ones. NGOs may share tasks of informing the public. The second reason is effectiveness: adopting the European norms will affect the society at all levels and in all spheres. The existing NGO expertise may be harnessed to the mutual benefit of the government and the population. Eventually, involving the NGOs would strengthen democracy, by

increasing transparency and raising legitimacy within the decision-making procedures.

Another important area where the government can and must ameliorate its performance is the procedure of recruiting public servants. The current system is largely based on fair and functional premises. But it is too slow and discriminatory in a bizarre manner. For example, the applicants who obtained an MA in any discipline before 2001 may take up (or keep) a post in public service, without having to pass the otherwise mandatory public examination. The recognition of foreign degrees (or rather, the lack thereof) is another practical problem.

In practice, it amounts to the situations where a graduate of European studies from Brugges, having obtained an MA degree in 2003, may find more obstacles in career, than a candidate who obtained a local MA degree in Marxism back in 1986. Such a situation is untenable, since it is highly unlikely to attract the best and the brightest among the youth to the ranks of public service. Even in disregard of these technicalities, assuming that capable and determinate and competent people may well pass the necessary exams, the crucial problem remains: the Public Service Agencies are too slow in their selection, and notably pre-selection procedures.

As for the NGOs, they should work on forming a common front for pursuing involvement in the European integration, much along the patterns of the Slovak European Forum of NGOs. The Slovak European Forum of NGOs was established on 11 September 2001 by the Slovak Foreign Policy Association and its several partner organizations, such as Dom Európy (House of Europe). The project aimed to create a joint platform of Slovak NGOs that focus on European integration, mapping and coordinating their activities in the area of European integration, sharing information and experience of

projects, establishing partnerships in future projects, and updating the database of Slovak NGOs involved in European integration⁶. Slovak European Forum was a first step leading towards establishment of The National Convention on European Future of Slovakia (see above).

Summing it up, both civic groups in Bosnia and Herzegovina, and the government(s) in this country must be aware that the “third sector” and NGOs are a concept which is here to stay, since, even within the EU itself, such organizations serve as a successful democratic corrective, necessary to bridge the gap of democracy deficit developed between Eurocracy in Bruxelles, and citizenry in the member-states: their role as such is recognised by all the major EU institutions. To that effect, the governments here must be ready to acknowledge NGOs treating them as partners, rather than adversaries or simply outcasts. Even at the institutional level, EU functions more along the patterns of a network system, rather than a die-cast hierarchy: in such an environment, NGOs may prove quicker to adapt and find homologue points of contact in the EU, than the government themselves.

⁶ Institute for Public Affairs (IVO) (Slovak think-tank); Cumulative Report 2001 – 2003; Bratislava 2003

Reference:

1. Knaus, Gerald and Cox, Marcus; “Building Democracy After Conflict: The ‘Helsinki Moment’ in South-eastern Europe”; Journal of Democracy, Vol.16, Nr. 1; January 2005.
2. Amer Kapetanović, Đorđe Latinović: Bosna i Hercegovina od regionalnih integracija do Evropske Unije, Friedrich Ebert Stiftung, Sarajevo 2005.
3. Elgström, Ole and Jönsson, Christer (ed.); European Union Negotiations: Processes, Networks and Institutions; Routledge 2005.
4. Fischer, Martina (ed.); Peacebuilding and Civil Society in Bosnia-Herzegovina: Ten Years after Dayton; Berghof Research Center for Constructive Conflict Management; Lit Verlag, Berlin 2006.
5. Vijeće Ministara BiH – Direkcija za Evropske integracije; Strategija integriranja Bosne i Hercegovine u Evropsku Uniju; Sarajevo 2005.
6. Raik, Kristi; NGOs can help Ukraine with European integration: Lessons from Estonia; International Centre for Policy Studies newsletter, Nr.21, (280), 13. June 2005; Kiev.
7. European Commission; Bosna i Hercegovina: Izvještaj o napretku u 2005. godini; Bruxelles, November 9th, 2005.
8. Institute for Public Affairs (IVO) (Slovak think-tank); Cumulative Report 2001 – 2003; Bratislava 2003.
9. Wallace, Helen and Wallace, William: Policy-Making in the European Union; Oxford University Press 2000.
10. Hadžikadunić, Emir; Od Dejtona do Brisela, ACIPS Sarajevo, 2005.

**DRŽAVA I NEVLADINE ORGANIZACIJE U PROCESU PRISTUPANJA
EU U HRVATSKOJ: PARTNERSTVOM DO USPJEHA**

AUTOR: VEDRAN HORVAT

Uvod

Već općim mjestom postaje stav da europskoj budućnosti Hrvatske danas više nema alternative. Ono što se donedavno činilo nemogućim – ostvarilo se: postignut je konsenzus svih relevantnih političkih i društvenih aktera o dobivanju punopravnog članstva u Europskoj uniji kao strateškom cilju. U parlamentarnom, kao ni u širem političkom prostoru, trenutno ne postoje značajnije političke snage koje bi artikulirale latentne, ali ne i nezanemarive euroskeptične ili antieuropske političke pozicije. Ulazak u Europsku uniju tako je definiran kao osnovni interes i izvan vanjskopolitičkog konteksta, kao mjesto od općeg interesa za sve građane Republike Hrvatske¹. Nakon što je ustanovljeno da Hrvatska u potpunosti surađuje sa Haškim tribunalom – u listopadu 2005. godine - Europska unija otvorila je pregovore o punopravnom članstvu za Hrvatsku. Vladina politika, sada i uz vidljivo ohrabrivanje Europske unije, zadaje izuzetno brzi tempo pregovaračkog procesa (trenutno u fazi tzv. *screeninga*²) koji građanima Hrvatske pretenciozno nastoji osigurati participaciju već na izborima za Europski parlament 2009. godine (?).

S druge strane, Europska unija prolazi izuzetno težak period autorefleksije (*Denkpause*) i oklijeva sa odlučivanjem o daljnjem proširenju, svojim granicama, tempu i intenzitetu cijelog procesa. Taj zastoj djelomično je rezultat i ustavne krize unutar Europske unije, koja se zaoštrila referendumskim odbijanjem Ustava u Francuskoj i

Nizozemskoj (2005.), te sumnjama i zamorom, koje se tiču različitih vizija razvoja EU, prvenstveno njegovog političkog osmišljavanja, sa naglaskom na modelima donošenja odluka na nadnacionalnoj razini, ali i na nejasne granice proširenja. Postojeće strategije Europske unije i njenih država članica očito još nisu adekvatno pripremljene da se nose sa razvojem situacije koja se pojavljuje u zemljama Zapadnog Balkana i Turske³, a zbog toga i vrlo sklone skrivanju ispod fraza poput nedostatka “kapaciteta apsorpcije”⁴. Istovremeno, dajući tek djelomične i nedosljedne znakove, krajnjim efektima postaju ustvari produžavanje nesigurnosti u regiji i zaustavljanje procesa daljnje demokratizacije u zemljama Jugoistočne Europe⁵, upravo suprotno proklamiranim politikama.

U tako postavljenim okolnostima ponovno se postavlja pitanje statusa, uloge i mogućeg utjecaja organizacija civilnog društva, ponajprije njihove pozicije u kontekstu pridruživanja Europskoj uniji. Nove okolnosti naime zahtijevaju repozicioniranje NVO-a, promjenu metoda njihovog djelovanja, kao i potragu za novim kompetencijama koje bi mogle ublažiti posljedice pridruživanja EU. Budući da dnevno-politički prioriteti potiču i preferiraju brzi tempo pregovaranja i pridruživanja, jednom dijelu civilnog društva inherentni modeli produkcije političkog utjecaja u vidu uplitanja u ‘poslove države’ postaju na praktičnoj razini – vrlo upitni. U tom se kontekstu otvaranje spornih pitanja i inzistiranje na rješavanju određenih problema, koje bi dolazilo iz samog civilnog društva,

³ www.esiweb.org

⁴ www.ceps.be. Bila bi strateška greška Europske unije sada izmisliti novu i nepovratnu crtu razdvajanja između ‘stvarne’ i zamišljene ‘druge’ (necivilizirane?) Europe. Termin ‘kapacitet apsorpcije’ morao bi stoga biti izbačen iz službenih tekstova, ili pak dekonstruiran kroz objektivne elemente – ako oni postoje. U suprotnom, on ostavlja dojam neke pseudoznanstvene i statične stvarnosti, ujedno i igračke populističke političke retorike.

⁵ Radikalizacija političke scene u Srbiji, ali i Bosni i Hercegovini u nekoliko posljednjih godina, sada se reflektira kroz nezavisnost Crne Gore, ali i dolazeće odluke o nezavisnosti Kosova, sa širim posljedicama po sigurnost u Bosni i Hercegovini (gdje je pitanje autonomije i odvajanja Republike Srpske odnedavno opet aktualizirano).

iz perspektive vladine politike može promatrati kao nepoželjno i nepotrebno usporavanje samog procesa pridruživanja, koji je praktički zaobišao preostale nepravilnosti (demokratski deficit, nedovoljno razvijen pluralizam itd.), na kojima bi civilno društvo još trebalo nastaviti djelovati.

To naime vodi zaključku da se uloga civilnog društva iz perspektive države počinje reducirati mahom na servisnu aktivnost jednosmjernog informiranja javnosti (ponajprije afirmativnog karaktera) o dostignućima državne politike na vanjskopolitičkom planu, dok uzajamna komunikacija, dublje uključivanje aktera civilnog društva, njihovo korektivno djelovanje, kao i monitoring koji bi povećao transparentnost samog procesa pridruživanja, (p)ostaju, još jednom iz perspektive države (!), manje poželjne strategije pozicioniranja civilnog društva u tom procesu⁶.

Naravno, taj nivo “normalizacije”⁷ koji se predstavlja kao indikator navodne konsolidacije institucija, kao i određenog nivoa stabilnosti, može se kao (uspješni) rezultat djelomično pripisati i dosadašnjem djelovanju nevladinih (ili bolje reći nedržavnih) organizacija koje su donedavno bile osnovni agensi samog procesa europeizacije. Međutim, sada, kada je *mainstream* vladine politike preuzeo proeuropsku perspektivu kao osnovnu dimenziju političke

⁶ Drugi mogući smjer, u kojem je Hrvatska izuzetno deficitarna, takoreći u zaostajanju, jest usmjerenje djelovanja određenog broja nevladinih organizacija na izradu studija, analiza i savjetovanja pojedinih stakeholdera (pa onda i onih državnih) kao načina njihovog opstanka i djelovanja. U Hrvatskoj postoji vakuum kad se radi o ovom tipu organizacija. Osim Instituta za međunarodne odnose, Instituta za javne financije, Hrvatskog pravnog centra i Centra za mirovne studije koji djelomično proizvode određeni broj studija ili policy papera vezanih posredno za pridruženje EU, još uvijek, čak ni na aspirativnoj razini, ne postoje think tankovi ili organizacije koje bi se sustavno bavile politikama EU ili pridruživanjem uzrokovanih promjena nacionalnih politika.

⁷ “Ono što bi trebalo biti u srži političkog angažmana (op.a. civilnog društva) – sporne temeljne odrednice demokracije, vladavine prava i pluralizma – suglasjem vanjskih partnera poput EU, OSCE itd. i domaćih vlasti upravo se ostavlja u sjeni kao apsolvirano. Prelazak na tehnokratski dnevni red usavršavanja, dotjerivanja i dopunske obuke još će više potisnuti autonomiju domaćih civilnih društvenih aktera...”, Dvornik, Srđan: “Politika odozdo i civilna depolitizacija”, u “Transformacija Hrvatske: sljedeći korak”, str. 95, Zagreb, 2005.

komunikacije (i to iz konzervativnih/neoliberalnih vrijednosnih okvira), civilno društvo ostalo je bez svog, ne jedinog, ali izuzetno bitnog rezervoara značenja, referentnog okvira i dosadašnjeg izvora legitimiteta za niz političkih akcija koje su poduzimale tokom prošlog desetljeća sa ciljem podizanja političke kulture, uspostave vladavine prava, ali i ostalih standarda u nizu područja. Potrebno je pritom reći da su, iako su bili osnovni agensi europeizacije i afirmacije europskih civilizacijskih vrijednosti, organizacije civilnog društva kod nekih reformskih ili političkih pitanja mogle djelovati daleko oštrije i zahtjevnije. Taj nedovoljan intenzitet nekih akcija, koji se ponekad tretirao kao uzmak ili slabost, bio je djelomično uzrokovan i visokim otporom prema političkim oblicima djelovanja koji je, za razliku od ostalih zemalja u regiji, daleko prisutniji među nevladinim organizacijama u Hrvatskoj⁸.

U tom je smislu to isto preuzimanje proeuropskog diskursa od strane partitokracije ujedno i uspjeh civilnog društva, iako je ono sad ispražnjeno, pa se također nalazi u fazi stanke i samorefleksije, u potrazi za novim izvorima legitimiteta, i ono što je bitnije – u potrazi za novim znanjem i kompetencijama koje, vidljivo je, nedostaju. Na toj točki *tranzicije*, ili čak *transformacije*, koja evidentira i kronične i trenutne slabosti civilnog društva, pojavljuju se najmanje dva smjera mogućeg razvoja, koji ujedno zaoštravaju

⁸ Tako se u Hrvatskoj često može govoriti o politički impotentnom, politički nekompetentnom ili depolitiziranom civilnom društvu. O tome govori i posljednje istraživanje Udruge u očima javnosti, koje je objavljeno 2006. godine, u kojem se utvrđuje da je u Hrvatskoj kod građana prisutan izuzetno nizak stupanj subjektivne političke kompetencije. Vidi: Berto Šalaj: Civilno društvo i demokracija, Zagreb, 2006., ‘Udruge u očima javnosti’. Istovremeno postoji i opasnost od stvaranja civilnog društva bez građana na koje opetovano upozorava Gojko Bežovan. Vidi: www.ceraneo.hr

Također, za razliku od Bosne i Hercegovine, gdje ljudi iz civilnog društva vrlo često prelaze u sektor međunarodne zajednice ili državne institucije, ili Srbije, gdje su izrazito vidljive smjene i transferi iz nevladinog u vladin sektor, u Hrvatskoj je taj prijelaz sveden na vrlo niski stupanj (na lokalnoj razini nešto primjetniji), a indikativno je da se ti prijelazi češće identificiraju u području prelaska iz nevladinog u tzv. privatni ili profitni sektor, što također upućuje na deficit koji se tiče financijske održivosti tzv. nevladinog sektora.

samu podjelu unutar civilnog društva. Visoko profesionalizirane, projektno orijentirane organizacije, koje svoje djelovanje kao organizacije civilnog društva promatraju upravo kroz dovršavanje transformacije ‘u sektor’, u novim okolnostima daleko će prije naći svoj prostor jer će se, preuzimanjem određenih zadaća i ‘poslova’, pokazati kao mogući partneri i saveznici vladinoj politici, a posredno zadobiti simpatije Bruxellesa. No, ujedno će se više približiti sferi usko određenih interesa nekih privrednih ili političkih grupacija na koju je ograničen dosad razvijeni pluralitet društvenih odnosa. S druge strane, onaj neovisni, autonomni i uvjetno rečeno ‘građanski’ *residuum* civilnog društva, utemeljen u dobrovoljnom angažmanu, koji insistira na daljnjem korektivnom djelovanju na institucije države i pritom ima ozbiljne probleme, čak i otpor prema iznalaženju novih kompetencija i agendi (jer je upravo na osnovi *sukoba sa (etnički definiranom) državom* dosad generirao niz sadržaja i programskih usmjerenja unutar kojih može zabilježiti ili pripisati bar dio uspjeha), taj dio civilnog društva još uvijek u pozadini nema razvijenu privredu koja mu omogućuje razvoj koji nije izravno ovisan o državnim sredstvima, pa ni onima koja bi došla iz Bruxellesa (fondova EU)⁹. U tom smislu, i sam model Europske unije koji se predstavlja javnosti vrlo načelno, postaje, za autentično civilno društvo kojem pripada još manji dio nevladinih organizacija, adresa kojoj se može pristupiti i kritički, ponajprije sagledavajući dvostruke kriterije EU, njenu nekonzistentnost u postupanju, nedemokratske procedure itd. Time se i EU, kao donedavni izvor legitimeteta političkog djelovanja NVO-a, transformira u pojavu na

⁹ “Tako se u sklopu pregovora o pridruživanju EU akteri civilnog društva nalaze u shizofrenom odnosu spram onih istih čija im je potpora još nužna, a koji će sada, u procesu pridruživanja, sjediti s druge strane stola. K tome, oni više ne zastupaju samo navedene vrednote, već i konkretne posebne interese i različite geopolitičke pozicije.”, Dvornik, Srđan: “Nacionaldemokracija i civilno društvo”, rad sa konferencije “U kakvu EU želimo? U potrazi za razlozima demokratskog deficita”, u organizaciji Fondacije Heinrich Böll, svibanj, 2006.

koju treba djelovati i iz kuta civilnog društva (najprije, a uskoro i jedino, kroz integraciju sa *civilnim društvima* u EU)¹⁰, prvenstveno smanjujući monopolizaciju i elitizaciju eurointegracijskih procesa koji isključuju javnost iz procesa pridruživanja (prvenstveno kroz ‘odustajanje’ od tematiziranja određenih učinaka ili posljedica pridruživanja)¹¹ i pritom stvaraju demokratizacijski potencijal cijelog procesa¹². Dok sa tim uspjehom u vidu ‘normalizacije’ civilno društvo, pa onda i *sastavne* nevladine organizacije, može biti zadovoljno, jednako tako je razumljivo da oni ostaju deprivirani ako im se oduzme mogućnost daljnjeg djelovanja na dublje i strukturne promjene, ispod dobro uređenog i okićenog europskog dresa kao rezultata vladinih ‘lakirovki’.

I. Hrvatska kao balkanski “sucess story” – da li je stvarno tako ?

No, prethodno je potrebno razmotriti sadašnju poziciju Hrvatske u eurointegracijskim procesima. Pregovori o punopravnom članstvu Hrvatske u Europskoj uniji započeli su u listopadu 2005. godine, a hrvatska kandidatura do jeseni 2006. godine čini se izuzetno stabilnom

¹⁰ “To postaje danas veoma vidljivo kad se u raspravu o civilnom društvu uvode i neki novi pojmovi, kao što su pojam “europskog civilnog društva”, pa još više i “svjetskog civilnog društva”, po pravilu prožeti izrazito optimističkim očekivanjima: u prvom slučaju, u znaku očekivanja da će europsko civilno društvo biti jedan od nužnih faktora u dosljednoj demokratizaciji institucija Europske unije i da ono tvori nezaobilazno sredstvo prikladno za uklanjanje ili reduciranje sadašnjeg manjka demokratskog legitimiteta nekih institucija EU; u drugom slučaju posrijedi su očekivanja da će svjetsko civilno društvo biti prijeko potreban faktor u konstrukciji protumoci koja bi se mogla učinkovito suprotstaviti etabliranoj moći koja dominira u globalnom vremenu”, Vrcan, Srđan: “Suvremeni prijepori o civilnom društvu”, u “Transformacija Hrvatske: sljedeći korak”, Zagreb, 2005.

¹¹ Na takve primjedbe ipak su trezveni odgovori koji ističu nepragmatičnost takvih zahtjeva.

¹² Radikalnije teze idu prema izjednačavanju ‘europizacije’ sa dedemokratizacijom društava u regiji. Pritom se utemeljenje tih teza nalazi u preskakanju određenih faza demokratizacije, ali i doživljajnoj, subjektivnoj dimenziji nedovoljne uključenosti građana u EU procese, dakle doživljajnom ‘demokratskom deficitu’, koji možda ne korespondira sa postojećim formalno pravnim okvirima demokracije u EU.

i napredujućom¹³. Vijeće EU zabilježilo je napredak Hrvatske, koji se očituje i kroz rezultate *screeninga* koji se primiće svojoj posljednjoj fazi, a na osnovi rezultata već se otvaraju prva poglavlja pregovora¹⁴. Krajem lipnja 2006. odvajaju se paketi pregovora za Hrvatsku i za Tursku, čime EU pokazuje dosljednost u prakticiranju vrednovanja individualnih postignuća zemalja kandidatkinja. Ujedno je to ohrabrilo Hrvatsku da nastavi svoje reforme i postigne održivi napredak u ispunjavanju potrebnih EU standarda i obaveza¹⁵ koje se preuzimaju članstvom, uključujući Kopenhagenske kriterije i dobrosusjedske odnose¹⁶.

Ipak, na osnovi odgode prva faze pregovora (*screeninga*)¹⁷, u poglavlju “pravosuđe i temeljna ljudska prava” u ožujku 2006. godine, indikativno je da unatoč površinskoj normalizaciji koja se prikazuje Bruxellesu, za intervencije iz smjera civilnog društva i dalje ima (ili treba postojati) dovoljno prostora; i to izvan pružanja analiza, *consultinga* i ekspertize, ili pak servisnog opsluživanja vladajućeg aparata (kroz *out-sourcing*), za kakvu praksu, putem tzv. dekorativnih partnerstava, poneki NVO-i pokazuju posebnu sklonost (pri čemu unutarnja diskrepancija spram dobrovoljnog

¹³ <http://www.ceps.be/files/NW/NWatch17.pdf> Ipak, ne treba zanemariti izjave EU dužnosnika (Barosso) koje najavljuju i mogućnost nešto dužih zastoja proširenja EU, između ostalog uzrokovanih i Ustavnom krizom.

¹⁴ Prvo takvo poglavlje otvoreno je i zatvoreno u lipnju 2006. godine, u području znanosti i istraživanja.

¹⁵ Sa otvaranjem pregovora vidljive su daleko pozitivniji, i ne uvijek objektivno utemeljeni komentari Europske komisije o kvaliteti reformi.

¹⁶ “Otvaranjem pregovora o poglavlju pregovora, koje uslijedi nakon faze *screeninga*, započinje sadržajna faza *screeninga* tijekom koje se pregovara o uvjetima pod kojima će država kandidatkinja prihvatiti, promijeniti i provesti pravnu stečevinu EU u tom poglavlju, uključujući prijelazno razdoblje koja je eventualno zatražila država kandidatkinja.” www.eu-pregovori.hr

¹⁷ Screening tog poglavlja obavljen je u rujnu 2006. godine, a u međuvremenu Vladimir Drobnjak, glavni pregovarač, mnogo je napora uložio da uvjeri javnost kako je do odgode baš tog poglavlja došlo iz tehničkih, a ne političkih razloga. U javnosti, a i među nevladinim organizacijama vrlo su česte kritike koje se odnose na formalni i ‘kozmetički’ karakter *screeninga* ili samih pregovora (u kolokvijalnom govoru označeni kao: “brusselski shopping”, polaganje ispita, “cut and paste”...)

građanskog angažmana postaje sve oštrija). Tim više je tako budući da je Europska unija otvorila pregovore sa Hrvatskom upravo u godini pogoršanja ljudskih prava, praćenog neučinkovitim mjerama države kojima bi se sankcionirali kršitelji¹⁸. Također, sam proces odabira članova i eksperata u radne skupine za pripremu pregovora o punopravnom članstvu proveo se vrlo netransparentno¹⁹, i bez konzultacija sa akterima civilnog društva, i nedržavnih organizacija kao potencijalnih *stakeholder*-a. Međutim, iako to izričito ne nalaže, Europska unija preferira participaciju organizacija civilnog društva kod donošenja odluka od strateškog interesa za (buduće) države članice, pa je za očekivati da će u idućem periodu vrlo vjerojatno vladina politika biti otvorenija za inicijative iz civilnog društva.²⁰ Prema riječima Davora Gjenera, neovisnog političkog analitičara, “vlada koristi usluge nevladinog sektora u minimalnoj mjeri.

¹⁸ Puhovski, Žarko: “Idiotizam ljudskih prava”, u *Le Monde Diplomatique* (hrvatsko izdanje), srpanj 2006., str. 3.

¹⁹ Podaci o odabiru kao i imenima stručnjaka/inja u radnim grupama za pripremu pregovora nisu bili dostupni javnosti, ili bi to postali kada bi sastanci u Bruxellesu već počeli ili završili. Pritom je moguće složiti se sa tvrdnjama da je početak pridruživanja bio vrlo netransparentan za javnost. Ipak, takve su tvrdnje došle sa velikim kašnjenjem iz smjera organizacija civilnog društva što govori u prilog tezi da se na njihovim agendama, unatoč progresivnošću u procesu pregovora, EU još uvijek ne tretira kao područje fokusa njihove pažnje, bar ne u cjelokupnosti aspekata tog procesa.

²⁰ Dva su vrlo svježa primjera koja govore da je, ako ne vladina politika, onda politički prostor sastavljen od stranaka postao skloniji prihvatanju inicijativa koje dolaze iz smjera civilnog društva. Iskorak, NVO koji se bavi zaštitom seksualnih manjina, uspješno je, dobro smišljenom kampanjom, do zakonskog prihvatanja doveo uvođenje “zločina iz mržnje” kao posebne kategorije u Kaznenom zakonu (a bio je izuzetno efikasan i u nizu drugih kampanja – ona koja se tiče seksualnog odgoja u obrazovnim programima). Drugi primjer tiče se Zelenog foruma, najveće mreže od 37 organizacija aktivnih u području zaštite okoliša, koja je zatražila od Vlade aktivnije uključivanje pojedinih stručnjaka/stručnjakinja u sam proces pregovaranja u poglavlju okoliš. Nedugo nakon osporavanja transparentnosti procesa i neuključivanja pojedinaca/pojedinki iz civilnog društva, iz nadležnog ministarstva došao je poziv trima predstavnicima civilnog društva iz najrelevantnijih zelenih NVO-a koje su se pridružile radnoj skupini za pripremu pregovora. Nakon toga, uslijedilo je još nekoliko poziva na adrese civilnog društva radi pridruživanja pojedinim radnim skupinama. Naravno, sadašnja Vlada u ovom slučaju tako postupa i preventivno, radi distribucije moguće odgovornosti za daljnji slijed događaja (!). Ipak, vidljivo je kako osobe iz organizacija civilnog društva uključene u taj proces ostaju van osnovnog protoka informacija, kao i područja odlučivanja.

Evidentno je, kako se s jedne strane ljude iz civilnoga društva nastojalo formalno uključiti u pregovaračke timove, kako bi se stvorila slika otvorenosti, no nema ozbiljnog rada, nema spremnosti za implementaciju nadzornih mehanizama gdje bi se mogla osloniti na civilno društvo.”²¹

Hrvatska je značajniji zamah u eurointegracijskim procesima osjetila potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju 2001. godine. U tom periodu, sve do 2003. godine, pod koalicijom šest stranaka, napravljeni su značajniji pomaci u područjima vladavine prava i demokracije, otkada se funkcioniranje institucija i samog ustava promatra kao zadovoljavajuće. Reformirana stranka bivšeg predsjednika Franje Tuđmana, koju sada vodi premijer Ivo Sanader sa, iako konzervativnom, izuzetno proeuropskom politikom imala je do kraja 2005. godine problema u ispunjavanju političkih kriterija za dobivanje članstva, ponajprije zbog nepotpune suradnje sa Haškim tribunalom i otpora procesuiranju ratnih zločina²². U tom je periodu (travanj 2004. godine) Hrvatska dobila inače uglavnom pozitivan ‘avis’ o mogućnostima kandidature, koji je kao osnovni deficit detektirao nepostojanje političkih kriterija (suradnja sa Haškim tribunalom i potrebne reforme u pravosuđu), na osnovu kojih bi Hrvatska mogla pristupiti pregovorima. Kako je privođenjem i posljednjeg optuženika, Ante Gotovine, ustanovljeno kako Hrvatska u potpunosti surađuje sa tom institucijom, otklonjene

²¹ Davor Gjenero, online intervju, kolovoz 2006: “To je također evidentno i na primjeru “afere Flego” (bivši ministar Gvozden Flego i član pregovaračke skupine upozorio je na lažiranje statističkih podataka u području visokog školstva i znanosti), koja je pokazala da je dominantan dio političke arene spreman prihvatiti stare obrasce političkog ponašanja i zaštite nacionalnih interesa.” Ipak, možda bi preuranjeno bilo ovdje podrazumijevati da će Europska komisija i ubuduće, u ime što brže integracije i pridruženja, opraštati lažna usklađivanja i tako graditi novi konsenzus između nacionalnog i transnacionalnog nivoa odlučivanja/upravljanja.

²² Ovdje treba naznačiti i činjenicu da je Europska unija niz političkih kriterija (one koji proizlaze iz ugovora iz Nice i Kopenhagenske kriterije) reducirala mahom na suradnju sa Haškim tribunalom. Zadovoljenje tog uvjeta bilo je dovoljno da EU da ‘zeleno svjetlo’ Hrvatskoj i otvori pregovore. Na takvo nedosljedno ponašanje EU u niz navrata svoje kritike uputio je i Žarko Puhovski, predsjednik Hrvatskog helsinškog odbora za ljudska prava.

su i posljednje prepreke da pregovori zaista počnu. Pritom je u dijelu civilnog društva ipak zamijećena zabrinjavajuća redukcija političkih kriterija²³ samo na suradnju sa Haškim tribunalom, dok su problematični povratak i stambeno zbrinjavanje srpskih izbjeglica (kao i njihova sigurnost), korupcija i loše stanje u pravosuđu, koji još ne osiguravaju u potpunosti vladavinu prava, odlukom u Bruxellesu, gotovo preko noći, odjednom izgubili na težini²⁴.

Prema posljednjem mišljenju koje je Hrvatska u studenom 2005. godine dobila od EK²⁵, pojačan napor Hrvatska će tako trebati uložiti u usklađivanje sa poglavljima koja se tiču npr. slobodnog kretanja kapitala, ribarstva, prometa, energetike, zaštite zdravlja i potrošača te financijske kontrole, dok bi znatan i neprekidan napor trebao rezultirati sadržajnim reformama koje se tiču javne nabave, slobodnog kretanja radnika, politike tržišnog natjecanja, poljoprivrede i ruralnog razvoja, sigurnosti hrane, socijalne politike i zapošljavanja, potom regionalne politike, a naročito sudstva, te temeljnih ljudskih prava, pravosuđa, slobode i sigurnosti. Najteže i izuzetno zahtjevno biti će poglavlje okoliša, kako u stručnom, tako i vremenskom i financijskom smislu, budući da podrazumijeva ogromna ulaganja i visok stupanj ekspertize koja nije uvijek prisutna unutar vladinih organizacija²⁶. Ujedno su to i područja unutar kojih će se vrlo

²³ Vijeće EU odredilo je 1993. godine u Kopenhagenu političke kriterije koje zemlje kandidatkinje moraju zadovoljiti. Tako zemlja kandidatkinja mora postići “stabilnost institucija koje osiguravaju demokraciju, vladavinu prava, ljudska prava i zaštitu prava manjina”. U slučaju Zapadnog Balkana ti su uvjeti inkorporirani u proces stabilizacije i pridruživanja.

²⁴ Na takvo nedosljedno ponašanje Bruxellesa upravo iz pojedinih NVO-a (HHO) u Hrvatskoj donedavno su dolazile najoštrije kritike.

²⁵ “Hrvatska nema većih poteškoća u ispunjavanju političkih kriterija za članstvo u EU, ima funkcionirajuće tržišno gospodarstvo, koje se u srednjoročnom razdoblju može nositi s konkurentskim pritiskom na jedinstvenom tržištu i napravila je određeni napredak u pogledu obveza koje proizlaze iz članstva”, stoji u dokumentu Europske komisije koji je objavljen u srijedu, 9. studenog 2005. godine. www.entereurope.hr

Novi takav izvještaj priprema se izaći 8. studenog 2006. Također, još nekoliko izvještaja o “screeningu” bit će idućih mjeseci poslano hrvatskim vlastima, prije daljnjeg prosljeđivanja Vijeću ministara EU.

²⁶ Hrvatska će u idućih desetak godina morati potrošiti oko 10 milijardi eura za dostizanje i

vjerojatno locirati veći oblik djelovanja nevladinih organizacija pa je upravo u nadležnosti nad ovim područjima moguće anticipirati intenzivniju komunikaciju, možda i neke oblike suradnje između države i nevladinih organizacija²⁷. Upravo u poglavlju okoliša dosad je zamijećen najviši stupanj dijaloga i komunikacije između vladinih tijela i nevladinih organizacija, kao i njihovo najznačajnije uključivanje u radne skupine za pripremu pregovora (i sudjelovanje u *screeningu*). Ipak, ta suradnja još nije kroz formalno-institucionalne okvire nametnuta kao obavezna, pa ostavlja prostora za različite interpretacije o legitimitetu i dosegu participacije civilnog društva u zauzimanju pozicija za koje nisu bili/bile demokratski izabrani/izabrane.

Ako, dakle, pretpostavimo da se neki oblici suradnje mogu bar privremeno etablirati sa ciljem postizanja punopravnog članstva kao *uspjeha*, djelovanje civilnog društva može biti korisno upravo u idućem smjeru: budući da je (nakon što je postignut konsenzus²⁸) sam proces postao vrlo elitiziran i monopoliziran od strane političkih stranaka, postoji opasnost da se na pridruženju Europskoj uniji kao relevantnom političkom projektu izgubi konsenzus sa vlastitim građanima²⁹, koji su iz tih procesa isključeni. Demokratski

usklađivanje standarda u području zaštite okoliša sa EU.

²⁷ Na međusektorskom sastanku nevladinih organizacija (okupljenih u mreži Zeleni forum), te vladinih tijela postignut je načelan dogovor koji bi trebao pravovremeno uključiti nevladine organizacije u proces draftiranja (izrade) novih, odnosno izmjene i dopune važećih propisa vezanih za harmonizaciju EU direktiva zaštite okoliša i prirode u naše zakonodavstvo, uključujući i izrade relevantnih strategija, a ujedno osigurati i pravovremeno obavješćavanje o pripremi i izradi novih, odnosno izmjeni i dopuni postojećih propisa.

²⁸ Ipak, ovdje bi trebalo upozoriti da je i ovakav konsenzus vrlo krhak jer su pregovori sa EU također postali prostor političke borbe i nadmetanja u već tekućoj predizbornoj kampanji za jesen 2007. godine. U tom smislu, za očekivati je da će i sama kvaliteta pregovora biti na neki način zahvaćena dnevno-političkim i stranačkim sukobima.

²⁹ Vesna Pusić, dopredsjednica Hrvatskog sabora i članica Nacionalnog odbora za praćenje pregovora sa EU. Izlaganje na konferenciji – “U kakvu EU želimo? U potrazi za razlozima demokratskog deficita” u Zagrebu, u organizaciji Fondacije Heinrich Böll u svibnju, 2006. godine.

Ovdje međutim treba obratiti pažnju i na deficit unutar civilnog društva i naročito onom dijelu

potencijal europskih integracija tako ostaje značajno minimaliziran jer one postaju subjektom vanjskih i diplomatskih, a ne unutarnjih reformskih aktivnosti³⁰. One su tek prividno nadoknađene hiperprodukcijom brojnih zakona i nekim oblikom neutemeljenog ‘normativnog optimizma’ koji podrazumijeva da usklađivanje sa europskim zakonima automatski omogućava i njihovu provedbu.

I upravo na ovom mjestu započinje suradnja NVO-a sa državom, upravo na mjestu korekcije države, gdje korektivno djelovanje (uglavnom putem zahtjeva i pritisaka) povećava i poboljšava *performance* države u obavljanju potrebnih aktivnosti, međusobne koordinacije i ponajprije provođenju zakonskih akata³¹, a time i afirmacije prihvatanja *kulture prava*. Upravo tu, nevladine organizacije mogu predstavljati

visoko profesionaliziranih nevladinih organizacija koje nerijetko i za građane govore ‘nepoznatim’ i ‘stranim’ jezikom projekata, te se tako još više udaljavaju od javnosti i nisu u mogućnosti javnosti razumljivo artikulirati posljedice pristupanja. U tom pogledu, dio civilnog društva pretvara se u alternativnu elitu koja također nije u stanju artikulirati potrebe ni mišljenja javnosti, već djeluje samo simulativno, u hermetičnim krugovima, koji su se udaljili od svoje ‘baze’.

Vidi i: “Glavni problem na koji Warleigh upozorava jest veliki nedostatak unutarnje demokracije, odnosno rastući elitizam među čelnicima nevladinih organizacija. U nemalom broju slučajeva, nevladine organizacije obuhvaćene istraživanjem funkcioniraju kao samoimenovane elite s vrlo malo veza s lokalnim stanovništvom u državama članicama, te sa slabim potencijalom da potaknu političku socijalizaciju svoga članstva, posebno u kontekstu procesa donošenja odluka i politika na razini EU.” Igor Vidačak: “Da li je veća uključenost civilnog društva lijek za demokratski deficit EU?” “U kakvu EU želimo? U potrazi za razlozima demokratskog deficita”, u Zagrebu, u organizaciji Fondacije Heinrich Böll u svibnju 2006.

³⁰ Ovaj proces slikovito je opisala i Silva Mežnarić sa Instituta za migracije i narodnosti na konferenciji “U kakvu EU želimo? U potrazi za razlozima demokratskog deficita” u Zagrebu, u organizaciji Fondacije Heinrich Böll u svibnju 2006. godine kao “prottrčavanje kroz različite faze demokracije”, karakteristično za sve postkomunističke zemlje pa tako i za Hrvatsku.

³¹ Na to je upozorio Stavros Dimas, europski ministar za okoliš za vrijeme sastanka predstavnika Europske komisije i NVO-a za zaštitu okoliša iz zemalja JIE, koji se u organizaciji Europskog ureda za okoliš (EEB) održao u Bruxellesu 13. i 14. srpnja 2006. godine. Na sastanku su sudjelovale predstavnice dvaju NVO-a (Zelena akcija i Zelena Istra) koji se bave zaštitom okoliša u Hrvatskoj. Europska komisija je tom prilikom ohrabrila organizacije da pomognu ministarstvima zaštite okoliša u svojim zemljama da pripreme što više kvalitetnih projekata iz područja zaštite okoliša i prirode u svojim zemljama za novi IPA fond, te najavila preporuku vladama da u proces programiranja prioriteta za financiranje, te izradu nacionalnih strateških dokumenata, uključe i nevladin sektor od početka procesa, a ne na kraju, kao do sad. Nakon sudjelovanja predstavnica u radnoj grupi za pripremu pregovora za poglavlje okoliš, ovo je još jedan od daljnjih koraka značajnijeg uključivanja NVO-a u Hrvatskoj u proces pridruživanja, prije svega kad se radi o poglavlju okoliša.

.....

dodatnu vrijednost unutar eurointegracijskih procesa i, ostajući vjerne inherentnim modelima djelovanja, postati najbolji saveznik državi, donoseći temeljitost i kvalitetu u fokus samih pregovora.

“Organizacije civilnog društva su važne za primjenu zakona, poticanje sudjelovanja javnosti u primjeni zakona, te mogu postati partneri nacionalnim, lokalnim i regionalnim vlastima. Uvijek govorim vladama vaših zemalja da su nevladine organizacije partneri. Kritika je neophodna da se podigne svijest i potakne na djelovanje. Zbog djelovanja udruga za zaštitu okoliša naši su ciljevi veći nego što bi inače bili, pa je stoga i izazov veći... Lekcija iz prošlosti je da što se okolišno zakonodavstvo EU ranije primijeni i što jače udruge za zaštitu okoliša budu uključene u taj proces, to je rezultat jeftiniji i bolji za društvo. Nevladine udruge imaju ključnu ulogu u pomaganju svojim zemljama da poboljšaju proces pridruživanja.” (Stavros Dimas)

Ipak, zakoni i politike, koji se u kontekstu prilagođavanja EU legislativi donose, nerijetko su dosad pred predstavnike/predstavnice civilnog društva dolazili tek u zadnjoj verziji³², kad više nije bilo moguće učiniti dublje intervencije ili pokrenuti značajnije kampanje u svrhu osiguravanja pojedinih standarda koji bi njima bili obuhvaćeni. Na tragu dosadašnjih metoda Vlade, nedostatak stručne i javne inicijative pokušava(o) se nadoknaditi masovnom “proizvodnjom” novih zakona koji se razvijaju uz minimum javne rasprave³³. Ipak,

³² Prema navodima Zelene akcije, jednog od vodećih zelenih NVO-a u Hrvatskoj.

³³ “Praktički nema prave komunikacije s javnošću o stvarnom sadržaju procesa i stvarnim posljedicama (članstva u EU) na svakodnevni život”. Izjava Vesne Pusić u članku “Milijuni kuna za nevidljivu ‘komunikacijsku strategiju’”, Novi list, 11. srpnja 2006., Irena Frlan, također: “Država ujedno izuzetno malo napora ulaže u provedbu izuzetno skupe i pretenciozno najavljivane ‘komunikacijske strategije’ za informiranje hrvatske javnosti o EU, a ako to i čini, pravac je jednosmjerni i svodi se na selektivno informiranje o postignućima Vlade, a nikako ne predstavlja komunikaciju između Vlade i javnosti.”

.....

potrebno je ovdje istaknuti kako prostor i mogućnosti za dijalog rastu u posljednjih par godina, budući da je i u dijalogu sa organizacijama civilnog društva postojeća državna politika otkrila jedan od važnih aduta za pokazivanje svog ‘reformiranog’ naličja Bruxellesu, pa se ovdje otvara rizik uspostave niza tzv. “dekorativnih partnerstava”, posredovanih kroz državne institucije koje se ‘bave’ civilnim društvom te se otvara put za institucionaliziranje utjecaja države na nevladine organizacije i šire, na razvoj civilnog društva.

Prostor za promjenu ‘odozdo’ tako ostaje uistinu reduciran na užu dio samog civilnog društva koji još jednom mora izboriti novu područja utjecaja. Kad se radi o pregovorima, to su, uz utjecaj na postojeće političke *agende*, prvenstveno pristup informacijama, mogućnost monitoringa pojedinih procesa, kao i praćenje implementacije EU legislative. ‘Pritisak’ izvana u vidu batine Europske unije zasad ipak omogućuje postojanje jedne tanke i jedva vidljive linije između europeizirane i još neostvarene demokratske budućnosti te nedavne autoritarne prošlosti, one koja se kao mogućnost opet reflektira u partitokraciji ili pak u demokratskom deficitu; novim formama isključivanja javnosti (građana) te sužavanju prostora demokratskog djelovanja. Zadaća civilnog društva, kao i nevladinih organizacija u tom smislu treba ostati upravo dovršetak tranzicije u europeiziranu budućnost, ali sa riješenim, a ne potisnutim strukturnim neusklađenostima (ili nedoraslostima), pa pritom ne treba zazirati od otvaranja spornih pitanja čije bi rješenje, možda nakratko usporilo proces pregovora, ali svakako osiguralo viši stupanj građanske participacije, demokratičnosti ili vladavine prava u zemlji, kao i konzistentnosti pri odlučivanju u samoj Europskoj uniji.

2. Civilno društvo u EU i učinci europeizacije na civilno društvo

Prije ponude i razrade mogućih modela komunikacije koje bi omogućile uspostavu platforme i suradnje između nevladinih organizacije i države u području pridruživanja, potrebno je vidjeti što je sama Europska unija učinila na području uključivanja civilnog društva u svoje poslove (*european affairs*). Jedan od svakako značajnijih problema s kojima se, kao i svaka država, susreće Europska komisija, jest pitanje reprezentativnosti ili (*ne*)predstavljenosti civilnog društva. Budući da ono nije kolektivitet koji je moguće predstaviti, vrlo često se osporavaju kriteriji “reprezentativnosti kojeg nameće Komisija u ophođenju s organizacijama civilnog društva, ističući da bi civilno društvo trebalo ostati izvan mehanizama europske vladavine kako bi zadržalo svoju izvornu demokratsku funkcije.”³⁴

Jedan od posljednjih i svakako zapaženih koraka koje je Europska komisija, kao nadnacionalno mjesto donošenja odluka, učinila u posljednje vrijeme (februar, 2006. godine) je *Bijela knjiga o europskoj komunikacijskoj politici*³⁵, s kojom se vrijednosti

³⁴ Igor Vidačak, “Da li je veća uključenost civilnog društva lijek za demokratski deficit EU?”, konferencija u organizaciji Fondacije Heinrich Böll, “U kakvu EU želimo?”, svibanj 2006. Također: “Povlašteni pristup organizacija koje imaju reprezentativni karakter, odnosno široku bazu članstva u državama članicama EU, formaliziran je kroz ranije spomenute minimalne standarde i bazu CONNECS. Time se uskraćuje mogućnost inputa brojnim relevantnim organizacijama (npr. za zaštitu ljudskih prava), koje imaju drugu osnovu legitimeteta za svoje djelovanje na europskoj razini.”

³⁵ Nadovezuje se na već ranije pokrenute inicijative Europske komisije, ponajprije na dokument nazvan Plan D – Demokracija, Dijalog, Debata, objavljen u listopadu 2005, te na Akcijski plan za komuniciranje Europe, iz srpnja 2005. U pripremi ove Bijele knjige, Komisija je uzela u obzir preporuke iz Rezolucije Europskog parlamenta o provedbi informacijske i komunikacijske strategije Europske unije (“Herrero Report”, (2004/2238(INI)). Važne podatke također je dobila na nekoliko javnih događanja, kao i od raznih stručnjaka i dionika. Dana 8. studenog 2005. godine, Europski gospodarski i socijalni odbor održao je forum za dionike na temu “Premošćivanje jaza” (http://www.esc.eu.int/stakeholders_forum/index_en.asp). www.entereurope.hr

projekta europske integracije nastoje približiti građanima. “Bijela knjiga bi trebala ponuditi koherentniju viziju nove komunikacije s građanima u svrhu jačanja ‘europske demokratske infrastrukture’ i stvaranja tzv. ‘europskog javnog prostora’. Najavljuju se i znatno konkretnije mjere aktivnijeg uključivanja svih institucija EU te jačanja partnerskog odnosa s nacionalnim, regionalnim i lokalnim upravnim strukturama, medijima i organizacijama civilnog društva u najširem smislu.”³⁶ Bijela knjiga podrazumijeva partnerski pristup između svih uključenih *stakeholder*-a, a to je svakako i mogući model uspostave platforme u svim zemljama kandidatkinjama³⁷.

Kad se radi o ustavnoj krizi koja trenutno uzrokuje zastoje u koncipiranju razvoja Europske unije, utjecaj civilnog društva, iako još nedovoljan, svakako je intenzivniji, djelomično i zbog rastuće svijesti da se integracija i daljnje osmišljavanje zajednice ne može provesti bez šireg uključivanja građana³⁸. U aprilu 2006. godine, grupe iz civilnog društva pridružile su se debati o europskoj budućnosti u Bruxellesu evidentirajući nedostatak participacije građana u trenutnom dijalogu i potrebu za poboljšanjem kredibilnosti Europske unije u očima javnosti. To je ujedno bio i prvi *Europski forum za civilno društvo*, gdje je na transnacionalnom nivou uspostavljen dijalog između legitimno izabranih predstavnika vlasti

³⁶ www.entereurope.hr

³⁷ Na tragu tog dokumenta, hrvatska Vlada usvojila je 27. siječnja 2006. Komunikacijsku strategiju za informiranje hrvatske javnosti o Europskoj uniji i pripremama za članstvo. <http://www.nn.hr/clanci/sluzbeno/2006/0323.htm>

³⁸ “Sam koncept civilnog društva je razmjerno recentna pojava u službenim dokumentima i diskursu institucija EU. Uvođenje eksplicitnog normativnog diskursa o demokratskom potencijalu uključivanja civilnog društva u strukture europske vladavine potaknuo je Europski ekonomski i socijalni odbor krajem devedesetih. Taj je diskurs i koncept ubrzo preuzela Europska komisija, kao odgovor na krizu Santerove komisije i na dalekosežne administrativne reforme najavljene u Bijeloj knjizi o europskoj vladavini u srpnju 2001. U tom je kontekstu zamisao uključivanja civilnog društva kao način jačanja učinkovitosti i legitimeteta europske vladavine postala uobičajenim dijelom policy diskursa na razini EU.”, Igor Vidačak, “Da li je veća uključenost civilnog društva lijek za demokratski deficit EU?”, konferencija u organizaciji Fondacije Heinrich Böll, “U kakvu EU želimo? U potrazi za razlozima demokratskog deficita”, svibanj 2006.

(parlamentaraca/parlamentarki u EP) i širokog spektra nevladinih organizacija koje su uglavnom kritizirale neaktivnost EU institucija i nedostatak javne participacije u 'razdoblju refleksije', invokirajući pritom participativnu europsku demokraciju³⁹.

Ono što je daleko bitnije za zemlje u regiji, nedavni je skup održan u martu 2006. godine u Bruxellesu, u organizaciji *Europskog socijalnog i ekonomskog odbora*. Na *Prvom forumu civilnog društva na Zapadnom Balkanu* pokazala se spremnost na transgraničnu suradnju sa ciljem zajedničkog sagledavanja bolje budućnosti regije⁴⁰. Prepoznato je opadanje međunarodne financijske podrške i potrebe za diversifikacijom financiranja radi postizanja veće neovisnosti i stabilnosti u daljnjem djelovanju. Kao preduvjet tome, istaknut je upravo strukturirani društveni dijalog i vrste partnerstva koje mogu pojačati utjecaj organizacija civilnog društva na različite javne politike u regiji. Kao akteri budućeg dijaloga, oni su istaknuli dva najveća izazova: napore za uvjeravanjem vlada u regiji za uspostavom strukturiranog i konstruktivnog dijaloga sa njima, kao i poboljšanje međusobne komunikacije između različitih NVO-a, koji tvore platformu za sudjelovanje u dijalogu⁴¹. Pritom izuzetno važnu katalizatorsku ulogu pridaju Europskoj uniji. Od posebnog je značaja da se radi o koraku k institucionalizaciji odnosa između Europske komisije i civilnog društva u zemljama jugoistočne Europe, koje se tamo već, i to sa opravdanjem, (pored Vlade) promatra kao akter s

³⁹ "Civil society groups join debate on EU's future", 25.04.2006., Press-service (News), European Parliament's web-site. http://www.europarl.europa.eu/news/expert/default_en.htm

⁴⁰ 'Western Balkans Civil Society Forum', Brussels, 27 - 28 March 2006., European Economic and Social Committee. Isto vidi i www.zamirzine.net, "Civilno društvo i EU: propast ili sudjelovanje" (napisala Đurđa Knežević): "...Nadalje, argumentirano se tvrdi da je, usprkos usvajanju brojnih zakona o radu te osnivanju ekonomskih i socijalnih vijeća, socijalni dijalog još uvijek na inicijalnoj razini, a kvaliteta dijaloga nezadovoljavajuća, kako između vlada i socijalnih partnera, tako i između samih socijalnih partnera.

⁴¹ "The participants call on the EU to establish itself as the guarantor of political and economic stability in the region by maintaining the objective set out in Thesaloniki and reaffirmed in Salzburg; the accession of the region's countries to the EU."

kojim je potrebno komunicirati, a možda i surađivati⁴².

"Preporuke Foruma vladama, Europskoj uniji i raznim organizacijama aktivnim u regiji naglašavaju potrebu i traže od vlada u regiji da u potpunosti poštuju aktivnosti, te legitimnost organizacija civilnog društva. Nadalje, traže da te iste vlade aktivno rade na društvenom i civilnom dijalogu time što će osmisлити prikladan okvir koji bi taj dijalog i regulirao. Jednako tako, vladama se sugerira da se u većoj mjeri oslone na mišljenja, preporuke i "know-how" organizacija civilnog društva. U tom smislu, nadalje, zaključci su foruma da, s druge strane, EU nastavi brže i djelotvornije s procesom stabilizacije i pridruživanja država cijelog tog područja, uključujući u te procese i organizacije civilnog društva.⁴³"

No, za komparaciju sigurno zahvalni mogu biti primjeri novih država članica koje su 2004. godine pristupile Europskoj uniji. U većini država, kao što je to sve više slučaj i u Hrvatskoj, par godina prije pridruženja sve je vidljiviji i jači upliv organizacija civilnog društva na donošenje javnih politika ili pojedinih zakona, ponajprije kad je njihovo donošenje rezultat usklađivanja sa *acquis communitaeirom*. Ipak, zaista su rijetki slučajevi zemalja u kojima bi nevladine organizacije formalno bile uključene u proces pridruživanja, pa se, ako usporedimo, već dosadašnji doseg suradnje u Hrvatskoj može do jedne mjere smatrati uspjehom⁴⁴.

⁴² Nastavak tog sastanka dogodio se u listopadu 2006., kada je ustanovljeno da će EU ekonomski i socijalni odbor djelovati u skladu sa zajedničkim savjetodavnim odborima, koji su nedavno bili osnovani u suradnji sa ostalim zemljama kandidatkinjama za punopravno članstvo u EU. Taj tzv. follow-up odbor okupit će članove/članice EU odbora i predstavnike/predstavnice organizacija civilnog društva, i ustvari dozvoliti vidljiviji doprinos procesu stabilizacije i pridruživanja, dok će rad Odbora pridonijeti napretku Hrvatske u procesu pridruženja EU. Ciljevi tog odbora biti će slični ciljevima zajedničkih savjetodavnih odbora nedavno osnovanih uoči pridruženja EU.

⁴³ www.zamirzine.net, "Civilno društvo i EU: propast ili sudjelovanje" (napisala Đurđa Knežević)

⁴⁴ Prema riječima Davida Stulika, člana Ekonomskog i socijalnog odbora EU iz Zaklade za razvoj civilnog društva u Češkoj Republici, u Češkoj nije bilo formalne uključenosti organizacija civilnog društva u proces pregovora s Unijom, iako je njihov neformalni utjecaj u pojedinim područjima bio iznimno značajan. Stulik tako smatra kako je za efektivni utjecaj civilnog društva

Metka Roksandić, članica Ekonomskog i socijalnog odbora EU iz Saveza slobodnih sindikata Slovenije, potvrdila je kako nepopularne mjere Vlada često opravdava navodnim zahtjevima Europske unije, čemu nije uvijek tako⁴⁵. I u ovom slučaju, potvrđena je važnost umrežavanja i povezivanja sa akterima unutar granica EU radi što boljeg utjecaja na domaće agende i većeg pritiska na javne institucije, pa i one izravno uključene u pregovore. U tom smislu, organizacije civilnog društva ponajprije se saveznički trebaju postaviti spram javnosti čije pojedine interese zastupaju, a tek onda eventualno razmatrati partnerstvo sa državom.

Slovenski primjer govori i o relativno kasnoj inicijativi⁴⁶ u uspostavljanju čvršćih odnosa između vlade i nevladinih organizacija⁴⁷. U suradnji između države i nevladinih organizacija

iznimno korisno uspostaviti široke platforme suradnje među organizacijama, i po mogućnosti tijelo koje reprezentira čitav sektor. "Civilno društvo i država: partneri u pregovorima o pristupanju EU", okrugli stol u organizaciji UNDP-a u Hrvatskoj, Instituta za međunarodne odnose i Nacionalne zaklade za razvoj civilnog društva održan 24. novembra 2005. Ovdje svakako treba upozoriti da se autor ove studije ne slaže sa tezom prema kojoj bilo pojedinac bilo tijelo mogu predstavljati civilno društvo, niti da se ono promatra kao sektor. Ipak, potrebno je ukazati i na takve predodžbe o civilnom društvu, koje simpatizira svaka vlast.

⁴⁵ "Vlada je u većini slučajeva u poziciji da odabere one mjere koje manje ugrožavaju položaj radnika. Sindikati pak, kako bi mogli ostvariti utjecaj i postići takve povoljnije ishode, trebaju prije svega raspolagati relevantnijim informacijama, a ovo je moguće postići umrežavanjem s važnijim sindikatima Europske unije." Referat na okruglom stolu "Civilno društvo i država: partneri u pregovorima o pristupanju EU", u organizaciji UNDP-a u Hrvatskoj, Instituta za međunarodne odnose i Nacionalne zaklade za razvoj civilnog društva, održan 24. studenog 2005. godine.

⁴⁶ Latvija je sličan primjer, gdje su snažnije inicijative oko suradnje vlade, civilnog društva i privatnog sektora započele nešto ranije nego u Sloveniji, krajem 2002. godine, ali ipak niti tri godine prije ulaska zemlje u EU. Najveći naglasak tokom Forumu, koji je održan u Rigi, 27. studenog 2002. godine, bio je dat upravo na partnerstvo nevladinih organizacija i države, koji je trebao biti artikuliran kroz prisustvo osoba iz nevladinih organizacija na kolegijima ministarstava, na najvišoj razini (državnih tajnika), čime im je dana prilika izravnog utjecaja na donošenje odluka. www.efc.be/cgi-bin/articlepublisher.pl?filename=IS-SE-01-03-1.html

⁴⁷ <http://www.efc.be/cgi-bin/articlepublisher.pl?filename=SF-SE-01-04-1.html> Radne grupe došle su do nacrta suradnje do kraja 2004. godine, a najvažnije odrednice koje su inkorporirane su: civilni dijalog, uspostavljanje suradnje i uvažavanje mišljenja NVO-a kod prihvatanja zakona. Slovenija je inače zemlja koja ima tek 0,7% osoba zaposlenih u tzv. civilnom sektoru. Za razdoblje od 2005. do 2008. predviđeno je novih 1000 radnih mjesta u civilnom sektoru, što je ujedno praćeno restrukturiranjem javnog sektora, čiji će dio aktivnosti preuzeti upravo neke nevladine organizacije. Vidi: <http://www.uvi.si/eng/slovenia/publications/slovenia-news/1495/1502>

možda je najdalje otišla Mađarska. Još sredinom 90-ih godina vlasti su donijele zakone koji ohrabruju i podupiru aktivnosti nevladinih organizacija⁴⁸. Najvidljiviji je, ali i simptomatičan, utjecaj nevladinih organizacija na regulaciju samog sektora, ali i na promjene u legislativi u različitim sektorima (invalidne osobe, ženska prava, okoliš). Znatno je intenziviran i oblik komunikacije između vladinih tijela i NVO-a, pa su pritom u većini ministarstava otvorena mjesta za direktnu komunikaciju sa nevladinim organizacijama, a potom i posebna vijeća ili radne grupe koje u svoj rad uključuju osobe iz civilnog društva, a 2003. godine je razvijena široka strategija za podršku i razvoj neprofitnog sektora. Ipak, opća je zamjerka da su takva rješenja znatno povećala utjecaj države na djelovanje i funkcioniranje nevladinog sektora. Tako se npr. sve više povećavao broj servisno orijentiranih organizacija dok su one koje zastupaju određena prava ili interese slabile ili nestajale. U tom smislu, znatno se suzio onaj dio sektora koji se može uistinu smatrati dobrovoljnim, nevladinim i civilnim, pa je očita postala nezdrava ovisnost djelovanja civilnog društva o Vladi, neovisno o njenoj političkoj orijentaciji⁴⁹. Ova lekcija može biti izuzetno značajna upravo za prisutan trend u Hrvatskoj. Na to je nedavno upozorio i neovisni politički analitičar Davor Gjenero kada je istaknuo da one djeluju "iz logike pomirljivosti, prihvatanja tipa dijaloga koji postavlja nacionalna država"⁵⁰.

⁴⁸ Tzv. Zakon jednog postotka (usvojen 1996.), Zakon o organizacijama za javnu dobrobit (1997.) i Program nacionalnog civilnog fonda. 34% sredstava nevladinih organizacija dolazi kroz izravno Vladino financiranje, najviše u Srednjoistočnoj Europi. U tom smislu, dio mađarskih NVO-a (6—8%) počeo se baviti javnim uslugama u području obrazovanja, zdravstvene i socijalne skrbi. www.ceetrust.org/print.php?ar=131

⁴⁹ www.ceetrust.org/print.php?ar=131 Ipak, postoje i poteškoće. Prvenstveno se radi o implementaciji postojećih zakona. Netransparentnost pri dodjeli sredstava, kao i automatizam koji ne zahtijeva opravdanje donacije rezultatima, jesu među najzapaženijim deficitima.

⁵⁰ Davor Gjenero, na savjetovanju "Odgovornost i utjecaj organizacija civilnog društva u procesu pristupanja EU", Zagreb 2006. Ujedno naglašava kako u Hrvatskoj nema jasne podjele na service-providing i advocacy organizacije. Mnoge organizacije, koje se bave service-providing zapravo svoju poziciju prema svojem financijeru ugrožavaju time što se na drugoj strani javljaju kao zagovornik javnog interesa i kritičar vlasti. Čini mi se da je to aporija krize koja nas čeka sa europeizacijom".

Iako se od Europske unije očekuje katalizatorska i podržavajuća uloga razvoju civilnog društva u regiji, istovremeno je potrebno uzeti u obzir da su upravo nevladine organizacije, donedavno agensi i agenti procesa europeizacije⁵¹, pripremile teren za sadašnju proeuropsku vladajuću politiku. To je jedna od pozicija koja im nadalje daje za pravo da zadrže autonomnost i kritičan stav, ne samo prema centrima donošenja odluka na nacionalnoj razini, nego da utječu i na sam proces pridruživanja EU, kao i, kroz povezanost sa civilnim društvom u članicama EU, na donošenje odluka na transnacionalnoj razini. Ipak, u odnosu na sadašnje kapacitete, kao i dosadašnji otklon od vidljivijeg političkog angažmana, moguće je očekivati da će se nevladine organizacije u Hrvatskoj prilagoditi tendenciji depolitiziranja procesa proširenja Europe⁵², prije nego što će ga politizirati pa “narod i državu prikazati kao nešto što treba obraniti od raznih vanjskih i unutrašnjih prijetnji.”⁵³ U vakuumu koji nastaje između te dvije dileme možda je najbolje naglasiti upravo očekivanje od civilnog društva da pronade inovativna i kreativna rješenja izlaza i načine osvajanja novih prostora slobode, pa i utjecaja.

⁵¹ “Europeizacija je prema onom kako ju je 1994. definirao Landrech preorijentacija smjera i oblika politike pri kojem političke i ekonomske dinamike EU postaju dio organizacijske logike nacionalnih politika i kreiranja politika. Stručnjaci za europeizaciju ocjenjuju asimetrične obrasce apsorpcije, prilagodbe i transformacije nacionalnih i subnacionalnih državnih sustava, politika i političkih smjernica, koji nastaju kao posljedica pritiska koji proizlaze iz dinamike europskih integracija”, “Europeizacija i pluralizacija – europeizacija kao afirmativni ili opstruktivni proces za civilno društvo?”, Nicole Lindstrom, u “Slaba društva i nevolje s pluralizmom”, zbornik radova sa konferencije, uredili Srđan Dvornik i Vedran Horvat, Fondacija Heinrich Böll, 2005.

⁵² Pod time se podrazumijeva da se vladajuće elite prilagođavaju uvjetima EU nametnutima izvana, a njihovo biračko tijelo tolerantno se slaže sa svime što se tiče EU i na kraju se sve države stapaju u zajedničkom skupu pravila i standarda EU. “Europeizacija i pluralizacija – europeizacija kao afirmativni ili opstruktivni proces za civilno društvo?”, Nicole Lindstrom, u “Slaba društva i nevolje s pluralizmom”, zbornik radova sa konferencije, uredili Srđan Dvornik i Vedran Horvat, Fondacija Heinrich Böll, 2005.

⁵³ “Europeizacija i pluralizacija...”, Nicole Lindstrom

3. Civilno društvo – saveznik u maskiranju ili otkrivanju slabosti ?

I Freedom House i OEES u posljednjim su izvještajima⁵⁴ od lipnja 2006. godine izrazili (možda ne uvijek utemeljeno) posebno zadovoljstvo funkcioniranjem civilnog društva u Hrvatskoj i njegovim jačim uplivom na donošenje odluka, ali i većoj vidljivosti u javnosti i društvu uopće⁵⁵. To ujedno korelira i sa rezultatima istraživanja⁵⁶, prema kojem su upravo nevladine organizacije oni subjekti koji građanima ulijevaju najviše povjerenja, daleko više od političkih stranaka.

Ipak, postoje kritički stavovi i opravdane sumnje da, iako “su u čitavoj regiji organizacije civilnog društva najrazvijenije upravo u Hrvatskoj, ako se što prije ne sredi situacija ovisnosti o uglavnom stranim donacijama, te stvore ekonomski i političko-kulturni uvjeti za civilni angažman, može se dogoditi da one jednostavno – nestanu.”⁵⁷ Takvu situaciju prati i svojevrsna polarizacija unutar samog civilnog društva na dva kruga djelovanja. Prvi krug čine visokoprofesionalizirane organizacije koje su vrlo vješte u odgovaranju na potrebe koje u natječajima za financijsku potporu praktički ‘naručuju’ ministarstva ili Europska komisija i koje u takvom svojem profiliranju već stvaraju preduvjete održivosti budućeg djelovanja (pritom bar donekle smanjujući kapacitete za autonomno i kritičko sagledavanje procesa). Drugom krugu pripadaju organizacije koje pružaju otpor transformaciji i koje ne prihvaćaju tendenciju

⁵⁴ www.osce.org/croatia 13, June 2006. ‘Croatia’s democratic institutions in the field of civil society, police and media have made considerable progress towards becoming self-sustainable, the OSCE Mission to Croatia says in a report..’, isto vidi www.freedomhouse.org/nit.html

⁵⁵ Takve se konstatacije pojavljuju uglavnom u slučajevima kada je civilno društvo visoko depolitizirano i voljno surađivati sa državom.

⁵⁶ Konferencija “Udruge u očima javnosti – percepcija, izazovi, mogućnosti”, Academy for Educational Development, prosinac 2005.

⁵⁷ Đurđa Knežević, www.zamirzine.net, “Civilno društvo i EU: propast ili sudjelovanje”.

preoblikovanja svojih *agendi* pod utjecajem zahtjeva donatora. Jednim dijelom radi se o organizacijama koje insistiraju na sukobu sa državom kao *residuumu* dosadašnjeg djelovanja, no u tragovima možemo govoriti i o nastajanju organizacija koje su utemeljene na dobrovoljnom (i grass-root) angažmanu građana koji teži zastupati posebne interese i utjecati na donošenje odluka, od kojih se mnoge donose upravo u kontekstu promjena uzrokovanih pridruživanjem EU (ili je EU niša za dolaženje do zahtijevanih promjena)⁵⁸.

Pozicioniranje civilnog društva u kontekstu pridruživanja Europskoj uniji predstavlja novi moment, ujedno i jedan proces društvenog učenja, u kojem i država i civilno društvo – (dosad) intrinzično u stanju napetosti ili sukoba – *moraju* uspostaviti jedan privremeni odnos strateške suradnje, savezništva sa ciljem dolaska do punopravnog članstva u EU – ako podrazumijevamo da oko toga postoji konsenzus. Pritom su jedni legitimno i demokratski izabrani predstavnici, dok su drugi samozvani državljani koji uzimaju pravo građanskog uplitanja u poslove države kad smatraju da ona to ne čini ispravno ili dovoljno kvalitetno. Danas, kada je i Europska komisija uglavnom blagonaklona prema vladajućoj politici u Hrvatskoj, nevladine organizacije koje bi insistirale na daljnjem sukobu i otkrivale slabosti površno transformiranog sustava kroz otvaranje spornih pitanja i rasprava, u velikoj bi mjeri usporavale tempo daljnje *normalizacije* i pregovora⁵⁹. Na pokretanje platforme za otvaranje spornih pitanja i njihovo rješavanje, koja bi mogla doći iz smjera civilnog društva, nimalo olakšavajuće ne bi utjecala činjenica da

⁵⁸ Jedan takav primjer potonjih je zasigurno nevladina organizacija Eko Kvarner koja je izuzetno efikasna u borbi protiv raznih oblika devastacije prirodnih resursa na jadranskoj obali.

⁵⁹ Ovaj stav može se radikalizirati do mjere u kojoj podrazumijeva potpuno kooperativan odnos nevladinih organizacija prema vladinoj politici sve do dobivanja punopravnog članstva. Time bi se na otvaranje spornih pitanja stavio moratorij, a praktički civilno društvo lišilo njemu inherentnog i sadržaja i djelovanja i navelo na sudjelovanje u mimetici i soteriologiji europejstva. Budući da je to nerealno očekivati, razumljivi su potezi Vlade koji kreću u smjeru veće otvorenosti i dijaloga, sa ciljem ublažavanja napetosti.

je u pregovore ugrađena strukturalna asimetrija⁶⁰. Iz tih je razloga objašnjiva i vidljiva nezainteresiranost sadašnje vladine politike da potaknu rasprave o euroatlantskim integracijama. Unatoč sugestijama Europske unije koje su na primjeru referenduma (odbijanja EU Ustava) već shvatile da je javnost potrebno ne samo informirati, već i u potpunosti uključiti u projekt Europske unije. No, uloga civilnog društva u sadašnjem je diskursu političke komunikacije još uvijek reducirana mahom na partnerski status⁶¹, te jednosmjerno (i najvećim dijelom afirmativno) informiranje javnosti o Europskoj uniji (prvenstveno na djelovanje Vlade u tom području). Eventualno dublje uključivanje aktera civilnog društva u proces pridruživanja (npr. kroz osiguravanje promatračkih mjesta, otvaranje javnih rasprava ili monitoringa implementacije legislative) kontinuirano potiskuje u drugorazredni plan ili tek odnedavno prihvaća kao mogućnost⁶². Pritom se svakako treba istaknuti kako ‘uključivanje predstavnika/predstavnica organizacija civilnog društva’ u sebi krije

⁶⁰ “Prema strukturalnoj asimetriji, zemlje kandidati ne mogu tražiti iznimku u pitanjima vanjske, monetarne i socijalne politike, te politike vezane uz granice. Pristupni proces ne dozvoljava biračima u zemljama kandidatima da raspravljaju o raznim europskim politikama i brzini kojom se moraju prilagoditi Europskoj uniji, već sve opcije spaja u jedan sklop procedura koje nisu za pregovaranje, te ga nudi po principu ‘uzmi ili ostavi’. Povrh toga, dok društvene grupe kao što su poljoprivrednici ili regije u zemljama članicama, lobiraju na raznim razinama, pregovori između zemlje kandidata i Bruxellesa vode se gotovo isključivo između izaslanika centralnih vlada i EK, i to sve dok te države ne dobiju punopravno članstvo u EU. Stoga su društvene grupe u tim zemljama isključene iz sudjelovanja u procesima donošenja odluka, koje oblikuju sve domene njihovih društava”, u “Europeizacija i pluralizacija – europeizacija kao afirmativni ili opstruktivni proces za civilno društvo?”, u “Slaba društva i nevolje s pluralizmom“, zbornik radova sa konferencije, uredili Srdan Dvornik i Vedran Horvat, Fondacija Heinrich Böll, 2005.

⁶¹ Ovdje je moguće uočiti da će i hrvatska Vlada slijediti politiku Europske komisije u sklonosti prema uslužno orijentiranim, i uglavnom visoko profesionaliziranim NVO-ima, kojima je moguće delegirati određene nadležnosti i poslove (out-sourcing) sa ciljem smanjivanja vlastitog opterećenja, a djelomično i distribucijom odgovornosti. U takvim slučajevima ‘partnerstva’ i ‘dijalog’ su i iz perspektive Vlade vrlo poželjni.

⁶² Stoga se nevladine organizacije često predstavlja kao “važne posrednike u prenošenju informacija njihovom članstvu, ali i širim zainteresiranim skupinama stanovništva, kao jednim od najvažnijih partnera Vladi u komunikaciji sa građanima, te kao multiplikatorima i pokretačima javnog mnijenja”. Zaključci sa okruglog stola: “Komuniciranje Europe građanima: uloga organizacija civilnog društva”, održanog 24. travnja 2006. godine u organizaciji Nacionalne zaklade za razvoj civilnog društva, Instituta za međunarodne odnose i UNDP-a.

ne samo zamku podjele odgovornosti, već i da samo površinski odaje sliku suradnje s onim organizacijama koji su na osnovu dosadašnjeg djelovanja navodno dokazali da moraju biti 'pozvane' ili 'uključene' (i da ih se zbog izvjesnih znanja ne smije zaobići), dok s druge strane tupi oštricu građanskog upliva koji, što je još bitnije, *iznutra* treba modelirati pozicije sa kojih se u pregovore ulazi.

3.1. Pravni i institucionalni okvir za djelovanje nevladinih organizacija i njihovo financiranje

Ipak, prije definiranja mogućih pozicija, a onda i mogućih platformi suradnje koja bi rezultirala uspjehom u vidu ne samo brzog, već i sadržajno kvalitetnog pridruživanja⁶³, potrebno je ukratko kontekstualizirati trenutno stanje u civilnom društvu ili unutar tzv. "nevladinog sektora"⁶⁴.

Dugo vremena u Hrvatskoj nije postojao zadovoljavajući zakonski okvir za osnivanje i djelovanje udruga, djelomično i zbog paternalističkog odnosa države spram neprofitnih organizacija, koji je jedan od uzroka problematičnog razvoja sektora (nedostatak financijskih sredstava, neprofesionalnost u radu, netransparentnost organizacija, nedostatak vodstva ili članstva, niska razina suradnje među organizacijama)⁶⁵.

⁶³ Ovo naravno treba uzeti sa trezvenom zadržkom, budući da je sam proces pridruživanja i prije svega pregovaranja vrlo često prikazan kao tehnokratski proces u kojem države automatski prilagođavaju svoje institucije pravilima i propisima Unije, i pritom inovacije ili značajnija odstupanja u bilo kojem smjeru nisu moguća, u odnosu na vrijednosti, pravila i standarde oko kojih postoji konsenzus među državama članicama EU.

⁶⁴ Moguće teoretske i terminološke dvojbe o istoznačnosti i različitosti pojma civilno društvo i nevladin sektor ovdje će, zbog ograničenosti prostora, biti zaobiđene s naznakom da je autor svjestan različitih definicija koje sužavaju ne samo opseg organizacija pokrivenih tim kategorijama, nego i oblike, granice i pozadinu njihovog djelovanja.

⁶⁵ Nacionalna strategija stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva koja je usvojena na sjednici Vlade u srpnju 2006. godine konstatira pak da je "RH među prvim državama u srednjoj i jugoistočnoj Europi koja je sustavno pristupila stvaranju pravnog i institucionalnog sustava za potporu i razvoj civilnog društva, str.3. Nakon izbora 2000. godine, novoizabrana Vlada

Pravni okvir za djelovanje i razvoj civilnog društva u Repunlici Hrvatskoj nalazi se u brojnim propisima, od općih međunarodnih dokumenata, preko temeljnih zakona, sve do specifičnih propisa koji uređuju pojedine aspekte ili subjekte civilnog društva⁶⁶.

Sa ciljem institucionaliziranja svog odnosa sa civilnim društvom, država je pokrenula rad nekoliko tijela i organizacija, a takvo se djelovanje intenziviralo nakon 2001. godine u sklopu rada posljednja dva sastava Vlade, kada je suradnja sa civilnim društvom postala politički prihvatljivija zbog sve jasnijih aspiracija o članstvu u EU, čije ostvarenje ovisi i o širem konsenzusu između svih postojećih *stakeholder-a*, pa je pokrenut rad nekoliko institucija⁶⁷. Možda najvažnijim, ali nerijetko i najspornijim, pokazuje se rad Nacionalne

više se pozabavila problemima razvoja civilnog društva i pokazala spremnost na suradnju. Prvi vidljivi rezultat takve vladine politike bio je "Program suradnje Vlade RH i nevladinog, neprofitnog sektora u RH" usvojen u prosincu 2000. godine.

⁶⁶ Prvenstveno, to su međunarodni dokumenti poput Opće deklaracije o ljudskim pravima UN (Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima UN-a) ili Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava. Sam Ustav RH jamči pravo na slobodno izražavanje mišljenja, razmjenu informacija, te pravo na slobodno udruživanje građana radi zaštite svojih probitaka ili zauzimanja za socijalna, gospodarska, politička, nacionalna, kulturna ili druga uvjerenja i ciljeve. Potom dolaze posebni propisi koji bi trebali regulirati okvir procedure za osnivanje udruga (Zakon o udrugama, Zakon o zakladama). Potom dolazi i Zakon o ustanovama i Zakon o humanitarnoj pomoći, te brojni drugi koji se odnose na posebne vrste neprofitnih organizacija. Tu su također i propisi koji reguliraju iznimke ili specifičnosti u djelovanju ili poslovanju organizacija civilnog društva. Radi se o Zakonu o priređivanju igara na sreću i nagradnih igara (regulira se raspodjela od prihoda kojima su putem javnih natječaja korisnici organizacije civilnog društva).

⁶⁷ Ured za udruge osnovan je 1998. godine radi obavljanja stručnih poslova iz djelokruga Vlade RH u vezi sa stvaranjem uvjeta za partnerske odnose i međusektorsku suradnju s neprofitnim sektorom, uglavnom sa nevladinim organizacijama u RH. Široki raspon mogućeg djelovanja pokriva aktivnosti na kreiranju zakonskih okvira za djelovanje nevladinog sektora, praćenja provedbe Programa suradnje Vlade RH i nevladinog sektora, te predlaganje poboljšanja tog programa. Zbog uske afilijacije Ureda sa Vladom RH (državom) i usmjeravanja civilnog društva prema 'partnerstvu' sa državom, Ured je vrlo često izložen konstruktivnim i oštrim kritikama organizacija civilnog društva. Savjet za razvoj civilnog društva osnovan je kao savjetodavno i stručno tijelo Vlade RH kojem je zadaća praćenje, analiza i evaluacija provedbe Programa suradnje Vlade RH i nevladinog sektora, strategije razvoja civilnog društva kao i financijske potpore iz državnog proračuna za projekte i programe udruga. U Savjet su dosad bili/bile uključeni/uključene i brojni/brojne predstavnici/predstavnice organizacija civilnog društva, no zbog različitih, ponekad i vrlo isključivih interpretacija, rad Savjeta je često nestabilan i narušen.

Strategija ističe potrebu za izradom modela savjetovanja sa organizacijama civilnog društva koji će se provoditi putem Savjeta.

zaklade za razvoj civilnog društva, koja je osnovana 2003. godine s temeljnom svrhom promicanja i razvoja civilnoga društva u RH⁶⁸.

Sam odnos sa Zakladom postao je od trenutka njenog osnivanja⁶⁹ kritičko mjesto javne debate, kao i lakmus papir za “čistokrvnost” mnogih nevladinih organizacija, ali i razlog njihove međusobne netrpeljivosti ili konkurencije⁷⁰. Tu se naime pokazuje prvi otpor jednog dijela civilnog društva (aktivistički orijentiranog) prema novom, možda i nametnutom obrascu razvoja civilnog društva u organizacije kooperativne prema vlasti, a uglavnom zadužene za obavljanje djelatnosti, koje bi im implicitno delegirala država (a u područjima njene nadležnosti), i pritom kroz projektnu orijentaciju umanjila kapacitete koji su potrebni za više korektivno usmjereno djelovanje. Zaklada je zbog afilijacije prema državi, ali i zbog prigovora o formalističko-birokratskom tretmanu većine organizacija, vrlo često bila promatrana kao instrument države da regulira civilno društvo kao ‘sektor’ s kojim bi, kad otupi oštricu, potom uspostavila dijalog. Taj oblik “normalizacije” vrlo često je nepremostiva prepreka u komunikaciji između države i onih nevladinih organizacija koje

⁶⁸ “Osnivanje Nacionalne zaklade za razvoj civilnog društva u listopadu 2003. godine bio je veliki iskorak na nacionalnoj razini u prepoznavanju važnosti postojanja profesionalnih transparentnih intermedijarnih organizacija kao što su zaklade svih oblika, kako bi se prikupljala i distribuirala sredstava usmjerena u razvoj demokratskog društva.”, str. 38 u “Nacionalna strategija...”, Zaklada pruža stručnu i financijsku potporu programima koji potiču održivost neprofitnog sektora, međusektorsku suradnju, građanske inicijative te unapređuju demokratske institucije društva. Iz trećeg pokušaja, uz nešto veću participaciju stručnjaka, aktivista i ostalih osoba iz civilnog društva, Zaklada je sredinom 2006. godine donijela i Nacionalnu strategiju stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva. Opravdane zamjerke na izradu Strategije mogu ići i na račun izuzetno kratkog vremenskog okvira unutar kojeg se Strategija trebala sastaviti, raspraviti i usvojiti. vidi i: www.zaklada.civilnodrustvo.hr

⁶⁹ Na tragu zaoštrenog sukoba civilnog društva sa državom, koji je bio bitan za prvu fazu razvoja civilnog društva u 90-im godinama, osnivanje Zaklade nerijetko se očitalo kao pokušaj države da uokviri, regulira i kontrolira djelovanje organizacija civilnog društva, istovremeno uvjetujući njihov daljnji rad nizom apsurdnih, irelevantnih ili nevažnih kriterija i često nepravedno reducirajući cijeli raspon i profil organizacija na ‘udruge’.

⁷⁰ Ovdje je zanimljivo istaknuti kako sa pokušajima institucionalizacije odnosa između države i civilnog društva, civilno društvo počinje biti uvjetovano i utjecano od strane države (kroz regulaciju) i od tržišta (kroz natjecanje), što po mnogim fundamentalnim teoretičarima civilnog društva ne bi bilo prihvatljivo.

ostaju pri autonomnošću i korektivnošću kao osnovnim načelima svojeg djelovanja⁷¹.

Kao izraz nezadovoljstva sa radom Nacionalne zaklade za razvoj civilnog društva, kao mjesto kritičkog ocjenjivanja djelovanja državnih tijela, te kao platformu usuglašavanja i zajedničkog djelovanja, dvadesetak je relevantnijih organizacija oformilo *Forum civilno društvo*⁷², sa ciljem mogućnosti očuvanja i nastavka autonomnog djelovanja. Iako ne uvijek sinkronizirano, djelovanje Foruma u svakom slučaju predstavlja glas onog najvitalnijeg dijela civilnog društva koje pruža otpor otupljivanju, ublažavanju i ujednačavanju korektivnog djelovanja nevladinih organizacija.

Vlada je kroz Ured za udruge razvila sustav davanja dotacija iz Državnog proračuna⁷³, kojim je započelo sustavnije razvijanje povjerenja i suradnje Vlade RH i udruga koje djeluju u Hrvatskoj kroz financiranje, savjetovanje i redovno informiranje.

⁷¹ Tijekom 2006. godine razvila se rasprava i zbog pokušaja države da utječe na razvoj civilnog društva, prvenstveno zbog pogrešnog razumijevanja civilnog društva kao nekog ‘predstavljivog i ujednačenog kolektiviteta’, previđajući kompleksnost i pluralitet (iako još uvijek nedovoljno razvijen) koji stoji u njegovoj pozadini. Po Puhovskom je “civilno društvo u veoma dugoj tradiciji svagda bilo razumljeno kao specifičan odnos među njegovim sudionicima iskazan u načelu horizontalnosti, koje označuje sustavnu jednakopravnost sudionika tako ustrojenog društva. Ta jednakopravnost konkretnih osoba – koje civilno društvo uspostavljaju radi zadovoljenja svojih potreba, reguliraju ga u cilju ostvarenja svojih interesa – smislena je samo pod pretpostavkom neupitnosti njihove konstitutivne različitosti. Iz toga se izvodi i “bitna razlika civilnog društva spram zajednice, države, političke sfere, posebice u suvremenoj mjerodavnoj demokratskoj verziji”. A ta razlika se temelji na trajnom horizontalnom pluralizmu, te na održavanju stalnih razlika među sudionicima civilnog društva na podlozi njihove načelne jednakosti....”, Vrcan, Srđan: “Suvremeni prijepori o civilnom društvu”, u “Transformacija Hrvatske: sljedeći korak”, str. 57, Zagreb, 2005.

⁷² Među najznačajnijim zamjerkama na rad Nacionalne zaklade, Forum je istaknuo nedostatno programsko profiliranje, preširok raspon djelovanja, proizvodnju ili preferiranje svojih nevladinih organizacija i zanemarivanje onih autonomnijih. Također, rastrošnost, mogući sukob interesa, kriteriji selekcije i evaluacije su dovedeni u pitanje. Na kraju se pokazalo da ni iza takve ocjene ne stoji jedinstvena ocjena svih članova/članica Foruma.

⁷³ Naravno, puno zamjerki dolazi iz smjera civilnog društva na sadašnji sustav dotacija.

4. Mogućnosti, oblici i granice suradnje u području EU integracijskih procesa

Prema nedavno od Vlade usvojenom strateškom dokumentu o stvaranju poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva, “temeljna vrijednost na kojoj treba počivati odnos države i civilnog društva treba biti neovisnost civilnog društva. To znači da država na prvom mjestu mora osigurati slobodu izbora vrijednosnih i interesnih orijentacija građana i građanki, te slobodu njihova javnog izražavanja i djelovanja”⁷⁴. Strategija također konstatira kako “država, osiguravši slobodu djelovanja civilnoga društva, uvažava potencijale civilnog društva kao sudionika i korektiva u odlučivanju o javnim pitanjima i provođenju odluka i mjera koje imaju javni utjecaj. Iz toga proizlazi i vrijednost, na kojoj će se temeljiti odnos države i civilnog društva, sadržana u načelu javnosti i otvorenosti pri donošenju i provedbi javnih odluka, omogućavanja javnog uvida, otvorenost na kritike, rasprave, te prigovore i prijedloge.”⁷⁵ Država pritom civilno društvo percipira kao partnera sa institucijama u njenoj nadležnosti i obavezuje se na osiguravanje javnog uvida aktivnim građanima i građankama u političke mjere i odluke još u procesu pripreme, tj. dok predstavnici organizacija civilnog društva još mogu utjecati na njihov konačni oblik.⁷⁶

⁷⁴ Nacionalna strategija za stvaranje poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva. Usvojena na sjednici Vlade 12. 7. 2006. Potrebno je istaknuti kako je strategija donesena iz trećeg pokušaja. U radu na usvojenoj strategiji sudjelovalo je, za razliku od dotadašnjih radnih skupina, više od 40 članova/članica pozvanih iz krugova civilnog društva.

⁷⁵ Nacionalna strategija za stvaranje poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva. Usvojena na sjednici Vlade 12. 7. 2006. Iz toga proizlaze i ciljevi: 1) osigurati neovisnost i pluralizam civilnoga društva, 2) priznati aktivnosti organizacija civilnoga društva koje se zalažu za temeljne ustavne vrijednote, odnosnu javnu dobrobit, 3) otvoriti državne institucije i političke procese prema javnosti. Ovo posljednje, u ovom kontekstu, odnosi se i na sam proces pridruživanja, koji je zasad visoko elitiziran i odvojen od utjecaja šire javnosti.

⁷⁶ Također, kaže se u Strategiji, “treba razvijati i primjenjivati redovite institucionalne oblike savjetovanja koji će poboljšati komunikaciju između odgovarajućih državnih i javnih institucija i zainteresiranih organizacija civilnog društva.” Ovdje se kao primjer može izdvojiti Vladin ured

Vlada RH potpisala je i usvojila niz dokumenata kojima uređuje svoj odnos sa organizacijama civilnog društva. Još 2001. usvojen je Program suradnje Vlade RH i nevladinog, neprofitnog sektora u Hrvatskoj⁷⁷, koji, iako nije zakonski obvezujući, predstavlja neke ključne odrednice za potporu razvitku civilnog društva, te sadrži daljnje smjernice potrebne za njegovo usvajanje i unapređenje. U ovom kontekstu izuzetno je bitno naglasiti da se i Nacionalni program Vlade RH za pristupanje EU izričito poziva na poticanje daljnjeg razvoja organizacija civilnog društva i njihovo uključivanje u kreiranje, provedbu i praćenje javnih politika. Pritom se podrazumijeva ojačavanje uloge organizacija civilnog društva u promicanju europskih vrijednosti⁷⁸.

Ipak, postoje i utemeljene kritike, koje dolaze iz civilnog društva, o ocjeni suradnje vlade sa civilnim društvom. Neovisni politički analitičar Davor Gjenero smatra kako se u Hrvatskoj, “pristupanje EU svodi na nomotehničku reformu, a da se pritom uopće ne govori o pitanju primjene europskog načela dobrog upravljanja i participativnoj demokraciji. Zato suradnja s civilnim društvom uopće nije uspostavljena kao bitno pitanje pregovaračkog procesa.”⁷⁹

za ravnopravnost spolova, koji je od samog početka rada (2004.) bio otvoren za suradnju sa nevladinim organizacijama i kroz pojedine projekte ostvario partnerstva sa nizom organizacija u tom području. (www.ured-ravnopravnost.hr)

⁷⁷ Program, čija implementacija se odbija primarno kroz aktivnosti Ureda za udruge i Savjeta za razvoj civilnog društva, “usmjeren je na stvaranje djelotvornih mjera, koje će unaprijediti odnose između Vlade i nevladinog, neprofitnog sektora, jer imaju različite uloge i odgovornosti u rješavanju problema i razvoju zajednice u cjelini, a svoje odnose nastoje temeljiti na suradnji, u određenim slučajevima i partnerskom odnosu, te transparentnim sporazumima, međusobnom informiranju i zajedničkom praćenju provođenja usuglašenog Programa suradnje”. U “Nacionalna strategija...”, str. 23.

⁷⁸ “Nacionalna strategija za stvaranje poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva”. str. 19. Treba, naime, upozoriti na presumpciju Vlade da organizacije civilnog društva imaju zadatak afirmativno se odnositi prema europskim vrijednostima, što isključuje moguće euroskeptične ili drugačije stavove i interese među organizacijama civilnog društva, a time znatno i bez objašnjenja reducira pluralizam mišljenja unutar civilnog društva.

⁷⁹ “Ispunjavanje političkih kriterija za otvaranje institucionalnog dijaloga barem je na neko vrijeme smanjilo razinu monitoringa sustava zaštite ljudskih prava u Hrvatskoj, a prvo je razdoblje pregovaračkog procesa obilježeno marginalizacijom institucija civilnog društva.” (iz “Evaluacije otvorenosti društva u pitanju zaštite manjina i marginaliziranih skupina”, 2006., OSI)

4.2. Opravdanost i ciljevi suradnje

Krajnja namjera ove studije bila je detektirati i predložiti oblike suradnje, koji su mogući između države i nevladinih organizacija, a u svjetlu pridruživanja zemalja u regiji Europskoj uniji. Kako je u Hrvatskoj u posljednjih dvije godine znatno intenziviran proces europskih integracija (i pritom napravljen vidljiv pomak u odnosu na Srbiju ili BiH), to se ponajprije odnosi na uključivanje nevladinih organizacija u procese pripreme, provedbe, praćenja i procjene novih zakonodavnih mjera i politike, dakle njihovo jednakopravno sudjelovanje u procesima u cijelom njihovom trajanju. Iako se može s opravdanjem govoriti o neopravdanom ubrzanju, gdje je proces europskih integracija poslužio kao katalizator procesa, koji bi se bolje konsolidirali da nisu bili 'nametnuti', ujedno je to i indikator da je određeni broj organizacija civilnog društva u Hrvatskoj došao do stupnja u kojem se može prepoznati, i u nekim područjima već djelovati, kao ravnopravan akter i kompetentan partner državi.

Već je prepoznato kako, zbog dubokog zadiranja u sve sfere društva, svaki značajniji unutarnji problem ili sporno područje u eurointegracijskom procesu postaje vanjskopolitičko pitanje, budući da se promatra u sklopu (ne)uklapanja u novi politički, pravni i tržišni prostor Europske unije. Ipak, samo područje vanjske politike i međunarodnih odnosa predstavlja jednu posebnu platformu, gdje je moguće ostvariti potencijal suradnje, a "iskustva i dobre prakse drugih zemalja, poput Češke Republike, Poljske, Nizozemske, Velike Britanije i Kanade, pokazuju kako je moguće uspostaviti funkcionalnu suradnju između organizacija civilnoga društva i vlada u oblikovanju i provedbi vanjskopolitičkih ciljeva zemlje. Ta se suradnja temelji na pretpostavci da je vanjska politika izravno važna za sve građane, i da Vlada djeluje samo kao koordinator s isključivim

ovlastima u manjem broju odabranih područja"⁸⁰. I upravo zato što pokriva mnoga područja djelovanja nevladinih organizacija, "sam proces pristupanja punopravnom članstvu Unije može poslužiti kao katalizator za usvajanje europskih načela dobrog upravljanja. Također, i kao dobra podloga za jačanje kulture dijaloga i uvođenje učinkovitih savjetodavnih mjera između Vlade i nevladina sektora"⁸¹.

Na tom tragu, nacionalni strateški dokument vidi ulogu organizacija civilnog društva u procesu pristupanja Hrvatske EU⁸². Također, budući da strategija uzima u obzir da će uspješan dovršetak pregovaračkog procesa iziskivati i zadovoljavajuću provedbu usvojene legislative i funkcioniranje uspostavljenih institucionalnih struktura, upravo se u nevladinim organizacijama vidi funkcija mogućeg korektiva, koji upozorava na probleme vezane uz provedbu obveza koje proistječu iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, i samih pregovora po pojedinim poglavljima pravne stečevine EU.⁸³

Iz navedenih informacija vidljiv je pristup države prema ulozi civilnog društva u procesima EU integracija. Prema njemu bi, detaljnije, organizacije civilnog društva također trebale velikim dijelom svojih kapaciteta biti upregnute u eurointegracijski proces. Takav pristup države prema nevladinim organizacijama zaoštava pitanje koliko kapaciteta ostaje za njihove osnovne misije postojanja,

⁸⁰ "Nacionalna strategija...", str.41. Strategija kao najvažnije komparativne prednosti hrvatskih organizacija civilnog društva navodi njihovu fleksibilnost i sposobnost da donose brze odluke i poduzimaju aktivnosti koje pridonose učinkovitosti nekih nacionalnih programa i jačaju prisutnost Hrvatske u socijalnoj sferi međunarodnih promjena

⁸¹ "Nacionalna strategija..." str. 42.

⁸² Kroz: 1) pokretanje javnog dijaloga o procesu pristupanja Hrvatske EU, o različitim aspektima tog procesa, reformama i njihovim učincima; 2) uključivanje u provedbu Komunikacijske strategije informiranja hrvatske javnosti o procesu pristupanja EU; 3) sudjelovanje u procesu pristupnih pregovora i praćenje napretka u ispunjavanju uvjeta za punopravno članstvo u Uniji; 4) suradnja u provedbi vanjske komunikacijske strategije prema državama članicama EU, koja doprinosi boljem razumijevanju građana Hrvatske i tih zemalja; 5) poticanje bolje iskoristivosti prepristupnih fondova EU i snažnije uloge u budućem korištenju strukturnih fondova.

⁸³ "Nacionalna strategija...", str. 42; "Pritom civilno društvo može pridonijeti i procjeni učinaka integriranja u EU po pojedinim sektorima, razvijajući tako svijest šire javnosti o očekivanim koristima i troškovima pristupanja Uniji."

prvenstveno one koje se tiču korektivnog djelovanja i zastupanja interesa i zahtjeva pojedinih društvenih grupa, ukratko – neprestanog uplitanja državljanke i državljanina u unutrašnje poslove organa vlasti i javnih institucija.⁸⁴ Međutim, sa stajališta prema kojem ulasku u EU ne postoji alternativa i prema kojem je to strateški interes, u čijoj je pozadini širi društveni konsenzus, nevladine organizacije biti će *primorane* EU koristiti kao nišu svojeg daljnjeg korektivnog djelovanja, prvenstveno kroz upućivanje na razlike i procjepe između proklamiranih vladinih politika i njihove stvarne implementacije. U tom pogledu, daljnje integriranje sa civilnim društvima zemalja članica EU je preduvjet njihovog uspješnog djelovanja i vidljivog utjecaja. No, istovremeno, izuzetno je bitno da se u samom civilnom društvu razvije svijest o potrebi djelovanja, koje ne bi bilo primarno uvjetovano takvim “privremenim” političkim okvirima.

U okviru suradnje, koju je moguće ostvariti u sklopu procesa pridruživanja Europskoj uniji, moguće su iduće aktivnosti, na osnovu kojih će se postići bolje razumijevanje građana samog procesa pridruživanja i njihovo snažnije uključivanje, potom poštivanje i bolja provedba prihvaćene legislative, te poboljšanje kvalitete javnih politika i mjera. U tom kontekstu, nevladine organizacije i država mogu se susresti u najmanje pet idućih točaka:

- 1. Korektivno djelovanje civilnog društva** – nezavisno civilno društvo može najbolje djelovati na *performance* nacionalne države u svim sferama javnih politika (od pripreme i donošenja do njihove primjene) i na taj način poboljšavati njihovu kvalitetu kao i transparentnost, te koordiniranost rada državnih tijela, organa vlasti i javnih institucija;
- 2. Ekspertiza i kompetencije** – u pojedinim područjima djelovanja (okoliš, korupcija, ravnopravnost spolova), nevladine organizacije

⁸⁴ Dvornik, Srđan: “Politika odozdo i civilna depolitizacija”, u “Transformacija Hrvatske: sljedeći korak”, str. 83, Zagreb, 2005.

posjeduju visok i rastući stupanj znanja, iskustva i kompetencije, te na toj osnovi mogu biti uključene i angažirane u procese donošenja javnih politika, kao i procese njihove provedbe i evaluacije. Uključivanje organizacija civilnog društva u izrade i pripreme pojedinih zakona, javne kampanje ili radne skupine za pripremu pregovora, pokazuje se kao sve veći imperativ u procesu pristupanja EU, a ujedno i povećava transparentnost i otvorenost rada Vlade. Pritom, sa značajnijim angažmanom kroz suradnju sa Vladom, postoje dvije nezanemarive opasnosti; distribucija odgovornosti u pregovorima kroz ‘dekorativnu suradnju’ sa *odabranim* NVO-ima i rizik apsorpcije društvenog kapitala civilnog društva⁸⁵.

- 3. Konvergencija interesa** – stvaranje platformi za suradnju države i nevladinih organizacija proizlazi iz definiranja zone konvergencije interesa obiju strana. Suradnja unutar tih definiranih zona zasniva se na zajedničkoj percepciji strateškog interesa ili javnog dobra, unutar koje obje strane vlastitom metodologijom rade na poboljšanju situacije u tom području. Izvan tako definiranih zona, nevladine organizacije u mogućnosti su zauzeti drugačije i autonomne stavove, koji mogu biti u divergentnom odnosu sa proklamiranim državnim politikama. Potrebe i kapaciteti u odnosu na sadašnju poziciju Hrvatske u procesu pristupanja govore kako će se te platforme vrlo vjerovatno definirati u idućim sferama:
 - ljudska prava, pravosuđe i korupcija (implementacija vladavine prava);
 - okoliš i održivi razvoj (posebno kada se radi o klimatskim promjenama i participaciji građana u odlučivanju kod pitanja zaštite okoliša);

⁸⁵ U tom bi se, malo vjerojatnom slučaju, u Hrvatskoj mogao anticipirati i prvi grupni transfer osoba iz civilnog društva koje su, na valu pristupanja u EU, ušle u vladin tj. javni sektor.

- regionalna suradnja⁸⁶ - izgradnja mira i stabilnosti, poboljšanje političkih i dobrosusjedskih odnosa, ekonomski i socijalni oporavak i prosperitet, povratak izbjeglica, borba protiv organiziranog kriminala i korupcije, reforma pravosudnog sustava, pitanja azila i ilegalnih migracija;
- rodna ravnopravnost i zaštita seksualnih manjina;
- povezivanje i integracija sa civilnim društvom u EU (jedino na taj način nevladine organizacije mogu učinkovito djelovati na politike koje se donose na transnacionalnoj razini EU⁸⁷);
- *out-sourcing* (kroz *consulting* i izrade studija i analize, davanje usluga u području zdravstva, socijalne skrbi, izvaninstitucionalnog obrazovanja, itd.);

4. Praćenje procesa pregovora

- uključivanje predstavnika/predstavnica organizacija civilnog društva u radne skupine za pripremu pregovora, kao i u tijela koja se bave praćenjem pregovora (npr. Nacionalni odbor za praćenje pregovora), radi što veće transparentnosti procesa EU integracija, kao i dostupnosti informacija širem krugu građana;

5. Integracija u društvene sfere Europske unije

- kroz integraciju, interakciju i povezivanje domaćih nevladinih organizacija sa nevladinim organizacijama i različitim grada-

⁸⁶ Sam koncept regionalne suradnje duboko je ugrađen u ideju pokretanja Europske unije od početaka integracija. Regionalna suradnja, posebno je, s obzirom na (post)ratnu prošlost, istaknuta i u SSP, kroz čije se potpisivanje Hrvatska obvezala aktivno promicati regionalnu suradnju. Budući da vlade zemalja provode 'odozgo' određene politike, koje su u značajnoj mjeri još uvijek, iz (ne)opravdanih razloga, pod utjecajem nedavne prošlosti, upravo nevladine organizacije imaju najviše potencijala u području regionalne suradnje kroz mobilizaciju građana, 'odozdo'.

⁸⁷ "Nacionalna strategija..." str.43 "Najava stvaranja sinergijskih napora Vlade s ostalim društvenim i gospodarskim akterima na tragu je dobrih iskustava drugih zemalja, ali i pokazatelja stručnih istraživanja da organizacije civilnog društva, za razliku od državnih tijela, imaju znatno veći potencijal za jačanje transnacionalne solidarnosti i promicanje koncepta 'jedinstva u različitosti' proširene EU." U tu svrhu, Europska komisija je u lipnju, 2005. godine, pokrenula i inicijativu pod nazivom "Civil society dialogue between the EU and candidate countries".

nskim inicijativama u zemljama članicama EU, te zajedničko djelovanje prema transnacionalnim razinama donošenja odluka;

Spomenute sfere djelovanja i moguće suradnje impliciraju, međutim, institucionalizaciju tih odnosa, koja pritom podrazumijeva profesionalizaciju i daljnju 'sektorizaciju' djelovanja pojedinih nevladinih organizacija. Na taj način, djelovanje velikog dijela nevladinih organizacija bit će reducirano na odgovaranje na potrebe nacionalnih ili transnacionalnih oblika političke moći, između kojih će se odvijati virtualna dogovorena suradnja. Onaj manji broj nevladinih organizacija koje žele ostati dosljedne svom korektivnom djelovanju, ali i oblikovanju javne svijesti⁸⁸, suočiti će se sa izuzetno teškom financijskom održivošću i potrebom za iznalaženjem novih i znatno dosjetljivijih modela djelovanja, koji će vremenom nestati ili – ako optimistično to gledamo – ponovo postati platforma preživjelog istinskog civilnog (građanskog) društva.

5. Zaključak

Nevladine organizacije u Hrvatskoj već neko se vrijeme nalaze na prekretnici – suočene su sa transformacijom i vlastitim repozicioniranjem u društvenom kontekstu; iznalaženjem novih pristupa u djelovanju, novih kompetencija i stvaranju novih 'dodanih vrijednosti'. Sukob sa neprijateljski orijentiranom (i etnički definiranom) državom, koji je generirao smisao i sadržaje djelovanja

⁸⁸ Davor Gjenero, on-line intervju, srpanj, 2006. Suradnja između NVO-a i države prvenstveno bi se trebala događati kroz debatu o temeljnim vrijednostima i stvaranju klime, u kojoj je moguće racionalno zastupati posebne interese. U tom smislu, glavna zadaća organizacija civilnog društva bila bi afirmacija načela participativne demokracije, slobode zastupanja posebnih interesa i izgradnje mehanizama za zastupanje posebnih interesa u procesu donošenja političkih odluka, a i u zakonodavnoj proceduri.

tokom devedesetih godina, sad je zamijenjen sve otvorenijim i kooperativnijim odnosom države, koji podrazumijeva uspostavljanje različitih oblika suradnje, a veliki dio sadržaja, koje su promovirale nevladine organizacije, preuzet je i doslovno prenesen u politike i zakone koje je usvojila država što se, djelomično, može smatrati uspjehom. Ipak, modeli suradnje i podrška države prema nevladinim organizacijama nisu jednoznačni: oni u sebi kriju daleko manje izravne i skrivenije oblike utjecaja i regulacije.

Međutim, treba biti svjestan da, iako se punopravno članstvo u Europskoj uniji bilo koje od zemalja u regiji u ovoj studiji promatra kao uspjeh (također i zbog nedostatka kapaciteta za razvijanje alternativnih opcija!), na tome će ostvarenju zajednički trebati proaktivno djelovati i država i civilno društvo. No, ne treba zaboraviti da je ono također tek jedan privremeni politički okvir koji ispunjava, ali nikako iscrpljuje, sadržaje njihovog djelovanja. Naime, utjecaj na društvene promjene sve više biva tek posredovan kroz državu (usporedno sa slabljenjem njenog utjecaja), dok se stvarni uzroci i mjesta njihove produkcije premještaju na transnacionalni nivo⁸⁹ ili, čak, sfere međunarodnih privrednih i financijskih interesa⁹⁰. To, dakako, otvara pitanje (ne)sposobnosti i (ne)spremnosti, tj. kapaciteta i kompetencija domaćih aktera civilnog društva, koje

⁸⁹ "Taj se pristup temelji ponajprije na prekograničnom, transnacionalnom opsegu djelovanja organizacija civilnog društva, koji im nalaže da svoje interese definiraju u puno širim okvirima, nego nacionalne vlade i, usto, omogućuje im da, preko svoga članstva u raznim državama, generiraju transnacionalnu solidarnost u odnosu na određena pitanja. U Europskoj uniji, koja se suočava s nužnošću pronalaženja načina za boljim upravljanjem raznolikošću među dvadeset pet i više zemalja članica, takav potencijal organizacija civilnog društva kao agensa jačeg, neformalnog povezivanja građana Unije i mogućeg katalizatora europeizacije javnog prostora, postaje sve značajniji i sigurno će još godinama biti predmet intenzivnih javnih rasprava." Igor Vidačak, "Da li je veća uključenost civilnog društva lijek za demokratski deficit EU?", konferencija u organizaciji Heinrich Böll Stiftung, "U kakvu EU želimo?", svibanj 2006.

⁹⁰ Nevladine organizacije biti će suočene sa snažnim korporativnim interesima međunarodnih organizacija i, u tom smislu, nužna je transnacionalna suradnja organizacija civilnog društva u regiji, EU i šire, kako bi se uspostavio barem određeni oblik protumoči i zaštite prava, koja je nerijetko u koliziji sa tim interesima.

bi se zahtijevale u takvoj intenzivnijoj transnacionalnoj suradnji sa sličnim akterima u članicama EU, a ta suradnja, pak, kao novi oblik *savezništva*, postaje imperativom i preduvjetom učinkovitog djelovanja.

Uplitanjem, miješanjem i nametanjem odgovornosti, koje bi implicirao institucionaliziran partnerski odnos između države i civilnog društva, odgovornost 'učlanjenja' bi se podijelila i više ne bi ležala samo na onima koji su ipak legitimno i demokratski izabrani da obave određene zadatke. U tom smislu, daleko se optimalnijim oblikom djelovanja pokazuje onaj koji intenzivira debatu i oblikuje *agende*, koje onda ili posredno utječu na pregovaračke pozicije, ili amortiziraju učinke integracije i/ili globalizacije. Pritom je potrebno izdvojiti bar nekoliko rizika, s kojima se nevladine organizacije mogu suočiti, koristeći upravo pridruživanje EU kao nišu svojeg djelovanja. Prvo, institucionalizacijom suradnje i profesionalizacijom svojih aktivnosti dio nevladinih organizacija zauvijek prelazi u 'sektor', koji se daleko lakše može regulirati i kontrolirati i putem države i tržišta. Drugo, većim uključivanjem predstavnika i predstavica nevladinih organizacija u proces pridruživanja, država distribuira odgovornost van kruga legitimnih predstavnika, a istovremeno se povećava i mogućnost apsorpcije kadrova i njihovog prelaska u državni ili javni sektor, čime najkvalitetniji kadrovi napuštaju civilno društvo i umanjuju njihove kapacitete.⁹¹ I treće, s obzirom da se EU pridruživanje u velikoj mjeri promatra i kao okvir, koji osigurava daljnju održivost barem dijelu organizacija civilnog društva, njihov rad izložen je visokom stupnju uvjetovanja, koje bar donekle smanjuje i ublažava politički utjecaj nevladinih organizacija i nerijetko vodi uspostavljanju tzv.

⁹¹ Kada bi civilno društvo u zemljama JIE bilo razvijeno, takav masovniji prijelaz iz civilnog u javni ili državni sektor ne bi predstavljao značajan problem. No, zbog očitog nedostatka novih grass-root aktivnosti, koje bi po prijelazu mogle biti generirane i ispuniti taj vakuum, ovakav bi razvoj događaja u velikoj mjeri bio štetan za civilno društvo u Hrvatskoj u cjelini.

dekorativnih partnerstava, koji postoje na lokalnom, regionalnom, nacionalnom, ali i na transnacionalnom nivou.

Za očekivati je da će proces pridruživanja EU katalizatorski, ali možda ne i pozitivno, djelovati na proces transformacije unutar samog civilnog društva, odvajajući pritom profesionalne i projektno orijentirane nevladine organizacije od onih koje su utemeljene na autentičnom i dobrovoljnom građanskom angažmanu, koji se iz perspektive države ne tako davno ocjenjivao kao neposluh ili subverzija. U svakom slučaju, pitanje partnerstva sa državom, i vrsta, te razina inovativnosti odgovora nevladinih organizacija, postaju sada lakmus papir za političko odrastanje dijela civilnog društva.

Bile formalno uključene u proces pridruživanja ili ne, nevladine organizacije kao još uvijek možda tek zamjenski i iskrivljeni oblik autentičnog civilnog društva, ipak snose odgovornost za proces, kojim upravljaju političke i ekonomske elite. Kvaliteta i britkost njihove analize (i učinkovitost i utjecaj posljedične akcije), a potom i vrsta otpora ili suradnje (ako i kad na nju pristanu), narednih će godina oblikovati javne diskurse, koji će punopravno članstvo u EU prikazati kao (ne)uspjeh vlastitog djelovanja.

REFERENCE:

“Civilno društvo i država: partneri u pregovorima o pristupanju EU”, Zaključci sa okruglog stola u organizaciji UNDP-a u Hrvatskoj, Institut za međunarodne odnose i Nacionalne zaklade za razvoj civilnog društva, studeni, 2005.

DVORNIK, Srđan: “Nacionaldemokracija i civilno društvo”, rad sa konferencije “U kakvu EU želimo? U potrazi za razlozima demokratskog deficita”, u organizaciji Fondacije Heinrich Böll, svibanj, 2006.

DVORNIK, Srđan: “Politika odozdo i civilna depolitizacija”, u: “Transformacija Hrvatske: sljedeći korak”, Zagreb, 2005.

LINDSTROM, Nicole: “Europeizacija i pluralizacija – europeizacija kao afirmativni ili opstruktivni proces za civilno društvo?”, u: “Slaba društva i nevolje s pluralizmom”, zbornik radova sa konferencije, uredili Srđan Dvornik i Vedran Horvat, Fondacija Heinrich Böll Stiftung, 2005.

“Nacionalna strategija stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva”, srpanj 2006.

PUHOVSKI, Žarko: “Idiotizam ljudskih prava”, u *Le Monde Diplomatique* (hrvatsko izdanje), srpanj, 2006.

ŠALAJ, Berto: “Civilno društvo i demokracija”, u publikaciji ‘Udruge u očima javnosti’, Zagreb, 2006.

“Udruge u očima javnosti – percepcija, izazovi, mogućnosti”,

konferencija, Academy for Educational Development, prosinac, 2005.

VIDAČAK, Igor: “Da li je veća uključenost civilnog društva lijek za demokratski deficit EU?” “U kakvu EU želimo? U potrazi za razlozima demokratskog deficita”, Zagreb, u organizaciji Fondacije Heinrich Böll, svibanj, 2006.

VRCAN, Srđan: “Suvremeni prijepori o civilnom društvu”, u “Transformacija Hrvatske: sljedeći korak”, Zagreb, 2005.

OSTALI IZVORI:

www.novi-list.hr

www.esiweb.org

www.ceps.be

www.ceraneo.hr

<http://www.ceps.be/files/NW/NWatch17.pdf>

www.eu-pregovori.hr

www.zelena-akcija.hr

www.entereurope.hr

http://www.europarl.europa.eu/news/expert/default_en.htm

http://www.eesc.europa.eu/activities/press/cp/docs/2006/cp_eesc_031_2006_en.doc

<http://eesc.europa.eu/documents/publications/pdf/leaflets/EESC-2002-012-EN.pdf>

www.efc.be/cgi-bin/articlepublisher.pl?filename=IS-SE-01-03-1.html

<http://www.efc.be/cgi-bin/articlepublisher.pl?filename=SF-SE-01-04-1.html>

<http://www.uvi.si/eng/slovenia/publications/slovenia-news/1495/1502>

www.ceetrust.org/print.php?ar=131

www.osce.org/croatia

www.freedomhouse.org/nit.html

www.zamirzine.net

www.zaklada.civilnodrustvo.hr

www.ured-ravnopravnost.hr

**THE STATE AND NGOs IN THE EU ACCESSION PROCESS IN
CROATIA: THROUGH PARTNERSHIP TO SUCCESS**

AUTHOR: VEDRAN HORVAT

Introduction

It is already generally accepted opinion that there is no alternative for Croatia but to embrace its European future. What seemed impossible until recently, has actually been realised; a consensus of all relevant political and social stakeholders about the full membership in the EU as a common strategic goal was achieved. Neither in parliamentarian, nor in broader political space there are significant political forces that would be able to articulate latent, but not underestimated Europhobic or anti-European political positions. Accordingly, the EU membership is defined as the main interest beyond foreign policy context, as the point of common interest for all citizens of Croatia.¹ After October 2005, when it was stated that Croatia was fully cooperating with the ICTY, European Union has opened negotiations on full membership. The current government, now with visible encouragement of the EU, has accelerated dynamics of the negotiation process (currently with finalised *screening*² phase) which ambitiously aims to ensure participation of Croatian citizens in the forthcoming elections for the European Parliament in 2009.

On the other hand, it is well known that the EU itself faces an extremely difficult period of self-reflection and doubts about its future enlargement, its borders, the dynamics and intensity of the whole process. That pause is to a significant extent a result of constitutional crisis within the EU which has sharpened after

referenda NO in France and Holland (2005) and announced fatigue referring to different visions of the EU development, primarily its development in political sense, with particular emphasis on decision-making models on trans-national level, but also on vague borderlines of future enlargement. Existing strategies of the European Union and its member states are apparently still inadequate to deal with the new set of challenges which are emerging in the Western Balkans and in Turkey³, and therefore are hiding behind notions like lack of “absorption-capacity”.⁴ At the same time, by giving partial and inconsistent signals, they actually prolong uncertainty of the region and hindering democratization processes in SOE countries⁵, opposite to their proclaimed policies.

In this context, the question of status, role, and possible impact of civil society organisations repeatedly arises, primarily regarding their position and role in lieu of the EU accession. Consequently, new circumstances demand re-positioning of NGO-s, switching to new methods of actions, but also the quest for new competences that could serve to smooth out potential rough impacts of the EU accession. Since priorities generated by the daily politics stimulate and prefer faster dynamics of negotiations, ways of production of political influence (inherent to part of civil society) through interventions into ‘state affairs’, begin to appear very questionable at practical level. In that particular context, raising disputable issues and further persistence on resolution of certain problems which may

¹ Nevertheless, the public support to the EU accession is still relatively low in comparison to the proclaimed government politics. Eurobarometer through its research for Croatian national report, during which it performed the screening of public opinion on the sample 1000 citizens twice a year, proved that the Croatian public’s trust in the EU had increased up to 38% once the negotiation process had begun. Croatian citizens also believe that the media’s overtly positive reporting on the EU and the number of non-opinionated citizens on specific issues related to the EU accession is decreasing.

² Analytical review of harmonization of domestic legislation with the EU legacy – *acquis communautaire*, takes approximately one-year time. It is comprised of explanatory and bilateral stage.

³ www.esiweb.org

⁴ www.ceps.be It would be a strategic blunder for the EU now to invent a new irreversible dividing line within this map between ‘real Europe’ and an imagined ‘other’ (uncivilised?) Europe beyond. The term ‘absorption capacity’ should be dropped from use in official texts, unless deconstructed into objective elements. Otherwise it is giving the impression of some pseudo-scientific and static reality, and plays into the hands of populist political rhetoric.

⁵ Radicalisation of the political scene in Serbia and Bosnia&Herzegovina in the last few years, now reflecting through Montenegro independence, and forthcoming decision on Kosovo independence have broader impacts causing instability in B&H (where autonomy of Republic of Srpska has been again actualised).

be instigated by civil society, would be observed and treated from the government perspective both as undesirable and unnecessary hold back of the accession process itself, which has actually bypassed other malfunctions (such as democratic deficit, insufficiently developed pluralism, lack of rule of law) that should still remain in focus of civil society actions.

This leads us to a temporary conclusion that the state perspective reduces the role of civil society mostly to a service provider in one-way public information (mostly of affirmative character) about the government achievements at the foreign policy level, while communication, deeper involvement of civil society agents, their corrective performance and monitoring of the process as a whole, which could contribute to transparency of the accession process, are, from the State perspective, barely desirable positions of civil society organisations in the process itself.⁶

Surely, that *niveau* of the so-called “normalisation”⁷ which is presented as the indicator of alleged institutional consolidation and certain level of stability, can be partially prescribed as the successful result of NGOs performances that were, just until recently, main agents of europeisation processes. However, now, when *mainstream* politics has overtaken that pro-European perspective as the basic dimension

⁶ Another possible direction, an extreme deficit of Croatia, almost a backward, is to provide directives for a number of NGOs to policy development, studies, analysis, and consulting of specific stakeholders (also the government) as a possibility of their survival and activities. In Croatia, there is a vacuum in regard to this type of organizations. Apart from the Institute for International Relations, Institute for Public Finance, Croatian Legal Center and Center for Peace Studies, who partially produce a number of studies or policy papers directly related to EU accession, there are still no think-tanks or organizations, even at the aspiration level, which would systematically deal with EU policies or national policy modifications caused by the accession.

⁷ “What should be the essence of political engagement (i.e. civil society) – disputable basic terms of democracy, rule of law and pluralism – it is considered completed in agreement with external partners such as EU, OSCE, etc. and local government. Transition to a technocratic agenda of improvement, upgrading and additional training will push aside the autonomy of domestic civil society agents even more...”, Dvornik, Srđan “Bottom-up politics and civil depolitisation”, in “Transformation of Croatia: the next step”, p. 95, Zagreb 2005.

of its political communication (nonetheless from conservative-neoliberal value positions), the civil society has lost, not the only one, but a very important reservoir of meaning, the framework and source of its legitimacy for number of their political actions in the past decade which have been undertaken to increase entire political culture, establishment of rule of law, but also other standards in numerous fields. It should be mentioned here that, although they have been main agents of europeisation and affirmation of European civilisation values, civil society organisations could act more severe and far more demanding when referring to certain political issues. That lack of intensity of certain actions, which was occasionally treated (perceived) as a weakness or retreat, was partially due to high reluctance to politically oriented actions, which is, contrary to other countries in the SEE region, far more present among NGOs in Croatia.⁸

In that sense the pro-European discourse which was taken over by partitocracy was made with success of the civil society, although now it is cleared out, and therefore finds itself in the period of pause and self-reflection, in search for new sources of legitimacy, and what’s more important, in search for new competences and knowledge, which are obviously lacking. At that point of transition, or even transformation, that keeps track of both chronic and acute

⁸ Therefore, one can often talk about a politically impotent, politically incompetent or depoliticized civil society in Croatia. This is also a topic of the latest research “(Associations in the Eyes of Public) published in 2006, which states that the level of subjective political competences among Croatian citizens is extremely low. see: Berto Šalaj, Civil society and democracy, Zagreb 2006., “Associations in the Eyes of Public”. At the same time, there is a danger of establishment of civil society without citizens, of which Gojko Bežovan repeatedly warns. see: www.ceraneo.hr

Also, contrary to Bosnia and Herzegovina, where people very often exchange the civil society sector for International Community or state institutions, or Serbia, where transfers and changes from non-governmental to governmental sector are very obvious, in Croatia this transfer is reduced to a very low degree (at the local level it is a bit more conspicuous), and it also demonstrates that these transfers are more frequently identified from non-governmental to the so-called private or profit sector, which leads to conclusion of financial sustainability deficit in so-called non-governmental sector.

weaknesses of civil society, at least two possible directions of development occur within civil society. First, highly professionalized and project-oriented organisations that perceive their own actions as their final transformation to 'third sector', will be beneficiaries of these new circumstances and actually very easily will be able to find their *niche*, because they will appear as possible partners and allies to the government, and indirectly gain some sympathies in Brussels. Unfortunately, at the same time they will be closer to the sphere of narrowly determined interests certain business or political groups, to which current pluralism of social relationships has been reduced. On the other side, more independent, autonomous and 'civic' residual (or *nucleus*) of civil society, founded in unconstrained engagement, actually strives to proceed with the corrective actions toward the state institutions and in so doing experiences serious problems, even the reluctance toward search of new competences, since the conflict with the (ethnically-defined) State until recently generated a number of contents and programmatic lines that resulted in some success. That particular component of civil society is still lacking developed economy as the back lane that could enable its further development which would not be directly dependable neither on State nor EU funds.⁹ In this sense, the EU itself, presented to Croatian public very generally, for that part of civil society (which survived in just a few organisations) appears to be the address that should be critically approached, primarily by referring to reduction of criteria, inconsistency, non-democratic procedures etc. Following this line of argument, EU as a recent source of legitimacy of political

⁹ "Therefore, in the context of EU accession negotiations the civil society agents happen to be in a schizophrenic relation towards those whose support they need, and who will now - in course of the accession process - sit on the other side of the table. In addition to that, they do not represent mentioned values only, but also other specific interests and different geopolitical positions." Dvornik, Srđan, "National-democracy and civil society", conference paper: "WHAT KIND OF EU WE ASPIRE TO JOIN? In search for the causes of the democratic deficit." organized by the Heinrich Böll Foundation, May 2006.

actions of NGOs, is currently transforming into the address that should be acted upon from the civil society itself (primarily and only through integration with civil societies in EU)¹⁰, through decrease of monopolisation and elitisation of euro-integration processes that exclude public from the accession process (through cancellation of addressing impacts of consequences of accession)¹¹ and at the same time decreasing democratising potential of the process in whole¹². Whilst with that success in terms of 'normalisation', civil society, and belonging NGOs could actually be contented, it is equally understandable that they remain deprived if the possibility of further advocating of deeper reforms, under well-designed and decorated European dress would be bated.

1. Croatia as the Balkan's "success story" – does it really stand for?

However, preceedingly it is necessary to consider current position of Croatia in the Euro-integration processes. Negotiations on full membership of Croatia in the EU have started in October 2005,

¹⁰ "Nowadays, it becomes very obvious when some new notions are introduced into discussions on civil society, such as "European civil society", or even more "global civil society", are as a rule interwoven by extremely optimistic expectations: in the first case, expectations that the European civil society will be one of necessary factors in consistent democratization of EU institutions and that it represents inevitable tool appropriate for removal or reducing of current democratic legitimacy deficit of some EU institutions; in the other case, it is about expectations that the global civil society will be much-needed factor in establishment of counter-power' which could effectively oppose the established power dominating in the global time.", Vrcan, Srđan, "Contemporary disputes over civil society" in Transformation of Croatia: the next step, Zagreb, 2005.

¹¹ Such remarks received cold-headed responses, which emphasized non-pragmatism of such demands.

¹² Radical theses go along with equity of 'Europeisation' and de-democratization of the societies in the region. In this matter, these theses are founded in skipping of some democratization stages, but also in subjective dimension of insufficient involvement of citizens in EU processes, thus an perceived 'democratic deficit', which may not correspond with existing formal and legal framework of democracy in EU.

and Croatian candidacy until the fall 2006 seemed very stable and progressing.¹³ EU Council has evidenced progress of Croatia that is manifested through the *screening* results (which have reached their final phase), while based on results, first chapters have already been opened.¹⁴ During the June 2006, negotiation packages for Croatia and Turkey have been eventually separated, where EU has shown consistency in evaluating individual achievements of candidate countries. It has encouraged Croatia to proceed with reforms and obtain sustainable progress in fulfilling necessary EU standards and commitments¹⁵ accepted with the membership, including Copenhagen criteria and good neighbour relationships.¹⁶

However, on the basis of postponement of first phase of screening in the chapter “judiciary and fundamental rights”¹⁷ in March 2006, it is indicative that in spite of manifested normalisation which is demonstrated to Brussels, there is, or should be, much space left for the interventions from civil society direction (and beyond of analysis and consultancy from one, or outsourcing on the other side). In the case of latter, that practice has been developed through so-called decorative partnership, which is accepted by certain

¹³ <http://www.ceps.be/files/NW/NWatch17.pdf> However, one should not ignore the statements of EU officials (Barroso) that announce the possibility of longer pauses in EU enlargement, among other, caused also by Constitutional crisis.

¹⁴ First chapter of this kind was opened and closed in the field of science and research in June 2006.

¹⁵ With beginning of negotiations, the comments of the European Commission on reform quality are less critical and much more positive, but not always objectively founded.

¹⁶ At the beginning of chapter negotiations, which come after the screening stage, substantial screening stage begins, in course of which the conditions are negotiated, under the assumption that a candidate country will accept, modify and implement EU *acquis communautaire* in that chapter, including transitional periods which possibly were required by a candidate country.” www.eu-pregovori.hr

¹⁷ Screening in that particular chapter took place in September 2006 and in the meantime Vladimir Drobniak, Chief Negotiator has invested much effort in convincing the public that postponement occurred due to purely technical matters. In public, but also among non-governmental organizations, the criticisms relating to formal and cosmetic character of screening or negotiation itself are very frequent (colloquially called: “Brussels’ shopping”, “passing exam”, “cut and paste”...)

NGOs inclinations (whereby inner discrepancy toward voluntary engagements becomes more and more sharp). The argument is even more convincing if one is aware that EU has opened negotiations with Croatia in the year of deterioration of human rights, which was followed by inefficient State measures to sanctionize perpetrators¹⁸. Besides, the process of selection of members and experts in the working groups for the preparations of negotiations on full membership has been conducted in an extremely non-transparent way¹⁹, and without prior consultations with civil society actors and without NGOs as the potential *stakeholders*. Nevertheless, although it does not explicitly require, EU prefers participation of civil society organisations during the decision-making process, especially when it is a matter of strategic interests of (future) member countries. Therefore, it is to be expected that in the future period government policy will be more and more open for initiatives that could emerge within civil society²⁰. According to independent political analyst

¹⁸ Puhovski, Žarko, “Human rights idiotism”, in *Le Monde Diplomatique* (Croatian edition), July 2006, p.3

¹⁹ The public did not have access to data on selection and names of experts in working groups for preparation of negotiations, or they were available only when meetings in Brussels had begun or ended. In this context, it is possible to agree with statements that the beginning of accession was very non-transparent for the public. Nevertheless, these statements came with a significant delay from the civil society organizations, which speak in favor of the thesis that, despite the progress made in the negotiation process, EU has still not become a focus of their attention on their agendas, at least not in its entirety.

²⁰ There are two very fresh examples, which prove that, if not political space than political space made of parties has become inclined to acceptance of initiatives coming from civil society. “Iskorak”, the NGO dealing with protection of sexual minorities through a well conceived campaign successfully introduced “crime out of hatred” and brought to its legislation acceptance as a specific category in the Criminal Code (and it was also very efficient in a range of other campaigns – those related to sexual education in school curricula). The other example is related to the Green Forum, the largest network comprising of 37 organizations active in the field of environment protection, which required from the Government a more active involvement of individual expert in the negotiation process of the negotiation chapter for environment. Not long after challenging transparency of the process and non-involvement of individuals from the civil society, the responsible Ministry sent the invitation to three representatives of civil society organisations coming from the most relevant green NGOs which joint the working group for preparation of negotiations. Following that, few other invitations were sent to the civil society organisations regarding participation in the specific working groups. However, the current government reacts

Davor Gjenero, “government is using services of non-governmental sector at minimal scale. It is evident that persons from civil society were formally involved in the negotiations teams, in order to create image of openness, but the serious work is still missing, there is no readiness to implement supervision mechanisms, where government could lean on civil society.”²¹

The most significant *impetus* in Euro-integration processes Croatia has actually experienced after the signature of the Stabilisation and Association Agreement in 2001. In that period, until 2003 under the six party coalition, a significant shifts have been made in the sphere of ‘rule of law’ and democracy, since when the institutions and constitution itself function satisfactory. Until the end of 2005, ex-President Franjo Tudman’s Reformed party, that is now led by somewhat conservative, but very pro-European politician and Prime Minister Ivo Sanader, had many problems with fulfilment of political criteria, required for membership, firstly due to insufficient cooperation with the ICTY in The Hague and due to reluctance toward processing war crimes.²² In the same period, (April 2004) Croatia gained mostly affirmative ‘avis’ about the candidacy options

in this case for the sake of prevention, in order to distribute possible responsibility for further developments (!!). Nonetheless, it is obvious that individuals from the civil society organizations involved in that process remain outside of the main information flow, and decision-making, too. However, one has to be aware of false acceptance of false NGOs initiatives that could be part of government demonstration of cooperation with NGOs.

²¹ Davor Gjenero, on-line interview, August 2006 “It is also evident on the example of the ‘Flego Scandal’” (former Minister Gvozden Flego and member of the negotiation group in the chapter for ‘high education and science’ warned of forging of statistical data in the field of high education and science), which demonstrates that the dominant part of political arena is ready to accept old patterns of political behavior and protection of national interest.” However, it might be little premature here to imply that EC is actually willing to ignore the false alignments done by Croatian government, in the name of faster integration and accession, building a new consensus between the national and trans-national level of political decision-making.

²² One should also note the fact that European Union has mostly reduced a range of political criteria (arising from the Nice Agreement and Copenhagen criteria) to cooperation with the ICTY. Meeting that requirement was sufficient for the EU to give “green light” to Croatia and to begin the negotiations. That inconsistent behavior on behalf of the EU was on several occasions criticized by Zarko Puhovski, President of Helsinki Committee for Human Rights in Croatia.

which has detected absence of political criteria as the main deficit and barrier for approaching negotiations. Given that Ante Gotovina, the last indicted person for the war crimes, has been apprehended, it has been stated that Croatia is fully cooperating with that institution, and last obstacles were suspended for the start of negotiations. Nonetheless, reduction of political criteria²³ merely to cooperation with ICTY was evidenced in part of civil society, whereas problems of return and tenancy rights of returnees (so as their security), corruption and poor judiciary that still does not ensure the rule of law, have almost overnight proved to be irrelevant and suddenly lost their weight by decision in Brussels.²⁴

According to the last opinion expressed by the European Commission in November 2005²⁵, Croatia would have to make intensified efforts in the negotiation chapters that are referring to free movement of capital, fisheries, transport, consumer and health protection, energy policy, finance control, while more considerable efforts would be needed in substantial reform that refers to public procurement, freedom of movement for workers and competition policy, regional policy, agriculture and rural development, food safety, social policy and employment, and especially justice, fundamental rights, freedom and security. “Environmental” chapter

²³ In 1993, the EU Council defined political criteria in Copenhagen, which candidate countries should meet. According to that, a candidate country should achieve “stability of institutions which ensure democracy, rule of law, human rights and protection of minority rights”. In case of the Western Balkans, these requirements are incorporated in the Stabilization and Association Process.

²⁴ Until recently that inconsistent behavior of Brussels was receiving severe critics by certain NGOs (Helsinki Committee Croatia) in Croatia.

²⁵ “Croatia does not have major difficulties in meeting political criteria for EU membership, it does have functioning market economy, which can bear with competitive pressure on the single market in a mid-term period, and it made progress with regard to obligations arising from membership”, is stated in the document of the European Commission published on Wednesday, 9 November 2005. www.entereurope.hr. The new report is being expected on 8 November of 2006. Also, many screening reports are to be in the following months sent to the Croatian authorities, before sending them to the EU Council.

appears to be extremely difficult and the most demanding, in terms of competences, time and finances, since it implies huge investments and high level of expertise which is not always present either in State or in NGOs.²⁶ At the same time, these are areas where most of the future NGOs actions will be concentrated, and therefore in these spheres it is likely to anticipate more intense communication, and maybe even some models of partnerships between the State and NGOs. (!!).²⁷ So far, the highest (although still not satisfactory) level of dialogue and communication between the State institutions and NGOs has been evidenced exactly in the sphere of 'environment', and so the most significant formal involvement in working groups for negotiations preparation. However, this cooperation is not yet imposed by formal or institutional framework as the obligatory, so it leaves space for different interpretations of legitimacy and scope of civil society participation in taking positions for which they have not been democratically elected.

If we suppose that certain models of cooperation can be at least temporarily established between these two parties, with the final goal of reaching the full membership as *the success*, civil society actions can be useful right to do following direction; since the process of integration has become (after the consensus²⁸) highly elitised and monopolised by political parties, there is a huge menace that, the accession to EU, as the relevant political project would break the

²⁶ Croatia should spend about 10 billion Euros in the next decade in order to achieve and harmonize environment protection standards with those of the EU.

²⁷ At the inter-sectoral meeting of NGOs (gathered in the Zeleni Forum network) and government authorities, the principal agreement was achieved that should "timely include non-governmental organizations in drafting process of new, i.e. amendments to, applicable regulations regarding harmonization of EU directives on environment protection into our legislation, also including development of relevant strategies, and at the same time to ensure appropriate information on preparation and drafting of new, i.e. amendments to the existing legislative regulations.

²⁸ However, one should note that the consensus itself is very fragile since the EU negotiations are becoming the battle sphere for the forthcoming elections in 2007 and therefore the quality of negotiations will be inevitable tackled by daily politics and party conflicts.

consensus with the citizens themselves²⁹, since they are excluded. Namely, democratic potential of European integration in such a manner remains significantly minimised since they appear as the subject of diplomatic and foreign policy, and not inner, reform-oriented activities.³⁰ The latter are only apparently substituted by hyper-production of numerous laws, and some form of non-founded 'normative optimism' that implies that alignment with European legislation automatically allows its implementation.

And right at that point cooperation between NGOs and the State can actually happen (!), on the point of correction of State, where correction effect (mostly through demands and pressures, but also through being a 'watchdog') directly can improve State *performances* in conducting necessary tasks, their coordination and primarily implementation of legislation acts³¹, and consequently acceptance

²⁹ Vesna Pusić, Co-Speaker of the Croatian Parliament and a member of National Committee for EU Negotiation Monitoring. Conference speech – "WHAT KIND OF EU WE ASPIRE TO JOIN? In search for the causes of the democratic deficit" organized by the Heinrich Böll Foundation in Zagreb, May 2006.

However, one should also pay attention to a deficit within civil society, particularly in the part of highly professionalized NGOs, that often talk in project language, 'unfamiliar' and 'strange' to citizens, thus drifting apart from the public even more, not being able to articulate consequences of accession. In these terms, a part of civil society is transforming into an alternative elite which is also not able to articulate either needs or public opinion, but acts only in simulative way, in hermetic circles, which alienated from their grassroots.

Also see: "Main problems pointed out by Warleigh is a major deficit of internal democracy, i.e. increasing elitism among NGOs. In a number of cases, NGOs included in the research function as self-proclaimed elites barely linked with local population in member states, and with very weak potential to encourage political socialization of their membership, particularly in context of decision-making process at the EU level." Igor Vidačak, "Civil Society Participation at the level of the EU- a Cure for its democratic deficit?" WHAT KIND OF EU WE ASPIRE TO JOIN? In search for the causes of the democratic deficit" organized by the Heinrich Böll Foundation in Zagreb, May 2006.

³⁰ Silva Mežnarić from the Institute for Migrations and Nationalities figuratively described this process as "running through various stages of democracy", characteristic for all post-communist countries, so for Croatia as well, at the conference 'WHAT KIND OF EU WE ASPIRE TO JOIN? In search for the causes of the democratic deficit' organized by the Heinrich Böll Foundation in Zagreb, May 2006.

³¹ Stavros Dimas, the European Minister of Environment, brought this issue to the attention of the EC representative and NGOs for environment protection from SEE countries during the meeting, which took place in Brussels on 13 and 14 July 2006. The meeting was attended by

of the *culture of law*. Right there, NGOs can present an added value in the euro-integration processes, and by remaining committed to the inherent models of producing the influence, can become best partner to the State, bringing the depth and quality into the focus of negotiations.

“Civil society organisations are important for the implementation of the law, for the encouragement of the public in applying of law, and can actually become partners to national, local and regional authorities. I always repeat to the governments of your countries that NGOs are partners. Critics are necessary to raise the awareness and foster the action. Because of the actions of environmental NGOs our goals are much higher than they would be, and therefore the challenge is also greater..Lesson from history teaches us that the earliest possible implementation of EU environmental law, together with stronger involvement of environmental NGO’s, guarantees that final result is cheaper and better for society. Non-governmental organisations have crucial role in assisting its countries to improve the process of negotiations” (Stavros Dimas)

However, laws and policies that are being developed in the context of alignment to EU legislation, were so far very often

two NGO representatives (Zelena Akcija and Zelena Istra), dealing with environment protection in Croatia, and the European Commission encouraged the organizations to assist the ministries of environment protection in their countries to prepare as many quality projects in the field of environment protection as possible for the new IPA fund, and announced a recommendation to governments to include non-governmental sector into the process of priority programming for financing and development of national strategy documents from the very beginning, and not at the very end, as it was the case so far. Following the participation of representatives in the working group for preparation of negotiation for the environment chapter, it was one step further towards more significant involvement of NGOs in Croatia in the accession process, primarily with regard to the environment chapter.

accessible only in the latest versions³², when it was not possible to make significant interventions or launch campaigns that would ensure certain standards which would be incorporated. In line with the government practice, lack of expert or public initiative has been replaced by massive ‘production’ of new laws that were developed with minimum public discussion³³. Nonetheless, one should stress that options for dialogue recently started to raise, since current government discovered communication with NGOs as the strongest card for demonstration of its reformed facet to the Brussels, what consequently brings new risks and platform for the establishment of number of ‘decorative partnerships’ mediated through state institutions which are focused on civil society development, what unlocks the door for institutionalisation of State impact on NGOs, and broader, on civil society development.

Room for the ‘bottom up’ change is consequently being reduced to that part of civil society that is once again invited to carve out new spheres of influence. What regard to negotiations, besides the influence on current political agenda these also include: access to information, opportunity to monitor particular process as well as the monitoring of EU legislation implementation. ‘Pressure’ that comes on behalf of the EU at the moment ensures the existence of one thin and hardly visible line between Europeanised and still not fully realised democratic future and recent authoritarian past, that is again reflected as the possibility in partitocracy, democratic deficit, and

³² According to the statements of Zelena Akcija, one of the leading green NGOs in Croatia.

³³ “Practically there is no real communication with public on real substance of the process and real consequences (of the EU membership) on daily life”. Statement by Vesna Pusić in the article “Millions of Croatian Kunas for invisible communication strategy”, Novi list, 11 July 2006; Irena Frlan. Also: The state barely invest efforts in the implementation of an extremely expensive and pretentious “communication strategy” for public information on EU in Croatia, and if it does, it is a matter of one-way communication, while it is reduced to a selective information on the Government’s achievements rather than representing communication between the government and the public.

new forms of public exclusion and reduction of scope for democratic practice. Task of civil society and of NGOs in that regard should actually be the very completion of transition into the Europeanised future, but with solved, and not suppressed incompatibilities, and therefore should not hesitate from opening 'hot' questions which resolutions might slow down the negotiations process, but would surely ensure higher level of civic participation, democracy and the rule of law, but also consistency of future decision-making in the EU itself.

2. Civil society in the EU and impacts of Europeanization on civil society

Before moving further, to proposals and elaboration of possible models of communication that would provide platform for cooperation between NGOs and State in the area of accession, it is necessary to spot what the EU itself has undertaken in the sphere of civil society involvement into European affairs. Certainly, one of the most significant problems faced by every single state and the European Commission respectively, is the matter of (non)representativeness of civil society. Since it is not "collective entity" that can be represented, the criteria of "representativeness imposed by EC are being often disputed while communicating with civil society, stressing that civil society should stay out of the realm of *European governance* in order to preserve its genuine democratic function."³⁴

One of the last and certainly most noticed steps that the EC, as

³⁴ Igor Vidačak, Is bigger civil society engagement a remedy for the EU democratic deficit?", a conference organized by the Heinrich Böll Foundation, WHICH EU WE WANT TO JOIN, May 2006. Also: "The privileged approach by the organizations which have representative character i.e. large membership in the EU member countries, is formalized through aforementioned minimal standards and CONNECS base. In that way, the opportunity for input falls short for number of relevant organizations (i.e. for protection of human rights) which have another legitimacy grounds for its work at the European level."

the trans-national decision-making point has undertaken in February 2006 is *White Paper on a European Communication Policy*³⁵, that aims to bring EU closer to the citizens. "*White paper* should offer more coherent vision of the new communication with the citizens with the purpose of strengthening 'European democratic infrastructure' and creating so-called "European public space". Even more detailed and descriptive measures are being announced like the involvement of all EU institutions and strengthening of partnerships with national, regional and local governance structures, media and civil society organisations in the most broader sense."³⁶ White paper implies partnership relationships between all concerned stakeholders, and that is surely possible model for establishing the platform in all of the candidate countries.³⁷

When we refer to constitutional crisis that is momentarily causing fatigue in conceptualisation of EU enlargement, civil society impact, although insufficient, is surely more intensive, partially due to raising awareness that integration and further comprehension cannot be conducted without wider involvement of citizens.³⁸ In April

³⁵ It is linked to the initiatives instituted earlier by the European Commission, primarily to the document called Plan D – Demokracija, Dijalog, Debata, published in October 2005, and to the Action Plan for Communication of Europe of July 2005. In preparation of White Paper, the Commission took into consideration the recommendations from the European Parliament Resolution on implementation of information and communication strategy of EU ("Herrero Report", (2004/2238(INI)). Important data were also gathered at several public events, but also from various experts and stakeholders. On 8 November 2005, The European Economic and Social Committee held a forum for the stakeholders on the subject "Bridging the Gap" (http://www.esc.eu.int/stakeholders_forum/index_en.asp). www.entereurope.hr

³⁶ www.entereurope.hr

³⁷ Along the lines of that document the Croatian Government passed the Communication Public Information Strategy on European Union and preparations for the membership. <http://www.nn.hr/clanci/sluzbeno/2006/0323.htm>

³⁸ "The concept of civil society itself is comparatively recent phenomenon in official documents of EU institutions. The EU Economic and Social Committee was actually the institutionalized body that encouraged introduction of explicit normative discourse on democratic potential of the civil society involvement in structures of European governance in the late 90s. Very soon, the discourse and the concept was taken over by the European Commission as a response to Santer's Commission and to the far-reaching administrative reforms announced in the White Paper on European Governance in July 2001. In that context, the idea of involvement of the civil society as

2006, civil society groups joined the debate about European future in Brussels and evidenced lack of participation of citizens in current dialogue and need for improvement of EU credibility in the eyes of public. At the same time, it was also the first *European forum for civil society* where dialogue between legitimately elected authority representatives (parliamentarians in the European Parliament) and wide spectre of NGOs has been established on the transnational level. NGOs have mostly criticised lack of activity of EU institutions and alerted about public participation deficit in the 'reflection' period invoking participative European democracy.³⁹

What is much more relevant for the countries in the region is the recent meeting that was held in March 2006 in Brussels in organisation of the European Social and Economic Committee. At the first Western Balkans Civil Society Forum readiness for trans-boarder cooperation was demonstrated with the goal of joint addressing better future of the region.⁴⁰ Significant decrease of international financial support was recognised and consequently the need for diversification of funding that could provide both the stability and the autonomy in the further operations. Well-structured social dialogue and various forms of partnerships appear as the precondition, since they can strengthen the impact of civil society organisations on different public policies in the region. As actors of future dialogue, they have stressed two

a way of strengthening efficiency and legitimacy of European governance become a common part of the policy discourse at the EU level.", Igor Vidačak, "Civil Society Participation at the level of the EU: Cure for its democratic deficit?" WHAT KIND OF EU WE ASPIRE TO JOIN? Searching for the causes of the democratic deficit., conference organized by Heinrich Böll Foundation, May 2006

³⁹ "Civil society groups join debate on EU's future", 25.04.2006., Press-service (News), European Parliament's web-site. http://www.europarl.europa.eu/news/expert/default_en.htm

⁴⁰ 'Western Balkans Civil Society Forum', Brussels 27-28 March 2006., European Economic and Social Committee. Also see: www.zamirzine.net, "Civil society and EU: failure or participation" (by Đurđa Knežević): "...Further on, it is stated by means of evidence that, despite of adoption of number of laws on labor, and establishment of economic and social councils, the social dialogue happens to be at the initial level, while its quality is unsatisfactory, both among government and social partners and among social partners themselves.

greatest challenges; first, efforts to convince governments in the region to establish structured and constructive dialogue, and second, to improve mutual communication between different NGOs that create platform for the participation in dialogue.⁴¹ At the same time, extremely important role has been prescribed to the EU as the main catalyst of these processes. Unusual significance was attributed to the fact that it was the first step toward institutionalisation of relationship between European Commission and civil society in the SOE countries, which are, together with government, perceived as the actors that should communicate, and maybe even cooperate with EC.⁴²

"Recommendations of the *Forum* to the governments, EU and various organisations active in the region stress the need that governments fully recognise and evaluate activities and legitimacy of civil society organisations. Furthermore, they urge that the same governments actively work on social and civil dialogue and create comprehensive framework that would regulate dialogue itself. Equally, governments are suggested that they lean more on recommendations, opinions and "know-how" of civil society organisations. In that sense, the Forum concludes, EU should continue working in a much faster and efficient way on the Stabilisation and Association Process in SOE countries, and on the involvement of

⁴¹ The participants call on the EU to establish itself as the guarantor of political and economic stability in the region by maintaining the objective set out in Thessaloniki and reaffirmed in Salzburg; the accession of the region's countries to the EU."

⁴² The follow-up of the meeting took place in October 2006 when it was stated that European Economic and Social Committee will operate in accordance with joint consultative committees that have been recently established in cooperation with other candidate countries for the EU membership. Follow-up Committee will gather members of the Committee and representatives of civil society organizations, and actually allow more visible contribution in the Stability and Associations Process, while work of the Committee will contribute to the progress of Croatia in the process of the EU accession. Goals of the Committee's actions will be alike to the goals of joint consultative committees that have been recently established in other candidate countries for the EU membership.

civil society organisations in these processes.”⁴³

Case studies of the new member states that joined the EU in 2004 can be very valuable if viewed from comparative perspective. In most of these countries, (as it is more and more visible in Croatia) impact of civil society organisations on the acceptance of public policies or legislation changes has been arising simultaneously with the accession process, primarily when their acceptance was in the package of alignment with *acquis communautaire*. However, there are rare examples of countries where NGOs played a formal role in the accession process. Therefore, if we make comparison, the current scope of cooperation in Croatia can already be perceived as the success to a certain extent.⁴⁴

Metka Roksandić, member of the European Economic and Social Committee from the *Alliance of free Slovenian syndicates* confirmed on one occasion that unpopular government measures had been very often justified with alleged demands of the EU, what does not really stand for.⁴⁵ In this case as well, importance of networking and

⁴³ www.zamirzine.net, “Civil Society and EU: failure or participation” (by Đurđa Knežević) Also: http://www.eesc.europa.eu/activities/press/cp/docs/2006/cp_eesc_031_2006_en.doc
<http://eesc.europa.eu/documents/publications/pdf/leaflets/EESC-2002-012-EN.pdf>

⁴⁴ According to David Stulik, a member of the EU Economic and Social Committee from the Foundation for Development of Civil Society in Czech Republic, there was no formal involvement of civil society organizations in Czech Republic in the negotiation process with EU, although their informal influence in certain fields was extremely important. In Stulik’s opinion, for the efficient influence of the civil society it is extremely important to establish broad platforms of cooperation among organizations, and if possible, a body representing an entire sector “Civil society and the State: partners in the EU accession negotiations”, round table under auspices of UNDP in Croatia, Institute for International Relations and National Foundations for Civil Society Development, which took place on 24 November 2005. Hereby it is necessary to note though, that the author of this study disagrees with the thesis that either an individual or a body can represent civil society, neither it should be considered as a sector. However, it is necessary to indicate to these conceptions of the civil society as well, which are liked by each government.

⁴⁵ “In most cases, the Government is granted an opportunity to choose the measures which threaten less the position of employees. In order to achieve impact and realize the favorable results, trade unions should in the first row have relevant data available, and it is possible to achieve through networking with relevant trade unions in EU.” at “Civil society and the State: partners in negotiations on accession to EU”, round table under auspices of UNDP in Croatia, Institute for International Relations and National Foundations for Civil Society Development, which took

connecting was stressed, among the actors within EU borders what could provide more influence on domestic agendas and produce considerable pressure at public institutions, including those which are directly involved in the negotiation processes. Accordingly, civil society organisations should primarily behave as associates to the public whose interest they (sometimes) advocate, and only later consider partnership with the State.

Slovenian example also speaks on behalf of relatively late initiative⁴⁶ to establish stronger relationships between the government and NGOs.⁴⁷ On the ground of State and NGOs cooperation, Hungary marched the longest way. In the middle of the 90’s, authorities adopted laws that encouraged and supported activities of non-governmental organisations.⁴⁸ The most visible and symptomatic is the influence on NGOs to regulate sector itself, but also to bring legislation changes in different other sectors (handicapped persons, women rights, environment). Communication between government bodies and NGOs has been significantly intensified, and consequently

place on 24 November 2005

⁴⁶ Latvia is a similar example, where stronger initiatives on cooperation between government, civil society and private sector have begun earlier than in Slovenia, in late 2002, but still not even three years before EU accession of the country. The strongest emphasis during the Forum, which took place in Riga on 27 November 2002, was placed on partnership of NGOs and the state, which should have been articulated through presence of NGOs at collegium meetings of ministries, at the highest level (of state secretaries), thus providing them opportunity of direct impact on decision-making process. www.efc.be/cgi-bin/articlepublisher.pl?filename=IS-SE-01-03-1.html

⁴⁷ <http://www.efc.be/cgi-bin/articlepublisher.pl?filename=SF-SE-01-04-1.html> The working groups came up with a draft cooperation till the end of 2004, and the most significant incorporated features are: civil dialogue, establishment of cooperation and taking NGOs’ opinions into account in the legislation process. Slovenia is by the way a country, which has only 0.7% persons employed in the so-called civil sector. For the period between 2005 till 2008, some 1000 new employment opportunities are anticipated in the civil sector, which would be followed by restructuring of the public sector at the same time, whose activities would be taken over by some NGOs. See: <http://www.uvi.si/eng/slovenia/publications/slovenia-news/1495/1502>

⁴⁸ The so-called Law of One Percent (adopted in 1996), Law on Organizations for Public Welfare (1997) and the National Civil Fund Program. 34% of NGO funds comes directly from the government, mostly in the Central and Eastern Europe. In that context, a number of Hungarian NGOs (6—8%) began to deal with public services in education, health and social welfare. www.ceetrust.org/print.php?ar=131

most of the ministries opened posts for the direct communication with NGOs, and special councils or working groups that involve persons from civil society. In 2003, a broad strategy for the support and development of the non-profit sector was developed. However, one could criticise that these solutions have enlarged State influence on non-governmental sector to the great extent. It eventually led to the increase of service-oriented organisations while those who advocated certain rights or interests have disappeared or deteriorated. In that sense, a part of the sector that can be considered as voluntary, civic and non-governmental has been significantly narrowed and unhealthy dependence of civil society on government appeared as very visible, regardless its political orientation.⁴⁹ This lesson is extremely significant for the tendencies currently present in Croatia. Davor Gjenero has also pointed out when he stated that many NGOs in Croatia “act from logic of conciliation, acceptance of dialogue, that is installed by the nation-state”⁵⁰.

Although it is expected that the EU should act as a catalyst and should support the civil society development in the region, at the same time one must not forget that it is the very NGOs, until recently acting as the agents of Europeanization process⁵¹, who arranged field

⁴⁹ www.ceetrust.org/print.php?ar=131 Nevertheless, there are also some troubles. Firstly regarding the implementation of existing laws. Lack of transparency in the process of funds distribution, and the automatism that does not demands the justification of particular donation are among the most visible deficits.

⁵⁰ Davor Gjenero, during the consultative meeting “Responsibility and impact of civil society organisations in the EU accession process”, HBF, Zagreb 2006. He also stresses that in Croatia there is not a clear division between service-providing NGO’s and advocacy NGO’s. Many organisations that provide services are threatening its own position to their donor if they appear as the advocate of the public interest or they criticise the authorities. It seems that this is the aphory of crisis coming along with the europeanisation”.

⁵¹ “According to Landrech definition (1994.) europeanisation process implies re-orientation of the direction and models of policies where political and economic dynamics of EU are becoming a part of the organisation logic of national policies and the policy-making. Europeanisation experts evaluating assymetrical patterns of absorbtion, adoption and transformation of national and sub-national state systems, policies and political guidelines, that appear as the result of the pressure that are derived from the european integration dynamics”, “Europeanisation and pluralisation

for the current government pro-European politics. And this is one position that provided them legitimacy to preserve autonomy and critical approach not only to centres of decision-making at national level, but also to influence the EU accession process itself⁵² through the cooperation with civil society in EU Member States at trans-national level. However, in relationship to available capacities and former distance from more visible political engagement, it would be likely to expect that NGOs in Croatia will adopt the tendency of depolitisation of EU enlargement process, then to politicise it and “people and state present as something that has to be protected from various external and internal threats.”⁵³ In the vacuum created between these two dilemmas it would perhaps be wise to stress the expectation that civil society will be innovative and creative enough to search for the way-out and find art to win new spheres of freedom, and influence.

3. Civil society – an ally in masking or revealing of deficits?

Both Freedom House and OSCE have expressed in their latest reports⁵⁴, in June 2006, (maybe not always grounded) satisfaction with civil society functioning in Croatia and its stronger impact on decision-making, also about greater visibility in public and society in general.⁵⁵ At the same time, it corresponds to the results of

– europeanisation as affirmative or obstructive process for civil society?”, Nicole Lindstrom, in “Weak societies and troubles with pluralism” conference papers, ed. Srdan Dvornik i Vedran Horvat, Heinrich Böll Foundation, 2005.

⁵² “Europeanisation and pluralisation...”, Nicole Lindstrom

⁵³ “Europeanisation and pluralisation...”, Nicole Lindstrom

⁵⁴ www.osce.org/croatia 13, June 2006. ‘Croatia’s democratic institutions in the field of civil society, police and media have made considerable progress towards becoming self-sustainable, the OSCE Mission to Croatia says in a report..’, isto vidi www.freedomhouse.org/nit.html

⁵⁵ These constatations appear in most of the cases when civil society is highly depolitisated and able/willing to cooperate with the State.

research⁵⁶ that states how NGOs are the subjects that repel most of the confidence, far more than political parties.

However, there are some critical voices and justified doubts like the notion that “Croatia is the country where civil society organisations are developed to the greatest extent in the region. However, if dependence on predominantly foreign funds will not have been regulated soon and economic, political and cultural conditions for civic engagement will not appear, it might also happen that they will simply – disappear”⁵⁷. This particular situation is followed by a kind of polarisation in civil society itself. One circle is constituted by highly professional organisations that are very skilful in answering to needs articulated by the call for proposals and various tenders practically ordered by ministries or European Commission. In so doing, they create conditions for the sustainability of future performances (but also decrease capacities for autonomous and critical approach to the processes). Second circle is constituted of organisations that show reluctance to this form of transformation and do not accept tendency of reshaping their agendas conditioned by donor’s demands. Partially, these organisations stick to the conflict with the State as the residue of their performances made so far, but however, we can track examples of organisations that are founded in voluntary and grass-root engagement of citizens that advocate particular interests aiming to influence decision-making process, which is also under the influence of accession process (or EU might be used as a niche to achieve demanded social changes).⁵⁸

Positioning of civil society in the context of the EU accession

⁵⁶ Conference “Associations in the eyes of public – perception, challenges, options”, Academy for Educational Development, December 2005.

⁵⁷ Đurđa Knežević, www.zamirzine.net, “Civil society: failure or participation”

⁵⁸ One of the examples is certainly Eko Kvarner, an NGO that is very efficient in the countering various models of devastated natural resources and environment devastation on the Adriatic coast.

presents a new moment and at the same time the process of social learning, where both the State and civil society – so far intrinsically in the state of permanent conflict – are to establish a temporary relationship of strategic cooperation – *alliance with the full membership in EU as the final goal* – if we imply that consensus was achieved. *Simultaneously*, the first are legitimately and democratically elected representatives, while the others are self-appointed citizens who acquire the right of civic intervention in the state affairs when they consider them incorrectly or inefficiently performed. Today, when the European Commission is far more benevolent toward prevailing government policy in Croatia, NGOs that would continue to insist on further conflict and reveal weaknesses of falsely transformed system through debates and discussion, would to large extent slow down the process of ongoing ‘normalisation’ and negotiations themselves.⁵⁹ The fact that structural asymmetry is incorporated in the negotiation principles would not make such a platform more functioning.⁶⁰ These are exactly the reasons that underlie and explain very obvious lack of interest of the current government to launch broader public debates

⁵⁹ This approach can be radicalised to the extent where it is implied that NGO’s should be fully cooperative with the government until the full membership in EU is achieved. By doing so, a kind of moratorium on re-questioning of disputable issues would be introduced, and civil society organisations would be, accordingly, deprived of their intrinsic content and actions, and actually be forced to participate in the mimesis and the soteriology of “Europeaness”. Since this is not real to expect, government’s initiative to introduce more transparent and open dialogue seem as the logical response that could amortise the tensions.

⁶⁰ “According to the structural asymmetry candidate countries cannot ask for exception in matters of foreign policy, monetary and social policy, neither in border policies. Accession process does not provide to voters in the candidate countries to discuss the various European policies and the speed of the adjustments to EU, but integrates all option in one unique set of procedures that are not negotiable, and offers it according to the principle “take it or leave it”. On top of that while social groups like peasants or regions in member countries lobby at different levels, negotiations between each candidate country and Brussels are being held exclusively between the central governments representatives and EU, until these countries eventually gain full membership. Accordingly, social groups in these countries are therefore excluded from the participation in decision-making that affects all domains of their societies”, “Europeanisation and pluralisation – Europeanisation as affirmative or obstructive process for civil society?”, Nicole Lindstrom, in “Weak societies and troubles with pluralism” conference papers, ed. Srđan Dvornik i Vedran Horvat, Heinrich Böll Foundation, 2005

about the euro-Atlantic integrations. In spite of these suggestions, the EU has, through the referenda “NO”, acknowledged that public is here not only to be informed, but to be fully included in the EU project. However, in current discourse of political communication, role of civil society is reduced mostly to partnership status⁶¹ and one-way (and mostly affirmative) informing of the public about the EU (and primarily about the achievements of the government itself in that field). Any deeper involvement of civil society actors in the accession process itself (through observatory places, public discussions and monitoring of the implementation of newly adopted laws) is continuously suppressed to the second-class level, or just recently becomes perceived as the alternative option.⁶² At this point it has to be stressed how ‘involvement of civil society organisations representatives’ hides not only the “responsibility distribution” trap, but only manifestly emits picture of cooperation with those organisations which have allegedly proven through their activities that they have to be ‘invited’ or ‘involved’ (and because of certain expertise should not be avoided), while, from the other side, blunting the blade of civic influence, which would have to internally shape initial positions for the negotiations.

⁶¹ Here it is possible to evident that Croatian government will, and already is following EC policy reflecting in inclination to more service-providing NGO's that are highly professionalised and able to receipt certain jurisdictions and perform tasks through out-sourcing with the final goal of decrease of their own over-capacity and partially through distribution of responsibility. In these cases, both government and EC especially favourise “partnership” and “dialogue”.

⁶² Therefore, NGO's are very often presented as “important mediators in distributing of information forward to their own members, but also to broadly interested groups of population and therefore perceived as one of the most important partners to the government in communication with the citizens, but also as the multipliers and driving forces behind the public opinion”. Roundtable conclusions: Communicating Europe to the citizens: role of civil society organisations, held on 24. April 2006. in organisation of National Foundation for the Civil Society Development, Institute for International Relations and UNDP

3.1. Legal and institutional framework for the NGO's activities and financing

However, before defining possible positions, and consequently optional platforms of cooperation that would result in success, not only as fast, but also contentfull and quality-based accession⁶³, we have to contextualise briefly current state-of-art in civil society, or within so-called “non-governmental sector”.⁶⁴

For a long period, there was not sufficiently developed legal framework enabling associations to be founded and act, partially due to paternalistic relationship of State toward NGOs, seen also as one of the causes of the troublesome development of the sector (lack of financial means, lack of professionalism in work, lack of transparency, leadership and membership and low level of cooperation between the organisations themselves).⁶⁵

Legal framework for the civil society development and performances in the Republic of Croatia is contained in numerous regulations, from general international documents through the fundamental laws to the specific regulations that solve certain aspects

⁶³ Surely, this has to be taken with reserve, since the process of accession and negotiations itself is very often presented as primarily technocratic process where states automatically align their institutions to the rules and documents of EU, and innovations or more significant deviations in any of directions are not possible, in relation to the values, rules and standards that are accepted through consensus between the EU member states.

⁶⁴ Possible theoretical and terminological dilemmas about the distinctions and similarities between the terms ‘civil society’ and ‘non-governmental sector’ will be surpassed here due to space limitations, with the notion that author is aware of various definitions that reduce not only the span of the organisations under these categories, but also the shape, boundaries and background of their actions.

⁶⁵ National strategy of creation of stimulative environment for the civil society development which was adopted on the Government session in July 2006., states that “Republic of Croatia is among first countries in Central and South-Eastern Europe that has systematically approached the creation of legal and institutional framework for support to civil society development, p.3. After the elections in 2000., newly elected government has paid much more attention to the problems of civil society development and has shown the will to cooperate. First visible result of the new government policy was “Cooperation programme between the Government and non-governmental, non-profit sector in Republic of Croatia” that was adopted in December 2000.

or define the role of certain subjects in civil society.⁶⁶

With the final goal of institutionalisation of its relationship with the civil society, State has launched work of several recently established bodies and organizations. This form of State performance has intensified after 2001 in the context of last two government mandates, when cooperation with civil society started to appear politically more acceptable because of more and more clearer aspirations about the EU membership, whose accomplishment is highly dependant on broader consensus between all influential and existing stakeholders.⁶⁷ Perhaps most important among these initiatives, but very often very disputable, is the activity of National Foundation for the civil society development which was established in 2003 with the overall objective of civil society promotion and development in Republic of Croatia.⁶⁸

⁶⁶ Firstly, there are international documents like Universal Declaration on Human Rights or European Convention for Human rights Protection. The Constitution of the country guarantees right to freedom of expression and opinion, exchange of information and right to free associatiing of citizens in order to protect their achievements or advocate social, econommic, political, national, cultural or other beliefs/goals.

⁶⁷ Government's Office for Cooperation with NGOs is established on 1998. in order to provide institutional framework for creation of conditions for partnerships and inter-sectoral cooperation with the non-profit sector, primarily with NGO's. A broad scope of possible jurisdiction covers the activities related to creation of legal framework for the civil society development, monitoring of Cooperation programme between the Government and Civil Society, and suggesting the improvements of the programme itself. Due to affiliation of the Office with the Government and directing the civil society activities toward the partnership with the State, office is/was very often exposed to constructive and sharp critiques of civil society organisations. Council for civil society development is established as the counselling and expert body of the Government whose main tasks are monitoring, analysis and evaluation of the implementation of the Cooperation programme between the Government and Civil Society, Strategy of Civil Society Development and financial support from the state budget to the various project and programmes of associations. In its work the Council has, up until recently, involved various representatives of civil society organisations, but due to different, sometimes even exclusivistic interpretations, the work of Council was unstable and threatened. Recently adopted Strategy stresses the need to develop model of consultations with civil society organisations that would be conducted through the Council.

⁶⁸ "Establishment of National Foundation for Civil Society Development in October 2003 was a huge step at the national level in recognising the importance of existence of professional transparent and intermediary organisations like Foundations which would be in position to raise and distribute funds in the development of democratic society", p. 38 in "National Strategy...", Foundation is providing expert and financial support to the programmes that stimulate sustainability of non-

The very relationship with the Foundation appeared, from the beginning,⁶⁹ to be a critical place of public debate, but also a litmus paper for the "full bloodness" of many NGOs, but also the reason of their inter-relational conflicts and unhealthy competition.⁷⁰ It also indicates a first reluctances on behalf of civil society (more grass-root and activistically oriented) toward the new, maybe even imposed pattern of civil society development, that leads to transformation into organisations cooperative toward the government, and mostly in charge of conducting the activity which was implicitly delegated by the State (in the sphere of its jurisdiction), and at the same time through project-orientation that would reduce capacity that are highly necessary for more correctively profiled performances. Due to its affiliation to the State, but also due to the complaints about the very formal and bureaucratic treatment of many organisations, the Foundation is/was very often perceived as the State instrument to regulate civil society as the 'sector', with which – after it blunts the blade – would establish dialogue. This form of "normalisation" is very often insuperable obstacle when one refers to the communication between the State and those NGOs which stay committed to their inherent autonomy and corrective ness as the basic principles of their actions.⁷¹

profit sectory, inter-sectoral cooperation, civic initiatives, and improve the democratic institutions of of society. In the third attempt, and with more significant participation of experts, activists and other persons from civil society organisations, Foundation has created National Strategy For the Creation of Stimulative Environment for Civil Society Development. Justified remarks to the creation of the Strategy can be addressed to the extremely short time framework within which Strategy had to be discussed and adopted. Also see: www.zaklada.civilnodrustvo.hr

⁶⁹ On the track of sharp conflict of civil society with the State that was crucial for the first phase of civil society development in the 90's, establishment of the Foundation was very often detected as the attempt of the State to frame, regulate and control the performances of civil society, at the same time conditioning their work with the set of absurd, irrelevant and not important criteria, very often followed with unjustified reduction of the whole span of actors to the 'associations'.

⁷⁰ It is interesting to note here that with the attempts of institutionalisation of relationship between the State and civil society, civil society is starting to be conditioned and affected both by State (through regulation), and by the market (through competition), what is not acceptable to many fundamental theoreticians.

⁷¹ During the year 2006 a public discussion was developed due to the State's attempts to

As an expression of discontent with the work of National Foundation for Civil Society Development, as the place of critical evaluation of state institutions and as the platform of alignment and common action, approximately 20 relevant organisations has set up the Civil society forum⁷² with the ultimate goal of the continuation of autonomous performances. Although not always coherent, Forum's activities in any case present the voice of the most vital part of civil society that is showing reluctance toward blunting, mitigating and equalising of civil society corrective actions.

Through the establishment of government office for cooperation with NGOs, State has developed system of donations from the State budget⁷³ and therefore started with the more systematic work on developing cooperation and confidence between the government and associations that are active in Croatia (through financing, consultancy and regular informing).

influence the civil society development and its false understanding of civil society as 'representable and equalized collectivity', ignoring complexity and plurality (although still not sufficiently developed) that stands behind it. According to Puhovski, "civil society has in very long tradition always been understood as specific relationship between its stakeholders expressed through the principle of 'horizontality', that means systematic equality (in terms of rights) of the all participants of so-constituted society. This equality of concrete persons – that constitute civil society due to satisfaction of their needs and regulate it according to the goal of their interest – has a sense only under the implication of the non-questionability of their inner constitutive distinctions. Out of that is derived the "fundamental distinction of civil society toward the community, State, political sphere, especially in the contemporary relevant democratic version". And this distinction is based on the permanent horizontal pluralism, and maintenance of permanent distinctions between the civil society stakeholders on the basis of their principle equality..." Vrcan, Srdan "Contemporary disputes on civil society", u "Transformation of Croatia: the next step", p. 57, Zagreb 2005.

⁷² Among the most significant critiques to the work of National Foundation, Forum has stressed insufficient programmatic profiling, too broad scope of their performance, production or 'their own' NGOs, neglecting those more autonomous. Also, a potential conflict of interests, criteria of selection and evaluation has been re-questioned. At the end it was shown that behind this comments there is not a coherent and unique standpoint shared by all Forum members.

⁷³ Surely, many critical voices are raised within civil society to the currently established system of donations.

4. Options, forms and boundaries of cooperation in the sphere of EU integration processes

According to the recently adopted strategic document by the government, addressing the creation of stimulative environment for the civil society development "basic value that should be founding element of the State/civil society relationship should be the autonomy of civil society. That means that State, firstly has to ensure freedom of choice of all values or interests orientations of citizens and the freedom of its expression and action".⁷⁴ Strategy also states that "State, by providing freedom of civil society performance, acknowledges the potentials of civil society as the actor and corrective when it comes to decision-making in public affairs or implementation of measures that have public influence. From this perspective, the main value that will determine the character of civil society/State relationship can be derived and it is consisting of principle of publicity and openness in adoption and implementation of public decisions, allowance of public inspection, openness to critiques, discussions, objections and suggestions."⁷⁵ In so doing, the State perceives civil society as the partner with the institutions in its jurisdiction and obliges to provide public access in all political measures and decisions (in the phase of preparation) for all citizens, while civil society representatives are still in the position to have an impact.⁷⁶

⁷⁴ National Strategy For the Creation of Stimulative Environment for Civil Society Development has been adopted on 12. July 2006. by Croatian Government. It is necessary to stress how Strategy has been created out of the third attempt. Contrary to previous two attempts, more than 40 persons from civil society organisations has been involved in the work on the current Strategy.

⁷⁵ Several goals may be derived out of that: 1) ensuring the autonomy and pluralism of civil society, 2) recognising activities of civil society organisations that advocate fundamental constitutional values, and public benefit, 3) and opening state institutions and political processes to the public." The latter also refers to the accession process itself, which is so far highly elitised and separated from the impact of the broader public.

⁷⁶ Also, in Strategy, "regular institutional models of consultancy should be developed and

Croatian government has signed and adopted a variety of documents that regulate State relationship toward civil society organisations. Still in 2001 the *Programme of cooperation between the government and non-governmental, non-profit sector in Croatia*⁷⁷ was launched, which, although not legally binding, represents some crucial determinants in favour of support to civil society development and further directives necessary for the Programme's acceptance and improvement. In this context, one should stress that *National Governmental Programme for EU accession explicitly* urges for the stimulation of further development of civil society organisations and their active involvement in creation, implementation and monitoring of public policies(!). It also implies strengthening of civil society organisation roles in promotion of European values.⁷⁸

However, there are well-founded critical voices from civil society that give another evaluation of the government cooperation with civil society. Independent political analyst Davor Gjenero believes that in Croatia, "accession to EU is reduced to nomotechnical reform, while at the same time implementation of the European principle of 'good governance' and participative democracy are not being considered.

implemented in order to improve communication between relevant state and public institutions on one side and interested civil society organisations on the other. One of the adequate examples of that track is the work of Governments office in gender equality which has been willing to cooperate with NGO's from the start (2004), and through various projects realised partnership with variety of organisations active in that sphere. www.ured-ravnopravnost.hr

⁷⁷ The implementation of this programme is being conducted primarily through the activities of the Government's Office for Cooperation with NGO's and Council for Civil Society Development, "is directed toward the creation of efficient measures that would improve the relationships between the Government and non-governmental sector, due to their different roles and responsibilities in relation to problems and community development, while they tend to found their relationship even on partnerships and transparent agreements, mutual informing and joint mointoring of the implementation of Cooperation programme..." u "National Strategy..." p. 23

⁷⁸ National Strategy For the Creation of Stimulative Environment for Civil Society Development p. 19. One should be warned here of Governments presumption that civil society organisations have a goal to affirmatively adress European Values, what is excluding possible euro-sceptical or different approaches/interests between civil society organisations, and simultaenously, reducing (without a proper explanation) pluralism of opinions within civil society.

Therefore, cooperation with civil society has not yet been considered as the crucial question of the negotiating process."⁷⁹

4.2. Justification and objectives of the cooperation

The ultimate intention of this paper was to detect and suggest models of possible cooperation between the State and non-governmental organisations in the light of EU accession of countries in the region. Since the process of European integration has been significantly intensified in Croatia in last two years (and at the same time a visible shift occurred in comparison to Serbia or B&H) that is mostly referring to the involvement of NGOs in processes of preparation, monitoring and assessment of the new legislative measures and policies, hence their equal participation in those processes during their duration. Although unjustifiable acceleration of the process can deserve excuse, in the cases where it has served as the catalyst of the processes that would better consolidate if they have not been 'imposed', at the same time it is also indicator that certain number of civil society organisations in Croatia actually reached the level where they can be recognised, or even perform as the equal and competent partners to the State.

It is already recognised that, due to the deep penetration in all societal spheres, every significant inner problem or disputable issue, in Euro-integration process appears as the political, if not foreign policy issue, since it is observed in the context of future integration of candidate country in new political, legal and market area of EU. However, the foreign policy and international relationships sphere

⁷⁹ Also see: "Fulfillment of political criteria needed for the start of the institutional dialogue between Croatia and EU has at least for a short period decreased the level of monitoring of human rights protection in Croatia, while the initiative period of negotiations was marked with the marginalisation of civil society organisations." (excerpt taken from "open Society Evaluation with regard to minority and minor groups protection", 2006 OSI)

present one special platform with high potential for cooperation, while “experiences and good practices of other countries, like Czech Republic, Poland, Holland, Great Britain and Canada show that it is possible to establish functional cooperation between civil society organisations and governments in the modelling and implementation of the foreign policy goals of particular country. That cooperation is based on the assumption that foreign policy is of great importance for all citizens, and that government acts only as the coordinator with exclusive jurisdiction in minor number of chosen spheres”.⁸⁰ And it is exactly due to this fact that it covers many spheres of NGO performances, that “the process of accession to the full membership in the EU can serve as the catalyst for the adoption of European principles of ‘good governance’. Besides, the process itself also makes solid basis for the strengthening of the culture of dialogue and introduction of efficient advisory measures between the government and non-governmental sector.”⁸¹

National strategic document on civil society development is following that direction when one refers to the role of civil society organisations in the process of Croatia accession to EU.⁸² Furthermore, since the *Strategy* considers that successful completion of the negotiation process will urge the implementation of the adopted legislation and functioning of the established institutional structures,

⁸⁰ “National Strategy...”, p.41 According to this Strategy, the most important comparative advantages of civil society organisations in Croatia, are their flexibility and ability to make fast decisions and undertake activities that contribute to the overall efficiency of certain National programmes and strengthen the presence of Croatia in social sphere of international changes. (?)

⁸¹ “National Strategy...” p. 42

⁸² Through the 1) launchment of public dialogue on the EU accession process, various aspects of that process, reforms and their impacts; 2) the involvement in the implementation of Communication strategy of informing the public on EU accession (so far not efficient) 3) the participation in the process of accession negotiations and monitoring of progress in fulfilling the criteria for full membership in EU; 4) the cooperation in the implementation of foreign Communication strategy toward the EU member states that contributes to the better understanding between citizens of Croatia and citizens of EU countries 5) the stimulation of better utilisation of pre-accession EU funds and stronger role in future absorption of structural funds

it is the very NGOs who should have the corrective function that alarms about problems which could be related to implementation of commitments that can be derived from the Stabilisation and Association Agreement and negotiations themselves (in accordance to chapters of the EU *acquis communautaire*)⁸³

Based on the abovesaid, the State’s approach to the role of civil society in the EU integration processes is very evident. Accordingly, civil society organisations would have to harness a significant part of their capacities in Euro-integration process. Such State’s approach toward NGOs raises the question of how much capacities then remains for their main missions of existence, primarily of those which are regarding predominantly corrective performances, but also of advocating interests of certain social groups, briefly - “continuous involvement of citizens into ‘domestic affairs’ of authorities and public institutions.”⁸⁴ Yet, from the standpoint that there is no alternative to full EU membership and according to which it stands for strategic interest (with underlying broader consensus), NGOs will be compelled to use EU as a *niche* of their further corrective performance, primarily through bringing the attention to differences and gaps between proclaimed government policies and their real implementation (!). In this sense, further integration with civil societies in other EU member countries is a precondition of their successful actions and visibility. At the same time, it is substantially important that in a civil society itself, awareness occur, about the necessity of actions that would not primarily be conditioned with such “temporary” political framework.

In the framework of cooperation that could be accomplished

⁸³ “National Strategy...”, p.42 see also i: “In doing so, civil society can contribute to the estimation of effects of EU integration through various sectors, developing the public awareness about the expected costs and benefits of accession to EU.”

⁸⁴ Dvornik, Srđan ‘Bottom-up politics and civil depolitisation’, in “Transformation of Croatia: the next step”, p. 83, Zagreb 2005.

in the sphere of EU accession process, there are some activities based on which better understanding of the accession process can be achieved, but also stronger involvement of citizens. Additionally, better implementation and compliance of adopted public policies and measures can be reached.

In that context, NGOs and State could meet in at least five following points:

1. **Corrective performance of civil society** – autonomous civil society can provide the best influence on nation-state performances in all spheres of public policies (from the point of preparation and adoption to the implementation) and doing so improve their quality, but also a transparency and coordination of work between the State bodies, authorities and public institutions;
2. **Expertise and competences** – in particular spheres of influence (environment, corruption, gender equality), NGOs possess high level of knowledge, experience and competences that serves them as the platform for involvement and engagement in the processes of public policies adoption, but also in the process of their implementation and evaluation. The involvement of civil society organisations in the drafting and preparation of particular laws, in launching public campaigns and providing working groups for the negotiations preparation, proves to be a great imperative in the accession process, and at the same time increases transparency and openness of the government's work. However, with more significant engagement through cooperation with the government, there are two risks that cannot be ignored; 1) distribution of responsibility in the negotiations through the 'decorative partnerships' with selected NGOs and 2) risk of absorption of the social capital residing within civil society.⁸⁵

⁸⁵ In that case (still not very probable), one could anticipate the first numerous transfer of persons from civil society that would, on the wave of EU accession, be transferred to public sector (or government).

3. Convergence of interests – creation of platforms for the cooperation between the State and NGOs can be derived from the definition of convergence zone of both included parties. Cooperation within those defined zones can be founded on common perception of strategic interest or public good and where both subjects aim to improve the state-of-art in that field. Beyond these zones, NGOs are in position to articulate different and autonomous stands that can be in divergent relationship to proclaimed State policies. According to the needs and capacities in relationship to current position of Croatia in the accession process, one could assume these platforms shall be defined within following spheres:

- human rights, judiciary and corruption (implementation of the *Rule of Law*);
- environment and sustainable development (especially with regard to the climate change and citizens participation in environmental decision-making);
- regional cooperation⁸⁶ - peace and stability building, improvement of political and good neighbourly relations, economical and social recovery; return of refugees, countering organised criminal and corruption, reform of judiciary, asylum and illegal migration issues;
- gender equality and sexual minority protection;
- linkage and integration with civil society in EU – only in this way NGOs will be able to efficiently act on policies that are being adopted on the trans-national level (EU)⁸⁷

⁸⁶ The concept of regional cooperation is deeply incorporated in the idea of EU from the very beginning of the integration. Due to recent (post)war history, regional cooperation as such is especially stressed in Stabilisation and Association Agreement and Croatia is obliged to actively promote the regional cooperation. Since the governments of SOE countries still implement 'top-down' policies that are due to (un)justified reasons, still under the influence of recent history, the NGO's are the actors that have the greatest potential in the sphere of regional cooperation, through the "bottom-up" mobilisation of citizens.

⁸⁷ "National strategy..." p.43 "Announcement of the creation of synergy efforts of the government with other social and economic actors is following the good practices of other

- *out-sourcing* – through consulting, study and analysis preparation, providing services in the sphere of health, social service, long life learning etc.

4. Monitoring of the negotiations process

- involvement of persons from civil society organisations in working groups for the negotiations preparation, but also in the bodies that are focused on negotiations monitoring (e.g. National Committee for Monitoring Accession Negotiations in order to provide higher transparency of the EU integration processes and access to the information for the broader public;

5. Integration in societal spheres of EU

- through integration, interaction and linkage of domestic NGOs with European NGOs and various civic initiatives in the EU member countries and joint actions toward transnational levels of decision-making

However, spheres of actions and possible cooperation that have just been mentioned imply institutionalisation of these constellations that also mean professionalism and further ‘sectorisation’ of particular NGOs performances. In doing so, significant number of NGOs’ activities will be reduced to serving the needs of national and trans-national forms of political power between which a virtually cooperation will be agreed. Smaller number of NGOs that want to stay consistent to corrective character of their actions, but also to influence public awareness,⁸⁸ will be facing extreme difficulties to

countries, but also, contrary to State bodies, have much more potential for the strengthening of trans-national solidarity and promotion of ‘unity in diversity’ principle in enlarged EU. With that specific purpose, European Commission has launched the initiative under the title “Civil society dialogue between the EU and candidate countries” in June 2006.

⁸⁸ Davor Gjenero, on-line interview, July, 2006. Cooperation between NGO’s and the State should be primarily taking place through the debate on fundamental values and creation of climate where it is possible rationally advocate particular interests. In that sense, main task of civil society organisations would be the affirmation of the principles of participative democracy, freedom to

obtain financial sustainability, and with the need to search for new and further more innovative models of actions that will disappear, or from optimistical viewpoint, appear as the survived platform of genuine civic society.

5. Conclusion

Non-governmental organisations in Croatia are standing now for quite some time on the turning-point – they are faced with transformation and their own re-positioning in the social context, searching for the new concepts of action, new competences and creation of new “added values”. The conflict with antagonistically oriented (and ethnically-defined) State that has generated meaning and contents of the actions during the 90’s is now substituted with more and more open and cooperative relationship of State that implies establishment of various forms of cooperation. At the same time, a large part of the contents that have been promoted by NGOs has been taken over and literary translated into policies and laws adopted by the State, which can be, although partially, recorded as the success. However, forms of cooperation and support of State toward NGOs are not single-values, they hide less direct and more hidden forms of influence and regulation.

Yet, one has to be aware of the fact that the full EU membership for any country in the region is perceived as the forthcoming success (also due to the lack of capacities to develop alternative options!) that would require common and pro-active performances of both State and civil society. However, it should not be forgotten that this is also one temporary political framework that does fulfil, but not exploits the possible contents of their future actions. Hence, influence which

advocate specific interests and building of mechanisms that would ensure advocating of particular interests in the decision-making processes, but also in the legislative procedures.

results in social changes is more and more only mediated through the nation-state (parallel to weakening of its influence) while real causes and centres of their production are being transferred to transnational level⁸⁹ or even spheres of geostrategic, business and financial international interests.⁹⁰ That surely opens the question of (in)capability, capacities and competences of the domestic civil society actors that would be asked for in such transnational cooperation with similar actors in other EU member countries, and this cooperation is certainly new form of alliance that appears as the imperative and pre-condition for efficient actions.

Through intervention, involvement and self-imposed responsibility that would be implied in the institutionalised partnership between the State and civil society, responsibility of the 'membership' in EU would be distributed and would not be born upon those that have been legitimately and democratically elected to conduct certain tasks. In that sense, more optimal form is one for indirect influence on negotiating positions or mitigating the effects of integration/globalisation. Few risks have to be extracted here and pointed out, in the cases when NGOs use the EU as the niche of their actions. Firstly, by institutionalisation of cooperation and with professionalism of their activities, a part of NGOs crosses to the 'sector' field for good,

⁸⁹ "This approach is primarily based on trans-boarder, trans-national scope of civil society organisations that is affecting them to define their interests in much broader framework than national governments, and enables them to generate the transnational solidarity through their members in other countries in relation to certain matters. In EU, that is faced with the necessity of finding the model to better govern with the diversity among 25 member states, the potential of civil society organisations, (as agents of stronger, non-formal connection-providers between the EU citizens, and catalysts of europeisation of public space) is becoming more significant and certainly will appear to be the object of intensive public discussion in the forthcoming years". Igor Vidačak, "Civil Society Participation at the level of the EU- a Cure for its democratic deficit?" WHAT KIND OF EU WE ASPIRE TO JOIN? In search for the causes of the democratic deficit" organized by the Heinrich Böll Foundation in Zagreb, May 2006.

⁹⁰ NGOs will be faced with the strong corporate interests of international organisations and therefore the trans-national cooperation is necessary between the civil society organisations in the region, EU and even broader, in order to establish at least some model of contra-power and protection of rights (mostly individual) that are very often in the conflict with these interests.

where they will be controlled and regulated much more easily, both through the State and the market. Secondly, by greater involvement of NGO representatives in the negotiation process, State would, by being inclusive, actually distribute the responsibility outside the circle of legitimately elected representatives, while at the same time, risks of absorption of human resources and their transfer to the public sector would increase. It would eventually result in the loss of the most qualified resources that would have detrimental effects on the already limited existing capacities.⁹¹ And third, regarding that EU is to the large extent perceived as the framework that ensures further sustainability at least to the part of civil society organisations, their work would be exposed to the high level of conditioning that palliates political influence of NGOs and very often leads to the establishment of so-called decorative partnerships that exist on local, national, but also on trans-national level.

It is to expect that the process of the EU accession will have accelerating, but not necessary positive effects on the process of transformation within the civil society itself, separating professional and project-oriented NGOs from grass-root organisations founded on voluntary and genuine civic engagement, which was only until recently, still assessed as the subversion or disobedience.

In any case, the issue of partnership with the State, its form and the level of innovativeness of NGOs will appear as the litmus paper for the political maturation of the civil society. Whether they have been formally included or not in the accession process, NGOs, although still only false and deviated replacement (or compensation) of authentic civil society, anyhow bear the share of responsibility for the process currently monopolised by political and economical elites.

⁹¹ If the civil society would be developed in the SOE countries, the transfer to the public or political (State) sector would not represent the major problem. However, since there is an obvious lack of new and emerging 'grass-root' activities/initiatives that would fulfil the vacuum, this kind of transfer would actually be very detrimental to the 'civil society project' as whole.

Quality and the precision of their analysis (together with efficiency and the impact of consequent action), and thereafter; form of the reluctance, (or cooperation-if achieved), will form in following years those public discourses that will attribute – success or failure – to the full EU membership.

REFERENCES:

“Civilno društvo i država: partneri u pregovorima o pristupanju EU”, Zaključci sa okruglog stola u organizaciji UNDP-a u Hrvatskoj, Instituta za međunarodne odnose i Nacionalne zaklade za razvoj civilnog društva, studeni 2005.

DVORNIK, Srđan, “Nacional-demokracija i civilno društvo”, rad sa konferencije U KAKVU EU ŽELIMO? U POTRAZI ZA RAZLOZIMA DEMOKRATSKOG DEFICITA, u organizaciji Fondacije Heinrich Böll, svibanj 2006.

DVORNIK, Srđan “Politika odozdo i civilna depolitizacija”, u “Transformacija Hrvatske: slijedeći korak”, Zagreb 2005.

LINDSTROM, Nicole, “Europeizacija i pluralizacija – europeizacija kao afirmativni ili opstruktivni proces za civilno društvo?”, u Slaba društva i nevolje s pluralizmom, zbornik radova sa konferencije, ur. Srđan Dvornik i Vedran Horvat, Heinrich Böll Stiftung, 2005.

Nacionalna strategija stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva, srpanj 2006.

PUHOVSKI, Žarko, “Idiotizam ljudskih prava”, u *Le Monde Diplomatique* (hrvatsko izdanje), lipanj 2006.

ŠALAJ, Berto, “Civilno društvo i demokracija”, u publikaciji ‘Udruge u očima javnosti’, Zagreb, 2006.

“Udruge u očima javnosti – percepcija, izazovi, mogućnosti”,

konferencija, Academy for Educational Development, prosinac, 2005.

VIDAČAK, Igor, “Da li je veća uključenost civilnog društva lijek za demokratski deficit EU?” U kakvu EU želimo? U potrazi za razlozima demokratskog deficita” u Zagrebu u organizaciji Fondacije Heinrich Böll, svibanj 2006.

VRKAN, Srđan, “Suvremeni prijevori o civilnom društvu”, u “Transformacija Hrvatske: slijedeći korak”, Zagreb, 2005.

OTHER SOURCES:

www.novi-list.hr

www.esiweb.org

www.ceps.be

www.ceraneo.hr

<http://www.ceps.be/files/NW/NWatch17.pdf>

www.eu-pregovori.hr

www.zelena-akcija.hr

www.entereurope.hr

http://www.europarl.europa.eu/news/expert/default_en.htm

http://www.eesc.europa.eu/activities/press/cp/docs/2006/cp_eesc_031_2006_en.doc

<http://eesc.europa.eu/documents/publications/pdf/leaflets/EESC-2002-012-EN.pdf>

www.efc.be/cgi-bin/articlepublisher.pl?filename=IS-SE-01-03-1.html

<http://www.efc.be/cgi-bin/articlepublisher.pl?filename=SF-SE-01-04-1.html>

<http://www.uvi.si/eng/slovenia/publications/slovenia-news/1495/1502>

www.ceetrust.org/print.php?ar=131

www.osce.org/croatia

www.freedomhouse.org/nit.html

www.zamirzine.net

www.zaklada.civilnodrustvo.hr

www.ured-ravnopravnost.hr

**DRŽAVA I NEVLADINE ORGANIZACIJE U PROCESU PRISTUPANJA
EU U SRBIJI: KROZ PARTNERSTVO DO USPJEHA**

Autor: Vladimir Todorčić

Uvod i stanje odnosa Srbije i EU

Istorijat novijih odnosa Srbije i EU počinje tokom devedesetih godina, koji je obeležen sankcijama i politikom izolacije, kako celokupne međunarodne zajednice tako i Evropske unije prema Saveznoj Republici Jugoslaviji, tj. Srbiji. Bez ulaganja u sadržinu tadašnjih odnosa, možemo konstatovati da su oni značajno izmenjeni oktobra 2000. godine. Već u novembru iste godine potpisan je Okvirni sporazum o realizaciji pomoći i podrške između SRJ i EU: SRJ je postala učesnik Procesu stabilizacije i pridruživanja i uključila se, zajedno sa drugim zemljama regiona, u korišćenje autonomnih trgovinskih preferencijala za izvoz robe na tržište EU. Taj momenat je trebalo da signalizuje potpunu promenu politike sa obe strane u pozitivnom smeru, koji bi preko ispunjavanja političkih i ekonomskih uslova postepeno doveo Srbiju (tada SRJ) na put pridruženja Evropskoj uniji.

Od samog početka uspostavljanja odnosa SRJ/SCG i EU, postojalo je nekoliko pitanja koja su opterećivala ovaj proces. Jedno od veoma važnih je pitanje međusobnih odnosa Srbije i Crne Gore unutar zajedničke države. Naime, odnosi Srbije i Crne Gore su većim delom devedesetih bili u znaku hegemonije Srbije nad Crnom Gorom, da bi posle 1997. godine hegemonija bila zamenjena antagonizmom koji je neformalno već tada doveo da razdruživanja država. Nakon oktobarskih promena 2000. godine, situacija u njihovim međusobnim odnosima nije unapređena, već je, naprotiv, u velikoj meri nazadovala. Iz tih razloga su, pod pokroviteljstvom EU i uz njene garancije, predstavnici vlasti republika Srbije i Crne Gore marta 2002. godine potpisali Sporazum o rešenju odnosa Srbije i Crne Gore (Beogradski sporazum), koji se odnosio na određivanje okvira za uređenje njihovih međusobnih odnosa. Može se reći da je ovo bilo privremeno ustavno rešenje, koje nije bilo striktno poštovano tokom

svog trajanja, da bi do definitivnog razdvajanja između Srbije i Crne Gore došlo u maju 2006. godine posle referenduma o nezavisnosti u Crnoj Gori. To se, naime, desilo već posle prekinutih pregovora o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju.

Na prvi pogled se može reći da je razdvajanje započeto na ideološkim osnovama usled političkog sukoba između Beograda i Podgorice, a ne na funkcionalnim, odnosno na nemogućnosti postojanja ravnopravnih odnosa u zajednici od dve veoma nesrazmerne države. Ipak, tačnije je reći da će do krupnih ideoloških razlika uvek doći u nestabilnim državnim sistemima koje prvenstveno odlikuje nesrazmernost i nekoordinisanost. Tome je razlog što takve sisteme prvenstveno odlikuje politička tenzija koja stvara probleme u svakodnevnim odnosima, posebno ekonomskim, što kasnije samo produbljuje političku krizu. Srbija i Crna Gora su upravo zbog karaktera svog ustavnog aranžmana i cilja postojanja zajedničke države gradile svoje odnose na osnovi posredovanja evropskih institucija, što se pokazalo kao recept za sukob jer se time produbljavao odnos nepoverenja i zajedničke institucije su gubile autoritet.

Pregovori koje je Srbija i Crna Gora kao jedna država započela sa Evropskom unijom oko potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju prekinuti su u maju 2006. godine, zbog nesaradnje srpske Vlade sa Međunarodnim krivičnim tribunalom za bivšu Jugoslaviju. Uopšte uzev, nemogućnost kompletnog suočavanja i procesuiranja Miloševićevog ratnog nasleđa je bila i ostala najveća prepreka Srbije da napreduje u procesu evropskih integracija. Pored nedostatka političke volje za tako nešto, objektivnu nemogućnost za ispunjenje ovog uslova predstavlja i činjenica da srpska bezbednosna sfera (bezbednosne agencije) nije reformisana¹.

¹ Iz obrazloženja odlaganja pregovora iz pisma komesara Evropske komisije za proširenje Olija Rena srbijanskoj Vladi od 5. maja 2006. godine (<http://euobserver.com/?aid=21498>)

Problemi u političkim odnosima države Srbije i Evropske unije uslovljavaju krizu odnosa između građanskog društva i državnih institucija Srbije, tj. Vlade. Rečima Miljenka Derete, izvršnog direktora Građanskih inicijativa i kopredsedavajućeg FeNS-a (Federacije nevladinih organizacija), to je isti onaj sukob oko sistema vrednosti koji je proizveo da su država i građansko društvo za vreme Miloševića bile dve obale koje se nikad ne mogu sresti.

Ovde je nemoguće napraviti dublju političku analizu koja bi dotakla stanje na srpskoj političkoj sceni pre i posle ubistva bivšeg premijera Zorana Đinđića, kao i sve njegove političke implikacije, odnosno moguću političku pozadinu atentata. Za potrebe ove analize dovoljno je konstatovati da Srbija danas ima sličnu vrstu problema, tj. sukoba sa Evropskom unijom zbog nesklada njenih političkih izbora sa predviđenom evropskom budućnošću. Ovaj nesklad se može intenzivirati i rezultirati radikalizacijom političke scene Srbije i daljim pogoršanjem odnosa sa EU za vreme i posle rešenja pitanja statusa Kosova.

Odnos države i građanskog društva

Pre nego što uđemo u dublju analizu saradnje ova dva sektora, moramo pažljivo definisati pojam građanskog društva i nevladinih organizacija, odnosno izabrati jedan od nekoliko mogućih koncepata za potrebe ove analize. Pojam građanskog društva uključuje mnoštvo slobodnih udruženja koja postoje van zvaničnog sistema finansiranja i koja su često posvećena nepolitičkim ciljevima (barem u neposrednom smislu vršenja vlasti). Nevladine organizacije, tj. udruženja građana, najčešći su oblik slobodnog udruživanja građana za ostvarivanje interesa određene grupe ili šire zajednice. Međutim, ukoliko u model

građanskog društva, pored nevladinih organizacija, uključimo institucije tipa univerziteta, naučnih instituta, akademije nauka, verskih zajednica, privrednih udruženja, sindikata, strukovnih udruženja ili čak regionalnih institucija (odnosno svih drugih nedržavnih neprofitnih organizacija), onda imamo veoma raznovrsnu strukturu građanskog društva sa nepodudarnim i vrlo često suprotnim interesima.

Ipak, ono što nas najviše ovde interesuje je javna sfera građanskog društva u konkretnom političkom diskursu oko evropskih integracija, tj. tip organizacija koji oblikuje javnu sferu i učestvuje u javnoj raspravi oko ove teme. Po kriterijumu učešća u javnoj raspravi, možemo povući jasnu granicu između nevladinih organizacija od ostatka građanskog društva. U navedenom smislu javna sfera je *“mesto na kom se razvijaju racionalna gledišta koja bi vlastima trebala da budu vodič. To je suštinska karakteristika slobodnog društva i ona je prostor za raspravu koji se svesno doživljava izvan struktura moći. Pretpostavlja se da vlasti slušaju njen glas, ali ona sama nije ispoljavanje moći.”*² Ovde treba napomenuti značaj učešća medija u građanskom društvu kao samostalnih aktera, iako oni moraju imati sopstvenu odgovornost za obezbeđivanje javne rasprave.

Metodološki je neophodno utvrditi teorijski, odnosno idealni model odnosa između države i građanskog društva pod uslovom, naravno, da klasični oblik dihotomije između ova dva sistema ne podrazumeva *a priori* suprotstavljene interese. Država je, kao i uvek, monopol sile u društvu i ona obezbeđuje primenu zakona u domenu oblasti, tj. društvenih aktivnosti koje reguliše. Karakteristika monopola sile je ono što odvaja ovaj sklop institucija od drugih, a samim tim i od institucija nevladinog

² Taylor, Charles: Liberalna politika i javna sfera, Zbornik “Prizivanje građanskog društva”, Beogradski krug 2000. god.

sektora, pa se naizgled mora prihvatiti model dihotomije ova dva sistema. Međutim, glavni interes građanskog društva je nesmetano uživanje svih pojedinačnih i kolektivnih prava iz korpusa onog što bismo nazvali međunarodno prihvaćenim standardima ljudskih prava, građanskih i ekonomskih sloboda.

Da bi ova prava bila obezbeđena, tj. interesi zadovoljeni, nije dovoljno samo uzdržavanje države od činjenja ili upliva u sferu pojedinca ili kolektiva, nego je neophodna određena aktivnost i činjenje državnih institucija kako bi se ostvarilo vršenje ovih prava. Tu se ne radi samo o efikasnom pravosuđu, već o nizu različitih institucija koje obezbeđuju doslednu primenu zakona. Tu dolazimo do zaključka da bez države sa snažnim administrativnim kapacitetima ne može biti razvijenog građanskog društva, tj. takvog građanskog društva u kome postoji veliki stepen realizovanih političkih i ekonomskih sloboda³. Ovakva tvrdnja je u skladu sa tezom po kojoj “samo demokratska država može stvoriti demokratsko građansko društvo; samo demokratsko građansko društvo može podržavati demokratsku državu”⁴.

Razvijeno građansko društvo ne mora podrazumevati razvijen državni aparat ili obratno, kao što ni činjenica da su oba sistema razvijena ne mora značiti da se nalaze u optimalnim odnosima. Autoritarna i neliberalna država vrlo često determiniše veoma razvijeno građansko društvo, koje se po svom interesu suprotstavljanja državi samostalno razvije i koordiniše svoje aktivnosti. Miljenko Dereta čak smatra da se građansko društvo posle devedesetih u Srbiji toliko razvilo i kao takvo samo nametnulo kao partner državi koja je jednostavno morala da ga prihvati kao partnera i da to nije bila stvar njenog slobodnog vrednosnog izbora.

³ Fukuyama, Francis: *State Building*, Cornell University, Press 2004.

⁴ Walzer Michael: *Towards a Global Civil Society*, Providence, 1995.

Jednačina po kojoj jaka država znači razvijeno građansko društvo je možda dovoljan razlog da se većini ljudi koji su radili u institucijama građanskog društva na prostorima Zapadnog Balkana digne kosa na glavi. Međutim, neophodno je uneti dodatnu odrednicu po kojoj jaka država, odnosno država sa razvijenim administrativnim kapacitetima, ne znači sveprisutnu državu sa ekstenzivnim kompetencijama već jedino efikasnu državu u određenim oblastima. Država bi trebala da se limitira na određeni broj oblasti gde je njena regulatorna uloga neophodna, dok će se one društvene aktivnosti koje su od značaja za prava pojedinaca sve više liberalizovati.

Veoma je teško napraviti univerzalan spisak oblasti koje bi *a priori* spadale u (ne)liberalizovane aktivnosti, jer takva podela varira od države do države, njenog ekonomskog stanja i društvenog nasleđa. Klasičan primer oblasti koja se veoma različito tretira od države do države može biti socijalna politika. Međutim, ono što je predmet ove analize jesu prvenstveno države Zapadnog Balkana koje su još uvek u procesu tranzicije, sa dosta problematičnim pitanjima izgradnje sistema vrednosti. Upravo pitanje izgradnje sistema vrednosti zahteva nezamenljivu ulogu države usled blagotvornog dejstva sankcije kao reakcije na povredu zakona i krucijalno utiče na status i stanje građanskog društva.

Pitanje izbora liberalnog sistema vrednosti je ključ za argumentaciju pridruživanja Evropskoj uniji i njenog suštinskog razumevanja kao cilja političke tranzicije. Sukobi između građanskog društva i državnih institucija u Srbiji su uglavnom bili sukobi oko sistema vrednosti u srpskom društvu. Na primeru Srbije se odlično vidi da proces ulaska u Evropsku uniju nije depolitizovani ekonomski proces zasnovan na računici, već izrazito politički proces koji se rukovodi vrednosnim sudovima,

koji mogu, ali i ne moraju, biti zasnovani na racionalnim sudovima.

Politizovanost građanskog društva u Srbiji

Nevladine organizacije, tj. građansko društvo ne predstavlja monolitan i homogen sistem koje ima usaglašena gledišta i interese. To se naročito može videti u Srbiji čije se građansko društvo može okarakterisati kao veoma politizovano. U periodu pre 5. oktobra 2000. godine celokupno građansko društvo je bilo u odnosu stalnog konflikta sa Miloševićevim režimom i podrazumeva se da nikakvog govora o saradnji nije ni moglo biti. Posle tog datuma veliki broj značajnijih ličnosti iz nevladinih organizacija je prešao na visoke pozicije u državnim organima i postavio osnove proevropske politike Srbije. Direktor kancelarije Vlade Republike Srbije Tanja Mišćević na osnovu toga tvrdi da je ideja ulaska Srbije u EU ustvari ideja srpskog građanskog društva i da u njemu i dalje postoji osnovni generator takvog procesa, a ne u državnim institucijama. Miljenko Dereta je dodao kako ova ideja građanskog društva o pridruživanju EU nikako nema nacionalan predznak (kao ideja “srpskog” građanskog društva) već da je ona kao jedna liberalna ideja postojala još pre raspada SFRJ, za vreme Ante Markovića, kao vid zalaganja za novi sistem vrednosti.

Ipak se mora potvrditi tačnost činjenice da je posle 2000. godine veliki broj “viđenijih” ljudi iz nevladinog sektora prešao na važna mesta u administraciji da bi pristupio implementaciji politike za koju su se zalagali u prethodnom periodu. Potpredsednica Vlade Republike Srbije Ivana Dulić – Marković, u čijem je portfelju koordinacija ministarstava u poslovima evropskih integracija, kaže da je ona prešla iz nevladine organizacije u državni organ da bi ostvarila

ciljeve za koje se pre borila. Po njenim rečima, bolje je “*ući u kuću i boriti se unutra da se stvari promene nego trčati oko kuće i vikati kako stvari ne valjaju*”. Činjenica da je u prošlom periodu veliki broj javnih funkcionera došao iz redova nevladinih organizacija, a da ipak nije došlo do napretka u zakonskom i institucionalnom okviru, koji uređuju odnos države i nevladinih organizacija, predstavlja propuštenu šansu i veliko razočarenje.

Koncepcija po kojoj građansko društvo nije samo korektivni mehanizam, već i politička opozicija, je na prvi pogled imala smisla do 2000-te godine, ali izgleda da se stvari nisu mnogo promenile od tada jer se posle smene Vlade Zorana Đinđića i dolaska Vojislava Koštunice na mesto premijera opet desila “velika seoba” iz državnih organa u institucije građanskog društva (nevladine organizacije, fakultete, institute i dr.). Ovo ne mora značiti da su se “borci opet vratili u rovove”, već da postoji podela građanskog društva po političkoj liniji, kao što je npr. bio slučaj u Mađarskoj tokom devedesetih godina⁵. Tu se opet vraćamo na priču oko skoro permanentnog sukoba sistema vrednosti u Srbiji, konzervativnog, tj. tradicionalističkog nacionalnog i liberalnog, reformsko i proevropsko orijentisanog⁶. Ova podela države i građanskog društva po političkoj, a ne funkcionalnoj liniji stvara periodični efekat cirkulacije ljudi iz jednog sektora u drugi, u zavisnosti od toga koja je politička opcija na vlasti. Percepcija mnogih je da je građansko društvo rezervna varijanta ili prostor za zagrevanje dok opet ne dođe do smene vlasti.

Kada je reč o ovom, prevashodno političkom, sukobu, pitanje je da li u Srbiji postoji politički konsenzus za pridruživanje Evropskoj

⁵ Nilda Bullain: Mechanisms of Government – NGO Cooperation in Hungary, <http://www.efc.be/newsletters/seal/contentssseal200401.html>

⁶ U poslednje vreme se to može potkrepiti primerom Ksenije Milivojević, koja je posle prekida pregovora sa EU, u maju 2006. godine, podnela ostavku na funkciju narodnog poslanika u Narodnoj skupštini i postala generalni sekretar Evropskog pokreta u Srbiji.

uniji. U Skupštini Srbije je septembra 2005. godine usvojena Rezolucija o evropskoj budućnosti Srbije⁷, koja je trebala da stvori politički konsenzus u tom cilju i da bude pravni osnov aktivnosti u smeru pridruživanja. Ona je izglasana najminimalnijom mogućom većinom uz prethodni dogovor sa Srpskom radikalnom strankom da ne prisustvuje glasanju kako bi izgledalo da je Rezolucija izglasana jednoglasno. Miljenko Dereta naziva takav postupak svesnom samoobmanom i pristajanjem na lažnu politiku čija je direktna posledica prekid pregovora sa Evropskom unijom. Oko ovog pitanja se svi intervjuisani, kako oni iz NVO-a (Miljenko Dereta i Ksenija Milivojević), tako i osobe zadužene za evropske integracije u Vladi Republike Srbije (Ivana Dulić – Marković i Tanja Mišćević) slažu da ne postoji delotvorna politička volja u Skupštini i Vladi za ulazak Srbije u EU i da postoji realan otpor evropskim integracijama.

Položaj nevladinih organizacija u Srbiji

Uopšteno gledano, situacija u kojoj nevladine organizacije rade u Srbiji, a time i odnos države prema njima, daleko je od zadovoljavajućeg. Po istraživanju Građanskih inicijativa “NVO u Srbiji”, ogromna većina ispitanih nevladinih organizacija odnos države prema njima karakteriše kao neprijateljski ili nezainteresovan⁸. Tretman države prema nevladinim organizacijama i građanskom društvu uopšte se može vrlo jednostavno analizirati kroz nekoliko stavki koje mogu precizno da pokažu koliko je jedna

⁷ http://www.seio.sr.gov.yu/upload/documents/pdf_RS_48-04.zip

⁸ Najveći deo ispitanika, preko polovine njih (54%), smatra da je trenutna politička klima u zemlji nepogodna za razvoj nevladinog sektora. Razlog je dvojak – sa jedne strane postoji negativan stav i nezainteresovanost za rad NVO sektora koji svoje korene vuku još iz vremena Miloševićevog režima, ali bez većih promena poslednjih godina. Sa druge strane, politička situacija se ocenjuje kao nestabilna sama po sebi, sa retrogradnim i konzervativnim političkim strankama na vlasti.

zemlja napredovala u stvaranju okvira za funkcionisanje građanskog društva. To su:

- 1. Zakonski okvir za nevladine organizacije (udruženja građana);**
- 2. Podrška nevladinim organizacijama iz budžeta;**
- 3. Outsourcing Vlade prema NVO sektoru;**
- 4. Učešće nevladinog sektora u *policy*- i *decision making*-u;**
- 5. Institucionalni okvir saradnje, tj. odnosa Vlade i NVO-a.**

1. Zakonski okvir

Što se tiče zakonskog okvira, u Srbiji je i dalje na snazi prevaziđeni i neodgovarajući Zakon o udruženjima građana iz vremena SFRJ, koji već odavno ne odgovara situaciji i potrebama. Poslednjih nekoliko godina se dugo radilo na novom zakonu⁹ i može se reći da se kasni sa njegovim donošenjem. Možda je pametno postaviti pitanje da li on još nije donet zbog toga što nije bilo dovoljno interesa i sa strane nevladinih organizacija kojima odgovara staro stanje stvari. Ksenija Milivojević, generalni sekretar Evropskog pokreta u Srbiji, slaže se sa tezom da postoji određena nezainteresovanost nevladinih organizacija za nov zakon, ali smatra da pored toga postoji problem koordinisanosti NVO sektora i njegove organizacije. Ona još smatra da je u vezi sa tim i postojanje određene doze rivaliteta između nevladinih organizacija usled smanjenog broja sredstava, opsega poslova i “jurnjave” za ekskluzivitetom u određenim oblastima.

Ipak, presudni razlog zbog kojeg još nije usvojen novi zakon jeste taj što građansko društvo nije ni blizu vrha liste prioriteta zakonodavne i izvršne vlasti, kao i činjenica da trenutna srpska vlast

⁹ http://www.parlament.sr.gov.yu/content/lat/akta/akta_detalji.asp?Id=413&t=P#

nije orijentisana ka tom delu društva. Miljenko Dereta je u svom prilogu za ovu analizu dao jednu veoma zanimljivu konstataciju da Vladi Vojislava Koštunice uopšte nisu ni potrebni glasovi građanskog društva pa je stoga ni ne interesuju njegove reakcije poput protesta protiv prekida pregovora sa EU u maju 2006. Sa ovom tezom se složila i potpredsednica Vlade Ivana Dulić – Marković, koja je u proteklih par godina kao pojedinac učestvovala u nekoliko građanskih inicijativa, koje nisu bile u skladu sa zvaničnom politikom Vlade u kojoj vrši vlast. Dodala je i to da, kad bi nevladine organizacije imale percepciju da se one bilo šta pitaju i da je njihovo mišljenje važno, verovatno bi odgovor na prekid pregovora ili bilo šta slično bio kudikamo žešći. Takođe, ona nema preterano optimistično mišljenje o mogućnosti unapređenja odnosa države i građanskog društva u skorijem periodu pod trenutnim okolnostima. Mišljenje Ksenije Milivojević je da se nevladin sektor kod nosioca vlasti i dalje po inerciji shvata skoro kao antidržavni faktor, odnosno kao sistem koji ima interese suprotstavljene državnim.

2. Podrška iz budžeta

Po istraživanju Građanskih inicijativa “NVO u Srbiji”¹⁰ iz 2005. godine, 74% organizacija dobija sredstva od međunarodnih donatora, dok 34% organizacija se finansira preko sredstava lokalne samouprave. Ovaj ohrabrujući trend finansiranja od organa lokalne samouprave je u porastu i planira se da će u naredne dve godine dve trećine organizacija dobijati sredstva na ovaj način. Nasuprot lokalnoj samoupravi, u ovom momentu ne postoji nikakva predviđena podrška građanskom društvu iz državnog budžeta, ukoliko tu ne računamo davanja naučnim i obrazovnim organizacijama, čiji

¹⁰ www.gradjanske.org

je osnivač država, i, naravno, veoma darežljive iznose verskim zajednicama po novousvojenom Zakonu o crkvi. Protiv ovog zakona, koji praktično od Srpske pravoslavne crkve pravi državnu instituciju izuzetu od poreza i koji sveštenicima daje imunitet od zakona, tokom procedure usvajanja ustale su skoro sve nevladine organizacije. To je opet bilo bez rezultata iz gore navedenih razloga, koji se tiču nezainteresovanosti države za nevladin sektor. Razlika između odnosa prema nevladinim organizacijama od strane lokalne samouprave i centralne vlasti se opet može lako objasniti podelom po političkoj, a ne po funkcionalnoj liniji.

U Predlogu Zakona o udruženjima se opet ne planira nikakva suštinska promena na ovom planu jer se ne ustanovljava određen fond za razvoj civilnog društva ili se određuje nadležan državni organ za kontakt po ovom pitanju. Trenutni predlog je takav da će Vlada, kada bude bilo sredstava za tako nešto, otvoriti konkurs za udruženja građana po projektu koji je u javnom interesu¹¹. Potrebno je ipak napomenuti da postojanje zvaničnog organa ne mora biti pokazatelj prave podrške države nevladinom sektoru, već se to može tačno saznati iz podatka koliko procenata sredstava nevladinog sektora dolazi iz budžeta. U Nemačkoj ta brojka iznosi preko 65%¹², dok je u Velikoj Britaniji oko 40%¹³, a ove zemlje imaju potpuno liberalan koncept regulisanja građanskog društva, bez posebno institucionalizovane saradnje. Razlika je pre svega u stepenu razvijenosti građanskog društva i postojanju dugotrajne prakse, i zbog toga je ipak poželjno

¹¹ Član 36. Predloga Zakona o udruženjima: “Kada su u budžetu Republike obezbeđena sredstva za podsticanje programa koje realizuju udruženja, a koji su od javnog interesa, Vlada, odnosno nadležni organ, subvencije za realizovanje programa dodeljuje na osnovu sprovedenog javnog konkursa i zaključuje ugovore o realizovanju odobrenih programa.”

¹² Graf Strachwitz, Rupert: “Cooperation between the State and NGOs in Germany: Leveling the Playing Field”, <http://www.efc.be/newsletters/seal/contentssseal200401.html>

¹³ Barker, Christine: “Compacts between Government and Civil Society Organisations in the UK”, <http://www.efc.be/newsletters/seal/contentssseal200401.html>

uvesti takvu institucionalizaciju u zemljama koje nisu imale prakse podržavanja i saradnje sa građanskim društvom kao jedan vid tranzicije u tom segmentu¹⁴.

3. Outsourcing

Povremeno angažovanje nevladinih organizacija na projektima kojima rukovodi ministarstvo ili neki drugi Vladin organ nije redak primer i predstavlja jedini formalni oblik saradnje između dva sektora¹⁵. Ovakva saradnja je najčešća kod uključivanja nevladinih organizacija u rad na određenim zakonima, koji se tiču oblasti kojima se taj NVO bavi. Međutim, kao što primećuje Tanja Mišćević, ovaj vid saradnje se uglavnom dešava na insistiranje međunarodnih organizacija (najčešće Evropske unije), koje skoro uvek i obezbeđuju sredstva za takav zajednički rad. Skoro da ne postoje primeri *outsourcing*-a, gde su sredstva obezbeđena direktno iz državnog budžeta, čemu mogu biti uzrok dve stvari – ograničenost budžeta jedne zemlje u tranziciji ili, jednostavno, nepostojanje interesa za takvu saradnju. Ovde se mora primetiti da trenutno postoje značajni izdaci za naučnu zajednicu i određene QUANGO¹⁶ (naučne institucije i NVO-i bliski zvaničnim državnim organima poput Instituta za međunarodnu politiku i privredu, Nove srpske političke misli, Centra za liberalno-demokratske studije itd.). Ukoliko smo u koncept građanskog društva, pored nevladinih organizacija, uključili verske institucije, naučne institucije, sindikate, privredne komore i drugo, ispada da su jedino klasične nevladine organizacije isključene

¹⁴ U Hrvatskoj je to Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva, u Češkoj Republici Vladin Savet za nevladine organizacije, u Mađarskoj su skupštinski odbor i premijerov kabinet nadležni za saradnju sa nevladinim organizacijama, u Poljskoj Savet za aktivnosti od javnog značaja, itd.

¹⁵ Po istraživanju "NVO u Srbiji", 17% svih organizacija je finansirano na nekim projektima od strane ministarstava.

¹⁶ Quasi NGOs

iz budžetskih davanja i da se na njih jedino odnosi politika tvrdog budžetskog ograničenja¹⁷.

Primeri ovakve saradnje se mogu naći kod zajedničkog rada Odbora za evropske integracije Narodne skupštine i Evropskog pokreta u Srbiji na Rezoluciji o pridruživanju Evropskoj uniji, kao i kod mnogobrojnih primera angažovanja određenih stručnih NVO-a za rad na strateškim dokumentima poput Nacionalne strategije Srbije za pridruživanje EU¹⁸. Ova vrsta angažovanja nevladinih organizacija, iako predstavlja obostranu korist, kako za Vladu, tako i za počastvovane organizacije, ipak ne može rezultirati uspehom na duže, a ni na kraće staze. Pošto velika većina državnih organa ne raspolaže sa dovoljnim stručnim (administrativnim) kapacitetima, vrlo često se određene nevladine organizacije koriste za popunu stručnih rupa u administraciji. Osim toga, takva praksa dozvoljava nešto što bi se nazvalo *kupovinom autoriteta ili legitimiteta* koje takve nevladine organizacije ili drugi činioci građanskog društva imaju zarad stvaranja privida političkog konsenzusa za ulazak u Evropsku uniju. Ksenija Milivojević ovde skreće pažnju na realan problem da postoji usmeravanje nevladinih organizacija na "opsluživanje" državnih organa stručnim poslovima, a da u takvim konkretnim projektima država opet uzima autorstvo nad poslom.

Međutim, *in the end of the day*, profesori, stručnjaci i akademici iz nevladinih organizacija će se posle izrade pomenutih strateških dokumenata ili drugih vidova *outsourcing*-a, vratiti na svoje stare radne zadatke, dok administracija i dalje neće imati potrebne kapacitete za rad na takvim dokumentima, a kamoli za njihovu realizaciju. Prava politička volja za realizaciju strateških ciljeva u EU integraciji će postojati kad se ovakvi vidovi saradnje sa građanskim društvom, s

¹⁷ Mora se napomenuti da u oblasti sociohumanitarnog delovanja postoji praksa redovnog angažovanja NVO-a od strane Ministarstva za rad, zapošljavanje i socijalnu politiku.

¹⁸ Sredstva za rad na ovom državnom strateškom dokumentu nisu potpuno obezbeđena iz budžeta, već su pomognuta sredstvima Fonda za otvoreno društvo i OSCE.

jedne strane, zamene zakonski institucionalizovanim odnosom sa nevladinim organizacijama, a s druge strane – izgradnjom potrebnih kapaciteta u samoj državnoj upravi. Sve dotle će takvi odnosi biti samo dekorativna saradnja. Mišljenje potpredsednice Vlade Srbije Ivane Dulić – Marković je da je nivo stručnih kapaciteta neophodnih za poslove oko evropskih integracija u ministarstvima daleko od zadovoljavajućeg, ali da takva ocena važi i za kapacitete unutar institucija građanskog društva, a tu naročito misli na univerzitet i akademsku zajednicu. Razlog tome je, po njoj, to što se do sada uopšte nije strateški razmišljalo o potrebi za novom vrstom kadrova.

4. Učešće u kreiranju i sprovođenju politike

Recimo i to da se u Srbiji, osim što se nevladine organizacije razlikuju po stepenu organizacije i pitanjima kojima se bave, one još veoma razlikuju i po načinu na koji obrađuju ta pitanja. Po rečima Miljenka Derete iz Federacije nevladinih organizacija (FENS), ne može se očekivati isti odnos prema prekidu pregovora sa Evropskom unijom od strane proevropski orijentisanih organizacija i udruženja veterana ratova iz devedesetih ili udruženja za zaštitu optuženih za ratne zločine. Uopšte uzev, podela nevladinih organizacija u većini slučajeva sledi veoma izraženu političku i vrednosnu podelu u Srbiji, što doprinosi da se nevladine organizacije ili otvoreno svrstavaju uz određenu političku opciju ili se kao takve etiketiraju.

Iz tog razloga, veoma je teško dati odgovor da li nevladine organizacije učestvuju u kreiranju zvanične politike i političkih odluka. Ukoliko učestvuju, to se onda radi na krajnje neformalan način, bez institucionalizovanog foruma za razmenu mišljenja i ideja. Potrebno je ipak istaći da postoji veći broj *key decision makers*-a koji, pored funkcije koju vrše u Vladi, zadržavaju npr.

profesorska mesta na univerzitetu¹⁹ ili u svojim “matičnim” nevladinim organizacijama (npr. Centar za liberalno-demokratske studije). Pitanje je da li je u idealnom teorijskom modelu moguće spajati javnu funkciju sa bilo kakvim drugim angažmanom, barem za vreme trajanja te funkcije, jer komparativnom analizom propisa, koji se tiču spojivosti drugih funkcija sa funkcijom u administraciji (poput Evropske unije ili njenih članica, međunarodnih organizacija poput UN-a, administracije SAD-a), možemo videti da se svaka druga funkcija mora zamrznuti za vreme angažmana u institucijama vlasti. Razlog tome je mogućnost trpljenja ili vršenja neprimerenog uticaja na drugu instituciju sa pozicije vlasti ili obrnuto.

Istini za volju, mora se spomenuti da je Kancelarija Vlade Republike Srbije za pridruživanje EU (Serbian European Integration Office - SEIO) u proteklom vremenu pokušavala da stvori forum saradnje sa predstavnicima građanskog društva u cilju formulisanja zajedničke politike. U ovome se SEIO razlikuje od drugih organa Vlade, i verovatno je to razlog zbog kojeg Tanja Mišćević smatra da se SEIO često percipira kao nevladina organizacija od strane same Vlade. U Izveštaju Evropske komisije o napretku SiCG u PSP-u za 2005. godinu²⁰ o raskoraku između planiranih aktivnosti i kompetencija SEIO se kaže:

“...Ova kancelarija nastavlja da razvija institucionalni kapacitet za koordinaciju pitanja vezanih za EU u saradnji sa kontakt osobama za Evropske integracije koje postoje u svim ministarstvima. Zauzela je ključnu ulogu u pripremi

¹⁹ Najveći broj *key decision makers*-a u poslovima oko evropskih integracija i šire redovno dolazi sa Pravnog fakulteta i Fakulteta političkih nauka: Miroslav Labus, Tanja Mišćević, Slobodan Samardžić, Milica Delević – Đilas, Radovan Vukadinović. Jedini funkcioner koji je napustio profesorsko mesto za vreme svog mandata je ministar finansija Srbije Mladen Dinkić.

²⁰ http://www.eudelyug.org/sr/eu_and_fry/documents/Izvestaj_EK_o_SCG_2005_srp_SEIO.doc

godišnjih akcionih planova za harmonizaciju srpskih zakona sa zakonima EU, i odgovorna je za podnošenje tromesečnih izveštaja o implementaciji ovih akcionih planova. Prvi od ovih izveštaja je izrađen i objavljen i sadrži vredne informacije o tekućim aktivnostima i budućim zahtevima. Kancelarija nema institucionalni kapacitet da obezbedi da aktivnosti koje preduzimaju Vlada i administracija na pravi način zadovoljavaju političke kriterijume PSP.

5. Institucionalni okvir

Upravo pomenuta Kancelarija Vlade Republike Srbije za pridruživanje EU (SEIO) je do sada napravila jedini korak ka stvaranju institucionalizovanog odnosa sa nevladinim sektorom, ali jedino u oblasti evropskih organizacija. SEIO je u junu 2005. godine inicirao potpisivanje "Memoranduma o saradnji SEIO sa nevladinim organizacijama u procesu evropskih integracija". Do sada je održano nekoliko sastanaka koji su bili usmereni na izveštavanje o napretku procesa pregovora oko SSP-a i na razmenu mišljenja. Da bi jedna nevladina organizacija postala potpisnica ovog Memoranduma, ona se po svom statutu mora baviti pitanjima evropskih integracija i imati aktivnosti u tom smeru. Ne postoje nikakva sredstva koji se u okviru ovog Memoranduma mogu odvojiti za nevladine organizacije, ali se pruža podrška od strane SEIO za dobijanje sredstava od stanih donatora za određene projekte. Naravno da Memorandum kao takav nije dovoljan oblik saradnje u evropskim integracijama i uopšte sa nevladinim organizacijama, sa čime se slaže i Tanja Mišćević, ali je ipak korak u dobrom pravcu i zaslužuje pohvalu.

Ostalih institucionalnih oblika saradnje sa građanskim društvom jednostavno nema, i, nažalost, opet se ne predviđa tako nešto u

novom Predlogu Zakona o udruženjima koji bi trebalo da bude usvojen do kraja 2006. godine. Mišljenje Miljenka Dereta je da se saradnja nevladinih organizacija i Vlade nikako ne sme zasnivati na jednom parcijalnom pitanju, nego da se mora sistemski rešiti kroz zakonsko rešenje.

Javno mnjenje o nevladinim organizacijama

U sadašnjem trenutku se može reći da je uloga nevladinog sektora u političkom životu u Srbiji marginalizovana uprkos velikoj politizovanosti i polarizovanosti nevladinih organizacija. Deo objašnjenja leži u tome da javno mnjenje u Srbiji nema pozitivno mišljenje o nevladinim organizacijama, kako u konkretnoj situaciji u Srbiji, tako i uopšte, a razlog tome je upravo nerešeno zakonsko i institucionalno pitanje, koje, s jedne strane, stvara netransparentnost u poslovanju nevladinih organizacija i oslanjanje isključivo na inostrane donacije, dok, s druge strane, i dalje postoji neumreženost i nepovezanost interesa građanskog društva u Srbiji, koje ponekad prelazi i u otvoren rivalitet. Nevladin sektor se vrlo često percipira od običnih građana kao izuzetno profitabilna delatnost, koja je oslobođena bilo kakve odgovornosti i koja je udaljena od realnih društvenih potreba. Takođe se zvaničnim kanalima često sugerije da nevladine organizacije rade suprotno državnim interesima i da se jedino rukovode svojim potrebama.

Ova slika nevladinog sektora, koja je u ogromnoj većini slučajeva dijametralno suprotna od istine, predstavlja možda najveći problem u komunikaciji nevladinih organizacija sa građanima, tj. populacijom. Kada se na to doda činjenica da veliki broj nevladinih organizacija komunicira projektnim jezikom ili jezikom koji je uglavnom usmeren na državne organe ili međunarodne organizacije,

onda dobijamo rezultat da je polje delovanja NVO-a limitirano na jedan deo građanstva koji predstavlja manjinu, povrh toga što ne postoji nikakva redovna komunikacija sa državnim organima Vlade Republike Srbije. Bez obzira da li realno postoje problemi koji se tiču transparentnosti, opravdanosti, pa čak i eventualne korupcije u radu nevladinih organizacija, činjenica je da je javno mnjenje o njihovom radu uglavnom negativno, i da takva negativna percepcija predstavlja realan problem.

Nevladine organizacije u procesu evropskih integracija

Mogli bismo da izdvojimo dve vrste najzastupljenijih nevladinih organizacija u Srbiji koje se posredno ili neposredno bave pitanjima evropskih integracija. U prvoj grupi su one organizacije koje posmatraju evropske integracije kao prioritet, koji korespondira i apstrahuje konkretnije ciljeve kao što su podizanje demokratskog kapaciteta zemlje, suočavanje sa prošlošću, procesuiranje ratnih zločina i unapređenje etničkih, odnosno regionalnih odnosa. Ova grupa nevladinih organizacija (npr. *Fond za humanitarno pravo, JUKOM, Helsinški odbor za ljudska prava, Forum za etničke odnose, Fond za otvoreno društvo, Beogradski centar za ljudska prava*) ima veoma izraženu samostalnu političku crtu učesnika političkog života i neslaganje sa nekim elementima zvanične državne politike vidi kao redovan oblik delovanja.

Druga grupa nevladinih organizacija odnosi se prema evropskim integracijama na jedan uopšten način koji zbog svoje ekstenzivnosti vrlo retko zalazi dublje u pojedina pitanja od značaja za pridruživanje EU. Tu pre svega mislim na limitiranu političku ulogu koje takve organizacije sebi dodeljuju i pre svega žele da izgrade partnerski odnos sa *stakeholder*-ima na državnom nivou. Takav partnerski odnos

ne uključuje suštinsko tretiranje političkih tema koje predstavljaju problem za srpsko društvo u evropskim integracijama, već je odnos prema njima krajnje mehanički, tj. zalažu se za ispunjenje uslova za pridruživanje EU jer je to neizbežno (to se mora uraditi), a ne zato što su to politički legitimni ciljevi. Prevashodni cilj im je širenje političkog konsenzusa, ali se to najčešće radi izbegavanjem političkih rasprava insistirajući na prednostima pridruživanja. Navedeni tip organizacija je daleko više prihvatljiviji za državne institucije po pitanju saradnje u integracionom procesu, koja mora postojati barem kao jedan vid legitimizacije vršenja vlasti u Srbiji. Ovakav tip organizacija je uglavnom učesnik saradnje u okviru pomenutog Memoranduma o saradnji, jer on ne favorizuje nevladine organizacije, koje se fragmentarno bave pitanjima, koja mogu biti od značaja. Logika za saradnju sa ovim nevladinim organizacijama doprinosi interesima Vlade i na toj obostranoj koristi je započet proces institucionalne saradnje. Iako je Memorandum dobar korak, jasno je da je u ovoj prvoj (pred)fazi institucionalne saradnje jedino ovaj tip NVO-a moguć za saradnju, tj. barem dok se ne izmeni smisao korektivne uloge građanskog društva u Srbiji.

Može se konstatovati da su evropske integracije, iako u svom početnom obliku, “porodile” zvaničnu saradnju Vlade Srbije i nevladinog sektora. Uostalom, to je bio slučaj u svim tranzicionim zemljama, kako onim koje su 2004. godine ušle u EU, tako i onima koje sada imaju status kandidata ili potencijalnog kandidata. Oblast evropskih integracija, generalno gledano, predstavlja obostrani interes za državu i građansko društvo i predstavlja pogodno tle za nastanak različitih vidova saradnje.

“Poruka je sledeća: bez razvijenog civilnog društva reprodukcija političke moći nužno se oslanja na silu

(represiju), a ne na aktivne pristanke. To ne samo da otežava tehnologiju političkog vladanja, već vladavinu čini fragilnom i nestabilnom”²¹.

Ukoliko je proces evropskih integracija toliko pregnantan za razvitak saradnje države i nevladinog sektora, da može pomoći stvaranju okvira za saradnju na opštem nivou, pitanje je kako bi uloga države konkretno izgledala, tj. šta je zadatak sa njene strane. Najuoštenije rečeno, država treba da obezbedi zadovoljavajući zakonski i institucionalni okvir kroz konkretnu finansijsku podršku sa efikasnim sistemom zaštite građanskih i političkih sloboda. Tanja Mišćević se slaže da se Srbija baš i ne može pohvaliti velikim rezultatima na ovom planu, ali smatra da je za izgradnju takvog građanskog društva, sa kojim bi svi bili zadovoljni, potrebno dosta vremena i više pozitivnog impulsa od strane nevladinih organizacija.

Možda će tvrdnja da država treba da bude neko ko će omogućiti građanskom društvu da se konsoliduje i razvija (tutor u najpozitivnijem smislu te reči) zvučati previše optimistično u sadašnjoj situaciji, ali izgleda da je to jedini način prevazilaženja trenutne nedefinisane situacije.

Takav “tutorski” odnos je vidljiviji u odnosima Evropske unije i srpskog građanskog društva, koji su sve intenzivniji i predmet su posebnih programa podrške EU. Sadržinu odnosa možemo videti kroz nekoliko delova izveštaja Evropske komisije o napretku SiCG u Procesu stabilizacije i pridruživanja:

„...Poslednjih godina, akcenat se pomerio sa rekonstrukcije (od strane EU) i sada je više koncentrisan na institucionalnu

²¹ Podunavac, Milan: Politički konsenzus u duboko podeljenim društvima, Zbornik radova “Slaba društva i nevolje sa pluralizmom”, Heinrich Boll Stiftung.

izgradnju, ekonomski razvoj i reformu i podršku civilnom društvu, u skladu sa preporukama za evropsko partnerstvo...

...I u Srbiji, i u Crnoj Gori, vladavina prava ostaje krhka usled konstitucionalne i zakonske neizvesnosti, strukturne slabosti i politizacije administracije i sudstva, visokog nivoa korupcije, pritiska ispoljenog organizovanim kriminalom i opstrukcije delova institucionalnih, političkih, vojnih i državnih bezbednosnih sistema. Dok je svest o ovome sve veća u građanskom društvu, malo je napora uloženo od strane zvaničnih organa da se suoče sa nasledstvom prošlosti i pojačaju vladavinu zakona. Stoga situacija i dalje ostaje zabrinjavajuća...

...U Srbiji postoji nedostatak koordinacije u Vladi. Nedavno je došlo do pogoršanja odnosa između građanskog društva i medija u uzajamnom postavljanju pitanja ratnih zločina i naročito masakra u Srebrenici; ovaj stav od strane Vlade odražava kontinuirani neuspeh Vlade da shvati ulogu koju građansko društvo i mediji imaju u demokratskom društvu i zabrinjavajuće tendencije političkog mešanja u njihov rad...

...Novo zakonodavstvo o slobodi udruživanja još uvek čeka usvajanje u Srbiji. U međuvremenu, teškoće se nastavljaju i u pogledu statusa političkih udruženja i predstavnika građanskog društva, zbog nedostatka odgovarajućeg zakonskog okvira... Postoji vrlo dobro razvijeno i vrlo aktivno građansko društvo u Srbiji i Crnoj Gori. Njegova situacija ostaje preteča, što je primetno u Srbiji zbog prisutnog nedostatka adekvatnih zakona i dodatnog efekta finansijske održivosti.”

Porast interesovanja Evropske unije za građansko društvo je dobra prilika da se konkretnim merama koriguje odnos na relaciji država Srbija – građansko društvo (nevladine organizacije), ali istovremeno i opasnost da se i ta pozitivna promena ne učini kao mehanička reakcija na uslovljavanje i pritisak od strane EU, a ne nešto što je prepoznato kao sopstveni interes.

Kada posmatramo odnos građanskog društva u Srbiji prema pridruživanju u Evropsku uniju, moramo dati odgovor na pitanje zašto je taj cilj uspeh (*success*) za nevladine organizacije. Pošto je ideja o pridruživanju Srbije Evropskoj uniji potekla, prvenstveno, od građanskog društva kao namera da se uspostavi liberalan sistem vrednosti, onda je lako zaključiti da je pridruživanje EU ustvari samo formalni okvir i sinonim za modernizaciju i razvoj srpske države i društva. Kopenhagenski kriterijumi su, ustvari, minimum standarda koji se od države (pred)kandidata traži da bi pristupila Evropskoj uniji, i onda bi u skladu sa tim nevladine organizacije trebalo da deluju kao katalizator reformi unutar svog društva.

Najviše rada je potrebno uložiti u zajednički nastup srpskih NVO-a i umrežavanje njihovih interesa. Ovo bi moralo biti ispraćeno konkretnijim koracima NVO-a prvenstveno ka opštoj srpskoj populaciji za koju se mora osmisliti strategija komunikacije zarad predstavljanja rada i rezultata, pa tek onda prema državnim organima ili međunarodnim organizacijama. Komunikacija sa građanima predstavlja osnovni stub uspeha svake nevladine organizacije bez obzira na povezanost sa državnim organima. Takođe je veoma bitno više učiniti u regionalnom povezivanju sa drugim NVO forumima kako bi se što lakše razvio dijalog o pitanjima od međusobnog značaja i time pozitivno uticalo na opšti status građanskog društva u regionu.

Međutim, nevladine organizacije ne smeju svoju ulogu da koncipiraju samo kao katalizatori ulaska u EU, jer onda same

ograničavaju svoju aktivnost, kako vremenski (do ulaska u EU), tako i na domet svoje korektivne uloge. Kao što država ne bi trebala da shvati politiku uslovljavanja Evropske unije kao neku vrstu spoljnog pritiska, već ona treba da bude izraz sopstvenog izbora, tako ni građansko društvo ne sme da formalizuje ulazak u EU sa ispunjenjem svoje svrhe i svojevrsnim “krajem istorije”. Da se ne bi došlo do ove opasnosti, saradnja građanskog društva u Srbiji (može se reći ni nigde drugde) ne sme se koncipirati samo po jednoj ravni, pa makar to bila jedna sveobuhvatna tema kao što je pridruživanje Evropskoj uniji. Nevladine organizacije će najbolje doprineti ulasku svog društva i države u Evropsku uniju, ako prvenstveno uspeju da inkorporišu proces evropskih integracija kao sredstvo za postizanje svog cilja postojanja. Za tako nešto principijelno je potrebno shvatiti ulazak u Evropsku uniju kao sredstvo, a ne cilj.

I kao što je već toliko puta rečeno – nije toliko bitno da li ćemo i kada ući u Evropsku uniju, već kakvi ćemo ući u Evropsku uniju.

**STATE AND NON-GOVERNMENTAL ORGANISATIONS IN PROCESS
OF ASSOCIATION TO EU IN SERBIA: THROUGH PARTNERSHIP TO
SUCCESS**

AUTHOR: VLADIMIR TODORIĆ

Introduction and Status of Serbia-EU Relations

The history of recent relations of Serbia and EU begins during the 90s, labeled by sanctions and isolation politics towards Federal Republic of Yugoslavia, i.e. Serbia by the complete international community as well as the European Union. Without analysing the content of these past relations, it can be concluded that they significantly changed in October 2000. As soon as November of the same year a FRY-EU Framework Agreement on the implementation of the programme for the provision of assistance and support by the EU to the FRY was signed: FRY became a participant of the Stabilization and Association process and became involved, along with other countries of the region, in utilizing autonomous trade measures for export of goods to the EU market. This moment was supposed to signal a complete shift in politics of both parties in a positive direction, that would, through fulfilling political and economic requirements, gradually lead Serbia (FRY at that time) toward association to European Union.

From the very beginning of efforts in establishing relations between FRY/SaM and EU, there were several issues that burdened this process. One of the very important ones was the issue of mutual relations of Serbia and Montenegro within the federal state. Namely, relations between Serbia and Montenegro were, during the most part of the 90s, labeled by hegemony of Serbia over Montenegro, which was, after 1997, replaced by antagonism that informally, even then, led to the disunity of the states. After the changes in October 2000, the situation in their mutual relations has not improved, rather, it has deteriorated to the great extent. For these reasons, under the auspices of the EU and with its guarantees, the government representatives of Serbia and Montenegro signed the Agreement on Principles of

Relations of Serbia and Montenegro (Belgrade Agreement), that related to defining the framework for their mutual relations. It can be said that this represented a temporary constitutional solution that was not strictly adhered to during its term, and definite separation of Serbia and Montenegro happened in May 2006, after the Montenegrin independence referendum. This, namely, happened right after the interrupted Association and Stabilisation Agreement negotiations.

At first glance, it may be concluded that the separation began on ideological foundations due to the political conflict between Belgrade and Podgorica; not on functional bases or inability to maintain egalitarian relations in the union of two highly disproportionate states. However, it is more accurate to say that significant ideological differences are very likely to occur in unstable state systems that are primarily characterised by disproportionality and lack of coordination. This is for the reason that such systems are characterised by political tensions which create problems in everyday relations, especially economic, which, in turn, only deepens the political crisis. Serbia and Montenegro have, precisely due to the character of their constitutional arrangement and purpose of the existence of federal state, built their relations based on mediation of European institutions, which turned out to be a formula for conflict since it deepened the mistrust and caused the loss of federal institutions' authority.

Negotiations with the European Union on signing the Agreement on Stabilization and Association started by Serbia and Montenegro as a unified state were put to a halt in May 2006 due to non-cooperation with the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia. Generally speaking, the inability of complete confrontation and processing of Milošević's war legacy was and still is the greatest obstacle for Serbia's progress in the process of European integration. Besides the lack of political will for such a thing, another objective

hindrance for fulfilling this condition is the fact that Serbian security system (security agencies) has not been reformed.¹

Problems in political relations of the Republic of Serbia and European Union condition the crisis of relations between the civil society and state institutions of Serbia, i.e. the Government. In words of Miljenko Dereta, Executive Director of Civil Initiatives and Co-chairman of FeNS (Federation of Non-governmental Organizations of Serbia), it is the same conflict on value systems that, during the reign of Milošević, caused the State and the civil society to become two shores that could never meet.

It is impossible here to do a more in-depth political analysis that would explain the status of Serbian political scene before and after the assassination of the former Prime-minister Zoran Đinđić, as well as all political implications of that assassination, i.e. the possible political background of the assassination. For the needs of this analysis it is enough to say that Serbia today has similar problem, i.e. conflict with the European Union due to the inconsistency of its political choices with the anticipated European future. This inconsistency may intensify and result in radicalisation of the political scene in Serbia and further deterioration of relations with the EU during and after resolving the issue of Kosovo status.

Relation of the State and the Civil Society

Before we engage into a more in-depth analysis of cooperation of these two sectors we need to define carefully the concept of civil society and non-governmental organizations, i.e. select, for the needs of this analysis, one of the several possible concepts.

¹ From the justification for negotiations postponement in the letter of the Commissioner of the European Commission for Enlargement Olli Rehn to the Serbian Government, dated 5th May 2006 - <http://euobserver.com/?aid=21498>

The concept of civil society involves a multitude of independent associations that exist outside of the official financing system and are often dedicated to non-political goals (at least in the direct sense of exercising government). Non-governmental organizations, i.e. citizen associations, are the most common form of free associating of citizens for realization of interests of a certain group or broader community. However, if, besides non-governmental organizations, we include institutions such as universities, scientific institutes, science academy, religious community, entrepreneur associations, trade unions, professional associations or even regional institutions (i.e. all other non-governmental non-profit organizations) than we have a very diverse structure of the civil society with incongruent and quite often opposite interests.

Nevertheless, what we are interested in the most here is the public sphere of the civil society in a concrete political discourse on European integration, i.e. the type of organizations that shape the public sphere and participates in public hearings on this subject. According to the criteria of participation in public hearings we can draw a clear line between non-governmental organizations and the rest of the civil society. In this sense the public sphere is *“a place where rational standpoints, that should be the guidelines for the government, are developed. It is an essential characteristic of a free society and it represents an area for discussion that is consciously viewed as being outside of the power structures. It is assumed that the governments listen to its voice, but it does not in itself represent the exercise of power.”*² It is necessary here to mention the significance of media participation in the civil society as an independent actor, although they need to have their own responsibility in enabling public hearings.

² Charles Taylor, *Liberal Politics and the Public Sphere*, Collection “Evocation of the Civic Society”, Belgrade Circle, 2000

It is methodologically necessary to determine the theoretic, i.e. ideal model of relations between the state and civil society, under the condition that, of course, the classic form of dichotomy between these two systems does not imply *a priori* confronted interests. The state is, as always, the monopoly of power in a society, that provides implementation of laws in areas, i.e. social activities it regulates. The characteristic of the power monopoly is what differentiates this set of institutions from the other institution, including the non-governmental sector institutions, so at first glance the model of dichotomy of the two systems must be accepted. However, the main interest of the civil society is unhindered exercise of all individual and collective rights from the set of what we may call internationally accepted standards of human rights, civil and economic freedoms.

For these rights to be guaranteed, i.e. the interests satisfied, it is not sufficient that the state refrains from acting or influencing the sphere of an individual or a group, but a certain activity and acting by the state institutions is necessary in order to enable the exercise of these rights. It is not only an effective judicial system, but a series of different institutions that provide consistent application of law. Here, we can reach the conclusion that without the state with strong administrative capacity there cannot be a developed civil society, i.e. the civil society where we can have a high degree of achieved political and economic freedoms³. This claim is in accordance with the thesis according to which “only a democratic state can create a democratic civil society; only a democratic civil society can support a democratic state”.⁴

A developed civil society does not have to imply a developed state apparatus or vice versa, equally, the fact that both of these systems are developed does not have to mean that they are in optimal relations.

³ Francis Fukuyama, *State Building*, Cornell University Press 2004.

⁴ Michael Walzer, *Towards a Global Civil Society*, Providence 1995.

An authoritarian and non-liberal state very often determines a very developed civil society that develops independently and successfully coordinates its activities through its interest to oppose the state. Miljenko Dereta even believes that the civil society in Serbia has, after the 90s, developed to the extent that it imposed itself as a partner to the state that simply had to accept it as a partner, and that it had not been its own value choice.

An equation according to which a strong state equals developed civil society is possibly a sufficient reason to make the hairs of most people who worked in institutions of the civil society in the West Balkans stand on their ends. However, it is necessary to introduce an additional determinant according to which a strong state, i.e. the state with developed administrative capacity does not imply an omnipresent state with extensive competences but only a state efficient in certain areas. The state should limit itself to a certain number of areas where its regulatory role is necessary, while the social activities significant to rights of individuals will become more and more liberalized.

It is very difficult to make a universal list of areas that would *a priori* be included in (non)liberalized activities, since such distinction varies from state to state, its economic status and social heritage. A classic example of the area that is treated very differently from one state to another may be the social policy. However, the subject of this analysis are primarily the West Balkans states that are still in the transition process, and face much more problematic issues of value system development. It is precisely the issue of value system development that requires an indispensable role of the state due to the beneficial effect of a sanction as a reaction to the breach of law, and has a crucial influence to the status and situation in the civil society.

The issue of developing a liberal value system is the key argument for association to the European Union and essential understanding of association as the goal of political transition. The conflicts arising between the civil society and state institutions in Serbia have predominantly been the conflicts about the value system in Serbian society. Serbia's example clearly shows that the process of association to the European Union is not a depoliticized economic process based on interest, but a clearly political process governed by judgements that may be, but are not necessarily, based on rational judgements.

Politicized Civil Society in Serbia

Non-governmental organizations, i.e. the civil society does not represent a monolithic and homogeneous system that has compatible attitudes and interests. This can especially be seen in Serbia whose civil society may be characterized as highly politicized. Prior to 5th October 2000, the complete civil society maintained a relation of constant conflict with Milošević's regime, and it goes without saying that there could not have been any type of cooperation. After this date a great number of prominent persons from non-governmental organizations went to high positions in state bodies and set the foundations of pro-European politics in Serbia. Director of Serbian Government EU Integration Office Tanja Mišćević based on this claims, that the idea of association of Serbia with the EU is, in fact, the idea of Serbian civil society that still represents the basic generator of such process, not the state institutions. Miljenko Dereta adds that this civil society idea on association to the EU does not, in any way, have a national focus (as an idea of the "Serbian" civil society), but that it existed, as a liberal idea even before the disintegration of SFRY, as

one of the efforts to introduce a new value system.

Still, the accuracy of the fact that after 2000, a large number of "prominent" people from the non-governmental sector obtained important positions in the administration in order to initiate the implementation of the politics they had promoted in the previous period must be confirmed. The Vice-president of the Government of the Republic of Serbia Ivana Dulić-Marković, whose portfolio includes the coordination of the Ministries in European integration process, says that she went from a non-governmental organization to a state body in order to achieve the goals she had previously been fighting for. In her words it is better to "*enter the house and fight from within to try and change things than run around the house and shout how things are wrong*". The fact that in the previous period many public officials came from non-governmental organizations, and that there still was no improvement in legislative and institutional framework that regulates the relations between the state and non-governmental institutions represents a missed opportunity and a huge disappointment.

A concept, according to which the civil society is not only a corrective mechanism but also a political opposition, at first glance made sense before 2000, but it seems that things have not changed to a great extent since then, since after the fall of Zoran Đinđić's Government and Vojislav Koštunica's taking the office, another "great migration" from the state bodies to civil society institutions (non-governmental institutions, universities, institutes, etc.) took place. This does not have to mean that "the soldiers are back in the trenches", but that there is a division in the civil society according to the political line, which was, for example, the case in Hungary during the 90s⁵. Here, we come back to the topic of almost permanent

⁵ Nilda Bullain, Mechanisms of Government – NGO Cooperation in Hungary, <http://www.efc.be/newsletters/seal/contentsseal200401.html>

conflict of value systems in Serbia, a conservative, i.e. traditionalist national and a liberal, pro-reform and pro-European⁶. This division of the state and the civil society by political, not functional lines creates a periodic effect of circulation of people from one sector to another, depending on a political option currently in power. Many perceive that the civil society is for some a backup option or a warm-up space until another shift in government occurs.

When we talk about this, primarily political conflict, the question arises if an actual political consensus for the accession to the European Union ever existed. In September 2005, Serbian Parliament adopted the Resolution on the European Future of Serbia⁷ that was supposed to create a political consensus on this issue and represent the legal basis for the activities directed at association process. It was adopted by the least possible majority with previous agreement with the Serbian Radical Party not to be present at the vote so as if to make it look like the Resolution was adopted unanimously. Miljenko Dereta defines such action as a conscious self-deception and agreeing to the false politics whose direct consequence is the cancellation of negotiations with the European Union. Everyone interviewed about this issue, both those coming from NGOs (Miljenko Dereta and Ksenija Milivojević) and persons in charge of the European integration within the Government of the Republic of Serbia (Ivana Dulić-Marković and Tanja Mišćević) agree that there is not an efficient political will both in the Parliament and the Government for association of Serbia to the EU and that there is a real resistance to European integrations.

⁶ This can be supported lately with the example of Ksenija Milivojević, who has, after cessation of negotiations with the EU in May 2006, resigned as a national representative at the National parliament and became the General Secretary of the European Movement in Serbia.

⁷ http://www.seio.sr.gov.yu/upload/documents/pdf_RS_48-04.zip

Position of non-governmental organizations in Serbia

Generally speaking, the situation in which non-governmental organizations work in Serbia, and thus the treatment by the state is far from satisfactory. According to a Civil Initiative's research "*NGOs in Serbia*" a vast majority of interviewed NGOs characterized the state's relation to them either as hostile or disinterested.⁸ The State's treatment of the non-governmental organizations and civil society in general can be easily analysed through several factors that can precisely illustrate how much a country developed in creation of framework for operation of the civil society. These are:

- 1. Legislative framework for non-governmental organizations (citizen associations)**
- 2. Support to non-governmental organizations from the national budget**
- 3. Outsourcing by the Government to the NGO sector**
- 4. Participation of the non-governmental sector in policy and decision making.**
- 5. Institutional frame of cooperation, i.e. relations between the Government and NGOs.**

1. Legal framework

Concerning the legal framework in Serbia, the obsolete and inappropriate Law on citizen associations from the time of SFRY

⁸ The majority of the interviewees, over 1/2 (54%) believes that the existing political climate in the country is not favorable for the development of the non-governmental sector. There are two reasons for this – on one hand there is a negative attitude and disinterest for NGO work that have their roots in the time of Milošević's regime, but without major changes in the recent years. On the other hand the political situation is evaluated as unstable in itself with retrograde and conservative parties in power.

that has not been relative to the existing situation and needs for quite some time is still in power. During recent years much time has been dedicated to development of a new law⁹ and it can be said that its adoption is long overdue. It may be clever to ask whether the reason for delay was because there was not sufficient interest from the non-governmental organizations that are fine with the old status. Ksenija Milivojević, the general Secretary of the European Movement in Serbia, agrees with the thesis that there is a certain amount of disinterest of non-governmental organizations for the new law, but she believes that besides that there is a problem of coordination in the NGO sector and its organization. She also believes that there also is a certain amount of rivalry among NGOs due to reduced funding, amount of work and new jobs and “racing for” the exclusivity in certain areas.

However, the main reason why the new law has not been adopted is that the civil society is nowhere near the top on the priority list of the legislative and executive government and the fact that the current Serbian Government is not oriented towards this segment of the society. Miljenko Dereta has, in his contribution to this analysis, given a very interesting statement that the Government of Vojislav Koštunica does not need the votes of the civil society at all, so he is not interested in its reactions, such as the protest against the cessation of negotiations with the EU in May 2006. This thesis was also supported by the Vice-president of the Government, Ivana Dulić-Marković, who has during the last few years, as individual, participated in several civil initiatives that were not in accordance with the official politics of the Government a part of which she is now. She also added that if the NGOs had a perception that they had a saying and that their opinion was important, it was probable that

⁹ http://www.parlament.sr.gov.yu/content/lat/akta/akta_detalji.asp?Id=413&t=P#

their reaction to the suspension to negotiations or anything similar to this, would have been much harder. Also, she does not have a very optimistic opinion about the opportunities for improvement of the relations between the state and the civil society any time soon under the existing circumstances. Ksenija Milivojević’s opinion is that the non-governmental sector is still, as a habit, seen as almost anti-state factor, i.e. a system that has interests opposed to the interests of the state.

2. Support from the state budget

According to the research of the Civil Initiatives “NGOs in Serbia”¹⁰ from 2005, 74% of organizations receive funding from the international donors, while 34% of organizations is financed through local government. This encouraging trend of financing by local government bodies is showing growth and it is planned that during the next two years 2/3 of organizations will be funded in this way. Unlike the local governments, at this moment, there is not any kind of planned support to the civil society from the state budget, if we exclude funding for the scientific and educational institutions founded by the state, and, of course, very generous amounts allocated to the religious communities in the newly adopted Law on the Church. Almost all non-governmental organizations were, during the procedure of adopting, against this law that basically turns the Serbian Orthodox Church into a tax exempt state institutions and provides the priests with the impunity from the law. This again had no results due to the above stated reasons concerning the disinterestedness of the state for the non-governmental sector. The difference of relations of local government and central government towards NGOs can be easily

¹⁰ www.gradjanske.org

explained by the division by the political, not functional line.

In the proposal of the Law on associations, no essential change is planned in this respect, since the law does not provide for a specific fund for development of the civil society nor does it determine a responsible state body for contact with non-governmental sector. The current proposal states that the Government will, when there are funds available for such a thing, advertise an open competition for the citizens' associations for the project of the public interest¹¹. It is necessary, however, to point out that the existence of the official body does not have to be the indicator of the true support to the non-governmental sector, but it can be found out about from the data on percentage of non-governmental sector funds that come from the budget. In Germany this percentage is over 65%¹², while in Great Britain it is somewhere around 40%¹³, and these countries have a completely liberal concept of regulating the civil society and the cooperation is not institutionalized. The difference is, primarily, in the level of the civil society development and the existence of long practice, and this is why it is still desirable to introduce such institutionalization in countries that did not have the practice of support and cooperation with the civil society as one form of transition¹⁴.

¹¹ Article 36 of the proposal Law on associations: "When the budget of the Republic anticipates funds for supporting the programs implemented by associations, that are of public interest, the Government, i.e. a responsible body, allocates the subsidies for program implementation based on a public competition and concludes contracts on implementation of the approved programs."

¹² Rupert Graf Strachwitz, Cooperation between the State and NGOs in Germany: Leveling the Playing Field, <http://www.efc.be/newsletters/seal/contentseal200401.html>

¹³ Christine Barker, Compacts between Government and Civil Society Organisations in the UK, <http://www.efc.be/newsletters/seal/contentseal200401.html>

¹⁴ In Croatia, the institution is National Association for development of the civic society, in Check Republic the Government's Council for Non-governmental Organizations, in Hungary a Parliamentary Board and the cabinet of the Prime-minister are in charge for cooperation with NGOs, in Poland the Council for Activities of Public Significance, etc.

3. Outsourcing

Occasional hiring of the non-governmental organizations on projects governed by a Ministry or another government body is not a rare example and it represents the only formal type of cooperation between the two sectors¹⁵. This cooperation is most frequent in including NGOs in work on certain laws that regulate the areas the specific NGO is dealing with. However, this type of cooperation primarily happens at the insistence of international organizations (most often the European Union) that almost always provide the funds for such cooperation. There are almost no examples of outsourcing where the funds were directly provided from the state budget which may have been caused by two things – limits to the budget of a state that is in transition or simply lack of interest for such a cooperation. It is necessary to point out here that there are significant funds allocated at the moment for the scientific society and certain QUANGO¹⁶ (scientific institutions and NGOs close to the official state bodies such as *Institute for International Politics and Economy*, *New Serbian Political Thought*, *Center for Liberal-democratic Studies*, etc.). If beside the non-governmental organizations, we include religious institutions, scientific institutions, trade unions, chamber of commerce, etc. in the concept of the civil society, it turns out that only classical non-governmental institutions are excluded from budget funds and that the policy of hard budget limitations relates only to them.¹⁷

Examples of such cooperation may be found in joint work of the National Parliament's Board for European Integration and the

¹⁵ According to the research "NGOs in Serbia" 17% of all organizations are financed on projects by the Ministries

¹⁶ Quasi NGOs

¹⁷ It must be pointed out that in the area of social-humanitarian activity there is a practice of regular hiring of NGOs by the Ministry of Labor, Employment and Social Policy.

European Movement in Serbia on Resolution on Association to the European Union, as well as many examples of hiring certain expert NGOs for work on strategic documents such as the National Strategy of Serbia for Association to the EU¹⁸. Although this type of cooperation represents mutual benefit for the Government and the honoured organizations it cannot result in success in the long or in the short run. Since the great majority of the state bodies do not have sufficient expert (administrative) capacity, it is very common that certain non-governmental organizations are used to fill in the gaps in administration. Apart from this, such practice allows something that may be called purchase of authority or legitimacy that such non-governmental organizations or other factors of the civil society have for the purpose of creation of a seemingly existing political consensus for association to the EU. Ksenija Milivojević points out here a real problem that some NGOs specialize in “serving” the state bodies with technical assistance and that in such concrete projects the state again is represented as the author of the work.

However, *in the end of the day*, the professors, experts and academicians from NGOs will, after the delivery of the stated strategic documents or other types of *outsourcing*, return to their old work and activities, while the administration will still not have the necessary capacity to work on such documents, even less implement them. The true political will for implementation of the strategic goals in the EU integration will exist when these types of cooperation with the civil society are replaced with the legally institutionalized relations with non-governmental organization on one hand, and building of the necessary capacity in the state administration itself, on the other. Until this happens, all relations will just be a decorative cooperation. The opinion of the Vice-president of the Government

¹⁸ The funds for this state strategic document are not completely provided from the budget, but were supported by funds from the Open Society Fund and OSCE.

of Serbia Ivana Dulić-Marković is that the level of technical capacity necessary for working on the European integration in the Ministries is far from satisfactory, but that the same evaluation may be given to the capacities within the civil society, especially the University and academic community. The reasons for this, according to her, are that no one until now thought strategically about the need for a new type of personnel.

4. Participation in creation and implementation of politics

It may be said that non-governmental organizations in Serbia differ not only by the level of their organization and issues they are dealing with, but also by the method they deal with these issues. In the words of Miljenko Dereta from the Federation of Non-governmental Organizations (FENS) one cannot expect the same reaction towards cessation of negotiation with the EU by pro-European organizations and association of veterans of the 90s war or association for protection of the accused for war crimes. Generally speaking, the division of non-governmental organizations in most cases follows a very prominent political and value division in Serbia which supports the division of the non-governmental organizations that either openly support certain political option or are labeled as such.

For this reason it is very hard to give the answer to whether the non-governmental organizations participate in creation of the official politics and political decisions. If they do, than it is done in a very informal way, without institutionalized forum for exchange of opinions and ideas. It is necessary, however, to point out that there is a great number of key decision-makers who beside the functions

they perform in the Government, keep, for example their Professor positions at a University¹⁹ or their “parent” non-governmental organizations (for example Center for Democratic Studies). The question is whether in the ideal theoretical model it is possible to bring together a public function with any other engagement at least while one has the public function, since by doing a comparative analysis of the regulations concerning keeping another function besides the function in the administration such as the European Union or its members, international organizations such as UN, USA administration, we can see that any other function must be frozen during work in governmental institutions. The reason for this is the possibility of undergoing or exercising an inappropriate influence to the other function from the governmental position and vice versa.

Truth to be told, it must be noted that the Serbian European Integration Office - SEIO has been trying to create a cooperation forum with the representatives of the civil society for the purpose of formulating a joint policy. In this respect SEIO is different from other Government bodies, and this is probably the reason why Tanja Mišćević believes that SEIO is often perceived as a non-governmental organization by the Government itself. The report of the European Commission on the progress of SaM in SAP for the year of 2005²⁰ states the following on the discrepancy between the planned activities and competencies of the SEIO:

“...This Office continues to develop the institutional capacity for coordination on EU-related issues in cooperation with the

¹⁹ The greatest number of ključnih donosilaca odluka in European integration work regularly come from the Faculty of Law and Political Sciences: Miroljub Labus, Tanja Mišćević, Slobodan Samardžić, Milica Delević-Djilas, Radovan Vukadinović. The only official that left his job as a professor during his term of office is the Serbian Minister of Finance Mladan Dinkić.

²⁰ http://www.eudelyug.org/sr/eu_and_fry/documents/Izvestaj_EK_o_SCG_2005_srp_SEIO.doc

European integration contact points established in all line ministries. It has developed a key role in the preparation of annual action plans for harmonising Serbian laws with the EU acquis, and is in charge of submitting quarterly reports on the implementation of these action plans. The first such report has been prepared and published and contains valuable information about ongoing activities and future requirements. The Office lacks the institutional capacity to ensure that the actions by the Government and administration properly satisfy SAP political criteria.”

5. Institutional framework

The above mentioned Serbian European Integration Office (SEIO) has so far made the only step towards creation of the institutionalized relations with the non-governmental sector, but only in the area of European organizations. In June 2005 SEIO initiated the signing of “*Memorandum of cooperation of SEIO with non-governmental organizations in the process of European integration*”. Several meetings have been held so far directed at reporting on the progress of negotiations on ASA and exchange of opinion. In order for a non-governmental organization to become a party to this Memorandum it has to, according to its Statute, deal with the issues of European integration and perform the activities in this direction. There are no funds that may be allocated for the non-governmental organizations within this Memorandum, but the SEIO provides support for obtaining funds from international donors for certain projects. The Memorandum as such is, of course, not sufficient form of cooperation in the European integration and with NGOs in general, with which Tanja Mišćević agrees too, but it is still a step in the right direction and deserves compliments.

Other institutional forms of cooperation with the civil society simply do not exist, and unfortunately, the new proposal Law on Associations that should be adopted by the end of 2006 does not anticipate anything like this. Miljenko Dereta believes that the cooperation of the non-governmental organizations and the Government must not, under any circumstances be based on one partial issue, but it must be defined systematically through a legislative solution.

Public opinion on non-governmental organizations

It may be said that presently, the role of non-governmental sector in political life in Serbia is marginalized in spite of great politicisation and polarization of non-governmental organizations. Partial explanation is that the public opinion in Serbia has no positive opinion on NGOs both in this specific situation of Serbia and in general, and the reason for it is outstanding non-solved legal and institutional issue which, on one hand, creates non-transparency in operations of non governmental organizations and relying exclusively on foreign donations, whereas on the other hand, there is still lack of networked and interrelated interest of civil society in Serbia which sometimes is transformed into open rivalry. Non-governmental sector is often perceived by ordinary citizens as considerably profitable business free of any responsibility and far from real social needs. It is often suggested through official channels that non-governmental organizations act contrary to state interests and are only guided by their own needs.

This portrait of non-governmental sector that is in most cases diametrically opposite to the truth is maybe the greatest problem in communication between NGO and citizens, i.e. population. Supported

by the fact that a great number of NGOs communicate with project language or the language which is mainly directed to state bodies or international organizations, then the result is that the area of NGO activity is limited to only a number of citizens who represent the minority besides the fact that there is no regular communication with state bodies of the Republic of Serbia Government. Regardless real problems related to transparency, justification and eventual corruption in the work of NGOs, the fact is that the public is usually negative when their work is concerned and that such negative perception presents a real problem.

Non-Governmental Organizations in the process of European Integrations

We could distinguish between two types of the most common non-governmental organizations in Serbia that directly or indirectly deal with the issues of European integrations. The first group includes those organizations that consider European integrations a priority which corresponds to and abstracts more specific objectives such as democracy capacity building of the country, facing the past, processing of war crimes and improvement of ethnical, that is regional relations. This group of non-governmental organizations (*exm. Fund for Humanitarian Rights, JUKOM, Helsinki Board for Human Rights, Forum for Ethnic Relations, Fund for Open society, Belgrade Centre for Human Rights*) have a very distinguished independent political feature of a participant in the political life and take disagreement with some elements of official government policy as a regular form of actions.

The second group of non-governmental organizations approaches European integrations in a general way which due to its extensive

nature very rarely goes deeper into certain issues that are of importance for the association to the EU. This primarily refers to the limited political role such organizations assign to themselves and the fact that they primarily want to establish partnership relationship with stakeholders at the state level. Such partnership relation does not involve substantial consideration of political topics which are problem for Serbian society in European integrations, but have ultimate mechanical relation towards them, i.e, they support fulfilment of the conditions for the access to EU since it is inevitable (that has to be done), and not because these are politically legitimate goals. Their primary goal is increasing of political consensus which is usually done by avoiding political disputes and insisting on the advantages of association. This type of organization is far more acceptable for the state institutions regarding cooperation in the integration process that must be present as one form of legitimate execution of power in Serbia. Such type of organization is usually a participant in cooperation within the mentioned Memorandum of Understanding, since the Memorandum does not favour NGOs which deal in fragments with issues that might be of significance. Logic for cooperation with these NGOs contributes to interests of Government and on this mutual benefit the process of institutional cooperation was initiated. Although the Memorandum of Understanding is a good step, it is clear that in this first (pre)stage of institutional cooperation, this type of NGOs is the only one feasible for cooperation, i.e. at least until the sense of corrective role of civil society in Serbia is changed.

The conclusion may be made that European integrations, although in their initial form, “gave birth” to an official cooperation of Serbian Government and non-governmental sector. However, it was the case in all transition countries, both in those which accessed EU in 2004,

or those with the present candidate or potential candidate status. Generally viewed, the area of European integrations is a mutual interest for the state and the civil society and is a favourable ground for the creation of various forms of cooperation.

*“The moral is this: without a developed civil society, the reproduction of political power inevitably relies on force (repression), and not on active acceptance. Not only does this make the technology of political ruling difficult but makes the rule fragile and instable”.*²¹

If the process of European integrations is so powerful for the development of cooperation between the state and non-governmental sector that it may help in the creation of the framework for cooperation at general level, the question is how would the role of the state look like specifically, i.e. what is its task. In general, the state needs to provide satisfactory legislative and institutional framework through more specific financial support with efficient system of protection of political and civil freedom. Tanja Mišćević agrees that Serbia cannot pride itself with great achievements in this area, but considers that the building a civil society everybody would be satisfied with requires more time and more positive pulse by the non-governmental organizations.

Maybe the assertion that the state needs to be someone who will enable the civil society to consolidate and develop (tutor in the most positive sense of this term) would sound too optimistic under the present situation, but it seems to be the only way to overcome the current undefined situation. Such “tutorial relation is more visible in relations of European Union and Serbian civil society which

²¹ Milan Podunavac, Political consensus in deeply divided societies, Collection of papers “Weak societies and problems with pluralism”, Heinrich Boll Stiftung

intensify and are subject to special programs of EU support. We can see the content of the relation through several parts of the report of the European Commission on the progress of SaM in the Process of Stabilization and Association:

“...In recent years, the emphasis has shifted away from reconstruction (from the side of EU) and is now more concentrated on institution-building, economic development and reform, and support for civil society, in line with the European Partnership recommendations...

*...In both Serbia and Montenegro the **rule of law** remains fragile because of constitutional and legal uncertainty, structural weakness and undue politicisation of the administration and the judiciary, the high level of corruption, the pressure exerted by organised crime, and obstruction from parts of the institutional, political, military and state security systems. While there is an increasing awareness of this among civil society, few efforts are made by the authorities to deal with the legacy of the past and reinforce the rule of law. The situation therefore remains a source of concern...*

...In Serbia the lack of coordination within the Government persists. There has recently been a worsening of relations with the civil sector and the media both of whom have been raising the issue of war crimes, and in particular the Srebrenica massacre; this attitude from the side of the Government reflects a continued failure to appreciate the role that civil society and the media play in a democratic society and worrying tendencies towards political interference in their work...

...New legislation on freedom of association is still pending

in Serbia. Meanwhile, there continue to be difficulties with the status of both political associations and representatives of civil society, due to the lack of a proper legal framework...There is a well developed and very active civil society in Serbia and Montenegro. Its situation remains precarious, notably in Serbia due to the continued lack of adequate legislation and the knock-on effect on financial sustainability.”

Increasing interest of European Union for the civil society is a good opportunity to correct, with specific measures, the relation in the line of State of Serbia - civil society – (NGOs), but at the same time a threat not to make such positive change a mechanical reaction to conditioning and pressure by EU, and not something that is recognized as own interest.

When we watch the relation of the civil society in Serbia towards association to the EU, we must give the answer to the question why that goal is a *success* for the non-governmental organizations. Since the idea of association of Serbia to the EU originated primarily from the civil society as the intention to establish liberal system of values, then it is easy to conclude that the association to the EU is only a formal framework and the synonym for modernization and development of Serbian state and society. Copenhagen criteria are practically minimum standards which are required from a (pre)candidate state in order to access the EU and then in line with it, non-governmental organizations should act as the catalyst of reforms inside their societies.

Most efforts are to be put into joint appearance of Serbian NGOs and networking of their interests. This must be followed by more specific steps of NGOs, primarily towards general Serbian population for which communication strategy must be conceived to present work

and results, and only then towards state authorities or international organizations. Communication with citizens is the fundamental foundation support of success of every non-governmental organization regardless interrelation with the state authorities. It is also very important to do more in regional interrelation with other NGO forums in order to develop easy dialogue on the issues of mutual interests and thus have a positive impact on the general status of the civil society in the region.

However, non-governmental organizations must not design their role only as catalyst of association to the EU, because they limit themselves in their activities both in time (up to the association to the EU) and in the range of their corrective role. As the country should not understand EU conditioning policy as some form of external pressure since it should be the issue of personal choice, the civil society must not formalize association to the EU with completion of its purpose and a kind of “end of history”. In order to avoid this threat, cooperation of civil society in Serbia (may be said and nowhere else) must not be designed based on one plane, even if it is such a comprehensive issue as is the association to the European Union. Non-governmental organizations shall contribute to the association to the EU in the best way, primarily if they manage to incorporate the process of European integrations as a tool for attaining the purpose of their existence. For something like that, it is necessary to understand the association to the EU as a means, not as an end.

As it has been said many times – it does not matter that much whether and when we shall join the European Union, but what we are like when we do join the European Union.

PODACI O AUTORIMA

IRHAM ČEČO rođen je u Foči, osmog marta 1975. Živio u Goraždu od 1992 do 1996. Paralelno sa studijem politologije na sarajevskom Fakultetu političkih nauka, otpočeo je i suradnju s magazinom Dani u kojem je prošao sve stepenice, od povremenog suradnika do člana uređivačkog kolegija. Studirao i na Grand Valley državnom univerzitetu u Michiganu, SAD, te na prestižnom Institut d'Etudes Politiques u Parizu, kao stipendist vlada SAD i Francuske. Magistrirao demokraciju i ljudska prava, na zajedničkom programu Univerziteta u Sarajevu i Univerziteta u Bologni, pri Centru za interdisciplinarnu postdiplomske studije sarajevskog univerziteta: teza se bavila ulogom neovisnih medija u tranziciji i zaštiti ljudskih prava, na primjeru splitskog tjednika *Feral Tribune*. Napustio *Dane*, a uglavnom i novinarstvo, u ljeto 2005. Zaposlen kao politički savjetnik u Uredu visokog predstavnika. U sretnom braku sa Adisom Bašić – Čečo od 2004.

VEDRAN HORVAT rođen je u Zagrebu, 1976. godine. Magistrirao je na Europskom postdiplomskom studiju Sveučilišta u Bologni/Univerziteta u Sarajevu u području ljudskih prava i demokratizacije u JIE sa nagrađenom tezom o 'migracijama visokoobrazovanih osoba u zemljama JIE'. Diplomirao je sociologiju na Sveučilištu u Zagrebu 1999. godine. Od 1998. do 2004. radio je kao novinar i/ili stalni suradnik za politički dnevnik *Vjesnik*, ali je pisao i za *Transitions Online*, *Christian Science Monitor* and *San Francisco Chronicle*. U posljednje vrijeme objavio je /predstavio veći broj članaka/referata u području migracija visokoobrazovanih osoba i intelektualnog kapitala, ali i u području religije i proučavanja civilnog društva (*Transition Studies Review*, *South East European*

Politics Online). Kao aktivist i ekspert sudjelovao je u nekoliko projekata koji se bave razvojem civilnog društva i migracijama u Hrvatskoj i regiji. Od početka 2005. godine radi kao voditelj ureda Fondacije Heinrich Böll za Hrvatsku.

VLADIMIR TODORIĆ je magistrirao na postdiplomskim studijama na Univerzitetu u Liverpoolu, GB, i specijalizovao se za međunarodno pravo i pravo Evropske unije. Radio je za Kancelariju za pridruživanje EU Vlade Srbije, gde je bio koordinator Nacionalne strategije za pristupanje EU, i kao nezavisni pravni ekspert EAR-a. Danas je urednik *Srpske pravne revije* koju izdaje Pravni forum iz Beograda. Autor je brojnih pravnih članaka i drugih radova na temu pristupanja Evropskoj uniji. Živi i radi u Beogradu.

AUTHORS BIOGRAPHIES

IRHAM ČEČO was born in Foča, 08.III 1975. where he attended Nikola Tesla highschool. Between 1992 and 1996 he lived in Goražde. While studying Political Science in Sarajevo, he debuted in journalism, with *Dani* magazine. Studied also at Grand Valley State University in Allendale, MI USA and at prestigious Institut d'Etudes Politiques in Paris, France, with grants from US and French governments respectively. Obtained MA degree in Democracy and Human Rights at Center for Interdisciplinary Postgraduate Studies, on a joint program between University of Sarajevo and University of Bologna: thesis dealt with role of independent media in democratic transition and human rights protection, and it was a case study of Croatian weekly *Feral Tribune*. Abandoned *Dani*, and journalism, in 2005. Currently employed as political advisor with OHR. Happily married to Adisa Bašić – Čečo since 2004.

VEDRAN HORVAT has M.A. degree from University of Sarajevo/ University of Bologna gained at European Regional Master in Human Rights and Democratization in Southeastern Europe with awarded thesis on "high skilled migration" in SOE countries. His B.A. degree in Sociology was obtained at University of Zagreb in 1999. From 1998 to 2004 he has worked as the journalist and/or a regular contributor to national daily political newspaper "Vjesnik", but has also published articles on Transitions Online, Christian Science Monitor and San Francisco Chronicle. Recently he has published and presented a number of articles/papers most on the highly skilled migration and intellectual capital, but also on religion and civil society (Transition Studies Review, South East European Political Review). As activist and expert he has been involved in the

number of projects dealing with civil society and migration. Since January, 2005 he works as the Head of Heinrich Böll Stiftung in Croatia.

VLADIMIR TODORIĆ has a LL.M degree from University of Liverpool, UK, and has specialized in international and EU law. He has worked for the Serbian European Integration Office where he was a coordinator of the *National Strategy for the Accession to the EU* and as an independent legal consultant for European Agency for Reconstruction. Today he is the chief editor of the *Serbian Law Review* that is published by the *Legal Forum* from Belgrade. He is the author of various legal articles and other texts about the topic of accession to the EU. Lives and works in Belgrade.

