

Civilno društvo u Srbiji



Jelena Lončar

Civilno društvo u Srbiji

Jelena Lončar

Polazeći od toga da bez aktivnih i angažovanih građana nema demokratije, ovo poglavje razmatra demokratičnost okruženja koje utiče na delovanje i razvoj civilnog društva, kao i demokratske vrednosti i pluralizam unutar samog civilnog društva. Analiza je vođena sledećim pitanjima: 1) koje vrednosti, prava i norme određuju delovanje civilnog društva u Srbiji; 2) koliko su sami građani aktivni i zainteresovani za civilno-društveni angažman i 3) kakav je odnos između državnih institucija i civilnog društva?

U demokratskom društvu slobode udruživanja i okupljanja su ustavno garantovane i državne institucije u praksi poštuju ova prava. Civilno društvo je slobodno i nezavisno od države i političkih partija. Država prepoznaje civilno društvo kao snažan resurs ljudskog i socijalnog kapitala, čija je aktivna participacija u javnom životu važan faktor pluralnog i demokratskog društva. Otvoren je prostor za udruženja koja praktikuju i promovišu demokratske ideje i vrednosti poput: tolerancije, kompromisa i poštovanja suprotstavljenih mišljenja. Ovako zamišljamo idealno okruženje za razvoj vitalnog i snažnog civilnog društva. Ovoj idealizovanoj skici možemo dodati i građane koji su zainteresovani i spremni za učešće u javnoj sferi. Tu su organizacije civilnog društva koje razumeju značaj komunikacije s građanima i podstiču ih da artikulišu svoje stavove, interes i zahteve. U odnosu prema državi vidljivo je postojanje udruženja civilnog društva i interesnih grupa koje imaju kapacitet i motivaciju da zastupaju interes građana i utiču na procese reformi u javnom sektoru kroz analizu, monitoring i zagovaranje. Ovako oslikano, civilno društvo ima kapacitete i mogućnosti da pozove predstavnike vlasti na odgovornost i to čini na delotvoran način. U demokratskom društvu se, međutim, slobodno udružuju i oni građani koji zastupaju drugačije pa čak i suprotne vrednosti od gorepomenutih. I ova udruženja imaju mogućnost da javno predstavljaju i zagovaraju svoje stavove. Ono što preovlađuje ipak su civilni nasuprot necivilnim elementima. Demokratičnost civilnog društva se, dakle, ogleda s jedne strane u postojanju inkluzivnih, prodemokratskih udruženja i inicijativa, a s druge strane u negovanju pluralizma.

Ova, iako idealizovana, skica civilnog društva ukazuje na značaj pravnih normi i demokratskih institucija na jednoj strani, a na drugoj na značaj resursa i kapaciteta u samom društvu poput demokratske kulture i znanja, veština i volje građana za delovanje u javnoj sferi. Vodeći se ovom slikom, ovo poglavje analizira stanje demokratije u Srbiji iz ugla civilnog društva i odnosa civilnog društva s državom. Poglavlje prati

sledeću strukturu: 1) Sloboda udruživanja; 2) Promocija demokratskih vrednosti; 3) Demokratičnost okruženja u kom deluje civilno društvo i 4) Uticaj na donošenje odluka i mogućnosti nadziranja javnih institucija.

Delovanje civilnog društva u Srbiji od 2009. godine je u velikoj meri određeno peto-oktobarskim promenama, demokratskom tranzicijom i podrškom i usmerenjem međunarodnih donatora u prvim godinama nakon demokratskih promena. U pogledu demokratičnosti okruženja za delovanje civilnog društva u Srbiji u analiziranom periodu nakon 2009. godine vidljiva su dva trenda. Prvi je trend olakšavanja formalnih uslova za organizovanje i delovanje organizacija civilnog društva od 2009. do 2012. godine i posledično povećanje broja registrovanih udruženja. U ovom periodu najuticajniji i javnosti najvidljiviji deo civilnog društva čine nevladine organizacije koje teže da saraju s državom, ograniče njenu moć i obezbede zamene za mnoge državne funkcije, naročito u sferi socijalne zaštite. Drugi trend je jasno izražen od 2014. godine kada se usled urušavanja demokratije sve više smanjuju mogućnosti za slobodno i nezavisno delovanje organizacija civilnog društva. Ovo se posebno odnosi na aktivnosti civilnog društva koje se tiču nadgledanja rada javnih institucija i zagovaranja javnih politika. U ovom periodu (ponovo) počinju da se bude novi društveni pokreti i građanske inicijative koji su kritički nastrojeni prema vlastima i načinu vođenja politike u zemlji.

Udruživanje građana: pravni okvir i praksa

Tek od 2009/2010. godine možemo reći da pravni okvir u Srbiji omogućava slobodno udruživanje građana i razvoj civilnog društva. U ovom periodu se donose ključni statusni zakoni poput: Zakona o udruženjima, Zakona o volontiranju i Zakona o zadužbinama, fondacijama i fondovima. Do tada važeći zakoni nametali su znatna ograničenja udruživanju građana: najmanje deset lica je bilo neophodno za osnivanje udruženja; osnivanje međunarodnih organizacija nije bilo regulisano; stranim licima nije bilo dozvoljeno da budu osnivači udruženja; a udruženja registrovana prema saveznom zakonu nisu imala pravo da obavljaju privrednu ili drugu delatnost kojom se stiče dobit. Zakon o udruženjima iz 2009. godine reguliše ova pitanja u skladu s međunarodnim konvencijama i dobrom praksom. Proces registracije udruženja je relativno lak, brz i jednostavan. Udruženje mogu da osnuju najmanje tri osnivača, s tim što najmanje jedan od osnivača mora imati prebivalište, odnosno sedište na teritoriji Republike Srbije. Pored toga, pravni okvir omogućava udruženjima građana da se angažuju u ekonomskim aktivnostima, da primaju sredstva od pojedinaca, korporacija, iz međunarodnih donacija i drugih izvora. Zakonom o volontiranju iz 2010. godine u pravni sistem Srbije prvi put je uvedeno volontiranje, a Zakonom o zadužbinama, fondacijama i fondovima iste godine omogućeno je slobodno osnivanje ovih institucija, tj. bez mogućnosti re-

gistracionog organa da odlučuje o celishodnosti osnivanja što je do tada bio slučaj. Iako omogućavaju slobodno organizovanje i udruživanje građana kao i saradnju između organizacija bez formalnih prepreka, pojedine odredbe ovih zakona imaju svoje nedostatke. OCD traže veće podsticaje za filantropiju, smanjenje poreza za kompanije i pojedince koji doniraju, kao i olakšice za OCD koje pružaju socijalne usluge. Pored toga, neki od zahteva su preciznija pravila za volontiranje i zapošljavanje u civilnom društvu i socijalnom preduzetništvu. Traže se i izmene zakona iz 2018. godine o besplatnoj pravnoj pomoći koji zabranjuje udruženjima građana da pružaju besplatnu pravnu pomoć (Spasojević, 2019). Ovo predstavlja veliki udar na udruženja koja se bave ljudskim pravima, jer je poslednjih dvadesetak godina uloga OCD u pružanju besplatne pravne pomoći bila izuzetno značajna.

Poreski podsticaji

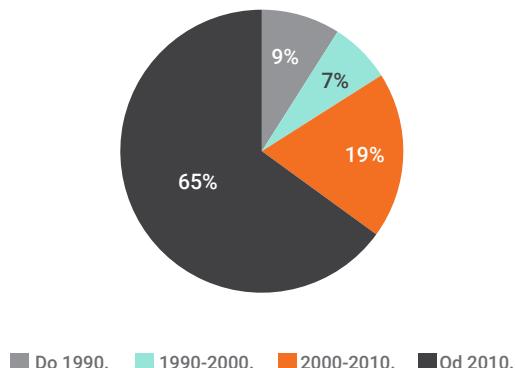
Udruženja, zadužbine i fondacije su oslobođene oporezivanja na donacije, dotacije, poklone, članarinu i neekonomске izvore prihoda. Međutim, uprkos oslobađanju, udruženja moraju da podnose poreske prijave i traže oslobođenje posebno za svaku donaciju. Pored toga, ostalo je neregulisano oslobađanje od poreza na institucionalne grantove i rashode za administrativne troškove (Popović, Stojanović i Selaković, 2018: 48; Građanske inicijative, 2019). Zakonom o porezu na dobit pravnih lica dat je podsticaj i udruženjima koja se bave poslovnom i ekonomskom delatnošću tako što su, pod određenim uslovima, oslobođene plaćanja poreza na dobit do iznosa od 400.000 dinara (čl. 44). S druge strane, udruženja građana i fondacije nisu oslobođene poreza na pravo na nepokretnosti. Ove olakšice su priznate jedino crkvama i verskim zajednicama. Iako je zakon koji reguliše ova pitanja menjан i dopunjavan nekoliko puta od donošenja 2001. godine, država nijednom dosad nije smatrala potrebnim da izmeni ove odredbe u korist civilnog društva.

Zakon o porezu na dobit pravnih lica daje podsticaj i korporativnoj filantropiji u tom smislu što priznaje kao rashod iznos od najviše 5% od ukupnog prihoda za davanja u: zdravstvene, obrazovne, naučne, humanitarne, verske, sportske i ekološke namene, kao i u oblasti kulture, ali tek nakon pozitivne procene Ministarstva kulture. Takođe, članarine udruženjima građana se priznaju kao rashod ukoliko iznose najviše do 0,1% ukupnog prihoda (čl. 15). Loše strane su, međutim, u tome što zakon podstiče korporacije na davanja u veoma malom broju oblasti. Podrška aktivnostima koje se odnose na zaštitu ljudskih i manjinskih prava, informisanje, održivi razvoj, borbu protiv korupcije ili demokratizaciju ne mogu da budu osnov za oslobađanje od poreza. Posledično najveći broj donacija namenjen je zdravstvu (iznad 30%), podršci marginalizovanim grupama (22%-27%),

obrazovanju (12%-14%) i smanjenju siromaštva (10%-15%) (Bekčić i Momčilović, 2020). Takođe, poreske olakšice se odnose samo na korporacije, ne i na fizička lica: ne postoji mogućnost da građani i preduzetnici, koji daju novac u javne, odnosno opšte korisne svrhe, budu oslobođeni od poreza (Lončar, 2010: 121-122).

Uprkos određenim nedostacima pravnog okvira, čini se da organizacije civilnog društva ne vide propise kao bitnu prepreku za delovanje. Nakon donošenja ključnih statusnih zakona došlo je do ekspanzije broja osnovanih udruženja građana. Prema podacima Agencije za privredne registre, u Srbiji je zvanično registrovanih 34.093 udruženja i 927 zadužbina i fondacija (APR, 2020). Najveći broj ovih organizacija, čak dve trećine osnovano je nakon 2010. godine, odnosno usvajanja Zakona o udruženjima (v. Grafikon 1).

Grafikon 1. Udruženje građana po godini osnivanja



Izvor: IPSOS Strategic Marketing and Velat, 2019

Razvoj organizacija civilnog društva možemo okvirno pratiti kroz četiri talasa:

- Pre 1990. osnovana su udruženja koja se bave pružanjem socijalnih usluga, polovna, stručna udruženja i savezi. Ova udruženja su i danas aktivna u svojim oblastima, imaju veće članstvo i pretežno se samofinansiraju.
- Tokom devedesetih godina su najaktivnije bile organizacije fokusirane na: ljudska prava, pružanje humanitarne pomoći, borbu protiv siromaštva i promovisanje demokratije, mira i pomirenja. Ove organizacije su se razvile u profesionalne organi-

zacije koje se danas mahom bave zagovaranjem, ljudskim pravima i izgradnjom demokratskih kapaciteta institucija, usmerene su više ka institucijama nego ka građanima i finansijski zavise od međunarodnih donatora.

- Nakon demokratskih promena 2000. godine formira se veliki broj organizacija koje imaju slične ciljeve, strukturu i načine delovanja kao organizacije iz prethodne grupe, ali uz njih dolazi i do ekspanzije manjih lokalnih organizacija koje se fokusiraju na: socijalna, ekološka, ekomsksa i druga pitanja od značaja za njihovu lokalnu zajednicu, preuzimaju deo dotadašnjih državnih funkcija i finansijski se oslanjam na donacije lokalnih samouprava (IPSOS Strategic Marketing and Velat, 2019: 21).
- Od 2010. godine dominiraju organizacije koje se u najvećoj meri bave kulturom, medijima, ekologijom i rekreacijom. S porastom autoritarizma poslednjih godina primetno je da uprkos teškoćama, organizacije u oblasti sloboda medija i sloboda okupljanja postaju aktivnije.

Istraživanja pokazuju da danas najviše organizacija ima u polju: kulture, medija i rekreacije, zatim obrazovanja i istraživanja, ekologije i socijalnih usluga (IPSOS Strategic Marketing and Velat, 2019). Međutim, nisu sve OCD jednakо vidljive u javnosti. U javnosti su, i to u negativnom kontekstu, najprepoznatljivije organizacije koje se bave zagovaranjem i nadziranjem rada javnih institucija i organizacije koje se bave ljudskim pravima i tranzisionom pravdom. One se u javnosti neretko tretiraju kao „izdajice i strani plaćenici“ pre svega zbog intenzivne i višegodišnje kampanje vlasti i njima lojalnih tabloida protiv ovih organizacija (v. odeljak Demokratičnost okruženja: pritisci i napadi na civilno društvo).¹²¹

Kada je reč o aktivnostima OCD, korisno je imati u vidu da najveći broj organizacija nema nikakve prihode ili se samofinansira (IPSOS Strategic Marketing and Velat, 2019; Građanske inicijative, 2019). Među ostalim organizacijama ključna podela je na: one koje se finansiraju iz budžeta i one koje zavise od međunarodnih donacija. Ministarstva i lokalne samouprave izdvajaju sredstva pre svega za aktivnosti udruženja koja vrše socijalne usluge i udruženja koja se bave kulturom i medijima. S druge strane, organizacije koje se bave zagovaranjem, demokratizacijom i ljudskim pravima zavise od međunarodnih izvora finansiranja. Već ova podela najavljuje zaključak koji će u ostatku poglavљa postati jasniji: vlast teško podnosi kritike i na sve načine pokušava da oteža rad onima koji pokušavaju da je kontrolišu i pozivaju na odgovornost. U tom cilju, pored toga što bira sektore kojima pruža finansijsku podršku, vlast (i vladajuće partije) sve češće i sama osniva sebi lojalna udruženja građana (tzv. GONGO

¹²¹ Autoritarna politička kultura uz visok stepen međuetničke distance u Srbiji i nespremnost na suočavanje s prošlošću dodatni doprinose uspešnosti ovakvih kampanja (Bašić et al., 2020; Mihajlović, 2017).

i PONGO¹²²⁾). Ove organizacije zloupotrebljavaju funkcije civilnog društva, masovno dobijaju budžetska sredstva namenjena civilnom društvu, dodatno slabeći nezavisne organizacije i obesmišljavajući poziciju i ulogu civilnog društva.

Javni konkursi za finansiranje udruženja građana se zloupotrebljavaju za dodelu sredstava onim organizacijama koje su bliske vladajućim partijama, što je moguće zahvaljujući nedovoljno transparentnim procedurama za konkurisanje, nejasnim uslovima, a neretko i direktnim kršenjem procedura od strane ministarstava ili lokalnih samouprava koje raspisuju konkurse. Sredstva dobijena na ovim konkursima se masovno preusmeravaju vladajućim političkim partijama (Spasojević, 2017; Građanske inicijative, 2019). Novac se dodeljuje organizacijama bliskim vlastima čak i kada ne ispunjavaju uslove konkursa, a rezultati konkursa se objavljuju bez obrazloženja. Na primer, to je bio slučaj 2014. godine kada je Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja dodelilo sredstava organizacijama koje su tek osnovane i nisu imale iskustvo zahtevano konkursom. Slično se dogodilo 2018. godine kada je na konkursu za unapređenje sistema socijalne zaštite Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja dodelilo svih 9,48 miliona dinara jednoj organizaciji i to Institutu za javnu politiku, organizaciji koja se bavi pitanjima javnih politika i kojoj socijalna zaštita nije u fokusu delovanja iako se pored nje na konkurs prijavilo još 17 organizacija od kojih se većina bavi ovom temom.

Tako su, ukoliko žele da opstanu, mnoge organizacije civilnog društva prinuđene da sarađuju s državom i vladajućim partijama. Smanjivanje međunarodnih donacija u poslednjih desetak godina indirektno je doprinelo utisavanju kritičkih glasova udruženja građana. Dok su krajem devedesetih i neposredno nakon 2000. godine međunarodni donatori bili glavni izvor finansiranja udruženja građana, od 2010. godine mnogi od njih su se povukli ili usmerili svoje donacije pre svega ka organizacijama koje doprinoсе procesima evropskih integracija uslovljavajući svoju podršku saradnjom s javnim institucijama. Ovakva situacija se, međutim, postepeno menja: pojedini međunarodni donatori se vraćaju od kada se Srbija po međunarodnim indeksima demokratije više ne smatra demokratskom državom.

Moglo bi se zaključiti da s jedne strane postoji relativno povoljan pravni okvir za udruživanje građana koji podstiče delovanje u civilnom društvu. S druge strane, ograničena finansijska sredstva i državna politika kontrole, uslovljavanja i nametanja interesa vladajućih partija bitno kanališu delovanje organizacija i suštinski ograničavaju slobodu udruživanja (šire u odeljku: Demokratičnost okruženja: Pritisici i napadi na civilno društvo).

122 GONGO je termin koji se odnosi na tzv. vladine nevladine organizacije (engl. government-organised non-governmental organisation), dok PONGO ukazuje na povezanost nevladine organizacije sa političkom strankom (engl. party-organised non-governmental organisation).

Demokratske vrednosti unutar sektora

Civilnog društva nema bez aktivnih i društveno angažovanih građana. U Srbiji se, međutim, građani retko uključuju u rad udruženja građana ili protestne aktivnosti. Iako smatraju da je aktivizam značajan, najveći deo građana nije spremjan da se društveno angažuje. Prema jednom istraživanju iz 2009. godine na pitanje da li ste nekad učestvovali u protestu, potpisali inicijativu ili zahtev ili učestvovali u štrajku, tek 9% građana je dalo potvrđan odgovor (Mojsilović et al., 2011: 31). Istraživanje organizacije CRTA iz 2020. godine daje nešto optimističnije podatke: 31% njihovih ispitanika je učestvovalo ili pokrenulo bar jednu akciju ili inicijativu u cilju rešavanja problema u lokalnoj zajednici (CRTA, 2021: 52). Volonterski rad je ograničen na mlaade i studente za vreme prakse, s delimičnim izuzetkom OCD u polju socijalnih usluga i zdravstva koje se često oslanjaju na volonterski rad. Tek nekoliko većih i uticajnijih organizacija u oblasti socijalnih usluga poslednjih godina pokušava intenzivnije da angažuje volontere, obraćajući se pre svega srednjoškolskoj populaciji.

To važi i za masovne organizacije poput sindikata koje, takođe, više ne mogu da okupe veliki broj ljudi. Sindikalno organizovanih građana ima tek 7%-10% građana, odnosno 20%-25% zaposlenih. Pad članstva se vidi kada se uporedi s ranijim godinama: oko 45% zaposlenih su bili članovi sindikata 2001. godine, nakon ekonomske krize 2009-2010. oko 30%, da bi u periodu 2014-2017. članstvo opalo na oko 25% zaposlenih (Stojiljković, 2020).

Na osnovu dosadašnjih istraživanja moguće je izvući nekoliko objašnjenja za uzdržanost građana od bilo koje forme građanskog aktivizma.

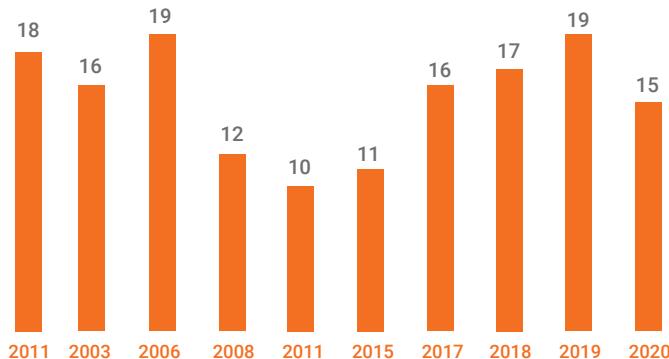
Prvo objašnjenje možemo naći u podaničkoj političkoj kulturi građana Srbije, njihovoj nesigurnosti i pesimističkom odnosu prema budućnosti koji su bar delom posledice autoritarnog političkog nasleđa, raširenog siromaštva i ekonomске neizvesnosti. Uvreženo je mišljenje da je rešavanje društvenih problema i mobilizacija u cilju opštег dobra posao države, a ne građana (Spasić, 2013: 136). Dometi ličnog angažovanja se svode na lični razvoj: „da svako od nas radi koliko može, da budemo dobri u svom poslu, da se ne predajemo, da pomognemo sebi pa čemo tako i društvu“ (Spasić, 2013: 128). Natpolovična većina građana smatra da učlanjenjem u političku partiju ili učestvovanjem u demonstracijama ili protestima ne može nikako da utiče na promene u zemlji, a skoro polovina (49%) smatra da ni povezivanjem sa NVO nikako ne može doprineti društvenim promenama (CRTA, 2021: 37). Posebno nepoverenje prema protestima i saradnji sa NVO kao mehanizmima za promene imaju stariji i manje

obrazovani građani (CRTA, 2021). Pasivnost građana i gotovo potpuno povlačenje u privatnu sferu vide se i u nedostatku solidarnosti i niske socijalne kohezije.¹²³

Drugi razlog leži u tome što najveći procent građana ne misli da ima kapacitete niti misli da svojim delovanjem može da utiče na rešavanje problema (Mojsilović et al., 2011; Fiket, Pavlović i Pudar Draško, 2017). Novija istraživanja ukazuju i na ograničenja poput „potpunog nepoznavanja i nerazumevanja mehanizama građanske participacije, sem partijskog delovanja“ (Fiket, Pavlović i Pudar Draško, 2017: 32). Građani Srbije osećaju da im nedostaju ključni preduslovi za civilno-društveno delovanje: prilike za angažman i uticaj, ali i iskustvo, znanje, slobodno vreme i energija za političko-civilno delanje.

Treće, građani imaju nisko poverenje u OCD, uključujući tu i sindikate koji ipak imaju bazu i trajnost i bar neke institucionalne mogućnosti uticaja (v. Grafikon). Tek 15%–20% građana ima poverenje u sindikate, čemu nesumnjivo doprinosi i potpuna kontrola vladajuće partije nad zapošljavanjem u javnom sektoru. U poređenju sa zemljama regionala, Srbija ima najniži nivo poverenja u nevladin sektor (Stojiljković, 2019a: 296). Istraživanja pokazuju da samo jedna trećina građana shvata ulogu civilnog društva, dok ih ostali svode ili na međunarodne organizacije ili nazivaju antivladinim organizacijama. Posledično, tek manje od petine bi zatražilo pomoć OCD u rešavanju svojih problema (CRTA, 2017). Građani ne vide ni moć, ni kapacitete, a ni želju različitih nevladinih organizacija i udruženja da utiču na rešavanje pitanja koja su građanima važna.

Grafikon 2. Poverenje u rad sindikata, u procentima



Izvor: Stojiljković, 2020: 3

123 Dobrotvorno davanje se može uzeti kao jedan od indikatora nivoa solidarnosti u društvu. Prema podacima za poslednju deceniju, Srbija spada među deset država na svetu s najnižim stepenom filantropije (CAF, 2019). Samo 19% odraslih građana Srbije je nekad pomoglo nepoznatoj osobi, doniralo novac ili volontiralo. Kada doniraju novac, građani najčešće daju pojedincima i porodicama, zatim institucijama i tek onda neprofitnim organizacijama. Slično tome, donacije iz poslovног sektora su pre svega usmerene na institucije pa tek onda na OCD ili pojedince i porodice u nevolji (Građanske inicijative, 2019).

S druge strane, i kritički osvrt na organizacije civilnog društva u Srbiji pokazuje nedovoljnu otvorenost i komunikaciju s građanima. Mnoge OCD nemaju jasnu predstavu čije interesе ili stavove zastupaju, niti pokazuju potrebu da menjaju svoje komunikacijske pristupe i odnos prema građanima.

Delovanje u OCD se neretko vidi kao prilika za privremeno zaposlenje ili bar sticanje radnog iskustva (Petrović & Stanojević, 2019). Značajan deo civilnog sektora čine male, profesionalne i projektno-orientisane organizacije koje su, pre svega, umere ne ka donatorima. Najčešće su hijerarhijski organizovane, s nedovoljno razvijenim demokratskim procedurama donošenja odluka¹²⁴ i nedovoljnom transparentnošću¹²⁵. Prosečna organizacija civilnog društva u Srbiji deluje na lokalnom nivou i nema finansijske prihode. Ako trenutno i ima odobren projekat, za njegovu realizaciju je potrebno najviše godinu dana i u organizaciji ne znaju šta će raditi nakon toga. Čak i da imaju projektnu ideju, nisu sigurni kako i gde bi mogli da konkurišu za finansijsku podršku. S obzirom na ovaku sliku, ne iznenađuje podatak da veliki deo OCD, baš kao i državne institucije i političke partije, kao što ranija poglavља pokazuju, nema dovoljno kapaciteta da deluje u skladu s demokratskim principima i promoviše demokratske vrednosti među građanima.

Kao što veliki deo građana ne razume ulogu OCD i nema jasnu percepciju o značaju i funkcijama civilnog društva, tako je vidljiva tendencija i da OCD nemaju percepciju o tome kako ih građani vide. Dok čak 68% građana ima ili negativan ili neutralan odnos prema OCD, same OCD su ubeđene da građani većinom imaju pozitivan stav prema njima (OCD smatraju da ih 68% građana pozitivno ocenjuje, a tek 26% neutralno i 6% negativno) (IPSOS Strategic Marketing i Velat, 2019: 63).

Pored toga, većina organizacija ne poziva građane na svoje aktivnosti ili javne događaje.¹²⁶ Većina poslovnih/profesionalnih udruženja (66%), kao i organizacija koje se bave zdravstvom (63%), pravom, javnim zagovaranjem ili politikom (50%) tvrde da uopšte ne organizuju aktivnosti na koje bi mogli da pozovu građane (IPSOS Strategic Marketing i Velat, 2019: 65). Među organizacijama koje uključuju građane, najveći procenat ih uključuje u javne događaje (71%), zatim humanitarne aktivnosti (28%), a najmanje u aktivnosti koje se tiču ljudskih prava, borbe protiv diskriminacije i zaštite

124 Samo mali broj velikih organizacija imaju funkcionalne upravljačke strukture i zaposlene s punim radnim vremenom. U većini organizacija, upravni odbor donosi i strateške (63%) i operativne odluke (52%), kao i odluke koje se tiču projekata (58%). U ostalim slučajevima je to ili predsednik/direktor ili ređe skupština (IPSOS Strategic Marketing i Velat, 2019).

125 Čak dve trećine organizacija ne objavljuje javno statut, interna akta/pravilnike ni informacije o upravljačkoj strukturi. Većina organizacija takođe ne objavljuje javno finansijske izveštaje (IPSOS Strategic Marketing i Velat, 2019). Ovi podaci pokazuju da je transparentnost rada OCD na veoma niskom nivou u civilnom sektoru u Srbiji.

126 Tome u prilog govori podatak da u 2018. godini čak 58% organizacija nije pozvalo građane da učestvuju ni na jednoj njihovoj aktivnosti (IPSOS Strategic Marketing i Velat, 2019: 64).

ranjivih grupa (IPSOS Strategic Marketing i Velat, 2019: 65). Veliki deo OCD takođe nedovoljno sarađuje i s drugim organizacijama, građanskim inicijativama ili pokretima.

Demokratske vrednosti unutar civilnog sektora su posebno ugrožene s porastom broja vladinih nevladinih organizacija (GONGO) i partijskih nevladinih organizacija (PONGO) i sve većom polarizacijom u civilnom društvu. Političke partije koje su danas na vlasti u Srbiji tradicionalno imaju loš odnos s civilnim društvom. Tokom devedesetih, upravo su pojedine OCD biti najžešći kritičari režima Slobodana Miloševića i najveći zagovornici mira i ljudskih prava, a kasnije suočavanja s prošlošću i pozivanja države na odgovornost za počinjene zločine. U Srbiji su danas na vlasti iste one stranke koje su vršile hapšenja i progone nad aktivistima civilnog društva tokom devedesetih, a od 2000. godine kroz medije sprovodili huškačku kampanju protiv aktivista za ljudska prava.

Odvajanjem od SRS, SNS je, makar prvih nekoliko godina, pokušavala da izgradi potpuno drugačiju sliku o sebi: predstavljala se kao proevropska stranka, pomiritelj podeljene Srbije, predstavnik siromašnih slojeva društva (gubitnika tranzicije) i borac protiv korupcije. Kako ju je uprkos tome i dalje pratilo narativ da nema podršku intelektualaca, umetnika i civilnog društva, ova stranka je pribegla novim legitimacijskim taktikama: osnivanjem svojih organizacija čiji je glavni zadatak davanje podrške vlastima i napad na kritičare režima. Njihova uloga je da stvore privid demokratičnosti u situacijama kada je predviđeno uključivanje civilnog društva u rad određenih institucija ili donošenje odluka tako što u rad ovih tela, komisija ili radnih grupa predlažu ljude bliske vlastima. Pored toga, neke od ovih organizacija se ciljano formiraju kako bi parirale postojećim organizacijama i na taj način neutralisale kritike civilnog društva u javnosti. U Srbiji su poslednjih godina posebno aktivne GONGO u oblasti vladavine prava i informisanja (v. Okvir 2).

Okvir 2: GONGO organizacije u oblasti pravosuđa

Dobar primer razornog uticaja GONGO je Udruženje sudija i tužilaca Srbije, osnovano 2018. godine da, pod prividom dijaloga, otvorenosti i uključivanja civilnog društva i stručne javnosti u donošenje odluka, legitimiše vladine predloge ustavnih amandmana u oblasti pravosuđa kojima se zadržava politički uticaj na sastav organa pravosuđa i izbor tužilaca i sudija. I dok su i Apelacioni sud, Visoki savet sudstva, Vrhovni kasacioni sud, Državno veće tužilaca i Nacionalni konvent za EU tražili da se predloženi amandmani povuku ili izmene jer dodatno urušavaju nezavisnost pravosuđa, Udruženje sudija i tužilaca Srbije je, uz podršku tabloida, krenulo u kampanju podrške predloženim amandmanima i javnu diskvalifikaciju i napade na ostala udruženja i stručnjake iz oblasti (Obradović, 2019). Javnosti se tako predstavnici vlasti predstavljaju kao

otvoreni za dijalog i spremni da uvaže sugestije civilnog društva, dok se stručna javnost stavlja u okvir podeljenosti i sukoba čime se neutrališe efekat kritičkih glasova.

S druge strane, veliki deo organizacija koje bi mogle da predstavljaju nezavisni, demokratski i kritički balans nedemokratskim tendencijama unutar civilnog društva to ne čine jer im finansijski opstanak zavisi od saradnje s vlastima, bilo tako što direktno dobijaju budžetske donacije ili što se oslanjaju na međunarodne donacije koje podstiču usku profesionalizaciju sektora i saradnju s državnim institucijama u oblastima važnim za pristupanje Evropskoj uniji. Dok su u prvim godinama nakon demokratskih promena međunarodni donatori finansirali projekte koji su se bavili tranzicionom pravdom, zaštitom ljudskih i manjinskih prava i jačanjem demokratskih institucija, od 2009. godine međunarodni donatori su zaključili da je demokratija u Srbiji na dovoljno stabilnim nogama pa su se ili povukli ili preusmerili finansiranje na projekte kojima se državnim institucijama pomaže da odgovore na zahteve u procesu pristupanja EU.

Pored toga, kako većina OCD nema jaku aktivističku bazu, njihove mogućnosti da vrše pritisak odozdo (kroz ulične aktivnosti ili proteste) je sužen. U takvim uslovima, građanske inicijative, suočene s teškom krizom političkog sistema i institucionalnih oblika političkog delovanja, postaju glavni akteri borbe za prava i slobode tokom poslednje tri godine. One se mobilisu protiv aktuelne vlasti i kontrole medija, ali i oko pitanja zaštite životne sredine ili socio-ekonomskih pitanja. Ove inicijative, međutim, imaju lokalni karakter i ograničene mogućnosti pristupa široj publici (Delibašić, Nikolić i Vasiljević, 2019). Kako OCD, uz to, odlikuje nejasna strategija delovanja i nizak stepen umreženosti i međusobne saradnje, koja se i kad postoji, svodi na razmenu informacija i poruke podrške, postavlja se pitanje njihovog kapaciteta za demokratske promene.

S druge strane, pojava ovih pokreta, ali i pojačana participacija građana i njihovih udruženja u nekoliko kriznih situacija poslednjih godina bude nadu u mogućnosti razvoja solidarnosti unutar civilnog društva, bolje komunikacije s građanima i većeg građanskog aktivizma u budućnosti. Kada su, na primer, 2014. godine bile ogromne poplave, građani i organizacije su pokazali značajan kapacitet delovanja, koordinacije i pružanja pomoći i podrške. Naredne godine, kada je izbila migrantska kriza, civilno društvo je prvo reagovalo kako bi izbeglicama i migrantima pružilo osnovnu pomoć i podršku. Solidarnost, donacije i volontersku pomoć su građani i aktivisti civilnog društva masovno pružali i za vreme pandemije covid-19 u proleće 2020. Iako su ovo izuzetne okolnosti, i ne ukazuju nužno na orientaciju ka demokratskim vrednostima, one su ipak pokazatelj potencijala za mobilizaciju unutar civilnog društva i aktivističke energije građana koju bi organizacije civilnog društva i društveni pokreti u budućnosti mogli efikasnije da usmeravaju. Ulaganje u obrazovanje za demokratiju bi bio ključan korak u tom pravcu.

Demokratičnost okruženja: pritisci i napadi na civilno društvo

Tendencija porasta broja GONGO i PONGO praćena je i sve češćim direktnim napadima na udruženja i građanske pokrete koji se bave demokratizacijom, zagovaranjem i ljudskim pravima. Od 2012. godine se, prema izveštajima nevladinih organizacija, situacija drastično menja nagore (Popović et al., 2020). Povratak na vlast stranaka koje su bile na vlasti tokom devedesetih godina i sve veće udaljavanje od demokratske vladavine i demokratskih vrednosti, uz nešto restriktivnije zakone u oblasti slobode medija i pravosuđa i visok stepen korupcije još iz perioda pre 2012. godine, doveli su do sve većeg sužavanja prostora za slobodno i nezavisno delovanje. Urušavanje nezavisnih institucija i obračun sa slobodnim medijima i aktivistima civilnog društva postaju sve intenzivniji i direktniji.

Pritisci i napadi državnih funkcionera i vladajućih političkih partija na kritičke i od države nezavisne delove civilnog društva postaju sve učestaliji. Odnos države prema ovim udruženjima, inicijativama i pokretima počinje da liči na devedesete, kada je režim pribegavao različitim oblicima represije prema nastajućem civilnom društvu, a pre svega prema organizacijama koje su se bavile ljudskim pravima. Kao i u devedesetim i danas se civilno društvo sve više tretira kao politički protivnik, a često i kao neprijatelj. Organizacijama civilnog društva i njihovim aktivistima se upućuju preteća pisma ili javne pretnje u kojima se one nazivaju antisrpskim, izdajničkim i stranim plaćenicima, neprijateljima države koji rade po zadatku stranih službi ili ambasada i sl. Ovi napadi dolaze od strane ekstremnih desničarskih organizacija koje su u bliskoj vezi s vladajućom strankom, ali neretko dolaze i direktno od najviših predstavnika vlasti (Ivković, Cuckić i Burazer, 2019). Sve veći broj institucija države zloupotrebljava se za napade na demokratsko civilno društvo i za politički motivisane procese i mere. Ilustrativan je događaj iz jula 2020. godine kada je Uprava za sprečavanje pranja novca i finansiranje terorizma zatražila od banaka podatke o finansijskim transakcijama 37 organizacija i medija i 20 pojedinaca. Dok je predsednik države ovo nazivao običnom proverom (koju zakon ne pozna), u javnosti je prevladao utisak da je reč o kampanji progona i zastrašivanja, jer Uprava ni nakon zahteva 275 organizacija civilnog društva nije izdala obrazloženje na osnovu kojih „opravdanih sumnji“ je izdat ovakav nalog (Ivković et al., 2020: 22).

Napadima su izložene pre svega one organizacije koje se bave pitanjima slobode medija, ljudskih prava, javnim zagovaranjem i pitanjima tranzacione pravde. Pod posebno žestokim napadima vlasti su one organizacije koji kontrolišu rad institucija vlasti ili na bilo koji način kritikuju rad funkcionera vladajuće stranke. U ovu grupu spadaju organizacije koje se bave istraživačkim novinarstvom poput Mreže za istraživanje kri-

minala i korupcije (KRIK), Balkanske istraživačko-reporterske mreže (BIRN) i Centra za istraživačko novinarstvo Srbije (CINS), ali i filantropske organizacije koje nisu pod kontrolom države poput organizacije „Podrži život“ i Fondacije „Tijana Jurić“ koje se optužuju za klevete i proneveru novca.

Organizacije koje se bave ljudskim pravima i suočavanjem s prošlošću poput „Žena u crnom“, Inicijative mladih za ljudska prava, Fonda za humanitarno pravo, Helsinškog odbora za ljudska prava, Centra za kulturnu dekontaminaciju ili Fondacije „Slavko Ćuruvija“ su direktno izložene pretnjama i napadima državnih funkcionera, uz snažnu podršku tabloida bliskih vladajućoj stranci. Ovoj kampanji se povremeno pridružuju i mediji u vlasništvu države.

Zastrasivanja aktivista predstavljaju zabrinjavajući trend koji sve više kreira atmosferu straha i nepoverenja u institucije. Međunarodne organizacije takođe u svojim izveštajima upozoravaju na ovakva dešavanja. Globalna mreža civilnog društva CIVICUS je početkom 2019. godine počela intenzivnije da nadgleda stanje u oblasti civilnog društva u Srbiji da bi nekoliko meseci kasnije smanjila rejting Srbije iz grupe država u kojima je sloboda za civilno društvo sužena u grupu država gde je ta sloboda opstruisana (CIVICUS, 2019). Organizacija *Human Rights Watch* u svojim izveštajima poslednjih nekoliko godina takođe beleži da aktivisti za ljudska prava deluju u neprijateljskom okruženju i da su izloženi stalnim pretnjama i napadima.

Pokazatelj urušavanja demokratije i zarobljenosti institucija su i reakcije nadležnih organa na ovakve pretnje. Nadležni državni organi ili ne reaguju ili su vrlo spori u slučaju napada na aktiviste civilnog društva, dok istovremeno štite desničarske organizacije ili vladajuće partije izuzetnom brzinom. Na primer, januara 2017. godine aktivisti i aktivistkinje Inicijative mladih za ljudska prava (YIHR) su protestovali protiv nastupa Veselina Šljivančanina, osuđenog ratnog zločinca na tribini vladajuće SNS u Beškoj. Učesnici tribine su tada fizički napali aktiviste YIHR i naneli im lakše telesne povrede. Vladajuća stranka koja je i organizovala događaj, zahtevala je da policija privede aktiviste YIHR, nazivajući ih fašistima i uz optužbe da ih finansiraju zapadne ambasade. Takvim diskursom se u javnosti dodatno jača nepoverenje i neprijateljski stav prema civilnom društvu. Nekoliko dana kasnije, prostorije YIHR su izlepljene porukama: „Za šaku Soroševog novca, prodali su otadžbinu, majku i oca“ (Popović, Stojanović i Selaković, 2018). Sud je u relativno kratkom roku, imajući u vidu brzinu sudskih procesa u Srbiji, doneo presudu protiv aktivista YIHR, dok se proces po tužbi protiv SNS nije završio ni nekoliko godina nakon incidenta. Reakcije prvo vladajuće stranke, a kasnije i sudskih organa, jasno pokazuju odnos vlasti prema civilnom društvu, ali i stepen kontrole koji SNS ima nad institucijama.

Stalna meta zabrana i napada su i manifestacije koje pokušavaju da kulturom podsete na kršenja ljudskih prava ili zločine iz prošlosti. Ocenjujući ih kao političke zloupotrebe

ili politizaciju kulture, lokalne samouprave i institucije kulture zabranjuju organizacije festivala, ukidaju se ili zabranjuju izložbe u slučajevima kada neki od umetnika kritikuje vlast (delom iz straha i autocenzure). Najčešće nije ni potrebno da takva naredba dođe „odozgo“, od strane vlasti, jer su građani već dovoljno u strahu od mogućeg uznemiravanja porodice, gubitka posla, ugleda ili prihoda da i sami sebe učutkuju ili deluju onako kako prepostavljaju da nadređeni očekuju. Strah i udvorničko ponašanje se pokazuju kao posebno razoran mehanizam sužavanja prostora za delovanje civilnog društva, jer je na njihovom tlu teško posejati seme otpora.

Na meti ekstremista već godinama je festival *Mirēdita, dobar dan* koji se organizuje u Beogradu od 2014. godine. Cilj ovog festivala je da kroz susrete i razmene u oblasti kulture doprinese pomirenju i normalizaciji odnosa između Srbije i Kosova. Održavanje ovog festivala redovno pokušavaju da spreče huligani i demonstranti iz desničarskih organizacija i političkih stranaka od kojih kordoni policije moraju da štite učesnike festivala. Već nekoliko godina zaredom su učesnici festivala potpuno izolovani i festival je zatvoren za javnost zbog napada huligana. I u ovakvim slučajevima izostaju reakcije nadležnih organa zbog govora mržnje i remećenja javnog reda i mira (Popović, Stojanović i Selaković, 2018: 23–24; Popović et al., 2020).

Ograničavanje slobode okupljanja i pokušaji sprečavanja građana da učestvuju u javnim poslovima su posebno vidljivi poslednjih nekoliko godina tokom kojih dolazi do ekspanzije društvenih pokreta i građanskih inicijativa koje se bave širokim rasponom tema od protesta za slobodne izbore i slobodu medija do zaštite životne sredine.

I ovde vlast konstruiše isti narativ kao i u odnosu prema OCD: optužuju se za pokušaj nasilne promene vlasti, izazivanje haosa u zemlji i sprovođenje interesa stranih država. Protesti se u javnosti predstavljaju kao „politički“, odnosno instruisani od strane opozicionih stranaka i „antidržavni“. Učesnici u građanskim protestima se suočavaju s kaznama, pritiscima, pretnjama, privođenjem, prekršajnim prijavama, a povremeno i fizičkim povredama bez kasnijeg procesuiranja (Popović et al., 2020). Državni organi, poput tužilaštva i policije, ne preduzimaju nikakve mere da zaštite učesnike protesta od nasilja i pretnji, čime se produbljuje nepoverenje građana u institucije i šalje jasna poruka da je nasilje legitiman način borbe.

Tako je, na primer, policija podnosiла prekršajne prijave protiv nasumično izabralih učesnika protesta „Protiv diktature“ 2017. godine, a koji su organizovani nakon predsedničkih izbora. Isto se dogodilo i 2018. godine protiv učesnika spontanog protesta vozača zbog cene goriva. Cilj ovakvih prijava je zastrašivanje građana i odvraćanje od budućih protesta (Popović, Stojanović i Selaković, 2018). Protiv organizacije „Ne davimo Beograd“ podnete su desetine prekršajnih prijava zbog organizovanja protesta od 2014. godine do danas.

Ugrožavanje slobode okupljanja delom je omogućeno i Zakonom o javnim okupljajnjima iz 2016. godine. Ovaj zakon nameće ograničenja u pogledu mesta i vremena okupljanja i visokih novčanih kazni uz mogućnost za arbitrarne odluke Ministarstva unutrašnjih poslova (Popović, Stojanović i Selaković, 2018: 43-44). Između ostalog, u odredbama kojima se uređuje spontano mirno okupljanje Zakon propisuje da ne sme postojati organizator niti osoba koja poziva na okupljanje. To znači, na primer, da svaka objava na društvenim mrežama vezana za spontano mirno okupljanje može da se tretira kao organizovanje skupa koje samim tim zahteva blagovremenu prijavu i odobrenje.

Jasan pokazatelj sloma demokratije i opsesivne potrebe vlasti da uguši svaki kritički glas bila je reakcija funkcionera vladajuće stranke na proteste građana za vreme vanrednog stanja uvedenog tokom pandemije covid-19 na proleće 2020. godine. Usled zabrane kretanja i nemogućnosti da na bilo koji drugi način izraze svoje nezadovoljstvo usurpacijom svih institucija i urušavanjem osnovnih građanskih prava i sloboda od strane vladajuće stranke, građani su u akciji „Digni glas: Bukom protiv diktature“ na svojim prozorima i terasama lupali u šerpe i lonce, zviždali u pištaljke, puštali muziku i pravili buku. Ova buka je istovremeno i pokazatelj slabosti i neorganizovanosti civilnog društva i političke opozicije koja nema jasno artikulisane političke i socijalne zahteve. Odgovor vlasti su bile huliganske pretnje i bakljade na krovovima zgrada, organizovane od strane narodnih poslanika vladajuće stranke i s njima povezane nevladine organizacije. Sve ovo je praćeno nereagovanjem institucija na izazivanje nereda i kršenje zabrane kretanja u večernjim časovima. Ovakvi primeri pokazuju, s jedne strane, da vlast ne samo što nema sluha za nezadovoljstvo građana već je spremna i da preti, napada i krši zakone kako bi ugušila bilo koji vid kritike i protesta. S druge strane, slanje svojih „aktivista“ i „protestanata“ svaki put kada se grupe građana autentično organizuju seje kulturu straha, podela, sumnji i nepoverenja i pred očima javnosti obe-smišjava bilo koji vid društvenog aktivizma. Ovo širenje necivilnosti unutar civilnog društva još je opasnije od državne represije jer iznutra sužava prostor za bujanje civilnosti i razara pozitivne civilne vrednosti (v. Pavlović, 2006: 111). Kada se tome doda duh pasivnosti i preterano oslanjanje na državu, rašireno uverenje da je Srbiji potreban jak vođa i da je u nekim situacijama nedemokratska vlada bolja i uspešnija od demokratske ne ostaje puno prostora za optimizam u pogledu trenutnih kapaciteta društva za demokratske promene (Mihajlović, 2017; Stojiljković, 2019a: 150-151).

Uticaj na kreiranje i sprovođenje javnih politika

Prema Ustavu Republike Srbije građani imaju pravo da učestvuju u upravljanju javnim poslovima kroz aktivno i pasivno biračko pravo, pravo na pokretanje referendumu i narodne inicijative, i pravo da podnose peticije i druge predloge (članovi 2, 53 i 56). U procesima izrade zakona i drugih propisa predviđeno je organizovanje javnih rasprava i javnih slušanja na kojima udruženja građana i drugi zainteresovani eksperti i građani mogu da utiču na oblikovanje javnih politika. Međutim, u praksi su svi ovi instituti obesmišljeni, naročito u periodu od 2014. godine. Procesi donošenja odluka nisu ni transparentni ni inkluzivni, a prostor za javne debate ili inicijative građana je znatno sužen u svetu sve autoritarnije vladavine SNS.

Istraživanja pokazuju da se poslednjih godina sve više smanjuje poverenje građana da učešćem mogu da menjaju stvari u državi. Većina građana veruje da se na promene može uticati jedino glasanjem, dok su izrazito nepoverljivi prema efikasnosti protesta, učešću u organizovanim pritiscima na parlament, prema povezivanju s nevladnim organizacijama i kontaktirajući s poslanicima u skupštini (CRTA, 2017: 7; CRTA, 2018). Zainteresovanost građana za politiku je relativno niska i poslednjih desetak godina se kreće između 23% i 28% (CRTA, 2018).

Dominantan uticaj na donošenje odluka imaju neformalne interesne grupe, koje deluju iza zatvorenih vrata, često uz koruptivne i klijentelističke aktivnosti (Orlović, 2019). U ove grupe spadaju npr. bogati privrednici, finansijski moćnici i tajne službe. Manjak transparentnosti, lične i tajne veze između državnih funkcionera i ovih interesnih grupa dodatno doprinose negativnim percepcijama javnosti generalno o grupama ili organizacijama koje pokušavaju da utiču na formulisanje i implementaciju javnih politika, uključujući tu i sindikate, profesionalna i stručna udruženja i poslovna udruženja.

Uticaj na politiku u Srbiji ostvaruju i međunarodni akteri: države, investitori i međunarodne organizacije (Orlović, 2019). Međunarodne organizacije poput MMF-a, OEBS-a ili Svetske banke imaju veliki uticaj na javne politike, dok ambasadori uticajnih zemalja neretko lobiraju za potencijalne investitore iz svojih zemalja (Orlović, 2017). Pojedine kompanije, kako domaće tako i strane, svoje interese pokušavaju i da ostvare preko Nacionalne alijanse za lokalni ekonomski razvoj (NALED), jedne od uticajnijih interesnih grupa, čiji je cilj podsticanje ekonomskog razvoja i unapređenje poslovnog okruženja. Članovi NALED-a su predstavnici lokalnih samouprava, kompanija i organizacija civilnog društva, što ovoj mreži omogućava veliki neformalni uticaj kroz neposredne kontakte s poslovnim sektorom i predstvincima vlasti.

Za razliku od većih poslovnih udruženja poput NALED-a ili Privredne komore Srbije koja ostvaruju uticaj na kreiranje i sprovođenje javnih politika, sindikati nisu toliko uspešni u ostvarivanju svojih interesa. Ovo je vidljivo u sve restriktivnijem radnom

zakonodavstvu i nedovoljno razvijenom socijalnom dijaluštu (Stojiljković, 2019b). Vlast nastoji da marginalizuje svako autonomno društveno samoorganizovanje, da preuzeće kontrolu nad postojećim sindikalnim organizacijama i da formira svoje paralelne organizacije (Stojiljković, 2018: 280). Uz sve to, sindikati su oslabljeni i nedovoljnom sposobnošću prilagođavanja savremenim izazovima, unutrašnjim podelama „otuđivanjem“ (bar nekih) rukovodilaca od baze, i njihovom direktnom ili indirektnom korumpiranošću i opadanju članstva. Ne čudi stoga što do dogovora dolazi jedino kada je to u interesu vladajućim strankama kako bi privremeno kupile socijalni mir. Pored pokušaja da izvrše uticaj kroz tripartitni dijalog u Socijalno-ekonomskom savezu, sindikati pribegavaju i indirektnim oblicima uticaja poput demonstracija, protesta i štrajkova. Ove indirektne oblike uticaja koriste i strukovna udruženja poput taksista ili advokatskih komora koji su dosad bili nešto uspešniji u ostvarivanju svojih interesa, kao i manje uspešni društveni pokreti.

Ograničeni izvori finansiranja su takođe uticali na to da se mnoge organizacije opredеле za saradljiviji pristup prema državi (Spasojević, 2017: 270). Saradnja organizacija civilnog društva s državom se u većini slučajeva svodi na budžetsko finansiranje aktivnosti OCD, nešto manje na saradnju u zajedničkim projektima i razmenu iskustava i informacija, a najmanje na učešće u procesima kreiranja strategija i propisa (IPSOS Strategic Marketing i Velat, 2019: 12). Istraživanja pokazuju da tri četvrtine organizacija smatra da je njihov uticaj na kreiranje javnih politika, kako na nacionalnom tako i na lokalnom nivou, mali (IPSOS Strategic Marketing i Velat, 2019).

Jedan deo civilnog društva sarađuje s vlastima u okviru šire agende, poput evropskih integracija ili „nepolitičkih“ pitanja poput socijalnih usluga. Saradnja OCD i države u procesu evropskih integracija je u velikoj meri posledica prioriteta međunarodnih donatora koji svoju podršku uslovljavaju ovakvom saradnjom. Mechanizmi kroz koje deluju su Nacionalni konvent o Evropskoj uniji (NKEU) i mehanizam saradnje sektorskih organizacija civilnog društva (SEKO). Iako su institucionalni mehanizmi saradnje države i civilnog društva odavno uspostavljeni, organizacije civilnog društva ukazuju na njihov ograničen uticaj u praksi (Božović, Branković i Dolapčev, 2016).

Neki od retkih uspešnih primera zagovaranja i građanskog aktivizma jesu kampanje P/Bravo za mame iz 2014. godine i protest Beogradske grupe roditelja nestalih beba iz 2020. godine. U oba slučaja je nakon kampanje i protesta civilnog društva došlo do izmena zakona i usvajanja zahteva i sugestija civilnog društva. U prvom slučaju se, međutim, čekalo čak tri godine, što uprkos uspešnosti javnog zagovaranja, ukazuje na nezainteresovanost i sporo reagovanje države na pritiske i zahteve građana.

Ključni mehanizam saradnje države i OCD do 2020. godine bila je Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom, koju je Vlada osnovala 2010. godine. Neki od ključnih zadataka Kancelarije bili su uključivanje civilnog društva u procese odlučivanja i kreiranje

propisa i stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva. Nakon osnivanja Kancelarije kasnilo se više meseci s početkom rada, a kada je tadašnja direktorka razrešena s dužnosti, Kancelarija je godinu dana bila bez direktora (od marta 2015. do marta 2016.). Od 2011. do 2015. godine OCD su izveštavale o dobroj saradnji sa Kancelarijom i borbi kancelarije za promociju značaja građanske participacije i učešća civilnog društva u donošenju i implementaciji javnih politika (Popović, Stojanović i Selaković, 2018). Međutim, od 2015. godine počinje trend slabljenja ove institucije. U ovom periodu Kancelarija počinje sve više da pruža podršku državnim organima u obavljanju njihovih redovnih poslova poput suorganizacije konsultativnih procesa i prosleđivanja informacija o javnim raspravama umesto da suštinski podstiče unapređenje okruženja za razvoj civilnog društva (Popović, Stojanović i Selaković, 2018: 64). Ona postaje glavni kanal komunikacije državnih organa s civilnim društvom, čime se sprečava direktni pristup i komunikacija između OCD i državnih institucija. Formiranjem Ministarstva za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog 2020. godine ova Kancelarija se ukida, a deo njenih nadležnosti se prebacuje na novoformirano ministarstvo. U nadležnost Ministarstva se, međutim, ne prenose dve bitne nadležnosti Kancelarije: nadležnost prikupljanja i objavljivanja informacija o finansiranju OCD iz budžetskih sredstava i obezbeđivanje učešća građana u pripremi pravnih propisa. Posledica ukidanja ovih mehanizama (pogotovo u svetlu sve većeg broja GONGO) može biti dodatno urušavanje sloboda u civilnom društvu i participacije građana.

Još je manji uticaj civilnog društva kroz kanale poput: referendumu, narodnih inicijativa, javnih rasprava ili javnih slušanja. Jedan od razloga je što zakoni predviđaju striktne uslove za uključivanje građana u ove procese. Kako bi pokrenuli zakonodavnu inicijativu na nacionalnom nivou građani treba da skupe 30.000 sudske overenih potpisa podrške što je tri puta više nego što političke partije treba da skupe za učešće liste na parlamentarnim izborima. Čak i kada bi inicijativa dobila toliku podršku, predsednik parlamenta odlučuje diskreciono o tome da li će se o predlogu raspravljati ili ne. Zbog toga ne čudi što nema primera zakona koji su usvojeni na predlog građana (Spasojević, 2017: 267).

Kada predlaže nacrte zakona, Vlada je u obavezi da u pripremi zakona kojim se bitno menja uređenje nekog pitanja ili uređuje pitanje koje posebno zanima javnost sproveđe javnu raspravu, ali Poslovnik ostavlja prostor i da nadležni odbor na obrazložen predlog predлагаča izbegne javnu raspravu (Poslovnik Vlade, Službeni glasnik RS, br. 76/2014, čl. 41). Javne rasprave nisu obavezne prilikom izrade strateških dokumenata. Takođe, odbori Narodne skupštine mogu da organizuju javna slušanja radi pribavljanja mišljenja i sugestija o predlogu zakona, praćenja sprovođenja i primene zakona ili drugih pitanja u nadležnosti odbora (Poslovnik Narodne skupštine, Službeni glasnik RS, br. 20/12, čl. 83).

Međutim, i javne rasprave i javna slušanja se organizuju veoma retko. Prema podacima Otvorenog parlamenta, samo šest javnih slušanja održano je u toku 2019, dok za 2020. imaju podatke o samo tri javna slušanja (CRTA, bez datuma). Najveći broj zakona se donosi po hitnom postupku. Čak i kada se organizuju rasprave ili slušanja, to se čini tek radi ispunjavanja forme u cilju obesmišljavanja celog procesa, sve primedbe i sugestije se ignorišu, pozivi se upućuju neblagovremeno, a izostaju izveštaji nakon rasprava ili javnih slušanja. Kako mehanizmi uključivanja javnosti u donošenje javnih politika sve više predstavljaju farsu i simulaciju demokratije, mnoge organizacije gube volju da u njima dalje učestvuju. Prisutan je i trend sve većeg učešća GONGO i PONGO u ovim procesima, čija je jedina uloga legitimizacija predloga Vlade (Građanske inicijative, 2019; Popović, Stojanović i Selaković, 2018)

Proces usvajanja Zakona o zaštiti podataka o ličnosti iz 2018. godine je dobra ilustracija tendencije ka simuliranju demokratije i tek prividnog sprovođenja mehanizama za učešće građana (SHARE fondacija, 2016). Ovaj zakon su i Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti i brojne organizacije civilnog društva ocenile kao: „konfuzan, nejasan, prepun nepreciznih i suvišnih izuzetaka od zaštite podataka i suštinski neprimenljiv“ (Popović, Stojanović i Selaković, 2018: 71). Uprkos zamerkama civilnog društva, Vlada koja je sačinila nacrt zakona, nije prihvatile nijednu sugestiju. U Narodnoj skupštini je dodatno iz predloga zakona izbačena odredba da se pravo na zaštitu privatnosti može ograničiti jedino zakonom. Više od 30 OCD je poslalo pismo narodnim poslanicima upozoravajući na protivustavnost ovakvog predloga i tražeći da se usvoji amandman kojim bi se vratila zakonska zaštita prava na privatnost. Narodna skupština je ovakve apele ignorisala i usvojila zakon bez ikakvih poboljšanja. Sada se već gotovo kao pravilo u zakonodavnom postupku primenjuje ova taktika potpunog izvrgavanja postupaka konsultacija i uticaja zainteresovane i stručne javnosti, drskog neuvažavanja bilo kog drugačijeg mišljenja i potpune podređenosti državnih institucija na svim nivoima vlasti vladajućoj stranci.

Zaključak

U Srbiji nema formalnih prepreka za udruživanje građana i njihovo uključivanje u donošenje odluka i kreiranje javnih politika. U praksi, međutim, vidimo nezainteresovane, pasivne i poslušne građane koji se retko uključuju u građanski aktivizam. Značajan deo civilnog društva čine male, projektne usmerene organizacije s nestabilnom strukturom, finansijama i nedovoljnim učešćem građana. Stabilniju organizaciju, čvršće veze sa članstvom i redovnije izvore finansiranja (pre svega kroz članarine) imaju brojna interesna i profesionalna udruženja od medija, advokata i lekara do studenata, poslodavaca i sindikata. Poslednjih nekoliko godina dolazi do ekspanzije društvenih

pokreta i građanskih inicijativa koje donose preko potrebni pluralizam i kritičke glasove unutar civilnog društva. U praksi civilno društvo ima veoma mali uticaj na kreiranje politika i propisa. Formalni mehanizmi uključivanja više služe za simuliranje demokratije nego unapređenje komunikacije i saradnje. Vlast teško podnosi bilo koju vrstu kritike i intenzivno vodi kampanje protiv aktera civilnog društva koji na bilo koje načine pokušavaju da se suprotstave autoritarnim tendencijama vladavine i zalažu se za poštovanje ljudskih prava i demokratsko upravljanje. Paralelno s tim, vladajuće partije intenzivno osnivaju svoje nevladine organizacije u cilju zloupotrebe budžetskih sredstava namenjenih civilnom društvu, neutralisanja kritičkih glasova i simuliranja podrške u javnosti. Može se zaključiti da je civilno društveno organizovanje i delovanje u Srbiji daleko od zamišljene slike civilnog društva s početka teksta.

Literatura

- APR (2020). Registrovana udruženja u Srbiji: Agencija za privredne registre. Posećeno 13. 6. 2020. URL: <https://www.apr.gov.rs/pocetna.1898.html>.
- Bašić, G., Todosijević, B., Marković, K., Zafirović, J. (2020). Istraživanje socijalnih odnosa između etničkih zajednica u Srbiji. Beograd: Centar za istraživanje etniciteta i Institut društvenih nauka.
- Bekčić, J., Momčilović, T. B. (2020). Srbija daruje 2019. Izveštaj o dobročinstvu. Beograd: Fondacija Katalist, Catalyst Balkans.
- Božović, D., Branković, T., Dolapčev, V. (2016). Ticking Boxes: CSOs in Policymaking in the European Union Accession Negotiations in Serbia. Belgrade: Belgrade Open School.
- CAF (2019). CAF World Giving Index 10th Edition. Ten Years of Giving Trends. Posećeno: 13. 04. 2020. URL: https://www.cafonline.org/docs/default-source/about-us-publications/caf_wgi_10th_edition_report_2712a_web_101019.pdf.
- CIVICUS (2019). People Power Under Attack. A Report Based on Data from the CIVICUS Monitor. Johannesburg: CIVICUS: World Alliance for Citizen Participation.
- CRTA (bez datuma). Analize i statistike. Posećeno 04. 7. 2021. URL: <https://otvoreniparlament.rs/statistika/javna-slusanja>.
- CRTA (2017). Učešće građana u demokratskim procesima u Srbiji. Beograd: Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost.
- CRTA (2018). Učešće građana u demokratskim procesima u Srbiji 2018. Beograd: CRTA.
- CRTA (2021). Stavovi građana Srbije o učešću u demokratskim procesima 2020. Beograd: CRTA.
- Delibašić, B., Nikolić, S., Vasiljević, J. (2019). Demokratizacija odozdo: Formiranje i delovanje novih društvenih pokreta u Srbiji i Makedoniji. Beograd: Institut za filozofiju i društvenu teoriju, Centar za etiku, pravo i primenjenu filozofiju.
- Fiket, I., Pavlović, Z., Pudar Draško, G. (2017). Političke orientacije građana Srbije: kartografija

nemoći. Beograd: Friedrich Ebert Stiftung.

Građanske inicijative (2019). Procena potreba organizacija civilnog društva u Srbiji 2019. Beograd: Građanske inicijative.

IPSOS Strategic Marketing, Velat, D. (2019). Sektor građanskog društva u Srbiji u 2019. godini. Beograd: Građanske inicijative, Helvetas.

Ivković, A., Cuckić, N., Burazer, N. (2019). Stanje demokratije u Srbiji 2019. Beograd: Centar savremene politike.

Ivković, A., Cuckić, N., Muminović, E., Burazer, N. (2020). Stanje demokratije u Srbiji 2020. Beograd: Centar savremene politike.

Lončar, J. (2010). Odnos civilnog društva i države nakon 5. oktobra 2000. godine. U: D. Pavlović (ur.) Razvoj demokratskih ustanova u Srbiji – deset godina posle (str. 119–130). Beograd: Heinrich Böll Stiftung Jugoistočna Evropa.

Mihajlović, S. (2017). Obaveštenost građana Srbije o ratovima 90-ih godina, ratnim zločinima i suđenjima optuženima za ratne zločine. Istraživanje javnog mnjenja građana Srbije za potrebe dnevnog lista Danas. Beograd: Demostat.

Mojsilović, M., Klačar, B., Sretenović, V., Žegarac, J., Radović, N. (2011). Neposredno učešće građana u upravljanju lokalnom zajednicom: Problemi, izazovi i preporuke za unapeđenje procesa. Beograd: Misija OEBS u Srbiji.

Obradović, V. (2019). Kako GONGO organizacije urušavaju pravosuđe: Peščanik. Posećeno 25. 1. 2021. URL: <https://pescanik.net/kako-gongo-organizacije-urusavaju-pravosudje>.

Orlović, S. (2017). Interesne grupe. Godišnjak Fakulteta političkih nauka, 17: 9–35.

Orlović, S. (2019). Serbia: Interest Groups in an Unconsolidated Pluralist Democracy. Journal of Public Affairs, 19(2): 1–13.

Pavlović, V. (2006). Civilno društvo i demokratija. Beograd: Službeni glasnik.

Petrović, J. and Stanojević, D. (2019). Between 'CV Builder' and 'Genuine' Activist: The Many Faces of Youth Civic Engagement in Serbia. Sociologija, 61(2): 259–276.

Popović, D., Selaković, B., Teofilović, I., Grbović, P. (2020). Udruženja građana: Sužavanje prostora za delovanje Srbija 2019. Beograd: Građanske inicijative, Fondacija za otvoreno društvo.

Popović, D., Stojanović, M., Selaković, B. (2018). Udruženja građana: Sužavanje prostora za delovanje. Srbija 2014–2018. Beograd: Građanske inicijative.

Poslovnik Narodne skupštine, „Službeni glasnik RS”, broj 20/12 – prečišćen tekst.

Poslovnik Vlade, „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 61/2006 – prečišćen tekst, 69/2008, 88/2009, 33/2010, 69/2010, 20/2011, 37/2011, 30/2013, 76/2014 i 8/2019 – dr. uredba.

SHARE fondacija (2016) Komentari na Nacrt zakona o zaštiti podataka o ličnosti. Posećeno 4. 07. 2021. URL: https://resursi.sharefoundation.info/wp-content/uploads/2016/11/share_fondacija_komentari_na_nacrt_zakona_o_zastiti_podataka_o_licnosti.pdf.

Spasić, I. (2013). Kultura na delu: Društvena transformacija Srbije iz burdijeovske perspektive. Beograd: Fabrika knjiga.

Spasojević, D. (2017). Country Reports: Non-EU Countries Serbia. In P. Vandor, N. Traxler, R. Millner, M. Meyer (eds.), Civil Society in Central and Eastern Europe: Challenges and Opportunities

- (pp. 266–280). Vienna: Erste Foundation.
- Spasojević, D. (2019). Serbia. In E. More-Hollerweger, F. E. Bogorin, J. Litofcenko, M. Meyer (eds.), *Civil Society in Central and Eastern Europe: Monitoring 2019* (pp. 131–141). Vienna: Erste Foundation.
- Stojiljković, Z. (2018). Erozija institucija i/ili populističko opelo nad autonomnim (samo)organizovanjem: slučaj sindikata u Srbiji. U: B. Đorđević (ur.), *Konstitucionalizam i ustavni dizajn u demokratskoj recesiji* (str. 271–286). Beograd: Udruženje za političke nauke Srbije, Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka.
- Stojiljković, Z. (2019a). Potencijali za promene: Ogledi o sindikatima, civilnom društvu i strategijama promena. Beograd: Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka.
- Stojiljković, Z. (2019b). Sindikati i tranzicija – jedna do kraja neispričana priča. *Sociološki pregled*, 53(3): 860–882.
- Stojiljković, Z. (2020). Građani, politika i sindikati: slučaj Srbija. Beograd: Friedrich Ebert Stiftung.