

**UNIVERZITET U BEOGRADU
FAKULTET POLITIČKIH NAUKA
BEOGRAD**

Goran Žeravčić

**RAZVOJ CIVILNOG DRUŠTVA U BiH POD
UTJECAJEM EUROPSKE UNIJE**

DOKTORSKA DISERTACIJA

Beograd, 2018.

**UNIVERSITY OF BELGRADE
FACULTY OF POLITICAL SCIENCE
BELGRADE**

Goran Žeravčić

**DEVELOPMENT OF CIVIL SOCIETY IN BIH
UNDER INFLUANCE OF EU**

DOCTORAL DISERTATION

Belgrade, 2018.

Informacije o mentoru i članovima povjerenstva za obranu doktorske disertacije

Mentor:

Prof. dr. Zoran Stojiljković, redoviti profesor, Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu

Članovi povjerenstva za obranu doktorske disertacije:

Prof. dr. Tanja Mišćević, Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu

Prof. dr. Dragan Golubović, Univerzitet Edukons, Novi Sad

Doc. dr. Dušan Spasojević, Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu

Datum obrane:

Podatci o doktorskoj disertaciji

Naslov doktorske disertacije:

Razvoj civilnog društva u Bosni i Hercegovini pod utjecajem Europske unije

Sažetak:

Predmet i cilj disertacije je utvrditi kakva je uloga EU-a i procesa europskih integracija u razvoju civilnoga društva u BiH, njegovih tehničkih, finansijskih i stručnih kapaciteta, kao i kapaciteta da aktivno bude uključeno u kreiranje javnih politika u BiH.

Ključne riječi:

Europska unija, proširenje EU-a, europeizacija, civilno društvo, demokratizacija, javna politika, zapadni Balkan, Bosna i Hercegovina

Znanstvena oblast: Političke nauke

Uža znanstvena oblast: Politološko-sociološki studiji

321.7:061.1EU(497+497.6)(043.3)

316.334.4(043.3)

Information on doctoral disertation

Title of doctoral disertation:

Development of Civil Society in BiH under influence of EU

Abstract:

The topic and objective of the doctoral thesis is to determine the role of the European Union and the European integration process in the development of the civil society in Bosnia and Herzegovina, its technical, financial and expert capacities as well as its capacities to be actively involved in the policy development in Bosnia and Herzegovina.

Key words:

European Union, EU enlargement, europeization, civil society, democratization, public policy, Western Balkan, Bosnaa and Herzegovina

Scientific field: Political science

Scientific subfield: Politocological Sociological Studies

321.7:061.1EU(497+497.6)(043.3)

316.334.4(043.3)

Sadržaj	
1. UVOD.....	7
1.1. Uvodne napomene	7
1.2. Metodologija	17
2. CIVILNO DRUŠTVO	26
2.1. Uvod	26
2.2. Pojam, definicija i povijest ideje civilnoga društva	26
2.3. Teorijski okvir i društveni kontekst	48
3. EU I CIVILNO DRUŠTVO	52
3.1. Uvod	52
3.2. Pojam, nastanak, značenje i evolucija europske ideje	53
3.3. Institucionalizacija europske ideje	64
3.4. Proces proširenja Europske zajednice/EU-a	74
3.5. Normativni okvir i društveni kontekst razvoja suradnje između organizacija civilnoga društva i institucija EU-a.....	80
3.6. Uloga civilnoga društva u procesu proširenja EU-a.....	95
4. KONCEPCIJSKA ANALIZA CIVILNOGA DRUŠTVA U BiH I STUPANJ SURADNJE S VLADINIM SEKTOROM.....	109
4.1. Povijesni pregled nastanka civilnoga društva u BiH.....	109
4.2. Analitički pregled normativnog okvira u kojemu djeluju organizacije civilnoga društva u BiH.....	122
4.3. Strateški i institucionalni okvir suradnje civilnoga društva i vladina sektora u BiH	140
4.1. Institucionalni mehanizmi suradnje s civilnim društvom	145
4.2. Veličina, struktura i snaga civilnoga društva u BiH	152
4.3. Uloga civilnoga društva u procesu priključenja BiH u EU	172
5. POTPORA EU-a RAZVOJU CIVILNOGA DRUŠTVA U BiH	184
5.1. Uloga EU-a u demokratizaciji i integraciji zemalja zapadnoga Balkana u strukture EU-a.....	184
5.2. Strateški i normativni okvir potpore razvoju civilnoga društva u zemljama zapadnog Balkana i programa potpore EU-a	191
5.3. Programi potpore EU-a razvoju civilnog društva u BiH	195
5.4. Učinci politike i programa potpore EU-a razvoju civilnoga društva u BiH.....	206
6. ZAVRŠNA RAZMATRANJA	214
6.1. Zaključak.....	214
7. LITERATURA.....	221
8. AUTOROV ŽIVOTOPIS	245
9. IZJAVE.....	246

1. UVOD

1.1. Uvodne napomene

Uspostava održivoga civilnoga društva koje aktivno sudjeluje u stvaranju demokratskog sustava, pozitivnog političkog okružja, učinkovite javne uprave i javnih politika od krucijalnoga je značaja za Bosnu i Hercegovinu. Nakon disolucije SFRJ i proglašenja neovisnosti, BiH je prošla kroz četverogodišnji međunacionalni konflikt koji je za posljedicu imao 95.904 mrtvih¹ ili gubitak 2,2 % od ukupnoga broja stanovnika u BiH prema popisu stanovništva iz 1991. godine² te gotovo 2,4 milijuna izbjeglih i raseljenih. Od 1,1 milijun stambenih jedinica, koliko je prema popisu stanovništva iz 1991. godine bilo registrirano u BiH, procjenjuje se da je oko 453.000 stambenih jedinica, ili 42 %, prijeratnog stambenog fonda bilo uništeno tijekom ratnoga sukoba 1991. – 1995.³

Daytonskim mirovnim sporazumom, kojim je zaustavljen četverogodišnji oružani sukob, očuvan je državni suverenitet, uspostavljena je složena administrativna i upravna struktura s podijeljenim nadležnostima između države i entiteta (u FBiH je čitava struktura dodatno fragmentirana podjelom nadležnosti između entiteta i županija), ali istodobno je i konzerviran princip etnonacionalne isključivosti, koji je bio jedan od ključnih uzroka i oružanoga sukoba. U cilju zaštite nacionalnih interesa i jednakopravnosti triju konstitutivnih naroda u BiH, uspostavljen je visok stupanj decentralizacije koja je, paradoksalno, danas jedan od glavnih razloga demokratske, ekonomske i društvene stagnacije BiH.

Daytonskim mirovnim sporazumom praktično je uspostavljen međunarodni protektorat nad BiH na čijem je čelu visoki predstavnik međunarodne zajednice za BiH kao instrument uspostave i održavanja mira, ali i ključni arbitar u unutarnjim političkim

¹ „Bosanska knjiga mrtvih - Ljudski gubici u Bosni i Hercegovini 1991. – 1995.“, Istraživačko-dokumentacioni centar Sarajevo

² <http://fzs.ba/index.php/popis-stanovnistva/popis-stanovnistva-1991-i-stariji/>

³ Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH, Revised Strategy of BiH for the Implementation of Annex VII Of the Dayton Peace Agreement, Sarajevo, 2010.

odnosima. Opća ocjena, i nakon više od 20 godina nakon rata, jest da su BiH i njezino društvo fragmentirani, institucionalno vrlo slabo razvijeni, financijski nestabilni i vrlo ovisni o financijskoj potpori međunarodne zajednice, bez jasne vizije političkih elita kako zadovoljiti potrebe i očekivanja građana te s vrlo negativnom percepcijom javne uprave i njezine korisnosti u javnosti. Dodatni problem u uspostavljanju BiH kao funkcionalne i održive države jest društvena i gospodarska tranzicija.

Bosanskohercegovačko društvo je tipično tranzicijsko postautoritativno (postkomunističko) društvo. Ova karakteristika posljedica je iskustava ljudi koji su 50 godina živjeli u manje ili više autoritativnom društvu, oblikovanim kolektivnim načinom razmišljanja i društvenim normama. Promjene koje su nastale u bližem i daljem okružju zahtijevale su potpunu promjenu kolektivnoga načina razmišljanja, što nije moglo biti bezuvjetno. Međutim, kolektivni način razmišljanja u BiH nikada nije u potpunosti napušten i pored činjenice da je devedesetih godina prošloga stoljeća uveden višestranački demokratski sustav. Zapravo, demokratski je sustav samo „prilagođen” reinterpretaciji prijašnjega iskustva. Kako novouspostavljeni sustav temeljen na demokratskim vrijednostima, tržišnome gospodarstvu i individualnim pravima nije ispunio očekivanja većine građana BiH, oni su se vrlo brzo vratili svojim starim „kolektivnim” modelima promišljanja, starom načinu rada i društvenim i političkim navikama stečenima u prethodnu razdoblju.

Naime, bosanskohercegovačkim gospodarskim i socijalnim sustavom još uvijek dominira disproportionalno velik javni sektor koji datira još iz vremena Jugoslavije i koji je u zadnjih 25 godina tek djelomično reformiran. Javna potrošnja doseže gotovo polovinu bruto domaćega proizvoda, i ako tomu dodamo javna poduzeća i poduzeća u većinskom vlasništvu države i entiteta te korupciju, javni sektor dostiže gotovo 70 % BDP-a BiH. To nije mnogo manje nego u odnosu na 1980. godinu.

Rezultat ove neravnoteže između privatnoga i javnoga sektora podijelio je bosanskohercegovačko društvo na malu produktivnu skupinu i veliku većinu građana

BiH financijski i egzistencijalno ovisnu o javnom sektoru ili doznakama iz inozemstva s vrlo izraženim razlikama između urbanoga i ruralnoga stanovništva.

Strukturalne reforme koje bi otvorile prostor privatnoj inicijativi i bržem gospodarskom razvoju predstavljaju velik izazov s obzirom na znatan broj građana BiH koji egzistencijalno ovisi o javnom sektoru, javnim poduzećima i socijalnim transferima. U tom kontekstu u najvećem dijelu BiH populacije postoje ozbiljne rezerve i otpor prema nužnim reformama pri čemu se stvara klima negativne percepcije privatne inicijative i kapitala. Naime, među velikim brojem građana BiH još uvijek postoji naslijeđeno uvjerenje iz komunističkoga razdoblja da je privatni kapital isključivi izvor socijalne nejednakosti i siromaštva u svijetu i da je samo jak javni sektor jamstvo očuvanja interesa države i društva, odnosno javnoga interesa (uključujući i nacionalne interese).

Većina građana BiH, čak i oni rođeni nakon 1990. godine i raspada socijalizma, odrasla je i obrazovana u tradiciji i vrijednostima socijalističkoga društva, planske ekonomije i dominaciji kolektivnih interesa nad individualnim. Postojeća politička i društvena elita u BiH, potekla iz takve kritične mase, nositelj je sustava vrijednosti suprotnoga od onoga na kojem je utemeljena Europska unija. Nedostatak razumijevanja postojećih gospodarskih i društvenih prilika utemeljenih na demokraciji, tržišnom gospodarstvu, ljudskim pravima i slobodama te potrebi za kontinuiranim dijalogom u velikoj mjeri otežava harmonizaciju različitih legitimnih političkih, društvenih i gospodarskih interesa. Kultura dijaloga i kompromisa u BiH je na veoma niskoj razini, što dodatno otežava reformski proces i čini ga sporim i bolnim.

Naviknuti na sasvim drukčije mehanizme odlučivanja, gospodarski sustav i odnos između pojedinca i države, odnosno društva, dominantne su političke elite integrirale u postojeći politički, društveni i gospodarski sustav niz mehanizama zaštite interesa etničkih, socijalnih ili interesnih skupina koje predstavljaju. To dodatno otežava proces postizanja političkoga kompromisa i provedbu strukturalnih reformi. U okolnostima nepostojanja demokratske tradicije i učinkovitih mehanizama harmonizacije legitimnih

interesa različitih etničkih i socijalnih skupina, postizanje bilo kakvog političkog i društvenog kompromisa čini se gotovo nemogućim.

Iako je u godinama nakon rata ostvaren značajan napredak u uspostavljanju funkcionalnog demokratskog poretka i reintegraciji zemlje (formalno je uspostavljen demokratski sustav koji omogućava mirnu tranziciju vlasti, slobodu kretanja i zaštitu temeljnih ljudskih prava, uspostavljena funkcionalna zajednička carina i kontrola vanjskih granica, uspostavljen jedinstven ekonomski prostor, zajedničke sigurnosne snage), BiH još uvijek nije u potpunosti funkcionalna i samoodrživa država. Iako se u BiH vratilo više od milijun raseljenih osoba, 1,2 milijuna stanovnika BiH ostalo je trajno raseljeno unutar BiH u odnosu na mjesto prebivališta prije početka oružanih sukoba. Njezino gospodarstvo još uvijek nije dostiglo predratnu razinu, a postotak udjela doznaka iz inozemstva u strukturi BDP-a je nakon Albanije najviši u Europi. Stopa nezaposlenosti je, uz Kosovo, također najviša u Europi dok je pojava iseljavanja mladih i obrazovanih iz BiH dramatično visoka. Institucionalizacija etnonacionalnog koncepta omogućila je da sve tri etničke skupine u BiH u najvećoj mjeri zadrže svoje ratne ciljeve, što se i nakon 20 godina od rata preslikava na političku stabilnost u zemlji i na visok stupanj međunacionalnih tenzija. Gotovo svaka politička odluka dobiva dimenziju od nacionalnog interesa barem za jednu od tri konstitutivne etničke skupine, što gotovo onemogućava donošenje ključnih političkih odluka i provođenje nužnih reformi.

U tom kontekstu treba promatrati i odnos između države i civilnoga društva, odnosno nepostojanje jasne vizije uloge civilnoga društva u gospodarskom i društvenom razvoju bosanskohercegovačkoga društva i adekvatnih mehanizama suradnje s civilnim društvom u BiH. Naime, nijedna razina vlasti nema jasnu viziju uloge civilnoga društva u gospodarskom i društvenom razvoju BiH zbog čega ne iznenađuje nepostojanje jasnoga strateškoga okvira suradnje s civilnim društvom, kao i izostanak jasno utvrđenih ciljeva i instrumenata suradnje s civilnim društvom. Tek državna razina, odnosno Vijeće ministara BiH, suočeno sa zahtjevima procesa europskih integracija u nekoliko posljednjih godina, demonstrira političku spremnost da jasno formulira svoju

politiku prema civilnom društvu i izgradi adekvatne institucionalne mehanizme suradnje s civilnim društvom.

Javni sektor još uvijek ne doživljava civilno društvo, kao ni privatni sektor ni privatni kapital, kao relevantne partnere u društvenom i ekonomskom razvoju BiH te financiranje aktivnosti organizacija civilnoga društva tretira isključivo kao trošak, a ne kao društveno ulaganje kojemu je cilj potaknuti društveni razvoj zajednice i doprinijeti artikulaciji i provedbi prioriteta javnih politika. Ni na jednoj razini vlasti u BiH ne postoji politička volja da se definira uloga civilnoga društva u sustavu socijalne zaštite, zdravstvenom ili obrazovnom sustavu, i sukladno tomu mehanizmi uključivanja organizacija civilnoga društva u pružanju usluga u tim oblastima, jer postoji uvjerenje da bi se time ugrozio postojeći monopol javnoga sektora u pružanju socijalnih, zdravstvenih i obrazovnih usluga građanima BiH. Dosadašnji rezultati postignuti u izgradnji institucionalnih mehanizama suradnje s civilnim društvom i sudjelovanju zainteresirane javnosti i organizacija civilnoga društva u političkom dijalogu ponajprije su posljedica inicijative i zahtjeva međunarodne zajednice dok su primjeri pozitivne prakse više rezultat senzibiliziranosti pojedinaca unutar javne uprave nego strateške određenosti političkih elita.

Proces izgradnje civilnoga društva i jačanje njegove uloge u kreiranju i provedbi javnih politika i dalje će biti spor i mukotrpan proces, koji će i dalje zahtijevati dugoročnu kontinuiranu potporu međunarodnih aktera.

Priključenje BiH Europskoj uniji ključni je nacionalni interes i jedan je od rijetkih političkih ciljeva oko kojih postoji politički konsenzus među najznačajnijim političkim čimbenicima i svim etničkim skupinama. Prije ulaska u EU, svaka država kandidatica za punopravno članstvo mora ne samo prihvatiti vrijednosti i standarde EU-a na političkoj razini nego i prilagoditi svoje gospodarstvo, institucije i pravni sustav standardima EU-a, koji su u slučaju BiH znatno viši od njezinih nacionalnih standarda. Stoga pitanje priključenja BiH Europskoj uniji zapravo postaje pitanje njezine sposobnosti odgovoriti

postavljenim političkim, gospodarskim i pravnim standardima EU-a, odnosno sposobnosti provedbe svih nužnih reformi koje bi ju dovele u poziciju da može odgovoriti svim obvezama koje proizlaze iz punopravnoga članstva u EU. Kako bi se provele nužne reforme, Bosna i Hercegovina našla se pred velikim izazovom kako unaprijediti postojeće zakonodavstvo, kako uspostaviti veliki broj novih institucija i izgraditi njihove kapacitete. Kako bi čitav proces europskoga pridruživanja bio uspješan, standarde moraju prihvatiti i sami građani BiH. Priprema institucija i izgradnja njihovih kapaciteta za provedbu svih potrebnih reformi vrlo je složen i politički osjetljiv proces. U tom je kontekstu civilno društvo za EU vrlo poželjan neovisan izvor informacija i savjeta, kao i „watchdog“ instrument, naročito u onim područjima gdje su reforme politički najosjetljivije.

U procesu približavanja BiH Europskoj uniji i provođenju ključnih reformi u relativno kratkom vremenskom roku vrlo je bitna potpora upravo neovisnoga civilnoga društva. Pod tim se podrazumijeva ne samo uloga civilnog društva u distribuciji javnih sredstava prema krajnjim korisnicima nego i, prije svega, značajnije sudjelovanje civilnoga sektora u definiranju reformskih politika i podizanju svijesti o tome što je to Europska unija i koje su to vrijednosti na kojima se ona zasniva. Civilno društvo treba imati vrlo aktivnu ulogu u pokretanju političkoga, kulturnoga i javnoga dijaloga koji bi vodio prema dubljem razumijevanju kako europskih vrijednosti i standarda tako i različitih kultura i tradicija. Ključni cilj toga dijaloga treba biti bolja informiranost javnosti, kako u zemljama EU-a tako i u zemljama kandidaticama, o svim mogućnostima, ali i svim izazovima koje sa sobom nosi zajednička budućnost.⁴

Civilno društvo nije zamjena za tijela državne uprave, nego je u službi njezine učinkovitosti. Naime, civilno društvo, čije se postojanje temelji na sudioničkoj (participativnoj) demokraciji, stvara uvjete za stalno i aktivno uključivanje građana u javni život te time čini rad demokratski izabраниh tijela transparentnijim i bližim

⁴ „Civil Society Dialogue between the EU and Candidate Countries“, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels COM (2005.) 290 final.

građanima (posebice izvršne vlasti koja se temelji na zastupničkoj demokraciji). Bez učinkovite sudioničke demokracije zastupnička je demokracija izložena opasnosti da postane „prazna forma” u svijetu kojim vladaju birokratske, vojne i gospodarske elite. Niti je civilno društvo korektiv vlasti niti je država nadređena civilnomu društvu. Riječ je o dvama komplementarnima segmentima istoga demokratskoga procesa koji samo u koordinaciji mogu dovesti do krajnjega cilja, a to je prosperitetno demokratsko društvo u funkciji građanina.

Zajednička akcija državnih institucija i organizacija civilnoga društva može vrlo značajno doprinijeti sposobnosti države da učinkovito odgovori na brojne izazove. S obzirom na svoj karakter (samoorganiziranje i voluntarizam), civilno društvo posjeduje niz mehanizama kojima može mnogo brže, djelotvornije i jeftinije postići određene ciljeve/rezultate značajne za svaku državu (distribucija informacija – kampanje podizanja svijesti, neformalne edukacije, utvrđivanje potreba građana, analiza i praćenje učinka, tzv. *monitoring*, pojedinih zakona i javnih politika, različiti socijalni servisi, itd.). Osim toga, dodatnu korist od suradnje vladinoga i nevladinoga sektora i daljnega jačanja civilnoga društva možemo naći u snaženju socijalne kohezije i stvaranju održiva društvenoga kapitala.

Civilni sektor imao je iznimno značajnu ulogu u čitavoj regiji za vrijeme rata 1991. – 1995. distribuirajući međunarodnu humanitarnu pomoć do krajnjih korisnika, ali i nakon rata dajući velik doprinos u ključnim političkim i društvenim procesima kao što su demokratizacija društva, povratak izbjeglih i prognanih, politička stabilizacija cijele regije, pomirenje, zaštita ljudskih prava, socijalna uključenost, itd. Međutim, promijenjena politička situacija u regiji, njezinu užem i širem okružju, pred civilno društvo postavlja sasvim drukčije izazove. Umjesto distribucije humanitarne pomoći ili davanja potpore povratku izbjeglih i raseljenih, nove političke okolnosti traže snažniji angažman organizacija civilnoga društva kada je u pitanju sudjelovanje građana u definiranju javnih politika, praćenju i analizi učinaka javnih politika, borbi protiv korupcije, itd. Osim potreba da se civilno društvo značajnije uključi u proces

demokratizacije čitave regije, veliki izazovi stoje pred civilnim društvom i kada je u pitanju prilagođavanje i harmonizacija pravnih i institucionalnih standarda zemalja regije sa standardima koji vrijede u Europskoj uniji te ispunjavanje uvjeta koje zemlje zapadnoga Balkana moraju ispuniti kako bi postale punopravne članice Europske unije. Novi izazovi koji su postavljeni pred civilno društvo traže potpuno drukčiji tip organiziranja i funkcioniranja civilnoga društva, ali i izgradnju sasvim drukčijega odnosa prema javnom/državnom i privatnom sektoru. Izgradnja partnerskoga odnosa s državom kroz građanski, politički i socijalni dijalog zahtijeva izgradnju odgovarajućega pravnoga, institucionalnoga i fiskalnoga okvira, kao i jačanje tehničkih i stručnih kapaciteta civilnoga društva.

Priopćenjem „Dijalog između civilnog društva EU i zemalja kandidatkinja”⁵ od 29. VI. 2005. godine Europska komisija jasno naglašava da svaki budući angažman Europske unije mora imati potporu u jaku, sveobuhvatnu i kontinuiranu dijalogu između civilnih društava zemalja kandidatica za punopravno članstvo u Europskoj uniji i zemalja članica Europske unije te da civilno društvo mora imati veoma važnu ulogu u premošćivanju problema distribucije informacija, u boljem međusobnom razumijevanju i povezivanju, kao i usklađivanju ljudi, njihovih kultura, politika i ekonomskih sustava. Iako se priopćenje inicijalno u trenutku kada je objavljeno odnosilo samo na Hrvatsku i Tursku, jedine dvije zemlje koje su u tom trenutku imale status zemalja kandidatica za punopravno članstvo, dokument se mora promatrati i kao pogled EU-a na ulogu civilnoga društva u procesu europskih integracija cjelokupnog zapadnog Balkana.

Međutim, kakva je realna uloga civilnoga društva u BiH, posebno u kontekstu europskih integracija, a s obzirom na njegove trenutne tehničke kapacitete i stupanj razvijenosti? U čemu javni sektor (država) vidi vlastitu potrebu i interes za suradnjom s civilnim društvom? Koji bi se društveni problemi u BiH mogli lakše rješavati suradnjom tih dvaju sektora? Kroz koji oblik javni sektor vidi realizaciju te suradnje i što državne

⁵ Civil Society Dialogue between the EU and Candidates Countries <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3Ae50022>

institucije BiH (na svim razinama vlasti) mogu učiniti kako bi pomogle daljnjem razvoju civilnoga sektora i kako bi on mogao ostvarivati svoju društvenu ulogu kakvu ima u svakom suvremenom društvu? Odgovor na sva ova otvorena pitanja trebao bi dati kontinuirani dijalog između vladinog i nevladinog sektora u BiH.

Predmet i cilj disertacije je utvrditi kakva je uloga i utjecaj EU-a i procesa europskih integracija u razvoju civilnoga društva u BiH, njegovih tehničkih, financijskih i stručnih kapaciteta, kao i kapaciteta da ono bude aktivno uključeno u kreiranje javnih politika u BiH. U empirijskom smislu predmet istraživanja uključuje istraživanja stanja razvijenosti civilnoga društva i analizu pravnoga i institucionalnoga okvira suradnje vladinoga i nevladinoga sektora u Bosni i Hercegovini, pri čemu će se kao parametri koristiti sektorska umreženost civilnoga društva, organizirano sudjelovanje civilnoga društva u procesu definiranja javnih politika, institucionalni mehanizmi suradnje s javnim/državnim sektorom, kao i kapaciteti civilnoga društva da povuku sredstva iz fondova EU-a. Analiza stanja civilnoga društva, pravnog i institucionalnog okvira dat će nužne elemente na temelju kojih će se izvući zaključci o utjecaju EU-a i europskih integracija u razvoju civilnoga društva u razdoblju od 1990. do 2017. godine.

Osnovne hipoteze:

1. EU i proces integracije Bosne i Hercegovine u EU ima iznimno značajnu ulogu u razvoju civilnoga društva u BiH, uspostavi funkcionalnih mehanizama suradnje između vladinih institucija i civilnoga društva i uključivanju zainteresirane javnosti (što uključuje i organizacije civilnoga društva) u proces kreiranja i provedbe javnih politika u Bosni i Hercegovini.
2. Civilno društvo u BiH kao dio javnoga prostora između države i obitelji, institucionalno formalizirano u udruge i zaklade, još je uvijek slabo razvijeno i bez tehničkih i stručnih kapaciteta potrebnih za značajniju ulogu u definiranju i provedbi reformi nužnih za uključivanje BiH u EU.

3. Izgradnja kapaciteta civilnoga društva i uspostava „održiva trokuta” nije nešto što će se pojaviti samo od sebe. Ovi procesi zahtijevaju uspostavu poticajnoga okružja za razvoj održivog civilnog društva kao partnera u političkom i društvenom dijalogu i uspostavu pravnog, institucionalnog i fiskalnog okvira za sudjelovanje civilnoga društva u kreiranju javnih politika za što je nužna daljnja potpora institucija EU-a.
4. Doprinos civilnoga društva u procesu približavanja BiH EU i prilagodbi pravnoga i institucionalnoga okvira i standarda EU u izravnoj je vezi sa spremnošću vlada na svim razinama u BiH da podupru uspostavu poticajnoga okružja za razvoj održivog civilnog društva. Gledajući uopćeno, razvoj institucionalne suradnje između vladinog i nevladinog sektora još je uvijek u povoju pa je time i uloga civilnoga sektora u procesu europskih integracija veoma ograničena.
5. Vladin sektor u BiH još uvijek nema jasnu predodžbu o važnosti civilnoga društva i njegova doprinosa općem dobru. U BiH još uvijek dominira političko shvaćanje kako je državni (vladin) sektor jedino mjesto unutar kojeg se kreira svaka javna politika (*policy*) i da administrativni (državni) aparat služi isključivo interesima u trenutku dominantne političke većine. Stoga do bilo kakve promjene može doći isključivo promjenom politike, odnosno promjenom vladajuće političke većine. U takvu ozračju nevladin se sektor doživljava isključivo kao remetilački čimbenik, odnosno instrument pritiska različitih međunarodnih čimbenika koji putem nevladinih organizacija žele vršiti pritisak na lokalne političke dionike.
6. Kontinuirana potpora institucija EU-a civilnom društvu u BiH bit će potrebna i u budućnosti kako bi se nastavila demokratizacija bosanskohercegovačkoga društva i kako bi se stvorile kakve takve pretpostavke za očuvanje BiH kao multietničke demokratske države i njezino uključivanje u EU.

1.2. Metodologija

Imajući u vidu postavljene hipoteze, kao i objektivna ograničenja uvjetovana kompleksnom ustavnom i administrativnom strukturom BiH, korištene su različite istraživačke metode i tehnike kako bi se ispitala valjanost postavljenih hipoteza.

Polazni istraživački postupak zasnivao se na analizi primarnih izvora (službenih dokumenata javnih politika EU-a, BiH i pojedinih država članica EU-a i susjednih zemalja: strategije, zakoni, podzakonski akti, europske direktive i priopćenja). Tijekom procesa analize primarnih izvora analizirano je više od 150 različitih dokumenata javnih politika, kako dokumenata javnih politika EU-a, tako i onih BiH, ali i pojedinih država članica EU-a i susjednih zemalja. Analiza primarnih izvora omogućila je potpun uvid u strateški, pravni, financijski i institucionalno-organizacijski okvir EU-a za funkcioniranje civilnoga društva, kao i uvid u određene trendove koji postoje u razvoju civilnoga društva u EU, ali isto tako i strateški, pravni, financijski i institucionalno-organizacijski okvir u kojem se razvija civilno društvo u BiH i u susjednim zemljama.

Pored analize primarnih izvora korištena je i analiza sekundarnih izvora (analiza međunarodnih i lokalnih izvještaja, studija, procjene stanja civilnoga društva na području Balkana i BiH), kao vrlo značajna metoda prikupljanja podataka koji mogu pomoći pri testiranju postavljenih hipoteza. Ova istraživačka metoda posebnu je ulogu imala u utvrđivanju teorijskoga okvira i povijesti ideje civilnoga društva, kao i kod istraživanja povijesti civilnoga društva u BiH.

Najkompleksnije istraživačke metode korištene su u cilju utvrđivanja broja organizacija civilnoga društva u BiH, njegove strukture, tehničkih, organizacijskih i financijskih kapaciteta, kao i kod utvrđivanja odnosa između broja registriranih organizacija civilnoga društva i broja aktivnih organizacija civilnoga društva u BiH. Istraživanje radi utvrđivanja broja registriranih organizacija civilnoga društva u odnosu na broj aktivnih organizacija civilnoga društva u BiH, kao i istraživanje njegove strukture, tehničkih,

organizacijskih i finansijskih kapaciteta, rađeno je u dva navrata: 2009. i 2016. godine. Ta dva istraživanja omogućila su da se, osim broja organizacija civilnoga društva u BiH, njegove strukture, tehničkih, organizacijskih i finansijskih kapaciteta, identificiraju i određeni trendovi razvoja civilnoga društva u BiH, ali i učinci različitih politika EU-a i programa potpore koji su se provodili u razdoblju od 2009. do 2016. godine.

Oba istraživanja (2009. i 2016. godine) temeljila su se na potpuno identičnoj metodologiji koja je uključivala tri istraživačke metode: anketiranje putem zatvorenog upitnika, polustrukturirane intervjuje i diskusije unutar fokus grupa.

Poseban istraživački izazov predstavljalo je utvrđivanje ukupnoga broja registriranih organizacija civilnoga društva kao i utvrđivanje broja aktivnih u odnosu na ukupan broj registriranih organizacija civilnoga društva. Naime, u BiH ne postoji jedinstven registar organizacija civilnoga društva. Registracija udruga i zaklada u BiH, kao dva jedina formalna oblika organiziranja građana u BiH, vrši se na temelju četiriju zakona:

- Zakon o udrugama i zakladama Bosne i Hercegovine⁶
- Zakon o udrugama i zakladama Federacije Bosne i Hercegovine⁷
- Zakon o udrugama i zakladama Republike Srpske⁸
- Zakon o udrugama i zakladama Brčko distrikta Bosne i Hercegovine⁹.

Sukladno navedenim zakonima, udruge/zaklade mogu se registrirati na četirima razinama:

- na državnoj razini BiH (kod Ministarstva pravde BiH)
- na entitetskoj razini (u Federaciji BiH kod Ministarstva pravde FBiH, odnosno u RS-u na jednom od pet okružnih sudova – Banja Luka, Bijeljina, Doboj, Sokolac i Trebinje)

⁶ Službene novine Bosne i Hercegovine, br. 32/01, 42/03, 63/08.

⁷ Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, br. 45/02.

⁸ Službene novine Republike Srpske, br. 52/01, 42/05.

⁹ Službene novine Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, br. 12/02.

- na županijskog razini (na jednom od 10 županijskih ministarstava uprave i pravosuđa)
- i na razini Brčko distrikta (u Osnovnom sudu Brčko distrikta).

Sukladno postojećem pravnom okviru u BiH ne postoji pravni temelj za uspostavu jedinstvenoga registra udruga i zaklada registriranih u BiH. Pored činjenice da ne postoje ni ustavni ni zakonski preduvjeti za uspostavu jedinstvenoga registra udruga i zaklada u BiH, ne postoji ni politički konsenzus oko ovoga pitanja. Naime, Vlada Republike Srpske rezolutno je protiv uspostave jedinstvenoga registra udruga i zaklada BiH interpretirajući takve inicijative kao pokušaj prijenosa nadležnosti s entiteta na državnu razinu. Budući da su sva četiri zakona o udrugama i zakladama manje-više harmonizirana, registracija udruga i zaklada ne predstavlja poseban problem iako je riječ o različitim administrativnim razinama. Stvaran problem predstavlja neusklađena praksa vođenja registara udruga i zaklada. Svaka od 18 nadležnih institucija (12 ministarstava i 6 sudova) koje obavljaju registraciju udruga i zaklada vodi svoj registar udruga i zaklada na svoj specifičan način s različitim informacijama o registriranim udrugama i zakladama, međusobno neusklađenim i neusustavljenim, što u znatnoj mjeri otežava svaku mogućnost razmjene podataka iz registara i kreiranje zbirnoga registra kako bi se došlo do točnoga broja registriranih organizacija civilnoga društva u BiH.

Jedini način da se dođe do informacija o broju registriranih udruga i zaklada u BiH, što je nužno za utvrđivanje i stratifikaciju istraživačkoga uzorka u oba slučaja, i 2009. i 2016. godine, jest taj da se od svih registracijskih ureda nadležnih za registraciju zatraže popisi registriranih udruga i zaklada pozivajući se na Zakon o slobodi pristupa informacija u BiH. Pored svih teškoća u dobivanju podataka iz javnih registara, podatci dobiveni od registracijskih ureda omogućili su utvrđivanje broja i strukture civilnoga društva u BiH i, sukladno tomu, stratifikaciju istraživačkoga uzorka.

Izbor metodologije kojom bi se utvrdio broj aktivnih organizacija civilnoga društva u

odnosu na ukupan broj registriranih organizacija civilnoga društva također je predstavljao određen istraživački izazov. Naime, nijedna metodologija društvenih istraživanja ne propisuje ni metodu ni kriterije za utvrđivanja broja aktivnih u odnosu na ukupan broj registriranih organizacija civilnoga društva, niti se u recentnim istraživanjima stanja civilnoga društva u zemljama EU-a i regije navodi određeno metodološko iskustvo koje bi bilo primjenjivo za ovo istraživanje. U odnosu na ukupan broj registriranih organizacija civilnoga društva broj aktivnih u većini dostupnih relevantnih istraživanja, ako uopće u tim istraživanjima postoji pokušaj utvrđivanja toga odnosa, temelji se ili tek na paušalnim procjenama istraživača ili na analizama indirektnih pokazatelja, poput broja dostavljenih financijskih izvještaja, evidenciji o broju zaposlenih u organizacijama civilnoga društva ili broju organizacija civilnoga društva koje apliciraju za sredstva iz javnih fondova i proračuna zemalja u kojima su se radila takva istraživanja.

Za potrebe ovoga rada odabrana je nešto drukčija metoda s obzirom na velik broj registriranih organizacija civilnoga društva u BiH, ali i fragmentarnost administrativnog aparata u BiH koji praktično onemogućuje utvrđivanje bilo kakvih zbirnih podataka za čitavu BiH na temelju indirektnih pokazatelja. Razlog leži u različitim administrativnim sustavima, statističkoj metodologiji koja se primjenjuje, ali i u različitim klasifikacijama.

Kao jedina moguća metoda za utvrđivanja broja aktivnih u odnosu na ukupan broj registriranih organizacija civilnoga društva koja bi bila prihvatljiva sa znanstvenoga stajališta nametnula se metoda kvantitativnoga terenskog istraživanja (anketa) metodom slučajnoga uzorka. Jedini kriterij za identificiranje organizacije kao aktivne bila je mogućnost uspostavljanja izravnoga kontakta s predstavnicima ili članovima udruge ili zaklade prema podacima iz službenih registara udruga i zaklada u BiH (web ili Facebook stranica, e-adresa, telefon, adresa i sjedište udruge ili zaklade).

Korištene su sljedeće tri metode traženja kontakata s organizacijama civilnoga društva izabranih metodom slučajnoga uzorka:

1. pokušaj uspostavljanja kontakta preko interneta (web-stranice, e-adrese ili društvenih mreža)
2. pokušaj uspostavljanja telefonskog kontakta (kao pomoćno metodološko sredstvo korišten je i telefonski imenik za slučaj da je organizacija civilnog društva promijenila službeni broj telefona, a da pri tome nije izvršila adekvatnu promjenu u registru udruga i zaklada)
3. pokušaj fizičkog uspostavljanja kontakta odlaskom na adresu na kojoj je udruga, odnosno zaklada službeno registrirana.

Uspjeh u uspostavljanju kontakta s predstavnicima ili članovima udruge ili zaklade, bilo kojom od spomenutih triju metoda, kvalificirao je kontaktiranu udrugu ili zakladu kao aktivnu. Nikakvi dodatni kriteriji, kao što je program rada za tekuću godinu, tekuće aktivnosti, financijski promet ili broj članova, broj zaposlenih ili volontera u organizaciji nisu korišteni za utvrđivanje statusa aktivne organizacije civilnoga društva. Kao kontrolni mehanizam korišteni su podatci službenih poreznih uprava o broju predanih financijskih izvještaja za 2015. godinu.

Istraživački uzorak na kojem se radilo terensko istraživanje radi utvrđivanja broja aktivnih u odnosu na ukupan broj registriranih organizacija civilnog društva je u oba istraživanja, i 2009. i 2016. godine, bio $N = 1.000$. Popis organizacija civilnoga društva koje će biti anketirane utvrđen je metodom slučajnoga uzorka uz stratifikaciju uzorka prema registracijskom uredu čime se osiguralo da svaka organizacija ili zaklada bez obzira na svoje sjedište ili registracijski ured gdje je registrirana ima iste mogućnosti uključivanja u istraživački uzorak.

Selekcija istraživačkoga uzorka rađena je standardnom metodom *random number tables*, prema prikazanoj stratifikaciji:

Prikaz 1.: Stratifikacija istraživačkog uzorka

Registracijski ured	Broj		Uzorak
	registriranih OCD-a	%	
Ministarstvo pravde, uprave i lokalne samouprave HNŽ-a	1966	8,54 %	85
Ministarstvo pravde i uprave HBŽ-a	565	2,46 %	25
Ministarstvo pravde i uprave ZHŽ-a	721	3,13 %	31
Ministarstvo pravde i uprave ZDK	2033	8,84 %	88
Ministarstvo pravde, uprave i rada BPK	207	0,90 %	9
Ministarstvo pravde i uprave USK	1621	7,05 %	70
Ministarstvo pravde i uprave KS-a	1933	8,40 %	84
Ministarstvo pravde i uprave TK	2364	10,27 %	103
Ministarstvo pravde i uprave SBK	1592	6,92 %	69
Ministarstvo pravde i uprave PK	408	1,77 %	18
Ministarstvo pravde FBiH	1638	7,12 %	71
Osnovni sud Brčko distrikta	503	2,19 %	22
Ministarstvo pravde BiH	1634	7,10 %	71
Okružni sud Banja Luka	3062	13,31 %	133
Okružni sud Bijeljina	873	3,79 %	38
Okružni sud Doboj	937	4,07 %	41
Okružni sud Sokolac	573	2,49 %	25
Okružni sud Trebinje	379	1,65 %	16
	23.009		1.000

Stoga je uzorak za utvrđivanje broja aktivnih u odnosu na ukupan broj registriranih organizacija civilnog društva u BiH bio 1.000 organizacija civilnoga društva (N = 1.000), izvučen iz ukupnog broja registriranih organizacija civilnog društva od 23.009 (Np = 23.009).

Istraživanje u cilju utvrđivanja strukture, tehničkih, organizacijskih i finansijskih kapaciteta civilnoga društva u BiH je, kao što je već navedeno, rađeno korištenjem triju istraživačkih metoda: anketiranjem zatvorenim upitnikom, polustrukturiranim intervjuima i diskusijama unutar fokus grupa. Anketiranje organizacija civilnoga društva

rađeno je na uzorku od 500 organizacija civilnoga društva u BiH kojima je istraživački tim pristupio i koje su popunili anketni upitnik (N = 500) od ukupnog broja od 6.000 (Np = 6.000)¹⁰, odnosno 13.000 (Np = 13000)¹¹ aktivnih organizacija civilnoga društva u BiH.

Broj organizacija civilnog društva anketiranih u 2009. godini čini 8,33 % od ukupnoga broja aktivnih organizacija civilnoga društva u BiH dok je uzorak anketiranih organizacija civilnoga društva u 2016. godini činio 3,85 % od ukupnoga broja aktivnih organizacija civilnoga društva u BiH. I u jednom i u drugom slučaju riječ je o jako velikom uzorku tako da se apsolutno može tvrditi da su dobiveni reprezentativni uzorci. S obzirom na to da je za utvrđivanje broja aktivnih organizacija civilnoga društva korištena najšira moguća definicija aktivne organizacije civilnoga društva, velika je vjerojatnost da je istraživački uzorak izražen u postocima bio znatno veći nego što prikazuju statistički pokazatelji.

Oba istraživanja provedena među organizacijama civilnoga društva u BiH bila su temeljena na setu istraživačkih instrumenata koji su uključivali anketni upitnik od 76 pitanja strukturiranih da daju podatke iz sljedećih 13 područja:

A – osnovne informacije o organizaciji i uvjetima rada

B – misija, područje djelovanja i djelatnosti

C – organizacijska struktura

D – volonteri

E – stupanj obrazovanja zaposlenih u organizaciji

F – financijska stabilnost - izvori financiranja

G – suradnja s drugim organizacijama – umrežavanje

H – suradnja s državnim institucijama

I – suradnja s poslovnim sektorom

J – europske integracije, međunarodna i regionalna suradnja

¹⁰ Broj aktivnih organizacija civilnog društva u BiH prema istraživanju provedenom 2009.

¹¹ Broj aktivnih organizacija civilnog društva u BiH prema istraživanju provedenom 2016.

K – suradnja s lokalnom zajednicom/uključivanje korisnika u aktivnosti organizacije

L – kvaliteta usluga

O – stavovi o pravnom i fiskalnom regulatornom okviru u BiH.

Svako istraživačko područje bilo je zastupljeno serijom pitanja, uglavnom zatvorenoga tipa, s nekoliko pitanja poluotvorenog ili otvorenog tipa (u slučajevima kada su pitanja zatvorenog tipa mogla sugerirati odgovore ili u slučajevima kada je bila riječ o testnim pitanjima). Za popunjavanje upitnika u prosjeku je trebalo 45 do 60 minuta. Svako istraživačko područje obrađeno je tako da struktura pitanja nedvojbeno osigura prikupljanje podataka koje na najbolji način daju odgovor na istraživačke ciljeve.

Informacije prikupljene posredstvom anketnoga upitnika statistički su obrađene uz pomoć SPSS aplikacije (*Statistical Package for Social Sciences*) pri čemu su korištene dvije skupine statističkih operacija (ovisno o informacijama raspoloživim u specifičnim sekcijama): metoda deskriptivne statistike (postotci, frekvencije, aritmetičke progresije, standardne devijacije, *Crosstab* analize itd.), kao i metoda inferencijalne statistike, tj. statistika zaključaka (HI-square test, t-test, z-test, ANOVA, rang-korelacija, značenje razlika, pouzdanost, itd.), s neparametarskim testom, ali i s parametarskim testom u slučajevima kada je za to postojala pretpostavka.

Osim anketiranja organizacija civilnoga društva radi dobivanja kvantitativnih podataka o broju organizacija, članstvu, osoblju, volonterima, organizacijskim, tehničkim, financijskim i upravljačkim kapacitetima, području djelovanja i djelatnostima, načinu financiranja i odnosima s javnim i privatnim sektorom te radi stjecanja punoga uvida u način funkcioniranja civilnoga društva u BiH, njegovu snagu i utjecaj na političke, socijalne i ekonomske prilike u BiH, provedeno je i kvalitativno istraživanje polustrukturiranim intervjuom licem u lice (FtF). Istraživanjem metodom polustrukturiranog intervjua obuhvaćene su sve formalne i neformalne mreže organizacija civilnoga društva BiH.

Kao završna metoda prikupljanja informacija o mogućnostima i sudjelovanju organizacija civilnoga društva u kreiranju i provedbi javnih politika na svim razinama u BiH i u 2009. i u 2016. godini provedeno je po šest sesija fokus grupa s predstavnicima mreža najvećih i najutjecajnijih organizacija u različitim područjima djelovanja (po 70-ak organizacija civilnoga društva sudjelovalo je u raspravama fokus grupa i 2009. i 2016. godine). Anketni upitnik i vodič za polustrukturirani intervju, istraživački proces i obrada podataka dizajnirani su, provedeni i analizirani tako da osiguraju sve karakteristike znanstvenoga istraživanja. Istraživanja koja su provedena i 2009. i 2016. bila su sustavna i objektivna te su obuhvatila, istražila i objasnila sve karakteristike civilnoga društva u BiH na temelju empirijskih činjenica i opažena iskustva. Sukladno svojoj svrsi istraživanje se može okarakterizirati kao evaluacijsko, tj. usmjereno na procjenu jer se bavi evaluacijom širokog spektra različitih društvenih pojava s kojima se suočava civilno društvo u BiH. U smislu obuhvatnosti istraživanje se može klasificirati i kao aplikativno istraživanje budući da otkriva mogućnosti za rješavanje različitih praktičnih problema s kojima se suočava civilno društvo u BiH. Sukladno uvjetima u kojima je provođeno i razini kontrole, istraživanje se može klasificirati i kao neeksperimentalno terensko istraživanje prilagođeno društvenoj znanosti. Prema informacijama kojima se raspolagalo, istraživanje se može karakterizirati i kao kvantitativno istraživanje kojim su određene numeričke vrijednosti dodijeljene prikupljenim informacijama na temelju određenih pravila. Značaj ovih numeričkih vrijednosti ovisi o posebnim karakteristikama konkretnih informacija koje su nedjeljivo povezane s vrstom skale iz koje informacija originalno proizlazi. Razine mjerenja o tome odakle informacija originalno proizlazi dolaze iz nominalnih skala (u dijelovima gdje numeričke vrijednosti zamjenjuju određeno ime/naziv) i osnovnih skala (u dijelovima gdje je korišteno rangiranje temeljeno na kriterijima), ali su isto tako korištene i skale po omjerima.

2. CIVILNO DRUŠTVO

2.1. Uvod

Iako danas gotovo da postoji globalni konsenzus da je civilno društvo vitalna komponenta suvremenog, demokratskog društva, istodobno postoji čitav spektar različitih pogleda na bit, definiciju i ulogu civilnoga društva.

Različita tumačenja biti i uloge civilnoga društva proizlaze iz različitih povijesnih iskustava i izazova s kojima su se građani pojedinih država suočavali u svakodnevnom životu. U najrazvijenijim zemljama Zapada jačanje civilnoga društva najčešće se dovodi u vezu s preispitivanjem tradicionalne uloge države u suvremenom društvu, kao i borbom za ravnopravnost određenih manjinskih društvenih skupina (crnaca, žena, LGB populacije, itd.). U središnjoj, istočnoj i jugoistočnoj Europi razvoj suvremenoga civilnoga društva najčešće se dovodi u vezu s kolapsom koncepta socijalističke države i promjenom modela kolektivnoga ponašanja. U zemljama Južne Amerike pojam civilnoga društva dominantno će se interpretirati kao pokret usmjeren protiv apsolutističkih i vojnih diktatura.

2.2. Pojam, definicija i povijest ideje civilnoga društva

Civilno društvo pripada onoj skupini pojmova sociološke i političke teorije (poput slobode, pravde, jednakosti, demokracije) koje nije lako definirati jer emitiraju značenje koje je istodobno usmjereno i na teorijsko i na praktično područje života.¹²

Danas u svijetu postoje različita mišljenja oko toga što je civilno društvo, kakva je njegova društvena uloga i koje su mu karakteristike i pojavnici oblici.

Već na samu početku ovoga rada i istraživanja pojavilo se pitanje je li termin civilno

¹² Vukašin Pavlović, *Potisnuto civilno društvo*, Eko Centar, Beograd, 1995., str. 248.

društvo prikladan za imenovanje ovoga društvenoga fenomena. Naime, pojam civilno društvo je u jezike južnoslavenskih naroda ušao kao prijevod engleskoga termina *civil society*¹³. Pojmovi *civil* i *civil society* u anglosaksonskim jezicima imaju značenje *građanin i građansko društvo*. U našem jeziku termin *civil* ima značenje osobe koja nije vojnik pa bi onda termin *civilno društvo* trebalo dovesti isključivo o u vezu s nemilitarističkim, odnosno nevojnim društvom. Sukladno tomu točniji prijevod anglosaksonskog termina *civil society* bio bi termin građansko društvo.

Distinktivno i ekskluzivno značenje pojma građanin, na koji je ukazao profesor Pavlović, u smislu da se pod tim pojmom isključivo podrazumijevaju stanovnici gradova vrlo je teško održiva tvrdnja.¹⁴ Pojam građanin u ustavno-pravnoj terminologiji koristi se u smislu određivanja pripadnosti određenoj državnoj zajednici. U većini ustava zemalja nastalih raspadom SFRJ u preambulama se naglašava da je riječ o državama određenoga naroda i svih građana koji u njoj žive, kao i da su građani nositelji suvereniteta,¹⁵ stoga je upitno da bi se ovakve ustavne formulacije mogle ekskluzivno interpretirati na način da je, recimo, Republika Srbija samo država stanovnika gradova i da su samo oni nositelji suvereniteta. Zapravo bi se moglo reći da je u ustavno-pravnom i političkom smislu pojam građanina sinonim za pojam državljanin.

Terminološkoj konfuziji na prostorima zapadnoga Balkana dodatno je doprinijela ideološka dogma koja je dominirala našom političkom misli sve do devedesetih godina prošloga stoljeća. Tijekom razdoblja socijalističke Jugoslavije pojam građanskoga društva isključivo je poistovjećivan s kapitalističkim (buržoaskim¹⁶) društvom, što je, između ostaloga, podrazumijevalo i politički pluralizam. S obzirom na opću društvenu

¹³ Pojedini autori, poput akademika Ljubomira Tadića ili politologa Pere Maldinija, smatraju da je termin *civilno društvo* u naš jezik ušao neposredno iz njemačkoga jezika pod utjecajem terminologije koju su koristili Hegel i Marx dok Paul Stubs smatra da je termin civilno društvo najbliži prijevodu engleskoga termina *civil society*.

¹⁴ Vukašin Pavlović, *Potisnuto civilno društvo*, Eko Centar, Beograd, 1995., str. 248.

¹⁵ U Ustavu Republike Srbije u članku 1. stoji: „Republika Srbija je država srpskog naroda i svih građana koji u njoj žive, zasnovana na vladavini prava i socijalnoj pravdi, načelima građanske demokratije, ljudskim i manjinskim pravima i slobodama i pripadnosti evropskim principima i vrednostima.”

¹⁶ franc. *bourgeois*, od bourg – grad ili selo pod okriljem grada, tvrđave; njemački Burg; 1. prvotno: (francuski) građanin ili stanovnik grada, za razliku od kmeta, i plemića; 2. pripadnik građanskog staleža; 3. Malograđanin. Iako termin buržoasko društvo u stvari znači građansko društvo u vrijeme socijalističke Jugoslavije, ovaj je naziv korišten kako bi se istaknule ideološke razlike između socijalističkog i kapitalističkog (građanskog) koncepta društva.

klimu koja je bila dominantno antikapitalistička, svako tumačenje termina građansko društvo imalo je negativnu konotaciju.

Međutim, ni termin građansko društvo ne možemo smatrati potpuno prikladnim za opisivanje društvenoga fenomena koji se u našem javnom diskursu danas uobičajeno naziva civilno društvo. Jednako tako ne bismo mogli uzeti za potpuno točno ni mišljenje pojedinih političkih teoretičara da su nazivi civilno i građansko društvo sinonimi i da označavaju istovjetan društveni fenomen.¹⁷

Da nije riječ o istim društvenim fenomenima ukazuje već sama činjenica da većina europskih jezika posjeduje različite termine za građansko, odnosno civilno društvo. U anglosaksonskim jezicima termin *civil society* je pojam kojim se označava građansko društvo dok se istodobno za ono što mi nazivamo civilnim društvom koriste termini kao što su treći sektor (*third sector*), dobrotvorni (*charitable*) ili neprofitni sektor (*non-for-profit*).¹⁸ U romanskim jezicima termin *societa borghese* sinonim je za građansko društvo dok termin *societa civile* označava civilno društvo. U njemačkom jeziku uveden je poseban termin *ziville gesellschaft* koji je trebao uspostaviti konačnu razliku između civilnoga i građanskoga društva.

Kako bismo argumentirali tezu da civilno i građansko društvo nisu sinonimi i da je riječ o komplementarnim, ali ipak različitim oblicima individualne interakcije u javnome prostoru, nužno je napraviti kratku etimološku analizu razvoja pojma *građansko društvo*, ali i pregled različitih interpretacija pojma građanskoga društva kroz povijest političke misli. Naime, pojam građansko društvo u suvremenu zapadnoeuropsku političku terminologiju ušao je preko latinskoga prijevoda Aristotelova pojma *koinonia politike*¹⁹ koji je u izvornom značenju označavao udruge, općinu, zajednicu.²⁰ Njegovo je značenje, kako to slikovito opisuju Hallberg i Wittrock, doživjelo i vremensku i

¹⁷ Tadić, Vukašinović, Paunović, Šavija.

¹⁸ U engleskom jeziku postoji dvadesetak naziva kojima se imenuje društveni fenomen koji mi nazivamo civilno društvo.

¹⁹ Latinski prijevod: *societas civilis*.

²⁰ Pero Maldini, „Građansko društvo i demokratizacija u tranzicijskim društvima“, *Politička misao*, Vol XXXIX, (2002.), br. 4, str. 130.

prostornu transmisiju, iz jezika u jezik, iz jedne političke i kulturne tradicije u drugu, iz jednoga skupa univerzalnih vrijednosti u drugi mijenjajući pritom značenje.²¹

Antički koncept građanskoga društva predstavlja političku zajednicu u kojoj su svi građani mogli i trebali sudjelovati u stvaranju i održavanju zajedničkog života. To znači da građani nisu imali nikakvih ograničenja u sudjelovanju u javnim poslovima bez obzira na svoj društveni status ili bogatstvo. Svi građani polisa izmjenjivali su se na javnim funkcijama i na taj način najizravnije sudjelovali u upravljanju državom. Kako bi takav model političke zajednice funkcionirao, njegovano je posebno načelo posvećenosti državi koje je najbolje opisano u jednom Periklovom govoru: „Mi kažemo da muškarcima koji nemaju interesa u politici i koji gledaju samo svoj interes nije mjesto među nama (Atenjanima).“²² U ovakvoj političkoj zajednici pojedinci građani imali su svoja prava i obveze. Njihova prava i obveze nisu bile u funkciji ostvarivanja njihovih individualnih sloboda, nego prije svega u funkciji održavanja njihova građanskoga statusa. Sami Atenjani bili su veoma ponosni na svoj „slobodan i otvoren“ politički život u kojem je svaki građanin mogao izraziti sebe u okviru svojih kapaciteta i vještina. Razlike u sposobnostima i zaslugama bile su priznate, ali je svaki doprinos u održavanju neovisnosti, obrazovanju, umjetnosti i komunalnim poslovima bio visoko vrjednovan.

Međutim, pojam građanina nije podrazumijevao sve stanovnike antičkih polisa. Građani su bili samo slobodni stanovnici polisa, oslobođeni svih radnih obveza u funkcioniranju oikosa, privatne sfere koja je istodobno bila i ekonomski temelj antičkoga društva, u kojem su, za razliku od polisa, vladala načela hijerarhije, prinude, nejednakosti i neslobode. Stvaranje takvog demokratskog modela političke zajednice bilo je moguće pod tadašnjim okolnostima u kojima je gospodarstvo počivalo na eksploataciji robova koji nisu imali status građana i koji nisu uživali nikakva demokratska ili ljudska prava. Kućanski poslovi smatrani su isključivo ženskim

²¹ Petter Hallberg i Bjorn Wittrock, *The Languages of Civil Society*, Berghahn Books, New York – Oxford, 2006., str. 30.

²² Tukidid, *Povijest Peloponeskog rata*, Matica hrvatska, Zagreb, 2009., str. 145.

poslovima kojih su muškarci bili oslobođeni, tako da su imali dovoljno vremena za bavljenjem javnim poslovima. Bitno je istaknuti da je funkcioniranje takva modela demokracije počivalo na činjenici da su grčki polisi bili i političke zajednice od tek nekoliko tisuća ili desetaka tisuća ljudi, koji su se uglavnom međusobno poznavali, što je vodilo k stvaranju zajedničkog identiteta i solidarnosti.

Antički mislioci nisu razlikovali državu i društvo. Državu su vidjeli samo oblikom društva (građanskog), odnosno pretpostavkama ostvarivanja prava građanstva. Prema Aristotelu polis je u svojoj biti bio „udruga udruuga“, koja je građanima omogućavala sudjelovanje u upravljanju javnim poslovima.²³ Građansko društvo izjednačeno je s političkom zajednicom polisom, ali je suprotstavljeno prirodnom društvu koje je društvo oikosa. Cjelokupna klasična politička misao bila je temeljena na uvjerenju o supremaciji javnoga života i zajedničkoga dobra nad privatnim životom i individualnim interesima. Društvo i država promatrani su kao jedinstven oblik političkoga organiziranja čiji je primarni cilj bio zaštita privatnoga vlasništva i upravljanje postojećim gospodarskim i socijalnim poretkom. Osim što su pod pojmom građanskoga društva podrazumijevali simbiozu države i društva i pravo svih slobodnih građana da sudjeluju u javnim poslovima, antičkim značenjem pojma građansko društvo isticana je razlika između civiliziranog antičkog svijeta i onog barbarskog. Naime, stari su Grci bili uvjereni da jedino sposobnost političkoga organiziranja omogućava življenje u civiliziranim uvjetima te da upravo sposobnost političkoga organiziranja radi zajedničkoga dobra čini temeljnu razliku između civiliziranoga svijeta i onoga barbarskoga.

Ni u doba dominacije Rima pogled na odnos države i društva nije se bitnije razlikovao. Ciceron ushićeno govori o državi građana u kojoj su „svi bili jednaki, pa je svako mogao biti i senator i običan građanin, pri čemu je poštovana naizmjeničnost koja je određivala u kojim će se mjesecima tko naći u položaju građanina ili senatora“.²⁴

²³Aristotel, *Politika*, BIGZ, Beograd, 2003.

²⁴ Citat prema Johnu Ehrenbergu, *Civil Society - The Critical History of an Idea*, The New Your University Press, New York and London, 1999., str. 22.

Raspadom Rimskoga Carstva i trijumfom kršćanske dogme u javnome životu klasično razumijevanje društva kao organizirane i dragovoljne zajednice slobodnih ljudi prestaje biti dominantna politička filozofija. Za razliku od starogrčkih filozofa za koje je politika bila rezultat racionalnih aktivnosti prosvijećenih muškaraca, prevladavajuća politička doktrina srednjega vijeka temelji se na priznanju čovjekove nesavršenosti u kojoj država ima ulogu korektivnog čimbenika, pri čemu je država bogomdana posljedica ljudske nesavršenosti. Politička misao o nadnaravnoj (bogom određenoj) naravi države dovodi do fuzije između crkve i države i crkvu stavlja u središte društva. Tranzicija iz političkih teorija klasičnoga svijeta, prema onima iz srednjega vijeka kako to opisuje Ehrenberg, bila je prelazak iz ideala samodostatnosti u priznanje ovisnosti.²⁵ Srednjovjekovna interpretacija društva nastavlja tradiciju Aristotelove percepcije društva u smislu da se izjednačava društvo i politička zajednica, odnosno država. No, očuvanje mira, zaštita vjere i nametanje teološke dogme postaju primarna funkcija i društva i države. Uvjerenjem o nadnaravnoj (bogom određenoj) naravi države građanin gubi svoju dominantnu ulogu u društvu i pojam građansko društvo nestaje iz javnoga diskursa, a zamjenjuje ga pojam kršćansko društvo (*Christian Commonwealth*). Takva interpretacija društva ostaje dominantna sve do 18. stoljeća.

Prve alternativne poglede na društvo u odnosu na dominantno političko stajalište toga doba koje su nametale Katolička Crkva i europska aristokracija s kraja 13. i početka 14. stoljeća, iznosi renesansni mislilac Dante Alighieri (1265. – 1321.). On je, suprotstavljajući se teološkoj koncepciji o božanskom podrijetlu vlasti i apsolutnoj monarhiji koja tu koncepciju podupire, iznio ideju o općoj europskoj monarhiji koja bi imala istu onu vlast koju ima i crkva, i čija bi funkcija bila okončanje međunarodnih sukoba i izgradnju društva „u kojem bi ljudi nesmetano izražavali svoje intelektualne sposobnosti u razmišljanju i radu”.²⁶

Međutim, općenito gledajući interes filozofa i političkih teoretičara za pitanja

²⁵ John Ehrenberg, *Civil Society - The Critical History of an Idea*, The New York University Press, New York and London, 1999., str. 29.

²⁶ Cit. prema B. Kovačeviću, *Civilno društvo (u Bosni i Hercegovini)*, Pravni fakultet - Centar za publikacije, Banja Luka, 2003., str. 8.

funkcioniranja društva, naročito u razdoblju ranoga srednjega vijeka, u velikoj mjeri opada. Tek pojavom podjele rada, tržišnoga gospodarstva i njime povezanim nastankom gradova u zapadnoj Europi ponovo se otvara dijalog o pitanjima legitimnosti vlasti, odnosa između države i društva, odnosa pojedinaca i vlasti.

Oslobađanjem radne snage i privatnog vlasništva od patrijarhalnih stega kućnog društva i feudalnih društveno-ekonomskih okvira uspostavljaju se novi oblici društvene reprodukcije. Prevladavanje feudalnog poretka zbiva se kao univerzalizacija robne proizvodnje kojom je i zemljoradnja uvučena u robnu proizvodnju i razmjenu. Umjesto proizvodnje konkretnih proizvoda kojima se neposredno zadovoljavaju vlastite potrebe, robna proizvodnja zadovoljava potrebe proizvođača posredno, tek nakon što se zadovolje potrebe drugog pojedinca. Otud je robna proizvodnja nov način društvene proizvodnje koja razara tradicionalni tip proizvodnje kao i tradicionalne oblike zajedništva. Odnos prema vlastitim potrebama posredovan je tako potrebama drugoga.²⁷

Sve značajnija uloga trgovine, a time i tržišta u gospodarskim odnosima (kapitalizam u nastajanju), postupno erodira feudalnu hijerarhijsku strukturu temeljenu na klasama, položaju i statusu stvarajući pretpostavke za pojavu reformacije i prosvjetiteljstva. Prodor novoga srednjovjekovnoga tipa individualizma, ali i pojava moderne države, apsolutne i suverene po svim njezinim atributima, kakvu podupire kapitalizam u nastajanju, zahtijeva potpunu redefiniciju odnosa društva i države, odnosno pojedinca i zajednice. Nakon nekoliko stoljeća dominacije političkoga koncepta temeljenoga na teološkim osnovama, tj. na uvjerenju da je temelj svakoga društva i vlasti u „božjoj volji“, čime se legitimirala vlast privilegirane manjine (plemstva), u Europi se javlja nov model reguliranja odnosa između pojedinca i zajednice koji se zasnivao na ugovoru umjesto na statusu i koji je imao cilj omogućavanje sudjelovanja nove društvene klase (građanstva) u upravljanju javnim poslovima, što će postupno dovesti do potpunog raspada tradicionalnog razumijevanja vlasti i njenog legitimiteta.²⁸ Taj obrat s univerzalističkoga na individualističko, sa *sacrum imperiuma* na suvremenu državu, sa zajednice na društvo, sa *homo christianusa* na *homo rationalisa* kao slojevit proces konstrukcije nove građanske slike svijeta prije svega odigrava se u novim učenjima o

²⁷ Pero Maldini, „Građansko društvo i demokratizacija u tranzicijskim društvima“, *Politička misao*, Vol XXXIX, (2002.), br. 4., str. 131.

²⁸ Nancy Rosenblum & Robert Post, *Civil Society and Government*, Princeton Paperbacks, New Jersey, 2002., str. 53.

čovjeku i državi.²⁹ Svi ovi procesi i rasprave ponovo će oživjeti termin građansko društvo.

Među prvim misliocima koji su doveli u pitanje božansku narav države bio je engleski filozof Thomas Hobbes (1588. – 1679.). Hobbes razlikuje naravni (prirodni) zakon i naravno stanje. Za njega je naravno stanje ono stanje u kojem vlada naravno pravo, tj. pravo svakoga na sve, odnosno apsolutna sloboda. U naravnu stanju čovjek je čovjeku vuk (*homo homini lupus*). Ljudi samim rođenjem stječu određena naravna prava, ali se u naravnu stanju, potaknuti egoističnim motivima, nalaze u uvjetima neprekidnoga rata svih protiv sviju (*bellum omnium in omnes*). Upravo radi zaštite svojih prava ljudi oblikuju državnu zajednicu koja će ih štititi, ali i prisiljavati na poštivanje tuđih prava. Naravni zakon traži ograničavanje naravnoga prava kako bi se učinio kraj naravnu stanju i stvorila država. Hobbes polazi od premise da čovjek po naravi nije društveno biće, nego slobodan pojedinac, a država nije naravna zajednica ljudi, nego umjetno tijelo, tvorevina nastala na temelju ugovora pojedinaca. Stoga temelj države ne proizlazi iz božanske naravi, nego iz društvenoga ugovora. Hobbes u *Levijatanu* (1651.)³⁰, jednom od najimpresivnijih djela kontraktualističke teorije, ističe varijantu državnoga apsolutizma, kojom će obuzdavati destruktivne snage koje izviru iz anarhije interesa.

Hobbesove ideje uvod su u prosvjetiteljsku fazu koja će u nadolazećim godinama postati temelj suvremenim političkim teorijama. Umjesto do tada prevladavajućeg mišljenja da je građansko društvo sinonim za političko društvo, uvodi se distinkcija između države i društva. Prema Edwardsu, za razliku od svojih prethodnika, prosvjetitelji građansko društvo vide kao obranu od nasrtaja države na tek osvojena individualna prava i slobode organizirano kroz dragovoljne udruge.³¹ Općenito, prema prosvjetiteljima, građansko je društvo samoregulirajući univerzum udruga posvećenih istim idealima, koje pod svaku cijenu treba braniti od državnoga despotizma.

²⁹ W. Friedmann, *Legal Theory, Stevans and Sons Limited*, London, 1960., str. 53.

³⁰ Thomas Hobbes, *Levijatan ili Građa, oblik i moć crkvene i građanske države*, Jesenski i Turk, Zagreb, 2013.

³¹ Michael Edwards, *Civil Society*, Polity Press, London, 2004., str. 7.

John Locke (1632. – 1704.), engleski pisac, filozof i politički teoretičar, gorljivi zagovornik buržoaske revolucije, u središte svoje političke filozofije stavlja osobno vlasništvo. Prema Lockeu i država i društvo trebaju biti uspostavljeni prema istim načelima, individualnim slobodama i osobnim izborima. Postojanje države i društva bez osobnog vlasništva nema nikakve svrhe.³² Za Lockeja je temelj ljudskoga postojanja i građanskoga društva vlasništvo dok je država instrument njegove zaštite. Locke razvija teoriju o političkom društvu i državi ističući kako je svrha i društva i države da ljudima omoguće očuvanje vlastitih života, slobode i imanja. Moć društva ne može se izdići iznad zajedničkoga dobra; čovjek u političko društvo stupa samo jednim svojim dijelom, a ne svim svojim bićem; čovjekova su očekivanja od društva razmjerna veličini njegova odricanja.³³ Iako je Lockeovo učenje predstavljalo vrlo značajan korak naprijed u modernom razumijevanju građanskoga društva, on nije u potpunosti vezao društvene odnose s gospodarskim odnosima. Također je za njegovo promišljanje građanskoga društva vrlo značajno da je on građansko društvo postavljao u opoziciju prema državi.³⁴

Korak dalje u postavljanju tržišta, osobnoga vlasništva i interesa te individualnih sloboda u središte društva napravio je Adam Smith. Adam Smith (1723. – 1790.), škotski ekonomist i etičar, prvi uvodi građanski koncept društva integrirajući gospodarske aktivnosti i tržišne procese u strukturu društvenih odnosa. Smith u svome najpoznatijem djelu *Bogatstvo nacije*, objavljenu 1776. godine, iznosi argumente protiv političke regulacije gospodarskih odnosa, čime postavlja kamen temeljac suvremenom konceptu građanskoga društva kao tržišno organizirane sfere neovisne o državi. Za Smitha je građansko društvo tržišno usmjerena mreža međusobne ovisnosti.³⁵ Smith je također smatrao da ljudsko djelovanje na tržištu, prije nego u politici, uspostavlja istinsku povezanost društva.

³² John Locke, *The Second Treatise of Government*, The online Library of Liberty, str. 289.

³³ J. Kolaković, *Historija političkih teorija*, Sisak, 1969., knj. I, str. 60.

³⁴ Eva B. Heidebreder, „Civil Society Participation in EU Governance“, *Living Reviews in European Governance*, Vol 7. (2012.), No. 2.,

³⁵ John Ehrenberg, *Civil Society - The Critical History of an Idea*, The New York University Press, New York and London, 1999., str. 99.

Thomas Paine (1737. – 1809.), britansko-američki filozof, ističe da se mora raditi oštra razlika između države i društva, a razloge za to on nalazi u sljedećem: „Društvo je jedna zajednica, radi suradnje i međusobne povezanosti, a zasnovana je na pravdi i osjećanjima. Država je instrument represije. Društvo je blagodat, a država, čak i kad je najboljeg oblika, samo je nužno zlo radi ograničavanja čovjekovih zloćudnih nagona.“³⁶ Paine je smatrao da je najsavršenije građansko društvo ono koje u što većoj mjeri samo regulira svoje poslove, čime ostavlja što manje mjesta za uplitanje države (vlade).

Između 1750. i 1850. godine ideje o građanskome društvu dobivaju fundamentalno nov pristup, kao odgovor na krizu srednjovjekovnoga dogmatskoga i na naravnog prava temeljenog društvenog poretka. Kriza potaknuta razvojem kapitalizma i diferencijacijom unutar postojećih političkih zajednica te francuskom i američkom revolucijom razbija do tada prevladavajuću tradicionalnu paradigmu vlasti. Nekada neupitne društvene vrijednosti i norme, kao što su kralj, plemstvo, crkva, božansko i naravno pravo vladanja te nejednakost pred zakonom, sada se počinju rušiti. Građanin je polazna točka, ključna poluga i oslonac građanskoga društva. Sloboda pojedinca kao osobe i njegova prava, među kojima vlasnička i svojinska (kao jamstvo njegove autonomije u odnosu na državu) imaju iznimno važnu ulogu u preciziranju često fluidnog pojma građanskoga društva.³⁷

Politički teoretičari toga vremena koji su se bavili ovom problematikom pojam građanskoga društva najčešće dovode u suprotnost s terminima despotizam, barbarizam ili naravno pravo. U njemačkoj tradiciji pojam građanskoga društva najčešće je suprotstavljan zajednici ili državi.³⁸

Alexis de Tocqueville (1805. – 1859.), francuski povjesničar i mislilac, prvi je politički teoretičar koji je sustavno opisivao kako funkcioniranje demokratske vlasti u velikoj

³⁶ Thomas Paine, *Prava čovjeka i drugi spisi*, Zagreb, 1987., str. 4.

³⁷ Vukašin Pavlović, *Potisnuto civilno društvo*, Eko Centar, Beograd, 1995. str. 19.

³⁸ Sudipta Kaviraj & Sunil Khilnani, *Civil Society*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001., str. 18.

mjeri ovisi o navici zajedničkoga djelovanja građana. U svojoj knjizi *O demokraciji u Americi* Tocqueville pokazuje kako praksa zajedničkoga djelovanja kroz postojanje velikoga broja udruga u kojima dominiraju horizontalni odnosi udruživanja doprinosi razvoju demokratske političke kulture. Udruge, prema Tocquevilleu, socijaliziraju i educiraju pojedince promovirajući građansku osviještenost navodeći ih pritom da svoje interese gledaju kroz prizmu zajedničkoga dobra. Tako na jednome mjestu Tocqueville navodi kako „u svojim političkim udrugama Amerikanci različitih razmišljanja i godina stječu opći stav prema udrugama i privikavaju se na njih. Tamo se susreću u značajnom broju, tamo raspravljaju, slušaju jedni druge i razvijaju motivaciju prema različitim pothvatima. Nakon toga ta svoja iskustva transferiraju u građanski život”.³⁹ Prema Tocquevilleu udruge su s jedne strane brana od osjećaja izolacije i bespomoćnosti koji prožima znatan dio stanovništva, a s druge strane i brana od paternalističke i autoritarno usmjerene državne vlasti. U udrugama je Tocqueville vidio ključni društveni temelj slobode i instrument obrane od despotizma. Međutim, znatan dio Tocquevilleovih razmišljanja usmjeren je na nepovjerenja prema revolucionarnim narodnim masama, strah od sirova gnjeva svjetine ili, malo ljepše rečeno, od tiranije većine, kojoj se civilizirano i aktivno organizirano građanstvo mora suprotstaviti. Građansko društvo nasuprot je narodu, masi ili svjetini.⁴⁰

Svi politički teoretičari novoga doba, utemeljitelji teorija kontraktualizma (društvenoga ugovora) i liberalizma posebno su isticali značaj odvajanja društva od (apsolutističke) države. Klasični liberalizam predstavlja teoriju minimalne države, čiji je glavni cilj obrana prava pojedinca. Njezin opseg preporuka može se ukratko opisati u smislu „poštuj prava drugih“. Izvan toga, liberalizam ne govori ljudima što trebaju raditi. Minimum gospodarenja, a maksimum slobode i jest uopćen temeljni zahtjev liberalizma, čija je bît sadržana u stavovima određivanja granica između individualnih sloboda i državne prinude, izgradnje pravnoga poretka kojim će se štititi pojedinca od samovolje vlasti i u izjednačavanju građana pred zakonom. Uspostavljanje vladavine

³⁹ Alexis de Tocqueville, *O demokraciji u Americi*, Izdavačka knjižarnica Zorana Stojakovića, Sremski Karlovci, online izdanje, str. 30.

⁴⁰ Walter Reese Shafer, „Civilno društvo i demokracija“, *Politička misao*, Vol. XLI, Zagreb, 2014., str. 68.

prava i pravne države nije moguće bez afirmacije osnovnih tečevina liberalizma: javne kontrole vlasti, vladavine prava, podjele vlasti i neprikosnovenog poštivanja prava i sloboda čovjeka i građanina. Ta ideja vladavine prava temelj je suvremenoga razumijevanja termina građansko društvo.

Georg Wilhelm Friedrich Hegel (1770. – 1831.) središnja je osoba u razvoju suvremenog značenja ideje građanskog društva. Hegel je prvi filozof i politički teoretičar koji je napravio vrlo jasnu distinkciju između građanskoga (društva) i političke (države). Građansko je društvo ono područje gdje čovjek nastupa kao građanin (*bourgeois*), kao biće potreba, kao nositelj rada i razmjene, kao nositelj vlasništva (imetka) i kao pripadnik socijalnih staleža. Hegel možda najbolje oslikava svoje poimanje građanskoga društva kada kaže da upravo u sustavu potreba treba tražiti uzroke političkih konflikata koji su posljedica različitih partikularnih interesa pojedinaca (građana) i određenih društvenih skupina. Nasuprot građanskomu društvu kao sferi konflikta između partikularnih interesa Hegel postavlja političku državu kao mjesto na kojem dolazi do sinteze između pojedinačnog, posebnog i općeg interesa. Po Hegelovu shvaćanju, država kao politička zajednica nije instrument pojedinca ili neke društvene skupine, nego je „zbiljnost ćudoredne ideje” koja u suvremenoj državi kao „konkretnoj slobodi” usklađuje posebne i opće interese.⁴¹ Dodatnu vrijednost Hegelovoj interpretaciji civilnoga društva daje i činjenica da je, osim što je napravio vrlo jasnu distinkciju između društva i države, napravio i vrlo jasnu distinkciju između društava i obitelji, čime je vrlo jasno pozicionirao građansko društvo u prostoru između izoliranih i atomiziranih pojedinaca i prostora kojim upravlja država.

Ova kratka etimološka analiza pojma *građansko društvo* ukazuje na to kako je interpretacija značenje ovoga pojma prošla dug put od klasične antičke i helenističke interpretacije do suvremene građanske i liberalne interpretacije (pa zašto ne spomenuti i marksističku interpretaciju), koje su bile preslika povijesne danosti.

⁴¹ Georg Wilhelm Friedrich Hegel, *Filozofija prava*, Veselin Masleša, Svjetlost, Sarajevo, 1989., str. 260.

Pavlović identificira tri različita modela razvoja građanskoga društva koji su temeljeni na prilično različitim povijesnim korijenima.⁴²

Prvi model temelji se na euromediteranskoj tradiciji s prvim zametcima građanskoga društva u talijanskim gradovima republikama za vrijeme renesanse. Drugi se model razvija na kontinentalnoj europskoj tradiciji (srednja i sjeverna Europa) koji se oblikuje na temelju iskustva gildi kao najranijih oblika udruživanja obrtnika i trgovaca i pod dominantnim utjecajem germanske kulture. Treći, i svakako najznačajniji, model vezan je za liberalnu anglosaksonsku tradiciju.

Međutim, bez obzira na model i povijesnu tradiciju na kojoj se razvijalo građansko društvo ključ razumijevanja ovoga pojma je u korelaciji odnosa između države i društva, odnosno kolektivnog (općeg) interesa naspram individualnom (osobnom) interesu kakav je vladao u određenom povijesnom vremenu. Čitav taj proces evolucije značenja pojma građansko društvo može se promatrati i kao borba za društvenu i političku legitimaciju konstitucionalne (zastupničke) demokracije i suvereniteta građanina. Stoga se suvremeno značenje pojma građansko društvo danas veže za sveukupnost djelovanja građana u javnoj sferi bez obzira na institucionalnu danost, odnosno na cjelokupnu društvenu interakciju izvan konteksta države. To uključuje sve društvene, političke i gospodarske interakcije bez obzira na oblik organiziranja i načine ostvarivanja općih ili individualnih interesa i potreba. Ako bismo tumačili značenje pojma građansko društvo kroz prizmu institucionalnog okvira kroz koji građani ostvaruju svoje političke interese, onda bismo isti morali promatrati isključivo kroz mehanizme zastupničke demokracije.

U tom pogledu građansko društvo predstavlja „zajednicu slobodnih, u svojim temeljnim ljudskim pravima izjednačenih pojedinaca koji u odnosima kooperacije, konkurencije i kompeticije teže da zadovolje svoje potrebe. Na području društvene podjele rada, oni zadovoljavaju potrebe samo ukoliko posredstvom tržišne razmjene

⁴² Vukašin Pavlović, *Potisnuto civilno društvo*, Eko Centar, Beograd, 1995., str. 251. – 252.

zadovoljavaju potrebe i drugih članova društva. Na taj način oni postoje kao autonomne osobe koje slijede racionalne strategije djelovanja i koje isto tako teže racionalnom razrješenju sukoba interesa, koji jamči pravni sustav (vladavina prava). Razdvajanjem privatne i javne sfere, građansko društvo građaninu stvara slobodan prostor za nesmetano upražnjavanje različitih aktivnosti i djelatnosti, kulturnih, vjerskih i drugih posebnosti i identiteta, kao i razvijanje različitih sposobnosti i talenata.“⁴³

Građansko društvo nije hermetički odvojeno od države; ono se razvija usporedo s organiziranim državnim institucijama koje omogućuju racionalnu regulaciju proizvodnje i tržišne ekonomije na temelju osobne inicijative. Takvo organizirano građansko društvo može postojati kao područje racionalnog djelovanja slobodnih i pravno izjednačenih pojedinaca samo u ustavno uređenoj državi.⁴⁴

Međutim, kako ni zastupnička demokracija nije uspijevala znatnijem broju građana neke zajednice osigurati sudjelovanje u upravljanju javnim poslovima i kako su i dalje takve političke zajednice bile izrazito nestabilne, u kontekstu globalne industrijalizacije javlja se potreba za novim političkim konceptom koji bi adekvatnije zagovarao i zaštitio novi suvremeni tip individualizma i uključio različite slojeve društva u proces upravljanja javnim poslovima i time primjerenije zadovoljio potrebe običnih građana. Posljedica globalizacije, koja je zahvatila čitav svijet i izazvala znatne gospodarske, društvene i političke promjene, jest stvaranje osjećaja kod građana da putem zastupničke demokracije ne mogu suštinski utjecati na čimbenike koji imaju neposredan utjecaj na njihov život. Ovakav osjećaj građana mora se promatrati, s jedne strane, kroz činjenicu da je proces donošenja političkih odluka postao u najvećoj mjeri tehnički posao, potpuno depersonaliziran, a s druge strane mora se promatrati u kontekstu reduciranja političke, ekonomske, kulturne i društvene autonomije lokalnih zajednica i nacionalnih država. Kao što je i proces stvaranja nacionalnih država u velikoj

⁴³ Momčilo Šavija, *Civilno društvo: Reaktuelizacija pojma*, ANUBiH, Sarajevo, 2013., str. 159.

⁴⁴ Nenad Zakošek, „Iščezavanje pojma `građansko društvo` u diskursu društvenih znanosti i mogućnosti njegove kritičke obnove“, *Građansko društvo i država*, Naprijed, Zagreb, 1990. Cit. prema M. Ivanoviću, *Izgubljene šanse: procesi postkomunističke tranzicije i nacionalne manjine*, AlbertE, Osijek, 2005., str. 49. – 50.

mjeri reducirao autonomiju gradova kao nukleusa zastupničke demokracije starogrčkog tipa, koji im je omogućavao neposredno sudjelovanje u javnim poslovima, a time i izravan utjecaj na čimbenike o kojima je ovisila kvaliteta njihova života, tako i današnji globalni procesi vode k reduciranju političke, ekonomske, kulturne i društvene autonomije nacionalnih država. Posljedično to svakodnevno reducira mogućnost da građani putem svojih zastupnika u lokalnim i nacionalnim skupštinama utječu na globalne procese koji sve više determiniraju kvalitetu i način života običnih ljudi.

Kao reakcija na nemogućnost da zastupnička demokracija odgovori na potrebu građana da sami i neposredno sudjeluju u donošenju političkih odluka o kojima ovisi kvaliteta njihovih života, šezdesetih godina prošloga stoljeća u Sjedinjenim Američkim Državama javlja se studentski pokret s idejom o uspostavi demokracije individualnog i neposrednog tipa (individualno sudjelovanje građana u procesu donošenja političkih odluka). Time je zapravo rođena ideja sudioničke demokracije koja je danas postala standard u razvijenim demokratskim društvima.

Ideja sudioničke demokracije temelji se na dvama ključnim načelima:

- pojedinci trebaju imati mogućnost sudjelovanja u političkom odlučivanju koje neposredno determinira kvalitetu i smjer njihovih života
- društvo treba biti organizirano tako da ohrabri pojedince (građane) na sudjelovanje u procesu političkoga odlučivanja i osigura javni prostor za zajedničko sudjelovanje u tom procesu.

U tom kontekstu civilno društvo treba promatrati kao sasvim novu društvenu paradigmu, odnosno javni prostor između obitelji i države u kojem postoje određeni oblici i određen stupanj samoorganiziranosti, neovisnosti, osobnosti, samouprave i dragovoljnosti, a građani nastoje ostvariti svoje opće i partikularne društvene interese na temelju suvremenog tipa individualizma.

Pod pojmom civilnoga društva podrazumijeva se ustroj cjelokupnoga društva u skladu s idealnim načelima pluralizma, demokratičnosti i otvorenosti, u kojem su organizacije civilnoga društva njegovi pojavni oblici, a njihov položaj, uloga i tretman jedno od mjerila stupnja konkretizacije idealnih načela.

Za razliku od građanskoga društva koje čini sveukupnost svih oblika društvene interakcije (gospodarske, društvene i politička) između građana, uključujući privatnopravne i javne oblike organiziranja, civilno društvo predstavlja društvenu interakciju građana radi ostvarivanja određenih isključivo svojih općih ili individualnih društvenih interesa, što isključuje političko i gospodarsko organiziranje koje spada u takozvanu političku, odnosno gospodarsku sferu javnoga prostora i koje po obliku organiziranja isključuje sve javne i državne institucionalne oblike djelovanja. Zapravo, moglo bi se reći da je civilno društvo tek jedan segment građanskoga društva ili njegov napredniji oblik koji se temelji na komplementarnim instrumentima i mehanizmima izravne sudioničke demokracije i stoga je nemoguće termine građansko i civilno društvo promatrati kao sinonime.

Zapravo, u teorijskom smislu najbliža definicija društvenoga fenomena koji nazivamo civilnim društvom jest teorija Karla Poppera o otvorenom društvu. U svojoj knjizi *Otvoreno društvo i njegovi neprijatelji*⁴⁵ Popper otvoreno društvo definira kao ono u kojem su pojedinci suočeni s osobnim odlukama za razliku od kolektivističkih društava, gdje se donose kolektivne odluke. Otvoreno društvo povezano je s kulturnim i vjerskim pluralizmom. Ono je uvijek otvoreno za poboljšanje i promjene, jer prema otvorenom društvu znanje nikada nije završeno, nego je uvijek u tijeku. Popper suvremeno društvo vidi kao otvoreno društvo koje umjesto na logici tribalizma počiva na idejama humanizma, a rigidnost društvenih običaja zamjenjuje moralnim problemima i sumnjama. Otvoreno društvo ne pripada tipu organske zajednice u kojoj su društveni statusi i uloge nezamjenjivi, a klase ili kaste neprovedive, nego modelu apstraktnog društva koje počiva na novom individualizmu i funkcionira kroz apstraktne odnose

⁴⁵ Karl Popper, *Otvoreno društvo i njegovi neprijatelji*, I-II tom, Pravni centar Sarajevo, 1998., str. 228.

razmjene i suradnje. Humanizam i univerzalizam nova je vjera otvorenog društva.⁴⁶ Popper je smatrao da bi otvoreno društvo moglo prerasti u apstraktno društvo u kojem će društvo u određenoj mjeri izgubiti karakter realne i konkretne skupine ljudi ili sustava takvih realnih skupina.⁴⁷ Naime, zahvaljujući razvoju informacijskih tehnologija i interneta, Popperov koncept suvremenog društva, kao potpuno depersonaliziranog, u kojem se pojedinci gotovo nikada ne susreću licem u lice i u kojem ukupnim poslovima izolirani pojedinci komuniciraju putem pisama ili telegrama (u našem slučaju putem interneta i društvenih mreža) gotovo da je postao stvarnost.

U kontekstu suvremenog informatičkog društva individualizam dobiva sasvim drukčije značenje i u odnosu prema državi i u odnosu prema društvu.

Nije za odbaciti ni mogućnost da kada govorimo o civilnom društvu govorimo o začetku jednog novog društvenog poretka koji je Keane nazvao *global civil society*.⁴⁸ Keane globalno civilno društvo definira kao „dinamični nevladin sustav međuovisnih društveno-ekonomskih institucija koje obuhvaćaju cijelu zemlju i koje imaju kompleksne učinke koji se osjećaju na četiri kraja svijeta. Globalno civilno društvo nije ni statičan objekt niti svršen čin. To je nezavršen projekt koji se sastoji od ponekad gustih, ponekad tanko razvučenih mreža, piramida i 'hub-and-spoke'⁴⁹ klastera, društveno-ekonomskih institucija i aktera koji se organiziraju preko granica, s određenim ciljem da zajednički kreiraju svijet na nove načine”.⁵⁰ Kaldor termin globalno civilno društvo koristi kako bi opisao globalne procese kroz koje pojedinci mogu komunicirati, utjecati na donošenje različitih odluka, sporazuma, te pregovarati sa središtima političke i ekonomske vlasti. Ono uključuje sve one organizacije, formalne i neformalne, kojima se može priključiti bilo koja osoba i kroz koje donositelji odluka

⁴⁶ Preuzeto iz djela V. Pavlovića, *Potisnuto civilno društvo*, Eko Centar, Beograd, 1995., str. 16.

⁴⁷ Karl Popper, *Otvoreno društvo i njegovi neprijatelji*, I-II tom, Pravni centar Sarajevo, 1998., str. 229.

⁴⁸ Zasigurno da Keaneov naziv globalno civilno društvo nije adekvatan kako bi se definirala paradigma suvremenog civilnog društva, ali nećemo ulaziti u argumentiranje i polemiku oko istog jer nije predmet ovoga rada. Citat je korišten isključivo kao argument da postoje politički i društveni teoretičari koji fenomen civilnog društva promatraju izvan klasičnog konteksta građanskog društva.

⁴⁹ Središta i krakova (prijevod s engl.).

⁵⁰ John Keane, *Global Civil Society?*, Cambridge University Press, 2003., str. 8.

mogu čuti stavove i mišljenja pojedinaca.⁵¹

Ozbiljne rasprave o odnosu države i društva uobičajeno dolaze kada očekivanja i mogućnosti društva nadilaze sposobnosti postojeće države i politike da na adekvatan način odgovore naraslim potrebama svojih građana. Budući da su posljednjih desetljeća gospodarske snage multinacionalnih tvrtki i suvremeni individualizmi i u očekivanjima i mogućnostima nadrasli postojeće koncepte države (uglavnom nacionalne), sasvim je sigurno da je riječ o rađanju jedne sasvim nove društvene paradigme kao odgovora na promijenjene globalne gospodarske odnose. Da se civilno društvo ne može promatrati isključivo u kontekstu liberalno tipske bipolarne paradigme država – građansko društvo potvrđuje i činjenica da organizacije civilnoga društva ne djeluju u interakciji prema državi samo radi utjecaja na određene probleme javnih politika. Njihova interakcija nadilazi granice država, kao što i sve snažnije globalno gospodarstvo sve više dovodi u pitanje globalni politički poredak temeljen na načelima suverenosti država. Globalno civilno društvo, kako to zaključuje Wapner, utječe i na uspostavu normi i kulturnih standarda neovisno o vladama i državama.⁵² Prema Wapneru, nedržavni dionici mogu utjecati na kolektivno ponašanje i bez toga da idu kroz tradicionalne institucionalne kanale.

Stoga ne iznenađuje da u suvremenoj teoriji postoje različiti načini definiranja pojma civilnoga društva. Edward H. Crane, predsjednik Cato Instituta iz Washingtona, civilno društvo definira kao ključan način reduciranja uloge politike u suvremenom društvu proširujući slobodu tržišta i individualnih sloboda.⁵³ Švedski teoretičar civilnoga društva Jan Aart Scholte civilno društvo definira kao politički prostor u kojem se dragovoljno i ciljano nastoje oblikovati pravila koja upravljaju društvenim životom.⁵⁴ Don Eberly, vodeći američki konzervativni mislilac, civilno društvo definira kao kolektivnu težnju u potrazi za novim smjerom.⁵⁵ Habermas civilno društvo vidi kao mogućnost da skupine i

⁵¹ Mary Kaldor, *Global Civil Society: An Answer to War*, Polity Press, Cambridge, 2003., str. 79.

⁵² Paul Wapner, *Environmental Activism and World Politics*, State University New York, 2006.

⁵³ Michael Edwards, *Civil Society*, Polity Press, London, 2004., str. 2.

⁵⁴ Jan Aart Scholte, „Global Civil Society-Changing the World?“, Centre for the Study Globalisation and Regionalization, Working paper 31/99, Coventry UK, 1999.

⁵⁵ Don E. Eberly, *America's Promise: Civil Society and the Renewal of American Culture*, Rowman & Littlefield

pojedinci u okviru zakona slobodno definiraju i izražavaju svoje različite društvene identitete uz istodobno poštivanje osjećaja drugih.⁵⁶ Vujadinović definira civilno društvo kao aktivizam građana u izvaninstitucionalnoj politici.⁵⁷ Neomarksistički mislioci će u ekspanziji koncepta civilnoga društva vidjeti instrument neoimperijalističkoga nametanja zapadne hegemonije ostatku svijeta.

Svjetska banka civilno društvo definira kao širok skup nevladinih i neprofitnih organizacija koje postoje u javnom životu, koje izražavaju interese i vrijednosti svoga članstva i ostalih na temelju etičkih, kulturnih, političkih, znanstvenih, religioznih i filantropskih uvjerenja. Pod terminom organizacija civilnoga društva podrazumijeva se širok spektar organizacija: društvene skupine, nevladine organizacije, sindikati, lokalne interesne skupine, dobrotvorne organizacije, profesionalne udruge i zaklade.⁵⁸ U nekim radikalnijim formulacijama (kao što je *Svjetski društveni forum*), civilno je društvo viđeno kao sredstvo „humanizacije kapitalizma” jer promovira progresivnu i društvenu odgovornost udruženja, politiku vlade i nove eksperimente u „društvenoj ekonomiji”, koji tržišnu učinkovitost kombiniraju s kooperativnim vrijednostima drugih aspekata „dobrog upravljanja”.⁵⁹

Među organizacijama civilnoga društva najzastupljenija je CIVICUS-ova definicija civilnoga društva koja ga definira kao cjelokupan javni prostor između obitelji i države u kojem građani nastoje ostvariti određene društvene interese kroz samoorganiziranje bez posredništva države.

Zapravo, civilno je društvo najbolje definirati kroz sljedeće sheme:

Publichers Inc., Boston, 1998.

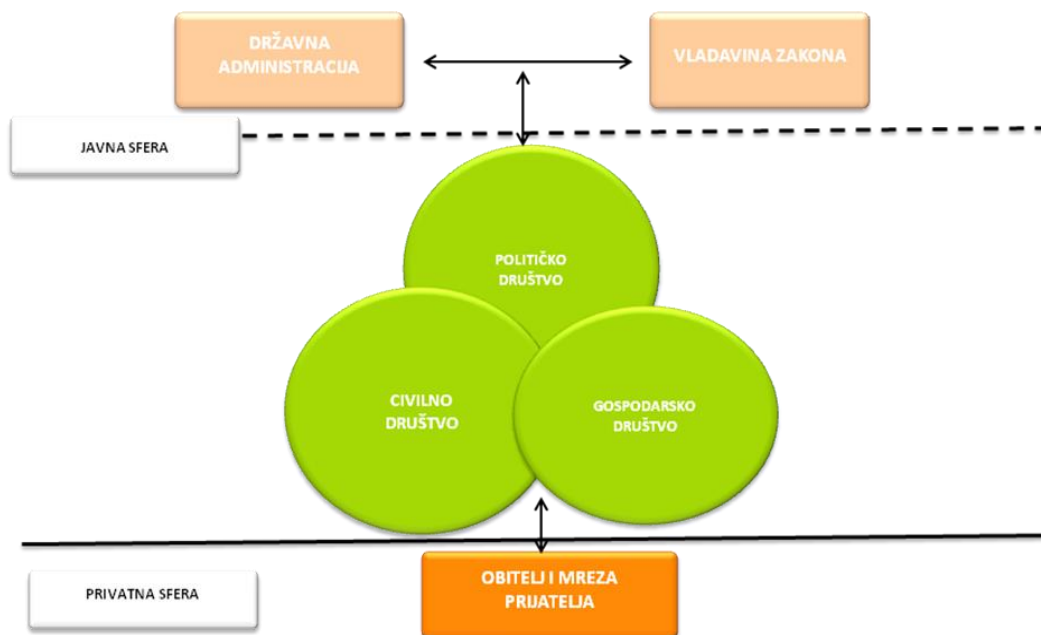
⁵⁶ Jurgen Habermas, *The Theory of Communicative Action*, Beacon Press, Boston 1984., str. 89.

⁵⁷ Dragica Vujadinović, „Civilno društvo i politička kultura”, *Filozofska istraživanja*, br. 109., Beograd, 2008., str. 23.

⁵⁸ The World Bank, *Defining Civil Society*, <http://go.worldbank.org/4CE7W046K0>, kolovoz 2010.

⁵⁹ Preuzeto iz djela M. Šavije, *Civilno društvo: Reaktuelizacija pojma*, ANUBiH, Sarajevo, 2013., str. 162.

Prikaz 2.: Suvremeni koncept demokratskog društva



Preuzeto iz Howard Mark Morje, „Weakness of Civil Society in Post-Communist Europe”, Cambridge University Press, Cambridge UK, 2003.

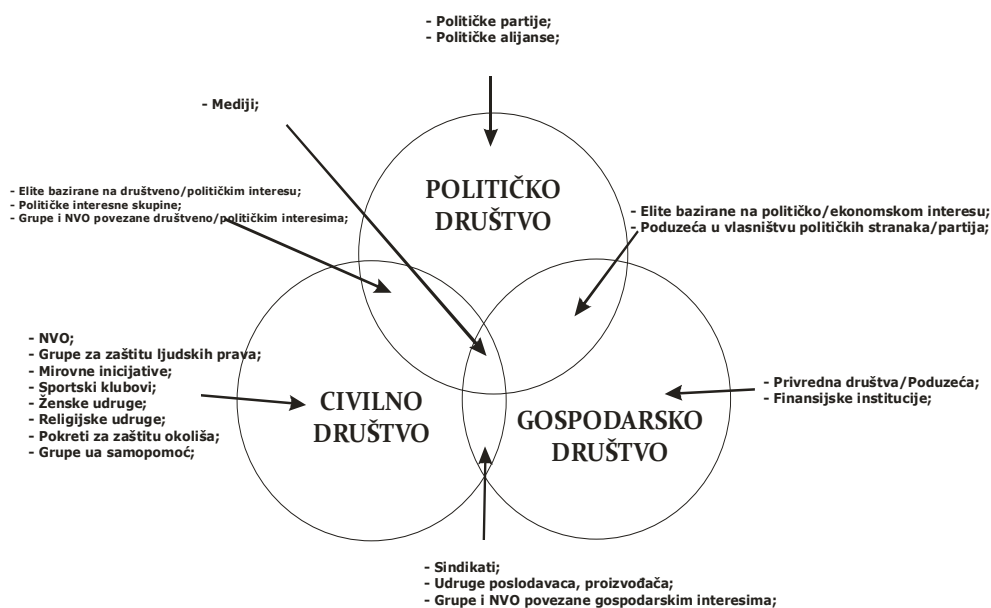
Podjelu demokratskog društva na sfere prvi su uveli Linc i Stepan u svojoj knjizi *Problemi demokratske tranzicije i konsolidacije*⁶⁰, a njihovu su ideju dalje razvijali Howard⁶¹ i Edwards⁶². Suvremenim demokratskim društvom smatra se ono društvo koje svakom svom građaninu, tj. pojedincu, omogućuje da unutar javnoga prostora (sfere) ostvaruje svoj određeni interes u nekoj od društvenih arena ili društava. Svoje ekonomske interese građani ostvaruju kroz mogućnost osnivanja ili uključivanja u gospodarska društva i ostvarivanja svoga ekonomskoga interesa na tržištu. Svoje određene političke interese građani ostvaruju kroz mogućnost osnivanja ili učlanjivanja u političke stranke dok svoje društvene interese građani/pojedinci ostvaruju svojim neposrednim angažmanom u okviru civilnoga društva osnivanjem ili angažiranjem u radu organizacija civilnoga društva.

⁶⁰ Juan J. Linc & Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, The John Hopkins University Press, Baltimore, Maryland, 1996.

⁶¹ Howard Mark Morje, *Weakness of Civil Society in Post-Communist Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, UK, 2003.

⁶² Michael Edwards, *Civil Society*, Polity Press, London, 2004.

Prikaz 3.: Struktura pojedinih arena (društava) i njihove međurelacije



Preuzeto iz: Howard Mark Morje, *Weakness of Civil Society in Post-Communist Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, UK, 2003.

U praksi interesi građana nisu tako jasno podijeljeni na ekonomske, političke odnosno društvene interese tako da ni podjela javnoga prostora na arene ili društva u praksi najčešće nije tako oštra i tako jasna. Stoga postoje različiti granični oblici organiziranja ili djelovanja građana u javnom prostoru koji se po svome karakteru mogu svrstati u jednu ili više arena (društava). Tako postoje i organizacije i aktivisti civilnoga društva koji svojim djelovanjem nastoje istodobno ostvariti određen društveni, ali i politički interes. Najbolji primjeri za to su pokreti Solidarnost u Poljskoj, omladinski pokret okupljen oko lista *Mladina* u Sloveniji, građanski pokret protiv režima Miroslava Mečijara u Slovačkoj ili pokret Otpor u Srbiji za vrijeme režima Slobodana Miloševića. Nerijetko pojedinci iz ovih graničnih oblika organiziranja civilnoga društva u potpunosti prijeđu u političko društvo, što je u suvremenom demokratskom svijetu sasvim legitimna i uobičajena praksa.

U suvremenim demokratskim društvima također je uobičajeno i postojanje graničnih oblika organiziranja i djelovanja između civilnoga i gospodarskoga društva. Najčešće su to različiti oblici sindikalnih udruga, udruga poslodavaca, strukovnih udruga,

zemljičarskih zadruga te ostali oblici interesnog udruživanja povezani s gospodarskim interesima.

Svakako treba razlikovati i različite pojavne oblike organiziranog civilnog društva. U praksi se pojavljuje više od 30 različitih termina koji se koriste kako bi se imenovali različiti organizacijski oblici civilnoga društva, bilo u agregatnom smislu, bilo kako bi se istakle neke od njihovih funkcija (organizacije civilnoga društva, nevladine organizacije, neprofitne organizacije, dragovoljne, humanitarne, volonterske, itd.).

Termin nevladina organizacija (NVO) obično se koristi za označavanje svih oblika formalnoga dragovoljnoga udruživanja, ali ne uključuje političke stranke, vjerske zajednice, sindikate, udruge poslodavaca ili pak neformalne skupine i inicijative unutar društva. Organizacija civilnoga društva označava mnogo širi krug subjekata. Osim nevladinih organizacija, ona obuhvaća i vjerske zajednice, sindikate, različite neformalne skupine i inicijative unutar društva. U normativnom smislu u BiH postoje samo dva oblika organiziranja civilnog društva: udruge (udruženja) i zaklade (fondacije).

Pod pojmom suradnje između vladinog i nevladinog sektora podrazumijeva se svaki oblik aktivne suradnje, tj. sve vrste konzultacija oko definiranja javnih politika ili zakonskih rješenja, izravno financiranje iz državnog, entitetskog ili lokalnog proračuna, ugovaranje i prenošenje poslova iz tradicionalno državnog djelokruga na organizacije civilnoga društva, kao i ostali oblici suradnje. Pod pojmom institucionalne suradnje između vladinog i nevladinog sektora podrazumijevaju se svi oblici suradnje koji su normativno regulirani i koji se odvijaju u okviru službenih institucija, čije je postojanje utvrđeno zakonom, uredbom sa zakonskom snagom ili ugovorom. Dakle, to su svi oni oblici suradnje koji su jasno pravno/zakonski definirani i koji ne ovise o dobroj volji pojedinaca, bez obzira na to s koje strane dolazili i koju značajnu funkciju obnašali.

2.3. Teorijski okvir i društveni kontekst

Gledano općenito, zanimanje za društveni fenomen koji poznajemo pod nazivom civilno društvo počinje se obnavljati od 60-ih godina prošloga stoljeća s krizom legitimiteta liberalnih poredaka, kao i pojavom novih društvenih pokreta (ekoloških, antiratnih, antinuklearnih, feminističkih i pokreta za jednaka ljudska prava). Zanimanje znanstvene i opće javnosti dodatno je pojačan pojavom demokratskih pokreta u istočnoj Europi⁶³ krajem osamdesetih i početkom devedesetih godina prošloga stoljeća. Raspad Sovjetskog Saveza, koji je pratio val demokratizacije u cijelome svijetu, potaknuo je i raspravu u velikom broju zemalja o tome što je zapravo civilno društvo i kakva je njegova društvena uloga. Civilno društvo koje je do tada, osim malom broju teoretičara društva, bilo gotovo nepoznat pojam, ulazi u javni diskurs i danas je njime preplavljen akademski, javni pa čak i svakodnevni jezik građana u komunikaciji unutar javnoga prostora.

Današnje debate i razmišljanja o civilnome društvu jako je teško klasificirati u političke teorije jer se značajno razlikuju po predmetu razmatranja, ali i po pristupu. Dok jedni polemiziraju oko uloge civilnoga društva u suvremenim društvima i korelaciji koju civilno društvo ima u odnosu na državu i ostale oblike društvenog organiziranja (politička i ekonomska društva)⁶⁴, drugi vode polemike oko uloge i funkcija civilnoga društva u suvremenom društvu⁶⁵ dok treći opet polemiziraju oko utjecaja civilnoga društva na proces kreiranja javnih politika, pa i općenito na procese društvenoga razvoja ili o odnosu pojedinačnih i dragovoljnih organizacija.⁶⁶

I tu postoje različiti pogledi i interpretacije: jedni ističu krucijalnu ulogu države u razvoju civilnoga društva (Theda Skocpol⁶⁷), drugi smatraju da je odnos između države i

⁶³ Posebnu ulogu u porastu interesa i intelektualaca i javnosti za pitanje civilnoga društva imala je pojava pokreta Solidarnost u Poljskoj.

⁶⁴ Keane, Stockpol, Merkel, Chambers, Kopstein, itd.

⁶⁵ Diamond, Salamon, Cohen, Arato, itd.

⁶⁶ Linc, Stepan, Finke, Kendal, itd.

⁶⁷ Theda Skocpol, *How America became civic*, Washington, DC and New York: Brookings Institution and Russell Sage Foundation, 1999.

civilnoga društva reciprocitetan i simbiotski, odnosno da država nije nužno neprijatelj civilnoga društva i da državni ustroj nije dovoljan da bi se razvilo dobro civilno društvo (Jonah Levy⁶⁸), treći zastupaju mišljenje da je socijalni kapital ključan element na kojem se temelji suvremeno civilno društvo (Robert D. Putnam)⁶⁹.

Pavlović i Vujadinović razlikuju najmanje dvije specifične dimenzije ili odvojene funkcije civilnoga društva: teorijsko-analičku i vrijednosno-normativno-mobilizatorsku.

U prvom značenju pojam civilnoga društva koristi se kao teorijska kategorija za analizu i objašnjenje onih dimenzija društvenoga života koje se mogu podvesti pod taj pojam i koje postoje u stvarnosti.⁷⁰ Civilno društvo u tom je smislu agregatni pojam koji označava specifičan skup društvenih komunikacija i socijalnih veza, socijalnih institucija i društvenih vrijednosti čiji su glavni dionici: građani sa svojim građanskim pravima, nepolitičke i nevladine organizacije i udruge, društveni pokreti i sve ono što u modernom društvu obuhvaća termin javnosti.

U svojoj drugoj funkciji pojam civilnoga društva primarno ima status normativnoga koncepta koji služi i pomaže motivaciji i mobilizaciji građana i ostalih socijalnih aktera kako bi se ustanovili i razvili različiti oblici i sadržaji civilnih aktivnosti.⁷¹ Civilno društvo ima funkciju mobiliziranja građana u obrani osobnih, političkih i socijalnih prava, rukovođeno vrijednostima slobode, jednakosti, pravde u sprezi s razvojem demokratske političke kulture solidarnosti, kozmopolitizma, pluralizma, tolerancije, nenasilja, humanitarizma.⁷²

Kako bismo u potpunosti razumjeli smisao i bît koncepta civilnoga društva, nužno je razumjeti ključne izazove s kojima se suočavaju građani u suvremenom društvu, ali i

⁶⁸ Marc Morje Howard, *Weakness of Civil Society in Post-Communist Europe*, Cambridge University Press, Cambridge UK, 2003., str. 38.

⁶⁹ Robert D. Putnam, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Simon & Schuster, New York, 2000.

⁷⁰ Vukašin Pavlović, *Potisnuto civilno društvo*, Eko Centar, Beograd, 1995., str. 248.

⁷¹ Vukašin Pavlović, *ibid*

⁷² Dragica Vujadinović, „Civilno društvo i politička kultura“, *Filozofska istraživanja*, br. 109., Beograd, 2008., str. 24.

zajednice u procesu upravljanja javnim poslovima. Demokratski sustav upravljanja javnim poslovima temelji se na zastupničkoj demokraciji. Kroz povijest se zastupnička demokracija suočavala s nizom ozbiljnih izazova od kojih je svaki na svoj način i danas aktualan. Sve je uvelike znatno doprinijelo definiranju pojma i uloge civilnoga društva kakvu ono sada ima u razvijenim demokracijama. Jačanje zanimanja za koncept sudioničke demokracije i građanskoga dijaloga pojavljuje se kao izravna posljedica izazova s kojima se zastupnička demokracija suočava u kontekstu suvremenih globalnih kretanja. Bez obzira na to kako definirali civilno društvo, činjenica je da ono danas predstavlja vrlo značajan društveni fenomen i čimbenik društvenih i političkih odnosa i na nacionalnoj i na globalnoj razini.

Prema istraživanjima profesora Lestera Salomona⁷³, urađenima na uzorku od 22 države svijeta,⁷⁴ civilno društvo, odnosno neprofitni sektor, društveni je fenomen koji danas čini petu gospodarsku silu u svijetu. Komparirajući BDP koji se ostvaruje u okviru civilnoga društva s društvenim proizvodom pojedinih država, samo četiri države u svijetu⁷⁵ od 22 zemlje u kojima je provedeno istraživanje imaju veći BDP od ukupnog godišnjeg prometa neprofitnog sektora. Neprofitni sektor u tim zemljama zapošljava više od 19 milijuna ljudi, što je znatno više nego što je u tim zemljama zaposleno u tekstilnoj (4,3 mil.), grafičkoj (4,6 mil.) ili kemijskoj industriji (5,5 mil.). U pojedinim zemljama kao što su Nizozemska, Irska ili Belgija broj osoba zaposlenih u neprofitnom sektoru prelazi 10 % od ukupnog broja zaposlenih u tim zemljama. Gledano sveobuhvatno, u 22 zemlje u kojima je provedeno istraživanje najveći broj zaposlenih u neprofitnom sektoru zaposlen je u obrazovanju (27,9 %), zdravstvu (22,1 %), socijalnoj zaštiti (20,1 %), rekreaciji i kulturi (15,1 %), odnosno profesionalnim udrugama (4,9 %), razvojnim udrugama (4,1 %) te zaštiti okoliša i zagovaranju (3,4 %)⁷⁶.

⁷³ Lester Salamon, Salamon M. Lester, Helmut K Anheier, Regina List, Stefan Toepler, S. Wojciech Sokolowski and Associates, *Global Civil Society – Dimensions of the Nonprofit Sector*, The John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, Baltimore, 1999.

⁷⁴ Austrija, Belgija, Finska, Francuska, Njemačka, Irska, Nizozemska, Španjolska, Velika Britanija, Češka Republika, Mađarska, Rumunjska, Slovačka, Australija, Izrael, Japan, SAD, Argentina, Brazil, Kolumbija, Mexico, Peru.

⁷⁵ SAD, Japan, Njemačka, Kina.

⁷⁶ Lester Salamon, Salamon M. Lester, Helmut K Anheier, Regina List, Stefan Toepler, S. Wojciech Sokolowski and Associates, *Global civil society – Dimensions of the Nonprofit Sector*, The John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, Baltimor, 1999.

Istraživanje profesora Salomona također je pokazalo da, ovisno o demokratskoj tradiciji i razvijenosti socijalnoga kapitala, postoji značajna razlika u strukturi civilnoga društva u pojedinim zemljama. Dok u Velikoj Britaniji, Izraelu, Belgiji i Irskoj dominiraju udruge koje djeluju u sektoru obrazovanja, u SAD-u, Japanu i Nizozemskoj dominiraju one udruge koje djeluju u sektoru zdravstva. U zemljama središnje Europe dominiraju udruge koje se bave rekreacijom i kulturom. Rezultati ovoga istraživanja nesporno ukazuju na vrlo velik značaj koji civilno društvo, odnosno neprofitni sektor, ima ne samo za stupanj razvijenosti fundamentalnih demokratskih i pluralističkih vrijednosti nekoga društva nego i na stupanj socijalne kohezije, zapošljavanja i gospodarskoga razvoja.

Stoga civilno društvo, bez obzira na razlike u pogledu na njegovu bît i društvenu ulogu, treba promatrati kao pozitivnu socijalnu energiju usmjerenu k daljnjoj demokratizaciji i pluralizaciji društva.

Međutim, ključ razumijevanja civilnoga društva jest u tome da „civilnog društva nema bez prethodne, ili bar paralelne, emancipacije podanika u samosvjesnog i odgovornog građanina, osjetljivog na uzurpaciju njegovih prava, ali i spremnog na ispunjenje njegovih građanskih obaveza. Korpus prihvaćenih i upražnjavanih prava i obaveza građane jasno razlikuje od podanika, odnosno od bahatih primitivaca ili od infantilnih osoba nespremni da prihvate odgovornost i brigu o sebi. Za izgradnju civilnog društva, važne su dvije osnovne građanske vrline: uljudnost, pristojnost i oslanjanje na vlastite snage”.⁷⁷

Pojačano zanimanje za sudioničku i asocijativnu demokraciju na prostoru zapadnoga Balkana javlja se krajem osamdesetih i početkom devedesetih godina prošloga stoljeća s prihvaćanjem pluraliteta kao jedne od temeljnih društvenih vrijednosti, početkom dezintegracije SFRJ i uspostavom višestranačkoga političkoga sustava. Kao odgovor na

⁷⁷ Zoran Stojiljković, *Civilno društvo, sindikati i politika*, Skripta, 2013., str. 22. – 23.

te nove društvene okolnosti razvijaju se različiti oblici građanskoga aktivizma i osniva se velik broj organizacija civilnoga društva širom prostora zapadnoga Balkana s ciljem promocije ljudskih prava i različitih oblika sloboda. Od tada pa sve do danas traje borba civilnoga društva da ga država prizna kao legitimnog društvenog i političkog partnera u definiranju javnoga prostora i sudjelovanju u donošenju političkih odluka o kojima ovisi kvaliteta života građana.

Pitanje uspostave dijaloga s vladinim sektorom i danas je vrlo aktualno pitanje u svim državama zapadnoga Balkana. Aktualnosti ovoga pitanja posebno doprinosi proces europskih integracija koji je pitanje suradnje vladinog i nevladinog sektora postavio kao jedan od prioriteta u smislu uvjeta koje svaka zemalja kandidatice ili potencijalna kandidatice mora ispuniti kako bi postala punopravnom članicom Europske unije.

3. EU I CIVILNO DRUŠTVO

3.1. Uvod

Nastanak, značenje i evolucija ideje europskog jedinstva ni u kom se slučaju ne može promatrati isključivo kroz političku vizuru, a ni kao linearan povijesni proces. Riječ je o jednom vrlo kompleksnom pitanju koje ima svoju antropološku, političku, gospodarsku, pravnu, filozofsku, kulturnu i civilizacijsku dimenziju. Stoga ovaj pokušaj prezentiranja nastanka, značenja i evolucije europske ideje treba promatrati isključivo kao pokušaj da se determiniraju pojedini politički događaji u daljnjoj i bližoj povijesti, manje ili više međusobno povezani, a koji su utjecali na to da je ideja o europskome jedinstvu danas dominantna politička filozofija na čitavom europskom kontinentu, bez namjere utvrđivanja uzročno posljedičnih veza među njima.

3.2. Pojam, nastanak, značenje i evolucija europske ideje

Nije moguće sa sigurnošću utvrditi podrijetlo imena Europa. Termin Europa postoji već stoljećima, isključivo kao neutralan zemljopisni pojam. Stari povijesni izvori na kojima se uglavnom temelji današnja spoznaja o pretpovijesti ne daju nam jasan odgovor na to pitanje. Prema najpoznatijem starogrčkom povjesničaru Herodotu već su stari Grci pravili vrlo jasnu distinkciju između kontinenata i bili su uvjereni da se svijet sastoji od triju kontinenta: Europe, Azije i Afrike.⁷⁸ Podrijetlo imena kontinenata kao i njihov opseg nije im bio poznat, nego samo određena vjerovanja različitih naroda. U vezi podrijetla imena Europa postoji i antički mit o Europi, kćeri feničkoga kralja Agenora koju je Zeus, pretvorivši se u bika, na prijevaru odveo na Kretu nakon čega je kontinent Europa dobio ime.⁷⁹

Prema Hayu, pojam Europa izvorno se koristio samo za kopneni dio antičke Grčke.⁸⁰ Može se zaključiti da je u antičko doba, u zemljopisnom smislu, Europa obuhvaćala tek prostor zapadno od Bospora i uključivao područje sjeverne Grčke (Trakiju, Makedoniju i Iliriju).

Nakon što je Rim porazio Makedonce 197. godine pr. n. e., u zemljopisnom se smislu Europa postupno počinje pomicati prema zapadnim obalama Mediterana. U političkom smislu helenistički pojam Europa nije imao gotovo nikakvo značenje jer se Rimljani, kao ni stari Grci prije njih, nisu ni u kom slučaju osjećali Europljanima.

Slomom rimske dominacije nad zapadnim provincijama i prodorom germanskih plemena na zapad u zemljopisnom i kulturološkom smislu Europa se pomiče dalje prema zapadu do granica onoga što se u to doba smatralo civiliziranim svijetom. Europa kao zemljopisni pojam kakvog mi danas poznajemo rezultat je raspada

⁷⁸ Dr. Branko Gavela, *Herodotova Istorija*, Dereta, Beograd, 2009., str. 57.

⁷⁹ Više o mitovima u Wolfgang Schmale, „Istorija evropske ideje“, Clio, Beograd, 2003. Poglavlje 2. „Kršćavanje Europe: Ime, mit i ikonografija“ i u Kevin Wilson, Jan van der Dusen, „The History of the Idea of Europe“, Routledge, London, 1993., str. 15.

⁸⁰ Denys Hay, *Europe: the Emergence of an Idea*, University Press, Edinburgh, 1957., str. 2.

mediteranskih civilizacija i pojave kršćanskih civilizacija.⁸¹

Ideja o ujedinjenju različitih europskih naroda u povijesti Europe počinje se javljati tek nakon raspada Rimskoga Carstva. U svome začetku europska ideja bila je prožeta snom o stvaranju zajednice različitih naroda na temeljima kršćanske dogme i helenističke kulture. Europsko ujedinjenje u ranom srednjem vijeku nije bila polazna ideja, nego više posljedica želje da se očuva kršćanstvo i njegova društvena dominacija na području na kojem se počinje stvarati zapadna, odnosno kršćanska civilizacija. Zapravo, moglo bi se konstatirati da se od VII. stoljeća ideja Europe postupno artikulira kroz izazove s kojima se suočavalo kršćanstvo. Pritisnuto prodorom germanskih plemena sa sjevera, Perzijanaca s istoka te Arapa s juga, ideja europskoga jedinstva počinje se javljati kao ideja kojom je trebalo uspostaviti bedem obrane kršćanstva. Potreba za kulturnom kohezijom pokazala se nužnom u okolnostima potpunog nedostatka odgovarajućeg političkog autoriteta koji bi organizirao obranu od rastuće opasnosti od islama. Nakon smrti proroka Muhameda, njegovi sljedbenici počinju širiti islam osvajajući područja srednje Azije, sjeverne Afrike, Bliskoga istoka i Pirinejskog poluotoka. Arapskim upadom na Pirinejski poluotok dolazi do otvorenog sukoba između kršćanskoga i islamskoga svijeta što će uvelike doprinijeti oblikovanju zajedničkoga identiteta. Pojavom islama povezanost između Istoka i Zapada, što je bila temeljna karakteristika mediteranske civilizacije, u potpunosti se raspada i u ambijentu otvorenog antagonizma pojavljuje se novi identitet u potpunosti poistovjećen s kršćanstvom. Pružajući zapadnim feudalnim monarhijama nužan kulturni i politički legitimitet kroz povezivanje njihovih feudalnih privilegija i „svetih prava“ s interesima kršćanstva, rimska Crkva stvara preduvjete za njihovu političku konsolidaciju, toliko nužnu za zaustavljanje daljnjeg prodora islama, uz istodobno postavljanje temelja novom europskom kršćanskom identitetu. Osim što su postavljeni temelji novom identitetu, Crkva je ovim političkim paktom preuzela i helenističku ideju o univerzalnom carstvu čime je također stvorila preduvjete za pojavu univerzalnog imperijalizma koji će postati jedno od glavnih obilježja europskoga identiteta. Ideja

⁸¹ Gerad Delanty, *Inventing Europe, Idea, Identity, Reality*, McMilan Press, London, 1995., str. 16.

kršćanske Europe bila je dodatno osnažena arapskim osvajanjem starih kršćanskih središta u Siriji i Egiptu u VIII. stoljeću.⁸²

U ranom srednjem vijeku pojam Europa vrlo se rijetko koristio za opisivanje u kulturološkom ili zemljopisnom smislu onoga što mi danas zovemo Europom. Od XI. se stoljeća za ono što mi danas zovemo Europom uglavnom koristio termin *Christianitas* (kršćanstvo – kršćanski svijet). Zapravo je Europa bila tamo, kako je to definirao Delanty, gdje su u političkom i zemljopisnom smislu dominirali latinski kršćani, odnosno rimokatolici.⁸³ Kršćanstvo se u velikoj mjeri samoidentificiralo s Europom i zapravo je bilo gotovo sinonim za Europu.

Međutim podjela kršćanskoga svijeta na zapadni katolički i istočni pravoslavni pretvorila je tu ideju za nekoliko sljedećih stoljeća više u san nego u konkretan cilj.

Ideja jedinstvene Europe za trenutak će biti ponovno obnovljena 1453. padom Konstantinopolja, današnjeg Istanbula, kada će se feudalni vladari središnje Europe zalagati za ujedinjenje kršćanskih naroda radi otpora novom zajedničkom neprijatelju – Osmanskom Carstvu. Ni ovaj put takve inicijative nisu bile motivirane istinskim uvjerenjem o nužnosti političkoga ujedinjenja Europe, nego ponajprije osobnim interesima pojedinih srednjovjekovnih feudalnih vladara.

Nisu samo feudalni vladari zagovarali ideju europskoga jedinstva. I velik broj intelektualaca toga vremena zalagao se za prekid neprijateljstva između europskih država i za uspostavu mehanizama suradnje između europskih država kao instrumenta zaustavljanja sukoba među europskim vladarima. Među tim intelektualcima najpoznatiji je bio Deziderije Erazmo Roterdamski⁸⁴. Kroz djelovanje Erazma Roterdamskog i njegovih suvremenika može se iščitati da su intelektualci toga vremena

⁸² Miroslav Brandt, *Srednjovjekovno doba povijesnog razvitka*, SNL, Zagreb, 1980., str. 312.

⁸³ Gerard Delanty, *ibid*, str. 17.

⁸⁴ Nizozemski humanist, književnik, filolog i filozog, ili pravim imenom Geert Geerts, rođen je 28. listopada 1465. (prema nekim izvorima 1466.) u Rotterdamu. Iako se ime Rotterdam usko veže uz Erazma, on je u tom gradu živio svega nekoliko godina i nakon što ga je napustio, nikada se više nije vratio. Vidi <http://www.biografije.org/erazmo.htm>.

(XVI. stoljeće) postupno počeli napuštati ideju o isključivo kršćanskoj Europi i da se ideja europskoga ujedinjenja počela promatrati prije svega kao instrument uspostavljanja mira na europskom kontinentu. Bez obzira na to što unutarnje proturječnosti i međusobni antagonizmi srednjovjekovnih europskih vladara nikada nisu dopuštali da se napusti koncept ravnoteže moći između velikih europskih sila i da se stvori trajniji vojni i politički savez koji bi bio u mogućnosti realizirati jednu takvu ideju, osmanska invazija i križarski ratovi u mnogome su doprinijeli stvaranju osjećaja zajedničkoga identiteta. Europska ideja nije bila u središtu križarskih pohoda. Zapravo, križarski su ratovi više bili negacija europske ideje. Križari nisu ratovali pod svojim nacionalnim ili etničkim simbolima, nego isključivo pod transnacionalnim simbolom križa i bili su poznati kao „Božja vojska“.⁸⁵ Križarski pohodi, kao i samo kršćanstvo, razvijali su osjećaj jedinstvenog kolektivnog identiteta, ali ne i identifikacije s političkim terminom Europa. Taj se osjećaj zajedništva, sve do pojave prosvjetiteljstva, nije posebno osjećao unutar Europe u kojoj će još stoljećima dominirati vjerski i nacionalni partikularizmi.

Kako je to poslije primijetio talijanski intelektualac i publicist Carlo Cattaneo (1801. – 1869.), jedan od političkih lidera revolucionarnoga pokreta 1848. u Lombardiji, Europu u to doba ujedinjuju četiri elementa: imperijalna tradicija Svetog Rimskog Carstva, rimsko pravo, kršćanska crkva i latinski jezik.⁸⁶ Ta će četiri elementa istodobno biti i okosnica kulturnoga identiteta Europe koja se zadržala do dana današnjega. Koliko je pitanje kulturnoga identiteta Europe otvoreno i dandanas ponajbolje se vidi iz rasprava koje su se vodile o toj temi prilikom rada na Lisabonskom ugovoru i rasprava koje se vode oko perspektive Turske da postane punopravna članica EU-a.

Velika preoceanska otkrića u XV. i XVI. stoljeću otvorit će sasvim novu perspektivu i postaviti nove izazove u razvoju europskoga identiteta. Otkrivanjem „novih“ svjetova dolazi do polarizacije koncepta europskoga identiteta – od Orijenta prema

⁸⁵ Gerard Delanty, *ibid*, str. 35.

⁸⁶ Anthony Pagden, „Europe: Conceptualizing a Continent“ u zbirci eseja *The Idea of Europe – From Antiquity to the EU*, Woodrow Wilson Center, Cambridge University Press, Cambridge, 2003., str. 44.

prekooceanskom svijetu. Dotad apsolutni europski politički prioritet: obrana kršćanstava od opasnosti s istoka pada u drugi plan. Prioritet dobiva proširenje Europe prema zapadu. Amerika, prije nego islam, postaje dominantna tema rane moderne Europe. Do tada sveta misija obrane od islama zamjenjuje se svetom misijom civiliziranja „divljaka“.⁸⁷ Pod pojmom civiliziranja u prvom se redu podrazumijevala njihova vesternizacija, čiji je samo jedan od konstitutivnih dijelova bilo i kršćanstvo. Time u politički diskurs ulazi pojam Zapada, kao posebnog kulturnog i civilizacijskog identiteta koji se u potpunosti poistovjećuje s Europom.

Tek od XVIII. stoljeća pojam Europa postaje opći društveni pojam koji ulazi u masovnu uporabu. Dotad se pojam Europa koristio samo u krugovima znanstvenika, političara i, općenito uzevši, među obrazovanijim ljudima i isključivo u vezi s osmanskom opasnošću⁸⁸. Kršćanstvo i dalje ima vrlo važnu ulogu u samopercepciji Europe, ali ne više onako dominantnu kao u prethodnim stoljećima. Tome će umnogome doprinijeti činjenica da kršćanstvo nikada nije uspjelo doseći unutarnju razinu jedinstva kakvu je, primjerice, imao islam. Međutim, razvoj gradova i širenje mreže sveučilišta omogućit će pojavu novih filozofskih i političkih ideja: prosvjetiteljstva, humanizma i renesanse. Nove ideje sve više počinju pitanje političkoga identiteta Europe, pored kršćanstva, dovoditi i u vezu s kulturnim i civilizacijskim identitetom, radnom etikom pa čak i s različitim oblicima gospodarskih i političkih odnosa (kapitalizam i demokracija).

Prvi pokazatelji da Europa može funkcionirati kao jedinstven gospodarski i politički sustav bili su vidljivi za vrijeme europske dominacije Napoleona Bonapartea. Svojim vojnim kampanjama Napoleon je značajno doprinio širenju ideja građanskih prava i sloboda, što je bio pravi socijalni magnet za sve one koji su težili promjenama i skidanju okova tradicionalnoga feudalnoga društva.

Iako je nakon Napoleonova poraza ponovno prevladala konzervativna reakcija, ideja o jedinstvenoj Europi ravnopravnih građana i naroda uvelike je uhvatila svoje korijene

⁸⁷ Gerard Delanty, *ibid*, str. 44.

⁸⁸ Wolfgang Schmale, *ibid*, str. 5.

široj Europi. Iz godine u godinu rastao je broj pristaša mirnoga ujedinjenja Europe među najznačajnijim intelektualcima, umjetnicima i političarima toga doba (kao što su Henry Saint-Simon, Victor Hugo, Giuseppe Mazzini).⁸⁹ Međutim, pozivi na europsko ujedinjenje nisu imali gotovo nikakva utjecaja na europsku politiku s kraja XIX. stoljeća. Razlog što te ideje nisu imale više utjecaja na političke prilike u Europi s kraja XIX. i početka XX. stoljeća možemo pripisati činjenici da je, nakon dezintegracije starih imperija središnje i istočne Europe i stvaranja niza malih neovisnih država, europski kontinent postao još više podijeljen, a samim time i izložen nacionalnom i etničkom rivalstvu. Ni sile pobjednice iz I. svjetskoga rata ni novoosnovane male države u tom trenutku nisu bile spremne prihvatiti ograničavanje svojih sloboda za unilateralno političko i ekonomsko djelovanje.

Nakon katastrofe izazvane I. svjetskim ratom pojedini mislioci i vizionari ponovno počinju aktivnije promovirati ideju jedinstvene Europe. Posebnu ulogu u širenju ideje europskoga ujedinjenja imao je Paneuropski pokret, utemeljen 1926. godine u Beču.⁹⁰ Osnovni cilj Paneuropskog pokreta bio je stvaranje preduvjeta za osiguranje mira u Europi stvaranjem nadnacionalne strukture temeljene na obveznoj arbitraži i multilateralnoj suradnji. Neki od najpoznatijih pripadnika Paneuropskoga pokreta bili su Albert Einstein, Thomas Mann, Sigmund Freud, Rainer Maria Rilke, Konrad Adenauer, Salvador de Madariaga, Oretag y Gasset⁹¹.

Iako danas nitko u EU to ne želi spominjati, i Adolf Hitler bio je jedan od velikih zagovornika ujedinjenja kontinentalne Europe. Iza ideje kontinentalne Europe koju su zagovarali nacisti krila se ideja stvaranja kontinentalne protuteže na čelu s nacističkom Njemačkom prema Sovjetskom Savezu, s jedne strane, a s druge strane prema Velikoj Britaniji koja je tada dominirala svjetskom trgovinom. Hitlerova Europa trebala je biti sustav u čijem bi se središtu nalazio njemački Reich, koji bi uključivao Italiju, Francusku, Dansku, Norvešku, Finsku, Švedsku, Nizozemsku, Belgiju, Slovačku, Mađarsku,

⁸⁹ <http://www.ena.lu/>

⁹⁰ http://www.paneuropa.org/gb_int/geschichte.html

⁹¹ <http://www.spartacus.schoolnet.co.uk/SPRINGcoudenhove.htm>

Rumunjsku, Bugarsku, Hrvatsku, Srbiju, Grčku i Španjolsku. Kolonizatorske prostore trebalo je stvoriti na istoku koristeći istočno slavenske zemlje i stanovništvo (ponajprije Poljsku, Ukrajinu, Rusiju).

Otpor Hitleru u velikoj je mjeri doprinio jačanju osjećaja europske solidarnosti i zajedničkih vrijednosti koji će u dolazećem vremenu omogućiti institucionaliziranje ideje europskog jedinstva.

Međutim, čini se da je jedan od najznačajnijih poticaja za stvaranje jedinstvene zapadne Europe dolazio od izazova koji je stvarala konfrontacija sa Staljinom. Odlaskom s političke scene Franklina D. Roosevelta, ključnoga promicatelja suradnje sa Staljinom i Sovjetskim Savezom tijekom II. svjetskoga rata, otvorio se prostor onima koji su se zdušno suprotstavljali takvoj politici SAD-a. Rooseveltova politika suradnje sa Sovjetskim Savezom nikada nije imala punu potporu u određenim američkim političkim krugovima bliskima krupnom kapitalu koji su u Sovjetskom Savezu vidjeli glavnu opasnost za američke interese i interese američkih saveznika nakon završetka rata. Sjedinjene Američke Države, kao jedina zemlja koja je iz II. svjetskoga rata izašla politički, gospodarski i vojno ojačana u odnosu na razdoblje od prije rata, nastojale su nakon završetka rata osigurati globalni prostor za svoju ekspanziju. Jedina ozbiljnija prepreka svjetskoj dominaciji SAD-a nakon rata bio je SSSR. U takvu ambijentu nastaje snažan antikomunistički pokret kao podloga američke vanjske politike u prvim godinama nakon rata. Mnoge koncepcije iz vremena Drugoga svjetskoga rata bile su izvučene iz zaborava i sada su se, u novim uvjetima blokovske polariziranosti, tražile nove vrijednosti koje bi omogućile stvaranje jedinstvene zapadne (nekomunističke) Europe koja bi mogla obraniti Europu od „crvene opasnosti“. Raspad antihitlerovske koalicije i najavu hladnoga rata predstavlja govor britanskog premijera Winstona Churchilla održan na Westminster Collegeu u Fultonu (Missouri) prilikom primanja počasnoga doktorata. Tom je prilikom Churchill Sovjetski Savez optužio za pokušaj uspostavljanja komunističkih država u Europi i otvoreno pozvao zapadne zemlje da iskoriste prednost u vojnoj premoći koju je u tom trenutku zapadni svijet posjedovao

zahvaljujući atomskoj bombi.⁹²

Osnovni motivi koji su zapadnoeuropsku političku elitu vodili u smjeru jedinstvene zapadne Europe bili su saznanje da nemaju puno prostora za neku samostalnu akciju i da samo integrirani mogu ostvariti svoje planove glede političkoga i ekonomskoga prosperiteta. Unatoč tomu zapadnoeuropski su političari u slici buduće Europe nastojali ostvariti i neke svoje vlastite nacionalne interese. Francuska je pod svaku cijenu željela steći instrument nadzora nad budućim razvojem Njemačke kako bi mogla spriječiti sve aktivnosti usmjerene protiv njezinih interesa.⁹³ Kako i sama oslabljena nakon rata nije sama mogla nametati takvo rješenje, europske su joj integracije došle kao optimalno rješenje. Ideja europskoga jedinstva postala je vrlo atraktivna u zapadnonjemačkim političkim i financijskim krugovima. Svjesni da je izgubljen jedan dio njemačkoga teritorija i da su vjerojatno za jedno dulje vrijeme tradicionalna njemačka tržišta u istočnoj Europi nedostupna za njemački kapital i proizvode, Nijemcima je ideja o ujedinjenju zapadnoeuropskih zemalja imala posebnu važnost. Novim europskim povezivanjem Njemačka je mogla izići iz ekonomske, političke i moralne izolacije. Po mišljenju njemačkih političara, preko Europe se moglo smanjiti i postupno sasvim otkloniti međunarodni nadzor, steći nacionalni suverenitet, a u budućnosti ponovo ujediniti cijelu Njemačku.⁹⁴

Međutim, sama ideja ujedinjenja imala je i svoje protivnike. To su uglavnom bile skupine zapadnoeuropskih političara koji su u procesu ujedinjenja vidjeli opasnost od gubitka elemenata nacionalne suverenosti, poslovni krugovi koji su se bojali internacionalizacije (globalizacije), većega tržišta i snažnije konkurencije, ljevica i komunisti u nizu zapadnoeuropskih zemalja koji su u tome vidjeli raspad Europe na dva dijela.

Što su zapravo stvarni razlozi da nakon stotina godina međusobnih sukoba i

⁹² Churchillov govor može se naći na web-stranici www.historyguide.org/europe/churchill.html

⁹³ Radovan Vukadinović, *Sigurnost na jugoistoku Europe*, HUMS Interland, Varaždin, 1999., str. 64.

⁹⁴ Radovan Vukadinović, *ibid*, str. 65.

konfrontacija europske države odluče pristupiti međusobnom povezivanju i stvaranju supranacionalnih institucija?

Postoje tri škole mišljenja od kojih svaka nudi jedan od ključnih čimbenika koji bi omogućio institucionalizaciju ideje europskoga jedinstva.

Prva škola mišljenja u svojoj je srži politološki pristup koji se temelji na stavu da je uspostava supranacionalnih tijela rezultat porasta snage i utjecaja federalističkih pokreta u Europi nastalih tijekom i neposredno nakon završetka II. svjetskoga rata. Prema zagovornicima ovoga mišljenja eurofederalizam je bio logična posljedica frustracije velikoga dijela europske javnosti nakon svih proživljenih strahota. U očima velikoga broja Europljana stari politički sustav temeljen na doktrini nacionalnoga političkoga suvereniteta i gospodarstva bio je u potpunosti diskreditiran. U zenitu II. svjetskoga rata mnogi su raspravljali kako urediti Europu nakon rata da ona više nikada ne bi postala žrtvom takva razaranja. U tom smislu mnogi su bili spremni poduprijeti stvaranje europske federacije ili neke vrste europske vlade. Najčešće pitanje koje se tada postavljalo u intelektualnim i političkim krugovima bilo je kako spriječiti da se takve strahote prošlosti više nikada ne ponove.

Prema Hyppoliteu Simonu, pariškom biskupu i profesoru političke filozofije na sveučilištu u Parizu koji bio je nazočan 1951. godine kod potpisivanja ugovora o ugljenu i čeliku, spiritualna gesta toga ugovora bila je sintagma: *Nikad više!*⁹⁵ Prema zagovornicima ovakva tumačenja europskih integracija, upravo je ta sintagma bila osnova tako snažnoj i masovnoj javnoj potpori koju ideja europskih integracija dobiva nakon 1945. godine.

Dovodeći u vezu međusobnu povezanost i međuovisnost s ograničenjem mogućnosti za unilateralno djelovanje nacionalnih država zagovornici ovoga mišljenja u europskim su integracijama vidjeli temelj za sprječavanje budućih konfrontacija i osiguranje

⁹⁵ Vidi Mile Babić, „Katoličanstvo i europske integracije“ u zborniku radova *Religija i europske integracije*, Magistrat i FPN, Sarajevo, 2006.

kontinuiranoga dugoročnoga ekonomskoga razvoja (teorija međuovisnosti).

Druga škola smatra da je ključni čimbenik koji je omogućio početak integracijskih procesa bio zapravo sigurnosna dilema (teorija hladnoga rata). Za razliku od ratnih godina kada je američka politika bila oprezna, pa čak izrazito nesklona okupljanju zapadnoeuropskih zemalja bojeći se da bi politika ujedinjenja mogla ugroziti antihitlerovsku koaliciju čiji je vrlo značajan dio bio i SSSR, nakon II. svjetskog rata prostor za ideološku konfrontaciju bio je potpuno otvoren. Sovjetski Savez dobio je status najvećega zapadnoga neprijatelja i svaki pokušaj njegovoga blokiranja predstavljao je aktivnost vrijednu pozornosti. Promatrajući Europu kroz prizmu velikog sukoba Istok – Zapad američka politika na čelu s predsjednikom Harryjem Trumanom dala je zeleno svjetlo za veliki plan ujedinjenja Europe i na taj način otvorila vrata američkom globalizmu.⁹⁶ Podupirući težnje za ujedinjenjem Europe, SAD vjeruje da će ujedinjena zapadna Europa postati značajan dio atlantizma te da će osnažene europske zemlje biti kadre ispuniti svoje zadaće prema suprotnom bloku. Pored rasprave o Marshallovu planu pomoći obnovi Europe, u američkim političkim krugovima razvija se i rasprava o načinu i oblicima europskoga ujedinjenja. Rasprave su se vodile oko toga treba li Europom obuhvatiti Njemačku i druge istočnoeuropske zemlje i treba li to biti samo vojna i ekonomska integracija ili to treba biti i političko ujedinjenje.⁹⁷ No svi ti sporovi i nisu bili toliko važni. Glavno uvjerenje koje je prevladavalo bilo je da ujedinjena zapadna Europa treba biti čvrsto vezana za SAD i da Amerika u tom dijelu svijeta treba dobiti čvrsto i trajno mjesto. Marshallov plan za poslijeratnu obnovu Europe, kao i potpora idejama europskog ujedinjenja zapravo su bili samo elementi sveukupne Trumanove vanjskopolitičke doktrine „containmenta“⁹⁸, koja se u načelu može svesti na suzbijanje komunizma i komunističkoga utjecaja u globalnim okvirima.⁹⁹ Stoga je bilo sasvim logično da je SAD dao suglasnost za europsko ujedinjenje prepuštajući dinamiku i modalitete ujedinjenja samim Europljanima.

⁹⁶ Govor državnog tajnika SAD-a George C. Marshalla, održanog na Sveučilištu Harvard 5. lipnja 1947. godine, a kojim je najavljen plan pomoći Europi, dostupan je na web stranici <http://www.ena.lu/>

⁹⁷ John Peterson, *Europe and America – The Prospect for Partnership*, Rutledge, London 1996., str. 66.

⁹⁸ Okruživanje.

⁹⁹ Radovan Vukadinović, *Hladni rat i bipolarni međunarodni odnosi*, Agencija za komercijalnu djelatnost, Zagreb, 2001. str. 43.

Treći pristup temelji se na zakonitostima ekonomske međuovisnosti kao ključnom čimbeniku koji je doveo da europskih integracija. Gospodarska obnova zapadne Europe u najvećoj mjeri ovisila o uključenosti Njemačke. Do pokretanja Marshallova plana pomoći obnovi Europe u obnovu europskog gospodarstva već je bilo uloženo više od 11 milijardi američkih dolara, ali bez velikog učinka.¹⁰⁰ Bez obzira na to koliko se investiralo u obnovu industrijskih kapaciteta, nacionalne vlade nisu bile u mogućnosti ostvariti svoje planove o obnovi bez izlaza na susjedna tržišta. Međutim, krajem 40-ih i početkom 50-ih godina prošloga stoljeća nije postojao slobodan protok roba između zemalja zapadne Europe jer je svaka zemlja nastojala zaštititi svoje nacionalno tržište različitim tarifnim ograničenjima i kvotama. Iskustvo iz doba velike recesije 1929. – 1932. vrlo je jasno pokazalo da sustav tarifne zaštite nije prikladan i da samo može dovesti do smanjenja opsega trgovinske razmjene.¹⁰¹ Kako su se svi nacionalni razvojni planovi u biti temeljili na istoj ekonomskoj logici, „ekonomski rast na temelju povećanja industrijske proizvodnje i izvoza“ za realizaciju tih planova bio je nužan međunarodni kontekst, odnosno komercijalni ugovori između država. U tom kontekstu veoma je važnu ulogu imalo ekonomsko povezivanje s Njemačkom. Ekonomska obnova Njemačke bila je ključna za gospodarsku obnovu Europe. Njemačka je i prije Drugoga svjetskoga rata bila glavni opskrbljivač Europe industrijskim strojevima i alatima, a istodobno i najveći potrošač poljoprivrednih proizvoda i čelika koje su proizvodili njezini europski susjedi.

Većina ovih teorija o ključnim čimbenicima koji su doveli do stvaranja EU-a nisu izdržale test povijesti. Razlog tomu treba tražiti u činjenici koju navodimo u uvodu ovoga poglavlja. Pitanje europskih integracija ne može se promatrati kao izoliran proces vođen samo sigurnosnim, političkim ili samo ekonomskim motivima. Proces europskih integracija mora se promatrati u cjelokupnoj svojoj kompleksnosti i unutar konteksta općih povijesnih, sigurnosnih, političkih, gospodarskih i drugih društvenih kretanja. Čini se da je Europa morala prethodno iskusiti kataklizmu dvaju globalnih

¹⁰⁰ Wolfgang Schmale, *ibid*, str. 247.

¹⁰¹ Alan S. Milward, *The Frontier of National Sovereignty, History and Theory 1945-1992*, London, 1993., str. 8.

konflikata i gubitak nekoliko milijuna ljudskih života kako bi došlo do uspostave prvih europskih institucija. Još uvijek svježije traumatično iskustvo i nadvijajuća opasnost novoga još strašnijeg sukoba dovest će do reduciranja europske ideje na političku platformu povezivanja europskih zemalja temeljenog na određenoj ideološkoj matrici. Povezivanje europskih zemalja u dva suprotstavljena ideološka, politička i vojna bloka, bez obzira na to što će jedan od njih pedesetak godina poslije biti temelj za uspostavu Europske unije kakvu mi danas poznajemo, u svojoj je biti bio duboko antieuropski čin.

3.3. Institucionalizacija europske ideje

Institucionalizacija europske ideje u prvom je redu zapadnoeuropski proces. Bez obzira na to koliko mnogi povjesničari i politički analitičari pokušavali istaknuti značaj SAD-a, Njemačke i Sovjetskoga Saveza u procesu stvaranja prvih europskih institucija, ključ poslijeratnih integracija bio je zapravo odnos između Velike Britanije i Francuske.

Zbog uloge koju je imala u antihitlerovskoj koaliciji nekako se po logici očekivalo da Velika Britanija preuzme leadersku ulogu u procesu zapadnoeuropskih integracija. Međutim, iako je kao najutjecajniji britanski političar u to doba javno zagovarao stvaranje Sjedinjenih Europskih Država, Winston Churchill u tom procesu nije vidio Veliku Britaniju kao neposredno uključenu, nego više kao neku vrstu sponzora.¹⁰² Churchill je kao i većina Britanaca britansko vanjskopolitičko određenje više vidio kao usmjeravanje ka restrukturiranju odnosa unutar vlastitoga carstva kroz Commonwealth¹⁰³ i prema razvoju transatlantske suradnje sa SAD-om. Od završetka II. svjetskoga rata britanska politika daje prioritet transatlantizmu u odnosu na integrativne inicijative koje su dolazile iz Francuske ili zemalja Beneluxa. No ni u kom se slučaju ne smije izvući pogriješan zaključak da odnosi s europskim partnerima, posebice s Francuskom, nisu bili od velike važnosti za Veliku Britaniju. To samo znači da se forma

¹⁰² Simon Sweeney, *ibid*, str. 32.

¹⁰³ Commonwealth je međuvladina organizacija koja okuplja 54 države od kojih samo dvije nisu bile članice britanskog imperija.

i sadržaj integracija za koje je Velika Britanija bila zainteresirana donekle razlikovao od forme i sadržaja koji su zagovarale kontinentalne zemlje. Velika Britanija bila je isključivo zainteresirana za integracije kroz međuvladinu suradnju i međuvladine institucije, odnosno kroz formu koja ni u kom smislu ne bi dovodila u pitanje niti ograničavala nacionalni suverenitet, a ni sužavala mogućnost za unilateralno djelovanje, i to samo u kontekstu obrane, sigurnosti i gospodarske suradnje.

Francuska je iz rata izašla kao jedna od zemalja pobjednica, međutim 1945. godine to joj je jako malo značilo. Nakon rata Francuska se morala suočiti s dubokom krizom identiteta. Vichyevski kolaboracijski režim ne samo da je doveo u pitanje stari politički sustav u Francuskoj nego je doveo u pitanje i nacionalni identitet temeljen na mitu o Francuskoj kao kolijevci demokracije, univerzalizma, civilizacije i ljudskih prava. Inicijalno francuski interes za europske integracije bio je rukovođen ponajprije geopolitičkim imperativima, pomirenjem i koegzistencijom s Njemačkom, osiguranjem pristupa njemačkoj rudi nužnoj za obnovu francuske industrije i obnovom političke pozicije Francuske na međunarodnoj razini. Predviđajući kako će, jednom kada obnovi svoje gospodarstvo, Njemačka ponovno poželjeti preuzeti odgovarajuću vojnu i političku ulogu u Europi, kao i da će postaviti pitanje svojih granica, Francuska očajnički traži mogućnost utjecaja na poslijeratno geopolitičko preslagivanje. U Francuskoj javnosti sve više prevladava stav da samo Europska federacija može dovesti do ispunjenja oba ključna francuska vanjskopolitička cilja: da se Njemačka iskoristi u cilju gospodarske obnove Europe, i da se istodobno umanjí njezin potencijal za izazivanje konflikata. Velik broj francuskih intelektualaca bio je uvjeren kako je Versajski mirovni ugovor velikim dijelom bio uzročnik pojave nacizma i fašizma u Europi te da se ista pogreška više ne smije ponoviti kao i da nakon što se kazne krivci Njemačka mora imati ista prava kao i ostale europske nacije.¹⁰⁴ U tom smislu posebno značajnu ulogu imao je i francuski pokret otpora koji je upozoravao da se nakon rata ni u kom slučaju ne smije dopustiti stvaranje neke nove „Svete alijanse“ u Europi i da samo federalna unija koja bi zamijenila anarhiju 30 europskih država može osigurati mir, prosperitet i

¹⁰⁴ Marin J. Dedman, *The origins and Development of the European Union*, Routledge, London, 1996., str. 17.

slobodu u Europi.¹⁰⁵ Pogrešno bi bilo tvrditi da je federalna integracija bila prvi izbor Francuske. Prema Parsonsu sve opcije međunarodne suradnje imale su svoje pristaše u Francuskoj. Europska integracija utemeljena na uspostavi supranacionalnih tijela dobila je širu političku potporu tek nakon što tradicionalni oblici suradnje (međuvladina suradnja) nisu dali rezultate koje je francuska javnost očekivala.¹⁰⁶

Navedene međunarodne okolnosti vodile su k tomu da prva konkretna okupljanja započnu upravo na relaciji Francuska – Velika Britanija, država koje su još u ožujku 1947. godine potpisale Ugovor o prijateljstvu, suradnji i međusobnoj pomoći.¹⁰⁷

Sljedeći korak u povezivanju zapadnoeuropskih zemalja bit će napravljen Bruxelleskim paktom sklopljenim između Velike Britanije, Francuske i zemalja Beneluxa. Ugovor je predviđao gospodarsku, društvenu i kulturnu suradnju, ali je u osnovi bio vojni pakt. Upravo je Bruxelleski pakt bio temelj na kojem je zapadna Europa u danima hladnoga rata realizirala svoju vezu sa SAD-om. Nakon stvaranja toga prototipa vojnopolitičkoga djelovanja doći će do nastanka Organizacije sjevernoatlantskog ugovora (NATO) 4. travnja 1949. u Washingtonu. Samim time su i sve funkcije Bruxelleskog pakta automatski prenesene na novu organizaciju.

Prvi pravi pokušaj integracije zapadne Europe bit će napravljen na inicijativu SAD-a. Odobranje Marshallova programa pomoći Europi Sjedinjene Američke Države uvjetovale su izradom zajedničkog programa obnove i uspostavom stalnoga nadnacionalnoga tijela koje bi koordiniralo i administriralo program. Uspostava zajedničkoga programa obnove i jednoga nadnacionalnoga tijela koje bi upravljalo čitavim procesom trebalo je dovesti do uklanjanja tradicionalnih teritorijalnih ograničenja u razvoju poduzetništva, dokinuti stare navike bilateralizma i protekcionizma te iskorijeniti arhaična uvjerenja o nacionalnoj samodovoljnosti i

¹⁰⁵ Walter Lipgens, Wilfried Loth, *Documents on the History of European Integration: Struggle for European Union by Political Parties and Pressure Groups in Western European Countries*, European University Institute, de Gruyter, 1998., str. 675.

¹⁰⁶ Parsons Craig, *A Certain Idea of Europe*. Cornell University Press, London, 2003.

¹⁰⁷ Radovan Vukadinović, *Međunarodni odnosi od hladnog rata do globalnog poretka*, Agencija za komercijalnu djelatnost, Zagreb, 2001., str. 78.

autonomnosti.¹⁰⁸ Ove karakteristike starog europskog sustava bile su glavne prepreke povećanju produktivnosti, funkcionalnosti i povezanosti gospodarstva kakvo je postojalo u SAD-u. Iza takva zahtjeva SAD-a stajao je čisti politički pragmatizam: onemogućiti da američka financijska injekcija bude iskorištena za obnavljanje starog europskog sustava koji je dva puta doveo do globalnog rata. Razgovori o tome započeti su u Parizu 12. srpnja 1947. godine na konferenciji na kojoj su sudjelovali politički predstavnici 16 zemalja: Belgije, Danske, Francuske, Grčke, Velike Britanije, Irske, Islanda, Italije, Luksemburga, Nizozemske, Norveške, Austrije, Portugala, Švedske, Švicarske i Turske. Cilj konferencije bio je postići kompromis oko zajedničkog plana obnove. Već je prvih dana postignuta suglasnost o pristupanju osnivanju Europske organizacije za ekonomsku suradnju (OEEC) koju bi činile sve sudionice konferencije.¹⁰⁹ OEEC je osnovan u travnju 1948. godine i u njegov je sastav ušlo 16 zemalja zapadne Europe te SAD i Kanada kao pridruženi članovi. Prihvaćajući načela dobrovoljne suradnje, OEEC je nedvojbeno pridonio liberalizaciji trgovine te uspostavljanju sustava plaćanja koji je bio dramatično poremećen nakon rata, ali nije uspio u svojoj ključnoj namjeri izradbe sveobuhvatnoga europskoga programa obnove.

Sva ta povezivanja, bez obzira na to je li riječ o vojnim ili gospodarskim, bila su utemeljena na principima međuvladine suradnje. Međutim, vrlo je brzo praksa pokazala kako povezivanja zasnovana na međuvladinim povezivanjima ne posjeduju potrebnu snagu da se adekvatno odgovori na povijesne izazove koji su postojali u Europi. Zapravo je ovaj model omogućavao samo održavanje ravnoteže između pojedinačnih nacionalnih interesa bez ozbiljnih mehanizama nužnih za izlazak iz pat situacija do kojih dovode suprotstavljeni nacionalni interesi. Održavanje sustava utemeljena na dominaciji partikularnih nacionalnih interesa u odnosu na opći interes zapravo je Europu držao u određenoj pat poziciji, limitirao dinamiku njezine obnove i držao otvorena vrata da se kataklizme I. i II. svjetskoga rata ponove u budućnosti.

¹⁰⁸ Michael J. Hogan, *The Marshall Plan: America, Britain, and the reconstruction of Western Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, UK, 1987., str. 56.

¹⁰⁹ Michael J. Hogan, *ibid*, str. 61.

Vrlo značajan poticaj daljnjim pokušajima uspostave suradnje među europskim zemljama dat će osnivanje Europskoga pokreta. Uspostavljanje Europskoga pokreta bio je uvod u osnivanje Vijeća Europe. Na prijedlog belgijskoga premijera Paul-Henrija Spaaka Europski je pokret pokrenuo inicijativu za uspostavljanje tijela koje bi imalo funkciju europskoga parlamenta. Tijekom konzultacija britanska je vlada pokušala Spaakovu ideju preoblikovati u neku vrstu stalnog međuvladinog tijela, što je odgovaralo njezinu pogledu na europske integracije, a bilo je potpuno neprihvatljivo za one koji su podupirali uspostavu unije. Kompromis je pronađen tako da statut budućega tijela ni na koji način ne će dovoditi u pitanje nacionalni suverenitet te da se umjesto naziva Europska unija nova institucija ima zvati Vijeće Europe.¹¹⁰ Zahvaljujući tom kompromisu, deset je europskih zemalja u Londonu 5. svibnja 1949. potpisalo statut, čime je i formalno bilo uspostavljeno Vijeće Europe sa sjedištem u Strasbourgu.

Cilj uspostave Vijeća Europe bio je stvaranje većeg jedinstva između članica radi očuvanja i ostvarivanja ideala i načela, koja su njihova zajednička baština, te poticanje njihova gospodarskoga i društvenoga prosperiteta.¹¹¹ Koliko god dostignuća Vijeća Europe bila ograničena i izložena stalnim kritikama, njegovo je osnivanje iznimno velik značaj za daljnji politički razvoj Europe. Vijeće Europe od svoga je osnutka do danas bilo najznačajniji komunikacijski kanal između političara, predstavnika civilnoga sektora i medija. Kako bi se mogla ostvariti Europska unija kakvu mi danas poznajemo trebalo je doprijeti do narodnih masa i približiti im prednosti europskoga udruživanja.

U takvu je kontekstu Jean Monet, inspirator i arhitekt moderne Europe, predstavio svoju ideju europskih integracija kao instrument gospodarske i političke obnove staroga kontinenta. Tražeći način da Francuskoj osigura nesmetan pristup njemačkim sirovinama nužnima za razvoj francuske metalske industrije uz istodoban nadzor nad razvojem vojnih potencijala Zapadne Njemačke, Jean Monet predlaže stavljanje cjelokupne francuske i njemačke „teške industrije“ pod upravu jednog

¹¹⁰ Derek W. Urwin, *The Community of Europe – A History of European Integration since 1945*, Pearson Education Ltd. Harlow, 1995., str. 34.

¹¹¹ <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/HTML/001.htm>

supranacionalnog tijela. Nakon svršetka rata čelik je bio jedan od ključnih elemenata poslijeratne obnove jer se koristio za potrebe izgradnje željeznica, u građevinarstvu, brodogradnji, automobilskoj i strojarskoj industriji. Istodobno je proizvodnja čelika stoljećima predstavljala bazu za vojnu industriju i time izravno određivala vojni potencijal svake zemlje. Monetova ideja polazila je od uvjerenja da će stavljanjem kompletne francuske i njemačke proizvodnje ugljena i čelika pod kontrolu Visoke uprave i stvaranjem zajedničkoga tržišta biti otvoren proces jačanja međusobne gospodarske ovisnosti, koji bi s vremenom doveo i do političke integracije, što bi radikalno smanjilo mogućnost ponovnog sukoba između Francuske i Njemačke. Monetova ideja naišla je na odobravanje unutar francuske Vlade, posebno Roberta Schumana¹¹², tadašnjeg francuskog ministra vanjskih poslova. Ideja je vrlo brzo predstavljena njemačkom kancelaru Konradu Adenaueru. Zapadnonjemačka vlada vrlo je pozitivno reagirala na predloženu ideju jer je u njoj vidjela mogućnost da se u dobrom dijelu oslobodi ograničenja koja je nametao okupacijski statut. Zapadna Republika Njemačka koja je uspostavljena u svibnju 1949. godine, sastavljena od američke, britanske i francuske okupacijske zone, imala je ograničen suverenitet nad pitanjima obrane, vanjske trgovine, vanjskih poslova i industrijskim potencijalima Rurske oblasti. Savezničke su vlasti nakon kraja rata, kako bi spriječile ponovno nekontrolirano naoružavanje Njemačke, sve industrijske potencijale i rudnike ugljena i koks stavile pod međunarodnu upravu za Rursku oblast. Međunarodna uprava imala je ne samo punu kontrolu nad proizvodnjom nego je bila i isključivo nadležna za izvoz njemačkoga ugljena za kojim je postojala jako velika potražnja na europskom tržištu. Mogućnost da se Zapadna Njemačka oslobodi ograničenja koja joj je nametala međunarodna uprava bila je dovoljna da njemačka vlada prihvati ponuđen plan (njemački udio u proizvodnji čelika 1938. godine iznosio je 38 % od ukupne proizvodnje čelika u Europi dok je u 1949. taj udio bio svega 18 %)¹¹³.

Robert Schuman 9. svibnja 1950. sazvaio je tiskovnu konferenciju na kojoj je predstavio

¹¹² Robert Schuman rođen je 29. lipnja 1886. u Clasenu (Luxembourg) od oca Francuza i majke Luksemburžanke, od koje je i naslijedio njemačko državljanstvo. Studij prava završio je na sveučilištima u Berlinu, Munchenu i Strasburgu.

¹¹³ Alan S. Milward, *The Reconstruction of Western Europe, 1945-51*, Methuen and Co., 1984., str. 371.

svoj plan i pozvao na uspostavljanje Europske zajednice za ugljen i čelik (EZUČ). Pozivajući se na potrebu osiguranja mira i uspostave solidarnosti među europskim državama, Schuman je apelirao na uspostavu ujedinjenih europskih nacija, čije formiranje treba započeti brisanjem stoljećima starih suprotnosti između Francuske i Njemačke¹¹⁴. U daljnjem tekstu deklaracije poznate kao Schumanov plan navodi se kako Francuska vlada predlaže da se cjelokupna francusko-njemačka proizvodnja ugljena i čelika stavi pod jednu vrhovnu nadležnost koja će raditi na stvaranju zajedničkih temelja za gospodarski razvoj te na takav način promijeniti namjenu onih oblasti koje su dugo bile namijenjene proizvodnji oružja.

Kako je „Schumanov plan“ predviđao mogućnost uključivanja i drugih zainteresiranih europskih zemalja, ne samo da su ga toplo prihvatili njemački partneri nego su i druge zemlje vrlo brzo iskazale svoj interes za pridruživanjem. Velika Britanija nije bila upoznata s inicijativom prije nego što je ona objelodanjena novinarima. Od samog početka Francuzi su bili odlučni da ovu inicijativu provedu do kraja bez obzira na stavove Velike Britanije. Za Schumana i Moneta supranacionalni aspekt plana bio je od posebnog nacionalnog interesa o čemu nisu bili spremni pregovarati.¹¹⁵ U pregovorima koji su uslijedili nakon objavljivanja Schumanova plana sudjelovao je i predstavnik Velike Britanije iako je od početka bilo jasno da Velika Britanija kao najveći zapadnoeuropski proizvođač ugljena i čelika nije zainteresirana odreći se svoje jurisdikcije nad proizvodnjom ugljena i čelika. Britanski političari jednostavno nisu vidjeli nikakve opravdanosti da se odreknu dijela svoga suvereniteta kako bi obuzdavali eventualne njemačke aspiracije ka dominaciji na kontinentu.

Schumanov plan nisu dobro prihvatile niti francuska ni njemačka industrija čelika, a ni belgijski proizvođači ugljena. Međutim, usprkos početnom negodovanju, nakon što je ugovor zaživio, praksa je ubrzo pokazala da je stvaranje zajedničkoga tržišta u njihovu

¹¹⁴ *Historija europskog ujedinjenja kroz govore europskih političara 1946. – 2006.*, Konrad Adenauer Stiftung, Sarajevo, 2007., str. 17.

¹¹⁵ Martin J. Dedman, *The Origins and Development of the European Union 1945-95*, Routledge, Oxon, 1996., str. 64.

interesu¹¹⁶. Počevši od lipnja 1950. godine, na temelju Schumanova plana vođeni su pregovori između Francuske, Njemačke, Nizozemske, Belgije, Luksemburga i Italije. Pregovori su rezultirali ugovorom koji je potpisan 18. travnja 1951., a koji je stupio na snagu 23. srpnja 1952. čime Europska zajednica za ugljen i čelik (EZUČ) postaje stvarnost. Prvi predsjednik EZUČ-a postaje Jean Monet.

Ubrzo se pokazalo da je Zajednica za ugljen i čelik postala temelj integriranja teških industrija svih šest zemalja. Bilo je to samo ograničavanje suverenosti država, ali je upravo uspjeh tog ograničavanja bio presudan u daljnjem razvoju zapadnoeuropskih integracija. Stvaranjem Zajednice formiran je prvi međunarodni mehanizam koji je imao supranacionalna prava. Sveukupna postignuća EZUČ-a bila su pozitivna. Zajednica je bila u stanju nositi se s krizama, osiguravati uravnotežen razvoj proizvodnje i distribucije resursa i facilitirati nužno industrijsko restrukturiranje i razvoj. Proizvodnja čelika porasla je četiri puta u usporedbi s razdobljem prije formiranja EZUČ-a, a čelik je postao bolji, jeftiniji i čistiji. Proizvodnja ugljena bila je u padu, kao i broj ljudi u ovoj industriji, ali je postignut visok stupanj tehnološkog razvoja, sigurnosti i kvalitete okoliša. Sustav socijalnoga upravljanja u EZUČ-u (rana mirovina, privremena novčana pomoć, grantovi koji omogućuju mobilnost, obuka, itd.) imao je velik značaj u nošenju s krizama.

Uspjeh Zajednice za ugljen i čelik u sljedećim će godinama poslužiti kao izvor i inspiracija te snažna potvrda da je integriranje u europskim razmjerima ipak moguće.

Ugovor o europskoj Zajednici za ugljen i čelik u nadolazećim će godinama biti stalno nadopunjavan i nadograđivan nizom ugovora kojima je institucionalno jačala i nadograđivana suradnja između europskih država i kojima se gradila struktura koja čini današnju Europsku uniju:

- **Rimski ugovor (1957.)** – Šest zemalja (Njemačka, Belgija, Francuska, Italija,

¹¹⁶ Martin J. Dedman, *ibid*, str. 64.

Luksemburg i Nizozemska) potpisalo je sporazum kojim uspostavljaju Europsku ekonomsku zajednicu (EEZ) i Europsku zajednicu za atomsku energiju (Euratom). EEZ-om je ustanovljena carinska unija među državama potpisnicama te su utvrđeni kriteriji i temeljni ciljevi stvaranja zajedničkog tržišta koje bi osiguralo slobodno kretanje ljudi, roba, usluga i kapitala.

- **Ugovor iz Bruxellesa, poznat kao ugovor spajanja „Merger Treaty“ (1965.)** – Tri vijeća ministara (EEZ, EZUČ i Euratom), dvije komisije (EEZ, Euratom) i visoko povjerenstvo (EZUČ) ovim su ugovorom zamijenjeni jednim vijećem i jednom komisijom. Ovo administrativno spajanje dopunjeno je institucijom jednog operativnog proračuna.
- **Jedinstveni europski akt (1986.)** – Jedinstveni europski akt bio je prva reforma pravnog i institucionalnog okvira Zajednice i prva značajnija izmjena i dopuna ugovora Europskoj ekonomskoj zajednici. Njime su postavljeni pravni temelji za stvaranje jedinstvenoga tržišta do 1. siječnja 1993. Jedinstvenim europskim aktom definirane su i nove nadležnosti Zajednice (socijalna politika, gospodarska i socijalna kohezija, istraživanje i tehnološki razvoj, zaštita okoliša), pokrenuta je suradnja u području vanjskih poslova, proširene su ovlasti Europskoga parlamenta te pojednostavljen proces donošenja odluka Europskog vijeća.
- **Ugovor o Europskoj uniji, poznatiji kao „Ugovor iz Maastrichta“ (1992.)** – Ovaj je ugovor potpisan 1992., a stupio je na snagu 1. siječnja 1993. godine. Ugovor iz Maastrichta objedinio je tri zajednice (Euratom, EZUČ, EEZ) te spojio dva prijašnja ugovora: Rimski ugovor i Jedinstveni europski akt. Ugovorom iz Maastrichta uspostavljena je Europska unija, što je označilo početak nove etape u integriranju naroda Europe u sve čvršću uniju. Ugovorom iz Maastrichta postavljeni su temelji gospodarske i monetarne unije, jedinstvene valute, zajedničke vanjske i sigurnosne politike, zajedničke obrambene politike, a zatim

i obrane, uvođenja građanstva Unije, uske suradnje u pravosuđu i unutarnjim poslovima. Ugovorom o Europskoj uniji europska je integracija iz pretežno gospodarske integracije prerasla u političku uniju.

- **Ugovor iz Amsterdama (1997.)** – Ugovor iz Amsterdama povećao je ovlasti Unije prenoseći na nju neka područja koja su prethodno bila predmetom međudržavne suradnje (u području zapošljavanja, pravosuđa i unutarnjih poslova) uključujući i mjere koje su trebale približiti Uniju njezinim građanima i omogućiti tješnju suradnju između određenih država članica (pojačana suradnja). Njime se proširio i postupak suodlučivanja i glasovanje kvalificirane većine.
- **Ugovor iz Nice (2001.)** – Ugovor iz Nice u svojoj je biti posvećen „ostatcima“ iz Amsterdama, tj. institucionalnim problemima povezanima s proširenjem koji nisu bili riješeni 1997. Ovaj Ugovor bavio se sastavom Komisije, vrjednovanjem glasova u Vijeću i proširenjem područja glasovanja kvalificirane većine. Njime su pojednostavljena pravila o korištenju postupka pojačane suradnje i sudski je sustav učinjen djelotvornijim.
- **Lisabonski ugovor (2007.)** – Ugovor poznat i kao Reformski ugovor, punim nazivom „Ugovor iz Lisabona o izmjenama i dopunama Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o osnivanju Europske zajednice“, potpisan je u Lisabonu 13. prosinca 2007. radi rješavanja pitanja daljnjeg institucionalnog funkcioniranja Europske unije. Lisabonski ugovor dopunjuje postojeće ugovore o Europskoj uniji i Europskoj zajednici ne zamjenjujući ih. Ugovor je stupio na snagu 1. prosinca 2009., nakon što je prošao proces ratifikacije u svim državama članicama EU. Lisabonski ugovor eliminirao je sustav stupova te uveo funkciju predsjednika Europskog vijeća na mandat od dvije i pol godine, kao i funkciju visokog predstavnika Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku. Lisabonski ugovor uveo je i pravno obvezujuću Povelju o ljudskim pravima Unije te Povelju o temeljnim pravima. Lisabonskim ugovorom prvi je put uvedena mogućnost da

neka članica može izaći iz EU-a.

3.4. Proces proširenja Europske zajednice/EU-a

Proces proširenja Europske unije jedno je od najznačajnijih unutarnjih pitanja EU-a jer svaki novi krug proširenja otvara niz pitanja njezina funkcioniranja. Osnivači Europske zajednice za ugljen i čelik, kao preteče EU-a, svojim osnivačkim aktom, odnosno Ugovorom o osnivanju Europske zajednice za ugljen i čelik, u startu su predvidjeli mogućnost da im se i druge zemlje pridruže u ostvarivanju zajedničkih interesa i stvaranju zajedničkoga tržišta za ugljen i čelik. Članak 98. Ugovora o osnivanju Europske zajednice za ugljen i čelik vrlo je jasno utvrđivao mogućnost da bilo koja europska zemlja pristupi tom ugovoru i u općim je crtama propisivao proceduru prijma.¹¹⁷

Postupno, kroz šest etapa proširenja Europska je zajednica evoluirala od Zajednice za ugljen i čelik sa svega šest članica do EU-a s 28 punopravnih članica. Od 1950. godine Europska zajednica/unija vrlo se rijetko nalazila u situaciji da barem jedna država, a obično i više njih, nije bila u procesu pristupanja.¹¹⁸ Pitanje proširenja Europske zajednice/unije dobiva poseban značaj nakon sloma komunizma krajem osamdesetih i početkom devedesetih godina prošloga stoljeća kada velik broj država istočne i jugoistočne Europe izražava svoj interes za uključenjem u integrativne procese i približavanje Europskoj zajednici, odnosno EU. U tom se trenutku tadašnjih 15 država članica Europske zajednice suočava s najznačajnijim izazovom koji će odrediti daljnju budućnost Zajednice.

Proces proširenja EU-a može se definirati kao širenje političke zajednice europskih država koje dijele zajednički vrijednosni sustav temeljen na načelima suvremene liberalne demokracije kao što su: sloboda, demokracija, tržišno gospodarstvo,

¹¹⁷ Ugovor o osnivanju Europske zajednice za ugljen i čelik – <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm#founding>

¹¹⁸ Neill Nuggent, *European Union Enlargement*, Palgrave Macmillan, Bredshire, 2004., str. 1.

poštivanje ljudskih prava i temeljnih sloboda, vladavina zakona te poštivanje nacionalnih identiteta zemalja članica.¹¹⁹ Postoje različita mišljenja, u većoj ili manjoj mjeri argumentirana, zašto se Europska unija odlučila na otvorenu politiku proširenja. Pojedini analitičari EU-a opravdavaju racionalnost proširenja EU-a ponajprije zbog sigurnosti i to ne toliko zbog takozvanih teških sigurnosnih razloga, kao što su sprječavanje ratnih sukoba (što je vjerojatno bio vrlo bitan čimbenik pedesetih i šezdesetih godina prošloga stoljeća) ili profilacija nuklearnoga naoružanja, koliko zbog tzv. sofisticiranih ili mekih sigurnosnih izazova kao što su organizirani kriminal, trgovina narkoticima i ljudima, različite epidemije i pandemije, itd.¹²⁰ Među vrlo često navođenim argumentima u prilog proširenju EU-a mogu se naći i ekonomski čimbenici (proširenje jedinstvenoga europskoga tržišta, povećanje međusobne trgovinske razmjene, smanjenje nezaposlenosti, itd.) te sociološki čimbenici kao što je, primjerice, pitanje zajedničkoga europskoga identiteta.¹²¹ Ni u kom se slučaju ne smiju zanemariti ni psihološki čimbenici koji se napose javljaju nakon 1998., nakon sloma komunizma. Dok su zapadnoeuropski političari bili krajnje entuzijastični u smislu davanja potpore širenju ideje liberalne demokracije i tržišnoga gospodarstva, istočnoeuropski su lideri u članstvu u EU-a vidjeli konačan bijeg od tiranije ili političke nestabilnosti.¹²²

Da bi se kreirala mogućnost proširenja, bilo je nužno stvoriti vrlo kompleksan pravni i politički okvir za proširenje EU-a. Pravni okvir proširenja EU-a fuzija je običajnog i ugovornog prava. Može se zaključiti da postoji šest faza u razvoju pravnoga okvira za proširenje Europske zajednice/unije.

1. Članak 98. Ugovora o osnivanju Europske zajednice za ugljen i čelik
2. Članak 237. Ugovora o Europskoj ekonomskoj zajednici i članak 205. Ugovora o osnivanju Euratoma
3. Članak 237. Ugovora o Europskoj ekonomskoj zajednici i članak 205. Ugovora o

¹¹⁹ Temeljne vrijednosti EU-a navedene su u čl. 6. Ugovora o EU
Vidi <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>

¹²⁰ Više o pojmovno-terminološkom određenju pojma *sigurnost* vidi kod Antona Grizolda, *Međunarodna sigurnost*, Zagreb, 1998.

¹²¹ Neill Nugent, *ibid*, str. 7.

¹²² Michael Cini, *European Union Politics*, Oxford University Press, Oxford, 2007., str. 422.

- osnivanju Euratoma (izmijenjeni i dopunjeni jedinstvenim europskim aktom)
4. Članak O. Ugovora o osnivanju EU-a
 5. Članak 49. Ugovora o osnivanju EU-a (preimenovani članak O) s upućivanjem na članak 6(1)
 6. Članak 49. Lisabonskog ugovora s upućivanjem na članak 2.

Razvoj pravnoga okvira za proširenje EU-a započeo je donošenjem već spomenutog Ugovora o osnivanju Europske zajednice za ugljen i čelik, odnosno članka 98. koji predviđa mogućnost da za članstvo u Zajednici može aplicirati bilo koja europska država. Prema članku 98. Ugovora o osnivanju Europske zajednice za ugljen i čelik aplikacija za članstvo upućuje se Vijeću Zajednice koje propisuje uvjete za punopravno članstvo i koje donosi jednoglasnu odluku na preporuku Visoke komisije. Uvjetovanje članstva ispunjavanjem određenih uvjeta za pristupanje Zajednici u pravnom je smislu definiran karakter Zajednice, odnosno osnovni sadržaj procesa proširenja. Članak 98. regulirao je način pristupanja Europskoj zajednici za ugljen i čelik, ali nije u potpunosti regulirao sve druge aspekte i mehanizme procesa njezina proširenja. Taj nedostatak u pravnom definiranju procesa proširenja nadomjestit će praksa stvaranja pravnih i proceduralnih presedana koji će se postupno pretvarati u običajno pravo proširenja Zajednice.

Najbolji primjer za to je razlika između pravne regulacije procesa proširenja prema Ugovoru o Europskoj zajednici za ugljen i čelik, Ugovoru o Europskoj ekonomskoj zajednici i Ugovoru o Euroatomu i prakse koja je postojala u primanju novih članica. Nakon kreiranja novih zajednica 1957., EEZ-a i Euroatoma, bilo je predviđeno da se nove članice primaju u svim trima zajednicama istodobno.¹²³ Međutim, istodobno je ugovorima o osnivanju tih triju zajednica na potpuno različit način regulirana procedura i nositelji procesa proširenja. Dok je, prema članku 98. Ugovora o Europskoj zajednici za ugljen i čelik, ključnu ulogu u procesu primanja novih članica imalo Vijeće Zajednice kao supranacionalno tijelo koje je jednoglasno donosilo konačnu odluku o

¹²³ Nijedan ugovor nije isključivao mogućnost da neka država aplicira za članstvo samo u jednoj od triju zajednicae

prijmu novih članica Zajednice, člankom 237 (1). Ugovora o EEZ-u¹²⁴ i člankom 205 (1). Ugovora o Euratomu¹²⁵ predviđalo se da ugovor o pristupanju Zajednici mora proći ratifikaciju nacionalnih parlamenata sukladno njihovim ustavima. Time se zapravo proces proširenja regulirao sukladno sasvim drugim načelima čime se stvarala određena pravna konfuzija. Dok se člankom 98. Ugovora o Europskoj zajednici za ugljen i čelik proces proširenja temeljio na supranacionalnim načelima proširenja, prema člancima 237 (1). Ugovora o EEZ-u i 205 (1). Ugovora o Euratomu temelji se na načelima intergovernmentalizma koji je zemljama članicama Zajednice davao znatno veću mogućnost reguliranja procesa proširenja nego što je to bilo predviđeno Ugovorom o Europskoj zajednici za ugljen i čelik.

Međutim već je prvi val proširenja Zajednice 1973. godine, kada pristupaju Velika Britanija, Irska i Danska, pokazao da pristup svakoj od triju zajednica neće biti reguliran posebno, kako je to bilo predviđeno ugovorima o njihovu osnivanju. Praksa proširenja nije prihvatila model propisan Ugovorom o Europskoj zajednici za ugljen i čelik, ali ni model propisan ugovorima o EEZ-u i Euroatomu. Praksa je proizvela model koji je negdje između tih dvaju modela. Umjesto dvaju načela i istodobnog pristupa trima zajednicama istodobno, praksa je iznjedrila jedinstvenu proceduru priključenja vođenu jedinstvenim zakonskim okvirom koji je dobrim dijelom bio temeljen i na običajnom pravu. Razlike koje su se pojavljivale između tekstova pojedinih članaka ugovora kojima su se uređivali procesi i procedure primanja novih članica i prakse zapravo je kreirao pravni okvir proširenja zajednica, koji je bio fuzija elemenata ugovornog i običajnog prava.

Sljedeća bitna faza u kreiranju pravnoga okvira bilo je donošenje Jedinog europskog akta 1987. godine kojim se uveo Europski parlament kao jedan od važnih čimbenika u procesu proširenja Europske zajednice/unije. Uvođenjem Europskog parlamenta u proces primanja novih članica završava se ugovorno definiranje institucija koje sudjeluju u procesu proširenja. Popis institucija koje imaju određenu

¹²⁴ http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12002E/pdf/12002E_EN.pdf

¹²⁵ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:084:0001:0112:EN:pdf>

ulogu u procesu prijma novih članica definiran Jedinostvenim europskim aktom ostao je na snazi sve do danas.

Usvajanjem Ugovora iz Maastrichta (Ugovor o EU) 1992. godine¹²⁶ ulazi se u najozbiljniju reformu pravila, procedura i mehanizama proširenja EU-a. Člankom O. Ugovora iz Maastrichta stavljeni su izvan snage svi članci ugovora kojima se do tada regulirao pravni okvir za proširenje EU-a. Uvođenjem jednoga članka Ugovora o EU kojim se regulira pitanje proširenja EU-a, uklonjene su sve pravne nedorečenosti koje su do tada postojale u pravnom okviru procesa proširenja. U biti je članak O. Ugovora o EU tek kopirani članak 237 (1). Ugovora o EEZ-u, odnosno članak 205 (1). Ugovora o Euratomu. Jedina razlika u tekstu je ta što je uvedena riječ „Unija“. Međutim, usprkos unifikaciji ugovornoga definiranja načina proširenja EU-a u korist međuvladinoga načela u praksi nije došlo ni do kakve promjene. Četvrti val proširenja koji je u potpunosti bio proveden prema odredbama članka O. Ugovora o EU ni u čemu se nije razlikovao od prvih triju valova proširenja.

Peta reforma pravnoga okvira rezultat je Ugovora iz Amsterdama¹²⁷, koji je promijenio broj članaka koji reguliraju pitanje proširenja EU-a (članak O. preimenovan je u članak 49.) i povezan s člankom 6 (1). (bivšim člankom F (1)). Za razliku od dotadašnjih ugovora koji su ostavljali mogućnost da bilo koja europska zemlja može podnijeti svoju kandidaturu za punopravno članstvo, Ugovor iz Amsterdama predviđa da to mogu učiniti samo one europske države koje prihvaćaju i poštuju temeljne vrijednosti EU-a koje su definirane člankom 6 (1). Od tog je trenutka pravo apliciranja za punopravno članstvo u EU praktično ograničeno samo na one europske države koje prihvaćaju i poštuju vrijednosti slobode, demokracije, ljudskih prava i temeljnih sloboda i vladavinu zakona. Ovo povezivanje dvaju članaka zapravo predstavlja samo ugradnju već dugo vremena postojeće prakse u element običajnoga prava proširenja EU-a.

Konačna reforma pravnoga okvira proširenja EU-a izvršena je Lisabonskim

¹²⁶ http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12002M/pdf/12002M_EN.pdf

¹²⁷ <http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-en.pdf>

ugovorom¹²⁸. Lisabonski je ugovor najvažnije promjene donio u definiranju vrijednosti koje mora poštovati i promicati svaka država koja se želi kandidirati za članstvo u EU. U odnosu na vrijednosti navedene u članku 6 (1). Ugovora o EU, članak 2. Lisabonskog ugovora obogaćen je kriterijem poštovanja ljudskih prava pripadnika manjina. Lisabonskim ugovorom proširen je i opseg zajedničkih vrijednosti na kojima se temelji EU: pluralizam, nediskriminacija, tolerancija, pravda, solidarnost i jednakosti među spolovima.

Trenutačan pravni okvir, a kako je definiran Lisabonskim ugovorom, u stvari je politički kompromis. Očito je da predstavnici zemalja članica EU-a nisu željeli ući u ozbiljniju reformu pravnoga okvira procesa proširenja, nego su se zadovoljili zadržavanjem kompromisa između potrebe da se pravno regulira proces proširenja i potrebe da se ostavi prostor da se političkim odlukama utvrđuju dinamika, procedure i kriteriji za pristupanja novih članica. Bilo je pokušaja da se Lisabonski ugovor iskoristi za ozbiljniju reformu pravnoga okvira, tj. da se praktično iskustvo iz pet prethodnih valova proširenja, tj. elementi običajnoga prava proširenja, ugrade u tekst Lisabonskoga ugovora i da se kopenhagenski kriteriji dodatno razrade. Međutim, ta inicijativa nije dobila potrebnu potporu radi straha pojedinih zemalja da bi odluka o prijmu neke zemlje u EU mogla prijeći u nadležnost Europskoga suda pravde koji bi imao zadatak tumačiti nove i razrađene kriterije za prijam, a samim time i posredno odlučivati o ispunjenosti uvjeta.¹²⁹ Zadržavanjem, u okviru Lisabonskog ugovora, odredbe kojom se predviđa da se uvjeti za prijam dogovaraju unutar Europskog vijeća predstavlja punu afirmaciju političkoga aspekta procesa proširenje EU-a. Na taj način politički okvir kojim se reguliraju kriteriji i načela koja svaka zemlja kandidatice mora ispuniti kako bi njezina kandidatura bila prihvaćena ostaje i dalje jednako važan segment cjelokupnog procesa proširenja EU-a kao i pravni okvir.

Proces proširenja Europske zajednice, odnosno EU-a, odvijao se kroz sedam valova

¹²⁸ http://www.unizar.es/euroconstitucion/library/Lisbon%20Treaty/Treaty%20of%20Lisbon_12.2007.pdf

¹²⁹ Duško Dimitrijević, Ivona Lađevac, *Proširenje EU na Zapadni Balkan*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2009. str. 13.

proširenja:

- **pristupanje Ujedinjenog Kraljevstva, Danske i Irske (1973.)**, čime se broj članica Europske zajednice povećao sa šest na devet – prvo proširenje
- **pristupanje Grčke (1981.)** – drugo proširenje
- **pristupanje Španjolske i Portugala (1986.)**, čime se broj članica Europske zajednice povećao s deset na dvanaest – treće proširenje
- **pristupanje Austrije, Finske i Švedske (1995.)**, čime se broj članica Europske unije povećao na 15 – četvrto proširenje
- **pristupanje Cipra, Češke, Estonije, Latvije, Litve, Mađarske, Malte, Poljske, Slovačke i Slovenije, (2004.)**, čime se broj članica Europske unije povećao na 25 – peto proširenje
- **pristupanje Bugarske i Rumunjske (2007.)**, čime se broj članica Europske unije povećao na 27 – šesto proširenje
- **pristupanjem Hrvatske (2013.)**, čime se broj članica Europske unije povećao na sadašnjih 28 – sedmo proširenje.

3.5. Normativni okvir i društveni kontekst razvoja suradnje između organizacija civilnoga društva i institucija EU-a

Iz prethodnoga poglavlja, odnosno kratkoga pregleda povijesti razvoja europske ideje i uspostave nadnacionalne upravne strukture koju danas poznajemo kao EU, evidentno je da je riječ ponajprije o mirovnom projektu političkih elita iz zemalja zapadne Europe koji je od samog početka imao izražen demokratski deficit. Većina teoretičara i znanstvenika koji se bave pitanjima EU-a slažu se s ocjenom da su europske integrativne procese u prvim desetljećima vodile elite uz prešutan konsenzus javnosti i da je u kreiranje europske konstrukcije primijenjen takozvani *top-down* pristup.

Inicijalna ideja bila je da se kreira jedinstvo među ratom iscrpljenim europskim

državama, dojučerašnjim zaraćenim stranama u cilju sprječavanja mogućnosti da se takvi sukobi dogode i u budućnosti. U kreiranju prvih nadnacionalnih institucija građani zemalja koje su bile prve države članice zajednica ni na koji način nisu sudjelovali, niti su pitani za mišljenje. Stoga je arhitektura prvih zajedničkih institucija zajedno s mehanizmima donošenja političkih odluka iskazivala nastojanje osnivača da se uspostavi ravnoteža moći između velikih europskih zemalja uz istodobno osiguranje neovisnosti manjih država članica. U početku su zajedničke institucije svoj politički legitimitet tražile isključivo kroz konsenzus država članica Zajednice. Politika zajedničkih europskih institucija prema suradnji s civilnim društvom, gotovo 30 godina od njihova nastajanja, mogla bi se definirati, kako to slikovito opisuju Kendall i Anheier¹³⁰ „Leave it to Member States” i „do nothing”¹³¹. Građani država članica praktično su pretvoreni u pasivne objekte odluka novouspostavljenih transnacionalnih tijela, bez ikakvih mogućnosti da izravno sudjeluju ili utječu na javne politike koje su se kreirale u institucijama Zajednice. Jedini način na koje su građani mogli nastojati utjecati na proces donošenja odluka je putem svojih nacionalnih političkih predstavnika u zajedničkim institucijama.

Politika „ne radi ništa” bila je utemeljena na vjerovanju da EU može funkcionirati kao upravno tijelo na jednoj razini dok bi građani i organizacije civilnoga društva funkcionirali na drugoj razini ostvarujući svoje interese (uključujući i sudjelovanje u procesu donošenja odluka) primarno na razini članica EU-a. Takva je politika postupno vodila potpunom otuđivanju institucija EU-a od građana iz kojih su crpili svoj društveni i politički legitimitet, što je posljedično vodilo i krizi legitimiteta zajedničkih institucija. „Opadanjem prešutnog konsenzusa dolazi i do otkrivanja organizacija civilnog društva od strane institucija EU-a”.¹³²

Termin civilno društvo u službene dokumente EU-a ulazi relativno kasno. U početku,

¹³⁰ Jeremy Kendall & Helmut K. Anheier, „The Third sector and European Union Policy Process: An Initial Evaluation”, *Journal of European Public Policy*, 6. VI. 1999., str. 283.

¹³¹ Engl. „Ostaviti to državama članicama” i „Ne radi ništa”.

¹³² Barbara Finke, „Civil society Participation in EU Governance”, *Living Reviews in European Governance* Vol 2. (2007.), No. 2, str. 4.

sukladno odredbama Rimskoga ugovora, civilno je društvo bilo isključeno s popisa nadležnosti EEZ-a/EZ-a da bi tek sredinom 80-ih godina prošloga stoljeća civilno društvo *per se* pronašlo svoje mjesto u službenim dokumentima.¹³³ Prvi se put jedan pojam kojim se referira na civilno društvo našao u rezoluciji Europskoga parlamenta „O ulozi i administriranju udruga i propisu o upravljanju njima u Europskoj zajednici”¹³⁴, poznatij još kao Fontainovo izvješće. U njemu se naglašava važnost „trećeg sektora” u procesu kreiranja nove Europe. U završnom ulomku izvješća Europska se komisija poziva na prepoznavanje „neprofitnog” sektora kao veoma važnog saveznika: „Europa treba inspiraciju kako bi poduzela dalje korake prema svojoj sudbini kao zajednici. Neprofitne organizacije su jedna od mogućnosti koje treba uzeti u obzir”¹³⁵.

Izvješće Nicole Fontaine iznimno je značajan dokument u kontekstu razvoja odnosa između institucija EU-a i civilnoga društva jer je, između ostaloga, predložio:

- da države članice Zajednice automatski priznaju udruge registrirane u jednoj od država Zajednice
- da se usvoje pravni propisi za registraciju udruga na razini Europe za udruge koje žele djelovati na području čitave Europe i koje smatraju da postojeći propisi (misli se na nacionalne zakone o registraciji i načinu funkcioniranja dobrovoljnih udruga) nisu odgovarajući
- da se uspostavi europska zaklada za razvoj udruga
- da je bolja zastupljenost dragovoljnih udruga na razini institucija Zajednice.

Izvješće također prihvaća potrebu da se dragovoljnim udrugama koje pružaju određene socijalne usluge i koje djeluju u općem društvenom interesu stave na raspolaganje znatno veća sredstva i da ih se ojača kako bi mogle primati i donacije od pojedinaca.

¹³³ Jeremy Kendall & Helmut K. Anheier, *ibid*, str. 283.

¹³⁴ <https://www.uia.org/archive/legal-status-4-12>

¹³⁵ <https://www.uia.org/archive/legal-status-4-12>

Do početka 90-ih godina u službenim su se dokumentima EEZ-a/EZ-a koristile različite formulacije čime se izbjegavalo na bilo koji način implicirati da je riječ o jednom jedinstvenom društvenom fenomenu. Uglavnom su se koristili termini poput interesne skupine, neprofitne ili dragovoljne udruge. Početkom devedesetih godina prošloga stoljeća, na inicijativu Europske komisije i Europskog parlamenta, pokrenut je niz rasprava o uključivanju zainteresirane javnosti u proces donošenja odluka. Ove prve rasprave uglavnom su se vodile oko pitanja kako povećati mogućnost da različite interesne skupine sudjeluju u pripremi prijedloga pravnih propisa koje priprema Komisija i kako dokumente Europske komisije učiniti dostupnijima građanima Europske unije.

Prema Sabine Saurugger, uključivanje i drugih sudionika, kao što su organizacije civilnoga društva, u proces donošenja propisa u nadležnosti Zajednice nije bila originalna inicijativa institucija EU-a, nego reakcija na zahtjeve koji su dolazili od izuzetno snažnih i aktivnih njemačkih organizacija civilnoga društva.¹³⁶ Napori njemačkih organizacija civilnoga društva da institucije EU-a prihvate civilno društvo kao legitimnog partnera u kreiranju socijalnih politika EU-a (naročito u područjima politike prema mladima, socijalne uključenosti, pitanjima rasizma, ravnopravnosti spolova, itd.) u konačnici je rezultiralo usvajanjem Deklaracije br. 23 kao aneksa Ugovora iz Maastrichta kojim se priznaje potreba za suradnjom s dobrotvornim organizacijama (*welfare organizations*).

Naime, problemi oko usvajanja Ugovora iz Maastrichta¹³⁷ nedvojbeno su pokazali kako do tada privilegirana ekonomska dimenzija europskih integracija neće preživjeti bez uspostavljanja solidne političke dimenzije i kako uključivanje nedržavnih dionika u proces donošenja političkih odluka može biti barem djelomično rješenje za slijepu ulicu u kojoj su se našle europske institucije.¹³⁸ Ugovorom iz Maastrichta prvi su put

¹³⁶ Sabine Saurugger, Organized Civil Society as Legitimate Partner in the European Union, Centre National de la Recherche Scientifique, http://www.sciencespo.fr/cepi/sites/sciencespo.fr/cepi/files/art_ss.pdf

¹³⁷ Dansko odbijanje i francusko oklijevanje.

¹³⁸ Flore-Anne Buorgeois, „European Civil Society: Analytical and Political Problems in the Use of a Loaded Concept“, Paper prepared for the Workshop „The Institutional Shaping of EU-Society Relations“ organised by the Mannheim Centre for European Social Research, 14. – 15. X. 2005., str. 15.

formalizirani različiti modeli donošenja odluka u institucijama EU-a. Za prvi stup (nekadašnju Europsku ekonomsku zajednicu odnosno Europsku zajednicu) uvedena je takozvana „community” metoda donošenja odluka (unutar zajedničkih institucija, konsenzusom ili kvalificiranom većinom) dok je za dva novo uspostavljena stupa (zajednička vanjska i sigurnosna politika i pravda i unutarnji poslovi) zadržan međuinstitucionalni način donošenja odluka. Nova dimenzija integracija uspostavljena Ugovorom iz Maastrichta još je više otvorila pitanje demokratskog deficita.

U nizu inicijativa, rasprava i deklaracija koje su se pojavile devedesetih godina prošloga stoljeća i koje su svaka na svoj način dale značajan doprinos razvoju partnerstva između institucija EU-a i civilnoga društva svakako treba izdvojiti dva dokumenta: „Promocija uloge dobrovoljnih udruga i zaklada u Europi” i „Komisija i nevladine organizacije – izgradnja snažnijeg partnerstva”.

Godine 1997. Europska komisija objavila je priopćenje (*communication*) „Promicanje uloge dobrovoljnih udruga i zaklada u Europi”¹³⁹ kojom se definira politički cilj „izgradnje snažnijeg civilnog dijaloga na europskoj razinu paralelno s političkim dijalogom s nacionalnim vlastima i socijalnim dijalogom sa socijalnim partnerima”. Ovo priopćenje nedvojbeno ilustrira rastući značaj civilnog društva unutar EU-a.

Možda je još važniji dokument takozvani dokument za javnu raspravu (*discussion paper*) Europske komisije „Komisija i nevladine organizacije – izgradnja snažnijeg partnerstva” koji je objavljen u siječnju 2000. godine.¹⁴⁰ Cilj toga dokumenta bio je predložiti moguće načine razvoja suradnje s organizacijama civilnoga društva. Dokument definira najčešće karakteristike organizacija civilnoga društva, načela suradnje između Komisije i organizacija civilnoga društva i nudi konkretne preporuke za dijalog, konzultacije, financijsku potporu OCD-ovima i načine razmjene informacija. Proces usvajanja Ugovora iz Amsterdama (1997.) i Ugovora iz Nice (2001.) dodatno je ogolio činjenicu da je način donošenja ključnih politika, utemeljen isključivo na

¹³⁹ COM (97) 241 Final, 1997.

¹⁴⁰ COM (00) 11 Final, 2000.

usuglašavanju ministara i predstavnika vlada članica EU-a, tzv. IGC¹⁴¹, postao gotovo neučinkovit i da Europa treba novu snagu i nove ideje. Iako su te dvije međuvladine konferencije rezultirale potpisivanjem novih ugovora, iza njih je ostalo jako mnogo neusuglašanih pitanja o kojima je ovisila budućnost i EU-a i daljnjih integracija. Hofman navodi četiri razloga za pad učinkovitosti IGC modela odlučivanja¹⁴²:

- povećani ulozi i moguća rješenja nacionalnim su vladama davali osjećaj da gube politički utjecaj unutar europskog okvira, čime se smanjivala vjerojatnost da će rezultati kompromisa dovesti do *win-win* situacije za sve sudionike
- povećana nefleksibilnost u pregovorima vlada država članica Unije
- sve veće razlike među članicama Unije i slabljenje francusko-njemačke osovine
- utjecaj drugih institucija držan je na minimumu; Europskoj komisiji bila je uskraćena svaka uloga u tom procesu, a uloga zvaničnog medijatora bila je dodjeljivana državi koja predsjedava Europskim vijećem.

Na temelju zaključaka samita u Nici, Europsko je vijeće u prosincu 2001. usvojilo Deklaraciju iz Laekena¹⁴³ (Aneks 1. Zaključaka Europskog vijeća sa zasjedanja u Laekenu) kojom se otvara perspektiva i poduzimaju odlučujući koraci ka jednostavnijoj Uniji, odlučnijoj u ostvarivanju njezinih ključnih ciljeva i još prisutnijoj u svijetu, odnosno kako se u samoj deklaraciji navodi: „EU treba postati demokratičnija, transparentnija i učinkovitija”.¹⁴⁴ Kako bi postigla svoje ciljeve, EU se mora suočiti s trima ključnim izazovima: kako se približiti građanima, primarno mladima, kako reorganizirati način političkoga funkcioniranja u okviru nove proširene Europske unije i kako se nametnuti kao čimbenik stabilnosti i primjer za novi multipolarni svijet. Deklaracija iz Laekena bila je priprema za novu međuvladinu konferenciju koja je trebala razriješiti pitanja budućeg pravca razvoja EU-a i njome se predviđalo pokretanje Konvencije, široke javne rasprave o budućnosti EU-a. U rad Konvencije o

¹⁴¹ Skraćenica izvedena iz engleskog termina za međuvladinu konferenciju „Inter Government Conference”

¹⁴² Lars Hofman, *The Convention on the Future of Europe - Thoughts on the Convention-Model*, NYU School of Law, New York, 2012., str. 4. – 5.

¹⁴³ Deklaracija iz Laekena, CONV 14/02, CONV 167/02.

¹⁴⁴ Deklaracija iz Laekena, CONV 14/02, CONV 167/02.

budućnosti Europe, osim predstavnika država članica EU-a, predstavnika država kandidatica, predstavnika Europskog parlamenta i Europske komisije, bili su uključeni i predstavnici Europskog gospodarskog i socijalnog odbora, predstavnici europskih socijalnih partnera i Odbora regija. S ciljem pokretanja široke rasprave i uključivanja svih zainteresiranih građana EU-a, otvoren je Forum za „organizacije koje predstavljaju civilno društvo” (socijalni partneri, poslodavci, nevladine organizacije, akademska zajednica, itd.). Forum je imao formu strukturirane mreže organizacija koje su redovno dobivale informacije o radu Konvencije i koje su mogle dostavljati svoje pismene prijedloge, mišljenja i sugestije.¹⁴⁵ Forum je izazvao veliko zanimanje organizacija civilnoga društva, tako da je broj sudionika Foruma konstantno rastao. Sa nekih 200 organizacija koje su bile uključene u rad Foruma u rujnu 2002. godine broj organizacija uključenih u raspravu je do ožujka 2003. godine narastao na više od 500 organizacija civilnoga društva.¹⁴⁶

Usprkos brojnim pozitivnim aspektima uključenosti civilnoga društva u raspravu oko budućnosti Europe, evidentno je u diskursu Konvencije o civilnom društvu postojala praznina između retoričkoga i operativnoga okvira. Među sudionicima rasprave, ali i od velikoga broja analitičara i znanstvenika koji su pratili rad Konvencije, mogle su se čuti primjedbe da je naglasak Konvencije na sudjelovanju civilnog društva u raspravi o budućnosti EU-a retoričko sredstvo za dobivanje legitimiteta, a ne pravi korak prema pluralističkoj demokraciji u EU i kreiranju mehanizama aktivnoga sudjelovanja građana i drugih društvenih aktera u proces kreiranja javnih politika koji bi nadopunili i obogatili zastupničku demokraciju.¹⁴⁷ Naime, pored brojnih pitanja vezanih za način strukturiranja dijaloga i reprezentativnost sudionika rasprave, ključan nedostatak čitavoga procesa bila je činjenica da unutar europskih institucija još uvijek nije bio napravljen ozbiljan odmak od modela reprezentativnog i hijerarhijskog unutarinstitucionalnog odlučivanja. Ključni prigovori dolazili su na račun nepostojanja obveze Konvencije da na bilo koji način reagira (*feedback*), odnosno dade povratnu

¹⁴⁵ Na internetskoj stranici Konvencije bile su uspostavljene četiri debatne skupine prema područjima interesa.

¹⁴⁶ Emanuela Lombardo, *The Participation of Civil Society in the European Constitution-Making Process*, CIDEL Workshop "Constitution Making and Democratic Legitimacy in the EU", London, 2004., str. 12.

¹⁴⁷ Emanuela Lombardo, *ibid*, str. 2.

informaciju na zaprimljene prijedloge. Iako je proces konzultacija s civilnim društvom službeno nazivan „dijalogom“, odnos Konvencije prema sudjelovanju civilnoga društva u njezinu radu može se opisati kao proces „saslušanja“ i „savjetovanja“ budući da se ni u jednom od dokumenata Konvencije ne spominje obveza davanja povratne informacije, niti se upućivanje na to koliko su prijedlozi organizacija civilnoga društva utjecali na određena pitanja i opću usmjerenost Konvencije. Nedvojbeno je da su čelnici Konvencije i europski dužnosnici bili zadovoljni doprinosom koji su dali predstavnici civilnoga društva, što je potvrđeno i izjavom potpredsjednika Konvencije gospodina Dehaene na plenarnoj sjednici posvećenoj civilnom društvu kada je izjavio da je „dijalog s civilnim društvom“ bio plodonosan, prije svega za Konvenciju.¹⁴⁸

Međutim, može se postaviti pitanje o tome koliko je ovaj „dijalog“ zadovoljio dionike procesa iz civilnoga društva. Na pitanje o vrsti interakcije koju su imali s Konvencijom, član civilnoga društva koji je sudjelovao na Forumu odgovorio je sljedeće: „Interakcija s Konvencijom dokazuje ozbiljno postojanje crnih rupa. Šaljete nešto, ali ništa više ne izlazi. Nema odgovora na naša pisma. Nema potvrde primitka. Ništa.“¹⁴⁹

Prekretnicu u normativnom i institucionalnom smislu u odnosima između institucija EU-a i civilnoga društva predstavlja dokument „Upravljanje EU-om – Bijela knjiga“¹⁵⁰ koji je Europska komisija predstavila u srpnju 2001. godine. Bijela knjiga predstavlja strategiju, okvir za reformu institucija EU-a i načina donošenja odluka na temelju pet načela: otvorenosti, uključenosti, odgovornosti, učinkovitosti i koherentnosti. U pripremi dokumenta sudjelovalo je više od 2.500 organizacija i pojedinaca kako iz država članica tako i iz država kandidatica za punopravno članstvo u EU. Ova strategija nije nova u smislu suradnje institucija EU-a i interesnih skupina u prošlosti, ali je Bijela knjiga o upravljanju inovativna po tome što je ta suradnja stavljena u funkciju komplementarnog izvora legitimnosti institucija EU-a. U uvodu dokumenta konstatira se da mnogi građani EU-a gube povjerenje u institucije EU-a i da jako teško

¹⁴⁸ CONV 167/02: 14.

¹⁴⁹ Pawel Krzeczunowicz, Polish NGO Office in Brussels, Internet questionnaire, IV. 2003.

¹⁵⁰ Commission of European Communities, European Governance – A White Paper, COM(2001) 428, Brussels, 2001.

razumijevaju kompleksan sustav kreiranja i provođenja javnih politika i da se EU vrlo često vidi kao otuđena i nametljiva bez dodira s realnim životom. Dokumentom se predlaže otvaranje procesa kreiranja javnih politika prema udrugama i zainteresiranoj javnosti za uključivanje u proces kreiranja i provedbe europskih javnih politika, što bi građane EU-a trebalo uvjeriti kako su njihove nacionalne vlade, suradnjom unutar EU-a, sposobne odgovoriti na njihove potrebe. Bijelom knjigom predlaže se i usvajanje kodeksa kojim bi se jasno definirala osnovna načela i uveli minimalni standardi za konzultacije, kao i odgovornosti svih partnera u procesu kreiranja javnih politika. Bijela knjiga ima dodatno značenje za čitav proces razvoja odnosa između EU-a i civilnog društva jer je prvi put tijekom rasprave, ali i u jednom službenom dokumentu EU-a, upotrijebljen termin civilno društvo i napravljena jasna distinkcija između nevladinih organizacija, sindikata i interesnih skupina. Načela predložena Bijelom knjigom i reforme koje su uslijedile nakon njezinog objavljivanja praktično su otvorila vrata sudioničkoj demokraciji na razini EU-a, koja je postala standard koji moraju ispuniti i države kandidatice za punopravno članstvo.

Paralelno s procesom podizanja svijesti o važnosti društvenoga dijaloga i uključivanja različitih interesnih skupina u proces kreiranja javnih politika EU-a unutar samih institucija EU-a, teče i proces samoorganiziranja organizacija civilnoga društva u sektorske mreže na europskoj razini. Godine 1995. Europski pokret pokreće inicijativu za osnivanje Stalnog foruma civilnog društva, kao društvene mreže organizacija civilnog društva koje djeluju na socioekonomskom području. Stalni forum odbio je u svoju strukturu uključiti i udruge poslodavaca, poslovne skupine i vjerske institucije. Forum djeluje kao platforma za različite rasprave u vezi sa socijalnim pitanjima i nikada nije pokazivao ambiciju izgraditi svoju organizacijsku strukturu te se kao takav nametnuti kao relevantan partner institucijama EU-a. Djelovanje Stalnog foruma osnaženo je 2008. uspostavom blogovske platforme Blogactive¹⁵¹, posvećene europskim poslovima. Cilj je blogovske platforme Blogactive pružiti građanima EU-a mogućnost da se *online* uključe u političke rasprave o ključnim europskim pitanjima te da platforma bude

¹⁵¹ <http://blogactiv.eu>

mjesto razmjene mišljenja, rasprava i iznošenja pogleda na europske poslove.

Da proces uspostave dijaloga između institucija EU-a i civilnoga društva nije teкао glatko kako se na prvi pogled mogao steći dojam, zorno pokazuje primjer inicijative za uspostavu jedinstvenoga pravnoga akta kojim

bi se regulirao način registracije i funkcioniranja udruga na razini EU-a (The European Association Statute – ESA). Iako je usvajanje pravnoga instrumenta koji bi civilnomu društvu omogućio transnacionalno djelovanje bilo predloženo još Fontainovim izvješćem i iako je nekoliko godina poslije nacrt takva akta Europska komisija i službeno predložila Europskom vijeću (revidiran i ponovo predložen godinu dana poslije), do današnjeg dana takav pravni instrument, zbog otpora vlada Njemačke i Velike Britanije, nije usvojen.¹⁵²

Lisabonskim ugovorom iz 2007. otvoreno je novo poglavlje u odnosima između EU-a i civilnoga društva. U drugom poglavlju ugovora zastupnička demokracija (uloga političkih stranaka) i sudionička demokracija (uloga civilnoga društva) navode se kao osnovna demokratska načela na kojima se zasniva EU. Ugovor svakom građaninu EU-a jamči pravo sudjelovanja u demokratskom životu Unije te obvezuje i institucije i njezina tijela da na odgovarajući način građanima i organizacijama civilnoga društva omogućе izražavanje i javnu razmjenu mišljenja u svim područjima djelovanja EU-a.¹⁵³ Slične se odredbe nalaze i u Preporukama Vijeća ministara državama članicama Vijeća Europe o pravnom statusu organizacija civilnoga društva u Europi iz 2007. (poglavljе VIII. – sudjelovanje u procesu odlučivanja).¹⁵⁴ Međunarodno-pravni režim zaštite prava na slobodu udruživanja također predstavlja izraz priznanja ključne uloge koje udruga i druge članske organizacije imaju u vršenju sudioničke demokracije.¹⁵⁵

¹⁵² Jeremy Kendall & Helmut K. Anheier, „The Third sector and European Union Policy Process: An Initial Evaluation“ *Journal of European Public Policy* 6.; VI. 1999, str. 290.

¹⁵³ Lisabonskim ugovorom mijenjaju se odredbe Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o osnivanju Europske zajednice. Potpisali su ga šefovi država i vlada država članica EU-a 3. 12. 2007., a objavljen je u Službenom glasniku EU-a br. C 306-10 od 17. 12. 2007.

¹⁵⁴ Preporuka CM/Rec (2007.)14.

¹⁵⁵ Povelja o temeljnim pravima Europske unije, 2010./C 83/02.

Međutim, Lisabonski ugovor, koji je unio znatne promjene u način donošenja političkih odluka, otvorio je i niz pitanja i pokrenuo rasprave o demokratskom legitimitetu Europske unije i njezinih institucija, načinu donošenja političkih odluka kao i odgovornosti i učinkovitosti europskih institucija. U raspravama o navedenim temama posebno mjesto dobilo je i pitanje o mehanizmima premošćivanja demokratskoga deficita, odnosno o njihovoj sposobnosti uključivanja organizacija civilnoga društva u proces donošenja odluka, te približavaju li one građanima europske institucije i njihove odluke. Nedvojbeno je da je Europska unija, vođena vlastitim interesom osnaživanja vlastitog demokratskog legitimiteta, normativno i institucionalno otvorila vrata sudioničkoj demokraciji i sudjelovanju građana i organizacija civilnoga društva u procesu donošenja političkih odluka. No, kako Lisabonski ugovor ni na koji način ne implicira nikakvu formalnu jurisdikciju nad pravnim statusom organizacija civilnoga društva, postavlja se pitanje na koje se organizacije misli kada se govori o europskim organizacijama civilnoga društva.

Iako je Europska komisija i prije imala praksu savjetovanja s vanjskim stručnjacima iz različitih polja, čime je kompenzirala vlastite ograničene resurse, promjene u režimu savjetovanja s civilnim društvom uvedene Lisabonskim ugovorom zahtijevale su redefiniciju komisijinog razumijevanja kako i koga uključiti te u koji proces.¹⁵⁶ Quittkat i Finke ukazuju na postupan razvoj suradnje Europske komisije s civilnim društvom, koji se također preslikao i na službenu terminologiju. Režim konzultacija Europske komisije s civilnim društvom išao je od pojma „konzultacija“, koji je korišten u službenim dokumentima iz šezdesetih i sedamdesetih godina prošloga stoljeća, preko „partnerstva“, termina koji je korišten osamdesetih i devedesetih godina prošloga stoljeća, pa konačno do termina „sudjelovanje“ iz kasnih 90-ih i 2000-ih.¹⁵⁷

¹⁵⁶ Eva B. Heidbreder, „Civil Society Participation in EU Governance“, *Living Reviews in European Governance*, Vol 7. (2012.) No. 2, str. 15.

¹⁵⁷ Christine Quittkat and Barbara Finke, *The EU Commission Consultation Regime in Opening EU-Governance to Civil Society*, Gains and Challenges, University of Mannheim, Mannheim, 2013., str. 184.

Autorice razlikuju tri generacije režima konzultacija:

- Prva faza europskih integracija obilježena je intenzivnim, neformalnim, *ad hoc* dijalogom između Komisije i gospodarskih stručnjaka te interesnih skupina. Ovom fazom dominirala je ideja kako je legitimitet političkih odluka i javnih politika u domeni EU-a (*output legitimacy*), kao i učinkovitost njihove provedbe moguće osigurati kroz intenzivne, ali neformalne i neredovite konzultacije s ekonomskim stručnjacima i predstavnicima najmoćnijih industrija.
- Drugu fazu, od sredine osamdesetih godina prošlog stoljeća, karakterizira prelazak na „partnerstvo“ u razvoju javnih politika Europske unije, što je dovelo do oživljavanja socijalnoga dijaloga (između socijalnih partnera), a čime se dodatno proširio fokus na dijalog s nevladinim organizacijama u određenim područjima javnih politika, kao što su okoliš ili ljudska prava. S ciljem nalaženja reprezentativnih partnera za konzultacije i unaprjeđivanja transparentnosti, Komisija potiče umrežavanje NVO-a i podupire uspostavu multidioničkog foruma kao što je Platforma europskih socijalnih NVO-a.
- Treća faza od 2001. do danas jest faza u kojoj se prešlo na civilno društvo kao partnera za dijalog, a sukladno ideji „sudioničke demokracije“, što ima za cilj povećanje demokratske kvalitete javnih politika EU-a.

Komisija je s vremenom razvila dvije vrste savjetodavnih mehanizama s NVO-ima: otvorena i tzv. fokusirana savjetovanja. Otvorena savjetovanja provode se putem niza službenih poziva na javnu raspravu o pojedinim prijedlozima novih politika Unije. Budući da takvi dokumenti izazivaju velik broj reakcija koje je teško procesuirati u razumnom roku, Komisija je u 2001. godini pokrenula tzv. Interaktivnu inicijativu za oblikovanje javnih politika (Interactive policy-making initiative - IAPM) u sklopu koje bi se putem interneta prikupljale i analizirale reakcije najšire javnosti na proces donošenja odluka i politika na razini EU-a, što je u lipnju 2002. rezultiralo objavljivanjem priopćenja pod naslovom „Prema snažnijoj kulturi savjetovanja i

dijaloga”¹⁵⁸. To priopćenje sadrži kodeks s općim načelima i minimalnim standardima za savjetovanje Komisije s NVO-ima, kako je to bilo predviđeno i Bijelom knjigom. U uvodnom obrazloženju ovog dokumenta Europska komisija obvezuje se osigurati da se sa svim relevantnim stranama savjetuje na odgovarajući način. Promičući načela sudjelovanja, Komisija se obvezala što većem broju NVO-a omogućiti sudjelovanje u razvoju i provedbi politika EU-a. Međutim, sukladno načelu otvorenosti i odgovornosti, udruge koje kroz savjetovanja nastoje pridonijeti razvoju politika EU-a trebale bi objasniti čije interese zastupaju te u kojoj je mjeri to zastupanje obuhvatno.¹⁵⁹

Interaktivna inicijativa za oblikovanje javnih politika i priopćenje „Prema snažnijoj kulturi savjetovanja i dijaloga – opća načela i minimalni standardi za savjetovanje Komisije sa zainteresiranom javnošću” bile su uvod u kreiranje *online* savjetovanja kao ključnoga instrumenta otvorenih konzultacija. Za razliku od ostalih instrumenata javnih savjetovanja, *online* savjetovanja novi su oblik javnih konzultacija koje omogućuju otvoren pristup sustavu javnih savjetovanja EU-a i omogućava u tom procesu sudjelovanje znatno većeg broja građana i organizacija civilnoga društva. U početku su *online* savjetovanja bila organizirana na internetskim stranicama pojedinih općih uprava (Directorate General – DG) i na web-portalu „Tvoj glas u Europi”. No, zbog namjere da se sva *online* savjetovanja okupe na jednome mjestu, od 2015. uvodi se web-portal https://ec.europa.eu/info/consultations_en koji zamjenjuje web-portal „Tvoj glas u Europi”. Na portalu za *online* savjetovanje, osim popisa otvorenih i zatvorenih savjetovanja po pojedinim dokumentima, nalazi se i plan savjetovanja za tekuću godinu. Iz godine u godinu broj općih uprava, kao i broj provedenih savjetovanja rapidno se povećavao, tako da danas možemo slobodno reći da su *online* savjetovanja postala regularan instrument savjetovanja sa zainteresiranom javnošću gotovo svih općih uprava.

¹⁵⁸ Towards a Reinforced Culture of Consultation and Dialogue - General Principles and Minimum Standards for Consultation of Interested Parties by the Commission, COM(2002) 704 final, Brussels, 11. 12. 2002.

¹⁵⁹ Igor Vidačak, „Nevladin sektor i vlada: Dijalog za Europu”, u knjizi *Pridruživanje Hrvatske Europskoj Uniji: Izazovi ekonomske i pravne prilagodbe*, Institut za javne financije i Zaklada Friedrich Ebert, Zagreb, 2003., str. 241.

Iz analize *online* savjetovanja, koju su uradili Quittkat i Finke, evidentno je da je suradnja između Europske komisije i organizacija civilnoga društva značajno uznapredovala ulaskom u novo stoljeće u smislu otvorenosti, uključenosti i transparentnosti, ali da postavljeni ciljevi još uvijek nisu ostvareni.¹⁶⁰ Analiza *online* savjetovanja pokazuje kako je velika većina *online* savjetovanja (između 2/3 i 3/4) usmjerena prema najširoj javnosti i kako u njima mogu sudjelovati i pojedinci. Drugu najveću skupinu *online* savjetovanja čine *online* savjetovanja ograničena samo na organizacije i institucije dok najmanju skupinu *online* savjetovanja čine ona namijenjena uskom krugu jasno definiranih ciljanih skupina. Takva su *online* savjetovanja najčešće označena kao visoko tehnička pitanja i uglavnom ih vode opće uprave za poreze i carine, poduzetništvo i industriju i u nekim slučajevima uprave za zdravstvo ili pak zaštitu potrošača i zaštitu okoliša.¹⁶¹

Drugi tip savjetodavnih mehanizama s NVO-ima, tzv. fokusirana savjetovanja, ostvaruju se putem formalnih savjetodavnih foruma i odbora, koje je Komisija službeno osnovala, kao i djelovanjem *ad hoc* savjetodavnih tijela s pozvanim predstavnicima relevantnih sektorskih interesnih skupina.

Radi veće transparentnosti rada spomenutih savjetodavnih tijela, Komisija je utemeljila i bazu podataka na internetu pod nazivom CONECCS (Consultation, European Commission and Civil Society) koja sadrži informacije o sastavu i radnim metodama savjetodavnih foruma i drugih tijela putem kojih se Komisija savjetuje s NVO-ima te, općenito, s organizacijama civilnoga društva na formalan i strukturirani način, kao i direktorij tih organizacija aktivnih na razini EU-a.¹⁶² Usprkos neupitnu napretku u uključivanju zainteresirane javnosti i organizacija civilnoga društva u proces kreiranja javnih politika EU-a, znanstvena istraživanja koja su se pojavila posljednjih godina nedvojbeno ukazuju na činjenicu da i dalje postoji značajno odstupanje između

¹⁶⁰ Christine Quittkat and Barbara Finke, *The EU Commission Consultation Regime in Opening EU-Governance to Civil Society*, Gains and Challenges, University of Mannheim, Mannheim, 2013.

¹⁶¹ Christine Quittkat and Barbara Finke, *ibid*, str. 208.

¹⁶² Igor Vidačak, „Nevladin sektor i vlada: Dijalog za Europu“, u knjizi *Pridruživanje Hrvatske Europskoj Uniji: Izazovi ekonomske i pravne prilagodbe*, Institut za javne financije i Zaklada Friedrich Ebert, Zagreb, 2003., str. 241.

retorike EU-a i aktualne prakse savjetovanja s građanima i organizacijama civilnoga društva. Velik broj analitičara smatra da Europska komisija savjetovanja s organizacijama civilnoga društva usmjerava prema legitimnosti ishoda¹⁶³ definiranjem granica rasprave i prostora za kompromis koji stoji na raspolaganju sudionicima savjetovanja. Jasno je da su „kod uspostave savjetodavnih foruma njegovi članovi u načelu bili pozivani kao stručnjaci, a ne u ime svojih organizacija“. Naime, već je iz samog teksta Bijele knjige evidentno da EU preferira suradnju s profesionalnim organizacijama civilnoga društva koje djeluju na europskoj razini. Bijelom knjigom Europska je komisija namjerno proširila definiciju sudjelovanja i od tada aktivno podupire formiranje mreža organizacija civilnoga društva na europskoj razini koje bi kao pružatelji informacija sudjelovale u procesu savjetovanja i koje bi davale svoj doprinos kreiranju javnih politika EU-a. U tom je procesu evidentna pristranost Europske komisije prema visoko profesionalnim organizacijama civilnoga društva u odnosu na manje organizirane pokrete i „grassroots“ organizacije.¹⁶⁴ Nedvojbeno je da takvo favoriziranje profesionalnih organizacija civilnog društva i eksperata doprinosi učinkovitosti javnih politika, ali isto tako nedvojbeno je da ne doprinosi smanjenju demokratskog deficita niti jačanju deliberativne demokracije.

Iako je Komisija obećala veću otvorenost i transparentnost u uključivanju nevladinih organizacija u proces savjetovanja, priopćenjem „Prema osnaživanju kulture savjetovanja i dijaloga“ izlazi sa zahtjevom za jamstvom legitimnosti i dokazima o reprezentativnosti.¹⁶⁵ Usprkos uporabi legalističkoga jezika, Komisija ne daje jasnu naznaku o tome kako će se procjenjivati legitimitet i reprezentativnost i koji će dokazi i jamstva biti prihvatljivi, kao i na temelju kojih će se mjerila ove informacije procjenjivati. Slično tomu, predlažući uspostavu baze podataka organizacija civilnog društva u Europi, Komisija učinkovito smanjuje zastupljenost manjih nacionalnih nevladinih organizacija u paneuropskim organizacijama. Neobuhvaćanjem velike

¹⁶³ Output Legitimacy.

¹⁶⁴ Kohler-Koch, Beate and Buth, Vanessa, 2011, „Der Spagat der europäischen Zivilgesellschaft - zwischen Professionalität und Bürgernahe“, in *Die Entzauberung partizipativer Demokratie: Zur Rolle der Zivilgesellschaft bei der Demokratisierung von EU-Governance*, str. 18.

¹⁶⁵ „Towards a Reinforced Culture of Consultation and Dialogue - General Principles and Minimum Standards for Consultation of Interested Parties by the Commission“, COM (2002.) 704 final, Brussels.

većine nacionalnih nevladinih organizacija i mreža, kao i manjih organizacija civilnoga društva koje djeluju na lokalnoj razini, a koje predstavljaju više marginaliziranih skupina, zapravo se uvode različite razine sudjelovanja u konzultacijama pa različiti čimbenici civilnoga društva uživaju različite razine pristupa i transparentnosti javnih konzultacija.

Pojedini analitičari također tvrde da brojni službenici Europske komisije i dalje ostaju skeptični prema tome što nevladine organizacije tvrde da predstavljaju javni interes i da ih prvenstveno promatraju ili kao lobiste koji predstavljaju interese uskih skupina ili izvore stručnih ili tehničkih informacija koje se mogu unijeti u proces kreiranja javnih politika ili kao „sredstvo“ za prodaju javnih politika EU-a građanima EU-a.¹⁶⁶

Sve u svemu može se dati opća ocjena da je pristup Europske komisije civilnom društvu u isto vrijeme otvoren i pluralan, a ipak namjerno konstruiran kao ograničen i utilitaran.

3.6. Uloga civilnoga društva u procesu proširenja EU-a

Ono što je počelo kao čisto gospodarsko udruživanje šest država pretvorilo se u zajednicu od 28 država, ujedinjenih željom da građanima donesu mir, sigurnost, stabilnost, gospodarski i društveni prosperitet. Proširenje započeto 1973. godine pristupanjem Ujedinjenog Kraljevstva, Danske i Irske do 1995. godine, kada EU pristupaju Austrija, Finska i Švedska, okupilo je gotovo sve zapadnoeuropske zemlje.¹⁶⁷ Još tijekom pristupnoga procesa s Austrijom, Finskom i Švedskom Europska je unija iskazala svoju namjeru nastavljanja procesa proširenja na istoku i jugoistoku Europe. Preporukama kopenhavskog zasjedanja Vijeća ministara održanim u ožujku 1993. godine potvrđena je odlučnost EU-a da se nastavi proces proširenja, uz zahtjev da svaka država kandidatice prethodno mora dosegnuti punu stabilnost institucija koje

¹⁶⁶ Pauline Cullen, „The Platform of European Social NGOs: Ideology, Division and Coalition”, *Journal of Political Ideologies*, Vol. 15(3), str. 320.

¹⁶⁷ Izvan EU-a od zemalja zapadne Europe ostale su Švicarska, Norveška i Island.

jamče razvoj demokracije, vladavinu zakona, zaštitu ljudskih prava, poštovanje i zaštitu manjina, postojanje i funkcioniranje tržišnoga gospodarstva kao i sposobnost da se nose s pritiskom konkurencije koju sa sobom nosi tržišna utakmica u EU.¹⁶⁸ Prevedeno s diplomatskog jezika, od država kandidatica traži se da svoj pravni okvir u potpunosti prilagode onomu EU-a i da svoje institucije osposobe kako bi odgovorile svim obvezama punopravnog članstva u ostvarivanju ciljeva političke, gospodarske i monetarne unije.

Uspjeh sveobuhvatnih političkih i gospodarskih reformi koje države kandidatice i potencijalne države kandidatice moraju provesti u okviru procesa pristupanja Europskoj uniji u velikoj mjeri ovisi o snažnoj međusektorskoj suradnji i aktivnom sudjelovanju građana i civilnoga društva u ranim fazama razvoja javnih politika. To se smatra nužnim za uspješnu artikulaciju i provedbu javnih politika uključujući i one usko povezane s procesom pristupanja EU.¹⁶⁹ Općenito, proces pristupanja EU zahtijeva kvantni skok u opsegu i intenzitetu suradnje između vlade i različitih političkih i društvenih dionika. U kontekstu pristupanja EU, civilno društvo može pomoći kroz zagovaranje i sudjelovanje u političkom dijalogu u smislu da pregovori između države kandidatice i EU-a nisu samo tehnička rasprava. Postoje brojni dokazi koji upućuju na to da proces pridruživanja EU može biti iznimno uspješan ako ga podupiru građani, napose s obzirom na stalno pooštavanje kriterija za članstvo, što zahtijeva mobilizaciju svih raspoloživih društvenih kapaciteta jedne države.¹⁷⁰

Istočno proširenje bio je prvi pristupni proces koji je civilnom društvu dao službenu ulogu. Izazovi s kojima se Europska unija suočila u tom procesu bili su potpuno različiti od bilo čega s čim se Unija suočavala u svojem povijesnom tijeku. Iskustva petoga vala proširenja vrlo su jasno pokazala nužnost dodatne političke legitimacije procesa proširenja i uključivanja javnosti i članica EU-a i građana država kandidatica za

¹⁶⁸ <http://ec.europa.eu/enlargement>

¹⁶⁹ Dragan Golubović, „An Enabling Framework for Citizen Participation in Public Policy: An Outline of Major Issues Involved“, *International Journal for Not-for-Profit Law*, Volume 12, Issue 4, XI. 2010.; I. Vidačak, *Linking Civil Society and Government in process of Stabilization and Accession with the EU: Croatian case*.

¹⁷⁰ Lucia Vesna Alujevic, *European Integration of Western Balkans: From Reconciliation to European Future*, Centre for European Studies, Brussels, 2012.

punopravno članstvo. Dok je mišljenje javnosti moglo biti manje važno pitanje tijekom petoga vala proširenja, s obzirom na moralnu obvezu povratka zemalja srednje i istočne Europe u okrilje jedinstvene Europe i euforiju zbog rušenja Berlinskoga zida koja je zavládala na Zapadu, i gotovo mitske težnje građana srednje i istočne Europe za ujedinjenjem s ostatkom Europe, s vrlo malo razumijevanja da će prilagodba kriterijima za članstvo u EU nužno utjecati na njihov svakodnevni život, ignoriranje građana početkom 21. stoljeća više nije bila opcija i pridobivanje građana za projekt proširenja nego je postalo prioritet i za EU i države kandidatice.¹⁷¹

Istraživanje Eurobarometra iz 2001. godine pokazalo je da samo 44 % građana EU-a podupire daljnje proširenje EU-a (s najvećim brojem protivnika u Francuskoj, Austriji i Njemačkoj).¹⁷² Do proljeća 2006. godine, dvije godine nakon proširenja 2004., potpora se nije znatnije povećala.¹⁷³ U 2007. godini broj građana EU-a koji podupiru proširenje neznatno je porastao na 49 %. Ishod proširenja iz 2004. i 2007. godine nije izazvao veće suprotstavljanje budućim proširenjima, ali nije ni potaknuo ozbiljniju potporu diljem Europe. Čini se da je takozvani zamor proširenja dobrim dijelom bio uzrokovan dezinformacijama o proširenju, strahom od masovne migracije¹⁷⁴, zajedno sa zabrinutošću oko pristupanja zemalja poput Turske.¹⁷⁵

Stoga je Europska komisija već 2000., kada su se pregovori o pristupanju s Bugarskom, Latvijom, Litvom, Maltom, Rumunjskom i Slovačkom već bili službeno pokrenuti, izdala komunikacijsku strategiju za proširenje kojom je željela započeti dijalog s javnim mnijenjem u zemljama kandidaticama, ali i tadašnjih EU-15. Cilj komunikacijske strategije bio je ukloniti sve predrasude i pogrešna shvaćanja o procesu proširenja te osigurati široku potporu procesu proširenja i u državama članicama EU-a, ali i u

¹⁷¹ Nieves Pérez-Solórzano Borragán, „Bringing Civil Society In? Civil Society Dialogue and the EU's Enlargement Strategy“, ECPR Joint Sessions, Lisbon, 14-19 April 2009 Workshop 29: Civil Society, Democracy and Global Governance

¹⁷² Nieves Pérez-Solórzano Borragán, *Ibidem* str. 17.

¹⁷³ 45 % Europljana bilo je za daljnje proširenje, a 42 % protiv.

¹⁷⁴ Pad javne potpore procesu proširenja jačao je kako su ukidani moratoriji na slobodu kretanja radnika iz zemalja istočne i srednje Europe i kako su se starije članice EU-a počele suočavati s efektima slobode kretanja radne snage. Migranti iz srednje i istočne Europe u lokalnim zajednicama u značajnoj su mjeri pridonijeli smanjenju javne potpore procesu proširenja u starim državama članicama EU-a.

¹⁷⁵ Nieves Pérez-Solórzano Borragán, *ibidem*, str. 18.

državama kandidaticama.

Suradnja između vlada država kandidatica i civilnoga društva također je potaknuta postupnim preusmjeravanjem politike pristupanja EU budući da je EU sve više priznao ulogu civilnoga društva u ovom procesu. Naime, iako uključivanje civilnoga društva u proces donošenja političkih odluka nikada *de jure* nije postao dio političkih uvjeta za pristupanje EU, suradnja države i organizacija civilnoga društva *de facto* je postala sastavni dio političkih kriterija za otpočinjanje pregovora o punopravnom članstvu u EU za zemlje zapadnog Balkana. Stoga se u tromjesečnim izvješćima Europske komisije o napretku države kandidatice sve više prati i napredak država kandidatica u ostvarivanju dijaloga i suradnje s civilnim društvom, kao i održivost organizacija civilnoga društva.¹⁷⁶

Značaj civilnoga društva u procesu europskih integracija potvrđen je nizom dokumenata. U Priopćenju o dijalogu s civilnim društvom Europske komisije od 29. lipnja 2005. godine ističe se kako je jedna od lekcija proširenja Europske unije u 2004. godini, kada je primljeno deset novih članica, bila da građani država članica Unije nisu bili adekvatno informirani i pripremljeni za proširenje zbog čega „svako buduće proširenje Europske unije treba biti podržano snažnim, dubokim i održivim dijalogom s civilnim društvom u državama kandidatkinjama za članstvo, u državama članicama i u institucijama Europske unije“.¹⁷⁷ U dokumentu „Strategija proširenja EU i ključni izazovi 2007. – 2008.“ Europska komisija identificira dijalog vlasti s civilnim društvom kao jedan od prioriteta u procesu proširenja.¹⁷⁸ Priopćenjem Europske komisije od 5. ožujka 2008. „Zapadni Balkan: jačanje europske perspektive“¹⁷⁹ navodi se da je civilno društvo ključan element demokratskog javnog života. Aktivno sudjelovanje civilnoga društva u procesu političke, društvene i gospodarske reforme na zapadnom Balkanu

¹⁷⁶ Balkan Civil Society Development Network, EC Enlargement Strategy Paper and Progress Reports 2013: <http://www.balkancsd.net/index.php/bcsdn-news/1712-enlargement-strategy-2013-brings-increased-focus-on-civil-society-enabling-environment>

¹⁷⁷ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brisel, 29. 6. 2005, 290 final. točka 1.1.

¹⁷⁸ Brussels, 6. 11. 2007. COM (2007) 663, str. 7.

¹⁷⁹ COM (2008.) 127 final

jača demokraciju i pomirenje. To se također potvrđuje u priopćenju Komisije „Strategija proširenja i glavni izazovi 2013. – 2014.” od 16. listopada 2013.¹⁸⁰ i priopćenju Komisije „Strategija proširenja EU” od 10. studenoga 2015. godine.¹⁸¹

Dijalog s civilnim društvom u procesu proširenje Unije preslika je i Ugovora o Europskoj uniji (Lisabonski ugovor), koji je stupio na snagu 1. prosinca 2009. godine, u kojem se izričito navodi da su zastupnička demokracija (uloga političkih stranaka) i sudionička demokracija (uloga civilnoga društva) temeljne ustavne vrijednosti na kojima se zasniva Unija (članak 10-11. Ugovora).¹⁸² Ove ustavne vrijednosti obvezuju i države kandidatice i potencijalne kandidatice za članstvo.

Opća uprava Europske komisije za susjedske odnose i pregovore o proširenju (DG NEAR) razvila je politiku potpore razvoju civilnoga društva u zemljama proširenja do 2020. godine – to su smjernice EU-a za potporu civilnom društvu u zemljama zapadnoga Balkana i Turske 2014. – 2020.¹⁸³ Smjernice podsjećaju da Ugovor o Europskoj uniji (članak 49.) utvrđuje kako se svaka europska država koja poštuje i koja se zalaže za promicanje načela ljudskoga dostojanstva, slobode, jednakosti, vladavine prava i poštivanja ljudskih prava, uključujući i prava pripadnika manjina, može prijaviti za članstvo u Uniji, i navodi kako civilno društvo može imati važnu ulogu u osiguravanju ostvarivanja navedenih načela u praksi. Smjernice također definiraju i matricu za praćenje razvoja poticajnoga okružja za razvoj civilnoga društva u zemljama proširenja koja uključuje izgradnju poticajnoga pravnoga, financijskoga i institucionalnoga okružja za razvoj civilnoga društva. Smjernice uključuju i set pokazatelja kojima će se pratiti napredak države kandidatice u ovom području. Osim što predstavljaju sredstvo facilitacije za programiranje potpore EU-a civilnom društvu za razdoblje 2014. – 2020. u tim zemljama, informacije dobivene kroz mehanizme suradnje s civilnim društvom i matrice za praćenje razvoja poticajnoga okružja za razvoj civilnoga društva u zemljama

¹⁸⁰ COM (2013.) 700 final

¹⁸¹ COM (2015.) 611 final

¹⁸² (2007.), OJ C 306, 17. 12. 2007.

¹⁸³ DG Enlargement: „Guidelines for EU support to civil society in enlargement countries 2014-2020“, 14. 10. 2013.

proširenja prenose se i u izvješćima o napretku država kandidatica, odnosno potencijalnih kandidatica.

S obzirom na sve navedeno, jasno je da EU smatra odgovornima vlade država kandidatica i potencijalnih kandidatica za punopravno članstvo u Uniji za stvaranje poticajnoga okružja u kojem će se civilno društvo moći normalno razvijati te surađivati sa svojim nacionalnim vladama o pitanjima od zajedničkih interesa. To zahtijeva izgradnju istinskoga partnerstva između njih i promjenu društvene paradigme, što je naglašeno potporom Europske komisije Ljubljanskoj deklaraciji. Ljubljanska deklaracija daje preporuke Europskoj komisiji i nacionalnim vladama država kandidatica i potencijalnih kandidatica da prilikom donošenja odluka, ostvarivanja načela partnerstva i planiranja dugoročne strategije razvoja i jačanja položaja civilnoga društva u europskom susjedstvu uzmu u obzir i stavove civilnoga društva.

Europska komisija nije nikada službeno definirala svoje zahtjeve u smislu vrste institucionalnih mehanizama suradnje vlade i civilnog društva koji je potrebno uspostaviti, kao niti stupanj suradnje između vlada i civilnoga društva koji se mora dosegnuti kako bi države kandidatice dokazale da su dostigle odgovarajući stupanj demokratske stabilizacije. Smjernicama za potporu EU-a civilnom društvu u zemljama proširenja 2014. – 2020., objavljenima u listopadu 2013., Europska komisija pobliže definira svoja očekivanja od država kandidatica za punopravno članstvo.

Zemlja koja se želi pridružiti EU mora imati odgovarajuće zakonsko, pravosudno i administrativno okruženje za ostvarivanje slobode izražavanja, okupljanja i udruživanja. To uključuje prava za organizacije civilnog društva kao što su formalizirani, transparentni i nediskriminirajući postupci registracije, uvjeti za slobodni i neovisni rad i suradnju s građanima, te nepostojanje nerazmjernih ili neopravdanih državnih smetnji. Potrebno je omogućiti i adekvatno financijsko okruženje kako bi se ta prava mogla prenijeti u praksu. U većini država članica EU zakonodavstvo pruža pogodnosti organizacijama civilnog društva koje provode aktivnosti koje se smatraju javnim interesom. To se može postići kroz povoljna porezna pravila za privatne donacije, članarine i filantropiju. Drugi pružaju izravno, javno financiranje. Osim toga, sudjelovanje civilnog društva ključni je čimbenik u osiguravanju kvalitetnih sveobuhvatnih zakona i razvoja održivih javnih politika koje odražavaju potrebe ljudi i omogućavaju prihvaćenje istih od strane onih koji ih se najviše dotiču. Ovo se

također odnosi na reforme koje država treba provesti kako bi se kvalificirala za članstvo u EU. Odgovarajuće strukture i mehanizmi za suradnju organizacija civilnog društva s javnim institucijama, kao i besplatne, jasne i dostupne informacije o pitanjima od javnog interesa kroz strukturirane trajne mehanizme, od ključne su važnosti.¹⁸⁴

Stoga bi prema ovim smjernicama, potpora civilnom društvu EU u okviru politike proširenja trebala biti usredotočena na omogućavanje i poticanje sudioničke demokracije. To bi se trebalo preslikati na dva glavna cilja: postizanje okružja koje pridonosi aktivnostima civilnoga društva i izgradnji kapaciteta organizacija civilnoga društva da budu učinkoviti i odgovorni neovisni dionici.

Suradnju s civilnim društvom može pokrenuti vlada, ali i „baza“, tj. civilno društvo. Primjerice, u Velikoj Britaniji i Estoniji, vlade su pokrenule razvoj institucionalnih mehanizama suradnje tek na pritisak samoga civilnoga društva i nakon što je civilno društvo izgradilo kapacitete za uspostavu partnerstva („odozdo prema gore“). S druge strane, u Hrvatskoj je uspostavu institucionalnih mehanizama za suradnju koji su znatno pridonijeli jačanju kapaciteta civilnoga društva i njegovoj snažnijoj društvenoj ulozi pokrenula sama hrvatska Vlada („od vrha do dna“). U zemljama poput Srbije, Crne Gore ili Bosne i Hercegovine ta je suradnja bila potaknuta samim procesom pridruživanja i dobila je potporu programa pretprijetne pomoći (IPA). Bez obzira na to odakle potječe inicijativa, od iznimne je važnosti da države potiču civilni dijalog i stvaraju poticajno okružje za razvoj civilnoga društva kroz uspostavu transparentnoga i potpuno funkcionalnoga pravnoga i institucionalnoga okvira, kao i institucionalnih mehanizama suradnje s civilnim društvom.

Suočene s potrebom uključivanja civilnoga društva u pretprijetni proces, većina zemalja zapadnog Balkana razvila je neke formalne ili neformalne mehanizme suradnje i savjetovanja s dionicima iz civilnoga društva.

Europska komisija nije nikada službeno definirala zahtjeve u smislu institucionalnih

¹⁸⁴ DG Enlargement: „Guidelines for EU support to civil society in enlargement countries 2014-2020“, 14. 10. 2013.

mehanizama suradnje između vlade i civilnoga društva u zemljama kandidatcima za punopravno članstvo. Okvir suradnje, kao i same institucionalne mehanizme, diktirala je sama praksa. Može se reći da je određeni ogledni primjer bila suradnja između Vlade Republike Hrvatske i civilnoga društva, čija su dinamika i struktura uspostavljenih institucionalnih mehanizama suradnje bile neka vrsta vodiča za zahtjeve civilnoga društva i u drugim zemljama regije. Dosadašnja praksa i analiza godišnjih izvješća o napretku zemalja zapadnog Balkana i Turske pokazuju da su se sljedeći institucionalni mehanizmi suradnje između vlade i civilnoga društva pokazali kao minimalan standard koji se očekuje od država kandidatice i potencijalnih kandidata.

Sporazum o suradnji

Potpisivanje sporazuma često je, ali ne nužno, prvi korak u uspostavi institucionalnog i pravnog okvira za suradnju s civilnim društvom (Velika Britanija, Estonija, Hrvatska, Crna Gora). Bez obzira na naziv koji se za sporazum koristi u različitim državama (Compact, Charter, itd.), važno je naglasiti da sporazum nije u pravnom smislu ugovor, nego je to ponajprije politički dokument. Usporedna studija o najboljoj praksi pokazuje da učinkoviti sporazum mora sadržavati sljedeće elemente:¹⁸⁵

- utvrđivanje zajedničkih načela i vrijednosti koje imaju potpisnici sporazuma i utvrđivanje načela suradnje (partnerstvo, transparentnost, neovisnost itd.)
- prepoznavanje uloge civilnoga društva i organizacija civilnoga društva u javnom i političkom životu (ovim odredbama vlade potiču razvoj pravnoga okvira koji će omogućiti sudjelovanje organizacija civilnoga društva u radu političkih institucija i boljoj dostupnosti procesu kreiranja javnih politika)
- identifikacija socijalnih i drugih usluga i programa u kojima organizacije civilnoga društva imaju posebno važnu ulogu (ovim se odredbama identificiraju socijalne i druge usluge za koje su organizacije civilnoga društva preuzele odgovornost kako bi ove usluge bile ekonomične i kvalitetnije za građane)

¹⁸⁵ Dragan Golubović: „An Enabling Framework for Citizen Participation in Public Policy: An Outline of Major Issues Involved“, *International Journal for Not-for-Profit Law*, Vol. 12, Issue 4, 11. 2010.

- uspostavljanje načela javnoga financiranja određenih aktivnosti organizacija civilnoga društva (ovim odredbama o financiranju određenih aktivnosti organizacija civilnog društva definiraju se ključna načela i dobre prakse u raspodjeli javnih sredstava i minimalni standardi odgovornosti organizacija civilnog društva u vezi s korištenjem dodijeljenih sredstava)
- uspostava mehanizma za provedbu i nadgledanje sporazuma (odredbe o provedbi sporazuma sadrže posebne mjere koje identificiraju institucije odgovorne za njegovu provedbu, definiraju mehanizme suradnje i razmjene informacija u ispunjavanju preuzete odgovornosti, kao i metode rješavanje sporova).

Ured za suradnju s civilnim društvom

U mnogim zemljama (Poljska, Hrvatska, Češka, Slovačka, Mađarska i Crna Gora) vladin ured za suradnju s civilnim društvom osnovni je mehanizam uspostavljanja partnerstva između vlade i civilnoga društva. Administrativno, vladin ured funkcionira kao organizacijska jedinica vlasti. Što se tiče nadležnosti koje se odnose na njezin mandat, taj je ured središte suradnje vlade i civilnog društva sa široko definiranim mandatom. Važno je naglasiti da uspostava ureda za suradnju s civilnim društvom ne znači suspendiranje dobre prakse i mehanizama suradnje nadležnih ministarstava i organizacija civilnoga društva. Naprotiv, uspostava takva ureda u funkciji je poboljšanja kvalitete i opsega ove suradnje.

Uobičajeno je da ured za suradnju s civilnim društvom ima mandat:

- u ime vlade pratiti provedbu zakonodavstva i javnih politika vezanih za uspostavu i unaprjeđenje poticajnog okružja za razvoj civilnoga društva
- inicirati donošenje propisa i drugih općih pravnih instrumenata kojima se uređuje status organizacija civilnoga društva
- inicirati dijalog s civilnim društvom o pitanjima javnih politika, osobito onih koji

nisu u neposrednoj nadležnosti određenog ministarstva ili drugog vladinog tijela

- koordinirati i poticati suradnju ministarstava, drugih državnih tijela i lokalnih vlasti s organizacijama civilnoga društva
- prikupljati i distribuirati informacije vezane uz organizacije civilnoga društva, organizirati okrugle stolove, diskusije, konferencije, seminare, radionice i studijske posjete, objavljivati publikacije i poduzimati druge mjere i aktivnosti usmjerene na povećanje kapaciteta organizacija civilnoga društva
- pružati logističku i drugu potporu vladinim savjetodavnim tijelima za razvoj civilnoga društva
- sudjelovati u koordinaciji i promociji pretpristupnih fondova EU-a za potporu razvoju civilnoga društva (IPA, programi Zajednice).

Savjetodavno tijelo vlade za suradnju s civilnim društvom

Savjet za suradnju s civilnim društvom je savjetodavno vladino tijelo koje radi na razvoju suradnje s civilnim društvom i provedbi Sporazuma o suradnji i državne strategije za suradnju s civilnim društvom stvarajući poticajno okruženje za razvoj civilnoga društva, razvoj filantropije, socijalnoga kapitala i međusektorske suradnje.

Savjet za suradnju s civilnim društvom ima zadaću:

- sudjelovati u kontinuiranu praćenju i analizi javnih politika vezanih za razvoj civilnoga društva i međusektorske suradnje
- sudjelovanje u davanju mišljenja vladi o nacrtima propisa koji se odnose na civilno društvo
- koordiniranje uključivanja organizacija civilnoga društva u javne rasprave o zakonima, strategijama i programima koje priprema vlada ili parlament, a koji se odnose na razvoj i rad civilnoga društva
- surađivanje u planiranju prioriteta vladinih programa za financijsku potporu projektima i programima organizacija civilnoga društva iz javnih sredstava i

analiza godišnjih izvješća ministarstava i ureda za suradnju s civilnim društvom o projektima i programima organizacija civilnog društva, a koji su financirani iz javnih sredstava

- sudjelovanje u programiranju i definiranju prioriteta za korištenje pretprijetnih programa i sredstava EU-a na temelju učinkovita sustava savjetovanja s civilnim društvom.

Za provedbu svojih zadaća, Savjet može osnovati svoje stalne ili privremene radne skupine.

Zaklada za razvoj civilnoga društva

Nacionalne zaklade za razvoj civilnoga društva relativno su nov mehanizam suradnje s civilnim društvom. Taj se mehanizam prvi put razvio u Hrvatskoj u drugoj, zrelijoj fazi razvoja institucionalne suradnje između vlade i civilnoga društva. Zaklada je uspostavljena posebnim zakonom iz 2003. godine s mandatom poticanja i razvoja civilnoga društva u Republici Hrvatskoj. Uspostava Zaklade u Hrvatskoj podudara se s donošenjem mađarskoga zakona o Nacionalnom fondu za razvoj civilnog društva koji je usvojen iste godine. Nešto kasnije Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva uspostavljena je i u Albaniji.

Nacionalne zaklade za razvoj civilnoga društva pružaju stručnu i financijsku potporu programima i projektima koji potiču održivost nevladinog sektora, međusektorsku suradnju, građansku inicijativu, filantropiju, volonterstvo i jačaju demokratske institucije. Zakonskim statusom zaklada je javno privatno tijelo. Većinu članova upravnoga odbora trebali bi činiti predstavnici organizacija civilnoga društva i neovisni stručnjaci za oblast razvoja civilnoga društva, a ne predstavnici vlade. Jedno mjesto u upravnom odboru uobičajeno treba biti rezervirano za predstavnika lokalne i područne (regionalne) samouprave. Nacionalne zaklade za razvoj civilnoga društva financiraju se iz zasebnih proračunskih stavki u državnom proračunu, od dijela prihoda od igara na

sreću i natjecanja (koji uobičajeno predstavljaju najveći postotak prihoda), kao i iz osnovne imovine, donacija i drugih prihoda. Godišnja i financijska izvješća o radu nacionalnih zaklada za razvoj civilnog društva usvajaju najviša zastupnička i zakonodavna tijela države.

Odjeli i osobe odgovorne za suradnju s civilnim društvom pri ministarstvima

U najrazvijenijim demokracijama u kojima su vlade istinski predane suradnji s civilnim društvom, u svim državnim ministarstvima imenuju se posebne osobe, odnosno odjeli nadležni za suradnju s civilnim društvom. Njihova je uloga olakšati interakciju građana i predstavnika zainteresirane javnosti s državnim ministarstvima u demokratskom procesu i potaknuti aktivno sudjelovanje građana u procesu kreiranja javnih politika i donošenja političkih odluka.

Također, te osobe i odjeli uglavnom su odgovorni i za konzultacije s građanima i zainteresiranom javnošću koje se provode u procesu izrade nacrtu pravnih propisa. Ti su procesi obično definirani propisom koji donosi vlada.

Osobe odgovorne za suradnju s civilnim društvom pri parlamentima

Imenovanje osobe u parlamentu za suradnju s civilnim društvom omogućuje uspostavljanje funkcionalne suradnje između građana i zakonodavnoga tijela.

Odgovornosti imenovanih osoba za suradnju s civilnim društvom su:

- pružanje ažurnih, točnih i pravodobnih informacija u obliku dostupnu svim zainteresiranim stranama u vezi s aktivnostima parlamenta
- izrada jasnih, otvorenih i pristupačnih procedura za sudjelovanje građana i zainteresirane javnosti u procesu usvajanja zakona
- pružanje tehničke pomoći građanima i zainteresiranoj javnosti pri aktivnom

sudjelovanju u procesu usvajanja

- osiguravanje aktivnog sudjelovanja svih članova parlamenta u dijalogu sa zainteresiranom javnosti i organizacijama civilnoga društva u procesu usvajanja zakona
- izrada nacrtu povratnih informacija prema građanima i zainteresiranoj javnosti o svim njihovim inicijativama, komentarima i prijedlozima.

Da uspostava institucionalnih mehanizama suradnje s civilnim društvom u zemljama zapadnoga Balkana, i pored deklarativne opredijeljenosti svih vlada u regiji, ne ide bez problema i kako to očekuje Europska komisija, pokazuje analitički pregled postojećih institucionalnih mehanizama suradnje između vlada u regiji i organizacija civilnoga društva (prikaz 4.). U tablicu je uvrštena i Republika Hrvatska koja je 2013. godine postala punopravna članica EU-a, kako bi se oslikala stvarna dinamika procesa uspostave suradnje.

Prikaz br. 4.: Pregled postojećih institucionalnih mehanizama suradnje s civilnim društvom u zemljama zapadnoga Balkana

	AL	BiH	HR	KS	MA	CG	SR	TR
Sporazum, deklaracija ili memorandum o suradnji s civilnim društvom		x	x	x		x	x	
Strategija uspostave poticajnog okružja za razvoj civilnoga društva ili strategija suradnje s civilnim društvom			x		x	x		
Vladino tijelo nadležno za provođenje politike suradnje s civilnim društvom	x	x	x		x	x	x	
Nacionalna zaklada za razvoj civilnoga društva	x		x					
Savjet za suradnju s civilnim društvom			x			x		
Kontakt osobe ili odjel odgovoran za suradnju s civilnim društvom pri ministarstvima		x	x	x		x		x
Kontakt osobe odgovorne za suradnju s civilnim društvom pri parlamentima			x		x			

Kada je u pitanju uspostava institucionalnih mehanizama suradnje s civilnim društvom, BiH se zbog svoje složene ustavne strukture suočava s dodatnim očekivanjima EU-a. Naime, kako ustavna struktura BiH pretpostavlja podijeljene nadležnosti između države

i entiteta (u Federaciji BiH određene su nadležnosti spuštene čak i na razinu županija) i kako najveći broj javnih politika o kojima ovise reformski procesi i ispunjenje pristupnih kriterija BiH nisu u nadležnosti države BiH, od BiH se očekuje da, osim na državnoj razini, adekvatan strateški, pravni i institucionalni okvir za razvoj civilnoga društva i suradnju s civilnim društvom uspostavi na svim razinama vlasti u BiH kako bi se osigurala mogućnost sudjelovanja građana i zainteresirane javnosti u procesu kreiranja i provedbe svih javnih politika i u svim područjima koja su predmetom pregovora o punopravnom članstvu u EU.

Posljednjih godina Europska komisija dodatnu pozornost posvećuje sudjelovanju organizacija civilnoga društva u procesu pripreme aplikacije za punopravno članstvo, odnosno sudjelovanju organizacija civilnoga društva u procjeni početnoga stanja kroz pripremu odgovora na sveobuhvatan upitnik¹⁸⁶ kao i sudjelovanju organizacija civilnoga društva u samom procesu pregovaranja.¹⁸⁷ Ne postoji nikakav formalni okvir ni jasno definiran standard sudjelovanja civilnoga društva u procesu apliciranja i pregovaranja s Europskom komisijom. Definiranje oblika i opsega sudjelovanja civilnoga društva u procesu podnošenja aplikacije, ali i samih pregovora, prepušteno je dogovoru samih dionika na terenu uz „meke” instrumente usmjeravanja dužnosnika izaslanstava Europske unije u zemljama kandidaticama kroz različite programe pomoći, prvenstveno kroz program Fond za civilno društvo (Civil Society Facility – CSF).

¹⁸⁶ Prva zemlja u kojoj je civilno društvo bilo uključeno u pripremu odgovora bila je Srbija dok je u BiH taj proces trenutačno u tijeku.

¹⁸⁷ Već tijekom pregovora Hrvatske s EU-om civilno je društvo bilo aktivno uključeno u proces pregovaranja kao što je to danas slučaj sa Srbijom. U Crnoj Gori predstavnici organizacija civilnoga društva čak su i službeno članovi pregovaračkih timova.

4. KONCEPCIJSKA ANALIZA CIVILNOGA DRUŠTVA U BiH I STUPANJ SURADNJE S VLADINIM SEKTOROM

4.1. Povijesni pregled nastanka civilnoga društva u BiH

Velik broj međunarodnih izvješća, ali i lokalnih analiza civilnoga društva u BiH,¹⁸⁸ započinje površnom ocjenom da se civilno društvo u BiH pojavljuje s demokratskim promjenama 90-ih godina prošloga stoljeća, a da svoju kvantitativnu ekspanziju doživljava nakon potpisivanja Daytonskog mirovnog sporazuma. Međutim, povijesni izvori pružaju obilje dokaza i arhivske građe o postojanju različitih oblika asocijativnog organiziranja u BiH još od osmanskoga razdoblja.

Razlog za takvu pogrješnu percepciju povijesti civilnoga društva u BiH možemo tražiti u uskom vrijednosnom normativnom pristupu razumijevanju pojma civilnoga društva, gdje se postojanje civilnog društva promatra isključivo kroz prizmu postajanja adekvatnog demokratskog okružja i vrlo jasnog normativnog okvira za samoorganiziranje i asocijativno djelovanje. Jedan dio onih koji osporavaju postojanje povijesne tradicije civilnoga društva prije 1990. godine polaze od funkcionalnog pristupa i činjenice da do rata u BiH nisu postojale značajnije organizacije civilnoga društva koje su se bavile pitanjima zaštite ljudskih prava, sudjelovanja građana u procesima kreiranja i provedbe javnih politika zaboravljajući pritom da je taj društveni fenomen novijega doba, čak i u modernim građanskim demokratskim društvima, i da su se i u takvim društvima javili u naprednijim fazama razvoja građanskoga društva.

Nesporo je da su se kroz svoju povijest i BiH¹⁸⁹ i njezino društvo suočavali s razdobljima demokratskoga diskontinuiteta i da se u takvim uvjetima vrlo teško može govoriti o nekakvu kontinuitetu civilnoga društva u punom suvremenom značenju toga pojma, ali bi istodobno bilo znanstveno neutemeljeno i tendenciozno negirati

¹⁸⁸ Vrlo su ih često radile i organizacije civilnoga društva.

¹⁸⁹ Bez obzira na njezin ustavo-pravni status.

postojanje bilo čega što bi se moglo identificirati kao civilno društvo.

Povijest razvoja bosanskohercegovačkoga civilnoga društva može se promatrati kroz četiri faze:

- predgrađansko razdoblje do 1878. godine
- razdoblje reduciranog civiliteta između 1878. i 1945. godine
- razdoblje ideološki kontroliranog ili državno/partijskog civiliteta između 1945. i 1990. godine
- razdoblje demokratske tranzicije nakon 1990. godine.

Prve primordijalne oblike asocijativnoga života u BiH možemo pratiti još od početka osmanske vladavine u BiH kroz institucije vakufa¹⁹⁰. Vakufi su šerijatski utemeljene i osmišljene privatne zaklade za činjenje dobrih djela, na kojima je u dobroj mjeri, uz zekat, u materijalnom pogledu počivala islamska civilizacija. Vakufi su tijekom cijelog osmanskoga razdoblja dali značajan doprinos društvenom i gospodarskom razvoju BiH gradeći džamije, mektebe, medrese, mostove, česme, hamame, hanove, kuće, mlinove, pekare i dr., u želji da se njihovim vakifima¹⁹¹ i nakon njihove smrti pišu dobra djela. U izgradnji institucije vakufa, općenito, a posebno u Bosni i Hercegovini, sudjelovali su svi slojevi muslimanske zajednice pa čak i siromasi koji su skromnim sredstvima ili radnom snagom u vidu kopanja bunara, izgradnjom česama, pravljenjem putova, kalemljenjem voća i slično sudjelovali u izgradnji institucije vakufa.

Prvi asocijativni oblici građanskoga samoorganiziranja u BiH javljaju se početkom 16. stoljeća. Sukladno osmanskoj feudalnoj tradiciji u Sarajevu se osnivaju obrtničke asocijacije poznate pod nazivom esnafi. Krojači su već tada bili organizirani jer se u povijesnim izvorima iz 1524. i 1538. godine spominju terzibaše ili krojačke čehaje.¹⁹² Esnafi u BiH svoj procvat doživljavaju s procesom prerastanja naselja osmanskoga tipa

¹⁹⁰ Zaklada.

¹⁹¹ Turski, osnivači zaklade.

¹⁹² Hamdija Kreševljaković, *Izabrana djela*, knj. II., Veselin Masleša, Sarajevo, 1991., str. 46.

(kasaba) u prve gradove u 18. stoljeću. Prema Pelidiji, krajem 18. stoljeća u Sarajevu je postajao 31 esnaf s ukupno 2.100 članova.¹⁹³ Pravo na udruživanje tadašnje je stanovništvo dobilo tek iza 1862. kada nastaju i prve samostalne vjersko-prosvjetne i kulturne institucije na ovim prostorima – crkveno-školske općine. S obzirom na feudalni i apsolutistički karakter osmanske države i činjenicu da je 90 % stanovništva bilo nepismeno i živjelo na selu bez ikakve mogućnosti političkoga i općenito govoreći javnoga djelovanja, pojava esnafa i vjersko-prosvjetnih i kulturnih institucija predstavljaju prve oblike građanskoga razmišljanja i organiziranja.¹⁹⁴ Međutim, već se u tom razdoblju postavlja vjersko-etnička paradigma asocijativnoga života u BiH. Zbog autokratskoga i vjerskoga karaktera osmanske države koji je onemogućavao svaki angažman u upravnom i administrativnom aparatu, kao i sudjelovanje u javnom životu, pripadnicima drugih konfesija osim islamske, prvi asocijativni oblici u BiH imali su isključivo vjersko-etnički i prosvjetni karakter. Vjerska segregacija postojala je u svim društvenim aspektima. Babić sarkastično opisuje segregaciju u obrazovnu sustavu osmanske države, aludirajući na sadašnji obrazovni model u pojedinim županijama u FBiH s mješovitim bošnjačkim i hrvatskim stanovništvom: „Čak ni dvije škole pod jednim krovom, već doslovno zasebne škole za hrišćane, odnosno kršćane, muhamedance i Jevreje.”¹⁹⁵

Takva karakteristika asocijativnoga života u BiH bit će nastavljena i u doba Austro-Ugarske Monarhije. Naime, iz vanjsko-političkih razloga¹⁹⁶, ali i iz unutrašnjih političkih motiva¹⁹⁷, svi su oblici političkoga organiziranja bili zabranjeni uz znatnu redukciju građanskih prava i sloboda.¹⁹⁸ Nastajanje prvih klasičnih građanskih društava bilo je, kako to konstatiraju Hadžibegović i Kamberović, rezultat unutarnjeg razvitka lokalnoga društva, ali daleko više „...dodira tradicionalnog osmanskog građanstva zanatsko-

¹⁹³ Enes Pelidija, „O privredi Sarajeva u 18. Stoljeću“, Prilozi historiji Sarajeva, radovi sa znanstvenog skupa Pola milenija Sarajeva, Sarajevo, 1997., str. 98.

¹⁹⁴ Ilijas Hadžibegović i Husein Kamberović, „Organizacije civilnog društva u BiH - porijeklo i kontekst“, Revija slobodne misli 99, br. 9-1, Sarajevo, 1997.

¹⁹⁵ Dušan Babić, „Pozadina i smisao naših animoziteta“ Regionalne paralele – Istraživanje nedavne prošlosti, Stina novinska agencija, Media Plan i Novosadska novinarska škola, Zagreb, Sarajevo, Novi Sad, 2015., str. 4.

¹⁹⁶ Istočno pitanje i aneksija BiH.

¹⁹⁷ Zbog dualističkog karaktera Austro-Ugarske postojao je izraziti strah od širenja nacionalnih pokreta, posebno jugoslavenske ideje.

¹⁹⁸ Omer Ibrahimagić, „Ustavopravni razvitak Bosne i Hercegovine“, Sarajevo, 1998., str. 40. – 46.

trgovačko-rentijerskog tipa i doseljeničkog građanstva, koje se ovdje doseljava iz raznih zemalja Monarhije, gradeći time novi nacionalni i vjerski mozaik modernog građanstva potrebnog Austro-Ugarskoj, kako bi ovo područje integrirala u svoj ekonomski, socijalni, politički i kulturni sistem".¹⁹⁹ Do kraja Prvoga svjetskoga rata u Bosni i Hercegovini je bilo registrirano 1.256 društava u 258 naselja.²⁰⁰

Miješana društva bila su malobrojna, a osnovalo ih je uglavnom useljeničko stanovništvo s vrlo malim postotkom sudjelovanja lokalnoga stanovništva, s izrazito propagandističkim karakterom prema okupacijskim vlastima te stoga i bez većega upliva i popularnosti među lokalnim stanovništvom.²⁰¹ Jedine organizacije koje su u određenoj mjeri uspjevale okupiti pripadnike svih triju etničkih skupina bili su sindikati. Za početak sindikalnoga djelovanja u Bosni i Hercegovini uzima se 27. kolovoza 1905. godine kada je formiran Glavni radnički savez.²⁰² Prvi sindikat u Bosni i Hercegovini osnovan je 1906. Do Prvoga svjetskoga rata sindikati su bili malobrojniji u odnosu na ostale oblike udruživanja, što je i razumljivo ako se ima u vidu da je industrija u BiH bila tek u povoju i da su radnici činili tek neznatan postotak u ukupnome broju stanovnika BiH.

Činjenica da su nastala u uvjetima znatnih ograničenja političkih i građanskih prava i sloboda, koje je nametnula austrougarska uprava, reducirala je njihov demokratizacijski potencijal i efekte. Jasno je također da u ovom periodu, pod ovakvim okolnostima, nije generirana snažnija autentična tradicija organiziranja koja bi u osnovi imala građanina u njegovom klasičnom liberalno-građanskom određenju. Internacionalno, multietničko organiziranje inicirano je izvana, ostajući, u odnosu na autentični kontingent organizacija s nacionalnim predznakom, relativno malobrojno i, kako će se kasnije pokazati, bez snažnijeg upliva u formiranju tradicija koje bi bile prepoznatljive u kasnijim razvojnim fazama. S druge strane, u ovom periodu, utemeljena je tradicija organiziranja u okvirima nacionalnih grupa u Bosni i Hercegovini.²⁰³

Iako se nakon Prvoga svjetskoga rata bosanskohercegovačko društvo našlo u novom

¹⁹⁹ Ilijas Hadžibegović i Husein Kamberović, *ibid.*, str. 49.

²⁰⁰ Ilijas Hadžibegović i Husein Kamberović, *ibid.*, str. 48.

²⁰¹ Đorđe Pejanović, „Kulturno-prosvjetna, humana i socijalna društva u BiH za vrijeme austrougarske vladavine“, *Franjevački vjesnik*, Sarajevo, 1930., str. 47.

²⁰² Ismet Sejfija, „Povijesne predispozicije i aktuelni razvoj građanskih asocijacija u BiH“, Friedrich-Ebert-Stiftung, Sarajevo, 2008. str. 10.

²⁰³ Ismet Sejfija, *ibid.*, str. 12.

političkom i ustavnopravnom kontekstu ulazeći u sastav SHS, a poslije Kraljevine Jugoslavije, karakter građanskoga društva nije se značajnije promijenio. Temelj građanskoga udruživanja i dalje je predstavljalo nacionalno grupiranje pri čemu su takva udruženja djelovala kao produžena ruka nacionalnih političkih stranaka. Pored ovih autentičnih nacionalnih društava u Bosni i Hercegovini²⁰⁴ osnivaju se filijale udruge nastalih izvan njezinih granica, poput nacionalnih sokolskih saveza (Savez Hrvatskih sokolskih društava, Sokolski savez Srba...²⁰⁵ Ulogu nekadašnjih miješanih društava iz austrougarskoga razdoblja zamijenila su projugoslavenska društva koja su, kao i u slučaju austrougarskih, imala izrazito prorežimski i propagandni karakter. Pojava filijala, ali i suprotstavljenih nacionalnih ideologija i interesa u istočnom i zapadnom susjedstvu koje su se prelijevale na bosanskohercegovački politički i društveni prostor po principu spojenih posuda, daje novu dimenziju društvenom životu u BiH. Naime, svi prijeporni međunacionalni odnosi u Kraljevini SHS, odnosno Kraljevini Jugoslaviji, prelijevali su se na društvene i političke odnose u BiH i determinirali karakter asocijativnoga života u BiH. Gledano u cijelosti, temeljne specifičnosti organiziranja u Bosni i Hercegovini, karakteristične za austrougarsko razdoblje, održale se i u razdoblju između dvaju svjetskih ratova.

I dalje je etnicitet osnovna integracijska konstanta, kako u političkoj, tako i u vanstranačkoj sferi. U kolopletu zamršenih nacionalnih odnosa u, sada jedinstvenoj jugoslavenskoj državi, bosanskohercegovački društveno-politički prostor služio je kao poligon suprotstavljenih nacionalnih ideologija i importiranih politika i interesa s istočne i zapadne strane, bez unutarnjih snaga koje bi generirale razvoj i snažnijeg utjecaj građanskih subjekata u političkom i javnom diskursu, pa tako i građanskih organizacija s jasnim civilnim odrednicama.²⁰⁶

Kraj Drugoga svjetskog rata i formiranje socijalističke Jugoslavije s autoritarnim komunističkim režimom unijeli su značajne promjene u karakteru asocijativnoga života u BiH. Naime, svaki oblik građanskoga djelovanja izvan socijalističkoga konteksta društveno-političkih odnosa bio je ili zabranjivan ili različitim pravnim instrumentima

²⁰⁴ Napredak, Gajret, Prosvjeta, Preporod, itd.

²⁰⁵ Srećko Džaja, „Politička stvarnost jugoslovenstva 1918. – 1991.“, *Svjetla riječi*, Sarajevo – Zagreb, 2004., str. 40. – 45.

²⁰⁶ Ismet Sejfića, *Povijesne predispozicije i aktuelni razvoj građanskih asocijacija u BiH*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Sarajevo, 2008., str. 15.

onemogućavan. Sve zaklade, vakufi i legati nacionalizirani su, a njihova imovina oduzeta. Komunistička partija uspostavlja apsolutnu kontrolu nad svim aspektima političkog i društvenog života i onemogućava svako organizirano djelovanje pojedinaca koje bi dovelo u pitanje proklamiranu ideologiju radničkoga samoupravljanja, bratstva i jedinstva te socijalističkoga društvenoga razvoja. Općenito, rad udruga nije bio zabranjen, nego je bio iniciran, potican, a dobrim su ga dijelom financirale partije, odnosno države, ukoliko njihovi ciljevi i djelatnost nisu izlazili iz okvira socijalističke ideologije. Zapravo, rad udruga u potpunosti je integriran u postojeći kolektivistički politički i društveni koncept i potpuno instrumentaliziran u cilju legitimacije partijske/državne ideologije. Građanina koji kao slobodni pojedinac vlastitom voljom ulazi u društvene i gospodarske interakcije zamjenjuje radni čovjek, kao stvaralačko biće i temelj svake društvene i gospodarske interakcije.²⁰⁷ Kolektivism i kolektivni interesi u potpunosti potiskuju individualizam i privatne interese iz javne i političke sfere. Sve udruge i savezi bili su pod patronatom partije/države, ne kao protuteža središtima državne moći ili u funkciji zaštite građana u odnosu na središta moći, nego su na temelju jedinstvene ideologije, u okviru fronte socijalističkih snaga.²⁰⁸

Prema Anđeliću, u Jugoslaviji je 1989. godine postojalo i djelovalo 5.000 aktivnih asocijacija.²⁰⁹ U tipološkom smislu postojao je širok spektar različitih udruga: od kulturno umjetničkih društava, sindikalnih saveza, i strukovnih asocijacija, preko hobističkih, sportskih i okolišnih pa sve do asocijacija za zaštitu interesa, posebno ranjivih društvenih skupina. U najvećem broju slučajeva ove udruge (ili kako su se u to doba uobičajeno nazivale: društveno-političke organizacije) bile su osnovane na inicijativu Komunističke partije, članstvo u njima bilo je obavezno i financijski su u potpunosti ovisile o državi. Zbog lakše kontrole države/partije sve su ove organizacije bile ujedinjene u jedinstvenu krovnu organizaciju Socijalistički savez radnog naroda BiH (SSRN BiH), gdje je njihov rad imao potporu ili je osporavan.

²⁰⁷ Ismet Sejfića, *Povijesne predispozicije i aktuelni razvoj građanskih asocijacija u BiH*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Sarajevo, 2008., str. 17.

²⁰⁸ Ugo Vlasisavljević, „Etnopolitika i građanstvo”, Udruga građana „Dijalog”, Mostar, 2006., str. 299.

²⁰⁹ Neven Anđelić, *Bosnia and Herzegovina: The End of Legacy*, Frank Cass Publisher, London, 2003., str. 23.

Kako socijalizam i njegov institucionalan oblik nisu omogućavali zadovoljavanje svih potreba i želja stanovništva, javljaju se prvi institucionalni²¹⁰ i izvaninstitucionalni²¹¹ opozicijski glasovi i demokratski pokreti u drugim saveznim republikama²¹² koji će u početku imati jako malo odjeka u samoj BiH. U svim tim događanjima intelektualci, kao i različite asocijacije, sudjelovali su tek marginalno i samo kao preslika zbivanja u drugim saveznim republikama. Zajednička karakteristika svih tih izvaninstitucionalnim inicijativama i pokretima u kojima su sudjelovali pojedinci i određene skupine intelektualaca iz BiH bio je zahtjev za demokratizaciju svih društveno-političkih organizacija, a posebno Saveza komunista, demokratizacija svih sredstava javnoga informiranja i formiranje javnoga mnijenja te sloboda okupljanja i prosvjedovanja. Ipak treba naglasiti da većina zahtjeva za demokratizacijom i afirmacijom individualizma, barem deklarativno, nije bila usmjerena ka uspostavi višestranačkoga sustava po uzoru na zapadni model, nego su bili prosocijalistički i prokomunistički.

Tek u drugoj polovici 80-ih godina prošloga stoljeća val liberalizma iz Slovenije, Hrvatske i Srbije počinje se snažnije osjećati i u BiH. Studentske organizacije postaju nositelji liberalnih ideja i do 1989. godine dva najpopularnija politička časopisa u BiH postaju *Valter* i *Naši dani*, a objavljivali su ih studenti. Studenti, zajedno s nizom asocijacija za zaštitu ljudskih prava ili za zaštitu okoliša, koje se ubrzo formiraju u Sarajevu i glavnim industrijskim gradovima Tuzli i Zenici, suočavaju režim sa sve odvažnijim demokratskim i liberalnim idejama. Međutim, zahtjevi za demokratizaciju i liberalizaciju društva nisu imali nekog značajnijeg utjecaja na intelektualnu elitu u Sarajevu, kao ni na ruralni dio BiH.

Opći val demokratizacije koji je zahvatio čitavu Jugoslaviju, pa u njoj i BiH, ponovno oživljava dugo godina potiskivanu mogućnost društvenoga i političkoga organiziranja na nacionalnoj osnovi da bi pobjedom nacionalnih stranaka²¹³ na prvim demokratskim izborima 1991. godine u potpunosti preuzelo dominaciju i u političkom i društvenom

²¹⁰ Hrvatsko proljeće, liberali u Srbiji.

²¹¹ '68. i protesti studenata, Korčulanska škola i Praxis, UJDI, itd.

²¹² Primarno u Sloveniji, Hrvatskoj i Srbiji.

²¹³ SDA, SDS i HDZ.

životu BiH. Umjesto skretanja prema liberalnom građanskom modelu društvene interakcije, u BiH se jedna kolektivistička paradigma zamjenjuje drugom, onom nacionalističkom. Duhovi prošlosti i svi unutarnji animoziteti u BiH ponovno zauzimaju javni prostor i u kontekstu opće jugoslavenske krize vode prema otvorenu sukobu.

Umjesto interesnog političkog pluralizma, čija je osnova građanin kao individua sa svojim ekonomskim, socijalnim i kulturnim interesima, 1990. godine u BiH je uspostavljen etnički politički pluralizam... Nastao na osnovi kolektiviteta, etnički pluralizam u BiH nije pokazao povijesnu mogućnost idejne političke kreacije konsenzusa o glavnim pitanjima državnog razvitka BiH.²¹⁴

Početak oružanih sukoba u BiH civilno društvo dobiva sasvim novu dimenziju. S jedne strane imamo proces tranzicije nekadašnjih „državno-partijskih” organizacija iz socijalističkog u nacionalni koncept, a s druge strane pojavu novih organizacija civilnoga društva zapadnoga tipa, koje inicira i financijski podupire Zapad. Autentične demokratske i liberalne inicijative iz 80-ih godina, koje su po svom nacionalnom sastavu bile mješovite, ili se transformiraju u mirovne inicijative koje su do zadnjeg trenutka vjerovala da se politička i društvena kriza u Jugoslaviji, pa samim time i u BiH, može okončati mirnim putem, ili postupno nestaju s društvene scene. Najveći dio nekadašnjih „partijsko-državnih” organizacija preko noći svoj jugoslavenski karakter zamjenjuje „probosanskim” i u potpunosti padaju pod kontrolu i utjecaj službeno priznate Vlade Republike BiH, Stranke demokratske akcije i političkog kruga okupljenog oko Alije Izetbegovića.²¹⁵ Preobrazba iz projugoslavenskih u probosanske nekadašnjih „državno-partijskih” organizacija nije automatski podrazumijevala gubitak mješovitog nacionalnog sastava budući da je riječ o dominantno urbanu članstvu koje je u znatnom broju 90-ih godina sudjelovao u demokratiziranju jugoslavenskog društva. Proces „nacionalizacije” i pretvaranja nekadašnjih „državno-partijskih” organizacija u bošnjačke uzrokovan je, ili je bio posljedica, s jedne strane potpadanja pod sve veći utjecaj SDA i uopće islamizacije koja je zahvatila sve političke i društvene, pa i vojne, strukture pod kontrolom SDA, a s druge strane multipliciranja istih takvih „partijsko-

²¹⁴ Pejanović, Mirko, *Politički razvitak BiH u postdejtonskom periodu*, Šahinpašić, Sarajevo 2005., str. 12.

²¹⁵ Ovdje je namjerno istaknuta uloga osnivača i prvoga predsjednika stranke SDA i prvoga predsjedatelja Predsjedništva BiH jer su unutar stranke SDA postojale različite struje sa sasvim suprotnim viđenjima međunacionalnih i društvenih odnosa u BiH, ali i mogućnošću kompromisa između triju suprotstavljenih nacionalnih ideologija.

državnih” organizacija i institucija na teritorijima pod vojnom i političkom kontrolom SDS-a i HDZ-a. I u jednom i u drugom slučaju riječ je o kontinuitetu „pobačenog civilnog društva”.²¹⁶

Misija i ciljevi današnjih asocijacija s etničkim predznakom definirani su kao izraz „narodnih zahtjeva“, gdje sam „narod“ treba biti shvaćen kao cjelina „civilnog društva“, koje svojim javnim izrazom (mitinzi, mirni jednonacionalni protesti, javni religijski skupovi, itd.) daje legitimitet aktualnim etnopolitikama. Javni angažman ovih asocijacija ide uz redovnu podršku etnopolitičkih elita i obrnuto. Građanin kao integracijski subjekt potisnut je ovdje u drugi plan, a njegovi interesi vrednuju se kroz prizmu interesa nacionalnog kolektiva.²¹⁷

Etnička čišćenja i masovno raseljavanje ljudi u velikoj je mjeri uništilo svaku mogućnost i u pogledu društvenoga kapitala i u pogledu sposobnosti ljudi da se poslijeratno bosanskohercegovačko društvo razvija na temelju neke druge vizije osim one etnonacionalne.

Istodobno se ulaskom mirovnih snaga UN-a u BiH stvara prostor za pojavu organizacija civilnoga društva zapadnoga tipa koje su u prvo vrijeme imale isključivo ulogu terenskih distributera međunarodne humanitarne pomoći. Kako su državne institucije pod kontrolom SDA, kao i paradržavne institucije u međuvremenu formiranih „Srpske republike BiH”²¹⁸ i „Hrvatske zajednice Herceg Bosne” bile vrlo ograničenih operativnih dosega i podložne svakom vidu korupcije, jedini način da humanitarna pomoć, koju su u BiH dostavljali UN i međunarodna zajednica, dođe do krajnjih korisnika bilo je preko međunarodnih nevladinih organizacija. Prema podacima Nezavisnog biroa za humanitarna pitanja (IBHI) krajem 1996. godine u BiH su djelovale 322 međunarodne organizacije civilnoga društva²¹⁹ implementirajući velik broj međusobno slabo koordiniranih projekata u područjima distribucije humanitarne pomoći (kasnije potpore povratku izbjeglih i raseljenih), obnovi infrastrukture, demokratskoj obnovi i

²¹⁶ Eufemizam „pobačeno civilno društvo” prvi je u javni diskurs uveo Srećko Mihajlović na stručnom skupu „Analiza NVO okruženja – izazovi tranzicije”, održanom u Beogradu u lipnju 2005. u organizaciji Zaklade za otvoreno društvo Srbije.

²¹⁷ Ismet Sefija, „Nevladin sektor u BiH između tradicije i tranzicijske stvarnosti: Prilog razmatranjima uloge civilnog društva u procesima demokratske transformacije u BiH”, Prethodno znanstveno priopćenje, str. 24.

²¹⁸ Poslije preimenovane u Republika Srpska.

²¹⁹ Nezavisni biro za humanitarna pitanja (IBHI), Lokalni NVO sektor u Bosni i Hercegovini – problemi, analize i preporuke, Sarajevo, 1998., str. 26.

promociji multikulturalizma. Međunarodne organizacije aktivno rade na promociji razvoja civilnoga društva i uspostavi nove vrste lokalnih nevladinih organizacija ne pokazujući spremnost prepoznati i poduprijeti predratne oblike djelovanja i organizacija građana. U njima ne samo da su vidjeli konceptualni kontinuitet s komunističkom prošlošću koju je međunarodna zajednica bila odlučna nadvladati nego i aktivnim dionicima ili pasivnim pristašama uskrsnutih nacionalističkih ideologija koje su se protivile svakoj političkoj i društvenoj reintegraciji BiH na građanskim temeljima.

Inicijalni motivi međunarodne zajednice da dade potporu novomu tipu lokalnih organizacija civilnoga društva bili su humanitarna pomoć i potpora pružanju raznih medicinskih, psihosocijalnih i pravnih usluga, kao i podizanje svijesti o demokraciji i ljudskim pravima. Iako je ova inicijalna, ali veoma jaka financijska potpora lokalnim inicijativama i projektima bila iznimno kratkoročna, ipak je dovela do ekspanzije uspostave lokalnih organizacija civilnoga društva. Procjenjuje se da je do kraja 1998. godine u BiH već djelovalo 1.500 lokalnih nevladinih organizacija.²²⁰ Najveći dio novoosnovanih organizacija civilnoga društva osnovan je kako bi rješavao lokalne probleme ili zadovoljavao određene lokalne potrebe specifičnih društvenih skupina, ali se vrlo mali broj njih mogao identificirati s lokalnom zajednicom ili djelovati prema organizacijskim načelima i pravilima koja očekuju zapadni donatori. Naime, najveći broj organizacija civilnoga društva osnovan u razdoblju „reintegracije i rekonstrukcije“ nastao je zbog potreba međunarodne zajednice, a ne kao izraz lokalnih inicijativa. S obzirom na to da nisu bile osnovane na temelju članstva i njihovih jasno definiranih interesa, odnosno da je inicijativa za njihovo uspostavljanje bila dislocirana izvan društvenoga prostora u kojem egzistiraju, unutar novoosnovanih lokalnih organizacija civilnoga društva u samom začetku sustavno je generiran nedostatak društvenog legitimiteta.

Zahvaljujući „inerciji“ razvojno-povijesnoga procesa, ali i intervenciji međunarodne zajednice, u BiH danas postoji značajan kontingent multietničkih asocijacija koje su

²²⁰ IBHI, *ibid*, str. 26.

utemeljene kao „građanske“ uzimajući pojedinca građanina i njegove potrebe i interese za integrativni i organizacijsko-aktivistički temelj i motiv djelovanja.²²¹ One čine najprogresivniji i najznačajniji dio civilnog društva u BiH. Paul Stubbs ovu grupaciju nevladinih asocijacija označava kao „...civilno-političke NVO-e, koje izražavaju forme i alternativne politike koje nemaju pravo glasa u službenoj političkoj sferi. Neke od ovih organizacija imaju članove koji su bili aktivni u građanskim inicijativama tokom 1980.-tih, ali su sve nastale kao pokušaj da se ospore pretpostavke po kojima su glavne nacionalistički orijentirane stranke djelovale tijekom i poslije rata i, posebno, da se ospore pretpostavka dominacije nacionalno-etničkih načela koje su zajamčene Daytonskim ustavom.“²²²

„Vlasti u BiH pružaju podršku nevladinom sektoru u mjeri i na način koji odgovara njihovim interesima. Ambivalentan odnos vlasti prema nevladinom sektoru u BiH ne samo da uvršćuje dihotomnu strukturu nevladinog sektora“, kako ukazuje Sefija, „već uzrokuju svojevrsnu podjelu 'podrške' nevladinim subjektima u BiH – vladajuće političke elite preuzimaju odgovornost za dio tradicionalnih, etničkih, vjerskih i onih asocijacija koje odgovaraju njihovim interesima, dok se međunarodna zajednica orijentira na elitističke organizacije zapadnog tipa koje promiču liberalno-demokratske vrijednosti.“²²³

Poslijedaytonski razvoj civilnog društva u BiH donosi niz problematičnih fenomena i prijepora, koji su i danas predmetom spora političkih analitičara i teoretičara civilnoga društva.

Naime, i danas niz analitičara, pa čak i samih aktivista civilnoga društva, smatraju da je civilno društvo u BiH potpuno ovisno o međunarodnoj finansijskoj pomoći. Tu se tvrdnju može smatrati djelomično točnom ako promatramo samo razdoblje

²²¹ Ismet Sefija: „Nevladin sektor u BiH između tradicije i tranzicijske stvarnosti: Prilog razmatranjima uloge civilnog društva u procesima demokratske transformacije u BiH“, Prethodno znanstveno priopćenje. str. 9.

²²² Paul Stubbs: „Odnos između međunarodnih agencija i lokalnih nevladinih organizacija“, skupina autora: „Lokalni NVO sektor u BiH: problemi, analize i preporuke“, IBHI, Sarajevo, 1998., str. 24.

²²³ Ismet Sefija: „Nevladin sektor u BiH između tradicije i tranzicijske stvarnosti: Prilog razmatranjima uloge civilnog društva u procesima demokratske transformacije u BiH“, Prethodno znanstveno priopćenje. str. 11.

neposredno nakon potpisivanja Daytonskog mirovnog sporazuma i tijekom političke konsolidacije etnonacionalnih oligarhija koja je uslijedila nakon toga. Recentna istraživanja o financiranju organizacija civilnoga društva u BiH²²⁴ nedvojbeno ukazuju na to da ako je u nekom razdoblju nakon rata i postojala ovisnost civilnoga društva o međunarodnoj financijskoj pomoći, ona se iz godine u godinu smanjuje te se zbog toga i udio međunarodnih donacija u ukupnom iznosu financiranja aktivnosti civilnog društva dramatično smanjio. Tvrdnja o financijskoj ovisnosti organizacija civilnoga društva u BiH o međunarodnoj pomoći može se odnositi samo na mali broj elitističkih organizacija civilnog društva koji su od svog osnivanja bile vrlo kritične prema etnonacionalnom konceptu promovirajući pritom zapadne demokratsko-liberalne vrijednosti, koje su od svoga osnutka oslonjene na političke mentore i donatore izvan BiH. Zbog toga su te organizacije civilnoga društva i dalje prisiljene tražiti potporu izvan granica Bosne i Hercegovine oslanjajući se na strane sponzore, što opet, na poseban način, određuje strategiju njihova razvoja i kvalitetu njihove uloge u procesima demokratske transformacije u BiH. Lokalne vlasti ove elitističke organizacije vrlo često percipiraju kao produženu ruku međunarodne zajednice, dok njihova spremnost prilagođavanja interesima donatora reducira autentičnost njihova aktivizma i shodno tome reducira njihov društveni legitimitet u lokalnoj zajednici.

Fenomeni koji su se nakon Daytonu pojavili i u teorijskom diskursu i u praksi su konformizam određenih organizacija civilnog društva i općenito projektizacija civilnog sektora u BiH.

Konformizam velikoga broja lokalnih NVO-a, tj. njihovo prepuštanje donatorskim interesima (bez obzira na to je li riječ o lokalnim i međunarodnim donatorima) posljedica je činjenice da NVO sektor pruža značajne mogućnosti zapošljavanja, tj. osiguranja egzistencije osnivača i zaposlenih u NVO-ima ili barem priliku za povremene prihode ovisno o financijskoj potpori koju za svoje aktivnosti ili projekte dobiju od lokalnih ili međunarodnih donatora.

²²⁴ Više o ovoj temi u poglavlju 5.3.

Fenomen projektizacije označava nekritičku usmjerenost dijela nevladinih organizacija prema projektima oko kojih se vrti njihova kompletna aktivnost. „Imati projekte“ znači opstanak i financijsku stabilnost u duljem ili kraćem razdoblju. S obzirom na to da projekti imaju svoju logiku, točnije, s obzirom da su projekti samo instrument provedbe određenih političkih ciljeva donatora definiranih programima ili javnim politikama, „imati projekte“ podrazumijeva potpuno prilagođavanje interesima i političkim ciljevima donatora. U praksi se pokazuje kako projektizacija civilnog društva sa sobom nosi realnu opasnost da sami projekti ne odgovaraju ili tek djelomično odgovaraju autentičnim potrebama i zahtjevima okružja u kojem bi trebali biti realizirani. Pojedini kritičari takav pristup i potporu međunarodne zajednice razvoju civilnoga društva u tranzicijskim zemljama nazivaju „mekom kolonizacijom“.²²⁵

Međutim, ovo nije jedini problem. Kako je dobivanje podrške za projekte postalo uvjetom opstanka značajnog broja subjekata nevladinog sektora, projektna metoda suštinski određuje prirodu aktivizma nevladinog sektora. Projekt postaje temeljni oblik, način „življenja“, komuniciranja i funkcioniranja nevladinog sektora u BiH. U ovakvom stanju stvari zanemaren je razvoj autentičnog građanskog aktivizma, a sam nevladin sektor, kao „jezgro civilnog društva“, prihvaćajući projektnu logiku djelovanja, potencijalno reducira ovaj autentični aktivizam.²²⁶

Razmjere ovoga problema teško je empirijski ispitati, ali je simptomatično da su pojave građanske neposlušnosti ili spontane građanske akcije koje bi značajnije uzdrmale političku javnost u BiH iznimno rijetke i gotovo na razini incidenta.

Projekt, kao unaprijed osmišljena cjelina, ne trpi spontanitet neposredne građanske akcije. Autentični, dinamički civilni kolorit zamjenjuje „civilni inženjering“ – pokušaj da se projicirani ciljevi ostvare mnoštvom planiranih intervencija - projekata u raznim oblastima. Građanin, kao izvor i nosilac akcije, reduciran je na korisnika u realizaciji projekta. U stvari, autentični aktivizam, prema projektnoj logici, otpočinje tek nakon završetka projekta potvrđujući njegovu samoodrživost.²²⁷

Međutim, u praksi „projektnog društva“, kako to navodi Sampson, „...projekti uvijek

²²⁵ Bjorn Hettne, Frederik Soderbaum, „Civilian Power os Soft Imperialism?“ *European Foreign Affairs Review*, 2005.

²²⁶ Ismet Sefija: „Nevladin sektor u BiH između tradicije i tranzicijske stvarnosti: Prilog razmatranjima uloge civilnog društva u procesima demokratske transformacije u BiH“, *Prethodno znanstveno priopćenje*, str. 12.

²²⁷ Ismet Sefija: „Nevladin sektor u BiH između tradicije i tranzicijske stvarnosti: Prilog razmatranjima uloge civilnog društva u procesima demokratske transformacije u BiH“, *Prethodno znanstveno priopćenje*, str. 11.

očito završavaju s ciljem da budu zamijenjeni politikom, no obično bivaju zamijenjeni drugim projektom.“²²⁸

Širenjem fenomena „projektizacije“ nevladin sektor sve se više pretvara u, kako je Barber definirao civilno društvo u cjelini, „projekt projekata“. Imamo li u vidu da se „autentično“ ovdje uvijek i nanovo izmješta u prostor postprojektne samoodrživosti, očitom postaje strukturalna sličnost koncepta „projektnog društva“ ideologiji koja konačni cilj izmješta u eshatološku izvanjskost, a društvenu praksu (u ovom slučaju – projekt) pretpostavlja cilju koji tek treba, kad-tad, postati stvarnost.²²⁹

Iz svega navedenoga čini se da se civilno društvo BiH pretvara u svojevrsnu ideologiju, kako to Sefija definira, „u kojoj civilno društvo postaje cilj koji tek treba postići, a da pri tom nismo sigurni niti kakvi su njegovi budući smisao niti sadržaj. Zato 'projektizacija' i 'civilni inženjering' predstavljaju probleme kojima se nevladin sektor u BiH mora najozbiljnije pozabaviti“.²³⁰

4.2. Analitički pregled normativnog okvira u kojemu djeluju organizacije civilnoga društva u BiH

4.2.1. Normativni okvir za uspostavu i djelovanje organizacija civilnoga društva u BiH

Normativni okvir za djelovanje i razvoj civilnoga društva u Bosni i Hercegovini sastoji se od niza dokumenata kojima se reguliraju različiti aspekti osnivanja i djelovanja civilnoga društva u BiH. Kako je prema Ustavu BiH zemlja podijeljena na dva entiteta i Brčko distrikt uz državnu razinu vlasti, u praksi praktično postoje četiri potpuno drukčija i međusobno nedovoljno usklađena pravna sustava, što već samo po sebi zasigurno ne predstavlja poželjan zakonodavni okvir za poticanje razvoja civilnoga društva.

²²⁸ Preuzeto iz djela Paula Stubsa, „Odnos između međunarodnih agencija i lokalnih nevladinih organizacija u BiH“ u „Lokalni NVO-sektor u BiH, problemi, analize, preporuke“, IBHI Sarajevo, 1998., str. 36.

²²⁹ Preuzeto iz djela Paula Stubsa, ibid, str. 36.

²³⁰ Ismet Sefija: „Nevladin sektor u BiH između tradicije i tranzicijske stvarnosti: Prilog razmatranjima uloge civilnog društva u procesima demokratske transformacije u BiH“, Prethodno znanstveno priopćenje, str. 13.

Ustav BiH propisuje da će Bosna i Hercegovina i oba njezina entiteta osiguravati najvišu razinu međunarodno priznatih ljudskih prava i temeljnih sloboda. Članak II/2. Ustava Bosne i Hercegovine propisuje da se prava i slobode zajamčeni Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, kao i njezinim protokolima, imaju izravno primjenjivati, i da ovi akti imaju prioritet nad svim drugim zakonima. Nadalje, pravo na slobodu udruživanja i mirno okupljanje ustavno je pravo svih građana Bosne i Hercegovine sukladno odredbama članka II/3. Ustava BiH. Ustav također sadrži odredbu o zabrani diskriminacije prema kojoj svi građani BiH imaju pravo uživanja svih prava i sloboda predviđenih Ustavom BiH ili međunarodnim ugovorima navedenima u Aneksu I. Ustava BiH, bez diskriminacije na temelju spola, rase, boje kože, jezika, vjere, političkog ili drugog uvjerenja, nacionalnog ili društvenog podrijetla, vezivanja za neku nacionalnu manjinu, imovinu, rođenje ili drugi status. Dodatne „zaštitne mjere“ za slobodno ostvarivanje tih prava su odredbe entitetskih ustava, kantonalnih ustava u Federaciji BiH i Statuta Brčko distrikta, koji u tom smislu podupiru jezik i duh Ustava Bosne i Hercegovine, što je obvezujuće na cijelom teritoriju Bosne i Hercegovine.

Statusno-pravni okvir za djelovanje civilnoga društva u BiH uređen je zakonima o udrugama i zakladama na državnoj razini („Službeni glasnik BiH“ br. 76/11), na entitetskoj razini („Službene novine Federacije BiH“ br. 45/02; „Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 52/01, 42/05), i na razini Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BD“ br. 12/02, 19/07) te nizom drugih zakona kojima se pobliže uređuje djelovanje organizacija civilnoga društva (radno-pravni propisi, porezni, računovodstveni propisi, itd.). Zakoni o udrugama i zakladama na svim razinama vlasti sadrže vrlo slična rješenja te se u ovom pregledu neće ulaziti u analizu svakog pojedinog zakona jer bi to oduzelo previše prostora pa ćemo navesti samo glavne karakteristike pravnoga okvira za djelovanje organizacija civilnoga društva u BiH.

Zakoni o udrugama i zakladama u BiH razrađuju Ustavom BiH zajamčeno pravo na

slobodu udruživanja stvarajući pravnu pretpostavku za registraciju i djelovanje udruga ili zaklada. Navedeni zakoni o udrugama i zakladama uređuju osnivanje, registraciju, unutarnju organizaciju i prestanak rada udruga. Udrugu na bilo kojoj razini u BiH mogu osnovati tri ili više fizičkih ili pravnih osoba, u svim kombinacijama, s ciljem promicanja i ostvarenja nekih zajedničkih ili općih interesa ili ciljeva, a čija primarna svrha nije stvaranje dobiti. Član udruge može biti bilo koji državljanin Bosne i Hercegovine, strana osoba koja ima stalan ili privremen boravak u Bosni i Hercegovini ili pravna osoba koja dragovoljno pristupi udruzi na način propisan statutom. Za razliku od entitetskih zakona, zakoni o udrugama i zakladama BiH i BD izrijekom propisuju da osnivači udruga ne mogu biti država Bosna i Hercegovina, entiteti, Brčko distrikt, županije, gradovi, općine, državna tijela, državna poduzeća, zaklade ni bilo koja druga državna institucija ili organizacija.

Zakon zakladu definira kao pravnu osobu bez članstva, čija je svrha upravljanje određenom imovinom u javnom interesu ili u dobrotvorne svrhe. Za razliku od udruga, zaklade nemaju članove. Za osnivanje zaklade dovoljna je jedna fizička ili pravna osoba , ali njezin upravni odbor mora imati najmanje tri člana.

Svi zakoni o udrugama i zakladama u BiH propisuju jasnu neprofitnu narav udruga navodeći da primarna svrha (osnivanja) udruge ne može biti ostvarivanje dobiti. Zakoni ne zabranjuju profitabilnost, nego samo zahtijevaju da generiranje profita ne bude glavna svrha udruživanja. Zakoni o udrugama i zakladama RS-a i Brčko distrikta propisuju da udruge ili zaklade mogu obavljati gospodarske djelatnosti koje su neposredno povezane s ostvarivanjem njihovih osnovnih statutarnih ciljeva i aktivnosti (srodne gospodarske djelatnosti) bez obveze formiranja posebnog pravnog subjekta, dok zakoni na federalnoj i na državnoj razini propisuju da udruge i zaklade mogu, radi ostvarivanja svojih statutarnih ciljeva i djelatnosti, osnovati subjekte za gospodarsku i drugu djelatnost pod uvjetima utvrđenim zakonima i statutima udruga, odnosno zaklada.

Zakoni o udrugama i zakladama u BiH udrugama ili zakladama iz bilo kojeg dijela BiH omogućavaju registraciju na državnoj razini čime dobiju status subjekta koji djeluje, barem nominalno, na cijelom teritoriju Bosne i Hercegovine. Entitetski zakoni istodobno propisuju, ako ciljevi udruga ili zaklada nisu u suprotnosti s ustavima entiteta, spomenutim zakonima i pravnim sustavom entiteta, da udruge, odnosno zaklade, sa sjedištem u drugom entitetu mogu obavljati svoju djelatnost na njihovu području bez daljnjih administrativnih uvjeta. U ovom smislu Zakon o udrugama i zakladama Brčko distrikta ne propisuje ništa. Zakon o udrugama i zakladama FBiH propisuje da ako svojim statutom udruga predvidi da će djelovati na području dviju ili više županija, onda se upis u registar vrši u Federalnom ministarstvu pravde, a ako se statutom predvidi da će udruga djelovati na području samo jedne županije, udruga će se registrirati kod nadležnog županijskog tijela. Registar svih zaklada i svih stranih nevladinih organizacija vodi Federalno ministarstvo pravde.

Fragmentarnost pravnoga okvira i nepostojanje jedinstvenoga registra udruga i zaklada otvara pravnu mogućnost udvostručavanja pravnoga subjektiviteta²³¹, što u praksi omogućava niz zlouporaba i stvara pravnu nesigurnost za druge pravne subjekte koji ulaze u privatno-pravni odnos s takvim pravnim subjektima. Na takvu pravnu anomaliju i njezinu neodrživost ukazuje velik broj međunarodnih institucija i eksperata koji ultimativno zahtijevaju uspostavu jedinstvenoga registra udruga i zaklada u BiH i učinkovitiji nadzor nad radom organizacija civilnoga društva,²³² posebice kada je riječ o nadzoru nad međunarodnim financijskim transakcijama u koje su uključene organizacije civilnoga društva u BiH. Iako i postojeći pravni okvir državnim institucijama nedvojbeno omogućava nadziranje rada organizacija civilnoga društva,²³³ zbog nepostojanja adekvatne koordinacije između nadležnih ministarstava, poreznih uprava i upravnih inspekcija i neučinkovitosti nadležnih inspekcija, taj je nadzor nedostatan i otvara značajan prostor za zlouporabe. Osim prostora za najteže vrste zlouporabe, kao

²³¹ Sukladno postojećim statusno-pravnom okviru tri pravne ili fizičke osobe mogu registrirati udrugu na dvjema razinama – u RS-u i DB-u, odnosno na trima razinama u FBiH (na županijskoj, federalnoj i razini BiH).

²³² Pogledati izvješća Europske komisije o napretku BiH i Moneyalova izvješća.

²³³ Prema odredbama svih četiriju zakona o udrugama i zakladama nadzor nad zakonitošću rada udruga i zaklada vrši nadležno upravno tijelo u čiju nadležnost spada praćenje stanja u području na koje se odnosi djelatnost udruge ili zaklade.

što su financiranje terorističkih aktivnosti i pranje novca, nedostatak učinkovita nadzora nad radom organizacija civilnoga društva jednom broju pojedinaca, odnosno udruga, omogućuje bavljenje različitim komercijalnim djelatnostima uz izbjegavanje plaćanja poreza na dodatnu vrijednost, socijalnog i zdravstvenog osiguranja za zaposlene i drugih nefiskalnih obveza.

U zadnje je vrijeme evidentno nastojanje države da problem nadzora nad radom organizacija civilnoga društva nadomjesti inicijativama za promjenu statusno-pravnog okvira za djelovanje civilnog društva u BiH, namećući organizacijama civilnog društva različite obveze koje nisu sukladne preporukama Vijeća Europe kada je u pitanju sloboda udruživanja i djelovanja izvan konteksta države. Činjenica da postoji jedan manji broj organizacija koje zlorabe dostignute standarde u razvoju civilnoga društva u BiH, nikako ne može biti opravdanje da se dostignuti standardi umanjuju niti da se donose zakonska rješenja koja bi otežavala djelovanje velike većine organizacija civilnoga društva koja djeluju sukladno europskim standardima. Postoje iznimni primjeri dobre prakse u Europi koji omogućavaju učinkovitiji nadzor nad radom organizacija civilnog društva, a da se pri tome ne narušavaju dostignuti standardi temeljnih pravnih jamstava sloboda u BiH.

Dodatan problem neusuglašenosti pravnog okvira za osnivanje i djelovanje organizacija civilnoga društva vidljiv je u pitanjima kriterija za dodjelu statusa organizacijama za opće dobro. Različiti pristupi ovom pitanju vidljivi su u različitim dijelovima BiH – različite institucije u upravnim i teritorijalnim jedinicama dodjeljuju (priznaju) taj status prema različitim kriterijima, pa se čak koristi i različita terminologija.

Budući da je, s obzirom na postojeću ustavnu podjelu nadležnosti i trenutnu administrativnu i upravnu strukturu, teško očekivati usvajanje jedinstvenoga zakona o udrugama i zakladama, koji će se primjenjivati u cijeloj zemlji, nužno je interno uskladiti postojeće zakone s obzirom na dodjeljivanje statusa organizacijama za opće dobro. Kako bi se uspostavio sustav s jedinstvenim i jasnim kriterijima koji bi se koristili

kao temelj za dodjelu statusa organizacijama koje djeluju u javnom interesu i za opće dobro (prema njihovu pravnome obliku i djelokrugu), potrebno je jasno definirati, na jedinstven način, te propisati specifične uvjete koje svaka organizacija mora ispuniti kako bi stekla takav status. Harmonizacija pravne regulative u tom smislu uklonila bi mogućnost nejednakog postupanja prema organizacijama civilnoga društva budući da bi u tom slučaju svaka organizacija mogla unaprijed znati ispunjava li uvjete za stjecanje privilegiranog statusa ili ne.

4.2.2. Normativni okvir za suradnju vlada na svim razinama u BiH s organizacijama civilnoga društva i uključivanje zainteresirane javnosti i civilnoga društva u dijalog o javnim politikama

S obzirom na složenu ustavnu strukturu BiH i podijeljene nadležnosti između države, entiteta (u FBiH i županija), svaka razina vlasti pitanja suradnje s civilnim društvom i pitanja uključivanja građana i zainteresirane javnosti u proces kreiranja i provedbe javnih politika rješava samostalno sukladno svojim ustavnim nadležnostima.

Pravo sudjelovanja zainteresirane javnosti i organizacija civilnoga društva u postupku izrade zakona i drugih instrumenata javnih politika izvodi se iz zakona i drugih pravnih propisa kojima se uređuje organizacija izvršne vlasti, odnosno vlada, propisima o izradi zakona i drugih pravnih propisa te pravilima, odnosno smjernicama za provođenje javnih konzultacija (Zakon o Vijeću Ministara BiH, „Službeni glasnik BiH” br. 30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 81/07, 94/07 24/08; Poslovnik o radu Vijeća ministara BiH, „Službeni glasnik BiH” br. 22/03, 42/03, 81/06; Zakon o Vladi FBiH, „Službene novine Federacije BiH”, br. 1/94, 8/95, 58/02, 19/03; Poslovnik o radu Vlade FBiH, „Službene novine Federacije BiH”, br. 6/10; Zakon o Vladi RS, „Službeni glasnik Republike Srpske”, br. 118/08; Poslovnik o radu Vlade RS, „Službeni glasnik Republike Srpske” br. 6/11; Zakon o Vladi Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik Brčko distrikta BiH”, brojevi: 19/07, 36/07, 38/07, 2/08, 17/08, 23/08, 14/10 i 28/12; Poslovnik o radu

Vlade Brčko distrikta „Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“ br. 18/13).

Na razini BiH sudjelovanje zainteresirane javnosti i organizacija civilnoga društva u postupku izrade zakona i drugih instrumenata javnih politika regulirano je Jedinostvenim pravilima za izradu pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine i Pravilima o konzultacijama. Jedinostvena pravila za izradu pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine usvojila je 2005. godine Parlamentarna skupština BiH, a na temelju Zaključka o potrebi izrade kodeksa jedinstvenih nomotehničkih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ br. 46/04). Jedinostvena pravila propisuju obveze svih nositelja normativnih poslova državne razine prilikom pripreme propisa. Pravila uređuju proces konzultacija o prednacrtu propisa pri čemu se tim za izradu propisa savjetuje s relevantnim akterima u vladi i ministarstvima s ciljem osiguravanja potrebnih proračunskih sredstava za provođenje normativnoga akta u pripremi, kao i s ciljem da akt bude u skladu sa zahtjevima Europske unije. Pored toga, predviđeno je da se tim zadužen za izradu prednacrt propisa „što je moguće više“ savjetuje i s drugim institucijama Bosne i Hercegovine na koje se odnosi materija normativnog akta u pripremi, javnim tijelima na državnoj razini i drugim razinama vlasti na koje se odnosi materija tog normativnog akta, privatnim osobama koje predstavljaju registrirane udruge građana, kao i međunarodnim institucijama. Jedinostvena pravila nisu u potpunosti obvezujuća u dijelu koji uređuje proces savjetovanja sa zainteresiranom javnošću. U pogledu savjetovanja izvan tijela koji priprema akt korišten je termin „što je moguće više“. Pravila dodatno relativiziraju obvezu savjetovanja ograničavajući ga na „slučajeve kad proces uvođenja propisa zahtijeva sudjelovanje više od jedne institucije ili razine vlasti“ implicirajući da postoje i akti čije donošenje ne mora uključivati savjetovanje izvan tijela koje priprema akt.

Pravila za konzultacije u izradi pravnih propisa Vijeća ministara BiH usvojena u listopadu 2006. godine („Službeni glasnik BiH“ 81/06), a dopunjena u studenom 2014. godine („Službeni glasnik BiH“ 80/14) i siječnju 2017. („Službeni glasnik BiH“ 05/17)

utvrđuju opći pravni okvir za savjetovanje sa zainteresiranom javnošću i organizacijama civilnoga društva, odnosno „grupama građana koji ne pripadaju vladinom sektoru“ na razini BiH. Pravila su obvezujuća za ministarstva i druge institucije BiH koje su ovlaštene za izradu zakona i drugih općih pravnih propisa. Pravilima se predviđa obveza resornih ministarstava i institucija da vode popis organizacija i pojedinaca zainteresiranih za zakonodavne aktivnosti te institucije, koji se potom ažurira po upisu novih zainteresiranih organizacija i pojedinaca. Kao dio godišnjega plana rada svaka institucija obvezna je izraditi popis planiranih normativno-pravnih poslova s posebno navedenim propisima koji imaju značajan utjecaj na javnost te ga objaviti na svojoj internetskoj stranici. Osim toga, institucija je obvezna odrediti koordinatora za savjetovanje, koji je odgovoran za koordiniranje svih obveza institucije u pogledu savjetovanja predviđenih Jedinim pravilima za izradu pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine. Tim se pravilima predviđaju minimalne obveze u pogledu savjetovanja. Minimalne obveze uključuju obvezu institucije da prednacrt pravnoga propisa postavi na web-aplikaciju eKonzultacije uz poziv na dostavu pisanih komentara u određenom vremenskom roku (koji ne može biti kraći od 21 dan) te da prednacrt dostavi zainteresiranim osobama, institucijama i organizacijama. Elektroničke konzultacije provode se u bilo kojoj fazi izrade prednacrt propisa.

Pravila predviđaju poseban režim savjetovanja kada je riječ o propisima koji imaju „značajan utjecaj na javnost“. Pod propisima koji imaju značajan utjecaj na javnost podrazumijevaju se propisi koji dovode do promjene pravnog ili ekonomskog statusa, propisi kojima se usklađuju pravni propisi s međunarodnim standardima te pravni propisi koji imaju utjecaj na okoliš. Pored toga, nadležna institucija može i drugi propis kvalificirati kao propis koji ima značajan utjecaj na javnost uzimajući u obzir razne druge okolnosti. U slučaju da je propis ocijenjen kao propis koji ima „značajan utjecaj na javnost“, institucije su obvezne učiniti dodatni napor u identificiranju segmenta javnosti, institucija i pojedinaca koji mogu biti zainteresirani za izradu propisa, ili će na njih najvjerojatnije utjecati, a koji se ne nalaze na popisu organizacija i pojedinaca zainteresiranih za zakonodavne aktivnosti te institucije. Oblici dodatnih konzultacija, o

kojima institucija diskrecijski odlučuje, uključuju traženje pismenih i usmenih komentara putem obavještenja ili objavljivanja prednacrtu pravnog propisa u tiskanim medijima, informiranja i edukacije o prednacrtu pravnoga propisa putem radija i televizije, obavještenja i objavljivanja prednacrtu pravnoga propisa na internetu, izravnog dostavljanja prednacrtu pravnog propisa organizacijama i pojedincima koji se ne nalaze na popisu institucije, javnih sastanaka ili okruglih stolova s odabranim organizacijama i pojedincima te radnih skupina koje uključuju stručnjake i predstavnike organizacija civilnoga društva i pojedinaca.

Izvešća o provođenju Pravila za konzultacije Ministarstva pravde BiH za 2012., 2013., 2014. i 2015. godinu nedvojbeno ukazuju da su se ona institucijama BiH provodila samo djelomično. Od devet ministarstava na državnoj razini samo su tri ispunjavala obvezu imenovanja koordinatora savjetovanja i objavljivanja popisa normativno-pravnih poslova na svojim internetskim stranicama i dostavljala ih udrugama i pojedincima s popisa zainteresiranih ili onima koji to zatraže pisanim putem. Svega su četiri (od devet) ministarstava ispunjavala obvezu provođenja minimalnih savjetovanja, odnosno provodili su javna savjetovanja o propisima koji imaju značajan utjecaj na javnost.

Na prijedlog Ministarstva pravde BiH na 108. sjednici, održanoj 17. IX. 2014., Vijeće ministara usvojilo je Pravila o izmjenama i dopunama Pravila za konzultacije u izradi pravnih propisa kako bi se unaprijedio pravni okvir za savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupku izrade pravnih propisa, a sve kako bi se pravni okvir za savjetovanje uskladio s dobrom europskom praksom i kako bi se stvorile pravne pretpostavke za uvođenje *online* savjetovanja kao minimalnog standarda za savjetovanje sa zainteresiranom javnošću.²³⁴ Izmjenama i dopunama Pravila o konzultacijama Ministarstvo pravde BiH željelo je promovirati provedbu Pravila o konzultacijama te stvoriti pravne pretpostavke za uvođenje posebne aplikacija za *online* konzultacije (eKonzultacije) koja bi zainteresiranoj javnosti i građanima BiH

²³⁴ Ministarstvo pravde BiH: Izvešće o provedbi Pravila o konzultacijama za 2014.

omogućila izravno sudjelovanje u kreiranju javnih politika iz nadležnosti institucija BiH, a sve u cilju unaprjeđenja kvalitete propisa koji se donose u institucijama BiH. Usvajanjem novih Pravila o konzultacijama u siječnju 2017. godine *online* savjetovanje putem aplikacije eKonzultacije postale su obvezujući minimalni standard za provođenje javnih savjetovanja sa zainteresiranom javnošću i organizacijama civilnoga društva.

Sudjelovanje zainteresirane javnosti u izradi zakona i drugih pravnih propisa u Federaciji BiH uređeno je Uredbom o pravilima za sudjelovanje zainteresirane javnosti u postupku pripreme federalnih propisa i drugih akata (Uredba).²³⁵ Imajući u vidu da Poslovnik o radu Vlade Federacije BiH ne sadrži odredbe koje uređuju ovo pitanje, Uredbom se uređuju pravila postupanja Vlade Federacije Bosne i Hercegovine, federalnih ministarstava, federalnih uprava i federalnih upravnih organizacija u pripremi prednacrt/nacrta/prijedloga zakona, strategija, programa i drugih akata koje donose ili predlažu federalna tijela i Vlada kako bi se omogućilo sudjelovanje zainteresirane javnosti. Po uzoru na hrvatski Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata²³⁶ Uredba predviđa četiri razine sudjelovanja: informiranje, konzultacije, uključivanje, partnerstvo. Prve tri razine sudjelovanja ugrađene su u Uredbu odredbama koje uređuju minimalna i dodatna savjetovanja. Kada je riječ o partnerstvu, Uredba predviđa da „Vlada i federalni organi mogu zaključivati sporazume sa organizacijama i pojedincima sa kojim će vršiti konzultacije u skladu s ovom uredbom“. Svaka federalna institucija trebala bi voditi popis organizacija i pojedinaca zainteresiranih za zakonodavne i druge aktivnosti iz djelokruga te institucije, koji se objavljuje na internetskoj stranici te institucije i internetskoj stranici Vlade FBiH.

Uredbom se predviđaju minimalna dodatna savjetovanja u izradi pravnih propisa i drugih akata. U iznimnim slučajevima premijer može, a na zahtjev rukovoditelja federalnog tijela, federalno tijelo izuzeti od obaveze dodatnog savjetovanja ako se ocijeni da je izuzimanje potrebno zbog hitne okolnosti, nepredviđene međunarodne

²³⁵ Službene novine FBiH, 51/2012.

²³⁶ Narodne novine 140/2009.

obaveze ili sudskog poništenja dijela ili cjelokupnog zakona. Rukovoditelj federalnog tijela Vladi dostavlja obavijest o razlozima izuzimanja. Izuzimanjem se federalno tijelo ne oslobađa ispunjenja minimalnih obaveza savjetovanja. Kada je riječ o minimalnim obavezama u procesu savjetovanja, one se odnose na pravne propise i druge akte koji nemaju značajan utjecaj na javnost, ali mogu biti od interesa za javnost. Kada je riječ o provođenju dodatnih savjetovanja u vezi s izradom pravnih propisa i drugih akata od značajnog utjecaja na javnost, rukovoditelj federalnog tijela odlučuje o obliku savjetovanja putem kojeg će dobiti relevantne smjernice za izradu pravnoga propisa ili drugoga akta uzimajući u obzir vremensko ograničenje za usvajanje pravnoga propisa, mogućnosti organizacija i pojedinaca da sudjeluju u savjetovanju te novine ili tehničku složenost teme obrađene u pravnom propisu. Oblici savjetovanja obuhvaćaju traženje pismenih i usmenih komentara na jedan od sljedećih načina: putem objavljivanja pravnoga propisa ili drugoga akta na internetu, putem objavljivanja prednacrtu pravnoga propisa ili drugoga akta u pisanim medijima, dostavljanjem pravnoga propisa organizacijama i pojedincima, putem javnih sastanaka ili okruglih stolova s odabranim organizacijama i pojedincima te putem radnih skupina koje uključuju stručnjake i predstavnike organizacija i pojedinaca. U praksi se Uredba tek djelomično provodi i vezano tek za mali broj zakona koji izazivaju velik interes javnosti.

Sudjelovanje zainteresirane javnosti u izradi zakona i drugih pravnih propisa u Republici Srpskoj uređeno je Poslovníkom o radu Vlade RS-a, Pravilima normativno-pravne tehnike za izradu zakona i drugih propisa Republike Srpske²³⁷, Pravilima za izradu zakona i drugih propisa Republike Srpske²³⁸ i Smjernicama za postupanje resornih ministarstava i drugih tijela uprave o sudjelovanju javnosti i konzultacijama u izradi zakona.²³⁹ Pravilima normativno-pravne tehnike za izradu zakona i drugih propisa Republike Srpske uređuju se pravno-metodološka načela i jedinstvena tehnika koja se primjenjuje kod izrade zakona i drugih propisa Republike Srpske. Pravila se samo

²³⁷ Službeni glasnik Republike Srpske, br. 13, 16. veljače 2006.

²³⁸ „Pravila za izradu zakona i drugih propisa Republike Srpske“ dostupno na: <http://www.narodnaskupstinars.net/>, materijali za 33. sjednicu.

²³⁹ Vlada RS-a donijela je Smjernice na sjednici održanoj 11. prosinca 2008., a njihove izmjene i dopune na sjednici održanoj 18. srpnja 2012.

periferno dotiču pitanja savjetovanja. Uredba propisuje obvezu provođenja savjetovanja s drugim tijelima uprave na koja se odnosi zakon ili neki drugi pravni propis dok se po potrebi savjetovanja mogu vršiti sa „zainteresiranim udrugama građana, privrednim subjektima i drugim zainteresiranim pravnim subjektima“.

Pravila normativno-pravne tehnike za izradu zakona i drugih propisa Republike Srpske i Pravila za izradu zakona i drugih propisa Republike Srpske uređuju pravno-metodološka načela i pravnu tehniku koja se primjenjuju prilikom izrade zakona, drugih propisa i općih akata. U članku 41., koji regulira sadržaj Obrazloženja nacrta zakona, Pravila institucije obvezuju na provedbu savjetovanja „prema pravilima za postupanje republičkih organa uprave o učešću javnosti i konzultacijama u izradi zakona, i to u slučaju kada je Vlada predlagač nacrta, odnosno prijedloga zakona“, kao i da informacije o tome trebaju biti uključene u obrazloženje. U dijelu koji uređuje pripremu prednacrta zakona, Pravila eksplicitno nalažu obvezu osiguravanja dostupnosti informacija o prednacrta zakona zainteresiranoj javnosti i putem internet-stranice, kao i obvezatno provođenje savjetovanja s „drugim organima uprave na koje se odnosi materijal zakona, a kada se procijeni da je to neophodno, sa zainteresiranih udrugama građana, privrednim subjektima i drugim zainteresiranim pravnim subjektima“. Na temelju ishoda savjetovanja o prednacrta zakona priprema se nacrt zakona.

Smjernice za postupanje resornih ministarstava i drugih tijela uprave o sudjelovanju javnosti i konzultacijama u izradi zakona (Smjernice) pobliže uređuje pitanje savjetovanja s javnošću u postupku donošenja zakona i „drugih propisa i općih akata“. Pod javnošću se podrazumijevaju pravne osobe, udruge građana, udruge poslodavaca, gospodarska i odvjetnička komora i druge komore, reprezentativni sindikat, eksperti za pojedine oblasti, mediji, znanstvena i stručna javnost. Obrađivač propisa imenuje koordinatore za savjetovanje koji sudjeluje u procesu izrade propisa, a koji je također odgovoran da se propisi iz programa rada obrađivača koji su od interesa za javnost objave na web-stranici obrađivača radi dostavljanja primjedbi i prijedloga javnosti na

program rada. Obrađivač propisa, ovisno o prirodi propisa, odabire i evidentira osobe zainteresirane za savjetovanje. Smjernicama se detaljno regulira koji se propisi smatraju značajnima za javnost. Savjetovanja podrazumijevaju „dostavljanje prednacrt propisa zainteresiranim osobama radi davanja pisanih primjedbi i sugestija, ili formiranje radnih grupa koje uključuju i predstavnike zainteresiranih javnosti”. Savjetovanja se vrše u fazi izrade prednacrt propisa, u roku od 15 dana, nakon čega se pripremljeni nacrt propisa upućuje u redovitu proceduru. Obrađivač propisa može prihvatiti ili odbaciti primjedbe i prijedloge na prednacrt propisa, a svoju je odluku obavezan navesti u obrazloženju nacrt propisa. U obrazloženju nacrt propisa obrađivač je također dužan navesti i je li riječ o propisu koji se nalazi u programu rada obrađivača koji je objavljen na njegovoj web-stranici i koji ima značajan utjecaj na javnost. U slučaju da obrazloženje propisa nema sve ove elemente, Republički sekretarijat za zakonodavstvo nacrt propisa vraća obrađivaču i daje mu rok od tri dana da upotpuni obrazloženje.

Sudjelovanje zainteresirane javnosti u izradi zakona i drugih pravnih propisa u Brčko distriktu uređeno je Odlukom o proceduri izrade nacrt zakona i drugih pravnih propisa i Jedinstvenim pravilima i procedurama za izradu zakona i propisa Brčko distrikta BiH. Na temelju Statuta i Zakona o Vladi Brčko distrikta BiH, Vlada BD-a je 31. listopada 2007. donijela Odluku o proceduri izrade nacrt zakona i drugih propisa kojom je uredila planiranje, organizaciju poslova i procedura za izradu nacrt zakona i drugih pravnih propisa koje donose Vlada i gradonačelnik. U odjeljku B („Prednacrt zakona“), čl. 12. uređuje se proces mišljenja i konzultacija te se nalaže da „radna grupa nakon izrađenog prednacrt vrši konzultacije sa: a) svim odjeljenjima Vlade Brčko distrikta BiH, OHR-om, javnim institucijama, institucijama s javnim ovlaštenjima, kao i drugim institucijama u Brčko distriktu BiH kojih se tiče implementacija zakona, b) nadležnim državnim i entitetskim institucijama“. Slično je i u članku 13. kada se spominju oblici savjetovanja: izravno dostavljanje prednacrta tijelima, organizacijama i drugim pravnim osobama, javnim sastancima s odabranim sudionicima, kao i postavljanje prednacrt zakona na svim internetskim stranicama uz pružanje mogućnosti za dostavu komentara

putem interneta. Međutim, u fazi prednacrtu nije eksplicitno propisana obveza predlagača u vezi sa savjetovanjima s civilnim društvom čija involviranost u aktu nije ničim implicirana.

Skupština Brčko distrikta BiH je na 58. redovnoj sjednici, održanoj 18. siječnja 2012. godine, donijela Jedinstvena pravila i procedure za izradu zakona i propisa Brčko distrikta BiH. U članku 86. („Priprema prednacrtu“), Pravila predviđaju, između ostaloga, da radna skupina predlagača što je moguće više savjetuje s „interesnim grupama na koje se odnosi sadržaj propisa; nevladinim organizacijama i udrugama na koje se odnosi sadržaj propisa“. Pravila predviđaju i oblike savjetovanja istovjetne onima koji su navedeni člankom 13. Odluke iz 2007. Međutim, uvidom u sadržaj Obrazloženja propisan člankom 71. nećemo naići na obvezu navođenja tijekom savjetovanja izvan onih koje se vrše među tijelima i institucijama: „u slučaju kada proces uvođenja propisa zahtijeva učešće više od jedne institucije ili nivoa vlasti (...). Predlagač obrazlaže mehanizme koji su korišteni kako bi se provele sve potrebne konzultacije, uključujući, u zavisnosti od slučaja, horizontalnu i vertikalnu koordinaciju i saradnju među organima i institucijama“.²⁴⁰ U pripremi su Pravila za konzultacije Vlade Brčko distrikta čije se donošenje planira u dogledno vrijeme.

Zaključujući sekciju posvećenu pravnom okviru, treba spomenuti i obvezu tijela uprave da provode skraćeni proces procjene utjecaja propisa („Light“ Regulatory Impact Assessment – RIA), već uveden u Republici Srpskoj²⁴¹ i Federaciji BiH,²⁴² dok je na razini BiH u pripremi,²⁴³ koji predviđa *ex ante* analizu koju predlagač provodi prije podnošenja Vladi, a koja uključuje i savjetovanje sa zainteresiranom javnošću. Predviđeno je da sastavni dio obrazloženja bude i informacija o provedenoj raspravi, odnosno u samu obrascu RIA-e nadležno tijelo uprave obrazlaže jesu li konzultirani relevantni dionici.

²⁴⁰ Jedinstvena pravila i procedure za izradu zakona i drugih propisa Brčko distrikta, čl. 77.

²⁴¹ Odluka o sprovođenju procjene uticaja propisa u postupku izrade zakona i Upitnik o postupku pripreme i izrade zakona primjenom skraćenog procesa PUP („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 2/13).

²⁴² Uredba o postupku procjene uticaja propisa usvojena na sjednici Vlade Federacije BiH od 1. 7. 2014.

²⁴³ MPR je izradio nacrt Odluke o načinu pripreme procjeni utjecaja i odabiru politike u postupku izrade akata koje predlažu i donose Vijeće Ministara Bosne i Hercegovine i druge institucije Bosne i Hercegovine.

Neke od pionirskih praksi uključivanja javnosti zabilježene su upravo u procesu pripreme zakona po metodologiji „Light RIA“ (i uz tehničku potporu IFC-a/WB-a), kao u primjeru Zakona o izravnim stranim ulaganjima (Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH – MVTEO BiH), federalnog Zakona o gospodarskim društvima pri čemu je zabilježena intenzivna uključenost OCD-ova u radnoj skupini koja je uključivala članove i šire od članova Ekonomsko socijalnog vijeća, kao i u slučaju Zakona o uređenju prostora i građenja, u vezi s kojim su provedene javne rasprave kroz Savez općina i gradova.²⁴⁴

Konačno, od interesa za pravni okvir za uključivanje OCD-ova u proces odlučivanja su i OECD/EU (SIGMA) standardi strateškog planiranja,²⁴⁵ čijom će daljnjom ugradnjom u regulatorni sustav, kao i njihovim širim usvajanjem i uvođenjem u proces donošenja politika tijela uprave – a ne samo kad je to u kontekstu pripreme IPA projekata ili zato što to zahtijevaju donatorski projekti tehničke suradnje – praksa savjetovanja s relevantnim akterima (dionicima) kao integralni dio procesa donošenja politika ući u širu normativnu djelatnost i dosljedniju primjenu.

4.2.3. Normativni okvir za financiranje aktivnosti organizacija civilnoga društva iz javnih fondova i proračuna institucija BiH

Financiranje organizacija civilnoga društva i raspodjela javnih sredstava prema organizacijama civilnoga društva vjerojatno je najosjetljiviji oblik odnosa vlada i OCD-ova. Europska scena nije jedinstvena u pogledu razvijenosti civilnoga društva i modela financijske održivosti organizacija civilnoga društva. Na temelju kulturnog, pravnog i fiskalnog okvira, globalne i regionalne uloge, države usvajaju različite pristupe ulozi i financijskoj održivosti organizacija civilnog društva. Dok je u nekim zemljama država

²⁴⁴ Službenik International Finance Cooperation, intervju, 15. 4. 2014.

²⁴⁵ Promicani kod nas, pored ostalog, putem „Priručnika za razvoj javnih politika za državne službenike“, UNDP projekt Strateško planiranje i razvoj javnih politika (SPPD), Sarajevo, 2010.

glavni davatelj socijalnih usluga,²⁴⁶ u drugim se zemljama primjenjuje načelo supsidijarnosti koje organizacije civilnoga društva aktivno uključuju u davanje socijalnih usluga, pa čak mogu biti i glavni davatelji usluga.²⁴⁷ S druge strane, u nekim se zemljama primjenjuje načelo najkvalitetnije usluge.²⁴⁸

Koji će pristup biti primijenjen u nekoj zemlji ovisi o tradiciji zemlje, povijesnim, kulturnim, političkim i gospodarskim čimbenicima, ali i nizu drugih čimbenika kao što su razvijenost kapaciteta organizacija civilnoga društva za pružanje socijalnih usluga i provedbu projekata, ukorijenjenosti organizacija civilnoga društva u zajednicama, razvijenosti filantropije i tradicije sudjelovanja građana u financiranju inicijativa i aktivnosti različitih organizacija civilnoga društva, imaju li udruge vlastitu imovinu i sposobnost generiranja prihoda od vlastite imovine, itd. Svaki od mogućih pristupa ima različite posljedice na neovisnost civilnoga društva (što je veće izravno sudjelovanje države u financiranju organizacija civilnog društva time je manja njihova neovisnost). Financiranje organizacija civilnoga društva iz javnih izvora uvijek treba promatrati kao nastojanje da se uspostavi dobro funkcionirajući i uzajamno korisni odnosi između vlasti i organizacija civilnoga društva. Bez obzira na to koji se model primjenjuje, u većini zemalja Europske unije financiranje organizacija civilnoga društva usko je povezano s ulogom koju organizacije civilnoga društva imaju u sustavu pružanja socijalnih usluga i provedbi projekata koji imaju za svrhu realizaciju ciljeva neke od javnih politika. Javna sredstva dodjeljuju se organizacijama civilnoga društva za provedbu različitih javnih politika u području obrazovanja, zdravstva, zaštite potrošača, zaštite okoliša, humanitarne pomoć, itd.

Financiranje organizacija civilnoga društva iz javnih proračuna i fondova treba promatrati isključivo kao jednu od mogućnosti za namicanje sredstava za rad organizacija civilnoga društva, a ne pravom organizacija civilnoga društva. Ovo je iznimno važno načelo jer naglašava vrlo značajan aspekt odnosa vlada – civilno

²⁴⁶ Skandinavske zemlje.

²⁴⁷ Njemačka, Nizozemska.

²⁴⁸ Velika Britanija, Kanada.

društvo, tj. da su organizacije civilnoga društva „neovisne“ ili „autonomne“ od vlasti i imaju određenu razinu sposobnosti samofinanciranja. Primjerice, engleski Compact ističe načelo neovisnosti: „Neovisnost trećeg sektora prepoznala je i poduprla Vlada Velike Britanije. To uključuje pravo na kampanje, komentiranje, preispitivanje i suprotstavljanje vladinim politikama (bez obzira na financiranje ili drugi odnos koji ima s vladom) i definiranje i upravljanje vlastitim poslovima.“²⁴⁹

Koji će pristup biti razvijen i primijenjen u BiH trebalo bi biti predmet širokog procesa konzultacija koji bi trebao uključivati sve zainteresirane strane i zainteresiranu publiku. Analiza postojećega pravnoga okvira nedvojbeno pokazuje da nijedna vlada u BiH ni na jednoj razini nema jasnu viziju uloge civilnoga društva u socijalnom i ekonomskom razvoju BiH i da se financiranje aktivnosti organizacija civilnoga društva isključivo tretira kao trošak, a ne kao društvenu investiciju koja treba potaknuti društveni razvoj zajednice i doprinijeti artikulaciji i provedbi prioriteta javnih politika.

Takav se zaključak jednostavno nameće iz činjenice da se postojeći pravni okvir za financiranje aktivnosti organizacija civilnoga društva temelji na nizu podzakonskih akata kojima svako pojedinačno ministarstvo koje dodjeljuje grant sredstva (bespovratna sredstva) organizacijama civilnoga društva, bez obzira na razinu vlasti, samostalno propisuju uvjete i kriterije za dodjelu grant sredstava, bez povezivanja operativnih ciljeva dodijeljenih grantova s bilo kojim od strateških prioriteta i ciljeva sektorskih javnih politika, i bez usuglašene metodologije i terminologije, čak i kada se radi o podzakonskim aktima unutar jedne razine vlasti. Takav se zaključak izvodi iz činjenice da nijedan podzakonski akt ne sadrži detaljnije odredbe o načinu utvrđivanja prioriteta za dodjelu proračunskih (namjenskih) sredstava za programe i projekte organizacija civilnoga društva. Većina revizorskih izvještaja o utrošku proračunskih sredstava podupire spomenuti zaključak konstatirajući kako ciljevi definirani prilikom pripreme grantova uglavnom nisu definirani specifično, konkretno i mjerljivo, već su definirani široko i uopćeno, odnosno da se operativni ciljevi ne mogu jasno i u

249

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/214617/the_compact.pdf

potpunosti identificirati sa strateškim prioritetima i ciljevima navedenima u sektorskim strateškim aktima.

Trenutačni pravni okvir za financiranje aktivnosti civilnoga društva iz javnih proračuna i fondova zapravo jedino regulira način dodjele finansijskih sredstava. Većina analiziranih općih akata ministarstava omogućava dodjelu proračunskih sredstava i mimo institucije javnoga natječaja, čime financiranje na temelju javnoga natječaja čini iznimkom, a ne pravilom. Dodjela proračunskih sredstava organizacijama civilnoga društva mimo instituta javnoga natječaja, čiji su sastavni dio transparentna procedura i mjerljivi pokazatelji ocjene prijedloga projekata i programa, nije u suglasnosti s dobrom međunarodnom i regionalnom praksom.²⁵⁰ Ovakav način dodjele sredstava povećava rizik diskrecijskog i netransparentnog raspolaganja proračunskim sredstvima i otežava optimalnu raspodjelu sredstava namijenjenih financiranju projekata i programa organizacija civilnoga društva. Stoga je većina zahtjeva organizacija civilnog društva, ali i međunarodne zajednice, usmjerena prema afirmaciji instituta javnoga natječaja u dodjeli grantova s ciljem da javni natječaj postane jedini način dodjele grantova. Koliko su god zahtjevi za većom transparentnošću u dodjeli finansijskih sredstava iz javnih proračuna opravdani, samo afirmacijom instituta javnoga natječaja i odgovarajućeg načina rješavanja pitanja planiranja, ciljeva pojedinih grantova, povezivanja ciljeva grantova s prioritetima definiranim strateškim dokumentima, jedinstvene terminologije, proporcionalnosti zahtjeva javnoga natječaja s iznosom granta, učinkovitije kontrole utroška, pokazatelja uspješnosti i evaluacije utjecaja rezultata projekta neće se povećati učinkovitost u korištenju ovih sredstava.

Analiza svake pojedinačne uredbe o dodjeli grant sredstava uzela bi puno prostora, a u analitičkom smislu ne bi donijela ništa novoga, samo bi potvrdila već iznesen zaključak.

Jedini pokušaj da se jednim dokumentom u metodološkom smislu unificirano regulira

²⁵⁰ Dragan Golubović i Branka Anđelković: „Institucionalni mehanizmi saradnje Vlade i civilnog društva: Uporedna iskustva i preporuke za Srbiju“, Izvještaj pripremljen za tim potpredsjednika Vlade Republike Srbije za implementaciju Strategije za smanjenje siromaštva, Beograd, 2006.

financiranje organizacija civilnoga društva, barem za jednu razinu vlasti, napravilo je Ministarstvo financija RS-a u prosincu 2014. godine pripremivši metodologiju za dodjelu grantovskih sredstava organizacijama civilnoga društva kojima se financiraju ili sufinanciraju programi i projekti organizacija civilnoga društva iz proračuna RS-a i koji bi trebali biti obvezni za sva ministarstva na razini RS-a. Međutim, i taj pravilnik, odnosno metodologija, puna je navedenih manjkavosti karakterističnih za sve druge podzakonske akte koji reguliraju pitanja dodjele grantovskih sredstava.

4.3. Strateški i institucionalni okvir suradnje civilnoga društva i vladina sektora u BiH

Prilikom kreiranja analitičkoga okvira za analizu strateškoga i institucionalnoga okvira suradnje vladina sektora i civilnoga društva u BiH, polazište neizbježno mora biti njezin notorno nezgrapnan ustavni okvir. U tom smislu podjela vlasti između države, entiteta, Brčko distrikta i županija u FBiH prema Ustavu iz 1995. onemogućava razvoj koherentne i ekonomične državne politike prema civilnome društvu. Kako bi se omogućila suradnja s civilnim društvom u svim područjima i javnim politikama nameće se potreba uspostave strateškoga, pravnoga i institucionalnoga okvira za suradnju državnih institucija s organizacijama civilnoga društva u BiH na svim razinama vlasti u BiH (državnoj, entitetskoj, Brčko distriktu pa čak i na razini županija u Federaciji BiH). Zbog neusklađenosti vladinih politika prema civilnome društvu između različitih razina vlasti u BiH, te politike u velikoj mjeri djeluju kao sustav spojenih zakrpa (*patchwork*).

Suradnja s civilnim društvom nije jedina javna politika koja pati zbog podijeljene nadležnosti. Dok se pojedine javne politike definiraju jednim instrumentom, kao što je strategija reforme javne uprave, ostale, kao što je pristup javnim informacijama, definiraju se multipliciranjem gotovo istovjetnih zakona (na državnoj i entitetskoj razini) koji imaju gotovo identične odredbe, ali ih primjenjuju različita nadležna tijela.

4.3.1. Strateški okvir za uključivanje civilnoga društva u razvojne procese na razini

BiH

Vijeće ministara BiH (VM BiH) i Vlada Brčko distrikta (BD) jedine su vladine institucije u BiH koje su pokazale namjeru artikulirati vlastitu politiku prema civilnome društvu.

U svibnju 2007. godine potpisan je Sporazum o suradnji između Vijeća ministara BiH i nevladinoga sektora u BiH (Sporazum o suradnji) s ciljem uspostavljanja strateškoga okvira za razvoj suradnje između Vijeća ministara BiH i organizacija civilnoga društva koje djeluju na razini BiH. Sporazum nikada nije u potpunosti proveden. Napredak VM-a BiH bio je spor jer nikada nisu provedene obveze preuzete Sporazumom o suradnji uključujući i uspostavu ureda za suradnju s civilnim društvom i savjetodavnog tijela Vijeća ministara BiH za pitanja razvoja i suradnje s civilnim društvom niti je ikada usvojilo Strategiju za uspostavu poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva u BiH. U nastojanju da se taj problem prevlada, VM BiH (na prijedlog Ministarstva pravde BiH) u svibnju 2014. donosi odluku o imenovanju radne skupine za izradu revizije Sporazuma. Radna skupina za izradu prijedloga revidiranog Sporazuma o suradnji sastavljena od predstavnika VM BiH, entitetskih vlada i Vlade Brčko distrikta, uviđajući da volumen potrebnih izmjena zahtijeva izradu potpunog novog dokumenta, izradila je prednacrt novog Sporazuma o suradnji i uputila ga na konzultacije svim institucijama na razini BiH i entiteta (vertikalne i horizontalne međuinstitucionalne konzultacije). Međutim, zbog nedostatka potpore Vlade Republike Srpske, radna skupina nikad nije usvojila konačnu verziju nacrtu niti ga uputila Vijeću ministara BiH na usvajanje.²⁵¹

Nastojeći prevladati situaciju u kojoj se čitav proces našao, Ministarstvo pravde BiH je u svibnju 2016. uputilo svoj prijedlog novoga Sporazuma o suradnji prema Vijeću ministara BiH, koje ga je prihvatilo u srpnju 2016. Nakon obavljenih opsežnih konzultacija s organizacijama civilnoga društva koje su održane u travnju 2017., novi Sporazum o suradnji između Vijeća ministara BiH i organizacija civilnoga društva BiH

²⁵¹ Vlada RS-a je u studenome 2015. službeno obavijestila Ministarstvo pravde BiH i Izaslanstvo EU-a u BiH da ne podupire uspostavljanje i jačanje bilo koje institucije na razini BiH te je povukla svoje predstavnike iz radne skupine.

potpisan je u studenome 2017. u nazočnosti šefa Izaslanstva EU-a u BiH veleposlanika Larsa Gunara Wigemarka i veleposlanice SAD-a Maurien Cormack. Novim Sporazumom o suradnji predviđeno je donošenje strategije Vijeća ministara BiH za stvaranje poticajnoga okružja za razvoj civilnoga društva na razini BiH. Novi Sporazum o suradnji ima nekoliko poboljšanja u usporedbi sa starim. Konkretno, novi Sporazum o suradnji jasno povezuje suradnju VM-a BiH i civilnoga društva s razvojem javnih politika, prepoznaje različite međusobne odgovornosti obiju strana u ovome procesu, stavlja snažan naglasak na suradnju u procesu integracije BiH u EU i identificira Sektor za suradnju s nevladinim organizacijama i razvoj civilnog društva pri Ministarstvu pravde BiH kao središnju točku Vijeća ministara BiH za suradnju s organizacijama civilnoga društva.

4.3.2. Strateški okvir za uključivanje civilnoga društva u razvojne procese na razini FBiH

Na razini Federacije BiH (FBiH) trenutačno ne postoji strateški dokument koji artikulira vladine ciljeve prema civilnome društvu. Vrlo je razočaravajuća činjenica da Vlada FBiH nema ni viziju ni strategiju za uključivanje civilnoga društva u razvojni proces, no još više zabrinjava činjenica da unutar Vlade FBiH ne postoji ni svijest o važnosti suradnje s civilnim društvom i uključivanja civilnoga društva u proces razvoja javnih politika. Vlada FBiH pokazuje svoju spremnost na *ad hoc* suradnji s organizacijama civilnoga društva, ali uspostavljanje strateškoga okvira i institucionalne suradnje nije politički prioritet ove vlade FBiH.

4.3.3. Strateški okvir za uključivanje civilnoga društva u razvojne procese na razini RS-a

Republika Srpska također nema usvojen specifičan strateški okvir za suradnju s civilnim društvom. Međutim, suradnja s civilnim društvom ugrađena je u niz strateških dokumenata Vlade RS-a. Primjerice, Strategija razvoja lokalne samouprave 2009. –

2015.²⁵² predviđa jačanje uloge i uključivanje organizacija civilnoga društva u proces usvajanja i praćenja provedbe lokalnih razvojnih strategija i odluka. U istraživanju koje je prethodilo izradi i usvajanju Strategije, kojim se, između ostaloga, nastojalo identificirati ključne prepreke za sudjelovanje građana u razvoju javnih politika u Republici Srpskoj, ukazuje se na nedostatak prave posvećenosti tom cilju vlada na središnjoj i lokalnoj razini kao najveće zapreke za takvo sudjelovanje građana.²⁵³ Kao i u slučaju Vlade FBiH, sadašnja Vlada Republike Srpske nema jasnu viziju sudjelovanja civilnoga društva u razvojnim procesima, kao ni u kreiranju i provedbi javnih politika niti pokazuje spremnost artikulirati svoju politiku prema civilnom društvu u jednom strateškom dokumentu, niti usvojiti strategiju suradnje s civilnim društvom ili strategiju za stvaranje poticajnoga okružja za razvoj civilnoga društva u RS-u. Vlada Republike Srpske odbija sve inicijative, pa čak i one koje dolaze izravno od Izaslanstva EU-a u BiH.

4.3.4. Strateški okvir za uključivanje civilnoga društva u razvojne procese na razini Brčko distrikta

Brčko distrikt BiH (BD) usvojio je 2010. dokument „Osnovna načela partnerstva s građanima” kojim se naglašava važna uloga OCD-ova u procesu kreiranja i provedbe javnih politika na razini BD-a. Temeljna načela građena su na zajedničkim vrijednostima i građanskim inicijativama koje proizlaze iz članka 4. Europske povelje o lokalnoj samoupravi, članka 2. Ustava BiH, članka 15. Statuta Brčko distrikta BiH i članka 9. Zakona o izvršnoj vlasti Brčko distrikta BiH. Temeljna načela rezultat su napora Vlade BD-a i civilnoga društva da se u međusobnim odnosima uvede koncept partnerstva koji uzima u obzir postojeće zajedničke aktivnosti vlade i civilnoga društva kao model budućih partnerskih odnosa.

Tijekom posljednjih nekoliko godina pojavilo se niz inicijativa o pristupanju potpisivanju Sporazuma o suradnji i usvajanju Strategije razvoja poticajnoga okružja za razvoj

²⁵² Nova Strategija razvoja lokalne samouprave u RS-u do 2021. je u procesu javnih konzultacija.

²⁵³ Strategija razvoja lokalne samouprave u Republici Srpskoj za razdoblje 2009. – 2015., Banja Luka, ožujak 2010.

civilnog društva u BD-u. Međutim, usprkos čvrstoj političkoj potpori nekoliko gradonačelnika BD-a i drugih visokih dužnosnika, napredak u razvoju tih inicijativa bio je jako spor na operativnoj razini. U srpnju 2016. Vlada Brčko distrikta donosi odluku kojom se Odjel za stručne i upravne poslove Vlade Brčko distrikta ovlašćuje da pripremi nacrt Sporazuma o suradnji između Vlade Brčko distrikta BiH i civilnoga društva i da se uspostavi vijeće pri Vladi Brčko distrikta za unaprjeđenje suradnje s civilnim društvom u BD-u kako bi se konačno artikulirala politika prema civilnom društvu i osnovalo ključno savjetodavno tijelo za razvoj suradnje Vlade i organizacija civilnoga društva koje djeluju na području Brčko distrikta.

Sporazum je službeno potpisan u lipnju 2017. Sporazum o suradnji Vlade Brčko distrikta i nevladinih organizacija strateški je dokument Vlade BD-a kojim se utvrđuju zajedničke vrijednosti, načela i prioritete suradnje dviju strana. Potpisivanjem ili pisanim pristupanjem Sporazumu o suradnji, nevladina organizacija ili mreža nevladinih organizacija iskazuje spremnost na suradnju s Vladom BD-a o pitanjima koja su u nadležnosti Vlade BD-a, a naročito potvrđuju određenost za suradnju na ispunjavanju uvjeta za punopravno članstvo BiH u Europskoj uniji. Prema tom Sporazumu suradnja Vlade BD-a i organizacija civilnoga društva treba se zasnivati na dijalogu uvažavajući načela otvorenosti, ravnopravnosti i argumentiranog iznošenja i zastupanja stavova u definiranju zajedničkih ciljeva i prioriteta suradnje. Sporazumom je predviđena daljnja izgradnja institucionalnih mehanizama suradnje i stvaranje poticajnoga okružja za sudjelovanje građana i nevladinih organizacija u svim fazama kreiranja i primjene javnih politika iz nadležnosti BD-a. Sporazumom je predviđeno da se uspostavi savjetodavno tijelo Vlade za suradnju s organizacijama civilnoga društva koje djeluju na području BD-a, da se izradi strategija za razvoj poticajnoga okružja i suradnju Vlade s organizacijama civilnoga društva koje djeluju na području BD-a, da se uspostavi transparentan sustav proračunskoga financiranja programa i projekata organizacija civilnoga društva koji doprinose učinkovitijem artikuliranju i primjeni javnih politika iz nadležnosti Vlade BD-a.

4.1. Institucionalni mehanizmi suradnje s civilnim društvom

Institucionalni mehanizmi suradnje su instrumenti realizacije vladinih politika prema civilnom društvu, koji su posebno usmjereni, ali se ne ograničavaju samo na stvaranje uvjeta za sudjelovanje građana i organizacija civilnoga društva u kreiranje i provedbu javnih politika. Ovi mehanizmi imaju različite oblike, kako je to opisano u poglavlju 3.4. Zbog složene ustavne strukture i podijeljenih nadležnosti između države i entiteta, Brčko distrikta i županija, uspostavljanje institucionalnih mehanizama za suradnju državnih institucija s organizacijama civilnoga društva (OCD) znači uspostavu usklađenih institucionalnih mehanizama na svim razinama vlasti u BiH, kako na državnoj, tako i na entitetskoj i na razini Brčko distrikta, pa čak i na županijskoj razini u Federaciji BiH.

Slijedi detaljna situacija u pogledu postojećih institucionalnih mehanizama suradnje s civilnim društvom na različitim razinama vlasti u BiH.

4.4.1. Institucionalni mehanizmi suradnje na razini BiH

Kao što je naglašeno u poglavlju 4.3.1., u pripremi je novi Sporazum o suradnji između Vijeća ministara i organizacija civilnoga društva koje djeluju na razini BiH s ciljem definiranja okvira za razvoj odnosa između Vijeća ministara BiH i organizacija civilnoga društva. Usvajanjem i potpisivanjem novoga Sporazuma o suradnji između Vijeća ministara BiH i organizacija civilnoga društva, riješit će se još jedno vrlo važno pitanje koje će dugoročno imati pozitivan učinak na jačanje suradnje između Vijeća ministara BiH i civilnoga društva na razini BiH. Naime, sukladno nacrtu novog Sporazuma o suradnji, Sektor za suradnju s nevladinim organizacijama i razvoj civilnog društva Ministarstva pravde BiH (u tekstu: Sektor) trebao bi postati središnje mjesto Vijeća ministara BiH za suradnju s organizacijama civilnoga društva, kao i za provedbu novoga Sporazuma o suradnji. Stoga će se usvajanjem novoga Sporazuma o suradnji uspostaviti jedan od ključnih institucionalnih mehanizama suradnje Vijeća ministara

BiH s civilnim društvom. Iako se i do sada u međunarodnim izvješćima, ali i pojedinim analizama stanja suradnje između vladinog i nevladinog sektora u BiH, Sektor spominjao kao institucionalni mehanizam suradnje u formalno-pravnom smislu, isti to nikada nije bio. Naime, Sektor za suradnju s nevladinim organizacijama i razvoj civilnog društva uspostavljen je u okviru Ministarstva pravde BiH internom odlukom Ministarstva pravde BiH o organizaciji ministarstva i sistematizaciji radnih mjesta i nikada nije bilo kakvom odlukom Vijeća ministara dobio mandat artikulirati i provoditi politiku Vijeća ministara BiH u vezi s razvojem i suradnjom s civilnim društvom. Zbog te činjenice, usprkos značajnim rezultatima koje je postizao, ni druga ministarstva ni institucije s razine BiH, a ni entitetske vlade Sektor nikada nisu prepoznale kao središnju točku suradnje s civilnim društvom. Novim sporazumom Sektor ni u budućnosti neće imati mandat djelovati kao nacionalni mehanizam suradnje s civilnim društvom, već isključivo kao institucionalni mehanizam Vijeća ministara BiH što, s obzirom na sva ustavna i politička ograničenja, predstavlja značajan napredak.

Tijekom 2014. Vijeće ministara BiH usvojilo je izmjene i dopune Pravila o konzultacijama u izradi pravnih propisa (Pravila o konzultacijama) kojima je uvedeno obvezno *online* savjetovanje s građanima i organizacijama civilnoga društva kao minimalan standard u provedbi javnih savjetovanja i preduvjet za stavljanje nacрта nekog pravnog propisa u daljnju parlamentarnu proceduru usvajanja. Sukladno izmijenjenim i dopunjenim Pravilima o konzultacijama i u suradnji s Izaslanstvom EU-a u BiH, razvijena je web-platforma za savjetovanje s građanima i organizacijama civilnoga društva na internetskoj mreži (www.eKonzultacije.ba). Web-platforma dovršena je u siječnju 2015., ali je zbog kašnjenja u imenovanju novoga Vijeća ministara BiH i usvajanja plana zakonodavnih aktivnosti za 2016. godinu, internetska stranica eKonzultacije službeno pokrenuta 20. travnja 2016. Web-platforma za *online* savjetovanje omogućuje veću transparentnost i učinkovitost te smanjuje troškove procesa savjetovanja. To je izvanredan alat koji omogućuje planiranje različitih oblika savjetovanja u procesu razvoja nacрта određenog pravnog propisa, kao i postupke koji se trebaju slijediti.

U prva dva mjeseca korištenja aplikacije uočena su znatna poboljšanja u sudjelovanju zainteresirane javnosti u procesima donošenja odluka. U pripremi za pokretanje aplikacije eKonzultacije, dvadeset i tri institucije na državnoj razini s nadležnostima za izradu zakona, drugih propisa i općih akata imenovale su svoje savjetodavne koordinate, što predstavlja poboljšanje od 766 % u odnosu na situaciju u 2014. Istodobno je imenovano više od 200 savjetnika za provedbu savjetovanja o konkretnim pravnim aktima. Više od 380 zainteresiranih osoba i organizacija civilnoga društva do sada se registriralo za korištenje aplikacije eKonzultacije dok su se četrdeset i tri registrirana korisnika prijavila za sudjelovanje u *online* savjetovanjima za jedan od osam zakonskih akata, za koja su provedena savjetovanja putem aplikacije eKonzultacije u prva dva mjeseca njene primjene.

Od podizanja aplikacije eKonzultacije u značajnoj je mjeri unaprijeđena kvaliteta javnih savjetovanja na razini BiH. Naime, do danas je u provedbi savjetovanja putem aplikacije eKonzultacije sudjelovala 31 institucija s razine BiH, koja ima ovlasti pripremati i predlagati pravne propise nadležnim tijelima (Vijeću ministara BiH i Parlamentarnoj skupštini BiH). Imenovano je 50 koordinatora savjetovanja i 243 voditelja savjetovanja za pojedine pravne propise.²⁵⁴ Samo u razdoblju od siječnja do lipnja 2017., od kada su objavljivanjem novih Pravila o konzultacijama u službenim novinama eKonzultacije postale obvezan minimalan standard u provođenju javnih savjetovanja, provedeno je 71 savjetovanje od planiranih 143 za 2017. godinu, u kojima je sudjelovao 21 registrirani korisnik (organizacija civilnoga društva ili fizička osoba). Pristigao je 171 komentar, odnosno prijedlog za izmjenu ili dopunu predloženog pravnog propisa. Javni korisnici aplikacije pokrenuli su i 21 inicijativu za izmjenu ili donošenje određenog pravnog propisa koji nije bio u godišnjem planu zakonodavnih aktivnosti Vijeća ministara BiH za 2017.

Početni rezultati u primjeni novih standarda u javnim savjetovanjima i uvođenjem

²⁵⁴ Svi statistički podatci vezani za eKonzultacije preuzeti su s aplikacije eKonzultacije [www.https://ekonzultacije.gov.ba/administration/application](https://ekonzultacije.gov.ba/administration/application).

mogućnosti da se građani, zainteresirana javnost i organizacije civilnoga društva uključe u proces kreiranja javnih politika *online* putem više su nego zadovoljavajući uzimajući u obzir iskustva Republike Hrvatske koja je prva na ovim prostorima uvela ovakvu praksu, ali i činjenicu da institucije BiH imaju nadležnost nad tek jako malim brojem pravnih propisa i javnih politika koji imaju značajan utjecaj na svakodnevni život građana BiH. Većina javnih politika od posebnoga interesa za građane BiH (gospodarstvo, zdravstvena, socijalna i obrazovna politika) u nadležnosti su entiteta ili u FBiH u nadležnosti županija. Postoji još uvijek dosta nesnalaženja kako kod samih koordinatora i voditelja savjetovanja tako i kod korisnika, ali početni rezultati ostavljaju prostor za optimizam da će ova nova praksa rezultirati značajnijim utjecajem građana i organizacija civilnoga društva na procese donošenja političkih odluka i kreiranju javnih politika u nadležnosti institucija BiH.

Ministarstvo pravde BiH također je u procesu pripreme Pravilnika o kriterijima i uvjetima za financiranja programa i projekata u područjima od javnoga interesa koje provode udruge i zaklade na razini BiH. Prednacrtom Pravilnika utvrđuju se opći principi, kriteriji, postupak dodjele i ugovaranja sredstava iz proračuna BiH za programe i projekte u područjima od javnoga interesa koje provode udruge i zaklade, način ostvarivanja nadzora nad utroškom dodijeljenih proračunskih sredstava i druga pitanja od značaja za financiranje i sufinanciranje programa i projekata u područjima od javnoga interesa udruga i zaklada. Sredstva za financiranja programa i projekata planiraju se u proračunu institucije ako prethodna analiza institucije i provedeno javno savjetovanje ukazuju da je financiranje programa i projekata udruga i zaklada najučinkovitiji način za ostvarivanje definiranih ciljeva javnih politika u nadležnosti institucije. Prednacrtom Pravilnika predviđa se da se sredstva za financiranje i sufinanciranje programa i projekata udruga i zaklada dodjeljuju isključivo na temelju raspisanih javnih poziva i natječaja.

4.4.2. Institucionalni mehanizmi suradnje na razini FBiH

Unatoč svim naporima Izaslanstva EU-a kako bi se potaknuo proces suradnje Vlade FBiH s civilnim društvom i razvoj institucionalnih mehanizama suradnje s civilnim društvom u FBiH, u posljednjih nekoliko godina nije došlo do značajnog napretka. Do sada Vlada FBiH nije ni na koji način definirala svoju politiku prema civilnom društvu. Do danas Vlada FBiH nije usvojila nijedan dokument javne politike kojim bi definirala ključna načela i ciljeve suradnje s civilnim društvom (sporazum s organizacijama civilnog društva aktivnima u FBiH, vladin program suradnje s civilnim društvom ili strategiju uspostave poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva). Također, Vlada FBiH nikada nije uspostavila nadležno federalno tijelo odgovorno za artikuliranje i provedbu politike Vlade FBiH prema civilnom društvu i nije uspostavila nijedan od uobičajenih institucionalnih mehanizama suradnje s civilnim društvom (savjet za suradnju s civilnim društvom, zakladu ili posebna proračunska izdvajanja za razvoj civilnog društva, kontakt osobe/odjele pri nadležnim ministarstvima koji bi bili zaduženi za suradnju s organizacijama civilnog društva) niti je na bilo koji način civilno društvo uključila u praćenje provedbe javnih politika u FBiH.

Svi oblici suradnje Vlade FBiH s civilnim društvom su *ad hoc* i sporadični i uglavnom se svode na uključivanje civilnog društva u pripremu pojedinih zakonskih propisa za koje postoji velik interes javnosti u obliku savjetovanja. Iako na razini Federacije postoji Uredba o pravilima za sudjelovanje zainteresirane javnosti u postupku pripreme federalnih pravnih propisa i drugih akata,²⁵⁵ prema izvješćima samih organizacija civilnoga društva postoji određen pomak u primjeni Pravila jednoga broja federalnih ministarstava u odnosu na razdoblje 2012. – 2013. No, još se uvijek ne može govoriti o potpuno funkcionalnom institucionalnom mehanizmu.²⁵⁶ Do sada nije bilo istinske predanosti Vlade FBiH za poboljšanje općeg okvira i prakse suradnje s civilnim društvom. Nedostatak razumijevanja uloge i koristi koje proizlaze iz takve suradnje karakteristike su nekoliko posljednjih vlada u FBiH koje, bez iznimke, nisu iskazale

²⁵⁵ Službene novine FBiH, 51/12, Sarajevo, lipanj 2012.

²⁵⁶ Centar za promociju civilnog društva, Izvještaj o poticajnom okruženju za razvoj civilnog društva u BiH, Sarajevo, 2014., str. 34.

nikakav interes za institucionalizaciju suradnje s civilnim društvom. U tom smislu nije došlo do napretka ni s novom Vladom FBiH. Jedina značajna iznimka do sada bilo je Ministarstvo pravde FBiH koje se aktivno angažiralo na uspostavi zajedničke web-stranice udruga i zaklada registriranih u BiH.

4.4.3. Institucionalni mehanizmi suradnje na razini Republike Srpske

Postoji nekoliko institucionalnih mehanizama suradnje između Vlade RS-a i organizacija civilnoga društva na razini Republike Srpske (RS). Opći okvir za suradnju Vlade RS-a i civilnoga društva u RS-u postavljen je u Strategiji razvoja lokalne samouprave za razdoblje od 2009. do 2015. godine, koja uključuje program jačanja uloge organizacija civilnoga društva. Cilj je ovoga programa osigurati aktivno uključivanje organizacija civilnoga društva u proces usvajanja i praćenja provedbe odluka lokalne samouprave. Kao što je navedeno u Strategiji, provedena istraživanja o stvarnim preprekama za sudjelovanje građana u javnom životu RS-a ukazuju da ne postoji temeljna vladina obveza (uključujući i lokalnu samoupravu) uključivanja građana u odlučivanje. Niz činjenica potvrđuje izjavu iz Strategije razvoja lokalne samouprave za razdoblje od 2009. do 2015. o nedostatku iskrene određenosti Vlade RS-a za unaprjeđenje suradnje s građanima i organizacijama civilnoga društva u procesu donošenja političkih odluka.

Odjel za parlamentarni sustav, političke organizacije, udruge i zaklade i nacionalne manjine u Ministarstvu uprave i lokalne samouprave RS-a jedini je institucionalni mehanizam za suradnju s civilnim društvom u RS-a. Međutim, položaj Odjela (jedinica u Ministarstvu), njegov široki mandat i nedovoljan broj zaposlenika, kao i nedostatak kapaciteta čine ga nedostatnim mehanizmom za suradnju.

Do sada Vlada RS-a nije pokazala političku volju definirati svoju politiku prema civilnom društvu. Činjenice da RS nije nikada usvojio Strategiju za uspostavu poticajnog okružja za razvoj civilnoga društva ili Sporazum o suradnji s civilnim društvom kojim bi se jasno definirala osnovna načela i ciljevi suradnje, niti je ikada donesen program suradnje s

civilnim društvom kojim bi se barem jednostrano definiralo viđenje uloge civilnoga društva u razvoju RS-a i viđenje suradnje s civilnim društvom, jasni su pokazatelji nedostatka političke volje Vlade RS-a. U RS-u nema savjetodavnoga tijela vlade za razvoj civilnoga društva i suradnju Vlade RS-a s civilnim društvom, a nema ni imenovanih djelatnika za koordinaciju suradnje s organizacijama civilnoga društva pri nadležnim ministarstvima. Također, nema javno utemeljene zaklade za financiranja razvoja civilnoga društva u RS-u.

Slično kao i u slučaju Vlade FBiH, sporadični su svi oblici suradnje s civilnim društvom i prepušteni *ad hoc* situacijama. Suradnja se uglavnom svodi na povremeno savjetovanje s organizacijama civilnoga društva u pripremi pojedinih pravnih propisa i financiranje pojedinih projekata organizacija civilnoga društva bez jasnih ciljeva ili očekivanih rezultata.

4.4.4. Institucionalni mehanizmi suradnje na razini Brčko distrikta

Kao što je rečeno u poglavlju 4.3.4, Sporazum o suradnji Vlada BD-a i organizacija civilnoga društva koje djeluju na tom području službeno je potpisan u lipnju 2017. i njegova se provedba i njegovi učinci očekuju tek u budućnosti. Sporazumom je, između ostaloga, predviđeno formiranje Savjeta za suradnju s civilnim društvom koji bi trebao znatno unaprijediti funkcioniranje i učinkovitost postojećih institucionalnih mehanizama suradnje i uspostavu novih na razini BD-a.

U ovom trenutku Brčko distrikt ima samo dva institucionalna mehanizma suradnje s civilnim društvom. Riječ je o jedinici Odjela za administrativne i stručne poslove Vlade BD-a, zaduženoj za potporu mjesnim zajednicama i organizacijama civilnoga društva i Pravilima o sufinanciranju projekata EU-a koji se provode na području Brčko distrikta. Međutim, Odjel za administrativne i stručne poslove, odnosno njegova jedinica za potporu lokalnim zajednicama i organizacijama civilnoga društva, koja je nadležna za provedbu Sporazuma i za predlaganje politike Vlade BD-a koja se odnosi na suradnju s

civilnim društvom, i pored iskrene posvećenosti njezina osoblja ima iznimno ograničene kapacitete, posebno imajući u vidu da u njezinu nadležnost spada i ugovaranje grantova za potporu rada mjesnih zajednica i organizacija civilnoga društva.

Vlada Brčko distrikta je 2014. usvojila Pravila o sufinanciranju projekata EU-a koji se provode na području Brčko distrikta. Pravila su namjeravala olakšati pristup europskim fondovima organizacijama civilnoga društva aktivnima na području Brčko distrikta. Međutim, provedba Pravila odvijala se u potpuno drukčijem smjeru. Naime, umjesto osiguranja sredstava za sufinanciranja projekata Europske unije (10 – 20 % od ukupne vrijednosti projekta, ovisno o zahtjevima programa), nadležno tijelo za provedbu Pravila dodjeljuje minimalne paušalne iznose organizacijama civilnoga društva (obično u iznosu od nekoliko tisuća eura) kao oblik sufinanciranja ne samo projekata EU-a nego i svih projekata koje uglavnom financiraju međunarodni donatori, bez jasne poveznice s programom rada ili usvojenim razvojnim prioritetima Brčko distrikta. Time je jedan iznimno kvalitetan institucionalni mehanizam u potpunosti postao besmislen.

Sudjelovanje građana u kreiranju javnih politika BD-a uređeno je Jedinstvenim pravilima i procedurama za izradu zakona i propisa Brčko distrikta BiH. Budući da su ova pravila rađena po uzoru na Jedinstvena pravila o izradi zakonskih akata i pravnih propisa u institucijama BiH, analiza toga dokumenta otkriva iste ključne probleme od kojih je ključna potreba za uvođenjem eKonzultacija kao glavnog instrumenta javnih savjetovanja, kao minimalnoga standarda obvezatnih javnih konzultacija sa zainteresiranom javnošću. U nastojanju da se riješe navedeni nedostaci u procesu provedbe javnih savjetovanja, Vlada je 2015. osnovala radnu skupinu koja je započela s pripremom novih Pravila o savjetovanjima. Novi je dokument dovršen u siječnju 2016. i trenutačno je u procesu horizontalnih konzultacija unutar institucija Vlade BD-a.

4.2. Veličina, struktura i snaga civilnoga društva u BiH

Kao što je navedeno u poglavlju 4.2.1, registracija udruga i zaklada u BiH obavlja se u

osamnaest registracijskih ureda. Prema registracijskim podacima u BiH postoji 22.968 registriranih udruga i zaklada.

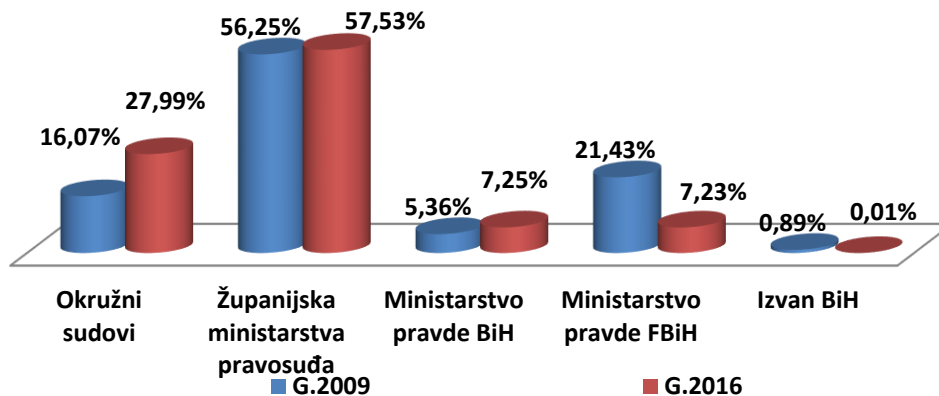
Prikaz br. 5.: Pregled registriranih udruga i zaklada po registracijskim uredima

Registracijski ured	Broj OCD	%
Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave Hercegovačko-neretvanske županije	1.966	8,56 %
Ministarstvo pravosuđa i uprave Hercegbosanske županije	565	2,46 %
Ministarstvo pravosuđa i uprave Zapadnohercegovačke županije	721	3,14 %
Ministarstvo za pravosuđe i upravu Zeničko-dobojskog kantona	2.033	8,85 %
Ministarstvo za pravosuđe i upravu i radne odnose Bosansko-podrinjskog kantona	207	0,90 %
Ministarstvo pravosuđa i uprave Unsko-sanskog kantona	1.621	7,06 %
Ministarstvo pravde i uprave Sarajevskog kantona	1.933	8,42 %
Ministarstvo pravosuđa i uprave Tuzlanskog kantona	2.364	10,29 %
Ministarstvo pravosuđa i uprave Srednjobosanske županije	1.592	6,93 %
Ministarstvo pravosuđa i uprave Posavske županije	367	1,60 %
Ministarstvo pravde FBiH	1.638	7,13 %
Osnovni sud Brčko distrikta	503	2,19 %
Ministarstvo pravde BiH	1.634	7,11 %
Okružni sud Banja Luka	3.062	13,33 %
Okružni sud Bijeljina	873	3,80 %
Okružni sud Doboј	937	4,08 %
Okružni sud Sokolac	573	2,49 %
Okružni sud Trebinje	379	1,65 %
Ukupan broj	22,968	100 %

Najveći broj udruga i zaklada registriran je na Okružnom sudu u Banjoj Luci (3.062 ili 13,33 %), a najmanje njih registrirano je u Ministarstvu pravosuđa, uprave i radnih odnosa Podrinjskog kantona (207 ili 0,90 %). U usporedbi s podacima iz 2009. došlo je do znatnog povećanja broja registriranih organizacija civilnoga društva u BiH. U 2009. bilo je registrirano ukupno 12.189 udruga i zaklada da bi se za nepunih sedam godina taj broj povećao na 22.968 ili za 88 %. Najveći porast broja registriranih udruga i zaklada uočava se na području Republike Srpske (registrirani na okružnim sudovima u

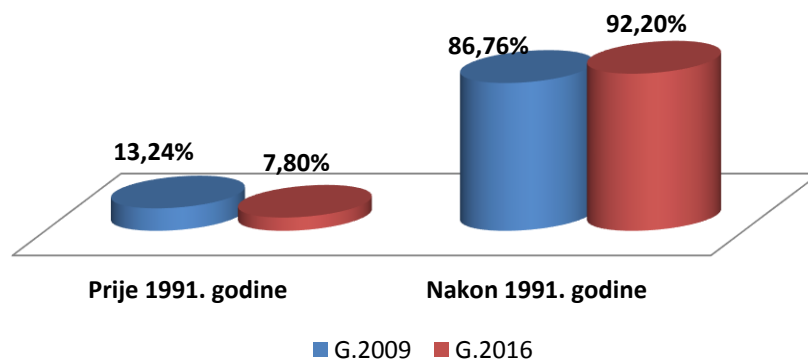
RS-u) dok je u Ministarstvu pravde BiH uočeno znatno smanjenje broja registriranih organizacija civilnoga društva u odnosu na ukupan broj registriranih organizacija civilnoga društva u BiH.

Prikaz br. 6.: Usporedna analiza broja registriranih udruga 2009. i 2016. godine



Ovaj trend nedvojbeno podupire zaključak da je zbog promjena u vanjskom okružju (smanjenje interesa donatora za BiH, mali broj javnih natječajja za dodjelu grantova organizacijama civilnoga društva koje dodjeljuje Vijeće ministara BiH, ali i mali iznosi kojima Vijeće ministara BiH financira projekte organizacija civilnoga društva) sve manji broj organizacija civilnoga društva koje imaju ambiciju ili kapacitete za rad na čitavu teritoriju BiH u odnosu na ukupan broj registriranih organizacija civilnog društva. Od ukupnog broja registriranih organizacija civilnoga društva u BiH 92,20 % je registrirano nakon 1991., što je razumljivo povećanje u odnosu na istraživanje iz 2009. zbog velikog povećanja broja organizacija civilnog društva u razdoblju od 2009. do 2016. godine.

Prikaz br. 7.: Usporedna analiza broja registriranih udruga prije 1991. i nakon 1991.



Analiza sjedišta registriranih organizacija civilnoga društva pokazuje kako 16.422 (71,50 %) udruga imaju sjedište u FBiH, 6.003 (26,14 %) ima sjedište u Republici Srpskoj dok u Brčko distriktu sjedište imaju 543 udruge ili 2,36 % od ukupnoga broja registriranih udruga u BiH. Najveći broj organizacija civilnoga društva koje imaju sjedište u FBiH djeluje na području samo jedne županije (13.003 ili 81,41 %). Od ukupnog broja registriranih organizacija civilnog društva sa sjedištem u FBiH 1.638 (9,97 %) djeluju u dvije ili više županija dok je na području cijele BiH aktivno njih samo 1.414 ili 6,16 %. Što se tiče organizacija civilnoga društva koje imaju sjedište u RS-u, 5.783 (96,33 %) djeluju samo na području RS-a, a na cjelokupnom teritoriju BiH djeluje samo 220 organizacija civilnog društva, odnosno 5,67 % od ukupnoga broja organizacija civilnoga društva koje imaju sjedište u RS-u.

Najveći broj registriranih OCD-ova ima sjedište u Sarajevu (3.980), zatim u Banjoj Luci (1.733), Mostaru (1.295) i Bihaću (1.155). Od ukupnog broja registriranih OCD-ova sa sjedištem u Sarajevu 1.750 je registrirano pri Ministarstvu pravde Kantona Sarajevo, 1.172 u Ministarstvu pravde FBiH dok je 1.058 registrirano pri Ministarstvu pravde BiH. Najmanji broj registriranih OCD-ova nalazi se u općinama Istočni Mostar (1), Krupa na Uni (4) i Istočnom Drvaru (6).

Što se tiče područja djelovanja, civilnim društvom u BiH dominiraju organizacije civilnoga društva koje djeluju na području sporta i rekreacije (6.511 ili 28,81 %), zatim na promicanju socioekonomskih prava određenih društvenih skupina (4.871 ili 21,55

%) i zagovaranju interesa profesionalnih udruga (2.082 ili 9,21 %). Najmanji broj organizacija civilnog društva djeluje na području religije ili duhovnosti (65 ili 0,29 %), međunarodne suradnje (120 ili 0,53%) te na području zaštite i spašavanja (181 ili 0,80 %).

Što se tiče primarne djelatnosti, najveći broj organizacija civilnoga društva kao primarnu djelatnost ima razvoj nogometa (1.222), zatim razvoj borilačkih sportova (975) i promicanje i zaštitu interesa poljoprivrednih proizvođača (991) te promicanje i zaštitu interesa veterana rata 1992. – 1995. godine (818).

Značajan broj organizacija civilnoga društva bavi se promicanjem i zaštitom interesa žena (464) te promicanjem i zaštitom radnika – sindikati (360). Ukupna struktura registriranih organizacija civilnoga društva po područjima rada i primarne aktivnosti prikazana je u 1. dodatku.

Bez obzira na normativni okvir koji omogućava da se jedna organizacija registrira na dvjema, odnosno trima razinama²⁵⁷ i time stekne dvostruki ili trostruki pravni subjektivitet, tek je malen broj organizacija civilnoga društva iskoristio tu pravnu mogućnost. Analiza registara pokazuje kako je tek 28 organizacija civilnoga društva registrirano pod istim imenom, sjedištem i istim osnivačima na dvjema razinama. Najveći broj organizacija civilnoga društva s dvostrukom registracijom pod istim nazivom registriran je istodobno i kod Ministarstva pravde BiH i Ministarstva pravde FBiH (14). Devet (9) organizacija civilnoga društva registrirano je pod istim imenom kod Ministarstva pravde FBiH i pri jednom od županijskih ministarstava pravde. Tri (3) organizacije civilnoga društva istodobno su registrirane pod istim imenom u Ministarstvu pravde BiH i pri jednom od županijskih ministarstava pravde dok su samo dvije (2) organizacije civilnoga društva registrirane pri nekom od sudovima u Republici Srpskoj i kod Ministarstva pravde BiH. Od 28 organizacija civilnoga društva s dvostrukom registracijom njih 20 ima sjedište u Sarajevu.

²⁵⁷ U RS-u u jednom od šest okružnih sudova i u MP BiH, a u Federaciji BiH na čak tri razine – u jednom od 10 županijskih ministarstava pravosuđa, kod MP-a FBiH i kod MP-a BiH.

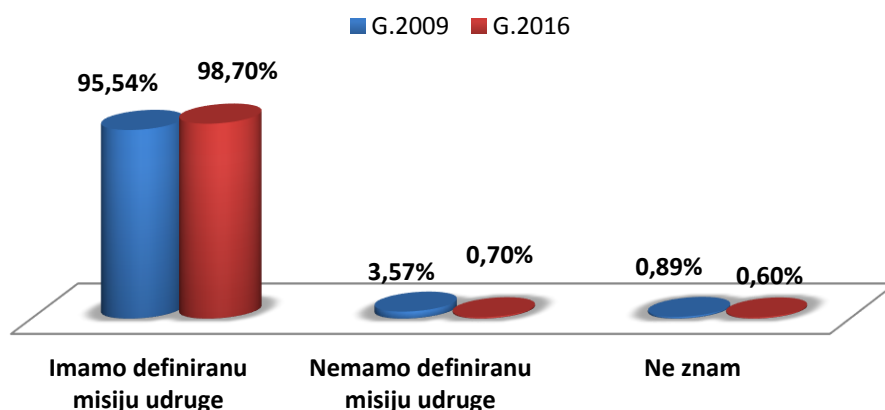
Analiza aktivnih u odnosu na neaktivne organizacije civilnoga društva, na uzorku od 1.000 slučajno odabranih organizacija civilnoga društva, ukazuje da 56,4 % registriranih organizacija civilnoga društva nije aktivno, odnosno da nije moguće uspostaviti bilo kakav oblik kontakta s njima na temelju podataka koji se nalaze u registru udruga i zaklada. Međutim, postotak neaktivnih organizacija trebao bi se uzeti s dozom opreza jer postoji mogućnost da određen broj organizacija civilnoga društva nema vlastitu web stranicu i da nisu aktivne na društvenim mrežama ili da su u međuvremenu promijenile adresu sjedišta organizacije, a da pritom nije urađena promjena podataka u registru pa s njima nije moguće uspostaviti kontakt.

Također, dobiveni rezultati još uvijek ne potvrđuju da je 43,6 % organizacija s kojima je bilo moguće uspostaviti kontakt zaista aktivno i da djeluju sukladno svojoj misiji. Istraživanje na terenu pokazalo je da znatan broj prijavljenih organizacija civilnoga društva, posebno onih koje se bave promicanjem interesa različitih društvenih skupina, nema godišnje planove rada i stalne aktivnosti, nego djeluju samo povremeno, kada je potrebno distribuirati jednokratnu pomoć ili istupati u zaštiti stečenih prava interesnih skupina građana koje predstavljaju.

Civilno društvo u BiH zadnjih godina pokazuje i značajnu tendenciju jačanja svojih tehničkih, administrativnih i upravljačkih kapaciteta, kao i spolno izjednačavanje kada je u pitanju rukovođenje organizacijama civilnoga društva.

Gotovo 99 % anketiranih organizacija civilnoga društva ima jasno definiranu misiju svoje organizacije, što je povećanje za više od 3 %-tna boda u odnosu na istraživanje iz 2009. godine dok strateške dokumente ima 58,04 % anketiranih organizacija civilnoga društva za razliku od 2009. kada je tek njih 41,96 % izjavilo da imaju strateške planove rada.

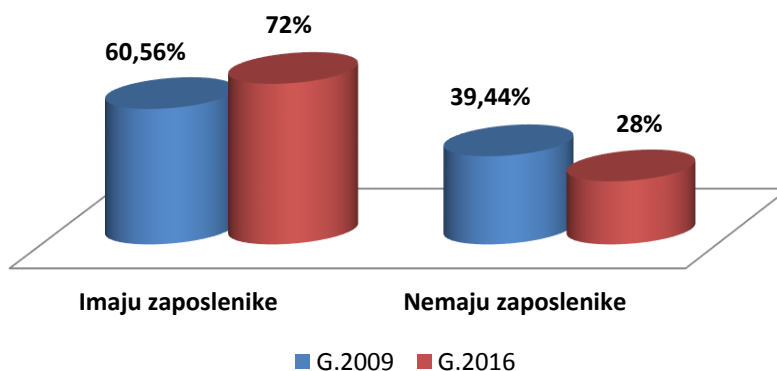
Prikaz br. 8.: Usporedna analiza organizacija koje imaju definiranu misiju 2009. i 2016. godine



U najvećem broju slučajeva (92,80 %) riječ je o kratkoročnim strategijama razvoja i djelovanja donošenim za razdoblje od 2 do 3 godine.

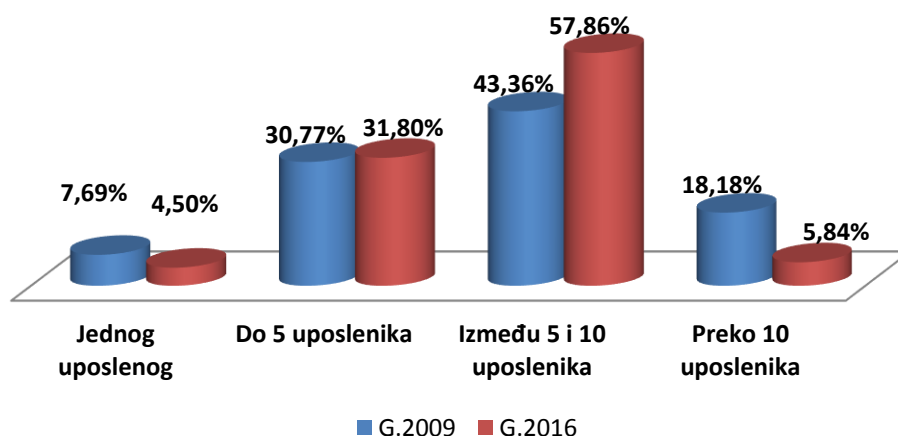
Kada su u pitanju profesionalni kapaciteti anketiranih organizacija civilnoga društva u BiH, evidentno je da se iz godine u godinu povećava broj organizacija civilnoga društva koje imaju profesionalne zaposlenike.

Prikaz br. 9.: Usporedna analiza organizacija koje imaju uposljeno osoblje 2009. i 2016. godine



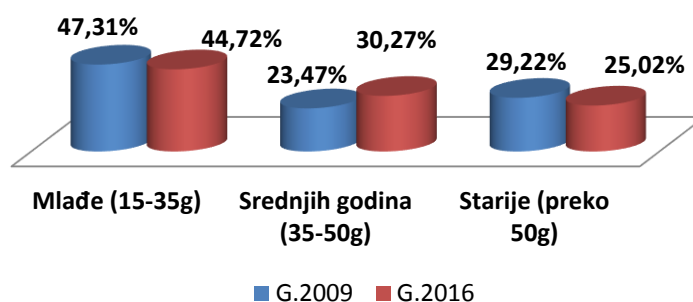
Među profesionalnim organizacijama civilnoga društva u BiH dominiraju male organizacije koje imaju do 10 zaposlenih (94,16 %). Također je evidentno da se u razdoblju između 2009. i 2016. godine broj profesionalnih organizacija s više od 10 zaposlenih dramatično smanjio, s 18,18 % u 2009. na svega 5,84 % u 2016. godini.

Prikaz br. 10.: Usporedna analiza organizacija prema broju zaposlenih



Očito je da je u odnosu na rezultate istraživanja provedena 2009. godine broj organizacija civilnoga društva s više od 10 zaposlenika dramatično smanjen. Ova se pojava može pripisati smanjenju zanimanja međunarodne donatorske zajednice za Bosnu i Hercegovinu i smanjenju međunarodnih programa i potpora za Bosnu i Hercegovinu koji financiraju projekte koji su omogućavali zapošljavanje većega broja osoba. Izneseni pokazatelji potvrđuju hipotezu da civilno društvo iz godine u godinu postaje sve značajniji izvor radnih mjesta, posebice za mlade, visoko obrazovane osobe.

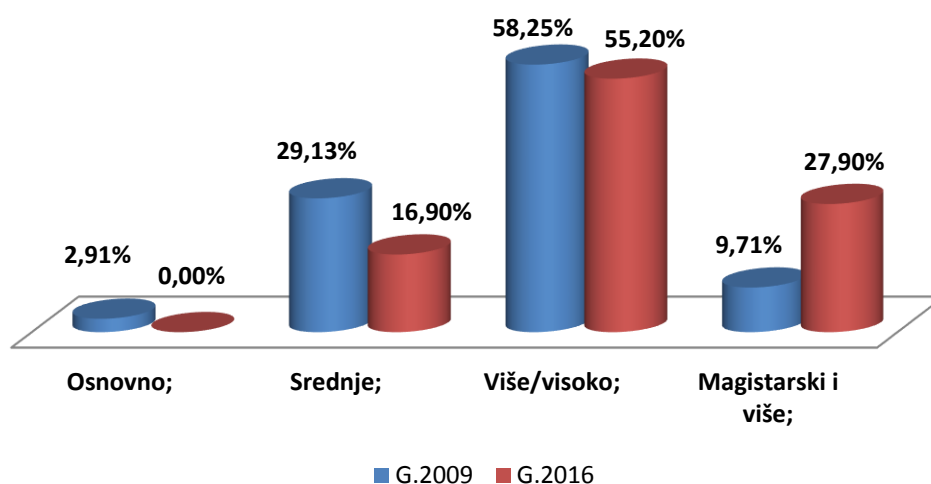
Prikaz br. 11.: Dobna struktura zaposlenika organizacija civilnoga društva u BiH



Analiza starosne strukture zaposlenih u organizacijama civilnoga društva pokazuje da u najvećem postotku u organizacijama civilnoga društva u BiH rade mlađe osobe (do 35 godina starosti), kao i da se broj osoba starijih od 50 godina iz godine u godinu smanjuje. Također je evidentno da je među anketiranim organizacijama civilnoga

društva došlo do značajnoga povećanja broja rukovodećih osoba udruga s obrazovanjem II. i III. stupnja (magistri i doktori znanosti) u usporedbi s podacima iz 2009. godine, uz istodobnu pojavu opadanja broja rukovodećih osoba s osnovnim i srednjim stupnjem obrazovanja.

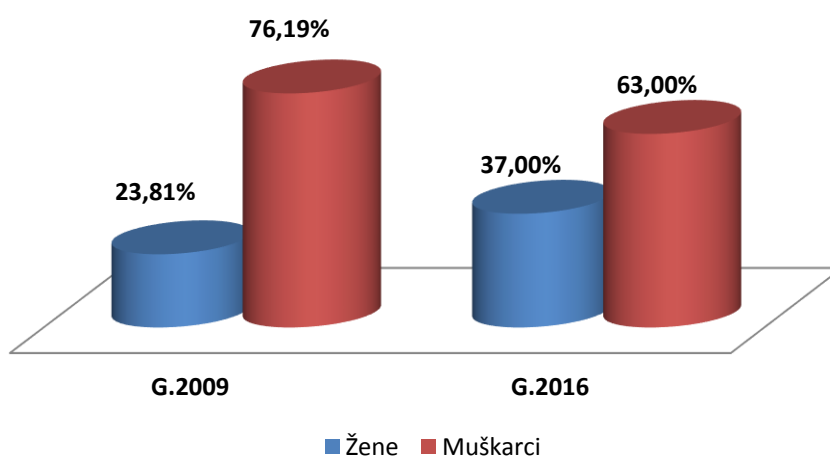
Prikaz br. 12.: Obrazovna struktura zaposlenika organizacija civilnoga društva u BiH



Ovi podatci odgovaraju podacima koji ukazuju na smanjenje izravne i neuvjetovane pomoći međunarodnih i lokalnih donatora, što ukazuje da posao osiguravanja financijske potpore radu udruga i njihovim projektima, kao i sam proces dobivanja financijske potpore za projekte postaju sve kompetitivniji i složeniji i zahtijevaju visoku razinu stručnosti i kompetencija. U prilog ovom zaključku govore i promjene u obrazovnoj strukturi samih zaposlenih u organizacijama civilnoga društva u BiH. U anketiranim organizacijama civilnoga društva 64,17 % zaposlenih ima visoki i viši stupanj obrazovanja (magistri i doktori znanosti), što je značajan napredak u odnosu na podatke iz 2009. kada je taj postotak iznosio 39,50 %. Posebno je evidentan pad broja zaposlenika s osnovnom školom.

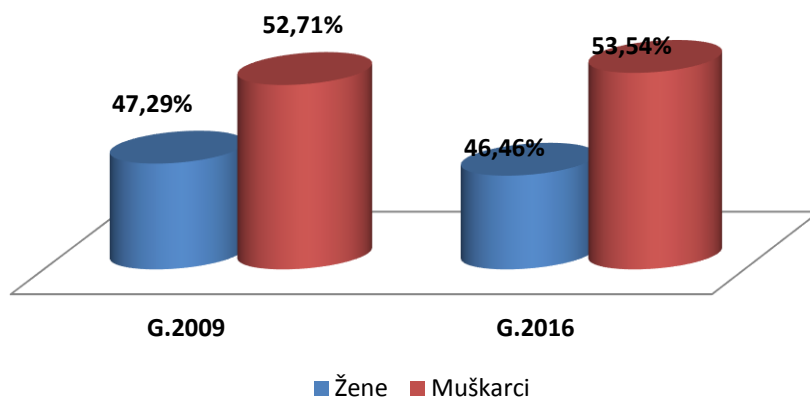
Također je evidentna i pojava izjednačavanja spolne strukture i menadžmenta organizacija civilnoga društva i zaposlenika. U razdoblju između 2009. i 2016. broj žena na ključnim pozicijama u menadžmentu organizacija civilnoga društva povećao se s 23,81 % na 37,00 %, ali još uvijek postoji vrlo značajna neravnoteža u korist muškaraca na ključnim rukovodećim pozicijama u organizacijama civilnoga društva u BiH.

Prikaz br. 13.: Spolna struktura rukovodećeg osoblja u organizacijama civilnoga društva u BiH



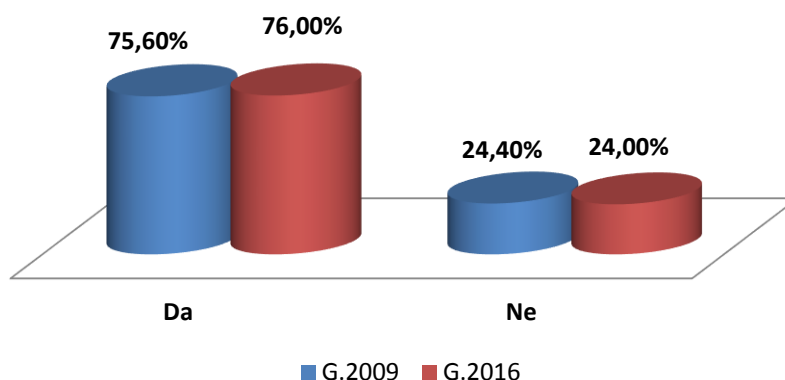
Kada je u pitanju spolna struktura zaposlenih u organizacijama civilnoga društva, istraživanje pokazuje da je u organizacijama civilnoga društva zaposlen gotovo isti broj muškaraca i žena te da u razdoblju između dvaju istraživanja nije bilo značajnijih promjena u spolnoj strukturi zaposlenih.

Prikaz br. 14.: Spolna struktura zaposlenika organizacija civilnoga društva u BiH



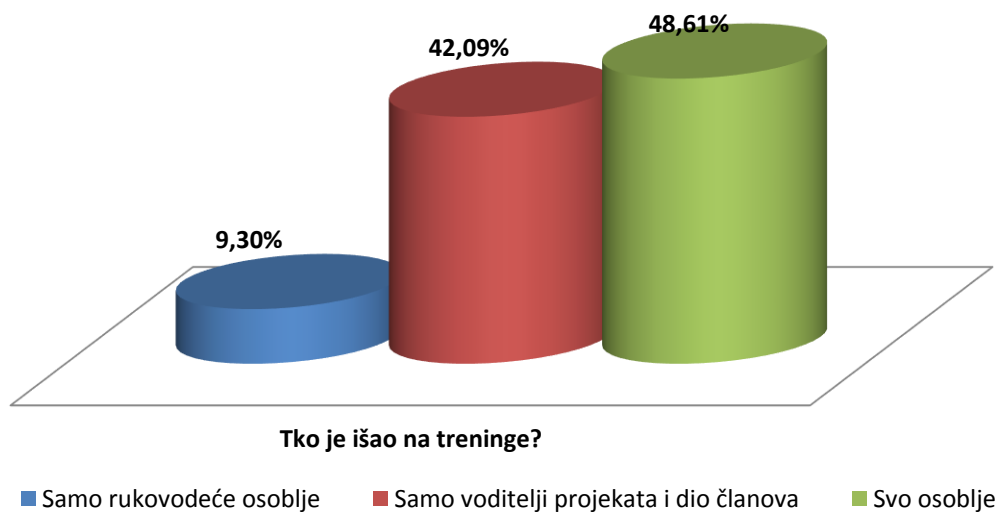
Dvije trećine anketiranih organizacija civilnoga društva u BiH provodi redovitu edukaciju svojih zaposlenika za obavljanje poslova i zadataka koji su im dodijeljeni.

Prikaz br. 15.: Usporedna analiza educiranosti zaposlenika za poslove koje obavljaju



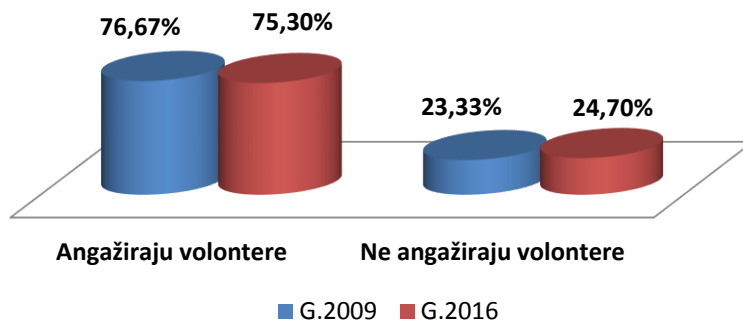
Međutim, više od polovice anketiranih organizacija civilnoga društva koje organiziraju dodatne edukacije za svoje zaposlenike to radi samo za rukovodeće zaposlenike i zaposlenike koji rade na projektima.

Prikaz br. 16.: Struktura zaposlenika koji je obuhvaćen edukacijom



Dvije trećine anketiranih organizacija civilnog društva angažiraju volontere. U razdoblju između dvaju istraživanja postotak organizacija koje angažiraju volontere nije se značajnije mijenjao.

Prikaz br. 17.: Usporedna analiza angažmana volontera



Civilno društvo u BiH postaje rastuća ekonomska snaga sa sve važnijom ulogom u stvaranju nacionalnog dohotka i potrošnje. Udio aktivnosti organizacija civilnoga društva u ukupnom bruto društvenom proizvodu (BDP-u) BiH, na temelju podataka dobivenih od Federalnog ureda za statistiku i Republičkog instituta za statistiku RS-a,

pokazuje da je sudjelovanje organizacija civilnoga društva u BDP-u BiH u 2013. godini iznosilo 0,62 %, a u 2014. 0,68 %. Ako se službeni podatci udjela aktivnosti OCD-ova u BDP-u prevedu u konkretne novčane iznose, mogli bismo konstatirati da je ukupan prihod civilnoga društva u BiH u 2014. iznosio oko 120 milijuna KM ili oko 60 milijuna eura. Ako se od tog iznosa oduzme 80 do 85 milijuna KM, koliko se prema brojnim studijama, godišnje organizacijama civilnoga društva dodjeli sredstava iz javnih lokalnih proračuna i fondova, može se zaključiti da se preostali prihod civilnoga društva u BiH koji uključuje inozemne donacije, donacije od privatnih osoba i poduzeća, i prihode od komercijalnih (poslovnih) djelatnosti kreće između 35 i 40 milijuna KM na godinu.

Na žalost, zbog nedostatka koordinacijskoga tijela na državnoj razini s mandatom koordinacije i praćenja međunarodne pomoći organizacijama civilnoga društva u BiH, vrlo je teško procijeniti točan iznos međunarodne pomoći organizacijama civilnoga društva u BiH. Međutim, navedena analiza navodi na procjenu da je riječ o iznosu od oko 30 milijuna KM (ili 15 milijuna eura), što potpuno demantira česte izjave u međunarodnim izvješćima da je civilno društvo u Bosni i Hercegovini u potpunosti ovisno o međunarodnoj finansijskoj pomoći. Što se tiče Federacije BiH, udio prihoda OCD-ova u BDP-u iznosio je 0,5 % u 2013. i 0,6 % u 2014. godini dok je u Republici Srpskoj taj udio iznosio 0,74 % u 2013. i 0,76 % u 2014. godini. Navedeni podatci odnose se na aktivnosti udruga utemeljenima na članstvu.

Prikaz br. 18.: Sudjelovanje organizacija civilnoga društva u bruto domaćem proizvodu (BDP) BiH

Razina/godina	Republika Srpska		Federacija BiH		BiH	
	2013.	2014.	2013.	2014.	2013.	2014.
% sudjelovanja OCD-ova u BDP-u	0,74	0,76	0,5	0,6	0,62	0,68

Kada su u pitanju susjedne zemlje i zemlje EU-a, udio neprofitnog sektora u ukupnom BDP-u tih zemalja kreće se oko sličnih postotaka: u Albaniji iznosi 0,25 % (podatci za 2014.), Makedoniji 0,96 % (podatci za 2014.), Crnoj Gori 0,58 %, Srbiji 0,74 % (podatci

za 2013.), Turskoj 1,34 % (podatci za 2013.) Češkoj Republici 1,77 % (podatci za 2014.), Mađarskoj 4 % u 2013. i 4,2 % u 2014. dok je u Velikoj Britaniji 0,4 % (podatci za 2014.).

Prema službenim statističkim podacima navedenih zemalja navodimo broj organizacija na temelju kojih su dobiveni podatci za pojedine zemlje: Albanija 2.427, Makedonija 4.156, Crna Gora 3.300, Srbija 23.394 i Mađarska 63.900²⁵⁸.

Kad je u pitanju broj organizacija civilnoga društva koje imaju zaposlenike koji rade puno radno vrijeme i ukupan broj zaposlenih u neprofitnom sektoru u BiH, postoje određeni problemi u određivanju točnoga broja organizacija civilnoga društva koji imaju zaposlenike angažirane na puno radno vrijeme i ukupnog broja zaposlenika u organizacijama civilnoga društva. Naime, entitetski zavodi za statistiku i nadležni porezni uredi kao službene navode različite podatke o broju organizacija civilnoga društva i broju zaposlenih osoba u organizacijama civilnoga društva u BiH zbog različite metodologije prikupljanja podataka koje primjenjuju.

Prema objavljenim službenim podacima entitetskih statističkih ureda, struktura zaposlenika po klasifikaciji djelatnosti prikazana je u tablici br. 19.

Prikaz br. 19.: Broj zaposlenih u organizacijama civilnoga društva u BiH prema podacima zavoda za statistiku

	Šifra	Institucija			
		Zavod za statistiku FBiH		Republički zavod za statistiku RS	
		2013.	2014.	2013.	2014.
Ukupan broj zaposlenih u sektoru	93.91 Djelatnost novinskih agencija	105	103	1.500 ²⁵⁹	1.563 ²⁶⁰
	94.1 Djelovanje udruga poslodavaca	272	300		
	94.2 Djelatnost sindikalnih udruga	37	32		

²⁵⁸ http://www.balkanicsd.net/novo/wp-content/uploads/2015/11/63-12-Report-on-the-Economic-Value-of-the-Non-Profit-Sector-in-the-WBT_final.pdf

²⁵⁹ http://www.rzs.rs.ba/static/uploads/bilteni/godisnjak/2014/06rad_2014.pdf

²⁶⁰ http://www.rzs.rs.ba/static/uploads/bilteni/godisnjak/2015/06rad_2015.pdf, pg. 15.

	94.9 Djelatnost ostalih organizacija civilnog društva (OCD)	914 ²⁶¹	1.169 ²⁶²		
--	---	--------------------	----------------------	--	--

Dobiveni podatci odnose se samo na zaposlenike s punim radnim vremenom.

Entitetski statistički uredi ne vode evidenciju o broju zaposlenika u civilnom društvu na temelju ugovora o djelu ili o broju volontera.

Podatci poreznih ureda pružaju nešto drukčije informacije o broju zaposlenika u organizacijama civilnoga društva. Prema podacima Porezne uprave Federacije BiH za 2015. godinu, postoje 1.262 udruge i zaklade koje zapošljavaju ukupno 4.247 radnika.

Prikaz br. 20.: Broj zaposlenih u organizacijama civilnoga društva u FBiH prema podacima porezne uprave

Stalno zaposleni	2014.		2015.	
	Broj pravnih subjekata sa stalno zaposlenima	Broj stalno zaposlenih djelatnika	Broj pravnih subjekata sa stalno zaposlenima	Broj stalno zaposlenih djelatnika
Udruge	1.135	3.722	1.181	3.836
Zaklade	82	435	81	438
UKUPNO	1.217	4.157	1.262	4.274

Podatci Porezne uprave Federacije BiH za 2015., na temelju prijavnog obrasca AUG – 1031, o broju udruga i zaklada u Federaciji BiH koje zapošljavaju na temelju ugovora o djelu ili ugovora o privremenim i povremenim poslovima ukazuju na činjenicu da je oko 1.600 organizacija civilnoga društva angažiralo 14.489 osoba.

Prikaz br. 21.: Broj zaposlenih po ugovoru o djelu u organizacijama civilnoga društva u FBiH prema podacima

²⁶¹ <http://fzs.ba/index.php/publikacije/statisticki-godisnjaciljetopisi/>

²⁶² <http://fzs.ba/index.php/publikacije/statisticki-godisnjaciljetopisi/>

porezne uprave

	2014		2015	
AUG – 1031 obrazac	Broj pravnih subjekata koji angažiraju osoblje prema obrascu AUG 1031	Broj angažiranih osoba prema obrascu AUG 1031	Broj pravnih subjekata koji angažiraju osoblje prema obrascu AUG 1031	Broj angažiranih osoba prema obrascu AUG 1031
Udruge	1.534	12.884	1.539	12.989
Zaklade	61	2.050	59	1.500
UKUPNO	1.595	14.934	1.598	14.489

Tijekom istraživanja od Porezne uprave Republike Srpske nije bilo moguće dobiti podatke o broju zaposlenih u neprofitnom sektoru u Republici Srpskoj.

Podatci o broju zaposlenih u neprofitnom sektoru u susjednim zemljama i pojedinim zemljama EU-a, dostupan na internetu, ukazuju da je: u Albaniji u 2014. godini u organizacijama civilnoga društva bilo zaposleno 7.505 osoba, u Makedoniji 1.897 (podatci za 2014.), Srbiji 6.729 (podatci za 2013.), Crnoj Gori 776 (podaci za 2014.), Turskoj 50.976 (podaci za 2014.).²⁶³ Istodobno je u Češkoj u 2013. u organizacijama civilnoga društva bilo zaposleno 104.830 osoba²⁶⁴, u Mađarskoj 12.000 u 2013., odnosno 19.000 u 2014. godini²⁶⁵ dok je u Engleskoj u 2014. godini 821.000 osoba bila zaposlena u neprofitnom sektoru²⁶⁶.

Tablica u nastavku daje pregled ukupnog broja zaposlenika u organizacijama civilnoga društva u BiH, kao i omjer zaposlenika u organizacijama civilnoga društva u odnosu na zaposlenike u javnom sektoru u BiH prema statistici koju vode entitetski zavodi za statistiku.

Prikaz br. 22.: Komparativni pregled broja zaposlenih po sektoru u BiH prema podacima zavoda za statistiku

²⁶³ http://www.balkancsd.net/novo/wp-content/uploads/2015/11/63-12-Report-on-the-Economic-Value-of-the-Non-Profit-Sector-in-the-WBT_final.pdf

²⁶⁴ http://apl.czso.cz/pll/rocnka/rocnka.indexnu_sat?mylang=EN

²⁶⁵ <https://www.ksh.hu/docs/eng/xftp/stattukor/nonprofit/enonprofit14.pdf>

²⁶⁶ <https://data.ncvo.org.uk/a/almanac15/workforce/>

Broj zaposlenika	Republika Srpska		Federacija BiH		BiH UKUPNO	
	2013.	2014.	2013.	2014.	2013.	2014.
OCD	1.500	1.563	914	1.169	2.414	2.732
Javni sektor	23.681	23.842	48.279	48.487	71.960	72.329
Privatni sektor	120.484	126.696				
Ukupan broj zaposlenih	238.640	241.544	435.113	443.587	673.753	685.131
% usporedba OCD-ova vs. ukupan broj zaposlenih	6.33 %	6.56 %	1.89 %	2.41 %	3.35 %	3.78 %

Iako ove podatke treba uzeti s rezervom zbog neujednačene metodologije koju koriste entitetski statistički zavodi pri evidentiranju broja zaposlenih u organizacijama civilnoga društva, ovi podatci o broju zaposlenika u civilnom sektoru u odnosu na ukupan broj zaposlenika izvan poljoprivrednog sektora pokazuju da je BiH vrlo blizu prosječnom postotku zaposlenika u civilnom društvu u 22 zemlje obuhvaćene istraživanjem Instituta za civilno društvo Sveučilišta Johns Hopkins u Baltimoreu (4,8 %). Međutim, BiH, kao i većina zemalja u regiji, još uvijek značajno zaostaje u odnosu na razvijene zemlje zapadne Europe. Ovaj postotak u Nizozemskoj iznosi 12,6 %, u Irskoj 11,5 %, u Belgiji 10,4 %, odnosno 6,2 % u Velikoj Britaniji.²⁶⁷

Veličina, ekonomska snaga i broj zaposlenih u civilnom društvu u zemlji velikim dijelom ovise o ulozi civilnoga društva u sustavu socijalne zaštite i spremnosti države da organizacije civilnoga društva uključi u sustave socijalne zaštite, obrazovanja i zdravstva. U zemljama gdje je u sustavu socijalne zaštite dominantna uloga države, kao što je to slučaj s državama srednje, istočne, jugoistočne Europe i Skandinavije, snaga civilnoga društva i njegov udio u BDP-u i broj zaposlenih u odnosu na ukupan broj zaposlenika znatno je manji nego u drugim zemljama gdje uloga države u sustavu socijalne zaštite nije dominantna (Nizozemska, Irska, Belgija, Velika Britanija,

²⁶⁷ Salamon M. Lester, Helmut K Anheier, Regina List, Stefan Toepler, S. Wojciech Sokolowski and Associates: „Global Civil Society-Dimension of the Nonprofit Sector“, John Hopkins University, Baltimor, 1999.

Francuska, Njemačka).

Što se tiče bruto plaća zaposlenih u punom radnom vremenu u organizacijama civilnoga društva u BiH, statistika pokazuje kako je prosječna bruto plaća zaposlenika u civilnom društvu veoma blizu prosječne bruto plaće u BiH (94,86 %), ali je istodobno značajno niža od prosječne bruto plaće u javnom sektoru (samo 67,81 % prosječne bruto plaće u javnom sektoru).

Statističke podatke o bruto plaći zaposlenih u neprofitnom sektoru u Federaciji BiH i Republici Srpskoj prikazane su u donjoj tablici prema sektorskoj klasifikaciji:

Prikaz br. 23.: Komparativni pregled prosječne bruto plaće u BiH prema podacima zavoda za statistiku (izražena u KM)

Prosječna bruto plaća	Republika Srpska		Federacija BiH		BiH UKUPNO	
	2013.	2014.	2013.	2014.	2013.	2014.
OCD	1.207	1.043	1.321	1.429	1.264	1.236
Javni sektor	1.727	1.786	1.838	1.859	1.782,5	1.822,5
Privatni sektor						
Prosječna bruto plaća	1.333	1.334	1.275	1.272	1.304	1.303
% usporedba OCD/prosječna bruto plaća	90,55 %	78,19 %	103,61 %	112,34 %	96,93 %	94,86 %

Podatci o plaći trebali bi biti pokazatelji jer nisu službeni s obzirom na to da statistički uredi izračunavaju prosjek plaća na temelju reprezentativnog uzorka malog broja pravnih osoba.

Iz prikupljenih podataka može se zaključiti da civilnim društvom u BiH dominiraju male organizacije od kojih samo relativno mali broj organizacija ima zaposlenike u stalnom radnom odnosu i na puno radno vrijeme. Naime, ako broj zaposlenih u organizacijama civilnog društva s punim radnim vremenom podijelimo s procijenjenim brojem aktivnih

organizacija civilnog društva (9.940 aktivnih OCD-ova), dolazimo do podatka da organizacije civilnog društva u BiH u prosjeku imaju 0,3 stalno zaposlena, što je u skladu s prosjekom zaposlenih u organizacijama civilnog društva u Srbiji (0,29), Crnoj Gori (0,24), Makedoniji (0,45) te Turskoj (0,5).²⁶⁸

Međutim, kada se službeni podatci Zavoda za statistiku BiH o broju zaposlenika s punim radnim vremenom u organizacijama civilnoga društva u BiH stave u kontekst rezultata dobivenih u ovom istraživanju, rezultati pokazuju da manje od 500 organizacija civilnoga društva u BiH ima stalno profesionalno osoblje (barem jednog zaposlenika). Istraživanje provedeno među organizacijama civilnoga društva otkriva da 192 organizacije civilnoga društva koje su se u anketi izjasnile da stalno zaposleno osoblje ima 1.724 zaposlenika s punim radnim vremenom iz čega se može izvući zaključak da samo 200-tinjak organizacija zapošljava gotovo 60 % svih zaposlenika u organizacijama civilnoga društva u BiH.

Struktura prihoda organizacija civilnoga društva uključenih u istraživanje ukazuje da u ukupnoj strukturi njihova prihoda još uvijek dominiraju prihodi iz javnih proračuna i fondova. Istraživanje jasno pokazuje da je kod većine organizacija civilnoga društva još uvijek nerazvijena sposobnost financiranja svojih aktivnosti iz vlastitih sredstava, pružanjem usluga ili donacijama i darovima iz privatnih izvora. Samo 15,6 % anketiranih OCD-ova u strukturi svojih prihoda prikazuje na prihod od pružanja usluga temeljenih na ugovorima o uslugama (pružanje određenih socijalnih usluga, održavanje edukacijskih seminara i konferencija itd.).

Većina organizacija civilnoga društva koje u ukupnoj strukturi prihoda imaju prihode provedbe grantovskih projekata, provode 2-3 projekta godišnje, čija provedba u prosjeku traje između 3-12 mjeseci, a njihova prosječna vrijednost iznosi između 5.000 i 7.500 EUR. Istraživanje provedeno 2016. godine pokazalo je kako je 68,3 % anketiranih organizacija civilnoga društva implementiralo projekte u 2015. godini i da

²⁶⁸ http://www.balkanpsd.net/novo/wp-content/uploads/2015/11/63-12-Report-on-the-Economic-Value-of-the-Non-Profit-Sector-in-the-WBT_final.pdf, str. 15.

su u prosjeku realizirali između jednog i tri projekata. Od ukupnog broja realiziranih projekata u 2015. godini samo je 23,3 % projekata trajalo dulje od 12 mjeseci.

Analiza strukture financijskih transfera iz lokalnih javnih proračuna i fondova za dodjelu grantovskih (bespovratnih) sredstava organizacijama civilnoga društva (proračuni ministarstava na državnoj, entitetskoj i županijskoj razini, kao i proračuni lokalne samouprave) ukazuje kako se vrijednost više od 85 % financijskih transfera iz lokalnih javnih izvora za projekte organizacija civilnog društva kreću između 1.000 i 3.500 eura. Osim pitanja transparentnosti procesa odabira korisnika grantovskih sredstava, najveći je problem tih financijskih transfera pitanje utjecaja koji takvi projekti imaju na javne politike u BiH. Zapravo, javni pozivi za dodjelu grantovskih sredstava organizacijama civilnoga društva iz lokalnih javnih sredstava i proračuna, osim opće namjene, u pravilu ne definiraju specifične programske ciljeve koji proizlaze iz prioriteta javnih politika. Stoga ne čudi da nijedna razina vlasti koja dodjeljuje financijske potpore organizacijama civilnoga društva ne provodi analizu utjecaja dodijeljenih sredstava ili analizu troškova i koristi.

Iz analize financijskih transfera iz lokalnih proračuna i fondova prema organizacijama civilnoga društva može se zaključiti da svrha ovih financijskih transfera nije uključivanje organizacija civilnoga društva u provedbu nekih od ciljeva i prioriteta javnih politika u BiH. Analizirajući financijske transfere iz lokalnih javnih izvora kao i stavove lokalnih dužnosnika dobivene tijekom provedenih intervjua može se zaključiti da lokalne vlasti ta izdvajanja za organizacije civilnoga društva još uvijek percipiraju kao trošak, a ne kao ulaganje u društveni razvoj i provedbu prioriteta javnih politika. Stoga je logično da se financiranje iz lokalnih proračuna i fondova distribuira organizacijama civilnog društva kroz niz malih potpora bez jasnog specifičnog cilja i praćenja učinaka financiranih projekata.

Samo financijski transferi međunarodnih donatora omogućuju provedbu značajnijih i većih projekata koji mogu imati određeni utjecaj na društvene promjene i političke

prioritete donatora.

Činjenica da 45,3 % organizacija civilnoga društva koje su uključene u istraživanje imaju godišnji proračun do 30.000 KM, dok 66 % anketiranih OCD-ova imaju godišnji proračun manji od 100.000 KM govori u prilog tomu da civilnim društvom u BiH dominiraju male organizacije civilnoga društva. Imajući na umu da organizacije civilnoga društva koje su bile uključene u istraživanje predstavljaju elitniji dio civilnoga društva u Bosni i Hercegovini, logično je za pretpostaviti da, kada se uzme u obzir ukupan broj organizacija civilnoga društva u BiH i njihov ukupan prihod, prosječni je godišnji proračun po organizaciji znatno manji od onoga što je ovo istraživanje otkrilo.

4.3. Uloga civilnoga društva u procesu priključenja BiH u EU

Kao što je već naglašeno u poglavlju 3.4., Europska komisija nikada nije službeno definirala svoje zahtjeve u smislu vrste institucionalnih mehanizama suradnje vlade i civilnoga društva koje je potrebno uspostaviti te razinu suradnje između vlada i civilnoga društva koji je potrebno dosegnuti kako bi države kandidatice dokazale da su dostigle odgovarajuću razinu demokratske stabilizacije. Okvir suradnje, kao i same institucionalne mehanizme, diktirala je sama praksa. Može se reći da je ogledni primjer bila suradnja između Vlade Republike Hrvatske i civilnoga društva. Struktura i dinamika uspostavljanja institucionalnih mehanizama suradnje Vlade RH s civilnim društvom bila je neka vrsta vodiča za zahtjeve EU-a prema drugim zemljama regije kada su u pitanju institucionalni mehanizmi suradnje vlada s civilnim društvom. Uloga civilnoga društva u procesu pristupanja BiH Europskoj uniji definirana je ponajprije promjenom strateškoga pristupa Europske komisije ulozi civilnoga društva u proširenju EU-a, ali i prelijevanjem iskustava iz susjednih zemalja. Vrlo je malo autentičnih inicijativa koje su dolazile od samog bosanskohercegovačkog civilnog društva. Razloge izostanka autentičnih inicijativa civilnoga društva treba tražiti u strukturi civilnoga društva, kao i u vrlo skromnim kapacitetima najvećega broja organizacija civilnoga društva u BiH. Dio profesionalnih organizacija civilnoga društva, zaražen virusom projektizacije, uglavnom

je svoju energiju i resurse usmjeravao i na razvoj i provedbu projekata koje su financirali međunarodni donatori zanemarujući pritom zagovaračku komponentu svoga djelovanja.

Djelovanje organizacija civilnoga društva u BiH u procesu pristupanja Europskoj uniji s institucionalnoga aspekta možemo promatrati u četiri smjera:

- sudjelovanje organizacija civilnoga društva u procesu kreiranja i provedbi javnih politika, posebno onih vezanih za ispunjavanje uvjeta za stjecanje kandidacijskog statusa
- sudjelovanje organizacija civilnoga društva u procesu nadziranja europskih integracija
- sudjelovanje organizacija civilnoga društva u procesu podizanja političkog legitimiteta samoga procesa europskih integracija kroz informiranja javnosti o samom procesu i napretku BiH u ispunjavanju kriterija za članstvo u EU
- sudjelovanje organizacija civilnoga društva u procesu programiranja pretpristupne pomoći.

4.6.1. Sudjelovanje organizacija civilnoga društva u procesu kreiranja i provedbi javnih politika, posebno onih vezanih za ispunjavanje uvjeta za stjecanje kandidacijskoga statusa

Iako u BiH postoje sve formalne pretpostavke za sudjelovanje građana i organizacija civilnoga društva u procesu kreiranja javnih politika, pa i onih vezanih za europske integracije, gledano općenito, iskorištenost postojećih mogućnosti u praksi je minimalna dok je utjecaj civilnoga društva na ispunjavanje obveza BiH na putu prema punopravnu članstvu u EU zanemariv. Nekoliko je ključnih razloga tomu. Kao što je prethodno rečeno, institucije vlasti tek sporadično koriste javne konzultacije kao temeljni instrument uključivanja zainteresirane javnosti, pa i s organizacijama civilnoga

društva, a procesi odlučivanja provode se formalno i bez intencije priređivača pravnih propisa da se pruži bilo kakva povratna informacija na primjedbe i prijedloge organizacija civilnoga društva. Kako je zbog specifične ustavne strukture, ali i složenih političkih i međunacionalnih odnosa u BiH, sam je proces donošenja odluka vrlo kompliciran i spor i vrlo se često odvija unutar neprincipijelnih i nestabilnih vladajućih koalicija sastavljenih od političkih dionika koji svjetonazorski i ideološki stoje potpuno na suprotstavljenim stranama. Uključivanje javnosti kao dodatnog dionika iz perspektive postojećih političkih elita i vladinih birokrata samo je dodatno usložnjavanje i usporavanje čitavog procesa. Postoji mnogo slučajeva gdje je sudjelovanje u stvari samo potvrđivanje već usvojenih odluka ili se sudjelovanje događa na nadziran, manipulativan način (iza zatvorenih vrata) ili u suradnji s odabranim stručnjacima, a da se pritom konačan prijedlog podastire javnosti samo kao informacija.²⁶⁹

Stoga je sve raširenija praksa, pogotovo za vladajuće koalicije politički osjetljivim pitanjima i javnim politikama, da se čitav proces donošenja odluka izmješta iz institucija sustava i da se kompromisi pokušavaju postići u neformalnu dijalogu političkih lidera pri čemu se iz samog procesa odlučivanja isključuje ne samo civilno društvo nego i parlamentarna opozicija pa i javnost uopće. Brojni su primjeri takve prakse. Ovoj pojavi prešutnu suglasnost daju i predstavnici EU-a u BiH, koji apsolutan prioritet daju političkoj konsolidaciji institucija BiH u odnosu na sam demokratski proces. Eklatantan primjer je proces kreiranja i usvajanja Reformske agende pri čemu je glavnu riječ vodio visoki predstavnik EU-a u BiH i koji je tekao potpuno netransparentno i izvan institucija sustava. Prema mišljenju samih organizacija civilnoga društva „izvršna vlast u BiH, ali i same institucije EU sa kojima se surađivalo na razvijanju reformske agende, nisu omogućili nikakav pristup ovome procesu organizacijama civilnog društva”.²⁷⁰ Ovome primjeru možemo dodati i strukturirani

²⁶⁹ Tijana Dmitrović: „Stvarni uticaj civilnog društva u Bosni i Hercegovini-Analize i preporuke za politike“, IBHI, Sarajevo, str. 5.

²⁷⁰ Inicijativa za monitoring europskih integracija u BiH: Komparativni pregled „Izveštaja Europske komisije za BiH za 2015” i „Alternativnog izvještaja o napretku BiH za 2015” Inicijative za monitoring europskih integracija u BiH, Sarajevo, 2016.

dijalog o pravosuđu koji se od 2011. godine vodio pod pokroviteljstvom Europske komisije. Naime, nezadovoljni transparentnošću i učinkovitošću čitavoga procesa u lipnju 2014., tri godine nakon otpočinjanja strukturiranog dijaloga, 31 organizacija civilnoga društva iz čitave BiH, okupljene oko Inicijative za monitoring europskih integracija u BiH, uputile su otvoreno pismo Vijeću ministara BiH, Direkciji za europske integracije BiH, Izaslanstvo Europske unije u BiH i Europskoj komisiji tražeći da se u čitav proces osim državnih institucija BiH i Europske unije uključi i treća, kritička strana – bosanskohercegovačko civilno društvo.²⁷¹

Bez obzira na to koliko bili kritični prema postojećim formalnim institucionalnim mehanizmima uključivanja zainteresirane javnosti i organizacija civilnoga društva u proces donošenja političkih odluka i koliko se oni malo primjenjuju u praksi, još više zabrinjava nepostojanje neformalnih izvaninstitucionalnih mehanizama utjecaja organizacija civilnoga društva na procese odlučivanja, koji nisu ničim ograničeni osim sposobnošću organizacija civilnoga društva da same artikuliraju svoje zahtjeve i da opću javnost pridobiju za svoje stavove. Analiza nesposobnosti civilnoga društva da kroz neformalne i neinstitucionalne kanale vrši značajniji utjecaj na proces donošenja odluka otkriva sve nedostatke civilnoga društva u BiH, odnosno nepostojanje kulture i tradicije građanskog sudjelovanja. Svaki angažman civilnoga društva u procesu kreiranja javnih politika mora biti u prvome redu usmjeren na javnost: „Provociranje rasprava kojima se otvaraju sporne teme, uvjeravanje u opću vrijednost cilja za koji se zalažu, pridobivanje podrške akciji u njihovu korist, prokazivanje protivničkih stavova itd. Jednom kada određeni angažman dobije podršku građana, insistira se na promjenama u politikama koje bi, na kraju, morale dovesti do opipljive, konkretne promjene koja će građanima biti vidljiva.”²⁷²

Dodatnoj neučinkovitosti civilnoga društva kada govorimo o utjecaju na javne politike doprinosi činjenica da samo civilno društvo ne uspijeva okupiti značajniji broj

²⁷¹ <http://cps.ba/otvoreno-pismo-bh-organizacija-civilnog-drustva-vijecu-ministara-bih/>

²⁷² Tijana Dmitrović: „Stvarni uticaj civilnog društva u Bosni i Hercegovini-Analize i preporuke za politike“, IBHI, Sarajevo,

organizacija civilnoga društva oko određenih inicijativa, niti uspijevaju usuglasiti jedinstven stav oko kojeg bi se okupio veći broj organizacija civilnoga društva, čak ni oko pitanja javnih politika koje se izravno tiču načina funkcioniranja civilnoga društva. Brojni su primjeri inicijativa civilnoga društva pokrenutih otvorenim pismima prema institucijama BiH i međunarodne zajednice koje je podržao tek mali broj organizacija civilnoga društva i koje nisu privukle gotovo nikakvu pozornost javnosti u BiH.²⁷³ Čak su se i spontani prosvjedi koji su proizlazili iz nezadovoljstva nekom određenom činjenicom ili stanjem svodili na zahtjeve za instant rješenjima, bez pravoga poznavanja procesa koji mogu dovesti do stvarnoga rješenja toga problema. Jedno je zahtijevati instant-promjene, a sasvim drugo utjecati na mehanizme i sudjelovati u samim procesima koji će rezultirati željenom promjenom.²⁷⁴

4.6.2. Sudjelovanje organizacija civilnoga društva u procesu praćenja europskih integracija

Zadugo se sudjelovanje organizacija civilnoga društva u praćenju procesa europskih integracija u BiH svodilo na to da Izaslanstvo EU-a u BiH u pripremu godišnjih izvješća o napretku BiH u procesu europskih integracija uključuje pojedine organizacije civilnoga društva i pojedince iz akademske zajednice. Međutim, i taj je proces bio *ad hoc*, više vođen željom Izaslanstvo EU-a u BiH da se zadovolji forma i zahtjevi za demokratskom legitimacijom čitavoga procesa, bez posebnog interesa za rezultate konzultacija i prijedloge civilnoga društva. U te konzultacije, iako su praćene objavljivanjem formalnih javnih poziva na web-stranici Izaslanstvo EU-a u BiH, uglavnom su uključivane organizacije civilnog društva koje su kao implementatori projekata koje

²⁷³ Recimo Otvoreno pismo organizacija civilnog društva povodom prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi u FBiH, Otvoreno pismo protiv usvajanja Zakona o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine, Otvoreno pismo Ministru pravde BiH i Predsjedavajućem Vijeća ministara BiH povodom prijedloga izmjena i dopuna Zakona o slobodi pristupa informacijama u BiH, itd.

²⁷⁴ Tijana Dmitrović: „Stvarni uticaj civilnog društva u Bosni i Hercegovini-Analize i preporuke za politike“, IBHI, Sarajevo, str. 5.

financira EU imale već neku vrstu ugovornog odnosa s EU-om i od kojih se nije očekivalo da budu previše kritični prema ulozi i pristupu EU čitavu procesu.

Tek pokretanjem Inicijative za monitoring europskih integracija u BiH sudjelovanje organizacija civilnog društva u procesu praćenja europskih integracija dobiva organiziraniji i institucionalniji karakter, ali i, što je možda još važnije, autentično lokalni karakter. Inicijativa za monitoring europskih integracija Bosne i Hercegovine pokrenuta je početkom 2013. kao neformalna koalicija trideset organizacija civilnoga društva s ciljem praćenja reformi i nadgledanja primjena politika, prava i standarda Europske unije fokusirajući se na pitanja demokratizacije, vladavine prava te ljudskih i manjinskih prava. Osim što od 2014. godine redovno objavljuju alternativna izvješća o napretku BiH, objavljuju i komparativne preglede izvješća Europske komisije i alternativnih izvješća fokusirajući se na razlike u izvješćima, nedosljednostima u pristupu EU-s pojedinim pitanjima i vrlo su često vrlo kritični prema stavovima i načinu izvješćivanja Europske komisije o evidentnom zastoju BiH u procesu reformi i približavanju EU.

Ne ulazeći u analizu kvaliteta alternativnih izvješća, sama činjenica da su se lokalne organizacije civilnoga društva izvan konteksta projekta koji bi financirale međunarodne institucije ili donatori samoinicijativno okupile oko inicijative da se sustavno pristupi praćenju i izvješćivanju o napretku BiH u europskim integracijama s jednog drugog alternativnog stajališta u značajnoj mjeri doprinosi jačanju uloge civilnog društva u procesu europskih integracija. Međutim, inicijativa se nije uspjela do kraja nametnuti ni državnim institucijama, a ni Izaslanstvo EU-a u BiH kao neizbježan i poželjan partner u procesu europskih integracija. U prilog tomu govori činjenica da je Izaslanstvo EU-a u BiH, u želji da barem na formalan način organizacije civilnoga društva uključi u proces nadzora stanja u BiH i popunjavanja upitnika, zaobišla Inicijativu za monitoring i putem TACSO projekta²⁷⁵ inicirala okupljanje organizacija civilnoga društva po uzoru na iskustva iz Srbije. U organizaciji ureda TACSO projekta u BiH, a uz potporu Izaslanstva

²⁷⁵ TACSO projekt je regionalni projekt potpore razvoju civilnog društva koji je financirao program EU-a „Civil Society Facility”.

EU-a u Bosni i Hercegovini u siječnju 2017. u Sarajevu je za organizacije civilnoga društva u BiH održana konferencija s ciljem upoznavanja organizacija civilnog društva u BiH s procesom pristupanja EU, a nakon što je Europska komisija Bosni i Hercegovini uručila Upitnik EK-a za BiH koji obuhvaća sve elemente budućih pregovora BiH i EU-a o ulasku u Uniju. Prema službenom priopćenju TACSO ureda, svrha konferencije bila je da se na taj način doprinese sudjelovanju organizacija civilnoga društva u Bosni i Hercegovini u davanju odgovora na Upitnik EK-a za BiH.²⁷⁶ Time je Izaslanstvo EU-a u BiH zapravo potvrdilo prethodno iznesene konstatacije da su vođeni ponajprije interesima vlastite politike proširenja i da pod svaku cijenu žele zadržati konzultacije pod svojom punom kontrolom umjesto da se rukovode interesima razvoja civilnoga društva u BiH i da u sam proces praćenja europskih integracija integriraju autentične lokalne inicijative bez obzira na to koliko kritični bili prema ulozi i službenim stavovima Europske komisije.

Međutim, djelomična odgovornost za neuspjeh Inicijative za monitoring da se nametne kao relevantan čimbenik u procesu praćenja napretka BiH leži i u samoj Inicijativi. Naime, i četiri godine od svoga formiranja, Inicijativa za monitoring ostala je elitistički klub 30-ak organizacija civilnoga društva bez široke baze i povezanosti s malim lokalnim organizacijama civilnoga društva (*grassroots* organizacijama), akademskom zajednicom i medijima, a time i s izraženim deficitom društvenoga legitimiteta i utjecaja na opću javnost u BiH.

4.6.3. Sudjelovanje organizacija civilnoga društva u procesu podizanja političkoga legitimiteta procesa europskih integracija kroz informiranja javnosti o procesu i napretku BiH u ispunjavanju kriterija za članstvo u EU

Iako je komunikacija o procesu europskih integracija prema javnosti zemalja članica EU-a i država kandidatica za ulazak u EU jedan od prioriteta politike proširenja EU-a,

²⁷⁶ <http://www.tacso.org/news/training-opp/?id=14833>

uloga organizacija civilnoga društva u procesu podizanja političkog legitimiteta procesa europskih integracija kroz informiranje javnosti o procesu i napretku BiH u ispunjavanju kriterija za članstvo u EU gotovo da je zanemariva. Ni institucije BiH ni građani BiH ne vide organizacije civilnoga društva kao instrument informiranja o procesu i napretku BiH u ispunjavanju kriterija za članstvo u EU.

Istraživanja javnog mnijenja u BiH koje Direkcija za europske integracije BiH redovno provodi svake godine pokazuje kako su televizijski i web portali i dalje glavni instrument upoznavanja građana BiH s procesom europskih integracija.²⁷⁷ Iz istraživanja javnoga mnijenja evidentno je da potpora bh. građana ulasku BiH u EU dramatično pada. Samo u razdoblju 2014. – 2017. ta je potpora pala sa 85 %²⁷⁸ na 69 %.²⁷⁹ Razlozi gubitka potpore građana sigurno se mogu tražiti u zastoju reformskoga procesa pa samim time i zastoju u napretku BiH u ispunjavanju pristupnih kriterija, ali i u nedostatku povjerenja građana BiH u demokraciju. Istraživanje profesora Šalaja²⁸⁰ nedvojbeno ukazuje na zabrinjavajući deficit povjerenja građana BiH u demokraciju. Političko povjerenje u demokraciju ispitivano je pomoću odnosa građana prema demokraciji kao idealu. Pitanje je glasilo: „Ponekad demokracija teško funkcionira. Neki misle da su nam potrebni jaki vođe koji će srediti stvari. Drugi misle da je demokracija najbolje rješenje čak i kad stvari teško funkcioniraju. Što vi o tome mislite?“²⁸¹ Dobiveni su rezultati zabrinjavajući. Samo 29 % građana u BiH smatra da je demokracija uvijek najbolja. Tako slabu potporu demokracija nema ni u jednoj europskoj državi.²⁸² Prema Šalaju demokraciju bi moralo načelno zagovarati najmanje 70 % građana. „Privrženost demokraciji kao idealu predstavlja svojevrsnu rezervu legitimnosti demokratskih sustava, koja se može aktivirati kada konkretni sustav ne funkcionira učinkovito. Rezerva legitimnosti predstavlja 'branu' od nedemokratskih tendencija. Podaci iz istraživanja navode na zaključak kako u BiH ta rezerva legitimnosti demokratskoga

²⁷⁷ http://www.dei.gov.ba/dei/media_servis/istrazivanje/default.aspx?id=15604&langTag=hr-HR

²⁷⁸ http://www.dei.gov.ba/dei/media_servis/istrazivanje/default.aspx?id=15604&langTag=bs-BA

²⁷⁹ http://www.dei.gov.ba/dei/media_servis/istrazivanje/default.aspx?id=18640&langTag=bs-BA

²⁸⁰ Berto Šalaj, „Socijalno i političko povjerenje u BiH“, Zbornik radova FPZ Zagreb, br. 4, Zagreb, 2010.

²⁸¹ Berto Šalaj, „Socijalno i političko povjerenje u BiH“, Zbornik radova FPZ Zagreb, br. 4, Zagreb, 2010., str. 13.

²⁸² Berto Šalaj, *ibidem*, str. 13.

sustava ne postoji ili je, u najboljem slučaju, vrlo mala.”²⁸³

Usprkos još uvijek visokoj potpori koju priključivanje BiH EU uživa među građanima BiH i nekritičkom odnosu prema EU, navedena istraživanja iz godine u godinu ukazuju na zabrinjavajuće nisku razinu razumijevanja i informiranosti o procesu europskih integracija, koja može dovesti do daljnje erozije potpore kako se negativni aspekti strukturalnih reformi budu snažnije osjećali u svakodnevnom životu. U tom je smislu uloga organizacija civilnog društva, posebno malih lokalnih (*grassroots*) organizacija, koje bi trebale djelovati edukativno putem svoga članstva na lokalnoj razini od velike važnosti.

U ovome trenutku ni samo Izaslanstvo EU-a u BiH ne pokazuje previše inicijative kako bi potaknulo organizacije civilnoga društva da se aktivnije uključe u informiranje javnosti o samom procesu i napretku BiH u ispunjavanju kriterija za članstvo u EU. Izaslanstvo EU-a u BiH za sada se zadovoljava financiranjem infocentara EU, čija djelatnost uglavnom ostaje nevidljiva široj javnosti.

4.6.4. Sudjelovanje organizacija civilnoga društva u procesu programiranja pretpristupne pomoći

Novi instrument pretpristupne pomoći Bosni i Hercegovini i drugim zemljama kandidaticama i potencijalnim kandidaticama za članstvo u EU, IPA II (2014. – 2020.)²⁸⁴, uveo je značajne novosti kada je riječ o ulozi civilnoga društva u procesu pristupanja neke zemlje EU. U odnosu na dosadašnje instrumente pretpristupne pomoći, IPA II kao novinu donosi sektorski pristup umjesto projektnog, znatno veće sudjelovanje države u programiranju i predlaganju programskih prioriteta i preuzimanju odgovornosti za njihovo praćenje i realizaciju. To zahtijeva mobilizaciju svih raspoloživih resursa, uključujući i onih kojima raspolaže civilno društvo, te uspostavu institucionalnih

²⁸³ Berto Šalaj, *ibidem*, str. 13.

²⁸⁴ Regulations of the Council of Ministers EU, 1085/2006.

mehanizama suradnje vlade i organizacija civilnoga društva u procesu programiranja i provođenja programskih/sektorskih prioriteta.

Kao što je navedeno u Smjernicama Europske komisije za provedbu sektorskog pristupa u okviru IPA II, „u idealnim okolnostima sektorske politike trebale bi biti lokalno u vlasništvo, tj. trebale bi biti pripremljene od strane lokalnih dionika... na temelju širokih konzultacija s relevantnim državnim institucijama i ne-državnim akterima“. Kod procjene ima li kandidatica ili potencijalna kandidatice za članstvo institucionalne kapacitete za provedbu sektorskoga pristupa u specifičnom području IPA II programiranja, kao jedan od pokazatelja uzimat će se jasno imenovanje nadležnoga ministarstva ili drugoga državnog tijela koje će imati ključnu ulogu u procesu programiranja i provedbe sektorske politike i koje će, između ostaloga, „koordinirati ove aktivnosti s civilnim društvom“ („skupinama civilnog društva“). U tom smislu, samo politike artikulirane uz sudjelovanje organizacija civilnoga društva i drugih nedržavnih aktera mogu se smatrati sektorskim politikama sukladno IPA pravilima. Uspostavu mehanizma savjetovanja koji optimalno zadovoljavaju njihove potrebe i razinu razvoja civilnog društva u određenim sektorima Europska unija ostavlja na diskreciju zemljama kandidaticama i potencijalnim kandidaticama. Ti se mehanizmi u nekim zemljama (Hrvatska, Srbija) nazivaju „sektorskim mehanizmima koordinacije s civilnim društvom“ – SECO mehanizmima.

Kako bi se odgovorilo na zahtjeve IPA II regulative, Direkcija za europske integracije (DEI) i NIPAC ured (Ured nacionalnog IPA koordinatora) pokrenuli su uspostavu sektorskih mehanizma konzultacija s organizacijama civilnoga društva za programiranje IPA II programa putem web-aplikacije IPA eKonzultacije²⁸⁵. Aplikacija je službeno puštena u rad u ljeto 2016. godine.

Web aplikacija IPA eKonzultacije NIPAK-u omogućuje:

- održavanje središnje baze podataka zainteresirane javnosti, građana, organizacija civilnog društva po pojedinim sektorima
- definiranje sadržaja javnih savjetovanja u određenom sektoru i niz pitanja o

²⁸⁵ <http://ipa-ekonzultacije.dei.gov.ba>

kojima je potrebno provesti savjetovanje

- određivanje je li osim *online* savjetovanja potrebno provesti savjetovanje u drugim oblicima, kao što su okrugli stolovi ili slično
- određivanje rokova za provedbu savjetovanja
- analizu zaprimljenih komentara i sugestija
- pripremanje izvješća o provedenim savjetovanjima
- praćenje provedbe obveze uključivanja organizacija civilnog društva i poduzimanje mjera za otklanjanje utvrđenih nedostataka i daljnje poboljšanje mehanizama savjetovanja.

Što se pak tiče institucionalnog mehanizma savjetovanja s civilnim društvom u procesu programiranja IPA-e, usporedna iskustva iz Hrvatske i Srbije upućuju na to da ova vrsta konzultacija ne zahtijeva „čvrst“ regulatorni okvir, odnosno obvezujuće pravne akte, nego da je provedba *online* savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u određenom sektoru u kombinaciji s organizacijom okruglih stolova/savjetodavnih sastanaka optimalan okvir savjetovanja. *Online* savjetovanje oko izrade zakona i izrade drugih instrumenata javne politike već je osnovni instrument konzultacija na razini BiH. Dakle, nema razloga da se ne primjenjuje i u ovom segmentu javne politike. Taj bi proces trebao biti otvoren ne samo za organizacije civilnog društva nego i za cjelokupnu zainteresiranu javnost (medije, znanstvenu javnost, neformalne inicijative, zainteresirane fizičke osobe). Ovakav inkluzijski pristup jedan je od institucionalnih preduvjeta za maksimalan učinak provedenih konzultacija za IPA II. IPA eKonzultacije imaju nekoliko prednosti u odnosu na obvezujuća pravna pravila o savjetovanjima. Prvo, ovaj mehanizam podrazumijeva niže transakcijske troškove u usporedbi s donošenjem i provedbom obvezujućih pravila savjetovanja. Drugo, IPA eKonzultacije bolje odgovaraju naravi savjetovanja čiji je fokus utvrđivanje prioriteta za programiranje u sektorskim politikama za IPA II. Treće, ovaj se mehanizam može lako prilagoditi novim okolnostima uz jednostavnu modifikaciju IPA eKonzultacije aplikacije. Napokon, ovaj mehanizam može koristiti ne samo Sektor za koordinaciju pomoći EU BiH nego i svi ostali sektori u DEI. Primjerice, Sektor za strategiju i integracijsku politiku,

kao sastavni dio svoga mandata, u budućnosti će također imati potrebu savjetovati se s civilnim društvom (zainteresiranom javnošću). Stoga je logično i racionalno da u tu svrhu koristi već uspostavljen institucionalni mehanizam savjetovanja s civilnim društvom IPA eKozultacije.

5. POTPORA EU-a RAZVOJU CIVILNOGA DRUŠTVA U BiH

5.1. Uloga EU-a u demokratizaciji i integraciji zemalja zapadnoga Balkana u strukture EU-a

Nakon svršetka rata na području bivše SFRJ, Europska je unija (EU) tražila način kako dati potporu uspostavi mira i sigurnosti, kao i procesu političke stabilizacije i demokratizacije cjelokupne regije. Temelj političke strategije EU-a prema ovoj regiji pronađen je u studiji Centra za europske političke studije iz Bruxellesa pod nazivom „Sustav za poslijeratnu jugoistočnu Europu“.²⁸⁶ U uvodnom dijelu te studije zaključuje se da su završetkom intervencije na Kosovu stvoreni preduvjeti za uključivanje Balkana u europski poredak. To bi uključivanje trebalo biti koordinirano dinamikom koju će određivati prihvaćanje europskih političkih normi i standarda svake zemlje pojedinačno. Studijom se, također, predlaže da se motivira njihovo priključenje EU, kao i da se izdvoje novčana sredstva kojima bi se pomoglo to približavanje. Studija je naišla na izniman odjek kod tadašnje njemačke savezne vlade na čijem su se čelu nalazili kancelar Gerhard Schröder i ministar vanjskih poslova Joschka Fisher. Prema njihovu mišljenju, međunarodna je zajednica bila dužna učiniti za jugoistok Europe ono što je za Njemačku učinjeno 1945. i za Istočnu Njemačku 1989. Prema Vukadinoviću, poučeni iskustvom s izbjeglicama s područja Balkana, njemački su dužnosnici uvidjeli da bi i za samu Europu bilo učinkovitije dati potporu procesima političke stabilizacije i

²⁸⁶ „A System for Post War South East Europe: Plan for Reconnstruction, Openess, Development and Integration“, Centre for European Policy Studies, Brussels, May 1999.

demokratizacije kroz integraciju ovoga dijela Europe u EU nego liječiti posljedice sukoba pa su nastojali uvjeriti svoje saveznike da Europa ne može biti izoliran otok na koji se neće prelijevati problemi susjedstva.²⁸⁷

Njemačka se inicijativa dobrim dijelom temelji na preporukama Europskoga vijeća, donesenima u ožujku 1993. u Kopenhagenu, kojima je potvrđena odlučnost EU-a da se nastavi s procesom proširenja uz zahtjev da svaka država kandidatice prethodno mora dosegnuti punu stabilnost institucija koje jamče razvoj demokracije, vladavinu zakona, zaštitu ljudskih prava, poštovanje i zaštitu manjina, postojanje i funkcioniranje tržišnoga gospodarstva, kao i sposobnost da se nose s pritiskom konkurencije koju sa sobom nosi tržišna utakmica u EU.²⁸⁸

Demokratskim promjenama u Hrvatskoj, intervencijom na Kosovu i uklanjanjem režima Slobodana Miloševića stvaraju se pretpostavke za otpočinjanje procesa pomirenja, stvaranje nove sigurnosne arhitekture na području zapadnog Balkana i integriranje čitave regije u pravni, ekonomski i sigurnosni sustav EU-a. Polazeći od funkcionalističkoga pristupa koji veže sigurnost uz suradnju, odnosno razvija tezu da stvaranjem različitih oblika suradnje dolazi do boljih međusobnih odnosa koji nužno vode jačoj sigurnosti, Europska je unija zauzela stav da se takav regionalni pristup integriranja u strukture EU-a ponudi svim zemljama jugoistočne Europe. Osim što bi povezivanjem i suradnjom jačala sigurnost, stvarali bi se preduvjeti za pridruživanje EU-a, najprije preko posebnih ugovora, a nakon toga i započinjanjem pregovora o ulasku u punopravno članstvo. Ovakvim regionalnim pristupom međunarodna zajednica svim je zemljama regije jasno stavila na znanje da očekuje stvaranje novih odnosa koji će prijeći preko rata i ratnih posljedica i koji će graditi odnose koji su dio ukupne europske strukture. U početku se odnos EU-a prema zemljama zapadnoga Balkana regulirao sporazumima o suradnji i trgovini kao i kreiranjem sustava posebnih trgovinskih preferencija. Sustav posebnih trgovinskih preferencija podrazumijeva posebne

²⁸⁷ Radovan Vukadinović: „Sigurnost na Jugoistoku Europe“, HUMS Interland Varaždin, 1999., str. 72.

²⁸⁸ Deklaracija Europskog vijeća iz Copenhagena; www.ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/72921.pdf

trgovinske mjere kojima se jedinstveno tržište EU-a otvara za robe koje dolaze iz država zapadnoga Balkana pod povlaštenim uvjetima – bez ili uz smanjenje carinske stope.²⁸⁹

S tim je ciljem Europska komisija 24. studenoga 2000. godine na samitu u Zagrebu, usvajajući regionalni sporazum s vrlo jasno postavljenim ciljevima i uvjetima, započela proces približavanja zemalja zapadnog Balkana Europskoj uniji.²⁹⁰ U zamjenu za otvaranje europske perspektive na temelju Ugovora o EU i Kopenhaških kriterija iz 1993. te programa pomoći koji bi potpomogao te ambicije, zemlje regije obvezale su se prihvatiti proces stabilizacije i pridruživanja kao sredstvo pripreme za priključenje Uniji. Završnom deklaracijom zagrebačkog samita koju su prihvatili svi šefovi država ili predsjednici vlada zemalja zapadnoga Balkana te predstavnici EU-a konstatira se da su se demokratskim promjenama u Hrvatskoj i Srbiji stvorili preduvjeti za pomirenje u regiji i uspostavljanje međusobne suradnje, što je put za približavanje Uniji. Zaključcima zagrebačkog samita Europska je unija još jednom potvrdila da se pozitivno odredila u pružanju cjelokupne političke, tehničke, financijske i kadrovske pomoći zemljama u njihovim nastojanjima ispunjavanja postavljenih uvjeta. Najvažnije postignuće samita u Zagrebu zapravo je inauguracija Procesu stabilizacije i pridruživanja (PSP).²⁹¹

Proces stabilizacije i pridruživanja spada u novu, treću generaciju instrumenta potpore pridruživanju Europskoj uniji država kojima je ona otvorila izglednu perspektivu za punopravno članstvo. Na temelju prethodnih iskustava proširenja srednje i istočne Europe, Europska komisija osim određenih općih uvjeta uvodi i neke nove aspekte u razvojni proces političke uvjetovanosti prema zemljama zapadnog Balkana i Turskoj. Politička uvjetovanost prema zemljama zapadnog Balkana i Turskoj stavlja naglasak na načela mira, pravde za ratne zločine, pomirenje, antidiskriminaciju i dobrosusjedske odnose. EU izričito naglašava važnost povratka izbjeglica i raseljenih osoba, povrat

²⁸⁹ Tanja Mišćević: „Pridruživanje EU“, ESPI Institut, Beograd, 2005., str. 148.

²⁹⁰ Završna deklaracija zagrebačkog samita 23. 11. 2000.

http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accession_process/how_does_a_country_join_the_eu/sap/zagreb_summit_en.htm

²⁹¹ Stabilization and Accession Process (SAP).

prijeratne imovine, naknadu za izgublenu ili oštećenu imovinu, suradnju s Međunarodnim kaznenim sudom za ratne zločine u Jugoslaviji (ICTY) u vezi sa zločinima počinjenima tijekom ratova u bivšoj Jugoslaviji i poštivanje mirovnih sporazuma.²⁹² PSP je dio političke strategije proširenja EU-a i dio je kontinuiteta kondicionalnog pristupa gdje se napredak jedne zemlje u procesu priključenja EU mjeri stupnjem prihvaćanja pravne stečevine (*acquis communautaire*) i stupnjem prilagođavanja njezina institucionalnoga okvira i standarda onima koji postoje u EU i koji se, ovisno o napretku, nagrađuju izdašnom financijskom i tehničkom pomoći, kao i kredibilnom perspektivom punopravne članice EU-a. U slučaju zastoja u ispunjavanju uvjeta EU-a nagrada izostaje. Takva je politika u slučaju zemalja središnje i istočne Europe dala značajne rezultate. Međutim, u slučaju zemalja zapadnoga Balkana rezultati su daleko od priželjkivanih i sve je veći broj kritičara kondicionalnog pristupa i pooštavanja i usložnjavanja uvjeta za pristupanje EU i među samim dužnosnicima država kandidatcima i tako i među znanstvenicima i analitičarima koji se bave ovom problematikom.

Naime, kako tvrde Schimmelfennig i Sedelmeier, ne postoji nužna povezanost između postojanja kondicionalnog pristupa EU i europeizacije,²⁹³ odnosno uspješnog prijenosa pravne regulative u pojedine zemlje, odnosno javne politike.

Samo korištenje uvjeta od strane EU ne govori nam nužno mnogo o načinu upravljanja i uvjetima pod kojima se propisi EU-a prenose na zemlje kandidatkinje. Uvjetovanje EU-a može obuhvatiti, ali nužno ne mora biti učinkovito u prijenosu pravila u određenim područjima ili zemljama. Dakle, moramo analitički razlikovati korištenje „uvjetovanosti“ kao političke strategije i njegovog kauzalnog utjecaja na unutarnju politiku.²⁹⁴

²⁹² Daytona u Bosni, Ohrida za Bivšu Jugoslavensku Republiku Makedoniju i Rezolucije UN-a 1244 za Kosovo.

²⁹³ Pojam europeizacija prvotno se povezivao s promjenama unutar Europske zajednice u kontekstu jačanja ovlasti nadnacionalnih struktura, kao i adaptivnih sposobnosti njenih članica da odluke donesene od nadnacionalnih tijela pretoče u konkretne javne politike na nacionalnim razinama. Padom komunizma i širenjem EU-a na zemlje srednje i istočne Europe pojam europeizacija dobiva dodatno značenje i počinje se koristiti u kontekstu pokušaja da se objasni utjecaj koji je ulazak pojedinih bivših komunističkih zemalja u Zajednicu imao na unutarnje društvene i političke procese u tim zemljama. U svom minimalnom značenju europeizacija zemalja izvan EU-a podrazumijeva proces preuzimanja direktiva EU-a, uredbi i institucionalne strukture i njihovu prilagodbu i institucionalizaciju na nacionalnoj razini. U svom maksimalističkom značenju europeizacija podrazumijeva kada se nešto u domaćem političkom sustavu uspoređuje s nečim europskim, tj. bilo kakav fenomen koji ima atribute slične onima koji prevladavaju ili su usko identificirani s Europom.

²⁹⁴ Frank Schimmelfennig and Ulrich Sedelmeier: „Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe“, *Journal of European Public Policy* 11:4 2004., str. 670.

Tema ide još dalje tvrdeći da pooštavanje i usložnjavanje uvjeta za pristupanje EU zemljama zapadnog Balkana i Turskoj i strogo inzistiranje na njihovu ispunjavanju zapravo je izvoz demokratskog deficita od kojeg pate same institucije EU-a, što još više pojačava nacionalni demokratski deficit u zemljama kandidatcima.

Paradoksalno, pod utjecajem EU, nastojanja za demokratizacijom fokusiraju se na formalne aspekte pristupnog procesa (demokratske procedure), gurajući u stranu ili čak blokirajući politički dijalog čime integracijska dinamika pojačava podjelu između vladajućih elita i građana, uz istodobno sužavanje alternativa političkom procesu u zemljama kandidatkinjama za članstvo u EU i isključuje građane iz procesa odlučivanja. Pravi demokratski sustav predstavlja kontinuiranu konfrontaciju između različitih političkih identiteta, natjecanje među različitim interesima. Demokratski sustav bi se trebao temeljiti na mogućnosti da se bira između različitih alternativa i programa koji predstavljaju različite političke i gospodarske interese i koji su oblikuju kroz inkluzivan politički proces, daleko od apatije. U velikoj mjeri, ovi procesi su zamagljeni ili čak potkopani neizravnim učincima procesa europskih integracija.²⁹⁵

Raik ukazuje na to da je kondicionalni pristup načelno u suprotnosti s demokratskim načelima jer uklanja mogućnost izbora, što je temelj svakoj demokraciji. Svaki demokratski proces završava se u trenutku kada se uspostavlja kondicionalnost. Bezuvjetno prihvaćanje strogih kriterija za članstvo ostavlja malo ili gotovo nimalo prostora za izbor domaćoj politici država kandidatice i stoga je proces europskih integracija postao čisto tehničko-birokratski posao prijenosa unaprijed postavljenih pravila i usvajanje tehničkih detalja.²⁹⁶

O'Brennan smatra da je Europska komisija suočena s pravom dilemom u svom pristupu europeizacije zapadnoga Balkana u pristupnom kontekstu. Glavni je problem odnos između državne učinkovitosti u ispunjavanju pristupnih uvjeta i legitimiranju političkoga procesa pristupanja EU. U toj dilemi Europska je komisija odabrala imperativno ispunjavanje normativnih i administrativnih kriterija na štetu smislenih demokratskih procesa. Do određene mjere režim proširenja/PSP ne samo da je pogoršao postojeće autoritativne i elitističke tendencije u zemljama zapadnoga

²⁹⁵ Malvina Tema: „The European Union and the Paradox of Accession: the Conflicting Logics of Integration and Democracy in the Case of Albania“, *The Western Balkans Policy Review*. Volume 1, Issue 2 (2011.), str. 40.

Balkana, nego je i u znatnoj mjeri doprinio porastu lokalnoga i regionalnoga „demokratskog deficita“, poznatog od Europske unije i njezinog političkog procesa.²⁹⁷

Schimmelfennig i Sedelmeier smatraju da prijenos pravila iz EU-a na zemlje kandidatice i varijacije njegove učinkovitosti ovise o nizu čimbenika među kojima se ističu vjerodostojnost uvjeta i nagrade (stvarne mogućnosti za članstvo u EU) te domaći troškovi usvajanja pravila. Učinkovitost uvjeta EU-a varira ovisno o kontekstu uvjetovanosti. U kontekstu demokratske uvjetovanosti, ako su politički troškovi ispunjavanja uvjeta previsoki, u praksi je učinkovitost uvjeta EU-a vrlo ograničena, čak i kada je uvjetovanost vjerodostojna i nagrade značajne. Autoritarne vlasti radije će odbaciti ponudu za članstvu u EU ako politički troškovi prihvaćanja liberalno demokratskih pravila budu previsoki i time dovodili u pitanje njihovu poziciju u vlasti.²⁹⁸

Situacija je dodatno zamršenija u slučaju BiH. Naime, osim demokratske konsolidacije kao ključnoga preduvjeta bilo kakvu napretku u procesu približavanja Uniji, Europska se komisija suočava i sa zadatkom izgradnje države i učinkovitog administrativnog aparata pri čemu je postojeći ustavni okvir otegotna okolnost pri uspostavi ravnoteže. Politička elita u Republici Srpskoj snažno se protivi svim reformama koje bi vodile jačanju države, odnosno nadležnosti i kapaciteta institucija BiH jer bi to zahtijevalo prijenos određenih nadležnosti s entiteta na državnu razinu. Istodobno bošnjačka politička elita favorizira jačanje države i njezinih administrativnih kapaciteta, ali bez spremnosti da se depolitizira javna uprava. Sve tri etničke političke elite imaju svoj model izgradnje države koji je u suprotnosti s demokratskim modelom države na kojem inzistira EU.

Pristupanje BiH Europskoj uniji jedan je od rijetkih političkih i strateških ciljeva koji su

²⁹⁶ Kristi Raik: EU Accession of Central and Eastern European Countries: Democracy and Integration as Conflicting Logics”, East European Politics and Societies 2004., 18, str. 577.

²⁹⁷ John O’Brennan:” The European Commission, Enlargement Policy and Civil Society in the Western Balkans”. <https://www.maynoothuniversity.ie>

²⁹⁸ Frank Schimmelfennig and Ulrich Sedelmeier, ibidem, str. 671.

nepodijeljeno poduprli svi lokalni politički i društveni dionici. BiH je 16. lipnja 2008. potpisala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, što je prvi institucionalni korak koji potencijalno vodi k članstvu. Zbog političkih neslaganja i političke nestabilnosti, taj sporazum nije stupio na snagu do 1. lipnja 2015. Vijeće ministara BiH, imenovano 31. ožujka 2015., pokazalo je istinsku predanost ubrzanju procesa pristupanja EU pa je 15. veljače 2016. predsjedatelj Vijeća ministara BiH Dragan Čović u Bruxellesu u ime BiH podnio službeni zahtjev za članstvo u EU. Unatoč nedavnim pozitivnim koracima, BiH se i dalje suočava s velikim izazovima u ostvarivanju svojih europskih težnji i stoga će morati poduzeti zajedničke i kontinuirane napore za rješavanje ključnih prioriteta u pristupnom procesu. To će, između ostaloga, zahtijevati partnerstvo i suradnju s civilnim društvom te stvaranje uvjeta koji doprinose sudjelovanju građana u razvoju javnih politika. Priprema institucija i izgradnja njihovih kapaciteta za provedbu svih potrebnih reformi vrlo je složen i politički osjetljiv proces. U tom je kontekstu civilno društvo za EU vrlo poželjan neovisan izvor informacija i savjeta, kao i „watchdog“ instrument, naročito u onim područjima gdje su reforme politički najosjetljivije. Da bi se ključne reforme provele u relativno kratkom vremenskom roku, upravo je potpora neovisnoga civilnoga društva ključna u procesu približavanja zemalja kandidatica i potencijalnih kandidatica Uniji. Pod tim se ne podrazumijeva samo uloga civilnoga društva u distribuciji javnih sredstava prema krajnjim korisnicima nego, prije svega, značajnije sudjelovanje civilnoga sektora u definiranju reformnih politika i strategija i podizanju svijesti o tome što je to EU i koje su to vrijednosti na kojima se Unija zasniva. To zapravo znači da civilno društvo treba imati vrlo aktivnu ulogu u pokretanju političkoga, kulturnoga i javnoga dijaloga koji bi vodio dubljem razumijevanju europskih vrijednosti i standarda, ali i različitih kultura i tradicija. Ključni cilj toga dijaloga treba biti bolja informiranost javnosti u zemljama EU-a, ali i u zemljama kandidaticama o svim mogućnostima, ali i svim izazovima koje sa sobom nosi zajednička budućnost.²⁹⁹

²⁹⁹ „Civil Society Dialogue between the EU and Candidate Countries“, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regios, Brussels, 2005.

5.2. Strateški i normativni okvir potpore razvoju civilnoga društva u zemljama zapadnog Balkana i programa potpore EU-a

Potporu EU-a razvoju civilnoga društva na prostoru zapadnog Balkana, uključujući strateški i normativni aspekt tog odnosa, u prvom se redu treba promatrati kroz kontinuitet procesa jačanja uloge civilnoga društva u procesu donošenja odluka unutar same Unije čime se postupno mijenjao odnos EU-a prema civilnom društvu, ali isto tako i u kontekstu evolucije europske politike proširenja. Jačanje značaja i uloge civilnoga društva u Uniji ponajprije je bilo u funkciji demokratskog prezentiranja odluka EU-a i smanjenja demokratskoga deficita, što se onda po sustavu spojenih posuda postupno prelijevalo i na potrebu traženja demokratskoga legitimiteta politike proširenja EU-a. Dansko odbijanje Ugovora iz Maastrichta na referendumu u lipnju 1992. i značajan pad potpore procesu proširenja, naročito nakon ulaska Bugarske i Rumunjske u EU 2007., ukazalo je na svu ozbiljnost demokratskoga deficita EU-a i potrebu da se proces donošenja odluka u institucijama EU-a približi građanima Unije. Današnja deklarativna, ali i normativna određenost EU-a prema uspostavi poticajnoga okružja za razvoj civilnoga društva na prostoru zapadnoga Balkana rezultat je narasle svijesti da se zamor proširenjem EU-a, koji postoji kod građana pojedinih država članica EU-a, ali i očigledan zastoj u provedbi strukturalnih reformi u zemljama zapadnog Balkana, nužnih kako bi se ispunili sve zahtjevniji i složeniji politički i ekonomski kriteriji za ulazak u EU, ne mogu prevladati bez uspostave dijaloga s građanima i njihovim snažnijim uključivanjem u te procese. Europska komisija priznala je da građani EU-a, ali i država kandidatica, nisu dovoljno ni informirani ni pripremljeni za proces proširenja, što izaziva pogrješno shvaćanje, ali i negativnu politizaciju samoga procesa unutar europske javnosti i da je slijedom toga nužno uspostaviti jasnu komunikacijsku strategiju.

Komunikacijska strategija EU se zasniva na uvjerenju da će građani, osnaženi sudjelovanjem i dijalogom kroz stvaranje transnacionalne europske deliberativne javne sfere, podržati proširenje. Dakle, očigledno je diskurzivno skretanje u korištenju koncepta dijaloga civilnog društva od konzultacija s dionicima u ranoj fazi procesa

kreiranja javne politike – što je tradicionalno sadržano u institucionalnom diskursu EU prema civilnom društvu – prema uvjerenju da će jačanjem civilnog društva u zemljama kandidatkinjama i njihovim povezivanjem s civilnim društvom u zemljama EU, doprinijeti stvaranju transnacionalne javne sfere, a time i pripremi građana i u EU i u zemljama kandidatkinjama za buduća proširenja.³⁰⁰

Tako je Europska komisija 2005., u svom priopćenju „Civilni dijalog između EU i država kandidatkinja” konstatirala da civilno društvo treba imati vrlo značajnu ulogu u tom dijalogu koji će EU facilitirati.³⁰¹ Iako je ovo priopćenje uglavnom bilo usmjereno na početak pregovora s Turskom i Hrvatskom, početkom 2006. prošireno je na sve zemlje zapadnoga Balkana. Usmjerenost iskazana ovim priopćenjem potvrđena je Strategijom proširenja za 2007.³⁰² Iako je potpora u početku bila usmjerena prema boljoj komunikaciji procesa proširenja i međusobnog razumijevanja između država članica EU-a i država kandidatica, kasnije je proširena i na jačanje uloge civilnoga društva u procesu demokratizacije i pomirenja. Međutim, najveći značaj Strategije proširenja iz 2007. jest u činjenici da je njome Europska komisija razvoj civilnoga društva i civilnoga dijaloga na zapadnom Balkanu postavila kao jedan od ključnih reformskih prioriteta politike proširenja EU-a.

Važnost civilnoga društva dodatno je istaknuta priopćenjem Europske komisije „Korijeni demokracije i održivi razvoj: suradnja Europe s civilnim društvom u vanjskim odnosima” iz 2012.³⁰³ Ovo priopćenje ističe značaj sudjelovanja organizacija civilnoga društva u procesima kreiranja inkluzivnih i učinkovitih javnih politika. U tom kontekstu Komisija predlaže poboljšani strateški pristup u svojoj suradnji s lokalnim organizacijama civilnoga društva, koji osim svih regija EU-a obuhvaća i zemlje u razvoju, europskom susjedstvu i države kandidatice. Sukladno navedenom, priopćenje iznosi tri prioriteta za potporu EU-a:

³⁰⁰ Nieves Pérez-Solórzano Borragán: „Bringing Civil Society In? Civil Society Dialogue and the EU’s Enlargement Strategy”, ECPR Joint Sessions, Lisabon, 14. – 19. IV. 2009 Workshop 29: Civil Society, Democracy and Global Governance, str. 3.

³⁰¹ COM (2005) 290 Final.

³⁰² COM (2006) 649, „Enlargement Strategy and Main Challenges 2006-2007”.

³⁰³ COM(2012) 492 final, „The roots of democracy and sustainable development: Europe's engagement with Civil Society in external relations”.

- jačanje napora na promociji poticajnoga okružja za razvoj civilnoga društva u zemljama partnerima
- promicanje smislenoga i strukturiranoga sudjelovanja organizacija civilnoga društva u razvoju javnih politika u zemljama partnerima, u programskim ciklusima EU-a i u procesima na međunarodnoj razini
- povećanje kapaciteta lokalnih organizacija civilnoga društva kako bi svoju ulogu neovisnih razvojnih dionika obavljali na učinkovitiji način.

Komisija je ovim priopćenjem prvi put uvela razvoj poticajnoga okružja kao jedan od političkih uvjeta koji države kandidatice za članstvo u EU moraju ispuniti. Doprinos lokalnih organizacija civilnoga društva kao partnera u dijalogu i nadzoru bit će u središtu budućeg angažmana EU-a.³⁰⁴ Ovo priopćenje predmnijeva da se u godišnjim izvješćima o napretku predviđenim Strategijom proširenja ubuduće posebna pozornost treba posvećivati izvješćivanju o napretku u stvaranju poticajnoga okružja za razvoj civilnoga društva.

U slučaju izvješća EU-a o napretku BiH sve do izvješća za 2013. godinu zanemariva se pozornost posvećivala pitanjima civilnoga društva. Uglavnom se u izvješćima u razdoblju 2007. – 2012. u poglavljima vezanima za stanje u području ljudskih prava i zaštite manjina s jednom do dvije rečenice iskazivala potreba unaprjeđenja komunikacije između vlada i civilnoga društva. Tek od izvješća za 2013. uvodi se posebno poglavlje vezano za civilno društvo u kojem se detaljnije elaborira napredak u kreiranju poticajnoga okružja i jasno navode slabosti koje je u tom smislu potrebno prevladati.

Sukladno novim strateškim pristupima ulozi civilnoga društva u procesu pristupanja zemalja zapadnoga Balkana, EU u siječnju 2007. uspostavlja i novi instrument pretpristupne pomoći (IPA) za dodatna sredstva za podupiranje konkretnih mjera u okviru novih strateških prioriteta. IPA zamjenjuje sve dotadašnje programe i financijske

³⁰⁴ COM(2012) 492 final.

instrumente Europske unije za države kandidatice i potencijalne kandidatice.³⁰⁵ Pravni okvir za ovaj novi instrument temelji se na Uredbi Europskog vijeća (EZ) 1085/2006 od 17. srpnja 2006. i provedbenim podzakonskim aktom Europske komisije (EZ) 718/2007, koji je dopunjen uredbama Europske komisije (EZ) 80/2010 i (EZ) 1292/2011.

Iste je godine najavljena uspostava Fonda za civilno društvo (CSF). CSF je konkretizacija prioritetne potpore EU-a razvoju civilnoga društva i civilnoga dijaloga. Godine 2014. IPA je zamijenjena novim instrumentom pretprijetne pomoći državama kandidaticama i potencijalnim kandidaticama za članstvo u Europskoj uniji: IPA II (2014. – 2020.), koji je donio značajne novosti kada je u pitanju civilno društvo.³⁰⁶ Na temelju iskustava u provođenju IPA I (2007. – 2013.),³⁰⁷ propisi koji se odnose na IPA II favoriziraju sektorski (prije nego projektni) pristup financiranju iz IPA-e. Kako se navodi u Smjernicama Europske komisije za primjenu sektorskog pristupa u okviru IPA II, „u idealnim okolnostima, sektorske politike trebale bi biti domaće vlasništvo, odnosno pripremljene od strane domaćih dionika...na osnovu širokih konzultacija s relevantnim institucijama i nevladinim dionicima“.³⁰⁸ U procjeni ima li zemlja kandidatice za članstvo ili potencijalna kandidatice institucionalne kapacitete za primjenu sektorskoga pristupa u određenom području programiranja IPA II, jedan je od pokazatelja jasno identificiranje nadležnoga ministarstva ili drugoga državnoga tijela koje će imati ključnu ulogu u procesu programiranja i provođenja određene sektorske politike,³⁰⁹ i koje će *inter alia* „koordinirati ove aktivnosti s civilnim društvom“. S tim u vezi, u smislu IPA II, samo se politika u čijoj su artikulaciji sudjelovali civilno društvo i drugi nedržavni dionici može smatrati sektorskom politikom.³¹⁰ Uspostavljanje mehanizma savjetovanja nadležnoga ministarstva ili druge institucije s civilnim društvom jedan je od pokazatelja na temelju kojih se procjenjuju institucionalni kapaciteti države kandidatice ili

³⁰⁵ PHARE, PHARE CBC, ISPA, SAPARD, CARDS i financijski instrument za Tursku.

³⁰⁶ REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the Instrument for Pre-accession Assistance (IPA II), Brussels, 7.12.2011 COM(2011) 838 final 2011/0404 (COD).

³⁰⁷ Europska komisija (Sector Approach in Pre-Accession Assistance, Ref. Ares(2013)65573 - 18/01/2013 str. 4.

³⁰⁸ Sector Approach in Pre-Accession Assistance, str. 13.

³⁰⁹ Kada je riječ o Bosni i Hercegovini, ovo je pitanje posebno notirano u „Strategija proširenja i glavni izazovi 2013.-2014. Europske komisije: Extract from the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: „Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014“, COM(2013)700 final), str. 1. – 2.

³¹⁰ Ibid, str. 20. – 21.

potencijalne kandidatice za primjenu sektorskoga pristupa u korištenju sredstava iz IPA II. Pritom, uspostavu mehanizma savjetovanja koji optimalno odgovara njihovim potrebama i stupnju razvoja civilnoga društva u pojedinim područjima Europska unija ostavlja diskreciji država kandidatica i potencijalnih kandidatica. Propisi koji se odnose na IPA II također predviđaju kako će Europska komisija djelovati u partnerstvu s državama kandidaticama i potencijalnim kandidaticama u procesu programiranja, provođenja i praćenja pomoći u okviru IPA II te kako će u ovo partnerstvo na odgovarajući način biti uključeno i „civilno društvo“ i drugi privatni dionici.³¹¹ U tom smislu, institucionalni mehanizam savjetovanja s civilnim društvom za IPA II može doprinijeti jačanju ovoga partnerstva.

5.3. Programi potpore EU-a razvoju civilnog društva u BiH

5.3.1. Opći pregled međunarodne razvojne pomoći BiH

Od kraja sukoba 1992. – 1995. i potpisivanja Daytonskog mirovnog sporazuma Bosna i Hercegovina dobila je značajnu međunarodnu potporu. Kada su započeli Daytonski mirovni pregovori većina međunarodnih donatora već je imala definirane pakete potpore za prioritetnu obnovu i rekonstrukciju, koji su trebali poslužiti kao poticaji čelništvima suprotstavljenih strana u sukobu kako bi dali potporu mirovnom sporazumu. Donatorske konferencije održavale su se svake godine između 1996. i 1999. godine i ukupno je za financiranje projekata obnove prikupljeno 3 milijarde dolara.³¹² Međutim, stvaran iznos financijske pomoći koju je BiH primila u poslijedaytonskom razdoblju vjerojatno će zauvijek ostati nepoznanica jer nema podataka o privatnim donacijama ili donacijama zemalja i stranih institucija koje su bile dodijeljene BiH putem neslužbenih kanala. Dostupni podatci koje većina istraživača i službenih međunarodnih institucija spominje odnose se samo na službenu

³¹¹ Proposal IPA II, čl. 4(5).

³¹² William Barlett: „Europe's Troubled Region: Economic Development, Institutional Reform and Social Welfare in the Western Balkans“, New York, 2008.

međunarodnu pomoć koja je do BiH došla putem službenih kanala.

U početku je potpora bila neusklađena, zemljopisno ograničena i vođena isključivo perspektivom i interesom donatora, bez nekog strateškog pristupa u smislu da se financijska potpora poveže s razvojem civilnoga društva u BiH. Različiti donatori imali su različite interese i ciljeve koji su vodili političkoj konfrontaciji i različitim pristupima provedbi. Natjecateljski i često vrlo kontradiktorni politički savjeti i uvjeti za dodjelu sredstava pomoći međunarodnih donatorskih agencija vodili su do odnosa koji Deakon i Stubbs nazivaju „patron-klijent“ odnosom i jačanja društvene i političke elita koje nalikuju mafiji (*mafia-like elites*).³¹³

Više od 200 međunarodnih organizacija sudjelovalo je u programima obnove BiH, uključujući UNHCR i druge agencije UN-a, kao što su UNICEF i UNDP, Međunarodni monetarni fond, Svjetsku banku i širok raspon različitih međunarodnih nevladinih udruga od najvećih i s dugom tradicijom djelovanja u ovakvim situacijama do malih i tek uspostavljenih. Lokalnim organizacijama civilnoga društva u BiH bila je namijenjena tek uloga medijatora između međunarodnih donatora i njihovih instrumenata za pružanje pomoći i krajnjih korisnika, odnosno terenskog distributera međunarodne humanitarne pomoći, i posrednika prema krajnjim korisnicima. Masovna prisutnost međunarodnih nevladinih organizacija usredotočenih na kratkoročne humanitarne operacije i nametanje „patron-klijent“ odnosa prema lokalnim vlastima stvarale su negativan ambijent za razvoj i izgradnju kapaciteta lokalnih organizacija civilnog društva, ali i za njihovu suradnju s lokalnim vlastima na svim razinama u BiH. Privlačenjem najvećega dijela financijske pomoći međunarodnih donatora i vrlo često razvijanjem institucija paralelnih onima vladinim, relativno bogate međunarodne nevladine organizacije stvaraju otpor kod državnih dužnosnika prema općenitom nevladinom sektoru i civilnom društvu te uzrokuju odbacivanje svake inicijative usmjerene prema uspostavi odgovarajuće ravnoteže odgovornosti između države,

³¹³ Bob Deacon and Paul Stubbs: „International Actors and Social Policy Development in BiH“, *Journal of European Social Policy*, 1997.

tržišta i civilnoga društva na duži rok.³¹⁴

Usprkos izostanku strateškoga pristupa civilnom društvu, broj lokalnih organizacija civilnoga društva rapidno se povećava u godinama neposredno nakon uspostavljanja mira. Povećanje broja organizacija civilnoga društva nije bio rezultat autohtonih lokalnih inicijativa, nego činjenice da je, u kontekstu poslijeratne gospodarske situacije, angažman u organizacijama civilnoga društva i programima pomoći za mnoge predstavljao tek osiguranje određenoga prihoda, odnosno egzistencije.

Usprkos značajnoj financijskoj pomoći koju je BiH primila u poslijeratnom razdoblju tek je neznatan dio tih sredstava bio dostupan lokalnim organizacijama civilnoga društva. Naime, tek se manji dio službene pomoći namijenjene BiH realizirao putem grantovskih projekata koje su općenito provodile organizacije civilnoga društva. Analiza raspoloživih informacija koje treba uzeti s određenom dozom znanstvene rezerve, jer nije rađena na apsolutnom uzorku, ukazuje da se samo oko 20 % sredstava međunarodne razvojne pomoći BiH realiziralo putem grantovskih projekata (oko 12 – 15 milijuna eura godišnje).³¹⁵ Komparativna analiza službenih podataka Sektora za koordinaciju službene međunarodne pomoći Ministarstva financija i trezora BiH, međunarodnih izvješća i istraživanja provedena među organizacijama civilnoga društva u BiH ukazuje na to da lokalne organizacije civilnoga društva ne realiziraju više od 2 – 3 % ukupnih dodijeljenih sredstava službene međunarodne razvojne pomoći BiH. Povlačenjem pet veoma značajnih bilateralnih donatora (Austrija/ADC, Italija/IC, Nizozemska, Španjolska/AECID i UK/DFID) rezultiralo je značajnim smanjenjem izvora grantovskih sredstava dostupnih lokalnim organizacijama civilnoga društva u BiH za izgradnju njihovih kapaciteta. Trenutačno samo EU i USAID imaju sredstva i inicijative usmjerene na razvoj civilnoga društva u BiH i uspostavljanje institucionalnih mehanizama suradnje vladinih institucija i organizacija civilnoga društva.

³¹⁴ William Barlett: „ Europe's Troubled Region: Economic Development, Institutional Reform and Social Welfare in the Western Balkans“, New York, 2008.

³¹⁵ OECD, Overview of ODA allocations/disbursement to BiH, 2014.

Dostupna međunarodna i bh. izvješća ne sadrže podatke o strukturi nositelja realizacije programa i projekata koji se financiraju sredstvima službene međunarodne razvojne pomoći. Zahtjevi za dobivanje podataka koji bi rasvijetlili transparentnost procesa odabira implementatora (izvođača), strukture projektnih provoditelja, dijela financijske pomoći koju provode lokalne organizacije civilnoga društva i dostupnost grantovskih sredstava za lokalne organizacije civilnoga društva nisu naišli na susretljivost članova Foruma za koordinaciju donatora. Međutim, čak i djelomična analiza dostupnih podataka ukazuje na to da većinu programa službene međunarodne razvojne pomoći provode agencije UN-a kao što su UNDP, UNICEF, UNHCR ili druge velike međunarodne organizacije.

Praksa međunarodne zajednice da se najveći dio sredstava službene međunarodne razvojne pomoći dodjeljuje izravno agencijama UN-a, izaziva veliko nezadovoljstvo lokalnih organizacija civilnoga društva. Većina organizacija civilnoga društva koje su tijekom terenskoga istraživanja sudjelovale u radu fokus skupina smatra da lokalne organizacije civilnoga društva mogu uspješno upravljati tim projektima i provoditi ih i da takva praksa, posebice Izaslanstva EU-a u BiH, ne doprinosi održivosti civilnoga društva u BiH te da je takva praksa u suprotnosti sa službenim ciljevima EU-a kada je u pitanju potpora EU-a razvoju civilnoga društva u zemljama zapadnoga Balkana.

5.3.2. Programi EU-a namijenjeni razvoju civilnoga društva u BiH

Od okončanja rata na prostoru BiH Europska je unija imala vrlo aktivnu ulogu u nastojanju međunarodne zajednice da se uspostavi trajan mir, pokrene proces pomirenja, povratka raseljenih i izbjeglih te u rekonstrukciji ratom razorene zemlje. EU već početkom 1996. godine uspostavlja program pomoći OBNOVA.³¹⁶ Vrijednost programa za razdoblje od 1996. do 2000. godine iznosila je 400 milijuna eura. Projekti financirani kroz program OBNOVA bili su *ad hoc*, međusobno nepovezani i bez strateške vizije uloge civilnoga društva u tom procesu. Zapravo, cjelokupan pristup EU-a u to vrijeme bio je vođen situacijom na terenu i traženja žurnih rješenja za goruće

³¹⁶ Program OBNOVA je osim za BiH bio otvoren i za Hrvatsku, SR Jugoslaviju i Makedoniju.

probleme povrata izbjeglih i raseljenih i rekonstrukciju ratom porušene infrastrukture, bez prevelikog razmišljanja o održivosti intervencija i pristupa.

Tek uspostavom CARDS programa, instrumenta tehničko-financijske pomoći Europske unije koji su koristile zemlje u okviru procesa stabilizacije i pridruživanja u razdoblju od 2000. do 2006., pitanja razvoja civilnoga društva barem deklarativno postaje jedan od ciljeva. Međutim, i dalje je cjelokupan program pomoći bio usmjeren u skladu s potrebama političke stabilizacije, izgradnje države i rekonstrukcije, a ne pristupanju Europskoj uniji zemalja obuhvaćenih CARDS projektom. U okviru programa uspostavljena je Demokratska konsolidacija koja je osim potpore civilnom društvu uključivala i potporu razvoju neovisnih medija, međuetničkih odnosa, izbjeglicama i interno raseljenim osobama. Tek je malen dio sredstava iz CARDS programa izdvojen za razvoj civilnoga društva. Prema analizi Balkanske mreže za razvoj civilnoga društva tek je 8 % od ukupnoga proračuna CARDS programa utrošeno za komponentu Demokratska konsolidacija dok je tek 2 % sredstava iz CARDS programa ugovoreno s organizacijama civilnoga društva.³¹⁷ CARDS pristup civilnom društvu bio je kratkoročno usmjeren, bez mjera održivosti za vrijeme kada prestane potpora EU. Procjena učinka potpore civilnom društvu kroz CARDS programe pokazala je da „kratkoročni jednokratni grantovi čije razdoblje implementacije od maksimalno 3 godine može biti prikladno za projekte obnove nisu bili prikladni za dugoročni razvoj kapaciteta organizacija civilnog društva ili promicanje etničke tolerancije. Oba ova cilja zahtijevaju stalno ulaganje jer su promjene usporene, dugoročne, poticajne i često nepredvidive“.³¹⁸ Koliko je pitanje razvoja civilnoga društva bilo marginalno pitanje u okviru CARDS programa govori i *ad hoc* evaluacija CARDS programa za BiH u kojoj se jasno naglašava da je komponenta Demokratske stabilizacije bila usmjerena ponajprije na proces povratka uključujući i obnovu stambenih objekata i gospodarsku obnovu na područjima povratka, jačanje entitetskih kapaciteta za razminiranje i uklanjanje

³¹⁷ Balkan Civil Society Development Network: „The Successes and Failures of EU Pre-accession Policy in the Balkans: Support to Civil Society“, Skopje, 2009, str. 8.

³¹⁸ Lessons-learned to Lessons-applied: Dissemination of Results from Evaluations Conducted by the European Agency for Reconstruction within Main Areas of EC Support to Beneficiary Countries under the CARDS programme 2000. – 2008., 2008.

neeksplodiranih naprava, pružanje besplatne pravne pomoći kako bi se povratnicima pomoglo u razrješavanju svojih potreba za stambenim zbrinjavanjem i reguliranjem svojih socijalnih prava, kao i na potporu osiguravanju odgovarajućih standarda za javno emitiranje.³¹⁹ Potpora civilnom društvu u BiH kroz CARDS program sastojala se od tri grantovske sheme tijekom čitavoga razdoblja 2001. – 2006. Samo je grantovska shema iz 2001. godine bila izravno usredotočena na potrebe civilnoga sektora izravno financirajući uspostavu mreža organizacija civilnoga društva i izgradnju kapaciteta organizacija civilnoga društva da sudjeluju u njima. Druge dvije grantovske sheme iz 2005. i 2006. godine bile su namijenjene pružanju potpore manjinskim povratnicima i koristile su organizacije civilnoga društva kao pružatelje usluga povratnicima, za što nije bila potrebna daljnja izgradnja kapaciteta organizacija civilnoga društva. Analiza dostupnih informacija sa službenih web-stranica EU-a pokazuje da je putem CARDS programa financirano tek 36 lokalnih organizacija civilnoga društva u ukupnom iznosu od tek nekih 2,5 milijuna eura.³²⁰

Prvi instrument kojim je Europska unija pružila izravnu financijsku pomoć organizacijama civilnoga društva na području zapadnoga Balkana, pa time i BiH, i koji je do danas ostao najdugoročniji i najsustavniji izravni oblik financijske pomoći organizacijama civilnoga društva koje se bave pitanjima zaštite ljudskih prava i demokratizacijom bila je Europska inicijativa za demokratizaciju i zaštitu ljudskih prava (EIDHR)³²¹. Inicijalno EIDHR je nastao 2000. godine kao globalni instrument potpore organizacijama koje se bave zaštitom ljudskih prava. Od 2001. godine u okviru EIDHR instrumenta kreiraju se i nacionalne sheme kojima se nastoje izravno rješavati problemi ljudskih prava i demokratizacije na pojedinim zemljopisnim područjima. Nacionalna shema za BiH uspostavljena je te iste 2001. godine i aktivna je sve do današnjega dana. Iako EIDHR nije uspostavljen s primarnim ciljem potpore razvoju civilnoga društva, zbog svoga kontinuiteta dao je vrlo značajan doprinos razvoju

³¹⁹ Rambøll Management, Ad Hoc Evaluation of the CARDS Programme; Country: Bosnia and Herzegovina, prosinac 2008., str. 2.

³²⁰ <https://webgate.ec.europa.eu/europeaid> i <http://ec.europa.eu/europeaid/work/funding/beneficiaries>

³²¹ Skraćenica izvedena iz engleskog naziva programa „European Initiative for Democratization and Human Rights”.

organizacija civilnoga društva koje se bave zaštitom ljudskih prava u BiH. Inicijativa je odlukom Europskog parlamenta i Europskog vijeća u svibnju 2014. godine pretvorena u stalan instrument za potporu zaštiti ljudskih prava i demokratizaciji omogućavajući pružanje pomoći braniteljima ljudskih prava i bez suglasnosti vlada i javnih vlasti u trećim zemljama.³²²

Tek uspostavom Fonda za civilno društvo (CSF) 2008. godine EU kreira instrument izravne potpore razvoju civilnoga društva u zemljama zapadnog Balkana i Turske. To uključuje i nacionalne i višekorisničke inicijative, koje su programirane na koordinirani način kako bi se postigli zajednički ishodi.

CSF se sastoji od triju dijelova:

- potpora nacionalnim i lokalnim građanskim inicijativama i izgradnji kapaciteta za jačanje uloge civilnoga društva u regiji
- potpora aktivnostima koje se provode u partnerstvu između organizacija civilnoga društva (OCD) iz cijele regije i zemalja članica EU-a kako bi se razvile mreže i promicale prijenos znanja i iskustava
- program „People-2-People“ koji daje potporu posjetima institucijama EU-a i razmjenu iskustava, znanja i dobre prakse lokalnoga civilnog društva, EU-a i civilnog društva u državama članicama.

Cilj CSF-a je poduprijeti razvoj civilnoga društva koje aktivno sudjeluje u javnoj raspravi o demokraciji, ljudskim pravima, socijalnoj uključenosti i vladavini prava te ima sposobnost utjecaja na procese politike i odlučivanja. Program se usredotočuje na tri ishoda, koji su identificirani na temelju analize potreba, pregleda i povratnih informacija dionika:

- OCD-ovi imaju koristi od boljih nacionalnih pravnih i financijskih okvira i

³²² EU Regulation 235/2014, Official Journal of the European Union.

poboljšano dijalog s državnim institucijama

- mreže OCD-ova pokazuju veću predanost i sposobnost da građanima daju glas i utječu na procese reforme javnoga sektora analizom, praćenjem i zagovaranjem itd.
- „grassroot“ organizacije i građanske inicijative imaju bolji pristup financijskim sredstvima, inkorporiranim doprinosima ili stručnosti uspostavljenih organizacija civilnoga društva i mreža udruga.

Kroz CSF program je, osim što je izravno financiran niz projekata koje su implementirale same organizacije civilnoga društva, financirano i nekoliko tzv. projekata tehničke pomoći civilnom društvu i državnim institucijama u cilju uspostavljanja njihove međusobne suradnje. U sastavu programa CSF-a u BiH financirani su sljedeći projekti tehničke pomoći:

- *Jačanje kapaciteta institucija vlasti za uključivanje u dijalog o politikama s civilnim društvom (CBGI)* koji je implementirao Kronauer Consulting. Projekt je započeo 2012. godine, produžen je 2015. i 2016., a provodit će se do kolovoza 2018. godine. Izvorni cilj projekta bio je uspostava strateških i pravnih okvira i razvoj institucionalnih mehanizama suradnje s civilnim društvom i sudjelovanje građana u procesu donošenja odluka na svim razinama u BiH. Projektom su oživljeni neki procesi koji su zamrznuti tijekom proteklih nekoliko godina, a nastavljen je i dijalog o strateškom i pravnom okviru i institucionalnim mehanizmima na državnoj razini, posebice o izmjenama i dopunama Sporazuma, usvajanju Strategije za uspostavu poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva, reviziju pravnog okvira za javno savjetovanje, razvoj web-alata za *online* savjetovanje – eKonzultacije i razvoj zajedničke internetske stranice registriranih udruga i zaklada u BiH (eRegistar).
- *Projekt tehničke pomoći za organizacije civilnog društva (TACSO)* započeo je u kolovozu 2009. godine, a produžen je u 2011. i rujnu 2013. Provedba projekta

nastavlja se do travnja 2018. Projekt TACSO pruža kontinuiranu potporu organizacijama civilnoga društva i doprinosi unaprjeđivanju okruženja za razvoj civilnoga društva. Četiri su ključna pitanja na koja projekt usmjerava svoje aktivnosti:

- daljnje jačanje uloge civilnoga društva u procesima nacionalne demokratizacije i pridruživanja
 - povećanje komunikacije i vidljivosti doprinosa civilnoga društva društvu
 - potpora utvrđivanju novih strategija i pristupa mobilizaciji sredstava koja su potrebna za održivost i razvoj civilnog društva
 - poboljšanje pravnog i institucionalnog okvira za djelovanje civilnoga društva.
- *Jačanje lokalne demokracije* (LOD – sporazum o izravnoj potpori s UNDP-om) je projekt pokrenut 2009. godine s ciljem jačanja međusobne suradnje između organizacija civilnoga društva (OCD) i lokalnih uprava u partnerskim općinama. Tijekom prvih triju faza projekt je doprinio demokratskoj stabilizaciji, pomirenju i daljnjem razvoju BiH kroz potporu odabranim jedinicama lokalne samouprave (LSU) u uspostavljanju poboljšanih odnosa lokalnih vlasti/civilnoga društva i olakšavanja mehanizama financiranja za poboljšanje pružanja usluga.

5.3.3. Pregled financijske pomoći EU-a organizacijama civilnoga društva u BiH

Prema javno dostupnim podacima sa službenih web-stranica EU-a³²³ u razdoblju od 2001. godine do 2016. godine Unija je u BiH financirala 418 grantovskih projekata u ukupnom iznosu od 126,774.798 eura. Od tog su broja 348 projekta implementirale lokalne institucije/organizacije civilnoga društva u iznosu od 84,255.228 eura ili 66,46 % od ukupne vrijednosti grantovskih projekata implementiranih u BiH. Preostalih 42,519.570 eura (33,54 %) implementirale su institucije/organizacije čije je sjedište izvan BiH.

³²³ <https://webgate.ec.europa.eu/europeaid> i <http://ec.europa.eu/europeaid/work/funding/beneficiaries>

Od ukupno 348 grantovskih projekata koje je financirala Unija, a implementirale lokalne institucije/organizacije, 264 projekta implementirale su lokalne nevladine organizacije u ukupnom iznosu od 39,220.447 eura (ili 30,94 % od ukupne vrijednosti projekata koje su implementirale lokalne institucije/organizacije). Prosječna vrijednost projekta iznosila je 148.542 eura.

Prikaz br. 25.: Komparativni pregled implementiranih grantovskih projekata EU-a prema strukturi implementatora

Implementator	Broj projekata	EU doprinos	Sudjelovanje u ukupnom iznosu implementiranih u BiH	Godišnje	Prosječna vrijednost projekta
NEVLADINE ORGANIZACIJE	264	39,220.447 €	30,94%	7,844.089 €	148.562 €
DRŽAVNE INSTITUCIJE	24	9,839.732 €	7,76%	1,967.946 €	409.989 €
OHR	4	22,115.396 €	17,44%	4,423.079 €	5,528.849 €
JEDINICE LOKALNE SAMOUPRAVE	15	2,144.243 €	1,69%	428.849 €	142.950 €
JAVNE INSTITUCIJE	37	10,469.374 €	8,26%	2,093.875 €	282.956 €
VISOKO OBRAZOVNE INSTITUCIJE	4	466.036 €	0,37%	93.207 €	116.509 €

Ovih 264 projekta implementiralo je 126 različitih lokalnih organizacija civilnoga društva od čega je tek 50 organizacija civilnoga društva u razdoblju od 2001. do 2016. godine dobilo i implementiralo dva ili više projekata,³²⁴ 76 organizacija civilnoga društva u ovom su razdoblju uspjele dobiti financijsku potporu EU-a i implementiraju samo jedan projekt čija je prosječna vrijednost bila 143.567 eura.

Ako ove podatke o broju lokalnih organizacija civilnoga društva u BiH koje su uspjele dobiti financijsku potporu iz fondova EU-a analiziramo u kontekstu ukupnoga broja aktivnih organizacija civilnoga društva u BiH,³²⁵ dolazimo do zaključka da tek 1,26 % ukupnoga broja aktivnih organizacija civilnoga društva u BiH ima pristup europskim

³²⁴ Ovih 50 organizacija civilnog društva su ukupno u ovom razdoblju implementirale 188 grantovskih projekata ili u prosjeku 3,76 projekata po organizaciji. Najviše što je jedna organizacija civilnog društva dobila je 11 grantovskih projekata.

³²⁵ 10.014 ili 43,60 % od ukupnog broja registriranih organizacija civilnoga društva.

fondovima i sredstvima. Ako prosječni godišnji iznos grantovskih sredstava EU-a koji provode lokalne organizacije civilnog društva u posljednjih 15 godina (7,844.089 €) stavimo u kontekst službenog statističkog podatka da se ukupan godišnji prihod organizacija civilnog društva u BiH kreće oko 120,000.000 KM (ili 61,355.026 €), dolazimo do podatka da sudjelovanje EU-a u financiranju civilnoga društva u BiH iznosi 12,78 %.

Što se tiče područja odnosno tema koje su bile obuhvaćene grantovskim projektima koje je financirala Unija, analiza nedvojbeno pokazuje da su u fokusu EU-a bile zaštita ljudskih prava i demokratsko sudjelovanje te razvoj civilnoga društva jer je više od polovice sredstava EU-a usmjereno u navedena područja.

Prikaz br. 26.: Komparativni pregled implementiranih grantovskih projekata EU prema temi

PROJEKTI KOJE SU PROVODILE NEVLADINE ORGANIZACIJE				
Tema	Broj projekata	EU doprinos	Sudjelovanje u ukupnom iznosu implementiranih u BiH	Godišnje
Borba protiv korupcije	5	742.404 €	1,89 %	74.240 €
Potpora razvoju poslovne klime	2	629.108 €	1,60 %	62.911 €
Izgradnja mira, sprječavanje i rješavanje sukoba	2	1,300.000 €	3,31 %	130.000 €
Kultura i rekreacija	3	1,447.863 €	3,69 %	144.786 €
Demokratsko sudjelovanje i razvoj civilnoga društva	24	5,706.963 €	14,55 %	570.696 €
Obrazovna politika i administracija	7	631.356 €	1,61 %	63.136 €
Energetska istraživanja	1	84.313 €	0,21 %	8.431 €
Okolišna politika i administracija	11	1,238.963 €	3,16 %	123.896 €
Zdravstvena politika i administracija	4	246.739 €	0,63 %	24.674 €
Ljudska prava	155	16,287.928 €	41,53 %	1,628.793 €
Razminiranje zemljišta	6	5,762.994 €	14,69 %	576.299 €
Promocija društvenog i ekonomskog razvoja	2	69.996 €	0,18 %	7.000 €
Obnova i rehabilitacija	15	2,118.929 €	5,40 %	211.893 €
Nespecificiran sektor	20	1,758.895 €	4,48 %	175.890 €
Razvoj malih i srednjih poduzeća	4	1,039.384 €	2,65 %	103.938 €
Socijalne usluge	3	154.612 €	0,39 %	15.461 €

Takav trend može se objasniti činjenicom da je EIDHR najdugotrajniji i najsustavniji instrument potpore aktivnostima civilnoga društva u BiH. Kroz nacionalnu EIDHR shemu od 2001. do 2016. godine financirano je 148 projekata od čega 140 projekata lokalnih organizacija civilnoga društva u BiH u ukupnom iznosu od 12,8 mil. eura. Financijsku potporu iz programa EIDHR dobilo je ukupno 67 lokalnih organizacija civilnoga društva od čega je njih 49 dobilo dva ili više projekata dok je 18 lokalnih organizacija civilnoga društva dobilo financijsku potporu samo za jedan projekt. Prosječna vrijednost potpore EIDHR programa po projektu koji su implementirale lokalne organizacije civilnoga društva iznosio je 91.458 eura dok je prosječna vrijednost projekata koji su implementirale međunarodne organizacije civilnoga društva iznosila 227.998 eura.

I analiza financijske potpore EU-a organizacijama civilnoga društva u BiH nedvojbeno potvrđuje da je Unija nastavila s politikom favoriziranja međunarodnih institucija kada je u pitanju dodjela nepovratnih (grant) sredstava, koju su međunarodni donatori nametnuli još tijekom ratnih sukoba i u poslijeratnom razdoblju obnove i rekonstrukcije. Tendencija dodjeljivanja nepovratnih (grant) sredstava mimo javnih natječaja posebno je evidentna kada je u pitanju UN i njegove agencije. Na temelju sporazuma između EU-a i UN-a³²⁶ Unija može mimo javnoga natječaja financirati ili sufinancirati projekte koje provodi UN, odnosno njegove agencije, što se u BiH obilato koristi i što općenito izaziva veliko nezadovoljstvo lokalnih organizacija civilnoga društva.

5.4. Učinci politike i programa potpore EU-a razvoju civilnoga društva u BiH

U pokušaju uspostave jasnog istraživačkog okvira kao i pokazatelja za utvrđivanje stupnja utjecaja politika i programa potpore EU-a na razvoj civilnoga društva u BiH suočeni smo s nizom istraživačkih problema. Osnovni problem je u tome što u

³²⁶ Inicijalno Sporazum poznat kao FAFA sporazum prvi je put potpisan u travnju 2003. godine, da bi bio zamijenjen novim Sporazumom potpisanim u kolovozu 1999. godine i dopunjenim u veljači 2014.

raspoloživoj literaturi nije pronađen zabilježen pokušaj utvrđivanja utjecaja politike i programa potpore EU-a na razvoj civilnoga društva čija bi metodologija mogla poslužiti kao polazna osnova. Velik broj istraživača koji se bavio odnosom EU-a i civilnoga društva uglavnom je fokus svojih istraživanja stavljao na utjecaj EU-a i procesa pristupanja općenito na demokratsku konsolidaciju³²⁷ ili na utjecaj EU-a na različite domene sržne demokracije kao što su manjinska prava, korupcija, lokalna uprava.³²⁸ Pojedini istraživači također su se bavili pitanjima utjecaja procesa pristupanja na europeizaciju država kandidatica ili pitanjima koliko politika uvjetovanosti zaista doprinosi uspostavi istinskoga dijaloga između vlasti i civilnoga društva. U svim tim istraživanjima korišteni su različiti metodološki postupci od kojih neki i s vrlo upitnom empirijskom vrijednošću. Naime, gotovo je nemoguće uspostaviti kauzalnu poveznicu između broja organizacija civilnoga društva i stvarne snage i utjecaja civilnoga društva na društvene i političke procese u nekoj zemlji, a još manje kauzalnu poveznicu između broja organizacija civilnoga društva i brzine i načina provođenja strukturalnih reformi ili usvajanja pravne stečevine EU-a. Također je vrlo upitno i uspostavljanje bilo kakve poveznice između EU i programa potpore s brzinom rasta broja organizacija civilnog društva, brojem zaposlenih, članova ili volontera u organizacijama civilnoga društva. Broj varijabli koje utječu na razvoj civilnoga društva je iznimno velik pa je gotovo nemoguće empirijski zaključak temeljiti isključivo na kvantitativnim pokazateljima.

Stoga su u ovom radu primijenjene sljedeće istraživačke metode:

- usporedna analiza CIVICUS-ova indeksa razvijenosti civilnoga društva u BiH u odnosu na normativne i institucionalne promjene uloge civilnog društva u procesu EU integracija
- analiza godišnjih izvještaja o napretku BiH na putu prema EU i razvijenosti institucionalnih mehanizama suradnje između institucija vlasti u BiH i civilnoga društva

³²⁷ Milada Vanchudova: „Europe Undivided: Democracy, Leverage and Integration after Communism“. Oxford: Oxford University Press. 2005., Geoffrey Pridham: „Assessing Democratic Consolidation in Central and Eastern Europe: The European Dimension“. Acta Politica, Vol. 41, 342. – 369.

³²⁸ Melanie H. Ram: “Democratization through European Integration: The Case of Minority Rights in the Czech Republic and Romania“. Studies in Comparative International Development, Vol. 38 (2), 28. – 56.

- usporedna analiza ciljeva pojedinih projekata koje financira EU s konkretnim promjenama javnih politika u BiH.

5.4.1. Usporedna analiza indeksa razvijenosti civilnoga društva u BiH u odnosu na normativne i institucionalne promjene uloge civilnoga društva u procesu europskih integracija

Kako bi se analizirali utjecaji politika EU-a na civilno društvo i programi potpore razvoju civilnoga društva u BiH slijedi kronološki poredak ključnih dokumenata i inicijative EU-a usmjerene na jačanje uloge civilnoga društva u procesu pridruživanja zemalja zapadnog Balkana, shodno tomu i BiH, te su uspoređeni s indeksima razvijenosti, koji svake godine radi Freedom House, odnosno CIVICUS indeksom održivosti civilnoga društva.³²⁹

Prikaz br. 27.: Kronološki pregled ključnih dokumenata i inicijativa EU-a usmjerenih na jačanje uloge civilnoga društva u procesu pridruživanja zemalja zapadnoga Balkana

1998.	
1999.	
2000.	Objavljena mapa puta prema EU za BiH
2001.	
2002.	
2003.	
2004.	Vijeće Europske unije usvojilo je prvo Europsko partnerstvo s Bosnom i Hercegovinom

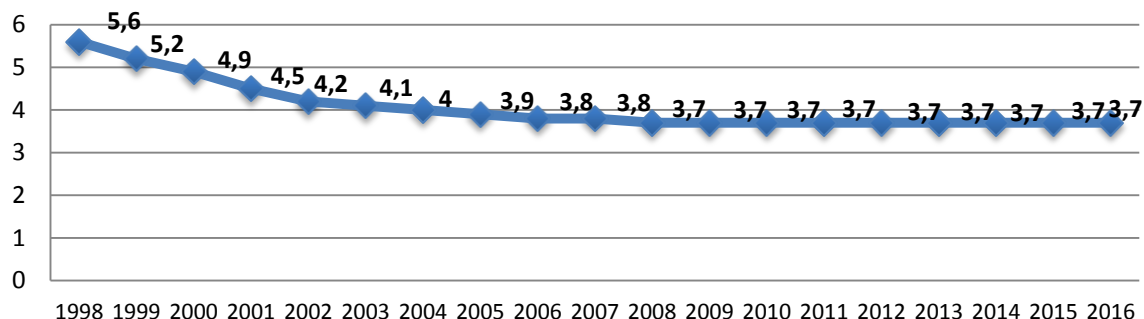
³²⁹ Indeks održivosti organizacija civilnog društva (CSOSI) istraživački je projekt koji financira USAID a implementira se u zemljama Srednje i Istočne Europe i Euroazije. Indeks uzima u obzir cjelokupno poticajno okruženje za razvoj civilnog društva, s naglaskom na pravno okruženje za razvoj i djelovanje OCD-e, organizacijske kapacitete, financijsku održivost, zagovaranje, pružanje usluga, infrastrukturu i javni imidž. CSOSI je ključni analitički alat kojim se mjeri napredak civilnog sektora u regiji Srednje i Istočne Europe i Euroazije. Svaka dimenzija ocjenjuje se prema skali od sedam stupnjeva na kojoj broj 1 označava vrlo naprednu razinu, a broj 7 maksimalno loše.

2005.	
2006.	
2007.	Strategija proširenja za 2007. i IPA
2008.	Potpisan Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju i uspostavljen Fond EU-a za civilno društvo (CSF)
2009.	Ugovor o Europskoj uniji (Lisabonski ugovor) i pokrenuti projekti potpore civilnom društvu TACSO I LOD
2010.	
2011.	
2012.	Priopćenje „Korijeni demokracije i održivog razvoja: suradnja Europe s civilnim društvom u vanjskim odnosima”
2013.	Detaljnije praćenje napretka u kreiranju poticajnog okruženja u godišnjim izvješćima EK
2014.	EU smjernice za potporu civilnom društvu u zemljama zapadnog Balkana i Turskoj 2014. – 2020. i IPA II
2015.	Pokretanje reformske agende
2016.	Podnesen formalan zahtjev za članstvo u EU

Iz kronološke tablice ključnih dokumenata i inicijativa EU-a (prikaz broj 27) kojima se trebalo potaknuti vlade država kandidatica za članstvo u EU, ali i osnažiti uloga i kapaciteti civilnoga društva u BiH u procesu integracija EU-a vidljivo je da tek od usvajanja Strategije proširenja i ključnih izazova 2007./2008. godine zapravo započinje aktivniji angažman EU-a na tom polju. Međutim, kada usporedimo kronologiju inicijativa EU-a s kronologijom promjene obaju indeksa, zapravo ne nalazimo na značajnije promjene u ocjeni razvijenosti i održivosti civilnoga društva. Prema CIVICUS-ovoj evaluaciji održivosti civilnoga društva u BiH u razdoblju od 2007. do 2016. godine (prikaz broj 28) došlo je do neznatnoga napretka u 2008. godini u odnosu na 2007. godinu za 0,1 postotni bod. U istom razdoblju ocjena Freedom Housa o razvijenosti civilnoga društva u BiH (prikaz broj 29) pokazuje konstantnost ocjene 3,5 od

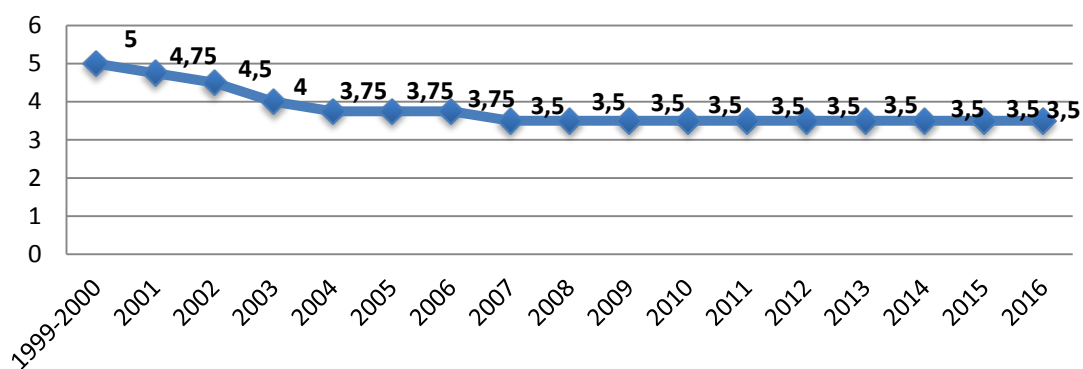
maksimalnih 7.³³⁰

Prikaz br. 28.: CIVICUS Indeks održivosti civilnoga društva u BiH



Izvor: CIVICUS istraživanje održivosti civilnog društva za 2016. godinu

Prikaz br. 29.: Razvojni indeks civilnoga društva u BiH



Izvor: Freedom House

5.4.2. Analiza godišnjih izvješća o napretku BiH na putu prema EU i razvijenosti institucionalnih mehanizama suradnje između institucija vlasti u BiH i civilnoga društva

Suradnja s civilnim društvom ili uspostava poticajnog okruženja za razvoj civilnoga društva ni u jednom dokumentu potpisanom između EU-a i BiH nisu naglašeni kao politički kriteriji za dobivanje kandidacijskog statusa.

Smjernicama iz mape puta u područjima demokracije, ljudskih prava i pravne države kao prioriteti se naglašavaju obveze da BiH primijeni zakone o imovini, jača

³³⁰ U obje evaluacije civilnoga društva koriste se ocjene od 1-7 pri čemu je ocjena 1 maksimalno dobro, a ocjena 7 maksimalno loše.

odgovornost na svim razinama za stvaranje uvjeta za samoodrživ povratak, provodi odluke institucija za ljudska prava i osigura adekvatno financiranje, usvoji i primijeni zakone o sudstvu i tužiteljstvu FBiH/Zakon o sudskim uslugama RS-a, Zakon o JRTS-u (PBS) i osigura njegovo financiranje. Smjernice, treba to naglasiti, civilno društvo uopće ne spominju.

U Akcijskom planu za realiziranje prioriteta iz dokumenta Europsko partnerstvo s BiH 2008. – 2012., kojim je obuhvaćeno svih 177 prioriteta koji su definirani Europskim partnerstvom, s ukupno 1.072 mjere, nijedna se mjera ne odnosi na bilo kakvu obavezu BiH vezanu za suradnju s civilnim društvom ili stvaranje poticajnoga okružja za razvoj civilnoga društva.

Stoga ne iznenađuje činjenica da se u izvješćima EU-a o napretku BiH u procesu europskih integracija u razdoblju 2007. – 2012. tek minimalna pozornost posvećivala pitanjima civilnoga društva. U izvješćima iz toga razdoblja u svega se 4-5 rečenica konstatiralo da je postignut ograničen napredak u provedbi Sporazuma između Vijeća ministara BiH i organizacija civilnoga društva, da razvoj civilnoga društva u BiH zahtijeva snažniju potporu i transparentniji način raspodjele sredstava iz lokalnih javnih fondova i proračuna i da je potreban snažniji angažman vlasti kako bi se unaprijedila suradnja s civilnim društvom. Osim uopćenih formulacija (fraz) o potrebi unaprjeđenja pravnoga okvira i transparentnosti u financiranju organizacija civilnoga društva, u izvješćima se ni na koji način ne definira što se točno očekuje od vlasti u BiH kada je u pitanju suradnja s civilnim društvom. Izvješća iz ovog razdoblja otkrivaju potpuno zanemarivanje društveno-političkog konteksta u BiH, pa i postojanje niza potpuno pogrešnih interpretacija stanja na terenu. Sporazum između Vijeća ministara BiH i organizacija civilnoga društva, iako potpisan u travnju 2007. godine, nikada nije zaživio u praksi. Razlog tomu je činjenica da je taj sporazum u sebi sadržavao niz kontradiktornih odredbi koje su ostavljale prostor za različito tumačenje. Iako sam naziv sporazuma implicira da je riječ o sporazumu između Vijeća ministara BiH i

civilnoga društva, pojedini su ga dužnosnici³³¹ interpretirali kao nacionalni Sporazum koji je po principu subordinacije obvezivao sve niže razine vlasti. Stoga je provedba sporazuma već na prvom koraku, kod izrade Strategije za uspostavu poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva u BiH, naišla na otpor predstavnika Republike Srpske u radnoj skupini za izradu Strategije, što je rezultiralo njihovim povlačenjem iz radne skupine i blokiranjem čitavog procesa. U izvješćima iz ovoga razdoblja spominje se formiranje nevladinoga koordinacijskoga tijela za provedbu Sporazuma³³², i čitavo vrijeme se isti naziva Savjet za civilno društvo³³³, iako Savjet za suradnju s civilnim društvom, kakav je predviđen Sporazumom, nikada nije uspostavljen. Tek se u izvješću za 2013. godinu uvodi posebno poglavlje vezano za civilno društvo u kojem se detaljnije opisuje napredak u kreiranju poticajnoga okruženja i jasnije navode određene slabosti koje je u tom smislu potrebno nadvladati. U razdoblju od 2013. do 2016. u izvješćima se povećava prostor posvećen suradnji vlasti i civilnoga društva na svim razinama, povećava se broj rečenica kojima se opisuje stanje (11-12 rečenica) i mijenja se cjelokupan pristup ovoj problematici. Iz izvješća nestaju općenite formulacije koje mogu biti interpretirane na način da je suradnja s civilnim društvom isključivo u nadležnosti institucija BiH i da su odluke Vijeća ministara BiH obvezujuće za ostale razine vlasti u BiH i zamjenjuju ih formulacije koje jasno pokazuju da se od svih razina vlasti očekuje uspostavljanje jasnog strateškog, pravnog i institucionalnog okvira za suradnju s civilnim društvom. Međutim, preporuke i dalje ostaju općenite i krajnje neodređene. Nijednim se izvješćem do sada nije izriječno istaknulo da je suradnja s civilnim društvom i uspostava poticajnog okruženja za razvoj civilnoga društva dio političkih kriterija za napredak BiH prema punopravnom članstvu u EU. Iako izvješća o civilnom društvu s vremenom postaju opsežnija, i dalje je evidentno da suradnja vlasti BiH s civilnim društvom za Europsku komisiju nije prioritet ni da uspostava poticajnoga okruženja za razvoj civilnoga društva predstavlja bilo kakav uvjet za napredak BiH prema članstvu u EU.

³³¹ Posebice bošnjački predstavnici u zajedničkim institucijama.

³³² Mreža organizacija civilnog društva okupljena oko Centra za promociju civilnog društva pod imenom Sporazum plus.

³³³ Po uzoru na Savjet za suradnju s civilnim društvom Vlade Republike Hrvatske.

5.4.3. Usporedna analiza ciljeva pojedinih projekata koje financira EU s konkretnim promjenama javnih politika u BiH

Analiza grantovskih projekata koje je u prethodnih 15 godina financirala Unija u BiH, a koje su implementirale organizacije civilnoga društva, ukazuje da je riječ o četirima tipovima projekata:

- *promotivne kampanje*: promocija bh. puta u Europu, promocija Vladine inicijative u sjeverozapadnoj BiH, promocija zaštitnika ljudskih prava i međunarodnih mehanizama u zaštiti ljudskih prava u općini Trebinje, promocija prava marginalizirane djece i njihovih roditelja, promocija liderske uloge žene u ruralnim područjima BiH, itd.
- *kampanje podizanja svijesti opće ili specifične javnosti*: STOP nasilju nad starijim osobama, akcija protiv trgovine djecom u BiH (Zaštiti sam sebe), unaprjeđenje medijskog pokrivanja etničkih i problema nacionalnih manjina kroz izobrazbu urednika i građanskih skupina, kampanja protiv ksenofobije u vidu potpore pomirenja i integracije manjinskih povratnika, itd.
- *kampanje zagovaranja*: o ulozi organizacija civilnog društva u kreiranju javnih politika u BiH, o jačanju uloge civilnoga društva u praćenju provedbe nacionalnih politika u oblasti zaštite ljudskih prava, potpora organizacijama civilnoga društva u praćenju vladinih politika, itd.
- *izgradnja kapaciteta civilnog društva i lokalnih vlasti*: edukacija za socijalnu pravdu – borba protiv diskriminacije djece romske nacionalnosti, jačanje kapaciteta lokalnih vlasti u kantonu Goražde kroz snažnije sudjelovanje građana u procesu donošenja odluka, organizacija edukativnih seminara za policijske djelatnike o međunarodnim mehanizmima zaštite ljudskih prava, edukacija o prevenciji mučenja – psihosocijalna potpora i izgradnja komunikacijskih vještina zatvorskih čuvara, itd.

Analiza je pokazala da je i u finansijskom i u programskom smislu riječ o mikroprojektima koji su uglavnom usmjereni na postizanje određenog cilja na lokalnoj razini ili na opće kampanje (podizanja ili zagovaranja) koje zbog neodgovarajućih kapaciteta onih koji su ih vodili nisu izazvale veću pozornost medija i javnosti. Analiza nije pokazala da je bilo koja inicijativa pokrenuta ovim projektima rezultirala promjenama određenih javnih politika. Iznimka su u tom smislu jedino projekti „ženskih udruga“. Niz projekata koje su ostvarile „ženske udruge“ rezultirao je usvajanjem Strategije borbe protiv nasilja nad ženama na državnoj i na entitetskoj razini, usvajanjem zakona kojima su sigurne kuće ušle djelomično i u program financiranja iz entitetskih i županijskih proračuna i sprječavanjem niza zakonskih rješenja koja bi išla na štetu prava žena.

Još se jednom pokazalo da su udruge osnovane radi zaštite prava žena najorganiziraniji i najutjecajniji dio civilnoga društva u BiH. Svojim su se projektima te udruge nametnule ne samo lokalnim vlastima na razini općina ili županija u FBiH nego i na razini entiteta u BiH kao relevantan i kompetentan partner u definiranju javnih politika koje pozitivno utječu na položaj žena u BiH.

6. ZAVRŠNA RAZMATRANJA

6.1. Zaključak

Bez obzira na to s koje ideološke ili političke pozicije i kako definirali civilno društvo, povijesni pregled razvoja ideje civilnoga društva nedvojbeno ukazuje na to da se pojam i koncept civilnoga društva od Aristotela pa sve do danas veže za definiranje odnosa

između pojedinca i zajednice, definiranje odnosa između individualnih interesa i potreba i interesa i potreba zajednice, između pojedinačnog i općeg.

U svojoj biti civilno je društvo društveni fenomen kojim se pokušava stvoriti funkcionalan model zadovoljavanja individualnih i specifičnih potreba pojedinca kao građanina unutar zajednice kroz definiranje njegova odnosa s vlastitom zajednicom, tj. društvom, odnosno uloge koju pojedinac građanin ima u procesu donošenja političkih odluka unutar same zajednice i upravljanja njome. Dodatni je izazov činjenica da je riječ o jednom dinamičnom procesu. Naime, kako tehnološki razvoj uvjetuje stalne promjene u gospodarskim odnosima, tako se mijenjaju i društveni odnosi, odnosno potreba regulacije odnosa pojedinca i zajednice, pri čemu se pojam zajednice u odnosu na koju treba definirati položaj pojedinca također stalno mijenja, zapravo se stalno proširuje. Ono što je nekada bila plemenska zajednica, zatim feud, odnosno nacionalna država, koji su kao pojavni oblici društvenih zajednica u određenom povijesnom trenutku u potpunosti određivale kvalitetu života i status pojedinca i kroz koje je pojedinac zadovoljavao sve svoje potrebe zahvaljujući tehnološkim i gospodarskim promjenama, danas je to prošireno do globalne zajednice, odnosno cijeloga svijeta. Za razliku od helenističkog i srednjovjekovnog doba kada su isključivo odnosi u lokalnoj zajednici (bilo seoskim ili gradskim zajednicama) determinirali kvalitetu života i status pojedinca, danas na kvalitetu života i status pojedinca, osim odnosa na lokalnoj i nacionalnoj razini, utječu i odnosi na globalnoj razini.

Stječe se dojam da se danas s pojmom „civilno društvo“ identificiraju svi oni koji se bore „za bolji svijet“, odnosno da se koncept civilnoga društva nudi kao univerzalno rješenje za sve društvene, socijalne i političke izazove i desnih i lijevih, liberala i konzervativaca. Međutim, to ni u kom slučaju ne znači da civilno društvo treba idealizirati i promatrati kao lijek za sve društvene probleme.

Očekivanja građana BiH i organizacija civilnoga društva od institucija vlasti vrlo su visoka, a da pri tome nemaju dovoljno spoznaje kako funkcionira javna uprava,

konkretnije, kako funkcionira sustav kreiranja javnih politika i kako oni sami mogu sudjelovati u tome i utjecati na političke procese. Sve analize civilnoga društva ukazuju na činjenicu da zbog svoje strukture, načina djelovanja i okrenutosti donatorima i projektima, civilno društvo u BiH u cjelini nije doraslo da značajnije utječe na društvene i političke procese. I ovo istraživanje pokazuje da je tek 2,85 % od ukupnog broja registriranih organizacija civilnog društva okrenuto općim društvenim interesima, dok je preostalih 97,15 % organizacija osnovano radi zadovoljavanja isključivo potreba svoga članstva ili uskoga kruga određenih društvenih ili interesnih skupina³³⁴ te da više od 90 % organizacija civilnoga društva u BiH djeluje u svojim lokalnim zajednicama. Istodobno, većina organizacija osnovanih samo radi promocije općih društvenih vrijednosti³³⁵ imaju elitistički predznak i okrenute su donatorima i projektima. Takve organizacije osniva tek nekoliko osoba, ne okupljaju značajniji broj članova i zbog toga nemaju ni značajniji društveni legitimitet, a ni mogućnost animiranja opće javnosti.

Ipak, gledano općenito, civilno društvo uživa povjerenje građana BiH. Prema istraživanju koje svake godine radi udruženje bh. novinara, nakon medija³³⁶ i vjerskih zajednica³³⁷ institucije civilnoga društva uživaju najveće povjerenje građana BiH.³³⁸ Najmanje povjerenja građani BiH imaju u političke stranke³³⁹ i političare³⁴⁰.

Civilno društvo u BiH duboko je podijeljeno, kao i bosanskohercegovačko društvo, na tradicionalne male lokalne organizacije koje su naslonjene na etnonacionalne koncepte i koje ovise o sredstvima iz lokalnih proračuna i fondova i organizacije zapadnoeuropskog tipa, okrenute interesima međunarodnih donatora i projektima, bez ikakvog društvenog legitimiteta i značajnijega utjecaja na medije i javnost. Ove elitističke organizacije civilnog društva, zaražene virusom projektizacije, uglavnom

³³⁴ Hobističke organizacije, kulturno-umjetničke, strukovne, organizacije usmjerene na promicanje socijalno-ekonomskih interesa određenih društvenih skupina, itd.

³³⁵ Ljudska prava, zaštita okoliša, razvoj civilnog društva i participativne demokracije, itd

³³⁶ 80 % ispitanika izražava povjerenje u medije

³³⁷ 72 % ispitanika izražava povjerenje u vjerske zajednice

³³⁸ 67 % ispitanika izrazilo je povjerenje u organizacije civilnoga društva prema istraživanju provedeno 2014. Godine.

³³⁹ 30 %.

³⁴⁰ 22 %.

svoju energiju i resurse usmjeravaju na razvoj i provedbu projekata koje financira međunarodna zajednica zanemarujući pritom zagovaračku komponentu svoga djelovanja.

Najveći problem civilnoga društva u BiH je zabrinjavajući izostanak političkoga i društvenoga aktivizma u BiH. Nemoguće je ne vratiti se na misao profesora Stojiljkovića:

Nema civilnog društva bez prethodne, ili bar paralelne, emancipacije podanika u samosvjesnog i odgovornog građanina, osjetljivog na uzurpaciju svojih prava ali i spremnog na ispunjenje svojih građanskih obaveza. Korpus prihvaćenih i upražnjavanih prava i obaveza građane jasno razlikuje od podanika, odnosno od bahatih primitivaca ili od infantilnih osoba nespremnih da prihvate odgovornost i brigu o sebi.³⁴¹

Istodobno međunarodna zajednica, uključujući i EU, civilno društvo u BiH koristi isključivo kao instrument za realizaciju svojih interesa, političkih ciljeva i prioriteta ne vodeći previše brigu o dugoročnoj održivosti civilnog društva u BiH. Usprkos nizu upozorenja stručne javnosti da kratkoročni jednokratni grantovi nisu adekvatan instrument za dugoročan razvoj kapaciteta organizacija civilnoga društva i njihovu održivost, međunarodna zajednica nastavlja s takvom praksom potpore razvoju civilnoga društva.

Analiza odnosa EU-a, ponajprije Europske komisije prema civilnom društvu u zemljama zapadnoga Balkana nedvojbeno ukazuje na to da se EU rukovodi isključivo vlastitim interesima i političkim prioritetima i da su njezini programi potpore civilnom društvu u BiH uglavnom u funkciji ostvarenja nekih drugih političkih prioriteta EU-a kao što su obnova i rekonstrukcija, demokratska konsolidacija, izgradnja države i učinkovitog administrativnog aparata, europeizacija ili ispunjavanje uvjeta za dobivanje kandidacijskog statusa i da je Unija uvijek spremna zanemariti načela demokratskoga dijaloga u odnosu na učinkovitu realizaciju svojih ciljeva. Unija je u prethodnom razdoblju nedvojbeno pokazala da bi uvijek odabrala imperativno ispunjavanje

³⁴¹ Zoran Stojiljković, *Civilno društvo, sindikati i politika*, Skripta, 2013., str. 22. – 23

normativnih i administrativnih kriterija na štetu smislenih i demokratskih procesa, što značajno doprinosi porastu lokalnog „demokratskog deficita“. Brojni su primjeri prakse EU-a da iz ključnih političkih procesa potpuno isključi civilno društvo kada ocjeni da kritički stav civilnoga društva može usporiti određene procese ili ugroziti njezine interese i ciljeve. Najsvježiji primjeri takve prakse su isključivanje organizacija civilnoga društva iz procesa definiranja reformske agende i procesa strukturalne reforme pravosuđa u BiH i posebno uključivanje organizacija civilnoga društva u pripremi alternativnoga odgovora na upitnik Europske komisije. Pozivanje Izaslanstva EU-a u BiH, pa čak i financiranje izrade odgovora civilnoga društva na upitnik EU-a upućen BiH u procesu razmatranja aplikacije BiH za punopravno članstvo u EU, pri čemu se u potpunosti zanemarila činjenica da je samo država subjekt pregovora o ulasku u EU, možda najbolje pokazuje nesnalaženje EU-a kada je u pitanju uloga civilnog društva u procesu pristupanja i demokratizaciji BiH. Umjesto da ultimativno zahtijeva da odgovori na upitnik budu predmet široke javne rasprave sa zainteresiranom javnošću u BiH, financiranjem nekakvih alternativnih odgovora na upitnik, Izaslanstva EU-a u BiH abolirala je svaku odgovornost bh. vlasti prema vlastitim građanima. Posljedica toga je činjenica da ni dva mjeseca nakon što su bh. vlasti predale odgovore na upitnik Europske komisije bosanskohercegovačka javnost još uvijek nije upoznata s njihovim sadržajem. To vrlo ilustrativno pokazuje razmjere nesnalaženja i nerazumijevanja europskih birokrata o ulozi civilnoga društva u ovim procesima. Evidentno je da postoji velik raskorak između retorike EU-a o važnosti i ulozi civilnoga društva u demokratizaciji i europeizaciji zemalja zapadnoga Balkana i prakse.

Nesporo je da EU i proces integracije Bosne i Hercegovine u EU ima iznimno značajnu ulogu u uspostavi institucionalnog i pravnog okvira i institucionalnih mehanizama suradnje između vladinih institucija i civilnoga društva te stvaranje pretpostavki za uključivanje zainteresirane javnosti (što uključuje i organizacije civilnoga društva) u proces kreiranja i provedbe javnih politika u Bosni i Hercegovini. Međutim, ti su institucionalni mehanizmi još uvijek proforma, dovoljno neiskorišteni i nisu u potpunosti funkcionalni. Nedostaju dvije ključne karike: volja bosanskohercegovačkih

političkih i birokratskih elita da prihvate civilno društvo kao partnera u izgradnji demokratske i prosperitetne BiH i razvijeno civilno društvo sposobno nametnuti se lokalnim vlastima kao relevantan partner. Ne postoje empirijski dokazi koji bi vodili ka zaključku da su politika uvjetovanosti EU-a i programi pretpristupne pomoći imali ozbiljniji utjecaj na spremnost bosanskohercegovačkih političkih i birokratskih elita na prihvaćanje civilnoga društva kao partnera u izgradnji demokratske i prosperitetne BiH, kao i na razvoj kapaciteta civilnoga društva da ima značajniju ulogu u demokratizaciji i europeizaciji BiH. Vladin sektor u BiH još uvijek nema jasnu predodžbu o važnosti civilnoga društva i njegovu doprinosu općem dobru. U BiH još uvijek dominira političko shvaćanje da je državni (vladin) sektor jedino mjesto unutar kojeg se kreira svaka javna politika (*policy*) i da administrativni (državni) aparat služi isključivo interesima u trenutku dominantne političke većine. Bosanskohercegovačke političke elite radije će odbaciti ponudu za članstvo u EU ako politički troškovi prihvaćanja liberalno demokratskih pravila budu previsoki i budu doveli u pitanje njihovu poziciju u vlasti. Postoje primjeri dobre prakse, ali oni nisu rezultat općeg strateškog određenja političkih elita, nego senzibiliziranosti pojedinaca unutar pojedinih institucija državne uprave.

Kontinuirana potpora institucija EU-a civilnom društvu u BiH bit će potrebna i u budućnosti kako bi se nastavila demokratizacija bosanskohercegovačkoga društva i kako bi se stvorile kakve-takve pretpostavke za očuvanje BiH kao multietničke demokratske države i njezino uključivanje u EU. Međutim, u tom procesu Unija će morati biti znatno određenija u svojoj politici uvjetovanosti prema vlastima u BiH kada je u pitanju obveza uspostave poticajnoga okružja za razvoj civilnoga društva. Politika uvjetovanja ima mogućnost dati određene rezultate samo ako su zahtjevi jasno formulirani i iskomunicirani. EU će isto tako morati pronaći učinkovitije metode potpore razvoju civilnoga društva u BiH, koje će istinski voditi računa o potrebama civilnoga društva i njegovoj dugoročnoj održivosti. Pritom se mora voditi briga o riječima Ralpa Dahrendorfa da je potrebno šest mjeseci kako bi se stvorile nove političke institucije, napisao ustav i izborni zakoni, a dodatnih šest mjeseci vjerojatno

će biti potrebno da se uspostavi poluodrživo gospodarstvo. Za kreiranje civilnoga društva bit će potrebno najmanje šezdeset godina.³⁴²

³⁴² Usp. Ralf Dahrendorf: *Reflections on the Revolution in Europe*, Random House, New York, 1990.

7. LITERATURA

Knjige

1. Andrassy, Juraj, Bakotić, Božidar, Vukas, Budislav, *Međunarodno pravo I*, Školska knjiga, Zagreb, 1995.
2. Anđelić, Neven, *Bosnia and Herzegovina: The End of Legacy*, Frank Cass Publisher, London, 2003.
3. Aristotel, *Politika*, BIGZ, Beograd, 2003.
4. Axford, B., Browning, G., Huggins, R., Rosamond, B., Turner, J., *Politics: An Introduction*, Routledge, London, 1997.
5. Baker, James, *The Politics of Diplomacy*, New York, 1995.
6. Berelson, R. Bernard, Lazarsfeld, P. F., McPhee, W. N, *Voting*, University of Chicago Press, Chicago, 1954
7. Barlett, William, *Europe's Troubled Region: Economic Development, Institutional Reform and Social Welfare in the Western Balkans*, New York 2008.
8. Bilandžić, Dušan, *Historija SFRJ-Glavni procesi*, Školska knjiga, Zagreb, 1985.
9. Bojičić-Dželimović, Vesna, Ker-Lindsay, James, Kostovicova, Denisa, *Civil Society and Transition in the Western Balkan*, Palgrave Macmillan, London 2013.
10. Burchill, S., Introduction u S. Burchill i A. Linklater sa R. Devetak, M. Paterson i J. True, *Theories of International Relations*, Macmillan, London, 1996.
11. Chamber, Simone, Kymlicka, Will, *Alternative Conceptions of Civil Society*, Princeton University Press, Princeton New Jersey, 2002.
12. Cini Michael, „European Union Politics“, Oxform University Press, Oxford, 2007.
13. Cohen, Jean L., *Civil Society and Political Theory*, MIT Press, 1994.
14. Cox, Michael, Both, Ken, Dunne, Tim, *Interegnum (Some Contraverses in World Politics) 1989-1999* Cambridge University Press, Cambridge, 1999.
15. Cram, Laura, *Developments in the EU*, Palgrave Macmillan, London, 1999.

16. Cvitković, Ivan, Abazović, Dino, *Religija i europske integracije*, Magistrat, Sarajevo, 2006.
17. Dahl, A. Robert, *A Preface to Democratic Theory*, University of Chicago Press, Chicago, 1956
18. Dahrendorf, Ralf, *Reflections on the revolution in Europe*, Random House, New York, 1990.
19. Dinan, Desmon., *Ever Closer Union? An Introduction to the EU*, Macmillan, London, 1994.
20. Drucker, F. Peter, *Managing the Non-Profit Organization*, Harper Collins Publisher, New York, 1990.
21. Džaja, Srećko, *Politička stvarnost jugoslovenstva 1918. – 1991.*, Svjetla riječi, Sarajevo – Zagreb, 2004.
22. Eade, Deborah, *Development, NGOs and Civil Society*, Oxfam GB, Oxford, 2000.
23. Dedman, Marin J., *The origins and Development of the European Union*, Routledge, London, 1996.
24. Delanty, Gerard, *Inventing Europe, Idea, Identity, Reality*, McMillan Press, London, 1995.
25. Dick, Leonard, *Vodič kroz Europsku uniju*, Narodna knjiga Alfa, Beograd, 2004.
26. Eberly, E. Don, *America's promise: Civil Society and the Renewal of American Culture*, Rowman & Littlefield Publishers Inc., Boston, 1998.
27. Eberly, E. Don, *The Rise of Global Civil Society*, Encounter books, New York, 2008.
28. Edwards, Michael, *Civil Society*, Polity Press, London, 2004.
29. Ehrenberg, John, *Civil Society - The Critical History of an Idea*, New York University Press, New York/London, 1999.
30. Fazi, Elodie, Smith, Jeremy, *Civilni dijalog*, Ured za udruge Vlade RH, Zagreb, 2007.
31. Fischer, Martina, *Peacebuilding and Civil Society in BiH*, Munster, 2006.
32. Friedmann, Williem, *Legal Theory*, Stevans and Sons Limited, London, 1960.

33. Fukojama, Frensis, *Kraj istorije i posljednji čovjek*, CID, Podgorica, 2002.
34. Gavela, Branko, *Herodotova Istorija*, Dereta, Beograd, 2009.
35. Golubović, Dragan, „Suradnja države i civilnog društva u postupku donošenja zakona i drugih općih propisa“, Ured Vlade Republike Hrvatske, Zagreb, 2008.
36. Group of Authors, *Civil Society*, Cambridge University Press, Cambridge, UK, 2001.
37. Gowland, David, Turner, Arthur, *Britain and European Integration 1945. – 1998.*, Routledge, London, 2000.
38. Haas, B. Ernst, *Beyond the national state*, Stanford University Press, 1964.
39. Haas, B. Ernst, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957*, drugo izdanje, Stanford University Press, Stanford CA, 1968.
40. Habermas, Jurgen, *The theory of communicative action*, Beacon Press Boston, 1984.
41. Habermas, Jurgen, *Between Facts and Norms – Contribution to Discourse Theory of Law and Democracy*, MIT Press Cambridge Massachusetts, New Bakersville, 1984.
42. Habermas, Jurgen, *Between Facts and Norms – Contribution to Discourse Theory of Law and Democracy*, MIT Press Cambridge Massachusetts, New Bakersville, 1984.
43. Hallberg, Petter, Wittrock, Bjorn, *The Lanuages of Civil Society*, Berghahn Books, New York – Oxford, 2006.
44. Hastings, Adrian, *Gradnja nacionaliteta*, Baybook, Sarajevo, 2003.
45. Hay, Denys, *Europe: the Emergence of an Idea*, University Press, Edinburgh, 1957.
46. Hegel, Georg, Wilhelm, Friedrich, *Filozofija prava*, Veselin Masleša – Svjetlost, Sarajevo, 1989.
47. Hobbes, Thomas, *Levijatan ili Građa, oblik i moć crkvene i građanske države*, Jesenski i Turk, Zagreb, 2013.
48. Hodgkinson, A. Virginia, Foley, W. Michael, *The Civil Society Reader*, University Press of New England, 2003.

49. Hogan, Michael J., *The Marshall Plan: America, Britain, and the reconstruction of Western*, Cambridge University Press, Cambridge, UK, 1987.
50. Howard, Mark Morje, *Weakness of Civil Society in Post-Communist Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, UK, 2003.
51. Hromatko, Ana, *Procjena stanja razvoja organizacija civilnoga društva u Republici Hrvatskoj*, Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva, Zagreb 2007.
52. Huć, Marjan, Mesarić, Lidija, *NVO - akter pri oblikovanju politik?*, CNVOS – zavod Center za informiranje, sodelovanje in razvoj nevladnih organizacij, Ljubljana, 2005.
53. Huntington, P. Samuel, *Clash of Civilization and Reshaping of World Order*, Yale University Press, New Heaven, 1973.
54. Ibrahimagić, Omer, *Ustavopravni razvitak Bosne i Hercegovine*, Sarajevo, 1998.
55. Ivanović, Milan, *Izgubljene šanse: procesi postkomunističke tranzicije i nacionalne manjine*, AlbertE, Osijek, 2005.
56. Ivanović Mladen, *Pravni okvir za djelovanje nevladinih organizacija koje u Republici Hrvatskoj obavljaju djelatnosti od javnog interesa*, Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva, Zagreb, 2005.
57. Jano, Dorian, *From Balkanization to Europeanization: The Stages of Western Balkans Complex Transformations*, Centre international de formation européenne, *L'Europe en Formation*, 2008./3 n° 349. – 350.
58. Kean, John, *Global Civil Society?*, Cambridge University Press, 2003.
59. Kean, John, *The Life and Death of Democracy*, W. W. Norton and Company, New York, 2009.
60. Kaldor, Mary, *Global Civil Society: An Answer to War*, Polity Press, Cambridge, 2003.
61. Kakai, Laszlo, *Focu on NGOs – Non Profit Organizations in Europe and Hungary*, University of Pecs, Pecs, 2015.
62. Kaviraj, Sudipta, Khilnani, Sunil, *Civil Society*, Cambridge University press,

- Cambridger, 2001.
63. Ketola, Markus, *Europeanization of civil society – Turkish NGO as instrument of Change*, Palgrave MacMillian, London, 2013.
 64. Kok, Wim, *Enlarging European Union – Achievements and Chelenges*, Rober Schuman Centres for Advances Studies, San Domenico, 2003.
 65. Kolaković, Juraj, *Historija političkih teorija*, Sisak, 1969.
 66. Kreševljaković, Hamdija, *Izabrana djela knjiga*, knj. II., Veselin Masleša, Sarajevo, 1991.
 67. Lajphart, Arend, *Demokracija u pluralnim društvima*, Globus, Nakladni zavod, Školska knjiga, Zagreb, 1992
 68. Lipgens, Walter, Loth, Wilfried, *Documents on the History of European Integration: Struggle for European Union by Political Parties and Pressure Groups in Western European Countries*, European University Institute, De Gruyter, 1998.
 69. Locke, John, *The Second Tretise of Government*, The online Library of Liberty
 70. Marlies, Glasius, Lewis, Seckinelgin, *Exploring Civil Society*, Routledge, Oxon USA, 2004.
 71. Mill John Stuart, *Utilitarianism, Liberty, and Representative government (1910)*, Dutton; New American edition, 1951.
 72. Mill John Stuart, *Essays on Politics and Culture*, New York, 1963
 73. Milward, Alan S., *The frontier of nationa sovereignty, history and theory 1945-1992*, London, 1993.
 74. Moore, David, *Status organizacija koje djeluju za opće/javno dobro: Međunarodni pregled*, Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva, Zagreb
 75. Nuggent, Neill, *European Union Enlargement*, Palgrave Macmillan, Bredshire, 2004.
 76. Paine, Thomas, *Prava čovjeka i drugi spisi*, Zagreb, 1987.
 77. Papić, Žarko i dr., *International Support Policies to South-ast European Counties-Lessons not learned in BiH*, Muller, Sarajevo, 2001.
 78. Parsons, Craig, *A Certain Idea of Europe*, Cornell University Press, London,

- 2003.
79. Pavlović, Vukašin, *Potisnuto civilno društvo*, Eko Centar, Beograd, 1995.
 80. Pavlović, Vukašin, *Civilno društvo i demokratija*, Službeni glasnik, Beograd, 2009.
 81. Pavlović, Vukašin, Stojiljković, Zoran, *Savremena država: Struktura i socijalne funkcije*, Konrad Adenauer Stiftung, Fakultet Političkih nauka Univerziteta u Beogradu, Centar za Demokratiju, Beograd, 2010.
 82. Pateman, Carole. *Participation and Democratic Theory*, Cambridge University Press. Kindle Edition
 83. Pejanović, Mirko, *Politički razvitak BiH u postdejtonskom periodu*, Šahinpašić, Sarajevo, 2005.
 84. Pentland, C., *International Theory and European Integration*, Faber and Faber, London, 1973.
 85. Popper, Karl, *Otvoreno društvo i njegovi neprijatelji*, knj. I–II, Pravni centar Sarajevo, 1998.
 86. Putnam, Robert D., Bowling, Alone, *The Collapse and Revival of American Community*, Simon & Schuster, New York, 2000.
 87. Quittkat, Christine, Finke, Barbara, *The EU Commission Consultation Regime in Opening EU-governance to civil society*, Gains and Challenges, University of Mannheim, Mannheim, 2013.
 88. Rifkin, Leremy, *Europski san*, Školska knjiga, Zagreb, 2006.
 89. Roy, Joaquín, Domínguez, Roberto, *Regional Integration Fifty Years after the Treaty of Rome*, Miami – Florida European Union Center of Excellence/Jean Monnet Chair, Miami, 2008.
 90. Roy, Joaquín, Domínguez, Roberto, *Toward Completion of the Europe – Analysis and Perspectives of the New EU Enlargement*, Miami – Florida European Union Center of Excellence/Jean Monnet Chair, Miami, 2006.
 91. Rosenblum, Nancy, Post, Robert, *Civil Society and Government*, Princeton University Press, Princeton New Jersey, 2002.
 92. Russett, Starr, *Kinsela World Politisc (Meny for Choices)*, Bedford/St.Martins,

- Boston, 2000.
93. Salamon, M. Lester, *Partners in Public Service*, John Hopkins University Press, Baltimore, 1995.
 94. Salamon, L. M., Anheier, H., *Defining the Nonprofit Sector: A Cross-national Analysis*, Manchester University Press, Manchester, 1997.
 95. Salamon, L. M., Anheier, H., *Social Origins of Civil Society: Explaining the Non-Profit Sector Cross-Nationality*, John Hopkins University, Baltimor, 1996.
 96. Salamon, M. Lester, Anheier, K. Helmut, List, Regina, Toepler, Stefan, Sokolowski, S. Wojciech, *Global Civil Society: Dimension of the Nonprofit Sector*, John Hopkins University, Baltimor, 1999.
 97. Scerpf, Fritz, *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, 1999.
 98. Schmale, Wolfgang, *Istorija evropske ideje*, Clio, Beograd, 2003.
 99. Sejfija, Ismet, *Povijesna predispozicija i aktualni razvoj građanskih asocijacija u BiH*, Fridrich Ebert Stiftung, Sarajevo, 2008.
 100. Sejfija, Ismet, *NVO sektor u BiH - tranzicijski izazov*, Bosanska riječ, Tuzla, 2009.
 101. Skupina autora, *Bosanska knjiga mrtvih - Ljudski gubici u Bosni i Hercegovini 1991. – 1995.*, Istraživačko-dokumentacioni centar Sarajevo, 2012.
 102. Soros, George, *Kriza globalnog kapitalizma*, Rabic, Sarajevo, 1999.
 103. Stocpol, Theda, *How America become civic*, Washington, DC and New York: Brookings Institution and Russell Sage Foundation, 1999.
 104. Sudipta, Kaviraj, Sunil, Khilnani, *Civil Society*, Cambridge University press, Cambridge, 2001.
 105. Sweeney, Simon, *Europe, the State and Globalization*, Pearson Education Limited, Edinburg, 2005.
 106. Škrabalo, M., Karzen, M., *Istraživanje o procjeni civilnog društva u Hrvatskoj*, World Learning, Zagreb, 2001.
 107. Tchoubarian, Alexsander, *The European Idea in History in Nineteenth and Twentieth Centuries – A View from Moscow*, Frank Cass and Co., Essex UK, 1995.

108. Tocqueville, Alexis de, *O demokraciji u Americi*, Izdavačka knjižarnica Zorana Stojakovića, Sremski Karlovci, online izdanje
109. Tomić, Đorđe, Atanacković, Petar, *Društvo u pokretu – Novi društveni pokreti u Jugoslaviji od 1986. do danas*, Cenzura, Novi Sad, 2009.
110. Tukidid, *Povijest Peloponeskog rata*, Matica hrvatska, Zagreb, 2009.
111. Turek, Franjo, *Globalizacija i globalna sigurnost*, Interland, Varaždin, 1999.
112. Urwin, Derek W., *The Community of Europe – A History of European Integration since 1945.*, Pearson Education Ltd. Harlow, 1995.
113. Vajler, Džosef, *Ustav Europe*, Filip Višnjić, Beograd, 2002.
114. Vanchudova, Milada, *Europe Undivided: Democracy, Leverage and Integration after Communism*, Oxford: Oxford University Press, 2005.
115. Vela, Arlana, *Sudjelovanje organizacija civilnog društva u zakonodavnom procesu u Republici Hrvatskoj*, Ured Vlade Republike Hrvatske, Zagreb, 2008.
116. Vlaisavljević Ugo, *Etnopolitika i građanstvo*, Udruga građana „Dijalog”, Mostar, 2006.
117. Vujadinović, Dragica, Goati, Vladimir, *Between Authoritarianism and Democracy Vol III Serbia at the Political Crossroads*, Cedet, Beograd, 2009.
118. Vujadinović, Dragica, *Civilno društvo i političke institucije – Srbija u vrtlogu promena*, Pravni Fakultet u Beogradu, Centar za izdavaštvo i informisanje, Beograd, 2009.
119. Vukadinović, Radovan, *Izazovi sigurnosti u europskom prostoru (Međunarodni odnosi - izabrane teme)*, FPZ, Zagreb, 1995.
120. Vukadinović, Radovan, *Međunarodni odnosi od hladnog rata do globalnog poretka*, AKD, Zagreb, 2001.
121. Vukadinović, Radovan, *Posthladnoratovske tendencije međunarodnih odnosa*, FPZ, Zagreb, 2000.
122. Vukadinović, Radovan, *Sigurnost na jugoistok Europe*, Interland, Varaždin, 1999.
123. Vukadinović, Radovan, *Politika i diplomacija*, Otvoreno sveučilište, Zagreb, 1994.

124. Vukadinović, Radovan, *Postkomunistiki izazovi europskoj sigurnosti – Od Jadrana do Baltika*, Ziral, Mostar, 1997.
125. Vukadinović, Radovan, Mileta, Vlatko, *Europa iza ugla*, August Cesarec, Zagreb, 1990.
126. Young, L. Trevor, *The handbook of Project Management*, Kogan Page Limited, London, 1998.
127. Zakošek, Nenad, „Iščezavanje pojma `građansko društvo` u diskursu društvenih znanosti i mogućnosti njegove kritičke obnove“, *Građansko društvo i država*, Naprijed, Zagreb, 1990.
128. Žeravčić, Goran, *Analiza institucionalne suradnje vladinog i nevladinog sektora u BiH*, Kronauer Consulting Publishing, Sarajevo, 2008.
129. Wapner, Paul, *Environmental Activism and World Politics*, State University New York, 2006.
130. Wilson, Kevin, van der Dusen, Jan, *The History of the Idea of Europe*, Routledge, London, 1993.

Članci i studije

1. A System for Post War South East Europe: Plan for Reconstruction, Openess, Development and Integration, Centre for European Policy Studies, Brussels, May 1999.
2. Ademi Hafner, Tanja, Report on Economic Value of the Non-Profit Sector in the Countries of Western Balkans and Turkey, Balkan Civil Society Development Network (BCSDN), Skopje, 2015.
3. Alujevic, Lucia Vesna, European Integration of Western Balkans: From Reconciliation to European Future, Centre for European Studies, Brussels, 2012.
4. Anastasakis, Othon, The Europeanization of the Balkans, Brow Journal of World Affairs Vol. XII Issue 1., 2005.
5. Anastasakis Othon, The EU's political conditionality in the Western Balkans: towards a more pragmatic approach, Southeast European and Black Sea

Studies Vol. 8, No. 4, December 2008.

6. Arnstein, S. R., *A ladder of citizen participation*, Journal American Institute of Planners 35. (215-24), 1962.
7. Babić, Dušan, Pozadina i smisao naših animoziteta u Regionalne paralele – Istraživanje nedavne prošlosti, Stina novinska agencija, Media Plan i Novosadska novinarska škola, Zagreb, Sarajevo, Novi Sad, 2005.
8. Babić, Mile, Katoličanstvo i europske integracije u zborniku radova „Religija i europske integracije, Magistrat i FPN, Sarajevo, 2006.
9. Bačić, Arsen, John Locke i njegov doprinos učenju o podjeli vlasti, Politička misao, Vol. XXIV (1967.), No. 4.
10. Balkan Civil Society Development Network, The Successes and Failures of EU Pre-accession Policy in the Balkans: Support to Civil Society, Skopje, 2009.
11. Balkan Civil Society Development Network, Ekonomska vrijednost neprofitnog sektora u BiH sa komparativnom analizom zemalja Zapadnog Balkana i Turskom, 2015.
12. Barbulescu Iordan Gheorghe, Tronco Miruna, The Ambivalent Role of the EU in the Western Balkans – „Limited Europeanisation” between Formal Promises and Practical Constraints. The Case of Bosnia-Herzegovina, Romanian Journal of European Affairs, Vol. 12 No. 1, March 2012.
13. Barić, Sanja, *Pravni sustav suradnje neprofitnih organizacija s Vladom i tijelima lokalne samouprave i uprave u Republici Hrvatskoj*, B.a.B.e., Zagreb, 2000.
14. Bežovan, Gojko, Zrinščak, Siniša, Vugec, Marina „Civilno društvo u Hrvatskoj u procesu stjecanja povjerenja i izgradnje partnerstva s državom i drugim dionicima“, CARANEO – Centar za razvoj neprofitnih organizacija i CIVICUS – Svjetski savez za građansku participaciju, Zagreb, 2005.
15. Bieber, Florian, Building Impossible States? State-Building Strategies and EU Membership in the Western Balkans, Europe Asia Studies Vol .63 No. 10 December 2011.
16. Bouza, Garcia Luis, To Whom Did Brussels Speak on Participation Democracy? Civil Society in Debates on the European Constitutional Treaty

17. Borzel, A. Tanja, Why You Don't Always Get What You Want: EU Enlargement and Civil Society in Central and Eastern Europe, *Acta Politica* 45, April 2010.
18. Borzel, A. Tanja, When Europeanization Hits Limited Statehood The Western Balkans as a Test Case for the Transformative Power of Europe, KFG Working Paper No. 30, September 2011.
19. Bugge, Peter, The nation supreme The idea of Europe 1914-1945 objavljeno u *The History of the Idea of Europe*, Routledge, London, 1993.
20. Bullain, Nilda and Toftisova Radost, A Comparative Analysis of European Policies and Practice of NGO-Government Cooperation, European Center for Not-forProfit Law, Budapest, 2004.
21. Buorgeois, Flore-Anne, European Civil Society: Analitical and Political Problems in the Use of a Loaded Concept, Paper prepared for the Workshop The Institutional Shaping of EU-Society Relations organised by the Mannheim Centre for European Social Research, 14-15 October 2005.
22. Centar za promociju civilno društva, Izvještaj o poticajnom okruženju za razvoj civilnog društva u BiH, Sarajevo, 2014.
23. Chambers, Simone, Copstein Jeffrey, Civil Society and State in *Oxford Handbook of Political Theories*, Oxford Handbook Online, 2009.
24. Cullen, Pauline, The Platform of European Social NGOs: Ideology, Division and Coalition', *Journal of Political Ideologies*, Vol. 15(3)
25. De Ridder, Eline, Civil Society Development during Accession: On the Necessity of Domestic Support to EU Incentives, *Sociológia* 2011., Vol. 43 (No. 6: 623-656)
26. Deacon, Bob, Stubbs, Paul, International actors and social policy development in BiH, *Journal of European Social Policy*, 1997.
27. Dearden, Stephen, „EU Development Policy: Delivering Aid Effectiveness, *EUMA* Vol. 8 No. 10. June 2008.
28. Denti, Davide, The Europeanisation of candidate countries: the case for a shift to the concept of EU member-state building, *Contemporary Southeastern Europe* 2014., 1(1)
29. Desse, Fabrice, The Role and Structure of Civil Society Organizations in National

- and Global Governance – Evolution and outlook between now and 2030, , Augur project, Brussels, 2012.
30. Dmitrović, Tijana, Stvarni uticaj civilnog društva u Bosni i Hercegovini-Analize i preporuke za politike, IBHI, Sarajevo
 31. Eisel, Gudrun, European Civil Society, Westfalische Wilhelms-Universität Munster, Muenster, 2005.
 32. Fazi, Elodie, Smith, Jeremy, Civilni dijalog, Ured za udruge Vlade RH, Zagreb, 2007.
 33. Fawn, Rick, Richmond, P. Oliver, De Facto States in the Balkans: Shared Governance versus Ethnic Sovereignty in Republika Srpska and Kosovo, *Journal of Intervention and Statebuilding*, 3:2. 2009.
 34. Ferguson, Adam, *An Essay on the History of civil Society (1767)*, The online Library of Liberty.
 35. Finke, Barbara, Civil society participation in EU Governance, *Living Reviews in European Governance Vol 2. (2007.) No.2*
 36. Fontana, Biancamaria, The Napoleonic Empire and Europe of Nations u zbirci eseja „The Idea of Europe – From Antiquity to the EU, Woodrow Wilson Center, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.
 37. Glass, J. James., Citizen participation in planning: The relationship between objectives and techniques. *Journal of the American Planning Association* 452, (180-89), 1979.
 38. Golubović, Dragan, „Suradnja države i civilnog društva u postupku donošenja zakona i drugih općih propisa, Ured Vlade Republike Hrvatske, Zagreb, 2008.
 39. Golubović, Dragan, Opinion on the Law Introducing Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation Regarding the Regulation of Activities of Non-Commercial Organisations Performing the Function of Foreign Agents, Council of Europe, Expert Council on NGO Law, OING Conf/Exp (2013.) 1, Strasbourg, August, 2013.
 40. Golubović, Dragan, Anđelković, Branka, Institucionalni mehanizmi saradnje Vlade i civilnog društva: Uporedna iskustva i preporuke za Srbiju, Izveštaj

- pripremljen za Tim Potpredsednika Vlade Republike Srbije za implementaciju Strategije za smanjenje siromaštva, Beograd, 2006.
41. Golubović, Dragan, An Enabling Framework for Citizen Participation in Public Policy: An Outline of Major Issues Involved, *International Journal for Not-for-Profit Law*, Volume 12, Issue 4, November 2010.
 42. Grabbe, Heather, How does Europeanization affect CEE Governance? Conditionality, Diffusion and Diversity, *Journal of European Public Policy* 8; December 2016.
 43. Gudjonsdottir, Vilborg Asa, „EU Enlargement 2007: A Full Stop?, *EUMA Vol. 4 No. 1*. January 2007.
 44. Gungor, Gaye, „Ever Expanding Union? A Closer Look at the European Union’s Enlargement Agenda, *EUMA Vol. 4 No. 15*. June 2007.
 45. Hadžibegović, Ilijas, Kamberović, Husein, „Organizacije civilnog društva u BiH - porijeklo i kontekst”, *Revija slobodne misli* 99, broj 9-1, Sarajevo, 1997.
 46. Heidbreder, Eva B., Civil Society participation in EU governance, *Living Reviews in European Governance Vol 7. (2012.) No.2*
 47. Hettne, Bjorn, Soderbaum Frederik, *Civilian Power or Soft Imperialism? European Foreign Affairs Review*, 2005.
 48. Hoffman, Lars, *The Convention on the Future of Europe – Thoughts on the Convention – Model*, NYU School of Law, New York, 2002.
 49. Jeleva, Rumiana, *Impact of the Crisis on the EU Perspective of the Eastern Balkans*, Center of European Studies, Brussels, 2012.
 50. Kakai, Laszlo, *Fokus on NGOs – Nonprofit organizations in Europe and Hungary*, University of Pecs, Pecz, 2015.
 51. Kendall, J., *The Third sector and the development of European public policy: Framework for analysis? Civil Society Working Paper*, LSE Centre for Civil Society, London, 2001.
 52. Kohler-Kohn, Beate, Larat, Fabrice, *Efficient and Democratic Governance in the European Union*, Connex Report Series No. 9.
 53. Linc, Juan J., Stepan, Alfred, *Toward Consolidated Democracy*, *Journal of*

- Democracy 7.2, Baltimor, Meriland, 1996.
54. Linc, Juan J., Stepan, Alfred, Problems of Democratic Transition and Consolidation, The Jonh Hopkins University Press, Baltimor, Meriland, 1996.
 55. Lombardo, Emanuela, The Participation of Civil Society in the European Constitution-making Process, CIDEL Workshop Constitution Making and Democratic Legitimacy in the EU, London, 2004.
 56. Lončar, Jelena, Razumevanje globalnog civilnog društva objavljeno u okviru studije Politički identitet Srbije u regionalnom i globalnom kontekstu, Fakultet političkih nauka Beograd, Beograd, 2011.
 57. Karp, E. David, Sullivan, M. William, The Idea of Civil Society: Scholarship and Debate, Smith Richradson Foundation, Westport, 1997.
 58. Kempe, Iris, Wim, van Meurs, Prospects and Risks Beyond EU Enlargement, Centrum für angewandte Politikforschung Working Paper, November 2002.
 59. Kendall, Jeremy, Anheier, Helmut K., The Third sector and European Union policy process: An initial evaluation , Journal of European Public Policy 6, June 1999.
 60. Kendall, Jeremy, The third sector and the development of European public policy: Frameworks for analysis?, Civil Society Working Paper 19, July 2001.
 61. Kendall, Jeremy, Third Sector European Policy: Organizations Between Market and State, Policy Process and EU, Third Sector European Policy Vol 1, June 2005.
 62. Kohler-Koch, Beate, Civil Society and Democracy in EU - High Expetations under empirical scrutiny, ResearchGate, publication 312054842
 63. Kohler-Koch, Beate, Civil society and EU democracy: "astroturf" representation?, Journal of European Public Policy, 17, January 2010.
 64. Kovačević, Braco, Civilno društvo (u Bosni i Hercegovini), Pravni fakultet-Centar za publikacije, Banja Luka, 2003.
 65. Kreidman, Adam, „Correcting Past Mistakes: The Failure of the European Constitution and Its Resurrection as the Lisbon Treaty, EUMA Vol. 5 No. 12. May 2008.

66. Krzeczunowicz, Pawel, Polish NGO Office in Brussels, Internet questionnaire, April 2003.
67. Maldini, Pero, Građansko društvo i demokratizacija u tranzicijskim društvima, Politička misao, Vol. XXXIX, (2002.), br. 4.
68. Mišćević, Tanja, Pridruživanje EU, ESPI Institut, Beograd, 2005.
69. Nezavisni biro za humanitarna pitanja (IBHI), Lokalni NVO sektor u Bosni i Hercegovini – problemi, analize i preporuke , Sarajevo, 1998.
70. Newman, C. L., 2000. Comparative study of NGO/Government Partnerships. The International Journal of Not-for-Profit Law, 2 (3), 24. – 39.
71. Noutcheva, Gergana, Fake, Partial and Imposed Compliance - The Limits of the EU's Normative Power in the Western Balkans, CEPS Working Document No. 274/July 2007.
72. O' Brennan, John, „On the Slow Train to Nowhere?“ The European Union, „Enlargement Fatigue“ and the Western Balkans', European Foreign Affairs Review 19, no. 2 (2014): 221–242
73. O' Brennan, John, The European Commission, Enlargement Policy and Civil Society in the Western Balkans. <https://www.maynoothuniversity.ie>
74. Offe, Claus, New Social Movements: Challenging the Boundaries of Institutional Politics , Social Research, 52:4 (1985:Winter)
75. Olsen, P. Johan, The Many Faces of the Europeanization, JCMS Vol. 40 No. 5, 2002.
76. Pagden, Anthony, „Europe: Conceptualizing a Continent u zbirci eseja „The Idea of Europe – From Antiquity to the EU, Woodrow Wilson Center, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.
77. Paunović, Žarko, Pavlović, Vukašin, Stojiljković, Zoran, Srećko Mihailović, Budućnost civilnog društva u Srbiji, MilenijumM-Centar za razvoj građanskog društva, Niš, 2007.
78. Pejanović, Đorđe, Kulturno-prosvjetna, humana I socijalna društva u BiH za vrijeme austougarske vladavine, Franjevački vjesnik, Sarajevo, 1930.
79. Pelidija, Enes, „O privredi Sarajeva u 18. Stoljeću“, *Prilozi historiji Sarajeva*,

- radovi sa znansvenog skupa „Pola milenija Sarajeva“, Sarajevo, 1997., str. 93. – 107.*
80. Pérez-Solórzano Borragán, Nieves, Bringing Civil Society In? Civil Society Dialogue and the EU's Enlargement Strategy, ECPR Joint Sessions, Lisbon, 14-19 April 2009 Workshop 29: Civil Society, Democracy and Global Governance
 81. Peterson, John, „Europe and America – The Prospect for Partnership“, Rutledge, London, 1996.
 82. Pickering, Paula, Evaluating the EU State-Building Model in the Western Balkans, NCEEER Working Paper, Sietle, 2011.
 83. Piplaš, Denis, Sarajlić, Denisa, Programi EU u Bosni i Hercegovini – ravnopravan partner EU ili nedovoljno iskorišten potencijal?, Vanjsko politička inicijativa BiH, Sarajevo, 2016.
 84. Pridham, Geoffrey, Assessing Democratic Consolidation in Central and Eastern Europe: The European Dimension, Acta Politica, Vol. 41.
 85. Raik, Kristi, EU Accession of Central and Eastern European Countries: Democracy and Integration as Conflicting Logics, East European Politics and Societies 2004., 18.
 86. Ram, Melanie H., Democratization through European Integration: The Case of Minority Rights in the Czech Republic and Romania. Studies in Comparative International Development, Vol. 38 (2)
 87. Rambøll, Management, Ad Hoc Evaluation of the CARDS Programme; Country: Bosnia and Herzegovina, prosinac 2008.
 88. Ravlić Slaven, Pluralizam i participacija: demokratska teorija R. A. Dahla, Polit. misao, Vol XXXVII, 2000.
 89. Reese-Schäfer, Walter, Civilno društvo i demokracija, Polititička misao, Vol. XLI, (2004.), br. 3, Zagreb, 2004.
 90. Sampson, Steven, Weak States, Uncivil Societies and Thousands of NGOs: Benevolent Colonialism in the Balkans, Cultural Boundaries of the Balkans. Lund Univ. Press, 2002.
 91. Saurugger, Sabine, Organized civil society as legitime partner in the European

- Union, Centre National de la Recherche Scientifique
92. Schimmelfennig Frank and Sedelmeier Ulrich, Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe, *Journal of European Public Policy* 11:4 2004.
 93. Schimmelfennig, Frank, EU political accession conditionality after 2004 enlargement: consistency and effectiveness, *Journal of European Public Policy* 15:6 2008.
 94. Scholte, Jan Aart, *Global Civil Society-Changing the world?*, Centre for the Study Globalisation and Regionalization, Working paper 31/99, Coventry UK, 1999.
 95. Shafer, Walter Reese, *Civilno društvo i demokracija*, Politička misao Vol. XLI, Zagreb, 2014.
 96. Sejfija, Ismet, *Nevladin sektor u BiH između tradicije i tranzicijske stvarnosti: Prilog razmatranjima uloge civilnog društva u procesima demokratske transformacije u BiH*, Prethodno znatsveno priopćenje
 97. Sejfija, Ismet, „From the Civil sector to Civil Society, Berghof centar, Bern 2007.
 98. Sejfija, Ismet, „Povijesna predispozicija i aktualni razvoj građanskih asocijacija u BiH, Fridrich Ebert Stiftung, Sarajevo, 2008.
 99. Skupina autora, *Pridruživanje Hrvatske Europskoj Uniji: Izazovi ekonomske i pravne prilagodbe*, Institut za javne financije i Zaklada Friedrich Ebert, Zagreb, 2003.
 100. Skupina autora, „Izveštaj o stanju NVO sektora u BiH, DFID-IBHI, Sarajevo, 2005.
 101. Skupina autora, „CIVICUS-ov indeks civilnog društva u RH, CERANEO, Zagreb
 102. Skupina autora, „Sustav društvenih vrijednosti u tranzicijskom procesu u RH kao determinanta građanskog aktivizma, Albert E – udruga građana za tranziciju, Osijek
 103. Skupina autora, „Nevladine organizacije i građansko obrazovanje: pregled postojećih programa i njihove učinkovitosti; Hrvatsko politološko društvo, Zagreb
 104. Skupina autora, „Prigovor savjesti i uloga civilnog društva u procesu

- demokratizacije, Antiratna kampanja Hrvatske, Zagreb
105. Skupina autora, „Postignuća, problemi i vizija razvoja zaklada u Hrvatskoj, CERANEO, Zagreb
 106. Skupina autora, „Doprinos organizacija civilnoga društva razvoju demokratskih procesa u RH, Grupa za ženska ljudska prava B.a.b.e. (Budi aktivna. Budi emancipirana), Zagreb
 107. Skupina autora, „Mogućnosti zapošljavanja u nevladinom, neprofitnom sektoru, Udruga „Split, zdravi grad“, Split
 108. Skupina autora, „Istraživanje sudioničke demokracije i građanskog aktivizma u radu udruga civilnog društva Grada Zagreba, Centar za mirovne studije, Zagreb
 109. Skupina autora, „NVO sektor u Srbiji, Mreža Vandredno izdanje, Beograd, 2005.
 110. Skupina autora, Ekonomska vrednost neprofitnog sektora u Srbiji u 2013. i 2014. godini sa komparativnom analizom zemlja Zapadnog Balkana i Turske, Građanske inicijative i Balkan civil Society Network, Beograd, 2015.
 111. Skupina autora, Report on the Economic Value of the Non-Profit Sector in the Countries of Western Balkans and Turkey, Balkan civil Society Network, Skopje, 2015.
 112. Skupina autora, „Lokalni NVO sektor u BiH: problemi, analize i preporuke“, IBHI, Sarajevo, 1998.
 113. Skupina autora, *Izveštaj o stepenu razvijenosti BH civilnog društva*, CPCD, Sarajevo, 2008.
 114. Skupina autora, *Izveštaj o stanju NVO sektora u BiH*, DFID-IBHI, Sarajevo, 2005.
 115. Skupina autora, *CIVICUS-ov indeks civilnog društva u RH*, CERANEO, Zagreb, 2011.
 116. Skupina autora, *NVO sektor u Srbiji*, Mreža Vandredno izdanje, Beograd 2005.
 117. Seethi, K. M., *Civil Society State Discourse, From Liberalism and Marxism to Neo-Marxism and Neoliberalism*, Web India Books, Delhi, 2007.
 118. Spasovska, Biljana, *The Effectiveness of EU's Regional Support for CSO Partnership for Fostering Democratic Reforms and Rule of Law in Enlargement Countries*, BSND, Skopje, 2014.

119. Stojiljković, Zoran, Civilno društvo i država u tranzicionom ključu, u: Nevladine organizacije u demokratskom društvu, CRNPS, Beograd, 2002.
120. Stojiljković, Zoran, Civilno društvo, sindikati i politika, Skripta, 2013.
121. Stojiljković, Zoran, Konflikt i/ili dijalog, Fakultet političkih nauka, Swiss Labour Assistance (SLA), Beograd, 2008.
122. Stroscheina, Sherrill, Discourse in Bosnia and Macedonia on the Independence of Kosovo: When and What is a Precedent?, *Europe-Asia Studies*, 65:5, Vol 65. No. 5, July 2013.
123. Šalaj, Berto, Civilno društvo i demokracija: Što bi Tocqueville i Putnam vidjeli u Hrvatskoj?, *Anali Hrvatskog politološkog društva*, Zagreb, 2011.
124. Šalaj, Berto, Socijalni kapital u BiH, FES, Sarajevo, 2007.
125. Šalaj, Berto, Socijalno i političko povjerenje u BiH, *Zbornik radova FPZ Zagreb* br. 4, Zagreb, 2010.
126. Šavija, Momčilo, *Civilno društvo: Reaktuelizacija pojma*, ANUBiH, Sarajevo, 2013.
127. Šero, Fadil, Mrđa, Milan, *Nevladin sektor u BiH*, CPCD, Sarajevo, 2008.
128. Taylor, J. Andrew, *The European Union and State Building in the Western Balkans*, *Politics and Governance*, Volume 1 Issue 2, 2013.
129. Tema, Malvina, *The European Union and the Paradox of Accession: the Conflicting Logics of Integration and Democracy in the Case of Albania*, *The Western Balkans Policy Review*. Volume 1, Issue 2 (2011.),
130. Vandor, Peter, Traxler Nicole, Milner Reinhard, Meyer Richard, *Civil Society in Central and Eastern Europe: Challenges and Opportunities*, Erste Foundation, Vienna, 2017.
131. Velat, Dubravka, Uljarević, Mirko, Banović, Milena, *Saradnja organa državne uprave i organizacija civilnog društva* Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom Srbije, Beograd, 2015.
132. Versteegh, Lia C.R.M., *Civil Society under the Treaty of Lisbon: Relationship between National Public Benefit Organizations and European Union Policy?*, "Nonprofit Policy Forum: Vol. 2: Iss. 2, Article 4. 2011.

133. Vežić, Aida, „Sudjelovanje organizacija građanskog društva u procesu evropske integracije, Neobjavljeno istraživanje, Sarajevo, 2007.
134. Vidačak, Igor, „NGOs and Public Administration: Perspectives of Partnership in the Process of European Integration, Institut za međunarodne odnose, Zagreb 2001.
135. Vidačak, Igor, Linking Civil Society and Government in process of Stabilization and Accession with the EU: Croatian case
136. Vlada RH, „Razvoj civilnog društva u Hrvatskoj: Modeli suradnje države i udruga. Izvješće s međunarodnog seminara, Crikvenica, 21-22. 5. 1999.
137. Vlada RH, „Program suradnje Vlade Republike Hrvatske i nevladinog, neprofitnog sektora u Republici Hrvatskoj. Vlada Republike Hrvatske, Zagreb, 2001.
138. Vladeva, Magdalena, Europeanization of the Western Balkans – What Drives Montenegro on This Path?, Central European University, Budapest, 2015.
139. Vujadinović, Dragica, Civilno društvo i politička kultura, Filozofska istraživanja br. 109, Beograd, 2008.
140. Vukadinović, Radovan, Američka politika na jugosistoku Europe, Zagreb, Politička misao, br. 1., 1994.
141. Vukadinović, Radovan, Jugoistočna Europa, nestabilnost i strategija povezivanja, Zagreb, Politička misao, br. 3., 1997.
142. Vukadinović, Radovan, Regionalna suradnja na jugoistoku Europe, Zagreb, Politička misao, br. 2., 2000.
143. Wersteegh, Lia, Civil Society under Treaty of Lisbon: Relationship between National Public Benefit Organizations and European Union Policy? Nonprofit Policy Forum, Vol. 2, Issue 2. 2011.
144. Žeravčić, Goran, Ka učinkovitom civilnom dijalogu u BiH – Studija izrađena u okviru projekta Jačanje kapaciteta organizacija civilnog društva za učešće u civilnom dijalogu u BiH, Sarajevo, 2010.
145. Žeravčić, Goran, Mapping Study of Civil Society Organizations in BiH, EPRD, Sarajevo, 2016.

Regulativa EU-a i izvještaji

1. Commission of the European Communities, „COUNCIL REGULATION on establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA), Official
2. Commission of the European Communities, „COUNCIL DECISION on the principles, priorities and conditions contained in the European Partnership
3. Commission of European Communities, Green Paper – European Social Policy – Option for the Union, Consultative document, Brussels, 1993.
4. Commission of European Communities, European Governance – A White Paper, COM(2001) 428, Brussels, 2001.
5. Commission of the European Communities, COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL, THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS, Civil Society Dialogue between the EU and Candidate Countries, Brussels COM(2005) 290 final
6. Commission of the European Communities, „Regional Cooperation in the Western Balkan – A Policy Priorities for the EU, Brussels, 2005.
7. Commission of the European Communities, COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL AND THE EUROPEAN PARLIAMENT - Enlargement Strategy and Main Challenges 2008-2009, Brussels COM(2008) 674 final.
8. Commission of the European Communities, COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL AND THE EUROPEAN PARLIAMENT - Western Balkans: Enhancing the European perspective, Brussels COM(2008) 127 final
9. Commission of the European Communities, 1997. Communication: Promoting the role of voluntary organizations and foundations in Europe. Brussels, COM (97) 241 final, 6. 6. 1997.
10. Commission of the European Communities, 1999. Enlargement and Civil

- society, Proceedings of the Conference, 18-22 October 1999, Brussels
11. Commission of the European Communities, 2000. Discussion Paper: European Commission and Non Governmental Organizations: Building a Stronger Partnership. Brussels, COM (2000) 11 final, 18. 1. 2000.
 12. Commission of the European Communities, 2001. White Paper on European Governance, COM (2001) 428 final; 25. 7. 2001.
 13. Commission of the European Communities, 2002. Communication: Towards a reinforced culture of consultation and dialogue, COM(2002) 277 final; 5. 6. 2002.
 14. Commission of the European Communities, 2002. Eurobarometer - Public Opinion in the Candidate Countries.
 15. Commission of the European Communities, 2002. Report on the Stabilization and Association process for South East Europe, First Annual Report, COM (2002) 163 final.
 16. Komisija Europskih zajednica, Izvještaj o napretku BiH u 2007, DEI, Sarajevo, 2007.
 17. Commission of the European Communities, „Report from the Commission to the Council on the preparedness of BiH to negotiate a SAA with the European Union, Brussels, 2003.
 18. Commission of the European Communities, „BiH Country Strategic Paper 2002-2006, Brussels, 2002.
 19. DG Enlargement Information Unit, „Explaining Enlargement – Progress Report on the Communication Strategy for Enlargement, Brussels, 2003.
 20. Commission of the European Communities, COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL, THE EUROPEAN PARLIAMENT and COUNCIL, Albania 2008 Progress Report, Brussels, 2008.
 21. Commission of the European Communities, COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL, THE EUROPEAN PARLIAMENT and COUNCIL, BiH 2008 Progress Report, Brussels, 2008.
 22. Commission of the European Communities, COMMUNICATION FROM THE

- COMMISSION TO THE COUNCIL, THE EUROPEAN PARLIAMENT and COUNCIL, Croatia 2008 Progress Report, Brussels, 2008.
23. Commission of the European Communities, COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL, THE EUROPEAN PARLIAMENT and COUNCIL, Montenegro 2008 Progress Report, Brussels, 2008.
24. Commission of the European Communities, COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL, THE EUROPEAN PARLIAMENT and COUNCIL, Macedonia 2008 Progress Report, Brussels, 2008.
25. Commission of the European Communities, COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL, THE EUROPEAN PARLIAMENT and COUNCIL, Serbia 2008 Progress Report, Brussels, 2008.
26. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL, European Transparency Initiative – A Framework for Relations with Interest Representatives (Registers and Code of Conduct), COM (2008) final 1926.
27. DG Enlargement: „Guidelines for EU support to civil society in enlargement countries 2014-2020“, 14. X. 2013.
28. Laeken Declaration, CONV 14/02, CONV 167/02
29. Povelja o temeljnim pravima Europske unije, 2010/C 83/02
30. Preporuka CM/Rec (2007.)14

Web-stranice

1. www.mie.gov.al (Ministarstvo Evropskih integracija Albanije)
2. www.delalb.ec.europa.eu (Izaslanstvo Evropske komisije u Albaniji)
3. www.dei.gov.ba (Direkcija za evropske integracije BiH)
4. www.europa.ba (Izaslanstvo Evropske komisije u BiH)
5. www.civilnodruštvo.ba (Centar za promociju civilnog društva u BiH)
6. www.sei.vlada.cg.yu (Sekretarijat za evropske integracije Vlade Crne Gore)
7. <http://ec.europa.eu/delegations/delmne> (Izaslanstvo Evropske komisije u Crnoj Gori)

8. www.delhrv.ec.europa.eu (Izaslanstvo Europske komisije u Republici Hrvatskoj)
9. www.mvpei.hr (Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija RH)
10. www.uzuvrh.hr (Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske)
11. www.zaklada.civilnodrustvo.hr (Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva Republike Hrvatske)
12. www.sei.gov.mk (Sekretarijat za evropska prašanja Vlade Republike Makedonije)
13. www.delmkd.ec.europa.eu (Izaslanstvo Europske komisije u Republici Makedoniji)
14. www.europa.org.yu (Izaslanstvo Europske komisije u Republici Srbiji)
15. www.seio.sr.gov.yu (Uredi za europske integracije Vlade Republike Srbije)
16. www.gradjanske.org (Udruge građana za demokratiju i civilno obrazovanje Beograd)
17. www.cnvos.si (Centar za informiranje i sudjelovanje u razvoju civilnoga društva Slovenija)
18. Zagrebačka deklaracija
http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accesion_process/how_does_a_country_join_the_eu/sap/zagreb_summit_en.htm
19. Proces stabilizacije i pridruživanja
http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accesion_process/how_does_a_country_join_the_eu/sap/index_en.htm
20. Pretpristupni fondovi
http://ec.europa.eu/enlargement/financial_assistance/index_en.htm
21. IPA http://ec.europa.eu/enlargement/financial_assistance/index_en.htm
22. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/214617/the_compact.pdf
23. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN>
24. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/214617/the_compact.pdf
25. <http://www.balkancsd.net>

26. <https://webgate.ec.europa.eu/europeaid>
27. <http://ec.europa.eu/europeaid/work/funding/beneficiaries>

8. AUTOROV ŽIVOTOPIS

Goran Žeravčić rođen je 8. X. 1964. u Zenici. Filozofski fakultet Univerziteta u Sarajevu završio je 1991., a zvanje magistra političkih znanosti stekao je 2003. na Fakultetu političkih znanosti u Zagrebu. Početno profesionalno iskustvo stjecao je u institucijama međunarodne zajednice (UNHCR i Ured visokog predstavnika međunarodne zajednice u BiH), a 2004. godine osnovao je konzultansku tvrtku specijaliziranu za fondove EU-a i projekte tehničke potpore. Kao konzultant sudjelovao je u provedbi više od 80 projekata u BiH, Hrvatskoj, Srbiji, Makedoniji i Albaniji. Usko je specijaliziran za projekte demokratizacije, izgradnje kapaciteta i reformu javne uprave. Vodio niz istraživanja za potrebe Izaslanstva EU-a u BiH, između kojih su i studije mapiranja civilnoga društva u BiH 2009. i 2016. godine. Do sada je objavio više od 20 studija, članaka i analiza vezanih za europske integracije i razvoj civilnoga društva na zapadnom Balkanu.

9. IZJAVE

Прилог 1.

Изјава о ауторству

Потписани-а Горан Жеравчић

број уписа 1100

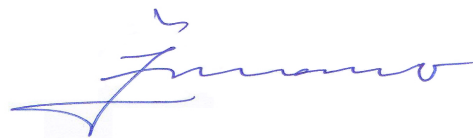
Изјављујем

да је докторска дисертација под насловом

Развој цивилног друштва у БиХ под утјецајем ЕУ

- резултат сопственог истраживачког рада,
- да предложена дисертација у целини ни у деловима није била предложена за добијање било које дипломе према студијским програмима других високошколских установа,
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршио/ла ауторска права и користио интелектуалну својину других лица.

Потпис докторанда



У Београду, 5 децембра 2018

Прилог 2.

**Изјава о истоветности штампане и електронске верзије
докторског рада**

Име и презиме аутора _____ Горан Жеравчић _____

Број уписа 1100

Студијски програм _____ Докторске академске студије политологије _____

Наслов рада _____ Развој цивилног друштва у БиХ под утјецајем ЕУ _____

Ментор _____ Проф. Др. Зоран Стојилјковић _____

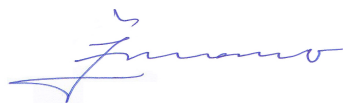
Потписани _____

изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предао/ла за објављивање на порталу **Дигиталног репозиторијума Универзитета у Београду**.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског звања доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада.

Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницама дигиталне библиотеке, у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета у Београду.

Потпис докторанда



У Београду, _____ 5 децембра 2018 _____

Прилог 3.

Изјава о коришћењу

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом:

Развој цивилног друштва у БиХ под утјецајем ЕУ

која је моје ауторско дело.

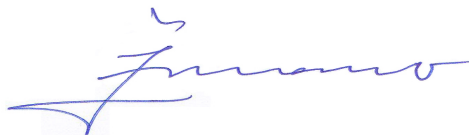
Дисертацију са свим прилозима предао/ла сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију похрањену у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучио/ла.

1. Ауторство
2. Ауторство - некомерцијално
3. Ауторство – некомерцијално – без прераде
4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима
5. Ауторство – без прераде
6. Ауторство – делити под истим условима

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци, кратак опис лиценци дат је на полеђини листа).

Потпис докторанда



У Београду, 5 децембра 2018

1. Ауторство - Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце, чак и у комерцијалне сврхе. Ово је најслободнија од свих лиценци.
2. Ауторство – некомерцијално. Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела.
3. Ауторство - некомерцијално – без прераде. Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела. У односу на све остале лиценце, овом лиценцом се ограничава највећи обим права коришћења дела.
4. Ауторство - некомерцијално – делити под истим условима. Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада.
5. Ауторство – без прераде. Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела.
6. Ауторство - делити под истим условима. Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада. Слична је софтверским лиценцама, односно лиценцама отвореног кода.