
UPOREDNA ANALIZA ISKUSTAVA SARADNJE CIVILNOG SEKTORA I DRŽAVNIH INSTITUCIJA I TIJELA U PROCESU EVROPSKE INTEGRACIJE U CRNOJ GORI, HRVATSKOJ I SRBIJI



**UPOREDNA ANALIZA ISKUSTAVA SARADNJE CIVILNOG
SEKTORA I DRŽAVNIH INSTITUCIJA I TIJELA U PROCESU
EVROPSKE INTEGRACIJE UZ SET PREPORUKA ZA
POBOLJŠANJE MEHANIZAMA SARADNJE I DIJALOGA U
CRNOJ GORI, HRVATSKOJ I SRBIJI**

Izdavač:

Centar za demokratiju i ljudska prava – CEDEM

(www.cedem.me)

Za izdavača:

Milena Bešić

Urednik:

Marko Pejović

Autori:

prof. dr Gordana Đurović (Crna Gora)

prof. dr Tanja Mišćević (Srbija)

prof. dr Igor Vidačak (Hrvatska)

Dizajn i štampa:

Studio Ribizla, Podgorica

Publikacija je priređena u okviru projekta „Edukacijom i dijalogom do EU“ koji se sprovodi uz finansijsku podršku Ministarstva javne uprave. Sadržaj publikacije predstavlja isključivu odgovornost CEDEM-a i ne odražava nužno stavove Ministarstva javne uprave.

SADRŽAJ

Model Crne Gore:

1. Uvod.....	11
2. Pravni i institucionalni okvir za saradnju sa civilnim sektorom.....	12
2.1. Zakonodavni okvir.....	12
2.2. Ključni strateški dokumenti.....	15
2.3. Institucije nadležne za saradnju sa civilnim sektorom, s fokusom na proces evropske integracije.....	20
2.3.1. Ministarstvo javne uprave.....	20
2.3.2. Kancelarija za evropske integracije i struktura za pregovore.....	21
2.3.3. Generalni sekretarijat Vlade Crne Gore – Sektor za informisanje javnosti o EU.....	25
3. Zaključci i preporuke.....	27
3.1. Zaključne ocjene.....	27
3.2. Ocjene Evropske komisije.....	29
3.3. Javno mnjenje.....	31
3.4. Preporuke.....	32

Model Hrvatske:

1. Uvod.....	43
2. Evolucija pravnog i institucionalnog okvira za saradnju Vlade i organizacija civilnog društva u Hrvatskoj.....	44
2.1. Razvoj institucionalnih mehanizama za podršku saradnji Vlade i civilnog društva.....	44
2.2. Normativni okvir za učestvovanje civilnog društva u kreiranju javnih politika.....	48
2.3. Izgradnja normativnog okvira za javno finansiranje projekata i programa udruženja.....	50
3. Saradnja i dijalog Vlade i civilnog društva u procesu evropske integracije.....	52
4. Zaključci i preporuke.....	55

Model Srbije:

1. Uvod.....	61
2. Pravni osnov za definisanje položaja organizacija civilnog društva u Srbiji.....	62
3. Uključivanje organizacija civilnog društva u pregovore o članstvu Srbije sa EU.....	65
4. Zaključci i preporuke.....	73

Uvod u publikaciju

Učešće građana predstavlja sastavni dio participativne demokratije, koje predstavlja demokratizaciju političkih odnosa nakon tranzicijskog perioda. Participativna demokratija omogućava trajno učešće građana u političkom procesu i doprinosi otvorenom i transparentnom radu izvršne i predstavničke vlasti. Imajući to u vidu, neophodno je konstantno raditi na jačanju učešća javnosti i organizacija civilnog društva u procesu donošenju odluka i praćenju procesa reformi na različitim nivoima doprinoseći evropeizaciji sistema i društva, odnosno pozitivnim promjenama koje građani očekuju nakon perioda tranzicije.

Zemlje Zapadnog Balkana imaju različit pristup kada je u pitanju dijalog i saradnja sa organizacijama civilnog društva. Međutim, dijalog i saradnja vlade sa organizacijama civilnog društva nijesu produkt želje nijedne vlasti, već je ono pretpostavljeno uslovima koje je EU definisala za sve zemlje koje žele biti zemlje članice Unije.

S tim u vezi, Lisabonskim ugovorom EU, članom 11, jasno se definiše važnost uključivanja organizacija civilnog društva u procesu kreiranja i donošenja javnih politika, sa posebnim osvrtom na proces evropske integracije. Ovim članom se navodi neophodnost otvorenog, transparentnog i redovnog dijaloga, ali i uslovljavanje zemalja koje žele pristupiti EU da u najvećoj mogućoj mjeri podstiču dijalog, imajući u vidu ulogu organizacija civilnog društva u procesu evropske integracije, kao i napora koje ulažu u povećanju demokratskih kapaciteta institucija odnosno demokratskog predstavljanja društva.

Iako se na organizacije civilnog društva najčešće gleda kroz njihovu osnovnu ulogu – ulogu korektivnog mehanizma za opštu dobrobit društva u cjelini, neophodno je da vlada prvenstveno prepoznaje napore i zalaganja organizacija na evropskom putu, te da ih uvažava kao partnere jer je zajednički cilj i Vlade i civilnog društva punopravno članstvo u EU. Takođe, stvaranjem mogućnosti za učešće predstavnika organizacija civilnog sektora u radnim grupama pregovaračkih poglavlja, *a priori* ne predstavlja uvažavanje organizacija kao partnera u ovom procesu, već je neophodno intezivirati dijalog i prepoznavati da preporuke, sugestije i/ili kritike koje upućuju predstavnici civilnog društva jesu konstruktivne i u funkciji razvoja jednog društva, te da kao takve da budu prihvaćene. Na taj način, zaista će se doprinijeti stvarnom dijalogu predstavnika vlasti i civilnog društva i potpunom partnerstvu.

Sa ciljem promovisanja sinergije, međusektorske saradnje i dijaloga između civilnog sektora i državnih institucija i tijela, ali i razvoja novih modela konsultacija i saradnje u konkretnim oblastima, CEDEM je u saradnji sa uglednim profesorima Univerziteta Crne Gore, Sveučilišta u Zagrebu i Univerziteta u Beogradu, sproveo uporednu analizu iskustava civilnog sektora i državnih institucija i tijela u procesu evropske integracije.

“Uporedna analiza iskustava saradnje civilnog sektora i državnih institucija i tijela u procesu evropske integracije uz set preporuka za poboljšanje mehanizama saradnje i dijaloga” obuhvata analizu pravnog i institucionalnog okvira za konsultacije sa civilnim sektorom, predstavljanje i analizu mehanizama konsultacije i saradnja organizacija civilnog društva i vlade u oblasti evropske integracije, te zaključke i preporuke kako za zemlje koje su predmet ove analize, tako i za sve zemlje koje imaju aspiraciju za članstvo u EU.

Uporedna analiza priređena je za Hrvatsku, Srbiju i Crnu Goru.

Urednik publikacije



Model Crne Gore

Prof. dr Gordana Đurović

1. Uvod

Razvijeno civilno društvo i nevladin sektor karakteristika je svakog modernog demokratskog društva, s obzirom da se temelji kako na predstavničkoj demokratiji (uloga političkih partija), tako i na participativnoj demokratiji (uloga građana i nevladinih organizacija u društvenom i političkom životu). Koncept participativne demokratije i civilnog društva podrazumijeva da se građani, direktno ili kroz nevladine organizacije (NVO), kontinuirano uključuju u društvene i političke procese, zastupajući različite legitimne interese i vrijednosti. Različiti, slobodno iskazani interesi i vrijednosti, nijesu samo suština pluralizma kao jednog od osnovnih načela demokratije, već i sastavni dio procesa kreiranja i primjene održivih javnih politika. Stoga je stvaranje pravnih, institucionalnih i drugih uslova za razvoj i nesmetano djelovanje NVO jedna od pretpostavki jačanja demokratskih procesa, političke stabilnosti i prosperiteta svake države¹.

Iako ne postoji jedinstvena definicija, u opštem kontekstu, možemo reći da **civilno društvo** referira na set institucija, njihovu organizaciju, ambijent u kom funkcionišu, vrijednosti koje promovišu i uticaj koji čine na zajednicu, kreirajući na taj način specifičan prostor između države, ekonomskog sektora i porodice². Civilno društvo su organizovani građani koji svojim delovanjem i akcijama nastoje da u svoju zajednicu (mjesto, grad, opštinu, državu) unesu kvalitativnu promjenu koja je od opšteg zajedničkog interesa za građane i građanke. Organizacije civilnog društva predstavljaju jedan od mehanizama nadzora nad radom institucija, a u cilju ostvarenja zajedničkog interesa vlasti i građana - unapređenja društva u svim oblastima³. Organizacije civilnog društva su poseban „sektor“, razvijen između javnog i privatnog sektora, koji nije dio strukture vlasti, a čiji je cilj promovisanje i zaštita interesa određene grupe građana ili društva u cjelini. Organizacije civilnog društva obuhvataju širok spektar organizovanja (udruženja građana, fondacije, zadužbine, sindikati, strukovna udruženja, vjerske zajednice, vijeća nacionalnih manjina, političke partije, sportska udruženja, neformalne grupe), ali ćemo se u ovom dijelu analize fokusirati na one organizacije koje prepoznaje crnogorski pravni sistem, a to su **nevladina udruženja i nevladine fondacije**. Posebna pažnja daje se analizi institucionalnog okvira onih organizacija koje se bave promovisanjem procesa evropske integracije Crne Gore.

1 Strategija unapređenja podsticajnog okruženja za djelovanje nevladinih organizacija 2018-2020, Ministarstvo javne uprave, Vlada Crne Gore, 11.1.2018., str. 5.

2 Anheier, Helmut K. and List Regina A, A Dictionary of Civil Society, Philanthropy and the Non-Profit Sector, Routledge, Taylor and Francis Group, London and New York, 2005, str.13-14.

3 Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom Vlade RS; (<https://civilnodrustvo.gov.rs/info-servis/civilno-drustvo/civilno-drustvo.367.html>);

2. Pravni i institucionalni okvir za saradnju sa civilnim sektorom

Crna Gora je Ustavom definisana kao građanska i demokratska država zasnovana na vladavini prava, koja jamči građanska prava i slobode, uključujući slobodu izražavanja, slobodu okupljanja i slobodu udruživanja⁴. Crna Gora je ratifikovala niz međunarodnih konvencija kojima se jamče građanska prava i slobode, uključujući Konvenciju o ljudskim pravima Savjeta Evrope i Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima UN.

Prema podacima Ministarstva javne uprave, krajem 2019. godine u Crnoj Gori je registrovano **5.712** ukupno aktivnih NVO, od toga: 5.386 udruženja, 207 fondacija i 119 stranih organizacija⁵. Najveći broj registrovanih organizacija aktivan je u oblasti kulture, zaštite ljudskih i manjinskih prava, umjetnosti, institucionalnog i vaninstitucionalnog obrazovanja, poljoprivrede i ruralnog razvoja i socijalne i zdravstvene zaštite. Većina razvijenih NVO djeluje na nacionalnom nivou, baveći se javnim zastupanjem, istraživanjima, monitoringom i izgradnjom kapaciteta u oblasti borbe protiv korupcije, javne uprave, ljudskih prava i smanjenja siromaštva.

Prema podacima sa sajta www.nvoinfo.me evidentirano je 4.366 NVO (10. januar 2020. godine) u 27 oblasti aktivnosti (borba protiv bolesti zavisnosti, borba protiv korupcije i organizovanog kriminala, društvena briga o djeci i mladima, evropske i evroatlanske integracije Crne Gore, institucionalno i vaninstitucionalno obrazovanje, kultura, nauka, održivi razvoj, poljoprivreda i ruralni razvoj, pomoć starijim licima, privrednici i preduzetnici, razvoj civilnog društva i volunterizma, rodna ravnopravnost, smanjenje siromaštva, socijalna i zdravstvena zaštita, sport, stručna pomoć, tehnička kultura, trgovina i turizam, umjetnost, vladavina prava, zanati, zaštita i promovisanje ljudskih i manjinskih prava, zaštita lica sa invaliditetom, zaštita potrošača, zaštita životne sredine i ostalo). Baza nvoinfo.me se dalje ažurira.

2.1. Zakonodavni okvir

Zakon o nevladinim organizacijama („Sl.list CG“, br. 39/11 i 37/17) uređuje se način osnivanja, upisa i brisanja iz registra, status, organi, finansiranje i druga pitanja od značaja za rad i djelovanje nevladinih organizacija – nevladinih udruženja i nevladinih fondacija. Nevladino udruženje (NVU) je dobrovoljna neprofitna organizacija sa članstvom, koju osnivaju domaća i/ili strana fizička i/ili pravna lica, radi ostvarivanja određenih zajedničkih ili opštih ciljeva i interesa. Rad NVO je javan i one stiču status pravnog lica danom upisa u registar.

⁴ Čl. 1, 6, 47, 52 i 53, Ustav Crne Gore, Sl.list CG, br. 1/07, 38/13.

⁵ U novembru 2017. godine, prije dvije godine, bilo je registrovano 4.602 nevladinih organizacija, od čega 4.421 nevladinih udruženja i 170 nevladinih fondacija i 11 nevladinih stranih udruženja (novembar 2017) - rast od 24,1%.

Registar udruženja, registar fondacija i registar stranih organizacija u pisanoj i elektronskoj formi vodi organ državne uprave nadležan za poslove uprave (Ministarstvo javne uprave).

Izmjenama i dopunama Zakona o NVO iz 2017. godine, značajno je unaprijeđen model finansiranja NVO, jačanjem **modela finansijske podrške iz budžeta** Crne Gore, tako što je članom 32, propisano da „Država obezbjeđuje sredstva za finansiranje projekata i programa u oblastima od javnog interesa koje realizuju NVO, u iznosu od najmanje 0,3% tekućeg godišnjeg budžeta“. Država takođe obezbjeđuje „posebna sredstva za finansiranje projekata i programa NVO u oblasti zaštite lica sa invaliditetom, u iznosu od 0,1% tekućeg godišnjeg budžeta“. Istovremeno, „u zakonu o budžetu Crne Gore obezbjeđuju se i sredstva za kofinansiranje i međufinansiranje projekata i programa nevladinih organizacija, podržanih iz fondova Evropske unije, u iznosu od najmanje 0,1% tekućeg godišnjeg budžeta“.

Na osnovu člana 32a stav 6, svake godine, posebnom **odlukom** utvrđuju se prioritete oblasti od javnog interesa i visina sredstava za finansiranje projekata i programa NVO. O raspodjeli sredstava za finansiranje projekata i programa nevladinih organizacija u određenoj prioritetnoj oblasti od javnog interesa odlučuje **komisija za raspodjelu sredstava nevladinim organizacijama** koju obrazuje organ državne uprave nadležan za tu oblast, na osnovu odluke Vlade za određenu budžetsku godinu i na bazi sprovedenog javnog konkursa. Značajna aktivnost koja doprinosi transparentnosti ovog procesa je kreiranje on line baze svih projekata koji su sredstvima iz budžeta Crne Gore podržavali rad NVO u prioritetnim oblastima – www.finansiranjenvo.me . Bazu je razvila Direkcija za saradnju sa NVO u Ministarstvu javne uprave.

Uredbom o postupku i načinu kofinansiranja projekata i programa nevladinih organizacija podržanih iz fondova Evropske unije („Sl. list CG“, br. 64/18) uređen je postupak i način kofinansiranja projekata i programa nevladinih organizacija podržanih iz fondova Evropske unije. Već u 2018. godini, putem javnog poziva, Ministarstvo javne uprave podržalo je 50 projekata. Podržani programi tiču se različitih oblasti od javnog interesa, a ukupna opredijeljena sredstva iznosila su 852.273,04 € i čine 100% ugovorom utvrđenih obaveznih učešća nevladinih organizacija na navedenim projektima i programima, koji su podržani od strane Evropske unije. Ukupna vrijednost projekata koji su konkurisali za kofinansiranje iznosila je 17.240.909 €. Među projektima koji su konkurisali, našli su se projekti koji su bili podržani iz IPA programa prekogranične saradnje, kroz program Civil Society Facility, European Instrument for Democracy and Human Rights, Erasmus +, kao i programi regionalne saradnje. Najviše sredstava je odobreno za projekte/programme iz oblasti zaštite životne sredine, razvoja civilnog društva i turizma⁶. **Priručnik za primjenu pravnog okvira za finansiranje projekata / programa NVO** iz javnih izvora objavljen je u maju 2018. godine na podportalu Ministarstva javne uprave.

Odlukom o Savjetu za saradnju organa državne uprave i nevladinih organizacija („Sl. list CG“ br. 47/18) formiran je 3.10.2018. godine Savjet za saradnju organa državne uprave i NVO, kojim predsjedava ministar javne uprave, a čine ga predstavnici šest institucija - MJU, ministarstva za ljudska i manjinska prava, ministarstva rada i socijalnog

6 Izvještaj o raspodjeli sredstava za kofinansiranje projekata i programa nevladinih organizacija podržanih iz fondova Evropske unije za 2018. godine, MJU, 2019;

staranja, ministarstva finansija, ministarstva ekonomije i Kancelarije za evropske integracije, kao i šest predstavnika NVO, na predlog NVO čija su područja djelovanja razvoj NVO, volonterizam, zaštita lica sa invaliditetom, socijalno preduzetništvo, razvoj filantropije i evropske integracije. Savjet prati primjenu Strategije unaprjeđenja podsticajnog okruženja za djelovanje NVO, daje mišljenje o nacrtima propisa i strateškim i drugim dokumentima koji se odnose na rad i razvoj NVO, kao i mišljenje u vezi sa primjenom istih.

Uredbom o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija („Sl. list CG“ br. 41/18)⁷ utvrđuju se kriterijumi i postupak izbora predstavnika NVO u radne grupe i druga radna tijela koje obrazuju ministarstva i organi uprave radi sagledavanja pitanja od zajedničkog interesa ili za normativno uređivanje odgovarajućih pitanja, kao i postupak i način sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona i strategija. Već tokom 7 mjeseci primjene u 2018. godini, bilo je 48 javnih poziva za izbor predstavnika NVO u radnu grupu i drugo radno tijelo. Objavljeno je 29 lista predstavnika NVO sa nazivima nevladinih organizacija koje su ih predložile, dok je uslove poziva ispunilo 30 prijavljenih NVO kandidata (kvalifikovani NVO predstavnici), od koji je njih 23 bilo uključeno u radne grupe⁸. U izvještajnom periodu objavljeno je 67 javnih poziva za konsultovanje zainteresovane javnosti, kao i 34 izvještaja o obavljenom konsultovanju. Prema dobijenim podacima objavljeno je 48 javnih poziva za učešće u javnoj raspravi i 43 izvještaja o sprovedenoj raspravi. Obrađeni podaci pokazuju da je na javnim raspravama u pripremi 99 zakona, odnosno strategija pristiglo 1523 komentara, obrazloženo 1508, dok je prihvaćeno 775 komentara. Uredba je pojednostavila procedure kreiranja javnih politika u saradnji sa zainteresovanim stranama. Savjet za saradnju organa državne uprave i NVO usvojio je i posebnu Metodologiju za praćenje i izvještavanje o primjeni ove Uredbe.

Za sam proces evropskih integracija, veoma je važna **Odluka o uspostavljanju strukture za pregovore o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji** („Sl. list CG“, br. 9/12, 15/14, 19/17, 33/18 i 48/18), na bazi koje su donijete 33 odluke o obrazovanju radnih grupa za pripremu pregovora o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji za 33 pregovaračka poglavlja, u čiji sastav su ušli i **predstavnici NVO** aktivnih u toj oblasti politike.

U kontekstu ove analize važno je uključiti i volontiranje kao komplementarni mehanizam jačanja saradnje i dijaloga civilnog sektora i državnih institucija, posebno imajući u vidu postojanje tzv. volonterskih udruženja. **Predlog zakona o volontiranju** (21.11.2019.) definiše opšti pravni okvir za razvoj javnih politika od značaja za promociju i razvoj volontiranja, pri čemu se volonterski rad definiše kao dobrovoljno i besplatno ulaganje vremena, znanja i vještina kojima se obavljaju aktivnosti u korist drugih lica i za opštu dobrobit društva (razumijevanje volontiranja kao dobrovoljne aktivnosti odnosno participacije, koja se odvaja od aktivnosti koje su vezane i proizilaze iz radno-pravnog odnosa, kao što su stručna praksa ili radno usavršavanje).

⁷ Učešće građana i nevladinih organizacija kao njihovih legitimnih predstavnika, u procesu donošenja odluka, uređeno je Zakonom o državnoj upravi (Službeni list Crne Gore br. 78/18), na osnovu kog je i donijeta ova Uredba.

⁸ Izvještaj o primjeni Uredbe o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija za 2018. godinu, MJU, str. 4-5.

2.2. Ključni strateški dokumenti

Opredjeljenje Vlade Crne Gore je da pravni i institucionalni okvir za djelovanje NVO uredi posebnim strateškim dokumentom, kojim se definišu prioriteti i aktivnosti za realizaciju tih prioriteta, u definisanom vremenskom periodu.

Opšti cilj **Strategije unaprjeđenja podsticajnog okruženja za djelovanje nevladinih organizacija za period 2018-2020.** godine je dalje unaprjeđenje⁹ pravnog i institucionalnog okvira za djelovanje NVO i jačanje saradnje javne uprave i NVO u procesu kreiranja i primjene javnih politika, uvažavajući njihove različite, ali komplementarne uloge i odgovornosti u ovom procesu.

Posebni ciljevi Strategije su:

1. Unaprjeđenje institucionalnog okvira i jačanje kapaciteta državne uprave za vršenje poslova od značaja za saradnju sa NVO;
2. Unaprjeđenje pravnog okvira za učešće NVO u kreiranju i primjeni javnih politika, jačanje kapaciteta državne uprave za efikasnu primjenu pravnog okvira u ovoj oblasti, jačanje kapaciteta NVO za učešće u kreiranju i primjeni javnih politika;
3. Unaprjeđenje pravnog i institucionalnog okvira za veću finansijsku održivost NVO i jačanje kapaciteta državne uprave za efikasnu primjenu pravnog i institucionalnog okvira u ovoj oblasti;
4. Unaprjeđenje pravnog okvira i jačanje kapaciteta državne uprave za veću učešće NVO u socio-ekonomskom razvoju;
5. **Jačanje uloge NVO u procesu pristupanja Crne Gore EU**
 - 5.1. Prezentacija godišnjih/višegodišnjih prioriteta programiranja IPA II;
 - 5.2. Organizacija info dana, info sesija i foruma za traženje partnera za realizaciju IPA II prekogračnih projekata čiji su korisnici NVO;
 - 5.3. Sprovođenje obuka za organe državne uprave o efikasnom uključivanju NVO u evropske poslove¹⁰.

Praćenje sprovođenja ove krovne strategije saradnje Vlade i NVO, preko akcionih planova, u nadležnosti je **Ministarstva javne uprave**.

Kao što se vidi iz pregleda posebnih ciljeva Strategije unaprjeđenja podsticajnog okruženja za djelovanje nevladinih organizacija, ona se u petom cilju fokusira značajnim dijelom na veće uključivanje NVO u projekte pretpristupne podrške i mogućnosti korišćenja programa Unije, kao i na obuke za jačanje partnerstva državne uprave i NVO kad su u pitanju evrointegracije i evropski poslovi u cjelini.

⁹ Prva strategija bila je Strategije saradnje Vlade Crne Gore i nevladinih organizacija za period 2009-2011. godine.

¹⁰ Strategija unaprjeđenja podsticajnog okruženja za djelovanje nevladinih organizacija 2018-2020, Ministarstvo javne uprave, Vlada Crne Gore, 11.1.2018., str. 5-6.

Web platforma www.strategijanvo.nvo.mju.gov.me kreirana je početkom 2018. godine. Platforma sadrži tabelarni i narativni prikaz aktivnosti po oblastima Strategije unapređenja podsticajnog okruženja za djelovanje NVO 2018-2020, a Akcioni plan je, osim po oblastima, moguće pretraživati po statusu i roku realizacije, kao i po institucijama - nosiocima aktivnosti. U okviru modula za izvještavanje, prikazani su i izvori verifikacije realizovanih aktivnosti, a u odvojenim rubrikama relevantna dokumenta i saopštenja koja se odnose na Strategiju. Cilj izrade ove platforme je transparentnije praćenje i izvještavanje o realizaciji Akcionog plana, na jednostavan i pragmatičan način, a dostupna je i na engleskom jeziku¹¹.

Kada je riječ o **procesu evropske integracije**, saradnja sa NVO uređuje se posebnim strateškim dokumentom, a nadležnosti za njeno sprovođenje mijenjale su se, zajedno sa promjenom organizacije rada državne uprave, odnosno relativno česte realokacije resora koordinacije procesa evropske integracije u Vladi Crne Gore.

Prva Komunikaciona strategija za informisanje javnosti o procesu pridruživanja Crne Gore Evropskoj uniji usvojena je 2004. godine. Realizacija ove strategije je bila obilježena uspostavljanjem saradnje sa zainteresovanim NVO, prvim memorandumima o saradnji i postepenim jačanjem zajedničkih aktivnosti u cilju promovisanja evropske integracije zemlje.

Tabela 1. Strategija informisanja javnosti o pridruživanju¹² i pristupanju¹³ Crne Gore Evropskoj uniji

Strateški dokument	Nadležna institucija
Komunikaciona strategija o informisanju javnosti o procesu pridruživanja Crne Gore Evropskoj uniji (septembar 2004.)	Ministarstvo za ekonomske odnose sa inostranstvom i evropske integracije (jan. 2003- nov. 2006)
	Sekretarijat za evropske integracije i Kabinet potpredsjednika Vlade za evropske integracije (2006-2009)
Komunikaciona strategija za informisanje javnosti o Evropskoj uniji i pripremama Crne Gore za članstvo za period 2010. – 2014. (jun 2010)	Ministarstvo za evropske integracije (jun 2009- dec. 2010)
	Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija (jan. 2011- nov. 2017)
Strategija informisanja javnosti o pristupanju Crne Gore EU 2014-2018. godine (mart 2014.)	Ministarstvo evropskih poslova (nov. 2017- maj 2018)
Strategija informisanja javnosti o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji 2019-2022. godina (dec. 2018)	Generalni sekretarijat Vlade Crne Gore, Sektor za informisanje javnosti o Evropskoj uniji i procesu pristupanja Evropskoj uniji (maj 2018 -)

11 Izvještaj o realizaciji Akcionog plana "Strategije unprjeđenja podsticajnog okruženja za djelovanje NVO 2018-2020" za 2018. godinu, MJU, 1.8.2019, str. 15.

12 Pravni osnov za zaključivanje SSP je čl. 217 UFEU (Unija može zaključivati, sa jednom ili više trećih zemalja ili međunarodnih organizacija, sporazume kojima se uspostavlja pridruživanje koje karakteriše recipročnost u pravima i obavezama, u zajednički vodjenim akcijama i posebnim procedurama.

13 Pravni osnov za zaključivanje ugovora o pristupanju EU je čl. 49 Ugovora o EU.

U susret ostvarivanju statusa zemlje kandidata i stupanja na snagu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, usvaja se „druga“ strategija za period 2010-2014. godine, u kom su se periodu i otvorili pristupni pregovori sa Unijom, koje je pratilo dinamično otvaranje velikog broja pregovaračkih poglavlja. Glavni cilj je bio „podizanje svijesti u domaćoj javnosti o svim aspektima procesa pristupanja Evropskoj uniji, bolje razumijevanje prava i odgovornosti koje proizilaze iz članstva, podizanje nivoa stručnih znanja kod javnih i privatnih organizacija i institucija, kao i informisanje inostrane javnosti o napretku koji Crna Gora ostvaruje u usvajanju evropskih standarda i vrijednosti“¹⁴. Kao jednog od glavnih multiplikatora, ova strategija je identifikovala, između ostalih, i nevladine organizacije koje su u četvorogodišnjem periodu, uz Delegaciju EU u Crnoj Gori, bile ključni partner Vlade u njenom sprovođenju.

Ciljevi Strategije informisanja javnosti o pristupanju Crne Gore EU 2014-2018. bazirali su se na naučenim lekcijama prethodnih faza integracije, kao i dinamičnim demokratskim i ekonomskim reformama koje su pratile intenziviranje integracionog procesa. Opšti cilj ove Strategije je da doprinese boljem razumijevanju procesa evropske integracije kod građana i obezbijedi podršku procesu pristupanja Crne Gore EU. Četiri osnovna aspekta komunikacije bila su: informisanje, edukacija, promovisanje/javno zastupanje vrijednosti EU, i mobilizacija za podršku EU¹⁵. Interesantno je da se definisani specifični ciljevi u ovom dokumentu (obezbijediti pravovremene, tačne i pristupačne informacije o pregovaračkom procesu, uspostaviti tijela za monitoring i koordinaciju komunikacionih aktivnosti, ojačati dijalog sa svim segmentima društva na temu evropske integracije, i uticati na usmjeravanje toka informacija o EU i očekivanjima građana) ne smatraju „konačnim“, već ih je Konsultativno tijelo, koje je bilo zaduženo za praćenje realizacije mjera i akcija, moglo redefinisati, u skladu sa sprovedenim istraživanjima javnog mnjenja.

Strategija informisanja javnosti o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji 2019 - 2022. godine i Akcioni plan za njeno sprovođenje u 2019. godini usvojeni su na sjednici Vlade Crne Gore 27.12.2018. godine. Ovim strateškim dokumentom se postavlja okvir i definišu smjernice za komuniciranje procesa pristupanja, u skladu sa aktuelnom integracionom fazom i budućim izazovima koje sami pristupni pregovori i njihova dinamika nose. Strategija informisanja usmjerena je na komunikaciju s domaćom i inostranom javnošću i to na sljedećim nivoima:

1. **Interna javnost** (zaposleni u javnoj upravi, lokalnim samoupravama, pri čemu je Sektor za informisanje javnosti o EU i procesu pristupanja EU Generalnog sekretarijata Vlade Crne Gore nosilac procesa komuniciranja procesa EI, dok je mehanizam interne komunikacije Operativno tijelo za sprovođenje Strategije informisanja javnosti);
2. **Eksterna javnost**
 - 2.1. domaća javnost (generalna populacija i segmentirano na podržavaoce integracije, protivnike, neopredijeljene i mlade)
 - 2.2. međunarodna javnost (strani mediji, diplomate)

¹⁴ Komunikaciona strategija za informisanje javnosti o Evropskoj uniji i pripremama za članstvo za period 2010-2014. godine, str. 11.

¹⁵ Strategija informisanja javnosti o pristupanju Crne Gore EU za period 2014-2018. godine, str. 16-17.

3. **Multiplikatori i partneri** (Delegacija EU u Crnoj Gori / EU info centar / ambasade država članica EU; lokalne samouprave; mediji; naučno-istraživačke ustanove, obrazovne ustanove i nastavni kadar; NVO; parlametarne političke partije; privredna udruženja, strukovna udruženja, sindikati; skupština (poslanici, a posebno Odbor za evropske integracije), uticajne javne ličnosti (i digitalni influenseri); vjerske zajednice;

Prema definisanim ciljnim javnostima, postavljeni su i strateški i operativni ciljevi, što je prikazano u sljedećoj tabeli.

Tabela 2. Strateški i operativni ciljevi prema definisanim ciljnim javnostima

PREMA INTERNOJ JAVNOSTI: Unaprijediti funkcionisanje sistema u kojem će se obezbijediti profesionalno, efikasno i koordinisano komuniciranje procesa evropske integracije na nivou državne i lokalne uprave
Operativni ciljevi: • Obezbijediti efikasno funkcionisanje Operativnog i Konsultativnog tijela te poboljšati internu razmjenu informacija uspostavljanjem stalnih komunikacionih kanala o procesu pristupanja EU • Nastaviti kontinuiranu edukaciju i usavršavanje državnih službenika zaduženih za odnose sa javnošću u okviru državne i lokalne uprave, uključujući informisanje o programima Evropske unije koji su im dostupni
PREMA EKSTERNOJ DOMAĆOJ JAVNOSTI: Obezbijediti jasne, sveobuhvatne i pravovremene informacije o prednostima i obavezama koje proizilaze iz članstva kroz razumljive, atraktivne i prilagođene poruke
Operativni ciljevi: • Povećati broj građana koji sebe smatraju potpuno ili uglavnom informisanim o procesu integracija • Povećati kvalitet i doseg informacija o evropskoj integraciji • Podizanje vidljivosti programa podrške EU • Jačanje percepcije javnosti o Evropskoj uniji kao ključnom globalnom igraču • Razbijanje zabluda i nerealnih očekivanja od procesa pristupanja EU.
PREMA EKSTERNOJ INTERNACIONALNOJ JAVNOSTI: Unaprijediti prepoznatljivost procesa pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji na međunarodnom nivou kroz informisanje međunarodne javnosti o aktivnostima, reformama i uspjesima iz tog procesa.
Operativni ciljevi: • Blagovremeno i redovno informisanje država članica EU o procesu pristupanja Crne Gore Uniji • Unaprijediti dostupnost informacija o evropskoj integraciji na engleskom jeziku
PREMA MULTIPLIKATORIMA I PARTNERIMA: Ostvariti multiplikatorski efekat i maksimizirati doseg komunikacije kroz kreiranje pažljivo prilagođenih poruka, alata i kanala komuniciranja za sve multiplikatore i partnere u procesu.
• Uspostavljanje redovne saradnje sa multiplikatorima koji su uključeni u proces integracije.

Izvor: Strategija informisanja javnosti o pristupanju Crne Gore EU za period 2019-2022. godine, str. 26.

Ključne aktivnosti za sprovođenje operativnih ciljeva uključuju, pored upoznavanja javnosti sa procesom pristupanja, Unijom i promjenama koje integracija donosi, i **kommuniciranje programa podrške** kao segment koji je važno približiti građanima i učiniti ga vidljivijim.

Komunikacioni kanali (mediji, televizija internet, informativni portali, društvene mreže, video), **metode i tehnike**, u odnosu na prethodne strateške komunikacione dokumente, dalje su razvijani.

Inovaciju u ovom četvrtom strateškom dokumentu predstavljaju tzv. **ključne poruke** preko kojih se, jednostavnim i jasnim jezikom, komunicira prema javnosti.

1. EU je naše odredište, a kvalitetniji život građana je ključni cilj naših reformi,
2. Crna Gora će ulaskom u EU zadržati svoj identitet i dobiti mogućnost odlučivanja o važnim pitanjima,
3. Pomoć iz evropskih fondova već unapređuje život građana,
4. Proces evropske integracije sada se intenzivira, jer je na redu primjena usvojenih propisa i standarda,
5. Evropska unija je snažan globalni igrač, visokog standarda života, zasnovana na demokratskim vrijednostima i time prioritet Crne Gore.

U skladu sa Metodologijom razvijanja politika, izrade i praćenja sprovođenja strateških dokumenata¹⁶, definisan je i **plan evaluacije** i monitoringa Strategije informisanja.

Za sprovođenje svih aktivnosti predviđenih Akcionim planom za prvu godinu realizacije Strategije, pored redovnih aktivnosti, planiran je budžet od 810.801€, od čega je potrebno da Vlada izdvoji 416.932€ (51%), dok će se iz projekata koje finansiraju strani donatori izdvojiti 393.869€ (49%). Analogno ovoj proporciji, za četvorogodišnji period sprovođenja Strategije informisanja biće orijentaciono potrebno izdvojiti oko 3 mil €, od čega 1,5 mil € iz državnog budžeta¹⁷.

U Akcionom planu za 2019. godinu za sprovođenje Strategije informisanja, kroz četiri strateška i 10 operativnih ciljeva, definisano je 185 aktivnosti, čiju realizaciju prate indikatori uticaja, indikatori učinka i indikatori rezultata, respektivno. Indikatori učinka imaju svoje polazne i ciljne vrijednosti, dok aktivnosti imaju definisane nosioce aktivnosti, vrijeme realizacije, indikatore i izvor provjere, kao i finansijsku procjenu i izvor finansiranja.

Značajan broj aktivnosti realizuje Generalni sekretarijat Vlade Crne Gore, Sektor za informisanje javnosti o EU, kao i Kancelarija za evropske integracije. Partnerstvo sa organima državne uprave u sprovođenju planiranih aktivnosti, ostvario je veliki broj NVO, dok su neke aktivnosti direktno delegirane kao aktivnosti NVO, kao doprinos realizaciji Strategije informisanja.

¹⁶ Vlada Crne Gore, jul 2018. godine.

¹⁷ Prema: Strategija informisanja javnosti o pristupanju Crne Gore EU za period 2019-2022. godine, str. 37-52.

2.3. Institucije nadležne za saradnju sa civilnim sektorom, s fokusom na proces evropske integracije

U skladu sa zadatkom ove analize opredjelili smo se da damo sažet prikaz djelatnosti i nadležnosti Ministarstva javne uprave, Kancelarije za evropske integracije i pregovaračke strukture, kao i Generalnog sekretarijata Vlade Crne Gore, s fokusom na nadležnosti informisanja građanja o procesu pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji.

2.3.1. Ministarstvo javne uprave

U Ministarstvu javne uprave, u **Direktoratu za dobru javnu upravu i djelovanje nevladinih organizacija** uspostavljene su tri direkcije:

1. Direkcija za upravljanje i praćenje procesom reforme javne uprave (načelnik + 3)
2. Direkcija za registraciju, evidencije nevladinih organizacija i političkih partija (načelnik + 4);
3. Direkcija za saradnju sa nevladinim organizacijama (načelnik + 4);

U Direkciji za saradnju sa nevladinim organizacijama vrše se poslovi koji se odnose na:

- pripremu i praćenje sprovođenja strateškog dokumenta Vlade Crne Gore, i akcionog plana, u oblasti saradnje sa NVO i unaprjeđenja podsticajnog okruženja za djelovanje;
- prikupljanje podataka i izvještavanje o realizaciji mjera Akcionog plana za poglavlje 23 koje se odnose na NVO;
- koordinaciju aktivnosti ministarstava i drugih državnih organa u vezi sa programiranjem i raspodjelom sredstava za finansiranje projekata/programa NVO iz državnog budžeta; pripreme odluke Vlade o prioritenim oblastima od javnog interesa u kojima će se finansirati projekti NVO u određenoj godini i iznosima potrebnim za njihovu realizaciju;
- kreiranje liste nezavisnih procjenjivača na osnovu objavljenog javnog poziva i učešće u izradi smjernica za nezavisne procjenjivače projekata NVO;
- prikupljanje podataka o finansijskoj podršci projektima NVO i pripremu izvještaja za Vladu o utrošku sredstava na godišnjem nivou koja su, kao podrška projektnim aktivnostima, isplaćena NVO iz državnog budžeta;
- pripremu analiza, informacija i izvještaja o položaju nevladinih organizacija u Crnoj Gori;
- sprovođenje postupka predlaganja i imenovanja članova Savjeta za saradnju organa državne uprave i nevladinih organizacija i obavljanje administrativnih poslova za Savjet;

- praćenje relevantnih događanja u Evropi i svijetu u vezi sa radom, djelovanjem i odnosima NVO-a sa državnim institucijama, kao i modelima međusektorske saradnje;
- izrada Izvještaja o učešću predstavnika nevladinog sektora uključenih u rad radnih grupa koje formiraju organi državne uprave;
- priprema, štampanje i objavljivanje priručnika, izvještaja i drugih publikacija radi informisanja javnosti o pitanjima iz nadležnosti Direkcije, kao i obavljanje drugih poslova iz djelokruga Direkcije.

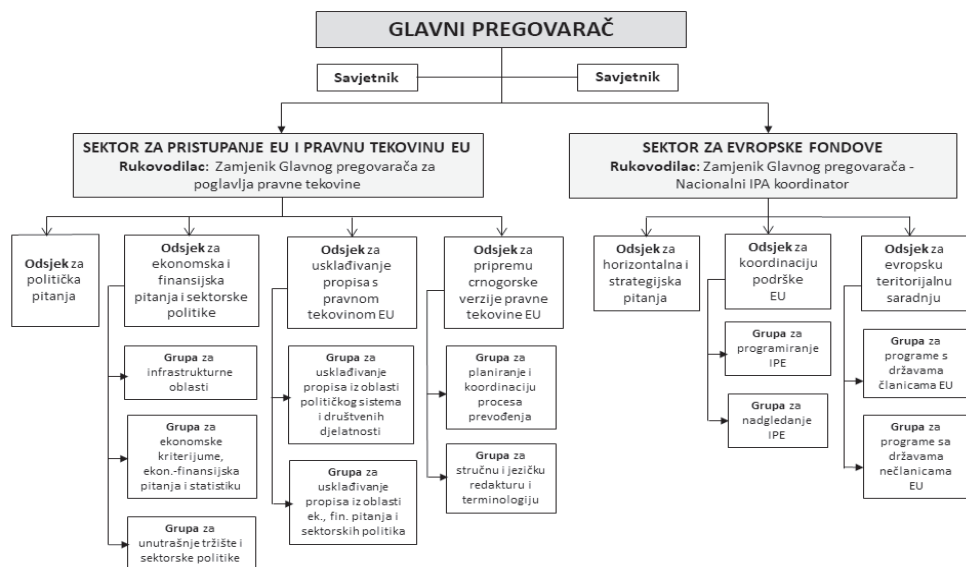
U Direkciji za registraciju, evidenciju nevladinih organizacija i političkih partija obavljaju se poslovi koji se odnose na: vođenje upravnog postupka i registraciju nevladinih organizacija; registraciju političkih partija; vođenje propisanih i elektronskih evidencija; sprovođenje postupka za izradu pečata državnih organa; pripremu propisa koji se odnose na osnivanje i djelovanje nevladinih organizacija; pripremu strateških dokumenata i planova radi unaprjeđivanja saradnje i komunikacije organa državne uprave i NVO¹⁸.

2.3.2. Kancelarija za evropske integracije i struktura za pregovore

Maja 2018. godine, ukidanjem Ministarstva evropskih poslova, najveći dio nadležnosti prenijet je u Kabinet Predsjednika Vlade Crne Gore, u novoformiranu **Kancelariju za evropske integracije** (koordinacija procesa pristupanja, koordinacija usklađivanja propisa, koordinacija prevođenja, NIPAC kancelarija), dok je jedan dio integrisan u Generalni sekretarijat Vlade Crne Gore (koordinacija javnih politika, ICT podrška procesu integracija i informisanje javnosti o EU i procesu pristupanja EU). To je prvi put, u dinamičnom periodu promjene organizacionih modela koordinacije procesa evropskih integracija Crne Gore, da je sektor za komunikacije **odvojen** od institucije koja se bavi koordinacijom ukupnog procesa integracija, samim pregovorima i koordinacijom pretpristupne podrške.

U Kancelariji za evropske integracije se vrše poslovi koji se odnose na upravljanje i koordinaciju Procesu stabilizacije i pridruživanja i pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji, kroz koordiniranje i praćenje rada zajedničkih tijela osnovanih Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju između Evropske unije i njihovih država članica sa jedne strane i Crne Gore sa druge strane, kao i kroz formiranje i učešće u radu tijela za koordinaciju procesa pregovora o pristupanju, učešće na sastancima međuvladinih konferencija o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji i pripremu stratejskih dokumenata u vezi s procesom evropske integracije.

Šema 1. Organizaciona šema Kancelarije za evropske integracije



U oblasti pristupanja EU, Kancelarija koordinira aktivnosti koje se odnose i na saradnju ministarstava, državnih organa i institucija Crne Gore s institucijama, organima i tijelima Unije, njenim državama članicama, državama kandidatima i potencijalnim kandidatima u procesu pridruživanja i pristupanja EU, kao i na koordinaciju, pripremu i učešće u inicijativama EU u okviru politike proširenja. Takođe, obavlja koordinaciju usklađivanja domaćih propisa s pravnom tekovinom EU, kao i potvrđivanje obrasca, izjave i tabele usklađenosti propisa s propisima EU.

U nadležnosti Kancelarije su i poslovi koji se odnose na koordinaciju prevođenja, pripreme i razvoja crnogorske verzije pravne tekovine EU i stručne i pravne redakture i lekture prevedenih propisa pravne tekovine; upravljanje bazama za podršku procesa prevođenja, saradnju s institucijama, organima i tijelima EU, kao i s ministarstvima, državnim organima i institucijama u Crnoj Gori na području prevođenja.

Značajan djelokrug rada Kancelarije se odnosi na koordinaciju procesa programiranja, nadgledanja, ocjenjivanja i izvještavanja o nacionalnim i regionalnim programima i projektima finansiranim iz sredstava bespovratne podrške EU; koordinaciju aktivnosti za pripremu i učešće Crne Gore u programima prekogranične i transnacionalne saradnje i sprovođenje projekata tehničke podrške EU¹⁹.

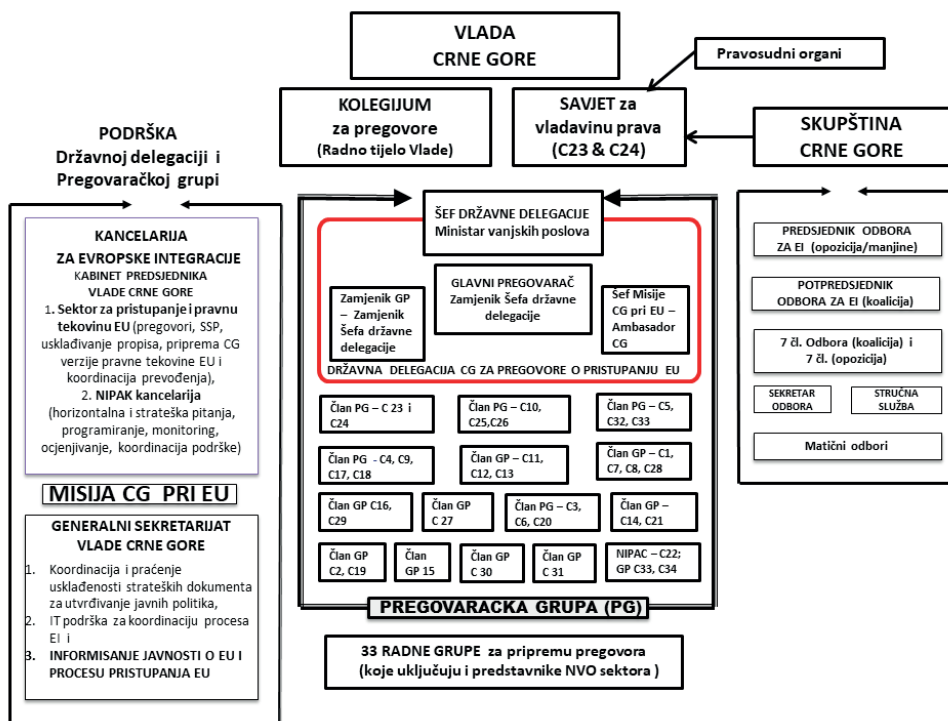
Pregovaračku strukturu Crne Gore za pregovore sa EU čine:

1. Kolegijum za pregovore o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji;
2. Državna delegacija Crne Gore za pregovore o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji;

¹⁹ <http://www.kei.gov.me/organizacija>

3. Savjet za vladavinu prava (Savjet);
4. Pregovaračka grupa za vođenje pregovora o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji;
5. Radne grupe za pripremu i vođenje pregovora o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji po pojedinim poglavljima pregovora – pravne tekovine EU;
6. Kancelarija za evropske integracije.

Šema 2. Struktura za pregovore Crne Gore sa Evropskom unijom (jul 2018)²⁰



Da bi se razumjela „veća slika“, na grafiku br. 2 prikazana je ne samo **pregovaračka struktura**, već i podrška Državnoj delegaciji za pregovore o pristupanju i Pregovaračkoj grupi, koju čine Kancelarija za evropske integracije, Generalni sekretarijat Vlade Crne Gore, kao i Misija Crne Gore pri EU, sa jedne strane, te organizacija/uloga Skupštine Crne Gore, kada je proces pridruživanja, odnosno pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji u pitanju.

²⁰ Odluka o uspostavljanju strukture za pregovore o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji („Sl.list CG“, br. 9/12, 15/14, 19/17, 33/18 i 48/18).

Državna delegacija vodi političke razgovore i pregovore sa državama članicama i institucijama EU i odgovorna je za uspješno odvijanje pregovora po svim poglavljima pregovora – pravne tekovine EU. Državna delegacija odgovara za svoj rad Vladi i djeluje u skladu sa smjernicama za pregovore koje usvaja Vlada. Državna delegacija podnosi Vladi izvještaj o stanju pregovora nakon svakog sastanka međuvladine konferencije. **Šef Državne delegacije** predstavlja Crnu Goru na međuvladinoj konferenciji, nadzire i usmjerava pregovore po svim poglavljima pregovora – pravne tekovine Evropske unije. Od jula 2018. godine to je ministar vanjskih poslova. **Glavni pregovarač** neposredno vodi pregovore po svim poglavljima pregovora - pravne tekovine Evropske unije. Ove poslove glavni pregovarač vrši i u Misiji Crne Gore pri EU u statusu ambasadora.

Pregovaračka grupa zadužena je za stručni i tehnički nivo pregovora sa institucijama i državama članicama Unije, po svim poglavljima pregovora – pravne tekovine EU. Pregovaračka grupa razmatra i utvrđuje predloge pregovaračkih pozicija i za svoj rad odgovara Vladi. Pregovaračka grupa vrši poslove u skladu sa smjernicama za pregovore koje usvaja Vlada. Pregovaračka grupa šefu Državne delegacije i Vladi podnosi izvještaje o stanju pregovora nakon svakog sastanka međuvladine konferencije, kao i posebne izvještaje, ukoliko to šef Državne delegacije i Vlada zatraže. Pregovaračku grupu čine: 1) Glavni pregovarač, koji rukovodi radom pregovaračke grupe; 2) zamjenik glavnog pregovarača; 3) članovi Pregovaračke grupe zaduženi za pojedina poglavlja pregovora – pravne tekovine Evropske unije; i 4) šef Misije Crne Gore pri Evropskoj uniji. Glavni pregovarač može, po potrebi, predložiti Vladi da se u rad Pregovaračke grupe u savjetodavnoj ulozi uključe i stručnjaci za pojedine oblasti (domaći i strani).

Radne grupe učestvuju u analitičkom pregledu i ocjeni usklađenosti zakonodavstva Crne Gore sa pravnom tekovinom Evropske unije; u izradi predloga pregovaračkih pozicija; u izradi, realizaciji i izvještavaju o realizaciji akcionih planova i drugih dokumenata od značaja za pristupanje Crne Gore Evropskoj uniji; prate i izvještavaju o realizaciji mjerila za otvaranje, privremenih i završnih mjerila; u izradi i reviziji Programa pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji; učestvuju na sastancima pododbora za stabilizaciju i pridruživanje; učestvuju u ekspertskim misijama i vrše druge poslove od značaja za pregovore, uz podršku organa državne uprave i drugih organa i institucija. Formirane su 33 radne grupe, u čiji sastav ulaze i predstavnici NVO sektora (po javnom pozivu), predstavnici biznis asocijacija i akademije. Krajem 2018. godine njihov sastav je redefinisano (smanjen je i broj članova pojedinih RG).

Skupština Crne Gore je 27.12.2013. godine usvojila je **Rezoluciju o načinu kvaliteta i dinamici procesa integracija Crne Gore u Evropsku uniju**²¹ kojom se potvrđuje se da je strateški državni interes brzo i kvalitetno pristupanje Crne Gore Evropskoj uniji kao ravnopravne, ugledne i uvažene članice. Kada je riječ o **Odboru za evropske integracije**, Rezolucija predviđa, da "Odbor za evropske integracije, u ime Skupštine Crne Gore, kao nosilac aktivnosti u procesu integracija, prati pregovore o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji, nadgleda i ocjenjuje tok pregovora, daje mišljenja o pripremljenim pregovaračkim pozicijama, razmatra informacije o pregovaračkom procesu, razmatra i

21 Službeni list Crne Gore, broj 1/14.

daje mišljenja o pitanjima koja se otvaraju tokom pregovora, razmatra i ocjenjuje djelovanje pregovaračkog tima. Odbor za evropske integracije, sa **matičnim odborom** u čijoj je nadležnosti oblast obuhvaćena pregovaračkim poglavljem, glavnim pregovaračem i pregovaračima za pojedina poglavlja, temeljno razmatra pripremljene pregovaračke pozicije po pojedinim poglavljima”.²²

Od jula 2014. godine, važnu ulogu igra i novoformirani Savjet za vladavinu prava²³, koji vodi potpredsjednik Vlade zadužen za politički sistem, koji je istovremeno i ministar pravde. Ovaj Savjet posebno prati napredak u oblasti poglavlja koja se bave vladavinom prava (23 – Pravosuđe i temeljna prava i 24 – Pravda, sloboda i bezbjednost), a u svom sastavu integriše predstavnike sve tri grane vlasti, odnosno institucije uključene u sprovođenje mjera u okviru procesa pristupanja, u oblasti vladavine prava.

2.3.3. Generalni sekretarijat Vlade Crne Gore – Sektor za informisanje javnosti o EU

U Sektoru za informisanje javnosti o Evropskoj uniji i procesu pristupanja Evropskoj uniji vrše se poslovi koji se odnose na: redovne poslove informisanja domaće i međunarodne javnosti o aktivnostima; sprovođenje komunikacione strategije za informisanje javnosti o procesu pristupanja Crne Gore EU; pripremu, organizaciju i sprovođenje posebnih projekata i promotivnih aktivnosti, s ciljem podizanja nivoa informisanosti javnosti u zemlji i članicama EU o pristupanju Crne Gore Uniji; koordinaciju sa **Službom za odnose sa javnošću**²⁴, kao i službama za odnose sa javnošću drugih ministarstava; poslove praćenja i analize tretmana procesa pristupanja Crne Gore EU u inostranim medijima, kao i druge poslove iz djelokruga Generalnog sekretarijata Vlade²⁵.

²² Prema navedenoj Rezoluciji, Odbor za evropske integracije mišljenje o pregovaračkim pozicijama donosi većinom od ukupnog broja članova (u sadašnjem sazivu Skupštine Crne Gore, Odbor broji 13 članova od kojih je 8 iz vladajuće koalicije, a 5 iz opozicionih partija.). Na negativno mišljenje o Nacrtu pregovaračke pozicije Odbora za evropske integracije, Vlada treba da se izjasni u roku od 8 dana. Najkasnije 5 radnih dana nakon izjašnjenja Vlade, Odbor za evropske integracije daje konačno mišljenje na predmetni Nacrt pregovaračke pozicije. Drugim riječima, Odbor ne može zaustaviti dinamiku pregovora koju postavlja Vlada, ali je ipak Mišljenje Odbora za evropske integracije važno i doprinosi transparentnosti samog procesa.

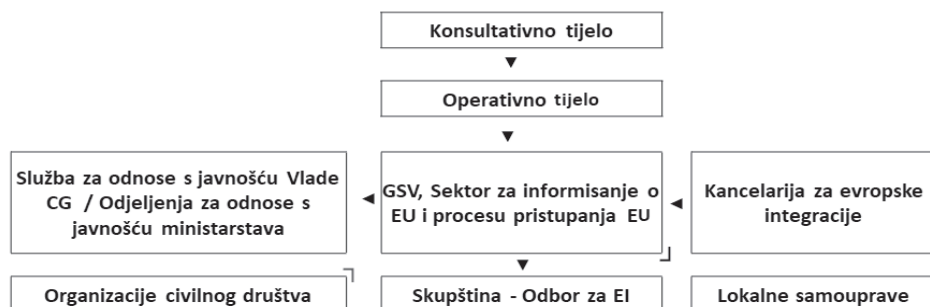
²³ Odluka o savjetu za vladavinu prava, (“Sl.list CG” br. 19/14).

²⁴ U Službi za odnose s javnošću (čl. 16) obavljaju se poslovi koji se odnose na: informisanje domaće i inostrane javnosti o aktivnostima Vlade, predsjednika i potpredsjednika Vlade; prezentovanje strateških politika i kapitalnih projekata Vlade i drugih aktivnosti od značaja za rad Vlade u domaćoj i inostranoj javnosti; planiranje, organizovanje i praćenje konferencija, brifinga i drugih medijskih aktivnosti i javnih nastupa predsjednika i potpredsjednika Vlade, kao i izradu i plasiranje javnosti i medijima odgovarajućeg foto, audio i video materijala; informisanje predsjednika i potpredsjednika Vlade o reakcijama ciljnih grupa i ukupne javnosti na Vladine politike i aktivnosti; koordinaciju komunikacionih aktivnosti ministarstava i organa u njihovom sastavu; pružanje stručnih savjeta portparolima ministarstava i drugih organa uprave u koncipiranju komunikacionih kampanja, razvoju komunikacionih alata, izradi komunikacionih planova i medijskom planiranju za potrebe strateških politika i kapitalnih projekata Vlade; pripremu, organizaciju i sprovođenje posebnih projekata i promotivnih aktivnosti; razvoj, uređivanje, ažuriranje i administriranje web portala Vlade na crnogorskom i engleskom jeziku, podportala predsjednika Vlade, potpredsjednika Vlade, Generalnog sekretarijata Vlade i ministra bez portfelja kao i drugih interaktivnih komunikacionih servisa; upravljanje komunikacionim sadržajem objavljenim na Web portalu i podportalima; osmišljavanje i kreiranje sadržaja za objavljivanje na društvenim mrežama u skladu sa Komunikacionom strategijom Vlade i njihovo objavljivanje, komunikaciju s javnošću putem društvenih mreža; održavanje i ažuriranje naloga Vlade na društvenim mrežama i drugim platformama za direktnu komunikaciju s javnošću; koordinaciju komunikacije Vlade i ministarstava i organa u njihovom sastavu s javnošću putem društvenih mreža u skladu sa Komunikacionom strategijom Vlade, razvoj, uređivanje, ažuriranje, i administriranje interaktivnih komunikacionih servisa koji omogućavaju direktno učešće građana u kreiranju javnih politika upravljanje arhivom foto, tonskog i video materijala o aktivnostima Vlade; i kreiranje baze podataka o aktivnostima Vlade; monitoring medija i izradu analiza sadržaja medija; upravljanje Pres centrom Vlade i stručnu, tehničku i logističku organizaciju medijskih događaja Vlade, predsjednika i potpredsjednika Vlade; izdavanje informativnih publikacija; akreditovanje domaćih i inostranih novinara za medijske događaje u organizaciji Vlade, kao i drugi poslovi iz djelokruga Generalnog sekretarijata.

²⁵ Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Generalnog sekretarijata Vlade Crne Gore, 6.12.2018.

Operativno tijelo za sprovođenje Strategije informisanja javnosti o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji 2019 – 2022. godina je obrazovano posebnom Odlukom Vlade Crne Gore, 25. jula 2019 godine²⁶. Nosioci procesa informisanja i mehanizam koordinacije prikazani su na sljedećoj šemi²⁷

Šema 3. Nosioci procesa informisanja i mehanizam koordinacije



Aktivno je i dalje tzv. **Konstitutivno tijelo**, koje je, kao radna grupa, bilo angažovano na izradi Strategije informisanja, a kojoj se pridružuju i predstavnici Delegacije EU u Crnoj Gori, nezavisni eksperti i predstavnici NVO, angažovani na istom poslu.

Pravilnikom su, pored pomoćnika generalnog sekretara – rukovodioca sektora, sistematizovana još četiri radna mjesta u ovom sektoru Generalnog sekretarijata Vlade Crne Gore. Pored pomoćnika, zaposlen je još jedan državni službenik, dok se tri radna mjesta već više godina pokrivaju projektno, kroz tehničku podršku koja se ostvaruje iz pretpriступne podrške EU (IPA II - EU integration facility).

U toku je priprema prvog godišnjeg izvještaja o sprovođenju akcionog plana za 2019. godinu, te priprema akcionog plana za 2020. godinu.

26 Odluka o obrazovanju operativnog tijela za sprovođenje Strategije informisanja javnosti o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji 2019-2022. godine

27 Strategija informisanja javnosti o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji 2019 – 2022. godine, str. 26.

3. Zaključci i preporuke

3.1. Zaključne ocjene

Nevladin sektor je ključni partner Vlade Crne Gore u procesu kreiranja i sprovođenja javnih politika, uključujući i veoma važan segment promovisanja procesa evropskih integracija, informisanja građana o EU i njenoj pretpristupnoj podršci, te sprovođenja projekata i programa u različitim oblastima javnog interesa na putu integracija Crne Gore u Uniju.

Kroz dijalog sa NVO sektorom, u prethodnom periodu razvijen je neophodan **zaokondavni i strateški okvir** za saradnju, te ojačane **institucije** nadležne za unaprjeđenje dijaloga sa NVO sektorom i zajednički rad na promovisanju procesa pristupanja Uniji.

Ministarstvo javne uprave, kao resor nadležan za jačanje saradnje sa NVO, integrisalo je nadležnosti unaprjeđenja saradnje sa NVO sektorom u procesu kreiranja i sprovođenja javnih politika, registar NVO, inter-resornu koordinaciju u ovoj oblasti, kao i praćenje realizacije budžetske podrške za NVO sektor. Posebnu ulogu dobija Savjet za saradnju sa NVO sektorom, kojim predsjedava ministar javne uprave.

Sektor za informisanje javnosti o EU i procesu pristupanja EU, u GSV-u, integriše i koordinira aktivnostima sprovođenja Strategije informisanja javnosti o pristupanju Crne Gore EU, čineći specifično koordinaciono čvorište za ove aktivnosti između Vladinih resora, Kancelarije za evropske integracije, Skupštine Crne Gore, predstavnika pravosudnih organa uključenih u proces integracija, lokalne samouprave i civilnog sektora. Unutar GSV-a, ovaj Sektor uspostavlja i direktnu saradnju i koordinaciju aktivnosti sa Službom za odnose sa javnošću Vlade Crne Gore, koja ima sopstvenu mrežu odjeljenja za odnose sa javnošću po ministarstvima. Za sprovođenje Strategije informisanja horizontalnu koordinaciju ulogu ima Operativno tijelo za sprovođenje Strategije informisanja javnosti o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji.

Finansiranje NVO iz budžeta Crne Gore takođe je značajno povećano. U skladu sa čl. 32 Zakona o NVO, Država obezbjeđuje

- sredstva za finansiranje projekata i programa u **oblastima od javnog interesa**²⁸ koje realizuju nevladine organizacije, u iznosu od najmanje **0,3%** tekućeg godišnjeg budžeta,

²⁸ U skladu sa čl. 32, st. 2, "oblasti od javnog interesa su: socijalna i zdravstvena zaštita, smanjenje siromaštva, zaštita lica sa invaliditetom, društvena briga o djeci i mladima, pomoć starijim licima, zaštita i promovisanje ljudskih i manjinskih prava, vladavina prava, razvoj civilnog društva i volonterizma, evroatlantske i evropske integracije Crne Gore, institucionalno i vaninstitucionalno obrazovanje, nauka, umjetnost, kultura, tehnička kultura, zaštita životne sredine, poljoprivreda i ruralni razvoj, održivi razvoj, zaštita potrošača, rodna ravnopravnost, borba protiv korupcije i organizovanog kriminala, borba protiv bolesti zavisnosti, kao i druge oblasti od javnog interesa utvrđene posebnim zakonom". U svakoj posebnoj godišnjoj odluci, a na bazi sektorskih analiza, određuju se prioriteti i procenti za konkretnu budžetsku godinu.

- država obezbjeđuje posebna sredstva za finansiranje projekata i programa nevladinih organizacija u oblasti **zaštite lica sa invaliditetom**, u iznosu od **0,1%** tekućeg godišnjeg budžeta.
- u zakonu o budžetu Crne Gore obezbjeđuju se i sredstva za **kofinansiranje i međufinansiranje projekata i programa nevladinih organizacija, podržanih iz fondova EU**, u iznosu od najmanje **0,1%** tekućeg godišnjeg budžeta.

Kroz godišnje odluke o utvrđivanju prioriternih oblasti od javnog interesa i visine sredstava za finansiranje projekata i programa NVO, opredjeljuju se značajna sredstva u 2018. i 2019. godini. Uspostavljanjem kombinovanog sistema finansiranja projekata i programa NVO od zajedničkog interesa, uspostavljena je zakonska obaveza resora da se konsultuju sa NVO prilikom pripreme sektorskih analiza, kojima se identifikuju prioriternе oblasti i iznosi za finansiranje NVO projekata. Ovaj model predstavlja uspostavljenu obligaciju resora da postavljene strateške ciljeve i programske zadatke ostvaruju u partnerstvu sa NVO sektorom.

Prema podacima Ministarstva javne uprave, u **2018.** godini, iz Budžeta Crne Gore za finansiranje različitih projekata NVO u oblastima definisanog javnog interesa u skladu sa Odlukom²⁹, opredjeljeno je ukupno **3,689,344.92 €**³⁰, od čega 2,838,439.90 € za 250 projekata NVO po prioriternim oblastima (od čega 51 projekat za lokalne NVO iz Sjevernog regiona, vrijednosti 582,878 €) i 850,904.97 € za projekte NVO koji podržavaju različite aspekte života osoba sa invaliditetom. U 2019. godini³¹, opredijeljen je sličan iznos (3,642,949.72€) i to u prioriternim oblastima definisan je iznos od 2,732,212.29 €, a za podršku projektima NVO za osobe sa invaliditetom 910,737.43 €. Realizacija ovih projekata je u toku. Usvojena je i nova odluka za 2020. godinu³².

Interesantno je navesti da se projekti NVO u oblasti evropskih integracija, koji se podržavaju iz Budžeta Crne Gore, vezuju za projekte u oblasti evroatlanskih integracija. Zbog ukidanja Ministarstva evropskih poslova, ove projekte u 2018. godini realizovalo je Ministarstvo javne uprave (7.64% sredstava za prioriternе oblasti), dok ih u Odluci iz 2019. godine nije ni bilo. U Odluci za 2020. godinu, projekti iz oblasti evroatlanskih i evropskih integracija Crne Gore, a koje realizuje NVO, biće podržani preko Ministarstva odbrane (svega 1,64% sredstava).

Prema podacima Ministarstva javne uprave, na bazi Uredbe o postupku i načinu kofinansiranja projekata i programa nevladinih organizacija podržanih iz fondova EU, u 2018. godini, iz Budžeta Crne Gore, podržano je **48** projekata NVO, u različitim oblastima od javnog interesa, ukupne vrijednosti **852,273.04 €**, što čini 100% sredstava kofinansiranja za ove projekte. Ti su iznosi kofinansiranja mandatorni za ugovorene projekte NVO, pa im je ova podrška veoma značajna. Objavljen je i javni poziv za 2019. godinu (mart

29 Odluka o utvrđivanju prioriternih oblasti od javnog interesa i visine sredstava za finansiranje projekata i programa nevladinih organizacija u 2018. godini ("Sl.list CG", br. 83/17 i 67/17).

30 Rast od 17,5% u odnosu na 2017. Godinu (EK izvještaj o Crnoj Gori za 2019. godinu, str. 12).

31 Odluka o utvrđivanju prioriternih oblasti od javnog interesa i visine sredstava za finansiranje projekata i programa nevladinih organizacija u 2019. godini ("Sl.list CG", br. 80/18).

32 Odluka o utvrđivanju prioriternih oblasti od javnog interesa i visine sredstava za finansiranje projekata i programa nevladinih organizacija u 2020. godini ("Sl.list CG", br. 57/19).

2019, sa okončanjem do 1.decembra 2019.), alocirane vrijednosti od 910,737.43 €.

Projekti NVO odnose se najčešće na različite aktivnosti u oblasti obrazovanja i jačanja kapaciteta, sprovođenje različitih analiza i istraživanja, uključujući istraživanje javnog mnjenja, organizacije konferencija, seminara i radionica, odnosno različite promotivne, informativne i komunikacione aktivnosti, konkretnih projekata saradnje sa javnim sektorom u svim navedenim oblastima javnih politika koje su definisane kao prioriteti saradnje. Partnerstvo Vlade i NVO sektora potvrđuje da je saradnja moguća i potrebna, a da se, kroz zajedničke projekte, može kreirati i sinergija, transfer znanja angažovanih eksperata, te podstaći istinski dijalog i participativnost.

Učešće NVO u radnim tijelima državne uprave i u sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija predstavlja dodatnu vrijednost u saradnji Vlade i NVO sektora, unaprijeđenu novim zakonskim rješenjima u ovoj oblasti. Glas civilnog društva je prisutni na javnoj sceni i doprinosi demokratizaciji društva i razvoju kritičke misli.

Jačanje kapaciteta NVO realizovano je i kroz projekte TACSO³³ I i II, kao i kroz rad Resursnog centra za organizacije civilnog društva. Ove projekte realizovala je (i danas realizuje) NVO Centar za razvoj nevladinih organizacija (CRNVO). Resursni centar predstavlja servisni centar za svakodnevnu podršku svim organizacijama civilnog društva, ali i pojedincima aktivistima i aktivistkinjama u vidu programa za jačanje kapaciteta, help-desk usluga, istraživanja, organizovanja javnih skupova, sajмова i konferencija i sličnih aktivnosti. Paralelno sa pružanjem čitavog niza usluga, centar radi na predlaganju zakonskih i drugih izmjena, koje omogućavaju nesmetan rad NVO³⁴.

Aktivnosti NVO u oblasti evropskih integracija i pristupnih pregovara sa EU, veoma je važan segment učešće predstavnika NVO u radnim grupama za pojedina pregovaračka poglavlja, kao i zajednički rad u okviru različitih koalicija NVO, od kojih je veoma aktivna bila kolacija NVO u vezi sa praćenjem napretka u poglavlju 23. Pravosuđe i osnovna prava (NVO CRNVO i još 15 drugih organizacija).

3.2. Ocjene Evropske komisije

U **Izveštaju EK o Crnoj Gori za 2019.** godinu se navodi da je civilno društvo je ključni element svakog demokratskog sistema i **kontrola i kočnica društva**. Državne institucije moraju prepoznati i njegovati aktivno učešće organizacija civilnog društva kao vrijedno. Komisija konstatuje da se dijalog o saradnji između javnih institucija i civilnog društva značajno poboljšao od kada je ponovo u septembru 2018. godine počeo sa radom **Savjet za razvoj NVO** sa novom organizacionom strukturom.

33 TACSO – Technical Assistance for Civil Society Organizations.

34 <https://www.crnvo.me/resursni-centar>

EK ističe da **civilno društvo ima važnu ulogu u procesu pristupanja**. Organizacije civilnog društva učestvuju u raznim radnim grupama, uključujući i radne grupe za pregovaračka poglavlja. Međutim, njihova uključenost je manjkava i neujednačena u praksi i varira od jedne do druge radne grupe. Često se organizacijama civilnog društva ne daje dovoljno informacija ili obavještenja da bi one mogle smisleno da doprinose procesu ili se njihov doprinos ignoriše. Za konsultovanje je u praksi potrebno bolje planiranje, transparentnost i otvorenost prema sugestijama organizacija civilnog društva da bi te konsultacije bile istinski inkluzivne. Saradnja između civilnog društva i lokalne uprave tek treba da se razvije.

Komisija takođe ističe da “sve veći trend da javne institucije proglašavaju informacije tajnima treba obrnuti i to treba da bude prioritet, jer zatvorenost institucija sprečava civilno društvo da vrši djelotvorni nadzor”. Takođe, navodi se da “kontraverzno razrješenje istaknutih predstavnika NVO iz ključnih državnih institucija i regulatornih tijela i tijela koja funkcionišu kao “čuvare ljudskih prava” (eng. watchdog), dok su zakonski postupci vezani za to bili u toku, izaziva ozbiljnu zabrinutost. Isto tako, medijske kampanje koje imaju za cilj diskreditovanje predstavnika NVO ne vode ka stvaranju okruženja za civilno društvo koje bi bilo podsticajano i baziralo se na povjerenju”.

Kao pozitivno, EK ističe veću **transparentnost i standardizaciju mehanizama za finansiranje** od strane države. Po Zakonu o nevladinim organizacijama, ukupno strateško planiranje obezbjeđuje na centralnom nivou Ministarstvo javne uprave, a upravljanje sredstvima je nadležnost sektorskih ministarstava. Preduzeti su i određeni koraci da se poboljša transparentnost procesa finansiranja organizacija civilnog društva, naročito sa uspostavljanjem onlajn baze podataka svih korisnika državnih sredstava i predstojećim usvajanjem godišnjeg izvještaja vlade o državnom finansiranju organizacija civilnog društva.

Potrebna su dalja nastojanja da se poboljša praćenje i evaluacija takvih projekata i da se ublaže bojazni organizacija civilnog društva da sredstva nisu na raspolaganju za aktivnosti “čuvara ljudskih prava” (eng. watchdog). Saradnja i dijalog sa civilnim društvom o sektorskim strategijama treba da se poboljša ukoliko se želi da model javnog finansiranja organizacija civilnog društva dostigne svoj puni potencijal³⁵.

Komisija takođe kao pozitivno po pitanju rasta transparentnosti Vlade i njene otvorenosti za saradnju sa NVO sektorom – formiranje novog **Operativnog tima za Partnerstvo otvorenih vlada** u julu 2018. godine, koji je sačinio novi akcioni plan za sprovođenje Inicijative Partnerstva otvorenih vlada, koji je Vlada usvojila novembra 2018. godine sa ciljem da se poboljša učešće građana i pristup informacijama.

Kada je riječ o ocjeni kvaliteta sprovođenja Strategije informisanja javnosti o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji, Komisija samo kratko i neutralno navodi da “Vlada nastavlja da informiše građane o procesu pristupanja EU”³⁶.

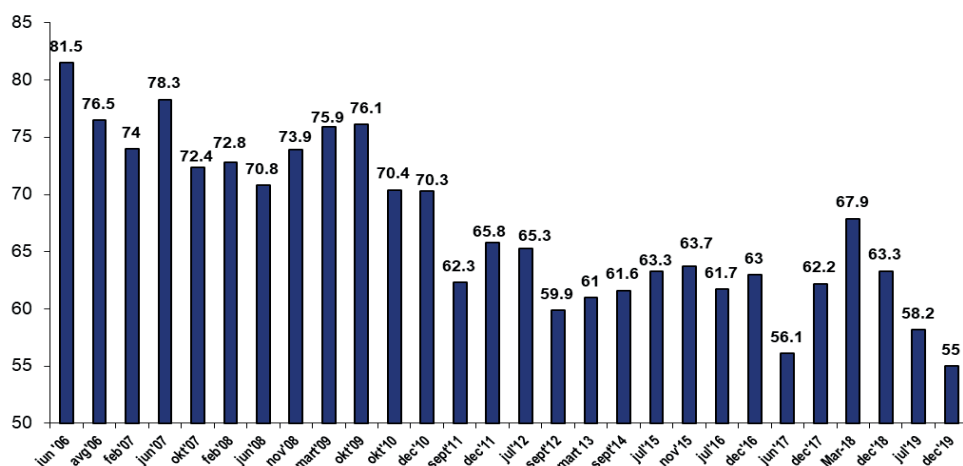
35 EK izvještaj o Crnoj Gori za 2019. godinu, str. 12-13.

36 Op.cit. str. 10.

3.3. Javno mnjenje

Da bi smo definisali određene preporuke za poboljšanje mehanizme saradnje Vlade i NVO, kao i za unaprjeđenje dijaloga, neophodno je dati i kraći osvrt na istraživanja javnog mnjenja u referentnom periodu. Opredjelili smo se za prikaz istraživanja NVO CEDEM, jer su oni redovno sprovodili istraživanja javnog mnjenja po pitanju podrške za EU, od kada je Crna Gora obnovila svoju nezavisnost i postala punopravna članica UN (jun 2006. godine).

Šema 4. Da li po Vašem mišljenju Crna Gora treba da bude članica Evropske unije? - %, (NVO CEDEM, 2006-2019)



Izvor: www.cedem.me (istraživanja političkog javnog mnjenja);

Kao eho referendumskog optimizma, dobrih ekonomskih trendova i malog znanja o složenosti samog procesa, podrška integracijama u julu 2006. godine bila je na rekordnom nivou od 81,5%. Ako posmatramo cijeli period, u prosjeku 67% ispitanih izjasnilo se da Crna Gora treba da postane članica Unije, što je značajan nivo podrške. Prosječna podrška članstvu od obnove nezavisnosti do otpočinjanja pristupnih pregovora bila je veća i iznosila je 72,9%, da bi u periodu pristupnih pregovora bila 61,6% (2012-2019). U istraživanju predstavljenom u decembru 2019. godine, svega 55% ispitanih izjasnilo se da Crna Gora treba da postane članica Unije, dok su protiv članstva 26%, a bez određenog mišljenja 19% ispitanika.

Kao što je trend bio i u zemljama tzv. petog proširenja (2004, 2007), podrška za integracije opada sa saznanjem koliko je neophodnih reformi potrebno sprovesti prije ostvarenja članstva, ali i percepcijom Unije kao nadnacionalne organizacije sui generis koja stalno postavlja nove zahtjeve pred zemlju i čini da je članstvo „pokretna meta“. Iskustva pada podrške u susret članstvu, bilježimo i kod Republike Hrvatske, a pad podrške ispod 50% već se, periodično, dešava i u zemljama regiona, poput Republike Srbije.

Opadajući trend podrške, **euroentuzijasti** komentarišu kao očekivan, uz uvjerenje da svaka podrška koja je preko polovine ispitanika – jeste solidna i stabilna podrška integracijama. Da je samo potrebno posvećeno sprovoditi preuzete obaveze, ispunjavati tranziciona mjerila vladavine prava i završna mjerila ekonomskih i drugih poglavlja, i da će dobri rezultati na putu integracija, „čuvati“ i nivo podrške i povjerenje u EU projekat. Svakako, potrebno je uz navedeno, pojačati i sprovođenje Strategije informisanja, te jačati partnerstvo sa NVO sektorom, kao prirodnim partnerom u toj oblasti. To je strategija osvajanja veće podrške za članstvo u Uniji, ali i strategija pridobijanja onih koji nemaju određeno mišljenje (ni informacije) po pitanju evropskih integracija zemlje. Najkraće, poruka iskrenih zagovornika integracije Crne Gore u EU, uz preuzimanje evropskih standarda i vrijednosti u samoj zemlji, mogla bi se sažeti u slogan: „EU integracije da, i to u Crnoj Gori“.

Euroskeptici izražavaju veću rezervu kada je ovaj trend u pitanju, očekujući njegovu dalje kolebanje, pa i u zoni ispod 60%. Ovu grupaciju ne treba potcijeniti. Pored grupa nespremni na promjene i ranjivih kategorija stanovništva, u ovu kategoriju možemo uključiti i jedan dio političkog javnog mnjenja (kako zagovornike jače borbe za sopstveni identitet i očuvanje kulturne raznolikosti Crne Gore, tako i pobornike političkih grupacija koji odnos prema EU baziraju po ugledu na druge regionalne partnere, van Crne Gore). Prvu grupaciju prepoznamo sažeto u sloganu „prvo stabilno i održivo nezavisna, pa onda integrisana“, dok bi drugu grupaciju mogli prepoznati u sloganu „integrisani u regiji, odnosno zajedno u Uniji“. Deklarisanih **eurofoba** na crnogorskoj javnoj sceni u referentnom periodu nije bilo.

Konačno, sve parlamentarne **političke partije**, programski i principijelno, još uvijek čvrsto drže „evropski“ kurs.

I NVO „De Facto“ sprovodi istraživanja javnog mnjenja za proces evopskih integracija, od 2012. godine. Poslednja istraživanja predstavljena u februaru 2020. godine i pokazuju stabilniju podršku procesu pristupanja EU.

3.4. Preporuke

Na kraju ove analize, moguće je definisati sljedeće preporuke:

1. **Zakon o nevladinim organizacijama i podzakonski akti:** u Zakonu o nevladinim organizacijama potrebno je jasnije precizirati i pojednostaviti procedure selekcije projekata NVO (čl. 32 do 32i), koje kasnije razrađuje Uredba o postupku i načinu kofinansiranja projekata i programa nevladinih organizacija podržanih iz fondova EU. Naime, moguće je jasnije precizirati i pojednostaviti procedure, radi bolje operative saradnje Vlade i organizacija civilnog društva (razmotriti

moгуćnost skraćenja trajanja javnog konkursa, kako bi se odluke o finansiranju pojedinih projekata mogle blagovremeno donijeti u skladu sa procedurom), redovno ažurirati listu nezavisnih procjenitelja i objavljivati na sajtu MJU³⁷, koji su odabrani po javnom pozivu na bazi jasnih kriterijuma selekcije, unaprijediti kvalitet sektorskih analiza, a posebno je važno jaćati kapacitet MJU za monitoring projekata NVO (ćl. 32j Zakona), te donijeti podzakonske akte koji će jasnije precizirati kriterijume za raspodjelu sredstava i standarde izvješćavanja.

2. **Predlog zakona o volontiranju** (21.112019.) definiše opšti pravni okvir za razvoj javnih politika od znaćaja za promociju i razvoj volontiranja, pri ćemu se volonterski rad definiše kao dobrovoljno i besplatno ulaganje vremena, znanja i vješćina kojima se obavljaju aktivnosti u korist drugih lica i za opštu dobrobit društva (razumijevanje volontiranja kao dobrovoljne aktivnosti odnosno participacije, koja se odvaja od aktivnosti koje su vezane i proizilaze iz radno-pravnog odnosa, kao što su stručna praksa ili radno usavršavanje). Bilo bi korisno saćiniti pravnu analizu o vezama krovnog zakona Zakona o NVO i Predloga zakona o volontiranju, da bi se moglo stručno procijeniti da li ima osnova da se ova dva zakona integrišu u jedan.
3. **Registar NVO u Ministarstvu javne uprave**, baza www.nvoinfo.me, izraćena je kroz projekat tehnićke podrške DEU, kao platforma za unošenje podataka od samih NVO i koju iste mogu da koriste kao podlogu za svoju promociju. Ona se treba dalje ažurirati i koristiti u cilju rasta transparentnosti i promocije partnerstva Vlade i NVO.
4. **Web platforma** www.finansiranjenvo.me izraćena je uz podršku DEU projekta "Tehnićka podrška razvoju institucionalnih mehanizama saradnje Vlade i NVO u Crnoj Gori" i sadrži osnovne podatke za 1.719 projekata (pristup 10. januar 2020. godine). To je veoma koristan instrument i afirmativna aktivnost Vlade u cilju jaćanja i transparentnog rada na zajednićkim projektima Vlade i NVO. Administartor baze je Direkcija za saradnju s nevladinim organizacijama Ministarstva javne uprave. Baza je neophodno dalje redovno ažurirati. Pored baze podrćanih NVO, dostupan je i spisak evaluatora NVO projekata.
5. **Web platforma** www.strategijanvo.nvo.mju.gov.me koja sadrži tabelarni i narativni prikaz aktivnosti po oblastima Strategije unaprećdenja podsticajnog okrućenja za djelovanje NVO 2018-2020, a Akcioni plan je, i koju je, osim po oblastima, moguće pretraživati po statusu i roku realizacije, kao i po institucijama - nosiocima aktivnosti, takoćde je znaćajan napredak u jaćanju saradnje sa NVO sektorom i treba ga nastaviti u kontinuitetu. U okviru modula za izvješćavanje, prikazani su i izvori verifikacije realizovanih aktivnosti, a u odvojenim rubrikama relevantna dokumenta i saopšćenja koja se odnose na Strategiju. Cilj izrade ove platforme je transparentnije praćenje i izvješćavanje o realizaciji Akcionog plana, na jednostavan i pragmatićan naćin, a dostupna je i na engleskom jeziku.

-
6. **Administrativni kapaciteti MJU u Direkciji za saradnju sa NVO trebali bi biti ojačani**, posebno zbog rastuće obaveze monitoringa kofinansiranih projekata, koji su odobreni nevladinim organizacijama od strane EU.
 7. **Nastaviti jačanje Partnerstva za otvorenu upravu Vlade Crne Gore** (Open Government Partnership, OGP), ostvarivanje Akcionog plana, Rad Operativnog tima partnerstva za otvorenu upravu i ažuriranje svih aktivnosti i podataka na dvojezičnoj web stranici <https://www.otvorenauprava.me/>.
 8. **Dalje jačati i promovisati platformu** e-peticije (<https://epeticije.gov.me/>) i razvoj i upotrebu što većeg broja elektronskih servisa, koji uključuju uvezane i otvorene registre, neophodne za kvalitetno pružanje javnih usluga.
 9. **Uspostavljanje Kancelarije za podršku NVO u Sjevernom regionu**: Mjere i aktivnosti prethodno implementirane kroz TACSO I i II projekat, kao i projekte regionalnih i nacionalnih resursnih centara za jačanje kapaciteta NVO sektora nisu bile dovoljne da u značajnijoj mjeri ojačaju kapacitete NVO sektora u Sjevernom regionu. Nedostajuće aktivnosti u lokalnim sredinama ovih opština su sljedeće: uvezivanje, tj. umrežavanje postojećih organizacija, prepoznavanje mogućih donatora, dizajn i priprema projektnih predloga, savjetodavne usluge, priprema dokumentacije za registrovanje novih NVO, finansijska podrška za edukaciju, kao i za pružanje određenih socijalnih servisa. Da bi se prevazišao ovaj regionalni gep, bilo bi potrebno da se iz sredstava pretpristupne podrške i/ili budžeta (kao kofinansiranje), obezbijede uslovi za uspostavljanje operativne kancelarije za jačanje kapaciteta NVO u jednoj crnogorskoj opštini u ovoj regiji. Ona bi, kao višegodišnji projekat, bila direktno vezana sa Ministarstvom javne uprave, te pružala sve neophodne informacije i usluge NVO. Služila bi kao krovna kancelarija za uvezivanje 1.307 registrovanih NVO u 13 opština Sjevernog regiona. Osnovni cilj Kancelarije bio bi jačanje kapaciteta NVO u ovoj regiji u projektnom i finansijskom menadžmentu, veće učešće NVO u kreiranju i sprovođenju javnih politika, organizacija treninga u različitim oblastima, pomoć u pisanju projektnih predloga, informisanje o mogućim izvorima finansiranja, uvezivanje unutar sektora, itd. Kancelariji bi bilo neophodno troje zaposlenih, dok bi sektorski eksperti bili angažovani po potrebi, na zahtjev NVO, po konkretnim projektima i/ili projektnim predlozima. Na bazi svakodnevnih kontakata „u lokalu“, zaposleni u Kancelariji za podršku NVO bili bi upoziciji da lakše indentifikuju potrebe i prioritete ovih malih organizacija, kao kroz savjetodavne aktivnosti, tako i kroz obuke i direktnu podršku. Kancelarija bi podsticala i prekograničnu saradnju, kao i saradnju sa organizacijama civilnog sektora EU država članica.
 10. **Nosioci procesa informisanja javnosti i mehanizam koordinacije**: četiri komunikacione strategije, sprovile su se (i sprovode se) kroz šest različitih modela koordinacije procesa evropskih integracija (Tabela 1). Po važećem modelu, nosioci procesa informisanja i mehanizam koordinacije prikazani su na Šemi br. 2. Bilo bi oportuno razmotriti mogućnost da se **Sektor za informisanje javnosti** o EU vrati formacijski svojoj prirodnoj cjelini, a to je (u ovom momentu) – Kance-

larija za evropske integracije. Nije dovoljno biti lokacijski pri Kancelariji, već je to neophodno i hijerarhijski, organizacijski i finansijski, kako bi se cilj prenošenja informacija (pregovarački proces i pristupna podrška) mogao bolje i bliže pojasniti i približiti građanima. U navedenom kontekstu, i samo Operativno tijelo, za praćenje sprovođenja Strategije i akcionog plana treba da bude sa jačom podrškom, za efikasno obavljanje svoga posla.

11. **Intenziviranje aktivnosti informisanja javnosti sa dužinom pristupnog procesa:** iskustvo procesa pristupanja treba da doprinese rastu kvaliteta komunikacija državnih organa, civilnog društva, poslovne zajednice i građana, s obzirom na dobar trend insitucionalizacije, usvajanje dobrih praksi i procedura, zasnovanih na sistematično organizovanoj institucionalnoj memoriji. Polazeći od **naučenih lekcija** dosadašnjeg procesa navedenih u Strategiji informisanja, navedeno podrazumijeva sljedeće bitne aspekte:

- Ciljana komunikacija prema definisanim grupama treba da zadrži **pozitivan stav prema integracionom procesu**, uz kontrolu očekivanja; drugim riječima, dobrim i jasnim porukama ne treba previše pomoćnih poruka, već jednostavnih i prepoznatljivih korisnih primjera iz neposrednog okruženja;
- Dalje **valorizovati dragocjeno iskustvo**, dobre prakse, ali i sve naučene lekcije u saradnji državnih organa i NVO u procesu komunikacije evropskih integracija Crne Gore;
- Posebno je važno uključivanje javnih ličnosti u zajedničke projekte promocije procesa integracija, posebno konferencije, okrugle stolove, radionice, ali i posjete lokalnim zajednicama, jer javne ličnosti, kao dobri komunikatori integracionog procesa, doprinose afirmaciji partnerstva i saradnje svih aktera na putu integracija prema Uniji. Afirmativan je i visokih zvaničnika Vlade Crne Gore sa predstavnicima NVO uključenim u pregovaračku strukturu, ali ga je moguće i poželjno osnažiti, tj. u taj dijalog **uključiti i aktivne NVO**, koje promovišu proces evropske integracije kroz projekte koji su sastavni dio Akcionog plana za sprovođenje Strategije informisanja javnosti o EU i procesu pregovora.
- **Pristup komunikaciji kao dvosmjernom procesu**, a ne pukom prenosu informacija (bottom-up approach); njegovati neposrednost i približavanje lokalnim zajednicama, posebno u manje razvijenim lokalnim samoupravama; segmentiranje ciljnih grupa prema kojima se komuniciranju određene informacije treba dalje nastaviti sa konkretnijim užim grupama, kroz što raznovrsnije forme direktne komunikacije i uključivanja u projekte (građani, posebno mladi, najviše su zainteresovani za razumijevanje lične perspektive u ukupnom integracionom procesu, koji je ponekad apstraktan i „udaljen“ od svakodnevnog života);

- **Nastaviti sa budžetiranjem aktivnosti** sprovođenja Strategije informisanja javnosti o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji u skladu sa Metodologijom; istovremeno, nastaviti i model oslanjanja na partnere i multiplikatore, u smislu disperzije aktivnosti i modela finansiranja;
- Podsticanje partnerstva sa NVO, podrazumijeva **podsticanje timskog rada i unutar državnih organa** (očuvanje entuzijazma i posvećenosti uključenih), motivisana, efikasna i aktivna tijela kojima je u nadležnosti koordinacija komunikacionih aktivnosti, sprovođenje i monitoring Akci-onog plana Strategije informisanja;
- **Sektorska komunikacija** s različitim ciljnim javnostima treba biti pojačana, posebno kroz integraciju različitih aspekata procesa pregovora i sprovođenje IPA projekata na nivou sektora i na nivou lokalnih zajed-nica;
- Sam **akcioni plan je fleksibilna forma** koja u svakoj godini sprovođe-nja strategija podrazumijeva mogućnost uključivanja dodatnih aktivno-sti unutar definisanih strateški i operativnih ciljeva prema određenim javnostima; Disperzija aktivnosti je potvrda partnerstva Vlade i NVO u ovoj oblasti, ali i motivacije i entuzijazma uključenih organizacija i poje-dinaca;
- Moguće je razviti **e-platformu izvještavanja** o sprovođenju komunika-cionih aktivnosti, poput platforme za praćenje sprovođenja Strategije unaprijeđenja podsticajnog okruženja za djelovanje NVO;
- Nastaviti sa uključivanjem većeg broja ljudi (posebno iz pregovaračke strukture) da, u okviru svojih specijalističkih znanja i iskustava, komuni-ciraju o sadašnjoj fazi procesa integracije i narednim izazovima;
- Sektor za informisanje javnosti o EU, kroz tehničku podršku, treba re-dovno da nastavi sa sprovođenjem **istraživanja javnog mnjenja**, uz strukturiranje pitanja prema osjetljivim grupama, a posebno prema mladima;
- Posebna pažnja mora biti posvećena **medijima**, u svim aspektima sa-radnje državnih organa, NVO i medija. Kad je riječ o procesu evropskih integracija i njegovom približavanju građanima, neophodno je, što je više moguće, izbjeći fragmentaciju, polarizaciju i politizaciju medija; podržavati projekte pojedinih medija, posebno one razvijane u par-tnerstvu sa NVO sektorom; povećati broj podržanih projekata u oblasti medijske pismenosti, posebno kroz rad sa kategorijom mladih; Dalje razvijati i dobre forme kao što su: „doručak sa novinarima“, radni izlet sa novinarima, radionice za novinare, mladi novinari kao participanti na drugim radionicama (heterogene ciljne grupe, politički podmladak ili radionice za mlade), itd.; Dobro iskustvo je i odluka o slanju stalnog

dopisnika RTCG u Brisel, čime se broj intervjuja značajno povećao i respektabilna mišljenja o procesu evropskih integracija Crne Gore učinila dostupnijim crnogorskoj javnosti.

- U prethodno navedenom kontekstu, neophodno je i **više koristiti diplomatsku mrežu za komuniciranje i lobiranje za crnogorsku evropsku integraciju**, ne samo u Briselu, već i na svim važnim evropskim adresama, u svim državama članicama.
12. **Administrativni kapaciteti Sektora za informisanje javnosti o EU** – sistematizovana radna mjesta su pomoćnik generalnog direktora, rukovodilac sektora i još četiri službenika, od kojih je pokriveno samo jedno mjesto sa ugovorom o radu, dok su tri mjesta projektno pokrivena kroz tehničku podršku. U perspektivi to ne garantuje održivost sektora, i postoji rizik gubljenja obučenog kadra, sa višegodišnjim iskustvom u ovoj oblasti.
 13. **Lokalne samouprave** – i pored dobrih rezultata kroz višegodišnju saradnju, neophodno je intenzivirati evropske „događaje“ u lokalnim zajednicama van Glavnog grada, u svim crnogorskim opštinama. Nastaviti sa obukama za komuniciranje i razvojem lokalnih akcionih planova. Posebno je korisno proširiti saradnju resora uključenih u pregovore sa drugim lokalnim samoupravama i upriličiti zajedničke edukativne i promotivne kampanje, o pojedinim politikama EU i pretpostupnoj podršci.
 14. **Saradnja sa EU info centrom** – dobra praksa treba biti nastavljena, uz podizanje nivoa strateškog komuniciranja i blagovremenog planiranja važnih događaja, nasuprot at hock organizaciji. Izbjegavati preklapanje događaja, afirmisati sinergetske efekte. EUIC treba i dalje da bude otvoren za NVO sektor, u promoci projekata podržanih iz EU fondova.
 15. **Nova pravila pregovora i strategija proširenja** – veoma je važno blagovremeno upoznati širu javnost sa svim izmjenama pravila pregovaranja i posebno pojasniti razloge tih promjena, kako bi se očuvalo povjerenje u pregovarački proces i obezbjeđivala dalja podrška i razumijevanje za „dužinu i dubinu“ procesa pregovaranja.

Spisak tabela

[Tabela 1. Strategija informisanja javnosti o pridruživanju i pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji](#)

[Tabela 2. Strateški i operativni ciljevi prema definisanim ciljnim javnostima](#)

Spisak grafika

[Šema 1. Organizaciona šema Kancelarije za evropske integracije](#)

[Šema 2. Struktura za pregovore Crne Gore sa Evropskom unijom \(jul 2018\)](#)

[Šema 3. Nosioци procesa informisanja i mehanizam koordinacije](#)

[Šema 4. Da li po Vašem mišljenju Crna Gora treba da bude članica Evropske unije? - %, \(NVO CEDEM, 2006-2019\)](#)

Skraćenice

CEDEM	Centar za demokratiju i ljudska prava
C	Chapter / pregovaračko poglavlje
CRNVO	Centar za razvoj nevladinih organizacija
CSO	Civil Society Organizations
DEU	Delegacija Evropske unije u Crnoj Gori
EU	Evropska unija
EUIC	EU info centar
GSV	Generalni sekretarijat Vlade
ICT	Informaciono komunikacione tehnologije
IPA	Instrument for pre-accession – instrument prepristupne podrške
MJU	Ministarstvo javne uprave
NIPAC	National IPA coordinator – nacionalni IPA koordinator
OGP	Open Government Partnership
UEU	Ugovor o Evropskoj uniji
UFEU	Ugovor o funkcionisanju Evropske unije
TASCO	Technical Assistance for Civil Society Organizations

Literatura

Anheier, Helmut K. and List Regina A, A Dictionary of Civil Society, Philanthropy and the Non-Profit Sector, Routledge, Taylor and Francis Group, London and New York, 2005.

Evropska komisija, Izvještaj o Crnoj Gori za 2019. godinu, 29. maj 2019.;

Izvještaj o primjeni Uredbe o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija za 2018. godinu, MJU.

Izvještaj o raspodjeli sredstava za kofinansiranje projekata i programa nevladinih organizacija podržanih iz fondova Evropske unije za 2018. godine, MJU, 2019;

Izvještaj o realizaciji Akcionog plana "Strategije unprjeđenja podsticajnog okruženja za djelovanje NVO 2018-2020" za 2018. godinu, MJU.

Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom Vlade RS; (<https://civilnodrustvo.gov.rs/info-servis/civilno-drustvo/civilno-drustvo.367.html>);

Komunikaciona strategija za informisanje javnosti o Evropskoj uniji i pripremama za članstvo za period 2010/2014. ;

Odluka o obrazovanju operativnog tijela za sprovođenje Strategije informisanja javnosti o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji 2019-2022. Godini;

Odluka o Savjetu za saradnju organa državne uprave i nevladinih organizacija ("Sl.list CG" br. 47/18);

Odluka o savjetu za vladavinu prava, ("Sl.list CG" br. 19/14).

Odluka o uspostavljanju strukture za pregovore o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji („Sl.list CG“, br. 9/12, 15/14, 19/17, 33/18 i 48/18).

Odluka o utvrđivanju prioritetnih oblasti od javnog interesa i visine sredstava za finansiranje projekata i programa nevladinih organizacija u 2018. godini ("Sl.list CG", br. 83/17 i 67/17).

Odluka o utvrđivanju prioritetnih oblasti od javnog interesa i visine sredstava za finansiranje projekata i programa nevladinih organizacija u 2019. godini ("Sl.list CG", br. 80/18).

Odluka o utvrđivanju prioritetnih oblasti od javnog interesa i visine sredstava za finansiranje projekata i programa nevladinih organizacija u 2020. godini ("Sl.list CG", br. 57/19).

Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Generalnog sekretarijata Vlade Crne Gore, 6.12.2018.

Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva javne uprave, 13.9.2018.

Predlog zakona o volontiranju, Vlada Crne Gore, 21.11.2019.

Strategija informisanja javnosti o pristupanju Crne Gore EU za period 2014-2018. godine, Vlada Crne Gore.

Strategija informisanja javnosti o pristupanju Crne Gore EU za period 2019-2022. godine, Vlada Crne Gore.

Strategija unaprjeđenja podsticajnog okruženja za djelovanje nevladinih organizacija 2018-2020, Ministarstvo javne uprave, Vlada Crne Gore, 11.1.2018.,

Strategije saradnje Vlade Crne Gore i nevladinih organizacija za period 2009-2011. Godine, Kancelarija za saradnju sa NVO, Vlada Crne Gore.

Ugovor o Evropskoj uniji, 2007;

Ugovor o funkcionisanju EU, 2007;

Uredba o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija („Sl.list CG“ br. 41/18);

Uredba o postupku i načinu kofinansiranja projekata i programa nevladinih organizacija podržanih iz fondova Evropske unije („Sl. list CG“, br. 64/18);

Ustav Crne Gore, Sl.list CG, br. 1/07, 38/13.

Zakon o nevladinim organizacijama („Sl.list CG“, br. 39/11 i 37/17)

Zakono o državnoj upravi (Službeni list Crne Gore br. 78/18);

<https://www.crnvo.me/resursni-centar>

<http://www.kei.gov.me/organizacija>

<http://www.mju.gov.me/vijesti/196447/Objedinjena-lista-nezavisnih-procjenjivaca-za-2019-godinu>



Model Hrvatske

Prof. dr Igor Vidačak

1. Uvod

Kad je riječ o unaprjeđenju standarda dijaloga i saradnje vlade i organizacija civilnog društva u procesu evropske integracije Hrvatske i ostalih zemalja jugoistočne Europe, čini se da Evropska unija ipak s vremenom nastoji učiti na ranijim greškama. Iskustva iz prethodnih krugova proširenja pokazala su da neke od ključnih reformi u osjetljivim područjima poput vladavine prava, reforme javne uprave, suzbijanja korupcije te zaštite ljudskih i manjinskih prava ne mogu biti održive bez podsticajnog okruženja za razvoj snažnog i aktivnog civilnog društva koje je u stanju pratiti stvarnu usklađenost nacionalnih politika sa usvojenim standardima EU prije i nakon pristupanja EU (Wunsch, 2016). Bez obzira na značajna finansijska ulaganja EU u jačanje kapaciteta organizacija civilnog društva u zemljama srednje i istočne Evrope još od sredine devedesetih godina, brojne reforme u zemljama obuhvaćenima procesom proširenja 2004. i 2007. godine zadržale su se tek na nivoima političkih elita i ograničenog dijela javne uprave, s vrlo upitnim učincima na nivou društava i društvenih aktera tih zemalja. U tom se kontekstu često govori o „ispraznoj evropeizaciji“ (Goetz, 2005; Borzel, 2011) bez stvarnih društvenih učinaka, odnosno izostanku istinske transformacije stavova i obrazaca ponašanja donositelja odluka, ali i ključnih ekonomskih i socijalnih aktera.

Kako bi se podstakla nepovratnost ključnih reformi u nekim od najkompleksnijih područja pregovora o pristupanju EU, Unija je razvila dugoročne programe ulaganja u izgradnju kapaciteta organizacija civilnog društva, kao i programe tehničke podrške vladama u uspostavljanju i jačanju struktura za dijalog s civilnim društvima. Ta se nova konzistentnija politika EU za podršku civilnom društvu u zemljama kandidatkinjama počela nazirati već od 2005. godine u Komunikaciji Evropske komisije (EK) „Dijalog civilnog društva između EU i zemalja kandidatkinja“ (Evropska komisija, 2005), a poslije se kontinuirano nastavila u nizu strateških dokumenata i programa podrške. Strategija proširenja 2007-2008. stavlja važan naglasak na jačanje organizacija civilnog društva i njihove uloge u političkim procesima što se uskoro manifestuje i značajno većim ulaganjima EU iz novog IPA - Instrumenta podrške civilnom društvu, a od 2007. godine se u godišnjim izvještajima o napretku zemalja kandidatkinja za članstvo jačanje saradnje vlade i civilnog društva počinje isticati kao jasan politički kriterijum za članstvo.

Hrvatska je započela pregovore o pristupanju EU 2005. godine u tom novom svijetlu za praćenje kvaliteta pretpristupnih reformi u zemljama kandidatkinjama kojeg je obilježavao sve veći naglasak na stvarnoj implementaciji usvojenih zakona i većoj uključenosti civilnog društva. Neke od esencijalnih institucionalnih i zakonskih reformi koje se tiču saradnje vlade i civilnog društva sprovedene početkom institucionalizacije odnosa Hrvatske i EU, a pogotovo za vrijeme pregovora o pristupanju, pokazale su se otpornima na promjene i nakon ulaska u punopravno članstvo, bez obzira na brojne izazove i politička previranja u zemlji pogotovo od 2016. godine.

Cilj je ovog dijela analize dati pregled razvoja standarda saradnje vlade i civilnog društva u procesu pristupanja Hrvatske EU, te ukazati na neke od činilaca koji su us-

postavljene modele i standarde međusektorske saradnje učinili više ili manje otpornima ili fragilnima u postpristupnom periodu. Metodološki se oslanja na analizu dostupnih primarnih i sekundarnih izvora podataka, kao i na direktno lično iskustvo učestvovanja autora u uspostavljanju i sprovođenju modela saradnja vlade i civilnog društva od početka 2000-tih.

U prvom dijelu daje se osvrt na pravni i institucionalni okvir za saradnju vlade i civilnog društva, s primarnim fokusom na udruženja kao najbrojnije aktere organizovanog civilnog društva u Hrvatskoj. Drugi dio donosi analizu standarda i modela savjetovanja i saradnje vlade i civilnog društva u procesu pristupanja EU. Naglasak će biti na analizi dva preovladavajuća oblika saradnje Vlade i civilnog društva – savjetovanje odnosno dijalog u procesu oblikovanja javnih politika, te finansiranje projekata i programa organizacija iz javnih izvora. Zaključno se daje osvrt na održivost usvojenih standarda i modela s glavnim preporukama ostalim zemljama u regiji.

2. Evolucija pravnog i institucionalnog okvira za saradnju Vlade i organizacija civilnog društva u Hrvatskoj

2.1. Razvoj institucionalnih mehanizama za podršku saradnji Vlade i civilnog društva

U Hrvatskoj se u proteklih dvadesetak godina razvila vrlo razgranata mreža aktera organizovanog civilnog društva koju, prema podacima iz nadležnih registara u februaru 2020., čini 51.692 registrovana udruženja, 204 strana udruženja, 266 fondacija, 400 sindikata, 50 udruženja poslodavaca, 53 vjerske zajednice. Dijalog i saradnja državnih tijela s tako raznolikom scenom organizovanih interesa postupno se formalizovao, uglavnom uspostavljanjem različitih institucija, struktura, stalnih ili povremenih savjetodavnih tijela.

Nekoliko je osnovnih razloga zbog kojih državna tijela razvijaju, te često i institucionalizuju saradnju s akterima civilnog društva u oblikovanju javnih politika. Prvi se odnosi na nedovoljne ili neodgovarajuće ljudske resurse unutar državnih tijela, drugi na veću fleksibilnost i brzinu djelovanja civilnog društva, treći na potrebu za pristupom relevantnim informacijama o problemima pojedine ciljne grupe, odnosno iskustvenim znanjem i specifičnom ekspertizom o stanju u sektoru koji pokriva, a četvrti se razlog tiče problema legitimnosti i potrebe državnih tijela da osiguraju potrebnu političku podršku ili barem stabilno i predvidivo ponašanje ciljnih grupa u odnosu na predložena policy rješenja (Donahue, Zeckhauser, 2006.; Vidačak 2014.). Osim toga, saradnja s civilnim društvom sve se više posmatra kao najbolji put prema nalaženju inovativnih rješenja za različite probleme, ali i pravovremeno uočavanje mogućih prepreka u sprovođenju pojedinih javnih politika.

U akademskim krugovima se obično postavlja pitanje je li napredak u institucionalizaciji i strukturisanju odnosa državnih tijela i organizacija civilnog društva primjer vertikalne ili horizontalne dimenzije procesa razvoja javnih politika. Postojanje velikog broja savjetodavnih odbora i potpornih institucija za saradnju s organizacijama civilnog društva pronalazi uporište u vrijednostima participativne demokratije i otvorenosti kao važnih načela evropskog upravljanja javnim politikama. Zavisno o prirodi zajednica i mreža javnih politika koje se razvijaju kroz razne savjetodavne odbore i forume, te o stepenu autonomnosti koji omogućavaju organizacijama civilnog društva, ta tijela mogu pripadati vertikalnoj ili horizontalnoj dimenziji javnih politika. U kontekstu ove analize, postojanje savjetodavnih tijela i foruma za dijalog posmatramo primarno kao institucionalizaciju zajednica i mreža javnih politika, te ilustraciju funkcionisanja horizontalne dimenzije javnih politika (Colebatch, 2004.; Petak, 2011.; Vidačak, 2014.)

Ozbiljniji naponi prema unaprjeđenju institucionalnog i pravnog okvira za jačanje saradnje Vlade i organizacija civilnog društva u Hrvatskoj kreću s uspostavljanjem Kancelarije za udruženja u oktobru 1998. godine, kao stručne službe Vlade zadužene za razvoj saradnje s nevladinim, neprofitnim sektorom. Tokom devedesetih godina odnosi vlade i civilnog društva su bili uglavnom obilježeni nepovjerenjem, kontinuiranim tenzijama i latentnom konfliktnom atmosferom, kao i nepostojanjem struktura za međusobni dijalog. Proces donošenja odluka obilježavala je sveprisutna kultura tajnosti i s vrlo ograničenim mogućnostima za artikulaciju stavova aktera organizovanog civilnog društva. Raspodjela javnih sredstava za programe udruženja bila je nejasna, bez formalnih standarda, kriterijuma i procedura. Osim toga, nedostajali su osnovni podaci o resursima i razvijenosti civilnog društva budući da nisu postojali validni registri.

Stoga je jedan od prvih zadataka novoformirane Kancelarije za udruženja bila obnova povjerenja, kroz otvaranje novih kanala komunikacije s udruženjima, te jačanje transparentnosti dodjele sredstava za projekte i programe udruženja. S promjenom vlasti na parlamentarnim izborima početkom 2000. godine, otvara se novi prostor za demokratizaciju političkih procesa te jačanje odnosa sa EU, a nova vlada lijevog centra po prvi put u svoj program ugrađuje razvoj civilnog društva. S ciljem definisanja dugoročne vizije jačanja pravnog i institucionalnog okvira za razvoj saradnje Vlade i civilnog društva, Kancelarija za udruženja (Ured za udruge) je sredinom 2000. godine pokrenula izradu Programa saradnje Vlade i nevladinog, neprofitnog sektora u Republici Hrvatskoj uz opsežno savjetovanje s velikim brojem predstavnika civilnog društva i javnih institucija. Nadahnut iskustvima srodnog sporazuma između britanske vlade i nevladinog sektora (Compact agreement), Program je u osnovi promovisao temeljne vrijednosti nezavisnog, aktivnog civilnog društva, ali i odgovornosti i obaveze vlade i nevladinog sektora u sprovođenju ciljeva Programa. Ti su ciljevi, između ostalih, uključivali pripremu kodeksa pozitivne prakse i unaprjeđenja kvaliteta djelovanja za područje finansiranja i savjetovanja, kao i izradu strategije podrške i podsticanja razvoja civilnog društva u Republici Hrvatskoj (Vidačak, 2001).

U skladu sa tendencijom sve intenzivnije saradnje i dijaloga nadležnih ministarstava i organizacija civilnog društva, nametnula se i potreba za kvalitetnijim strukturi-

sanjem tog dijaloga, zbog čega je 2002. godine osnovan Savjet za razvoj civilnog društva. Osim ostvarivanja ciljeva postavljenih u ranije spomenutom Programu saradnje, jedan od primarnih zadataka Savjeta u prvom sazivu je bila donošenje prijedloga odluke Vlade o raspodjeli ukupnih sredstava za finansiranje udruženja u pojedinim područjima djelatnosti, na temelju prijedloga stručnih radnih grupa. Još od tog prvog mandata koji je trajao jednu godinu, Savjet je zamišljen kao međusektorsko savjetodavno tijelo vlade koje uz predstavnike nadležnih tijela državne uprave okuplja i predstavnike organizacija civilnog društva koje same kandiduju svoje predstavnike za članove Savjeta, te imaju većinu u Savjetu. Savjetom predsjedava predstavnik civilnog društva, a stručne i administrativne poslove za Savjet obavlja Kancelarija za udruženja. U prvom mandatu, Savjet je imao 20 članova – deset predstavnika državne uprave, osam predstavnika civilnog društva te tri stručnjaka iz neprofitnog sektora. U osamnaest godina postojanja, sastav Savjeta se mijenjao, a broj članova kontinuirano rastao. U svom šestom mandatu, Savjet ima 37 članova, i to: 17 predstavnika tijela javne vlasti – nadležnih ministarstava, kancelarije Vlade Republike Hrvatske i Nacionalne fondacije za razvoj civilnoga društva, 14 predstavnika udruženja i drugih organizacija civilnoga društva, 3 predstavnika civilnoga društva iz reda fondacija, sindikata i udruženja poslodavaca, te 3 predstavnika nacionalnih udruženja lokalne i regionalne samouprave. Predsjednik i članovi Savjeta imenuju se na 3 godine i mogu biti ponovno imenovani¹.

Krajem 2003. godine, na zadnjoj sjednici Sabora u mandatu koalicijske Vlade, osnovana je Nacionalna fondacija za razvoj civilnog društva. U odnosu na Kancelariju za udruženja, Fondacija je trebala funkcionirati kao razmjerno samostalna organizacija koja bi, uz podršku domaćih i inostranih sredstava, dugoročno mogla povećati finansijske i tehničke kapacitete za razvoj civilnog društva, te osnažiti uticaj civilnog društva u kreiranju javnih politika u Hrvatskoj. Radom Fondacije upravlja Upravitelj kojeg imenuje Upravni odbor kojeg imenuje Vlada, a u kojem sjedi pet predstavnika neprofitnog sektora, 3 predstavnika državne uprave i 1 predstavnik lokalne samouprave. Jedan od najvažnijih oblika podrške Nacionalne fondacije od njenog osnivanja bila je dodjela trogodišnjih institucionalnih podrški za stabilizaciju djelovanja udruženja koje su u vrijeme povlačenja stranih donatora iz Hrvatske imale ključnu ulogu za održivost organizacija koje se bave pitanjima demokratizacije i zaštite ljudskih prava. Od 2007. godine Fondacija razvija Program regionalnog razvoja i jačanja sposobnosti organizacija civilnog društva na lokalnom i regionalnom nivou, kroz podršku radu regionalnih resursnih centara. Uz niz drugih programa razvojne saradnje, pokreće se i program Centara znanja za društveni razvoj koje djeluju kao svojevrstne „think-do-tank organizacije“ koje sprovode istraživanja i analize javnih politika iz svog područja djelovanja, zagovaraju pozitivne društvene promjene, te promovišu razmjenu specifičnih znanja u Hrvatskoj i u zemljama jugoistočne Evrope².

Ovaj uspostavljeni institucionalni trougao za podršku saradnji vlade i civilnog društva (Kancelarija za udruženja, Savjet za razvoj civilnog društva i Nacionalna fondacija za razvoj civilnog društva) svoju je pravu svrhu počeo dobijati s početkom pregovora

1 Vidi Odluku Vlade o osnivanju Savjeta za razvoj civilnog društva (Narodne novine, br. 140/09, 42/12, 61/14, 62/17) – pročišćeni tekst dostupan na: <https://udruge.gov.hr/istaknute-teme/savjet-za-razvoj-civilnoga-drustva/120>

2 Više informacija o ciljevima i aktivnostima Nacionalne fondacije na <https://zaklada.civilnodrustvo.hr>

o pristupanju Hrvatske Evropskoj uniji i postupnim prenosom ovlašćenja za upravljanje fondovima EU za podršku civilnom društvu s evropskih na nacionalne strukture. U kontekstu rastuće decentralizacije upravljanja EU fondovima i postavljanja Kancelarije za udruženja kao jedinice za sprovođenje EU projekata za sektor civilnog društva, nametnula se i potreba utvrđivanja nacionalne strategije za podršku razvoju civilnog društva. Prva Nacionalna strategija stvaranja podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva 2006.-2011. sa Akcionim planom usvojena je u julu 2006. godine, a predviđjala je, između ostalih, niz mjera koje se tiču uređivanja standarda savjetovanja s civilnim društvom u kreiranju javnih politika, sistema finansiranja projekata i programa udruženja, kao i uloge civilnog društva u procesu evropskih integracija.

Koordinaciju praćenja Nacionalne strategije preuzela je Kancelarija za udruženja, u saradnji sa Savjetom. Nadležnosti Kancelarije, kao fokusne tačke za koordinaciju Vlade politike saradnje s civilnim društvom, s godinama su rasle, a uloga mu je pogotovo postala važnija s preuzimanjem vlasti za upravljanje fondovima EU za podršku civilnom društvu od sredine 2000-tih. S početnih samo 3 zaposlena, u vrijeme ulaska Hrvatske u EU taj je broj porastao na 23, od čega je 15 osoba bilo angažovano na poslovima planiranja, sprovođenja i monitoringa fondova EU za civilno društvo.

Savjet za razvoj civilnog društva se pokazao kao važan mehanizam za osiguranje inkluzivnog i participativnog programiranja pretpristupnih fondova EU (PHARE i IPA) za podršku civilnom društvu. Osim toga, Savjet je od usvajanja Nacionalne strategije stvaranja podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva djelovao i kao ključna zagovaračka platforma predstavnika civilnog društva za sprovođenje strateških ciljeva, mjera i aktivnosti. U julu 2012. usvojena je druga po redu Nacionalna strategija stvaranja podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva 2012.-2016., s Akcionim planom. Kraj sprovođenja ove Strategije koincidirao je s vrlo turbulentnim političkim razdobljem i promjenama vlasti koje su dovele do slabljenja uticaja institucija za podršku civilnom društvu, te višegodišnjeg odgađanja izrade nove Nacionalne strategije.

Osim navedenih institucija usmjerenih podršci razvoju civilnog društva, treba spomenuti da je s godinama Vlada uspostavila niz drugih mehanizama za uključivanje organizacija civilnog društva u odlučivanje o važnim pitanjima. Pri ministarstvima, odnosno vladinim kancelarijama bilo je aktivno 105 savjetodavnih tijela u koje je bilo uključeno preko 800 predstavnika organizovanog civilnog društva (udruženja građana, sindikati, poslodavaca, vjerske zajednice, te akademska zajednica), a u raznim odborima i radnim tijelima Hrvatskog sabora preko 100 eksternih članova-predstavnika civilnog društva (Vidačak, 2014). Od 2001. do 2011. godine djelovao je i Vladina Kancelarija za socijalno partnerstvo u Republici Hrvatskoj, koji je obavljao organizacijske, stručne, administrativno-tehničke i druge poslove za potrebe nacionalnog Ekonomsko-socijalnog vijeća, osnovanog još 1994. na temelju sporazuma socijalnih partnera (sindikata i poslodavaca) i Vlade. Poslove podrške djelovanju Ekonomsko-socijalnog vijeća od 2012. preuzela je Služba za socijalno partnerstvo Ministarstva rada i penzijskog sistema.

Jačanje institucionalnog okvira za saradnju s civilnim društvom prije početka pretpristupnih pregovora odnosno prije ulaska u punopravno članstvo EU pokazalo se

posebno važnim u pripremi temelja za uspješno programiranje podrške civilnom društvu iz višestruko većih strukturnih fondova, nakon ulaska u punopravno članstvo EU. Za finansijski period od 2014. do 2020. osigurano je oko 90 miliona eura iz Evropskog socijalnog fonda za jačanje kapaciteta organizacija civilnog društva.

Održivost institucionalnog, pravnog i finansijskog okvira za saradnju Vlade i organizacija civilnog društva je bila dovedena u pitanje promjenom vlasti 2016. godine i značajnim urušavanjem diskursa prema civilnom društvu, pogotovo u prvoj polovini te godine. Iako su temeljne institucije za podršku civilnom društvu opstale, njihov je uticaj uveliko oslabio, a Vlada više od tri godine nije donijela već pripremljenu, novu Nacionalnu strategiju stvaranja podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva.

2.2. Normativni okvir za učestvovanje civilnog društva u kreiranju javnih politika

U novembru 2009. godine, prihvaćen je Kodeks savjetovanja sa zainteresovanim javnošću u postupcima donošenja i sprovođenja zakona, drugih propisa i akata. Kodeks savjetovanja je, nakon višegodišnjeg zagovaranja organizacija civilnog društva u sklopu sprovođenja Nacionalne strategije stvaranja podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva, na dnevni red Vlade došao tek nakon što je uvršten u Akcioni plan za suzbijanje korupcije, odnosno pregovaračko poglavlje 23. Kodeks se primjenjuje u slučajevima kada se "uređuju pitanja i zauzimaju stavovi od interesa za opštu dobrobit", kako u fazi formulacije politika (strategija, programa), tako i u postupcima izrade propisa u svim područjima – uključujući i za jedinice lokalne i regionalne samouprave, te pravne osobe s javnim ovlaštenjima u postupcima donošenja opštih akata kojima uređuju pitanja iz svoga djelokruga. Sprovođenje Kodeksa savjetovanja krenulo je u nepovoljnom periodu izrazito ubrzanog zakonodavnog procesa gdje je preko 85% tzv. „EU zakona“ u Saboru usvajano u hitnom postupku bez ikakvog prostora za savjetovanje s javnošću. Ipak, niz mjera koje je preduzela Kancelarija za udruženja, uz podršku Savjeta za razvoj civilnog društva, doprinijelo je postupnom napretku u primjeni usvojenih standarda savjetovanja. Prije svega, izrađene su detaljne Smjernice za primjenu Kodeksa, te su imenovani koordinatori za savjetovanja u svim tijelima državne uprave i vladinim kancelarijama s kojima je Kancelarija za udruženja organizovala redovne koordinacijske sastanke s ciljem razmjene iskustava i stvaranje mreže uzajamne podrške. U saradnji s Državnom školom za javnu upravu pokrenut je program edukacija svih nadležnih službenika o djelotvornom sprovođenju savjetovanja u kreiranju javnih politika. Konačno, uspostavljena je i praksa godišnjeg izvještavanja o primjeni Kodeksa što je otvorilo prostor za javnost i medije da prate napredak nadležnih državnih tijela kroz podatke iz službenih izvještaja koje je usvajala Vlada.

U julu 2011. prihvaćen je Zakon o procjenama učinaka propisa³, a nakon toga i Zakon o sprovođenju postupka procjene učinaka propisa⁴ kojima se, između ostalog, uređuje način sprovođenja savjetovanja i javne rasprave u najranijim fazama odlučivanja – u postupcima prethodne procjene i procjene učinaka propisa. Kancelarija za zakonodavstvo Vlade RH nadležna je za koordinaciju sistema procjene učinaka propisa, a ministarstva nadležna za pripremu procjena specifičnih učinaka (privreda, socijalna zaštita, zaštita okoline i finansije) u postupku učestvovanja razmatranjem prijedloga i procjena, te davanjem mišljenja za svoje područje. Iako uspostavljeni sistem procjene učinaka propisa nudi niz mogućnosti za organizacije civilnog društva da se uključe u najranijoj fazi savjetovanja o opcijama za rješavanje pojedinih problema, na temelju dokaza i relevantnih podataka, te mogućnosti još uvijek nisu dovoljno prepoznate.

Nakon prvih par godina sprovođenja Kodeksa, kao jedan od važnih izazova se pokazala neujednačenost prakse i kvaliteta izvještavanja o rezultatima savjetovanja. To je pitanje određeno kao jedan od prioriteta Akcionog plana za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast u Republici Hrvatskoj 2012-2014⁵ te je, nakon snažnog zagovaranja civilnog društva, u oktobru 2012. dopunjen Poslovnik Vlade kojim se nalaže sistemsko izvještavanje javnosti o rezultatima javnih savjetovanja sprovedenih u skladu sa Kodeksom. Takođe, u junu 2013. godine donesen je i novi Poslovnik Hrvatskog sabora⁶ koji u članku 174. obavezuje predlagatelja da uz prijedlog zakona dostavi i izvještaj o sprovedenom savjetovanju sa zainteresovanom javnošću.

Slijedom jačanja trendova proaktivne transparentnosti i otvorenosti vlade, u februaru 2013. godine prihvaćen je novi Zakon o pravu na pristup informacijama⁷ koji predviđa znatno više standarde proaktivne objave dokumenata za javno savjetovanje kako na nivou državne, tako i regionalne i lokalne vlasti. Uspostavljanjem funkcije nezavisnog Povjerenika za informisanje utvrđen je dodatni mehanizam praćenja kvaliteta javnih savjetovanja i to kroz izvještaje o sprovedenju Zakona o pravu na pristup informacijama koje svake godine usvaja Sabor.

Konačno, valja spomenuti i odluke Ustavnog suda iz 2013. koji je svojim tumačenjima, u postupcima za ocjenu saglasnosti s Ustavom i zakonom, dao doprinos boljem razumijevanju standarda savjetovanja. Naime, prilikom ukidanja tzv. Kurikuluma zdravstvenog vaspitanja, Ustavni sud je upozorio na važnost dijaloga u demokratskim procedurama, a koji je pri donošenju spomenutog Kurikuluma izostao. Iako u tom ustavnosudskom postupku nije razmatrao materijalno-pravni sadržaj osporenog akta, kao niti uz njega vezana vrijednosna opredjeljenja, Ustavni sud je u svojoj Odluci podsjetio da "... esencijalna načela na kojima se temelji demokratsko društvo u smislu članaka 1. i 3. Ustava – načela pluralizma, tolerancije i slobodoumlja – imaju i svoj proceduralni aspekt. Drugim riječima, demokratski postupci u okviru koje se odvija društveni dijalog o

3 Narodne novine 90/11.

4 Narodne novine 66/12.

5 Više o realizaciji ove inicijative u Republici Hrvatskoj na internetskoj stranici: <https://udruga.gov.hr/partnerstvo-za-otvorenu-vlast-271/271>

6 Narodne novine 81/13.

7 Narodne novine 25/13.

pitanjima od općeg interesa jest ono što sam akt, kao ishod te procedure, može odrediti kao ustavnopravno prihvatljiv ili neprihvatljiv. U ovom se ustavnosudskom postupku razmatra isključivo taj proceduralni aspekt osporene Odluke – KZO/13⁸.

Slično tumačenje je Ustavni sud dao u Odluci o ukidanju Pravilnika o uslovima za izbor u naučna zvanja što ga je Nacionalni savjet za nauku donio u februaru 2013. godine, naglašavajući da je neprihvatljivo donošenje dokumenata relevantnih za izbor i razvoj akademske zajednice bez dijaloga sa samom akademskom zajednicom. U tački 9. svoje Odluke Ustavni sud se poziva i na odredbe Kodeksa savjetovanja sa zainteresovanom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata podsjećajući da je je krajnji cilj Kodeksa olakšati interakciju s građanima i predstavnicima zainteresovane javnosti u demokratskom procesu⁹.

Spomenute odluke Ustavnog suda imale su dalekosežni učinak na postupanje tijela državne uprave i uvelike su doprinijele boljem razumijevanju važnosti, svrhe i koristi savjetovanja sa zainteresovanom javnošću u oblikovanju javnih politika.

Normativni i institucionalni okvir za javna savjetovanja zaokružen je u avgustu 2015. stupanjem na snagu izmjena Zakona o pravu na pristup informacijama¹⁰ kojim su tijela državne uprave, druga državna tijela, jedinice lokalne i regionalne samouprave i pravne osobe s javnim ovlaštenjima postala obavezna sprovoditi savjetovanja s javnošću pri donošenju zakona i podzakonskih propisa, opštih akata odnosno drugih strateških ili planskih dokumenta po pravilu u trajanju od 30 dana. Dodatno, izmjenama tog Zakona je uvedena obaveza za sva tijela državne uprave da savjetovanja sprovode preko centralnog državnog internetskog portala za savjetovanja s javnošću pokrenutog u aprilu 2015. (esavjetovanja.gov.hr). Prije i nakon pokretanja portala e-savjetovanja održano je preko stotinu obuka za državne službenike iz svih tijela državne uprave, što je rezultiralo djelotvornijim funkcionisanjem tog portala i stalnim rastom registrovanih korisnika, ali i broja komentara na prijedloge novih akata.

2.3. Izgradnja normativnog okvira za javno finansiranje projekata i programa udruženja

Sistem finansiranja projekata i programa udruženja je prolazio kroz brojne promjene zadnjih dvadesetak godina. Nakon osnivanja Kancelarije za udruženja, od 1998. do 2003. funkcionisala je centralizovana faza dodjele finansijskih potpora udruženjima. U okviru te faze Kancelarija je uspostavila transparentan sistem s jasnim prioritetima, kriterijumima i postupcima procjene, ali i pravilima ugovaranja i praćenja sprovođenja

8 Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, U-II /1118/2013 od 22. 05. 2013.

9 Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, U-II /1304/2013 od 16. 07. 2013.

10 Narodne novine 85/15.

finansijskih projekata i programa. Na temelju Zakona o udruženjima¹¹ koji je stupio na snagu početkom 2002. godine, uvedena je obaveza za tijela državne uprave i jedinice lokalne i regionalne samouprave da objavljuju javne konkurse za finansiranje projekata i programa udruženja. Kako bi se osigurala ujednačenost konkursnih standarda i procedura, Zakonom o udruženjima predviđeno je da Hrvatski sabor na prijedlog Vlade usvoji Kodeks pozitivne prakse, standarda i mjerila za ostvarivanje finansijske podrške programima i projektima udruženja. Nakon višegodišnjeg odgađanja, u februaru 2007. je usvojen taj Kodeks, čime je stvorena podloga za jačanje transparentnosti i odgovornosti u postupcima javnog finansiranja udruženja. Kancelarija za udruženja je pripremila Priručnik za primjenu Kodeksa, kao i programe edukacija za tijela državne i lokalne uprave, te je uspostavljena praksa detaljnog godišnjeg izvještavanja o primjeni Kodeksa uz aktivnu ulogu Savjeta za razvoj civilnog društva. Konačno, pokrenuta je i javno dostupna, pretraživa baza podataka o finansiranim projektima i programima udruženja na svim nivoima vlasti.

S početkom decentralizacije finansiranja projekata i programa udruženja na nadležna ministarstva, donesene su i važne zakonske izmjene kojima su osigurana dodatna sredstva za tu svrhu. Donošenjem Zakona o priređivanju igara na sreću i nagradnih igara 2002. utvrđeno je da se 50% dijela prihoda od igara na sreću i nagradnih igara usmjerava za podršku programima organizacija civilnog društva koje promovišu razvoj sporta, doprinose borbi protiv droga i svih drugih oblika zavisnosti, bave se socijalnom i humanitarnom djelatnošću, problemima i zadovoljavanjem potreba osoba s invaliditetom, tehničkom kulturom, kulturom, vaninstitucionalnim obrazovanjem i vaspitanjem djece i mladih, ili doprinose razvoju civilnog društva. Vlada svake godine Uredbom određuje kriterijeme za utvrđivanje korisnika i način raspodjele ovih prihoda od igara na sreću.

Na temelju višegodišnjih iskustava u korištenju fondova EU za civilno društvo, ali i iskustava u sprovođenju konkursa finansiranih iz domaćih javnih izvora, prepoznata je potreba da se još preciznije urede sve faze u ciklusu finansiranja udruženja od strane tijela javne vlasti. Nakon stupanja na snagu novog Zakona o udruženjima u septembru 2014. godine, stvoren je pravni osnov za još kvalitetnije uređivanje sistema finansiranja projekata i programa udruženja, te je u martu 2015. usvojena Uredba o kriterijumima, mjerilima i postupcima finansiranja i ugovaranja programa i projekata od interesa za opšte dobro koje sprovode udruženja¹². Uredba između ostalih uređuje i koordinirajuća ovlašćenja Ureda za udruženja u dosljednoj primjeni utvrđenih standarda. Osim pripreme detaljnog priručnika za sprovođenje Uredbe, kao i godišnjih izvještaja o finansiranju udruženja iz javnih izvora na svim nivoima, Kancelarija priprema i godišnji plan konkursa i drugih programa finansiranja udruženja iz javnih izvora na nacionalnom nivou, u svrhu usklađivanja i boljeg zajedničkog planiranja sredstava iz nacionalnih javnih izvora i sredstava iz fondova Evropske unije namijenjenih finansiranju programa i projekata udruženja. Takođe, početkom svake godine organizuju se Info dani na kojima svi donatori finansijskih sredstava programima i projektima udruženja na nacionalnom nivou potencijalnim i zainteresovanim korisnicima predstavljaju konkurse koje će raspisati u tekućoj godini.

11 Narodne novine, br. 88/01 i 11/02

12 Narodne novine 26/2015

Ukupno gledajući, normativni okvir za finansiranje projekata i programa udruženja se značajno razvio još u fazi prije pristupanja EU, te je, na temelju iskustava u korištenju EU fondova za civilno društvo, dodatno unaprijeđen. S druge strane, još uvijek se vodi rasprava o učincima primjene naprednih EU standarda i procedura finansiranja na nacionalnom nivou, pogotovo u odnosu na zahtjeve profesionalizacije organizacija civilnog društva, rastuće administrativno opterećenje u upravljanju projektima, te s time povezana smanjenja sposobnost za bavljenje primarno misijom, odnosno korisnicima usluga organizacija.

3. Saradnja i dijalog Vlade i civilnog društva u procesu evropske integracije

Uz brojne mogućnosti i prilike koje je proces evropske integracije donio za jačanje dijaloga i saradnje vlade i civilnog društva, početak pregovora o pristupanju EU iznio je na vidjelo i niz prepreka, odnosno izazova u napretku međusektorske saradnje i dijaloga.

Prvi se izazov ticao neodgovarajućeg pristupa informacijama o pregovaračkim pozicijama Hrvatske, odnosno dominantne tajnosti i zatvorenosti pregovaračkog procesa. Sam početak pregovora je bio obilježen spremnošću na otvorenost i inkluzivnost procesa, uz značajan broj predstavnika civilnog društva uključenih u radne grupe za sva pregovaračka poglavlja na temelju javnog poziva. Ipak, taj je entuzijazam za naprednim dijalogom s organizacijama civilnog društva i brojnim ostalim interesnim grupama dobrim dijelom splasnuo već nakon prvih slučajeva curenja podataka sa screeninga u Briselu. Nakon intenzivne javne, medijske polemike između članova pregovaračke radne grupe za poglavlje obrazovanja oko predstavljanja navodne lažne statistike o izdvajanjima za obrazovanje iz državnog budžeta (Jutarnji.hr; 2006), značajno je ograničen pristup informacijama u sljedećim fazama pregovora. Proces je postao izrazito tehnički i elitistički, sveden na komunikaciju između suženog kruga aktera unutar državne uprave. Sadržaj hrvatskih pregovaračkih pozicija objavljen je tek u septembru 2011, tri mjeseca nakon završetka pristupnih pregovora.

Iako se očekivalo da će uspostavljanje Nacionalnog odbora za praćenje pregovora o pristupanju Hrvatske EU dati podsticaj snažnijem parlamentarnom nadzoru nad procesom pregovora, ali i otvaranju dijaloga o ključnim temama iz pregovaračkog procesa, uključujući i pripremljene pregovaračke pozicije, to se nije dogodilo. Nacionalni odbor, kao posebno radno tijelo Hrvatskog sabora, bio je sačinjen od saborskih zastupnika, predstavnika Kabineta Predsjednika RH, akademske zajednice, udruženje poslodavaca i sindikata, ali bez predstavnika udruženja kao najbrojnijih aktera organizovanog civilnog društva. Osim pojedinih generalnih tematskih rasprava, rad Nacionalnog odbora je bio zatvoren za javnost kad se raspravljalo o najvažnijim temama od interesa za širi krug organizacija civilnog društva.

Dodatni važan izazov ticao se dominacije hitnih zakonodavnih postupaka koji su u cijelosti bili podređeni što skorijem završetku pregovora. Prema podacima o radu šestog saziva Hrvatskog sabora u zadnjim godinama završetka pristupnih pregovora (od 2008. do 2011.), čak je 86,2% svih zakona usvojenih u tom sazivu upućeno u hitni postupak. Tako ubrzan proces usklađivanja zakonodavstva podrazumijevao je značajno sužavanje prostora za učestvovanje civilnog društva u kreiranju javnih politika, pogotovo u fazi postavljanja na dnevni red, formulaciji, te postupku prihvatanja novih politika. Iako je, u kontekstu ispunjavanja prioriternih antikorupcijskih mjera iz poglavlja 23, te nakon snažnog zalaganja organizacija civilnog društva, krajem 2009. usvojen Kodeks savjetovanja sa zainteresovanom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata, za početak njegove stvarne implementacije se trebalo pričekati završetak pristupnih pregovora i usporavanje „zakonodavnog stampea“ koji je vladao sve vrijeme pregovora.

U nedostatku suštinske rasprave o sadržaju pregovaračkih pozicija, Vladina komunikacijska strategija o pristupanju EU se uglavnom oslanjala na jednosmjerno informisanje o EU. Od 2004. do 2007. djelovao je Nacionalni forum o pristupanju EU koji je, podstaknut sličnim irskim modelom, pod vođstvom Ministarstva vanjskih i evropskih integracija, trebao podstaknuti široku raspravu i pravovremeno upoznavanje javnosti o prednostima i izazovima ulaska Hrvatske u EU. Sjednice Nacionalnog foruma su se održavale u različitim gradovima širom Hrvatske na brojne teme relevantne za proces pristupanja EU, uz učestvovanje predstavnika civilnog društva, akademske zajednice, poslovnog sektora i ostalih zainteresovanih aktera. U javnosti doživljen više kao mehanizam promocije EU i jačanja podrške javnosti punopravnom članstvu u Uniji, taj projekat nije zaživio, ali je ostao zabilježen kao primjer pokušaja vođenja generalnih rasprava o evropskim temama odvojenih od samog sadržaja aktualnog pregovaračkog procesa i stvarnih učinaka evropskog zakonodavstva.

Jedan od rijetkih formalnih kanala učestvovanja predstavnika civilnog društva u procesu pristupanja EU bio je Zajednički savjetodavni odbor EU-Hrvatska, osnovan 2007. na temelju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Taj je Odbor okupljao predstavnike Evropskog ekonomskog i socijalnog odbora, te predstavnika sindikata, poslodavaca, te udruženja kao najbrojnijih organizacija civilnog društva iz Hrvatske. Odbor je djelovao šest godina, do juna 2013. godine, odnosno do ulaska Hrvatske u punopravno članstvo EU, a uloga mu je bila podstaknuti umrežavanje, te osnažiti partnerstva između evropskih i hrvatskih organizacija civilnog društva, te upućivati preporuke i zaključke koji su se ticali raznih aspekata procesa pregovora Hrvatske i EU. Sjednice Zajedničkog savjetodavnog odbora su se održavale dvaput godišnje, a takva je spora dinamika sastajanja dobrim dijelom uslovljavala vrlo malu vidljivost među organizacijama civilnog društva i široj javnosti, te gotovo nikakav uticaj samog Odbora na tok i ishode pregovora o pristupanju. Većina članova Zajedničkog odbora nastavila je poslije djelovati u Evropskom ekonomskom i socijalnom odboru, ali bez značajnijeg učinka na mobilizaciju interesa organizacija civilnog društva za raspravu o evropskim poslovima.

Dok je, s jedne strane, prostor za smisleni dijalog o evropskim pitanjima u fazi formulacije javnih politika bio izrazito sužen, s druge strane, prostor za doprinos i učest-

vovanje aktera civilnog društva donekle se otvorio u fazi implementacije, monitoringa i evaluacije javnih politika, ponajprije zbog sve većih očekivanja Evropske komisije da se pruže odgovarajući dokazi o stvarnom sprovođenju usvojenog zakonodavstva, pri čemu su organizacije civilnog društva i drugi učesnici stručne zainteresovane javnosti nerijetko jedan od važnih izvora. Od početka procesa pregovora o pristupanju, Evropska komisija je svake godine izdvajala nekoliko miliona eura za finansiranje projekata jačanja kapaciteta organizacija civilnog društva za kvalitetan nadzor implementacije reformi u ključnim područjima pregovora o pristupanju. Namjera je bila ulaganje u jačanje unutrašnjih nezavisnih nadzornih mehanizama nad poštovanjem standarda u najosjetljivijim područjima poput zaštite prava manjina, suzbijanja diskriminacije, borba protiv korupcije, nezavisnost pravosuđa, ali i procesuiranju svih ratnih zločina. S obzirom da je riječ o temama na kojima su organizacije civilnog društva počele raditi još u devedesetim godinama, to savezništvo Evropske komisije i lokalnih aktera civilnog društva počivalo je na posvećenosti temeljnim vrijednostima na kojima počiva EU, te se podrazumijevalo kao važan ulog u održivost i nepovratnost važnih reformi i u nakon ulaska Hrvatske u punopravno članstvo.

Podrška iz EU fondova je zasigurno otvorila prostor udruženjima za snažniji politički uticaj u procesu evropskih integracija, za razvoj znanja i kompetencija o evropskim temama, ali i za stvaranje mreža i koalicija oko prioriternih tema (Borzel, 2010). Iskustva, znanja i kompetencija udruženja su ponajviše do izražaja došla u tri poglavlja pregovora – 23 (pravosuđe i temeljna prava), 24 (pravda, sloboda i sigurnost), te 27 (okolina), dok je angažman civilnog društva u preostalim poglavljima bio gotovo zanemarljiv, odnosno bez vidljivog interesa (Bosanac, 2014). Kad je riječ o umrežavanju i stvaranju koalicija, pred kraj procesa pregovora, početkom 2011. je uspostavljena „Platforma 112 – za Hrvatsku vladavine prava“, koja je okupljala preko sedamdeset organizacija civilnog društva u zajedničkom zagovaranju reformi u poglavlju 23. Koaliciju je podstaknula grupa udruženja koje su, došavši u posjed mjerila za zatvaranje pregovora u poglavlju 23, izradile zajedničko mišljenje o preostalim problemima u području pravosuđa i temeljnih ljudskih prava. Dio zahtjeva iz tog mišljenja je Vlada ispunila internetom prije zatvaranja pregovora što je samo potvrdilo u kojoj mjeri je tada važeća politika uskraćivanja pristupa informacijama o pregovaračkim pozicijama i mjerilima bila štetna i dovela do propuštenih prilika za uspostavljanje smislenog dijaloga o evropskim pitanjima (Vidačak, Škrabalo, 2014; Wunsch, 2016.).

Nakon završetka pregovora, Platforma 112 je zagovarala uspostavljanje efektivnijeg mehanizma nadzora svih obaveza koje proizlaze iz Poglavlja 23 unutar hrvatskog Sabora, kao svojevrsnog posebnog nezavisnog izvještača o održivosti reformi u tom području, u trajanju od tri godine nakon pristupanja Uniji. Prijedlog takvog nadzornog mehanizma, koji bi okupljao članove parlamentarnih stranaka, predstavnika akademske zajednice, stručne javnosti i organizacija civilnog društva, uz usku saradnju sa zastupnicima Evropskog parlamenta i stručnjacima Evropske komisije, nažalost nije naišao na podršku ključnih donositelja odluka. Rad Platforme 112 se nastavio i nakon pristupanja EU, s dominantnim fokusom na domaće teme i urušavanje standarda u područjima zaštite ljudskih prava i prava manjina, ali sa slabijim potencijalom za mobilizaciju građana i javnosti za uključivanje u rasprave o evropskim temama.

Ovo nasljeđe netransparentnih pregovora o pristupanju EU uveliko je obilježilo i način upravljanja evropskim poslovima u Hrvatskoj nakon pristupanja Uniji. Bez obzira na brojne napredne standarde savjetovanja s javnošću o nacionalnim zakonima, drugim propisima i aktima, priprema nacionalnih stajališta Hrvatske o evropskim uredbama, direktivama i drugim aktima ostala je i dalje obavijena velom tajnosti (Vidačak, 2019).

Iako prema Zakonu o saradnji Hrvatskog sabora i Vlade Republike Hrvatske u evropskim poslovima¹³, Hrvatski sabor ima mogućnost zatražiti Vladi da za određene prijedloge akata EU sprovede procjenu ekonomskih, fiskalnih, socijalnih i drugih učinaka, te mogućnosti nikad dosad nije iskoristio, a u članstvu nadležnog saborskog Odbora za evropske poslove nema predstavnika organizacija civilnog društva.

4. Zaključci i preporuke

Bez obzira na brojne izazove i urušavanje političkog diskursa prema civilnom društvu, može se reći da je dugogodišnje ulaganje u razvoj i primjenu pravnog, institucionalnog i finansijskog okvira za saradnju civilnog društva i države prije samog pristupanja EU imalo pozitivne učinke na održivost temeljne podrške civilnom društvu u postpristupnom periodu. Standardi savjetovanja s civilnim društvom o nacionalnim javnim politikama, kao i procedure, mjerila i kriterijuma finansiranja projekata udruženjima iz državnog budžeta, uspostavljeni u vrijeme pregovora o pristupanju EU, dodatno su unaprijeđeni i nakon što je Hrvatska postala članica EU, uglavnom zahvaljujući postojanju stabilnog institucionalnog okvira za podršku saradnji vlade i civilnog društva.

S druge strane, standardi dijaloga s civilnim društvom i zainteresovanom javnošću o nacrtima nacionalnih javnih politika nisu se preslikali na upravljanje evropskim poslovima u Hrvatskoj koje je još uvijek potpuno netransparentno i zatvoreno za javnost. Paralelno postojanje posebnih standarda za upravljanje nacionalnim i evropskim politikama rezultat je vrlo netransparentnog i elitističkog procesa pregovora o pristupanju gdje se nažalost nije dogodilo nikakvo prelijevanje znanja i kompetencija o evropskim poslovima s malobrojnih, specijaliziranih timova stručnjaka za EU u ministarstvima na ostatak javne uprave.

Bez odgovarajućeg, pravovremenog pristupa informacijama o pregovaračkim pozicijama i sadržaju mjerila za napredak u procesu pristupanja EU, odnosno informacijama o nacionalnim pozicijama o ključnim evropskim aktima koji utiču na živote građana nakon pristupanja EU, teško se može govoriti o podsticajnom okruženju za dijalog vlade i civilnog društva.

Evropski poslovi se u Hrvatskoj još uvijek tretiraju primarno kao prostor u kojemu vrijede pravila tradicionalne diplomatske komunikacije, bez ikakve mogućnosti za uključivanje zainteresovanih aktera organiziranog civilnog društva, kao mogućih partnera u približavanju evropskih tema građanima.

Nove mogućnosti za veću otvorenost i inkluzivnost u upravljanju evropskim poslovima bi moglo podstaknuti predsjedavanje Hrvatske Vijećem EU u prvoj polovini 2020. kada će nekoliko stotina predstavnika državne uprave iz Hrvatske biti izloženo kontinuiranoj komunikaciji s predstavnicima interesnih grupa iz čitave EU. Ta pojačana interakcija s akterima evropske scene organizovanih interesa bi mogla doprinijeti postupnoj promjeni obrazaca ponašanja i stilova upravljanja u javnoj upravi u Hrvatskoj, uz prihvatanje novih modela participativnog kreiranja javnih politika i jačanje sposobnosti državnih funkcionera i službenika da otvore smislenu raspravu o relevantnim evropskih temama i na nacionalnom nivou.

Literatura

Borzel (2011) When Europeanization hits limited statehood - The Western Balkans as a Test Case for the Transformative Power of Europe

http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/kfgwp/wpseries/WorkingPaperKFG_30.pdf

Börzel, T.A. (2010) 'Why you don't always get what you want: EU enlargement and civil society in Central and Eastern Europe', *Acta politica* 45: 1–10.

Bosanac, G. (2014), *Civilno društvo i pristup Europskoj uniji: iskustva iz Hrvatske*, eu-monitoring.ba

Colebatch, H. (2004) *Policy*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti

Donahue, J. D., Zeckhauser, R.J. (2006) *Public-Private Collaboration*. U: Moran, M., Rein, M., Goodin, R.E. (ur.), *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press, 496-525.

Goetz, K. H. (2005) The New Member States and the EU: Responding to Europe, in: Bulmer, S., Lequesne, C. (eds.): *The Member States of the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 254-280.

Europska komisija (2005), *Commission Communication on Civil Society Dialogue between the EU and Candidate Countries*, COM(2005)290, [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52005DC0290>]

Jutarnji.hr (2006), *Sindikati znanosti: U Bruxellesu nisu predstavljeni lažni podaci o obrazovanju*, 4.4.2006.

Petak, Z. (2011) *Oblikovanje javnih politika u Hrvatskoj*, 1. Zagrebački ekonomski forum, Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung, 23-37

Petak, Z., Vidačak, I. (2015) The political and institutional determinants of civil society development in Croatia since the 1980s, *The Development of civil society in the countries on the territory of the former Yugoslavia since the 1980s* / Fink Hafner, Danica (ur.).

Ljubljana: Faculty of Social Sciences, 2015. str. 95-120

Vidačak, Igor (ur.) (2001) *NGOs and public administration : Perspectives of partnership in the process of European integration : proceedings of the International Seminar*, Zagreb, Croatia, Institute for International Relations

Vidačak, Igor (2014) *Nedržavni akteri u procesima oblikovanja javnih politika u Hrvatskoj*, Osmi Zagrebački ekonomski forum 2014, Zakošek, Nenad (ur.).Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung, 2014. str. 25-37

Vidačak, I.; Škrabalo, M. (2014) Exploring the Effects of Europeanization on the Openness of Public Administration in Croatia, *Hrvatska i komparativna javna uprava - Croatian and Comparative Public Administration*, 14 (2014), 1; 149-187

Vidačak, I. (2019), *Možemo li skinuti veo tajnosti s upravljanja europskim poslovima u Hrvatskoj?*, euractiv.jutarnji.hr, 12.4.2019.

Wunsch, N. (2016), *Coming full circle? Differential empowerment in Croatia's EU accession*

Process, Journal of European Public Policy, 23:8, p. 1199-1217, 2016



Model Srbije



Prof.dr Tanja Miščević

1. Uvod

Razvoj civilnog društva u Srbiji započinje tokom 90ih godina XX vijeka; zapravo, ideja evropske integracije Srbije, upravo tokom veoma teškog perioda njene istorije, je rođena i razvijana upravo u ovom okruženju. Antiratna akcija, zaštita ljudskih (posebno manjinskih) prava, evropske vrijednosti, evropski standardi predstavljali su ideju i ideal najvažnijih i najznačajnijih organizacija civilnog društva u Srbiji tog perioda, koja je u institucionalni život politike, države i društva ušla tek sa Petooktobarskim promjenama 2000. godine. To koincidira i sa početkom formalnog odnosa tadašnje Savezne Republike Jugoslavije (koju su činile Republika Srbija i Republika Crna Gora) sa EU koji započinju krajem iste godine, njenim uključivanjem u proces stabilizacije i pridruživanja. Pripreme za pregovore za zaključivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju su u uslovima nefunkcionalne federacije SRJ, a zatim i državne zajednice SCG podrazumijevale i nalaženje kreativnih rešenja, koja su ne samo dobila podršku u civilnom društvu, već su od strane predstavnika civilnog društva i zagovarana.¹

Zato i ne iznenađuje da je prva institucija koja je potpisala Memorandum o saradnji sa organizacijama civilnog društva bila ona koja se upravo bavila koordinacijom procesa evropske integracije u vladi Srbije, Kancelarija za evropske integracije, i to 2005. godine, razumijevajući i značaj i stručnost kojim civilno društvo može doprinijeti ovom procesu. Memorandum je najprije potpisan sa Privrednom komorom Srbije, Stalnom konferencijom gradova i opština, Srpskom asocijacijom menadžera, ali i Evropskim pokretom u Srbiji i više od 60 drugih organizacija. Osnovni cilj predviđene saradnje bio je uspostavljanje partnerskih odnosa vlade sa organizacijama civilnog društva u procesu i informisanje javnosti o procesu evropske integracije.²

Međutim, tek je otvaranje pregovora o članstvu Srbije i Evropske unije stvorilo i pravu mogućnost uključivanja OCD ne samo u proces pregovore, već i u pronalaženje i "osvajanje" novih prostora uključivanja civilnog društva u proces kreiranja politika u Srbiji. Naime, pregovori o članstvu podrazumijevaju dogovor države sa EU i njenim članicama o tempu i rokovima potpunog prihvatanja prava EU u domaće pravo i praksu; to, s druge strane znači da je najviše posla, najveći pritisak i najobimniji zahvat upravo "kod kuće". To, onda, znači da je zapravo najvažnije postići konsenzus unutar države oko tempa reformi na putu ka članstvu u EU, a nezaobilazni partner u tome jeste civilno društvo.

1 Sada već potpuno zaboravljeni princip „dvostrukog kolosjeka“, na osnovu koga je bilo moguće pregovarati članstvo u STO, ali i početi pregovore za zaključivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, je odličan primer za ovu tvrdnju. On je zapravo značio da se na osnovu podele nadležnosti u državnoj zajednici prihvati i mogućnost da Crna Gora odnosno Srbija mogu da pregovaraju svoje članstvo u STO, odnosno zaključenje SSP. Princip „dvostrukog kolosjeka“ je zaista bio ne samo dobro prihvaćen, nego i javno u zemlji i inostranstvu zagovaran od strane lidera civilnog društva u Srbiji. Više o ovome videti u Tanja Mišćević, *Pridruživanje EU*, Službeni glasnik, drugo izdanje, 2009., str 156; Milica Delević, Vladimir Medak, *Srbija i EU – Jedanaest godina kasnije*, Politički život br. 2, 2011., str. 10.

2 Videti više: *Učešće građana i građanki u procesu izrade i primene zakona i drugih instrumenata javnih politika*, Građanske inicijative, 2009, str. 44

2. Pravni osnov za definisanje položaja organizacija civilnog društva u Srbiji

Civilno društvo, kako se ono posmatra u Republici Srbiji,³ su organizovani građani koji svojim djelovanjem i akcijama nastoje da u svoju zajednicu (mjesto, grad, opštinu, državu) unesu kvalitativnu promjenu koja je od opšteg zajedničkog interesa za građane i građanke. Organizacije civilnog društva predstavljaju jedan od mehanizama nadzora nad radom institucija, a u cilju ostvarenja zajedničkog interesa vlasti i građana - unaprjeđenja društva u svim oblastima. Postojanje snažnog civilnog društva pretpostavlja slobodu udruživanja građana bez nadzora i/ili tutorstva države nad njihovim aktivnostima. Kao polje političkog djelovanja u zajednici (državi, opštini, gradu...), civilno društvo predstavlja oblast dobrovoljne i autonomne akcije samoorganizovanih građana ili njihovih registrovanih udruženja, koji kroz svoje aktivnosti nastoje da unesu kvalitativnu promjenu u društveni i politički život.

Ključni akt koji reguliše pojam, osnivanje i djelovanje organizacija civilnog društva u Srbiji je Zakon o udruženjima usvojen 2009. godine⁴. Prema njegovim odredbama, organizacije civilnog društva (OCD) su dobrovoljni oblici organizovanja građana koji nastaju privatnim ili pravnim dokumentom (ugovorom o osnivanju), čiji je cilj zaštita interesa određene grupe građana ili društva u cijelini i koje nisu dio strukture vlasti. U organizacije civilnog društva spadaju: udruženja građana, fondacije, zadužbine, sindikati, strukovna udruženja, vjerske organizacije, savjeti nacionalnih manjina, političke partije, sportska udruženja i neformalne grupe. Civilno društvo predstavlja političku snagu koja djeluje van institucija sistema, ali sa jasnim ciljem da utiče na javne politike i u smjeru veće transparentnosti, odgovornosti i otvorenosti sistema prema građanima.

Vrlo značajan pravni akt koji uređuje materiju organizacija civilnog društva je Zakon o zadužbinama i fondacijama, koji je usvojen 2010. godine i u dva navrata izmijenjen amandmanima.⁵ Zadužbine i fondacije ostvaruju opštekoristan cilj usmjerena na određeni krug lica koja pripadaju određenoj profesiji, nacionalnoj, jezičkoj, kulturnoj i vjerskoj grupi, polu ili rodu, odnosno na lica koja žive na određenom području. Ostvarivanjem opštekorisnog cilja, u smislu ovog zakona, smatraju se "...aktivnosti usmjerene na promovisanje i zaštitu ljudskih, građanskih i manjinskih prava, promovisanje demokratskih vrijednosti, evropskih integracija i međunarodnog razumijevanja, održivi razvoj, regionalni razvoj, ravnopravnost polova, unaprjeđenje socijalne i zdravstvene zaštite, promovisanje i unaprjeđenje kulture i javnog informisanja, promovisanje i popularizaciju nauke, obrazovanja, umjetnosti i amaterskog sporta, unaprjeđivanje položaja osoba sa invaliditetom, brigu o djeci i mladima, pomoć starima, zaštitu životne sredine, borbu protiv korupcije,

3 Videti na primer site Kancelarije vlade Srbije za saradnju sa civilnim društvom <http://civilnodrustvo.gov.rs/pocetna/pocetna.7.html>

4 Zakon o udruženjima, Službeni glasnik RS, br. 51/2009

5 Službeni glasnik Republike Srbije, br 88/2010, 99/2011 i 44/2018

zaštitu potrošača, zaštitu životinja, humanitarne i druge aktivnosti kojima zadužbine i fondacije ostvaruju opštekorisne ciljeve odnosno interese.”

Ključno tijelo vlade Srbije koje je zaduženo za saradnju sa OCD je Kancelarija vlade, formirana Odlukom iz 2010. godine. U nadležnosti Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom spada iniciranje dijaloga sa civilnim društvom o pitanjima od zajedničkog interesa, kao i učešće u pripremi i praćenju sprovođenja strateških dokumenata koji se odnose na stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva, u cilju daljeg razvoja saradnje javnog, privatnog i civilnog sektora i, s tim u vezi, saradnju sa organima autonomnih pokrajina i organima jedinica lokalne samouprave. Kancelarija je zadužena i za iniciranje donošenja propisa i drugih opštih akata kojima se uređuje položaj udruženja i drugih organizacija civilnog društva, kao temelja izgradnje demokratskog, inkluzivnog i solidarnog društva i za učešće u pripremi zbirnih izvještaja za Vladu o utrošku sredstava koja su, kao podrška programskim aktivnostima, obezbijeđena i isplaćena udruženjima i drugim organizacijama civilnog društva iz sredstava budžeta Republike Srbije. Ona obavlja sve stručne poslove u vezi sa saradnjom i razmjenom iskustava sa sličnim vladinim institucijama u regionu, zemljama Evropske unije i svijetu, saradnju sa nadležnim organima u obavljanju poslova koji se odnose na programiranje i upravljanje pretprijetnim i drugim fondovima Evropske unije za podršku civilnom društvu.⁶

Model posebnog tehničkog tijela koji u ime vlade koordinira saradnju sa civilnim društvom nije nepoznat – koristi se gotovo u svim državama zapadnog Balkana, kao i u Hrvatskoj. U Srbiji je, međutim, ovaj model i dalje u svom rudimentarnom obliku. Kancelarija vlade Srbije za saradnju sa civilnim društvom je predložila formiranje posebnog Savjeta kao najvišeg tijela susreta izvršne vlasti i civilnog društva, koji bi predložio izradu Strategije za stvaranje podsticajnog okruženja za civilno društvo. Nažalost, u ovom momentu Savjet nije formiran (mada postoji Savjet za filantropiju), niti je izrađena Strategija (iako su radovi na tekstu započeli tokom 2019. godine).

Na predlog Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom, vlada Srbije je 2014. godine usvojila smjernice kako bi bila omogućena veća uključenost OCD u procedure donošenja propisa.⁷ Osnovni ciljevi Smjernica su dalje unaprjeđenje učešća organizacija civilnog društva u procesima pripreme, donošenja i praćenja primjene propisa kojima se uređuju pitanja i zauzimaju stavovi od javnog interesa. Smatra se da će na ovaj način biti stvoreni uslovi za bolje razumijevanje potreba i načina učešća civilnog društva u procesima donošenja propisa od strane organa državne uprave, ali i za postizanje optimalne javnosti, povećanje djelotvornosti, efikasnosti i ekonomičnosti njihovog rada. Krajnji cilj Smjernica je unaprjeđenje odnosa sa organizacijama civilnog društva u demokratskom procesu, kao i podsticanje njihove aktivnije uloge u javnom životu.

⁶ Uredba Vlade Srbije o Kancelariji za saradnju sa civilnim društvom, Službeni glasnik Republike Srbije, 26/10.

⁷ Vlada Srbije, Smjernice za uključivanje organizacija civilnog društva u proces donošenja propisa, Službeni glasnik Republike Srbije, 05/14.

Jedan od najvažnijih koraka u pravcu značajnog uvećanja uloge civilnog društva jeste usvajanje paketa regulativa koji uređuje planski sistem u Republici Srbiji - Predlog zakona o planskom sistemu Republike Srbije⁸ i dvije uredbe o metodologiji za upravljanje javnim politikama i o metodologiji za izradu srednjeročnih planova organa državne uprave. Ovim dokumentima, koji su nastali i kao podsticaj zahtjeva transparentnosti iz pregovora o članstvu sa EU, ali i procesa uključivanja OCD u pregovore, želi se upravo proširiti opseg njihovog uključivanja i van procesa evropske integracije. Cilj ovog Zakona i podzakonskih akata je uspostavljanje efikasnog, transparentnog, koordinisanog i realističnog sistema planiranja, koje pokriva sve ključne aspekte socijalne i ekonomske razvojne politike i regionalnog i prostornog razvoja, uz optimalno korišćenje budžetskih sredstava, obezbjeđenje održivog rasta i razvoja Republike Srbije i sprovođenje procesa pristupanja Evropskoj uniji. Zakon donosi nekoliko značajnih novina koje se odnose na mogućnost učešća organizacija civilnog društva u procesu kreiranja javnih politika u Republici Srbiji:

- njime je predviđena značajna odredba (član 3.) koja se odnosi na učešće organizacija civilnog društva u procesu kreiranja javnih politika i to tako da se tokom izrade i sprovođenja planskih dokumenata, tako i tokom analize efekata i vrednovanja učinaka javnih politika, sprovodi transparentan proces konsultacija sa svim zainteresovanim stranama i ciljnim grupama, uključujući i udruženja i druge organizacije civilnog društva;
- predviđeno je da inicijativu za izmjenu, izradu i usvajanje dokumenta javnih politika nadležnom predlagачu mogu da podnesu i udruženja, odnosno druge organizacije civilnog društva (član 30.);
- uvodi se i obaveza sprovođenja konsultacija u svim fazama izrade dokumenta javnih politika (član 34.), koja podrazumijeva da je nadležni predlagач dužan da omogućiti učešće svih zainteresovanih strana i ciljnih grupa u procesu konsultacija, koje sprovodi tokom izrade dokumenta javnih politika, što podrazumijeva i udruženja građana i drugih organizacija civilnog društva.⁹

Prema ocjeni Evropske komisije u godišnjem Izveštaju o napretku, okruženje u Srbiji nije podsticajno za razvoj OCD "... nije otvoreno za kritiku, uz negativne izjave vladinih zvaničnika koje imaju odjek u medijima, o civilnom društvu uopšte, a naročito o finansiranju određenih udruženja. Borci za ljudska prava i dalje su predmet oštre kritike tabloidnih novina."¹⁰ Komisija ocjenjuje da su izmjenama i dopunama Zakona o državnoj upravi, Zakona o lokalnoj samoupravi i Zakona o planskom sistemu uvedene posebne odredbe koje imaju za cilj poboljšanje učešća javnosti u razvoju javnih politika, ali je

8 Zakon o planskom sistemu, 19. april 2018. godine, Službeni glasnik Republike Srbije, broj 30/18.

9 Više o primjeni ovog zakona vidjeti na sajtu Sekretarijata za javne politike <http://rsjp.gov.rs/fokus/>

10 Republika Srbija - Izveštaj o napretku za 2019. godinu, str. 7-8, http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/20190529-serbia-report_SR_-_REVIDIRANO.pdf

odnos izvršne vlasti i civilnog društva obilježen fragmentiranom saradnjom. "Još uvijek nisu usvojeni nacionalna strategija i akcioni plan koji treba da doprinesu uspostavljanju povoljnog okruženja za civilno društvo. Tek treba formirati savjet za saradnju sa civilnim društvom. Potrebno je bolje definisati i primjeniti kriterijume za javnu finansijsku podršku OCD kako bi se osigurala ukupna transparentnost, naročito na lokalnom nivou."¹¹ Ono što je posebno, i u kontinuitetu naglašavano kao manjkavost u zakonodavnoj praksi Srbije je da je i dalje prisutno učestalo donošenje zakona po hitnom postupku, što ograničava djelotvorno uključivanje civilnog društva u proces izrade zakonodavstva.

Međutim, posebno je pohvaljena saradnja vlade i Nacionalnog konventa o EU sa ciljem podrške strukturiranoj raspravi o pristupanju Srbije EU; Konvent, kao platforma civilnog društva koga čine više od 700 organizacija je nastavio da prati i procjenjuje napredak pregovora o pristupanju. Komisija u Izveštaju ima sugestiju da bi vlada trebalo da sistematičnije koristi njihovu stručnost da bi iskoristile sav potencijal Konventa i njegovih radnih grupa. Mogao bi se izvesti zaključak da je zapravo najveći iskorak u saradnji vlasti i civilnog društva u Srbiji upravo u procesu evropskih integracija, ali da se taj uspjeh nije dovoljno "prelio" na ostale oblasti reformi.

3. Uključivanje organizacija civilnog društva u pregovore o članstvu Srbije sa EU

Republika Srbija je imala nekoliko uzora iz prethodnih talasa proširenja kada se opredjeljivala za oblik saradnje sa OCD koje će koristiti tokom svojih pregovora o članstvu sa EU. Prva analiza u Srbiji na temu naboljeg mjesta i uloge koje organizovano civilno društvo treba da ima u procesu pregovora je urađena 2009. godine.¹² Nekoliko ključnih tačaka ove studije je vrijedno napomenuti: definicija pojma civilno društvo za potrebe pregovora, njegova uloga, kao i model učešća koji bi najviše odgovarao uslovima u Srbiji. Prihvaćena je široka definicija civilnog društva, koja obuhvata ne samo nevladine organizacije, već i Univerzitete, fakultete, institute, Srpsku akademiju nauka i umjetnosti, kao i sindikate, Privrednu komoru Srbije i asocijacije stranih investitora, ali i profesionalne asocijacije i strukovna udruženja, asocijaciju lokalnih samouprava (Stalna konferencija gradova i opština). Kada je riječ o definisanju uloge koju tako široko posmatramo, civilno društvo treba da ima u procesu evropske integracije Srbije, posebno sa otvaranjem pregovora o članstvu, postignut konsenzus da uloga treba da odražava glavni zadatak OCD – da podstiču reforme, ali i da učestvuju u njihovom definisanju i naročito u praćenju njihovog sprovođenja.

U skladu sa tim je kao najoptimalniji predložen model koji se zasniva na jasnoj

¹¹ Isto, str. 8

¹² „Izgradnja partnerstva između NVO i javne administracije u procesu EU integracija“, CIDEK – Dijalog građana i građanki za evropski konsenzus, Beograd, jun 2009

podjeli odgovornosti i ulogama koje imaju institucije vlasti s jedne, odnosno civilno društvo sa druge strane. Model je predviđao da je tehnički rad Vlade nezavisan, ali mora biti praćen, procjenjivan i uslovljen saglasnošću civilnog društva koje je okupljeno u posebnu, ali široku platformu organizacija – u osnovi se nalazi zahtjev da se postigne konsenzus administrativnih struktura, ali i konsenzus organizacija civilnog društva oko ključnih tačaka razvoja društva i države Srbije. Ovaj model podsjeća najviše na modele koji su ranije bili korišćeni u Sloveniji i Slovačkoj, ali unosi i neki elemente unaprjeđenije uloge OCD, koji se koristi u slučaju pregovora Hrvatske sa EU.

Pripreme za otvaranje pregovora započinu tokom 2012., i tadašnja Kancelarija za evropske integracije (tokom 2014. godine transformisana u Ministarstvo za evropske integracije) je napravila set dokumenata koji su definisali odličnu osnovu za tehničko upravljanje pregovorima.¹³ U septembru 2013. godine Vlada Srbije je usvojila Osnove za pregovore i zaključivanje Ugovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji, koji naročito ističe značaj javnih rasprava i uključivanje civilnog društva u ovaj proces.

Dalji elementi unapređenja vođenja procesa se mogu vidjeti u prvim fazama procesa, u Pregovaračkom okviru EU, kao i Uvodnoj izjavi Srbije za prvu Međuvladinu konferenciju. Stav 11 utvrđen u EU Pregovaračkom okviru za Republiku Srbiju, koju je usvojio Savjet EU 17. decembra 2013. godine, objašnjava otvaranje poglavlja 23 i 24 u ranoj fazi pregovora i navodi da "... akcioni planovi, koji će odrediti prioritete Republike Srbije kada je riječ o reformama, treba razviti kroz transparentan proces i konsultacije sa svim relevantnim akterima kako bi se osigurala maksimalna podrška za njihovu implementaciju". Stav 30 istog dokumenta insistira na transparentnosti čitavog procesa u cilju povećanja poverenja javnosti u proces proširenja. Sve interne konsultacije i diskusije će biti zaštićene u mjeri koja je neophodna za očuvanje procesa donošenja odluka, u skladu sa pravilima EU o javnom pristupu dokumentima u svim oblastima djelovanja Unije. Vlada Srbije sa svoje strane, u Uvodnoj izjavi na prvoj Međuvladinoj konferenciji u Briselu 21. januara 2014. godine, kojom su pregovori i zvanično otvoreni, obavezala se na saradnju sa organizacijama civilnog društva. U ovom dokumentu je posebno naglašeno da će "...pitanje pregovora o pristupanju i napredak Republike Srbije u ovom procesu biti predmet redovnog praćenja od strane Narodne skupštine, koji je definisan Rezolucijom Narodne skupštine o ulozi Narodne skupštine i principa u pregovorima o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji u 2013. godini. OCD će imati posebnu ulogu u pregovorima o pristupanju. Na ovaj način, ovaj proces će dobiti puni legitimitet i postati vlasništvo svih građana Republike Srbije."

Srbija je već 2011. godine usvojila Strategiju komunikacije o pristupanju Evropskoj uniji,¹⁴ u kojoj su OCD prepoznate kao značajan faktor u ukupnom procesu evropskih integracija i partner Vlade u pokušaju da ovaj proces bude što bliži građanima. Ovom Strategijom je

13 Vidjeti više na adresi: <http://www.mei.gov.rs/srp/dokumenta/nacionalna-dokumenta/dokumenta-neophodna-za-pregovore-sa-eu>

14 http://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/strategija_komunikacije_2011.pdf

predviđeno da Vlada u komunikaciji s javnošću treba posebnu pažnju posvetiti privrednom sektoru kao partneru, saradnji sa privrednim komorama, Unijom poslodavaca, kao i sa sindikatima i privrednicima kreiranjem medijskih sadržaja, organizacijom javnih tribina i konferencija, izradom publikacija i korišćenjem drugih radnih sredstava. Od organizacija civilnog društva kao važnog partnera u sprovođenju Strategije, očekuje se povratna informacija o efektima reformskih koraka (javna kontrola) Vlade, konstruktivna kritika, kao i njihova usredsređenost na praćenje sektorskih politika EU. OCD treba omogućiti i da aktivno učestvuju u javnim raspravama tokom donošenja propisa i u komunikacijskim aktivnostima, posebno na lokalnom nivou, kao i da sarađuju sa lokalnim medijima. Efekti unaprjeđenja partnerskog odnosa Vlade i OCD jesu bolje obrazovanje i viši nivo informisanosti građana o sektorskim politikama, sa posebnim težištem na uklanjanju predrasuda koje imaju članovi dijaloških/fokus grupa. Akademska zajednica, nastavnici i učitelji, takođe su važan partner Vlade u komunikacijama o pristupanju Republike Srbije EU, prije svega zbog svog uticaja na stvaranje vrijednosnih stavova mladih.

Tako je u Srbiji, zapravo, u momentu otvaranja pregovora 2013. godine bio u potpunosti pripremljen teren za ostvarivanje dva osnovna principa pregovora o članstvu: inkluzivnosti i transparentnosti. Proces pregovora Srbije sa EU vodi Vlada kroz Koordinaciono tijelo na čelu sa predsjednikom vlade, kao najviše političko tijelo, ali preko Pregovaračkog tima koje je ključno tehničko tijelo. Međutim, osnova pregovaračke strukture jesu 35 pregovaračkih radnih grupa – inter-resorna radna tijela, u čijem sastavu se nalaze predstavnici institucija zaduženih za predlaganje i sprovođenje propisa i mjera koje treba da u potpunosti usklade domaće zakonodavstvo sa cjelokupnim propisima EU. Ministarstvo za evropske integracije pruža stručnu, administrativnu i tehničku podršku u procesu pristupanja i učestvuje u radu svih pregovaračkih grupa u svim fazama pregovora; oni su istovremeno sekretarska služba Pregovaračkog tima. Proces pristupanja vrši se u skladu sa Nacionalnim programom za usvajanje pravnih tekovina EU 2014-2018, koji je revidiran tokom 2018. godine.

Kako procedura pregovora počinje sa analitičkim pregledom *acquis-a* (prava EU podijeljenog sada u 35 pregovaračkih poglavlja) koji se naziva *screening proces*, odmah je otvoreno i pitanje učešća OCD u ovom procesu. Prvi dio, eksplanatorni skrining je proces učenja i objašnjenja šta zapravo sadrži pravo i praksa EU i kako se ono ispravno sprovodi; svrha bilateralnog skrininga je prezentacija pravnog sistema države kandidata, takođe podijeljenih u isti broj pregovaračkih poglavlja, kao detaljni pregled dostignutog nivoa usklađenosti i planova za potpuno usklađivanje sa zakonodavstvom EU. Većina saradnje i uključivanje organizacija civilnog društva u procesu pristupnih pregovora Srbije na samom početku ovog procesa išlo je preko Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom Vlade Srbije. Kancelarija je započela 2013. godine sa organizacijom treninga “Uvod u EU pregovarački proces”, čiji je cilj bio obuka OCD u cilju jačanja njihovih kapaciteta da aktivno učestvuju i uspješno prate proces pristupanja Srbije EU. Tokom ovih obuka su predstavljene tekovine EU i postojeće nacionalno zakonodavstvo, kao i iskustva stručnjaka iz pregovaračkih grupa i organizacija civilnog društva iz regiona i nekih članica EU. Pred-

stavnici nadležnih ministarstava i Kancelarije (prije formiranja Ministarstva) za evropske integracije su prisustvovali u ovom treningu - u periodu 2013. i 2015. godine, održano je 14 radionica za 15 pregovaračkih poglavlja.

Kancelarija za saradnju sa OCD je takođe organizovala praćenje Internet prenoša s jednice obrazloženja analitičkog pregleda usklađenosti Republike Srbije sa pravnim tekovinama (eksploratorni skrining), sa ciljem da polazna osnova razumijevanja prava EU bude ujednačena. Takođe, ona je omogućila i učešće pojedinih organizacija civilnog društva (kao što je Privredna komora Srbije) u pripremi za predstavljanje i definisanje dokumenata za bilateralne skrininge za pojedina poglavlja (u ovom slučaju poglavlja 1 - Sloboda kretanja roba). Pregovarački tim je, sa svoje strane, zajedno sa predstavnicima svake pregovaračke radne grupe, predstavio osnovne nalaze nakon bilateralnog skrininga, koji je bio otvoren samo za predstavnike izvršne vlasti, a ne i civilno društvo. Kako OCD nisu mogle da učestvuju niti da prate sastanke bilateralnog skrininga, cilj ovih brifinga je bio da se obavijeste zainteresovane organizacije civilnog društva o prvim ocjenama nivoa i stepena usklađenosti Srbije sa pravom EU, prije objavljivanja izvještaja sa skrininga.

Paralelno sa procesom skrininga započeli su razgovori Pregovaračkog tima i organizacija civilnog društva o načinu njihovog organizovanog učešća u pregovorima o članstvu, uz konsultacije sa predstavnicima Odbora za evropske integracije parlamenta. Princip saradnje između državnih organa i organizacija civilnog društva je morao da prati ono što su bile smjernice EU za uključivanje civilnog društva u pregovore.¹⁵ Vlada Republike Srbije svoju saradnju sa organizacijama civilnog društva, u skladu sa tim, gradi na sledećim principima: aktivno učešće organizacija civilnog društva u svim fazama donošenja propisa, uzajamno povjerenje, otvorenost i odgovornost, djelotvornost i efikasnost, ekonomičnost i blagovremeno informisanje.

Kako je bilo nemoguće razgovarati sa svakom pojedinačnom organizacijom, iskorišćeno je postojanje platforme koja je u tom momentu postojala - Nacionalni konvent o Evropskoj uniji (NKEU). On je kao model preuzet iz Slovačke u kojoj funkcioniše od 2001. godine, i predstavljao je element značajnog ubrzanja procesa pregovora, nakon odluke slovačke vlade da pregovore obnovi. Prilagođen okolnostima integracije Srbije, Konvent čiji je inicijator bio Evropski pokret u Srbiji je od 2006. godine pratio tok pregovora o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju (SSP), ali sa ciljem da posluži kao format za razmatranje najvažnijih tema u procesu pridruživanja Srbiji EU.

Nacionalni konvent o EU¹⁶ danas je zapravo stalno tijelo u okviru kojeg se vodi tematski struktuirana debata predstavnika državne administracije, političkih partija, nevladinih organizacija, stručnjaka, privrede, sindikata i profesionalnih organizacija o

15 Guidelines for EU support to civil society in enlargement countries 2014-2020, Brussels 14/10/2013, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/civil_society/doc_guidelines_cs_support.pdf

16 Više o Nacionalnom konventu na adresi: <http://eukonvent.org/>

pristupanju Srbije Evropskoj uniji. Čine ga više od 700 organizacija predstavnika širokog civilnog društva, organizovanih u 26 radnih grupa koje prate klastere pregovaračkih poglavlja. Konvent je tokom 2019. prerastao u posebno pravno lice sa tri osnovne funkcije:

- **forum za redovne konsultacije tijela**, organa i institucija Republike Srbije sa zainteresovanim stranama: civilnim društvom, lokalnim samoupravama i predstavnicima privrede u procesu pregovora i u njegovim različitim fazama,
- **format za transparentan i otvoren dijalog** u procesu izrade pregovaračkih pozicija, pregovora, kao i tokom praćenja sprovođenja reformi i preuzetih obaveza tokom pregovora; ovdje svakako treba dodati i ulogu u kvalitetnijem informisanju javnosti o procesu pristupanja, o pregovorima i njegovim posljedicama (obaveze različitih grupa, privrede, građana, itd.)
- **savjetovanje Vlade i Pregovaračkog tima kroz definisanje preporuka i mišljenja** na pregovaračke pozicije Srbije, kao i **praćenje** ispunjavanja mjerila i uslova za članstvo u različitim sektorima po pregovaračkim poglavljima.

NKEU se uspostavlja prije svega kao tijelo za posebnu saradnju Narodne skupštine Republike Srbije i civilnog društva u procesu pristupnih pregovora, u skladu sa dobrom praksom strateške saradnje civilnog društva sa najvišim zakonodavnim tijelom u zemlji i izabranim predstavnicima građana. Ovakva praksa u Srbiji je uspostavljena Rezolucijom Narodne skupštine o pridruživanju EU iz 2004. godine i potvrđena rezolucijom iz 2013. godine.

Zapravo, institucionalno uključivanje civilnog društva u proces pregovora o pristupanju u Srbiji vrši se preko Narodne skupštine i definisano je u tri glavna dokumenta.

- *Rezolucija o ulozi Narodne skupštine i principa u pregovorima o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji i Odluke o postupku u odnosu na pregovaračke pozicije u procesu pregovora o pristupanju Republike Srbije* (decembar 2013.). Rezolucija definiše ulogu Narodne skupštine u pregovorima i obavezuje Vladu da dostavi sva pregovaračka dokumenta relevantnom parlamentarnom odboru, kao i Odboru za evropske integracije, uključujući i pregovaračke pozicije utvrđene na sjednicama Vlade. Tačka 24 Rezolucije navodi da u razmatranju ovih pregovaračkih dokumenata, Narodna skupština sarađuje sa civilnim društvom, stručnom javnošću i drugim zainteresovanim stranama, kako bi omogućila postizanja njihovog učešća u svim fazama procesa pregovora za pristupanje Srbije EU. Sa svoje strane, Odbor za evropske integracije Narodne skupštine je 4. juna 2014. godine usvojio Odluku o postupku razmatranja predloga pregovaračkih pozicija u procesu pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji. U ovoj Odluci se navodi da je Odbor u obavezi, prije razmatranja predloga pregovaračke pozicije koji mu dostavi Vlada Srbije, da razmotri predloge i preporuke predstavnika civilnog društva okupljenih

u Nacionalnom konventu o EU. Drugim riječima, Skupština bez saglasnosti organizacija civilnog društva okupljenih u Nacionalnom konventu o Evropskoj uniji ne može da usvoji pregovaračku poziciju. Naime, nakon prijema predloga pregovaračke pozicije, Odbor za evropske integracije Skupštine poziva Nacionalni konvent o Evropskoj uniji da razmotri predlog i da svoje sugestije na zajedničkoj sjednici na koju poziva i Pregovarački tim Vlade i predstavnike odgovarajuće pregovaračke grupe. Rasprava se vodi o principima postizanja pune usklađenosti Srbije u odgovarajućem dijelu EU prava – Nacionalni konvent može tražiti pojašnjenja i preciziranja, ali isto tako i izmjenu pregovaračke pozicije, ako se sa njom ne slaže. Članovi Odbora Skupštine nakon toga mogu od Vlade tražiti i izmjenu pregovaračke pozicije koja bi uključivala stav i zahtjev organizacija civilnog društva okupljenog u Konvent. Ograničavajuća okolnost ovoj, inače veoma razvijenoj ulozi civilnog društva u pregovorima, jeste zahtjev pregovora sa EU da ovaj dokument, pregovaračka pozicija, bude sa oznakom LIMITE – ograničene cirkulacije, dostupna samo članovima pregovaračke radne grupe i Pregovaračkog tima, ali ne i predstavnicima civilnog društva. Razlog za ovu denominaciju pregovaračke pozicije leži u činjenici da pregovaračka pozicija ne može biti poznata javnosti u Srbiji prije nego što se sa njom upoznaju države članice, kao platforma za pregovore Srbije sa njima. Ovaj nedostatak je u slučaju Srbije prevaziđen na taj način što se uz svaku pregovaračku poziciju dostavlja i njen sažetak, njeni osnovni izvodi, koji na najbolji mogući način predstavlja logiku samog poglavlja i daljeg usaglašavanja i reformi koje iz nje proizilaze. Mora se takođe naglasiti da ipak pregovaračka pozicija i nije potpuna tajna za organizacije civilnog društva – one podržavaju pregovarački strukturu prilikom izrade pregovaračkih dokumenata sa svojim stručnim izvještajima i učešćem u raznim vrstama razgovora i razmjena o pregovaračkim dokumentima. Ovo je posebno vidljivo u izradi pregovaračke pozicije za poglavlje 27 - Zaštita životne sredine i klimatske promjene – svi tranzicioni rokovi koje je Srbija predložila u pregovaračkoj poziciji su zapravo obrazloženi u Specijalnim planovima implementacije direktive (DSIP Directive Specific Implementation Plan). Ovi dokumenti su nastali kao rezultat zajedničkog rada i rasprava veoma širokih grupa koje pored predstavnika nadležnih ministarstava i institucija Vlade obuhvataju i lokalnu samoupravu, ali i nevladine organizacije i predstavnike poslovne zajednice.

- *Odluka o osnivanju pregovaračkog tima za vođenje pregovora za pristupanje Republike Srbije Evropskoj uniji*, koju je usvojila Vlada Srbije septembra 2013. godine, sa izmjenama usvojenim 13. avgusta 2015. godine, tačka 10. Odluke predviđa da Pregovarački tim Srbije Nacionalnog konventa o EU, odnosno Privredne komore Republike Srbije, obaviještava zainteresovanu javnost o toku, sadržaju i relevantnim dokumentima u pregovorima o pristupanju u skladu sa propisima i međunarodnim sporazumima koji regulišu zaštitu tajnih podataka i pristup informacijama.

- *Smjernice za saradnju Pregovaračkog tima za vođenje pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji i pregovaračkih grupa sa predstavnicima organizacija civilnog društva, Nacionalnim konventom o Evropskoj uniji i Privrednom komorom Srbije* usvojene su 18. marta 2016. godine, nakon završenog procesa skrininga i predstavljanja svih izv-

ještaja sa skrininga. Smjernice predviđaju konsultacije sa OCD, Nacionalnim konventom i Privrednom komorom Srbije, u rokovima i na način predviđen Odlukom o postupku za razmatranje predloga pregovaračke pozicije u pregovaračkom procesu Republike Srbije sa Evropskom unijom. Ako postoje kriterijumi za otvaranje poglavlja, i ako oni sadrže obavezu da bude usvojen i bilo kakav drugi dokument (strategija, akcioni plan), ovi dokumenti moraju biti konsultovani i sa akterima iz civilnog društva, posebno Konventom i Privrednom komorom Srbije (čl. 3. i 4. Smjernica).

Prvi i svakako najbolji primjer uspješne saradnje Konventa i pregovaračkih struktura u Srbiji jeste rad na poglavlju vladavine prava. Prema "novom pristupu" pregovorima o članstvu, koji je EU uvela za Crnu Goru i Srbiju, poglavlja koje se bave vladavinom prava imaju visok prioritet: poglavlja 23 i 24 treba da budu otvorena početkom pregovora, a planirano je da budu zatvorena na samom kraju pregovora. Da bi bio osiguran nastavak napretka u ovim oblastima, uvedena je klauzula o balansu (imbalance clause) – ona se koristi kao instrument kojim bi pregovori biti zaustavljeni u svim ostalim poglavlju ako dođe do usporavanja napretka u poglavlju 23 i 24. Kako bi obaveze koje se odnose na poglavlja vladavine prava mogla biti sistemski sprovedena i praćena od strane Evropske komisije, država kandidat mora praviti Akcione planove u tu svrhu. Ona sadrže i spisak mjera i određuju nadležnu instituciju, defininišu indikatore uspjeha, kao i način finansiranja sprovođenja svega predviđenog. Tako ovi Akcioni planovi predstavljaju mapu puta za oblast reforme pravosuđa, borbe protiv korupcije i ostvarivanja osnovnih i manjinskih prava za poglavlje 23, odnosno viznu politiku, politiku migracije, saradnju u pravosudnim i policijskim stvarima, borbu protiv organizovanog kriminala i terorizma, u poglavlju 24. Sasvim je jasno da niti jedna izvršna vlast ne bi mogla sasvim sama da napravi ovakve planove bez široke saradnje sa nezavisnim tijelima, ali i civilnim društvom.

Radne grupe za poglavlja 23¹⁷ i 24¹⁸ su predloge Akcionih planova, nakon prvih neformalnih konsultacija sa Evropskom komisijom oko metodologije, postavile na svoje web stranice i pozvali civilno društvo da ih komentariše. Komentari su dolazili u pisanoj, ali i usmenoj formi kroz konsultacije sa relevantnim grupama Konventa. Ono što se prvi put dogodilo u Srbiji u odnosu civilnog društva i izvršne vlasti je da je svaki komentar uzet u razmatranje, bio predmet debate – ako je predlog civilnog društva bio neprihvatljiv, razlog za to je morao biti adekvatno obrazložen u pisanoj formi. Svakako da proces usaglašavanja Akcionih planova, koji je trajao dvije godine (2014-2016) nije prošao bez teških rasprava i razmjena stavova, ali je doveo i do razumijevanja osnovnog principa: iako svjesni značaja koji ima ideal vladavine prava kojim se teži u Srbiji, mogućnosti reformi u ovim oblastima su takve da moraju ići postupno i ne brzinom kojom bi svi bili zadovoljni.

Veliki uspjeh tokom rada na Akcionim planovima za vladavinu prava jeste što su u njima

17 Vidjeti više: <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/9849/finalna-verzija-akcionog-plana-za-pregovaranje-poglavlja-23-ko-ja-je-usaglasena-sa-poslednjim-preporukama-i-potvrdjena-od-strane-evropske-komisije-u-briselu-.php>

18 Vidjeti više: <http://www.mup.gov.rs/wps/portal/sr/baner-sadrzaj/evropske+integracije>

predviđene mjere za koje nadležnost implementacije preuzimaju neke nevladine organizacije (rad sa građanima na lokalnu, učešće u radu na strateškim dokumentima, proces edukacije), ali i stvaranje mehanizama javnog izvještavanja o njihovom sprovođenju. Međutim, velika manjkavost ovih planova jeste kašnjenje sa ispunjavanjem mjera, što dovodi do oštrijeg stava OCD prema Vladi i u velikoj mjeri stvara nepovjerenje. Dodatno, Akcioni planovi su bili osnova za mjere koje su rezultat razumijevanja nedostataka usklađenosti nakon procesa skrininga; tek sa njihovom revizijom (koja dolazi par godina kasnije) Srbija će početi da odgovara na zahtjeve prelaznih mjerila koje je EU definisala. Ta diskrepanca i činjenica je u velikoj mjeri stvorila zabunu u javnosti, među organizacijama civilnog društva, ali i državama članica kojim se to mjerama u reformama vladavine prava Srbija zapravo bavi.

Zato su se pojavile i platforme koje rade tzv. shadow reports o sprovođenju Akcionih planova, kao što je PrEUgovor, koga čini pet organizacija specijalizovanih za ovu oblast. Sve su one i članice Nacionalnog konventa, ali je ovdje njihov rad nešto drugačiji. Iako su Pregovarački tim i radne grupe za poglavlja 23 i 24 uspostavile odnose sa ovom grupacijom organizacija, nema te vrste partnerstva i otvorenosti kao u odnosu na Konvent. Razlog je čini se nerazumijevanje ili nepostojanje želje da se razumiju argumenti jedne ili druge strane, što dovodi do čestih (čak i verbalnih javnih) sukoba i veoma teških sastanaka.

Svakako, treba naglasiti da postoje i platforme koje u odnosu na druge oblasti i druga poglavlja prave nezavisne izvještaje, koje Evropska komisija takođe koristi kada sastavlja godišnji izvještaj o napretku – najpoznatiji je onaj koji pravi Koalicija 27, a odnosi se na zaštitu životne sredine.¹⁹

Vrlo često se zaboravlja da tokom pregovora za članstvo priprema države kandidata za korišćenje kohezije i strukturnih fondova postaje podjednako važno. Dakle, tokom samih pregovora, važno je povećati kapacitet državne uprave za programiranje i monitoring izveštavanja o implementaciji fondova EU. U Srbiji, za tu svrhu, Ministarstvo za evropske integracije (NIPAK) je uspostavilo poseban mehanizam za konsultacije sa sektorskim OCD (SEKO). Sektorske organizacije civilnog društva su zapravo konzorcijum od najmanje tri, a najviše pet organizacija, od kojih je jedna vodeća, koji dodatno uključuje i druge zainteresovane organizacije u mrežu organizacija koji se formira oko svakog konzorcijuma. Postoji devet konzorcijuma za osam sektora (pravosuđe, unutrašnji poslovi, reforma javne uprave, konkurentnost, okruženje i klimatske promjene, energija, ljudski resursi i društveni razvoj, te poljoprivreda i ruralni razvoj) i jedan zajednički za tri tematske oblasti (građansko društvo, mediji i kultura. Ministarstvo za evropske integracije je razvilo okvir za programe saradnje (partnerstva između javnog i civilnog sektora u oblasti planiranja, programiranja, praćenja i izvještavanja o međunarodnoj pomoći za razvoj) koji definiše mandat mehanizma SEKO.

4. Zaključci i preporuke

Mehanizam uključivanja civilnog društva koji postoji u Srbiji u toku pregovora o članstvu sa EU otvara veliki prostor za proširenje uloge OCD u srpskom društvu koji ranije nije postojao. Ovim je stvorena mogućnost za dublju saradnju, rad i partnerstvo javne uprave i OCD u ranim fazama procesa usklađivanja i usvajanja novih zakona, kako bi što ranije mogla biti data procjena efekta primjene novih zakona. Time se, s druge strane, rađa i potreba da i nacionalni parlament više konsultuje civilno društvo u zakonodavnom procesu, kao i mogućnosti za više javnih rasprava o pitanjima koja su u opštem interesu. Ali je činjenica da je proces otvorio pitanje daljeg razvoja ne samo državne uprave i institucija, već i samog civilnog društva. Ono nije u potpunosti u stanju da se suoči sa pitanjima koja imaju više tehnički karakter, jer do procesa pregovora zapravo nisu ulazila u njihov fokus. Takav je slučaj na primjer, sa oblastima prava intelektualne svojine, politike i pravila konkurentnosti, ili standard robe, ili pak međusobnog priznavanja kvalifikacija, da navedemo samo neke od njih. Ta vrste ekspertize može i da pomogne kapacitetima države u nalaženju najboljih odgovora na pripreme za članstvo.

Pored ovoga, iskustvo Srbije u uključivanju civilnog društva u proces pregovora o članstvu sa EU može dati i nekoliko drugih preporuka:

- **Model nije jedan za sve, svaka država bira šta je za nju najbolje** – ne postoji najbolji model koji bi se mogao iskoristiti, već onaj koji je najprimjenjiviji u datim okolnostima i u odnosu na situaciju ne samo odnosa već i snage civilnog društva u državi. Model svakako mora biti izabran dogovorom, konsenzusom institucija vlasti i organizacija civilnog društva – taj konsenzus već predstavlja izraz partnerstva koji treba dalje graditi tokom procesa pregovora.
- **Neophodno uključivanje civilnog društva od samog početka pregovora** – što prije se definiše model i što prije se uključe OCD u proces pregovora, bolje je razumijevanje, jer i državne pregovaračke strukture i civilno društvo mogu krenuti od iste osnove razumijevanja procesa, ocjena stanja u državi, ali i zahtjeva EU.
- **Informisanje i dijalog su ključni elementi saradnje** – pregovaračke strukture moraju biti otvorene prema OCD, u mjeri u kojoj to zahtjevi pregovaračkog procesa dopuštaju. Naime, obzirom na ograničenu cirkulaciju pregovaračkih dokumenata na zahtjev Evropske komisije (iz razloga što one ne mogu biti prvo dostupne javnosti u državi kandidatu, a tek onda državama članicama) neophodno je pronaći način kako bi se ova prepreka prevazišla. Treba imati u vidu da se ograničeni pristup dokumentima koristi samo za pregovaračke pozicije za poglavlja, a ne svaki dokument iz pregovora, pa ovo ne bi trebalo uzimati kao izgovor za nedostatak informisanja.

-
- **Dobro poznavanje procedura i sadržaja pregovora** – proces pregovora i prilika za učenje i jačanje kapaciteta svih, i same procedure pregovaračkog procesa moraju biti instrument kojim se civilno društvo može koristiti za pojačavanje svog mjesta i uloge u pregovorima. Naravno, potrebno ih je dobro poznavati, za šta se može koristiti akademska zajednica kao dio OCD.
 - **Izgradnja kapaciteta države, ali i civilnog društva** – sva dosadašnja iskustva pregovora pa tako i u Srbiji, pokazuju da je ovo jedna od najvažnijih pozitivnih posljedica pregovora o članstvu. Svakako, jačanje kapaciteta samog civilnog društva nije prostor u koji treba da se miješa država i njene institucije, već je to potpuno samostalno stvar i posao OCD.
 - **Izgradnja povjerenja** – pokazalo se da zajednički rad institucija države i OCD u pregovaračkom procesu stvara prostor međusobnog poverenja, koje je nužni element za proces reformi, nevezano da li se one odnose na proces evropske integracije ili šire.
 - **“Prelivanje” okvira saradnje** – iako ustanovljena zbog i oko pregovora o članstvu, vrlo brzo OCD traže da taj dobar format odnosa prenesu i na druge procese. Tako je Konvent koristio svoju poziciju na najbolji mogući način kako bi postao forum za konsultovanje civilnog društva prilikom izrade nacionalnog Ekonomskog programa reforme na godišnjem nivou, ili javna slušanja u Skupštini o stanju ljudskih prava.
 - **Podrška EU platformama civilnog društva koje su uključene u proces pregovora** – razumljivo je da država ne može direktno materijalno pomagati OCD koje su uključene u proces pregovora, jer to onda može za posledicu imati njihovu neobjektivnost. S druge strane, potpuno bi obesmisllilo njihovo djelovanje ako im ne bi bili dostupni fondovi koje država predviđa za unaprjeđenje rada civilnog sektora. Takođe, fondovi EU (npr. Civil Society Facility) moraju imati posebno razumijevanje za mjesto i ulogu platformi civilnog društva koje prate pregovore – to se u Srbiji dogodilo tek 2019. godine, što je velika ograničavajuća odgovornost i manjkavost potpuno posvećenom djelovanju OCD.
 - **Nepolitizacija procesa** – mora se jako dobro razumjeti da konsultacije sa političkim strankama u državi (pozicija/opozicija) ne spadaju u ovaj odnos sa OCD: one su neophodne, nužne i sastavni dio procesa, ali se one isključivo odvijaju u parlamentu države. Kako OCD zastupaju interes javnosti, tako ih i treba posmatrati, i one tako moraju nastupati.

-
- **Pravi cilj uključivanja OCD je priprema za kreiranje evropskih politika u Srbiji** – nažalost, o ovome niti postoji široka svijest niti razumijevanje u Srbiji. Zato je neophodno da i EU i državne institucije, ali i civilno društvo razumiju da pregovarački proces treba koristiti kao prostor učenja i pripreme da nakon stupanja u članstvo država i društvo budu u stanju da zaštite svoje interese u procesu definisanja svih (ili onih za koje imaju interes ili kapacitete) politika EU.

CIP - Каталогизација у публикацији
Национална библиотека Црне Горе, Цетиње

ISBN 978-86-85803-30-7
COBISS.CG-ID 40348688

