
ОДНОС ЦИВИЛНОГ ДРУШТВА И ДРЖАВЕ: ОД КОНФЛИКТА ДО САРАДЊЕ У КРЕИРАЊУ ЈАВНИХ ПОЛИТИКА

УДК 321.011.5

DOI: <https://doi.org/10.22182/ajp.1112019.3>

Оригинални научни рад

Милош Хркаловић*

Сажетак

Предмет рада јесте однос цивилног друштва и државе, односно развој наведеног односа. Током дугог временског периода у којем заједнички егзистирају цивилно друштво и држава, дошло је до изразито великих промена у односу првог ентитета према другом, али и обратно, нарочито када посматрамо колективне актере у оквиру цивилног друштва. Циљ рада је двострук: прво, на научној основи ће се указати на појаву коју аутор назива парадокс цивилног друштва, будући да цивилно друштво у процесу креирања јавних политика заузима део традиционално схваћеног поља политичке државе чиме се бришу иницијално постављене границе; друго, указаће се на друштвене импликације које производе промене на почетном дихотомном нивоу цивилно друштво – политичка држава.

Кључне речи: цивилно друштво, организације цивилног друштва, држава, јавне политике, парадокс цивилног друштва.

* Факултет политичких наука, Универзитет у Београду

1. УМЕСТО УВОДА – ПОЈМОВНА ОБЈАШЊЕЊА

Пре него што се усмеримо на срж рада, неопходно је да утврдимо категоријално-појмовни апарат којим ћемо се служити у њему. Премда, као што је то уобичајено случај у друштвено-хуманистичким наукама, не постоји сагласност теоретичара о дефиницији појмова, на овом месту ћемо понудити објашњења феномена цивилног друштва и јавних политика.

Цивилно друштво је друштвени феномен који има значајне импликације на широк дијапазон политичких процеса и друштвених односа. Са дуготрајном традицијом у људским организованим заједницама, оно представља чиниоца којег не би требало занемарити приликом анализирања одређеног броја друштвених кретања, како оних традиционалних, тако и савремених. Са друге стране, појачана заинтересованост стручне и најшире јавности за питања из домена цивилног друштва, пре свега од друге половине XX века, наводи нас на закључак да је цивилно друштво готово констатнтно присутно на политичкој и друштвеној агенди. Како то налаже добра пракса, предочићемо одређене дефиниције које помажу разумевању цивилног друштва: „Цивилно друштво је идеалтипска категорија која и описује и замишља сложену и динамичну целину законом заштићених невладиних институција које су обично окренуте ненасиљу, самоорганизацији и саморефлексији, и непрестано под тензијом у међусобним односима и односима са државним институцијама које обликују, ограничавају и омогућавају њихове активности.“¹; „Цивилно друштво се може дефинисати као скуп или систем самоорганизованих група за посредовање, односно повезивање, које су: (1) релативно независне како од јавних власти тако и од приватних јединица продукције (фирми) и репродукције (породица); (2) способне да промишљају али и предузимају акције у одбрану или промоцију својих интереса и страсти; (3) које не настоје да замене ни државу ни приватне јединице продукције да би преузеле одговорност за управљање политичком заједницом; (4) сагласне да делују у оквиру претходно установљених правила ‘цивилне природе’, то јест исказујући обострано уважавање.“² Обе дефиниције у

1 Џон Кин, *Цивилно друштво*, „Филип Вишњић“, Београд, 2003, стр. 14.

2 Schmitter, 1997, према: Вукашин Павловић, *Цивилно друштво и демократија*, Удружење за политичке науке Србије и Црне Горе, Чигоја штампа, Грађанске иницијативе, Факултет политичких наука, Београд, 2004. стр. 77-78.

средиште свог разматрања стављају колективне актере, чиме оне заправо постају еманација читавог појма цивилног друштва, уз незаобилазно помињање односа са државом и њеним институцијама. Имајући наведено у виду, у овом раду ће фокус бити на организацијама цивилног друштва (ОЦД), односно невладиним организацијама (НВО), које се могу сматрати формализованом, институционализованом формом цивилног друштва. Напомене ради, аутор рада ће махом употребљавати термин *организације цивилног друштва*, услед тога што сматра да је неопходно појмове дефинисати позитивно, а и услед његовог све учесталијег коришћења у светским оквирима. Наиме, термин *невладина* је негативан, тачније појмом *невладине организације* суштински дефинишемо шта те организације нису, а не оно шта јесу. Било како било, „невладине, непрофитне организације су аутономне и самосталне организације које су основале групе грађана са различитим мотивима, интересима, циљевима и потребама.“³ Са друге стране, најпотпунија је структурално-операционална дефиниција организација цивилног друштва, коју Жарко Пауновић, пратећи Саломона и Анхеиера, наводи у облику следећих услова: „да има бар донекле формалну, тј. институционализовану структуру; да је институционално одвојена од државе; да остварује непрофитну дистрибуцију средстава; да је самосвојна у свом унутрашњем устројству, контроли и управљању; да није комерцијална; да није примарно политички ангажована; да је основана уз добровољну партиципацију грађана и добровољна улагања.“⁴ Институционална одвојеност од државе и одсуство примарне политичке ангажованости су два обележја која су и више него упитна у савременим токовима, о чему ће и бити речи касније.

Јавне политике представљају концепт који се развија након Другог светског рата, пре свега у Сједињеним Америчким Државама, а затим и у Западној Европи. У нашој земљи још увек није довољно наглашен значај овог концепта, те је и његово разумевање на изузетно ниском нивоу, како у институцијама, тако и међу грађанима, док се професионалне организације цивилног друштва тренутно најбоље сналазе на том терену. Крајње поједностављено, јавна политика се дефинише као „најважнији избор.“⁵ Како не бисмо упали у

3 Жарко Пауновић, „Цивилно друштво“, у: *Цивилно друштво и невладин сектор* (уредник: Бранка Петровић), Магна агенда, Београд, 2002, стр. 30.

4 Жарко Пауновић, *Невладине организације*, Службени гласник, Београд, 2006, стр. 27.

5 Lasswell, 1951, према: *Приручник за анализу јавних политика, увод у процес креирања јавних политика на локалном нивоу*, Агенција за локалне развојне иницијативе, Горације,

замку симплификације, дефинишемо да је „јавна политика активност власти као одговор на друштвене проблеме“⁶, док је друштвени проблем „стање које је за јавност неприхватљиво па стога тражи интервенцију, промену датог стања и решење.“⁷ У савременој држави, основна функција институција јесте доношење и спровођење јавних политика путем различитих инструмената, као што су закони, стратегије, субвенције, порези итд. Како нам и дефиниције сугеришу, централно место у процесу креирања јавних политика има власт, односно институције система. Међутим, поред званичних актера, као што су законодавна, извршна и судска власт, али и независна контролна и регулаторна тела, и други, незванични, актери утичу на креирање јавних политика – грађани као појединци, организације цивилног друштва, политичке партије и медији.⁸ Традиционално се подразумева да су конституционалне институције незамењиве и да нити један други актер не може да замени њихову улогу. Тачније, фокусирајући се на цивилно друштво, „влада је ‘испред’ цивилног друштва, а елементи цивилног друштва су ‘секундарне’ или ‘посредне’ организације.“⁹ Схвативши ово, примећујемо да власт, као централни играч у јавнополитичкој арени, може, али не мора, да инкорпорира незваничне актере. Такође, а што ћемо обрадити у наредним поглављима рада, питање је како на те импулсе реагују организације цивилног друштва, као и на који начин делају у односима са државом, али и *vice versa*.

2. ОДНОС ЦИВИЛНОГ ДРУШТВА И ДРЖАВЕ – ПАРАДОКС ЦИВИЛНОГ ДРУШТВА

Однос цивилног друштва и државе је веома значајно питање за истраживаче различитих феномена у политичким наукама. Предметни однос већ више од два века проучавају политиколози и други научници из друштвено-хуманистичких

2007, стр. 9.

6 Снежана Ђорђевић, *Анализа јавних политика*, Факултет политичких наука, Чигоја штампа, Београд, 2009, стр. 15.

7 Kraft, Furlong, 2004, према: Снежана Ђорђевић, *Анализа јавних политика*, Факултет политичких наука, Чигоја штампа, Београд, 2009, стр. 15.

8 Видети детаљније у: Милош Хркаловић, *Утицај организација цивилног друштва на антикоруптивне политике у Србији – мастер рад*, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Београд, 2015, стр. 24-26.

9 Nancy L. Rosenblum, Charles H. T. Lesch, „Civil Society and Government“, in: *The Oxford Handbook of Civil Society* (ed. Michael Edwards), Oxford University Press, Oxford, 2011, p. 286.

наука, будући да „појам цивилног друштва јавља се у модерној политичкој теорији од половине XVIII века управо у вези с питањима ограничавања власти, односа државе и друштва, односа државне власти и индивидуалне слободе, односа суверенитета државе и суверенитета народа, односа права и обавеза, моћи и права.“¹⁰ Дакле, у модерној политичкој теорији се на релевантнији начин приступа питању цивилног друштва, а, нама најзначајније, питање односа државе и друштва се ставља на агенду.

Лаички, свако би могао рећи да држава може бити пријатељски или непријатељски настројена према цивилном друштву, као и да је могућ истоветан обратан однос. Наравно, то је најједноставнији и упрошћен модел који није нетачан и којег пракса доказује, али се дефинитивно мора представити дубља анализа. Та анализа ће показати да се однос цивилног друштва и државе кретао од традиционалног суштинског конфликта до савремене сарадње у креирању јавних политика, што су процеси који доводе до феномена који аутор назива *парадокс цивилног друштва*, а који обухвата више појединачних сегмената.

Примарни однос цивилног друштва и државе јесте однос набијен тензијом и конфликтом. Наиме, сам појам цивилног друштва је део дихотомне парадигме цивилно друштво – политичка држава. Наравно, односи између државе и цивилног друштва су се временом мењали, показујући сопствену динамику развијања предметне релације. Само цивилно друштво је „део дихотомне теоријске парадигме ‘правна држава – цивилно друштво’, што се иницијално формира у европској и англосаксонској политичкој филозофији од половине XVIII до половине XIX века, и која се развила у пуном смислу у другој половини XX века.“¹¹ Овако посматрано, цивилно друштво је јасно одвојено од сфере државе, односно правне државе. Историјски, ослањајући се на наведену дихотомну парадигму, цивилно друштво (односно његове асоцијације) се позиционирало између оних који владају и оних кога се влада – као *corps intermediaires* – штитећи грађане од државног ауторитаризма.¹²

10 Драгица Вујадиновић, *Цивилно друштво и политичке институције: Србија у вртлогу промена*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2009, стр. 29.

11 Исто, стр. 33.

12 Jeffrey C. Alexander (ed.), *Real Civil Societies*, Blackwell, Oxford, 1998, p. 34.

Методолошки гледано, морамо да прихватимо да „с обзиром на број деобених чланова дивизија може да буде: двочлана или дихотомија, трочлана или трихотомија, четворочлана или тетратомија, односно вишечлана или политомија. Дивизија не сме да буде конфузна. Она треба да буде у себи доследно спроведена према једном те истом деобеном принципу, тако да се деобени чланови међусобно искључују.“¹³ Дакле, дихотомија подразумева подељеност неке целине на два непреклапајућа дела, при чему нешто што је део једног дела не може бити никако део другог дела. Тиме цивилно друштво и држава не би смели да имају преклапајући део који се налази и у сфери државе и у сфери цивилног друштва. Стављајући по страни питање политичких партија које се могу сврстати и у домен цивилног друштва и у домен државе, нама је много значајније питање да ли се истински може говорити о дихотомiji уколико се функционално и организационо цивилно друштво и његови колективни актери „увлаче“ у традиционално схваћен уско политички простор конституционалних институција. Притом се не мисли на одређене *ad hoc* видове сарадње, већ на учестало, извесно и у пракси остварено учешће представника организација цивилног друштва у процесу креирања јавних политика путем радних тела која предлажу конкретне инструменте јавних политика и других облика сарадње. Следећи став на најсликовитији и најрадикалнији начин показује могућност да цивилно друштво преузме државни домен: „У трећој групи држава (са изграђеним стабилним демократским институцијама, прим. аут), улога јавности, цивилног друштва и интересних група је кључна и без обзира на политичку моћ државних институција и изабраних политичара највећи број кључних владиних политика се доноси уз сагласност или на предлог учесника у процесу креирања јавних политика који не долазе из владиног сектора.“¹⁴ Идентификујемо да је, између осталих актера, улога цивилног друштва дефинисана као кључна, што заправо државне институције ставља у други план. Таквим односом не само да се брише граница између цивилног друштва и политичке државе, те цивилно друштво поприма одређене функције државних органа, већ оно готово у потпуности заузима државни простор.

13 Милан Миљевић, *Методологија научног рада*, Филозофски факултет Универзитета у Источном Сарајеву, Пале, 2007, стр. 33.

14 *Приручник за анализу јавних политика, увод у процес креирања јавних политика на локалном нивоу*, Агенција за локалне развојне иницијативе, Горажде, 2007, стр. 49.

Када је реч о нама релевантном односу у савременој држави, кључно је да се дефинише матрица односа, за шта ћемо се послужити следећом диференцијацијом модела односа цивилног друштва и државе: први модел је неолиберални модел, који у својој суштини подразумева пасивну државу која се не меша у послове снажног цивилног друштва; други модел је социјалдемократски модел продубљене сарадње снажне државе и снажног цивилног друштва; трећи модел је модел алтернатије, који се карактеристише строгим одвајањем организованих група унутар цивилног друштва у односу на политичке институције, односно званично политичко поље.¹⁵ Заинтересованост за сарадњу, али и њено одсуство, једнако може бити обележје одређених делова политичких елита и цивилног друштва, па тако, говорећи о моделу алтернатије, „тврди заговорници овог модела, крајње скептични према актерима официјелне политике, одређују га као пожељни модел редиференцијације, уместо неокорпоративне фузије цивилног друштва и државе.“¹⁶ Аргумент за раздвајање два сектора јесте у логици независности цивилнодруштвених асоцијација, жељи да постоје јасне границе у односу на власт, али су савремене тенденције такве да постављају цивилно друштво и државу на ниво партнерских односа.¹⁷ Као додатак овоме, постоје мишљења да „би сарадња цивилног друштва са политичким друштвом неизбежно водила кооптацији и/или контаминацији цивилног друштва.“¹⁸ Морамо да напоменемо да се алтернатија често користи уколико су одређене цивилне снаге незадовољне тренутним политичким режимом, али оне то чине ситуационо, не идеал-типски. Као пример ситуационе алтернатије, можемо да наведемо речи Пола Кругмана: „Није чак океј ни да се оде на партију голфа са председником (мисли се на Доналда Трампа, прим. аут), уз изговор да је то из поштовања функцији, а не човеку. Извините, али када је на тој функцији човек који подрива Устав, сваки потез који га нормализује или му одаје

15 Зоран Стојиљковић, *Држава и корупција*, Факултет политичких наука, Чигоја штампа, Београд, 2013, стр. 88-89.

16 Зоран Стојиљковић, „Цивилно друштво и консолидовање демократије“, у: *Будућност цивилног друштва у Србији* (уредник: Жарко Пауновић), Миленијум, Центар за развој грађанског друштва, Београд, 2007, стр. 29.

17 Видети детаљније у: Nancy L. Rosenblum, Charles H.T. Lesch, „Civil Society and Government“, in: *The Oxford Handbook of Civil Society* (ed. Michael Edwards), Oxford University Press, Oxford, 2011, pp. 285-295; William A. Schambra, Krista L. Shaffer, „Civil Society and Institutional Philanthropy“, in: *The Oxford Handbook of Civil Society* (ed. Michael Edwards), Oxford University Press, Oxford, 2011, p. 445.

18 Omar G. Encarnación, *The Myth of Civil Society: Social Capital and Democratic Consolidation in Spain and Brazil*, Palgrave Macmillan, New York, 2003, p. 174.

било какво поштовање је политички акт. Сигуран сам да би многи читаоци радије живели у земљи у којој би се живот могао одвојити од политике. И ја бих! Али цивилно друштво је под баражном паљбом политичких снага, тако да је и његова одбрана нужно политичка.“¹⁹

Констелацијом у којој се различите организације цивилног друштва на потпуно супротан начин постављају према питању сарадње са државом и њеним органима, проширује се конфликт на релацији цивилно друштво – политичка држава додатним чиниоцем – унутрашњим конфликтом унутар цивилног друштва. Тај конфликт смештамо у оквир *mainstream* организација цивилног друштва, не осврћући се на сталне тензије између вредносно-идеолошки различито постављених организација цивилног друштва које егзистирају у свим отвореним друштвима.

Уколико желимо да продубимо схватање самог концепта сарадње државе и цивилног друштва, морају се осветлити и нивои сарадње. У овом раду ће бити приказани нивои наведени од стране *International Non Governmental Organizations – INGOs* (Међународне невладине организације – МНО). Четири су нивоа сарадње које истичу МНО: (1) Информисање – најнижи ниво сарадње који се састоји од једносмерног добијања информација од институција, те се не очекује садејство цивилног сектора; (2) Консултовање – сарадња која подразумева да институције затраже мишљење, коментаре, ставове и повратне информације од цивилног сектора, при чему агенду постављају државне институције; (3) Дијалог – се остварује у форми широког или сарадничког дијалога, при чему се у оквиру широког дијалога двосмерно комуницира како би се обезбедила редовна размена ставова и није конкретно везан за развој одређене политике, док је сараднички дијалог конкретно усмерен, најчешће доводи до заједничких препорука, стратегија или закона, чиме постиже већу снагу од широког дијалога; (4) Партнерство – највиши ниво сарадње који подразумева заједничку одговорност државе и цивилног друштва у доношењу одлука, израде неке политике и њеног спровођења, што се, у пракси, најчешће своди на пружање услуга, делегирање задатака некој организацији цивилног друштва и оснивање тела која доносе заједничке одлуке.²⁰

19 Пол Кругман, „Како искористити бес грађана“, *Недељник*, 17.03.2017.

20 *Кодекс добре праксе за грађанско учешће у процесу доношења одлука*, INGOs, 2009.

Наведени нивои односа консеквентно осликавају могућности утицаја цивилног друштва на јавне политике. Својим учешћем и утицајем, цивилно друштво, уобичајено се сматра, доприноси дубљој и широј легитимизацији јавних политика и олакшава се њихов надзор, контрола и евалуација, будући да „процес креирања, спровођења и надзора јавних политика представља кључно и најчешће место сусрета грађана/ки, доносилаца одлука и креатора политика, у којем се одвија међусобна сарадња и остварује заједнички утицај.“²¹ Уколико се сарадња одвија примарно на првонаведеном и другонаведеном нивоу, утицај цивилног друштва је изузетно ограничен, док се трећи (нарочито у домену сарадничког дијалога) и четврти ниво могу сматрати развијенијом сарадњом који воде већем утицају цивилног друштва. Наравно, не смемо да заборавимо ни државе у којима не постоји ни ниво информисања и констатовати да у таквим системима не постоји никакав утицај цивилног друштва на јавне политике. Утицај који цивилно друштво стиче путем сарадње са јавним институцијама може се назвати директним утицајем, будући да се остварује у директном контакту са државом, тачније њеним органима. Додатни корак који предузимају власти уколико желе да се сарадња додатно оснажи, јесте доношење и имплементирање механизма којима се институционализује сарадња државе и цивилног друштва. Наведени механизми су добро позната европска и светска пракса, оличавају се углавном у формалним канцеларијама које помажу организацијама цивилног друштва у већем броју послова, међу којима су и стратешко планирање, развој пословних планова, управљање и сл.²² Формалне канцеларије представљају посебног чиниоца који чине да се јасне дихотомне границе између државе и цивилног друштва додатно замагле. Ефекат овог механизма јесте да држава, постоји бојазан међу алтернативски усмереним организацијама цивилног друштва, може да окупира сферу цивилног друштва.

21 Тања Азањац Јањатовић, *Приручник за укључивање грађана и грађанки и организација цивилног друштва у јавну политику*, Београдски центар за безбедносну политику, Београд, 2013, стр. 19.

22 Steven Rathgeb Smith, „The Nonprofit Sector“, in: *The Oxford Handbook of Civil Society* (ed. Michael Edwards), Oxford University Press, Oxford, 2011, p. 37.

3. „ТАМНИ ВИЛАЈЕТИ“ САРАДЊЕ ЦИВИЛНОГ ДРУШТВА И ДРЖАВЕ У ПРОЦЕСУ КРЕИРАЊА ЈАВНИХ ПОЛИТИКА

Неколико је контроверзних питања која се пре свега појављују на раније дефинисаним нивоима саветовања и укључивања: (1) На који начин ће се обезбедити утицај организација цивилног друштва када не постоји формална процедура, без обзира што цео процес није функционалан уколико не постоји утицај на доношење одлука? (2) На који начин ће се одабрати релевантне организације цивилног друштва, односно ко има право да учествује испред цивилног сектора? (3) На који начин ће се организовати процеси саветовања и укључивања организација цивилног друштва?²³ Избегавање јасног, практичног, одговора на ова питања, отвара читав хоризонт забашурених и на први поглед невидљивих стварних односа моћи. Ти односи су базирани на интерно недемократским процесима, лишених великог броја супстативних демократских начела.

Либерална и партиципативно-демократска мисао сматрају да је укључивање цивилног друштва начин да креирање јавних политика буде репрезентативно и демократично, а заправо, имамо ситуацију у којој се остварују политички и идеолошки циљеви власти и организација цивилног друштва. Додатно, не смеју се занемарити ни себични интереси челника власти и организација цивилног друштва да максимизују своју моћ, односно моћ коју носи позиција на којој се налазе и са које поступају према другима.

Занимљиво је виђење које кандидује Марек Микуш, анализирајући доношење законодавства које регулише питања из домена цивилног друштва баш у нашој држави, да је „њихова (укључених организација цивилног друштва, прим. аут) дугорочна доминација реформе законодавства о цивилном друштву дозволила да креирају нову политичку арену у простору између цивилног друштва и државе, у којој могу да следе сопствене политичке и идеолошке агенде.“²⁴

23 Јелена Лончар, Душан Спасојевић, „Институционални механизми сарадње државе и цивилног друштва“, у: *Савремена држава: структура и социјалне функције* (приредили: Вукашин Павловић, Зоран Стојиљковић), Konrad Adenauer Stiftung, Факултет политичких наука, Центар за демократију, Београд, 2010, стр. 178-180.

24 Marek Mikuš, „Informal Networks and Interstitial Arenas of Power in the Making of Civil Society Law in Serbia“, in: *Sociologija*, Vol. LVII (2015), N° 4, p. 574.

Премда Микуш говори о новој политичкој арени између цивилног друштва и државе, а не о одређеном преклапању тог дихотомног пара, значајно је да примећује да су представници организација цивилног друштва следили своје себичне циљеве, уз додатну напомену да је „укључивање патриципаторских организација цивилног друштва и других институција и индивидуа у ове процесе углавном базирано на неформалним, некомпетитивним и нетранспарентним односима.“²⁵ Посебан феномен се детектује у државама у транзицији, где концептуална шема односа цивилног друштва и државе постаје додатно проблематична када се има у виду да иста група људи циркулише између утицајних организација цивилног друштва и високих државних институција, будући да је један број активиста и експерата из организација цивилног друштва постао део државних органа, заузимајући високе позиције.²⁶ Глобално, одсуство транспарентности приликом одабира саговорника, односно партнера у креирању јавних политика, њихова политичка, идеолошка или шира (гео) политичка подобност којом се једино могу „кандидовати“ у одређена тела која креирају инструменте јавних политика, цео процес чине циљано инклузивним, а не истински инклузивним.

Усмереност организација цивилног друштва на јавне политике тупи оштрицу напада према властима и држави као локусу моћи, што свакако представља измештање са основне равни дихотомије цивилно друштво – политичка држава. Способност промена односа друштвене и политичке моћи у корист цивилног друштва, а на штету државе, постаје суштински немогуће имајући у виду да се воде организације цивилног друштва одлучују за бављење јавним политикама, а не политиком у чисто вредносно-идеолошком смислу, премда морамо да имамо у виду да и процес креирања јавних политика у себи носи некакву врсту нормативне позадине, односно „пре него претпоставку да јавне политике обавезно функционишу кроз реконституисање политичког као техничког, што претпоставља јасну онтолошку разлику између та два, можемо дозволити могућност да пре функционише кроз манипулацију границама политичког и техничког и/или генеришући хибриде.“²⁷

25 Исто, p. 574.

26 Theodora Vetta, „NGOs and the State: Clash or Class? Circulating Elites of ‘Good Governance’ in Serbia“, in: *Democracy at Large: NGOs, Political Foundations, Think Tanks and International Organizations* (ed. Boris Petric), Palgrave Macmillan, New York, 2012, p. 177.

27 Marek Mikuš, „Public Advocacy in Serbia: Translating Democratisation in a Double Semi-

Преферирање јавних политика, а не политике, огледа се и у „такозваном приступу критичког пријатеља, који одликује напор да се не удаљава од државних званичника и владиних тела, да се негују односи и избегну како именовање и окривљавање, тако и грубе цивилне акције.“²⁸ Додатно, уочљиво је да нова филозофија цивилног друштва амбициозније наглашава однос цивилног друштва и државе, док се умањује значај сопствених нецивилних тенденција, чиме је оно постало погодно за *mainstream* дискурсе владиних јавних политика, међународних институција и донора, уз повезаност са квази-техничким либерално-демократским јавним добрима, као што су добро управљање, партиципација, одговорност и транспарентност.²⁹ Такође, овакав деполитизовани приступ усмерава активности цивилног друштва на појединце пре него на неке групе у друштву чији би требало да буде заступник, уз континуално добре односе са државним институцијама. Чак и у случајевима када појединци из организација цивилног друштва нису у потпуности пријатељски опредељени према одређеном режиму, па иду и до тих граница да јавно иступају против њега, они учествују у креирању појединих инструмената јавних политика, чиме показују одређену хипокризију, али посредно и легитимишу власт. Уколико не би постојао парадокс цивилног друштва, актери унутар цивилног друштва не би олако улазили у процес сарадње са властима које критикују са специфичних друштвено-политичких позиција. Међутим, како је креирање јавних политика данас кључни сегмент целокупног односа цивилно друштво – политичка држава, конфликтна парадигма се одбацује и на позорницу ступају другачија правила.

4. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Цивилно друштво јесте значајан феномен који привлачи истраживаче из различитих друштвено-хуманистичких дисциплина. У раду смо цивилно друштво проблематизовали двојако: из перспективе односа са државом и из перспективе

pheriphery“, Working Paper No. 180, in: *Max Planck Institute for Social Anthropology Working Papers*, Max Planck Institute for Social Anthropology, Halle, 2017, p. 18.

28 Danilo Vuković, „The Role of Civil Society in Fostering Government Accountability in Contemporary Serbia: On the Limits of Depoliticized Social Activism“, in: *Sociologija*, Vol. LVII (2015), N° 4, p. 656.

29 Marek Mikuš, *What Reform? Civil Societies, State Transformation and Social Antagonism in 'European Serbia' – PhD thesis*, The London School of Economics and Political Science, London, 2013, p. 32.

креирања јавних политика. Јавне политике су додатна област којом смо желели да укажемо како на теоријски, научни значај испитиваног односа, тако и на друштвени значај целокупног процеса, будући да оне на најдиректнији начин утичу на свакодневни живот свих грађана одређене политичке заједнице.

Анализирајући дихотомију цивилно друштво – политичка држава, уочили смо да се умногоме променио предметни однос. Од почетног конфликта, који и јесте иманентан свакој дихотомији, до сарадње у креирању јавних политика, које се тренутно налазе у фокусу, за (релативно) кратак временски период пређен је дуг пут. Парадокс цивилног друштва, термин који користи аутор рада, управо настаје из ових великих промена и доводи до исто тако грандиозних импликација. Цивилно друштво и држава могу улазити у различите односе, али се сарадња у креирању јавних политика примећује у свим демократским државама. Када посматрамо постављену дихотомију, резултат оваквог новог облика учешћа цивилнодруштвених организација у традиционално схваћеним пословима политичке државе јесте својеврсно преклапање та два сектора, што не би смео да буде случај са методолошки исправно постављеном дихотомијом. Поред тога што цивилно друштво „окупира“ политичку сферу својим учешћем у креирању јавних политика, појединим механизмима и политичка држава „улази“ у домен цивилног друштва. Таквим односом се бришу границе базично постављене дихотомије. Већи је број феномена који су актуелизовани дефинисаним парадоксом цивилног друштва: суштина алтернатије организација цивилног друштва према држави, њеним органима и специфичном режиму који је на власти; „подобност“ организација цивилног друштва за учешће у процесу креирања јавних политика; усмереност организација цивилног друштва на јавне политике, а не на политику у вредносно-идеолошком смислу; испреплетаност људи унутар цивилног и државног сектора и сл.

Недвосмислено је приметно померање концепта цивилног друштва са позиција одвојености од државе, преко противника државе, њеног критичара, подржаваоца, до савремених концепата партнера или чак замене за државу. Цело релевантно померање, односно зближавање и преклапање цивилног друштва и државе, примарно се догодило услед убрзаног раста идеје и праксе креирања јавних политика, као процеса који у демократским државама нужно захтева присуство организација цивилног друштва. Наведеним развојем концепта је готово

извесно да ће примарни конфликт и тензија између цивилног друштва и државе изгубити на значају и да ће се пренети на поље унутар колективно организованог дела цивилног сектора.

На крају, морамо да констатујемо да рад није обраћао пажњу на то да ли су, било идеал-типски или практично посматрано, инструменти јавних политика који у процесу свог креирања инкорпорирају организације цивилног друштва целисходнији, праведнији, правичнији, квалитетнији итд, што може представљати наредни корак за заинтересоване истраживаче.

ЛИТЕРАТУРА

Азањац Јањатовић, Тања, *Приручник за укључивање грађана и грађанки и организација цивилног друштва у јавну политику*, Београдски центар за безбедносну политику, Београд, 2013.

Вујадиновић, Драгица, *Цивилно друштво и политичке институције: Србија у вртлогу промена*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2009.

Ђорђевић, Снежана, *Анализа јавних политика*, Факултет политичких наука, Чигоја штампа, Београд, 2009.

Кин, Џон, *Цивилно друштво*, „Филип Вишњић“, Београд, 2003.

Кодекс добре праксе за грађанско учешће у процесу доношења одлука, INGOs, 2009.

Кругман, Пол, „Како искористити бес грађана“, *Недељник*, 17.03.2017.

Лончар, Јелена, Спасојевић, Душан, „Институционални механизми сарадње државе и цивилног друштва“, у: *Савремена држава: структура и социјалне функције* (приредили: Вукашин Павловић, Зоран Стојиљковић), Konrad Adenauer Stiftung, Факултет политичких наука, Центар за демократију, Београд, 2010.

Миљевић, Милан, *Методологија научног рада*, Филозофски факултет Универзитета у Источном Сарајеву, Пале, 2007.

Павловић, Вукашин, *Цивилно друштво и демократија*, Удружење за политичке науке Србије и Црне Горе, Чигоја штампа, Грађанске иницијативе, Факултет политичких наука, Београд, 2004.

Пауновић, Жарко, *Невладине организације*, Службени гласник, Београд, 2006.

Пауновић, Жарко, „Цивилно друштво“, у: *Цивилно друштво и невладин сектор* (уредник: Бранка Петровић), Магна агенда, Београд, 2002, стр. 30.

Приручник за анализу јавних политика, увод у процес креирања јавних политика на локалном нивоу, Агенција за локалне развојне иницијативе, Горажде, 2007.

Стојиљковић, Зоран, *Држава и корупција*, Факултет политичких наука, Чигоја штампа, Београд, 2013.

Стојиљковић, Зоран, „Цивилно друштво и консолидовање демократије“, у: *Будућност цивилног друштва у Србији* (уредник: Жарко Пауновић), Миленијум, Центар за развој грађанског друштва, Београд, 2007.

Хркаловић, Милош, *Утицај организација цивилног друштва на антикоруптивне политике у Србији – мастер рад*, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Београд, 2015.

Alexander, Jeffrey C (ed.), *Real Civil Societies*, Blackwell, Oxford, 1998.

Encarnación, Omar G, *The Myth of Civil Society: Social Capital and Democratic Consolidation in Spain and Brazil*, Palgrave Macmillan, New York, 2003.

Mikuš, Marek, „Informal Networks and Interstitial Arenas of Power in the Making of Civil Society Law in Serbia“, in: *Sociologija*, Vol. LVII (2015), N° 4.

Mikuš, Marek, „Public Advocacy in Serbia: Translating Democratisation in a Double Semiperiphery“, Working Paper No. 180, in: *Max Planck Institute for Social Anthropology Working Papers*, Max Planck Institute for Social Anthropology, Halle, 2017.

Mikuš, Marek, *What Reform? Civil Societies, State Transformation and Social Antagonism in 'European Serbia' – PhD thesis*, The London School of Economics and Political Science, London, 2013.

Rosenblum, Nancy L, Lesch, Charles H. T, „Civil Society and Government“, in: *The Oxford Handbook of Civil Society* (ed. Michael Edwards), Oxford University Press, Oxford, 2011.

Schambra, William A, Shaffer, Krista L, „Civil society and Institutional Philanthropy“, in: *The Oxford Handbook of Civil Society* (ed. Michael Edwards), Oxford University Press, Oxford, 2011.

Smith, Steven Rathgeb, „The Nonprofit Sector“, in: *The Oxford Handbook of Civil Society* (ed. Michael Edwards), Oxford University Press, Oxford, 2011.

Vetta, Theodora, „NGOs and the State: Clash or Class? Circulating Elites of ‘Good Governance’ in Serbia“, in: *Democracy at Large: NGOs, Political Foundations, Think Tanks and International Organizations* (ed. Boris Petric), Palgrave Macmillan, New York, 2012.

Vuković, Danilo, „The Role of Civil Society in Fostering Government Accountability in Contemporary Serbia: On the Limits of Depoliticized Social Activism“, in: *Sociologija*, Vol. LVII (2015), N° 4.

Milos D. Hrkalovic

RELATIONSHIP BETWEEN CIVIL SOCIETY AND STATE: FROM CONFLICT TO COOPERATION IN POLICY-MAKING PROCESS

Resume

The subject of this paper is a relationship between civil society and state, respectively, development of that relationship. Over a long period of time in which civil society and state exist together, it came to major changes in relation between first entity towards second one, but also vice versa, especially when we observe collective actors in civil society. The aim of this paper is double: first, on scientific base it will point out a phenomenon of civil society paradox, having in mind that civil society in policy-making process takes one part of traditionally understood scope of state, which means that initially boundaries are erased; second, it will direct attention on social implications as the results of changes at initial dichotomy level civil society – state.

Keywords: civil society, civil society organizations, state, public policy, civil society paradox.

* Овај рад је примљен 05. фебруара 2019. године, а прихваћен на састанку Редакције 19. априла 2019. године.