



БАЛКАНСКА  
МРЕЖА ЗА  
РАЗВОЈ НА  
ГРАЃАНСКОТО  
ОПШТЕСТВО

## Балкански граѓански практики # 7

# Алката што недостасува? Развој и функционирање на граѓанскиот дијалог на Западен Балкан

*Овој документ е подготвен со поддршка на Укаинг од Министерството за меѓународен развој на Велика Британија (ДФИД) и Балканскиот фонд за демократија (БТД). Гледистаите изразени во документот не ги одразуваат официјалните политики на ДФИД или БТД.*

©BCSDN

Авторските права се заштитени. Без експлицитна дозвола од страна на Балканската мрежа за развој на граѓанското општество (BCSDN), ниту еден дел од оваа публикација не смее да се публикува, во која било форма.

Копии од публикацијата може да се нарачаат по пошта или електронски пат на долната адреса за контакт

Балканска мрежа за развој на граѓанското општество (BCSDN)  
Македонски центар за меѓународна соработка (МЦМС) – Извршна канцеларија  
Адреса: ул. “Никола Парапунов” б.б. 55, 1060 - Скопје, Македонија  
Е- пошта: [executiveoffice@balkancsd.net](mailto:executiveoffice@balkancsd.net)  
Интернет страна: <http://www.balkancsd.net>

Издавач: Балканска мрежа за развој на граѓанското општество (BCSDN)  
Одговорен уредник: Тања Хафнер – Адеми  
Уредувач на текстови: Тања Хафнер – Адеми  
Регионална анализа: Крис(тина) Микели, Емина Нурединоска  
Преведувач: Викторија Димитровска  
Лектор: Даниел Медароски  
Дизајн: Кома лаб.  
Печатење: Борографика  
Публикувано во Македонија, јуни, 2010 г.

ISBN 978- 608- 65119-6-8

Во соработка со:



# Содржина

<b>Листа на кратенки</b> .....	<b>i</b>
<b>1. Вовед</b> .....	<b>5</b>
<b>2. Генерален контекст</b> .....	<b>7</b>
<b>3. Развој на граѓанскиот дијалог</b> .....	<b>9</b>
3.1. Рамковни документи.....	9
3.2. Законски акти за јавен пристап до информации, креирање политики и консултации .....	13
3.3. Локално ниво .....	14
<b>4. Функционирање на граѓанскиот дијалог</b> .....	<b>15</b>
4.1. Механизми за координација.....	15
4.2. Заеднички структури ГОи-Влада.....	16
4.3. Пракса во пристапот до информации, креирање политики и консултации .....	18
4.4. Заклучоци.....	20
<b>5. Интеграција во ЕУ и граѓански дијалог</b> .....	<b>21</b>
5.1. Политика за проширување.....	21
5.2. Финансиска поддршка на ЕУ за граѓански дијалог .....	26
<b>6. 10 препораки за ефективен граѓански дијалог на Западен Балкан</b> .....	<b>29</b>

# Листа на кратенки

<b>БТО</b>	Балкански фонд за демократија
<b>ВК за НВО</b>	Владина канцеларија за соработка со НВО
<b>ГО</b>	граѓанска организација
<b>ГТЗ</b>	Германска агенција за техничка соработка
<b>ДФИД</b>	Министерство за меѓународен развој
<b>ЕК</b>	Европска комисија
<b>ЕУ</b>	Европска Унија
<b>ИПА</b>	Инструмент за претпристапна помош
<b>КАРДС</b>	Помош на заедниците за реконструкција, развој и стабилизација
<b>МоУ</b>	меморандум за разбирање
<b>НФЦСД</b>	Национална фондација за развој на граѓанското општество
<b>ОБСЕ</b>	Организација за безбедност и соработка во Европа
<b>ПРСП</b>	Стратешки документ за намалување на сиромаштијата
<b>СДЦ</b>	Швајцарска развојна соработка
<b>СЕИО</b>	Канцеларија за европска интеграција
<b>СИДА</b>	Шведска агенција за меѓународен развој и соработка
<b>ТАКСО</b>	Техничка помош за граѓанските организации
<b>ФАРЕ</b>	Полска и Унгарија: Помош за реструктурирање на нивните економии
<b>ЦАПП</b>	Програма за партнерско граѓанско застапување
<b>ЦНВОС</b>	Центар за информации, соработка и развој на НВО
<b>ЦСФ</b>	Структура за поддршка на граѓанскиот сектор
<b>ЦЦСД</b>	Совет за развој на граѓанското општество
<b>УСАИД</b>	Агенција за меѓународен развој на САД

# 1. Вовед

Овој стратешки документ е продолжение на напорите на БЦСДН да им понуди и на локалните и на меѓународните засегнати страни, особено на институциите на ЕУ, анализа и препораки за развој на граѓанското општество на Балканот со фокус на неговата улога во процесот на пристапување кон ЕУ. Затоа, овој документ е надградба на сознанијата од политичкиот документ (policy paper) „Усјеситие и неусјеситие на ирешиприситијата полишика на ЕУ за балканскиот регион: Поддршка за граѓанското општество“<sup>1</sup> објавен во септември 2009, кој за првпат даде поглед на еволуцијата на поддршката на Европската комисија (ЕК) за граѓанското општество во контекст на проширувањето – вклучувајќи ги и претходните (инструментите ФАРЕ и КАРДС) и актуелните (Инструментот за претпристапна помош-ИПА). Документот ги подвлече поуките за подобрување на ИПА Структура за поддршка на граѓанското општество (ЦСФ) лансиран во 2008 г. како серија на проектни активности на ЕК за поддршка на развојот на граѓанското општество и граѓанскиот дијалог, особено потребата да се подобри сопственоста и одржливоста на локалните актери, т.е. граѓанското општество. Иако претходно - споменатиот политички (policy paper) документ беше поддржан од локалните актери и признаен од Комисијата, сепак значајните промени кои се очекуваат од страна на локалното граѓанско општество сè уште не се евидентни.

Повикувајќи се на наодите и препораките за поддршка на развојот на граѓанското општество во земјите на Западен Балкан, овој документ се фокусира на анализирање на тековната ситуација

1 Политички документ (policy paper) е достапен на веб-страницата на БЦСДН [www.balkancsd.net](http://www.balkancsd.net).

во развојот и функционирањето на граѓанскиот дијалог во седумте земји од Западен Балкан во процес на (прет) пристапување кон ЕУ<sup>2</sup>. Понатаму, документот дава заклучоци за тоа како политиката за проширување на ЕУ би можела да даде подобра поддршка на тековните локални напори и на регионално и на национално ниво со препораки на кои поддеднакво ќе се осврнат сите три засегнати страни – ЕК, националните влади и граѓанското општество. Искуството од трите нови земји членки на ЕУ, односно Бугарија, Романија и Словенија, е исто така дадено со цел да се истражи ефектот од пред и по влезот во ЕУ, бидејќи во многу случаи граѓанскиот дијалог е една од одредниците за пристапување кон ЕУ и со тоа оваа област е финансирана од ЕК во периодот на пристапување. Затоа, овој документ не е само еднократна активност, туку дел од целните активности во среднорочната програма на БЦСДН 2009 – 2011, чија цел во 2010 е да се подобри влијанието на граѓанските организации (ГОи) врз развојот и функционирањето на механизмите на граѓанскиот дијалог во балканските земји.

„Прилично структурирани практики на дијалог меѓу националните, ЕУ и меѓународните институции и НВО“<sup>3</sup>, како што накусо се дефинира граѓанскиот (општествениот) дијалог, не само што е актуелниот „трендовски“ збор во Брисел, каде што граѓанското општество во ЕУ ги користи новите можности од членот 11 од Лисабонската спогодба<sup>4</sup>, туку исто така и во земјите од Балканот кои

2 Албанија, Босна и Херцеговина, Хрватска, Косово, Македонија, Црна Гора и Србија.

3 Fazi, Elodie & Smith, Jeremy: „Граѓански дијалог за подобро функционирање“: Контакт група за граѓанско општество, Брисел: 2006, стр. 21.

4 Членот 11 од Лисабонската спогодба ја смета учесничката демократија за фундаментално демократско начело на ЕУ и предлага начини за организиран дијалог со „репрезентативни асоцијации и граѓанско општество“.

се во процес на (прет)пристапување, каде неговата важност е препознаена од страна на Комисијата уште во Стратегијата за проширување 2007-2008. Стратегијата го вовела развојот на граѓанскиот дијалог како дел од Копенхашките политички критериуми за пристапување. Во ЕУ, главната мотивација за развивање на граѓанскиот дијалог е изнаоѓањето начини за тоа како да се вратат разочараните граѓани назад во политичкиот процес на ЕУ. На Балканот се бара развој на граѓанскиот дијалог заради посуштествени историски процеси, т.е. градење на основите на демократски институции, кои ќе значат отвореност, реактивност, ефективност и отчетност на јавните институции и крај на транзицијата од државно контролирана во учесничка држава и општество.

Како што ќе видиме во овој документ, базичните механизми за граѓански дијалог се развиени во повеќето од земјите во измината деценија, но остануваат предизвиците за нивно спроведување. Една област каде во иднина треба да се обрне посебно внимание ќе биде развојот и спроведувањето конкретни подзаконски акти за овозможување пристап до јавните информации и уште поважно, минимални стандарди за консултација при креирањето политики и донесувањето одлуки. Исто така, како што ќе биде покажано, вредноста на развојот и подобрувањето на граѓанскиот дијалог е многу поголема отколку само функционалните демократски институции. Граѓанскиот дијалог е хоризонтална *полициска* мерка директно поврзана со реформите на јавната администрација и мерките за добро управување, како и клучните мерки од *Правото на ЕУ (Acquis)* како борбата против корупција и функционално владеење на правото. Исто така, овој документ ќе покаже дека ако Комисијата сака да го види на „дело“

граѓанскиот дијалог, треба да биде приоритет како и другите клучни мерки од *Правото на ЕУ* и истовремено треба кохерентно и стратешки да ја искористи помошта на ИПА за финансирање на мерките од пресудно значење за граѓанскиот дијалог, особено оние предводени од националните влади и во сопственост на локалните ГОи. Овој политички документ (policy paper) се базира на наодите и податоците од политичкиот документ (policy paper) „*Успесиите и неуспесиите на тридесетина години постојење на ЕУ за Балканскиот регион: Поддршка за граѓанското општество*“ (септември 2009), но исто така и на други трудови на БЦСДН, особено *Балкански граѓански практики #5: Прирачник за граѓански дијалог во Западниот Балкан* (декември 2007); и анализата „*Извештај за напредокот 2009: Кон право за развој на граѓанското општество и на граѓанскиот дијалог?*“ (октомври, 2009). Исто така се повикува на податоците од поновите студии за состојбата на граѓанското општество на Балканот, како *ЦИВИКУС - Извештај за индексот на граѓанското општество (2005-2006)*, *ТАКСО - Извештај за оценка на постребителите (2009)* и *ЕКАС - Извештај за земјите (2009)*. Но, во најголем дел, најновите податоци и анализи се базирани на податоците собрани од унифициран прашалник од членките и партнерите на БЦСДН, првенствено од секундарни извори или истражувања спроведени за сопствени потреби, со што овој документ станува труд направен во соработка со локалните ГО, особено членките и партнерите на БЦСДН. Конечно, целосните податоци користени за овој документ се објавени како дел од првата „онлајн“ база на податоци за граѓански дијалог на БЦСДН.<sup>5</sup>

5 Достапна на <http://www.balkancsd.net>

## 2. Генерален КОНТЕКСТ

Сите земји вклучени во оваа анализа имаат прилично јасна законска регулатива што предвидува **слобода на здружување**. Сите тие имаат усвоено закони за здруженија (или за здруженија и фондации). Она што е специфично за сите закони, особено со нивните најнови измени, е дека тие се значително попрогресивни и во согласност со европските стандарди и препораки и најдобри практики. На пример, новиот Закон за здруженија во Србија усвоен на 22 јули 2009 г. им дава право на неформалните или нерегистрираните организации да работат, го намалува бројот на основачи потребен за формирање здружение од 10 на 3. Иако не е јасно дефинирано, законот исто така вклучува одредба за финансирање од националниот буџет. Во Македонија, новиот Закон за здруженија и фондации усвоен од Собранието на 12 април 2010 г. исто така ја проширува слободата на здружување за странските и малолетните лица, дозволувајќи функционирање на неформални здруженија, го намалува административниот товар за регистрација, ги подобрува мерките за добро управување во организациите и ја зголемува транспарентноста. Во оваа област, земјите од Западен Балкан не заостануваат зад другите соседни земји на ЕУ или воопшто земјите членки на ЕУ.

Сите земји во регионот им овозможуваат на организациите да стекнуваат приход што се користи за остварување на нивните цели, дефинирани во нивните статuti. Можноста за организациите да генерираат приход е многу важно за одржливоста на граѓанското општество. Иако приходот од економските активности во овие земји во моментов не е на ниво на развиените западни земји,

нивната перспектива е многу важна по повлекувањето на странските донатори и недоволните домашни извори за финансирање. Имено, мнозинството од организациите, во прилог на нивниот придонес за јавниот интерес во заедницата, исто така ја обезбедуваат сопствената одржливост преку обезбедување услуги главно за социјални активности. Исклучок е Словенија, каде 47,4 % од приходот на здруженијата се генерира од **економски активности**.

Во однос на другите даночни ослободувања, ситуацијата со некои од олеснувањата е речиси насенаде иста. Најчесто, дури и кога постојат даночни олеснувања, организациите не се свесни за можностите што можат да ги користат или тие се комплицирани, па има мал интерес за нивно искористување.

Во однос на **статусот од јавен интерес**, законската регулатива што конкретно ја уредува оваа област постои во Босна и Херцеговина, во Косово и во Македонија. Во другите земји, статусот од јавен интерес е поврзан со конкретни области, соодветни хуманитарни организации (како што е случајот со Хрватска) или е поврзан само со програми од јавен интерес, а не со целата организација (како што е случајот во Србија). Статусот на организациии од јавен интерес, исто така, е предвиден во законите во Словенија, во Романија и во Бугарија. Меѓутоа, во Романија и во Бугарија организациите се жалат на несоодветната имплементација на овој статус.

Хрватска е земја која служи како пример на развиен систем на **државно финансирање** на ГОи. Системот за поддршка развиен во Хрватска е комплексен, но најважно од сè се јасните критериуми, транспарентниот процес и големиот износ на средства распределени од страна на државата.

Според Извештајот за финансиска помош распределена по проекти и програми на ГО во 2009 г. усвоен од страна на Владата на 6 мај 2010 г., ГОи добиле приближно 73 милиони евра во 2009 г. Во другите земји, голем проблем е отсуството на јасни и транспарентни критериуми и процедури за поддршка. Од минатата година, Албанија го има усвоено Законот за организација и функционирање на Агенцијата за поддршка на граѓанското општество (9 март 2009). Агенцијата, која ќе раководи со Фондот за поддршка на граѓанското општество во вредност од околу 1 милион евра, сè уште не функционира, бидејќи во тек е изборот на нејзиното прво надзорно тело, т.е. одборот<sup>6</sup>. Не може да се каже дека Бугарија и Романија имаат добро развиени системи за државна поддршка, ниту во однос на процедурите, ниту во однос на распределените средства. На пример, во Романија оваа поддршка се намалувала во текот на изминатите години. Значителни извори на поддршка се исто така средствата што доаѓаат од игрите на среќа и забавните игри. Меѓутоа, освен Хрватска и делумно Црна Гора, системот во другите земји не е прилагоден на потребите (пр. Македонија, Србија, но исто така и Словенија). Во Бугарија и во Романија нема посебен лотариски фонд за поддршка на активностите на граѓанските организации.

Повторно со исклучок на Хрватска каде државата значително го поддржува граѓанското општество, ГОи во другите земји претежно се потпираат на

6 Агенцијата е независно тело на „дофат на раката“ на владата и нејзиниот одбор ќе вклучува мнозинство од 5 претставници на граѓанските организации и плус 4 државни службеници од централната јавна администрација. Членовите на одборот ќе имаат четиригодишен мандат, со можност за реизбор. Откако Законот стапи во сила на почетокот од 2009 г., Советот на министрите подготвил процедури за номинирање на членовите на одборот и утврдил целосна регулаторна и имплементациска рамка неопходна за функционирање на Агенцијата.

**странските донатори.** Во регионот преднички поддршката од развојните програми на западноевропските земји и САД, првенствено УСАИД, СДЦ, СИДА и други. Меѓутоа, во текот на изминативе години, средствата од ЕК преку различни регионални како и специјално скроени програми за секоја земја го земаат приматот во предводењето на странската (меѓународната) поддршка. Генералната слабост на ГОи е недоволниот капацитет и само нивната делумна подготвеност да одговорат на административните барања кога аплицираат и подоцна кога се имплементираат проектите поддржани од програмите на ЕК. Не може да се каже дека во Бугарија, во Романија или во Словенија поддршката за граѓанското општество од фондовите на ЕУ била или е доминантна, иако во Бугарија е забележана зависност од државното финансирање (што делумно повторно се фондови на ЕУ)<sup>7</sup>.

**Корпоративното и индивидуалното дарување** е исто така присутно во сите земји. Меѓутоа, опсегот на средствата и бројот на компании и поединци е релативно мал и незначаен споредено со другите извори за финансирање на ГО. Она што е заедничко за сите земји е честата распределба на донации од компаниите за спортски, културни и социјални активности, додека поединците најчесто даруваат за хуманитарни цели и заштита на маргинализираните групи (пр. жени, деца, болни лица итн.). Во Романија ситуацијата е малку поразлична – според Форумот на романски донатори во 2008 г., главните приватни донатори обезбедиле над 31 милион евра за иницијативите на граѓанското општество.

Постоењето и функционирањето на **донаторска координација** за

7 CSD: “Криминал без казна: Борба со организиран криминал и корупција во Бугарија, Софија, Бугарија, 2009 г.



поддршка на граѓанското општество не е забележана во овие земји, иако во Хрватска Владината Канцеларија за соработка со НВО (ВКзаНВО) успешно спроведува стратегија за поддршка на координацијата од владини и други извори. Меѓутоа, речиси ниту една земја нема посебни механизми за консултации со ГО кога се дефинираат приоритетите за поддршка на граѓанското општество што треба да се финансираат. Во некои случаи, исклучок се плановите изработени од Делегациите на ЕУ во однос на ИПА. Во Бугарија и во Романија форумите на донаторите (Форумот на бугарските донатори е формиран во 2003 г., а Форумот на романските донатори во 1999 г.) работеле со години и придонеле за поголемо вклучување на ГО во дефинирање на приоритетите за финансирање на граѓанското општество и неговата ефективност. Затоа во однос на повлекувањето средства од други, освен странски извори за финансирање, балканските земји значително не заостануваат зад нивните три соседни земји членки на ЕУ – Бугарија, Романија и Словенија.

### 3. Развој на граѓанскиот дијалог

Во земјите на Западен Балкан практиките и искуствата за односите и соработката меѓу ГО и јавните институции (особено владата) постојат на национално ниво преку обидите да се дефинираат релациите, законската рамка и соработката меѓу јавните власти (и централни и локални) и ГО, пред сè во форма на владини стратегии или билатерални договори за соработка. Како што ќе биде покажано, како резултат на социо-културното опкружување и

историја, најфаворизирани и најмногу користени биле институционалните и правните пристапи (стратегии, договори итн.).

#### 3.1. Рамковни документи

**Првата, најсеопфатна и систематска рамка за граѓански дијалог во регионот била дефинирана во Хрватска.** Институционализацијата на соработката граѓанско општество – Владата во Хрватска започнала со воспоставувањето на Владината канцеларија за соработка со НВО (ВКзаНВО) во 1998 г. Системот, кој сега почива на три столба – ВКзаНВО, *Советото за развој на граѓанското општество (ЦЦСД)*, основан во 2001 г. и *Националниот фондација за развој на граѓанско општество (НФЦСД)*, основана во 2003 г., бил наречен Нов модел за организациска структура за развој на граѓанското општество во Хрватска. Канцеларијата, која била првиот воведен столб, имала примарна задача да изгради доверба и да развие соработка преку финансирање, консултирање, едуцирање и информирање во време кога релациите меѓу Владата и граѓанското општество одредено време биле претежно антагонистички и Хрватска, под водство на покојниот претседател Франьо Туѓман, била сметана за полу-демократска земја. Главниот успех на хрватскиот модел бил *консензуалниот* развој на системот, што резултирало во институционален апарат во заедничка сопственост. Тој гарантира значително учество на граѓанското општество, особено во полето на креирање политики и јасна серија на усогласени политички инструменти што ја дефинираат улогата на граѓанското општество за развојот на Хрватска, како и за одговорностите на Владата кон граѓанското општество. Конечно, од особена важност било усвојувањето на *Програмата за*

*соработка меѓу Владата и НВО-секторот*, која била потпишана во 2001 г. Таа ја дала основата за сите понатамошни стратегиски политички документи што го уредуваат односот меѓу Владата и граѓанското општество и во која Владата ја препознала виталната улога што ја има граѓанското општество за унапредување на социо-економскиот развој и за партиципаторна, плуралистичка демократија. Таму е наведена листа на начела според кои Владата би требало да дејствува во своите односи кон граѓанското општество, вклучувајќи: партнерство, транспарентност, одговорност за користење на јавните ресурси, промоција на еднаквите можности за сите, субсидиарност (како основа на партнерството), промоција на ненасилство, прифаќање на различноста и унапредување на социјалниот капитал.

Конечно, на 12 јули 2006 г. била усвоена *Националната стратегија за создавање поддржувачко оокружување за развој на граѓанското општество* во која се дефинирани базичните насоки за подобрување на постоечкиот систем и формирање нов, правен, институционален и финансиски систем за поддршка на развојот на граѓанското општество до 2011 г.

**Другите три земји кои ги следеа стапките во развојот на систематската рамка беа Македонија, Босна и Херцеговина и Црна Гора.** Иако во Македонија и во Црна Гора изборот бил да се изработи стратегија на владата, слична на онаа во Хрватска, во Босна и Херцеговина бил изработен билатерален договор меѓу Советот на министрите и граѓанскиот сектор. Во **Македонија** проектот за техничка поддршка финансиран од ЕК/КАРДС во 2006 и 2007 г. дал поддршка за развој на *Стратегијата за соработка на Владата со граѓанскиот сектор 2007-2011* и

таа била усвоена на 23 јануари 2007 г. Исто така, претходно во ноември 2004 е формирано *Одделението за соработка со невладиниите организации*. Во **Босна и Херцеговина** Советот на министрите и претставниците на граѓанското општество на 7 мај 2007 г. го потпишале *Договорот за соработка меѓу Советот на Министри на БиХ и невладиниот сектор во БиХ. Одбор на граѓанско општество*, составен од претставници на граѓанското општество поддржани од 31 потсектор, бил формиран во октомври 2007 г. во согласност со Договорот. Во **Црна Гора** *Стратегијата за соработка меѓу Владата и ГО* била усвоена на 22 јануари 2009 г., по што исто така следувало отворање на *Канцеларијата за соработка со ГО*. Исто како во Хрватска, а различно Македонија, Стратегијата предвидувала формирање Совет за да го координира спроведувањето на акцискиот план. Одлуката да се формира советот била донесена на 15 април 2010 г. и затоа ќе започне со работа во иднина. Додека во БиХ и во Црна Гора иницијативата за развој на рамката била главно резултат на иницијативите/мрежите<sup>8</sup>, во Македонија главната движечка сила на процесот била поддршката од ЕК.

Другите земји во регионот, односно **Албанија, Косово и Србија** имаат развиено елементи на такви рамки или обиди за нив, но **сè уште не постои една систематска рамка за граѓански дијалог**. Анализата покажа **комбинација од пристапи (пр. стратегии, билатерални договори)**, но во сите

8 Во Босна и Херцеговина ова била коалицијата „Да работиме и да успееме заедно“ формирана во 2001 г. која здружи 300 ГОи од сите ентитети и работеа на изработка на стратешки документи за соработка со јавните институции и развој на граѓанското општество. Во Црна Гора коалицијата „Преку соработка кон целта“ предводена од Центарот за развој на НВО (ЦРНВО) била формирана од страна на 217 ГО во 2007 г. со фокус кон воспоставување подобар дијалог и соработка со владата.

случаи, **значајната сопственост на локалното граѓанско општество** било движечката сила за сите напори досега.

Во **Косово** бил потпишан *Меморандумот* за разбирање меѓу граѓанската платформа ЦивиКос и премиерот во 2007 г. Таму биле наведени принципите за соработка и била предвидена владина стратегија за развој на граѓанското општество, градење партнерство во развојот на политиката и обезбедување ефективен дијалог меѓу двата сектори. Иако, една од целите била секое министерство да потпише таков меморандум со ГОи со кои работат, засега само Министерството за животна средина го потпишало Меморандумот за разбирање со еколошките ГОи во 2008 г. Во **Албанија** била лансирана *Повелба за граѓанско ојшшесство* во декември 2009 г. Повелбата била изработена од работна група составена од членови од граѓанското општество и од Владата и биле одржани консултации низ целата земја. Иако процесот, како и во многу други земји, во голема мера бил во сопственост на граѓанското општество, поддршката од донаторите ОБСЕ-ГТЗ се чини дека била пресудна за тој напор. И на крајот, во **Србија**, по значителни напори за лобирање од страна на граѓанското општество, Владата на 15 април 2010 г. ја усвоила *Одлуката за формирање владина канцеларија за соработка со граѓанското ојшшесство*, која исто така ќе работи на изработка на национална стратегија за развој на граѓанското општество. Сепак, Србија има примери на секторски договори за соработка, како и механизми, како *Меморандумот за соработка во процесот на европска интеграција*, потпишан на 12 јули 2005 г. со Канцеларијата за европска интеграција (СЕИО) и Канцеларија за спорведување на Стратешкиот документ за намалување на сиромаштијата (ПРСП) при заменик-премиерот, кој преку контакт организации

тесно соработува со ГО во осврнувањето на прашањата за намалување на сиромаштијата и социјалната инклузија.

**За споредба, Бугарија, Романија и Словенија – трите соседни земји од ЕУ, во повеќето случаи имаат систематски помалку развиени рамки за граѓански дијалог.** Во **Бугарија** не постојат униформни правила и процедури, нема координативен механизам и единствена точка за воспоставување на односите меѓу граѓанското општество и владата. Во **Романија** Министерството за европска интеграција склучила договор во 2003 г. со една странска компанија под програмата ФАРЕ за изработка на стратегија за граѓанско општество. Документот бил многу лош во однос на содржината и методологијата и ГОи биле особено критични кон стратегијата. Лицето одговорно за стратегијата во Министерството поднело оставка и стратегијата никогаш не била спроведена. Меѓутоа, координативниот механизам за односи, иако бил преименуван и хиерархиски преместен, постои како дел од Владата во кабинетот на премиерот од 1993 година. Во моментот, *Оггелението за владини стратегии* има задача да обезбеди информации за активностите на ГОи, да ги поддржи нивните иницијативи и да ги олесни консултациите со Владата, има ко-спонзорирани настани со ГОи, ги поддржува предлозите на ГОи до Владата и служело како канал за комуникација меѓу ГОи и креаторите на политики. Интересно, таква канцеларија постои и во Собранието, односно *Канцеларијата за јавни информации и односи со граѓанското ојшшесство во романската комора на прашениците* (долниот дом на Собранието). Во **Словенија** *Стратегија за систематски развој на НВО* била подготвена во 2003 г. од страна на Владата. Исто така, бил подготвен договор меѓу Владата и ГОи, но никогаш не бил одобрен од страна на Владата.

Меѓутоа, како во случајот со Романија, била формирана *Канцеларијата за НВО* во рамките на Министерството за јавна администрација, како и *Посвојано меѓуресорско работно тело* за хармонизација на отворените прашања во полето на соработка меѓу Владата и ГОи, кое било формирано во ноември 2005 г. и има задача да ја спроведува Стратегијата и да работи на непотпишаниот Договор, како и на решавање на другите отворени прашања меѓу Владата и секторот.

Во повеќето случаи, документите биле **изработени во тесна соработка со ГОи, па дури и заеднички формулирани од страна на ГО и владините претставници** – во рамките на работните групи. **Црногорската** меѓуресорска работна група или тела, во тесна соработка со, а често и со насоки од коалицијата на ГО, *Преку соработка кон целта*, успеала да ја објави Стратегијата и Акцискиот план за соработка меѓу Владата и ГО. **Албанската** Повелба за граѓанско општество од 2009 г. исто така била изработена од страна на работна група составена од членови на граѓанското општество (т.е. Co-plan, Partners Albania, и Gender Alliance for Development Center) и од Владата (т.е. претставници од Советот на министрите, Министерството за внатрешни работи и Министерството за интеграција). Во **Босна и Херцеговина** тоа е во голем степен резултат на коалицијата *Да работиме и усееме заедно*, лансирана во 2001 г., која собрала 300 ГО од целата земја за да се изработи договор преку серија од 15 регионални референтни групи одржани во 2004 г.

Во некои случаи, процесот бил постојано поддржуван од **донаторите**, што овозможило за *Џосеифајшен* и *инклузивен* процес, како албанската Повелба за граѓанско општество преку

проектот ГТЗ за граѓанско општество или македонската Стратегија подготвена со помош на техничката помош од ЕК обезбедена за владиното Одделение за соработка со НВО. Во случајот со Македонија, оваа поддршка овозможила обезбедување соодветна експертиза во подготовката на документот, како и широки консултации со граѓанското општество за дизајнот со учество на 380 ГО и шест широки јавни дебати. Учесничкиот процес им помогнал на двете страни да постигнат јасност за нивните соодветни очекувања и да осигураат дека клучните приоритети на ГОи се вклучени во конечниот документ.

Затоа, во земјите каде процесот е повеќе во **домашна сопственост** и особено каде што е базиран на напорите на локалното граѓанско општество, ова би можело да одземе значително **повеќе време** и има **помала предвидливост на крајниот резултат**. Сепак, таму каде напорите се без локална сопственост, како во Романија и кога ова се раководи само од страна на платени експерти, рамките може и да останат неизработени. Развојот на рамка за граѓански дијалог и механизми е **процес**, кој во оптимални услови е **консензуален**, и во кој и јавните власти и граѓанското општество заеднички го дефинираат како подеднакви партнери со заеднички очекувања, обврски и „правила на играта“. Исто така, како што ќе биде покажано во следното поглавје, напорите за развој на стратегии и договори се предуслов за **систематски развој** на граѓанскиот дијалог, но **усвојувањето и спроведувањето на актите и мерките** поврзани со **јавниот пристап до информации, креирањето политики и минималните стандарди на консултации** се **крајниот клуч и тест** за реално и функционално партнерство меѓу јавните институции и граѓанското општество.

## 3.2. Законски акти за јавен пристап до информации, креирање политики и консултации

Во некои земји, како Хрватска и Босна и Херцеговина, минималните стандарди се наведени во конкретни документи (подзаконски акти), додека во други засега постојат само пошироки законски основи за осигурување на граѓанско учество во формулирање на законодавството на државно ниво. Во Босна и Херцеговина *Правилата за консултации во процесите на формулирање на законодавството* биле усвоени од страна на Владата во 2006 г. Во Хрватска најновото дополние на институционалните механизми за вклучување на граѓанското општество е *Кодексот за јавни консултации во процедурите за донесување закони и други регулативи* од ноември 2009 г., кој ќе биде придружен со *Насоки за спроведување на кодексот и организирано процес на јавни консултации* кои во моментот се подготвува. Меѓутоа, усвојувањето на Кодексот било силно критикувано од ГО зашто бил донесен на затворена седница и бил изменет по значителниот придонес на граѓанското општество. Се чинело дека поврзаноста со антикорупциските мерки за кои Хрватска е под притисок од ЕК, наметнала итноста и недоволни консултации при усвојувањето на Кодексот.

Во други земји, прашањата за пристап, учество и стандарди за консултација во моментот се без соодветна специфична правна основа, т.е. почиваат на пошироките акти или подзаконски акти. Во Албанија *Законот за јавни официјални документи* дава одредена правна основа. Во Македонија учеството е загарантирано со *Уставот, Законот и Деловникот за Владата, Деловникот за Собранието, Законот за локалната*

*самоуправа*, како и Стратегијата за соработка на Владата со граѓанскиот сектор, која содржи специфична цел за „Учество на граѓанскиот сектор во процесот на одлучување“. Во Косово<sup>9</sup> се базира на *Законот за јавни официјални документи, Деловникот на Владата и Законот за локалната самоуправа*. Во Србија, *Деловникот на Владата* не се оценува како ефикасен механизам за учество на граѓаните и ГО во процесот на формулирање закони и други јавни политички инструменти. Слично, неодамна усвоениот *Закон за Собранието* не предвидува обврска за отвореност во работата на собраниските комисии, со тоа овозможувајќи им дискрециско право да одлучуваат за вклучувањето на јавноста. Меѓутоа, воведена е институцијата на јавни расправи, иако ретко се користи.

**Од трите балкански земји членки на ЕУ, само во Словенија постои конкретна законска основа. Во Бугарија пошироката обврзувачка легислатива за консултации го вклучува *Законот за јавни акти*, консултациите во рамките на Националниот економски и социјален совет (меѓутоа не е отворен за сите ГО) и исто така обврзувачкиот принцип за партнерство во регулативата на ЕУ за структурните фондови (меѓутоа сè уште не се применува широко и ефикасно). Измените на Законот за правни акти биле иницирани од страна на различни ГО, кои предлагаат јасни правила за консултации со заинтересираните страни во фазата на формулирање и зајакнувањето на оценката на влијанието. Неодамна, бугарскиот Центар за непрофитно право, во рамките на Форумот за граѓанско учество, ги изработи *Правилата за***

<sup>9</sup> Вклучувањето е дополнително поддржано од Канцеларијата за добро управување во рамките на премиерскиот кабинет, која има мандат да обезбеди спроведување на начелата за добро управување во рамките на владата, но исто така и преку вклучување на граѓанското општество во владините активности.

јавни консултации за да ги олесни односите ГО - државни институции. Според **романското** законодавство, ГО имаат право да предлагаат промени до Владата и Собранието. Ова било случај во 2000 г., кога бил изработен нов закон за здруженија и фондации. Во **Словенија** *Правилата за процедури во Владата* усвоени во март 2006 г. содржат обврска за јавни консултации пред усвојувањето регулатива или стратешки документи и новоусвоената *Резолуција за нормативните активности* од ноември 2009 г. кои гарантираат минимални стандарди за консултирање со јавноста – вклучувајќи го минималното времетраење на консултациите (30 дена).

Затоа, иако овие конкретни механизми се многу **помалку развиени** во регионот, се чини дека во многу случаи стратегиите и билатералните договори се во согласност со другите многу пошироки закони (особено Законот или Деловникот за работа на Владата и Собранието) како **начин да се отворат вратите за граѓанското општество да ја тестира заложбата на јавните институции за вистинско партнерство со секторот преку изработка на конкретни подзаконски акти што овозможуваат и право на информации, но и минимални стандарди за консултација во креирањето политики.**

### 3.3. Локално ниво

**На локално ниво**, дијалогот меѓу ГО и локалната власт исто така почива на правилата за вклучување на ГОи, како и на специјалните договори и структури за соработка. **Законите за локална самоуправа** обично содржат одредби за вклучувањето на ГО и граѓаните. На пример, во **Албанија** *Заколот за работата на локалната власт* овозможува учество на локално ниво, во **Косово** *Заколот за локалната самоуправа* го признава

правото на граѓаните од општината и им гарантира право на петиција, граѓански иницијативи и локален референдум. Во **Црна Гора** *Заколот за локалната самоуправа* предвидува локалната администрација да соработува со локалното граѓанско општество и да ја промовира неговата улога во процесот на одлучување<sup>10</sup>.

Освен правната основа за соработка, некои општини исто така имаат поставено **структури за соработка со ГО**, како советодавни одбори (речиси во половина од хрватските општини) или лица за контакт во општините (во 52 % од македонските општини) и формализирани договори или правна основа за соработка меѓу локалната власт и ГО (18,1 % во Хрватска и 22 % во Македонија). Во **Македонија** постојат добри примери за политики или стратешки документи кои се однесуваат на соработката со граѓанското општество, кои постојат во поголемите урбани општини, како град Скопје (*Стратегија за соработка со ГО*) и општина Карпош (*Стратегиски акциски план за соработка*). Овие општини исто така имаат одделенија или одговорни лица за соработка со ГО. Во некои земји постојат и структури за соработка, кои се однесуваат на конкретни области или корисници. Во **Србија**, на пример, постојат Комитетот за општинска координација за социјална политика (ОКОСП), Советот за прашања на лица со посебни потреби а во град Крагуевац и Младинските канцеларии кои биле отворени во

<sup>10</sup> Како што беше забележано од страна на црногорската ЦРНВО, значително учество на ГО во стратегијата за локален развој и креирањето политики сè уште е ретност, па дури и законски дефинираните права не се целосно имплементирани – на пример, институцијата на таканаречената „слободна“ или „празна“ столица, што би им овозможила на локалните ГО да учествуваат на пленарните седници на локалните собранија (без право на гласање) засега задоволително се применува со јасни правила и насоки само во една од 21 општина во Црна Гора (Тиват).

осумдесет општини или региони во Србија со поддршка од Министерството за млади и спорт. Генерално и **механизмите и практиките на локално ниво сè уште се лоши**, но постојната практика го покажала **потенцијалот за развој и потребата** од вклучување и на ГО и на граѓаните во секојдневните процеси на креирање политики и одлучување на локално ниво.

## 4. Функционирање на граѓанскиот дијалог

### 4.1. Механизми за координација

Во земјите каде се изработени рамковните документи за соработка меѓу ГО и јавните власти, тие **претставуваат јасна основа за нивниот однос и со тоа го олеснуваат тековниот дијалог и заедничко разбирање меѓу ГО и јавните власти**. Со цел понатаму да се спроведат овие стратегии, неколку од нив се придружени со **акциски планови за нивно спроведување** (пр. Црна Гора, Македонија и Хрватска). Меѓутоа, освен во Хрватска, документите се чини дека биле премногу амбициозни во поставувањето на темпото за спроведување, особено во критичните области, како развивање на транспарентно и отчетно државно финансирање и развивање мерки за вклучување на ГО во процесите на креирање политики.

Клучните институции во спроведувањето, т.е. координациски механизми постојат **на различни нивоа и хиерархиска поставеност** и имаат **различни задачи** доделени да ги координираат и да влијаат врз креирањето политики. Примери каде постои евидентен недостаток на структури во рамките на владините институции – како што е Албанија, каде

нема конкретно одделение одговорно за односи со граѓанското општество, се ретки. Повеќето земји имаат:

- Специфични **владини канцеларии за соработка со ГО** (пр. Хрватска, Македонија, Црна Гора) кои се одговорни за зајакнување на соработката со ГО и другите јавни власти;
- **Службеници за врски** во министерствата и други владини институции на централно ниво (обично координирани од страна на централната владина канцеларија, ако постои таква);
- Други **заеднички структури** (пр. совети, комитети со повеќе засегнати страни, работни групи, експертски совети и други советодавни тела) за соработка меѓу ГО и јавните власти (во рамките на Владата, министерствата, Собранието) со цел вклучување на ГО во развојот, спроведувањето и следењето на политиките и програмите.

**Хрватската** владина канцеларија за соработка со НВОи (ВКзаНВО) – основана во 1998 г., се гледа како модел за многумина во регионот кои се стремат кон построкуирани структури за соработка. Според *Регулативата за ВКзаНВО*, задачата на Канцеларијата е да ја координира работата на министерствата, централните државни канцеларии, хрватските владини канцеларии и државните административни организации, како и административните тела на локално ниво во однос на следењето и подобрувањето на соработката со граѓанскиот сектор.

Во **Македонија**, единствената владина канцеларија, *Одделението за соработка со НВО*, е одговорна за соработката меѓу владата и граѓанското општество. Одделението било формирано во ноември 2004 г. како дел од Секторот за анализа

на политиките и координација во рамките на Генералниот секретаријат на Владата и започна со активна работа во март 2006 г. Теоретски, Одделението е одговорно за координирање на посебно назначените лица за контакт со граѓанското општество во секое министерство.

Слично како во Македонија, во **Црна Гора** соработката меѓу владата и граѓанското општество почива на единствена *Владина канцеларија за соработка со ГО* и мрежа на службеници за врски во министерствата и други централновладини институции. Канцеларијата за соработка била формирана дури во 2007 г. и процесот на формирање на *Советот за соработка меѓу Владата и ГО* започнал во пролетта 2010 – исто така со вклученост на граѓанското општество, со кое било извршено консултација околу Одлуката за основање на Советот.

Во моментот, **Србија** – по значителни напори за лобирање од страна на граѓанското општество, е исто така на патот кон основање *Владина канцеларија за соработка со граѓанското општество*, која исто така ќе работи на изработка на национална стратегија за развој на граѓанското општество. Канцеларијата, основана на 15 април 2010 г., ќе биде директно одговорна пред премиерот, слично како што е случајот во Хрватска.

На **Косово** Одделението за регистрација на и врски со НВО е специјално владино одделение во рамките на Министерството за јавна администрација кое ги администрира политиките поврзани со регистрација и соработка со ГО, но спротивно на горните примери, нема други „лица за контакт“ со граѓанското општество во ниту едно друго министерство.

Во **трите балкански нови земји членки на ЕУ**, ситуацијата е различна, но во никој случај не е подобра од онаа во земјите

кои се во процес на (прет) пристапување. Во **Бугарија** не постојат координативни механизми. Во **Романија** Канцеларијата е формирана од премиерот во 1993 г., но оттогаш ги има менувано нивоата и задачите. Во моментот се вика *Одделение за владина стратегија*. Раководителот на Одделението поднесува извештаи на еден од државните советници на премиерот. Во **Словенија** задачата на координатор за ГО била надградена во *Канцеларија за НВО* во рамките на Министерството за јавна администрација, кое е надлежно за осврнување на хоризонталните прашања на ГОи. Државниот секретар во Министерството за јавна администрација исто така ја предводи меѓуресорската група, составена од членови од сите ресорни министерства.

## 4.2. Заеднички структури ГО-Влада

Освен канцелариите за соработка, воспоставени се неколку **заеднички структури** – или *ад хок*, за некоја конкретна задача за формулирање политика или стратегија, или како постојано советодавно тело за унапредување на дијалогот меѓу ГОи и јавните власти. **Каде што постојат, таквите структури се чини дека се од пресудно значење за обезбедување заеднички и консензуални одлуки за прашања кои се однесуваат на развојот на граѓанското општество, како и за пошироките општествени процеси.**

*Советот за развој на граѓанското општество (ЦЦСД)* во **Хрватска**, кој бил формиран како владино советодавно тело во 2002 г., е составен од 10 лица назначени од државните административни органи, 10 избрани претставници од граѓанското општество и 3 експерти за граѓанско општество. Советот е првенствено одговорен за



развој и спроведување на владината Стратегија за поддршка на граѓанското општество, дејствувајќи како експертски советник на Владата, но исто така има клучна улога во следењето на монетарната поддршка обезбедена од државата за финансирање на активностите на ГОи. ЦЦСД е најважниот институционален механизам за соработка Влада - граѓанско општество, бидејќи обезбедува форум за директен и формализиран дијалог меѓу претставниците на ГОи и јавната администрација, за прашања кои се директно поврзани со развојот на граѓанското општество. Со ревидираниот мандат од 2010 г., тој исто така ќе вклучува претставници на фондациите и синдикатите со цел да го оправда своето име и различноста во организираноста на граѓанското општество.

Врз основа на Договорот за соработка меѓу Советот на министрите на Босна и Херцеговина и невладиниот сектор усвоен во 2007 г., бил формиран *Одборот за граѓанско општество* во **Босна и Херцеговина** како конститутивно тело на граѓанското општество. Одборот се состои од активисти на граѓанскиот сектор – делегати од 31 различни подсектори на граѓанскиот сектор. Одборот е појдовна точка за нивната работа и за процесот на консолидација. Тој ќе служи како консултативно тело во соработка со организациите од граѓанскиот сектор, меѓународните донатори, граѓаните и медиумите.

Во **Србија** од 2007 г. формално постои *Советот на претседателот на државата за односи со граѓанското општество* (или *Совет за граѓанско општество*), кој вклучува одредени претставници на ГО и постои формално за олеснување на комуникацијата ГО – Влада. Меѓутоа, ова тело е помалку или повеќе *ad hoc* советодавно тело кое се среќава ретко и постапува без јасен и усогласен опис на надлежности.

Конечно, во **Црна Гора** на 15 април 2010 г. била донесена одлука во согласност со Стратегијата за соработка со ГО за да се формира *Советот за соработка меѓу Влада и ГО*.

Во трите балкански земји членки во ЕУ, само во **Романија** е идентификувана заедничка структура и тоа исто толку неодамна како и во другите западнобалкански земји. Во 2006 г. премиерот како дел од неговиот кабинет го основал *Советот за дијалог со фондациите и асоцијациите*. Околу 50 претставници на ГОи биле повикани да бидат дел од оваа структура. Во моментот, премиерот побарал предлози од ГОи за активирање на оваа структура и фокусирање на стратегиите за подобрување на дијалогот и консултациите меѓу ГОи и Владата. Во август 2010 г. ќе бидат назначени нови членови со 5-годишен мандат и цели кои ќе треба да се остварат од двете страни.

Иако обично се лоцирани во рамките на Владата, во регионот исто така постојат некои инстанци на структури за соработка со **Собранието**. *Канцеларијата за соработка меѓу ГО и Собранието* била формирана во 2004 г. со потпишување на *Меморандумот за соработка* меѓу граѓанското здружение МОСТ и Собранието на Република **Македонија**. Главните цели на оваа канцеларија се: институционализација на соработката меѓу граѓанските организации и Собранието, поврзување на граѓаните со законодавните тела, обезбедувањето релевантни информации и податоци потребни за интензивирање на дијалогот меѓу Собранието и ГОи, вклучувајќи ги сите канали за комуникација. Ова е случај и во Романија, каде постои *Канцеларијата за јавни информации и односи со граѓанското општество во романската комора на пратеници* (долниот дом на Прелементот).

Канцеларијата била основана со финансии од ЕУ според програмата ФАРЕ за граѓанско општество (1994 – 1996) со поддршка од околу 200.000 евра. Канцеларијата е исто така поврзана со механизам за финансирање на ГО за учество во законодавниот процес (односно 200.000 евра годишно со грантови од 10.000 евра). Канцеларијата се смета дека дава ефективна поддршка за соработката со Парламентот и ГО се бореле против иницијативите за нејзино расформирање во рамките на намалување на трошоците.

### 4.3. Пракса во пристапот до информации, креирање политики и консултации

Како што беше наведено во поглавјето 3.2., во некои земји постојат конкретни законски мерки (подзаконски акти) и ги поставуваат минималните стандарди за пристап до јавните информации, како и учество на ГО во креирањето политики. Меѓутоа, кога се гледа во пракса, еден од главните проблеми е што **правилата често се недоволни или се лошо спроведувани.**

Во **Србија** *Деловникоџ на владаџа* се смета како неефикасен механизам за учество на граѓаните и ГО во процесот на формулирање закони и други јавни политички инструменти, па така учеството на ГО повеќе почива на иницијативата и самоорганизирањето на секторот отколку на пишани правила. Во **Босна и Херцеговина** одредбите од *Правилата за консултации во процесиџе на формулирање на законодавствоџо* се применуваат само во ретки прилики<sup>11</sup>,

11 Една неодамнешна оценка на спроведувањето на Правилата од страна на истражувачките организации, АЦИПС (Association Alumni of the Center for Interdisciplinary Postgraduate Studies)) забележала дека овие мерки се спроведуваат во само едно од деветте министерства во државата, односно Министерството за правда. Како заклучок, АЦИПС тврди дека Правилата за консултации не се ништо повеќе од „празни букви на хартија“.

во повеќето случаи како резултат на потребата да се исполнат условите за финансирање на меѓународно поддржаната иницијатива. Во **Албанија** само мал број министерства презеле мерки за да ги спроведат одредбите од *Законоџ за џрисиџаџ до службени документиџи* и за спроведување на *Уредбаџа на Советоџи на министриџе за оџтворање канцелариџи за јавни информации* во ресорните министерства, па така во некои случаи дури и базичниот предуслов за учество, како пристап до информации, не се исполнети. Во **Македонија** *Владинаџа сџпраџегиџа* бара од министерствата да ги објават предлозите на нови законски решенија на интернет, но засега е направен мал напредок кон креирањето на реално (лице в лице) партнерство меѓу двете страни.

Во некои случаи, одредбите се исто така **нејасни или може да ја поткопаат суштината на учеството во креирањето политики и донесувањето одлуки.**

Во **Македонија** *Законоџ за лобирање*, усвоен во август 2008 г., може да го ограничи директното учество на граѓаните, здруженијата и фондациите во процесите на креирање политики и донесување одлуки, бидејќи лобирањето е многу широко дефинирано за да ја вклучи речиси секоја активност со цел да се влијае врз ставот на националната или локалната власт или Собранието за каков било закон или регулатива. Сепак, Законот не се применува во пракса и има мал практичен ефект за спроведување на граѓанскиот дијалог.

**Сеопфатни механизми за имплементација на законските одредби** се воспоставени во многу малку владини министерства и одделенија во регионот и нивниот **административен капацитет** за вклучување на граѓанското општество често е несоодветен. Сепак, недостатокот од систематски решенија, **добри практики на вклучување на**

**ГО во изработката на политики и консултации** сепак постојат. Најновите примери на вклученост на ГОи се:

- Во **Албанија** Законот за правна помош (декември 2008), кој предвидува одредба за обезбедување структуриран систем на правна помош и пристап до правдата за луѓето во обесправена положба, била работата на еден проект организиран од ГОи со седиште во Тирана, Бесплатна правна служба - Тирана, во соработка со владата и ГОи и во март 2010 г., бил усвоен Законот за недискриминација од страна на Парламентот, кој бил изготвен во консултација со граѓанското општество;
- Во **Босна и Херцеговина** во моментот се изработува нова развојна стратегија 2008-2013, паралелно со Стратегијата за социјална инклузија 2008-2013 и граѓанското општество било активно во консултациите, при што работата била координирана од работните групи избрани од Советот на ГО и Мрежата на постари граѓани;
- На **Косово** неодамна се забележани бројни случаи на учество на ГО и на притисок кон владините иницијативи. Учеството на бројни ГО во формулирањето на законот за ГО во 2008/09 е еден од најдобрите случаи на граѓански дијалог меѓу секторите;
- Во **Македонија** ГО неодамна биле вклучени во подготовката на Законот за здруженија и фондации. Работната група од Министерството за правда имала интензивна активност во 2009 и 2010 г., кога беа одржани бројни средби со активно учество на неколку министерства, ГОи и универзитетски експерти;
- На крајот од 2009 г., **црногорските** ГО активно учествувале во формулација на Законот за забрана на дискриминацијата, кој била подготвен од Министерството за човекови

и малцински права со голема вклученост на граѓанскиот сектор во сите јавни дебати, тркалезни маси и други настани што се однесуваа на овој закон;

- Во **Србија**, каде ГО повремено биле консултирани за време на формулирањето на законодавството, особено во области како социјална заштита и социјална политика, еден понов пример е случајот со Законот за професионална рехабилитација и вработување на лицата со посебни потреби, во чија изработка биле вклучени значителен број ГОи кои работат на ова прашање.

Практиката во **трите нови земји членки** е илустрирачка и **напредна и делумно била под влијание на барањата на правото на ЕУ, особено во областа на зајакнување, на административниот капацитет и на следењето на спроведувањето**. Во **Бугарија** ГО предложиле амандмани за *Законоџ за џравни акџии*, кои предлагале јасни правила за консултации со заинтересираните страни во фаза на формулирањето и зајакнувањето на оценката на влијанието. Во **Романија** исто така неколку ГО (ProDemocracy Association, CeRe, FDSC, Advocacy Academy и CENTRAS), во текот на 2007 г. го застапувале воведувањето јавни расправи за зголемување на транспарентноста на собранискиот процес. Како резултат на оваа иницијатива, сите предлог-закони сега мора да бидат придружени со оценка на регулаторното влијание изработено на партиципаторен начин со учество на сите засегнати страни. Во **Словенија**, Центарот за информации, соработка и развој на НВО (ЦНВОС) во 2002 г. ја изработил *Процедурата за избор на џрејџџавници на ГО* во различни тела вклучени во процесот на креирање политики и одлучување. Целта на процедурата за

селекција е на сите заинтересирани поединци и организации да им се понуди една унифицирана процедура со јасни правила, обврзувачки за сите вклучени страни, во согласност со начелата за отвореност, еднакви можности и транспарентност. Сè досега, 16 такви процедури биле спроведени за потребите на различни министерства и владината Канцеларија за европски прашања. Конечно, задолжителните правила за јавни консултации според *Правилата за владина процедура* усвоени во март 2006 г. и новоусвоената *Резолуција за нормативни активности* од ноември 2009 г., кои ги гарантираат минималните стандарди за консултации со јавноста, обезбедиле силна правна основа за вклучување на ГО, но праксата е секогаш клучниот тест за партнерство.

#### 4.4. Заклучоци

Иако денес можеме да посведочиме за постоењето на државни рамковни документи што го уредуваат граѓанскиот дијалог во повеќето земји на Западен Балкан, остануваат предизвиците во однос на нивната **целосна имплементација**. Особено е забележлив значајниот напредок во развивањето механизми во изминативе две години. Спроведувањето е попречено од **недостатокот на политичка волја или силната приоритизација** на учеството на граѓанското општество на највисоко ниво. Приоритизацијата на ЕК во рамките на Стратегијата за проширување од 2007-2008 и распределбата на средствата ИПА, како и средствата од други донатори помогнале да се направат овие потези, но понекогаш недостасува сопственоста на владата врз процесот.

Слично, на пониски **административни и оперативни нивоа**, недостасува знаење за секторот во администрацијата, како и недоволен капацитет да се ангажираат и да се спроведат усвоените стратегии, договори и правила.

Институционалните капацитети на владите за вклучување на ГО често не се усогласени со споредливите капацитети на ГО во однос на професионалниот кадар или вештините за лобирање за соработка со Владата, па така често не се во можност да одговорат на поканите за учество во консултативните процеси иницирани од Владата или да развијат посериозно партнерство со владините институции. Сепак, иако имаат мотивација и експертиза, на **ГО** подеднакво им треба да градат стимулации и капацитет да одговорат, организираат и следат конкретни законски мерки за консултација во процесот на креирање политики.

Еден од круцијалните тестови останува понатамошниот развој на специфични мерки и регулативи (подзаконски акти) што овозможуваат **задолжително учество** на ГО во процесите на креирање политики и одлучување (пр. Словенија). Исто така, правото за политички и законски иницијативи е важно прашање, особено во однос на дебатата околу членот 11 од Лисабонската спогодба. Затоа, иако првиот чекор е направен со дефинирање на стратегиите и договорите и како такви во дефинирањето на генералната улога на ГО во креирањето политики, треба да бидат преземени понатамошни **законски**, но пред сè **практични мерки**.

Исто така, беа идентификувани неколку заеднички недостатоци во однос на соработката **на локално ниво**. Ретки се развиени и организирани процедури за соработка меѓу ГО и локалните власти. Нивото на соработка варира од една општина до друга. Соработката е главно базирана на краткорочни напори и зависи од разбирањето на локалните претставници. Во генерални рамки, дури и кога механизмите и праксата се лоши, сепак нивото на вклученост на ГО на локално ниво често се оценува како поповолно во споредба со она на национално ниво.

## 5. Интеграција во ЕУ и граѓански дијалог

### 5.1. Политика за проширување

Во Стратегијата за проширување 2007-2008, ЕК го стави граѓанскиот дијалог, заедно со развојот на граѓанското општество, како еден од клучните реформски приоритети за пристапување на земјите од Западен Балкан. На Балканот за првпат развојот на граѓанското општество и на граѓанскиот дијалог станале едни од клучните реформски приоритети на политиката на ЕУ за проширување. Оттогаш, одредницата е дел од Копенхашките политички критериуми.

Овој развој на настаните не се случил прекуноќ. Пристапот бил еволутивен во смисла на географијата и опсегот. За првпат бил одреден во јуни 2005 г. и целни земји биле Турција и Хрватска, преку *Комунике*<sup>12</sup> од страна на Комисијата во кое се промовирал зајакнат граѓански дијалог, што потоа бил проширен на целиот Западен Балкан во јануари 2006 г.

Се чини (бидејќи не постојат експлицитни причини споменати во документите) дека одредницата била воведена заради два **надворешни фактори**. Првиот бил притисокот да се најде „брз лек“ за холандското и француското „НЕ“ на референдумот против европскиот устав. Вториот фактор биле негативните научени лекции од претходните кругови на проширување (особено во Романија и во Бугарија), бидејќи, на пример, многу бугарски ГО прекуноќ се соочиле со целосна измена на условите за работа.

Дополнително, **еден внатрешен фактор за проширување** исто така

одиграл улога. Напредокот измерен во процесот на пристапување на Западен Балкан преку Извештајот за оценка на напредокот не се осврнува само на следење на законодавството што е усвоено и првенствено се фокусира на ефективна и одржлива имплементација на тоа законодавство. Во политичките критериуми, не само усвоеното законодавство, туку *функционалните* демократски институции, процеси и одлучување се пресудни за нивно исполнување, бидејќи во некои од новите земји членки на ЕУ, ЕК забележала побавно и помалку ефективно спроведување од посакуваното. Затоа, ставањето на граѓанското општество како приоритет бил начин тие да се поттурнат напред.

**Целта** била да се поддржи подобрената комуникација во процесите на проширување и заедничкото разбирање меѓу земјите членки на ЕУ и земјите кандидатки, но исто така да се зајакне улогата на граѓанското општество во процесот на демократизација и помирување. Не постои јасна дефиниција за тоа што е граѓански дијалог, слично како што не постои и за развојот на граѓанското општество во Стратегијата за проширување, освен погоренаведената цел.

Според Стратегијата 2007-2008, постоеле 4 главни **причини** за развојот на граѓанското општество и граѓанскиот дијалог да бидат ставени како приоритет:

- Зајакнување на поддршката за реформи;
- Зајакнување на демократијата и функционирањето на демократските институции;
- Мерка против заморот од проширувањето;
- Обезбедување јавна поддршка за проширувањето.

12 COM (2005) 290, 29 јуни, 2005 г.

Повторно, во однос на **дефиницијата на одредницата и што таа оценува**, одредниците за граѓански дијалог обично оценуваат:

- Постоене механизми за дијалог со фокус на Владата;
- Транспарентност во пристап на информации и финансирање.

Одредниците за развој на граѓанското општество оценуваат:

- Опкружувањето (правно и финансиско) во кое работат ГО во една земја;
- Капацитетите на ГО, особено застапувањето;
- Вмрежувањето (пр. Албанија).

Ако оценките за развојот на граѓанското општество одговараат на мерењето на „изведбата“ на граѓанското општество во однос на зајакнувањето на реформите и функционирањето на демократските институции, граѓанскиот дијалог не се фокусира на подобрена соработка и размена околу прашањата за проширување, односно она што било наведено во Стратегијата, туку на она што **генерално се дефинира како граѓански дијалог**, т.е. односите меѓу граѓанското општество и јавните институции, особено Владата. Се чини дека обезбедувањето јавна поддршка за проширувањето и мерките против заморот од проширувањето (праведно) исчезнале или станале прилично хоризонтално и регионално прашање, па не биле одредени според оценките и одредниците за поединечни земји.

Иако одредниците најпрво биле поставени како дел од регионалните приоритети, тие во голем степен станале одразени во **одредниците и оценките за поединечни земји** преку Извештаите за напредок. Пред 2007 г., само Србија имала конкретна одредница. Во 2007 г. биле воведени одредници за Македонија и за Косово, а во 2008 и за Албанија<sup>13</sup>. Засега, Хрватска, Босна и Херцеговина, и

<sup>13</sup> Види Табела 1, стр. 24-25.

Црна Гора немаат конкретни одредници поврзани со развојот на граѓанското општество или граѓанскиот дијалог. Партнерство за пристапување/Европско партнерство што ги дефинираат одредниците што треба да се остварат со цел земјата да напредува на својот пат кон пристапување во ЕУ, не биле ажурирани од февруари 2008 г. (додека за Црна Гора од јануари 2007), па затоа не се воведени дополнителни конкретни одредници. Сепак, за разлика од Извештаите за напредок за поединечни земји како што беше погоре наведено, **развојот и функционирањето на граѓанскиот дијалог, а во некои случаи државното финансирање на ГО, станале главен фокус при следењето на напредокот од страна на Комисијата**. Сите земји, освен Хрватска, имаат коментари во оваа насока. Уште повеќе, акцентот е на спроведувањето на усвоените мерки или сериозно партнерско вклучување (пр. Црна Гора) во граѓанското општество. Табелата дадена понатака ги прикажува конкретните одредници и напредокот во таа област за секоја земја.

Разгледувајќи го најновиот развој на граѓанскиот дијалог на терен, може да се каже дека воведувањето на одредниците на ЕК, што се одвивало во период на интензивирање развој коинцидира и затоа **имал позитивен ефект** особено врз развојот на државните рамковни документи во некои земји. Меѓутоа, ова влијание сè уште **не е стратешко или аплицирано во земјите**. Ако Извештаите за оценка на напредокот од 2006 г. се споредат со Извештаите за оценка на напредокот во 2007, 2008 и 2009 г., новите приоритети се чини дека сè уште не се преточени во однос на подеднаква примена на приоритетите/одредниците и поголемо испитување на одредниците на ниво на земја. На пример, во земјите каде механизмот за граѓански дијалог е неодамна воведен (пр. Македонија, Црна Гора, Босна и Херцеговина) тие се во

фокусот на Извештаите (и финансирани од ЕК). Меѓутоа, на Косово и во Србија сè уште нема механизми и тие малку се споменуваат во Извештаите. Оценките пред и по приоритизацијата не се подолги, не се користи построг јазик, иако не е направен реално значаен напредок во ниту една од земјите.

„Трендовскиот“ збор во последната Стратегија за проширување 2009-2010 била потребата да се фокусира на тешките области за реформи уште на почетокот од процесот на пристапување, како што е владеењето на правото, антикорупциските мерки и слободата на изразување, врз основа на негативните научени лекции од Бугарија и од Романија. Исто така, Стратегијата застапувала дека „земјите кои ќе бидат опфатени со проширувањето треба да осигураат дека темелно е подготвено ново законодавство, по неопходните консултации со засегантите страни и е правилно спроведено“<sup>14</sup>. Истовремено, во Стратегијата за проширување 2008-2009 и 2009-2010, развојот на граѓанското општество, а помалку на граѓанскиот дијалог, биле реafirмирани (само) како мерки што „го зајакнуваат квалитетот на демократијата и придонесуваат за помирување“.<sup>15</sup>

Како што беше покажано во поглавјето 3, спроведувањето на државните рамковни документи, а особено развојот и спроведувањето конкретни подзаконски акти и нивната имплементација за пристап до информации и минимални стандарди за консултации се чини дека се од клучно значење за тестирање на реалното партнерство со граѓанското општество, но ако внимателно се анализира, исто и како **мерки за хоризонтална политика директно поврзани со реформите на јавната администрација, антикорупциските мерки и владеењето на право, т.е. сите клучни области од**

14 COM (2009) 533, 14. октомври, 2009 г., стр. 8.

15 Ibid.

**правото на ЕУ.** Затоа, ако Комисијата сака да го види на „дело“ граѓанскиот дијалог, треба да биде приоритизиран како другите клучни мерки од правото на ЕУ, т.е. можност и **самиот да стане област од правото на ЕУ.** Конечно и истовремено, **помошта од ИПА** треба да се користи **кохерентно и стратешки** во финансирање на мерките од пресудно значење за граѓанскиот дијалог, особено оние кои се во сопственост на и кои ги предводи граѓанското општество.

Во однос на понатамошно **следење на напредокот во процесот на пристапување**, фокусот треба да биде на **спроведување на државните рамки или мерките за нивно развивање ако се непостоечки** во однос на **отвореноста и владиното вклучување во процесот.** Уште повеќе, **улогата доделена на координативните механизми и воспоставувањето заеднички структури ГО-Влада** треба да се мери во однос на **административниот капацитет и отвореност на институциите.** Конечно, најважното е што **усвојувањето и целосното спроведување конкретни законски мерки (подзаконски акти) за минималните стандарди за пристап до информации и консултации во креирањето политики и одлучувањето** треба да бидат **задолжителни и следени во Извештаите за напредок** како клучен тест за заложбите на Владата за **чесно, отворено и еднакво партнерство.**

**Табела 1: : Одредници и оценки на ЕК за граѓанскиот дијалог (и развојот на граѓанското општество) 2007-2010**

Земја	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010 <sup>16</sup>
Албанија	нема податоци	нема податоци	Поттикнување активно учество на НВО и други ГО во владиниот процес на одлучување и постојано подобрување на квалитетот на новинарството.	Учество на ГО во креирањето политики бара понатамошно зајакнување.
Босна и Херцеговина	нема податоци	нема податоци	нема податоци	Извршната власт треба да направи понатамошни напори за зајакнување на дијалогот со граѓанскиот сектор и треба да го поддржи нивниот развој. Властите треба да осигураат дека распределбата на финансите за НВО се прави на објективен и транспарентен начин.
Хрватска	нема податоци	нема податоци	нема податоци	нема податоци
Косово	нема податоци	Усвојување законодавство за здруженијата и правниот статус на НВО, охрабрување развој на ГО и редовен дијалог со граѓанското општество за политичките иницијативи.	Усвојување законодавство за здруженијата и правниот статус на НВО, охрабрување развој на ГО и редовен дијалог со граѓанското општество за политичките иницијативи. Ефективно спроведување на законот за недискриминација. Конкретно, единиците за човекови права во министерствата да бидат целосно функционални и ја осигураат нивната независност и координација со активностите на правобранителот. Организирање кампањи за подигање на свеста за информирање на приватниот сектор, граѓанското општество и академските кругови за овој закон. Следење на имплементацијата на законот и поднесуваат извештаи за него. Постојани напори за зголемување на свеста на јавноста и учеството на граѓанското општество за еколошките прашања. Развивање секторски акциски планови за борба против корупцијата и се зголемување на свеста за проблемот со корупцијата во рамките на јавната администрација како и граѓанското општество.	Граѓанското општество треба да биде подобро интегрирано во формулација и спроведување на политики.

16 Немаше најнови податоци за Партнерство за пристапување/Европско партнерство од февруари 2008 (освен Црна Гора од јануари 2007). Потребните мерки/одредници се извлечени од Извештаите за напредокот за 2009 г



Земја	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010 <sup>16</sup>
Македонија	нема податоци	Ефективно спроведување на усвоените мерки за осигурување транспарентност во администрацијата, особено во процесот на одлучување и понатамошно унапредување на активното учество на граѓанското општество.	Ефективно спроведување на усвоените мерки за осигурување транспарентност во администрацијата, особено во процесот на одлучување и понатамошно унапредување на активното учество на граѓанското општество.	Потребен е напредок во спроведувањето на владината стратегија и акциски план за соработка со ГО и Законот за спонзорства и донации. Владата да ги почитува постојните механизми за консултации и целосно да се ангажира во целесообразен дијалог со граѓанското општество. Предлог-законите и обрасците за регулаторна оценка на влијанието да бидат достапни за генералната јавност. Има потреба од систематски и транспарентен механизам за консултации со граѓанското општество за националните развојни политики, законодавство, програми или други стратегиски документи.
Црна Гора	нема податоци	нема податоци	нема податоци	Владата треба конструктивно да соработува со претставниците на граѓанското општество.
Србија	Поттикнување развој на ГО финансиски и на друг начин, со усвојување на закон за здруженија и законодавство за правниот статус на странските НВО. Спроведување и поддржување активности да се зголеми свеста на јавноста и учеството на граѓанското општество за еколошки прашања.	Усвојување законодавство за здруженијата и правниот статус на НВО, охрабрување развој на ГО и редовен дијалог со граѓанското општество за политичките иницијативи.	Усвојување законодавство за здруженијата и правниот статус на НВО, охрабрување развој на ГО и редовен дијалог со граѓанското општество за политичките иницијативи. Ефективно го спроведување на законот за недискриминација. Конкретно, единиците за човекови права во министерствата треба да се целосно функционални и ја осигуруваат нивната независност и координација со активностите на правобранителот. Организирање кампањи за подигање на свеста за информирање на приватниот сектор, граѓанското општество и академските кругови за овој закон. Следење на имплементацијата на законот и поднесување извештаи за него. Постојани напори за зголемување на свеста на јавноста и учеството на граѓанското општество за еколошките прашања. Развивање секторски акциски планови за борба против корупцијата и зголемување на свеста за проблемот со корупцијата во рамките на јавната администрација, како и граѓанското општество.	Постојат одредени напори во рамките на српската администрација за подобрување на соработката со граѓанското општество, но ова треба понатаму да се развива.

## 5.2. Финансиска поддршка на ЕУ за граѓански дијалог

По Стратегијата за проширување од 2007-2008, финансиските механизми за поддршка на остварување на одредниците за развој на граѓанското општество и граѓанскиот дијалог биле објавени преку ИПА ЦСФ од страна на Советот на ЕУ во декември 2008 г. ЦСФ има три цели: да се поддржи градењето на капацитетите и улогата на граѓанското општество, да се изложат претставниците на граѓанското општество на институциите и процедурите на ЕУ, и да се поддржи партнерство меѓу граѓанското општество и другите сектори како и со организациите во другите земји од регионот и ЕУ земјите членки. Во комбинација со ова и за првпат, регулативата ИПА ѝ дала одговорност на Комисијата и земјата корисник да се консултира со актерите на граѓанското општество за раководењето, спроведувањето и евалуацијата на помошта ИПА (т.е. принципот за партнерство). Затоа ИПА ветила дека ќе донесе и *полициска и финансиска и партнерска* поддршка за улогата на граѓанскиот сектор на Западен Балкан. Во рамките на ЦСФ, финансиската поддршка за граѓанското општество на Западен Балкан и Турција во периодот 2008-2010 г. била приближно три пати поголема споредена со периодот на КАРДС (2006-2007), кога поддршката на Комисијата за граѓанското општество изнесувала 27 милиони евра.

Ако се погледне конкретното финансирање за граѓанскиот дијалог во регионот, би можело да се заклучи дека Комисијата е релативно нова во оваа област на финансирање и е далеку од тоа да биде единствениот или главниот играч. Во делот на регионалното финансирање, конкретно Мултикорисничката (регионална) програма, ЦСФ индиректно го финансира

граѓанскиот дијалог според програмата за Техничка помош за градење на капацитетите на ГО на Западен Балкан и Турција (сега нарекуван проект ТАКСО). Меѓутоа, последниот регионален повик за предлог-проекти за директна поддршка на граѓанскиот дијалог бил лансиран во 2008 г., т.е. *КАРДС 2006 Поддршка за граѓанскиот дијалог – Акции луѓе за луѓе: Консолидирање на партнерството меѓу ГО и јавните власти за подигнување на малцинските права во регионот* (1,95 милиони евра). Според националните проекти на ЦСФ, Албанија, Босна и Херцеговина, Хрватска и Македонија се земјите каде Комисијата инвестирала во развојот на механизмите за граѓански дијалог или со владите или со градење на капацитетите на граѓанското општество за да учествуваат во граѓанскиот дијалог (или двете). Засега само во Македонија поддршката на Комисијата била почеток за развој на механизмите за граѓански дијалог, додека во другите земји поддршката е дополнување или продолжување на други донатори или на локалните напори. Во некои случаи, како Босна и Херцеговина, недоволната координација и временската рамка на интервенцијата на Комисијата имаат штетно влијание врз развојот на напорите за локален граѓански дијалог.

Иако можеби е сè уште рано да се оценуваат резултатите, во моментот Комисијата има ефективно инвестирано, преку ЦСФ на национално ниво во некои земји, за развојот на механизмот за граѓански дијалог, но засега позначајни резултати нема. Во Македонија каде Комисијата засега најмногу инвестирала во развој и функционирање на механизмот за граѓански дијалог, во најновиот Извештај за напредокот 2009-2010 се наведува дека „напредокот во спроведувањето на владината стратегија и акциски план за соработка со граѓанските организации е забавен“.

**Табела 2: Одбрани проекти за граѓански дијалог во земјите на Западен Балкан**

Земја	Име на проектот	Донатор
Албанија	Консултации за ставката во албанскиот државен буџет за граѓанско општество/ формулирање на Повелбата за албанското граѓанско општество.	ОБСЕ
	Зајакнување на граѓанското општество и демократските структури.	ГТЗ
Босна и Херцеговина	Програма за партнерско граѓанско застапување (ЦАПП). Одржлив развој на непрофитниот сектор во БиХ (ЦЦСП).	УСАИД
	Градење капацитети на на граѓанското општество за учество во политичкиот дијалог.	ЕК
Хрватска	<p>ФАРЕ Оспособување на граѓанскиот сектор за активен придонес во претпристапниот процес – грант шема во областа на демократизација и човекови права, заштита на животната средина и одржлив развој, учество на младите.</p> <p>КАРДС Грант шема за добро управување и владеење на правото.</p> <p>КАРДС 2004 Грантови за ГОи активни во заштита на животната средина и одржлив развој и испорака на социјални услуги.</p> <p>ИПА Развојни капацитети на за ГО за систематско следење и застапување политики за одржлив развој и интегрирани пристапи за управување со отпадот и водата, транспорт, енергетска ефикасност, регионален развој, одржливо користење на природните ресурси.</p> <p>ИПА Зајакнување на учеството на ГО во следење на спроведувањето на правото на ЕУ во полето на бробата против корупцијата и целокупна транспарентност, отвореност и отчетност на органите на јавната администрација.</p> <p>ИПА Зајакнување на капацитетите / улогите на ГО во следење и спроведување на правото на ЕУ во полето на сеопфатна антидискриминаторска стратегија.</p>	ЕК
Косово	нема податоци	
Македонија	КАРДС техничка помош за одделението за граѓанско општество во Владата. ИПА Зајакнување на капацитетите на Генералниот секретаријат – Сектор за анализа на политики и координација, Одделението за реформи во јавната администрација и Одделението за соработка со НВО.	ЕК
Црна Гора	нема податоци	
Србија	Иницијатива за застапување на граѓанското општество.	УСАИД
	ИПА Грант шема за зајакнување на граѓанскиот дијалог Србија-ЕУ преку техничка помош.	ЕК

Еден од проблемите е што инвестирањето во механизмот за граѓански дијалог во голем степен зависи од финансирањето на Комисијата (преку КАРДС и ИПА), а не на Владата, како што е случај во други земји. Во Босна и Херцеговина актуелниот проект на ЕК инвестира и во градење на капацитетите на граѓанското општество, како и на Владата. Во Албанија интервенцијата е само од

страна на граѓанското општество исто како и во Хрватска, додека во вторава, Владата ги програмираше фондовите на ЕК во консултација со граѓанското општество. На регионално ниво, проектот ТАКСО има само една поткомпонента што се занимава со граѓанскиот дијалог, односно градење на капацитетите на Владата за соработка со ГО, но ова не е ниту фокус, ниту цел на интервенцијата.

Иако во март 2008 г. била организирана работилница во Скопје за постојните владини канцеларии за соработка со ГО и други органи (од земјите каде такви не постојат), таквите регионални синергиски активности не биле од интерес за финансирање на Комисијата, иако граѓанскиот дијалог е регионален приоритет за проширувањето. Затоа се чини дека финансирањето на мерките на ЕК за граѓанскиот дијалог **е распрскано и некохерентно со одредниците, што ја намалува можноста да биде ефективно во поддршката за напорите на граѓанското општество, како и остварување на одредниците за пристапување.**

**Затоа, во однос на финансирањето, ЕК треба поблиску да ги координира и стратешки да ја користи поддршката на ИПА за да финансира области на граѓанскиот дијалог што се оценети како слаби, како на пример:**

- Мерки со цел да се **развијат и спроведат** постојните **државни рамковни документи и механизми со локална сопственост;**
- Мерки за **градење капацитети и подигнување на свеста за координативните механизми и администрација за спроведување на државните рамковни и конкретни законски акти (подзаконски акти);**
- Мерки за **градење капацитети на ГО и нивната способност да иницираат застапување во креирањето политики и одлучувањето;**
- **Синергиски иницијативи за размена на добри практики и информации** меѓу земјите во процес на (прет) пристапување и земјите членки на ЕУ.

## 6. 10 препораки за ефективен граѓански дијалог на Западен Балкан

- Начелата за **кохерентност, ефективност, сопственост и одржливост** на политиката и ИПА помошта треба да бидат водечки начела на интервенциите на ЕУ за граѓански дијалог на Западен Балкан.
- Граѓанскиот дијалог треба да биде сфатен како **хоризонтална политичка мерка** директно поврзана со реформите во јавната администрација, антикорупциските мерки и владеењето на право, т.е. сите клучни области од правото на ЕУ. Ако Комисијата сака да го види „на дело“, граѓанскиот дијалог треба да биде приоритизиран како другите клучни мерки од правото на ЕУ или па дури и самиот да стане област од правото на ЕУ.
- Следењето на напредокот треба истовремено да се фокусира на **спроведување на државните рамки и на мерките за нивни развој**, ако не постојат, во однос на отвореност и вклученост на Владата во процесот. Исто така, напредокот треба да биде проследен со усвојување и **целосна имплементација на конкретни законски мерки (подзаконски акти) за пристап до информации и задолжителни минимални стандарди за консултација** како клучен тест за заложбите на Владата за чесно, отворено и еднакво партнерство.
- **Поддршката на ИПА треба да биде кохерентна и стратешки насочена кон остварување на одредниците, односно да ги финансира идентификуваните предизвици во областа на граѓански дијалог**, особено мерките насочени кон развивање и **спроведување** на постојните **државни рамковни документи и механизми** со локална сопственост, **градење капацитети и подигање на свеста за координативните механизми и администрација** за спроведување на државните рамки и конкретни законски мерки (подзаконски акти), **градење капацитети на ГО** и нивната способност да иницираат застапување во креирањето политики и одлучувањето, **синергиски иницијативи за размена** на добри практики и информации меѓу земјите во процес на (прет) пристапување и земјите членки на ЕУ.
- **Националните влади и локалните ГО (особено платформи/мрежи)** треба да имаат главна сопственост врз развојот и спроведувањето на рамката или механизмите. Националните влади треба да демонстрираат **чесно, отворено и еднакво партнерство** кон граѓанското општество.
- **Локалните ГО** треба да ја зајакнат **регионалната и национална меѓусекторска соработка** и да ги координираат секторските иницијативи за заеднички прашања од интерес, особено за прашањата како граѓански дијалог кои се во заеднички интерес за секторот.
- **Регионални синергии** меѓу националните влади во развојот и спроведувањето на механизми за граѓански дијалог треба да бидат идентификувани и поврзани со **регионалните форуми за меѓувладина соработка** за да се споделат научените лекции и да се овозможи учење од врсниците (peer learning) и институционално учење.
- Мерки, како **развој на финансиска одржливост** на актерите на граѓанско општество преку транспарентна и ефективна поддршка од државниот буџет и поддршка за развивање

на поддржувачко опкружување за корпоративно и индивидуално дарување треба да се смета за важна **индиректна мерка** за обезбедување еднакви партнерства на граѓанското општество во креирањето политики и одлучувањето.

- Иако процесот на пристапување е првенствено поврзан со перформансот на Владата, граѓанскиот дијалог треба да биде сфатен, а со тоа и мерен во **многу поширока смисла**, особено вклучувањето на функционирањето на Собранието во смисла на иницирање ново законодавство и соработка со ГОи.
- **Вредноста на граѓаните и ГО** што придонесува за креирањето политики и одлучувањето не треба да се мери и вреднува според репрезентативноста и членството, туку според квалитетот на **аргументите и решенијата** што ги носи за креирањето политики и одлучувањето. Улогата на ГО не е во репрезентативноста, туку во **коригирањето и додадена вредност** преку експертиза и овозможување пристап на маргинализираните гласови во општеството до главните текови во процесите на креирањето политики и одлучувањето.