

**НИКОЛА НЕШИЋ\***  
Факултет политичких наука  
Београд

УДК 323.3:321.7  
Прегледни рад  
Примљен: 12.09.2017  
Одобрен: 12.10.2017  
Страна: 121-134

## ОРГАНИЗАЦИЈЕ ЦИВИЛНОГ ДРУШТВА И РАЗВОЈ ДЕМОКРАТИЈЕ

**Сажетак:** Захтеви за освајањем, стабилизацијом и продубљивањем демократије давањем веће улоге организацијама цивилног друштва (ОЦД) који се често појављују у политиколошкој литератури налажу да се испита у каквом су односу ови актери и теорија која их промовише са идејом која се изворно преводи као владавина народа. Овај рад представља сложен однос између цивилног друштва и његових организација и демократије кроз различита схватања теоретичара, укључујући и њихова поимања демократије која су од значаја за улогу организација цивилног друштва у њеном развоју на локалном и националном нивоу, као и критику њихових аргумената, док је широка дебата о глобалном цивилном друштву изостављена. Структура рада прати најпре кључне демократске функције цивилног друштва, да би се након тога оне критички размотриле заједно са потенцијалним слабостима. У завршном делу указано је на реално место које ОЦД имају у развоју демократије и критеријуме које у том циљу морају да испуне. Као најбитнији услов демократског доприноса наведено је да оне, у целини, уз извесне изузетке, морају да одговарају на потребе друштва, изражавају ставове раширене у друштву и развијају позитиван социјални капитал. Иако ове критеријуме не прате прецизни механизми остваривања они могу послужити као општији стандарди.

**Кључне речи:** организације цивилног друштва, невладине организације, демократија, представљање, одговорност, социјални капитал.

### Цивилно друштво као нови облик старе идеје

Основни проблем у одређивању односа цивилног друштва и демократије лежи у чињеници да је сама демократија врло широк и флексибилан концепт са више историјских извора и много различитих тумачења. Један од разлога је и то што она подразумева одговорност према јавности и њеним преференцијама, укључујући и захтев за споственим унапређењем, дакле променом (Putnam, 2003: 70; Newton, 2001). Иако се буквално преводи као владавина народа (*De-*

---

\* nikola.nesic83@yahoo.com

*mos Kratos*), већина реално добија прилику да бар индиректно влада тек у 19. и 20. веку, са ширењем права гласа, али ни то није било довољно за њено потпуно остварење.

Изворно оштро критикована од стране античких мислилаца, демократија је у модерно доба посматрана као друштвено-политички идеал. У том погледу она укључује и квалитет владавине, односно представља владавину у корист народа, дакле, пре свега владавину по вољи већине, али уз узимање у обзир легитимних потреба мањина и толеранцију према њима и њиховим схватањима. Као гарант да се владавина народа бити и владавина у корист народа, односно да се неће претворити у владавину гомиле или демагога као демократски принцип прихваћена су и начела владавине права и неотуђивих људских права, као и отворености и одговорности према јавности (Vukadinović, 2003: 89; Miszlivetz, 1998: 58).

У циљу остављања простора за преиспитивање улоге ОЦД у демократском процесу и уз уважавање сложености и променљивости појма, полазим од Битамовог (Beetham) схватања демократије по коме је она „доношење одлука о заједничким правилима и политици над којим људи имају контролу,“ док је најдемократскије уређење оно у коме сви чланови колектива уживају ефективна једнака права да узму директног учешћа у таквом доношењу одлука (Beetham, 1993:55). Овоме додајем само важност поштовања права мањина и неговање вредности демократске културе, као критеријуме које такође треба следити.

Ако се демократија схвати као промењива категорија која треба да одговори на захтеве времена, промене с краја 20. века свакако су представљале велики изазов за стара учења. Транзиција комунистичких земаља, незадовољство државом благостања, глобализација и детериторијализација са новим формама комуникације и променом улоге и опадањем моћи националне државе, од посебног су значаја за улогу ОЦД од којих се очекивало да продубе демократију у измењеним околностима. Иако под ОЦД подразумевам све добровољне, формално независне и непрофитне организације, тзв. цивилни сектор, као најбитнији део цивилног друштва, при анализи његових функција у развоју демократије, пре свега ћу имати у виду организације са политичком агендом, углавном невладине организације (НВО) и политичке покрете јер је њихов потенцијални учинак далеко већи. У наставку ћу анализирати њихове често навођене демократске функције и покушати да укажем на неке од недостатака.

## **Демократске функције организација цивилног друштва**

Једна од чешће цитираних функција ОЦД је органичење и контрола власти. Иако је она посебно била наглашавана у раном периоду транзиције земаља Централне и Источне Европе, њена актуелност не јењава. С тим у вези, битан је и слободан проток информација као услов мобилизације грађана ради заштите својих права. ОЦД се на тај начин појављују као гарант владавине права,

нужне компоненте савремене демократије. Није дакле, довољно да они који владају буду изабрани од стране народа, него и да се они држе под контролом, односно да се смањи јаз између власти и народа. У томе помажу многобројне институције које надгледају власт и осигуравају „право да се зна“, у које спадају и ОЦД. Оне су по Кину (Keane), обележје модерног и до сада најсложенијег, најдубљег и најширег облика демократије која је због тога надгледајућа (monitory democracy) и пострепрезентативна (Kin, 1995:100; Keane, 2008, 2017).

Друга функција огледа се у подстицању политичке партиципације, било да се она огледа у директном учествовању у политичким дешавањима или припреми и мотивисању грађана да у њима учествују касније. У овој функцији многи су видели делимичан повратак на античку непосредну демократију у новим околностима јер ОЦД нуде могућност за директно учешће грађана у политичким и друштвеним дешавањима. Ипак, за разлику од античког, тоталног грађанина, цивилно друштво је како примећује и Гелнер (Gellner) тражило профил модуларног човека, неоптерећеног чврстим везама и спремног да релативно лако мења организације којима ће припадати (Gellner, 1996: 97). Оно што је ипак најбитније је да и данашњи грађани када то желе, по заговорницима веће улоге ОЦД преко њих могу остварити директније и слободније учешће у политичком животу него преко политичких партија које, како наводи Стојковић, ометају реално учешће грађана путем партијске бирократије и политике нагодби и калкулација, које не остављају простор за индивидулане иницијативе (Stojiljković, 2007:150). Из истих разлога и Павловић супротставља политичке партије и ОЦД констатујући да су носиоци политичке стратегије политичке елите а њени канали акције политичке партије, док су у оквиру цивилног друштва носиоци грађани који делују преко ОЦД (Pavlović, 2009: 217-218). Цивилно друштво је дакле, по овим схватањима супериорније у односу на партије у погледу демократске партиципације.

ОЦД такође могу припремати грађане за политику, дакле индиректно допринети повећаној партиципацији. У томе важну улогу имају и организације без политичког програма, које такође представљају Токвилове (Tocqueville) „школе за демократију“ у којима, по њему, чланови уче како се одржава ред у великом броју људи, како се они усмеравају ка истом циљу и подређују своју вољу вољи осталих, а напоре заједничкој акцији (Tokvil, 2002: 472). У модерној верзији школе за демократију, Патнам (Putnam) истиче значај друштвених вештина које се уче у овим организацијама, попут: осмишљавања пројеката, припреме презентација, лобирања, јавног иступања и њима сличних. Оне производе активније грађане и ван организација и могу касније бити од велике користи у политичком животу (Putnam, 2008: 581).

Трећа функција ОЦД је функција представљања и она је била предмет знатно већих неслагања. Основни аргумент је да су преко ОЦД грађани адекватније представљени него путем политичких партија и државних институција. На изборима, грађани су принуђени да бирају између неколико или само две опције концентрисане на већи број питања. Директна последица тога је да они бирају партију која им се учини као мање зло, с којом се по многим кон-

кретним питањима не слажу и којој ако изневери обећања нису у могућности да ускрате подршку бар до наредних избора (Hirst, 1994: 6, 22, 34; Stojiljković, 2007: 150).

За разлику од њих ОЦД се виде као адекватни представници интереса грађана поводом конкретних проблема, дакле интереса оних којих се њихов рад тиче, а најчешће оних којима је намењена њихова помоћ. Стога, ако неког диспропорционално представљају, онда су то рањиве групе којима су ближе него држава или сиромашни који иначе не би били у прилици да иступају самостално (Cohen, Rogers: 1995: 43). Тако се у поменутој надгледајућој демократији напушта старо „обожаване бројева“ и принцип „један човек, један глас“ замењује новим „једна особа, много интереса, много гласова, вишеструки гласови и више представника“ (Keane, 2009). Тако је, сада већ старо демократско начело окарактерисано као превазиђено, а интерси означени као нешто што мора бити представљено. Слично је сматрао и Бобио (Bobbio, 1987: 54-56). Мада не оспорава важност класичне репрезентације у политици, процес демократизације за њега значи ширење сфере демократије, односно односа у којима моћ иде одоздо на горе, са политичке на друштвену сферу, односно разне сфере цивилног друштва у којима грађани имају више најразличитијих улога. Тако уместо питања „ко може да гласа?“ кључно питање постаје „где може да се гласа?“ или тачније, спроводи најобичнији вид партиципације и важи принцип репрезентације.

Социјални капитал такође је један од најважнијих аргумената у прилог ОЦД. На данашње поимање социјалног капитала највише су утицала Патнамова схватања (Putnam, 2003; Patnam, 2008). Он под њим подразумева везе између појединаца – друштвене мреже и норме узајамности и поверења које произилазе из њих. Иако признаје да су те везе делом продукт и личних интереса, Патнам наглашава њихову спољашњу диментију, односно уважавање интереса шире заједнице (Patnam, 2008: 20-22). У својим студијама у Италији и САД, Патнам је доказао да је управо социјални капитал фактор који пресудно утиче на ефикасност демократских институција и партиципацију грађана у политици, док је он са друге стране, продукт мрежа локалних повезаности, односно цивилног друштва. Како истиче, чланови локалних организација ће пре трошити своје време и новац у добротворне сврхе, толерантнији су и мање цинични, у већој мери поседују грађанску врлину и иначе су склонији алтруизму него нечланови (Patnam, 2008: 152, 157-159, 379). Позивајући се на ове аргументе аутори су често објашњавали недемократске традиције, као и тешкоће демократске транзиције управо недостатком социјалног капитала, главним резервоаром грађанске врлине без које институције лоше функционишу.

Аргумент у прилог ОЦД је и њихова склоност делиберацији. Заједничко свим делиберативним демократама је да су захтевали оправдање за донете одлуке кроз јавну, свима разумљиву и доступну дискусију у којој актери показују узајамно поштовање и склоност ка прихватању бољег аргумента или, Хабермасовим (Habermas) речником, сувереност народа мора да подразумева да сва политичка моћ проистиче из комуникативне моћи грађана (Habermas, 1996, 169-176). Иако део делиберативних демократа није сматрао да ОЦД као неп-

ринудне теба да буду обавезне на делиберацију, аутори углавном сматрају да ОЦД морају да спроводе делиберацију јер већина грађана већи део свог живота проводи у цивилном друштву и у њему се припремају да учеству у делиберацији у политици (Gutmann, Thompson, 2004: 33-35; Cohen, 1997: 67-73; Cohen, Rogers, 1992: 425). Уз то, слободна удружења се често виде као подобнија за делиберацију јер су због хоризонталног типа односа које практикују и неоптерећености партијским интересима и наслеђем склонија компромисним решењима.

Наредна важна улога ОЦД огледа се у преузимању одређених државних функција које оне могу да обављају, посебно у пружању директних услуга грађанима, што је одлика асоцијативне демократије. На овај начин ОЦД решавају конкретне проблеме који муче грађане, за које се држава показала сувише спора и неосетљива али истовремено и подстичу већ поменути партиципацију грађана. Кључан аргумент је да све разноврсније потребе грађана најбоље разумеју и излазе им у сусрет флексибилне ОЦД, осетљиве за импуте одоздо. Истовремено, задовољавајући потребе грађана, оне растерећују државу и омогућују јој да се посвети само нужним ингеренцијама. Тако се преношењем надлежности државе на ОЦД унапређује ефикасност владе и економије, политичка једнакост, дистрибутивна правичност (без етатизма) и грађанска савесност (Hirst, 1994: 5-6; Cohen, Rogers, 1992: 395-396).

Поред ових функција које издвајам као најважније и којима ћу посветити пажњу и у наредном поглављу, у литератури се за цивилно друштво везује и низ других улога у развоју демократије укључујући: подривање недемократских режима, самоуправљање и изградњу оазе слободе у недемократским државама, осигурање полиархичне структуре моћи, умањивање конфликта између појединачних и друштвених интереса, давања стручне помоћи влади и помоћи у прибављању важних информација, контролу и евакуацију учинка одређених закона, јавних политика и стратегија, дефинисање потреба грађана и утицање на владу да ради за опште добро или уважи интересе појединих група, као и низ конкретних задатака попут борбе против корупције, надгледања избора итд. Осим тога, право на удруживање сматра се и као добро по себи и основно право које демократске институције треба да штите.

## **Демократска иновација или постдемократија**

### ***Од њих за нас? Проблеми представљања и партиципације организација цивилног друштва***

Као и свака значајна политичка новина и захтев за већом улогом ОЦД и њихово идеализовање, изазвало је критику, од оне која је указивала на више теоријске недоследности до оне која је била базирана на анализи њиховог деловања. Као што је приказано, иновације нису стране демократији али је спорно да ли је уопште реч о продубљивању основних вредности и прилагођавању новонасталим околностима. На теоријском нивоу постоји евидентно неслагање

са тешко извојеваним једнаким правом гласа којим се гарантује политичка једнакост. Све концепције које фаворизују цивилно друштво нуде парцијално учешће и представљање грађана кроз ОЦД. У таквим условима, помало је нејасно зашто би они који у томе нису узели учешће, макар то била и савршена делиберација, потврдили закључке до којих је оно довело (Parkinson, 2006: 2).

Идеална комуникативна ситуација не одликује реално цивилно друштво. Политичка и економска моћ у њему играју значајну улогу. Богатији и образованији најчешће више него остали располажу ресурсима (знањима, информацијама, временом, материјалним ресурсима) потребним за посвећивање учешћу у ОЦД, а канали утицаја доступнији су им ако имају политичку подршку. Стога је логично поставити питање зашто се скептичан став по питању залагања политичке елите за интересе народа, из кога у великој мери проистичу захтеви везани за ОЦД не би пренео и на саму цивилну елиту? Тако, уместо заступања интереса недовољно представљених група оваква пракса може довести до њиховог још израженијег занемаривања и заштите стечених интереса и на цивилном пољу.

Описујући стање мађарске интелигенције у транзицији Ломакс (Lomax) упозорава да када интелектуалци траже да се успостави цивилно друштво које ће омогућити демократску партиципацију они у ствари не захтевају давање „моћи народу“, већ траже акцију прогресивних политичких снага показујући истовремено страх од незадовољних маса које по њима представљају претњу за демократију. По њиховом мишљењу цивилно друштво треба да буде представљено од стране просвећене, филантропске елите у циљу припреме и едукације некултивисаних маса, дакле, сматра Ломакс, треба да игра улогу сличну болшевичкој авангарди или средњој класи викторијанске Енглеске (Lomax, 1997). Становници посткомунистичких европских земаља врло добро знају да није реч о изолованом мађарском случају. Принцип „за нас, без нас“, који је одликовао позну комунистичку логику представљања (Bruszt, 1988), широко је усвојен од стране ОЦД у региону чији су лидери са висине гледали на народ, истицали друштвено-реформаторску улогу и једнако користили кодирани речник када су говорили о захтевима грађана. Било да се ова појава назове новим лењинизмом, како то сугерише Ломакс, интелектуалном аристократијом, цивилним патернализмом или просто дубоким уверењем у сопствену изузетност, сигурно је да је није лако довести је у везу са демократским духом који почива на уверењу да је, како примећује Дал (Dahl), одговарајући ниво моралне компетентности широко распрострањен међу људским бићима и да не постоји супериорна мањина обдаренија знањем да управља у интересу народа (Dal, 1999:117-123, 143).

Аргументи одбране могу бити да ОЦД, осим у најрадикалнијим верзијама, не треба да замене државу, већ само да побољшају један несавршен систем, као и да су у питању слободне, отворене и неприсилне организације које свој легитимитет уместо на принципу представљања базирају на поштовању професионалих стандарда или само на добрим намерама, како сматра Клугман (Klugman, 2000:113). Проблем је међутим, што ништа не гарантује да ће се ове организације држати професионалних стандарда у обављању посла, да неће,

примера ради више спутавати демократску него аутократску власт или да неће више инсистирати на заштити права тамо где нису посебно угрожена него тамо где се драстично крше. Њихово непоштовање професионалних стандарда може резултирати неповерењем матичне државе или домаће јавности али не мора нужно учинити донаторе незадовољнима уколико се усвоји често занемарена чињеница њихове несавршености. Слично је и са добрим намерама. Нема доказа да оне одликују лидере ОЦД више него политичке представнике, а чак и уколико би то био случај, субјективни избор циљева и начина њиховог спровођења могао би и даље довести до лоших последица. У оба случаја, организације би без последица могле наставити свој рад управо због изостанка обавезе једнаког представљања и одговорности према народу.

### ***Проблеми зависности и (не)одговорности***

У политичком систему представници су одговорни онима које представљају у смислу да морају да им оправдавају своје одлуке и да их представљени могу опозвати уколико нису задовољни начином на који бране њихове интересе. Код ОЦД таквог овлашћења нема јер настају (идеално замишљено) као резултат слободне иницијативе грађана и од њих се очекује да буду независне у свом раду. Иако су њихови заговорници инсистирали на томе да оне имају одговорност према свим заинтересованим странама (Jordan, Tuijl, 2006: 3-13; Charnovitz, 2006: 25-38), критичари су стално упозоравали на непостојање адекватних механизма одговорности према њима. Тако је прастаро питање: „Ко чува чуваре?“ постало актуелно и у новом, цивилном, тачније НВО контексту.

Критичари су често скретали пажњу на њихову реалну зависност од државе, политичких партија и посебно донатора, а изостанак одговорности према ширим групама којима је теже да надгледају њихов рад. Одговорност ОЦД у земљама Централне и Источне Европе према страним донаторима, углавном западним државама, невладиним и квазивладиним организацијама, привлачи и даље пажњу аутора, али и шире јавности и нарочито је проблематична по питању демократије. Западне владе и други донатори, нису бирани од стране народа земаља прималаца, нити су на ОЦД делегирале овлашћења из своје надлежности и ни по чему се не подразумева да су им мотиви били ограничени на искрену жељу да некоме помогну. Ипак, и део аутора који углавном нису сумњали у добре намере донатора приметили су низ неправилности у раду ОЦД које су примале помоћ. Оне су биле, по резултатима њихових истраживањима, често опортунистички вођене, са врло слабом везом са локалном популацијом. Као последица тога, у свом раду оне су више водиле рачуна о вољи донатора и представљале њихове вредности и схватања него што су обраћале пажњу на потребе прималаца, званична начела и професионалне стандарде (Sundstrom, 2006; Dvornik, 2009; Henderson, 2002).

На овај начин, независност је обезбеђена само у односу на домаћу државу, друштво и његове потребе, што, примећује Накарада, само погодује јачању глобалних структура моћи (Nakarada, 2008: 235-236). Много оштрији у својим закључцима, били су поједини српски аутори који су пре свега (али не и ис-

кључиво) имали у виду локалне прилике. Аврамова је видела у најекспониранијем делу ОЦД, помогнутом средствима са Запада просте испоставе страних влада (посебно САД) и глобалне елите која намеће свету своју верзију неолиберализма и од којих не треба ни очекивати независност, веч само строго придржавање енглеске пословице: *He who pays the piper, calls the tune* (Авгамов, 2009: 84-85, 170, 238). Радојичићева је, врло слично, у њима препознала намећање пристрасне интерпретације историје, такође у складу са интересима донатора, које је део интелектуалаца био спреман да следи (Радојичић, 2009).

Било да се ове критике прихвате као реалне или преоштре, једно је сигурно. Домаћа јавност, па и групе којима је помоћ намењена имале су много мање реалних могућности да ОЦД држе одговорним према себи него донатори од којих је зависила материјална егзистенција организација. Теоретичари наклањени ОЦД у тежњи да се обезбеди независност од домаће државе, или спроведе реформа у друштву, подценили су проблем зависности у односу на стране државе, али и економске изворе моћи који су пре свега глобални. Од ОЦД једино међународне НВО имају каква таква средства да се супродставе овим изворима моћи, али само по цену жртвовања слободе деловања појединаца унутар ње јер су ове форме ОЦД често бирократизоване, баш као и политичке партије, а треба подсетити да је управо она њихов главни адут по питањима политичке партиципације и делиберације.

Проблем зависности од донатора изазвао је и низ лоших последица по рад ОЦД. Неке од њих, попут креирања повлашћене елите и завидног остатка цивилног друштва и такмичарски дух као резултат борбе за оскудне ресурсе врло су негативно утицали и на креирање социјалног капитала.

### ***Нецивилно цивилно друштво***

Један од основних аргумената у прилог цивилног друштва, као што је приказано, везан је за социјални капитал. Иако нема ничег спорног у тврдњи да позитиван социјални капитал доприноси демократији, проблем је што ништа не гарантује да ће ОЦД и посебно НВО као најорганизованије, генерисати позитиван социјални капитал. Проблем може бити решен позивањем на неопходну цивилност цивилног друштва, али ово води у готово таутолошко закључивање да рад организација за које је већ доказано да су цивилне, доприноси демократији. Ако се, међутим, анализира рад свих реалних ОЦД које се званично позивају на демократске вредности, закључци могу бити другачији.

Чак и они аутори који инсистирају на значају цивилног друштва за демократију нису могли да заобиђу ову чињеницу. И сам Патнам (Patnam, 2008: 25) признаје да генерисани социјални капитал може бити усмерен и ка злонамерним, антидруштвеним циљевима, као и свака друга врста капитала, док су многи указивали на то да су неке од организација цивилног друштва у Источној Европи биле генератор национал-шовинизма и нетолеранције (нецивилног цивилног друштва) и тиме битно отежавале развој демократије. Сличне појаве свакако нису промакле ни онима који о цивилном друштву генерално нису имали тако високо мишљење. Анализирајући рад мировних покрета на



Западу током грађанског рата у Југославији, Накарада (Nakarada, 2005) је указала на готово расистичке ставове који су одликовали ове „цивилне” актере, приликом заговарања напада на Србе. Оно што је међутим, много очигледнија, али далеко мање проучавана појава у региону је до данас актуелно позивање на универзалне вредности од стране ОЦД, са нагласком на људским правима, али уз крајње селективан приступ, што никако не доприноси социјалном капиталу.

Слична појава примећена је и на другом крају света, у Бразилу. Енкарнацио (Encarnasio), који ни у начелу није делио уверење о позитивној улози цивилног друштва по развој демократије заузео је много критичнији став. По његовом мишљењу је чак у питању најпроблематичнија конвенционалана мудрост која је добила размере мита. Објективнији приступ морао би да посматра цивилно друштво критички и да укаже на чињеницу да су многе државе са развијеним цивилним друштвом имале велике проблеме у погледу консолидације демократије, док се она развијала у многима које га нису имале. Убрзани развој цивилног друштва, указује он, ако није праћен јаким и ефикасним политичким институцијама производи негативан социјални капитал оличен у апатији, неповерењу, нетолеранцији, клијентелизму и корупцији, а чак и у оним случајевима када ОЦД производе позитиван социјални капитал њихова улога је далеко мања од улоге институција које креирају амбијент од кога зависе и цивилно друштво и социјални капитал (Encarnasio, 2003).

## **Реалност и стандарди за напредак**

Цивилно друштво налази се у сложенем односу са демократијом. Апсолутно ништа не гарантује да ће ОЦД, ма какве биле, позитивно утицати на развој демократије. Ипак, оно може ширити демократске вредности и подстицати сарадњу, равноправност и толеранцију и скретати пажњу на кршење људских права и слобода или групних права мањина, злоупотребу власти, корупцију и друге видове повреде позитивних правних прописа, информисати јавност о важним питањима које власти запостављају и обављати низ друштвено корисних функција. Истовремено, оне тиме укључују бар део грађана у јавни живот и бар неке од њих припремају за компетентније политичко одлучивање. У свим овим и низу ненаведених случајева оне могу позитивно утицати на развој демократије. Да ли ће то заиста бити тако и у неком конкретном примеру зависиће и од низа фактора и може се утврдити само емпиријским истраживањем. Постоје међутим и услови које ОЦД морају да испуне, који се могу посматрати као демократска форма али који су значајни пре свега јер драстично повећавају вероватноћу да ће и последице њиховог деловања бити демократске, дакле и у интересу народа и у демократском духу.

Са нормативног становишта је јасно да би ОЦД требале да стварају позитиван социјални капитал, поштују професионалне стандарде и укључују што више људи у свој рад. Међутим, када су у питању представљање и њему близак концепт одговорности, као што је приказано, проблем је знатно сложенији.

Цивилно друштво треба да буде демократски импулс одоздо и с тим у вези, узето у целини, представља друштво, односно буде посредник између друштва и политичке сфере, уколико не жели да буде цивилна аристократија. То значи да оно треба пре свега да се бави питањима која закупају друштво и заступа интересе и схватања свих група и друштва у целини, дакле да буде израз његових потреба. Изузетци од овог правила јављају се у случајевима када су у друштву раширене недемократске вредности попут нетолеранције и шовинизма и када ОЦД више представљају групу која је у знатно лошијем положају и којој су ускраћени политички канали борбе за своје интересе. У првом случају реч је о сукобу демократске форме и демократске садржине, при чему ОЦД стају у одбрану демократских вредности, а у другом о компензацији за ускраћене политичке могућности која свакако није недемократска. Само у тим случајевима ОЦД представљају вредности и интересе а не људе. У случајевима када ОЦД тврде да постоји сукоб између ставова и интереса група или укупне јавности, за то мора постојати јак аргумент и то више треба посматрати као екстреман случај него као правило. Део организација увек ће се бавити темама чији значај увиђа само неколицина људи, односно о којима шира јавност нема ни јасан став и тада је значајно да се придржавају професионалних стандарда али и пожељно да њихови резултати ипак буду од што ширег друштвеног значаја.

Када су у питању ОЦД узете појединачно, ситуација је битно другачија. Ограничавање појединачне организације на горе наведене стандарде значило би ускраћивање њене независности. Оне могу представљати и мањинска схватања и тако пружити прилику већини да коригује своја уколико нису заснована на довољно јаким аргументима. Већина, гледано кроз историју, никада није била непогрешива и многе прогресивне идеје у зачетку су представљале схватања само занемариве мањине, а чак и мимо тога, не може се ускратити право мањини на јавно изражавање. Стога, и друштвено реформаторска улога појединих организација, бар у неким случајевима може бити легитимна све док постоји бар разложен аргумент да је њихово деловање у складу са интересима свих на које се њихов рад односи и свакако није против легитимних интереса већине и демократских вредности. Међутим, евентуални повлашћен статус ових организација у сфери цивилног друштва који би произишао из њиховог располагања средствима која другима нису доступна, био би крајње недемократски, а у случају да проистиче из прилагођавања страним донаторима, значио би мешање стране земље у односе моћи. Треба дакле, омогућити да се путем организација цивилног друштва чује и друга страна али и заштитити народ од систематске индоктринације оних који већ располажу другим облицима моћи. Погрешивост која одликује људску врсту ограничава већину али и мањину која јој је углавном склонија, посебно када је реч о питањима од општег значаја.

С тим у вези, значајно је и питање одговорности. Јасно је да би стриктни механизми нарушили независност ОЦД. Ипак, оне треба да буду одговорне према свима на које се њихов рад односи, почевши од оних које представљају. Директно оснивање ОЦД од стране држава и политичких партија представља

апсурд и злоупотребу идеје ако се узме у обзир аутономна природа цивилног друштва. Донаторима, као једној од заинтересованих страна, ОЦД могу бити одговорне само за пренете надлежности и употребу материјалних средстава. Од њих, ОЦД могу преузимати само општељудске вредности али избегавати наметање цивилизацијски ограничених, дакле, парцијалних моралних и политичких схватања. Поједине организације могу да се слажу са донаторима, али како је објашњено, не и да доминирају у цивилном друштву захваљујући подршци. Проблем одговорности се донекле може ублажити и транспарентношћу рада организација као механизмом путем кога јавност има увид у њихов рад. Такође, у организацији би у што већој мери требали да учествују сви запослени, па и чланови чиме се бар у некој мери чувају чувари.

Иако ОЦД нису принудне установе и не располажу механизмима тврде моћи оне свакако имају утицај на политику који је недостижан за огромну већину појединаца и стога се морају придржавати одређених принципа, да би биле посматране као демократски актери. Толеранција која постоји по питању јавног изражавања не треба да се пренесе на право да се утиче на државне одлуке. Веће политичко учешће организација које негују недемократске вредности, не представљају готово никога ван своје канцеларије и у којима доноси одлуке једна особа или евентуално неколицина или се понашају као “цивилне испоставе” донатора, већ моћних у другим сферама био би повратак у олигархију коју би, по познатој логици, чињеница да се крије иза идеја прогреса, лажне цивилности и бриге за све, учинила још опаснијом од њених класичних облика. Стога се може констатовати да, бар потенцијално, ОЦД могу донети више штете него користи. Док потискивање цивилног друштва може учинити демократију несавршеном, његова истурена улога може значити њен крај, јер она свакако неће довести више до цивилизовања политике него до политизовања цивилног друштва. Иако је реч пре о општим критеријумима него о прецизним механизмима који би учинили ОЦД позитивним актерима у развоју демократије, они могу помоћи у процени њиховог рада и посебно демократског потенцијала цивилног сектора, узетог у целини, за који су везана стриктнија ограничења. У случају да су испуњени у различитој мери, могуће је говорити и о претежном карактеру организација цивилног друштва.

## Литература:

1. Avramov, Smilja (2009): *Alternativni model svetske zajednice: Civilno društvo i nevladin sektor*, Akademija za diplomatiju i bezbednost, Beograd.
2. Bendell, Jem (2006): *Debating NGO Accountability*. UN NGLS Development Dossier, New York and Geneva.
3. Beetham, David, “Liberal Democracy and the Limits of Democratization”, in *Prospects for Democracy: North, South, East, West*, ed. David, Held (1993), Polity Press, Cambridge (UK).
4. Bruszt, Laszlo, “Without Us But for Us? Political Orientation in Hungary in the Period of Late Paternalism”, *Social Research*. Vol. 55. No 3, Spring - Summer 1988, pp. 43-76.

5. Cohen, Joshua. Rogers Joel, "Secondary Associations and Democratic Governance", *Politic & Society*. Vol. 20. No 4. 1992, pp. 393-472.
6. Cohen, Joshua. Rogers Joel (1995): *Associations and Democracy*, Verso, London.
7. Charnovitz, Steve, "Accountability of Non-Governmental Organizations in Global Governance", in *NGO Accountability: Politics, Principles and Innovations*, eds. Jordan Lisa, Tuijl, Peter (2006), Earthscan, London.
8. Joshua, Cohen, "Deliberation and democratic legitimacy", in *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*, eds. James, Bohman. William, Rehg (1997), The MIT Press. Cambridge, Massachusetts.
9. Dal, Robert (1999): *Demokratija i njeni kritičari*, CID, Podgorica.
10. Dvornik, Srđan (2009): *Akteri bez društva: Uloga civilnih aktera u postkomunističkim promenama*, Fraktura, Zagreb.
11. Encarnacio, Omar (2003): *The Myth of Civil Society: Social Capital and Democratic Consolidation in Spain and Brazil*, Palgrave Macmillan, New York.
12. Gellner, Ernest (1996): *Conditions of Liberty: Civil Society and Its Rivals*, Penguin Books, London.
13. Gutmann, Amy. Thompson, Dennis (2004): *Why Deliberative Democracy?* Princeton University Press. Princeton and Oxford.
14. Habermas, Jurgen (1996): *Between Facts and Norms: Contribution to a discursive theory of law and democracy*, Polity Press, Cambridge.
15. Henderson, Sarah, "Selling Civil Society: Western Aid and the Nongovernmental Organizations Sector in Russia", *Comparative political Studies*. Vol. 35. No.2. 2002, pp. 139-167.
16. Hirst, Paul (1994): *Associative Democracy: New Forms of Economic and Social Governance*, University of Massachusetts Press. Amherst.
17. Lomax, Bill, "The Strange Death of "Civil Society" in Post-Communist Hungary", *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, Vol 13, No. 1, March 1997.
18. Jordan, Lisa. Tuijl van Peter: "Rights and Responsibilities in the Political Landscape of NGO Accountability: Introduction and Overview," in *NGO Accountability: Politics, Principles and Innovations*, eds. Jordan Lisa, Tuijl, Peter (2006), Earthscan, London.
19. Keane, John (2009): *Monitory Democracy and Media -Saturated Societies*
20. <https://www.yumpu.com/en/document/view/5543352/monitory-democracy-and-media-saturated-societies-john-keane> (internet: 23.02.2017.).
21. Keane, John: "Monitory Democracy", Paper prepared for the *ESRC Seminar Series, 'Emergent Publics'*, The Open University, Milton Keynes, 13th-14th March 2008.
22. Kin, Džon (1995): *Mediji i demokratija*, Filip Višnjić, Beograd.
23. Klugman, Barbara: The Role of NGOs as Agents for Change, *Development Dialogue*, No. 1-2, 2000, pp. 95-120.
24. Miszlivetz, Ferenc (1998): *Illusions and Realities: The Metamorphosis of Civil Society in a New European Space*, Savaria University Press, Szombathely.
25. Nakarada, Radmila, "Slom Jugoslavije: Nov izazov međunarodnim mirovnim pokretima", u *Potisnuto civilno društvo: tradicionalizam i autoritarizam kao prepreka za razvoj civilnog društva u Srbiji*, priredio Vukašin Pavlović (2005), Eko-centar, Beograd.
26. Nakarada Radmila (2008): *Raspad Jugoslavije: Problemi tumačenja, suočavanja i tranzicije*, Službeni glasnik, Beograd.
27. Newton, Kenneth: Trust, Social Capital, Civil Society and Democracy. *International Political Science Review*, Vol. 22, No 2, 2001, pp. 201-214.
28. Parkinson, John (2006): *Deliberating in the Real World*, Oxford University Press, Oxford.

29. Patman, D. Robert (2008): *Kuglati sam: Slom i obnova američke zajednice*. Mediteran Publishing d.o.o. Novi Sad.
30. Pavlović, Vukašin (2009): *Civilno društvo i demokratija*, Zavod za udžbenike, Beograd.
31. Putman, D. Robert (2003): *Kako demokraciju učiniti djelotvornom: civilne tradicije u modernoj Italiji*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb.
32. Stojiljković, Zoran (2007): *Civilne i političke strategije promena: Građani ili podanici*, Beograd.
33. Sundstrom, M. Lisa (2006): *Funding Civil Society: Foreign assistance and NGO development in Russia*, Stanford University Press, Stanford.
34. Tokvil, De Aleksis (2002): *O demokratiji u Americi*, Službeni glasnik, Beograd.
35. Uhlin, Anders (2006): *Post-Soviet Civil Society: Democratization in Russia and the Baltic States*, Routledge, London.
36. Vukadinović, Đorđe: "Demokratija", u *Kritički pojmovnik civilnog društva*, priredili Vukadinović, Đorđe. Krstić, Predrag (2003), Grupa 484, Beograd.

## CIVIL SOCIETY ORGANIZATIONS AND THE DEVELOPMENT OF DEMOCRACY

**Summary:** Often requests in political science literature for stabilization and deepening of democracy through bigger role of civil society organizations (CSOs) require questioning the relationship between these actors and people, as well as the relationship between this idea with democracy. This work presents complicated relations between civil society and its organizations and democracy through different understandings of theorists, with emphasize on their comprehensions of democracy, important for understanding the role of civil society in its development. Even it is clear that more influential CSOs, such as non-governmental organizations

(NGOs) and organized political movements are not the same as the whole civil society sector, as well as that civil society sector is not the same as often mentioned civil society, in assessing democratic potential of civil society I was more concentrated on these organizations because they are obviously able to play much more important political role than the rest of the sector.

After that, I critically analyzed mentioned arguments. For that reason I also used authors who were mostly skeptical about civil society organizations as important democratic actors, or who were even afraid of greater role of civil society organizations in politics. While I only explained the strongest arguments for CSOs as democratic actors, I supported the claim from the critique that civil society has mostly been idealized, or not connected with the real organizations who often suffer from many defects. As main disadvantages of civil society organizations I identified their dependence on donors, partial representation and often negligence of common people's interests and attitudes, as well as the fact that nothing guarantees that the real organizations are going to spread positive social capital.

In conclusion I tried to identify the real place of these organizations in development of democracy, establish criteria for assessing the nature of civil sector and its democratic potential and criteria which state should use when deciding about cooperation with individual CSO. As the basic conditions for democratic contribution of whole civil sector I emphasized that it (with some exceptions) ought to follow the social needs, represent the attitudes widespread in society and develop positive social capital. Individual organizations, on the other side, should be tolerated when they represent voices different from majority, but state shouldn't include them in decision making process if they represent attitudes strange to

majority of people influenced by decisions. Also they should be accountable to chosen groups and others influenced by their work, while accountability to donors should be limited on utilization of gained resources. These criteria could also be useful as standards for other researchers.

**Key words:** civil society organizations, nongovernmental organizations, democracy, representation, accountability, social capital