UDC: 342.5:061.2(497.7)
323.21:061.2(497.7)
DOI: 10.46763/SCGW21046d

CHANGES IN RELATIONS BETWEEN PUBLIC AUTHORITIES AND THE CIVIL SECTOR: A REVIEW OF RECENT RESEARCH

LL.M Andon Damovski
PhD Candidate, Institute of Sociology, Faculty of Philosophy - Skopje
E-mail: andon_damovski@hotmail.com

Abstract

The civil sector sector is often determined by a few more or less precise differences. It differs from the state and the market in its specific qualities. Referring to the originality of the civic world, dilemmas arise: Are associations really places of politicization, democracy and its learning? - Or are the associations a place of solidarity where labor is renewed? In a word, are they the iron of social change? In such a connotation that connects the civil sector with the idea of counter-power, it should not be equated with either the Government or its administration. As different from the state, the civil society sector could be confused with the wider sphere of politics. Today, significant values are attributed to the civil society sector, for example as a potential reservoir of political elites or as a facilitator of public regulation. The interest in the civil sector today is part of the reassessment of the relations between the citizen and the state, of the political power of the common man. What defines the civil sector is the fact that it is the space where citizens can freely associate and organize in groups and organizations at different levels in accordance with their interests. The relations between the civil sector and the state have been the subject of interest for a long time. In this paper, we focus on the changing relations between public authorities (the state but also others such as local governments or supranational governments such as the institutions of the European Union) and the civil society sector by analyzing current research in some European Union countries. and the Republic of Northern Macedonia.

Keywords: civil society, associations, public authorities

ПРОМЕНИ НА ОДНОСИТЕ ПОМЕЃУ ЈАВНИ ВЛАСТИ И ГРАЃАНСКИОТ СЕКТОР: ОСВРТ КОН ПОНОВИТЕ ИСТРАЖУВАЊА

м-р Андон Дамовски
докторанд, Институт за социологија, Филозофски факултет- Скопје
E-mail: andon_damovski@hotmail.com

Апстракт

Граѓанскиот сектор често се определува низ неколку помалку или повеќе прецизни разлики. Тоа се разликува како од државата, така и од пазарот, по своите специфични квалитети. Осврнувајќи се на оригиналноста на граѓанскиот свет се поставуваат

дилемите: Дали здруженијата навистина се места на политизација, на демократија и нејзино учење? Или здруженијата се место на солидарност каде што се обновува трудот? Со еден збор, дали тие се железото на општествените промени? Во една ваква конотација која граѓанскиот сектор го поврзува со идејата за контра-моќ, тоа не треба да се поистовети ни со Владата ни со нејзината управа. Како различно од државата, граѓанскиот сектор би можело да се помеша со сѐ поширокатa сфера на политиката. Денес на граѓанскиот сектор му се припишуваат значајни вредности, на пример како потенцијален резервоар на политички елити или како олеснувач на јавното регулирање. Интересот за граѓанскиот сектор денес е дел од преоценувањето на односите меѓу граѓанинот и државата, на политичката моќ на обичниот човек. Она што го дефинира граѓанскиот сектор е фактот дека тоа е просторот каде што граѓаните можат слободно да се здружуваат и организираат во групи и организации на различни нивоа во согласност со нивните интереси. Односите помеѓу граѓанскиот сектор и државата се предмет на интересирање веќе подолг временски период. Во овој труд, се фокусираме токму на промените на односите помеѓу јавните власти (државата, но и другите како на пример локални власти или наднационалните власти, како што се институциите на Европската Унија) и граѓанскиот сектор преку анализа на актуелните истражувања во некои од земјите од Европската Унија и Република Северна Македонија.

Клучни зборови: граѓански сектор, здруженија, јавни власти

Вовед

Граѓанскиот сектор како идеја е длабоко вкоренето во традицијата на нововековната филозофија. Со развојот на капитализмот, во модерната филозофија граѓанскиот сектор се појавува пред сѐ во либерална политичка мисла со која се опишува сферата на социјалната дејност одделена од државата. Овој термин во рамките на либералната мисла има различни концептуализации. Најчест и највлијателен е концептот за граѓанско содружништво/сектор, кој се однесува на јавниот простор помеѓу семејните заедници и државата, неповрзани со пазарот, каде граѓаните можат да се здружуваат со цел остварување на заеднички интереси во рамките на законот кој го гарантира државата. Граѓанскиот сектор афирмира самоорганизирање на граѓаните, независно од државата. Улогата на граѓанскиот сектор во развојот на демократско општество ужива растечки тренд на одобрување, но постојат и многу недоречености во однос на точното значење на неговото постоење. Идејата за граѓанскиот сектор и она што го прави толку привлечно за многу мислители е презентирано преку зборовите на Ендрју Арато (1990): *„Граѓанскиот сектор не само што го олеснува дефинирањето на некои транзиции од типот на советскиот систем, туку и овозможува одлична перспектива од која може да се види и да се земе во предвид внатрешната критика. Целта на оваа критика е да се дефинираат решенијата и одлуките при изборот во процесот на креирање и развој на нови демократски и либерални институции„ (*Arato,1990:25).

Она што го дефинира граѓанскиот сектор е фактот дека тоа е просторот каде што граѓаните можат слободно да се здружуваат и организираат во групи и организации на различни нивоа во согласност со нивните интереси. Сепак, граѓанскиот сектор не може да се перципира како опозиција на државата и стопанството. Односите помеѓу граѓанскиот сектор и државата се предмет на интересирање веќе подолг временски период.

Во овој труд, преку техниката анализа на содржина и компаративниот метод се фокусираме токму на промените на односите помеѓу јавните власти (пред сè, државата но и другите како на пример локални власти или надна-ционалните власти како што се институциите на Европската Унија) и граѓанскиот сектор преку анализа на актуелните истражувања во некои од земјите од Европската Унија и Република Северна Македонија.

1. Дилеми за односот помеѓу граѓански сектор и држава

Односот помеѓу државата и граѓанскиот сектор е битен елемент за анализа со цел да се оцени развојот на граѓанскиот сектор во современите општества. Според Дарендорф, „*граѓанскиот сектор не може да се развива без поддршка од државата, бидејќи тоа мора да има основа во зрела демократија и зрела политичка култура во кои има легитимни барања и се почитуваат граѓанските права*“ (Кацарска,2008). Истото пак, не може да биде сторено без соработка од државата. Во согласност со ова, граѓанскиот сектор во демократските, а особено во транзициски режими бара соработка и придонес од државата. Додека во периодот на комунизмот, граѓанскиот сектор претставува антагонистички одговор кон државата со потенцијалот да ги примени односите на моќ, во демократски услови, тоа станува интегрален дел на системот. Во таа насока, контекстуалните фактори се битни, бидејќи тие ја утврдуваат широката рамка во која се развива граѓанскиот сектор. Соодветно, врската помеѓу граѓанскиот сектор и државата треба да се анализира во рамките на политичкиот и интелектуалниот контекст во кој се наоѓаат државите.

Од друга страна, промоцијата на односите помеѓу граѓанскиот сектор и државата, овозможува модернизација на самите држави преку причинска поврзаност на економскиот и демографскиот развој, социјалната и психичка мобилизација, политички развој, културни промени и трансформација на економскиот и политичкиот поредок. Главната разлика во овој поглед е меѓу општите процеси на раст и структуралните промени како институционални, така и организациски. Промените на односите помеѓу граѓанскиот сектор и државата придонесуваат кон менување на структурите на основниот државен систем (Cohn, 2017).

Според Емил Диркем, структурно-функционалната диференцијација е основен процес со кој се карактеризира модернизацијата воопшто, но и на

тој начин, односите помеѓу државата и граѓанскиот сектор. Според него, зголемената специјализација на сегментацијата е поврзана со зголемувањето на растот и влијае на целите општествени структури, активности и животи на поединци. Диференцијацијата од една страна значи откажување од традиционалните односи на државата, а од друга страна зголемување на мобилноста на луѓето, стоките и идеите. Тоа води кон развој на експанзивни мрежи за размена и достапност на повеќе ресурси и можност за создавање на различни начини на здружување на граѓаните со цел остварување на нивните потреби. Според Гелнер, граѓанскиот сектор се однесува на збир од различни граѓански организации кои се доволно силни да ѝ се спротивстават на државата, притоа без да ѝ оневозможат на државата да ја исполнува својата улога на чувар на мирот и арбитратор помеѓу главните интереси, сепак спречувајќи ја државата да доминира и да го расцепка останатиот дел од општеството. Следствено, главното обележје на граѓанскиот сектор е неговата независност од државата, т.е.. помеѓу државата и граѓанскиот сектор мора да постои граница, бидејќи тие се дефинираат врз основа на меѓусебната спротивност. Сепак, многу автори тврдат дека никогаш не може да постои суштествена поделба помеѓу државата и граѓанскиот сектор, бидејќи државата ја формира правната рамка во која граѓанскиот сектор функционира. Според Хелд, *„граѓанскиот сектор го задржува својот специфичен карактер, бидејќи се состои од областите на општествениот живот надвор од директна контрола на државата"*. Развојот на граѓанскиот сектор во транзициските земји е условен од повлекувањето на државата од јавниот простор, притоа обезбедувајќи простор за развој на ентитетите на граѓанскиот сектор. Со други зборови, односот помеѓу државата и граѓанскиот сектор има дијалектичка природа, бидејќи тие иако можат да бидат комплементарни и притоа да се поддржуваат, меѓу нив има и потенцијално вграден конфликт, кој извира примарно од вродените експанзионистички тенденции на секој државен апарат (Кацарска, 2008).

Во оваа насока, Дајмонд потенцира дека актерите во граѓанскиот сектор имаат потреба од институционализиран правен поредок за да ја чува нивната автономија и слободата на дејствување. Од оваа перспектива, граѓанскиот сектор не само што ја ограничува моќта на државата, туку и ја легитимира истата кога таа моќ е базирана на владеење на правото. Хауард во една од ретките емпириски студии за слабоста на граѓанскиот сектор во посткомунистичка Европа тврди дека цврстата и стабилна држава го поттикнува развојот на граѓанскиот сектор (Костов, 2006).

2. Граѓанскиот сектор –промоција на односи за соработка и партнерство со државата

Граѓанскиот сектор има значајна улога во градењето на демократското општество и социо – економскиот развој на секоја земја. Тој ја опфаќа таа сфера од општеството која се однесува на човечки и асоцијативни активности, кои работат во јавната сфера, надвор од пазарот и државата но и надвор од семејството и сродничките групи. Тоа е доброволно изразување на интересите и аспирациите на граѓаните, организирани и обединети за некој заеднички интереси, цел, вредност или традиции, и мобилизирани во колективна акција, како корисници или чинители на процесот на развој. Иако овој сектор се издвојува од државните и пазарните сили, на крајот влијае и е под силно влијание на двете. Зависно од интелектуалните и идеолошки традиции и контекстот како синоним за граѓански сектор во македонскиот јазик се користи поимот „социјална економија, „третиот сектор", „доброволниот сектор", „невладини организации", „граѓанското општество", „цивилно оппштество"„„граѓанско содружништво" и други. Силниот граѓански сектор е суштинска компонента на секој демократски систем и претставува вреден ресурс кој придонесува за градење на отчетни и легитимни државни институции, силна општествена кохезија и демократски политички живот. Граѓанските организации имаат важна улога во поттикнувањето на граѓаните и на другите организации, да го следат работењето на државните институции и да ги користат достапните инструменти, да создаваат инструменти и механизми со цел поголема отчетност и транспарентност на институциите. Од друга страна, секоја одговорна Влада треба да се грижи за граѓанскиот сектор и неговиот развој, бидејќи само со партиципативно учество може да се обезбеди демократско општество. Сепак, во модерните општества односите помеѓу граѓанскиот сектор и јавните власти се под постојан притисок на различни промени (Ангеловска-Дичовска, 2018).

Се поставуваат прашањата за автономноста на граѓанскиот сектор, влијанието на јавните власти врз управување со граѓанските проекти, и тоа дали управувачката филозофија ја содржи алтруистичката ориентација или станува збор само за политички интерес на државите, како и за тоа какви се односите помеѓу нив. Со еден збор кој од современите трендови ќе даде белег на промените во односите помеѓу јавните власти и граѓанскиот сектор?

Од социолошки аспект, можно е да се истакнат неколку пристапи кон опште-ствената улога на граѓанскиот сектор. Анализирајки ја општествената улога на граѓанскиот сектор во Америка, уште во 1840 година Алексис де Токвил, ќе рече дека граѓанскиот сектор е школа во која се формираат и од која се регрутираат нови политичари. Но, реченото не значи дека прашањата кои се поставуваат во врска со оваа појава се беспредметни. Таквите појави отвораат некои од фундаменталните прашања на општествената смисла и

функцијата на граѓанската сфера во современото општество и за нејзините односи со политичката власт, но и со другите сфери на општествениот живот (Трајковски, 2017). За разлика од ова толкување, во Франција на граѓанскиот сектор се гледа како на место за создавање и поддржување на јавни политики. Односно граѓанските здруженија претставуваат инструмент на јавните власти потенцирајќи го нивното структурирање (Watkins, Swilder &Hannan, 2012).

Во однос на ова прашање изградени се две главни парадигми или доктрини. Првата, граѓанскиот сектор го определува и го нормира како сектор кој и е спротивставен на државата, втората го определува граѓанскиот сектор како **партнер** на државната и на политичката власт воопшто. Во овој контекст, најпрво би можеле да говориме за оригиналноста на граѓанските здруженија како продуктивна организација. Во овој случај, граѓанските организации не се само „организации", кои имаат своја економска димензија, туку истите имаат и политичка и демократска димензија. Нивните активности не треба да се сметаат само како производ на јавноста, туку истите треба да бидат резултат на интеракцијата со јавните власти во откривање на бројни општествени потреби. На тој начин, здруженијата го олеснуваат пристапот на јавните власти во комуникација со граѓаните, промовирајќи ја отвореноста за учество во јавните структури. Здруженијата претставуваат инструмент на јавната политика давајки ефективен придонес кон мисиите на јавните власти, вклучувајќи ги граѓаните во конструктивен партиципативен процес на учество при креирање на јавните политики. Според студијата *„Водич за развој на политики на граѓанските организации"* (2018), партиципативното учество ја олеснува инклузијата на индивидуалците или организациите во развојот на политиките преку консултативни и партиципативни алатки, со цел да се постигне одговорност, транспарентност и активно граѓанство. Партиципативното креирање политики е општ пристап, а не конкретна „алатка" преку кое се олеснува вклученоста на поединци или групи во дизајнирањето на политиките. Придобивките од вклученост во отворените и партиципативни процеси содејствуваат кон: создавање правични и фер политики и регулативи, олеснување на меѓусекторскиот дијалог, намалување на трошоци, развивање на поголема доверба во институциите на јавната власт, поефикасна имплементација како резултат на чувството на придонес, зајакнување на демократијата и слично (Ангеловска-Дичовска, 2018).

Друг значаен аспект кој се јавува при проценка на односите помеѓу граѓанскиот сектор и јавните власти претставува процесот на децентрализирање на надлежностите на јавните власти. **Децентрализацијата** влијае врз политиките и економските процеси и нивниот развој во единиците на локалната самоуправа. Таа е конзистентна со демократизацијата на општеството, пред сè на локално ниво така што овозможува обичните граѓани здружени проактивно да учествуваат во процесите на одлучување за прашања што

влијаат врз нивните животи. Во принцип со децентрализацијата се зголемува учеството на јавноста во процесите на донесување на одлуки, бидејќи луѓето се подготвени да учествуваат во политичкиот живот кога знаат дека нивниот ангажман ќе има влијание и ефект. Во тој контекст, интересот на јавноста за учество во политичкиот живот е обично поголем на локално ниво каде што луѓето учествуваат во одлучувањето за проблемите од нивното секојдневно живеење. Од друга страна, децентрализацијата овозможува локалните власти да воспостават поблиска комуникација и координација со локалното население. Во тој контекст општините се тие кои имаат контрола врз дефинирање на прашањата во односите помеѓу граѓанскиот сектор и јавните власти на тој начин контролирајќи ги процесите на мобилизација на граѓанските здруженија отколку општинската моќ. Тука се јавува дилемата за конвергенција помеѓу општинската волја и дејствување на граѓанското здружување (Костов, 2006). Во оваа насока, актуелни стануваат односите помеѓу државата, здруженијата и пазарот.

Проучувајќи ја **контрактуализацијата/договореноста** помеѓу јавните власти и здруженијата, некои автори укажуваат дека пазарната логика создава норми и ја стандардизира содружничката понуда. Самиот поим на контрактуализација се однесува на договор помеѓу јавните власти и здруженијата. Во суштина, здруженијата се „приватни“ алатки на јавната политика, користени на дистанца, отколку јавните институции и се управувани според норми што го регулираат нивното однесување. Договорната култура со јавните власти претставува нова форма на управување со здруженијата (Eikenberry,A &. Kluver, J, 2004). Ваквиот приод придонесува за развој на стандарди, критериуми, како и проценки во функција на начинот на финансирањето. Приватизацијата на активностите на јавните власти го менува фокусот на работа на граѓанските здруженија од аспект на нивна вредност и легитимитет. Во овој контекст од особено значење се карактеристиките на доктрината за **Нов јавен менаџмент** (The New Public Menagement). Концептот на Нов јавен менаџмент е прагматичен и менаџерски начин на водење на јавните работи во управата. Тој е насочен кон економичност, ефикасност и ефективност *(три Е)*, со цел управата и јавниот сектор во целост да се ориентираат пазарно, преку претприемачко однесување и управување со користење на вредностите и техниките на приватниот сектор. Мерките и ефектите на новиот јавен менаџмент се насочени кон приватизација на комерцијалните делови на јавните служби и јавните претпријатија, зголемување на улогата на граѓанскиот сектор како и разлабавување на односите во преостанатите делови на јавниот сектор со истовремено поврзување на поголем број мали самостојни субјекти преку хоризонтална соработка и координација (Костов, 2006). Водејќи се од карактеристиките на Новиот јавен менаџмент организациите од граѓанскиот сектор сè повеќе се ставаат во конкуренција, соочувајќи се со неизвесноста во

однос на јавните власти, како во однос на нивните стратегии така и во однос на нивното финансирање. Ова особено е значајно во управувањето со човечките ресурси, вработувањето и организацијата на работење на здруженијата кои се повикани од страна на јавните власти да генерираат резултати. Честопати, активностите кои се спроведувани од страна на граѓанските здруженија се образложуваат со дејствијата на јавните власти, но и истите зависат од јавните ресурси. На овој начин се прави јасна дистинкција на границите меѓу двата сектори, но и се поттикнува конкуренцијата во добивање на јавните ресурси и конфиктите помеѓу самите здруженија. Типичен пример може да преставува финансирањето на граѓански организации од страна на државата кои идеолошки и политички се блиски до политиките на јавните власти на тој начин што тие стануваат ко-продуценти при креирање на јавните политики. Во таа насока, голем број на граѓански здруженија се позиционираат себеси *„во служба на општиот интерес“,* како комплементарни на државата (Salomon, 1993).

Понатаму, проблемот е јасно дефинирање на можните ограничувања поврзани со даночната и сметководствената контрола, затоа е потребно да се даде прецизна дефиниција на даночните привилегии на овие организации. Зајакнувањето на економската консолидација на граѓанските организации треба да се оствари преку даночни бенефиции за донаторите. М. Тејлор и А. Боси (2016) преку компаративна анализа на развојот на граѓанските организации во Италија и Велика Британија укажуваат дека улогата на граѓанските организации во двете земји е многу значајна од аспект на нивна вклученост во процеси на донесување на одлуки. Одговорноста за нивна организација во двата случаи е оставена на локалните власти. Од друга страна, овие земји припаѓаат на сосема различни политички традиции. Според тоа, нормално е да „играат игри“ граѓанските организации во дискусиите и конфликтите на централните и локалните власти. Во овие конфликти се создаваат алијанси на локалните власти и граѓанскиот сектор. Во Италија и Велика Британија, профитниот сектор има корист од потребата од опозициските партии да ја усвојат својата платформа на локалните власти. Развојот на граѓанскиот сектор во овој поглед во голема мера зависи од политичката традиција на земјата. Интересно е да се напомене дека овој сектор е поцентрализиран во Британија, отколку во Италија. Тејлор и Боси (2016), тврдат дека децентрализирана влада може да се постигне преку „интимна“ соработка меѓу владините и граѓанските организации, вклучувајќи партнерство во развојот и донесувањето одлуки, диверзификација на непрофитниот сектор според големината и функцијата и кредибилитет кај потрошувачите.

Според истражувањето на Ингланд (England,2014), институционалниот развој и улогата на граѓанските организации станува сѐ поважна во производство на јавни стоки во политичките области. Овој процес станува особено важен поради заострувањето на финансиските проблеми и ефективноста на

производството на јавни добра. Според наодите на Ингланд, овој проблем е веќе сериозен во земјите во транзиција.

Во својата студија Саламон и Анхалиер (L. Salamon&X Anheier 2014), тестираат различни теории со цел да се објасни силата и структурата на граѓанскиот секторот, ставајќи го во контекст на меѓусекторски податоци на макро ниво. Користејќи систе-матски компаративен пристап, тие ја анализираат големината, обемот, структурата, фина-нсирањето и улогата на граѓанскиот сектор во развиените земји. Ова истражување ја покажува доминацијата на граѓанскиот сектор во дадена област во некои земји. Во Јапонија и Велика Британија во однос на износот на трошоците кои државите ги одвојуваат за граѓанските организации доминираат граѓанските организации во доменот на образованието. Втората по големина област во Јапонија е здравството, а во Британија културата. Во САД и Германија граѓанскиот сектор е доминантно активен во секторот здравството. Социјалните служби доминираат во Франција и Италија. Втората најважна област во двете земји е образованието. Културата и рекреацијата доминираат во активно-стите на граѓанскиот сектор во Шведска и Унгарија. Исто така, постојат значајни разлики меѓу структурата на приходите од земја до земја. Авторите на споменатата студија се прашуваат како овие варијации на развојот на граѓанскиот сектор може да се објаснат. Конкретно, во колкава мера постојната теорија на граѓанскиот сектор ја зема предвид разновидноста на споредбите забележани релативно, или што треба да се додаде на теориите за да се пресметаат со постојната реалност? - Соломон и Анхеир во оваа насока ја доведуваат во прашање валидноста на шесте теоретски пристапи во објаснувањето на горенаведените разлики во развојот на граѓанскиот сектор. Во продолжение ќе бидат објаснети шесте теоретски пристапи во контекст на развој на граѓанскиот сектор.

- *Теоријата на хетерогеност.* Според оваа теорија, пазарот ги наследува ограничувањата во производството на „јавни добра“. Работите им се доверени на владата во оваа област. Сепак, владините ограничувања во овој поглед се должат на хетерогеноста на населението. Владите не може да одговорат на нивните барање за своите програми. Овие пазарни и владини грешки можат да се решат од непрофитни организации. Така, граѓанскиот сектор и нејзината разновидност се јавуваат како резултат на исклучителна побарувачка за нефинансиски стоки кои не се во состојба да го решат пазарот и државата.
- *Теоријата на понудата* тврди дека не е неопходно да се земат граѓанските организации само ако постои хетерогеност на населението. Вториот услов за појава на граѓански организации е присуството на „социјални претприемачи“, луѓе со иницијатива која ќе воспостави непрофитна организација која ќе ја задоволи побарувачката.

- *Теорија на довербата* на непрофитната активност се гледа не само во грешките на пазарот, туку и во „погрешните договори" кои се јавуваат поради недоволни информации. Во многу договори потрошувачите немаат достапни информации за да го оценуваат квалитетот на услугите што ги купуваат. Ова е често случај бидејќи потрошувачите честопати не се потрошувачи. Клиентите во овие случаи бараат доверба во квалитетот на услугата. Поради „ограничувања што не се распределуваат", односно забраната за дистрибуција на профит, непрофитните организации би требало да работат понапорно за да ги задоволат потребите на своите клиенти.
- *Теоријата на социјалната држава* традиционално се приближува кон проблемот на развојот и улогата на граѓанските организации. Според оваа теорија, грешките на пазарот ги коригира државата, додека непрофитни организации се занимаваат со резидијални социјални проблеми.
- *Теоријата на меѓузависност* истакнува дека постоењето на секторот на непрофитни нус-производи или наследена граница на државата, претставува најлош случај на обидите на државата да се отсече од општествената пожелна база на плурализам и разновидност. Сепак, постојат причини за кои носителот на непрофитна организација секогаш треба да биде активен пред земјата во одредена област. Тие често имаат експерти за структура и искуство што и недостига на владата. Овие организации често ја мобилизираат политичката поддршка потребна за вклучување на владата. Сепак, граѓанските организации имаат некои ограничувања во врска со нивната способност да одговорат на јавните проблеми. Постои „организација нула-за-профит", која е насочена кон ограничувања на граѓанските организации, како механизам за да се задоволат потребите на јавноста. Оваа теорија ја презема значајната улога на државата во финансирањето на програмите на граѓанските организации.
- *Теоријата на социјалното потекло* го става ова прашање пошироко и тврди дека начините за задоволување на јавните потреби во некое општество и институционална инфраструктура во голема мера зависи од историскиот развој на одредени општества. Во оваа теорија, авторите се упатуваат на добро познатото истражување на Г. ЕпингАндерсен за видовите на општествени режими и за историската состојба на нивната појава. Овие организации не само што обезбедуваат услуги и не само што испорачуваат стоки, туку се исто така значаен фактор во социјалната и политичката координација (L. Salamon &X Anheier 2014).

2.1. Односите помеѓу граѓанскиот сектор и јавните власти во Република Северна Македонија

Граѓанскиот сектор во Република Северна Македонија има значителна улога во историјата на земјата, особено во периодот на националната преродба на крајот на XIX век. Пред Втората светска војна, функционираа извесен број добротворни здруженија, додека социјалистичката модернизација на Северна Македонија како дел од Југославија (1945-1990) даде основа за појава на многу културни, спортски, социјални и струкови организации, иако беа под контрола на Комунистичката партија за време на социјалистичкиот период. Независноста, која се случи во 1990 година и транзицијата која следуваше беа важни моменти за препородот на самиот граѓански сектор (МЦМС, 2010).

Во Република Северна Македонија, граѓанските организации се дефинирани како доброволни, непрофитни и приватни организации чија мисија е промена, поддршка или промоција на разни општествени сегменти. Граѓанскиот сектор има за цел да влијае на општествените политики, односно со свој придонес да оформува општество кое се темели на демократски вредности. Терминот „невладини организации„ или кратенката „НВО“ се задржува во првите 15 години од самостојноста на државата, сѐ до донесувањето на новиот Закон за здруженија и фондации (2010) каде се дефинирани како здруженија и фондации.

Во Република Северна Македонија здружувањето на граѓаните за постигнување на одредени цели не е новина. Туку прашањето денес е дали тоа претставува позитивна алатка за унапредување на општеството пред и после осамостојувањето на државата. Активизмот на граѓаните во Република Северна Македонија е воден од актуелните прашања и потреби во општеството. Но, во некои периоди од развојот, целите и мисијата на граѓанскиот сектор, организиран во граѓански здруженија, се менува во зависност од доминантната политичка идеологија и од тоа условените расположливи средства, односно приоритетите на донаторите присутни во земјата. Со почетокот на транзицискиот процес на државата, започна и промената и обликувањето на граѓанскиот сектор. Во првата деценија од независноста на Северна Македонија, странските донатори во голем број беа присутни во државата, а со тоа и изворите на финансиски средства беа лесно достапни за граѓанските организации.

Релацијата граѓански сектор – државна власт во првата деценија од постоењето на нашата држава е во зачеток, но и не многу интензивна. Државата се појавува како уредувач на правната рамка за функционирање на граѓанските организации, но, сепак, нејзината улога во развојот на граѓанскиот сектор се интензивира во втората декада од постоењето на нашата независна држава. Граѓанските организации во текот на процесот на развој во секторот поминуваа низ различни промени и предизвици предизвикани како од властите во државата, така и од присутните донатори. Истражувањето на Македонскиот центар за меѓународна соработка – Скопје, во 2013 година за довербата на граѓаните во

граѓански сектор истакнува дека довербата на граѓаните во секторот е во пораст, но, сепак, постои потребата од афирмирање на резултатите на организациите за да се достигне задоволително ниво на доверба кај граѓаните. Иако граѓанскиот сектор сам по себе е видливо присутен во општеството, во истражувањето граѓаните го препознаваат единствено Црвениот крст како граѓанска организација во која имаат доверба, додека останатите организации се непрепознатливи во јавноста или не ги достигнуваат резултатите кои ги презентираат. Генерализирањето на организациите во граѓанскиот сектор претставува и пречка кон развојот и афирмацијата на поединечните организации. Во јавноста, граѓаните ги препознаваат организациите или лицата кои претставуваат одредена граѓанска организација кои се присутни во медиумите. Лесно достапните национални медиуми на организациите од главниот град доведоа до презентирање на свои видувања и мислења за одредени јавни политики кои граѓаните ги перципираа како ставови и мислења на граѓанскиот сектор. Овие организации со своите развиени стратегии за односи со јавноста придонесоа за генерализирањето на граѓанските организации во очите на јавноста, односно граѓаните, со што се креираше и мислењето на јавноста за граѓанскиот сектор (МЦМС,2013).

Во деведесеттите години од минатиот век, Европската комисија финансиски ги поддржуваше граѓанските организации во Република Северна Македонија, сепак, воспоставувањето на Инструментот за претпристапна помош (ИПА) во 2006 година го подигна стандардот за добивање на финансиска поддршка од Европската Унија. Финансиската поддршка од ИПА претставуваше предизвик за граѓанските организации во однос на условите кои една организација треба да ги исполнува. Овде се подразбираше организацијата да биде регистрирана како правно тело, со целосна техничка опременост и со силни човечки ресурси во однос на имплементирање на проектни активности и менаџирање на одреден буџет. Во овој поглед, државните и локалните институции почнаа да го препознаваат интересот од соработка со ваквите организации. Во октомври 2004 година, Владата на Република Северна Македонија предложи Иницијатива за формирање Одделение за соработка со граѓанскиот сектор во Република Северна Македонија со цел остварување на конструктивна соработка со граѓанскиот сектор во државата за поттикнување на демократизација и модернизација во сите сегменти во општеството. За таа цел во 2006 година ќе се усвои Стратегијата за соработка меѓу владата и граѓанскиот сектор 2007-2011. Врз основа на ваквите глобално-локални реконфигурации, граѓанскиот сектор во политичките кругови, но и во пошироката јавност почна да се перцепира како потенцијален и посакуван партнер во управувањето со важни општествени процеси. Тоа беше најава за нов - кооперативен и партнерски - однос помеѓу политиката и граѓанскиот сектор. Овие стратегиски иницијативи и документи беа преведени во конкретни програми и мерки насочени кон развој на граѓанското сектор во рамките на т.н. политика за повеќестепено

управување (policy of multilevel governance). Оваа политика придонесе за постепено преобразување на општиот контекст на дејствување на граѓанскиот сектор. Најзначајниот елемент на таа нова општествена околина го наоѓаме во преминот од непријателство во партнерски односи меѓу државата и граѓанскиот сектор. Централната влада разбра и прифати дека политички посакуваното членство во ЕУ има за цена трансферирање на дел од нејзината моќ нагоре кон институциите на ЕУ и надолу кон локалните власти (децентрализација) и кон граѓанските организации (деетатизација). Новиот модел наметнуваше промена и во граѓанскиот сектор. Од него се очекува да се професионализира и да ги зголемува своите капацитети за преземање одговорност на компетентен извршител на јавни дејности, а не само критичар на властите (Доневска М. Мојанчевска К, Илиевски К, Илоска А., Трајковски И, Рахиќ Б., 2018) .

Најзначајните специфики на овој период произлегуваат, главно, од односот на најзначајните политички фактори од опкружувањето (државата и доминантните полички партии, а во голема мера и странските амбасади) во земјата кон граѓанскиот сектор, во целина или кон делови од него. За разлика од политичкиот сектор, економскиот сектор и во овој период не најде интерес да се наметне како фактор во структурирањето на граѓанскиот сектор и во неговото влијание врз општествените промени. Единствен сегмент во кој економските интереси се пројавуваа како фактор во граѓанското здружување и дејствување беа и останаа масмедиумите. Меѓутоа, силната спрега меѓу економијата и политиката во целиот посткомунистички период, па и во овој, вториот, ги направи главните масмедиуми повеќе експоненти на капитализмот и на клиентелизмот отколку на слободата на здружувањето, говорот и мислата како темелни принципи.

Промените на односите помеѓу јавните власти и граѓанскиот сектор во изминатите години во Република Северна Македонија се карактеризираат со нивоа на политички поттикната мобилизација, која би требало да претставува индикатор за граѓански активизам. Актуелните практики на односи помеѓу државата и граѓанскиот сектор го даваат заклучокот дека вклученоста на граѓанските организации е резултат на партиско-политичка инструментализација. Класичен пример претставуваше вклученоста на граѓанските активисти во активности на Шарена револуција, студенски пленум итн.

Овие настани го поттикнаа граѓанското учество во политичките и општествените процеси. Во истражувањето за граѓанско учество (2016) на „Реактор – Истражување во акција“ кое е спроведено во период од 2012 до 2016 година се истакнува дека во 2015 и 2016 година бројот на граѓани кој учествувале во протести и демонстрации бележел значителен пораст од 21% односно 18%, за разлика од претходните две години кога бројката изнесувала само од 8% до 13% од граѓаните. Според резултатите од спроведеното истражување, најчесто граѓанските активисти кои учествувале во овие активности биле и претставници

на граѓански организации. Според авторот на студијата Здравев (2016), овие статистички податоци се реална рефлексија на тогашните состојби во државата и во околности кога опаѓа довербата во институциите, единствен инструмент за влијание и манифестирање на незадоволството е токму граѓанскиот активизам. Дополнително, податоците од спроведеното истражување покажуваат дека веројатноста за учество на граѓанските активисти (во протести се зголемува со зголемување на организираноста на заедницата, па според тоа може да се заклучи дека протестите на хонорарците, новинарите, студентите, како и оние на движењето „Протестирам"), имаа мобилизирачки ефект и ги поттикнаа граѓаните повеќе да се вклучат во општествените и политичките процеси. Ваквиот приод од една страна ја доведува во прашање автономноста и прородата на граѓанскиот сектор во Република Северна Македонија, а од друга страна, го вовлекува граѓанскиот сектор во политиката, со негово претворање во механизам на владеењето.

Заклучок

Изложениот преглед на поновата домашна и странска литература покажува дека граѓанскиот сектор има мошне значајна улога и претставува влијателен актер во создавањето свесност за широк спектар прашања поврзани со општествениот развој. Во оваа насока, граѓанскиот сектор не може да се развива без поддршка од државата, бидејќи тоа мора да има основа во зрела демократија и зрела политичка култура во кои има легитимни барања и се почитуваат граѓанските права. Различните теоретски гледишта укажуваат на неопходноста граѓанскиот сектор да го задржи својот специфичен карактер, односно да ја сочува својата независност од државата. Во оваа насока, граѓанските организации имаат важна улога во поттикнување на граѓаните да го следат работењето на државните институции и да ги користат достапните инструменти и механизми со цел поголема отченост и транспарентност на институциите. Нивните активности не треба да се сметаат само како производ на јавноста, туку истите треба да бидат резултат на интеракцијата со јавните власти во откривање на бројни општествени потреби. На тој начин, здруженијата би го олесниле пристапот на јавните власти во комуникација со граѓаните, промовирајќи ја отвореноста за учество во јавните структури. Силно влијание врз промените на односите помеѓу граѓанскиот сектор и јавните власти имаат процесот на децентрализација, контрактуализацијата или договореноста и новиот јавен менаџмент кои преку нивната примена и значење се прави јасна дистинкција на односите помеѓу овие актери. Прегледот на посочените истражувањата за развојот на граѓанскиот сектор во земјите од Европска Унија покажува дека развојот на односите од една страна зависи од политичките традиции ставајќи акцент на локалните власти како актер за

соработка со граѓанскиот сектор, преку развивање на партнерства и донесување на одлуки и од друга страна од теоретски аспекти со цел да се објасни силата и структурата на граѓанскиот сектор. Посебно внимание авторите на овие студии посветуваат на големината, обемот, структурата, финансирањето и улогата на граѓанскиот сектор во развиените земји давајќи го заклучокот дека постојат значајни варијации во односите помеѓу граѓанскиот сектор и јавните власти.

Актуелните состојби во граѓанскиот сектор, како и неговото место во современото македонско општество, во целина, се резултат од влијанијата, но и прилагодувањата од страна на затекнатите структури и субјекти на граѓанското содружништво во однос на историски обликуваните структури и субјекти во другите сфери на општествениот живот, а пред сè, на државата и политиката. Притоа, особено важно е да се нагласи дека интеракциите меѓу граѓанскиот сектор и другите нивоа на општественост, кај нас, не се воспоставуваат во вакуум. Тие беа и сè уште се под силно влијание на западните (западно европските и американските) глобалистички политички, економски, граѓански, безбедносни и други интерси, стратегии, структури и субјекти.

Од анализата на домашната литература може да се заклучи дека постои промена на владините институции кон градење на европски стил на инклузивно одлучување и општество засновано на дијалог и учество на граѓанскиот сектор. Доследното спроведување и постојано подобрување на процедурите за соработка, дефинирање јасна визија и долгорочна стратегија за развој на граѓанскиот сектор и градење меѓусебно почитувана отворена врска и партнерство исполнуваат тешкотии и одредени забелешки, но исто така содржат доволен потенцијал за иден понатамошен развој на односите помеѓу граѓанскиот сектор и јавните власти, но и политичката култура и демократијата во Република Северна Македонија. Сепак анализите го даваат заклучокот дека промените на односите помеѓу јавните власти и граѓанскиот сектор во изминатите години во Република Северна Македонија се карактеризираат со нивоа на политички поттикната мобилизација, која би требало да претставува индикатор за граѓански активизам. Актуелните практики на односи помеѓу државата и граѓанскиот сектор го даваат заклучокот дека вклученоста на граѓанските организации е резултат на партиско-политичка инструментализација.

Референци

1. Andrew Arato, (1990) 'Revolution, 'Civil Society and Democracy', Praxis International, Vol. 10, Nos.1/2, pp.25.
2. Cobn, D. (2017). Creating Crises and Avoiding Blâme: The Politics of Public Service Reform and the New Public Management in Great Britain and the United States. Administration & Society 29(5), 584-616.
3. England, R. (2014). Experience of Contracting with the Private Sector: A Selective Review.
4. Eikenberry,M., Kluver, J.(2004). The Marketization of the Nonprofit Sector: Civil Society at Risk? In:Public Administration Review , Mar. - Apr., 2004, Vol. 64, No. 2 (Mar. - Apr., 2004), pp. 132-140.
5. Salomon,L. (1993). The Marketization of Welfare: Changing Nonprofit and For-Profit Roles in the American Welfare State: Social Service Review , Mar., 1993, Vol. 67, No. 1 (Mar., 1993), pp. 16-39.
6. Salamon, L. Anhalier E. (2014). The Emerging Sector: Th e Nonprofi t Sector in Comparative Perspective-An Overview. Johns Hopkins University Institute for Policy Studies, 98-120.
7. Taylor, M. Bosy A. (2016). Th e Changing Role of the Nonprofi t Sector in Britain: Moving Toward the Market. In B. Gidron, Government and the Th ird Sector. Emerging Relationships in Welfare States. San Francisco: Jossey-Bass Publications.
8. Watkins,S., Hannan,T. (2012). Outsourcing Social Transformation: Development NGOs as Organizations: Annual Review of Sociology , 2012, Vol. 38 (2012), pp. 285-315.
9. Ангелоска-Дичовска М.(2018) „Водич за развој на политики за граѓански организации". Скопје: Фондација за менаџмент и индустриско истражување.
10. Доневска, М , Мојанчевска К, Илиевски К, Илоска А ., Трајковскі И, Рахиќ Б. (2018) Граѓанскиот сектор и општествените промени. Скопје: Асоцијација за истражување, комуникации и развој ПАБЛИК.
11. Здравев, Д. (2016). Граѓанското учество во Македонија од 2012 до 2016 година – како до зголемен граѓански ангажман - Скопје: РЕАКТОР-Истражување во акција.
12. Кацарска, С.(2008). Граѓанските организации во Реопублика Македонија-Скопје: Македонски центар за меѓународна соработка.
13. Костов, С (2006).Нов јавен манаџмент- Скопје: Македонски центар за меѓународна соработка.
14. Костов, С. (2006). Децентрализација: наша цел- Скопје: Македонски центар за меѓународна соработка.
15. МЦМС (2010) „Индексот на граѓанското општество во Македонија"-Скопје.

16. МЦМС (2013) „Доверба на граѓанското општество“- Скопје.
17. Трајковски, И. (2017). Новата политичка власт и Граѓанскиот сектор во Република Македонија.ResPublica. [online] Скопје: Достапно на: https://respublica.edu.mk/mk/blog/2017-10-17-09-02 03?fbclid=IwAR3t4AsAYuEpLD_emZV-WAeKrl2gX4MFXD5S3H3tpQXUgrrxdKHVZwsFs3Y (Пристапно на 31.03.2021)