

Iz budžeta u stranačke kase preko fantomskih udruženja građana

Nevladine organizacije, odnosno organizacije civilnog društva ili udruženja građana su dobrovoljna i neprofitna udruženja, zasnovana na slobodi udruživanja više fizičkih ili pravnih lica, osnovana radi ostvarivanja i unapređenja određenog zajedničkog ili opšteg cilja i interesa. Možda ova zakonska definicija zvuči pravnički uštogljeno, iza krute definicije skrivaju se hiljade aktivista, ljudske priče, male pobjede, rezultati, ali i razočaranja, neuspesi, pa svakako i teški trenuci, dani, godine, pritisci, tužbe, progon. Gotovo svaka reč iz definicije mogla bi se obraditi i ilustrovati – dobrovoljnost, sloboda udruživanja, značenje pojma „neprofitna“, zajenički cilj, opšti interes. Ali šta kada udruženje defakto nije osnovano „radi ostvarivanja i unapređenja određenog zajedničkog ili opšteg cilja i interesa“ već radi druga dva cilja: izvlačenja novca iz budžeta ili stvaranja utiska u javnosti da civilni sektor podržava aktivnosti vlasti. To je početak priče o „vladinim nevladinim organizacijama“, poznatim i po engleskom akronimu GONGO (government-organized non-governmental organization).

Rad udruženja, poznatih pod, poslednjih decenija profanisanim, nazivom nevladine organizacije ili organizacije civilnog društva, u Republici Srbiji regulisan je Zakonom o udruženjima¹. I tu se ne razlikuju ni NGO ni GONGO. Zakon propisuje da udruženja mogu sticati imovinu od članarine, dobrovoljnih priloga, donacija i poklona (u novcu ili naturi), finansijskih subvencija, ostavina, kamata na uloge, zakupnine, dividendi i na drugi zakonom dozvoljeni način. Registar udruženja² vodi Agencija za privredne registre i u njemu se, prema stanju s početka 2025. godine, nalazi više od 37.300 udruženja.³

Zakon takođe uređuje, i sad se bližimo onome što je sa stanovišta GONGO-a bitno, mogućnost finansiranja udruženja iz budžeta Republike Srbije, u obliku davanja sredstva za podsticanje programa ili nedostajućeg dela sredstava za finansiranje programa koji su od javnog interesa.⁴ Vlada, odnosno ministarstvo nadležno za oblast u kojoj se ostvaruju osnovni ciljevi udruženja, autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave dodeljuju sredstva na osnovu javnog konkursa i zaključuju ugovore o sprovođenju odobrenih programa. Pod programom od javnog interesa naročito se smatraju programi u oblasti: socijalne zaštite, boračko-invalidske zaštite, zaštite lica sa invaliditetom, društvene brige o deci, zaštite interno raseljenih lica sa Kosova i Metohije i izbeglica, podsticanje nataliteta, pomoći starima, zdravstvene zaštite, zaštite i promovisanja ljudskih i manjinskih prava, obrazovanja, nauke, kulture, informisanja, zaštite životne sredine, održivog razvoja, zaštite životinja, zaštite potrošača, borbe protiv korupcije, kao i humanitarni programi i drugi programi u kojima udruženje isključivo i neposredno sledi javne potrebe. Vlada uređuje bliže kriterijume, uslove, obim, način, postupak dodele, kao i način i postupak vraćanja sredstava ukoliko se utvrdi da udruženje dobijena sredstva ne

¹ https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_udruzenjima.html

² <https://pretraga.apr.gov.rs/search>

³ Str 196, <https://www.transparentnost.org.rs/images/publikacije/NIS-2023-SR.pdf>

⁴ Čl 38 https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_udruzenjima.html

koristi za realizovanje odobrenih programa i to se najčešće čini donošenjem pravilnika. Udruženja koja su iz budžeta Republike, odnosno autonomne pokrajine, odnosno jedinice lokalne samouprave dobila sredstva za realizovanje programa od javnog interesa najmanje jedanput godišnje čine dostupnim javnosti izveštaj o svom radu i o obimu i načinu sticanja i korišćenja sredstava i taj izveštaj dostavljaju davaocu sredstava. Zakon takođe propisuje da su Udruženja obavezna da dobijena sredstva koriste isključivo za realizovanje odobrenih programa. Sve to piše u Zakonu. A Zakon je tu da se poštuje. A možda i nije, bar kako za koga.

Pravilnik o dodeli sredstava precizira uslove pod kojima nevladine organizacije mogu konkurisati, kao i osnovne kriterijume koji uključuju održivost projekta, transparentnost rada organizacije, prethodno iskustvo i stručnost u realizaciji društvenih programa. U idealnom slučaju, konkursi treba da budu otvoreni, konkurentni i zasnovani na jasno definisanim ciljevima. Takođe, potrebno je obezbediti i javnu kontrolu dodele tih sredstava kako bi se sprečili zloupotrebe. Zakonske odredbe vezane za dodelu sredstava detaljno regulišu procedure, ali njihova primena u praksi, kao što je pokazano, može biti problematična.

Dodela sredstava udruženjima građana iz budžeta države trebalo bi da obezbedi unapređenje civilnog društva i društvenih usluga. Međutim, kako pokazuju brojna istraživanja, konkursi za dodelu tih sredstava postaju mesta manipulacija i malverzacija. Iako je zadatak udruženja građana da unaprede određene društvene sfere, postoji ozbiljna zabrinutost zbog nesprovođenja pravilnih postupaka u dodeli javnog novca. U Izveštaju Evropske komisije o Srbiji za 2024. godinu se navodi: „Potrebno je značajno poboljšati transparentnost i pravičnost javnog finansiranja civilnog društva. Neki od ključnih izazova su nedostatak transparentnih kriterijuma za odobravanje podrške organizacijama civilnog društva, izbor nezavisnih stručnjaka u komisijama za ocenjivanje, kao i izveštavanje o utrošenim sredstvima.“

Kada je u pitanju realizacija procesa dodele budžetskih sredstava istraživanje Transparentnosti Srbija - Indeks transparentnosti lokalne samouprave za 2024. godinu⁵, pokazuje da objavljivanje informacija o raspodeli sredstava za projekte organizacija civilnog društva na nivou jedinica lokalne samouprave nije dovoljno transparentno. Javni pozivi za dodelu sredstava udruženjima objavljeni su na sajtovima 126 jedinica lokalne samouprave (170 JLS je ispitivano u okviru ovog istraživanja) a rešenja o dodeli sredstava na 111. Najlošija je situacija u pogledu objavljivanja izveštaja o sprovedenim projektima, odnosno evaluacije, kako je dodeljeni novac potrošen i šta su rezultati aktivnosti – samo 11 jedinica JLS je imalo objavljene ove podatke. Taj trend je prisutan već nekoliko godina unazad, te se ovaj indikator nije značajno menjao. Jedan od retkih primera dobre prakse je postupanje grada Kragujevca koji u okviru svog sajta ima poseban odeljak posvećen objavljivanju svih informacija vezanih za dodele sredstava

⁵ <https://www.transparentnost.org.rs/sr/istraivanja-o-korupciji/lti>

grada⁶, dok je kod većine drugih JLS komplikovanije pronaći ove informacije budući da budu objavljene u okviru različitih rubrika: vesti, dokumenta i dr.

Poput lokalnih samouprava, dodela sredstava na republičkom nivou je jednako netransparentna. Istraživanje BIRN-a otkriva ozbiljne nepravilnosti u radu Ministarstva za brigu o porodici prilikom dodele sredstava nevladinim organizacijama. Na konkursima koji su sprovodili, otkriveno je da su sredstva dodeljivana organizacijama koje nisu ispunjavale zakonske uslove ili koje nisu realizovale projekte za koje su dobile novac. Ovo je omogućeno kroz manipulacije i netransparentne postupke, a sve je ukazivalo na sistemske probleme u dodeli državnih subvencija. Istraživanje je pokazalo da su u nekim slučajevima organizacije sa političkim vezama dobijale sredstva, dok su druge, koje su ispunjavale uslove, bile zapostavljene. Takođe, deo organizacija koje su dobile sredstva nisu imale iskustva u realizaciji sličnih projekata, što je dodatno ukazivalo na ozbiljne nepravilnosti u procesu selekcije. Na taj način, novac koji je trebalo da bude uložen u razvoj zajednice, često je završavao u rukama organizacija koje nisu ispunjavale osnovne kriterijume. Pored toga, otkriveno je da konkursi nisu bili dovoljno transparentni, jer nisu bile obelodanjene sve informacije o dodeljenim sredstvima, a kontrola potrošnje tih sredstava bila je nedovoljna. Ove nepravilnosti ne samo da podrivaju poverenje građana u institucije, već i ugrožavaju efikasnost programa koji su trebali da pomognu ugroženim grupama.⁷

Zakonom je propisano da udruženja koja se finansiraju iz budžeta moraju objaviti izveštaj o svom radu i načinu i obimu korišćenja ovih sredstava i dostaviti ga davaocu. Zakonom je predviđeno i da rad udruženja mora biti javan. Generalno, postoje odredbe o transparentnosti u glavnim propisima koje regulišu nevladinih organizacija, uključujući novčane kazne za kršenje odredbi.

Lažna slika nevladinog sektora kroz fabrikovana udruženja

Nije samo klevetanje i žigosanje nevladinih organizacija način da se podriju rezultati i kredibilitet njihovog rada. Pre otprilike deceniju u Srbiji je otpočeo je proces kreiranja GONGO udruženja. Kontradikcija u nazivu „Vladina nevladina organizacija“ znači da osobe bliske vlastima osnivaju nevladine organizacije kako bi ili predstavljale kopiju postojeće nevladine organizacije u smislu imena i logotipa, te pod plaštom legitimiteta koji postojeća organizacija ima među građanima, plasirale narative koji idu u prilog vlastima ili narative koji imaju za cilj da unište postojeći legitimitet originalne organizacije. U takvoj situaciji je odavno i organizacija Transparentnost Srbija sa svojim GONGO pandanom koji je politički svrstan i angažovan, a iz dugačkog eklektičkog naziva režimski mediji čest ozvuku samo „TRansparentnost“ i stvaraju pogrešni sliku da TS stoji iza izjave ili saopštenja. GONGO se takođe osnivaju radi izvlačenja novca iz budžeta i njegovog vraćanja javnim funkcionerima koji su omogućili dodelu ili političkim partijama koje iza njih

⁶ <https://kragujevac.ls.gov.rs/tekst/2218/javnikonkursi-stipendije-pozivi.php>

⁷ [BIRN - Prevare u Ministarstvu za brigu o porodici](#)

stoje. Na taj način, isti akteri, koji su na vlasti, učestvuju u dodeli državnih sredstava i putem posrednika, u prijemu tih sredstava.

Prema istraživanju organizacije Građanske inicijative, GONGO organizacije najaktivnije u oblasti korupcije su Savet za monitoring, ljudska prava i borbu protiv korupcije – „Transparentnost“ i Institut za borbu protiv korupcije. Prema rečima javne tužiteljke iz Apelacionog javnog tužilaštva Lidije Komlen Nikolić, iz Udruženja javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije, i u pravosuđu postoje GONGO udruženja. Tipičan primer je, kako ona navodi, Udruženje sudija i tužilaca.⁸

Nekoliko istraživanja koja su sprovodili Krovna organizacija mladih Srbije, CINS i BIRN osvetlila su mehanizme zloupotrebe javnih sredstava. Tako je, na primer, otkriveno da je novac za rad u kol centru Srpske napredne stranke, u toku kampanje za parlamentarne izbore u decembru 2023. godine, isplaćivala nevladina organizacija Centar za edukaciju i razvoj omladine Beograda (CEROB). Ta organizacija je od države na konkursima za tri godine dobila skoro 24 miliona dinara, odnosno oko 200.000 evra, od toga 17,7 miliona za četiri projekta za zapošljavanje i razvijanje preduzetništva mladih.⁹ CEROB je osnovan u oktobru 2018. godine i njegov logotip izrazito podseća na logotip organizacije Transparentnosti Srbija, koja je u Srbiji osnovana 2002. godine, a funkcioniše pod okriljem međunarodne mreže - Transparency International, koja je osnovana 1993. godine i čiji logotip koristi.

Fenomen GONGO organizacija ozbiljno ugrožava integritet i nezavisnost civilnog sektora, podrivajući poverenje građana u autentične nevladine organizacije i njihov rad. Kroz zloupotrebu javnih resursa, manipulaciju narativima i oponašanje legitimnih aktera, vlasti stvaraju paralelni sistem koji služi njihovim interesima, dok istovremeno otežava rad organizacija posvećenih borbi protiv korupcije i zaštiti ljudskih prava. Ovakva praksa ne samo da urušava demokratiju i transparentnost, već i dodatno produbljuje problem systemske korupcije, čineći borbu za odgovornu vlast i vladavinu prava još izazovnijom.

Miša Bojović

Tekst je nastao u okviru projekta „EU za vladavinu prava: Angažovanje građana za javni integritet na Zapadnom Balkanu i Turskoj“, koji sprovodi Transparency International uz podršku Evropske unije.



Finansira
Evropska Unija

Za sadržaj publikacije odgovara isključivo Transparentnost Srbija. Ne može se na bilo koji način smatrati da izloženi stavovi odražavaju stavove Evropske unije.

⁸ Str 197 NIS <https://www.transparentnost.org.rs/images/publikacije/NIS-2023-SR.pdf>

⁹ <https://nova.rs/vesti/politika/steze-se-obruc-oko-organizacije-u-kojoj-je-deljen-novac-za-sns-kol-centar/>