



Građanska praksa na Balkanu # 11



BALKAN
CIVIL
SOCIETY
DEVELOPMENT
NETWORK

In partnership with



This project is funded by the European Union

B | T | D The Balkan Trust for Democracy
A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND

Strategije i iskustva

donatora

u cilju podrške civilnom društvu
na Zapadnom Balkanu



This project is funded by the
European Union

B | T | D The Balkan Trust for Democracy
A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND

Strategije i iskustva donatora u cilju podrške civilnom društvu na Zapadnom Balknu

Copyright © 2014 Balkanska mreža za razvoj civilnog društva i Univerzitet Kraljice Marije u Londonu. Sva prava su rezervisana.

Balkanska mreža za razvoj civilnog društva (BCSDN)

Adresa: Mitropolit Teodosij Gologanov 39/II-2, 1000 Skopje, Makedonija

Imejl: executiveoffice@balkancsd.net

Vebsajt: www.balkancsd.net

Izdavač: Balkanska mreža za razvoj civilnog društva (BCSDN)

Urednica: Tanja Hafner Ademi

Autori: Mladen Ostojic, prof. dr Adam Fagan

Ova publikacija predstavlja prevod delova iz publikacije *Donor strategies and practices for supporting civil society in the Western Balkans* na srpski jezik.

Sadržaj

DEO I: REGIONALNA PERSPEKTIVA

1. Uloga civilnog društva u donatorskim programima	9
1.1. Suština pomoći koja se pruža civilnom društvu	9
1.2. Gledišta donatora na razvoj civilnog društva	11
1.3. Specifična pitanja za svaku zemlju	12
2. Modaliteti pomoći civilnom društvu	14
2.1. Tipologija pomoći civilnom društvu	14
3. Pogledi donatora na civilno društvo	20
3.1. Zajednička pitanja širom regiona	20
3.2. Specifična pitanja za svaku zemlju	24
3.3. Održivost civilnog društva	26

DEO II: PERSPEKTIVA NA NIVOU POJEDINAČNIH ZEMALJA

4. Srbija	30
4.1. Nivoi donatorske podrške	30
4.2. Motivi zbog kojih su donatori prisutni	32
4.3. Planovi za budućnost	33
4.4. Modaliteti za planiranje i programiranje pomoći među donatorima	34
4.5. Koordinacija među donatorima	38
4.6. Donatorska pomoć civilnom društvu	42

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Zaključci	45
Preporuke i kako dalje	47

Lista skraćenica

ADA	Austrijska razvojna agencija
BCSDN	Balkanska mreža za razvoj civilnog društva
BTD	Balkanski fond za demokratiju
BiH	Bosna i Hercegovina
CBC	Prekogranična saradnja
CCI	Centar za građanske inicijative
CfP	Konkurs za predloge projekata
CPAP	Akcioni plan državnog programa
CPCS	Centar za promociju civilnog društva
CoE	Savet Evrope
CSAI	Zagovaračka inicijativa civilnog društva
CSF	Podrška civilnom društvu
CSP	Akt državne strategije
CPD	Dokument državne strategije
DCF	Forum za koordinaciju donatorske podrške
DCSG	Program malih grantova Komisije za demokratiju
DemNet	Mreža demokratije
DFID	Odeljenje za međunarodni razvoj
DG	Generalni direktorat
DiA	Demokratija u akciji
DIS	Decentralizovani sistem sprovođenja usvojenih dokumenata
DSDC	Odeljenje za strategiju i koordinaciju donatorske podrške
DSP	Promocija demokratskog društva
EIDHR	Evropski instrument za demokratiju i ljudska pravaRights

EU	Evropska unija
EUD	Delegacija Evropske unije
EUFOR	Snage Evropske unije
EULEX	Misija vladavine prava Evropske unije
EUOK	Kancelarija Evropske unije na Kosovu
FCO	Kancelarija inostranih poslova I Komonvelta
FOS	Fond za otvoreno društvo
FOSM	Fondacija za otvoreno društvo Makedonija
FRY	Federalna Republika Jugoslavija
GEF	Istočni forum grantmejkeraForum
GIZ	Nemački institut za međunarodnu saradnju (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit)
HDR	Izveštaj o ljudskom razvoju
IFIs	Međunarodne finansijske institucije
IPA	Instrument za pretpristupnu pomoć
IRI	Međunarodni republikanski institut
ISC	Institut za održive zajednice
KCSF	Kosovska fondacija za civilno društvo
KDI	Demokratski institut Kosova
KFOS	Fondacija za civilno društvo Kosovo
KfW	Kreditna banka za rekonstrukciju
LAG	Lokalna akcijska grupa
LOD	Jačanje lokalne demokratije
MCIC	Makedonski centar za međunarodnu saradnju
MDGs	Milenijumski razvojni ciljevi
MDTF	Multidonatorski fond
MFA	Ministarstvo spoljnjih poslova
MIPD	Višegodišnji planski dokument s pokazateljima
MODS	Mreža organizacija za decu Srbije
NATO	Organizacija Severnoatlantskog pakta
NDI	Nacionalni demokratski institut
NVO	Nevladina organizacija
NORAD	Norveška agencija za razvojnu saradnju

OCD	Organizacija civilnog društva
ODA	Službena razvojna pomoć
OEBS	Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju
OSFA	Fondacija za otvoreno društvo za Albaniju
OSF	Fondacija za otvoreno društvo
OSI	Institut otvorenog društva
OTI	Kancelarija inicijative za tranziciju
QESH	Centar za društvenu emancipaciju (Qendra per Emancipimin Shoqëror)
REC	Regionalni centar za životnu sredinu
SAA	Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju
SAP	Proces stabilizacije i pridruživanja
SCO	Švajcarska kancelarija za saradnju
SDC	Švajcarska agencija za razvoj i saradnju
SEA	Sektor za evropske poslove
SEE	Jugoistočna Evropa
SEIO	Kancelarija za evropske integracije Vlade Republike Srbije
SEKO	Sektorske organizacije civilnog društva
SIDA	Švedska agencija za međunarodni razvoj i saradnju
SIPU	Švedski institut za javnu upravu
SWG	Sektorske radne grupe
TACSO	Tehnička pomoć organizacijama civilnog društva
UK	Ujedinjeno kraljevstvo
UN	Ujedinjene nacije
UNCT	Državni tim u Ujedinjenim nacijama
UNDAF	Okvir razvojne pomoći Ujedinjenih nacija
UNDAP	Plan razvojne pomoći Ujedinjenih nacija
UNDP	Program za razvoj Ujedinjenih nacija
UNICEF	Dečji fond Ujedinjenih nacija
UNMIK	Privremena upravna misija Ujedinjenih nacija na Kosovu
UNOPS	Kancelarija Ujedinjenih nacija za projektne usluge
USAID	Agencija za međunarodni razvoj Sjedinjenih država
ZB	Zapadni Balkan
WG	Radne grupe

Deo I Regionalna perspektiva

1. Uloga civilnog društva u donatorskim programima

1.1. Suština pomoći civilnom društvu

Jedan od glavnih ciljeva ovog istraživanja jeste da se ustanovi kakvu ulogu u svojim programima donatori predviđaju za civilno društvo. Suštinu pomoći civilnom društvu na Zapadnom Balkanu (ZB) istraživali su na drugim mestima teoretičari i praktičari. Ipak, s obzirom na to da se planovi i prioriteti donatora stalno menjaju, pokazala se potreba da se obnovi i napravi dubinska analiza toga kako donatori sagledavaju ulogu civilnog društva.

Postojeća literatura ukazuje na preokret u agendi donatora polovinom prve decenije ovog veka od promocije demokratije ka dobrom upravljanju. Razvoj civilnog društva zaista je bio visoko na listi prioriteta međunarodnih donatora u ranim 2000-im.

U to vreme, civilno društvo viđeno je kao ključni elemenat koji je kroz građanski aktivizam gurao napred proces demokratizacije. Ideja je bila da se ohrabri građansko angažovanje i generiše zahtev za demokratiju „iz temelja“ u pokušaju da razviju učešće, aktivnu saradnju, promišljanje međusobno poverenje.¹ Većina donatora odmakla se od ovog plana posle 2005. Najveći deo inostrane pomoći sada ide ka povećanju kapaciteta državne uprave i izgradnji „demokratske vladavine“ u kojoj OCD igraju ključnu ulogu u praćenju aktivnosti države, doprinoseći stvaranju politika i pritiskajući vladu da sprovodi reforme. Shodno ovome, razvoj civilnog društva postao je „podređeni cilj“ prioritetizovan u kontekstu izgradnje političkog i institucionalnog

kapaciteta država pre nego zasebno usmislu demokratskog konsolidovanja'. Drugim rečima, razvoj civilnog društva ne podrazumeva zaseban krajnji ishod, već je sredstvo za razvoj i sprovođenje politike.

Generalno posmatrano, naše istraživanje potvrđuje ove nalaze. Multilateralni i bilateralni donatori primarno rade s državnim ustanovama, s različitim stepenom pomoći civilnom društvu. Na primer, GIZ, koji je jedna od vodećih bilateralnih agencija za sprovođenje u regionu, gotovo ekskluzivno kanališe svoju pomoć državnim institucijama. OCD su sekundarni akteri koji s vremena na vreme uzimaju učešće u sprovođenju nekih projekata. Jedna sagovornica iz GIZ-a u Makedoniji izjavila je tako da je podrška civilnom društvu sporedni efekat njihove intervencije, ne nešto nameravano.

Ova preferencija za kanalisanje pomoći državnim ustanovama često proističe iz percepcije da je ovaj tip pomoći efektivniji i održiviji od pomoći civilnom društvu. Ovo gledište sažeto je u izjavi predstavnika UNICEF-a u Podgorici:

Pa, mi imamo budžet od par miliona godišnje. Ali se mi zapravo ne uklapamo u vaš model donatora na način da NVO dođe s projektom i dobije sredstva. Prošli smo to na Balkanu. To nije naša uloga ovde niti bi trebalo da bude. Mi smo zapravo prilično skeptični da ponekad to sa NVO-ima stvara veću štetu nego korist (...) Paradigma da mi dolazimo i sprovodimo puno aktivnosti i onda dajemo novac NVO-ima da podrže ove aktivnosti – to je prošlost, ljudi više ne treba ovako da rade.

Zbog Pariske deklaracije, fokustreba da bude na reformi vlade. Tamo gde se

1 Brown, Keith (ur.) Transacting Transition: The Micropolitics of Democracy Assistance in the Former Yugoslavia (Bloomfield CT: Kumarian Press, 2006)

2 Fagan, Adam. Europe's Balkan Dilemma: Paths to Civil Society or State-Building (I.B Tauris, 2010)

3 Razgovor sa službenicom GIZ-a u Makedoniji

reforma ne događa, na civilnom društvu i medijima je da javno zagovaraju za nju i naravno mi obavljamo diplomatske aktivnosti za ljudska prava, ali iza scene.⁴

Shodno ovom fokusu na reformu vlade, među donatorima postoji opšti trend preusmeravanja aktivnosti sa OCD na državne ustanove. Kad je u Podgorici otvorena ambasada Velike Britanije 2006/2007, pomoć je stoprocentno bila usmerena OCD. Od tada, iznos sredstava je uvećan, ali su se prioriteti promenili. Danas, samo se trećina projekata kanališe kroz OCD.⁵

Postoji pored toga važna razlika između donatora i među donatorskim kancelarijama u različitim zemljama. Na primer, švajcarske kancelarije za saradnju imaju različit pristup u različitim zemljama. Švajcarska kancelarija za saradnju (SCO) u Bosni i Hercegovini (BiH) zatvorila je svoj program za razvoj civilnog društva između 2002. i 2004. zato što se smatralo da su se kapaciteti državne administracije uvećali. Ovo je bio deo strateškog preokreta od podrške civilnom društvu ka podršci državnim institucijama, što je viđeno kao održivije. Prema tome, srednjoročno ili dugoročno, država treba da preuzme one aktivnosti u kojima se sada OCD vide kao 'prirodni partneri'.⁶ S druge strane, SCO u Prištini razvila je program za razvoj civilnog društva kao odgovor na preusmeravanje donatorske podrške od civilnog društva ka državnim ustanovama. Ova odluka doneta je kao odgovor na „potrebu da se podrže projekti i organizacije srednje veličine fleksibilnim instrumentima koji mogu da odgovore na hitne potrebe u oblasti integracije manjina, ravnopravnosti polova i građanske participacije u dinamičnom društvenom kontekstu Kosova.“⁷

4 Razgovor s predstavnikom UNICEF-a u Crnoj Gori.

5 Razgovor sa službenikom Ambasade Velike Britanije u Crnoj Gori.

6 Razgovor sa službenicima u Švajcarskoj kancelariji za saradnju u Bosni i Hercegovini.

7 Preuzeto sa http://www.swiss-cooperation.admin.ch/kosovo/en/Home/Domains_of_Cooperation/Democratic_Governance_and_Decentralisation/Democratic_Society_Promotion 29. aprila 2014.

Ovaj preokret u fokusu s podrške civilnom društvu ka podršci državnim ustanovama u velikoj meri vođen je procesom EU integracija, što je glavni cilj za većinu donatora u regionu.

Prema Torgniju Svenungsonu, direktoru Švedske razvojne saradnje u Srbiji, glavni fokus SIDA intervencije u Srbiji jeste „postavljanje temelja za pridruživanje EU i to u vezi s kapacitetom administracije, agencija, ministarstava, opština da bi mogli da se usklade s Akvisom i sa direktivama i propisima EU.“⁸ Shodno ovome, pomoć civilnom društvu viđena je od strane većine donatora kao komplementarna širim programima pomoći vladi.

Iz ove perspektive, civilno društvo ima tri glavne funkcije u donatorskim programima. Prva je da prati aktivnosti države i deluje kao pas čuvar prema državnim institucijama da bi zahtevao transparentnost i pouzdanost vlade. Civilno društvo je tako primarno viđeno kao mehanizam provera i ravnoteže koji čini ključni elemenat za izgradnju dobre uprave. Druga funkcija dodeljena civilnom društvu jeste da doprinese stvaranju politika i zakona i da zagovara progresivnu promenu u društvu. Mnogi donatori smatraju da civilno društvo treba da igra ključnu ulogu u stvaranju dijaloga između izabranih predstavnika/ca i njihovih glasača da bi građani/ke aktivno učestvovali u donošenju odluka. Konačno, donatori često pribegavaju OCD kada nema volje ili kapaciteta od strane vlade da deluje u vezi sa određenim pitanjima. OCD se zaista često koriste da se stvori pritisak ili otvoreni javni dijalog o pitanjima koja nisu u planu ili da zaobiđu javna tela koja nisu voljna da sarađuju. U nekim slučajevima, donatori koriste pružanje usluga OCD koje sprovode 'pilot projekte' koji se onda 'nude' vladi.

8 Razgovor sa službenicima Švedske ambasade u Srbiji.

1.2. Donatorski pogledi na razvoj civilnog društva

U skladu s ranijim studijama, ovo istraživanje pokazuje da, u celosti, razvoj civilnog društva i nije više prioritet na dnevnom redu donatora. Većina donatora koja su ranije podržavala razvoj civilnog društva smatra da to više nije prioritet jer računaju s tim da u regionu postoji iskusno civilno društvo. Na primer, Fondacija za otvoreno društvo u Srbiji (FOS) više ne obezbeđuje opšti razvoj kapaciteta ili trening za OCD. Prema rečima Jadranke Jelinčić, izvršne direktorke Fondacije, ovo je nešto što je bilo neophodno 20 godina kada se civilno društvo ustanovljavalo. U današnje vreme, FOS podržava razvoj određene ekspertize da bi OCD mogle da učestvuju u procesima stvaranja politika ili EU integracija.⁹

Ovaj preokret u donatorskoj pomoći civilnom društvu vidljiv je širom regiona. Silvija Pešić, savetnica za ljudska prava UN-a u Makedoniji, ukazala je da je postojalo vreme kada su donatori dosta ulagali u razvoj civilnog društva koje je bilo viđeno kao stub demokratizacije. Ovo je vodilo ka neophodnosti za jakim i kadrim civilnim društvom, dok je državnoj administraciji manjkalo kapaciteta. Od tada, veći deo donatorske pomoći preorijentisan je ka povećanju kapaciteta države dok je prostor za civilno društvo sužen.¹⁰

Glavni argument protiv programa razvoja civilnog društva jeste da civilno društvo ne treba da se finansira sebe radi. Umesto toga, OCD treba samo da se podržavaju da sprovedu određene zadatke. Ovo gledište iščitava se iz izjava koju je dao službenik Svetske banke u Bosni i Hercegovini:

Ne mogu da verujem da ijedan donator ima za cilj da finansira civilno društvo. Ako je tako, mislim da je to katastrofalno. Cilj treba da bude da se postigne neki napredak u nečemu, a način da se postigne ovaj cilj može biti kroz partnerstvo s organizacijama civilnog društva, a to je kroz finansiranje programa nekih organizacija civilnog društva. Zašto ja ovako reagujem? Isključivo zato što se, u ovoj zemlji, mantra o finansiranju civilnog društva pretvorila u suprotno, gde su organizacije civilnog društva bile stvorene ne da odgovore na neku objektivnu društvenu promenu, već primarno zbog toga što su postojali resursi za finansiranje određenih aktivnosti civilnog društva, zato što su postojali čitavi programi pomoći civilnom društvu.

Ovi programi ohrabрили su formiranje velikog broja organizacija civilnog društva u Bosni i Hercegovini, od kojih mnoge nisu održive i od kojih su mnoge nastale vođene ponudom, a ne vođene potrebama, ne da odgovore na objektivne potrebe zajednice, društva i tako dalje. Svako od nas može da pronađe potrebu, ali istina je da su ove organizacije bile formirane da bi koristila raspoloživa donatorska sredstva. Danas, kada ta sredstva više nisu tu, vidimo da su mnoge od ovih organizacija nestale. Danas, vidimo formiranje novih organizacija koje su zaista vođene potrebama i to je prava stvar.¹¹

9 Razgovor s Jadrankom Jelinčić, direktorkom FOS-a u Srbiji.

10 Razgovor sa Silvijom Pešić, savetnicom za ljudska prava u kancelariji stalnog koordinatora UN-a u Makedoniji.

U skladu s ovim načinom razmišljanja, raste tendencija donatora da OCD posmatraju pre kao partnere nego kao primaocce pomoći. UNDP u Srbiji ranije je 70-80 procenata svojih projekata posvećivao razvoju civilnog društva, izgradnji kapaciteta ili nekom drugom vidu pomoći civilnom društvu. Pošto su kapaciteti civilnog društva dostigli određeni nivo

11 Razgovor sa službenikom Kancelarije Svetske banke u BiH.

Saradnja UNDP-a s civilnim društvom razvila se u pravcu korišćenja ekspertize ovih organizacija u pojedinim oblastima. Umesto da budu prioritetizovane kao primaoci pomoći, OCD se takmiče za finansiranje s privatnim preduzećima ili javnim ustanovama konkurišući za tendere.¹² Slično, UNICEF u Crnoj Gori sklapa partnerstva s OCD u pokušaju da krene napred sa svojim planovima. OCD primaju isključivo nefinansijsku podršku kroz savetovanje ili tehničku pomoć.¹³ Isto važi za SCO u Bosni i Hercegovini koja uključuje OCD u većinu programa kao neophodnu komponentu za postizanje ciljeva ovih programa.¹⁴ Iz ove perspektive OCD se vide kao sredstvo da se dođe do željenog završetka.

Skandinavski bilateralni donatori predstavljaju značajan izuzetak od slabljenja donatorskog interesa za razvoj civilnog društva. Norveška ambasada u Beogradu još uvek podržava širenje civilnog društva, tako da postoje akteri civilnog društva u ključnim poljima društvenog razvoja, čime se može objasniti zašto ona civilnom društvu usmerava tolika sredstva. Prema Rogeru Jorgensenu, zameniku šefa Misije Norveške ambasade u Beogradu, glavni cilj je da se da opšti doprinos društvenom i političkom razvoju kroz razvoj širokog polja aktera u civilnom društvu.¹⁵ Švedska vlada vidi civilno društvo i kao sredstvo i kao završetak. Ovo znači da SIDA ima odeljak koji se odnosi na izgradnju podsticajnog okruženja, uopšte, ali oni takođe vide mogućnost da rade s civilnim društvom u određenim sektorima ili oblastima u cilju postizanja rezultata. SIDA posmatra civilno društvo kao cilj sam po sebi zbog toga što ona smatra da je civilno društvo ključno za funkcionisanje demokratije. Prema jednom službeniku iz Švedske ambasade u Sarajevu, postoji vrlo jasna poruka švedske vlade da je civilno društvo prioritet, da je „svakoj zemlji potrebno jako civilno društvo kao alternativni

glas, delom davanje glasa građanima u smislu demokratske funkcije.“¹⁶ SIDA takođe sarađuje sa OCD kao sredstvom za postizanje određenih ciljeva kao što su ravnopravnost polova, reforma pravosuđa ili zaštita životne sredine, u čemu OCD igraju važnu ulogu kao psi tragači i u smislu zagovaranja.

1.3. Pitanja specifična za svaku zemlju

Dok je veći deo pomoći koja se u region kanališe kroz OCD usmeren na izgradnju dobre vladavine, promocija demokratije još uvek je prioritetna u donatorskoj agendi u Makedoniji, i u određenoj meri, u BiH zbog specifičnih političkih prilika u ovim zemljama. Takođe, mnogi donatori još uvek rade na postkonfliktnoj obnovi na Kosovu gde međuetnički odnosi ostaju glavno pitanje.

MAKEDONIJA

Nekolicina donatora izjavila je da je politička situacija u Makedoniji počela da ide nizbrdo nakon samita u Bukureštu 2008. kada je odbijena ponuda zemlje da se priključi NATO-u. Od tada, vladajuća partija navodno podržava nacionalizam i populizam u pokušaju da preuzme kontrolu nad svim delovima društva, uključujući i civilnim. Situacija se pogoršala odlaganjem pregovora o pridruživanju EU koji su, prema jednom službeniku Holandske ambasade, suštinski umanjili uticaj EU. Dok su u prošlosti, predstavnici/e vlasti davale priličan značaj preporukama objavljenim u Izveštaju o napretku u procesu pridruživanja, to, navodno, više nije slučaj. Zahvaljujući ovome, vlada i političke elite mnogo manje naginju saradnji s civilnim društvom i makedonski političari sve više dovode u pitanje legitimnost civilnog društva u tom smislu da OCD istinski ne predstavljaju građane.¹⁷

16 Razgovor sa službenikom Švedske ambasade u BiH.

17 Razgovor sa službenikom u Danskoj ambasadi u Makedoniji.

12 Razgovor sa službenicom u kancelariji UNDP-a u Srbiji.

13 Razgovor s predstavnikom UNICEF-a u Crnoj Gori.

14 Razgovor sa službenicima u kancelariji SCO-a u BiH.

15 Razgovor sa službenicima Norveške ambasade u Srbiji.

Vidljivo oživljavanje autoritarnosti u Makedoniji dovelo je do toga da nekoliko donatora promeni fokus svoje pomoći s integracija s EU na promociju demokratije i zaštitu ljudskih prava. Fondacija za otvoreno društvo – Makedonija (FOSM) odlučila je da obustavi projekat pod nazivom „Građani za evropsku Makedoniju“ koji se zasnivao na organizovanju debata širom Makedonije o procesima integracije u EU i NATO, ekonomskim problemima, itd. zato što su shvatili da EU integracije više nisu najvažniji prioritet, da je važnije da se fokusiraju na demokratiju i osnovna ljudska prava koji su dovedeni u opasnost.¹⁸ I USAID i FOSM obnovili su svoje programe namenjene medijima, koji su, prvo jedan pa drugi, bili ugašeni, jedan za drugim, 2005. i 2007, kao odgovor na kažnjavanje nezavisnih medija od strane vlasti. Podržavanje medija viđeno je kao ključno da se dozvoli sprovođenje drugih aktivnosti (monitoring, zagovaranje). Bez nezavisnih medija, OCD koje rade u sferi monitoringa i zagovaranja ne mogu da informišu javnost o svojim aktivnostima i nalazima.

Trenutna politička situacija nije nešto oko čega je postignut konsenzus među donatorima u Makedoniji.

Predstavnici Delegacije Evropske unije umanjili su uticaj političkog konteksta na njihove aktivnosti. Po njima, promena vlasti nije uticala na njihov rad jer su prioriteti vlade ostali isti. U skladu s tim, stvari se sporije pomeraju, ali odlaganje procesa pregovaranja nije umanjilo uticaj EU.¹⁹ Službenici EUD-a u Skoplju primarno vide civilno društvo kao partnera u procesu EU integracija. Irena Ivanova, Task menadžer za civilno društvo u EUD-u, izjavila je da EUD ne doživljava civilno društvo samo kao one kojima dodeljuje grantove, već da oni nastoje da iskoriste ekspertizu civilnog društva u različitim oblastima. Po njenom mišljenju,

18 Razgovor sa službenicom u Kancelariji FOSM.

19 Razgovor sa službenicima u Kancelariji EUD-a u Makedoniji.

OCD predstavljaju dragocen izvor ekspertize koji može da nadomesti nedostatak institucionalnog pamćenja u vladinim institucijama gde postoji visoka fluktuacija prometa zahvaljujući čestim promenama vlasti.²⁰

BOSNA I HERCEGOVINA

U slučaju BiH, na rad donatora teško utiče disfunkcionalnost države i nedostatak političke volje da se zajedno radi na različitim nivoima vlasti. Prema službeniku SIDA-e u Sarajevu, politička situacija na nekoliko načina utiče na donatore. Na najvišem nivou često ne postoji nijedna efektivna ustanova. Državne ustanove ili ne postoje ili nemaju političku podršku da bi bile funkcionalne. U slučaju gde postoje efektivne državne ustanove, ove institucije često su potkopavane od strane entiteta, koji sprečava razvoj i usvajanje nacionalnih planova i strategija. Konačno, parlament i druge ustanove stalna su pozornica političkih prepirki koje skreću pažnju političara/ki s preko potrebnih reformi.²¹

Političko okruženje ima veoma konkretan uticaj na donatorske aktivnosti u BiH. Na primer, EUD pomaže BiH da razvije strategije u sferi socijalne inkluzije s UNICEF-om. Međutim, trebalo je godinu dana da se strategija usvoji (u parlamentu) a Vijeće ministara još uvek je nije usvojilo.²²

SIDA-in projekat o maloletničkom pravosuđu, koji je uključivao razvijanje nacionalne strategije za maloletničko pravosuđe, nije urodilo plodom jer se Republika Srpska suprotstavila donošenju ove strategije.²³ Kao odgovor na ovakvo stanje stvari, EU je odlučila da prepolovi izdvajanje za IPA 2013. za Bosnu i suspenduje pripremu Strateškog dokumenta zemlje za IPA II osnivanjem nacionalnog koordinacionog tela za sprovođenje IPA i razvoj sektorskih strategija od strane bosanske administracije. Bilateralni donatori takođe su preduzeli

20 Ibid.

21 Razgovor sa službenikom u Švedskoj ambasadi u BiH.

22 Razgovor sa službenikom u Kancelariji EUD-a u BiH.

23 Razgovor sa službenikom u Švedskoj ambasadi u BiH.

mere kao odgovor na nestabilnu političku situaciju u BiH. Ambasada Velike Britanije nedavno je obnovila program jačanja civilnog društva pošto je procenjeno da nedostaje dijalog između političkih elita i javnosti.²⁴ Ova inicijativa usledila je nakon posete ministra inostranih poslova Velike Britanije, Vilijama Hejga, Bosni i Hercegovini i spoznaje da je politički proces „zaglavljen“. Predstavnici/e Britanske ambasade sugerisali su na to da postoji trend među OCD da se pomere iz sfere zagovaranja ka pružanju usluga, čemu oni nastoje da se vrate. Pre nego da koriste OCD za pružanje usluga, oni nastoje da uvećaju njihov kapacitet da lobiraju i zagovaraju u vezi sa različitim pitanjima. Na sličan način Norveška ambasada promenila je fokus svoje podrške civilnom društvu ka OCD u sferi zagovaranja zasnovanog na pravima da bi promovisale društvenu promenu odozdo na gore. Prema jednom predstavniku Norveške ambasade, ovo je komplementarno sa pomoći koja se obezbeđuje državnim institucijama pošto „funkcionalna demokratija takođe treba da ima isto tako funkcionalan sektor civilnog društva“.²⁵

KOSOVO

Dok je prioritet većine donatora na Kosovu da se izgradi dobra vladavina i pouzdanost, neki donatori još uvek aktivno učestvuju u postkonfliktnoj obnovi. Primera radi, 70-80 procenta Programa VB za prevenciju konflikta na Kosovu usmereno je ka manjinama.²⁶ Zajedno s EU, Britanska ambasada obezbeđuje finansijsku podršku za povratak izbeglica. Ovo je veoma skup program i uključuje izgradnju kuća i pomaganje povratnicima da razviju aktivnosti koje će im donositi prihod. Britanska ambasada koristi privatna preduzeća ili OCD da sprovedu ove

aktivnosti. Još jedan tipičan primer postkonfliktna obnove predstavlja program „Ponovno povezivanje Mitrovica“ razvijen od strane Kosovske Fondacije za otvoreno društvo (KFOS). Ovo je jedan od ključnih programa u nastupajućoj strategiji KFOS-a. Prema Ljuanu Shlakuu, izvršnom direktoru Fondacije, cilj ove inicijative jeste da promeni političku i društvenu klimu na Severnom Kosovu i da promoviše demokratizaciju kroz širenje civilnog društva.²⁷ Ovaj program sprovede se u saradnji s EU koja će suštinski investirati u razvoj civilnog društva na severu Kosova u idućoj godini.

2. Modeliteti pomoći civilnom društvu

2.1. Tipologija pomoći civilnom društvu

Modaliteti donatorske pomoći civilnom društvu čine veoma važan deo ovog istraživanja. Premda ovo može da deluje samo kao tehničko pitanje, samo kroz analizu toga kako se pomoć kanališe, možemo razumeti vezu između donatora i civilnog društva. Način na koji se civilnom društvu pruža pomoć jeste taj koji određuje nivo vlasništva koje lokalni akteri imaju u razvijanju i sprovođenju projekata i modus operandi većine OCD. Ovaj odeljak pruža pregled najčešćih pristupa pružanju pomoći civilnom društvu na Zapadnom Balkanu i analizu obrazloženja donatora o pribegavanju ovim mehanizmima ili njihovom izbegavanju.

24 Razgovor sa službenicima Britanske ambasade u BiH.

25 Razgovor sa službenikom Norveške ambasade u BiH.

26 Razgovor sa službenicom u Britanskoj ambasadi na Kosovu.

27 Razgovor s Ljuanom Šlakuom, izvršnim direktorom KFOS-a na Kosovu

Dodeljivanje grantova za projekte

Dodeljivanje grantova za projekte najšire je rasprostranjen modalitet pružanja pomoći civilnom društvu. Sastoji se od toga da donatori dodeljuju grantove OCD za kratkoročne i srednjoročne projekte (obično za period do 2 godine). Ovi grantovi se generalno dodeljuju kroz pozive za projekte (CfP): donatori identifikuju prioritete i ciljeve koje bi voleli da vide postignute i OCD podnose projekte kojima nastoje da postignu ove ciljeve. Metode grantiranja značajno variraju među donatorima u pogledu procedure i nivoa vlasništva OCD u razvijanju projekata. Na primer, dok neki donatori ponavljaju pozive tokom cele godine, drugi imaju postavljene rokove za prijavljivanje.

Nivo saradnje između donatora i OCD u razvijanju projekata zavisi od slučaja do slučaja. Neki donatori objavljuju „pozive na slepo” ‘blind calls’ za koje prioritete i kriterijume u celosti definiše donator. U ovom slučaju OCD konkurišu sa potpuno razvijenim projektima koji se uklapaju u prethodno definisane prioritete. Drugi sarađuju s OCD ili im pružaju pomoć u razvijanju projekata. Ovo se obično odvija ili kroz neformalnu komunikaciju između donatora i OCD pre nego što se formalno prijave za finansiranje ili kroz pomoć od strane donatora u razvijanju onih projekata koji su ušli u uži izbor. U nekim slučajevima, donatori zatvorenoj listi OCD upućuju zahtev da konkurišu. Na primer, KFOS obično pravi ograničene pozive za projekte.²⁸ Prvo pozove izabrane OCD da učestvuju u radionicama na određene teme. U toku ovih radionica, predstavnici/e OCD iz regiona pozivaju se da predstave primere uspešnih projekata. KFOS onda angažuje trenere da pomognu OCD da razviju svoje projekte pre otvaranja formalnog CfP. Holandska ambasada u Albaniji takođe pribegava ovoj proceduri jer njihovi kapacitetinisu visoki i radije bi da rade sa stabilnim OCD.²⁹

28 Ibid.

29 Razgovor sa službenikom u Holandskoj ambasadi na Kosovu

Donatori preferiraju dodelu grantova za projekte jer im to omogućava da obezbede sredstva širokom spektru OCD. Ovo se sagledava kao nešto što ima veći uticaj od obezbeđivanja dugoročnog finansiranja ograničenom broju organizacija. Ovo obrazloženje predlaže Svetlana Đukić, task menadžerka za civilno društvo u EUD u Beogradu, na sledeći način:

Mi imamo projekte koji traju do 18 meseci. Naši resursi ograničeni su na 100.000 evra. Ne vidim poentu produženja perioda za sprovođenje projekta na 48 meseci ako imate ograničene resurse. Dakle, mi imamo 2 miliona evra godišnje za celu Srbiju. Što znači da, u proseku, 20 organizacija može da dobije finansiranje. Drugi metod bio bi da pomognemo 5 organizacija i nikome više, tako da one imaju pokrivene svoje operativne troškove i institucionalne troškove, hajde da kažemo, naredne 4 godine. I ovo je pitanje strateškog izbora – šta je bolje? Tako smo se odlučili za ovaj mehanizam davanja za period do 18 meseci za projektne aktivnosti u odnosu na resurse koji su nam na raspolaganju. Ne obezbeđujemo grantove u visini od 300-400,000 evra kako bi oni mogli da imaju dugoročnu [podršku]. I ne znam šta bi bila korist od davanja dugoročne [pomoći]. (...) Ja ne vidim šta bi se time suštinski poboljšalo za civilno društvo. Mislim, volela bih to da čujem, zato što to često slušam.³⁰

Još jedan razlog za popularnost projektnog dodeljivanja grantova jeste taj što ovaj vid pomoći pruža donatorima priličnu fleksibilnost u smislu definisanja prioriteta i suštinske kontrole sprovođenja projekata. Donatori su zapazili da je mnogo lakše da se sprovede monitoring i evaluacija projekata nego da se ispita do koje su mere OCD sprovele svoje godišnje planove (vidi niže).

30 Razgovor sa Svetlanom Đukić, task menadžerkom za civilno društvo u kancelariji EUD u Srbiji.

Pored toga, odobravanje grantova za projekte omogućava donatorima da finansiraju kratkoročne inicijative kojima se rešavaju određena pitanja. Mnogi donatori smatraju da je ovo ključna dimenzija aktivnosti OCD, zbog čega čak i oni donatori kojima su prioritet drugi modaliteti podrške često u svoje programe uključuju dimenziju odobravanja grantova za projekte.

Ipak, mnogi donatori bi se složili s tim da ovaj vid pomoći dovodi do razvoja civilnog društva „kojim upravljaju donatori“ (vidi Poglavlje 3: Pogledi donatora na civilno društvo). Pošto veći deo vremena OCD imaju malo vlasništva u definisanju prioriteta, one završavaju kao agencije za sprovođenje sprovodeći planove donatora. Shodno tome, OCD su lišene svoje suštine i odsečene od ljudi koji ih podržavaju. Iz ovih razloga, neki donatori naginju institucionalnoj podršci OCD.

Odobravanje institucionalnih grantova

Institucionalni grantovi sastoje se u pružanju OCD višegodišnje podrške za sprovođenje njihovih dugoročnih strateških planova i ciljeva. Umesto podnošenja projekata koji nastoje da ostvare prioritete koje su donatori postavili, OCD dobijaju finansijsku pomoć na osnovu svojih godišnjih planova. U principu, donatori izaberu korisnika po toj osnovi da li podržavaju viziju i misiju organizacije. OCD tako imaju puno vlasništvo u identifikaciji prioriteta i sprovođenju projekata. Samo nekoliko donatora pruža ovaj vid pomoći na Zapadnom Balkanu. Ovo ekskluzivno čine Švajcarske kancelarije za saradnju u Makedoniji i na Kosovu, SIDA na Kosovu i Norveška ambasada u Beogradu, što pokriva Srbiju, Crnu Goru i Makedoniju. Kancelarija SCO u Makedoniji naglašava institucionalnu podršku kao svoj glavni pristup pomoći civilnom društvu. U prvoj fazi projekta Civica Mobilitas, koje jedan od najvećih programa za civilno društvo u Makedoniji, dve trećine grantova koje su koristile

OCD bili su institucionalni grantovi i trećinaprojektni grantovi. Institucionalni grantovi pokrivaju 50 posto godišnjeg budžeta OCD koja ga je primila u perspektivi od tri godine. Obnova podrške svake godine uslovljena je sprovođenjem godišnjeg programa.³¹

Važno je naglasiti da oni donatori koji obezbeđuju institucionalne grantove takođe dodeljuju projektne grantove pošto su neke aktivnosti OCD vremenski ograničene i odnose se na određeni kontekst. Ljuan Šlaku iz KFOS smatra da je neprofesionalno redefinisati iznos institucionalnog nasuprot projektnom finansiranju.³² Po njegovom mišljenju, poenta je da se koriste oba instrumenta da se postignu isti ciljevi. Visare Gorani Gaši iz Kancelarije SIDA na Kosovu takođe smatra da donatori treba da naginju i ka projektnim i ka institucionalnim grantovima zbog toga što ova da instrumenta služe različitim svrhama. Po njoj, dok institucionalni grantovi dozvoljavaju OCD da dobije nešto slobode i stabilnosti, projektni grantovi neophodni su za podršku *ad hoc* i inicijativama usmernim na konkretan cilj.³³

Glavno obrazloženje za podršku OCD institucionalnim grantovima jeste da ovo omogućava organizacijama da razviju i sprovedu vlastite ideje i projekte umesto da budu usmeravane od strane donatora. Službenik SIDA-e u BiH izjavio je da je glavno obrazloženje za osnovno finansiranje jeste da „ono omogućava organizaciji da bude verna svojoj misiji i mandatu“. Po svojoj prilici, ovaj vid pomoći dozvoljava OCD da odgovore na potrebe svojih zajednica i da uspostave jake veze s onima koji je podržavaju.

Predstavnicima SCO u Makedoniji izjavili su da su ponudili ovaj vid podrške zato što „bi voleli da vide civilno društvo, sve NVO-e, da rade za svoje članstvo i ljude koji ih podržavaju; da [OCD] imaju bazu ukorenjenu u Makedoniji i da rade za građane, a ne pretežno da rade za donatore. Ovo je ideja!“³⁴

³¹ Razgovor sa službenicima SCO-a u Makedoniji.

³² Razgovor s Ljuanom Šlakuom, izvršnim direktorom KFOS-a na Kosovu

³³ Razgovor s Visare Gorani Gaši, službenicom na Programu za razvojnu saradnju Ambasade Švedske na Kosovu.

³⁴ Razgovor sa službenicima SCO-a u Makedoniji.

Pored davanja vlasništva OCD, institucionalni grantovi im takođe daju dugoročnu pomoć što omogućava organizacijama veću sigurnost. Norveška ambasada u Beogradu odlučila se za ovaj tip podrške jer on dozvoljava OCD da rade na dugoročnim ciljevima. Prema Rogeru Jorgensenu, „energija za postizanje ovih ciljeva može da se redukuje prevelikim fokusiranjem na projektnu aktivnost u kratkom roku.“³⁵ SCO u Makedoniji takođe se odlučila za institucionalnu podršku da bi stimulirala veću kreativnost i pružila organizacijama iole sigurnosti. Svesni su da projektnim finansiranjem OCD provode većinu svog vremena u podnošenju predloga projekata i izveštavanju o njima, što im ostavlja malo vremena za kvalitetan rad. Smatra se tako da institucionalno finansiranje redukuje transakcijske troškove, daje OCD mnogo više vremena, tako da mogu efektivno da iskoriste grantove.³⁶

Pored toga, među donatorima na Zapadnom Balkanu postoji dosta opiranja odobravanju institucionalnog finansiranja. Tipični argument protiv ovog vida pomoći jeste to da on vodi ka inerciji, neefikasnosti i gubljenju vremena. Ova ubeđenost zasnovana je na gledištu da je institucionalno finansiranje koje usmeravaju državne vlasti dovodi do pojavljivanja i održavanja organizacija koje su u potpunosti neaktivne ili neefikasne. Prema Džemalu Hodžiću, menadžeru programa u EUD-u u Sarajevu, organizacije ne treba finansirati samo da bi postojale. Po njegovom mišljenju, mnogo je efikasnije finansirati ciljne projekte koji će isporučiti opipljive rezultate:

Evo jedan trivijalan primer: često postoje udruženja povratnika iz rata u svakoj opštini, i to ne jedno već pet. Svi oni primaju grantove iz opštinskog budžeta i to uglavnom za kancelarije, telefon, personalne asistente, itd... Nema projektnih aktivnosti, ako ih i ima, to su neke proslave, neke komemoracije, i to je to.

Međutim, ako bi se novac preusmerio da se obezbedi profesionalni trening za onesposobljene u ratu ili demobilisane borce, to bi stvorilo uslove za njihovo zapošljavanje. Na primer, imate sto demobilisanih boraca, od kojih su svi nezaposleni. Od ovog novca, možete uzeti njih 10 i obezbediti im obuku i možda čak i neku opremu koja im je potrebna, na primer, za uzgajanje povrća u stakleniku. Ovih 10[veterana] sami stvaraju zaradu za sebe, prestaju da budu nezaposleni, ne predstavljaju više problem. Imate problem od 100 umanjen za 10. Ovo predstavlja efikasno korišćenje resursa. Ali dati im operativne grantove samo da bi postojali, to baš nije efikasno niti, reklo bi se, poželjno u sadašnje vreme kada nema dovoljno novca.³⁷

Neki donatori smatraju da je vreme institucionalnog finansiranja prošlo. Ovo gledište preovlađivalo je među predstavnicima/a Fondacije za otvoreno društvo koji smatraju da institucionalni grantovi u suštini služe stvaranju i širenju OCD. Ljuan Šlaku tako konstatuje da nema svrhe da se daju grantovi za brzi rast OCD u 2014. Umesto toga, smatra da je sada vreme da se identifikuje šta treba u društvu promeniti i podržati one organizacije koje umeju da urade posao.³⁸ Prema Jadranki Jelinčić iz FOS-a tendencija donatora ka naganjanju dodeli institucionalnih grantova zavisi od sposobnosti OCD da razviju dugoročne strategije i razvojne planove. Po njenom mišljenju, mnogim OCD nedostaje ovasposobnost zato što zavise od donatora koji nisu voljni da usklade svoje prioritete s prioritetima civilnog društva.³⁹ Mnogi donatori takođe smatraju da institucionalno finansiranje

35 Razgovor sa službenicima Norveške ambasade u Srbiji.

36 Razgovor sa službenicima SCO-a u Makedoniji.

37 Razgovor s Džemalom Hodžićem, menadžerom programa u EUD-u u BiH.

38 Razgovor s Ljuanom Šlakuom, izvršnim direktorom KFOS-a na Kosovu

39 Razgovor s Jadrankom Jelinčić, direktorkom FOSS

čini da OCD još više zavise od donatora nego što to čini projektno i da bi im ovaj vid pomoći otežao praćenje i procenu rada OCD.

Uprkos ovoj rezervisanosti, uvećava se broj donatora koji razmatraju uvođenje institucionalnog grantiranja u svoje programe. Postoje zapravo neke indikacije da bi EU mogla pribеći ovom tipu pomoći.⁴⁰ Prema službenicima EUD-a u Crnoj gori, Propisi EU dozvoljavaju institucionalno finansiranje, ali se EUD odlučio da to ne čini zato što ovo „jednostavno nije identifikovano u potrebama opšteg paketa pomoći za ovu zemlju”.⁴¹ SIDA takođe razmatra uvođenje institucionalnog grantiranja u svoju novu regionalnu strategiju kao alat za podršku civilnom društvu. Prema službeniku SIDA-a u BiH, osnovno finansiranje kao model pomoći civilnom društvu prilično je uobičajeno u afričkim zemljama. Međutim, ovo nije slučaj na Balkanu zato što „nema ovde mnogo donatora koji nekako imaju razvojnu perspektivu”.⁴²

Pomoć civilnom društvu kroz partnerstvo u sprovođenju

Ovaj tip pomoći, koji se postepeno ukida na ZB, odnosi se na pružanje usluge donatora organizacijama civilnog društva preko jedne organizacije iz njihove zemlje, međunarodne organizacije ili privatne konsultantske kuće. Ovi partneri u sprovođenju uglavnom imaju dugogodišnje partnerstvo s lokalnim OCD. Uobičajena procedura za usmeravanje novca sastoji se u tome da partner u sprovođenju razvija projekte s lokalnim OCD pre podnošenja predloga projekata donatoru.

SIDA tako sprovodi sve svoje programe za civilno društvo na Zapadnom Balkanu posredstvom partnera iz Švedske i drugih zemalja. Isto važi za USAID izuzev u Bosni

gde kancelarija USAID-a koristi lokalne partnere od 2001. Neki donatori kanališu samo deo svojih programa posredstvom partnera u sprovođenju. Primera radi, projekat tehničke pomoći organizacijama civilnog društva Evropske unije (TACSO) sprovodi švedska konsultantska kuća SIPU International.

Bilateralni donatori u velikoj meri pribegavaju međunarodnim organizacijama kao što je UNDP ili OEBS za sprovođenje svojih programa.

Ove organizacije takmiče se za donatorska sredstva s lokalnim OCD pošto se njihovi vlastiti budžeti smanjuju. U nekim zemljama Fondacije za otvoreno društvo takođe deluju kao partneri u sprovođenju za druge donatore pored toga što su fondacije koje dodeljuju grantove.

Donatori su primarno pribegavali ovom vidu pomoći smatrajući da lokalne OCD nemaju kapacitet da apsorbuju finansijska sredstva i upravljaju njima. USAID je pribegavao američkim organizacijama jer su im bile poznatije njegove procedure, što im je u suštini umanjilo transakcijske troškove. Obrazloženje SIDA-e da u sprovođenju programa u Bosni i na Kosovu pribegne partnerima iz Švedske bilo je da je odmah nakon konflikta postojalo svega nekoliko OCD, pa je ovo bio mehanizam da se dopre do veoma malih, neafirmisanih organizacija.⁴³

Službenici SIDA-e smatraju da je situacija na Kosovu u pogledu OCD „koje su u mogućnosti da apsorbuju pomoć u skladu s pravilima i propisima Švedske još uvek prilično krhka”.⁴⁴

Još jedan važan agument u prilog ovom vidu pomoći jeste da on promovise prenos tehničkih kapaciteta, znanja, iskustva i organizacionog razmišljanja od afirmisanih zapadnih organizacija ka lokalnim OCD. Trajna povezanost partnera u sprovođenju i lokalnih OCD pospešuje

40 Razgovor sa stalnim savetnicima TACSO kancelarija u Srbiji i Albaniji

41 Razgovor sa službenicima u kancelariji EUD-a u Crnoj Gori

42 Razgovor sa službenikom Ambasade Švedske u BiH.

43 Ibid.

40 Razgovor sa službenikom u kancelariji SIDA-e na Kosovu.

razvoj znanja i ekspertize koja im omogućava da ponude inovativna rešenja. Na Kosovu, švedske organizacije doprinele su izgradnji lokalnih kapaciteta, naročito ženskih organizacija koje tamo igraju posebno važnu ulogu. Visare Gorani Gaši navodi da je kanalisanje pomoći posredstvom partnerstva u sprovođenju predstavljalo dobit za obe strane zato što su ovo organizacije koje imaju kredibilitet i u tehničkom pogledu i u tom smislu da poznaju kontekst što im je dopuštalo da podrže razvoj kapaciteta lokalnih OCD.⁴⁵

U nekim slučajevima, donatori kanališu svoju podršku posredstvom partnera koji je sprovode jer smatraju da je u političkom smislu prilično osetljivo da to čine preko OCD. Predstavnik Holandske ambasade u Makedoniji tako navodi da su oni pribegli partnerima u sprovođenju zato što je ponekad „politički suviše osetljivo da se to kanališe kroz civilno društvo, posebno zbog toga što je civilno društvo prilično usklađeno s političkim partijama“.⁴⁶ Ambasada tako finansira holandsko-belgijsku konsultantsku kuću da bi savetovala komitet koji je bio formiran da bi se prevazišla politička kriza u parlamentu.

Postoje takođe neke instance gde donatori pribegavaju agencijama za sprovođenje da bi izbegle korupciju. U Albaniji, ugovor za usluge Evropske unije za podršku pravima dece dat je UNICEF-u koji je zadužen za upravljanje grantom da bi se umanjio rizik od zloupotrebe sredstava.⁴⁷ Pored toga što su pouzdaniji, donatori generalno smatraju da međunarodni partneri koji sprovode njihove programe obezbeđuju bolji kvalitet usluga nego lokalne organizacije.

Uprkos ovome, većina donatora odlučila je iz nekoliko razloga da obustavi ovaj vid pomoći. Pre svega, dugoročna saradnja između partnera koji sprovode i izabranih OCD ograničava broj korisnika i mogućnost

da se uključe novi partneri i nove inicijative. Većina agencija koje sprovode programe imaju svoj pul partnerskih organizacija što ograničava mogućnost novim organizacijama da iskoriste nešto od ove pomoći. Uz to, ovaj vid pomoći ograničava vlasništvo i razvojni potencijal lokalnih OCD. Jednom kad se podignu kapaciteti lokalnih organizacija, prilike za njihov dalji razvoj ograničene su jer naginju tome da ostanu izvan domašaja radara zahvaljujući nadmoći partnera koji sprovodi program. Shodnotome, činjenica da donatori pribegavaju partnerima u sprovođenju, povremeno stvara tenzije unutar civilnog društva. Kao što je jedan službenik Fondacije za otvoreno društvo u Albaniji (OSFA) napisao „ponekad vidimo da OEBS i UNDP dobijaju sredstva od EU i ovo zaista stvara tenziju unutar civilnog društva i onih organizacija koje teže da prežive u ovom okruženju“⁴⁸ ali poslednje, mada ne manje važno, donatori se sa manje spremnosti oslanjaju na partnere koji sprovode programe jer je to veoma skupo.

Korak na kome se ovaj modalitet pomoći obustavlja varira među donatorima i državama. Kao što je gore pomenuto, USAID u BiH sprovodi programe za civilno društvo posredstvom lokalnih partnera od 2001. Lokalna kancelarija USAID-a pribegla je lokalnim organizacijama gde god je na lokalnom nivou za to postojao kapacitet jer veruju da lokalni partneri više ulažu u projekte nego inostrane organizacije. Kancelarije USAID-a na Zapadnom Balkanu imale su opciju da svoje programe sprovode posredstvom lokalnih organizacija ukoliko bi pokazali da ove organizacije imaju kapacitete da sprovedu te aktivnosti. Pored toga, kancelarije USAID-a u ostalim zemljama Zapadnog Balkana tek su od nedavno počele da pribegavaju lokalnim izvođačima kao deo USAID-ove Forward [Napred] reforme. SIDA takođe postepeno prekida angažovanje partnerskih organizacija iz Švedske, mada različitom brzinom u različitim zemljama.

44 Ibid.

45 Razgovor s predstavnicom Holandske ambasade u Makedoniji

46 Intervju sa stalnim savetnikom u TACSO kancelariji u Albaniji

41 Razgovor sa službenikom Kancelarije Fondacije za otvoreno društvo u Albaniji.

42 Razgovor sa službenikom u kancelariji USAID-a BiH.

SIDA daje suštinski značaj izlaznoj strategiji u prvom procesu. Obustava je postepena tako da lokalne organizacije neće biti prepuštene same sebi pre nego što postignu određeni nivo zrelosti. Prema predstavniku SIDA-e na Kosovu, ovo uključuje veći fokus na izgradnju kapaciteta lokalnih organizacija, naročito u pogledu organizacija koje pružaju pomoć, i to u identifikovanju prioriteta i potreba, snaga i slabosti.⁵⁰

OCD kao partneri u sprovođenju

Ovo je rašireni vid indirektno podrške za OCD kroz njihovo angažovanje u dizajniranju ili sprovođenju pojedinih aktivnosti koje uključuju različite zainteresovane strane. To uključuje obavezivanje OCD da sprovedu određene zadatke (istraživanje, obuku, monitoring, pružanje usluge, saveta, koordinacije, itd...) ili konsultantskih organizacija u sprovođenju projekata s drugim akterima. Postoje ozbiljne varijacije u načinu na koji donatori sarađuju sa OCD kao partnerima koji sprovode projekte. Za sprovođenje određenih projekata ili zadataka, OCD se obično biraju na tenderima u kojima se takmiče sa javnim ili privatnim subjektima. U ovom slučaju vlasništvo je u celini u rukama donatora, CSO imaju priliku da kažu nešto malo ili ništa u identifikovanju prioriteta i razvijanju projekata. Međutim, u nekim slučajevima, za projekte se odvajaju sredstva bez tendera ili javnog poziva (CfP). Primera radi, ERSTE fondacija razvija sopstvene projekte i ulazi u partnerstva sa OCD koje se smatraju najprimerenijim da sprovode određene projekte i zadatke.

UNICEF Srbija je uspostavio strateško partnerstvo sa organizacijama koje se bave zaštitom dece. U ovom slučaju, OCD su veoma uključene, kako u dizajn, tako i u implementaciju projekata.

Ovaj vid saradnje sa OCD sve je popularniji među donatorima kao rezultat generalnog preokreta u donorskoj agendi, o čemu je prethodno bilo reči.

U skladu s tim, mnogi donatori su se pomerili sa odobravanja grantova za izgradnju kapaciteta ka korišćenju OCD za sprovođenje određenih aktivnosti. Donatori koji sarađuju sa OCD na takav način veruju da civilno društvo treba da prepozna donatore kao potencijalne partnere koji mogu da utiču na stvaranje politika pre nego što ih vidi kao izvor finansiranja. Na primer, OEBS na Kosovu, OEBS obezbeđuje OCD privilegovani pristup javnim ustanovama uključujući aktivnosti fokusirane na izgradnju kapaciteta za udruživanje.

Dok ovaj tip pomoći omogućava da se organizacije civilnog društva istaknu kao legitimni i punopravni partneri u procesima stvaranja politika, uz nju ne ide nikakva finansijska pomoć.

OCD koje su uključene u ovaj vid podrške s donatorima obično se finansiraju s drugih izvora. Mnogi donatori više vole doprinositi OCD na način koji ne uključuje finansiranje da bi izbegli finansijsku zavisnost. Problem s ovim pristupom jeste u tome što on pretpostavlja da je civilno društvo u celosti razvijeno, nezavisno i finansijski održivo. Ovo nažalost na Zapadnom Balkanu još uvek nije slučaj i, kao što će naredni odeljak pokazati, niko od donatora nije toga svestan.

3. Stavovi donatora o civilnom društvu

3.1. Zajednička pitanja širom regiona

Civilno društvo usmereno je na ono što donatori finansiraju

Najčešća kritika donatora širom regiona upućena civilnom društvu jeste da je rad mnogih OCD usmeren na ono što donatori finansiraju. Prema tome, mnoge organizacije u regionu predstavljaju prazne ljuštore u tom smislu da nemaju vlastite agende već da isključivo

50 Razgovor sa službenikom u kancelariji SIDA-e na Kosovu.

sprovode programe donatora.

Po viđenju mnogih donatora ove organizacije ne čine izvorno civilno društvo zato što nisu usmerene ka uklanjanju društvenih problema i odgovaranju na potrebe svojih zajednica. Ovo su institucionalizovane organizacije koje „posvećuju veliku pažnju upravljanju, administraciji i izveštavanju umesto da rade nešto konkretno.“⁵¹

Navodno, mnoge od ovih organizacija su oportunistički formirane da sprovedu određene projekte finansirane od strane inostranih donatora i često prestanu da postoje onda kada se projekti završe. Shodno tome, različiti donatori, ukazali su na to da je ponekad teško razlikovati izvornu OCD i organizacije koje deluju kao konsultantske kuće. Brigita Heuel Rolf, direktorka kancelarije GlZ-a u BiH, navodi da bi oni voleli više da sarađuju s civilnim društvom. Ali da nije lako pronaći kompetentne i pouzdane partnere, među OCD:

*Zainteresovani smo da radimo sa civilnim društvom, ali često nema odgovarajućih aktera. Ne nalazimo potencijalne organizacije. Mnoge organizacije ovde u Bosni koje sebe smatraju OCD na kraju ispadnu konsultantske kuće(...) Mi tražimo mogućnosti da uvećamo svoju saradnju s civilnim društvom; zainteresovni smo da radimo s njima. Nije lako naći kompetentne i pouzdane partnere. Imate organizacije gde na početku mislite da deluju kao OCD ali na kraju to često propadne, zato što je to možda takođe posledica teškoća s finansiranjem i da su one višekonsultantske kuće nego OCD.*⁵²

Paradoksalno, donatori su generalno svesni da je njihova praksa doprinela nastanku civilnog društva okrenutog prioritetima donatora.

Jadranka Jelinčić tako zaključuje da postoji nasleđena tenzija između prioriteta donatora koji se menjaju i potrebe OCD da se specijalizuju u određenoj oblasti i odgovore na potrebe zajednice. Ovo je naročito problematično za institucionalizovane OCD kojima je potrbno finansiranje, da pokriju tekuće troškove i usled toga bivaju navedeni da prilagode svoje aktivnosti prioritetima donatora, Jelinčić tvrdi da ova tenzija između prioriteta donatora i agendi OCD predstavlja jedan od najvećih izazova za održivost civilnog društva.⁵³ Selma Sijerčić iz USAID-a u BiH tvrdi da su donatori učinili OCD zavisnim od njih terajući ih da rade na jednogodišnjim projektima iz različitih oblasti, što je sprečilo dugoročni strateški razvoj OCD i stvaranje kontakata sa onima koji ih podržavaju:

*Imate projekat na godinu dana, sprovedete ga i završili ste, uzeli ste novac i gotovo. Niste radili na dugoročnosti i na saradnji. Suštinski je važno da se strateški razmišlja. Ako jedna organizacija radi na javnoj nabavci, nemojte joj dodeljivati projekte za zaštitu ljudskih prava[...]Oni onda rade sve i ništa jer nemaju novca, nemaju drugih opcija. Nisu se usmerili na lokalne izvore finansiranja. Zaboravili su građane, [zaboravljaju] da uključe građane. Mi sada imamo problem s civilnim društvom.*⁵⁴

Imajte u vidu da donatori generalno smatraju da postoje „dva koloseka“ civilnog društva na Balkanu. Generalno se veruje da, s jedne strane, postoje uhodane i profesionalizovane organizacije koje su negde između aktivizma i države i, s druge, organizacije koje rade na terenu (grass-root organizacije) za koje se smatra da su zdraviji deo civilnog društva jer su izvorno usmerene ka svojim zajednicama. Prema tome, ova

51 Razgovor s jednim službenikom Instituta za istočno-zapadni menadžment u Crnoj Gori

52 Razgovor s Brigitom Heuel-Rolf, direktorkom kancelarije GlZ-a u BiH.

53 Razgovor s Jadrankom Jelinčić, direktorkom kancelarije FOS-a u Srbiji.

54 Razgovor sa Selmom Sijerčić, specialistkinjom za projektni menadžment u USAID-u u BiH.

kritika odnosi se samo na prvi segment civilnog društva, segment koji, pored toga, prima najveći deo donatorskih sredstava.

Civilnom društvu nedostaje legitimitet

Druga najčešća kritika među donatorima upućena civilnom društvu jeste to da mu nedostaje legitimitet jer je odvojen od lokalne populacije. Ova kritika usko je povezana sa onom o kojoj je gore diskutovano. Nesaradnja civilnog društva s lokalnim zajednicama sagledava se kao posledica profesionalizacije i institucionalizacije mnogih organizacija i toga dasu one mnogo usmerenije prema donatorima nego prema potrebama građanstva. Predstavnik Ambasade Velike Britanije tako je naveo da su OCD postale „profesionalne u odnosu na donatore i u smislu prikupljanja sredstava, a neprofesionalne u smislu identifikovanja potreba građana, mobilisanja zbog pružanja podrške njima i pretvaranja njihovih tegoba u političke poruke upućene vlastima”.⁵⁵

Donatori vide nedostatak reprezentativnosti kao glavnu teškoću za civilno društvo. Po njihovom mišljenju, OCD treba da odgovaraju nekom ako žele da predstavljaju javni interes.

Ovo trenutno nije slučaj zato što je samo nekolicina OCD zasnovana na članstvu. Neki donatori su izrazili sumnju o sposobnosti OCD koje se finansiraju iz inostranstva da ostvare društvene promene jer su strane „običnim ljudima”. Oni smatraju da civilno društvo mora da se nastavlja na lokalnu kulturu i lokalne običaje kako bi imalo značaj na terenu. Osim smanjenja sposobnosti OCD da izvrši svoju misiju, donatori vide nedostatak članstva kao veliku prepreku za održivost organizacija. Kao rezultat, neki donatori se u sve većem broju okreću organizacijama koje su zasnovane na članstvu koje vide održivijim. OSCE na Kosovu je odlučio da se fokusira na ovakve organizacije:

*Trenirao sam, zapravo, i nadam se da će oni to raditi, moje kolege u novim akcijama koje se odnose na učešće javnostida traže ove organizacije zato što su to održive organizacije, to su organizacije koje su zapravo na terenu; mnoge od njih nisu mnogo zainteresovane da učestvuju u javnom životu kao organizacije [...] i one su na terenu, tako bi možda imale nečim da doprinesu. Možda je održivije u budućnosti raditi s ovim organizacijama i pokušati približiti ih institucijama i možda ih ne finansirati iz perspektive donatora. Donatori finansiraju tinktenkove koji možda rade dobar posao, ali možete u poslednjih deset godina videti osoblje koje cirkuliše iz jedne oblasti u drugu i onda kad donatorski novac ode verovatno neće više biti održive zato što planirano finansiranje iz državnog budžeta neće biti dovoljno da održi aktivnosti ovih organizacija na sadašnjem nivou.*⁵⁶

U nekim slučajevima, donatori sve više preusmeravaju svoju podršku na ad hoc građanski aktivizam. Vladimir Milčin, izvršni direktor FOSM, tvrdi da je sve više građanskog angažovanja kroz neformalne grupe u Makedoniji kao rezultat opšteg nezadovoljstva “tradicionalnim civilnim društvom”.⁵⁷

Prema Milčinu, ‘tradicionalno civilo društvo’ upućuje na “institucionalizovane, birokratizovane organizacije koje znaju kako da pišu projekte za EU i Amerikance, ali se nikad ne angažuju na politički osetljivim pitanjima, dok „neformalne grupe” predstavljaju ad hockoalicije koje se mobilisu oko određenih pitanja. FOSM planira da poveća davanje za ad hoc neformalne grupe pošto smatraju da će se njihov broj povećati ubudućnosti. Ostali donator finansiraju programe koji za cilj imaju

⁵⁵ Razgovor s predstavnikom Britanske ambasade u Srbiji

⁵⁶ Razgovor sa službenikom Misije OEBS-a za Kosovo.

⁵⁷ Razgovor s Vladimир Milčinim, izvršnim direktorom kancelarije FOS-a u Makedoniji

razvoj veza između OCD i njihovog članstva. Sledeća faza projekta „Civicas Mobilitas“ SCO-a u Makedoniji fokusiraće se na izgradnju podrške izgradnje članstva. To je veliki projekat – 8 miliona CHF (otprilike 6,63 miliona EUR) za 4 godine – koji će sprovoditi danska konsultantska kuća (NIRAS) i lokalna OCD (MCIC). Prema predstavnicima SCO-a, ovo je pokušaj da se izgradi ukorenjeno civilno društvo i da se napravi jača veza sa građanima i društvenom i političkom realnošću.⁵⁸

Civilno društvo je apatično ili politički nepromišljeno

Neki donatori kritikuju civilno društvo jer nije uspelo da se prilagodi i odgovori na promenjene političke okolnosti. Situacija varira od zemlje do zemlje. U Srbiji, neki donatori smatraju da civilno društvo prolazi kroz krizu identiteta zato što ne zna kako da se postavi u odnosu na novu vlast.

Dok je civilno društvo bilo protivnik Miloševićevom režimu devedestih godina i aktivno podržavalo proces demokratizacije od početka dve hiljadite, sad se našlo u nezavidnom položaju da su se političke elite iz devedesetih vratile na vlast. Nekoliko donatora tako je primetilo da je civilno društvo dezorijentisano jer situacija nije više „crno-bela“. Neki donatori ukazali su na to da političke elite u Srbiji nisu zainteresovane za koncept političkog dijaloga sa civilnim društvom jer smatraju da je demokratija odnos između vlasti i građanstva koji funkcioniše isključivo kroz izbore.⁵⁹ Neizvesna situacija u kojoj se našlo civilno društvo sprečava ga da se ističe i bude u poziciji da vrši pritisak na vladu.

S druge strane, u Makedoniji, neki donatori osuđuju činjenicu da je civilno društvo uhvaćeno u klopku dnevne politike. Beti Bakovska iz Holandske ambasade ukazuje na to da u Makedoniji postoji velika podela

između onih organizacija koje su suprotstavljene vladi i ne mogu ili ne žele da pristupe budžetskom finansiranju i onih koje su bliske vlasti i dobijaju državna sredstva, a da pri tom ne odgovaraju za ono šta s tim sredstvima rade. Bakovska je izrazila svoje duboko nezadovoljstvo zato što civilno društvo nije bilo kadro da „nadmudri vladu“:

Mislim da, da kažem to otvoreno, nisu bili kadri da nadmudre vladu i mislim [da je] ovo bilo svojevrsno otvaranje očiju za mnoge ljude poput mene, koji su dugo podržavali civilno društvo i smatrali da su kapaciteti civilnog društva bili izgrađeni – očigledno, nisu bili. Mnogo novca, napora i dr, uloženi da se izgrade kapaciteti civilnog sektora praktično nisu urodili plodom ili imali efekta. Ljudi koji su stvarno bili dobri u civilnom društvu, kada više nije bilo novca, okrenuli su se drugim oblastima rada. A ono što je ostalo, očigledno je, nema dovoljnu političku svest da stvori rezultate [od onoga] što rade.⁶⁰

Postoji slična platforma u Albaniji, gde je nekoliko donatora ukazalo na to da su mnoge OCD politički obojene. U BiH, opšti je utisak da je civilno društvo apatično i da nema odgovor na političku krizu. Predstavnici Britanske ambasade smatraju da nema interesa kod dela OCD da menjaju sistem. Žale se da „imamo slabije OCD koje ne zagovaraju promenu koja nam je potrebna“. Po njihovom viđenju, OCD treba da lobiraju za interese građana, što se u ovom trenutku ne događa pošto „nema javne reakcije na političke događaje“.⁶¹

58 Razgovor sa službenicima Kancelarije SCO-a u Makedoniji

59 Razgovor s predstavnikom Britanske ambasade u Srbiji

60 Razgovor sa Beti Bakovskom, savetnicom za dobroupravu i kulturu u Holandskoj ambasadi u Makedoniji.

61 Razgovor sa službenicima Britanske ambasade u BiH.

Druge teškoće

Neki donatorisu ukazali na nedostatak ekspertize u određenim oblastima kao jedno od gorućih pitanja za civilno društvo u region. Nedostatak stručnosti unutar civilnog društva naročito je vidljiva na polju zakonodavstva i različitim aspektima integracije u EU. Ovo je zbog činjenice da su najveći deo aktivnosti u cilju izgradnje kapaciteta i treninga u poslednjoj deceniji imali veoma uopšten fokus, baveći se opštim pitanjima kao što su upravljanje projektima, strateško planiranje, zagovaranje, itd. U vezi s ovim, različiti donatori kritikovali su TACSO program EU zbog pružanja osnovnih treninga u pisanju projekata, strateškom planiranju ili javnom zagovaranju dok ono što je stvarno potrebno jesu treninzi koji bi uvećali stručnost organizacija na polju aktivnosti. Neki donatori tvrde da je, u prethodnoj deceniji, povećanje stručnog znanja predstavnika/ca vlade o pridruživanju i ljudskim pravima praćeno smanjenjem stručnosti unutar civilnog društva.⁶² Na primer, predstavnik Britanske ambasade u Makedoniji naveo je dasu donatori godinama radili na razvoju civilnog društva, a da nisu radili na stručnosti OCD, izuzev u nekoliko oblasti kao što su zaštita životne sredine i ljudska prava.⁶³

Još jedno pitanje koje je proisteklo iz intervjua jeste nedovoljna vidljivost OCD. Ovo je naročito problematično u Srbiji, gde je civilno društvo nasledilo negativan imidž iz devedesetih kada je Miloševićev režim prikazivao civilno društvo kao strane plaćenike. Od 2000, situacija nije mnogo napredovala jer je saradnja između OCD i medija veoma mala.⁶⁴

Smanjen pristup medijima takođe predstavlja glavnu teškoću, gde je nekoliko donatora ponovo uvelo programe za medije kao odgovor na vladino kažnjavanje nezavisnih medija (v. gore).

Crna Gora je priličan izuzetak od ovoga. Nekoliko donatora ukazalo je na to da u Crnoj Gori postoji dobra saradnja između OCD i medija. Shodno tome, OCD imaju viši nivo vidljivosti i prepoznate su kao važan faktor u društvu.

62 Razgovor sa službenikom Instituta za istočno-zapadni menadžment u Crnoj Gori

63 Razgovor sa službenikom Britanske ambasade u Makedoniji

64 Razgovori sa službenicima u kancelarijama USAID-a i BTĐ-a u Srbiji.

3.2. Pitanja specifična za svaku zemlju

Pogledi donatora na civilno društvo značajno variraju širom regiona. S jedne strane, generalno se smatra da je civilno društvo „veoma razvijeno“ u Srbiji i Crnoj Gori. S druge strane, opšte je mišljenje da je slabo i krhko u Albaniji i Makedoniji, i uizvesnoj meri u BiH i na Kosovu.

Smatra se da, i u Srbiji i u Crnoj Gori, civilno društvo igra ključnu ulogu u monitoringu rada vlade i osiguranju odgovorosti državnih institucija. Jadranka Jelinčić iz FOS-a tvrdi da, iako je uočeni nivo korupcije veoma visok, postoji civilno društvo koje ima kapacitet da pozove na pouzdanost i drži vladu odgovornom.⁶⁵ Donatori su posebno vrednovali ulogu OCD u rešavanju pitanja korupcije u Crnoj Gori. Neki smatraju da civilno društvo tamo igra jednu tako važnu ulogu u monitoringu i vršenju pritiska na Vladu da je delom preuzelo ulogu sudstva. Crnogorske OCD uistinu su postakle nekoliko istraga koje su dovele do hapšenja eminentnih ljudi. Nekoliko donatora tvrdi da u Crnoj Gori postoji dobra saradnja između OCD i medija, koja je suštinski doprinela vidljivosti i istaknutosti OCD u društvu.⁶⁶

U Albaniji, postoji zajedničko mišljenje da civilnom društvu još uvek nedostaje kapacitet i da previše zavise od donatorskih sredstava koja presušuju. Predstavnik OSFA opisao je civilno društvo u Albaniji kao „drvo s korenjem u vazduhu“.⁶⁷

⁶⁵ Razgovor s Jadrankom Jelinčić, direktorkom FOS-a u Srbiji.

⁶⁶ Razgovor s jednim službenikom kancelarije East-West Management Institute u Crnoj Gori

⁶⁷ Razgovor sa službenicom kancelarije OSFA u Albaniji.

Shodno ovom stavu, donatori su uložili dosta novca između 1993. i 2003. da izgrade kapacitete OCD i uvećaju ljudske resurse. Međutim, ovi resursi su se odjednom preusmerili na vladu i „ovo se stalno ponavlja“. Nekoliko donatora ukazalo je na to da su OCD često politički obojene i neki su izjavili da ih veoma često čini jedan čovek (one-man show) i da su veoma tržišno orijentisane. Drugi su dali pozitivniju procenu.

Predstavnik Holandske ambasade izjavio je da je albansko civilno društvo prilično šaroliko: postoje neke organizacije koje donatori smatraju pouzdanim u smislu sprovođenja projekata i upravljanja novcem i postoji druga „siva zona“ novih organizacija koje se neočekivano pojavljuju i organizacija koje preživljavaju jedino od projekata.⁶⁸ Službenici USAID-a izjavili su da, premda je civilno društvo u Albaniji nerazvijenije nego u drugim državama, ono raste, razvija se i „mnogo je naprednije nego što mnogi ljudi misle“.⁶⁹

U Makedoniji, civilno društvo je teško pogođeno političkom situacijom. Nekoliko država ukazalo je na to da su odnosi država-civilno društvo veoma zategnuti od promene vlasti 2006. Shodno tome, nema spremnosti od strane izvršne vlasti da sarađuju s civilnim društvom i one organizacije koje kritikuju vladu sistematično su izložene napadima preko medija. To je takođe slučaj i s nekim donatorim, kao što je FOSM koji je u svom radu zauzeo politički angažovaniji stav. Neki donatori kritikuju civilno društvo za upadanja u zamku dnevne politike. Predstavnik Holandske ambasade izjavila je da OCD „ne uspevaju da budu iznad onoga što se dešava u društvu, već su pre refleksija onoga što se dešava.“⁷⁰ Donatorska pomoć je navodno proizvela prenaseljeno ali nedovoljno osnaženo civilno društvo

koje je dovedeno do izumiranja zbog povlačenja donatora. Ovo viđenje podelili su predstavnici FOSM-a koji su izjavili da se civilno društvo u Makedoniji raspada u pogledu činjenice da je zvanični broj organizacija s 11000 pao na 3500 od kojih je 10 procenata aktivno i u mogućnosti da dobija sredstva.⁷¹

U BiH, nekoliko donatora ukazalo je na to da, i pored toga što mnoge OCD vide sebe kao važne i uticajne, civilno društvo je zapravo prilično slabo. Po njihovom viđenju, OCD nedostaje kapacitet i imaju slab uticaj i nizak nivo pouzdanosti. Mnogi donatori pripisuju ovakvo stanje stvari činjenici da su OCD isuviše usmerene na ono što donatori finansiraju. Predstavnik SCO-a naveo je da bosansko civilno društvo nije 'zrelo' zato što su se mnoge organizacije pojavile kao odgovor na raspoloživost finansijskih sredstava iz inostranstva više nego kao odgovor na lokalne potrebe.⁷² Shodno tome, ovim organizacijama nedostaje šire gledište o ulozi civilnog društva u društvenom razvoju. Neki donatori ukazali su na politički kontekst BiH kao na prepreku razvoju civilnog društva. Prema predstavniku USAID-a, civilno društvo nema uticaj zato što vlasti u BiH čak ni ne znaju šta je civilno društvo— sagledavaju civilno društvo kao ništa više do OCD finansirane sredstvima iz inostranstva koje mogu doneti nešto novca.⁷³

Mada donatori prepoznaju da civilno društvo na Kosovu u poslednjih 15 godina postiglo značajan napredak, zajedničko je viđenje da je ono isuviše okrenuto prioritetima donatora i da je još uvek u ranoj fazi razvoja. Ljuan Šlaku iz KFOS-a izneo je da su „posle '99, OCD nicali kao odgovor na raspoloživost finansiranja i nedostatak zaposlenja. Sada je raspoloživost finansijskih sredstava smanjena, postoji „nešto

68 Razgovor sa službenikom Holandske ambasade u Albaniji.

69 Razgovor sa službenicima kancelarije USAID-a u Albaniji

70 Razgovor sa službenicom Holandske ambasade u Makedoniji

71 Razgovor sa službenicima kancelarije FOSM-a u Makedoniji.

72 Razgovor sa službenicima Švajcarske kancelarije za saradnju u BiH.

73 Razgovor sa službenicom kancelarije USAID-s u BiH.

novca za puno ideja^{.74} Takođe je manje aktivizma pošto je država preuzela mnoge zadatke koje je ranije obavljalo civilno društvo.

Nekoliko donatora naglasilo je organizacione teškoće i nedostatak strateškog pravca kao glavne izazove razvoju civilnog društva na Kosovu. Službenik SIDA-e tako je izjavio da je nekoliko organizacija na Kosovu izgradilo svoj profil u smislu opsega delovanja i da se mnoge bore sa upravljanjem organizacijom i unutrašnjom demokratijom.⁷⁵ Službenik iz Britanske ambasade naveo je da mnoge OCD „još uvek lutaju“, ali da i pored toga OCD igraju važnu ulogu i da donatori „ne bi svoje poslove mogli bez njih da urade“.⁷⁶

3.3.Održivost civilnog društva

Premda su svesni toga da civilno društvo zavisi od donatorskog finansiranja, donatori su podeljeni po pitanju održivosti civilnog društva. Neki donatori smatraju da pitanje održivosti OCD nije adekvatno kada ciklus projekata civilnog društva traje jednu ili dve godine. U ovom kontekstu, nije moguće govoriti o dugoročnom uticaju OCD, a kamoli o održivosti. Drugi smatraju da se pitanje finansijske održivosti zagubilo: OCD su opsednute time kako će se finansirati umesto toga kako da uspostave veze sa zajednicom i na taj način postanu izvorno održive. Na primer, Vladimir Milčin iz FOSM suprotstavlja se samoj ideji o održivosti civilnog društva zato što smatra da to vodi do institucionalizacije/birokratizacije civilnog društva. Po njegovom viđenju, održivost treba da bude u vezi s tim da li je jedna organizacija ostvarila svoju misiju, ne u vezi s tim da li iz godine u godinu uspeva da obezbedi finansiranje kao što to donatori obično vide.⁷⁷

Donatori generalno smatraju da veliki broj OCD kreće da se gasi zato što je došlo do inflacije civilnog društva usled raspoloživost inostranog finansiranja. Zajedničko je gledište da OCD treba da se profesionalizuju i specijalizuju u određenim sektorima da bi postale održive. Uz to, donatori smatraju da OCD moraju da postanu vidljivije objavljivanjem informacija o svom radu i uključivanjem zajednice da bi ljudi znali za šta daju novac. Generalno, donatori vide rešenje u pravcu finansijske održivosti civilnog društva u diversifikaciji izvora finansiranja kroz:

- ✘ Bolji pristup državnom finansiranju;
- ✘ Razvoj filantropije
- ✘ Razvijanje profitabilnih aktivnosti OCD;
- ✘ Razvijanje veza OCD sa zajednicom i time što će postati organizacije na bazi učlanjenja;
- ✘ Razvijanje mreža OCD na lokalnom, nacionalnom i regionalnom nivou.

Pitanje državnog finansiranja ključno je jer, u većini zemalja, država je primarni izvor finansiranja za civilno društvo. Na primer, u Srbiji, državno finansiranje u 2012. bilo je oko 67 miliona evra, što je mnogo više od ukupnih donatorskih sredstava za civilno društvo.⁷⁸ Međutim, ova cifra uključuje finansiranje političkih partija, sportskih klubova, crkava i verskih zajednica, itd. Veoma mala finansijska sredstva zaista idu OCD. Uz to, državna sredstva usmeravaju se na netransparentan način, važeći propisi u Srbiji dozvoljavaju administraciji da opredeli sredstva bez raspisivanja poziva za projekte ili tendere. Situacija je slična u drugim zemljama Zapadnog Balkana. U BiH, državna sredstva za OCD iznose otprilike 70 miliona evra godišnje, od čega polovinu raspodeljuju opštine.⁷⁹ Međutim, 47 procenata korisnika sredstava čine sportske organizacije,

74 Razgovor s Ljuanom Šlakuom, izvršnim direktorom kancelarije KFOS-a na Kosovu.

75 Razgovor sa službenikom kancelarije SIDA-e na Kosovu.

76 Razgovor sa službenikom Britanske ambasade na Kosovu.

77 Razgovor s Vladimirom Milčinim, izvršnim direktorom kancelarije FOSM u Makedoniji.

78 „Godišnji sažetak izveštaja o budžetskom utrošku za udruženja i druge organizacije civilnog društva u 2012. kao podrška programskim i projektnim aktivnostima“, Vlada Republike Srbije, preuzeto sa: <http://civilnodrustvo.gov.rs/media/2012/10/en-mini-zbirni-za-sajt.pdf> 7.maja 2014.

79 Razgovor s Džemalom Hodžićem, menadžerom programa u EUD-u u BiH.

34 procenta veteranska udruženja i dosta odlazi na verske organizacije. Prema Džemalu Hodžiću iz EUD-u u Sarajevu, manje od 2 procenta korisnikasredstava predstavljaju organizacije za ljudska prava ili OCD koje se bave društvenim pitanjima.⁸⁰ U Crnoj Gori i na Kosovu, nivo državnog davanja za civilno društvo bitno je niži. Slučaj Crne Gore specifičan je u tom smislu da je bitan deo državnog davanja suspendovan kao rezultat vladine inicijative da centralizuje izdvajanje novca za civilno društvo što je bilo inicirano 2011, ali nikada nije sprovedeno. Ovo je najveći problem za crnogorske OCD zato što se većina donatora povukla, a nivo finansiranja od strane EU ostao je isti.

Donatori generalno smatraju da bi održivost civilnog društva idealno bila osigurana uspostavljanjem čvrstog partnerstva između vlade i civilnog društva. Prema Torgniju Svengusonu iz Švedske ambasade u Beogradu, ovo zahteva više od samog regulisanja državnog finansiranja civilnog društva:

Po nama, strateško razmišljanje o tome kako biste vi mogli na duge staze biti održivi kao civilno društvo, polazi od uspostavljanja funkcionalnog odnosa između civilnog društva i vlade na različitim nivoima uz prepoznavanje različitosti uloga koje jedni i drugi imate. Tako da, to nije stvaranje civilnog društva zavisnog od države, već je civilno društvo to koje je u konstruktivnom dijalogu s vladom i pritiska vladu i kritički razmatra rad vlade, ali takođe podnosi predloge, konstruktivne predloge.⁸¹

Donatori se generalno slažu da je trenutno saradnja najnaprednija između OCD i nezavisnih institucija (Zaštitnik građana, Kancelarija za ljudska prava i dr), ne baš sa

najvažnijim vladinim institucijama. Smatra se da su odnosi država-civilno društvo najrazvijeniji u Crnoj Gori, gde je učešće OCD u donošenju politika institucionalizovano. Crna Gora je zaista jedina zemlja gde su OCD formalno uključene u pregovore s EU.

Premda većina donatora prepoznaje potrebu da se razviju odnosi država-civilno društvo, samo nekoliko njih imaju ovaj konkretan cilj u svom programu. Službenici SCO-a u Makedoniji izjavili su da su, u ovom trenutku, fokusirani na efikasnost i efektivnost OCD i na održivost rezultata.⁸² Pitanje finansijske održivosti OCD ostavljeno je za kasniji period – SCO čeka da vidi mehanizme razvijene od strane EU u pogledu ovoga.

Jedinu značajniju međunarodnu inicijativu da se reformiše državno finansiranje civilnog društva sprovode EU i UNDP kroz projekat Jačanje lokalne demokratije (LOD) koji nastoji da promoviše transparentnost u lokalnom finansiranju civilnog društva. Ovaj projekat, koji finansira EU i sprovodi UNDP, fokusira se na opštine zato što one obezbeđuju najveći deo sredstava za OCD u BiH (oko 50 procenata ukupnog državnog finansiranja).⁸³ Konkretni cilj jeste da se izgrade kapaciteti opština da identifikuju prioritete u konsultaciji s civilnim društvom i opredele sredstva na nepristrasan i transparentan način. Ovaj projekat takođe ima za cilj da podigne svest među OCD da su opštine potencijalni donatori.

Od opština koje podnose zahtev za učešće u programu LOD, zahteva se da imaju uspostavljene kontakte s lokalnim OCD. One koje su odabrane dobijaju tehničku pomoć za organizovanje javnih poziva i izbor korisnika sredstava. Ovo se radi prema LOD metodologiji koja je razvijena kao alat za inkluzivnu transparentnu raspodelu opštinskih sredstava OCD u skladu s procedurama koje koristi EUD

82 Ibid.

83 Razgovor sa službenicima Švedske ambasade u Srbiji.

80 Razgovor sa službenicima kancelariji SCO-a u Makedoniji.

81 Razgovor sa Samirom Omerefendićem, menadžerom za projekte u kancelariji UNDP-a u BiH.

Kad opštinaustanovi svoj tim i procedure, objavljuje pozive za projekte čiji su prioriteti definisani u saradnji sa lokalnim OCD. Odabrane projekte finansira EU i sufinansira opština. Svaka OCD iz BiH ispunjava uslove da se prijavi, ali projekat mora da se sprovede u opštini koja je objavila poziv, LOD tako predstavlja vid podfinansiranja čiji je primarni cilj da standardizuje procedure za dodelu sredstava OCD na opštinskom nivou. U periodu 2007-2013, projekat je imao 3 faze s preko 200 finansiranih projekata.

EU je učestvovala u finansiranju ovih projekata sa 5 miliona evra, opštine sa 500.000 evra. Četvrta faza projekta započela u junu 2014.

LOD je prepoznat širom regiona kao dobro rešenje. Samir Omerefendić, menadžer projekta za program LOD u UNDP-ju, tvrdi da je ovaj projekat doprineo većem prepoznavanju civilnog društva među državnim službenicima. Na opštinskom nivou državni službenici regularno ulaze u saradnju s OCD, što je pre nekoliko godina bilo nezamislivo.

Menja se razumevanje civilnog društva i pristup radu s njim. Opštine sada ostavljaju neka budžetska sredstva usmerena na sufinansiranje projekata koje NVO dobijaju iz nekih drugih izvora. Pre samo nekoliko godina to nije bio slučaj. Ovo je prilično ozbiljna stvar gde opštine staju iza lokalnih NVO, daju im pismo podrške, žele da rade s njima kao i situacije kada opštine teže da proprate kako se troše njihova sredstva od strane NVO i očekuju povratne reakcije, izveštaje, i bolje učešće uopšte.⁸⁴

Uprkos ovom ohrabrujućem napretku, rešavanje problema javnog finansiranja OCD u BiH zahteva dalje akcije uključujući zakonske mere da se napravi razlika između

sportskih klubova i OCD. U okviru posebnog projekta, EUD pruža posebnu pomoć vladi za stvaranje institucionalnih mehanizama za saradnju s civilnim društvom. USAID ima komplementarni projekat koji nastoji da pomogne OCD u njihovom odnosu s vladom. Međutim, došlo je do malog napretka u uspostavljanju mehanizma saradnje između države i civilnog društva zbog toga što postoji nedostatak političke volje i razumevanja razloga zbog čega vlada treba da se konsultuje s civilnim društvom.

Najočiglednije, državno finansiranje nije magično rešenje za sve OCD. Donatori su generalno svesni da one organizacije koje se bave politički osetljivim pitanjima, kao što su organizacije za ljudska prava, watchdog i organizacije koje se bave monitoringom rada vlade ne mogu da računaju na državno finansiranje. Međutim, smatra se da će neke od ovih organizacija uvek imati pristup globalnim fondovima za organizacije civilnog društva kakvi su globalni programi Instituta za otvoreno društvo. Neki donatori naglasili su važnost da veće organizacije pomognu malima da dobiju pristup finansiranju od strane EU i međunarodnim mrežama OCD.

Predstavnici EUD-a u Skoplju naveli su da nije samo vlada ta koja treba da bude zadužena za razvoj civilnog društva, već to takođe treba da bude zadatak zrelijih OCD.⁸⁵ Tvrde da postoji nedostatak svesti među većim organizacijama „u zajedničkom deljenju i strukturiranju“ i da je EU nastojala da promoviše takva iskustva zahtevajući od većih OCD da uključe manje kao partnere u svojim projektima. Donatori tako sagledavaju uhodane OCD kao ključni elemenat za razvoj i održivost civilnog društva u regionu.

84 Ibid.

85 Razgovor s predstavnicima EUD-a u Makedoniji

Deo II Perspektiva na nivou pojedinačnih zemalja



4. Srbija

4.1. Nivoi donatorske podrške

Angažovanje međunarodnih agencija u Srbiji je dugoročno, a prve kancelarije ustanovljene su za vreme socijalističkog režima Jugoslavija je bila prva evropska zemlja koja je ugostila kancelariju UNICEF-a, koja je ustanovljena 1947. U 1990-im UNICEF je imao važno prisustvo u odgovaranju na humanitarnu krizu. Nakon 2000, deluje kao razvojna agencija pre nego kao humanitarna organizacija.³²⁵ Veliki broj međunarodnih donatora osnovao je svoje misije u Jugoslaviji 1990-ih. Fondacija za otvoreno društvo (OSF) osnovala je kancelariju u Beogradu u junu 1991. za celu (socijalističku) Jugoslaviju.

U toku 1990-ih Fondacija je primarno fokusirala svoje aktivnosti na razvoj civilnog društva u širem smislu, npr. na stvaranje nezavisnih tela koja nisu državna. Fondacija je takođe imala za cilj prevazilaženje posledica rata i međunarodne izolacije. U 2000-im Fond za otvoreno društvo u Srbiji (FOS) promenio je fokus svojih aktivnosti ka izgradnji demokratskih institucija i procesu evropeizacije, ali je rad sa manjinama takođe stalni prioritet. Prema intervjuisanoj osobi iz FOS-a, jedan od njihovih najvećih uspeha bio je stvaranje diskursa u kome evropeizacija nije samo ograničena na pristupanje EU, već uključuje normativne promene u društvenim vrednostima.³²⁶

SCO je započela svoje delovanje u Srbiji 1991. kao odgovor na izbegličku krizu

Danas, primarni fokus Švajcarske saradnje jeste podrška integracije Srbije u EU.³²⁷

U pogledu Holandske razvojne pomoći, MATRA je bila konceptualizovana kao program za promociju transformacije društva nakon pada komunizma. Program je imao 12-13 tema do 2009, kada se fokusirao na podršku integraciji u EU u oblasti vladavine prava.³²⁸ Britanska pomoć takođe je započela u 1990-im, humanitarnim projektima. Između 2000. i 2010. DFID se fokusirao na reformu socijalne sigurnosti.

U periodu nakon 2000, USAID pruža pomoć civilnom društvu u Srbiji od 2001., posredstvom partnera u sprovođenju.³²⁹ Nemačka je 2000. započela svoje programe pomoći u Srbiji.³³⁰ Balkanski fond za demokratiju (BTD) osnovan je 2003. od strane nemačkog Maršal fonda Sjedinjenih država, Fondacije Čarls Stjuart Mot i USAID-a sa zadužnim fondom od 36 miliona američkih dolara (približno 28,8 miliona evra), za desetogodišnji period koji je istekao u junu 2013. Od ovih 36 miliona dolara, 28,5 miliona (otprilike 22,8 miliona evra) dodeljeno je kroz grantove. Između 2012. i 2013, njihov budžet umanjen je za 50 procenata, ali BTD planira da nastavi svoje aktivnosti za narednih 5-7 godina s redukovanim budžetom. ERSTE fondacija stvorena je 2005 s ciljanim područjima: kultura, društveni razvoj i Evropa.

U ovom periodu, podrška EU, koja je najznačajnija u finansijskom pogledu, sprovedena je kroz dva prethodna programa:

CARDS između 2000 i 2006. i IPA između 2007. i 2013. Godišnja pomoć EU Srbiji ukupno iznosi 196 miliona evra, od kojih će sumom od 180 miliona evra, od 2014., upravljati Vlada Srbije. Uz to, budžet EIDHR-a za Srbiju je 1,2 miliona godišnje, a budžet CSF-a iznosi 2 mil. U pogledu prisustva donatora, postoji opažanje među onima koji su

324 Razgovor sa službenikom kancelarije FOS-a u Srbiji.

325 Razgovor sa službenikom u kancelariji SCO-a u Srbiji.

326 Razgovor sa službenicom Holandske ambasade u Srbiji.

329 Razgovor sa službenikom u kancelariji ISC-a u Srbiji.

330 Razgovor sa službenikom u kancelariji GIZ-a u Srbiji..

dali odgovore da američke i evropske agencije napuštaju Srbiju. Na primer, sagovornik iz ERSTE fondacije rekao je: „Vidimo svuda da mnogi američki i takođe mnogi evropski igrači napuštaju region i nije dobro što se to dešava zato što, po mom mišljenju, još uvek ima dosta posla da se uradi.“³³¹ Sagovornik iz Svetske banke dodao je da je pomoć Nemačke, Švedske i Norveške značajno umanjena i da su Austrijanci u celosti otišli. Nakon globalne finansijske krize, donatorske zemlje takođe imaju finansijske probleme što utiče na njihovu mogućnost da pruže pomoć.³³²

S druge strane, neki donatori veruju da ove tvrdnje o povlačenju donatora nisu osnovane. Jedan razlog je to što je teško pouzdano utvrditi nivo donatorske pomoći u zemlji. Prema sagovorniku iz GIZ-a, za civilno društvo, teško je utvrditi „šta je raspoloživo u domenu pomoći, budžeta ili sredstava koji se obezbeđuju. Zato što, mislim, ja čak ne znam da li Sorošova fondacija, koja je prilično aktivna, objavljuje cifre o tome koliko novca on ovde troši... To je veoma teško reći ... Vi vidite brojke, ali to je sve javna stvar, tako da kažem. Šta stvarno ide civilnom društvu ... mislim da je to zaista, zaista teško otkriti.“³³³ Stalna savetnica TAOCD-a pretpostavlja da percepcija povlačenja donatora postoji zbog činjenice da je došlo do drastičnog povećanja broja OCD, što je uvećalo zahtev za finansijskom podrškom.³³⁴ Međutim, nema sumnje da su neke međunarodne agencije napustile Srbiju. ADA je zatvorila svoju kancelariju u Beogradu 2012. DFID je zatvorio svoje programe u Srbiji 2010. Dva su programa ostala kojima upravlja Kancelarija inostranih poslova i Komonvelta (FCO), s veoma ograničenim sredstvima. Program ponovnog ujedinjenja Evrope ima poseban cilj da pripremi zemlje koje pristupaju za proces pregovaranja s EU, a pomoć iz Programa

za prevenciju konflikata dostupna je u Srbiju, Bosni, na Kosovu i u Makedoniji. DFID je imao budžet u rasponu od 2 do 8 miliona britanskih funti (približno od 2,6 do 10,2 miliona evra) godišnje, dok je trenutni budžet britanske pomoći oko 1-1,5 miliona funti (približno 1,3-1,9 miliona evra).³³⁵ Holandska ambasada zatvorila je 2009. svoj program razvojne saradnje u Srbiji i Crnoj Gori. Jedini program koji je ostao je MATRA program za zemlje kandidate za EU. Budžet za Srbiju i Crnu Goru za 2013. bio je 670.000 evra. Ovo je u suštini za civilno društvo.³³⁶ Kao što je gore pomenuto, godišnji budžet BTDA umanjeno je za 50 procenata u 2014. godini i sada iznosi oko milion dolara (približno 800.000 evra) za 2013-2014.

BTDA je završio svoje aktivnosti u Hrvatskoj, Bugarskoj, Rumuniji i Moldaviji (mada još uvek vodi regionalni program). Uprkos tome, BTDA planira da ostane na Zapadnom Balkanu do 2018. ili 2020. s redukovanim budžetom, za koji se nadaju da će biti oko 1,3-1,4 miliona dolara (približno 1-1,1 milion evra) na godišnjoj bazi.³³⁷ OEBS kroz svoje projekte pruža veoma ciljanu podršku civilnom društvu, ali je to mali iznos: „Dobili smo projekat reforme sektora bezbednosti koji finansira SIDA i imamo veoma ciljani poziv za projekte za OCD koji rade i smišljaju konkretne predloge u toj oblasti. A ovo je, mislim, 8.000 do 10.000 evra za šest meseci ili već tako nešto. Dakle, to je zaista veoma malo.“³³⁸

UNDP je prešao od agencije koja je u velikoj meri bila donatorska u agenciju koja sprovodi programe. Na primer, od 2012, UNDP sprovodi projekte koje finansiraju opštine u Srbiji. Mada su ove opštine ranije primale novac koji je ranije obezbeđivao UNDP i drugi donatori, one sada finansiraju projekte koje sprovodi UNDP i učestvuju u sprovođenju ovih

331 Razgovor sa službenikom u ERSTE Stiftung.

332 Razgovor sa službenikom Svetske banke u Srbiji

333 Razgovor sa službenikom u kancelariji GIZ-a u Srbiji

334 Razgovor sa službenikom TAOCD kancelarije u Srbiji.

335 Razgovor sa službenikom iz Britanske ambasade u Srbiji.

336 Razgovor sa službenicom iz Holandske ambasade u Srbiji.

337 Razgovor sa službenikom kancelarije BTDA u Beogradu.

338 Razgovor sa službenikom Misije OEBS-a za Srbiju

projekata uz podršku UNDP-a, koji pruža pomoć.³³⁹

Uprkos činjenici o povlačenju donatora, istraživanje je pokazalo da se pomoć Norveške i Švajcarske zapravo uvećava. Norveška je značajno pojačala svoju pomoć koju dodeljuje ambasada u Beogradu, zadužena za Srbiju, Crnu Goru i Makedoniju. Odeljenje za Zapadni Balkan Ministarstva spoljnih poslova u Oslu upravlja najvećim delom norveške razvojne pomoći, a ambasada u Beogradu upravlja Fondom Ambasade u Beogradu i Fondom za civilno društvo. Prema sagovorniku iz Norveške ambasade:

„Mi smo ove godine krenuli ka, ili mi smo ove godine izdvojili tri miliona dolara, približno dva ipo miliona evra. To će se možda uvećati. Ovo je deo istog izvora finansiranja za saradnju u zemljama Zapadnog Balkana i s njima.

Ali posebnu stavku za ambasadu predstavlja upravljanje malim projektima. Fond Ambasade odnosi se na sve ove zemlje, mada je mehanizam za finansiranje civilnog društva do sada u fazi testiranja bio ograničen na Srbiju i mistalno ispitujemo da li da se proširi, takođe da obuhvati Crnu Goru i Makedoniju.³⁴⁰

Norveška je izdvojila ukupnu pomoć od: 9 miliona evra za Srbiju, 3 miliona evra za Makedoniju i 2,5 miliona evra za Crnu Goru.

Švajcarski parlament izglasao je na globalnom nivou uvećanje za službenu razvojnu pomoć s 0,4% na 0,5% švajcarskog bruto nacionalnog dohotka, što se takođe odnosi na Zapadni Balkan.³⁴¹ Ukupna sredstva za Srbiju uvećana su sa 60 miliona švajcarskih franaka (približno 49,8 miliona evra) u periodu 2009-2013. na 75,5 miliona švajcarskih franaka (približno 62,6 miliona evra) za period 2014-2017.

4.2. Motivi za prisustvo donatora

U pogledu motivacije za donatorsku pomoć, većina sagovornika identifikovala je podršku procesu pristupanja EU u Srbiji. Na primer, program MATRA Holandske ambasade ima tu svrhu da pomogne zemljama koje pristupaju na njihovom putu do integracije u EU.³⁴² Podržavanje procesa pristupanja EU je cilj čak i među bilateralnim donatorima – Švajcarskom i Norveškom – koje nisu deo zemalja članica EU.

Prema sagovorniku iz SCO, „čak iako mi [Švajcarska] nismo članovi Evropske unije, verujemo da je Srbija svakako deo Evrope i podržavamo institucije u različitim sektorima“.³⁴³

Sagovornik iz Norveške dodao je da „pretežni cilj naše podrške Srbiji

339 Razgovor sa službenicom iz kancelarije UNDP-a u Srbiji.

340 Razgovor sa službenikom iz Norveške ambasade u Srbiji.

341 Razgovor sa službenikom u Švajcarskoj kancelariji za saradnju u Srbiji.

342 Razgovor sa službenikom u Holandskoj ambasadi u Srbiji.

jeste da stimuliramo integraciju u EU ili integraciju u regionalne evropske strukture. Tako je ovo sveobuhvatni cilj onoga što radimo.³⁴⁴ Postoje, međutim, drugi motivi koje su sagovornici izneli. Na primer, predstavnik Britanske ambasade naveo je da je cilj Ambasade da unapredi britanske političke i ekonomske interese i promoviše britanske vrednosti.³⁴⁵

Motivi nekih donatora reflektuju širu regionalnu ili globalnu strategiju. Prisustvo multilateralnih agencija kao što su Svetska banka ili agencije UN-a, predstavlja deo globalnih strategija i program EIDHR EU takođe je globalni program. Sagovornik iz ERSTE fondacije istakao je njihov dugoročni geografski fokus:

*Sve naše aktivnosti fokusirane su na Centralnu i Istočnu Evropu. To je naš geografski prostor; ne diskutujemo svake godine treba li da idemo u Aziju ili Afriku. Srednja i Istočna Evropa predstavlja naš glavni target, geografski tako da kažem, tu smo počeli da radimo i tu ćemo i nastaviti ...*³⁴⁶

Nijedan donator ne planira da zatvori svoje aktivnosti u Srbiji u idućoj godini. Međutim, ovo se može promeniti jer zavisi od različitih faktora. Nivoi podrške i odluke da se ona povuče zavise od statusa evropskih integracija u Srbiji, ekonomskih okolnosti, dostupnosti alternativnih izvora finansiranja u zemlji i strategija i prioriteta donatora na globalnom nivou. Na primer, BTĐ je odlučio da se povuče iz Hrvatske zato što su njegove grant šeme bile „kap u moru“ u poređenju sa sredstvima EU koja su sada tamo raspoloživa. GIZ se povukao iz ostalih istočnoevropskih zemalja onda kada su one ušle u EU.

344 Razgovor sa službenikom u Norveškoj ambasadi u Srbiji.

345 Razgovor sa službenikom u Britanskoj ambasadi u Srbiji.

346 Razgovor sa službenikom u Die ERSTE Stiftung.

SCO ostaje prisutan u Rumuniji i u Bugarskoj uprkos činjenici da su ove zemlje članice EU, a Švajcarska je produžila svoje programe u Srbiji za naredne 4 godine. I pored toga, nivo prisustva Švajcarske takođe će zavisti od raspoloživosti fondova EU.³⁴⁷ Slično, na prisustvo UNDP snažno utiče proces pristupanja EU. UNDP vidi svoje delovanje kao komplementarno sa procesom pristupanja EU i on je obično prisutan dok se zemlja kandidat ne pridruži EU. Postoje i zemlje EU gde je UNDP zadržao redukovano prisustvo.³⁴⁸

Neki donatori takođe su naveli finansijsku krizu i promene u ekonomskim prilikama kao potencijalne faktore koji utiču na planove donatora za budućnost. S druge strane, sredstva britanskog Ministarstva inostranih poslova održala su se na istom nivou uprkos finansijskoj krizi i merama štednje uvedenim u Srbiji.³⁴⁹ Međutim, sagovornik iz ERSTE fondacije opisala je kako je ekonomska kriza uticala na njihove aktivnosti:

*Finansijska situacija nije unazadila fondaciju, možete da zamislite da smo pogođeni celom ovom bankarskom krizom i ekonomskom krizom, tako da naš budžet ne raste; imamo svojevrsnu stagnaciju budžeta i s ovim ograničenim resursima radimo svoje osnove projekte u tri programske linije – kultura, društvena odgovornost i Evropa – i imamo četvrtu granu takoreći, aktivnosti kliring grantova koju smo morali da umanjimo tokom godine zbog ovih budžetskih restrikcija.*³⁵⁰

Sagovornik iz FOS-a izneo je i treći razlog za promenu nivoa podrške: promena nivoa finansiranja iz drugih izvora u zemlji. FOS ima stabilan budžet od 2003. Njegovo buduće prisustvo zavisice od budućeg razvoja u Srbiji,

347 Razgovor sa službenikom u SCO-u u Srbiji.

348 Razgovor sa službenikom u kancelariji UNDP-a u Srbiji.

349 Razgovor sa službenikom u Britanskoj ambasadi u Srbiji.

350 Razgovor sa službenikom u ERSTE fondaciji.

što je blisko povezano s pristupanjem EU, kao i raspoloživošću alternativnih izvora finansiranja (npr EU, državnog finansiranja). I pored toga, FOS ne planira da smanji svoje prisustvo u narednih 2-3 godine.³⁵¹

Konačno, sagovornici iz Holandske ambasade i SIDA-e naveli su promene u globalnim strategijama koje potencijalno mogu uticati na nivo podrške u Srbiji. Holandska ambasada zatvorila je programe svoje službene razvojne pomoći u Srbiji i na Balkanu u sklopu šire reorganizacije holandske ODA i kao rezultat smanjenja sredstava. Sagovornik iz SIDA-e, na primer, komentarisao je da je odluka da se povuku iz Crne Gore doneta na osnovu kalkulacije „daj šta daš“, pošto SIDA smanjuje broj zemalja u kojima deluje, pa je neophodno da globalno napravi prioritete.

Postoji izvestan pritisak da se smanji broj zemalja i stalno se gleda na to koje bi, u ovom trenutku, za nas bile od manje strateške važnosti, tako da je to takođe politička odluka. Zato što je Švedska razvojna saradnja raširena po svetu, veoma je veliki fokus na Afriku i najsiromašnije zemlje, otuda postoji uvek ovaj politički kompromis koje zemlje treba da ostanu, koje zemlje treba da odu. I fokus i prioritete su primarno na Africi, na najsiromašnijim zemljama, i eto zašto [je] tako.³⁵²

4.4. Modaliteti planiranja i programiranja pomoći među donatorima

Modaliteti planiranja pomoći značajno variraju između donatora u pogledu: nivoa uticaja sedišta i lokalnih službenika; konsultacija sa zainteresovanim stranama na lokalnu (vlada i civilno društvo) oko različitih prioriteta; i konsultacija s drugim donatorima.

Neki donatori aktivni u Srbiji imaju značajnu autonomiju u određivanju pomoći i programiranju.

351 Razgovor sa službenikom u kancelariji FOS-a u Srbiji.

352 Razgovor sa službenicom u kancelariji SIDA-e u Srbiji.

FOS ima punu autonomiju u određivanju svojih prioriteta i strategija u Srbiji. OSI ima globalni program kojim upravlja iz Njujorka koji teče paralelno, za koji organizacije iz Srbije takođe mogu da se prijave ukoliko se uklapaju u ciljeve i prioritete globalnog programa.³⁵³

SCO je nedavno usvojila decentralizovani pristup planiranju pomoći dajući više slobode lokalnim kancelarijama u razvoju strategija. Strategije se razvijaju u tri faze. Prvo, SCO napravi procenu prethodne strategije i njene primene, iz čega proizilazi početni niz preporuka o tome kako da se razvije nova strategija. SCO onda sprovodi proces „rasprave sa partnerima“ koji uključuje vladu, OCD i druge donatore s kojima SCO sarađuje. Dalje informacije prikupljaju se kroz učešće na sastancima koordinacije donatorske pomoći koje organizuje vlada. Konačno, SCO u Srbijipredlaže strategiju sedištu koje je revidira i predlaže.³⁵⁴ UNICEF takođe ima relativno autonomni pristup. On razvija petogodišnji Akcioni plan programa za zemlju u konsultaciji sa zainteresovanim stranama na lokalnu koji su uključeni u dečju zaštitu. Akcioni plan definiše tematske oblasti delovanja, koje predstavljaju osnovu po kojoj UNICEF razvija svoje programe i aktivnosti.

Nasuprot autonomnom pristupu izloženom gore, pristup nekih donatorau programiranju aktivnost više je od gore ka dole, pri čemu zemlja u kojoj je sedište ili sedište imaju značajnu ulogu. Prioriteteprograma MATRA u celini je definisalo Holandsko ministarstvo spoljnih poslova. Lokalni činici ne učestvuju u definisanju prioriteta programa. I pored toga, Holandska ambasada ima punu samostalnost u odabiru projekata koje će podržavati.³⁵⁵ Strategije ERSTE fondacije interno razvija.

353 Razgovor sa službenikom u kancelariji FOS-a u Srbiji.

354 Razgovor sa službenikom u SCO u Srbiji.

355 Razgovor sa službenicom u Holandskoj ambasadi u Srbiji.

savetodavni odbor Fondacije koji uključuje predstavnike OCD iz regiona.³⁵⁶ Prioriteti programa EIDHR koji podržava EU definisani su na globalnom nivou, a OCD iz Srbije mogu samo da se prijave za jedan od pet prioriteta ovog programa.³⁵⁷ U slučaju OEBS-a, misije na terenu predlažu programe koji odgovaraju prioritetima koje je na najvišem nivou ustanovila zemlja članica OEBS-a. Ovi prioriteti su statični, tako da nema promena u tematskim oblastima.³⁵⁸ U slučaju Velike Britanije, FCO ustanovljava globalne i regionalne prioritete i potprioritete. Ambasada šalje FCO-u „ponudu rezultata“, koja se ne sastoji od niza projekata već od niza ciljeva i predviđenih sredstava da se oni postignu. FCO bira izvestan broj konkretnih ciljeva koje će Ambasada slediti i Ambasada onda razvija projekte.³⁵⁹ Širi ciljevi i prioriteti nemačke pomoći dogovoreni su na najvišem nivou između vlada Nemačke i Srbije. Od GIZ-a je potom zatraženo da razvije program koji će odgovoriti na ove prioritete kroz konsultaciju sa zainteresovanim stranama na lokalnu. U nekim slučajevima, zainteresovane strane (opštine, OCD) obraćaju se Ambasadi vlastitim inicijativama. Pored toga, na terenu postoji izvesna fleksibilnost. GIZ u suštini ima fleksibilnost u izdavanju sredstava koja dozvoljava da se usvoje u izmenjenim okolnostima. Projekti nisu osmišljeni da traju samo 2-3 godine; traju koliko god je potrebno dok se ne postignu postavljeni konkretni ciljevi.³⁶⁰ Alternativni pristup koji koriste neki donatori više je pristup od dole ka gore i uključuje zainteresovane strane na lokalnu u određivanju prioriteta. UNDP razvija nacrt strategije za 5 godina u saradnji s Vladom. Ovaj nacrt šalje drugim donatorima i razvojnim agencijama da daju sugestije pre nego što se odobri u Njujorku. Vlada Srbije treba da odobri sve programe UNDP-a.³⁶¹

356 Razgovor sa službenikom ERSTE Stiftung.

357 Razgovor sa službenicom EUD-a u Srbiji.

358 Razgovor sa službenicom Misije OEBS-a u Srbiji.

359 Razgovor sa službenikom u Britanskoj ambasadi u Srbiji.

360 Razgovor sa službenikom u kancelariji GIZ-a u Srbiji.

361 Razgovor sa službenikom u kancelariji UNDP-a u Srbiji.

Kancelarija Svetske banke u Beogradu pravi predlog koji se potom prerađuje na odvojenim konsultacijama sa vladom i civilnim društvom. Strategija se potom šalje Odboru na usvajanje. SIDA, BTĐ, CSF Evropske unije primenjuju više „regionalni“ pristup u programiranju pomoći umesto da se fokusiraju na strategije za pojedinačne zemlje. BTĐ ima set prioriteta za sve zemlje u regionu. Ovi prioriteti se prethodnih godina nisu menjali.³⁶² CSF EU je regionalni program za IPA zemlje čiji su prioriteti definisani na nacionalnom nivou.³⁶³ Sagovornik iz SIDA-e izneo je okvirno kako oni formulišu strategiju za Zapadni Balkan:

Ovo je bio veoma širok participatorni proces. Te oblasti bile su rezultat određenih instrukcija koje smo dobili iz Švedske, ali isto tako rezultat diskusija s ovdašnjim lokalnim činiocima, na prvom mestu SEIO, Kancelarije Vlade Srbije za EU integracije, ali takođe u mnogo širem smislu s ostalim ministarstvima, ustanovama, s drugim donatorima, s civilnim društvom takođe (...) Dakle, to je to. Mi to ne zovemo regionalnom strategijom; to je strategija za region. Vidite li razliku? Izgrađena je uz bilateralnu ili nacionalnu komponentu i razrađivana; u nekim oblastima mi zaista vidimo da postoji velika prednost regionalnog pristupa radu.³⁶⁴

Neki donatori održavaju konsultacije sa lokalnim akterima na mnogo selektivniji način, što često uključuje blisku saradnju s vladom i različit stepen konsultacija s civilnim društvom. Kao što je gore pomenuto, UNDP razvija nacrt svoje strategije u saradnji s Vladom, ali se oni takođe s vremena na vreme konsultuju s OCD – šire konsultacije se sada organizuju uglavnom za 100 – 200 ljud.³⁶⁶

362 Razgovor sa službenikom u kancelariji BTĐ-a u Srbiji.

363 Razgovor s drugim službenikom u kancelariji EUD-a u Srbiji.

364 Razgovor sa službenikom u kancelariji SIDA u Srbiji.

366 Razgovor sa službenikom SCO-a u Srbiji.

Za programiranje nemačke pomoći, svaki projekat ima ministarstvo iza sebe. GIZ uključuje OCD onda kada je projekat definisan u saradnji s vladom – uključuju samo one OCD relevantne za projekat.³⁶⁷

Norveška se direktno oslanja na institucije Srbije za planiranje svoje pomoći u Srbiji i upravljanje njome. Norvežani imaju dvoje zaposlenih koji sede u SEIO. Jedan zaposleni sprovodi programiranje u saradnji s različitim ministrima i SEIO, a drugi je odgovoran za monitoring i evaluaciju.³⁶⁸ UNICEF sprovodi pojedinačne konsultacije sa izabranim OCD kao i u fokus grupama, a organizacijama koje direktno ili indirektno rade s decom. UNICEF ima strateško partnerstvo sa Mrežom organizacija za decu Srbije (MODS), mrežom organizacija koje rade s decom, koju UNICEF podržava. UNICEF se takođe konsultuje s organizacijama iz MODS-a, kao i s medijima i poslovnim sektorom.³⁶⁹ FOS definiše svoje prioritete kroz stalni dijalog s OCD i kroz procenu predloga projekata koje tokom godine dobija od OCD.

Prema sagovorniku iz FOS-a, ovo omogućava OCD da iznesu svoje ideje umesto da budu usmerene na „prioritete donatora“.³⁷⁰ Suprotno ovome, SIDA ne sprovodi direktne konsultacije OCD, ali se uzda u švedske organizacije koje sprovode projekte koje obezbeđuju predloge od lokalnih partnera.

Prema sagovorniku iz SIDA-e:

Mi [SIDA] radimo sa tri glavne ili veće švedske OCD, sa kojima imamo okvirni sporazum o programu tako da one zauzvrat sarađuju sa...

Znate, svaka od njih ima između 10 i 15 nacionalnih partnera. Tako da preko njih, rekao bih, nadamo se da dobijamo predloge i komentare od njihovih partnera. Dakle, to u tom smislu predstavlja selektivnu i indirektnu konsultaciju. Mi takođe imamo direktan kontakt s njima, ponekad zasnovan na monitoringu ili evaluaciji, ali je on uglavnom posredstvom švedskih organizacija³⁷¹.

Istraživanjem je otkriveno da EU ima najinstitucionalizovaniji vid saradnje s lokalnim akterima. Planiranje IPA-a prilično je specifično zato što uključuje znatno učešće Vlade Srbije u definisanju prioriteta i događa se u nekoliko faza. Najpre, SEIO sprovodi „istraživanje potreba“ i „gap analizu“. Drugo, višegodišnji indikativni planski dokument (MIPD) razvija se u Briselu na osnovu ove analize i drugih izvora kao što je Izveštaj o napretku zemlje u procesu pridruživanja. Treće, sektorske grupe koje uključuju vladu, donatore i Delegaciju EU formirane su na osnovu MIPD. Ove sektorske grupe diskutuju o „projektnim sektorskim fiševima“, što uključuje čitav sektor kroz različite projekte. Sve nacionalne komponente IPA-e razvijene su u saradnji sa SEIO-om i odgovarajućim ministrima. Prioriteti i programi za civilno društvo razvijeni su u konsultacijama sa lokalnim OCD.³⁷²

Ovi sastanci koriste se da se vladi i donatorima predstave programi EU i dobije povratna reakcija od njih.

365 Razgovor sa službenicom u kancelariji UNDP-a u Srbiji.

367 Razgovor sa službenikom u kancelariji GIZ-a u Srbiji.

368 Razgovor sa službenicom u SEIO.

369 Razgovor sa službenikom u kancelariji UNICEF-a u Srbiji.

370 Razgovor sa službenikom u kancelariji FOS-a u Srbiji.

371 Razgovor sa službenicom u kancelariji SIDA-e u Srbiji.

372 Razgovor sa službenicom EUD-a u Srbiji.

Ove sektorske radne grupe kojima prisustvuju neki predstavnici/e OCD, takođe se koriste kao platforma za donatore da razmene informacije o svojim aktivnostima da ne bi bilo preklapanja. Nakon konsultativnog procesa, MIPD se članicama EU daje na usvajanje, proces traje 7-8 meseci. Prema jednoj od sagovornica iz EUD-a, programi EU veoma su strogi: prioriteti su postavljeni prema MIPD i Delegacija nema mnogo prostora za manevrisanje. Ako nešto nije pomenuto u MIPD, neće biti finansirano. Na primer, EU je 2011. prestala da podržava zdravstveni sistem u Srbiji jer se smatra suviše korumpiranim, uprkos činjenici da je EU do tada kanalisala značajna sredstva za zdravstvenu zaštitu u Srbiji.³⁷³ Sagovornica iz EUD-a takođe je dodala da, od januara 2014, Vlada Srbije upravlja IPA-om kao rezultat primene decentralizovanog sistema sprovođenja usvojenih dokumenata (DIS).

Međutim, programi za civilno društvo ostaje u nadležnosti EUD-a, zato što Delegacija smatra da se podrška civilnom društvu u Srbiji pruža po političkoj liniji.³⁷⁴

U pogledu planiranja IPA-e za civilno društvo, SEIO je 2011 ustanovila mehanizam sektorskih organizacija (SEKO). Ovo je ustanovljeno kroz projekat finansiran od strane SIDA-e i VB. SEKO mehanizam sastoji se iz sedam tematskih grupa. Svakom tematskom grupom upravlja neka „vodeća OCD“, koju je izabrala SEIO. Sve vodeće OCD su renomirane organizacija sa sedištem u Beogradu. Funkcionisanje SEKO sastoji se od toga što SEIO različitim platformama šalje nacрте dokumenata u okviru IPA-a na komentarisanje.

SEKO mehanizam se ekskluzivno koristi za sredstva EU. Drugi donatori ne oslanjaju se na ovaj mehanizam za konsultacije.

Jedna od sagovornica EUD-a iznela je veliki broj kritika u odnosu na rad SEKO-a.

Mehanizam je neobjektivan zato što su neke organizacije aktivnije od drugih, te SEKO možda ne reflektuje pouzdano potrebe društva. Štaviše, činjenica da su OCD podeljene u sedam tematskih grupa ostavlja mnoge teme izvan opsega planiranja. Da bi odgovorila na ovaj

nedostatak, EUD je razvila projekat u saradnji sa Kancelarijom za saradnju sa civilnim društvom čiji je cilj da promoviše ulogu civilnog društva u planiranju pomoći i pregovorima sa EU ne bi li unapredila učešće OCD u SEKO-u. Međutim, sagovornica iz EUD-a iznela je da lokalne OCD nemaju kapacitet da učestvuju u planiranju pomoći. Na primer, OCD često ne prave razliku između teme (npr, borba protiv korupcije) i vrste aktivnosti (npr. izgradnja kapaciteta).³⁷⁵ Druga sagovornica iz EUD-a izrazila je zabrinutost u vezi s tim da je prilično problematično uključiti OCD u planiranje pomoći pošto bi bilo problema s legitimitetom i konfliktom interesa za organizacije da odluče šta su prioriteti sve dok primaju finansijsku pomoć iz istih programa.³⁷⁶

Sagovornica iz Građanskih inicijativa, jedne od organizacija koje vode SEKO, takođe je rekla da postoji priličan broj nedostataka u vezi sa SEKO-om³⁷⁷:

- \ nacрти dokumenata šalju se u kratkom roku, rokovi su kratki i dokumenta su na engleskom, što mnoge organizacije sprečava da daju komentare. Neke platforme su suviše velike (npr. ona za civilno društvo, medije i kulturu okuplja 180 organizacija, pa je veoma teško da se organizuju prave konsultacije);
- \ nema sredstava za organizaciju sastanaka;

373 Intervju s trećom službenicom u kancelariji EUD-au Srbiji.

374 Intervju s drugom službenicom u kancelariji EUD-a Srbiji.

375 Intervju s drugom službenicom u kancelariji EUD-a Srbiji

376 Intervju s trećom službenicom u kancelariji EUD-au Srbiji.

377 Razgovor sa zaposlenom u Građanskim inicijativama. Građanske inicijative su vodeća OCD iz Beograda osnovana u maju 1996. od strane grupe uglednih NVO aktivista koji su od 1990-ih bili uključeni u antiratni pokret i nenacionalističku demokratsku opoziciju.

- \ postojao je jedan grant koji je bio korišćen da se organizuje nekoliko sastanaka u toku prve godine i od tada, 90 procenata konsultacija se sprovodi mejlom.
- \ OCD ne dobijaju povratnu informaciju o tome da li su komentari prihvaćeni ili odbijeni.

Tako se, prema rečima sagovornice iz Građanskih inicijativa, SEKO praktično pretvorio u info servis za programe i projekte EU.

Predstavnik SEIO odgovorio je na neke od ovih kritika navodeći da i oni takođe dobijaju da u kratkom roku iskomentarišu nacrtne dokumenata EU i da nemaju kapacitet da prevode ove dokumente sa/na engleski jezik. Štaviše, nemaju kapacitet da OCD informišu u vezi s tim koji su komentari usvojeni ili odbačeni. Međutim, sagovornica i dalje oseća da je SEKO mehanizam koristan.³⁷⁸

4.5. Koordinacija donatorske pomoći

Od 2012, za koordinaciju donatorske pomoći zadužen je SEIO. Koordinacija pomoći organizovana je oko deset tematskih sektorskih radnih grupa (SRG), od kojih se jedna bavi civilnim društvom, medijima i kulturom.³⁷⁹ Svaku SRG vodi jedno ministarstvo i vodeći donator. Uz SRG, donatori bi trebalo da senorganizuju neformalnu grupu donatora.

Međutim, ovi mehanizmi još uvek nisu operativni. Predstavnik SIDA-e izjavio je da su oni jedini pokrenuli inicijativu da se formira grupa za koordinaciju donatorske pomoći u oblasti zaštite životne sredine, ali da će biti potrebno vreme da se ona uspostavi.³⁸⁰ Sagovornik iz Norveške ambasade dodao je da je bilo nekih problema u uspostavljanju mehanizma ove koordinacije „postojao je novi pokušaj da se ponovo osmisli ova struktura s nekolicinom nivoa, nekolicinom podgrupa, nekolicinom podmehanizama, takoreći, što je bilo ovog proleća [2013] u znatnoj meri dogovoreno i finalizovano s donatorskom zajednicom“.³⁸¹

378 Razgovor sa službenikom u SEIO.

379 Vidi: <http://www.evropa.gov.rs/Evropa/PublicSite/AboutUs.aspx>

380 Razgovor sa službenikom u kancelariji SIDA-e u Srbiji.

381 Razgovor sa službenikom u Norveškoj ambasadi u Srbiji

Uprkos ovim početnim problemima donatori podržavaju pokušaje Vlade Srbije da preuzme vlasništvo nad koordinacijom donatora. Na primer, sagovornik iz ambasade Norveške rekao je:

*Voleli bismo da vidimo više od mehanizma koordinacije ukotvljenog čvrsto unutar institucija Srbije, tako da se njihovi glasovi češće i sistematičnije čuju u vezi sa svim temama o kojima se generalno diskutuje. Dakle, radujemo se tome, jednostavno, iako se snalazimo koliko god možemo.*³⁸²

Sagovornik iz GIZ-a dodao je:

*Srpska strana je takođe veoma zainteresovana da postane, da tako kažem, sve više vlasnik toga u kom se pravcu ce ovaj posao razvija. A pod tim mislim u kojim oblastima se pomoć pruža. I ovo je iznenađujuće, na veoma poseban način iznenađujuće za sve donatore koji su ovde aktivni,[sic].*³⁸³

Međutim, sagovornik iz GIZ-a bio je oprezan u vezi s efikasnošću mehanizama koje Vlada vodi, navodeći:

*Različiti pristupi su uzeti u obzir. Pre svega, uvek je postojao napor učinjen od strane Srbije, koji se prilično treba uzeti u obzir, u pokušaju da koordinira stvarima sa osrednjim uspehom. Onda je ove godine započet još jedan pokušaj da se cela stvar restrukturira više u vezi sa sektorima.*³⁸⁴

Prema sagovorniku iz Svetske banke, koordinacija donatorske pomoći na neformalan način, organizovana je do 2012. od strane donatora. Donatori bi organizovali sastanke u sferi vlastitih interesa. Ova koordinacija bila je veoma efikasna jer su sastanci bili veoma praktični, fokusirali su se na rešavanje problema s kojima se suočavaju donatori u

382 Razgovor sa službenikom u Norveškoj ambasadi u Srbiji.

383 Razgovor sa službenikom u kancelariji GIZ-a u Srbiji.

384 Razgovor sa službenikom u kancelariji GIZ-a u Srbiji.

sprovođenju svojih programa. Otkako je SEIO 2012. preuzeo koordinaciju, gubi se na efikasnosti jer su diskusije mnogo formalnije. Ove diskusije vodi Vlada, koja ih tematski organizuje u skladu s poglavljima EU, te mehanizam nije toliko operativan kao što je nekad bio.³⁸⁵

Ipak, po sagovornicima iz GIZ-a, UNICEF-a i EUD-a, sadašnji mehanizam funkcionise dobro u pogledu razmene informacija i izbegavanja da dođe do dupliranja. Ovakav mehanizam koordinacije krucijalan je u pogledu rastućeg učešća Vlade u planiranju sredstava iz IPA-a, što je naveo službenik Norveške ambasade:

*Potrebno je, izvesno, s povećanjem iznosa finansiranja iz IPA-e i mnogo složenijeg angažovanja i težeg upravljanja samim ustanovama Srbije. Decentralizovanom primenom mehanizama/sistema u Srbiji, više će ustanova učestvovati u upravljanju inostranom pomoći, prevashodno finansiranjem iz IPA, a to samo povećava potrebu za koordinacijom i vertikalnom komunikacijom. Tako da će ovo, siguran sam, i dalje biti razvijano, mora da bude.*³⁸⁶

Međutim, sagovornik iz GIZ-a glasno je izneo brigu u vezi sa koordinacijom, primarno oko integracija u EU, pošto to može da isključi određena važna pitanja:

*Pristupanje EU predstavlja jedno pitanje, veoma važno pitanje, ali ako pogledamo u širem smislu, Srbija je zemlja koja prolazi kroz transformaciju, a transformacija takođe pokriva dosta oblasti koje nemaju nikakve veze sa pristupanjem EU. I takođe postoji potreba da se izrazi kako sa tim postupati.*³⁸⁷

Napokon, bilo koji mehanizam donatora mora da nađe ravnotežu između koordinacije dok upravlja raznorodnim programima rada donatora, kao što je sagovornik iz GIZ-a istakao:

*Mnogo je interesa uključeno u ovu igru. Ne možemo ih samo prikriti. Američka administracija ima određene stvari koje očekuje, nemačka organizacija ima određene stvari koje očekuje, da kažemo, Šveđani imaju, Norvežani, EUD ili Komisija ima. Ili Japanci, koji su takođe još uvek ovde aktivni. Tako da morate nekako da pokušate ovo da uključite, jer ako to ne uradite, posledice, oni kažu OK, vi radite svoje, a mi ćemo svoje ... Postoji mnogo veća opasnost da odjednom shvatite da duplirate stvari.*³⁸⁸

Formalni mehanizam koordinacije donatorske pomoći trenutno ne uključuje privatne donatore poput BTĐ-a, ERSTE Fondaciju i FOS-a. Sagovornik iz FOS-a rekao je da oni ne učestvuju u bilo kom vidu mehanizma institucionalizovane koordinacije. FOS održava bilateralne konsultacije sa drugim donatorima na *ad hoc* osnovi učešćem u zajedničkim projektima. On takođe daje komentare na strategije drugih donatora (npr, Svetske banke, EU) što takođe čini vid koordinacije.³⁸⁹ Predstavnik ERSTE Fondacije naveo je da oni nisu u kontaktu s donatorima koji rade u sličnim oblastima podrške civilnom društvu:

Za sada se nismo udruživali. Na primer, Norvežani su preaktivni na Balkanu. Znamo to zato što neke NVO koje podržavamo ili s kojima radimo takođe dobijaju podršku od Švedske, od Norveške i drugih, tako da znamo da je to još jedan mogući partner da se udružimo, ali do sada smo samo sarađivali sa drugim fondacijama, to je to što smo radili.

³⁸⁵ Razgovor sa službenikom u kancelariji Svetske banke u Srbiji.

³⁸⁶ Razgovor sa službenikom Norveške ambasade u Srbiji.

³⁸⁷ Razgovor sa službenikom u kancelariji GIZ-a Srbiji.

³⁸⁸ Razgovor sa službenikom u kancelariji GIZ-a Srbiji.

³⁸⁹ Razgovor sa službenikom u Fondu za otvoreno društvo u Srbiji.

I u veoma maloj meri se oslanjali na pomoć kompanija. Na primer, Vienna Insurance Group podržavala je Evropski fond za Balkan za neki poseban program stipendiranja. Ali evropski novac, od Evropske unije ili državni novac od različitih drugih donatora ili institucija to nam još uvek nije bilo cilj.³⁹⁰

Iako privatni donatori nisu prisutni na pomenutim formalnim forumima koordinacije, postoje neki forumi koordinacije posebno za privatne donatore kao što je Istočni forum grantmejkera (GEF), koji svake godina okuplja privatne donatore koji rade u Srednjoj i Istočnoj Evropi.

Uz to, uz formalizovane mehanizme unutar Srbije, veliki međunarodni donatori imaju svoju internu koordinaciju. Na primer, Tim UN-a za zemlju (UNCT) koordinira radom različitih agencija UN-a u Srbiji, i partner je u sprovođenju programa USAID-a kao što je Institut za održive zajednice (ISC), Nacionalni Demokratski institut (NDI), Međunarodni republikanski institut (IRI), rade u bliskoj saradnji da maksimiziraju uticaj svog delovanja.³⁹¹ Kao što je pomenuto, pristupanje EU postavilo je plan rada za donatorske aktivnosti i koordinaciju, ali po sagovorniku iz Britanske ambasade veoma je teško sa EU jer su njihove procedure veoma formalne.³⁹² Sagovornik iz GIZ-a dodao je da se EU retko konsultuje s drugim donatorima da bi saznala šta oni rade:

Oni su najvažniji igrač...Ali ja mislim da bi im poslužilo i u vlastitim projektima ukoliko bi obraćali malo više pažnje na to šta drugi rade, a ne samo da očekuju da drugi kod njih dođu, ali takođe da u svojoj misiji imaju nekog institucionalizovanog,

390 Razgovor sa službenikom u ERSTE Stiftung.

391 Razgovor sa službenikom u kancelariji ISC-a u Srbiji.

392 Razgovor sa službenikom u Britanskoj ambasadi u Srbiji.

da šalju svoje ljude drugim institucijama sa pitanjima šta rade i kako nešto može da se poveže.³⁹³

Izvan ovih formalizovanih mehanizama, donatori često koordiniraju svoje aktivnosti na ad hoc osnovi oko određenih tema. Na primer, različiti donatori pomenuli su da postoji koordinacijska grupa na polju parlamentarnog rada, a takođe postoje grupe donatora koje rade u Južnoj Srbiji ili Sandžaku. A među bilateralnim donatorima, VB ustanovila je blisku saradnju s Norveškom i Holandijom.³⁹⁴ Za SIDA-u, „oni sa kojima imamo najbliži odnos i kontakt definitivno je EUD, a potom, bih rekao par drugih bilateralnih donatora. Rekao bih Nemačka, Norveška, Švajcarska, u nekim slučajevima to su I SAD, ali manje“.³⁹⁵

Najviše koordinacije na polju civilnog društva odvija se na neformalnom nivou. Predstavnici donatora konsultuju se sa svojim kolegama u drugim agencijama kada dobiju predloge projekata OCD. Ove konsultacije su prilično efikasne zato što nema tako mnogo donatora koji se bave civilnim društvom³⁹⁶, a nema ni mnogo OCD koje su u stanju da osmisle dobre projekte.³⁹⁷ Drugo polje koordinacije izvan formalizovanih mehanizama jeste učešće donatora u upravnim odborima projekata koji se bave civilnim društvom. Izvestan nivo koordinacije događa se kroz TACSO lokalne savetodavne grupe (LAGs), a USAID je svojevremeno organizovao sastanke kao deo svog najvećeg programa za civilno društvo Zagovaračka inicijativa civilnog društva (CSAI). Postoji takođe izvestan nivo koordinacije kroz saradnju u tematskim oblastima i učešće u zajedničkim projektima. Zajednički rad omogućava donatorima da smanje administrativne troškove

393 Razgovor sa službenikom u kancelariji GIZ-a u Srbiji.

394 Razgovor sa službenikom u Britanskoj ambasadi u Srbiji.

395 Razgovor sa službenikom u kancelariji SIDA-e u Srbiji.

396 Razgovor sa službenikom u Norveškoj ambasadi u Srbiji.

397 Razgovor sa službenikom u Holandskoj ambasadi u Srbiji.

u vezi sa sprovođenjem projekata. Ovo se odnosi i na administrativne troškove državne uprave Srbije koja bi morala da stupi u kontakt sa mnoštvom različitih donatora, i samih donatora, od kojih neki imaju veoma ograničene kapacitete. Na primer, Svetska banka osnovala je Međudonatorski poverilački fond (MDTF) koji uključuje različite bilateralne i multilateralne donatore na projektu fokusiranom na reformu pravnog sistema. Ovo je značajno smanjilo troškove administriranja i koordiniranja projekata u vezi sa reformom pravnog sistema³⁹⁸. Drugi primer je da su većina projekata koje je finansirao BTĐ kofinansirana od strane EU ili drugih bilateralnih donatora, što indirektno dozvoljava koordinaciju.³⁹⁹ Sagovornik iz Norveške ambasade rekao je da neformalna koordinacija sprečava dupliranje pomoći:

Kada procenjujemo projekte (...) i kada pravimo uži izbor, hajde da kažemo imamo 20, 25 njih s kojima želimo da potpišemo ugovor, radićemo široku pretragu unutar [donatorske] zajednice – naravno proveriti s ovom organizacijom projekte koje podržava USAID, projekte koje podržavaju, i mane fondacije, manje ambasade: Holandska, FOS, Civil Rights Defenders [Zaštitnici ljudskih prava], svi donatori koji imaju novac biće na ovaj ili onaj način pitani baš za ovaj projekat.⁴⁰⁰

Za sagovornika iz GLZ-a, ovaj tip koordinacije omogućio bi da se izbegne dupliranje i dao bi veću moć po tom pitanju, na primer:

Sledeće pitanje je ponovo reforma pravnog sistema gde smo mi u jednoj specifičnoj oblasti bili i jesmo aktivni. EU je planirala da uradi više, što je dobro. Onda je Srbija sa svoje strane rekla EU pa, Nemci već rade u ovoj oblasti, pa zašto ne biste umesto toga finansirali projekat nekoj instituciji? Zašto se ne priključite nemačkom projektu? Tako mi

mi ne gubimo vreme, imamo veći efekat uticaja, a znamo šta oni rade, i osim toga, uvereni smo [da] je to što oni rade dobra stvar.⁴⁰¹

Sagovornik iz SCO-a dao je sličan primer kako se njihova ekspertiza može povezati sa širom pomoći u Srbiji i izbeći dupliranje. SCO razvija projekte u skladu sa svojim komparativnim prednostima i programima drugih donatora. Na primer, EU i Savet Evrope (CoE) imali su veliki projekat da unaprede ljudske resurse u lokalnoj upravi, što je oblast u kojoj SCO ima veliku ekspertizu. Umesto da u istoj oblasti razvije sopstveni punopravni projekat, SCO je razvila mali pilot projekat da testira neka rešenja koja se mogu ponoviti u većim razmerama u okviru opsega EU projekta.⁴⁰²

Vraćajući se na donatore kao na one koji postavljaju planove rada, u nekim prilikama, mali privatni donatori imaju glavnu ulogu u razvijanju novih aktivnosti ili tematskih oblasti koje onda preuzimaju veliki bilateralni ili multilateralni donatori. Na primer, FOS je bio pionir u podržavanju OCD na polju transparentnosti i monitoringa, a sagovornik iz FOS-a rekao je da su oni 2004. počeli da podržavaju grupu organizacija, mnogo pre nego što je ova tema fokusom delovanja za većinu bilateralnih donatora u Srbiji.⁴⁰³ Premda je ovo primer kako na donatorske programe utiču manji donatori, najvećim delom, u planiranju njihovog delovanja u Srbiji, na bilateralne donatore veoma mnogo utiče EU. Predstavnici Norveške ambasade vide svoju ulogu komplementarnom s EU. Fleksibilnost njihovih programa pripremljena je na popunjavanje praznina u većem angažmanu

401 Razgovor sa službenikom u kancelariji GLZ-a u Srbiji.

402 Razgovor sa službenikom Kancelarije za švajcarsku saradnju u Srbiji.

403 Razgovor sa službenikom Fonda za otvoreno društvo u Srbiji.

399 Razgovor sa službenikom u kancelariji BTĐ-a u Srbiji.

400 Razgovor sa službenikom u Norveškoj ambasadi u Srbiji.

IPA-e. Sagovornik je komentarisao da:

Na primer, na nacionalnom nivou verujemo da je norveški program finansiranja vlada - vladi ima kraću liniju odgovora od većine IPA programa. Tako da smo videli primere kako se mogu oblikovati angažovanja koja su posredna u smislu većeg IPA angažovanja u nekim sektorima gde mi jednostavno možemo kratkoročno da intervenišemo na godinu ili dve, dok se razvija neki veći program. Mi pokušavamo da budemo prilagodljivi i fleksibilni i popunimo praznine između dva mnogo veća programa, ali još uvek u okviru objektivnog podupiranja opštih prioriteta i ciljeva u Srbiji u ovom pogledu.⁴⁰⁴

Osoblje EUD-a podvuklo je da ono vidi sebe kao one koji postavljaju šta treba da se uradi. Jedna od sagovornica iz Delegacije rekla je da je EU vodeći donator i da drugi treba da prilagode svoje programe EU. Zbog ovoga se drugi donatori konsultuju u programiranju IPA, što ne znači se oni pitaju o definisanju prioriteta EU.⁴⁰⁵

4.6. Donatorska pomoć civilnom društvu

Donatori u Srbiji pribegavaju različitim modalitetima pomoći civilnom društvu. Kao i u drugim zemljama, najuobičajeniji tip pomoći je dodela grantova za projekte. Ovo se radi u velikoj meri od strane EU kroz programe EIDHR i CSF, ali takođe i od strane drugih donatora kao što je Norveška ambasada koja usmerava pomoć OCD u Srbiji, Makedoniji i Crnoj Gori.

Kao što je gore naznačeno, Norveška ambasada ima dva programa namenjena civilnom društvu: Fond Ambasade koji je

404 Razgovor sa službenikom u Norveškoj ambasadi u Srbiji.

405 Razgovor s trećim službenikom u Delegaciji EU u Srbiji.

fleksibilan mehanizam za odgovaranje i kome mogu pristupiti za, 3 meseca, OCD iz sve tri zemlje, i Fond za civilno društvo koji je dugoročni mehanizam za izgradnju kapaciteta samo za OCD iz Srbije. Norveška je tako jedna od najvažnijih podržavalaca civilnog društva u Srbiji, i jedini je donator koji dodeljuje institucionalne grantove OCD. Holandska ambasada takođe obezbeđuje neke grantove za projekte kroz MATRA program. Kao i SCO, čiji je predstavnik rekao da njihove „šeme za male projekte“ mogu da budu prekinute zbog nedostatka njihovog kapaciteta da administriju rastući broj aplikacija.⁴⁰⁶ Konačno, privatni donatori kao što su FOS i BTD – koji su bazirani u Beogradu, ali deluju širom regiona – imaju fleksibilne grantove za projekte za koje OCD mogu podneti predloge tokom čitave godine.

Izvestan broj donatora u Srbiji još uvek pruža pomoć OCD preko međunarodnih agencija/organizacija koje sprovode programe, mada se ovaj vid pomoći postepeno gasi. USAID-ov poslednji program podrške civilnom društvu u Srbiji – Civilno društvo napred – sprovodi ISC u saradnji s lokalnim partnerima.. Program nastoji da izgradi kapacitet izabranog broja OCD da bi ih osposobio da u budućnosti direktno konkurišu za USAID-ova sredstva. Kao i u drugim zemljama ZB, SIDA sprovodi svoju pomoć kroz tri Švedske organizacije (Centar Olofa Palmea, CRD i Kvinna till Kvinna) i Regionalnog centra za zaštitu životne sredine koji je u Budimpešti. Međutim, u vreme istraživanja, SIDA je razvila novu strategiju civilnog društva u regionu koja podrazumeva preokret u modalitetu pružanja pomoći.⁴⁰⁷ Konačno, SCO ima program koji se geografski fokusira na Južnu Srbiju koji sprovodi Kancelarija UN-a za projektne usluge (UNOPS) i koji uključuje grant šemu za lokalne organizacije kojom upravlja UNOPS.

406 Razgovor sa službenikom u Švajcarskoj kancelariji za saradnju u Srbiji.

407 Razgovor sa službenicima u Švedskoj ambasadi u Srbiji.

Neki donatori pružaju dugoročnu podršku organizacijama civilnog društva sklapanjem strateškog partnerstva s lokalnim organizacijama.

UNICEF je tako razvio blisku saradnju sa mrežom organizacija koje učestvuju u razvijanju i sprovođenju UNICEF-ovih aktivnosti u Srbiji. Prema predstavnici UNICEF-a, partneri se biraju u skladu sa svojim kapacitetima da doprinesu konkretnim strateškim ciljevima koje je definisao UNICEF – ekspertiza organizacije osnovni je kriterijum selekcije⁴⁰⁸. I dok ovaj vid pomoći ograničava broj korisnika sredstava, on suštinski pruža vlasništvo lokalnim organizacijama u razvoju projekta od samog početka do sprovođenja.

I na kraju, nekolicina donatora pruža indirektnu podršku OCD uključujući ih u sprovođenje projekata u kojima su državne ustanove glavna zainteresovana strana.

Ovo se obično sastoji u tome da OCD isporučuju neke proizvode ili usluge kao što su istraživanje, monitoring ili trening. Na primer, iako ne obezbeđuje nikakav grant za civilno društvo, GIZ daje finansijske priloge koji su „uvek povezani s veoma precizno definisanim ishodom“.⁴⁰⁹ Ovaj pristup zasniva se na uverenju da su OCD dovoljno izgrađene, pa se donatori oslanjaju na njihovu ekspertizu i tretiraju ih kao partnere, pre nego kao korisnike pomoći.

408 Razgovor sa službenikom u kancelariji UNICEF-a u Srbiji.

409 Razgovor sa službenikom u kancelariji GIZ-a u Srbiji.

Zaključci i preporuke

Zaključci

Istraživanje koje podupire ovaj izveštaj imalo je tri ključna cilja: da se bolje razumeju razlozi za dugoročno angažovanje i obrazloženja za doniranje i programiranje na Zapadnom Balkanu; i donekle u vezi sa time, da se istraži kako donatori koji ostaju aktivni na Balkanu sagledavaju organizacije civilnog društva (OCD) koje podržavaju, kako vide i vrednuju civilno društvo, i mehanizmi koje upotrebljavaju da ih podrže. Drugim rečima, namjera nam je bila da istražimo šta motiviše donatore da ostanu, kako i šta vrednuju u organizaciji koju finansiraju i kako sagledavaju njihovu misiju i održivost napora. Sve je ovo još hitnije u svetlu globalne krize, političkog nemira na Srednjem istoku i u Severnoj Africi, i anegdotskog osećaja frustracije i letargije među donatorima još uvek aktivnim u regionu. Tok našeg istraživanja i završetak izveštaja bio je svedok nekolikim političkim pobunama (npr, Bosna i Hercegovina, Kosovo). Komentatori su dosta toga rekli i napisali o političkom i ekonomskom izazovu koji predstoji zemljama naslednicama koje ostaju izvan EU; Da li je evropska perspektiva zaista verovatna? Kako međunarodna zajednica treba da odreaguje na plenumu u BiH i ponovno oživljavanje autoritarnosti u Makedoniji? Naši nalazi nude mali uvid u takva meta pitanja. Ipak, teško je, kada se izvlače zaključci tako obimnog i dubinskog istraživačkog projekta ne osvrnuti se ili barem ne obratiti pažnju na širi politički, ekonomski idruštveni kontekst. Na primer, teško je izvestiti o preovlađujućim negativnim stavovima o OCD donata i široko rasprostranjenom gledištu da je civilno društvo dovoljno uhodano i da nema potrebu za direktnom podrškom, bez razmišljanja o odsustvu OCD u pobunama širom Bosne i Hercegovine na početku 2014; ili zabeležiti vrednost koju su donatori daju grantovima za kratkoročne projekte kao omiljenom vidu pružanja pomoći bez prepoznavanja da, na primer, organizacije za zaštitu životne sredine, kao primaoci nisu bile u stanju da deluju kao posrednici za građanske proteste ili

da učestvuju u njima da sačuvaju narod.

Mi stoga želimo da podelimo ovaj zaključni deo izveštaja na dva: da ponudimo set zaključaka zasnovanih na prikupljenim podacima; i poseban deo koji nudi niz preporuka u svetlu šireg političkog konteksta.

Donatorska pomoć Zapadnom Balkanu gotovo je isključivo uokvirena u pogledu podrške za proces integracije u EU. Delovanje donatora u regionu treba razumeti kao politički napor da se pomogne tim zemljama na njihovom evropskom put pre nego kao dugoročni razvojni projekat. U ovom kontekstu, razvoj civilnog društva ne predstavlja prioritet u radnom planu donatora. OCD generalno se sagledavaju kao sredstvo za postizanje specifičnih ishoda, kao što je promocija evropskih normi i vrednosti. Iz perspektive donatora, civilno društvo čiji je rad zasnovan na projektima, koje može brzo da reaguje na njihove potrebe koje se stalno menjaju idealan je instrument za sprovođenje njihove misije. Stoga, ne može se očekivati od donatora da vode razvoj civilnog društva u regionu.

Donatori koji ostaju aktivni u regionu pretežno odobravaju strategiju indirektnog podržavanja OCD kao dela jednog sveobuhvatnog zaloga da se ojača demokratska vladavina. Drugim rečima, oni prihvataju obrazloženje da se pomoć samo kanališe kroz OCD kao deo nastojanja da podrže državne institucije i vladine agencije. Ovo označava priličan kontrast u odnosu na strategiju podrške civilnom društvu kao deo traganja da se ojača demokratija. Ovo poslednje je vodilo razvoj civilnog društva u Srednjoj i istočnoj Evropi u 1990-im.

Možda je jedno od najupečatljivijih i najznačajnijih nalaza bio sumoran pogled na OCD i civilno društvo koji je imala ogromna većina donatora koji deluju u regionu. Premda su oni donatori koji deluju u Srbiji i Crnoj Gori imali pozitivnije viđenje

civilnog društva, a donatori iz nordijskih zemalja ostaju posvećeni finansiranju OCD kao stuba demokratije, prevashodno viđenje bilo je da izgradnja civilnog društva jeste i treba da ostane sporedni cilj. Čak i najpozitivniji donatorisagledali su civilno društvo kao naduveno i svakako i zacementirano dovoljno veliko. Oni ne vide svrhu za podršku civilnom društvu izuzev kao pružalaca usluga ili da preuzmu posebne funkcije. Finansiranje kanalisano kroz civilno društvo vidi se kao rasipna, neefikasna i neefektivna upotreba resursa. Alarmantnije, OCD, koje su donatori finansirali, u nekim slučajevima, i više godina ne vide se kao dobri partneri i postoji opiranje da se sarađuje i sa kim više nego sa veoma uskim krugom organizacija u koje imaju poverenja. OCD su najznačajnije zbog svoje uloge monitora vlade ili kao posrednici u reformi vlade, ali se samo mali broj ovakvih organizacija smatra vrednim za obavljanje ovih funkcija.

Većina predstavnika donatora na Zapadnom Balkanu kritična je prema civilnom društvu zato što previše zavisi od donatorske podrške i što je previše orijentisana na podršku donatora. Generalno se smatra da su OCD „okrenute prioritetima donatora i orijentisane na donatore“ pošto je njihov rad u suštini oblikovan raspoloživošću inostranog finansiranja. Smatra se da mnoge organizacije deluju kao konsultantske kuće, osmišljavajući projekte kao odgovor na poziv za projekte koje objavljuju donatori pre nego u skladu s lokalnim potrebama. Shodno ovome, mnogi donatori sagledavaju OCD kao odvojene od lokalnih zajednica na čije bi potrebe trebalo da odgovore.

Ovo mnogi vide kao glavni izazov legitimitetu i održivosti civilnog društva na Balkanu.

Interesantno, neki donatori prepoznaju da je njihova praksa u suštini doprinela ovom stanju stvari. Preovladavanje grantova za projekte kao glavnog instrumenta donatorske pomoći OCD stvorilo je veoma nestalno civilno društvo čiji opstanak zavisi od sposobnosti da se prilagode promenljivim prioritetima donatora. Izostanak vlasništva nad određivanjem ovih prioriteta glavna je prepreka razvoja zrelog i nezavisnog civilnog društva u regionu. Ovo

istraživanje pokazuje da se OCD izvorno ne uključuju u celokupno planiranje pomoći koje donatori generalno sprovode s vladom.

Štaviše, OCD imaju malo uticaja u osmišljavanju i razvijanju projekata koji one sprovode u ime donatora. Podaci ukazuju na dominaciju kratkoročnih projektnih grantova, kao glavnog vida donatorske pomoći, pre nego institucionalnih. Uprkos nekim varijacijama između donatora, razmera pomoći koja se dodeljuje OCD, a koja se ne odnosi na pojedinačne projektne ciljeve, zapravo je veoma mala. Opšti je utisak da donatori pribegavaju OCD za sprovođenje svojih agendi na terenu pre nego zbog izgradnje jakog i snažnog civilnog društva.

U pogledu ovoga, OCD na ZB treba da nastoje da imaju više vlasništva u definisanju i razvoju projekata namenjenih civilnom društvu. Na najvišem nivou, ovo uključuje imanje više uticaja u identifikaciji oblasti delovanja i prioriteta koje traže strani donatori i vlade koje primaju.

Ovo podrazumeva uspostavljanje institucionalnih mehanizama koje bi OCD omogućili da učestvuju u planiranju pomoći i mogli bi da budu osnova za šire učešće civilnog društva u razvoju politika u budućnosti. Ovo može da se uradi na tragu SEKO mehanizma koji postoji u Srbiji, koji ima mnogo nedostataka, ali ipak predstavlja najbolje rešenje u regionu. U isto vreme, OCD treba da zagovaraju dodeljivanje veće pomoći kroz odobravanje institucionalnih grantova što omogućava OCD da u svom radu imaju više autonomije. Kao što ovo istraživanje pokazuje, nekoliko donatora već se usmerilo ka dodeljivanju institucionalnih grantova da bi imali OCD na vodećim položajima u smislu definisanja prioriteta i razvijanja aktivnosti. Iako dodeljivanje institucionalnih grantova nije panaceja, nudi značajnu priliku za lokalne organizacije da rastu i budu održive.

Preporuke i kuda dalje

Nudimo sledeće široke preporuke zasnovane na nalazima studije:

1. Donatori treba da prepoznaju potrebu za daljim razvom civilnog društva na Zapadnom Balkanu. Osim toga što je instrument za izgradnju dobre vladavine, pomoć civilnom društvu treba da se ponovo postavi kao mehanizam za unapređenje i zaštitu demokratije i ljudskih prava u regionu.
2. U kanalisanju svoje pomoći i modalitetima koje razvijaju, donatori treba da naprave fundamentalnu razliku između „politički angažovanih“ OCD (zagovaračkih grupa) i organizacija koje postoje da bi pružale usluge i imaju redovne ugovore. OCD treba da budu podržane u aktivnostima zagovaranja, socijalne inkluzije/socijalnog preduzetništva; moraju da rade i na elitnom i na nivou zajednice; treba da bude mnogo više raznolikosti specijalizacije.
3. OCD koje su angažovane u projektima koje finansira EU i koje su direktno ili indirektno podržane od Komisije često imaju nizak nivo kapaciteta da se angažuju van uske nadležnosti kratkoročnih projekata, što predstavlja problem za demokratsko upravljanje i može da ima duboke implikacije u pogledu budućeg angažovanja.
4. Civilno društvo treba da bude aktivno uključeno u planiranje pomoći putem osnivanja institucionalnih struktura koje bi omogućile prave konsultacije između donatora, vlada i OCD o identifikovanju i odabiru prioriteta pomoći. Na duge staze ove strukture treba da omoguće bolju saradnju između vlade i civilnog društva i veće učešće OCD u stvaranju politika.
5. Donatori treba da prioritetizuju modalitete pomoći koji daju veće vlasništvo lokalnim OCD u razvijanju i sprovođenju projekata. Ovo uključuje pomak sa kanisanja pomoći od međunarodnih ka lokalnim partnerima u sprovođenju programa i od obezbeđivanja pomoći kroz odobravanje grantova za projekte ka obezbeđivanju institucionalnih grantova. U isto vreme kapaciteti organizacija na polju planiranja moraju da se povećaju kod ovih organizacija da bi preuzele veću odgovornost i bile autonomnije.
6. Domaća podrška civilnom društvu predstavlja na duge staze najpouzdaniju alternativu donatorskom finansiranju. Dok nivoi podrške za civilno društvo variraju širom regiona, dokazi postoje da je najveći deo toga dodeljen na neobjektivan i netransparentan način. Donatori treba da promovišu i obezbede pomoć za reformisanje državnog finansiranja civilnog društva na opštinskom i na nivou centralne vlasti ne bi li se uvećali izgledi za održivost OCD.

Kao najveći i najznačajniji donator na Zapadnom Balkanu, EU ima priliku, kao i kapacitet i autoritet, da odgovori na ovo kroz modalitete vlastite pomoći, i kroz svoj uticaj na druge donatore koji deluju u regionu. U ovom trenutku EU vrši svoj uticaj putem agende inspirisane Acquis-om – što je postao dominantan okvir putem kojeg najveći broj donatora podržava OCD – i izvode se preko kratkoročnih projekata.

Iako strategije EU za podršku OCD i njihovo



BTD

The Balkan Trust for Democracy

A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND

*Ovaj projekat finansiran je od strane Evropske unije kroz
Instrument EU za pretpristupnu pomoć (IPA) Podrška civilnom društvu
(CSF)*

IPA Acquis za Balkan, Jačanje potencijala i kapaciteta
organizacija civilnog društva za zagovaranje i monitoring

Balkanska mreža za razvoj civilnog društva (BCSDN)

Mitropolit Teodosij Gologanov 39/II-2, 1000 Skopje Makedonija
Tel: +389(0)2 614 42 11

Imejl: ExecutiveOffice@balkancsd.net

Vebsajt: www.balkancsd.net
www.facebook.com/balkancsd.net
www.twitter.com/BCSDN

