



**// Propuštene prilike i neispunjena obećanja: „hrvatski model“
podrške civilnom društvu kroz Europski socijalni fond //**

Zagreb, lipanj 2022.

IMPRESSUM

Autor: Nikola Buković

ISBN: ISBN 978-953-7960-29-2

Gong

Izvršna direktorica: Oriana Ivković Novokmet

Vodnikova 4, 10 000 Zagreb

e-mail: gong@gong.hr

web: www.gong.hr

SADRŽAJ

Uvod.....	4
Tema 1: pokazatelji uspješnosti ulaganja u civilno društvo	4
Tema 2: što se uopće financiralo?	6
Tema 3: zašto neki pozivi nikad nisu raspisani?	7
Tema 4: provedba	9
Posljedice	10
Umjesto zaključka: kako dalje?.....	11

Uvod

„...nad organizacijama civilnog društva u Hrvatskoj kroz Europski socijalni fond, Operativni program „Učinkoviti ljudski potencijali“ 2014.-2020. kojim upravlja Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava, provodi se financijsko iscrpljivanje i administrativno nasilje kroz nepridržavanje kalendara objave natječaja, neobjave natječaja, česte obustave natječaja i poništavanja istih, brojne izmjene natječajne dokumentacije, odugovlačenja s odgovorima na upite i zahtjeve, bezbroj pravila i procedura, neusklađenost provedbenih tijela, općenite odgovore, nedostatak fleksibilnosti i šire perspektive te nedostatak transparentnosti cjelokupnog procesa.“

Gore navedeni citat je preuzet iz [analize](#) koju je za Gong izradila Suzana Jašić 2020. i sažima ključne argumente koji vode prema temeljnom zaključku: da EU fondovi u Hrvatskoj služe kao jedan od instrumenata provođenja „državnog udara na civilno društvo“. Takvu snažnu ocjenu je uvijek korisno dodatno validirati nalazima drugih analiza i istraživanja. U tom smislu nedavno objavljena [neovisna vanjska evaluacija](#) ulaganja Republike Hrvatske u područje „Dobrog upravljanja“ kroz Europski socijalni fond (nadalje: ESF) predstavlja idealan materijal za takvu provjeru. Podsjećamo, „Dobro upravljanje“ predstavlja jednu od četiri prioritete osi [Operativnog programa „Učinkoviti ljudski potencijali“](#) kroz koje su u razdoblju od 2014. do 2020. kanalizirana sredstva za ulaganje u tri specifična cilja: i) reforma javne uprave; ii) reforma pravosuđa; iii) jačanje uloge udruga i socijalnih partnera za civilni, odnosno socijalni dijalog¹.

Ovaj kratki analitički osvrt ima za cilj predstaviti te analizirati neke od najvažnijih nalaza vezanih uz posljednji, treći specifični cilj², pri čemu naglasak stavljamo na poziciju udruga, dok se nalaza vezanih uz socijalne partnere (sindikate i poslodavce) dotičemo sporadično. Pojmove „socijalni“ te „civilni“ dijalog u kontekstu dobrog upravljanja shvaćamo na isti način kao i autorski tim³ evaluacijske studije. Oni za nas predstavljaju mehanizme suradnje i koordinacije između organizacija civilnog društva te nositelja javne vlasti u procesima stvaranja, provedbe, praćenja te vrednovanja/evaluacije relevantnih javnih politika. Takvo je razumijevanje u cijelosti kompatibilno s međunarodno priznatim konceptualizacijama dobrog upravljanja [poput ove](#). Također, svakako valja napomenuti da iako se ovaj osvrt bavi nalazima evaluacije vezanim uz civilno društvo, dio koji se odnosi na javnu upravu te pravosuđe je podjednako zanimljiv, informativan te nažalost, obeshrabrujući.

Tema 1: pokazatelji uspješnosti ulaganja u civilno društvo

Kao što je pojašnjeno u uvodu, Operativni program „Učinkoviti ljudski potencijali“ za razdoblje 2014. – 2020. je dokument Vlade kroz koji se kanalizirala sva potpora dodijeljena Republici Hrvatskoj iz sredstava Europskog socijalnog fonda. Taj fond ([odnedavno ESF+](#)) predstavlja glavni instrument Europske unije za ulaganje u ljude, što treba dovesti do brojnih pozitivnih ishoda, a prije svega jačanja konkurentnosti europskih ekonomija uz istovremeno smanjivanje društvenih nejednakosti na razini, a onda i između država članica. Konkretno, za specifičan cilj usmjeren jačanju kapaciteta

¹ Naziv svakog od specifičnih ciljeva je zbog prohodnosti teksta pojednostavljen i parafraziran, ali na način da se sačuva jezgra sadržaja.

² Puni naziv referentnog specifičnog cilja glasi: „Razvoj kapaciteta organizacija civilnog društva, osobito udruga i socijalnih partnera, te jačanje civilnog i socijalnog dijaloga radi boljeg upravljanja.“

³ Na čelu autorskog tima su skupa s voditeljem Andrzejem Dziurdzikom bile i ključne stručnjakinje Anna Matejczuk-Rosa i Nives Miošić-Lisjak. Na evaluaciji je radio i veći broj tzv. ne-ključnih stručnjaka i stručnjakinja, redom: Mladen Vojković, Maja Horvat, Iva Šeler-Sarajlić, Bianka Logožar, Davor Ilijašić te Mona Manojlović.

udruga i socijalnih partnera u području dobrog upravljanja originalno je bilo osigurano nešto manje od 95,65 milijuna eura.

Očekivano, dokument koji služi kao podloga za potrošnju tako značajnih sredstava uključuje brojne pokazatelje uspješnosti provedbe na različitim razinama, koje ovdje nećemo detaljno obrazlagati. Za potrebe ove analize je ključno naglasiti kako je vanjska evaluacija utvrdila kako pokazatelji Operativnog programa **podjednako slabo mjere uspješnost provedbe za svaki od specifičnih ciljeva u sklopu prioritetne osi „Dobrog upravljanja“**. Dakle iako će ovdje biti riječi o pokazateljima kojima se trebalo mjeriti koliko su potpore Europskog socijalnog fonda pomogle civilnom društvu da doprinosi dobrom upravljanju, navedeno uglavnom vrijedi i za specifične ciljeve kojima se nastojala podržati reforma javne uprave, odnosno pravosuđa. Konkretno riječima evaluatorica:

„...pokazatelji ostvarenja i rezultata...obuhvaćaju velik broj vrsta aktivnosti predviđenih za financiranje, no često su vrlo općeniti i podložni različitim tumačenjima i opsegu primjene u praksi, uz nedovoljnu specifičnost u odnosu na planirane rezultate i ciljeve te nedovoljno razrađene definicije...Nadalje, opisi pokazatelja nisu dostatno razrađeni, ne sadrže jasne definicije, navedene metode izračuna, dok izvori prikupljanja podataka nisu precizno definirani. Navedeni se opisi pokazatelja isto tako kroz godine nisu ažurirali, premda je očigledno dolazilo do određenih prilagodbi u njihovu praćenju i tumačenju.“

Što to znači u praksi? Možda je to najbolje demonstrirati kroz usporedbu tzv. „pokazatelja ostvarenja“ i „pokazatelja rezultata“ vezanih uz udruge koji su korišteni u Operativnom programu te onih koje su evaluatori predložili kao poželjne alternative.

Pokazatelji ostvarenja i rezultata u Operativnom programu:

Broj (lokalnih) OCD-ova (organizacije civilnog društva; dodatak Gong) koji sudjeluju u aktivnostima izgradnje kapaciteta relevantnih za svoje područje rada.

Broj OCD-ova koji uspješno provode projekte društveno-gospodarskog rasta i demokratskog razvoja.

Primjer pokazatelja koje su, s obzirom na sadržaj planiranih aktivnosti, evaluatori držali primjerenim, a nisu uvršteni u Operativni program:

- *Broj nacionalnih politika u čijoj su pripremi i/ili donošenju sudjelovali podržani OCD-ovi.*
- *Broj podnesaka podržanih OCD-ova na temelju dokaza.*
- *Broj podržanih OCD-ova koji su uključeni u nadgledanje privatnog/javnog odlučivanja.*
- *Broj podržanih OCD-ova koji redovito dijele s javnošću informacije o svojim aktivnostima i rezultatima.*
- *Broj podržanih OCD-ova članova mreža i/ili platformi.*
- *Broj podržanih OCD-ova s raznolikim izvorima financiranja.*
- *Broj podržanih OCD-ova s transparentnim, dobrim organizacijskim upravljanjem i rukovođenjem.*

Vjerujemo da je iz ovih primjera posve vidljivo da je druga skupina pokazatelja neusporedivo detaljnija, jasnija te što je najvažnije, primjerenija specifičnom cilju, koji se, podsjećamo, u prvom redu odnosio na jačanje civilnog društva u procesima stvaranja, provedbe i praćenja javnih politika. Iako sama evaluacija vrlo detaljno razmatra pitanja „ostvarenja“, točnije odnosa između planiranih i ostvarenih vrijednosti gore originalnih pokazatelja, ta je rasprava s analitičkog stajališta zapravo poprilično beskorisna (premda su je evaluatori jednostavno morali uključiti jer predstavlja dio njihova zadataka). **Poanta je sljedeća:** ako baš nije ispravno reći da na temelju ovih pokazatelja nemamo pojma o tome što se postiglo temeljem ESF financiranja usmjerenog civilnom društvu, onda je svakako opravdano reći da znamo jako, jako malo.

Tema 2: što se uopće financiralo?

Drugi ključni nalaz koji izdvajamo ovdje se odnosi na, nazovimo ga tako, „karakter“ potpora koje su financirane u sklopu ovog specifičnog cilja. Jednostavno rečeno, **one u pravilu nisu bile usmjerene rješavanju problema na sistemskoj, institucionalnoj razini; već prvenstveno radu s određenim ciljanim skupinama, odnosno korisnicima.**

„...izostao (je) fokus na jačanju kapaciteta OCD-a radi doprinosa boljem upravljanju u dijelu povećanja transparentnosti, borbe protiv korupcije, participacije OCD-a u dizajnu javnih politika, pružanju pravne pomoći građanima, te njihove uloge u dizajnu i provedbi programa građanskog odgoja i obrazovanja. S druge strane, jedan dio objavljenih poziva bio je usmjeren na jačanje kapaciteta OCD-a prvenstveno za rad s njihovim ciljnim skupinama.“

Valja reći kako potpore koje su bile usmjerene radu s ciljnim skupinama nisu nužno bile loše osmišljene i izvedene. Primjerice, za otvoreni poziv pod nazivom poziva „Jačanje kapaciteta organizacija civilnoga društva za podršku učinkovitoj resocijalizaciji i reintegraciji počinitelja kaznenih djela u društvenu zajednicu“ evaluacija utvrđuje da su financirani kvalitetni projekti koji su doista pomogli korisnicima iz navedene ciljne skupine. No samo nekoliko redaka niže nailazimo na sljedeći nalaz:

„Korisnici nisu bili zadovoljni odnosom s MPU-om (Ministarstvo pravosuđa i uprave; Gong dodatak), koji su opisali kao „potpuno nepartnerski odnos“. Iako MPU nije bio ni partner ni provedbeno tijelo u ovom pozivu, bio je uključen u stvaranje okvira poziva zajedno s UZUVRH-om (Uredom za udruge Vlade Republike Hrvatske; Gong dodatak) kao tijelo čija Uprava za zatvorski sustav i probaciju izravno radi s ciljnom skupinom ovog poziva. U ovom slučaju, prema iskazu sudionika fokus-grupa, MPU je djelovao nezainteresirano te se samo na početku poziva pokazala inicijativa s njegove strane kada je pozvao sve Korisnike na zajednički sastanak. Nakon toga, inicijativa od strane MPU-a više nije bilo te Korisnici nisu dobili pravu priliku da postanu vrijedni partneri u oblikovanju i provedbi politika na svim razinama.“

Dakle unatoč dobrom radu udruga na terenu izostao je doprinos koji je bio ključan u kontekstu dobrog upravljanja – **izgradnja partnerskog odnosa između udruga i nadležne državne institucije na sistemskoj razini**, odnosno stvaranju, provedbi i praćenju referentne javne politike. Udruge su ovdje tretirane uglavnom **kao pružatelj određene socijalne usluge**. To nužno ne mora biti problem, no takvom i sličnim pozivima jednostavno nije bilo mjesto u sklopu prioritetne osi koja se zove „dobro upravljanje“. Takvi projekti su mogli biti financirani u sklopu druge prioritetne osi koja zove „socijalno

uključivanje“, gdje su udruge (među ostalim) prepoznate kao jedan od provoditelja socijalnih usluga, bez da se od njih očekuju da budu ozbiljni akteri osmišljavanja i praćenja socijalne politike⁴.

Tema 3: zašto neki pozivi nikad nisu raspisani?

No kako su onda prošli pozivi koji su trebali doprinijeti promjeni na sistemskoj, odnosno razini javnih politika? Jednostavno rečeno, **uglavnom ili nisu objavljeni, ili su objavljeni tako kasno da je u praksi bilo nužno odustati od njihove provedbe**. Pritom se sve uglavnom događalo u uvjetima posvemašnje netransparentnosti, što je vidljivo iz analize Mjesečnih planova⁵ za pripremu i objavu Poziva za dodjelu potpora, internih dokumenata tijela uključenih u Sustav upravljanja i kontrole (nadalje: tijela SUK-a)⁶. Slijedi nekoliko ilustrativnih primjera⁷.

Sažetak operacije, preliminarni korak u pripremi poziva „Osnaživanje doprinosa OCD-a za provedbu programa građanskog odgoja i obrazovanja - faza I“ je Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske (nadalje: UZUVRH) izradio u **siječnju 2016**. Sažetak operacije je odmah prosljeđen (tadašnjem) Ministarstvu rada i mirovinskog sustava (nadalje: MRMS) te Ministarstvu znanosti i obrazovanja (nadalje: MZO) čije je pozitivno očitovanje bilo potrebno da se krene u sljedeću fazu. Ovo je odobrenje stiglo 20 mjeseci kasnije (!), **u listopadu 2017**. UZUVRH odmah u studenom 2017. dostavlja natječajnu dokumentaciju, a **u travnju 2018**. je zatražena suglasnost MZO-a koji tu suglasnost izdaje **u veljači 2019**. no ne dostavlja ju MRMS-u kao glavnom (Upravljačkom) tijelu cijelog SUK-a. I onda MZO (ponovno?) odobrava natječajnu dokumentaciju temeljem dodatnog traženja iz **listopada 2019. te u studenom** natječaj biva uvršten u službeni plan za iduću godinu. I što se onda događa? Pa ustvari baš ništa, izuzev činjenice da MZO predlaže povećanje planirane alokacije u **ožujku 2020**. Nakon toga se ovom javnom pozivu gubi svaki institucionalni trag te on nikada nije bio objavljen, pri čemu razlozi takvog odustajanja nisu nikad pojašnjeni javnosti, unatoč mnogobrojnim upitima te reakcijama zainteresiranih udruga.

⁴ Treba naglasiti kako nalazi ukazuju i na pozitivniji primjer u pogledu jačanja institucionalne suradnje između organizacija civilnog društva i institucija, a radi se o projektima financiranim u sklopu otvorenog poziva „„Kultura u centru – potpora razvoju javno-civilnog partnerstva u kulturi“. Korisnici ovih projekata ističu da je suradnja na projektu lokalne vlasti često potaknula da udruge shvate „puno ozbiljnije“, što ukazuje da se u pojedinim okolnostima potpore mogu dizajnirati da istovremeno jačaju kapacitete udruga za rad s korisnicima, ali i izgradnji okvira za kvalitetniju suradnju s nositeljima vlasti.

⁵ Korisno je napomenuti da postoje i Godišnji planovi objave Poziva na dostavu projektnih prijedloga koji su se javno objavljivali te periodički ažurirali (dostupni [ovdje](#)) no koji su se u praksi pokazali više-manje beskorisni, ako ne i štetni iz perspektive potencijalnih prijavitelja. Pozivi su u odnosu na rokove navedene u tim dokumentima radikalno kasnili, a brojni, kao što ćemo vidjeti, nikad nisu niti objavljeni.

⁶ Sastav tijela SUK-a definiran je zasebnom [Uredbom](#), a u kontekstu ovog osvrta najznačajnija su: Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije, Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike (ranije Ministarstvo rada i mirovinskog sustava), Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske te Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva. Uredbom su detaljno razrađene ovlasti svakog tijela koje su korektno sažete u [ovom pregledu](#).

⁷ Javnim pozivima koji su trebali biti usmjereni razvoju participativnih proračuna, praćenja postupke javne nabave i prevencije korupcije i sukoba interesa nećemo se detaljnije baviti u ovom tekstu jer će toj temi biti posvećen zaseban analitički osvrt. Ovdje je dovoljno reći da oni objedinjeni u jedan poziv koji je raspisan, ali čiji rezultati nikada nisu objavljeni.

Grafički prikaz: GOO natječaj u bespućima hrvatske institucionalne zbiljnosti



Slična je sudbina zadesila i poziv „Podrška partnerskim inovativnim projektima civilnog, javnog i poslovnog sektora za ponovno korištenje otvorenih javnih podataka i razvoj IKT/mobilnih aplikacija za kvalitetnije sudjelovanje građana u lokalnom odlučivanju- faza I“. Sažetak operacije je UZVRH dostavio MRMS-u u **veljači 2016.** te je provizorno odobren u travnju 2017. Međutim, izmijenjena verzija je dostavljena tek u **studenom 2018.** No prije toga je (suprotno uobičajenoj proceduri) u **studenom 2017.** dostavljena natječajna dokumentacija. Ovdje ipak postoji neki trag institucionalnog odgovora o razlozima izostanka natječaja: u mjesečnim planovima koji pokrivaju razdoblje od **lipnja 2017. do ožujka 2018.** kao formalni razlog kašnjenja je naveden manjak kapaciteta Nacionalne zaklade za razvoj civilnog društva koja je taj natječaj trebala administrativno provesti. Čini se da mu je sudbinu zapečatila šutnja Središnjeg državnog ureda za razvoj digitalnog društva koji se na višestruke pozive i požurnice (zadnja iz **listopada 2019.**) nikada nije dostavio svoje očitovanje na ovaj poziv koji onda nikad nije niti objavljen.

Treći zanimljiv primjer je natječaj „Tematske mreže za društveno-ekonomski razvoj te promicanje socijalnog dijaloga u kontekstu unapređivanja uvjeta rada“ koji se u internim dokumentima SUK-a **nikad nije pojavio sve do raspisivanja u svibnju 2018.** No prava priča je ovdje proces vrednovanja projektnih prijava. Prijavitelji su od trenutka predaje projektne prijave do potpisa ugovora u prosjeku čekali **impresivnih 717 dana.**

S obzirom da evaluacija nije uključivala dubinsku rekonstrukciju uzroka ovakvih poteškoća (odnosno nije predviđela takva evaluacijska pitanja) autorice su bile vrlo oprezne u iznošenju pripadajućih zaključaka. Međutim, vjerujemo da su stvari zapravo dosta jasne kad se uzmu u obzir gore izneseni nalazi mjesečnih planova te drugi relevantni navodi iz evaluacije. Dio problema svakako otpada na **slabost kapaciteta za administriranje ovakvih složenih poziva te nesnalaženje** kojeg u principu nije lišena niti jedna država članica koja prvi put koristi sredstva Europskih strukturnih i investicijskih fonda. No čak niti to ne može objasniti činjenicu da pojedini pozivi nisu nikad objavljeni premda su bili u zreloj fazi pripreme početkom 2016. s obzirom da sažetak operacije pokriva većinu ključnog

sadržaja javnog poziva. Istovremeno bez ikakve najave „ulijeće“ natječaj za Tematske mreže za društveni razvoj za koji su očito vrijedila neka posve druga pravila s obzirom da preskačući sve predviđene proceduralne korake ide odmah u objavu, a onda (možda baš zbog toga?) dodjela traje u prosjeku preko dvije godine.

Posljednji dio slagalice predstavlja sljedeća preporuka vanjske evaluacije:

Npr. na početku provedbe OP-a (novog Operativnog programa; pojašnjenje Gong) uzeti u obzir da će u narednim izbornim godinama (već u 2024.) moguće doći do značajnih promjena i nastojati u godinama prije izbornih, tj. prije uvođenja mogućih izmjena, objaviti nešto veći broj poziva kako bi se preduhitrila moguća dulja kašnjenja s nepovoljnim učinkom na dinamiku objave poziva te, posljedično, iskorištavanje sredstava i doprinošenje ciljnim vrijednostima pokazatelja.

Ova preporuka zapravo sadrži implicitno priznanje da je provedba projekata u sklopu kompletnog Operativnog programa, a (pretpostavljamo) naročito onih koji su vezani uz teme „dobrog upravljanja“ **podložna posve arbitrarnom utjecaju politike**. Jer u slučaju da je provedba Operativnog programa u administrativno pitanje prvenstveno pod kontrolom profesionalnih javnih službenika, zašto bi onda vrijeme održavanja izbora trebalo biti relevantan parametar u planiranju provedbe? Odgovor se nameće kada se u obzir uzmu svi dokazi izneseni u sklopu ovog osvrta: politički izabrani te imenovani dužnosnici u Hrvatskoj zadržavaju značajnu razinu kontrole nad time kada se, u kojem formatu i s kojim iznosima pojedine potpore planirane u sklopu ESF-a raspisuju, a onda i dodjeljuju. Izvjesno je da imaju moć odgoditi pa ako treba i spriječiti raspisivanje poziva koji planirani prije dugo vremena te jasno utemeljeni na tekstu Operativnog programa. Nije strano niti da se političkom intervencijom „preko reda“ i „mimo procedure“ uvrštavaju pozivi koji ranije nisu bili u planu te vrlo vjerojatno, nisu prošli odgovarajuće procedure planiranja te osiguravanja kvalitete. Isto tako treba naglasiti kako evaluacijskim postupcima nisu utvrđeni grubi primjeri političkog miješanja u procese vrednovanja projektnih prijava, bilo kroz favoriziranje pojedinih prijavitelja, bilo kroz nastojanja da se neke druge u tom postupku pokuša zakinuti. To je vjerojatno korisno napomenuti u svjetlu nedavne situacije vezane uz dodjelu bespovratnih sredstava gospodarskim subjektima, u javnosti poznatije kao „[afera po babi i stričevima](#)“.

Tema 4: provedba

I konačno, zadnja skupina ključnih nalaza koje izdvajamo u sklopu ovog analitičkog osvrta se odnosi na provedbu. Uz rizik pretjeranog pojednostavljivanja, vjerujemo da s pravom možemo reći da je [Gongova analiza administrativne opterećenosti udruga koje su koristile EU sredstva](#) (a naročito ESF) prepoznala gotovo iste probleme u provedbi kao sama vanjska evaluacija. Ohrabrujemo čitatelje da pročitaju ovu kratku i prohodnu publikaciju, a ovdje izdvajamo samo neka od ključnih pitanja u kojima se vanjska evaluacija i Gongova analiza uvelike sadržajno preklapaju: i) problematičan karakter tzv. „privremenih otvorenih poziva“ (u javnosti poznatijih kao „najbrži prst“) koji ozbiljan posao pripreme i odabira zahtjevnih projektnih prijava svode na nešto što [poprilično nalikuje Igrama gladi](#); ii) manjak smisleno uređene žalbene procedure; iii) nepravilna primjena GDPR-a kojom se ugrožava privatnost projektnih korisnika, naročito najosjetljivih skupina; iv) neutemeljeno i nedosljedno inzistiranje na primjeni Zakona o javnoj nabavi, iako udruge nisu njihovi obveznici; v) katastrofalna kašnjenja u odobravanju zahtjeva za nadoknadu sredstava (pa analogno tome i planiranih isplata); vi) izrazita nepraktičnost *online* sustava izvještavanja Nacionalne zaklade za razvoj

civilnog društva koja za posljedicu ima posve neracionalnu količinu rada koji se ulaže u izvještavanje o napretku provedbe.

Posljedice

Jasno da ovdje navedene manjkavosti u provedbi predstavljaju tek mali dio nalaza ove sveobuhvatne evaluacijske studije koja se s priložima proteže na gotovo 440 stranica. Također, valja ponovno naglasiti da **evaluacija sadrži i neke pozitivne nalaze** vezane uz provedbu projekata usmjerenih organizacijama civilnog društva. Primjerice, kao što smo već ranije naveli pojedini javni pozivi su doista osnažili kapacitete udruga da se bave pojedinim relevantnim ciljnim skupinama, poput počinitelja kaznenih djela. Također, uvođenje [pojednostavljenih troškovnih opcija](#) koje su se počele ekstenzivnije primjenjivati u posljednjim objavljenim natječajima u sklopu prioritetne osi „Dobro upravljanje“ svakako predstavljaju značajan iskorak u smislenom pojednostavljivanju procedura projektne pripreme, provedbe te izvještavanja. Nažalost, čini se da je takvih stvari u provedbi jednostavno bilo premalo, a da su kao u slučaju pojednostavljenih troškovnih opcija u provedbu uvedene prekasno da bi izmijenile ukupnu bilancu koja je prevladavajuće negativna.

Koliko negativna, čitatelji se mogu u ovoj točki mogu zapitati? Dovoljno negativna da su se ugovorne strane: tijela javne vlasti Republike Hrvatske i Europska komisija; složili da je prioritetna os „Dobro upravljanje“ **neuspješna te da se dio pripadajućih neutrošenih sredstava preusmjeri projektima u sklopu preostale tri prioritetne osi**: i) visoka zapošljivost i mobilnost radne snage, ii) socijalno uključivanje te iii) obrazovanje i cjeloživotno učenje (odluka Europske komisije je dostupna [ovdje](#)). Ovdje je riječ o nezanemarivom iznosu od oko 12,15 milijuna eura tzv. „pričuve za uspješnost“ koja bi se aktivirala u slučaju da su do prethodno definirane vremenske točke ostvareni određeni pokazatelji ugovornosti, isplate te opravdanosti sredstava koji se računaju kao udio od ukupnog iznosa predviđenog za pojedinu prioritetnu os. Dakle, tvrdnja da je provedba ove prioritetne osi bila neuspješna nije nekakva arbitrarna ocjena, već službeno priznanje dionika najodgovornijih za provedbu ovog Operativnog plana.

Pritom treba ponovno podsjetiti kako ovom „postignuću“ nije doprinijela samo slaba provedba specifičnog cilja usmjerenog uključivanju civilnog društva u procese dobrog upravljanja, već i onih koji se odnose na reformu javne uprave i reformu pravosuđa. Međutim, čini se da je za te sektore to puno manji problem negoli za civilno društvo. Naime, vanjska evaluacija utvrđuje kako je dobar dio projekata vezanih uz reforme javne uprave i pravosuđa koji nisu provedeni u sklopu Operativnog programa za razdoblje 2014. – 2020. **jednostavno preseljen u Nacionalni plan oporavka i otpornosti**, interventni instrument financiranja koji je na razini Europske unije usvojen kao odgovor na posljedice pandemije Covid-19. Ironično bi se moglo konstatirati kako se iz pepela neuspjeha provedbe reformi u javnoj upravi i pravosuđu za te sektore izrodio jedan vrlo povoljan ishod: niti oni, a niti tijela SUK-a se nisu morala se pretjerano pretrgnuti u zahtjevnom procesu programiranja za novu financijsku perspektivu jer jednostavno nisu proveli velik broj ključnih projekata pa su više-manje sve već imali spremno. „Tko izgubi dobitak, dobije gubitak.“, tvrdili su autori Alana Forda. S hrvatskom javnom upravom to očito ne vrijedi, već je puno prikladnije reći da: „Kuća uvijek dobiva.“

No za pretpostaviti je da onda netko i gubi, zar ne? Osim očitog odgovora da su manjkavom provedbom Operativnog programa zapravo najviše izgubili **građani i građanke Republike Hrvatske, civilno društvo svakako spada u kategoriju gubitnika**. U novoj financijskoj perspektivi „dobro

upravljanje“ neće više biti moguće financirati kroz ESF. Treba naglasiti kako je to odluka koju nisu donijele nacionalne vlasti, već je ona donesena na razini cjelokupne Europske unije. Stoga se nositelji vlasti u Hrvatskoj ne može smatrati odgovornim za tu konkretnu situaciju, ali svakako može i treba smatrati odgovornim za sve ono što joj je prethodilo, a to su su brojne propuštene prilike i prekršena obećanja detaljno mapirana u vanjskoj evaluaciji.

Teško je posve precizno utvrditi kakve su strukturne posljedice ovakve manjkave provedbe. Kao što je ranije pojašnjeno, pokazatelji u sklopu Operativnog programa nam ništa ne govore o učincima potpora na stanje u civilnom društvu, no vrlo je indikativno nazadovanje Hrvatske prema podacima [indeksa održivosti civilnog društva CSOSI](#) kojeg je razvila Američka organizacija za međunarodni razvoj (USAID). Prema posljednjim dostupnim podacima prikupljenim 2020. Hrvatskoj je odnosu na 2014. zbirno niža ocjena održivosti civilnog društva: 3,4 u odnosu na 3,2; pri čemu niži rezultat u slučaju ovog indeksa ukazuje na povoljnije stanje. Posebno značajno pogoršanje, koje podvlače i autorice vanjske evaluacije, Hrvatska od 2014. bilježi u kategorijama „organizacijski kapaciteti“ te „financijska održivost“. Takvi nalazi se uvelike poklapaju s Gongovom ocjenom temeljenoj na ekstenzivnoj programskoj suradnji s vrlo širokim spektrom udruga i ostalih organizacija civilnog društva: stanje je zapravo bitno nepovoljnije negoli je bilo prije početka provedbe još uvijek aktualnog Operativnog programa, **naročito u pogledu kapaciteta organizacija za sudjelovanje u procesima dobrog upravljanja na način kako ga shvaćamo u sklopu ovog osvrta**. Ne samo to, nego se čini da je upravo ovakva manjkava provedba igrala važnu ulogu u slabljenju tih kapaciteta. Brojne su udruge svoje planove strukturirale prema najavljivanim natjecajima koji nikad nisu objavljeni, a one „sretnice“ koje su uspjele osigurati ESF potpore morale su/moraju neproporcionalan dio svojih resursa usmjeriti na ispunjavanje često suludih administrativnih zahtjeva u provedbi, što je opet dovodilo do „pregorjevanja“ te odlaska brojnih iskusnih kadrova koje je kasnije uglavnom nemoguće nadoknaditi.

Dakle, nalazi vanjske evaluacije u cjelini ukazuju da je „**hrvatski model**“ **potpore civilnom društvu kroz ESF u proteklom razdoblju zapravo bio „primjer loše prakse“**; odnosno, da je država dobrim dijelom činila upravo suprotno od onoga što je potrebno da bi kroz korištenje EU sredstava podržavala razvoj aktivnog, utjecajnog te kritički nastrojenog civilnog društva (čak i ako se nije radilo o namjernoj opstrukciji).

Umjesto zaključka: kako dalje?

Vanjska evaluacija koja je djelomično predstavljena u ovom analitičkom osvrtu ne sadrži samo nalaze. Sadrži i preporuke, i to čak njih 47 te su one uglavnom blisko vezane uz nalaze. Prvi korak u demontiranju gore opisanog neuspješnog modela jest da se o **njima očituju oni kojima su upućene, a to su odgovorni nositelji javne vlasti**. Suprotno uobičajenoj zabludi, vlasti ne moraju usvojiti sve pa čak niti većinu preporuka da bi mogle reći da su koristile evaluacijske nalaze u skladu s principima dobrog upravljanja. No trebaju ponuditi neki tip javnog očitovanja u kojem se jasno navode: i) koje će preporuke usvojiti; ii) u kojem roku će ih provesti; iii) koje neće usvojiti i zašto te iv) hoće li ponuditi neku alternative predloženim preporukama, a kojima se rješavaju problemi utvrđeni analizom. Takav tip sadržaja daljnju deliberaciju smješta u okvire konstruktivnosti, stručnosti te političke odgovornosti. Nije jamstvo pozitivne promjene, no svakako jeste preduvjet.

Vladajućima u ovom slučaju svakako pomaže činjenica da, unatoč opisanom manjku podrške u proteklim godinama, i dalje postoji kritična masa udruga koja je sposobna doprinijeti suradnjom na razini javnih politika. Tome svjedoči i [pismo](#) koje s potpisom ukupno 41 udruge upućeno odgovornim dužnosnicima na Staru godinu 2021. U njemu udruge traže jednostavne, razumne i iz vizure nalaza ove evaluacije, posve logične stvari: i) omogućavanje da udruge i u novom programskom razdoblju mogu prijavljivati projekte pod jednakim uvjetima kao i drugi prijavitelji (a ne samo da mogu sudjelovati kao partneri); ii) osiguravanje barem istog iznosa za potpore usmjerene civilnom društvu onima koje su bile predviđene u prošlom/još uvijek aktualnom Operativnom programu; iii) osiguravanje odgovarajućih administrativnih kapaciteta za provedbu i unaprjeđenje pripadajućih pravila i propise te iv) raspisivanje natječaja sukladno javno objavljenom planu.

Iako ključni, ovi zahtjevi **čak i uvjetima njihova puna ispunjenja neće riješiti osnovni sadržajni problem**, a to je da zbog strukture novog Operativnog programa natječaja usmjerenih primjerice suzbijanju korupcije, uvođenju građanskog odgoja i obrazovanja, razvoju participativnih proračuna te uspostavi društveno-kulturnih centara više jednostavno neće biti. Tu su opet na potezu vladajući koji bi se nastavno na nalaze vanjske evaluacije trebali očitovati planiraju li trošak „propuštene prilike“ prethodnih 5-7 godina kompenzirati značajnijim izdvajanjima iz proračunskih i lutrijskih sredstava za takav tip potpora. Ključno je da odgovor na ovo pitanje bude iskren, makar bio i negativan jer će onda civilno društvo, a konačnici i građani (odnosno birači) znati što je službena politika Vlade te sukladno tome moći planirati i postupati.