

GONGOVE PREPORUKE ZA RAZVOJ MODELA ODRŽIVOSTI I OTPORNOSTI ZAGOVARAČKIH ORGANIZACIJA CIVILNOG DRUŠTVA



Sufinancira
Europska unija



VLADA REPUBLIKE HRVATSKE
Ured za udruge

Posljednje godine su bile prilično teške za zagovaračke organizacije u Hrvatskoj. Europska komisija u [posljednjem Izvješću o vladavini prava u Hrvatskoj](#) ističe kako nema doslovce nikakvog napretka u izradi novog strateškog dokumenta čija je primarna svrha osiguravanje sustavne podrške razvoju civilnog društva¹. Sedam godina je prošlo od završetka provedbenog razdoblja posljednje strategije. Gong je u kapacitetu Centra znanja za društveni razvoj u području građanskog aktivizma i izgradnje demokratskih institucija kroz vlastite analize ustanovio kako je planirano financiranje civilnog društva kroz Europski socijalni fond u razdoblju 2014. –2020. [tragično podbacilo](#) u više-manje svim aspektima te da postoje jasni dokazi o [političkoj pozadini takvog ishoda](#). Također, sveobuhvatno su dokumentirane prakse [administrativnog nasilja koje se vrši nad organizacijama civilnog društva](#), obično povezane s korištenjem sredstava Europskog socijalnog fonda. U tim okolnostima ne čudi da prema rezultatima [Indeksa održivosti civilnog društva CSOS kojeg je razvila Američka organizacija za međunarodni razvoj \(USAID\) za 2021.](#) zbirna ocjena za Hrvatsku nešto lošija nego li je bila 2014. Posebno značajno pogoršanje, Hrvatska od 2014. bilježi u kategorijama „organizacijski kapaciteti” te „financijska održivost”. Logično je pretpostaviti da ove negativne promjene ne štete niti jednu kategoriju organizacija civilnog društva, no primjerice [tragikomična eutanazija](#) nekad relevantnog i utjecajnog [Savjeta za razvoj civilnog društva](#) jasno ukazuje na kontekst u kojem danas djeluju organizacije čiji je rad usmjeren promjenama javnih politika i praksama funkcioniranja javne uprave –jednom riječju, zagovaranjem. Jednostavno rečeno, institucionalni kanali utjecaja su zatvoreni, a izvori potpore aktivističkom i zagovaračkom radu, uvelike su presušili. Trenutnu situaciju jako dobro sažima ovaj citat iz zaključka istraživanja [Novi početak](#) objavljenog u izdanju [Centra za mirovne studije](#).

Progresivne organizacije civilnog društva imaju sve manje mogućnosti za stvaran utjecaj kroz postojeće institucionalne mehanizme za zagovaranje, kroz sudjelovanje u radnim skupinama, tijelima te konzultacije sa zainteresiranom javnošću. U odnosu na razdoblje prije desetak godina, Europska unija više nije poluga kojom se može ostvariti utjecaj na politike i zakonodavstvo u području ljudskih prava; utjecaj desnih odnosno regresivnih političkih aktera jača; u Hrvatskoj je vidljiv manjak političke volje i kapaciteta institucija za integriranje ideja ljudsko-pravaških organizacija u javne politike. Istovremeno, i same organizacije civilnog društva pate od internog nedostatka kapaciteta zbog smjene

¹ Da ne bismo ostavili nikakvu sumnju oko procjene, navodimo i originalni tekst: *The preparation of the new National Plan for Creating an Enabling Environment for the Civil Society Development 2021- 2027 has not progressed.*

generacije, sve veće birokratiziranosti, administrativne opterećenosti i nedostatka opcija za financiranje zagovaračkih i aktivističkih inicijativa, što posljedično rezultira 'zatvaranjem u urede' i nedostatnom povezanošću sa zajednicom.

U ovom dokumentu Gong iznosi nekoliko prijedloga kako u ovim novim okolnostima razviti novi, održiviji i otporniji model/sustav funkcioniranja zagovaračkih organizacija u Hrvatskoj, pritom se oslanjajući na uvide postojećih analiza, ali i na dobre prakse koje su se ranije pokazale uspješnima.

Država se mora odrediti prema društvenoj ulozi zagovaračkih organizacija

Zagovaračke organizacije predstavljaju nužan korektiv vlasti u svakom demokratskom političkom sustavu, jednako kao i primjerice neovisni mediji te znanstvena zajednica. Što po zdravlje demokracije znači kada pojedine nacionalne vlasti, čak i u državama koje su prethodno dosegle relativno visoku razinu demokratskih standarda, zaključče da zagovaračke organizacije predstavljaju smetnju ili čak prijetnju, pokazuju recentni primjeri [Mađarske](#) i [Poljske](#). Da bi ispunjavale tu ključnu funkciju korektiva vlasti, zagovaračke organizacije trebaju stabilan sustav podrške koji pritom štiti njihovu političku autonomiju. Takav sustav nije jednostavno izgraditi, što pokazuje hrvatski, ali i primjeri iz brojnih drugih zemalja s dugačkom demokratskom tradicijom. No samo zato što nije tehnički jednostavno ili političkim elitama oportuno, ne znači da nije nužno.

Na tom planu može pomoći [rad koji je Igor Vidačak](#) pripremio za Gong. U tom tekstu autor predlaže 5 *policy* područja u kojima prepoznaje naročit javni doprinos zagovaračkih organizacija civilnog društva. Država bi svoju podršku trebala organizirati oko tih područja te ih idealno uvrstiti u novi strateško-programski dokument koji uređuje područje civilnog društva. Navedena područja su:

1. Jačanje uloge civilnog društva u kreiranju javnih politika na nacionalnoj razini.
2. Podrška sudjelovanju civilnog društva u kreiranju europskih politika te promicanju i zaštiti europskih vrijednosti.
3. Podrška većoj vidljivosti te dobrom upravljanju u organizacijama civilnog društva.

4. Podrška snažnijem horizontalnom umrežavanju OCD-a i strateškoj zagovaračkoj suradnji s neovisnim medijima, akademskom zajednicom i poslovnim sektorom.

5. Podrška OCD-ima za djelotvoran odgovor na izazove digitalne transformacije.

Podrška države u svakom od navedenih područja nipošto nije bezuvjetna. Svako od navedenih područja je praćeno s ekstenzivnim setom pokazatelja uspješnosti koji za cilj imaju utvrditi u kojoj mjeri državne intervencije jačaju doprinos zagovaračkih organizacija u primjerice, razvoju društvenih kapaciteta za izazove digitalne transformacije ili unaprjeđenju kvalitete javnih politika nacionalnoj razini. Područja su dakako pitanje političkih preferencija, a pokazatelji mogu biti predmet diskusije, no bez jasne definicije što država očekuje od zagovaračkih organizacija nema suvislog modela njihova djelovanja, a onda niti doprinosa javnom dobru.

Podaci prikupljeni procesima praćenja provedbe te evaluacijama moraju utjecati na daljnji razvoj modela/sustava

Potrebno je ili ponovno afirmirati postojeće deliberativne forume poput Savjeta za razvoj civilnog društva, ili stvoriti nove prostore stručne i strukturirane rasprave o prikupljenim podacima i nalazima evaluacija. Ishodi tih rasprava moraju smisleno utjecati na buduće javnopolitičke odluke. Kao što je navedeno u [ranijoj analizi](#) koja se nadovezivala na kvalitetnu, ali u praksi sustavno ignoriranu [evaluaciju Operativnog programa „Učinkoviti ljudski potencijali“ u prioritetnoj osi „Dobro upravljanje“](#), goli minimum uključuje očitovanje odgovornih tijela u kojem se jasno navodi: 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. To će omogućiti da se o daljnjem razvoju modela raspravlja sadržajno i konstruktivno. Istovremeno, zagovaračke organizacije civilnog društva u Hrvatskoj trebaju osvijestiti da im nalazi takvih evaluacija mogu predstavljati dragocjenu podlogu za daljnji/budući razvoj aktivnosti i kampanja.

Naravno, ova preporuka je primjenjiva i na bitno širi javnopolitički okvir od sustava podrške zagovaračkim organizacijama civilnog društva.

Uspostavljanje mehanizma osiguravanja likvidnosti organizacija civilnog društva

Problem likvidnosti u poslovanju udruga, detaljnije analiziran u [jednoj od Gongovih publikacija](#), ne pogađa samo zagovarački orijentirane organizacije. Međutim, logično je za pretpostaviti kako su upravo one njime disproportionalno pogođene uslijed ograničenog dijapazona financijskih potpora koje su im na raspolaganju. U tom smislu bi im od velike pomoći bila ponovna uspostava mehanizma međufinanciranja, usporediva s prijašnjim programom Europa Plus. Podsjećamo, radi se o uspješnom programu koji je dugi niz godina u bitnome olakšavao poslovanje udruga, a naročito provedbu projekata financiranih iz EU fondova i drugih međunarodnih izvora. Isti je bez uvjerljivih opravdanja ukinut nakon rezova u proračunu Nacionalne zaklade za razvoj civilnog društva 2016. i (u manjoj mjeri) 2017. Stoga Gong smatra da je potrebno u odgovarajućem formatu rekonstruirati ovaj dokazano uspješan mehanizam. Ako to iz nekog razloga nije izvedivo, moguće je iskušati najbližu prihvatljivu alternativu, primjerice u vidu sporazuma državnih institucija te jedne ili više komercijalnih banaka. U jednoj od mogućih varijanti Ured za udruge Vlade RH ili Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva mogli bi pružati stručnu podršku pri obradi zahtjeva za kreditiranjem te pokriti troškove ugovaranja i kamata. Takav aranžman bi rezultirao uvjetima koji su relativno povoljni s pozicije javne potrošnje, a koji bi opet predstavljali krajnje razumnu društvenu investiciju s obzirom na koristi koje projekti udruga generiraju.

Uspostavljanje neovisnog fonda podrške zagovaračkom radu organizacija civilnog društva, uz financijsko ulaganje države

Konačno, cjelovit model ili sustav podrške bio bi kompletiran uspostavom „udruženog fonda“ (*pooled fund*) posvećenom upravo financiranju zagovaračkog rada organizacija civilnog društva. Prema inicijalnoj ideji iznesenoj [u radu Igora Vidačaka](#), takav fond koji bi okupio različite međunarodne i domaće donatora iz javnog i privatnog sektora u podršci unaprijed utvrđenim zajedničkim tematskim prioritetima i ciljevima. Izvjesno je da bi predstavnice državnih tijela/institucija uključene u upravljanje fondom bile u dobroj poziciji utjecati na njegov tematski fokus. Međutim, zauzvrat tijela državne uprave, kao i javna tijela kojima je država osnivačica, [trebaju u cijelosti biti izuzeta iz procesa odabira](#)

konkretnih potpora, praćenja te pružanja potpore u provedbi. Taj zadatak treba biti povjeren jednoj, ili konzorciju privatnih fondacija koje uživaju povjerenje među zagovaračkim organizacijama civilnog društva. Državne predstavnice trebaju biti sustavno izvještavane o ostvarenju makro-pokazatelja fonda te periodički uključene u procese programiranja, nad kojim trebaju zadržati značajan, premda ne dominantan utjecaj. Time se s jedne strane štiti javno ulaganje na način da ciljevi i prioriteta financiranja reflektiraju one ugrađene u nacionalni programsko-strateški dokument, uz istovremeno jamčenje autonomije rada zagovaračkih organizacija koje koriste pripadajuće potpore.

U pogledu provedbe, važno je da referentni konzorcij u procesima definiranja administrativnih pravila i praksi konzultira zagovaračke organizacije te razvije pristup koji je usklađen s realnošću njihovih radnih procesa. Mora se uvažiti da pojedini dobri zagovarački projekti utjecaj ostvaruju u srednjem i duljem roku. Također, nužno je prihvatiti da se češće negoli u slučaju projekata kojima se pružaju direktna pomoć i usluge, događa da opipljivi rezultati i utjecaj izostaju ne zbog manjkavosti intervencijske logike ili problema u provedbi, već zbog vanjskih okolnosti koje su izvan kontrole zagovaračkih organizacija. Konačno, vrijedilo bi razmotriti i jednostavnije modele dodjele potpora za manje organizacije ili one koje se tek okušavaju u zagovaračkom djelovanju. Tako je primjerice moguće pilotirati opciju razvoja projektne ideje temeljem prezentacije inicijalnog koncepta panelu afirmiranih stručnjakinja, nakon koje se razvija jednostavna prijava. Takve potpore mogle bi biti praćene i sustavom podrške i mentoriranja u svim fazama projektnog ciklusa.

Jačanje kapaciteta za diverzifikaciju organizacijskog financiranja

Osiguravanje financiranja iz što većeg broja izvora zlatni je standard održivosti organizacija civilnog društva općenito, ali u slučaju zagovaračkih organizacija je važno iz još jednog razloga: predstavlja vjerojatno najbitniji mehanizam zaštite njihove političke autonomije i jamstvo uspješnog ispunjavanja zagovaračke misije. I više negoli druge, zagovaračke organizacije trebaju razviti ključnu upravljačku vještinu održavanja kvalitetnih odnosa sa širokim krugom donatora, uz spremnost da se ekspeditivno prilagode ako neke od linija financiranja dođu pod znak pitanja, bilo jer su ukinute/smanjene, bilo jer su prioriteta

financiranja ili odnos donatora postali nespojivi sa zagovaračkom funkcijom. Zagovaračice uvijek moraju imati na umu da je, koliko god teško, jednostavnije sanirati štetu nastalu gubitkom važnog izvora financiranja negoli popravljati reputacijsku štetu do koje može doći prolongiranim prihvaćanjem finansijskih potpora koje ugrožavaju temelje organizacijske misije. Također, sustavnom i dosljednom strategijom namicanja sredstava moguće je postići da se takve situacije, iako u pravilu bolne, prebrode bez štete koja bi ugrozila uredno funkcioniranje ili čak opstanak organizacije.