

МЦМС



Во соработка со

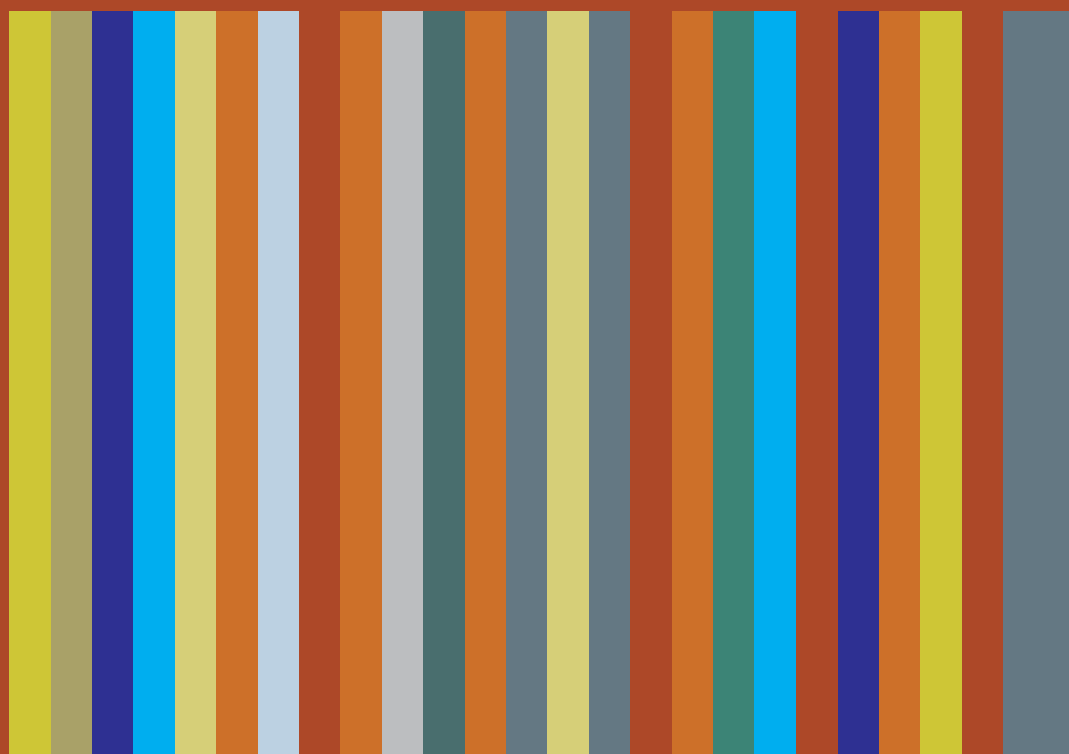


Проектот е финансиран од Европската Унија
Инструмент за претпристапна помош (ИПА)
Инструмент за граѓанско општество (ЦСФ)

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

Донаторски стратегии и практики за поддршка на граѓанското општество во Македонија

Младен Остојиќ
проф. д-р Адам Фаган



Наслов на оригиналот:

Donor strategies and practices for supporting civil society in the Western Balkans

Донаторски стратегии и практики за поддршка на граѓанското општество на Западен Балкан

Оригиналот на оваа публикација е издаден на англиски јазик *Donor Strategies and practices for supporting Civil Society in te Western Balkans* од страна на Балканската мрежа за развој на граѓанското општество и QueenMaryUniversity од Лондон. Сите права се задржани © 2014 by the Balkan Civil Society Development Network and the Queen Mary University of London.

За издавачот:

Александар Кржаловски, прв извршен директор

Гонце Јаковлеска, извршен директор

Автори:

Младен Остојиќ

проф. д-р Адам Фаган

Превод од англиски јазик:

Елизабета Баковска

Редактура:

Симона Огненовска

Лектура:

Даниел Медароски

CIP - Каталогизација во публикација

Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје

061.2:005.337(497.7)

061.2:339.726]:321.7(497.7)

ОСТОИЌ, Младен

Донаторски стратегии и практики за поддршка на граѓанското општество во Македонија [Електронски извор] / Младен Остоиќ, Адам Фаган ; [превод од англиски Елизабета Баковска]. - Скопје :

Македонски центар за меѓународна соработка (МЦМС), 2017. - граф. прикази ; 30 см

Начин на пристап (URL): www.mcms.mk. - Превод на делото: Donor strategies and practices for supporting civil society in the Western Balkans. - Текст во PDF формат, содржи 30 стр. - Библиографија: стр. [29-30]

ISBN 978-608-4681-81-6

1. Фаган, Адам [автор]

а) Невладини организации - Финансирање - Македонија б) Граѓански сектор - Донации - Развој на демократијата - Македонија
COBISS.MK-ID 102956042

Проектен тим:

Симона Огненовска, МЦМС

Симона Трајковска, МЦМС

Контакт:

Адреса: ул. „Никола Парапунов“ бр. 41А, п. факс 55, 1060 Скопје

телефон: +389/2/3065-381; факс: +389/2/3065-298

е-пошта: mcms@mcms.mk; веб-страница: www.mcms.mk

Scribd: <http://www.scribd.com/mcms.mk>

Slideshare: <http://www.slideshare.net/mcms.mk>

Twitter: <http://twitter.com/mcms.mk>

Facebook: <http://www.facebook.com/mcms.mk>

Мислењата што се изразени овде им припаѓаат на авторите и не ги одразуваат ставовите на Македонскиот центар за меѓународна соработка.

Сите права се задржани. Репродуцирањето, копирањето, трансмисијата или преводот на кој било дел од оваа публикација може да се изврши единствено со претходна дозвола на издавачот, заради цитирање во анализа на книгата и под услови изложени во продолжението.

Авторското право на оваа публикација е заштитено, но публикацијата може да се репродуцира на кој било начин без наплата за едукативни намени. За копирањето во други услови, за употреба во други публикации или пак за превод или адаптација, треба да се обезбеди претходна дозвола од издавачите.

Во електронска форма публикацијата е достапна на www.mcms.mk. Публикацијата е преведена со финансиска поддршка на Европската Унија. Содржината на оваа публикација е единствено одговорност на Македонскиот центар за меѓународна соработка и на никаков начин не ги одразуваат гледиштата на Европската Унија.

Содржина

Листа на кратенки	4
Предговор	5
Вовед	6
1. Улогата на граѓанското општество во донаторските програми	7
1.1. Суштината на поддршката на граѓанското општество	7
1.2. Развојот на граѓанското општество не е приоритет во донаторските стратегии	8
1.3. Канализирање на поддршката преку граѓанските организации за промоција на демократијата	8
2. Модалитети на поддршка за граѓанското општество	9
2.1. Проектна поддршка	10
2.2. Институционална поддршка	10
2.3. Поддршка за граѓанското општество преку долгорочни партнерства со локални граѓански организации	12
2.4. Граѓанските организации како партнери во спроведувањето специфични активности	13
3. Ставови на донаторите за граѓанското општество	14
3.1. Граѓанско општество водено од донаторите	14
3.2. Отсуство на легитимитет на граѓанските организации	14
3.3. Граѓанското општество е апатично или политички непромислено	15
3.4. Други предизвици	15
3.5. Одржливост на граѓанското општество	16
4. Нивоа на донаторска поддршка	17
5. Мотиви за присуство на донаторите	18
6. Идни чекори	19
7. Модалитети на планирање и програмирање на поддршката кај донаторите	19
8. Координација на донаторите	22
9. Донаторска поддршка на граѓанското општество	23
Заклучоци	27
Препораки	29
Прилог 1. Листа на интервјуа во Македонија	31
Прилог 2. Библиографија	32

Листа на кратенки

ГИЗ - Германско друштво за меѓународна соработка
ГО - граѓански организации
ДИС- Децентрализиран систем за спроведување
ДЕУ – Делегација на Европската Унија
ЕИДХР - Европскиот инструмент за демократија и човекови права
ЕУ- Европска Унија
ЗЕЛС - Заедница на единиците на локална самоуправа
ИПА - Инструмент за претпристапна помош
МЦМС – Македонски центар за меѓународна соработка
ОБСЕ - Организација за безбедност и соработка на Европа
ОН - Обединети нации
САД – Соединетите Американски Држави
СЕП – Секретаријатот за европски прашања
СДЦ – Швајцарска агенција за развој и соработка
СИДА - Шведска агенција за меѓународна развојна соработка
СИПУ - Шведска консултантска агенција
ТАКСО - Техничка поддршка за граѓанските организации
УНДЕФ - Фондот за демократија на Обединетите нации
УНДП - Програмата за развој на Обединетите нации
УНИЦЕФ - Фондот за деца при Обединетите Нации
УСАИД - Агенција за меѓународен развој на САД
ФООМ - Фондацијата Отворено општество – Македонија
ЦБЦ – Програма за прекугранична соработка на ЕУ
ЦСФ – Инструмент за граѓанско општество на ЕУ

Предговор

Домашната поддршка за граѓанското општество во Македонија е недоволно развиена (индивидуални и корпоративни донации, даночни олеснувања), особено распределбата на државното финансирање наменето за граѓански организации не е доволно транспарентна, ниту соодветна на потребите. Странските донатори остануваат најголем извор на финансирање за граѓанските организации. Така, улогата на донаторската заедница во Македонија е од огромно значење за одржливоста на граѓанското општество. Во последниот извештај од Цивикус - Индексот за граѓанското општество од 2011 г., утврдено е дека токму зависноста на граѓанските организации од странските донатори создава отчетност нагоре кон донаторите, наспроти градење и одржување на внатрешните односи со членството, вертикалните односи со граѓаните, или пак хоризонталните односи со другите актери, што е посочено и како можна причина за ниското ниво на доверба на граѓаните во граѓанското општество.

Македонскиот центар за меѓународна соработка (МЦМС) се стреми кон постигнување на вкоренето и динамично граѓанско општество, преку создавање овозможувачка околина, зголемена соработка, зајакнати актери, подобрен имиџ и доверба. МЦМС со своите активности е посветен на подобрување на финансиската одржливост на граѓанскиот сектор, врз која значително влијаат донаторските стратегии за поддршка на граѓанското општество.

МЦМС како партнер во проектот „Аки (Acquis) на балканското граѓанско општество - јакнење на потенцијалот и капацитетите на граѓанските организации за застапување и лобирање“ ги поддржа националните активности поврзани со подготовката на регионалниот извештај „Донаторски стратегии и практики за поддршка на граѓанското општество за Западен Балкан“ и неговата промоција во Македонија. Извештајот е подготвен од Универзитетот од Лондон „Queen Mary“ и Балканската мрежа за развој на граѓанското општество и ги отсликува трендовите и практиките што активните донатори во регионот ги применуваат во поддршката на граѓанското општество, како и нивните ставови кон улогата на граѓанското општество.

Документот за јавни политики „Донаторски стратегии и практики за поддршка на граѓанското општество во Македонија“ го опфаќа делот од извештајот кој се однесува на Македонија. МЦМС се надева дека со овој документ ќе придонесе кон зголемено информирање на клучните чинители во граѓанското општество (граѓанските организации, клучните донатори на граѓанското општество, органите на државната управа), што понатаму би водело кон зголемена координација и разбирање од страна на донаторите за потребите, како и суштинско вклучување на граѓанските организации во сите фази од обезбедувањето поддршка.

Емина Нурединоска
Раководител на одделението за граѓанско општество и демократизација
Македонски центар за меѓународна соработка

Вовед

Извештајот „Донаторски стратегии и практики за поддршка на граѓанското општество за Западен Балкан“ претставува продолжување на започнатите напори на Балканската мрежа за развој на граѓанското општество и Универзитетот од Лондон „Queen Mary“ од истражувањето за пилот-студијата „Донаторски стратегии и практики во развојот на граѓанското општество на Балканот. Граѓанското општество изгубено во преводот?“¹. Пилот-студијата, која беше спроведена во 2011 г., покажа дека Европската Унија (ЕУ) не е само највлијателниот донатор во однос на висината на износот и разновидноста на дадената помош, туку дека поддршката ја насочува и одредува агендата за присуството и интервенциите на другите донатори. Освен ова, истражувањето покажа дека начините на помош на донаторите секогаш не ги одразуваат потребите на ГО во регионот на Западен Балкан и дека нема долгорочно финансирање за поддршка на клучните активности за градење на демократијата. Друг феномен потврден со истражувањето е дека донаторската поддршка им помага и ги користи веќе афирмираните и развиени ГО, често занемарувајќи ги помалите и понеразвиени организации.

Меѓународната финансиска поддршка за развој на граѓанското општество на Западен Балкан трае преку две децении. Почна како хуманитарна интервенција веднаш по насилните конфликти во регионот, со понатамошно пренасочување на фокусот кон демократска консолидација, синхронизирана со европската интеграција. Долгогодишната интеракција меѓу граѓанските организации на Западен Балкан и меѓународните донатори поставува три важни прашања кои се опфатени во овој извештајот:

- споредбено разбирање на логиката зад посветеноста на донаторите да останат присутни на Западен Балкан во догледна иднина;
- каква е интеракцијата на донаторите во однос на подготовката на конкретни програми за граѓанско општество; и
- како клучните претставници на меѓународните агенции гледаат на тековната состојба на граѓанското општество во регионот и влијанието на нивните интервенции.

Извештајот се заснова на интервјуа со претставници на донаторската заедница од Албанија, од Босна и Херцеговина, од Македонија, од Црна Гора, од Србија и Косово, како и на дополнителна анализа на литература.

Овој документ за јавни политики „Донаторски стратегии и практики за поддршка на граѓанското општество во Македонија“ е превод на гореспоменатиот извештај и ја опфаќа улогата на граѓанското општество во донаторските програми, потоа модалитетите за поддршка и ставовите на донаторите за граѓанското општество. Понатаму, опфатени се мотивите за присуство на донаторите, нивоата на донаторска поддршка, начините на планирање и програмирање на поддршката, координација на донаторите и идни чекори. МЦМС единствено го ажурираше поглавјето 9. *Донаторска поддршка за граѓанското општество* со податоци до 2016 година. На крајот, документот нуди заклучоци и препораки пред сè насочени кон донаторите во Македонија, имајќи го предвид поширокиот политички контекст во регионот.

¹BCSDN (2016) Civil Society Lost in Translation – BCSDN Once Again Brings Local Input to the European Institutions; Address: <https://goo.gl/rF4oCn>

1. Улогата на граѓанското општество во донаторските програми

1.1. Суштината на поддршката на граѓанското општество

Една од клучните цели на ова истражување беше да се востанови каква улога предвидуваат донаторите за граѓанското општество во своите програми. Суштината на поддршката за граѓанското општество на Западен Балкан е претходно истражувана од академици и практичари. Сепак, со оглед на постојаните промени на агендите и приоритетите на донаторите, имаше потреба да се ажурира и да се направи подлабока анализа за тоа како донаторите ја гледаат улогата на граѓанското општество.

Постоечката литература предлага дека кон средината на 2000-та има промена во агендата на донаторите од промоција на демократија кон градење на добро владеење. Развојот на граѓанското општество навистина беше високо на списокот на приоритети на меѓународните донатори во раните 2000-ти. Во тоа време, на граѓанското општество се гледаше како на клучен елемент во придвижувањена процесот на демократизација преку граѓански активизам. Идејата беше да се поттикне граѓанска вклученост и да се бара демократија „оддолу нагоре“ во обид да се развие учество, активна соработка, делиберализација и взаемна доверба². Повеќето донатори ја надминаа оваа агенда во втората половина на 2000-та. Најголемиот дел од странската помош сега е насочен кон зголемување на капацитетите на државната администрација и градење „демократско владеење“ во кое ГО играат клучна улога во следењето на активностите на државата, придонесуваат кон креирањето политики и вршат притисок на владата за спроведување на реформите. Како резултат на тоа, развојот на граѓанското општество стана „подредена цел во контекст на градењето на политичкиот и институционалниот капацитет на државите, наместо специфична цел во услови на демократската консолидација“³. Со други зборови, развојот на граѓанското општество не е цел само по себе, туку средство за развој и спроведување политики.

Општо земено, ова истражување ги потврдува овие наоди. Мултилатералните и билатералните донатори пред сè работат со државните институции, со различен степен на поддршка за граѓанското општество. Овој тренд на насочување на поддршката кон државни институции често произлегува од перцепцијата дека тоа е поефективно и поодржливо од поддршката на граѓанското општество. Исто така овој тренд главно е воден од процесот на интеграција во ЕУ што е главна цел на најголем дел од донаторите во регионот.

Од оваа перспектива, граѓанското општество има три основни функции во програмите на донаторите. Прво, да ги следи активностите на државата преку улогата „вач-дог“ и да притиска за транспарентност и отчетност на државните институции. Така на граѓанското општество се гледа како на механизам за проверка и баланс што е клучен елемент за градење добро владеење. Втората функција на граѓанското општество е да обезбеди влезни резултати во процесите на креирање политики и подготовка на закони и да застапуваат за прогресивни промени во општеството. Многу донатори сметаат дека граѓанското општество треба да игра клучна улога во создавање дијалог меѓу избраните претставници и нивните претставници со цел да се вклучат

² Brown, Keith (ed.) *Transacting Transition: The Micropolitics of Democracy Assistance in the Former Yugoslavia* (Bloomfield CT : Kumarian Press, 2006)

³ Fagan, Adam. *Europe's Balkan Dilemma: Paths to Civil Society or State-Building* (I.B Tauris, 2010)

граѓаните активно во процесите на креирање политики. Конечно, донаторите прибегнуваат кон граѓанските организации кога не постои волја или капацитет да се работи на одредени прашања од страна на владата. Граѓанските организации се користат за создавање притисок или отворање јавен дијалог за прашања кои не се на агендата или да се заобиколат државните институции кои не сакаат да соработуваат. Во некои случаи, донаторите ангажираат ГО да обезбедат услуги „пилот-проекти“ кои потоа ѝ се нудат на владата.

1.2. Развојот на граѓанското општество не е приоритет во донаторските стратегии

Во согласност со претходните студии, ова истражување покажува дека развојот на граѓанското општество не е повеќе приоритет во донаторската агенда. Најголем дел од донаторите кои го поддржувале развојот на граѓанското општество во минатото, сметаат дека ова не претставува повеќе приоритет бидејќи граѓанското општество во регионот е веќе воспоставено. Според, Силва Пешиќ, советникот за човековите права во Обединетите нации во Македонија, постоел период кога донаторите биле ориентирани кон развој на граѓанското општество како столб на демократијата. Ова доведе до појава на силно и способно граѓанско општество, додека капацитетите на државната администрација беа неразвиени. Оттогаш, донаторската поддршка беше пренасочена кон градење на капацитетите на органите на државната управа, проследено со стеснување на просторот за поддршка на граѓанското општество.⁴

Главниот аргумент за ваквиот пристап на донаторите кон програмите за развој на граѓанското општество е дека истото не треба да биде финансирано со цел да опстои. Наместо тоа, ГО треба да бидат поддржани со цел да исполнуваат конкретни активности. Во таа насока, донаторите сè повеќе гледаат на граѓанските организации како на партнери, не како приматели на поддршка. Наместо ГО да бидат приоритизирани како приматели, тие треба да бидат конкурентни и да се пријавуваат на повици за средства со приватните компании или со државните институции на тендерските повици. Голем дел од донаторите ги вклучуваат граѓанските организации како неопходен елемент за постигнување на целите на нивните програми.

1.3. Канализирање на поддршката преку граѓанските организации за промоција на демократијата

Дел од донаторите сметаат дека политичката ситуација во Македонија почна да се влошува по самитот во Букурешт во 2008 г., кога е одбиено барањето на земјата да се приклучи во НАТО. Оттогаш, се тврди дека владејачката партија го прифатила национализмот и популизмот во обид да преземе контрола над секој дел од општеството, вклучително и граѓанското општество. Ситуацијата се влоши со одложувањето на преговорите за членство во ЕУ што, според претставик на Холандската амбасада, значително го намали влијанието на ЕУ во земјата. Додека во минатото претставниците на владата им придаваа многу значење на препораките дадени во извештајот за напредокот на ЕУ, се чини дека ова повеќе не е случај. Ова води и кон тоа владата и политичките елити да се сè помалку расположени за соработка со граѓанското општество и македонските

⁴Интервју со Силва Пешиќ, советник за човековите права во Канцеларијата на Обединетите нации во Македонија

политичари сè повеќе ја доведуваат во прашања легитимноста на граѓанското општество врз основа на мислењето дека ГО не се вистинскиот претставник на граѓаните.⁵

Она што се смета за повторна појава на авторитаризмот во Македонија наведе неколку донатори да ја пренасочат својата помош од интеграции во ЕУ кон промоција на демократијата и заштитата на човековите права. Фондацијата Институт отворено општество Македонија (ФООМ) реши да го затвори проектот наречен „Граѓани за европска Македонија“ кој се состоеше од организирање дебати низ Македонија за името на земјата, интегративните процеси во ЕУ и во НАТО, економските проблеми и друго, бидејќи сфатија дека интеграцијата во ЕУ повеќе не е најважниот приоритет, дека е многу поважно да се насочат кон демократијата и основните човекови права кои се загрозуваат.⁶ И УСАИД, и ФООМ, но и ЕУ повторно ги воведоа своите програми за медиуми кои беа затворени во 2005 и во 2007 година, како одговор на притисокот на владата врз независните медиуми. Поддршката на медиумите се гледа како клучна за да овозможи да се спроведуваат и други активности (следење, застапување). Без независни медиуми, ГО кои работат во областа на следењето и застапувањето не можат да ја информираат јавноста за своите активности и наоди.

Кај донаторите во Македонија нема консензус во врска со тековната политичка ситуација. Претставниците на ДЕУ го минимизираа влијанието на политичкиот контекст врз нивните активности. Според нив, промената на владата не влијаела на нивната работа бидејќи приоритетите на владата останале исти. Следствено на тоа, работите одат поспоро, но одлагањето на процесот на преговори не го намали влијанието на ЕУ. Претставниците на ДЕУ во Скопје првенствено го гледаат граѓанското општество како партнер во процесот на интеграција во ЕУ. Ирена Иванова, одговорна за граѓанско општество во ДЕУ, изјави дека граѓанското општество не го сметаат само како примател на фондови од ЕУ, туку се стремат да ја користат неговата експертиза во различни области. Според неа, ГО се вреден извор на експертиза кој може да го компензира недостатокот на институционална меморија во владините институции, поради чести промени на власта.

2. Модалитети на поддршка за граѓанското општество

Модалитетите на донаторската поддршка за граѓанското општество претставуваат значителен дел од оваа студија. Иако ова се чини дека е навидум техничко прашање, само преку соодветна анализа на каналзирањето на поддршката до граѓанските организации може да се разбере врската меѓу донаторите и граѓанското општество. Начинот на распределба на поддршката за граѓанското општество го одредува степенот на влијание кој локалните актери го имаат во развојот и спроведувањето проекти, како модус операнди на најголем дел од граѓанските организации. Овој дел нуди преглед на најчестите начини за поддршка на граѓанското општество во Западен Балкан и анализа на донаторските причини за примена или избегнување на овие механизми во распределба на средствата.

⁵Интервју со претставник на Амбасадата на Кралството Холандија во Македонија

⁶Интервју со претставник од канцеларијата на ФОСМ во Македонија

2.1. Проектна поддршка

Овој метод на донаторска поддршка е најраспространет, но и најкористен од модалитетите за поддршка на граѓанското општество. Истиот се состои од објавување повици за доделување грантови во одреден износ, наменети за граѓанските организации, на среден (најчесто до 2 години) рок за спроведување проекти. Овие грантови најчесто се доделуваат преку повик за доставување предлог-проекти, во кој донаторите идентификуваат одредени приоритети и цели коишто сакаат да бидат постигнати и за кои ГО можат да аплицираат со проекти кои ќе придонесат кон остварување на предвидените цели. Овие методи на грантирање варираат значително помеѓу донаторите од аспект на процедурата и степенот на сопственост на ГО над развојот и спроведувањето на проектите. На пример, некои донатори примаат предлози за проекти низ целата година, додека други поставуваат одредени рокови за аплицирање.

Степенот на соработка помеѓу донаторите и граѓанските организации во развојот на проекти се разликува од случај во случај. Дел од донаторите објавуваат повици во кои приоритетите и критериумите се исклучиво определени од донаторите. Во овие случаи, ГО можат да аплицираат со целосно развиени проекти кои се вклопуваат во претходно дефинираните приоритети. Други соработуваат, или овозможуваат поддршка за ГО во фазата на развивање на проектот. Ова обично се прави преку неформална комуникација помеѓу донаторите и граѓанските организации пред формално да ја поднесат апликацијата за доделување грант. Во некои случаи донаторите праќаат барање за предлози за проекти преку листа на однапред избрани граѓански организации.

Донаторите најмногу го употребуваат овој модалитет за доделување средства на граѓанските организации бидејќи им овозможува да финансираат широк опсег на граѓански организации. Според нив, овој метод има поголемо влијание, отколку доделување долгорочна поддршка за ограничен број граѓански организации. Друга причина за преферирање на овој модалитет е тоа што на донаторите им овозможува голема флексибилност при дефинирањето на приоритетите и контролата врз спроведувањето на проектите. Постои некоја општоприфатена перцепција помеѓу донаторите дека е многу полесно да извршат надзор и оценување проекти, отколку да контролираат до кој степен ГО ги исполниле своите годишни планови. Дополнително, проектната поддршка им овозможува на донаторите да финансираат краткорочни иницијативи за справување со специфични прашања. Многу донатори сметаат дека ова е клучната димензија на активностите на ГО, па како резултат на тоа, дури и оние донатори кои користат главно други модалитети на поддршка, ја опфаќаат и проектната поддршка во програмите.

И покрај тоа, многу донатори признаваат дека овој тип на поддршка водел кон развој на граѓанско општество водено од приоритетите на донаторите. Бидејќи во најголем дел од времето ГО имаат малку сопственост во дефинирањето на приоритетите, тие завршуваат како агенции за спроведување кои ги следат агендите на донаторите. Како резултат на тоа, ГО се лишени од својата суштина и се отсечени од своите претставници. Па така, дел од донаторите предвидуваат институционална поддршка за граѓанските организации.

2.2. Институционална поддршка

Институционалната поддршка се состои од обезбедување повеќегодишна буџетска поддршка на граѓанските организации со цел за спроведување на долгорочните стратешки планови и цели. Наместо аплицирање за финансирање со проекти кои треба да се вклопат во приоритетите одредени од донаторите, ГО добиваат финансиска поддршка врз основа на нивните годишни планови. Во суштина, донаторите ги избираат корисниците врз основа на фактот дали ја

поддржуваат визијата и мисијата на организацијата. Оттука, ГО имаат целосна контрола во идентификацијата на приоритетите и спроведувањето на проектите.

Многу мал број донатори го предвидуваат овој вид поддршка во земјите од Западен Балкан. Ова е исклучиво применувано од страна на Швајцарската агенција за развој и соработка (СДЦ) во Македонија и во Косово, како и Шведската агенција за меѓународна развојна соработка (СИДА) во Косово и Норвешката амбасада во Белград која ги покрива Србија, Црна Гора и Македонија. Канцеларијата на СДЦ во Македонија ја потенцира важноста на институционалната поддршка како главен пристап во поддршката на граѓанското општество. Во првата фаза од проектот Цивика мобилитас, како една од најголемите програми за граѓанско општество во Македонија, 2/3 од грантовите беа институционални грантови, додека 1/3 беа проектни грантови. Институционалните грантови покриваат 50% од годишниот буџет на ГО - примателот на грант за три години. Обновувањето на поддршката секоја година е условено со спроведувањето на годишната програма на ГО.

Важно е да се истакне дека донаторите кои предвидуваат институционална поддршка за ГО, најчесто предвидуваат и проектни грантови. Ова произлегува од фактот дека некои активности на ГО се временски ограничени и специфични само за одреден контекст. Потребно е донаторите да ги применуваат и двата модалитети на поддршка бидејќи овие два инструменти имаат различни цели. Исто така, додека институционалните грантови им овозможуваат на граѓанските организации одредена слобода и стабилност, проектните се потребни за поддршка на ад хок иницијативи.

Главната причина за институционална поддршка на ГО е дека ова им овозможува на организациите да развијат и спроведуваат свои идеи и проекти, наместо да бидат водени од донаторите. Преку овој пристап, организациите ќе можат навистина да се посветат на својата мисија и на својот мандат, односно да ги посочат проблемите на нивната заедница и да воспостават силни врски со нивните претставници. Претставникот од СДЦ во Македонија истакна дека со ова тие би сакале да му овозможат на граѓанското општество сите граѓански организации да работат за своите претставници, за своите граѓани, не за донаторите.⁷

Институционалните грантови дополнително им овозможуваат на граѓанските организации подолгорочна сигурност, која им овозможува на организациите да внесат поголема креативност во нивната работа. Преку проектната поддршка, ГО своите капацитети и време најмногу ги посветуваат на аплицирање за проекти или известување на донаторите, што им остава многу малку простор за квалитет во работата. Институционалната поддршка ги намалува трансакциските трошоци и им дава на ГО повеќе време за ефективно користење на средствата.

Сепак, она што ги одвраќа голем дел донаторите од институционалната поддршка на ГО во земјите од Западен Балкан е аргументот дека доведува до инерција, неефикасност и губење средства. Овој став произлегува од фактот дека државните институции кои доделуваат институционална поддршка доведоа до појава и одржување на комплетно неактивни и неефикасни организации. Дел пак донаторите сметаат дека периодот за институционална поддршка е поминат? Овој став најмногу го делат претставниците на ФООМ, кои сметаат дека институционалните грантови најмногу служат за создавање и зајакнување на граѓанските организации, а тој период е веќе надминат. Наместо тоа, потребно е да се идентификуваат потребите кои треба да бидат постигнати во општеството и да ги

⁷Интервју со претставник на Швајцарската агенција за развој и соработка во Македонија

поддржат оние организации кои можат да успеат во тоа. Тенденцијата на донаторите да се насочат кон институционално гарантирање зависи од можноста на ГО да претстават долгорочни стратегии и планови. Голем дел од граѓанските организации не можат да го направат тоа, бидејќи се зависни од донаторите кои не ги усогласуваат своите приоритети со оние на граѓанското општество.⁸ Многу донатори сметаат и дека институционалните грантови ги прават ГО уште позависни од донаторите, отколку проектните грантови и овој тип на поддршка го отежнува процесот на надзор и оценување на работата на граѓанските организации.

2.3. Поддршка за граѓанското општество преку долгорочни партнерства со локални граѓански организации

Овој модалитет на поддршка, кој прогресивно е исфрлен во регионот, ги вклучува донаторите кои нудат поддршка за ГО, спроведена преку организација во домашната земја, меѓународна организација или приватна консултантска куќа. Овие партнери најчесто имаат долгорочни соработки со локалните граѓански организации. Вообичаената процедура за распределување на средствата се состои во тоа што партнерите заеднички развиваат проекти во соработка со локалните ГО пред да поднесат апликации до донаторите. На пример, СИДА ги спроведе сите свои програми наменети за земјите од Западен Балкан преку своите партнерски организации од Шведска и другите земји. Истото се однесува и на УСАИД како донатор, со исклучок на БиХ каде УСАИД соработува со локални партнери од 2001 година. Некои донатори само дел од своите програми ги спроведуваат на овој начин, односно преку партнери, на пример, проектот на ЕУ-Техничка поддршка за граѓанските организации (ТАКСО), кој е спроведуван од СИПУ. Билатералните донатори сè повеќе се потпираат на меѓународните организации како што е Програмата за развој на Обединетите нации (УНДП) и Организацијата за безбедност и соработка на Европа (ОБСЕ) за спроведување на нивните програми. Овие агенции се натпреваруваат на истите повици за финансиска поддршка со локалните организации, бидејќи нивните буџети се повеќе се намалуваат.

Донаторите го применуваат овој модалитет бидејќи сметаат дека локалните ГО немаат доволно капацитет да апсорбираат финансиски средства и да управуваат со нив. Дополнително, овој модалитет промовира пренос на технички капацитети, знаења, искуство и организациска култура од добро изградените западни организации на локалните ГО. Континуираната врска меѓу спроведувачките организации и локалните ГО го олеснува развојот и надограбата на знаење и експертиза која им овозможува да понудат иновативни решенија. Во некои случаи, донаторите ја каналзираат својата поддршка преку спроведувачките партнери бидејќи сметаат дека е премногу политички чувствително доколку се распределува директно преку ГО. Претставник од Холандската амбаса во Македонија истакна дека тие го применуваат овој модалитет, токму поради чувствителноста на политичката ситуација, како и значителната поврзаност меѓу ГО и политичките партии.⁹ Во други ситуации, донаторите се осврнуваат кон меѓународни спроведувачки партнери за да избегнат корупција, а и генерално сметаат дека тие обезбедуваат поквалитетни услуги од локалните ГО.

И покрај ова, најголем дел од донаторите одлучиле да го исфрлат од употреба овој тип на поддршка од повеќе причини. Прво, долгогодишната соработка меѓу спроведувачките партнери и избраните

⁸Интервју со претставник на Фондацијата Отворено општество во Србија

⁹Интервју со претставник на Амбасадата на Кралството Холандија

ГО го ограничува бројот на корисници и можностите да се вклучат нови партнери и иницијативи во програмите. Најголем дел од спроведувачките агенции имаат своја база на партнерски организации што ја ограничува можноста други организации да имаат корист од поддршката. Дополнително, овој модалитет ја ограничува сопственоста над акциите и развојниот потенцијал на локалните ГО. Исто така штом капацитетите на локалните организации се изградени, нивните можности за понатамошен развој се ограничени бидејќи остануваат „надвор од радар“ заради доминантноста на спроведувачките партнери. Како резултат на тоа, фактот дека донаторите кои го користат овој модалитет повремено создаваат тензии во рамките на граѓанското општество. Последно, донаторите сè помалку се одлучуваат за овој модалитет бидејќи е скап. Постепеното исфрлање од употреба на овој модалитет се одвива со различно темпо, зависно од донаторот и земјата. Сепак, тоа се случува постепено за да не бидат локалните организации оставени самите на себе без да постигнат одредна фаза на зрелост.

2.4. Граѓанските организации како партнери во спроведувањето специфични активности

Овој модалитет на индиректна поддршка е доста распространет и често применуван. Тој подразбира ангажман на граѓанските организации преку нивна вклученост во дизајнирањето или спроведувањето специфични активности кои вклучуваат различни засегнати страни. Имено, или ГО имаат овластувања да спроведат специфични задачи (истражување, обука, надзор, социјални услуги, координација и сл.), или да советуваат други организации во спроведувањето на проектите со други партнери.

За спроведувањето специфични проекти или задачи, ГО се обично избрани преку тендери каде тие се натпреваруваат со јавни или со приватни субјекти. Во овој случај, одлуката е директно во рацете на донаторите, а во делот за одредување на приоритетите и развојот на проектите, ГО имаат многу мал удел или воопшто немаат удел. Сепак, во одредени ситуации, средствата се доделуваат и без објавување јавен повик или тендер. Ова е случај кога донаторите сметаат дека одредени ГО се најсоодветни за специфични проекти или задачи и во овој случај ГО се длабински вклучени во дизајнирање и спроведување на проектите.

Ваквиот модалитет станува сè попопуларен помеѓу донаторите како резултат на промената во агендата на донаторите. Па така, голем дел од донаторите се пренасочија од доделување грантови за зајакнување на капацитетите на ГО, кон користење на ГО за спроведување специфични активности. Донаторите кои се вклучени на ваков начин веруваат дека граѓанското општество треба да ги препознае нив како потенцијални партнери коишто можат да влијаат врз процесот на креирање политики, наместо да бидат гледани како извор на финансирање. Со овој модалитет на финансирање се придонесува за градење на граѓанското општество како еднаков и легитимен партнер во политичките процеси, без да постои финансиска зависност. Граѓанските организации коишто се финансираат на овој начин, најчесто своите финансии ги добиваат од други извори. Голем дел на донатори сè повеќе применуваат нефинансиска поддршка за граѓанските организации со цел да избегнат финансиска зависност. Проблемот со овој пристап е претпоставката дека граѓанското општество е силно, развиено, независно и финансиски стабилно. За жал, ова сè уште не е случај во Македонија, ниту пак во регионот.

3. Ставови на донаторите за граѓанското општество

3.1. Граѓанско општество водено од донаторите

Вообичаената критика на донаторите во регионот која е директно насочена кон граѓанското општество е дека голем дел од ГО се водени од приоритетите на донаторите. Па согласно тоа, многу организации во регионот се „празни лушпи“ во смисла дека немаат своја агенда, туку се единствено насочени кон спроведување на донаторските програми. Според повеќето донатори, овие организации не го претставуваат граѓанското општество бидејќи не се насочени кон разрешување на социјалните проблеми и не ги земаат предвид потребите на своите заедници. Напротив, тие функционираат како институционализирани организации кои „посветуваат големо внимание на управување, администрација и известувањето, наместо кон правење на нешто конкретно“. Наводно, голем дел од овие организации се опортунистички основани со цел да спроведат специфични странски проекти и многу често исчезнуваат откако проектите ќе завршат.

Како резултат на тоа, повеќе донатори истакнаа дека понекогаш е тешко да се направи разлика помеѓу вистински ГО и организации кои функционираат како консултанти. Иако е парадоксално, сепак донаторите се свесни дека нивните практики доведоа до оваа појава. Постои инхерентна тензија помеѓу промената на приоритетите на донаторите и потребата на ГО да се специјализираат во специфична област и да одговорат на потребите на заедницата. Ова е делумно проблематично за институционализираните ГО кои имаат потреба од финансирање со цел да ги покријат своите тековни трошоци и затоа ги приспособуваат своите активности со приоритетите на донаторите. Ваквата ситуација е една од поголемите предизвици за постигнување одржливост на граѓанското општество. Граѓанското општество стана зависно од донаторите, заради фокусот на краткорочни проекти во најразлични области, што понатаму го спречи долгорочниот стратешки развој на ГО и градењето врски меѓу ГО и локалните претставници.

Општо се смета дека од една страна се воспоставени и професионализирани организации кои се на средина меѓу активизам и државата и на друга страна се „грас-рут“ организации кои се сметаат за здрав дел од граѓанското општество, бидејќи се вистински ориентирани кон своите заедници. Според тоа, критиката се однесува само на првиот сегмент од граѓанското општество, сегмент кој и покрај тоа, е примател на најголем дел од финансирањето на донаторите.

3.2. Отсуство на легитимитет на граѓанските организации

Втората вообичаена критика кон граѓанското општество од донаторите е отсуството на легитимитет, односно неговата оддалеченост од локалното население. Раздвоеноста на граѓанското општество од локалната заедница се смета дека е последица на професионализацијата и институционализацијата на многу организации, но и нивната претежна ориентираност кон донаторите, наместо кон потребите на граѓаните.

Според донаторите, отсуството на репрезентативност е голем предизвик за граѓанското општество. Тие сметаат дека ГО треба да бидат поотчетни доколку го претставуваат јавниот интерес. Ова моментално не е случај, бидејќи само неколку организации во регионот функционираат врз основа на членство. Дел од донаторите искажаа недоумица за способноста на ГО поддржани од странски извори да придонесат кон социјални промени, бидејќи тие се непознати за „обичните граѓани“. Тие сметаат дека граѓанското општество треба да биде засновано на локалната култура и начините на дејствување со цел суштински да се предизвика промена. Покрај намалувањето на капацитетите на

ГО да ја исполнат својата мисија, според донаторите, отсуството на развиена база на чинители претставува значителна пречка за одржливоста на организациите. Па така, донаторите сè повеќе ја насочуваат нивната поддршка кон организациите засновани на членство, како и кон ад хок граѓански активизам. Се чини дека тоа е резултат на новонастанатите политички случувања во регионот, каде се појавија сè повеќе хоризонтални и неформални здружувања, но и од генералната незадоволеност од „традиционалното граѓанско општество“. Под ова се подразбира институционализирани и бирократски организации коишто се способни да напишат проекти за ЕУ и за УСАИД, но никогаш не се вклучиле во политичкочувствителните прашања, додека неформалните групи и ад хок коалиции се мобилизираат за специфични проблематики. Во таа смисла, ФООМ во Македонија планира да ги зголеми фондовите за финансирање на неформалните групи, бидејќи се очекува нивен пораст во иднина. Другите донатори ги финансираат програмите кои се насочени кон развивање врски помеѓу ГО и нивните целни групи. Така, на пример, програмата Цивика мобилитас се фокусира на зајакнување на тој однос. Според претставниците на канцеларијата на СДЦ во Скопје, ова е обид да се создаде вкоренето граѓанско општество, но и да се зајакне поврзаноста на граѓаните со социјалната и политичката реалност.

3.3. Граѓанското општество е апатично или политички непромислено

Некои донатори упатуваат критики кон граѓанското општество дека потфрлиле соодветно да одговорат на променливите политички околности. Ситуацијата варира помеѓу државите во Западен Балкан. Во Македонија, дел од донаторите го осудуваат фактот дека граѓанското општество е заробено во дневната политика. Бети Баковска од Амбасадата на Кралството Холандија истакна дека постои голема поделеност во Македонија, помеѓу организациите кои се спротиставуваат на владата и немаат или не сакаат пристап до државното финансирање и оние коишто се блиски до владата и добиваат државни финансии, без притоа да бидат отчетни за нивното реализирање. Баковска го изрази длабокото разочарување во граѓанското општество кое не успеало да ја „надмудри владата“. „Сметам дека ако зборуваме отворено, граѓанското општество не успеа да ја надмудри владата и сметам дека ова им ги отвори очите на многу луѓе, вклучително и мене, кои го поддржуваа граѓанското општество долго време и мислеа дека капацитетите се изградени, а тие очигледно не биле. Многу средства и напори кои беа употребени за градење на капацитетите на граѓанскиот сектор, практично не вродија со плод или ефект. Луѓето кои беа добри во својата работа, кога повеќе немаше средства, ја менуваа областа на работа. И она што останува, очигледно нема доволно политичка смисла за постигнување резултати преку работата.“

3.4. Други предизвици

Дел од донаторите посочуваат и на недостатокот од експертиза во специфични области, што претставува важно прашање за граѓанското општество од регионот. Ова е особено видливо во областа на правото и разните аспекти на интеграцијата на земјава во ЕУ. Ова се должи на фактот дека најголем дел од обуките за зајакнување на капацитетите на ГО во последната деценија имаа многу општ фокус, се занимаваа со многу општи проблематики, како што е раководење со проекти, стратешко планирање, застапување и сл. Поврзано со ова, голем дел од донаторите го критикуваа проектот на ЕУ-ТАКСО, бидејќи нуди општи обуки за пишување проекти, стратешко планирање и лобирање, додека вистинските потреби бараа специфични тематски обуки коишто ќе ја зголемат експертизата на организациите во конкретната област со конкретни активности. Претставниците на Амбасадата на Кралството Велика Британија сметаат дека донаторите во Македонија посветиле

многу време на развој на граѓанското општество, без притоа да ги зајакнат експертските капацитети на ГО, освен во само неколку области, како што се животната средина и човековите права.¹⁰

Друг предизвик кој беше истакнат низ интервјуата, беше отсуството на видливост на граѓанските организации во Македонија. Имено, ова е особено важно бидејќи во медиумскиот дискурс се прикажува негативна слика за активностите на граѓанските организации, особено за оние кои се критички настроени спрема власта. Оваа ситуација продолжува и поради недостатокот на дијалог и соработка помеѓу медиумите и граѓанските организации. Во таа насока, дел оддонаторите во Македонија одново воведоа програми за медиуми како одговор на нападот на власта врз независноста на медиумите.

3.5. Одржливост на граѓанското општество

Иако се свесни за зависноста на граѓанското општество од донаторската поддршка, донаторите се подделени околу прашањето за одржливост. Некои донатори сметат дека прашањето на одржливост на ГО е несоодветно кога животниот циклус на проектите на граѓанското општество трае од една до две години. Во тој контекст, невозможно е да се зборува за долгорочно влијание, а уште помалку и за одржливост. Други сметаат дека прашањето на финансиска одржливост е погрешно поставено. ГО се опседнати со тоа како ќе се финансираат, наместо да се насочат кон градење врски со заедницата, па така да станат и вистински одржливи. На пример, Владимир Милчин од ФООМ се противи на самата идеја за одржливоста на граѓанското општество бидејќи смета дека тоа води кон институционализација/бирокупатизација на граѓанското општество. Според него, одржливоста треба да биде за тоа дали една организација ја остварува својата мисија, не за тоа дали управува со средства од година во година, како што вообичаено донаторите гледаат на одржливоста¹¹.

Донаторите главно сметаат дека бројот на ГО ќе се намалува бидејќи граѓанското општество е вештачки „надуено“ согласно расположливоста на финансирање. Постои заеднички став дека ГО треба да станат професионални или да се специјализираат во одредени области со цел да станат одржливи. Дополнително, донаторите сметаат дека ГО треба да ја зголемат видливоста со промовирање на својата работа и вклучување на заедницата за да знаат луѓето за што ги даваат парите. Општо земено, донаторите решението за финансиската одржливост на граѓанското општество го гледаат во диверзификацијата на изворите на финансирање преку:

- Зголемен пристап до државно финансирање;
- Развој на филантропија;
- ГО да вршат економски активности;
- ГО да развиваат врски со заедницата и да стануваат организации засновани на членство;
- Развој на мрежи на ГО на локално, на национално и на регионално ниво.

Прашањето на државно финансирање за ГО е клучно бидејќи во најголем дел од земјите, државата е основен извор на одржливост на граѓанското општество. Дополнително, државното финансирање е распределено на нетранспарентен начин.

¹⁰Интервју со претставник на Амбасадата на Кралството на Велика Британија во Македонија

¹¹Интервју со претставник од канцеларијата на ФОСМ во Македонија

Донаторите главно сметаат дека одржливоста на ГО треба идеално да биде обезбедена преку воспоставување вистинско партнерство меѓу државата и граѓанското општество. Тие исто така се согласуваат дека во оваа фаза, соработката е најнапредна помеѓу ГО и независните институции (Народен правобранител итн.), а не толку и со оние клучни владини институции. Иако најголем дел од донаторите ја признаваат потребата од развивање на односите меѓу владата и ГО, во практика само некои од нив всушност ги следат тие цели во нивните програми. Претставниците од СДЦ од Македонија истакнаа дека засега тие се фокусирани на ефикасноста и ефективноста на ГО и на одржливоста на резултатите¹². Прашањето за финансиската одржливост на ГО е оставена за подоцна, СДЦ чекаат на резултатите на механизмите употребени од ЕУ во оваа насока.

Очигледно, државното финансирање не е лек за сите граѓански организации. Донаторите се главно свесни дека оние организации кои се занимаваат со прашања како човекови права, „вач-дог“ или мониторинг не можат да сметаат на средства од државата. Сепак, се смета дека тие секогаш ќе имаат пристап до глобални фондови. Дел од донаторите ја потенцираа важноста на поголемите ГО во тоа да им помогнат на малите да пристапат до фондови на ЕУ и до меѓународни мрежи. Претставниците на ДЕУ од Скопје истакнаа дека обврската за развој на граѓанското општество не е само на владата, туку тоа треба да биде и задача на позрелите ГО¹³. Според нив, нема доволно свесност меѓу големите ГО во „заедничко споделување и структурирање“ и дека ЕУ се залага да ги промовира тие практики со барање поголемите ГО да вклучат помали како партнери во спроведувањето на нивните проекти. На тој начин, донаторите ги перципираат воспоставените ГО како клучен елемент за развој и одржливост на граѓанското општество во регионот.

4. Нивоа на донаторска поддршка

Нивото и фокусот на донаторската помош во Македонија се менуваа со менувањето на потребите. На пример, помошта од СДЦ, која е присутна од 1992 година, се смени од хуманитарна помош во деведесеттите, кон развојна соработка во 2000-тата. ФООМ исто така на почетокот даваше хуманитарна помош и се обидуваше да помогне при изолацијата на земјата загрозувана од меѓународното ембарго против Федеративна Република Југославија и грчкото ембарго против Македонија, преку хуманитарна помош и логистичка помош за извоз и увоз на стоки. Исто така, имаше и голема програма за медиуми за справувањето со монополот на државно контролираните медиуми. Буџетот на фондацијата, кој најмногу е насочен кон граѓанското општество, се зголемува во последните години и вклучува проекти финансирани од други донатори, како УСАИД и СДЦ. Освен ФООМ, СДЦ е единствениот донатор чие ниво на финансиска помош за Македонија се удвои од 40 милиони франци (околу 32,2 милиони евра) во периодот 2009-2012 на 80 милиони франци (околу 66,3 милиони евра) во периодот 2013-2016, заради зголемување на буџетите на Швајцарската агенција за развој и соработка на глобално ниво.

Во Македонија се присутни и други меѓународни донатори. Поддршката на УСАИД за граѓанското општество почна со Програмата за демократска мрежа (DemNet) која течеше од 1995 до 2004

¹²Интервју со претставник на Швајцарската агенција за развој и соработка во Македонија

¹³Интервју со претставник на ДЕУ во Македонија

година. По неа следуваше Проектот за зајакнување на граѓанското општество кој му претходеше на тековниот Проект за граѓанско општество на УСАИД. Норвешката амбасада има фонд за мали проекти на амбасадата од нивната канцеларија во Белград, кој вкупно има 3 милиони евра. Британската амбасада ги има истите две програми како во Србија: „Повторно обединување на Европа“ и „Програма за превенција на конфликти“. Приоритетните области за Амбасадата на Кралството Велика Британија се: реформи на јавната администрација, владеење на правото, добро владеење и човекови права. Агенциите на ОН дејствуваат како спроведувачи, наместо како донатори. Повеќето од нивните буџети доаѓаат од други донатори или од државни и локални власти. Соговорниците исто така ја нагласија важноста на незападните донатори. Соговорникот од Холандската амбасада сугерира дека и кинеската и руската амбасада се прилично активни донатори, иако не во областа на граѓанското општество. Соговорникот од ДЕУ исто така го потврди ова, додавајќи дека Кина дава значителни кредити за транспортна инфраструктура.

Иако ФООМ и СДЦ рекоа дека нивниот ангажман во Македонија се зголемува, има значително повлекување на меѓународните донатори до земјата. Австриска агенција за развој и СИДА ги затворија своите канцеларии во Македонија. Друг пример е Холандија, за која Македонија беше на списокот приоритетни земји за развојна соработка меѓу 1995 и 2008 година. Годишните буџети за време на овој период беа меѓу 5 и 15 милиони евра, канализирани преку програми на Меѓународниот монетарен фонд и Светска банка (како буџетска поддршка), како и во вид на директна поддршка преку амбасадата. Поддршката ја спроведуваа меѓународни организации и ГО. Меѓутоа, Холандија сметаше дека Македонија „дипломирала“ и затоа повеќе не е подобна за поддршка во областа на развојната соработка. Единствениот преостанат финансиски инструмент е програмата МАТРА, со годишен буџет од помалку од 500.000 евра, која е насочена кон владеење на правото. Слично на ова, Германија ја затвори својата билатерална програма за помош на Македонија во 2008 година. Оттогаш, Македонија е вклучена само во регионалните проекти, и тоа четири кои завршија во 2015 година¹⁴.

5. Мотиви за присуство на донаторите

Македонија се издвојува како земја во која демократското владеење и заштитата на човековите права се сè уште приоритет на агендата на донаторите. Неколку претставници на донаторите изразија загриженост за влошената политичка ситуација во земјата, па како одговор на тоа, некои од нив ги пренасочија своите програми за поддршка на интеграцијата во ЕУ кон промоција на демократијата. На пример, претставниците на СДЦ изјавија дека нивниот буџет се зголемил повеќе отколку во други земји затоа што се смета дека владеењето во земјата се влошува: *„Македонија отсекогаш била посебна програма. Секогаш се сметаше за кандидат за членство во ЕУ од 2005 година и имаше големи надежи, но ова сега се намалува, како што знаете. Македонија не пристапи кон ЕУ, преговорите не се случија, а владеењето се влоши. Мислам дека ова беше позадината за зголемувањето на развојните или транзициските средства од Швајцарија за Македонија“*¹⁵.

¹⁴GIZ (2015) Regional and local economic development project: <https://goo.gl/cjLgVk>

¹⁵Интервју со претставник на канцеларијата на Швајцарската агенција за развој и соработка во Македонија

6. Идни чекори

Значителен број донатори или се повлекоа или ги намалија своите активности во Македонија. Во голема мера, повлекувањето на донаторската помош настана заради убедувањата на донаторите дека Македонија добро напредуваше во однос на интеграцијата во ЕУ. Претставник на Шведската амбасада во Македонија истакна дека затворањето на канцеларијата на СИДА во Скопје беше врз основа на очекувањата дека Македонија ќе го започне процесот на пристапување кон ЕУ до 2012 година.¹⁶ На сличен начин, соговорникот од ГИЗ изјави дека германската помош ќе се намали во иднина бидејќи Македонија е земја кандидат за ЕУ, па германската помош сега се канализира преку ИПА.

Неколку соговорници изразија загриженост за „европеизацијата“ на донаторската помош на граѓанското општество во Македонија. Соговорникот од ФООМ рече дека проблемот не е што донаторите се повлекуваат, туку што поддршката од ЕУ за граѓанското општество се насочува преку државата во Македонија и додаде дека има извесно ниво на хипокризија во Брисел, бидејќи ЕУ се потпира на граѓанското општество за притисок на власта додека ја планира и ја спроведува поддршката за граѓанското општество преку власта. Според соговорникот од ОН, отворањето на фондовите ИПА доведе до повлекување на билатералните донатори кои доделуваат поддршка за организации кои немаат пристап до фондовите на ЕУ. Меѓу оние билатерални донатори кои останаа активни во Македонија, претставниците на СДЦ единствено можеа да ја потврдат својата поддршка на земјата до 2020 година и понатаму.

7. Модалитети на планирање и програмирање на поддршката кај донаторите

Механизмите за планирање на поддршката на ЕУ како главен чинител на донаторската сцена во Македонија, се најнапред разгледани. Планирањето на поддршката на ЕУ се базира на процена на минатите и на тековните стратегии за проширување, анализа на избраните критериуми во овие стратегии, нивните достигнувања и нивната релевантност во следниот период. Приоритетите се идентификувани во партнерство со Владата на РМ. Главниот соговорник во ДЕУ во македонската влада е Секретаријатот за европски прашања (СЕП), кој е одговорен и за процесот на интеграција во ЕУ и за координација на севкупната помош во земјата (освен германската и француската помош и меѓународните финансиски институции, кои се под Министерството за финансии). Владата има важна улога во подготвувањето на повеќегодишните индикативни стратегии¹⁷ и секое министерство се повикува да даде свој придонес кон стратегијата.

Дијалогот меѓу ЕУ и македонската влада за подготовката на стратегијата не го вклучува граѓанското општество, но ова ќе биде потребно во иднина. Со оглед на новонастанатите околности, ЕУ ја препозна важноста на граѓанското општество и наведе посебни услови за негова

¹⁶Телефонско интервју со официјален претставник од Шведската амбасада во Македонија

¹⁷Централно финансирање и склучување договори (ЦФЦД) (2016) Повеќегодишен индикативен планирачки документ; Адреса: <https://goo.gl/XHX06d>

вклученост во надминувањето на долгата политичка криза во Македонија. ДЕУ ја презеде одговорноста да се консултира со земјите членки на ЕУ и со граѓанското општество во „секоја фаза на програмирањето на секој документ“. Меѓутоа, се чини дека овие консултации се состојат во најголем дел од барање на мислење за стратешки документи (кои се слични на консултациите на ДЕУ со агенциите за спроведување на програмите и со другите донатори): *Кога дискутираме за стратешки документи, ги вклучуваме како гости во првите две рунди, но нашата цел е тоа да се одвива континуирано и по првиот состанок, заеднички да настапиме кон граѓанското општество и кон земјите членки, велејќи „ова се нашите заеднички гледишта, кое е вашето мислење?“¹⁸*

ДЕУ додаде дека обидите да организира формален консултативен процес не успеале заради недоволниот интерес од страна на ГО. Според соговорникот од ДЕУ, немало доволно интерес кога пратиле барање да се оформи работна група на ГО во 2012 година, односно локалните организации не се свесни за важноста на планирањето на поддршката: *„Свеста на ГО не е на соодветно ниво и сметам дека поголемите ГО во однос на капацитетот и знаењето мораат да бидат одговорни и да ги вклучат помалите кои можат да придонесат кога се подготвува програмскиот документ“.¹⁹*

Меѓутоа, друг службеник на ДЕУ вклучен во ИПА 2 рече дека поканети се ГО да учествуваат во консултации кога имаат одредено искуство на темата. Соговорникот од ФООМ истакна дека нивото на интеракција на еден донатор со граѓанското општество често зависи од личноста на оној кој е задолжен за тоа. Соговорникот сугерираше, на пример, дека амбасадорот на ДЕУ бил многу отворен кон граѓанското општество, додека тековниот е исклучително посветен на односите со владата.

Неколку донатори изјавија дека ги одредуваат приоритетите за нивното програмирање врз основа на извештајот за напредокот на ЕУ и други документи на ЕУ. На пример, приоритетите на холандската програма МАТРА се дефинираат врз основа на извештајот за напредокот на ЕУ и политичките критериуми за земјата посочени во него. Меѓутоа, соговорникот додаде дека тие се меѓу неколкуте донатори во регионот кои финансираат проекти за извезување култура од нивната земја како дел од промоцијата на демократијата, на пример, холандски дизајн или современиот холандски танц. Иако Холандската амбасада се консултира со Владата за билатералната развојна помош, тоа не е случај со програмата МАТРА. Примарниот консултативен процес со Владата сега се одвива преку процесот на ИПА, иако амбасадата неформално се консултира со ГО во нивната „мрежа на контакти“.

Претставниците на СДЦ изјавија дека се потпираат на Спогодбата за стабилизација и асоцијација на Македонија со ЕУ како основа за нивната стратегија, а генералната цел на нивната поддршка е „Македонија да стане социјално инклузивна пазарна економија и демократски политички систем во поглед на европската интеграција“. СДЦ организира тркалезни маси со избрани ГО за да се консултира со нив за приоритетите и стратегиите на Швајцарската влада. Претставниците на Амбасадата на Кралството Велика Британија исто така изјавија дека извештајот за напредокот на ЕУ е главната основа во дефинирањето на нивните приоритети. Освен ова, сите проекти се насочени кон исполнување на критериумите на ЕУ и заедничкото законодавство во одделни

¹⁸Интервју со претставник на Делегацијата на ЕУ во Македонија

¹⁹Интервју со претставник на Делегацијата на ЕУ во Македонија

области. Нема консултативен процес, но има редовни контакти со владата и со граѓанското општество. Во одредени случаи, амбасадата спроведува и „анализа на чинителите“.

Овој пристап „одгоре надолу“ со помалку учество на локалните чинители исто така е карактеристичен за планирањето на германската помош. Додека германската програма за билатерална помош се подготвуваше за соработка со владата, приоритетите на тековните регионални програми се целосно дефинирани од страна на германската влада. *„Се работи за развојни проекти на долгорочна основа со одржливи ефекти. Германската поддршка не цели да го згасне разгорениот огин, туку да спречува да се разгори.“*²⁰

ОН ги подготвува своите стратегии во соработка со владата и во консултации со граѓанското општество. Рамката за развојна помош на Обединетите нации е генерален стратешки документ за сите агенции на ОН, кој покрива период од 4 до 6 години. Секоја организација на ОН потоа има свое внатрешно планирање кое мора да се вклопи во генералните приоритети наведени во програмата на Фондот за демократија на ОН²¹ (УНДЕФ). Тој се подготвува врз основа на анализа на ситуацијата и оценка на постигнатите резултати. ОН потоа започнува широки консултации со владата и со ГО. Меѓутоа, ОН нема никаква формална процедура за консултирање со ГО на стратешко ниво. ГО се вклучени во консултациите на ад хок основа, врз основа на неформални контакти и постоечки партнерства, како и во проектните советодавни и управни одбори, па тие се консултираат при спроведувањето на проектите (наместо во процесот на планирање на поддршката). Од агенциите на ОН активни во Македонија, УНИЦЕФ има најразвиен процес за консултирање со локалните чинители. Соговорникот од канцеларијата на УНИЦЕФ додаде дека пред неколку години, ОН се обиде да го вклучи граѓанското општество во своето стратешко планирање на формален начин. Меѓутоа, оваа иницијатива не заживеа и ентузијазмот за вклучување на ГО се изгуби.

УСАИД ангажира организации со договор за спроведување оценки. Во 2009 година, ангажираа компанија со седиште во САД за една сеопфатна оценка на демократијата во Македонија. Тие исто така спроведоа оценка на стратегијата на УСАИД за периодот 2011-2015 и оценка на нивната претходна програма за граѓанско општество. Соговорникот од УСАИД тврдеше дека локалните чинители биле опсежно консултирани при планирањето, но се чини дека немало никаква формализирана процедура за консултации.

Приоритетите и активностите на ФООМ ги дефинира одборот на фондацијата, чии членови се од Македонија. Приоритетите дефинирани од одборот потоа му се презентираат на претседателот на ФООМ, кој дава повратни информации и совети за тоа како да се подобри планирањето. Приоритетите се ревидираат во насока на фактичката ситуацијата. ФООМ е многу флексибилен и може лесно да се прилагоди на промените во локалниот контекст. Меѓутоа, не спроведува директни формални консултации со чинителите на граѓанското општество. Неговата оценка на потребите се основа на познавањата на членовите на одборот кои се експерти во различни области и кои се во постојан контакт со ГО. Соговорникот додаде дека директни, формализирани консултации со ГО би биле проблематични, бидејќи приоритетите би биле одредени од тесните интереси на корисниците на грантови.

²⁰Интервју со претставник на ГИЗ во Македонија

²¹United Nations Democracy Fund (2016) Projects; Адреса: <https://goo.gl/wxfIX4>

8. Координација на донаторите

СЕП е одговорна институција за координација на донаторите и е задолжена за организација на работни групи во одредени сектори. Исто така, има помали координативни групи во министерствата кои се корисници на проекти финансирани од донаторите. Меѓутоа, според соговорникот во ДЕУ, владата не ги вклучила донаторите од 2009 или од 2010 година:

Од 2004 до 2009 година, имаше многу едноставни донаторски состаноци, потоа започнаа со работни групи врз основа на програмски пристап, што исто така беше добро за почеток и можеше, а верувам дека сè уште може, да продуцира квалитетен придонес за програмирањето... Ова беше добар форум за дискусија за стратегиите, но за жал, запре. Не знам дали пак ќе почнат со ова. Секретаријатот се обидува, но нема видлив резултат (...). Владата не ѝ придава многу значење на координацијата со донаторите.²²

Соговорникот од ГИЗ исто така нагласи дека постоечкиот механизам не функционира и дека не дава добри резултати, до степен што дури и владата не е задоволна со координацијата. Координацијата не е добро документирана и следењето и евалуацијата се „исклучително лоши“, бидејќи владата е „насочена кон тоа да добие нешто, но не е насочена кон тоа да го согледа спроведувањето и влијанието“. Проблемот, според соговорникот од ГИЗ, е дека македонската влада нема капацитет да ги идентификува потребите, да преговара со донаторите и да ги спроведува проектите.

Соговорникот од Холандската амбасада рече дека вториот механизам, т.е. секторските работни групи исто така се длабоко проблематични при посочувањето на практичните страни на поддршката (иако тие сè уште учествуваат на сите релевантни состаноци).

„За нас е малку тешко да бидеме вклучени во овие групи, бидејќи различни донатори седат таму и сите тие имаат различно разбирање за темата или за рамката за која дискутираме. Ова се групи кои тие ги организираат, а ние сме присутни во некои од нив. Меѓутоа, овие групи вообичаено се на различни нивоа од оние на кои ние би сакале да дискутираме, бидејќи ние сакаме да дискутираме повеќе за практични работи, а тие се на поапстрактно, многу широко ниво на политики.“

Соговорникот од СДЦ ги сподели критиките за секторските работни групи: „Вообичаено, тековната координација би требало да ја преземе во свои раце земјата корисник. Ова се прави преку овој секторски пристап, но не е многу активен, да речеме.“

Во отсуство на формална координација која би ја водела македонската влада, донаторите самите организираат неформални координативни состаноци. Според соговорникот од Британската амбасада, лесно е да се организираат вакви средби бидејќи во земјата има малку донатори. Холандската амбасада рече дека малиот број донатори во земјата овозможува неформална координација на донаторите: „Повеќе нема многу донатори во Македонија и на пример имаме голем парламентарен проект и таму имаме неформална донаторска средба во Европа. Сите донатори кои работат на парламентарни проекти редовно се среќаваат“. ФООМ исто така

²²Интервју со претставник на Делегацијата на ЕУ во Македонија

одржува неформални билатерални состаноци со различни донатори. Соговорникот од ГИЗ додаде дека има тематски неформални координативни средби кои ги организираат различни донатори на ад хок основа, што овозможува да се избегне удвојување на проектите.

Во отсуство на донаторски координативни механизми водени од македонската влада, ДЕУ ја презеде задачата за координирање на работата на донаторите во Македонија, особено во областа на граѓанското општество. Втор службеник во ДЕУ го потврди ова, велејќи дека организираат донаторски координативни средби во областа на граѓанското општество со ТАКСО. На овие средби присуствуваат УСАИД, СДЦ и Холандската амбасада. Соговорникот од СДЦ ги потврди нивното учество на овие средби, а соговорникот од УСАИД додаде дека средбите започнале во 2012 година и станале посистематски, па ТАКСО води во нивното организирање.

На погенерално ниво, соговорникот од ЕУ рече дека меѓународните донатори во Македонија, дури и незападните земји, како Кина, ја гледаат интеграцијата во ЕУ и во НАТО како водечка цел на помошта, со тоа што првие ја одредуваат ЕУ како одредница во агендата.

Ние сме лидери во процесот бидејќи на крајот ова е и целта на земјата. Нејзините стратешки приоритети се интеграцијата во ЕУ и во НАТО. Приоритет број еден! Ова значи дека секој друг треба да биде на иста линија, што е добро и за нас. Барем немаме никаков конфликт со различните цели на другата странска помош на земјата.²³

Меѓутоа, СДЦ е исто така многу влијателна во граѓанското општество, како што признава и соговорникот од ЕУ, кој изјави дека се трудат да „бидат добар пар“ со СДЦ, бидејќи Швајцарците доделуваат институционална поддршка која ја гледаат како можност за помалите ГО да се подготват за проектите на ЕУ. Од СДЦ цитираат и две други причини зошто се гледаат како одредувач на агендата во поддршката за граѓанското општество. Прво, СДЦ има многу голема програма за граѓанско општество (Цивика мобилитас) со буџет од 8 милион франци (околу 6,6 милиони евра) за четири години. Второ, СДЦ учествува во комисијата за грантови која ги избира грантистите за Програмата за граѓанско општество на УСАИД-ФООМ, и покрај фактот што не придонесува финансиски за програмата. Според СДЦ, ФООМ и УСАИД ги вклучуваат бидејќи се важни чинители во финансирањето на граѓанското општество во Македонија.

9. Донаторска поддршка на граѓанското општество

Развојот на граѓанското општество во Македонија е главно поддржан од странски извори, и тоа пред сè ЕУ и УСАИД, понатаму СДЦ, како и амбасадите на САД, Велика Британија и Холандија. Домашните извори на финансирање сè уште се неразвиени, пред сè директното буџетско финансирање е недоволно и нетранспарентно распределено, а правната рамка која треба да поттикне индивидуални и корпоративни донации сè уште не е функционална.²⁴

Европската Унија како најголемиот донатор обезбедува финансиска поддршка за граѓанските организацииво Македонија преку два инструменти - Инструментот за граѓанско општество (ИПА) и Европскиот инструмент за демократија и човекови права (ЕИДХР). Овие фондови ги управуваат

²³Интервју со претставник на Амбасадата на Кралството Холандија во Македонија

²⁴Огненовска., С. Трајковска., С. (2016) Извештај за овозможувачка околина за развој на граѓанското општество во Македонија 2016; <https://goo.gl/foONVq>

делегациите на Европската Унија во сите земји, освен во Македонија каде со одлука од 2008/2009, Компонентата I на ИПА беше пренесена на локалните органи на државната управа. Ваквиот трансфер создаде голем застој во распределувањето на фондовите. ГО беа ставени во позиција да чекаат 16 месеци за одобрување проект, додека ДЕУ ги евалуираше апликациите за 8 месеци. Според претставник на ДЕУ²⁵, застојот настанува заради комплицираноста на повикот за ИПА ЦСФ. Иако ДЕУ ѝ дава значителна техничка помош на владата за управување, евалуација, следење итн., бројните промени на државните службеници го попречува развојот на капацитети и експертизата. Од ДЕУ истакнуваат дека владините службеници не можат да посветат доволно ресурси и време за евалуација, а надгледувањето на владините процедури од страна на ДЕУ дополнително го одолжува процесот.²⁶ Повеќе донатори се со критики кон оваа одлука и сметаат дека насочувањето на фондовите на ЕУ преку државната власт го ограничува пристапот до финансирање на оние ГО кои се занимаваат со чувствителни политички прашања и човекови права и кои имаат критика кон владата. Според претставникот на ФООМ, фондовите на ЕУ се достапни само за професионализираните организации, кои се прилично пасивни кога има итна потреба да се реагира на тековни прашања. Како одговор на ова, ФООМ отпочна со програма за мали грантови на ГО кои работат со итни општествени прашања.²⁷

Периодот на спроведување на првата ИПА беше од 2007 до 2013 г., кој продолжи да функционира во периодот 2014-2020 под името ИПА 2. До 2013 г., во Македонија спроведени биле 3 повици, на кои биле доделени 45 проекти и биле распределени 4,3 милиони евра, додека исплатени 2,6 милиони евра со просечно времетраење од 15 месеци²⁸. Во 2015 и во 2016 г. беа објавени два повици во рамките на ИПА II ЦСФ со вкупен износ од 10 милиони евра за грантови кои понатаму содржат компоненти за регрантирање²⁹. Специфичните цели на ИПА II ЦСФ во Македонија се да овозможи правна и политичка околина за практикување на правата на слободата на изразување, собирање и културна разноличност, како и подобрување на дијалогот, соработката и партнерството меѓу ГО, медиумите и државните институции³⁰. Исто така, преку ИПА ЦСФ беше обезбедена поддршка за регионални мрежи, и тоа во 2012 година беа доделени 18 грантови, со 29,2 милиони евра³¹, во 2014 г. доделени беа оперативни грантови во износ од 1,3 милиони евра и во 2015 г. беа доделени 16 грантови со вкупно 16,1 милиони евра.

Инструментот ЕИДХР е наменет за промовирање на демократијата и човековите права преку поддршка на иницијативите на граѓанското општество. Новиот ЕИДХР беше усвоен од страна на Европскиот парламент и од Советот на ЕУ во март 2014 година (рег. 235/2014) за периодот 2014-2020 и го замени и дополни ЕИДХР (2007-2013), како и првата фаза (2000-2006). Инструментот ЕИДХР се стреми кон пет главни цели, и тоа: поддршка во заштитата на човековите права и оние кои ги заштитуваат тие права; поддршка на приоритетите на ЕУ за човековите права; поддршка на демократијата; набљудување на изборните процеси и поддршка на избрани клучни актери и процеси, вклучувајќи меѓународни и регионални инструменти и механизми за заштита на човековите права. Последниот повик за предлози до ЕИДХР беше објавен на крајот од 2014 г.

²⁵Интервју со претставник од Делегацијата на ЕУ во Македонија

²⁶Интервју со претставник од Делегацијата на ЕУ во Македонија

²⁷TACSO (2016) Needs Assessment Report Macedonia 2016. Адреса: <https://goo.gl/yEC8q5>

²⁸BCSDN (2016) EU Funds for Supporting Civil Society Development in the Western Balkans 2007-2013; Address: <https://goo.gl/6brzan>;

²⁹TACSO (2016) Needs Assessment Report Macedonia 2016. Адреса: <https://goo.gl/yEC8q5>

³⁰ European Commission (2016) Instrument for pre-accession assistance (IPA II) Address: <https://goo.gl/0aaPBW>

³¹ BCSDN (2016) The effectiveness of EU's regional support for cso partnerships for fostering democratic reforms and rule of Law in enlargement countries; Адреса: <https://goo.gl/nRH5ko>

имаше специфични цели за поддршка на граѓанското општество во активности кои се насочени кон поголема кохезија во областите на фундаменталните слободи, политичките плурализам, демократизацијата, вклучувајќи промоција и заштита на граѓанските и политичките права. Предвидено беше овие цели да одговорат на клучните наоди на Извештајот за напредокот на Македонија. Износот на повикот беше во висина од 1,2 милиони евра³².

Постојат повеќе можности за поддршка на граѓанското општество преку ЕУ. Пред сè, особено важна е прекуграничната соработка (ЦБЦ) која обезбедува грантови за ГО и за општините за бројни социо-економско партнерски проекти на две земји, со сите земји членки и кандидати за членство во ЕУ. Според ИПА 1, преку ЦБЦ се распределени околу 30 милиони евра. Врз основа на интересот, искуството и заедничките програми, ИПА ЦБЦ со земјите членки (Грција и Бугарија) продолжува под името ИПА 2, како и ИПА ЦБЦ за Западен Балкан (Албанија и Косово). Македонија исто така учествува и во новата транснационална програма за соработка „Балкан Медитераниан“ под Европскиот регионален фонд за развој.³³ Понатаму, можности за финансиска поддршка нудат програмата Прогрес, Ерасмус+, Европа за граѓаните 2014-2020, Хоризон 2020, програмата Креативна Европа и КОСМЕ.

УСАИД обезбедува финансиска поддршка за програми кои го вклучуваат граѓанското општество, но не се конкретно насочени кон неговиот развој, во својот дел за демократија (на пример, антикорупција, медиуми, собрание, зајакнување на судството итн.). Поврзана со развојот на граѓанското општество, УСАИД финансиски ја поддржуваше програмата за граѓанско општество која ја спроведуваше ФООМ до 2016 г., со вкупен буџет од 5,3 милиони долари. Целите на програмата се стимулирање на граѓанскиот активизам и учеството на национално и на локално ниво, поддршка за граѓанските организации да прават надзор и да застапуваат, како и воспоставување одржливи механизми за редовна и ад хок соработка и мобилизација на ГО за потребните демократски реформи. Во последните две години, ФООМ издаде два повици и додели 41 грант во вредност од над 1,2 милион УСД. На крајот од 2016 г., УСАИД го почна и проектот за граѓанско учество, со вкупен буџет помеѓу 7 и 10 милиони УСД за пет години³⁴ и е спроведуван од „Ист-вест менаџмент институт“ во партнерство со четири граѓански организации. Проектот придонесува за постигнувањето две цели: засилено влијание на граѓанските организации врз политиките и програмите поврзани со приоритетни прашања за граѓаните; и зголемено и одржливо учество на младите во јавниот живот во Македонија³⁵.

ФООМ во рамките на својата стратегија за периодот 2014-2017 им дава поддршка на 12 граѓански организации за унапредување на областите слобода на изразување, младинска ангажираност за општествени промени, унапредување на човековите права во здравството, надзор и документирање на човековите права, борба против корупцијата и буџетска транспарентност³⁶. Постојат и меѓународни програми спроведувани од седиштето на ФООМ во Будимпешта³⁷, на кои можат да аплицираат и македонските ГО, наменети за основање „тинк-тенкови“ за развивање и анализа на политики кои помагаат во зајакнување на демократијата. Преку овие програми,

³²TACSO (2016) Needs Assessment Report Macedonia 2016. Адреса: <https://goo.gl/yEC8q5>

³³TACSO (2016) Needs Assessment Report Macedonia 2016. Адреса: <https://goo.gl/yEC8q5>

³⁴TACSO (2016) Needs Assessment Report Macedonia 2016. Адреса: <https://goo.gl/yEC8q5>

³⁵East West Management Institute (2016) USAID Civic Engagement Project in Macedonia (CEP) Address: <https://goo.gl/WeJh1G>

³⁶Фондација Отворено Општество Македонија (2014) Стратегија на ФООМ 2014-2017; Адреса: <https://goo.gl/EHv660>

³⁷Open Society Budapest (2016) Open society institute–Budapest; Адреса: <https://goo.gl/D2QE90>

предвидена е поддршка преку институционални и проектни грантови во Централна и во Југоисточна Европа. Постојат и грантови за иницијативи за помош и инклузија на лицата Роми.

Освен ова, Амбасадата на САД во Скопје им доделува мали грантови на ГО и на независни медиуми за проекти чија цел е да го поддржуваат развојот на демократските институции во Македонија со максимален износ на поединечен грант до 25.000 УСД³⁸. Исто така достапни се средства за проекти кои го зголемуваат взаемното разбирање меѓу САД и Македонија и ја промовираат билатералната врска, и тоа на следните теми: претприемништво и иновации, справување со насилан тероризам и културни разлики и зајакнување на заедниците со максимален износ на поединечен грант до 20.000 УСД и со вкупно достапни 60.000 УСД³⁹. Канцеларијата за иновации и развој на алијанси на УСАИД (ИДЕА) од Вашингтон нуди можности за финансирање на ГО во областа на демократијата и владеењето преку програмата за развојни грантови која е отворена за цел свет, вклучувајќи ја и Македонија⁴⁰.

СДЦ е значаен извор на поддршка за граѓанското општество во Македонија, особено преку две клучни програми. Првата, програмата „Форуми во заедницата“, претставува модалитет за граѓанско учество во процесот на донесување одлуки на локално ниво. Оваа програма е спроведувана од Одделот за координација на форумите во соработка со општините и со Заедницата на единиците на локалните самоуправи - ЗЕЛС. Од 2006 г. беа спроведени 105 форуми во 59 општини (проектни, тематски, меѓуопштински и буџетски). Вкупниот буџет на оваа програма е околу 10 милиони швајцарски франци.⁴¹

Втората фаза на програмата „Цивика мобилитас“ почна со спроведување во октомври 2014 г. и ќе продолжи со спроведување, со буџет од 8 милиони франци (околу 6,6 милиони евра) до септември 2018 г. Спроведувачи на проектот се НИРАС - Данска и СИПУ - Шведска, заедно со МЦМС, како локален партнер. Визијата на програмата е граѓанското општество да игра позитивна улога во реализацијата на потенцијалот на земјата и на сите нејзини граѓани. Програмата се состои од три компоненти. Првата компонента е поддршка, вмрежување и учење на граѓанските организации. Втората компонента е финансиска поддршка преку грантови за ГО и третата компонента се состои од спроведување активности за истражување и развој во областите на доброто владеење, децентрализацијата, општествените промени, индекс на граѓанското општество и испитување на јавното мислење на населението за довербата во ГО и општествената одговорност, и трансверзални теми: родови прашања, меѓуетнички односи и миграции⁴². До крајот на 2016 г. Цивика мобилитас брои вкупно 136 грантисти (здруженија и фондации, неформални групи граѓани, медиуми, научно-истражувачки установи, докторанти и практиканти) со финансиска поддршка од над 200 милиони денари.

Британската и Холандската амбасада обезбедуваат поддршка за граѓанското општество. Британската амбасада доделува грантови за градење експертиза во граѓанското општество во насока на поддршка на демократијата и доброто владеење, децентрализација, учество и одговорност, економски развој и поддршка на граѓанското општество. Од друга страна,

³⁸ Амбасада на САД во Македонија (2016) Програма за грантови на Комисијата за демократија; Адреса: <https://goo.gl/Y9hGUb>

³⁹ Амбасада на САД во Македонија (2016) Annual Program Statement; Адреса: <https://goo.gl/8glbt1>

⁴⁰ Интервју со претставник на Амбасадата на САД во Македонија

⁴¹ TACSO (2016) Needs Assessment Report Macedonia 2016. Адреса: <https://goo.gl/vEC8q5>

⁴² Цивика мобилитас (2016) Адреса: <https://goo.gl/KzawHz>

Холандската амбасада главно ја спроведува програмата МАТРА со поддршка од граѓанските организации која е насочена кон прашања поврзани со владеењето на правото.

Претставниците на ГИЗ и ОН, пак, изјавија дека и тие повремено се потпираат на ГО за спроведување на дел од проектите, но дека градењето на капацитетите на граѓанското општество не им е приоритет.

Заклучоци

Истражувањето кое се спроведе и е основа за извештајот „Донаторски стратегии и практики за поддршка на граѓанското општество во Западен Балкан“ и имаше две клучни цели: подобро разбирање на причините за долгорочната вклученост и одржувањето програми за донаторска поддршка на Западен Балкан; и поврзано со тоа, да испита како донаторите кои остануваат активни ги перципираат граѓанските организации кои ги поддржуваат, како го концептуализираат и вреднуваат граѓанското општество и механизмите кои ги користат за да ги поддржат. Со други зборови, целта беше да се осознае што ги мотивира донаторите да останат, како и што вреднуваат во организациите кои ги финансираат, понатаму како ја перципираат нивната мисија и одржливоста на нивната посветеност. Ова добива уште поголема важност во контекст на глобалната криза, политичкиот хаос на Блискиот Исток и Северна Африка и анегдотското чувство на фрустрација и летаргија меѓу донаторите кои сè уште се активни во регионот.

Голем број експерти го истакнаа политичкиот и економскиот предизвик кој претстои за државите настанати по распадот на Југославија, кои остануваат вон ЕУ - дали европската перспектива е навистина изгледна? Како меѓународната заедница треба да одговори на авторитаризмот кој е во подем? Наодите во извештајот нудат малку увид во таквите мета-прашања. Сепак е тешко кога се влечат заклучоци во екстензивен и длабински истражувачки проект, да не се земе предвид поширокиот политички, економски и социјален контекст. На пример, тешко е да се анализираат претежно негативните ставови на донаторите кон граѓанските организации и ставот дека граѓанското општество е доволно добро воспоставено и нема потреба од директна поддршка, без притоа да се одрази на отсуството на граѓански организации во бунтувањата кои го зафатија регионот, или пак да се земе во предвид вреднувањето на донаторите на краткорочните грантови како посакуван модалитет на поддршка, без да се признае дека примателите-организации за животна средина, на пример, не можат да послужат како посредник или пак да учествуваат во граѓанските протести за заштита на заедничката средина.

Донаторската помош за Западен Балкан е речиси исклучиво формулирана во насока на поддршка за процесот на интегрирање во ЕУ. Интервенциите на ЕУ во регионот треба да се разберат како политички напор за помош на овие држави на нивниот европски пат, повеќе отколку долгорочен развоен проект. Во овој контекст, развојот на граѓанското општество не е приоритет на агендата на донаторите. Граѓанските организации главно се перципираат како средства за постигнување конкретни цели, како што е промоцијата на европските норми и вредности. Од гледна точка на донаторите, граѓанско општество засновано на проектна поддршка, кое може брзо да одговори на нивните вечно променливи потреби е идеален инструмент за следење на нивната мисија. Така, од донаторите не треба да се очекува да го водат развојот на граѓанското општество во регионот. Донаторите кои остануваат активни во регионот главно ја следат стратегијата на поддршка на граѓанските организации индиректно како дел од поширок обид да го зајакнат демократското

влеење. Со други зборови, ја прифаќаат логиката на единствено канализирање на поддршка до граѓанските организации, како дел од напорите да се поддржат државните институции и владините агенции. Ова упатува на значаен контраст на стратегијата на поддршка на граѓанското општество како дел од задачата да се зајакне демократијата. Второто е она што го водеше развојот на граѓанските општества во Централна и во Источна Европа во 90-тите. Можеби највпечатливиот и значаен наод беше мрачниот поглед на големо мнозинство донатори кои работат во регионот, кон граѓанските организации и граѓанското општество.

Доминантниот став на донаторите беше дека градењето на граѓанското општество е и треба да остане подредена цел. Дури и донаторите со позитивни ставови го перципираат граѓанското општество како премногу „заситено“ и доволно големо. Тие не гледаат причина за поддржување на граѓанското општество, освен како понудувачи на услуги, или за извршување конкретни функции. На финансирањето канализирано преку граѓанското општество се гледа како на нерационална, неефикасна и неефективна употреба на ограничени ресурси. Уште поалармантно, донаторите иако им доделиле средства на граѓанските организации, во неколку случаи, и кога поддршката била повеќегодишна, сепак не ги сметаат за добри партнери и постои колевливост за впуштање во партнерство, освен со тесен круг на организации во кои имаат доверба. Донаторите најмногу ја ценат улогата „вач-дог“ на граѓанските организации, или пак улогата на посредници за реформи за добро управување, но само мал дел од организациите се сметаат за достоинствени во спроведување на овие активности.

Повеќето од претставниците на донаторите на Западен Балкан се критички настроени кон граѓанското општество затоа што тоа е премногу зависно и премногу насочено кон донаторска помош. Граѓанските организации генерално се смета дека се водени од донаторите, т.е. нивната работа е суштински дефинирана од достапноста на странско финансирање. За многу организации се смета дека работат како консултанти, дизајнираат проекти во зависност од повиците за предлози за проекти, повеќе отколку според локалните потреби. Како резултат на тоа, многу донатори ги перципираат граѓанските организации како оддалечени од локалните заедници чии потреби треба да ги задоволат. Исто така, тие сметаат дека ова е голем предизвик за легитимноста и одржливоста на граѓанското општество на Балканот. Интересно, некои донатори препознаваат дека нивните практики суштински придонеле кон оваа состојба. Распространетоста на проектната поддршка како главен инструмент на донаторска помош кон граѓанските организации создаде многу нестабилно граѓанско општество чиј опстанок зависи од способноста да се приспособат кон променливите приоритети на донаторите.

Отсуството на сопственост над дефиницијата на тие приоритети е главна пречка во развојот на зрело и независно граѓанско општество во регионот. Извештајот покажува дека граѓанските организации не се вистински вклучени во целокупното планирање на поддршката, која донаторите главно ја прават заедно со владата. Уште повеќе, граѓанските организации имаат мал удел во дизајнирањето и развојот на проекти кои тие ќе ги спроведуваат во име на донаторите. Податоците упатуваат на преодоминантност на краткорочни проектни грантови, а не и институционални грантови како клучен модалитет на донаторска поддршка. И покрај постоењето варијации кај донаторите, поддршката која им е доделена на граѓанските организации, а не е во линија на специфични проектни цели, е навистина многу мала. Општиот впечаток е дека донаторите прибегнуваат кон граѓанските организации за да ги спроведуваат сопствените агенди на терен, а не и за потребите на градење силно и стабилно граѓанско општество.

Со оглед на ова, граѓанските организации во Западен Балкан треба да се стремат кон тоа да имаат поголем удел и одговорност во дефинирањето и развојот на донаторските проекти насочени кон граѓанското општество. На највисоко ниво, ова подразбира да имаат повеќе удел во идентификувањето на областите на интервенирање и приоритетите кои ги следат странските донатори и властите-приматели. Ова подразбира потреба од воспоставување институционални механизми кои би дозволиле граѓанските организации да учествуваат во планирањето за помош и би можело да биде основа за поинтензивно вклучување на граѓанското општество во креирањето на политиките во иднина. Пример за таков механизам е механизмот СЕКО во Србија кои и покрај бројните недостатоци, сè уште е пример за најдобра практика во регионот. Истовремено, граѓанските организации треба да се застапуваат за тоа донаторите да обезбедат институционална поддршка која ќе им овозможи на граѓанските организации поголема независност во својата работа. Како што покажува извештајот, дел од донаторите веќе се одлучиле за институционална поддршка со цел да го постават граѓанското општество на „возачкото седиште“ во насока на дефинирање приоритети и развивање активности. Додека институционалната поддршка не е лек, таа нуди значителна можност локалните организации да растат и да станат поодржливи.

Препораки

1. Донаторите треба да ја препознаат потребата од понатамошен развој на граѓанското општество во земјите од Западен Балкан. Покрај тоа што поддршката за граѓанското општество е инструмент за овозможување добро владеење, поддршката кон граѓанското општество треба повторно да се препознае како механизам за подобрување и заштита на демократијата и човековите права во регионот.
2. Во каналзирањето на нивната поддршка и модалитетите кои ги користат, донаторите треба да прават фундаментална разлика помеѓу „политички вклучени“ граѓански организации (организации за застапување) и организации кои постојат за да овозможат услуги и да спроведуваат долгорочни договори. Граѓанските организации треба да бидат поддржани во нивните активности за застапување, социјална инклузија и активности поврзани со социјалното претприемништво, да работат на највисоко ниво, како и на локално ниво, а потребна е и поголема разновидност и специјализација.
3. Граѓанските организации кои се вклучени во проекти финансирани од ЕУ или се поддржани директно или индиректно од Комисијата на ЕУ, многу ретко ги спроведуваат активностите по завршувањето на проектот. Тоа се должи единствено на слабите капацитети на граѓанските организации, што понатаму се изразува како проблем во демократското владеење и може да има значајни последици врз перспективите на проширувањето во иднина. Како најголем и најзначаен донатор во земјите од Западен Балкан, ЕУ ја има можноста, капацитетите, но и авторитетот да ги посочи овие проблеми, преку своите модалитети за поддршка и низ својот примат како водечки донатор во регионот. Во моментов, ЕУ својата поддршка ја изразува низ агендата Аки (Acquis) - којашто стана доминантна рамка од каде што најголем дел од донаторите ги извлекуваат своите приоритети за поддршка. Иако стратегиите на ЕУ за поддршка и вклучување на граѓанските организации во Македонија значително еволуираа, сепак постои потреба да се поддржи развој и создавање разновиден граѓански сектор во кој ќе бидат вклучени професионални ГО, организации „грас-рут“ кои дејствуваат на локално ниво со граѓански активизам, како и мрежи низ кои ќе може да се анализира мислењето на граѓаните и целата јавност.

4. Граѓанското општество треба да биде активно вклучено во процесот на планирање на поддршката преку воспоставување институционални механизми кои ќе предвидат ефективни консултации помеѓу донаторите, владите и граѓанските организации за идентификација и избор на приоритетите. Гледано на долг рок, овие механизми треба да обезбедат зголемена соработка помеѓу органите на државната управа и граѓанското општество, како и зголемено учество на ГО во процесот на креирање политики.

5. Потребно е донаторите да ги приоритизираат модалитетите за поддршка кои им обезбедуваат поголема независност на локалните граѓански организации во развојот и спроведувањето на проектите. Ова вклучува пренасочување на поддршката од меѓународни кон локални партнери кои понатаму ќе ги спроведуваат активностите, како и од обезбедување проектна поддршка, до доделување институционална поддршка. Истовремено, капацитетите на граѓанските организации за планирање треба да се зајакнат, со цел тие да можат да поднесат поголема одговорност и самостојност.

6. Гледано на долг рок, домашната поддршка за граѓанското општество е најостварлива алтернатива на донаторската поддршка. И покрај тоа што нивоата на поддршка за граѓанското општество се разликуваат низ регионот, податоците упатуваат на тоа дека најголем дел од државните средства се доделени на партизиран и нетранспарентен начин. Потребно е донаторите да промовираат и да овозможат поддршка во реформирање на државното финансирање на граѓанското општество на локално, но и на централно ниво, со цел да се зголемат можностите за одржливост на граѓанските организации.

Прилог 1. Листа на интервјуа во Македонија

Владимир Милчин, поранешен извршен директор, Фондација Отворено општество Македонија

Елизабета Баковска, советник, Добро владеење и култура, Амбасада на Кралството Холандија во Македонија

Ибрахим Мехмети, национален програмски раководител, Швајцарска агенција за развој и соработка

Ирена Иванова, програмски раководител, Делегација на Европската Унија во Македонија

Ирена Стевчевска, раководител на програма, Британска Амбасада во Скопје, Македонија

Катарина Кус Иванова, програмски раководител, Делегација на Европската Унија во Македонија

Катерина Штокер, заменик-директор, Швајцарска агенција за развој и соработка

Мелита Чокревска, проектен менаџер, УСАИД, Македонија

Силва Пешиќ, национален советник за човековите права, Обединети нации, Македонија

Соња Андонова, раководител на портфолио и координатор за отворен регионален фонд за надворешна трговија, ГИЗ, Македонија

Сунчица Костовска, директорка на програма, Фондација Отворено општество Македонија

Сунчица Саздовска, национален советник на проектот за Техничка поддршка за граѓанските организации (ТАКСО), Македонија

Прилог 2. Библиографија

Brown., K. (2006) Transacting Transition: The Micro politics of Democracy Assistance in the Former Yugoslavia;

Fagan., A. (2010) Europe's Balkan Dilemma: Paths to Civil Society or State-Building;

TACSO (2016) Needs Assessment Report Macedonia 2016. Адреса: <https://goo.gl/yEC8q5>;

Огненовска., С. (2015) Извештај за овозможувачка околина за развој на граѓанското општество во Македонија 2015; Адреса: <https://goo.gl/62t5UY>;

Огненовска., С. Трајковска., С. (2016) Извештај за овозможувачка околина за развој на граѓанското општество во Македонија 2016; <https://goo.gl/foONVq>;

Насоки за поддршка на ЕУ за граѓанското општество во земјите за проширување 2014-2020; Генерален директорат за проширување на ЕУ; Адреса: <https://goo.gl/EsjntE>;

European Commission (2016) Instrument for pre-accession assistance (IPA II) Address: <https://goo.gl/0aaPBW>;

United Nations Democracy Fund (2016) Projects; Адреса: <https://goo.gl/wxfIX4>;

Амбасада на САД во Македонија (2016) Програма за грантови на Комисијата за демократија; Адреса: <https://goo.gl/Y9hGUb>;

Амбасада на САД во Македонија (2016) Annual Program Statement; Адреса: <https://goo.gl/8glbt1>;

Централно финансирање и склучување договори (ЦФЦД) (2016) Повеќегодишен индикативен планирачки документ; Адреса: <https://goo.gl/XHX06d>;

Цивика Мобилитас (2016) Адреса: <https://goo.gl/KzawHz>;

BCSDN (2016) The effectiveness of EU's regional support for CSO partnerships for fostering democratic reforms and rule of Law in enlargement countries; Адреса: <https://goo.gl/nRH5ko>;

BCSDN (2016) EU Funds for Supporting Civil Society Development in the Western Balkans 2007-2013; Address: <https://goo.gl/6brzan>;

BCSDN (2016) Civil Society Lost in Translation – BCSDN Once Again Brings Local Input to the European Institutions; Address: <https://goo.gl/rF4oCn>;

East West Management Institute (2016) USAID Civic Engagement Project in Macedonia (CEP) Address: <https://goo.gl/WeJh1G>;

Open Society Budapest (2016) Open society institute–Budapest; Адреса: <https://goo.gl/D2QE90>;

Фондација Отворено Општество Македонија (2014) Стратегија на ФООМ 2014-2017; Адреса: <https://goo.gl/EHv660>.