

DEMOKRATIJA I LJUDSKA PRAVA

IZNAD OKVIRA PROJEKATA

Lokalni legitimitet i zagovaranje civilnog društva u
Bosni i Hercegovini

Randall Puljek-Shank
Sarajevo, juni 2020.



Donatori su svjesni da nizak nivo legitimiteta ograničava zagovaranje NVO zbog čega traže nove mogućnosti uključivanja šireg spektra društvenih aktera.



Ovaj rad prikazuje rezultate istraživanja, o tome šta to čini neku NVO legitimnom u očima građana, te kako legitimitet utiče na rezultate koje mogu postići. Jedan od nalaza je da su posredničke nevladine organizacije, koje imaju podršku i donatora i građana, u stanju postići bolje rezultate zagovaranja.



Aktivisti nastoje da izgrade legitimitet fokusirajući se na konkretna lokalna pitanja koja imaju širi simbolički značaj.

DEMOKRATIJA I LJUDSKA PRAVA

IZNAD OKVIRA PROJEKATA

Lokalni legitimitet i zagovaranje civilnog društva u
Bosni i Hercegovini

Randall Puljek-Shank
Sarajevo, juni 2020.

Sadržaj

1.	UVOD	2
1.1.	Četiri ključna pitanja	3
2.	POMACI U DONATORSKIM PROGRAMIMA ZA CIVILNA DRUŠTVA	5
3.	ŠTA NEKU NEVLADINU ORGANIZACIJU ČINI LEGITIMNOM ILI NELEGITIMNOM U OČIMA GRAĐANA?	7
3.1.	Definisanje legitimiteta	7
3.2.	Legitimitet kako ga vide građani BiH	8
4.	NA KOJI NAČIN DONATORSKA POMOĆ UTIČE NA LOKALNI LEGITIMITET?	10
4.1.	Donatorska podrška reducira lokalni legitimitet	10
4.2.	Kako podržane nevladine organizacije mogu razviti i lokalni legitimitet	11
5.	KAKO NEVLADINE ORGANIZACIJE MOGU UTICATI NA POLITIKE I ZAKONE?	13
5.1.	Participatorni ili transakcionalni kapaciteti?	13
5.2.	Rezultati legitimiteta i javnog zagovaranja	14
6.	GRAĐANSKI ANGAŽMAN I PROTEST STANOVNIŠTVA – POTENCIJALI I OGRANIČENJA	15
6.1.	Lekcije iz 2014.g.	15
6.2.	Strategija “prvo lokalno”	16
7.	PREPORUKE	18

1.

UVOD

Trenutno imamo krizu civilnog društva u Bosni i Hercegovini, ali ona može donijeti i značajne mogućnosti. Akteri civilnog društva, koji žele doprinijeti stvarnoj demokratizaciji i miru, već dugo su zaglavljani između uporne obstrukcije političara, na jednoj strani, i mijenjanja prioriteta, kratkotrajnih projekata, rastućih tehničkih zahtjeva međunarodnih donatora, na drugoj. Ovo je krizni momenat s obzirom da, više od 23 godine nakon Dejtonskog sporazuma, BiH ostaje zaglibljena u onome što mnogi vide kao temeljno neodrživim *status quo*. Ni unutarnji ni vanjski akteri izgleda nemaju više volje da učine prvi korak prema BiH koja će upotpuniti uslove pristupa Evropskoj uniji. Takođe vlada i kriza legitimiteta za podržavane nevladine organizacije, što je postalo mnogo vidljivije za vrijeme protesta između februara i maja 2014.g, kada nevladine organizacije nisu bile, ni najmanje, dobrodošle. Kriza je legitimiteta i za međunarodne donatore, koji su stvorili i podržavaju "igrariju nevladinih organizacija", simultano tražeći da se povežu s širim skupom društvenih aktera, a u isto vrijeme vrše pritisak na nevladine organizacije da implementiraju svoje programe, koji bi bili odgovorniji u očima građana. Sve važnija postaje percepcije legitimiteta građana za podržavane nevladine organizacije, kako bi se odovorilo na kritike da su nevladine organizacije samo "strani plaćenici", te da se suzbije nestajanje građanskog prostora.¹ Da bi bili u stanju proizvesti značajniji efekat, ovdje se otvaraju mogućnosti za donatore i aktere civilnog društva, koji žele promjene, da nauče nešto iz svojih iskustava.

Cilj ove političke analize je doprinijeti poboljšanju uticaja donatorskih politika na demokratizaciju, a utemeljena je na autorovom detaljnom istraživanju, koje se bavilo nastojanjima nevladinih organizacija i aktivista da proizvedu neke promjene u politikama vlade. Prije svega, ovo istraživanje se mora uhvatiti u koštac s pitanjem legitimiteta civilnog društva. Skorašnji dokumenti politika pokazuju sve veću svjesnost i zabrinutost među donatorskim agencijama što nevladine organizacije na lokalnom nivou često imaju nizak nivo legitimiteta i kredibiliteta. Akademska štiva detaljno obrazlažu da same procedure odabira donatora i načini donatorske pomoći doprinose niskom nivou legitimiteta na lokalnom nivou. Ovo istraživanje razmatra nastojanja javnog zagovaranja nevladinih organizacija, koje

uživaju legitimitet kod različitih grupa (donatori, građani, i građani i donatori). Ovo poređenje daje nam nove odgovore na pitanje: na koji način donatorska podrška utiče na legitimitet kod građana i političara? Kao drugo, postavlja pitanje: kakve resurse javnom zagovaranju donose nevladine organizacije sa različitim nivoima legitimiteta i, u konačnici, kakve su rezultate u stanju (ili nisu u stanju) postići? Mada se to ponekad čini neopipljivim, legitimitet otvara vrata finansijskim i drugim resursima, sa prilično mjerljivim efektima. Na kraju, intervjui sa aktivistima omogućavaju nam donijeti zaključke o legitimitetu različitih oblika civilnog aktivizma i njegovu vezu sa (slabim) rezultatima.

Donatori su više nego svjesni potrebe uključenja civilnog društva, kako bi se glasačko tijelo podstaklo za reforme, demokratizaciju i izgradnju mira. Međutim, stvarna uključenost civilnog društva u procese koje vode međunarodni akteri, često je više formalne prirode što uključuje i "uobičajene sumnjivce" među podržanim nevladinim organizacijama. Na regionalnom nivou, ovo se moglo vidjeti na Forumu civilnog društva Zapadnog Balkana unutar Berlinskog procesa. Bez značajnog učešća građana i fokusa na prioritete, skorašnji pozivi koji se tiču "potrebe građana da vode Berlinski process" ostatak će, u konačnici, plitki i nedjelotvorni. Uprkos dobrim namjerama ovog Forumu, važan je i legitimitet koji njegovi članovi (think tanks) imaju u širem svijetu civilnog društva. Mada su stručnost i kapaciteti istraživačkih centara potrebni za integraciju i napredak u pregovorima o pristupanju, stručna politika ne može postojati u vakumu; da bi se ostvario značajan pomak u rješavanju prepreka pristupanju EU, potrebno je fokusirati se i na glasače koje mogu privući pažnju političara i izgraditi neophodnu političku volju.

Sposobnost civilnog društva da postigne rezultate, bilo formalnijim putem, kroz registrirane organizacije ili putem građanskog aktivizma, temelj je pluralističkoj ideji da se demokratsko upravljanje može poboljšati kada mora odgovoriti na pritisak koji se javlja odozdo. Visoke nade u periodu neposredno nakon Dejtona – da će civilno društvo primijeniti ovaj pritisak – u velikoj mjeri su oslabile.² Akademska literatura sumnja da su realne pretpostavke

¹ "State of Civil Society Report 2018;" Maglajlija, "Nongovernmental Organizations in the RS -- Dodik's Imaginary Enemy."

² USAID, "RFA: Civil Society Sustainability Project in BiH;" EU DG Enlargement, "DG Enlargement Guidelines for EU Support to Civil Society in Enlargement Countries, 2014-2020."

donatora da pristupi utemeljeni na pravima i podršci nevladinim organizacijama mogu pojačati odgovornost "odozdo prema gore", prevazići etničke podjele i, prema tome, poboljšati upravljanje. Ova analiza nastoji otići dalje od pozicija naivnog optimizma i rezignacije, fokusirajući se na nevladine organizacije i njihova nastojanja da naprave promjene djelujući kao zagovornici kod vlade.

Treba razlikovati nevladine organizacije koje podržavaju donatori od šire grupe rekreacijskih, onih utemeljenih na interesu i vjerskih organizacija civilnog društva. Jedan od razloga za to je što su dotacije organizacijama civilnog društva, na svim nivoima upravljanja, i po sedam puta veće od dotacija donatora za programe nevladinih organizacija. Mada je finansijska pomoć i pomoć u naturi građana manja od pomoći donatora ili vlade, ona je indikator percepcije legitimiteta kod građana. Takva podrška može povećati odgovornost prema građanima i njihovim problemima, dati organizacijama drugačiji kvalitet i uvećati njihov potencijal da podstaknu promjene. Ovaj rad ide dalje od česte karakterizacije javnih politika nudeći uvide u istraživanja utemeljene na činjenicama, kako u združenim naporima donatori i vlada, s podrškom građana, mogu uticati na kapacitet javnog zagovaranja civilnog društva i na njegove rezultate.

Skorašnji donatorski programi prilagodili su se kritikama o legitimitetu podržanih nevladinih organizacija. Posebice, dokumenti višegodišnje politike SAID-a i Evropske unije naglašavaju zastupništvo, kredibilitet i autonomiju, kao neophodne faktore za jačanje uloge javnog zagovaranja civilnog društva.³ Ovi programi takođe su prilagođeni postepenim promjenama, tako što su operativni tokom dužeg vremenskog perioda.

Osim toga, oni naglašavaju i saradnju između nevladinih organizacija, kako bi se uspostavile sektorske koalicije i one koje su utemeljene na određenim pitanjima, te poboljšali rezultati upravljanja. Međutim, do sada su takve koalicije bile utemeljene na finansijskim interesima dominantnih (velikih, profesionalnih) nevladinih organizacija, naučrbr njihovog šireg članstva. Sve to doprinosi kratkoročnoj prirodi koalicija i utiče na moguće rezultate. Drugi dio pokazuje da multilateralne organizacije sve više bivaju korisnici, iako se sredstva za civilno društvo nisu smanjila već povećavala. Donatori su uglavnom nezadovoljni radom nevladinih organizacija koje podržavaju i, kao rezultat toga, nastoje na nove načine uključiti nove nevladine organizacije.

1.1. ČETIRI KLJUČNA PITANJA

Opasnost legitimiteta je u tome što ima "znat ću to kada vidim" osobinu, zbog čega ga je teško definisati i još teže mjeriti. Dobro bi bilo razjasniti da legitimitet često i neizostavno povlači za sobom pitanje o percepciji legitimiteta

kod koga? i percepciji legitimiteta *za šta?* Pokazatelj potencijala civilnog društva za demokratizaciju tiče se percepcije legitimiteta kod građana, te kako zagovaraju svoje interese kod političara. U ovom istraživanju, članovima i korisnicima, građanima koji su najviše zainteresovani za određenu nevladinu organizaciju i političarima postavlja se pitanje: koja to nevladina organizacija u njihovim očima ima legitimitet i zbog čega? Građani, kao i političari, temelje svoje razumijevanje legitimiteta na tome da li je neka organizacija riješila konkretne probleme. Razlozi koje su naveli lokalni akteri za legitimitet neke nevladine organizacije uveliko se preklapaju sa onima koje su naveli donatori. Neki od sličnih razloga, koji su naveli donatori, su sljedeći: koliko neka nevladina organizacija zastupa interese građana, da li osoblje organizacije uključuje članove pogođene grupe i da li percepcija legitimiteta proizilazi iz rezultata koje je organizacija u stanju postići. Unatoč tome, lokalno stanovništvo je dosta sumnjičavo prema istinskim interesima i integritetu nevladinih organizacija koje podržavaju donatori. Treći dio se detaljno bavi njihovim odgovorima.

Drugo ključno pitanje je kakav učinak donatorski program imaju na lokalni legitimitet. Ova analiza će prezentirati argumente dva uobičajena akademska objašnjenja za slab politički učinak donatorskih programa civilnog društva. Prvi argument: jačanje programa civilnog društva ima slab politički učinak stoga što donatori zagovaraju neoliberalni pristup promjenama koji se fokusira na tehničku i stručnjačku analizu problema, ali nije u toku sa političkim procesima i stoga je apriori apolitičan. Međunarodne politike kreiraju se na temelju demokratije, civilnog društva i tržišne ekonomije. Međutim, u praksi naglasak na privatizaciju i smanjenje opsega vlade ostavlja malo prostora za ciljeve koje žele ostvariti zagovarači unutar civilnog društva. Na kraju, fokusiranje donatora na pružanje usluga organizacija civilnog društva, u smislu njihovog razumijevanja civilnog društva, može istisnuti alternativni fokus na kampanju da vlada pruža te usluge.

Međutim, akademska literatura o učincima donatorskih programa civilnog društva, često je davala i drugo objašnjenje za nesposobnost da se podstaknu djelotvorni zagovornici. Druga kritika objašnjava ovu slabost time što ti zagovornici imaju nizak kredibilitet na lokalnom nivou. Ova analiza temelji se na načinu na koji donatorski programi pružaju podsticaje za nevladine organizacije, a što doprinosi njihovom slabom zagovaranju. Kao što smo to vidjeli u Bosni i u mnogim drugim sličnim kontekstima, mnoge nove nevladine organizacije stvorene su kao reakcija na dostupna donatorska finansiranja, ali imale su malu lokalnu podršku od samog početka. Štaviše, donatorski programi izabiraju takve vrste organizacija, što dovodi do rasprostranjenosti nevladinih organizacija sa niskom stopom lokalnog legitimiteta. Ova selekcija često se fokusira na nevladine organizacije koje vješto koriste žargon donatora, dok u isto vrijeme zanemaruju lokalne (grassroots) institucije, vjerske organizacije, sindikati, organizacije zajednica, tradicionalne institucije i neformalne mreže. U širokim crtama, dolazak nevladinih organizacija, potaknutih s vana, odvlači pažnju građana od više autohtonog civilnog društva.

³ USAID, "RFA: Civil Society Sustainability Project in BiH;" EU DG Enlargement, "DG Enlargement Guidelines for EU Support to Civil Society in Enlargement Countries, 2014-2020."

Dakle, zaključujemo da donatori preferiraju nevladine organizacije koje nemaju lokalni legitimitet, no i donatorski programi, sami po sebi, mogu dovesti do redukcije lokalnog legitimiteta za nevladine organizacije koje podržavaju. Otkriveno je da programi jačanja civilnog društva doprinose niskoj stopi lokalnog legitimiteta zbog njihovog fokusa na profesionalizaciji, što otuđuje nevladine organizacije i stavlja ih u nezgodnu poziciju sa njihovim (potencijalnim) glasačima. Grupe koje formiraju građani, koji se ujedinjuju zarad društvenih i političkih promjena, ili dobijaju veoma malo pomoći ili se "NVO-iziraju" da bi postali podobni za donatorska finansiranja, rizikujući da se još više distanciraju od problema njihovih pristalica. Četvrti dio opisuje ove argumente te istražuje odnos između podrške donatora i podrške lokalnog stanovništva.

Peti dio razmatra razlike u metodama i mogućim rezultatima javnog zagovaranja civilnog društva koje se bazira na tri kategorije legitimiteta. "Miljenici donatora" su nevladine organizacije koje uživaju legitimitet kod donatora ali ne i kod građana. U skladu s time, oni malo koriste učešće građana u javnom zagovaranju i umjesto toga oslanjaju se na direktan angažman sa političarima i zvaničnicima. U nekim slučajevima, potpuno se odriču javnog zagovaranja jer smatraju da je vlada nesposobna, te su postali umorni od rezultata na papiru koji nisu implementirani. "Predstavnici" uživaju legitimitet kod građana ali ne i kod donatora. Oni su više spremni da koriste učešće građana, uključujući proteste, ali to čine prilično strateški. Međutim, nedostatak donatorskih resursa unutar političkog konteksta koji se navikao na njih, ograničava moguće rezultate. Na kraju, možda najzanimljivija kategorija uključuje organizacije koje podržavaju i donatori i građani. Zbog svog legitimiteta kod građana, kao i kod lokalnih „predstavničkih“ organizacija, ovi su "posrednici" u stanju postići šire i stvarne rezultate. Njihova sposobnost da koriste različite resurse, uključujući lokalne (grassroots) organizacije i njihove članove, veze s političarima, stručna znanja, te međunarodnu podršku, pruža im više mogućnosti da postignu bolje rezultate.

Uzimajući u obzir zaleđeni *status quo* koji smo gore opisali, analitičari poput Jasmina Mujanovića vide mogućnost napredka za civilno društvo u BiH putem širih protesta i "van-institucionalne borbe".⁴ Ovdje je opet relevantno pitanje legitimiteta. Naime, naveliko najavljavani protesti "Bosanskog proljeća" od februara do maja 2014.g. pokazali su da nevladine organizacije nisu bile, ni najmanje, dobrodošle. Aktivisti se bore protiv dominacije ravnodušnih političara, kao i međunarodnih aktera koji su, po njihovom mišljenju, kooptirali te odgovorili na zahtjeve za socijalnom pravdom demonstiranata tako što su stvorili još više nesigurnosti za radnike u Bosni i dalje nastavili uništavati mogućnosti zaposlenja putem privatizacije. Šesti dio bavi se potencijalima i limitacijama aktivizma, što se tiče više lokalnih nastojanja (na primjer, skorašnji "Pravda za Davida/Dženana" protesti fokusiraju se na odgovornost policije u Banjaluci i Sarajevu).

Nalazi glavnog dijela ispod počinju s analizom tokova donatorske pomoći i njihovih promjena u proteklih 10. godina. Potom, detaljno ćemo se baviti s četiri ključna pitanja koja su već identificirana. Nakon toga dolaze političke preporuke kako odgovoriti na pitanje: kako nalazi ovog istraživanja mogu poboljšati project i implementaciju donatorskih programa civilnog društva?

4 Mujanović, "Dismantling Bosnia and Herzegovina's Fractured Authoritarianism."

2.

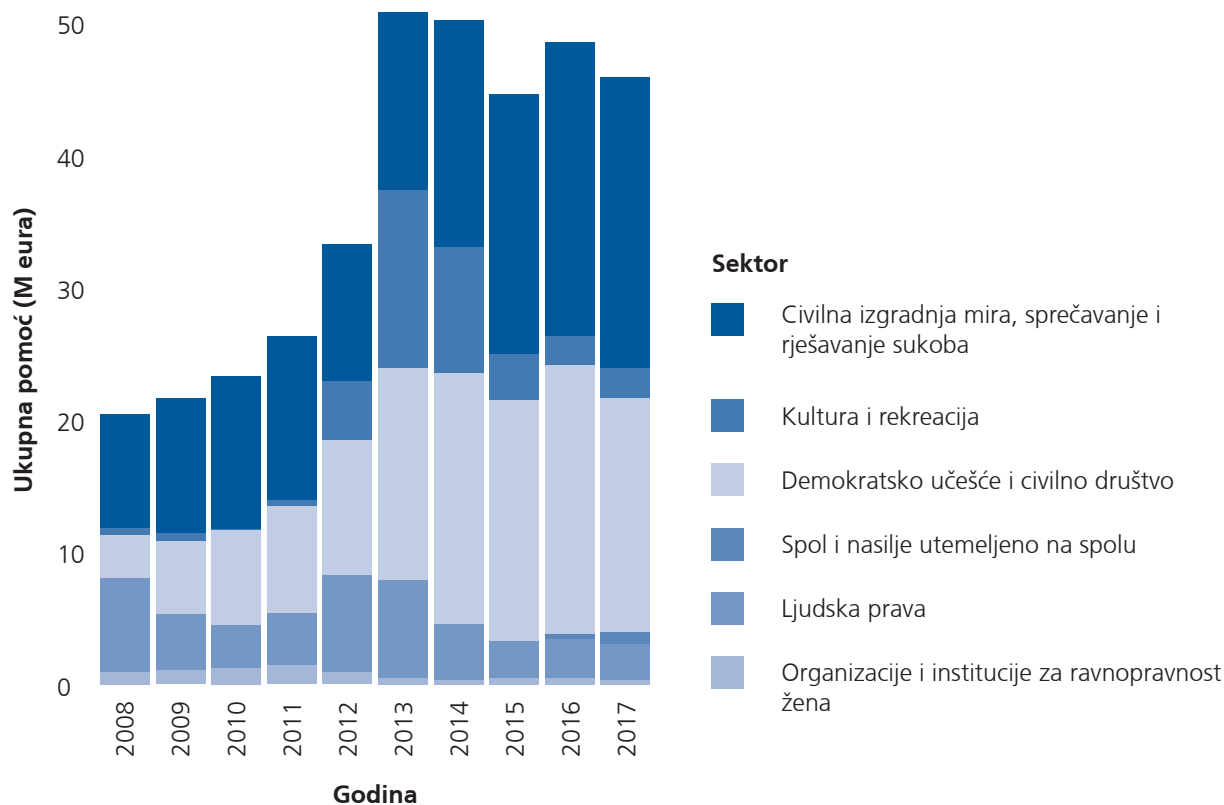
POMACI U DONATORSKIM PROGRAMIMA ZA CIVILNA DRUŠTVA

Skorašnja istraživanja govore da su donatorska finansiranja civilnog društva u Bosni i Hercegovini u opadanju, te, kao rezultat toga, EU je dobila veću i dominantniju ulogu. Međutim, iznos koji se svake godine izdvaja za demokratsko učešće i civilno društvo, povećao se za period od 2013. do 2017.g. od 15.8. miliona eura do 17.7. miliona eura (+12%).⁵ Još značajnije je to što su se sredstva za aktivnosti u oblasti ljudskih prava, smanjila sa 7.5. miliona eura na 2.8. miliona eura. Za vrijeme istog petogodišnjeg perioda, u skromnom padu bila je ukupna donatorska pomoć za šire grupe kategorija kao što su: izgradnja mira, ljudska prava i

gender, sve oblasti koje tradicionalno spadaju u "poslove civilnog društva" (vidi Sliku 1).

Isti podaci, međutim, otkrivaju i pomake po pitanju vrste partnera koji su izabrani. Sredstva za nacionalne nevladine organizacije u 2017. g. iznosila su 18.4. % od ukupnih sredstava, blizu 19.6% u 2013.godini, uprkos privremenom padu. Postoji vidljiv trend opadanja podrške za međunarodne nevladine organizacije i povećanja podrške za multilateralne organizacije, kao što su Međunarodna organizacija za migraciju i Razvojni program Ujedinjenih nacija

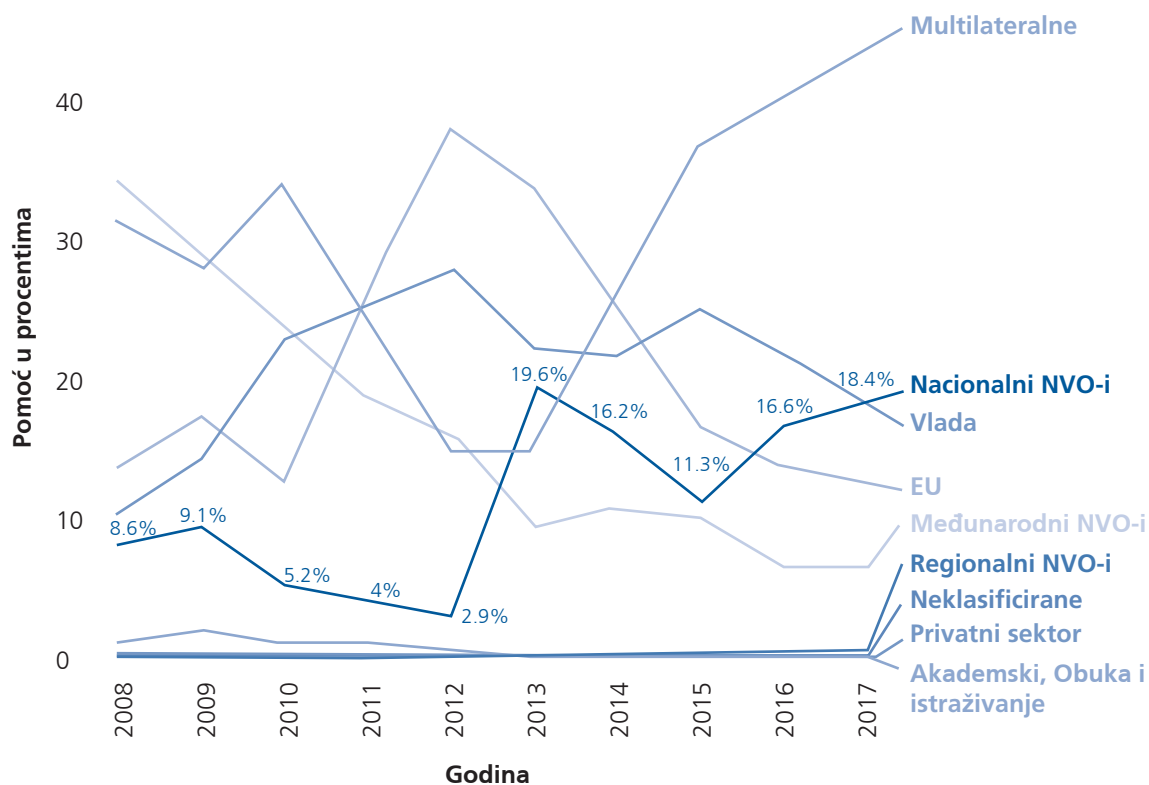
Slika 1.
Donatorska pomoć u odabranim sektorima 2008.-2017.g.



Based on the author's analysis of the International Aid Transparency Initiative database. Available online at <http://datastore.iatistandard.org/api/1/access/activity.xml?recipient-country=BA>.

⁵ Utemeljeno na autorovoj analizi baze podataka Inicijative za transparentnost međunarodne pomoći. Dostupno na: <http://datastore.iatistandard.org/api/1/access/activity.xml?recipient-country=BA>.

Slika 2.
Dodjela projekata prema vrsti implementatora u odabranim sektorima



(UNDP). U 2017.g., multilateralne organizacije primile su 45. % od svih finansiranja u tim sektorima. Ovo ide u prilog percepcijama nevladinih organizacija, koje su anketirane, da su multilateralne agencije te koje primaju donatorsku pomoć a ne bosanske nevladine organizacije. Ove potonje nisu bile potpuno izopćene iz ovih programa, jer su često su bile korisnice, kao sekundarni implementatori, zahvaljujući svojim partnerskim kapacitetima i lokalnim vezama. Ovakav razvoj događaja izgleda da je samo korak udaljen od lokalnog vlasništva i potencijalno vibrantnog civilnog društva, imajući u vidu da se bosanske nevladine organizacije nalaze u sve podređenijem položaju, što slabi njihov potencijal da budu samostalni akteri.

Razlog često spominjane percepcije da je došlo do pada finansiranja civilnog društva može biti prekid programa koji nude manje grantove, što je dovelo do manjeg broja poziva za podnošenje prijedloga. Intervjui sa glavnim predstavnicima donatora ukazuju na stalnu raznolikost pristupa, ali i na nekoliko širih tema.⁶

- Kao prvo: nezadovoljstvo što su nevladine organizacije više motivirane donatorima nego odgovornošću prema građanima, te s njihovim nedostatkom saradnje sa drugim nevladinim organizacijama i vladom.

Za ove faktore se smatra da bitno doprinose slabim rezultatima.

- Kao drugo: neki donatori traže da uključe širi spektar društvenih aktera. U jednom slučaju to se čini prikupljanjem informacija od mnogih nevladinih organizacija, uključujući i lokalne (grassroots) nevladine organizacije, koje se tiču organizacija koje im pomažu. Neki drugi donatori opet žele stupiti u kontakt s nevladinim organizacijama, za koje smatraju da djeluju uspješno, da bi ih podstakli da traže pomoć.
- Konačno, donatori su svjesni da su mogućnosti podržanih nevladinih organizacija ograničene, bilo da žele politički mobilizirati građane ili podržati rad nevladinih organizacija. Ipak, oni i dalje smatraju važnom podršku nevladinim organizacijama, kao način da se poboljšaju rezultati rada vlada u Bosni i Hercegovini. Sljedeći odjeljci ovog rada bavit će se nekim često neoslovljenim tenzijama između donatorskih programa i potencijno djelotvornijeg javnog zagovaranja civilnog društva.

⁶ Predstavnicima Holandske Ambasade, EU delegacije, Fondacija za otvoreno društvo, SIDA, UNDP, i USAID su intervjuisani u novembru i decembru 2018.g.

3.

ŠTA NEKU NEVLADINU ORGANIZACIJU ČINI LEGITIMNOM ILI NELEGITIMNOM U OČIMA GRAĐANA?

Prije nego prikažemo zbog čega nešto čini određenu nevladinu organizaciju legitimnom ili ne, dobro bi bilo pružiti osnovu za razumevanje legitimiteta nevladinih organizacija i stvari vezanih za njih, a zbog kojih ih ljudi smatraju legitimnim. Sljedeći odjeljak pokazat će razloge koje su dali građani Bosne i Hercegovine za legitimitet ili nelegitimnost neke nevladine organizacije, na osnovu kvalitativnih intervjua i ankete koju je sproveo autor.⁷ Ovi rezultati pokazuju da su organizacije koje građani smatraju legitimnim one koje riješavaju konkretne probleme. Nvladine organizacije koje podržavaju donatori često imaju poteškoće da izgrade legitimitet jer ih stanovništvo često doživljava kao organizacije kojima nedostaje integritet te koje nisu u stanju proizvesti rezultate.

3.1. DEFINISANJE LEGITIMITETA

Organizacioni legitimitet proizilazi iz okruženja organizacije i može se definisati kao "uopštena percepcija ili pretpostavka da su radnje nekog subjekta poželjne, odgovarajuće ili primjerene nekom društveno konstruisanom sistemu normi, vrijednosti, uvjerenja i definicija".⁸ Iako je legitimitet i percipiran i subjektivan, njegove posljedice su opipljive, u tome što stvaraju resurse, material ili ostalo i utiču na funkcionisanje organizacija. Konačno, legitimitet je takođe relevantan za aktivistička nastojanja da se izgradi podrška kod stanovništva i preduprede napori vlasti da delegitimiziraju aktiviste.

Sve češća upotreba legitimiteta za alternativnu hvalu ili kritiku određenih nevladinih organizacija, često se pretvara u raspravu o tome šta je to što ih čini legitimnim (ili ne). Ovi izvori legitimiteta mogu se podijeliti u tri kategorije, a koje su nastale po osnovu značaja koje stanovništvo može pripisivati datoj karakteristici:

(i) Razlozi zasnovani na interesima proizlaze iz rezultata rada neke organizacije ili koristima koje proizlaze iz njenih

aktivnosti. Za donatore, rezultati, ili djelotvornost neke organizacije, često predstavljaju primarni metrički prikaz o tome kako javnost gleda na tu organizaciju. Organizacije bazirane na članstvu mogu se ocjenjivati na osnovu koristi koje članovi dobijaju od te organizacije. Po mišljenju mnogih, organizacija bi trebala da predstavlja svoje članove, a njen legitimitet zavisi od toga koliko dobro to čini. Nvladine organizacije koje nemaju članove takođe mogu dobiti legitimitet u skladu sa koristima koje dobijaju njihovi korisnici i načina na koji ih one predstavljaju.

(ii) Druga vrsta organizacionog legitimiteta bazira se na svojim vrijednostima. To je u samom središtu rasprave donatora o nevladinim organizacijama koje su (po njihovoj procjeni) previše "motivirane donatorima" i nisu fokusirane na temeljnu misiju. Da bi neka nevladina organizacija bila izabrana za izvršitelja, posvećenost misiji i određenoj viziji često predstavljaju ključne razloge za to. Do ove posvećenosti može doći kada osoblje neke nevladine organizacije predstavlja određenu grupu, na primjer organizacije koje vode roditelji, a koje se bore za prava osoba s poteškoćama u razvoju. Nvladine organizacije se mogu smatrati legitimnim kada rade na pitanjima koja su važna za građane (glasače), tj. kada "rade prave stvari". Unutrašnja demokratija i odgovornost mogu biti izvor njihovog legitimiteta, a često su i indentificirani tako (za vrijeme intervjua sa bosanskim nevladinim organizacijama). Nvladine organizacije ukazuju na probleme u društvu i daju glas marginalizovanim grupama, ovaj "moralni glas" je to što jača njihov legitimitet.

(iii) Složeniji izvor legitimiteta utemeljenog na vrijednostima predstavlja način na koji organizacije prihvataju ili odbijaju dominirajuće ideje o tome kako jedno društvo treba biti organizovano. Po tom pitanju postoje dvije takve ideje. Prva, koju propagiraju nacionalističke stranke, je da bi etnički identitet trebao biti osnova za organizovanje društva, utemeljen na pravima grupe koju bi branile nacionalističke stranke. Druga i suprotna ideja se tiče ljudskih prava pojedinaca, liberalna ideja koja čini osnovu za većinu međunarodnih intervencija, uključujući donatorske programe. Organizacije se smatraju legitimnim na osnovu stepena prisvajanja jedne ili druge od ove dvije glavne ideje. Gledajući iz ove perspektive, nije iznenađujuće da postoji značajan otpor prema nevladinim organizacijama koje

⁷ Pet omladinskih i ženskih organizacija civilnog društva obezbjedili su listu članova i korisnika među kojima je nasumično izabrano pedeset (50) ispitanika. Rezultati se temelje na 189. upotrijebljenih anketa. Vidi Puljek-Shank and Verkoren, "Civil Society in a Divided Society: Linking Legitimacy and Ethnicity of Civil Society Organizations in Bosnia-Herzegovina."

⁸ Suchman, "Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches," 574.

Tabela 1
Izvori organizacionog legitimiteta

	Utemeljeni na interesu	Utemeljeni na vrijednosti	Tradicionalni
Izvori	Djelotvornost Korist za izborne jedinice Predstavljavanje izbornih jedinica	Misija & vizija Zajednička pozadina i vrijednosti "Raditi prave stvari" "Raditi stvari ispravno" (Unutrašnja demokratija & odgovornost) Glas morala Stavovi prema dominantnim diskursima (npr. ljudska prava, nacionalizam) Ugled ključnog osoblja (osnivači, lideri)	Uklapa se u društvene strukture ili kulturne tradicije Status uzimanja zdravo za gotovo

podržavaju donatori i koje se mogu smatrati nelegitimnim u izrazito nacionalističkim okruženjima.

Istraživanje o legitimitetu nevladinih organizacija, u praksi, što će biti opisano u nastavku, također je pokazalo podršku za nekoliko finalnih ideja o tome šta je to što čini legitimitet. Posljednji navedeni izvor, onaj zasnovan na vrijednostima, navodi da ugled ključnog osoblja daje legitimitet organizaciji. Konačno, nevladine organizacije se mogu smatrati legitimnim ako imaju dugu tradiciju. Možda su postojale toliko dugo da su uzimane zdravo za gotovo. Ovi izvori su sumirani u tabeli 1.

3.2. LEGITIMITET KAKO GA VIDE GRAĐANI BIH

Organizacijski legitimitet mjereno je u BiH korištenjem rejtinga nekolicine ključnih sagovornika civilnog društva, koristeći fokus grupe, te putem anketa provedenih među stanovništvom. Da bismo dobili što potpuniju sliku legitimiteta, istraživanje se fokusiralo se na intervju sa širokim spektrom aktera (civilno društvo, dobro informirani predstavnici religije i medija, te političari na raznim nivoima vlasti). Ovo je dopunjeno anketom sa konstituentima, sačinjenim bilo od članova ili korisnika organizacija, ili i s jednim i drugima. Na taj način, tražena su mišljenja onih kojima je najviše i stalo do date organizacije.

Visoki lokalni legitimitet građani često pripisuju onim organizacijama civilnog društva koje se fokusiraju na „rješavanje konkretnih problema“ i bave „svakodnevnim potrebama“. Sljedeće faktore zasnovane na interesu, konstituenti su uvrstili među četiri od pet glavnih faktora koji doprinose legitimitetu:

- (i) Pruža važne usluge,
- (ii) ima dobre rezultate,
- (iii) predstavlja svoje članove / korisnike, i
- (iv) ima profesionalne sposobnosti i kapacitete.

Međutim, rješavanje konkretnih problema ima i važnu komponentu zasnovanu na vrijednostima – čiji problemi i koji problemi trebaju biti prioriteta? Potenciranje lokalnog stanovništva na „rješavanje konkretnih problema“

predstavlja i kritiku projekata zasnovanih na pravima i jeziku nevladinih organizacija koje podržavaju donatori. Na njih se gleda kao na organizacije koje promoviraju nejasne i velebne norme, umjesto da pomažu građanima u njihovim svakodnevnim borbama. Priča o jednakosti spolova, ljudskim pravima, pravima za Rome, i pravima LGBT populacije smatra se neiskrenim načinom da neke nevladine organizacije dođu do donatora i njihovih sredstava. Niski lokalni legitimitet za ove nevladinih organizacija dolazi skupa s negativnom procjenom njihovih rezultata i njihovog integriteta. Mada je jasno da se termin „strani plaćenici“ koristi da diskredituje one koji rade na promjenama i da se odži *status quo*, korista ga i političari jer ima stanoviti odjek kod stanovništva.

Percepcija građana da su vrijednosti koje promoviraju donatori nedovoljno konkretne u vezi sa svakodnevnim problemima, najjasnije se očitava u pogledu ravnopravnosti spolova. Lokalni ispitanici su podržali ideju o ravnopravnosti spolova, ali su smatrali da organizacije koje podržavaju donatori nisu dovoljno konkretne i da ne pomažu ženama kao pojedincima. Drugi izazov usredsređenosti na „ravnopravnost spolova“ je percepcija ispitanika da on ima niži prioritet u odnosu na druga društvena pitanja. Dok patrijalno ustrojstvo društva može biti objašnjenje i zbog čega se najčešće kritizira ovaj cilj zasnovan na vrijednostima, šira delegitimizacija inicijativa, i nevladinih organizacija koje primjenjuju jezik zasnovan na pravima, objašnjava zašto nevladine organizacije koje podržavaju donatori rijetko imaju lokalni legitimitet. Građani su često snažno kritikovali i nedostatak rezultata bez obzira na nastojanja donatora i, samim tim, nevladinih organizacija koje ih najočitije zastupaju. Ovo može pomoći da se objasni zašto nevladine organizacije koje podržavaju donatori imaju poteškoće da dobiju podršku čak i od strane umjerenijih i liberalnijih elemenata društva.

Istraživanje među konstituentima također ukazuje na osobine date organizacije iz tabele 1. a koje se ne smatraju relevantnim za legitimitet. Dvije se odnose na njihov pravni status (da slijede zakonske obaveze i da su zakonski registrovane). Ovo ne ukazuje na to da su oni nevažni, već da je većina konstituenata navela da je organizacija o kojoj je riječ registrirana i da slijedi zakonske obaveze; dakle, to nije povezano s time koliko oni smatraju da je neka nevladina organizacija legitimna ili ne. Najmanje relevantna tačka bila je „suprotstavljanje političkim i ekonomskim

Tabela 2

Rangiranje i razlozi zbog kojih građani smatraju neku nevladinu organizaciju legitimnom

Izvor	Tip	Značaj
Slijedi misiju & viziju koju ja podržavam	Utemeljeni na vrijednosti	0.59
Pruža važne usluge	Utemeljeni na interesu	0.51
Ima dobre rezultate	Utemeljeni na interesu	0.46
Predstavlja svoje članove/korisnike	Utemeljeni na interesu	0.45
Ima profesionalne sposobnosti i kapacitete	Utemeljeni na interesu	0.45
Radi za opšte dobro	Utemeljeni na vrijednosti	0.44
Dobar ugled osoblja/volontera	Utemeljeni na vrijednosti	0.42
Slijedi ispravne procedure	Utemeljeni na vrijednosti	0.40
Suprostavlja se nacionalizmu	Utemeljeni na vrijednosti	0.37
Već dugo djeluje unutar zajednice	Tradicionalni	0.28
Osoblje organizacije je predstavnik svojih članova i korisnika	Utemeljeni na vrijednosti	0.28
Članovi i korisnici imaju i neke lične koristi zbog svoga rada	Utemeljeni na interesu	0.25
Ispunjava zakonske obaveze	Utemeljeni na vrijednosti	0.22
Zakonski je registrovana	Utemeljeni na vrijednosti	0.17
Uklapa se u naše društvo i kulturne tradicije	Tradicionalni	0.16
Suprotstavlja se političkim i ekonomskim elitama	Utemeljeni na vrijednosti	0.13

Relevantnost zasnovana na Spearmanovom koeficijentu korelacije ranga () (max 1.0) između procjena legitimiteta i rejtinga za šesnaest tvrdnji izvedenih iz izvora organizacijskog legitimiteta, u tabeli 1.

elitama". Zajedno sa veoma pozitivnim reagovanjima na rezultate nevladinih organizacija, ovo sugiše da građani cijene pristup saradnje i rješavanja problema više nego onaj koji je konfrontacijski. Ovo je relevantno za kasnije odjeljke, koji će se baviti pitanjem da li neka nevladina organizacija može postići rezultate putem protesta. Građani su dali prilično nisku ocjenu i za tradicionalne izvore legitimiteta.

Isti okvir može se koristiti da se opišu rasprave o aktivističkim protestima. U protestima u Sarajevu 2008. godine, demonstranti su potencirali vrijednosti građanstva, lokalni identitet s fokusom na Sarajevo, a ne etničku pripadnost i antipolitiku (stanovište da se treba držati podalje od politike kako bi se oduprlo korupciji i političkoj manipulaciji).⁹ Primjenjujući okvir legitimiteta iz tabele 1., ovo se odnosi na dominantne diskurse ("državljanstvo"), zajedničko porijeklo i vrijednosti ("sarajevski identitet") i glas morala ("antipolitika"). Vlasti su odgovorile tako što su diskreditovalе ove protuokvire, nazivajući protestante pripadnicima necivilne i nasilne mafije koju vode političke stranke i podržavaju stranci. Ovi odgovori, koji su imali za cilj delegitimaciju protesta, mogu se analizirati u odnosu na postavke "raditi stvari ispravno" ("necivilna i nasilna mafija"), kao i "glas morala" i "reprezentacija" ("pravac politike" i "kontrolisan od strane stranaca"). Nalazi ovog istraživanja o novijim protestima biti će detaljno obrađeni u šestom odjeljku. Sljedeći odjeljak fokusirat će se na razloge navedene u akademskoj literaturi o tome zašto donatorska podrška smanjuje legitimitet podržanih nevladinih organizacija u očima građana.

⁹ Touquet, "Non-Ethnic Mobilisation in Deeply Divided Societies, the Case of the Sarajevo Protests."

4.

NA KOJI NAČIN DONATORSKA POMOĆ UTIČE NA LOKALNI LEGITIMITET?

Ovaj odjeljak razmatra šta legitimitet neke nevladine organizacije znači za građane, te dva gledišta o razlozima legitimiteta ili nelegitimiteta organizacije podržavane donatorima. Prvo razmatra akademsko istraživanje koje smatra da sami način odabira neke nevladine organizacije, i kako su oblikovani donatorski programi, utiče na reduciranja stope njihovog legitimiteta kod građana. Međutim, ovo nije apsolutno, sljedeći odjeljak govori o istraživanju u Bosni, i to o uspješnim strategijama nekih nevladinih organizacija da zadobiju legitimitet.

4.1. DONATORSKA PODRŠKA REDUCIRA LOKALNI LEGITIMITET

Ovaj dio bavi se zaključcima akademskih istraživanja o učincima donatorske podrške. Kao prvo, sam način odabira neke organizacije apriori određuje toj organizaciji nisku razinu lokalnog legitimiteta. Kao drugo, kolektivni efekat donatorskih programa stvara podsticaje za formiranje novih organizacija, koje su motivisane donatorskim sredstvima, te otuđuje korisničke organizacije od njihovih pristalica.

Postavlja se premisa da su donatorski programi koristili neprofitne i nevladine kriterije, koji se fokusiraju na "profesionalne" nevladine organizacije, zanemarujući lokalne institucije, vjerske organizacije, sindikate, društvene organizacije, tradicionalne institucije i neformalne mreže. Ovi kriteriji postali su toliko uvriježeni u bosanskom civilnom društvu, da je teško čak i zamisliti da su mogući i neki drugi izbori za izradu programa. Donoseći kritičku procjenu, donatorski programi civilnog društva se "pretvaraju da grade 'nova' društva, dok u isto vrijeme isključuju ogromnu većinu njihovih članova."¹⁰ Osim toga, ovi kriteriji favoriziraju apolitične organizacije koje su usredotočene na pružanje usluga i daleko su od politike, što umanjuje njihove sposobnosti da ostvare bitne promjene. Na ovo ćemo se vratiti u sljedećem odjeljku, koji govori o tome kako donatorska podrška utiče na sposobnost zagovaranja neke nevladine organizacije.

Ne treba smatrati kontroverznim zaključak da donatori žele podržati multietničke organizacije u BiH. Tokom razgovora, osoblje vjerskih organizacija objasnilo je koliko je teško

za njih dobiti donatorsku podršku stoga što ih smatraju monoetničkim. Organizacije koje uživaju legitimitet na lokalnom nivou mogu biti podijeljene duž etničkih granica – što je slučaj sa sindikatima i interesnim grupama koje su gotovo isključivo podijeljene između RS i Federacije. Jedan od razloga niskog legitimiteta podržanih nevladinih organizacija može biti rezultat ovog kriterija. Nevladine organizacije, koje finansiraju donatori, mogu imati niži lokalni legitimitet jer se za smatra da potenciraju prilično površne oblike integracije (na primjer, prebrojavanje učesnika i popunjavanja kvota na osnovu etničke pripadnosti). Građani ne prihvataju ideju da su etničke pristranosti uzrok problema vezanih za razvoj Bosne, što se vidi u njihovom odbacivanju nevladinih organizacija koje finansiraju donatori, a koje oni vide kao zagovornike ove ideje.

Akadska literatura takođe naširoko objašnjava kolektivne i dugoročne efekte donatorskih programa. Na primjer, dostupnost donatorskih sredstava podstiče stvaranje novih organizacija. To je itekako bilo vidljivo u Bosni, u kojoj su se rađale nove organizacije kao gljive poslije kiše. Ove nove organizacije često su imale problema zadobiti podršku od građana jer su imale ograničen rok trajanja. Ovaj problem dodatno je pogoršan percepcijom da nove nevladine organizacije nisu stvorene za opšte dobro, već da bi ostvarile ličnu dobit. Pored toga, kada se neke grupe formiraju da bi promovisale društvene ili političke promjene, ne mogu primiti pomoć kao neformalne grupe, te se moraju registrirati i slijediti profesionalni model da dobiju donatorsku podršku. Usvajanje lingve donatora i ispunjavanje svih zahtjeva izvještavanja, oduzima dragocjeno vrijeme koje bi se moglo utrošiti za jačanja odnosa sa (potencijalnim) biračima. Budući da sredstva dolaze od donatora, a ne od građana, odgovornost je veća prema donatoru. Plate u nekoj od nevladinih organizacija bolje su od onih u sličnim poslovnim kompanijama, te na duge staze njihovo osoblje ne može zbiljski odgovoriti na ekonomske izazove i nesigurnost mnogih građana na ličnom nivou. Kao rezultat toga, osoblje gleda s visoka na druge ili se smatra elitističkim. Uprkos tome što mnogi žele dugoročne promjene, postoji potreba da se jure promjenljivi donatorski prioritati i kratkoročni projekti, koji dodatno izoliraju uspješne nevladine organizacije od njihovih podržavatelja.

U konačnici, donatorski programi takođe mogu smanjiti sposobnost podržanih nevladinih organizacija da postignu

¹⁰ Pouligny, "Civil Society and Post-Conflict Peacebuilding: Ambiguities of International Programmes Aimed at Building 'New' Societies," 504.

željene rezultate. Konkurencija može smanjiti ili eliminirati poverenje među organizacijama i stoga ograničiti mogućnost njihovog zajedničkog djelovanja kako bi, putem saradnje, postigli bolje rezultate. Donatorski podsticaji za nevladine organizacije da djeluju zajedno sa koalicijama utemeljenim na određenim pitanjima, kao što to čine i USAID i EU, oblici su "prisilne saradnje" koji su često više poslovne prirode i kratkoročni, nego li zasnovani na zajedničkim vrijednostima i solidarnosti. Štaviše, podložni su konfliktima među institucionalnim interesima (samoodržanja i vidljivosti) vodećih organizacija koalicije i interesa drugih organizacija članica, što ometa njihovu sposobnost da podstaknu zajedničko djelovanje.

4.2. KAKO PODRŽANE NEVLADINE ORGANIZACIJE MOGU RAZVITI LOKALNI LEGITIMITET

Ovaj odjeljak će predstaviti rezultate istraživanja o tome kako neke podržavane nevladine organizacije uspijevaju izgraditi lokalni legitimitet, uprkos tendenciji niskog lokalnog legitimiteta, koji su ranije prikazani. Ovo je važno stoga što pokazuje da gore navedeni nalazi nisu apsolutni. Pored toga, on pruža neke kontekstualno odgovarajuće strategije koje mogu biti relevantne za ostale.

Devet nevladinih organizacija identifikovano je na osnovu više pokazatelja podrške kod donatora (grantovi, koji se navode u donatorskim izvještajima) i građanima (razgovori, volontiranje i finansijska podrška). Organizacije unutar ove grupe bile su smještene u različitim gradovima i fokusirale su se na omladinu, žene i socijalna zaštita. Ipak, imale su tri zajedničke karakteristike.

(i) Svaka se bavila "rješavanjem konkretnih problema" (uglavnom, ali ne isključivo, pružanje usluga) i aktivnosti su se odvijale u periodu od najmanje pet godina.

(ii) Bavile su se zagovaranjem koje se fokusiralo na institucionalne promjene.

(iii) Konačno, ponudili su prostor za okupljanje građana, osim u jednom slučaju.

"Rješavanje konkretnih problema", zagovaranje, i lokalna mjesta često odražavaju spomenute izvore lokalnog legitimiteta izvedene iz onog utemeljenog na interesu ("djelotvornost" i "reprezentacija") i onih utemeljenih na vrijednosti ("raditi prave stvari" i "misija i vizija"). Ovi pristupi zasnivaju se na zajedničkom fokusu, donatora i građana, na rezultate.

Pored toga, ove nevladine organizacije, koje uživaju podršku i donatora i građana, često su posredovale između donatora i drugih lokalnih aktera; dobijale su dovoljno donatorskih sredstava, ali su se mogle i udružiti sa širim spektrom organizacija koje su imale lokalni legitimitet, a nisu dobile nikakvu podršku od donatora (na primjer, organizacije sa članstvom ili sa lokalnom bazom). Ova osobina davala im je veću autonomiju i omogućila veći mogući uticaj.

Podstaknuti "straddler" institucije, koje imaju karakteristike i civilnog društva i države, bila je jedna od strategija nevladinih organizacija. Takav slučaj je i sa vijećima mladih. Vijeća mladih, koje je stvorio KULT (organizacija koja je uspješno lobirala da ih uključi u zakone o mladima) pomogla su da se prevaziđu prigovori političara da pružanje podrške aktivnostima omladinskih organizacija znači biranje favorita, budući da su političari zaduženi zastupati široki javni interes. Drugi primjer su sigurne kuće za žrtve nasilja u porodici koje su ustanove osnovane od strane države i koje bi trebale biti finansirane od strane države, a u biti su one nevladine institucije. "Straddler" institucije imaju zakonski mandat i primaju državno finansiranje, ali takođe spadaju u "glas morala" i "raditi prave stvari" kategorije legitimiteta koje pružaju nevladine organizacije. Da bi dobili podršku i jednih i drugih, ovi se posrednici mogu uspješno kretati okruženjem u kojem dominiraju moćni donatori i lokalni akteri, uprkos njihovim, često, suprotstavljenim pojmovima legitimiteta.

Konačna strategija koju koriste nevladine organizacije tiče se njihovog odnosa prema etničkim podjelama. Istraživanje o tome da li su nevladine organizacije mono-etničke ili multietničke, otkrilo je da je malo nevladinih organizacija izričito etničkih ili multietničkih. Nevladine organizacije mogu se smatrati etničkim jer njihovo osoblje pretežno pripada jednoj etničkoj grupi, zato što djeluju na teritoriji na kojoj dominira neka od etničkih grupa. Ipak, civilno društvo proizvod je etnički podijeljenog društva u kojem postoji. Imajući u vidu ovu realnost, s jedne strane, i očekivanja donatora da nevladine organizacije koje podržavaju trebaju biti multietničke, s druge, neke su organizacije izgradile legitimitet pristupom koji se naziva "dvosmislena etnička pripadnost". To znači davati kontradiktorne indikacije različitim posmatračima na primjer, organizacijama za ljudska prava koje se fokusiraju na RS ili u Federaciji, u područjima u kojima su većina Bošnjaci. "Dvosmislena etnička pripadnost" može se postići izbjegavanjem pretnaglašnog ispoljavanja etničke pripadnosti (putem terminologije, simbola), tako što izbjegavate otvorena antinacionalizam i djelovanje samo na teritorijama s određenom etničkom većinom.

Da bi pomogli nevladinim organizacijama da izgrade legitimitet, donatorski programi su se morali prilagoditi. Program USAID-a za jačanje civilnog društva za period 2013.-2018.g., uključio je istraživanja o tome kako građani gledaju na podržane nevladine organizacije. Nevladine organizacije dobile su pojedinačne izvještaje i podršku kako bi ojačale komunikaciju sa građanima. Slično tome, podrška EU naglašava potrebu za profesionalnim odnosima s javnošću. Pitanje je, u kojoj mjeri su ovi naponi djelotvorni ako se fokusiraju na jednosmjernu komunikaciju nevladinih organizacija sa građanima, umjesto da temeljno preorijentišu nevladine organizacije prema građanima i njihovim problemima?

Ovaj pododjeljak predstavlja istraživanje o posrednicima, npr. podržavanim nevladinim organizacijama koje su uspjele izgraditi lokalni legitimitet. To je moguće

kombinovanjem, onoga što građani vide kao, nastojanja koja rješavaju konkretne problem, s jedne strane – obezbjeđivanje operativnih prostora za građane, kao što su centri za mlade i skloništa – i zagovaranja koje utiče na politiku, s druge strane. To možda nije univerzalna formula za izgradnju legitimiteta, ali istina je da su neke nevladine organizacije, koje su nastojale izgraditi svoj legitimitet, postigle to na sličan način. Ovo sugeriše da pružanje usluga i zagovaranje nisu isključivi već komplementarni. Pored toga, neke su nevladine organizacije uspješno izgradile lokalni legitimitet podsticanjem „straddler“ organizacija, koje privajaju neke osobine civilnog društva, a neke od vlade. Na kraju, dosta ovih organizacija koristi strategiju „nejasne etničke pripadnosti“. Sljedeći odjeljak razmatra razloge zbog kojih su nevladine organizacije, koji imaju podršku i donatora i građana, uspjele postići neke od najznačajnijih rezultata zagovaranja.

5.

KAKO NEVLADINE ORGANIZACIJE MOGU UTICATI NA POLITIKE I ZAKONE?

Prvo pitanje koje treba postaviti o uticaju na politike i zakone je da li to podrazumjeva formalne rezultate (na primjer, donošenje zakona) ili materijalne rezultate (na primjer, izdvajanje novca za implementaciju ili donošenje potrebnih propisa)? Jedna od čestih kritika donatorskih programa je da su oni zadovoljni s formalnim i površnim rezultatima (jednostavno rečeno, "mrtvo slovo na papiru").¹¹ Stvaranje značajnih rezultata mnogo je duži proces (u nekim slučajevima može trajati više od jedne decenije) koji zahtijeva istrajno djelovanje. Čak i određena implementirana politika često zahtijeva kontinuirano djelovanje da bi se zadržalo ono što je ostvareno. Ovaj odjeljak razmatrat će načine na koje nevladine organizacije nastoje mijenjati politiku u takvom okruženju. Postoji li potencijal da nevladine organizacije koriste snagu demokratije, tako što će pokrenuti građane da postignu promjene? Da bi se dobili rezultati, mnoge nevladine organizacije smatraju da je uz mobilizaciju građana potrebna i stručnost, veza sa političarima i birokratama, i, u nekim slučajevima, međunarodna diplomatska pomoć. Najšire i najznačajnije rezultate postižu nevladine organizacije koje su potpomognute i donatorima i građanima.

5.1. PARTICIPATORNI ILI TRANSAKCIONALNI KAPACITETI?

Iskustva zemalja Istočne Evrope važna su za razumijevanje kako bosanske nevladine organizacije mogu (ili ne mogu) uticati na politike i zakone. Historijsko naslijeđe komunizma u Istočnoj Evropi je ključni razlog što organizacije civilnog društva imaju tako malo članova, u poređenju s drugim regijama, i to dovodi do "slabosti civilnog društva". Međutim, skorašnje istraživanje nastojanja nevladinih organizacija da izvrše političku mobilizaciju u Istočnoj Evropi, također je otkrilo da nizak nivo individualnog učešća i članstva ne mora neizostavno organičiti mogućnosti i sposobnost nevladinih organizacija da postignu rezultate. Naprotiv, ovo istraživanje sugerise da se analiza njihovog "participativnog kapaciteta" da pokrenu građane treba dopuniti istraživanjem njihovih "transakcionalnih kapaciteta", utemeljenih na "vezama – trajnim i prolaznim – sa organizovanim nedržavnim akterima, te vezama između tih aktera i političkih stranaka, vlastodržaca i drugih institucija".¹²

¹¹ Vidi Puljek-Shank, "Dead Letters on a Page? Civic Agency and Inclusive Governance in Neopatrimonialism."

¹² Vidi Howard, "The Weakness of Civil Society in Post-Communist Europe", za istraživanje nivoa članstva. Definicija transakcijskih kapaciteta od Petrova i Tarrow, "Transactional and Participatory Activism in the Emerging European Polity: The Puzzle of East-Central Europe," 79.

Samo nekolicina nevladinih organizacija prima značajnu finansijsku podršku od svojih članova, kao i volontera. Uprkos tome, nevladine organizacije koje uživaju legitimitet kod građana oslanjaju se na građane, tj. koriste kapacitete njihovog učešća. Pored toga što koriste proteste, koji imaju specifične ciljeve, one takođe imaju tendenciju uključiti građane u konsultacije s vladom. Međutim, takve organizacije često koriste te kapacitete strateški i kooperativno više nego konfrontirajuće. Štaviše, uprkos pesimizmu o BiH demokratiji, političari u određenim trenucima znaju obratiti pažnju na mišljenja građana. Značajniji uticaj imaju organizacije koje mogu izvesti građane na ulice ili angažovati za događaje kao što su lokalni sastanci za urbanističko planiranje. Potencijal učešća građana pitanje je koje ćemo detaljnije razmatrati u sljedećem odjeljku. Međutim, prvi ključni zaključak navodi da je učešće građana samo u rijetkim slučajevima dovoljno. Umesto toga, uspješni primeri zagovaranja često kombinuju učešće sa tehničkom ekspertizom i konstruktive odnose sa političarima koje uključuje tehničku ekspertizu, i konstruktivne odnose sa političarima.

Postoji kritika da donatorski programi nevladinih organizacija imaju slab ili čak negativan uticaj na demokratizaciju zato što se fokusiraju na tehničke, a ne na političke pristupe podsticanju promjena. Na primjer, postoji stručna analiza problema i predložena su rješenja, ali interesne skupine i političke stranke nisu angažirane da stvore volju za provođenje promjena. Ovo istraživanje pokazalo je da stručnost igra značajnu ulogu u uspješnom zagovaranju. Međutim, to je vrsta stručnosti koju donatori često ne prepoznaju. Primjer je savez MeNeRaLi, koja naglašava da predstavlja roditelje osoba sa poteškoćama u razvoju, koju čine 29 lokalnih ogranaka širom RS. MeNeRaLi koristi stručnost u parlamentarnim procedurama i poznavanje nedosljednosti zakona kako bi vršila zagovaranje za svoje članove. Pored toga, prikupili su podatke o svojim korisnicima, osoba sa poteškoćama u razvoju, što je vlada prepoznala i tražila. Na sličan način, neke ženske organizacije prepoznate su po svojoj stručnosti u pogledu zaštite od nasilja, koje se temelji na genderu, i kao rezultat toga, pozvane su da se pridruže konsultacijama sa vladom. Šire gledano, nevladine organizacije, koje uživaju visok legitimitet građana, pokazale su prilično znanje o državnim politikama i institucijama, pa ih je vlada često prihvatila za partnere. Zaključak je da donatori moraju obratiti više pažnje na oblike tehničke ekspertize,

koji su bitni činitelji uspješnog zagovaranja, te podržavati legitimne nevladine organizacije u sticanju takve stručnosti.

Uopšteno govoreći, akteri civilnog društva, koji smo ispitali, vjeruju da su rezultati zagovaranja bolji kada se ovi akteri uključe u konstruktivne veze s političarima i birokratama. Transakciona etiketa naglašava njihovu kratkoročnu prirodu. No ova saradnja takođe zavisi i od bliskih odnosa sa ljudima unutar vlade. Ako žele raditi zajedno u okruženju u kojem postoji nedostatak povjerenja, nevladine organizacije i političari moraju se prvo upoznati. Izabrani političari mogu dobiti pozitivno mišljenje medija ako sami prepoznaju potrebe zajednice. Međutim, ako se samo želi popraviti odnos s javnošću (kao, na primjer, obećanja o podršci omladinskim organizacijama u nekoj od opština koja se nakon toga ne provedu do sljedećih izbora), nevladine organizacije će to zapamtiti i neće im ponovo dati svoje vrijeme i kredibilitet.

5.2. REZULTATI LEGITIMITETA I JAVNOG ZAGOVARANJA

Autorovo istraživanje veze između rezultata legitimiteta i zagovaranja izvršeno je poređujući tri kategorije legitimiteta. To su: "predstavnički", "miljenici donatora" i "posrednički". Slučajevi su izabrani iz svake kategorije, ako je bilo više konzistentnih pokazatelja određene vrste podrške. Na primjer, visok legitimitet kod građana ukazuje na višestruke oblike dobrovoljnih doprinosa i volonterskih aktivnosti. Dok većina literature obrađuje dvije kategorije nevladinih organizacija – "profesionalne" i "lokalne" – ovo istraživanje pokazuje da neke organizacije uspijevaju istovremeno dobiti donatorsku podršku i izgraditi lokalni legitimitet. Ovaj pododjeljak ispituje šta ove kategorije znače za načine na koje organizacije zagovaraju određene politike i rezultate koje mogu postići.

(i) "Miljenici donatora" uživaju podršku donatora ali imaju nisku stopu legitimiteta kod građana. Iznenađujuće je to što se ove organizacije rjeđe oslanjaju na ekspertizu, kao oblik zagovaranja, od drugih. Štaviše, često se odriču javnog zagovaranja kada formalni ciljevi nisu implementirani. Nastoje ostvariti ciljeve nekim drugim putem mimo zagovaranje te su više ograničeni nego ojačani svojom stručnošću. Mada su pokazali jednu vrstu stručnosti, to nije dovelo do uspješnog zagovaranja. Kada angažiraju građane, to je često samo formalno, na primjer u jednodnevnim peticijama više nego kao dio tekuće kampanje pritiska sa specifičnim političkim ciljevima. Takve manifestacije mnogim građanima izgledaju kao neka vrsta "teatra učešća", s malo vjerovatnoće da mogu dovesti do političkih promjena.

(ii) "Predstavnički" uživaju snažnu podršku građana ali rijetko imaju podršku donatora. Neke teorije civilnog društva tvrde da oni, na mnogo različitih načina, predstavljaju interese građana. Kada ih pozovu da se konsultuju s vladom, oni se češće odazivaju i više angažuju. Takođe, oni su voljni učestvovati putem protesta, iako pristupaju ovoj opciji vrlo oprezno i strateški kako bi povećali šanse za postizanje željenih rezultata. Međutim, njihov nedostatak donatorskih fondova ograničava stepen njihovog zagovaranja sa vladnim agencijama i političarima koji su navikli na oblike zagovaranja koje podržavaju donatori. Neke od ovih donatorskih beneficija uključuju dodatna sredstva za implementaciju novih inicijativa bez donošenja teških odluka, vidljivosti medija koja je omogućena od strane donatora i povlastice koje donose donatorski projekti. Kao rezultat toga, oni sebi postavljaju veoma skromne i postepene ciljeve.

(iii) "Posrednički" nevladine organizacije u stanju su postići šire i značajnije rezultate. U ovom slučaju, ovo se temelji na poznatoj ulozi koje su igrale omladinske organizacije u donošenju Zakona o mladima u Federaciji i RS-u, što je doprinijelo stvaranju vijeća mladih i dovelo do novih politika i budžetskih izdvajanja na opštinskom nivou (u različitoj mjeri) i višim nivoima vlasti. Osim toga, posredničke ženske nevladine organizacije uspjele su ostvariti stalno financiranje države za skloništa protiv nasilja u porodici, kriminalizaciju nasilja u porodici, te poboljšati brigu državnih institucija za žrtve.

U poređenju s drugim kategorijama, one imaju šire ciljeve i veći učinak stoga što su aktivni posrednici između donatora i lokalnih aktera. Postizanje ovih rezultata takođe ima potporu i u tome što donose donatorske finansijske i simboličke resurse. Posrednici su i u tome što mogu mobilizirati manje "predstavničke", lokalne (grassroots) i organizacije utemeljene na članstvu. Prilično uspješno zagovaranje civilnog društva postiže se spojem tri stvari: vezom s političarima, upotrebom stručnjaka (koji su primjeri transakcijskih kapaciteta) i međunarodnom podrškom. Posrednici se nalaze u dobroj poziciji da objedine različite vrste resursa, uključujući i sudjelovanje građana. Osim toga, saradnja kao i legitimitet kod građana jača i legitimitet kod političkih aktera, a time i njihovu sposobnost postizanja rezultata. Ukratko, ovi se posrednici mogu uspješno kretati okruženjem kako bi dobili podršku od donatora, kao i od različitih lokalnih aktera.

Tabela 3

Tri korisne kategorije za razmatranje rezultata zagovaranja nevladine organizacije

	Podržana od donatora	Nije podržana od donatora
Visok legitimitet kod građana	Posrednici (14. slučajeva)	Predstavnički (9. slučajeva)
Nizak legitimitet kod građana	Miljenici donatora (4. slučajeva)	Nisu pronađeni primjeri

Puljek-Shank, "Civic Agency in Governance: The Role of Legitimacy with Citizens vs. Donors."

6.

GRAĐANSKI ANGAŽMAN I PROTEST STANOVNIŠTVA – POTENCIJALI I OGRANIČENJA

Kratkotrajna nada za “Bosansko proljeće” 2014. godine i tekuća snaga građana u vezi sa određenim lokalnim pitanjima, navele se neke posmatračice da zaključe da bi se do promjena moglo doći prije putem aktivizma nego li djelovanjem nevladinih organizacija. U javnom diskursu, pad protesta i plenuma u maju 2014. g. smatra se i neuspjehom tih aktivnosti da proizvedu značajne rezultate. Ovo istraživanje pokazuje skeptičnost građana prema tome da pokretanje masa može donijeti konkretne političke promjene i njihovo jasno odbacivanje nevladinih organizacija. Imajući to u vidu, ovaj dio razmatra način na koji su aktivisti pokušali izgraditi svoj legitimitet kod građana. Jedan od razloga prestanka protesta i plenuma je to što su se aktivisti i građani preusmjerili pažnju na prijekne potrebe uzrokovane historijskim majskim poplavama diljem zemlje. Dok privremeno gubi vidljivost i građansku pokretljivost na nacionalnom ili entitetskom nivou, odgovor na poplave ukazuje na širi trend “usmjerenosti na lokalna pitanja”, koji je pomogao aktivistima nakon 2014. godine da uspostave legitimitet kod stanovništva, kroz djelovanje na lokalnom nivou koje nosi šire simboličko značenje.¹³

6.1. LEKCIJE IZ 2014.G.

Na trenutak, u 2014. godini, ekonomski problemi građana došli su u prvi plan. U više gradova, širom Federacije, građani su izašli na ulice, nastojeći izvrnuti naopačke dosadnu monotoniju etničkih svađa i prednosti za elitu. Štaviše, građani BiH-e pobijedili su pasivnost koja im je dugo pripisivana te doživjeli novootkrivenu solidarnost kroz direktno demokratsko učestvovanje u plenumima. Otvoreni plenumi postal su javni prostori sa kojih su se vladi mogli postaviti zajednički zahtjevi, te alternativna javna sfera sa koje je bilo moguće, na nov način, otvoreno kritikovati etničke elite.

Pored šireg djelokruga protesta i iskustava direktne demokratije, fokus na socijalnom sukobu i zahtjevi za socijalnu pravdu bili su takođe novina za poslijeratne proteste u Bosni. Glavna motivacija za proteste iz 2014.g. bila je socijalna pravda, a njen najpoznatiji izraz bio je slogan: “gladni smo na tri jezika” koji je bio napisan na isaknutoj zastavi. Socijalna pravda se potencirala kroz zahtjeve da se

smanje beneficije za političke aktere, ponovno uspostavi državna kontrola nad privatiziranim preduzećima, krivično gone privredni zločinci i naglase svakodnevni ekonomski problemi.

Manje pažnje izazvalo je stanovište nevladinih organizacija, te veza aktivista s međunarodnim donatorima i diplomatima, kao i podržanim nevladinim organizacijama. Vrlo brzo postalo je očigledno da ogromna većina podržanih nevladinih organizacija nije, ni materijalno ni moralno, podržala borbu. Imajući u vidu da su mnoge radile dvadeset godina na demokratiziranju društva, iznenađujuće je to što su se povukle upravo kada se hiljade ljudi okupilo da djeluje na duboko demokratski način. Osjećaj je bio obostran. Mnogi aktivisti su izrazili sumnju, pa čak i otvoreno neprijateljstvo prema nevladinim organizacijama, zabranivši im učešće. Tokom protesta 2014. godine, došlo je do promjene stava zbog toga što je aktivistima postalo jasno, na protestima poznatim kao “bebolucija” 2013. godine, da će vidljiva identifikacija sa nekom od nevladinih organizacija imati negativan uticaj na legitimitet kod stanovništva.¹⁴

U više navrata, međunarodni akteri pokušali su etiketirati ovu bunu, kao i naredne plenuma, nazivajući je “građanskom (eng. civic)” – ističući pitanja korupcije, vladavine prava i ljudskih prava, a zanemarujući značajne političke zahtjeve za ekonomskom preraspodjelom, istraživanjem privatizacija i boljoj socijalnoj pomoći. Međutim, aktivisti tu etiketu, “građanska”, naširoko odbacuju, smatrajući to samo pokušajem da ih se navede na dobro utabane apolitične puteve i ukroti njihov potencijal da ugroze ekonomski i politički poredak. Slično tome, mnogi aktivisti odbijaju zahtjev međunarodnih aktera da formiraju neku nevladinu organizaciju ili političku partiju, smatrajući da je cilj toga zapravo stvaranje aktera koji bi se mogao kooptirati i kontrolisati, sa programom koji nema za cilj transformaciju društva. Uzimajući u obzir odnos međunarodnih aktera, pokret iz 2014. g. podijelio se uglavnom na pragmatične inicijative i lijevo orijentisane grupacije.

Dualna priroda ove borbe postaje jasnija 2014.godine. Aktivisti moraju djelovati u jednom izrabljivačkom i

¹³ Puljek-Shank and Fritsch, “Activism in Bosnia-Herzegovina: Struggles against Dual Hegemony and the Emergence of ‘Local First.’”

¹⁴ Aktivisti su naveli da su transparenti nevladinih organizacija smanjili njihov legitimitet kod građana, jer su smatrali da ih nevladine organizacije pretvaraju u projekat kroz koji one mogu pokazati rezultate i ostvariti finansijsku korist.

korumpiranom sistemu, koji negira i potkopava potencijal za demokratske promjene kad god je to moguće. Ali oni također djeluju pod jakom intervencijom međunarodnih aktera, za koje smatraju da podupiru *status quo*. Prema riječima politologa Antonia Gramscija, dominacija se jasno očitava u poljima ekonomske i političke moći, ali i u tome da se prihvati način na koji sistem funkcioniše i kako se mogu voditi političke borbe, a sve je oko toga ko u biti uspostavlja "pravila igre".¹⁵

"Pakt za rast" koje su inicirale Njemačka i UK ilustrira teškoće ove dualne borbe. Pozicionirana kao reakcija na proteste iz 2014. godine, ova je inicijativa praktično služila stranim interesima, ignorirajući utvrđena načela uvjetovanosti EU-e, dok je, opet, nagrađivala etablirane političke stranke koje se nisu libile ustvrditi da je ostvaren napredak ka pristupanju EU-i. Izmjena nekoliko politika, bila je u suprotnosti sa zahtjevima za socijalnom pravdom, koji su izraženi tokom protesta i plenuma, umjesto toga, dobili su neoliberalne lijekove za stagnirajuću privredu – dalju liberalizaciju i zakone o radu sa još manje zaštite za radnike. Aktivisti se nisu složili sa sadržajem te inicijative ali, u isto vrijeme, nisu u stanju stvoriti saveze sa opozicionim političkim strankama ili nekim drugim akterima civilnog društva, kao što su sindikati, koji se aktivno protive inicijativi. Na kraju, međunarodni akteri koriste interesovanje, koji su plenumi izazvali izvan zemlje, da nastave provoditi svoje ciljeve, tj. dalje neoliberalne reforme.

Uprkos ranim optimističnim analizama da su događaji iz 2014. g. ukazali na potencijal za "obnovu političkog", razgovori sa ključnim aktivistima, kao i plenumski dokumenti, ukazuju na nedostatak spremnosti da se u potpunosti uključe u politiku, makar putem razgovora sa izabranim zvaničnicima, strankama i institucijama, ili pak zahtjevima za vladom stručnjaka. Antipolitika se temelji na shvatanju da je politika korumpirana, te je izbjegavanje bilo kakvog kontakta najbolji način da se održi legitimitet stanovništva. Antipolitičke akcije plenuma također su uključivale ograničavanje učešća osoba s iskustvom u lokalnoj upravi i međunarodnim organizacijama, što je ograničavalo njihov potencijal među građanima. Ustrajnost na antipolitici izolirala je aktiviste i tako ih spriječavala da uspostave saveze i započinu političke razgovore sa strankama i institucijama.

Istraživanje autora pokazuje da su se mnogi aktivisti udaljili od iskustava iz 2014. g., a obnovili interes da, kao dugoročnu strategiju, rješavaju konkretne problema građana na lokalnoj razini. Sljedeći pododjeljak opisat će ovu strategiju i njene implikacije.

6.2. STRATEGIJA "PRVO LOKALNO"

Nakon 2014. godine, uočavamo pojavu "prvo lokalno" pristupa aktivizmu koji se fokusira na konkretna pitanja za građane na lokalnoj razini. Umnogome, to znači razumijevanje promjena koje se temelje na razvoju zajednice odozdo prema gore. Prvo kritično pitanje je da li su ti

napori doveli do uspješnih rezultata, jer ako nema rezultata, građani mogu zaključiti da takva nastojanja nemaju smisla i da ih je uzaludno podržavati. U stvari, od 2014.g. izvojevane su neke važne pobjede. Drugo ključno pitanje je mogu li ti lokalni napori "prerasti" u veći i jači pokret. U ovom trenutku, možda je još prerano da bi to znali.

Poslije 2014.g., "prvo lokalno" strategije mogu se vidjeti u podršci ponovnom otvaranju tvornice Dita u Tuzli i nacionalnog muzeja u Sarajevu. Takve borbe uspješno su spriječile zatvaranja jedne bolnice i otvaranje hidroelektrane, čijim bi se otvaranjem iskorištavala rijeka Una. Aktivizam u Banjaluci potakao je osnivanje „banjalučke rekreacijske zone" i uključio građane i udruženja kao kreatora. Iako lokalna po opsegu, svako od ovih djelovanja imalo je i simboličko značenje, koje je bilo u skladu sa širim zahtjevima iz 2014. godine, ali su ovoga puta neka otišla dalje zahtijevajući da postanu nositelji promjena. Izuzetno snažan signal u cijeloj BiH izazvalo je ponovno otvaranje Dite: firme koja je privatizirana, kojoj je oduzeta imovina i prisiljena da ode pod stečaj, a koju su spasili radnici, koji su se uspjeli organizovati nakon višegodišnje borbe. Aktivisti koji su protestovali protiv propadanja javnih institucija u Sarajevu, uspjeli su podstaći bijes javnosti zbog manjka socijalnih i kulturnih usluga, te prisiliti birokraciju da poduzme akciju. Ponavljamo, iako lokalna po opsegu, akteri ovih nastojanja su isto tako uspjeli uočiti i osuditi nepravdu na apstraktnijoj razini.

"Prvo lokalno" također naglašava kontinuitet između protesta i plenuma te reakcije na razarajuće poplave u maju 2014.g., što je i doprinijelo njihovom raspuštanju jer su aktivisti uočili prijeku potrebu za hitnom i istrajnom akcijom. Pomak od protesta i plenuma ka hitnoj reakciji na poplave, izgleda kao povlačenje iz "političkog" u korist dobrotvornih svrha. Međutim, Mujkićeva analiza podržava kontinuitet aktera i strategija koje su opstale između protesta i reakcija na poplave, te ističe sličnosti u njihovom nedostatku javnog vodstva, ravnu organizacionu strukturu i skupštine s otvorenim učešćem, tendenciju zaobilaženja i nepovjerenja prema političkim institucijama i osvajanje javnih prostora.¹⁶ Više nego što se povlače iz političkog, reakcije na poplave pridonijele su jačanju pristupa "prvo lokalno" u tome što su reagovali na konkretne potrebe, dok su odbacili minimalno demokratske institucije i prevažili etnička razgraničenja.

Da li aktivistička strategija "prvo lokalno", koja je korištena na skorašnjim protestima, ukazuje na povećanje potencijala za stvaranje nove političke energije i sposobnosti da se izbjegnju političke stupice? Aktivisti upozoravaju da pokreti "Pravda za Davida/Dženana" iz 2018. godine u Banjaluci i Sarajevu, moraju ostati usmjereni na ova konkretna pitanja sve dok se uspješno ne riješe, jer bi u suprotnom mogli biti

¹⁵ Gramsci, "Selections from the Prison Notebooks of Antonio Gramsci"

¹⁶ Mujkić, "In Search of a Democratic Counter-Power in Bosnia-Herzegovina." the author offers a view in which the ethno-nationalist structures of Bosnia and Herzegovina (BiH) nudi uvid kako etnonacionalisti strukturiraju Bosnu i Hercegovinu (BiH)

diskreditovani u očima građana. Ovo je podsjetnik da je "prvo lokalno", prije svega, pragmatična strategija, koja se javila kao odgovor na društvenu i političku realnost aktivizma u Bosni. Međutim, on uključuje različite pristupe koji su podijeljeni po pitanjima čistoće, stalnim odjecima antipolitike, te pitanjima o formalizaciji i saradnji. Potencijal ovog okreta ka strategiji "prvo lokalno" se u izvjesnoj mjeri ne čini konačnim ciljem. Potencijal je umjesto toga privremena strategiju koja omogućava kontinuiranu borbu suočenu sa nepovoljnim uslovima, uprkos veoma raznovrsnom sastavu ove relativno nove forme građanske moći. Na primjer, postoje mnogi neriješeni slučajevi ubistava građana, a neriješavanje ovakvih slučajeva i shodno tome nekažnjavanje počinitelja, bivaju jaka motivacija za kontinuirani aktivizam. Čini se da tu postoji plodno tlo za širi pokret protiv nekažnjivosti, sve dok on ostaje vezan za nesretne žrtve i one bliske njima.

7.

PREPORUKE

Ciljevi ove političke analize bili doprinos poboljšanju donatorskih politika, kako bi se povećao njihov uticaj. Istovremeno, ona se oslanjala na lekcije naučene iz napora nevladinih organizacija, kao i aktivista, da izvrše promjene u vladinim politikama. Trenutno postoji prilika za to jer donatori iskazuju povećani interes u povećanju kredibiliteta nevladinih organizacija kod građana koje one podržavaju, kao i kod članova i korisnika nevladinih organizacija. Ovo odražava veći naglasak na zastupljenost, odgovornost i autonomiju aktera civilnog društva kako bi se ojačali birači koji insistiraju na reformama.

PREPORUKA BR. 1: UNAPRIJEDITI METODE ZA PROCJENU LEGITIMITETA NEVLADINIH ORGANIZACIJA KOJE SPROVODE SVOJE AKTIVNOSTI, KAKO BI SE PODRŽALE NEVLADINE ORGANIZACIJE KOJE IMAJU VIŠE LEGITIMITETA

Ovaj rad opisao je kako su donatorski procesi selekcije i podsticaji za finansiranje, zajednički dali doprinos grupi podržanih nevladinih organizacija, koje imaju nizak legitimitet kod građana. Dosadašnji napori donatora u vezi sa legitimitetom, fokusirali su se na podršku nevladinim organizacijama, kako bi pojačali njihov legitimitet, putem kampanja za komunikaciju i odnosa s javnošću. Međutim, legitimitet ne može biti izgrađen brzo; on se uspostavlja sporo putem dugoročnog angažovanja sa zainteresovanim stranama. Za to je potrebno posvetiti više pažnje stvarnim problemima građana i njihovim mišljenjima o samim nevladinim organizacijama. Pošto legitimitet utiče na rezultat, isti bi se trebao uzeti u obzir u odabiru neke nevladine organizacije (kao i druge vrste kriterijuma). Međutim, donatori rijetko imaju adekvatne informacije o legitimitetu potencijalnih aplikanata. To je zato što su u kontaktu sa ograničenim brojem organizacija koje imaju lične interese, tj. da promovišu određene nevladine organizacije. Osim toga, procesi selekcije nisu skloni riziku partnerstva sa nepoznatim nevladinim organizacijama, što jača efekat „uobičajenih sumnjivaca“. Za procjenu legitimiteta nevladinih organizacija korištene su tri metode: (1) terenske posjete, da bi se vidjeli krajnji korisnici, (2) naručivanje nezavisnih istraživanja, i (3) sazivanje nezavisnog savjetodavnog odbora.

PREPORUKA BR. 2: AKTIVNO PODRŽAVATI KOALICIJE KOJE PODUPIRU “POSREDNIČKE” NEVLADINE ORGANIZACIJE (KOJE IMAJU LEGITIMITET KOD GRAĐANA I KOD DONATORA) JER SU EFIKASNIJI ZAGOVORNICI

Nekoliko sadašnjih programa civilnog društva usvojilo je pristup fokusiranja na sektorske koalicije ili one utemeljene na određenim pitanjima. Ovo istraživanje pokazuje da su nevladine organizacije, koje uživaju legitimitet kod građana i kod donatora, sposobnije mobilisati organizacije zasnovane na članovima i lokalne (grassroots) organizacije, i tako postići bolje rezultate politike. Identifikacija posredničkih organizacija je važna zato što su one manje fokusirane na interese centralne organizacije ili sekretarijata mreže, a više na jačanje svojih članova. Koalicije koje vode “posredničke” nevladine organizacije mogu bolje doprinijeti donatorskim ciljevima povećane zastupljenosti, kredibiliteta i autonomije. Međutim, za identifikaciju takvih koalicija, osoblje jako predano mora uložiti svoje vrijeme. Diplomatska i simbolička podrška takođe može podstaci bolje rezultate, što će biti razmatrano u naredne dvije preporuke.

PREPORUKA BR. 3: TREBA POSVETITI VRIJEME OSOBLJA I ULOŽITI SREDSTVA DA BI SE IDENTIFIKOVALE I PRIHVATILE VIŠE ORGANSKE INICIJATIVE, BEZ OBZIRA NA OBLAST I OPSEG AKTIVNOSTI, UMJESTO DA SE ISKLJUČIVO KORISTE MODELI ODOZGO PREMA DOLJE (TOP-DOWN)

Donatorsko osoblje često se bavi planiranjem programa i administracijom. Identifikovanje organskih inicijativa civilnog društva, koje uživaju visok stepen legitimiteta i učesće lokalnog vlasništva, zahtijevaju smišljene napore i vrijeme osoblja, s čime se mnogi slažu, ali to nije toliko prioritet kao neki drugi zadaci. Takav fokus naglašen je u Smjernicama EU-a, koje nalažu da se “pređe sa projektne podrške na fleksibilniji pristup koji podstiče partnerstvo i izgradnju koalicija”. Na primjer, Fondacija za otvoreno društvo kreirala je tekući program sa ciljem identifikovanja i podržavanja građanskih inicijativa. Ovo zahtijeva dugoročni fokus i sposobnost da se obezbijedi skromno finansiranje a da se pri tome ne zaguši lokalna angažiranost i vlasništvo.

PREPORUKA BR. 4: POKAZATI MORALNU PODRŠKU (DAVATI IZJAVE, BITI PRISUTAN) ZA PROBLEME GRAĐANA

Nevladine organizacije i aktivisti civilnog društva traže izjave i donatora i diplomata koji odražavaju jasne i dosljedne principe i standarde. Strani izvještaji su najdjelotvorniji kada se objave na strateški način (više ambasada, ključna pitanja). Ovo uključuje i pružanje podrške za rezultate podržanih projekata. Međutim, procjena problema za koje su zabrinuti građani, a koji se smatraju konkretnim i, prema tome, mogu doprinijeti legitimnim inicijativama, uključuje i određivanje prioriteta. Takve izjave o podršci su od posebnog značaja kada se protestanti suoče sa odmazdom, u obliku novčanih kazni ili gubitkom posla, kao što se dogodilo 2014. godine, ili nedavno u odmazdama tokom protesta "Pravda za Davida".

PREPORUKA BR. 5: ŠIRA UPOTREBA LEKCIJA KOJE SU NEVLADINE ORGANIZACIJE NAUČILE PUTEM ZAGOVARANJA U OKVIRU PROGRAMA ZA IZGRADNJU KAPACITETA

Civilno društvo se suočava sa paradoksom – s jedne strane postoji široko rasprostranjena percepcija da je kapacitet zagovaranja nevladinih organizacija nizak, dok u isto vrijeme, u proteklih dvadeset i više godina, postoje stalna nastojanja da se kapaciteta izgradi. Jedan od razloga može biti to što je izgradnja kapaciteta počela sa načinom zagovaranja uvezenog iz zapadnih demokratija, koje su bolje etablirane. Donatori su finansirali neka nastojanja kojima su se građani angažovali samo površno, a koja su okarakterisana kao "teatar učešća" te mogu biti štetna za dublji demokratski angažman. Ovo istraživanje je pokazalo kako se uspješno zagovaranje, pored pokretanja građana, oslanja na takve kapacitete. Izgradnja kapaciteta mogla bi se ojačati uzimanjem pouka iz kontekstualiziranih lekcija uspješnih zagovornika. Sledeća preporuka ilustruje ovu tačku.

PREPORUKA BR.6: PREPOZNATI DA JE POVEZANOST IZMEĐU CIVILNOG DRUŠTVA I VLADE ČEŠTO KLJUČNI FACTOR DA SE POSTIGNU ŽELJENI REZULTATI

Umjesto da se samo potencira uloga građanskog učešća, da bi se sprovela određena politika, iskustva zagovaranja nevladinih organizacija pokazuju nam da je često neophodna kombinacija građanskog angažmana, pozitivnog odnosa sa političarima, tehničke ekspertize i donatorske podrške da bi se stvarni rezultati ostvarili. Kao rezultat, uspješno zagovaranje je često više inkrementalno i kooperativno nego li usmjereno ka traganju ka transformacionim ciljevima. Donatori bi mogli imati koristi ako bi bolje razumjeli kako njihovi program oblikuju mogućnosti istinskog zagovaranja. Za ovo morala bi se poboljšati komunikacija između donatorskih agencija i njihovih različitih implementarnih agencija, kao i uključivanje redovnih konsultacija sa civilnim društvom o dizajnu programa, utemeljenog na preporukama najbolje prakse.

PREPORUKA BR.7: PODSTAĆI LOKALNE LEGITIMNE AKTERE DA PREPOZNAJU GLAVNE UZROKE I STRUKTURALNE POKRETAČE KOJI UZROKUJU ILI POJAČAVAJU PITANJA I PROBLEME KOJE ONI ŽELE RIJEŠITI

Istraživanje, koje smo naveli u ovoj analizi, često ukazuje da je ograničeno to što akteri civilnog društva i donatori mogu postići, imajući u vidu ćorsokak u Bosni i Hercegovini i ustavnu strukturu utemeljenu u Dejtonu. Na primjer, mnogi se programi civilnog društva fokusiraju da sakupe omladinu iz različitih etničkih sredina. Međutim, akademsko istraživanje nam donosi zaključak da takvi programi rijetko donose značajan učinak stoga što rade protiv primarnih ustanova socijalizacije, kao što su škole i vjerske zajednice, koje su podijeljene. Miješani ljetnji kampovi i aktivnosti poslije nastave mogu pomoći da se promijene pojedinci, ali učesnici se vraćaju svojim podijeljenim zajednicama u kojima se naglašava ono što ih razdvaja a ne ono što ih spaja. Takvi programi će i dalje liječiti samo simptome, sve dok se lokalni legitimni akteri ne budu simultano fokusirali na suštinske pokretače podjele.¹⁷ To bi moglo postaviti platformu za moguće strukturalne promjene unutar vlade, što bi moglo dovesti do napretka u pogledu ciljanih pitanja, kao i ojačati odnos između službenika i građana.

PREPORUKA BR.8: ISTAKNUTI USPJEHE INICIJATIVA CIVILNOG DRUŠTVA NA LOKALNOM NIVOU A NE BANALIZIRATI NJIHOV RAD

Kao rijetka pobjeda civilnog društva, naširoko je proslavljen uspjeh studenata iz Jajca da blokiraju uspostavu nove podijeljene škole u 2017.g. Međutim, međunarodni akteri založili su se da podignu profil studenata zbog njihovog aktivizma, ali često su izostavljali druge važne aktere, kao što su učitelji, upravitelji škole i nevladine organizacije koji su takođe dali ključnu podršku projektu. Štaviše, poplava međunarodne pažnje i interes da se proširi pokret protiv podijeljenih škola, otežao je položaj neformalnih koalicija, koje su htjele biti tretirane kao legitimni socijalni i politički akteri, koji imaju snagu i sposobnost djelovanja. Predstaviti uspješne rezultate čisto posljedicom aktivizma ili građanskog učešća, stavlja nerealan teret na leđa građana Bosne i Hercegovine, koji se često suočavaju sa nezainteresovanim institucijama, uprkos i najupornijim nastojanjima. Kada podržavaju inicijative civilnog društva, kao što je to uveliko podstaknuto u navedenom slučaju, predstavnici zemlje donatora takođe imaju priliku da jasno ukažu na šire strukturalne probleme koji spriječavaju dalje pozitivne rezultate.

¹⁷ Na primjer, prvi koraci ka uspostavljanju trajnijeg društvenog ugovora mogli bi biti jačanje antikorupcijskih nastojanja, inicijativa na lokalnom nivou koje se tiču odgovornosti institucija i njihovog pružanja usluga, te zajednički rad na jačanju prava radnika, sa sindikatima i grupama iz dijaspore. Vidi Belloni i Ramović, "Elite Social Contract vs. Everyday Social Contract in Bosnia and Herzegovina."

PREPORUKA BR.9: ISKORISTITI KRIZU LEGITIMITETA DA SE PONOVO OBAVEŽE NA DEMOKRATIZACIJU

Veliki donatori ostaju posvećeni civilnom društvu ali su nezadovoljni sa nevladinim organizacijama koje podržavaju, stoga što one nisu u stanju sarađivati jedna s drugom, kao i s vladom, što sve zajedno dovodi do slabih rezultata. Međutim, njihovi programi i dalje ostaju veoma usmjereni ili na ljudska prava ili tehničku analizu. Nepriznat, ali duboko ideološki i neoliberalan pristup leži u osnovi ovih programa, što ih dovodi u sukob s procesima dublje demokratizacije. Kao što je bilo već opisano u ovom radu, ne radi se u tome da građani ne podržavaju prava (u praksi) i kompetentno upravljanje, već da dovode u pitanje zadane prioritete i promjenjivi proces međunarodnog angažmana, koji je obesnažio civilno društvo. Ovo je postalo veoma jasno nakon protesta i plenuma iz 2014. godine, kada je primijenjen značajan međunarodni pritisak u korist fleksibilnijeg zakona o radu, kako bi se podstakao ekonomski rast, umjesto da se odgovori na probleme socijalne pravde, koji su doveli do nezadovoljstva građana. Podrška zasnovana na projektima a ne podrške zasnovane na procesima, odgovornost zasnovana na povećanju birokratizacije a ne na uključivanju građana, favoriziranje formalnih rezultata nauštrb suštinskih, primjeri su kako donatorska podrška više doprinosi *status quo* nego što se bori protiv njega. Kao što je naučnik Roberto Belloni izjavio: "Dokle god je međunarodni angažman ograničen idejom da su pojedinci, grupe i lokalna udruženja predmeti međunarodnog angažmana, a ne aktivni agenti sa resursima i sredstvima, biti će ograničen i doprinos civilnog društva demokratizaciji i miru." ¹⁸ Ove preporuke upućuju na više organski pristup kojeg građani smatraju legitimnim i koji se može primijeniti na lokalnom nivou, čime se doprinosi dugoročnim procesima demokratizacije.

LITERATURA

- Belloni, Roberto. "Civil Society in War-to-Democracy Transitions." In *From War to Democracy: Dilemmas of Peacebuilding*, edited by Anna Jarstad and Timothy Sisk, 182–210. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- Belloni, Roberto, and Jasmin Ramović. "Elite Social Contract vs. Everyday Social Contract in Bosnia and Herzegovina." Sarajevo: Friedrich Ebert Foundation, 2018.
- Gramsci, Antonio. *Selections from the Prison Notebooks of Antonio Gramsci*. Translated by Quintin Hoare and Geoffrey Nowell Smith. New York: International Publishers, 1971.
- Howard, Marc Morjé. *The Weakness of Civil Society in Post-Communist Europe*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2003.
- Maglajlija, Vedrana. "Non-governmental Organizations in the RS – Dodik's Imaginary Enemy." *Al Jazeera*, June 23, 2018. <http://balkans.aljazeera.net/vijesti/nevladine-organizacije-u-rs-dodikov-izmisljeni-neprijatelj>.
- Mujanović, Jasmin. "Dismantling Bosnia and Herzegovina's Fractured Authoritarianism." *Perspectives: Political Analysis and Commentary*, no. 3 (2017): 15–19.
- Mujić, Asim. "In Search of a Democratic Counter-Power in Bosnia-Herzegovina." *Southeast European and Black Sea Studies* 15, no. 4 (2016): 623–38. doi:10.1080/14683857.2015.1126094.
- Ostojić, Mladen, and Adam Fagan. "Donor Strategies and Practices for Supporting Civil Society in the Western Balkans." Balkan Civic Practices. Skopje: Balkan Civil Society Development Network, 2014.
- Ottaway, Marina, and Thomas Carothers, eds. *Funding Virtue: Civil Society Aid and Democracy Promotion*. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2000.
- Petrova, Tsveta, and Sidney Tarrow. "Transactional and Participatory Activism in the Emerging European Polity: The Puzzle of East-Central Europe." *Comparative Political Studies* 40, no. 1 (2007): 74–94. doi:10.1177/0010414006291189.
- Poulligny, Béatrice. "Civil Society and Post-Conflict Peacebuilding: Ambiguities of International Programmes Aimed at Building 'New' Societies." *Security Dialogue* 36, no. 4 (2005): 495–510. doi:10.1177/0967010605060448.
- Puljek-Shank, Randall. "Civic Agency in Governance: The Role of Legitimacy with Citizens vs. Donors." *Voluntas: International Journal of Voluntary & Nonprofit Organizations* 29, no. 4 (2018): 870–83. doi:10.1007/s11266-018-0020-0.
- . "Dead Letters on a Page? Civic Agency and Inclusive Governance in Neopatrimonialism." *Democratization* 24, no. 4 (2017): 670–88. doi:10.1080/13510347.2016.1206081.
- Puljek-Shank, Randall, and Felix Fritsch. "Activism in Bosnia-Herzegovina: Struggles against Dual Hegemony and the Emergence of 'Local First.'" *East European Politics and Societies: And Cultures* 33, no. 1 (2019): 135–56. doi:10.1177/0888325418767505.
- Puljek-Shank, Randall, and Tija Memišević. "Donor Support for Civil Society Advocacy in Bosnia & Herzegovina." In *The Challenges of European Governance in the Age of Economic Stagnation, Immigration, and Refugees*, edited by Henry F. Carey, 405–19. Lanham, MD: Lexington Books, 2017.
- Puljek-Shank, Randall, and Willemijn Verkoren. "Civil Society in a Divided Society: Linking Legitimacy and Ethnicness of Civil Society Organizations in Bosnia-Herzegovina." *Cooperation and Conflict* 52, no. 2 (2017): 184–202. doi:10.1177/0010836716673088.
- "State of Civil Society Report 2018." CIVICUS, 2018. <https://www.civicus.org/index.php/state-of-civil-society-report-2018>.
- Touquet, Heleen. "Non-Ethnic Mobilisation in Deeply Divided Societies, the Case of the Sarajevo Protests." *Europe-Asia Studies* 67, no. 3 (2015): 388–408. doi:10.1080/09668136.2015.1019430.

18 Belloni, "Civil Society in War-to-Democracy Transitions," 184.

O AUTORU

Randall Puljek-Shank je praktičar izgradnje mira i politolog sa sjedištem u Sarajevu. Radi za fondaciju PeaceNexus gdje vodi organizacijski razvoj partnera PeaceNexus-a i inkluzivni dijalog s poslovnom zajednicom. Njegov doktorski rad sa Univerziteta Radboud Nijmegen je fokusiran na uvjete koji potiču i oblikuju aktere civilnog društva u etnički podijeljenim društvima.

IMPRESSUM

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) | Ured u Bosni i Hercegovini
Kupreška 20, 71 000 Sarajevo, Bosna i Hercegovina

Odgovorni: dr. Peter Hurrelbrink, direktor

Tel.: +387 33 722 010

Fax: +387 33 613 505

E-mail: fes@fes.ba

www.fes.ba

Naslov originala: Beyond projects: local legitimacy and civil society advocacy in Bosnia and Herzegovina

Prevod: Ahmed Ananda

DTP: Filip Andronik

Štampa: Amos Graf, Sarajevo

Tiraž: 200 primjeraka

CIP - Katalogizacija u publikaciji
Nacionalna i univerzitetska biblioteka
Bosne i Hercegovine, Sarajevo

316.334.3:321.011.5](497.6)

061.2(497.6)

PULJEK-Shank, Randall

Iznad okvira projekata : lokalni legitimitet i zagovaranje civilnog društva u Bosni i Hercegovini / Randall Puljek-Shank ; [prevod Ahmed Ananda]. - Sarajevo : Friedrich-Ebert-Stiftung, FES, 2020. - 20 str. : graf. prikazi, tabele ; 30 cm. - (Demokratija i ljudska prava)

O autoru: str. [21]. - Prijevod djela: Beyond projects. - Bibliografija: str. 20 ; bibliografske idruga bilješke uz tekst.

ISBN 978-9926-8476-1-6

COBISS.BH-ID 39334662

Publikaciju možete naručiti na e-mail: fes@fes.ba.

Stavovi, mišljenja i zaključci u ovoj publikaciji ne moraju nužno odražavati stavove Friedrich-Ebert-Stiftung. Friedrich-Ebert-Stiftung ne garantuje za tačnost podataka koji su izneseni u publikaciji.

Sva prava zadržana od Friedrich-Ebert-Stiftung.

IZNAD OKVIRA PROJEKATA

Lokalni legitimitet i zagovaranje civilnog društva u Bosni i Hercegovini



Međunarodni donatori postali su svjesniji da je niska razina legitimiteta koje nevladine organizacije imaju, a koje oni podržavaju, u očima građana ograničava mogućnosti njihovog zagovaranja. Ovi donatori razmatraju nove načine angažiranja šireg spektra društvenih aktera.



U ovom radu predstavljeni su rezultati istraživačkog projekta o tome što čini nevladine organizacije legitimim u očima građana i kako legitimitet utječe na zagovaračke kapacitete nevladinih organizacija, te koje rezultate su u stanju postići.



Posredničke nevladine organizacije koje imaju podršku kako od donatora, tako i od građana u stanju su potaknuti stvaranje partnerskih odnosa između aktivističkih organizacija i organizacija koje se baziraju na članstvu. Oni također postižu veće rezultate zagovaranja. Pored sudjelovanja građana, uspješno zagovaranje često se temelji na vezam s političarima, ekspertima i međunarodnoj podršci.



Aktivistički pristupi zagovaranju su također oblikovani dvjema karakteristikama: neodgovornosti etničke politike i nasljeđa od 20 i više godina donatorskih programa. To se moglo vidjeti u 2014. godini, kada su mnogi aktivisti odbili dijalog sa političkim akterima i podršku nevladinih organizacija koje podržavaju strani donatori. U novije vrijeme, aktivisti su uglavnom slijedili strategiju usredotočenosti na konkretna lokalna pitanja koja imaju širi simbolički značaj.

Više informacija o ovoj temi pronađite na:
www.fes.ba