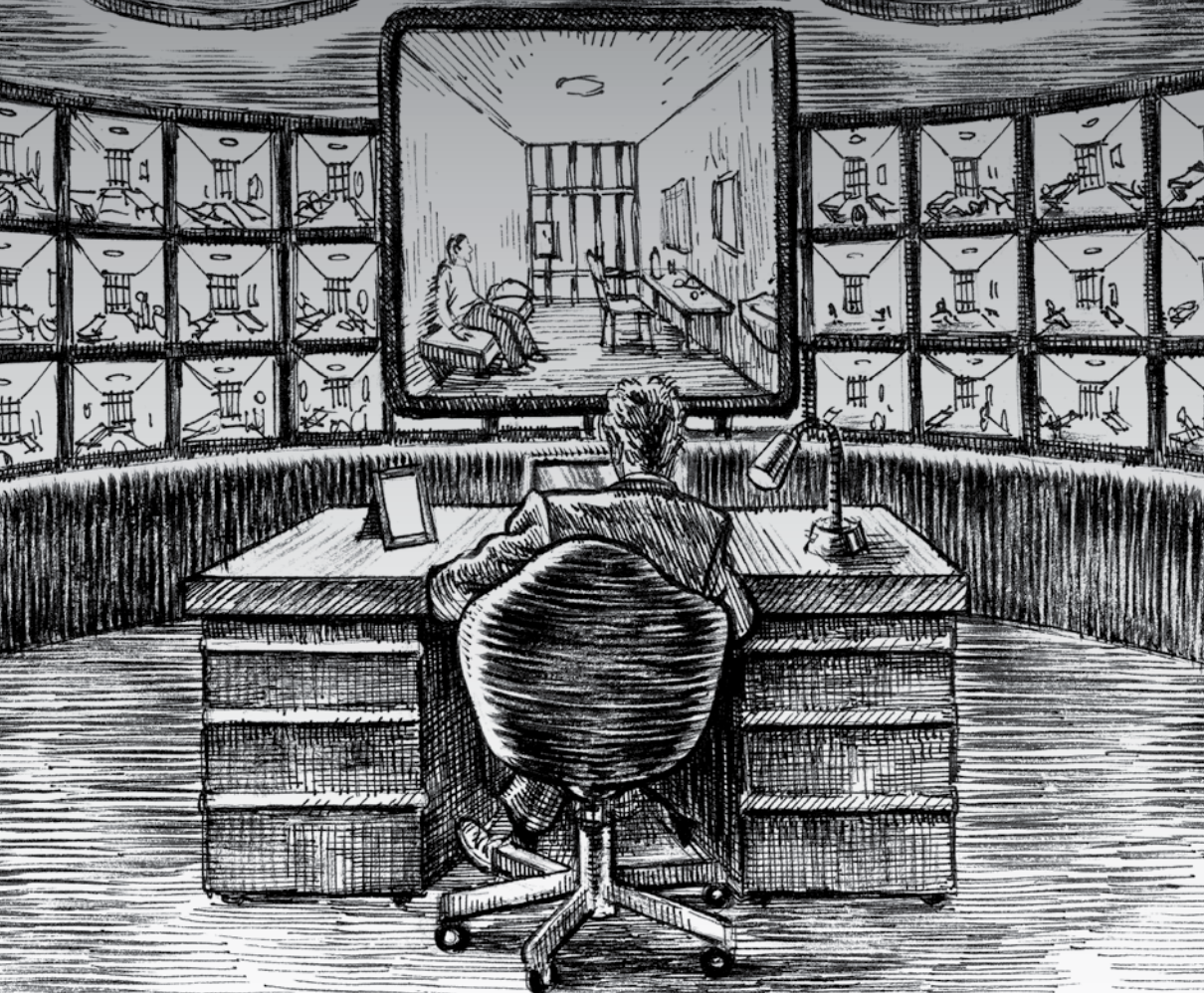


UVOĐENJE REDA U UDRUGE



POTICAJNO OKRUŽENJE
ILI NADZOR CIVILNOG DRUŠTVA?

Autori i urednici: Tomislav Domes i Katarina Pavić

Sažetak

Ovaj rad u relaciju stavlja temeljne vrijednosti i ciljeve državne strategije za poticanje razvoja civilnog društva te mjere aktivne politike prema udrugama i drugim organizacijama civilnog društva koje provode institucije vlasti i drugi bitni akteri u okviru sustava.

Povod za istraživanje i rad proizašao je iz provedbe reforme okvira za djelovanje civilnog društva započete 2012. godine. Taj je proces donio strože procedure, povećanje administrativnih zahtjeva te jačanje mehanizama kontrole i samokontrole udruga i drugih organizacija. Stroža pravila smanjila su prostor za fleksibilnost u upravljanju organizacijama, planiranju i izvedbi programa te su primorale organizacije na povećanje administrativnih kapaciteta, ali i proizvele strah od mogućih pogrešaka i sankcija.

Rad polazi od vrijednosnog okvira ustanovljenog Ustavom, zakonima i javno iskazanim određenjem države prema razvoju snažnog civilnog društva: mjere aktivne politike prema organiziranom civilnom društvu trebaju biti usmjerene na jačanje slobode govora, poticanje okupljanja i slobodnog udruživanja građana. Cilj rada je postaviti okvir i stručnu podlogu za zagovaračka nastojanja platforme Clubture i partnerskih organizacija na koje se izravno odnose mjere ove javne politike.

Rad obuhvaća pregled razvoja navedenih mjera, kao i najvažnije trendove reforme u provedbi. U drugom dijelu, uvršteni su empirijski uvidi o organizacijama civilnog društva na primjeru nezavisne kulture, uključujući njihove kapacitete te iskustva, mišljenja i stavove vezane za ove teme, prikupljeni pomoću ankete i fokusnih grupa. Treći dio daje pregled stručnih pojmova iz različitih područja društvenih znanosti koji nude moguća objašnjenja pozadine, uzroka i metoda ograničavanja djelovanja civilnog društva. Četvrti dio predstavlja tri kratke studije slučaja koje reflektiraju problematiku ograničavanja djelovanja civilnog društva u Hrvatskoj.

U prilogu se nalaze: 1) kratki pregled doprinosa mreže Clubture u procesima javnih savjetovanja o pojedinim elementima reforme i 2) cjelovit istraživački izvještaj o provedenim fokusnim grupama na temu iskustava upravljanja organizacijama civilnog društva u području kulture.

Izdavač: Savez udruga Klubbura, Svačićev trg 1, Zagreb
Autori i urednici: Tomislav Domes i Katarina Pavić
Stručni suradnik: Kruno Kardov
Lektura i korektura: Mirela Travar
Financije i administracija: Sofija Dobrić
Dizajn: Dejan Dragosavac Ruta
Naslovnica: Miron Milić
Tisak: Tiskara Zelina d.d.
Naklada: 300
ISBN: 978-953-95994-4-5

CIP zapis dostupan je u računalnom katalogu Nacionalne i sveučilišne knjižnice u Zagrebu pod brojem 000943894.

Tisak ove publikacije podržali su:



Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva
Centri znanja za društveni razvoj
Europska kulturna fondacija
Connected Action for the Commons



Aktivnosti su provedene kroz program Centra znanja za društveni razvoj u području nezavisne kulture. Tiskanje ove publikacije omogućeno je financijskom podrškom Nacionalne zaklade za razvoj civilnog društva. Sadržaj ove publikacije isključivo je odgovornost autora i nužno ne izražava stajalište Nacionalne zaklade.



Creative Commons Imenovanje 3.0 Hrvatska (logotip)
Ovo djelo je ustupljeno pod Creative Commons licencom Imenovanje 3.0 Hrvatska. Da biste vidjeli primjerak te licence, posjetite <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/hr/> ili pošaljite pismo na Creative Commons, PO Box 1866, Mountain View, CA 94042, SAD.



Clubture
<http://www.clubture.org>

Zagreb, 2016.

Zahvale:
Kruno Kardov
Anka Kekez
Tomislav Medak
Jelena Miloš
Davor Mišković
Fran Osrečki
Marijana Rimanić
Leda Sutlović
Mirela Travar

UVOĐENJE REDA U UDRUGE

.....
POTICAJNO OKRUŽENJE ILI NADZOR
CIVILNOG DRUŠTVA?
.....

Autori i urednici: Tomislav Domes i Katarina Pavić

Sadržaj

6 Uvođenje reda u udruge
POTICAJNO OKRUŽENJE ILI NADZOR CIVILNOG DRUŠTVA?

36 PRILOG 1
Sudjelovanje Clubturea u procesima javnih
savjetovanja o mjerama politike prema civilnom
društvu

40 PRILOG 2
Analiza fokusnih grupa na temu iskustava upravljanja
organizacijama civilnog društva u području kulture

72 LITERATURA

Uvođenje reda u udruge

.....
POTICAJNO OKRUŽENJE ILI NADZOR
CIVILNOG DRUŠTVA?
.....

Autori i urednici: Tomislav Domes i Katarina Pavić

Mreža Clubture je krajem 2014. započela istraživačko-zagovarački proces povezan s razvojem organizacija civilnog društva u području kulture, ali i šire u kontekstu utjecaja različitih elemenata politike kojom se uređuje područje organiziranog civilnog društva u Hrvatskoj. Riječ je o nastavku višegodišnjeg proučavanja razvoja i djelovanja organizacija koje okuplja Clubture, a koje djeluju u području izvaninstitucionalne, suvremene, kritičke i urbane kulture.

U proteklih desetak godina proveli smo nekoliko istraživanja i analiza u kojima smo se bavili mapiranjem i kontekstualizacijom organizacija i njihovih praksi, posebice u aspektu suradnje u razmjeni i realizaciji projekata i programa. Ovim istraživanjima obuhvaćeni su financijski i prostorni resursi i kapaciteti s kojima organizacije raspolažu, mapirani su okviri institucionalnog uređenja i operativnih struktura organizacija, te je razmatran položaj nezavisne kulture u okviru javne kulturne politike i kulturnog polja djelovanja (Kardov, Pavić, Višnić, 2006.; Pavić i Pekić (ur.), 2011.; Buršić, 2014.). Među osnovnim zaključcima i preporukama istraživači su naveli nužnost dubljeg bavljenja organizacijskim strukturama i njihovim funkcioniranjem, ali i širim procesima u odnosima države i civilnog društva u kulturi.

Stoga smo u ovom ciklusu odlučili ući dublje u samu problematiku funkcioniranja organizacija s pogledom na institucionalni i pravni kontekst u kojem djeluju, a naročito zahtjeve koji prema organizacijama dolaze iz najnovije reforme zakonskog okvira i praksi različitih davatelja financijskih potpora. Namjera nam je da sagledamo načine na koje ti zahtjevi utječu na rad organizacija, odnosno kako organizacije na njih odgovaraju.

Ovako postavljen okvir ne bavi se sadržajno poljem kulturne politike, već analizira formalne uvjete u kojima organizacije nezavisne kulture djeluju. Najveći dio ovih organizacija formaliziran je kroz pravni oblik udruge (i manjim dijelom umjetničke organizacije), zbog čega je institucionalni i pravni okvir za njihovo djelovanje u značajnoj mjeri određen javnom politikom prema organiziranom civilnom društvu, a kada je riječ o financijskoj regulaciji – politikom prema neprofitnim organizacijama.⁰¹ Iz tog razloga ćemo se u ovom radu prvenstveno fokusirati na te politike kojima su nositelji Ministarstvo uprave, Ured za udruge Vlade RH te Ministarstvo financija.

01 Neprofitne organizacije se u hrvatskom zakonodavstvu definiraju kao pravne osobe kojima temeljni cilj osnivanja i djelovanja nije stjecanje dobiti. Pored udruga i umjetničkih organizacija one obuhvaćaju još i zaklade, fondacije, ustanove, komore, sindikate te udruge poslodavaca. (Jakir-Bajo, 2014.)

Svrha ove istraživačke i zagovaračke aktivnosti je da kritički razmotrimo trenutnu reformu, njene motive i idejne osnove, konkretne mjere koje smatramo štetnima te moguće posljedice po uže (kulturno), ali i šire (civilno–društveno) organizacijsko polje u kojem djelujemo. Pri tome nam, kao jasno zainteresiranoj strani, nije namjera da provodimo nepristran stručni rad, već da, kao platforma organizacija koju direktno pogađaju mjere javne politike, razvijamo podlogu za stručnu argumentaciju i zagovaračko djelovanje. Također nam nije namjera da ponudimo sustavan pregled cjelokupne politike prema organiziranom civilnom društvu, već da se fokusiramo na one njene elemente koje smatramo ograničavajućima.

Ovo činimo na temelju jasnog vrijednosnog polazišta: stvaranje poticajnog okruženja za civilno društvo treba biti povezano s jačanjem slobode govora, poticanjem okupljanja i slobodnog udruživanja građana. Unapređenje ovih sloboda je osnovni kriterij za vrednovanje javne politike prema civilnom društvu. Taj je cilj nadređen postizanju svih drugih ciljeva djelovanja demokratske države prema slobodno udruženim građanima, kao što su primjerice odgovornost, transparentnost ili učinkovitost. Pri tome ne dovodimo u pitanje važnost transparentnog i odgovornog trošenja sredstava iz javnih izvora. Sustav javnog financiranja organizacija civilnog društva, ali i svih ostalih društvenih subjekata, treba sadržavati mehanizme kojima se osigurava da se sredstva troše u skladu s namjenom i javnim interesom na temelju kojeg javni davatelji financijskih potpora donose odluke o financiranju.

Temeljeno na ovim vrijednosnim i interesnim polazištima, stručnjaci i praktičari okupljeni oko mreže Clubture nastoje razmotriti provedbu politika prema civilnom društvu kroz veći broj raznovrsnih metoda: fokusne grupe s predstavnicima organizacija civilnog društva; intervju s različitim dionicima politike prema organiziranom civilnom društvu; analizu sadržaja javnih dokumenata koji ekspliciraju mjere ovih politika; pregled relevantnih stručnih pojmova iz organizacijskih znanosti i srodnih područja; praćenje i aktivno sudjelovanje u procesima donošenja propisa iz ovog područja; komunikaciju s organizacijama s kojima Clubture surađuje o pojedinačnim iskustvima provedbe; usporedbu s mjerama politika prema organiziranom civilnom društvu u europskim zemljama u kojima djeluju organizacije s kojima Clubture surađuje.

Svrha ovog, prvog u nizu radova, jest da postavimo okvir i tematske naglaske ukupnog istraživačkog i zagovaračkog nastojanja. U odlomcima koji slijede, pobliže ćemo razmotriti dosadašnji razvoj javne politike prema organiziranom civilnom društvu u Hrvatskoj i bitne elemente najnovije reforme. Potom ćemo dati sažetke zaključaka istraživanja koja smo proveli s organizacijama iz područja nezavisne kulture i umjetnosti. U trećem ćemo dijelu dati pregled stručnih pojmova i koncepata koji nude moguća objašnjenja procesa koje smo uočili te zaključno, kroz prizmu tih pojmova, sagledati tri mjere za koje smatramo da značajno ograničavaju djelovanje civilnog društva.

I. Osnovni trendovi reforme javne politike prema civilnom društvu u Hrvatskoj

Do druge polovice 1990-ih, strukturirana politika prema organiziranom civilnom društvu bila je gotovo nepostojeća. Područje je bilo uređeno zakonom čiji su glavni dijelovi datirali iz 1982., relativno restriktivnom u pogledu uvjeta za osnivanje. Istovremeno se na razini političkoga govora nositelja vlasti nerijetko izražavalo nepovjerenje pa čak i neprijateljstvo prema organizacijama koje su kritizirale vlast i zalagale se za društvene promjene.⁰²

Nakon 1998., a posebno nakon promjene vlasti 2000., ova se situacija postupno mijenja, kako na razini stavova, tako i na razini javne politike prema organiziranom civilnom društvu. Počevši od osnivanja Vladinog Ureda za udruge (1998.) zaduženog da brine o financiranju udruga javnim sredstvima,⁰³ a kasnije i o razvoju suradnje države i organizacija civilnog društva, te promjene Zakona kojim je broj osoba potrebnih za osnivanje udruge smanjen s deset na tri (2001.), postepeno je uspostavljen obuhvatan sustav podrške razvoju ovog područja društvenog djelovanja.

Taj sustav danas, uz spomenuti Ured za udruge Vlade RH, uključuje Savjet za razvoj civilnog društva kao savjetodavno tijelo Vlade u kojem sudjeluju predstavnici organizacija (2002.); dvije javne zaklade - Nacionalnu zakladu za razvoj civilnoga društva (2003.) i zakladu Kultura Nova (2011.), zadužene za pružanje financijske potpore stabilizaciji i razvoju organizacija; te razgranatu mrežu različitih potpornih institucija. Projekti i programi od interesa za opće dobro

02 Nažalost, moramo primijetiti da se u posljednje vrijeme, a naročito u predizbornoj kampanji za parlamentarne izbore 2015., ponovno mogao čuti ovakav politički govor.

03 Uredba o Uredu Vlade Republike Hrvatske za udruge (1998.)

koje provode organizacije civilnog društva financiraju se kroz natječaje različite tijela državne uprave te jedinica lokalne i regionalne samouprave. Istovremeno, s procesom pristupanja Europskoj uniji, organizacijama civilnog društva u Hrvatskoj je postao dostupan čitav niz instrumenata financiranja iz investicijskih i drugih fondova EU.

2012. godine, započela je reforma javnoga institucionalnog, pravnog i financijskog okvira za djelovanje organiziranoga civilnog društva. Smjer ove reforme postavljen je drugom petogodišnjom Nacionalnom strategijom stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva 2012.–2016., a njeni glavni elementi sadržani su u donošenju novog Zakona o udrugama (2014.), Zakona o financijskom poslovanju i računovodstvu neprofitnih organizacija (2014.) i u donošenju podzakonskih akata i propisa kojima se detaljno uređuju odnosi između države i civilnog društva. Među ostalim, ovo se odnosi i na unaprjeđenje instrumenata javnog financiranja programa i projekata koje provode organizacije, uz razvoj pratećih mehanizama kojima se uređuju postupci prijave organizacija za realizaciju programa i projekata te razvoj mehanizama praćenja potrošnje sredstava, što uključuje i osnivanje Međuresornog povjerenstva za koordinaciju politike financiranja projekata i programa udruga iz državnog proračuna RH (2012.).⁰⁴

Reforma predstavlja nastojanje da se dodatno unaprijedi okvir za razvoj i suradnju s civilnim društvom čija je uspostava započela početkom 2000-ih, a posebice u svjetlu pridruživanja Republike Hrvatske Europskoj uniji i potencijalima koji su se za civilno društvo otvorili s mogućnostima provedbe programa u okviru Europskog socijalnog fonda i drugih instrumenata financiranja.

Tako danas imamo državu koja je snažno opredijeljena za razvoj civilnog društva. S jedne strane to je opredjeljenje jasno vrijednosno utemeljeno: “[D]ržava na prvome mjestu mora osigurati slobodu izbora vrijednosnih i interesnih orijentacija građanki i građana, te slobodu njihova javnog izražavanja, okupljanja, udruživanja i djelovanja.”⁰⁵ S druge strane, ovaj okvir je rezultirao brojnim pozitivnim promjenama, što uključuje i razvijen stabilan, razgranat i konzistentan okvir financiranja organizacija, a postavljene standarde provodi značajan dio davatelja potpora na državnoj razini.

04 Međuresorno povjerenstvo osnovano je kako bi se unaprijedila koordinacija tijela državne uprave, Vladinih ureda i drugih javnih institucija u dodjeli financijskih sredstava iz državnog proračuna projektima i programima od interesa za opće dobro koje provode udruge. Povjerenstvo je sastavljeno od pomoćnika ministara i ravnatelja vladinih ureda, a predsjedava mu potpredsjednica Vlade Republike Hrvatske za društvene djelatnosti i ljudska prava. Ovakav sastav pokazuje kako je pitanje financiranja civilnog društva smješteno iznimno visoko među političkim prioritetima. (Odluka o osnivanju Međuresornog povjerenstva za koordinaciju politike financiranja projekata i programa udruga iz državnog proračuna Republike Hrvatske, 2012.)

05 Nacionalna strategija stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva 2012.–2016.

Rad na razvoju okvira urodio je rastom i diversifikacijom programskih djelatnosti, osnaživanjem kapaciteta, profesionalizacijom organizacija i razrađenim postupcima kojima se osigurava namjensko i svrhovito trošenje javnog novca od strane organizacija civilnog društva. Ključnu ulogu pri tome odigrala je (i još uvijek igra) Nacionalna zaklada za razvoj civilnoga društva pružanjem dugoročnih financijskih podrški udrugama za financiranje troškova zaposlenika i osnovne djelatnosti koje je teško osigurati kroz isključivo projektno financiranje. U tom smislu možemo reći da Hrvatska, kako po sustavu javne podrške tako i po razvijenosti civilnog društva, prednjači na prostoru jugoistočne Europe.⁰⁶

Međutim, rast i usložnjavanje ovoga institucionalnog, pravnog i financijskog sustava podrške, usprkos glavnoj svrsi reforme - stvaranju poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva - sa sobom donosi sve veći broj mjera kojima se nastoji što je moguće više normirati djelovanje organizacija. S jedne se strane značajno povećavaju administrativni zahtjevi i strogost pravila, a s druge se jača nadzor koji država provodi kako bi osigurala da se postrožena pravila poštuju. Ove su mjere uokvirene u diskurs učinkovitosti, transparentnosti i javne odgovornosti⁰⁷ te potrebe za jačanjem nadzora - odnosno, rečeno jezikom medija - uvođenja reda.⁰⁸ Na razini ciljeva Nacionalne strategije, kao temeljnog dokumenta reforme, uvođenje reda obuhvaćeno je vrlo općenito formuliranim ciljem koji glasi "unaprijediti institucionalni i normativni okvir za potporu razvoju civilnoga društva"⁰⁹ dok je cjelovito objašnjenje njegove svrhe moguće iščitati tek iz obrazloženja zakonskih rješenja koja su upućena u saborsku proceduru.

- 06 Vidi: The 2014 CSO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia (2015.)
- 07 Vidi: vijest "Hrvatski sabor usvojio novi Zakon o udrugama" na službenoj stranici Ureda Vlade RH za udruge, <http://int.uzuvrh.hr/vijest.aspx?pageID=1&newsID=2919>. (Preuzeto 15.10.2015.)
- 08 Vidi "Ministarstvo financija pod povećalo stavlja i udruge" (Dnevnik.hr, 16.08.2013. <http://dnevnik.hr/vijesti/hrvatska/ministarstvo-financija-pod-povecalo-stavlja-i-nevladine-udruge-sportske-klubove-i-vjerske-zajednice---298863.html>) ili "Ministarstvo financija želi "uvesti red" u poslovanje udruga i neprofitnih organizacija" (Index.hr, 06.03.2013. <http://www.index.hr/vijesti/clanak/ministarstvo-financija-zeli-uvesti-red-u-poslovanje-udruga-i-neprofitnih-organizacija/732333.aspx>) (Preuzeto 15.10.2015.)
- 09 Nacionalna strategija stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva 2012.-2016. (str. 14). Pored ovog, u Strategiji je kao pokazatelj provedbe aktivnosti 3.3. koja se odnosi na donošenje Zakona o računovodstvu neprofitnih organizacija navedeno kako će se njime urediti i pitanja transparentnog uvida u trošenje sredstava iz javnih izvora dodijeljenih organizacijama civilnoga društva kao neprofitnim organizacijama, što također možemo tumačiti kao cilj.

Zakon o udrugama
(iz poglavlja I. Razlozi zbog kojih se Zakon donosi i pitanja koja se njime rješavaju, str. 19.)

- ▶ Osiguravanje učinkovitog djelovanja udruga sa svojstvom pravne osobe te stvaranja preduvjeta za djelotvorno financiranje programa i projekata od interesa za opće dobro koje provode udruge u Republici Hrvatskoj
- ▶ Neprecizne odredbe o nadzoru, ali i odveć složen postupak likvidacije i brisanja udruga iz Registra udruga imaju za posljedicu gotovo 50.000 registriranih udruga i tek nešto više od 800 izbrisanih od uspostave samog Registra, što zasigurno ne odgovara stvarnom stanju.
- ▶ Veća javnost, odnosno transparentnost rada udruga kad koriste sredstva iz javnih izvora, nužna je radi jačanja povjerenja građana i javnosti u svrhovitost izravnog i neizravnog financiranja programa i projekata od interesa za opće dobro, ali i radi omogućavanja članovima udruga i zainteresiranoj javnosti da se redovito upoznaju s temeljnim aktima, djelatnostima i rezultatima rada udruga te provode nadzor u područjima od njihova interesa.
- ▶ Ograničeni opseg podataka u registru udruga, kao i nedostupnost podataka iz financijskih izvještaja udruga o financijskom poslovanju udruga prepreka je približavanju rada udruga široj javnosti.

Zakon o financijskom poslovanju i računovodstvu neprofitnih organizacija (iz poglavlja II. Ocjena stanja i osnovna pitanja koja se uređuju Zakonom te posljedice koje će proisteci donošenjem Zakona, str. 1.)

- ▶ Potreba za uspostavljanjem zakonodavnog okvira kojim bi se propisao sustav dobrog financijskog upravljanja i kontrola, ne samo u dijelu računovodstva, već planiranja i programiranja, izrade financijskih planova i njihovog izvršavanja te izvještavanja
- ▶ Uredba¹¹ nije adekvatno odgovorila na zahtjeve za primjenom načela javnosti i transparentnosti, posebice u dijelu financijskog izvještavanja.
- ▶ Uredbom o računovodstvu neprofitnih organizacija nisu mogle biti propisane prekršajne odredbe. Međutim, dosadašnja je praksa u provođenju Uredbe ukazala na potrebu njihova uvođenja. Novim zakonskim rješenjima sustavno će se urediti i pitanje prekršaja poglavito u slučajevima ako neprofitna organizacija sukladno odredbama ovoga Zakona.
- ▶ [Potrebno je] sveobuhvatno urediti sustav financijskog poslovanja, računovodstva te nadzora nad financijskim poslovanjem i računovodstvom neprofitnih organizacija.

10 Izvor: Konačni prijedlog Zakona o udrugama (2014.), Prijedlog Zakona o financijskom poslovanju i računovodstvu neprofitnih organizacija (2014.)

11 Uredba o računovodstvu neprofitnih organizacija (2008.) koja je bila u primjeni do stupanja na snagu Zakona o financijskom poslovanju i računovodstvu neprofitnih organizacija (2014.)

Prema vlastitu iskustvu, ali i prema reakcijama koje do nas dolaze iz organizacija s kojima surađujemo, u posljednje dvije godine znatno je povećan obim, proširen opseg i kompleksnost administrativnih poslova, višestruko se povećao broj procedura koje treba precizno slijediti, a učestalije su i provjere od strane različitih državnih tijela, posebice Ministarstva financija.

Zahvaljujući ovim promjenama, organizacije sve više svojih kapaciteta ulažu u aktivnosti koje nisu povezane sa svrhom njihova osnivanja. Stroža pravila smanjila su prostor za fleksibilnost u upravljanju organizacijama, planiranju i izvedbi programa. Konačno, recentne promjene, ne samo u užoj domeni upravljanja, programiranja i financijskog vođenja organizacija civilnog društva, već i u područjima porezne politike, Zakona o radu i drugih općih propisa, u značajnoj su mjeri doprinijele stvaranju okruženja u kojem među organizacijama raste bojazan da će se nenamjerno naći u prekršaju.

Tako se sada na organizacije, bez obzira financiraju li se one javnim novcem ili ne, primjenjuje prilagođen oblik sustava fiskalne odgovornosti, a Ministarstvo financija ovlašteno je za utvrđivanje obavlja li se financijsko upravljanje organizacijama u skladu s ciljevima zbog kojih su osnovane.¹² Pravilnikom kojim se regulira vođenje Registra udruga uvedena je klasifikacija područja djelovanja i djelatnosti udruga, a prema interpretaciji nekih registracijskih tijela, udruge u svoje temeljne akte smiju unositi samo djelatnosti kako su formulirane u klasifikaciji. Institut sprječavanja sukoba interesa ne obuhvaća više samo obavljanje javnih dužnosti već i rad u udrugama.

Ovakve mjere i njihovi potencijalni ishodi, kojima ćemo se detaljnije pozabaviti kasnije, upućuju na to da država, u nastojanju što detaljnijeg uređivanja okvira djelovanja organizacija, u pojedinim aspektima gubi iz vida ono što je sama postavila na prvo mjesto u politici prema civilnom društvu: osiguravanje slobode udruživanja i djelovanja građanki i građana. Imajući na umu činjenicu da su organizacije civilnog društva, jednako kao i privatna poduzeća, pravne osobe privatnog prava, sasvim je sigurno da bi se sličan pristup tom, profitnom dijelu privatnog sektora, mogao okarakterizirati kao *narušavanje slobode poduzetništva, postavljanje administrativnih prepreka poslovanju, stvaranje antipoduzetničke klime* i slično.

12 Zakon o financijskom poslovanju i računovodstvu neprofitnih organizacija (2014.)

II. Uvođenje reda u praksi: primjer nezavisne kulture

Za razumijevanje potencijalnih ishoda nove regulacije potrebno je osvrnuti se i na samo područje koje se regulira, odnosno organizacije prema kojima se sada, radi uspostave veće transparentnosti i učinkovitosti, primjenjuju stroža pravila i snažnija kontrola. Neprofitne organizacije, kako smo ranije vidjeli, iznimno su široka i heterogena kategorija koja osim udruga obuhvaća i sindikate, udruge poslodavaca, zaklade i slično, koji se međusobno značajno razlikuju po ciljevima osnivanja i djelatnostima, načinima upravljanja, financijskim kapacitetima, broju članova, zaposlenih i slično.

No, čak i kad govorimo o udrugama kao podskupini u okviru neprofitnog sektora, riječ je o području iznimno širokog raspona načina organiziranja i djelovanja: od članskih organizacija, mreža i saveza, velikih profesionalnih organizacija s više desetaka zaposlenih do udruga s nekoliko članova i jednim ili nijednim zaposlenim. Te se organizacije bave najrazličitijim vrstama djelatnosti: od pružanja socijalnih usluga ugroženim društvenim skupinama, preko organizacije koncerata ili stručnih konferencija do provedbe javnih zagovaračkih kampanja koje dovode u pitanje zakonske prijedloge, odluke vlade ili lokalnih vlasti. Neke od tih organizacija ustrojene su na strogim načelima podjele nadležnosti i odgovornosti dok druge više funkcioniraju kao zajednice, kolektivi bez formalno ustrojenih struktura upravljanja, mimo zakonom propisanog minimuma.

Kako bismo jasnije prikazali kako u konkretnom primjeru jednog specifičnog područja djelovanja izgledaju i funkcioniraju organizacije koje su predmet regulacije, u nastavku ovog poglavlja donosimo sažete prikaze dvaju istraživanja koje je u posljednje dvije godine provela mreža Clubture na organizacijama u kulturi, odnosno nezavisnoj kulturi.¹³ Riječ je o: 1. Mapiranju organizacija izvaninstitucionalne kulture (Buršić, 2014.) i 2. fokusnim grupama na temu iskustava upravljanja u organizacijama civilnog društva u kulturi.

13 Ovo polje civilno–društvenog djelovanja opisano je u publikaciji *Kulturne politike odozdo* (Višnić, ur., 2008.) na sljedeći način: “Tako govorimo o neprofitnim organizacijama civilnoga društva, o civilnim neformalnim inicijativama i umjetničkim organizacijama, i to onima koje djeluju kroz nove forme i načine rada, u horizontalnim organizacijskim strukturama koje su otvorene za participaciju. Pored toga, njih najčešće odlikuje dinamičnost i fleksibilnost, izravno djelovanje u zajednici, spremnost na brzo reagiranje te profesionalnost s jedne strane, ali i entuzijazam i volonterski rad s druge. Karakteristično je djelovanje na najrazličitijim područjima kulture i umjetnosti i njihovo međusobno kreativno povezivanje (suvremena umjetnost svih djelatnosti, popularna kultura, suvremene teorije, novi mediji i tehnologije, kultura mladih itd.), pri čemu je izrazito prisutna šira društvena osviještenost i orijentiranost na aktivizam. Vrlo je često intersektorsko povezivanje i preklapanje (npr. sa sektorom mladih), kao i čvrsta orijentiranost na suradnju (lokalnu, regionalnu, nacionalnu i međunarodnu), prvenstveno s drugim nezavisnim kulturnim organizacijama komplementarnog polja djelovanja, ali i s civilnim organizacijama iz drugih područja djelovanja.”

1. Mapiranje organizacija izvaninstitucionalne kulture

2013. provedeno je anketno istraživanje na 43 organizacije povezane s mrežom Clubture iz svih dijelova Hrvatske. Svrha istraživanja bila je vidjeti kakva je struktura mreže, tko su članice te kako stoje s različitim resursima (tehničkim, financijskim, ljudskim, prostornim), kao i koja su kulturna, geografska i druga područja djelovanja. Ukratko, primarni cilj bio je napraviti svojevrsan “popis stanovništva” organizacija povezanih s mrežom Clubture. Iako se ovdje ne radi o reprezentativnom uzorku, članstvo u Clubtureu, kao dugovječnoj i razgranatoj mreži na ovom području djelovanja u Hrvatskoj, u čijem je djelovanju u posljednjih 13 godina sudjelovalo preko 200 organizacija, svakako je značajan pokazatelj aktivnosti i relevantnosti organizacija na sceni. U tom smislu, ovaj “popis stanovništva” može dati dobru sliku o tome kako izgleda tipična organizacija nezavisne kulture.¹⁴

Nekoliko je podataka iz istraživanja koji su u ovom kontekstu posebno zanimljivi. Prvo, povezano s članstvom, pokazalo je kako preko pola ispitanih organizacija ima do deset članova. Prosječan broj članova svih ispitanih organizacija je 17, a sve organizacije zajedno imaju oko 2000 članova. Drugo, povezano s ljudskim resursima, pokazuje kako se ove organizacije dominantno oslanjaju na prekarri rad (stalni i povremeni honorari) te volonterske doprinose. 61,7 posto (29 organizacija) nema nijednog zaposlenog na ugovor o radu na neodređeno, a 68,1 posto (32 organizacije) nema nijednog zaposlenog na određeno. Samo dvije od 43 organizacije imaju više od pet zaposlenih osoba. Treće, kada je riječ o financijskim resursima, oko dvije trećine ispitanih organizacija ima godišnje proračune ispod 400 tisuća kuna. Konačno više od tri četvrtine organizacija djeluje preko 6 godina, a skoro polovica njih djeluje i preko 10 godina. (Buršić, 2014.).

Iako na temelju ovih podataka nije moguće izvoditi pouzdane zaključke o cjelokupnom organiziranom civilnom društvu, očito je da **postoje područja djelovanja u kojima dominiraju stabilne organizacije malobrojnog članstva, s vrlo ograničenim financijskim i ljudskim kapacitetima koje velik dio svoje održivosti duguju volonterstvu i entuzijazmu. Stoga je pitanje što se u takvim područjima potiče strožim pravilima, većim administrativnim zahtjevima i snažnijim nadzorom? Mogu li te mjere utjecati na učinkovitost**

¹⁴ Prikupljeni podaci se odnose na 2012. godinu.

i transparentnost rada organizacija? Konačno, hoće li ograničenje prostora fleksibilnosti, u uvjetima ovako oskudnih resursa, zaista potaknuti njihov rast i razvoj?

2. Upravljanje u organizacijama nezavisne kulture - fokusne grupe

Tijekom prosinca 2014., proveli smo istraživanje o iskustvima upravljanja organizacijama civilnog društva u kulturi. Cilj istraživanja bio je ustanoviti načine na koje se zahtjevi za specifičnim upravljačkim rješenjima i procedurama koji dolaze od davatelja financijskih potpora i države reflektiraju na organizacije nezavisne kulture. Istraživanje je provedeno metodom fokusnih grupa u kojima su sudjelovali predstavnici organizacija civilnog društva koje djeluju u području kulture i umjetnosti.

Fokusne grupe su oblikovane imajući u vidu dosadašnje istraživačke uvide o profilu organizacija u području nezavisne kulture u Hrvatskoj (Kardov, Pavić, Višnić, 2006.; Pavić i Pekić, ur. 2011.; Buršić, 2014.) te su bile heterogene po regionalnoj distribuciji i područjima djelovanja u kulturi i umjetnosti i homogene po dugotrajnosti djelovanja u hrvatskom kulturnom sustavu. U sklopu istraživanja, održane su dvije fokusne grupe, svaka s po šest predstavnika organizacija iz Zagreba, Pule, Rijeke, Splita, Dubrovnika, Karlovca, Čakovca i Križevaca. Vođenje rasprave bilo je strukturirano na temelju prethodno izrađena vodiča, a fokusne grupe je vodio Kruno Kardov, istraživač-sociolog, s iskustvom u istraživanjima organizacija nezavisne kulture.

Rasprave u fokusnim grupama bile su usredotočene na iskustva i stavove o upravljanju organizacijama (uključujući načine na koje organizacije odgovaraju na zahtjeve za specifičnim organizacijskim strukturama), o strateškom planiranju, o metodama evaluacije i sustavima osiguravanja kvalitete i ulozi donatora u uvođenju ovih metoda, o unutarnjim i vanjskim kontrolama i mehanizmima sprečavanja sukoba interesa u organizacijama, te o natječajnim procedurama donatora.

Za potrebe ovog izlaganja izdvajamo nekoliko najbitnijih zaključaka analize održanih fokusnih grupa.¹⁵

Prvo, u dijelu razgovora koji se odnosio na upravljanje u organizacijama pokazalo se da je za organizacije nužno da njihova formalna struktura izrasta i razvija se na temelju specifičnih osobina organizacijskog kolektiva i

15 Vidi u prilogu: cjelovit istraživački izvještaj fokusnih grupa

njegova okruženja: veličine i kompleksnosti međusobnih odnosa, organizacijske kulture, sadržaja koji se proizvodi i lokalnog konteksta u kojem se djeluje, potrebe za razvojem, održanjem stabilnosti i sl. U tom smislu, sudionici zaključuju da ne postoji jedna najbolja praksa formalnog ustrojavanja organizacije, njenih tijela i načina odlučivanja, a **nametanje specifičnog organizacijskog ustroja povrh onog koji je predviđen zakonom - poput strogog odvajanja izvršne i upravne funkcije - štetno je za razvoj organizacija. Ovakvi zahtjevi, smatraju sudionici, jedan su od razloga pojavljivanja diskrepancije između formalno propisanog ustroja i stvarne prakse u organizacijama.** Kako navodi jedan od sudionika, “organizacija koja je izašla iz neke potrebe treba se i razvijati u skladu s tom potrebom”.

Drugo, kada je riječ o sustavima osiguranja kvalitete, organizacije imaju jasan stav da usvajanje gotovih principa rada i uvođenje ovih sustava nije važno, a često niti poželjno. Većina sudionika koji su imali iskustva s nekim od sustava i koji su ih pokušali implementirati, ubrzo su odustali ili su ih značajno morali prilagoditi vlastitim potrebama. U tom smislu, sudionici sustave poput SOKNO-a¹⁶ smatraju korisnim kao priručnike za dobru praksu, kao skup ideja i okvir za rad, no protive se formaliziranju i standardiziranju ove prakse ili njenom uvjetovanju od strane donatora. “Opterećuju nas samo još nekim dodatnim mehanizmima tako da bi se ti bavio administrativnim, a ne sadržajnim stvarima”, zaključuje jedan od sudionika.

Treće, u raspravi o značenju sukoba interesa u organizacijama civilnog društva u području kulture i umjetnosti, sudionici su istakli kako je riječ o organizacijama niske razine kompleksnosti, iznimno oskudnih resursa, malog kruga ljudi koji posjeduju znanja i vještine iz određenih polja kulturnog djelovanja, organizacijama koje u pravilu djeluju na horizontalnim načelima i koje karakterizira visok stupanj povjerenja među članovima – pa stoga nije sasvim jasno što bi u njima bio sukob interesa. Ono što se u političkom polju i javnoj upravi smatra primjerom sukoba interesa, kao angažiranje članova i osoba bliskih organizaciji za određene plaćene poslove, u ovim je organizacijama prednost, a ne nedostatak. Kako je naveo jedan od sudionika, te su se stvari “... zbog loših iskustava koje imamo u političkom polju, počele transferirati na nas gdje taj sukob interesa, zahvaljujući dobrim vezama i socijalnim odnosima koje imamo, ide na korist organizacije, a ne na njenu štetu”.

¹⁶ Sustav osiguranja kvalitete za neprofitne organizacije koji je od 2005. do 2013. bio na raspolaganju organizacijama civilnog društva u Hrvatskoj.

Promatranje načina na koji sudionici fokusnih grupa gledaju na ove i druge rastuće zahtjeve prema ujednačenim organizacijskim strukturama i strože formaliziranim procedurama, upućuje nas na to kako bi dugoročno mogao izgledati odgovor na mjere *uvođenja reda*. **Umjesto reda, učinkovitosti i transparentnosti organizacija civilnog društva, mogli bismo dobiti povećanje raskoraka između formalnog ustrojstva “na van” i stvarnog funkcioniranja: statute čije se odredbe ne provode, tijela upravljanja koja ni o čemu ne odlučuju, financijske planove sastavljene da zadovolje inspektore, usvojene na sjednicama skupština koje nikad nisu stvarno održane... Jednom riječju – nered.**

III. Izvori i moguće posljedice restriktivnih mjera prema civilnom društvu

Opisani trend strožeg normiranja, povećanja administrativnih zahtjeva i jačanja nadzora države nipošto nije jedini ishod javne politike prema organiziranom civilnom društvu. Kako je ranije objašnjeno, država je snažno opredijeljena za poticanje razvoja i suradnju s civilnim društvom i provodi čitav niz mjera kojima se unaprjeđuje njegov položaj. U tom smislu, ono što smo ranije opisali kao *uvođenje reda* ne možemo nedvosmisleno odrediti kao namjerni pokušaj da se oslabi civilno-društveno djelovanje niti je ono motivirano istim onim strahom i nepovjerenjem države prema samoorganiziranim građanima kakve smo iskusili 1990-ih. Tim više se postavlja pitanje odakle takve mjere dolaze i zbog čega njihovi ishodi nerijetko sadržavaju elemente *agresivne državne regulacije* (Obrecht, 2012.)¹⁷, odnosno *pravne optezavanja rada civilnog društva* (Jordan i Van Tuijl, 2006.)¹⁸. Iz perspektive ovog rada još je bitnije pitanje – postoji li način da se *uvođenje reda* dovede u pitanje?

U ovom dijelu ćemo razmotriti tri pristupa proizašla iz socioloških i politoloških razmatranja o organiziranom civilnom društvu, organizacijama općenito te odnosu države prema njima koji nam mogu biti korisni za razumijevanje trenda koji smo uočili, njegovih motiva i pretpostavki iz kojih dolazi, a koji nam mogu dati osnovu za kritičko sagledavanje. Prvi polazi od položaja civilnog društva u predstavničkoj demokraciji, drugi od kritike neoliberalne reforme u smjeru novog javnog menadžmenta, dok se treći bavi učincima antikorupcijske politike na organizacije.

17 Obrecht (2012.) govori o agresivnoj državnoj regulaciji koja se pojavljuje u brojnim tranzicijskim zemljama: država u strahu od moći organizacija civilnog društva donosi restriktivne, a često i arbitrarne zakone, a ti se zakoni opravdavaju potrebom za većom transparentnosti i polaganjem računa (*accountability*) organizacija civilnog društva.

18 Jordan i Van Tuijl (2006.) kao jednu od taktika kojom države otežavaju rad organizacija civilnog društva navode pravno otežavanje kroz povećanje administrativnih zahtjeva i uvođenje inspeksijskih nadzora.

1. Organizacije civilnog društva kao dio strukture vlasti

Prvo u skupini teorijskih objašnjenja povezano je s pitanjem odgovornosti i potrebe za polaganjem računa (*accountability*) organizacija civilnog društva. Opsežan pregled ove problematike daje zbornik *NGO Accountability: Politics, Principles and Innovations* (Jordan i Van Tuijl (ur.), 2006.)

Kako navode ovi autori, u posljednjih 30 godina značajno se povećao broj i društveni značaj organizacija civilnog društva. One utječu na javnost, na javne politike, pružaju usluge građanima, mnoge od njih djeluju za opće dobro, kritiziraju vlast za netransparentnost i traže od nje polaganje računa. Njihov javni značaj i društvena moć navode mnoge (a naročito one kojima ovaj utjecaj ne odgovara) **na pogrešno shvaćanje organizacija civilnog društva kao dijela strukture vlasti - jednakih političkim strankama i javnim institucijama. Iz ovog proizlazi naoko jednostavan zaključak: ako u demokratskom političkom poretku ostale institucije vlasti polažu račune biračima/gr građanima, odnosno onima koje predstavljaju, onda to na isti način trebaju činiti i organizacije civilnog društva i stoga ih treba podvrgnuti jednakoj kontroli i regulaciji kao i ostale nositelje političke moći.**

Kako navodi Enrique Peruzzotti (Jordan, Van Tuijl, 2006.), pojam polaganja računa intrinzično je povezan s konceptom političke reprezentacije. To je odnos koji nositelji vlasti uspostavljaju s biračkim tijelom. Vlast se delegira na izborima, a oni koji su izabrani polažu račune za svoje odluke i postupke onima koji su ih izabrali, onima koji su izvor delegirane vlasti. Ovo s jedne strane uključuje obavezu predstavnika da djeluju u okviru zakona i svojih nadležnosti te bez utjecaja vlastitih privatnih interesa (pravno polaganje računa), a s druge da u svojim odlukama i postupcima uzimaju u obzir volju birača (političko polaganje računa). Na drugoj strani ove jednadžbe stoje građani, birači, oni koje se predstavlja - koji zahtijevaju polaganje računa, postavljaju pitanja, javno artikuliraju kritičke stavove, prosvjeduju, udružuju se i koji u konačnici, putem izbora nagrađuju ili kažnjavaju postupke političara. Ti građani, pojedinci, nisu dužni polagati račune za svoje stavove i postupke, osim u onoj mjeri u kojoj bi kršili zakon. Jednostavnije rečeno - dok vlast smije i mora činiti samo ono što joj je izričito stavljeno u nadležnost, građani mogu činiti sve što im nije izričito zabranjeno.

Organizacije civilnog društva čine ti isti pojedinci. Oni su se udružili kako bi slijedili svoje zajedničke interese, zagovarali svoje ideje ili kritizirali vlast. Stoga se te organizacije, isto kao i pojedinci, nalaze na biračkoj strani reprezentativne jednadžbe: ne kandidiraju se na izborima, ne sudjeluju u borbi za vlast, nemaju mandat birača niti im je delegiran zadatak da vladaju. One ne predstavljaju već se sastoje od slobodno udruženih predstavljanih. Temelj za njihovo sudjelovanje u javnosti nije da vjerno odražavaju volju građana, već ista ona sloboda govora, okupljanja i udruživanja koja vrijedi i za individue.

Stoga je pogrešno kopirati mehanizme polaganja računa izabраниh političara na civilno društvo i zahtijevati od njega da odgovara biračkom tijelu ili državnim institucijama. Time bi se dovela u pitanje jedna od ključnih funkcija civilnog društva u predstavničkoj demokraciji: sloboda građana da se udružuju oko svojih interesa i da ih slijede bez obzira uživaju li podršku i uspijevaju li ostvariti postavljene ciljeve. Ovo vrijedi kako za situacije u kojima se organizacije bave partikularnim interesima, tako i za one u kojima djeluju za opće dobro. Potonja situacija ponekad izaziva konfuziju jer se čini da je riječ o onom istom tipu djelovanja za opće dobro za koje je zadužena država. Stoga bi iz njega morala proizlaziti i jednaka formalna odgovornost prema javnosti. No, za razliku od političara koji su od birača dobili mandat da pomoću državnog aparata djeluju za opće dobro u skladu sa zajedničkom voljom, civilno društvo – građani i organizacije – na temelju prava na slobodu govora zagovaraju svoje različite vizije općeg dobra koje ne moraju odražavati ničiju volju osim njih samih niti im je za provedbu tih vizija povjeren državni aparat.

Jedna od osnovnih karakteristika polaganja računa (*accountability*), prema Mulganu (2000.), jest odnos nadređenosti i podređenosti, odnosno preuzeta obaveza prema onom kome se polaže račune. Račune polažemo onima koji su nam povjerali zadatak: onima kojima smo se ugovorom obavezali da ćemo nešto isporučiti, onima koji su nam dali mandat da ih predstavljamo i slično. Riječ je o svojevrsnom odnosu dužnika i vjerovnika. Organizacije civilnog društva polažu račune onima prema kojima su preuzele obaveze: davateljima financijskih potpora za projektne zadatke, članstvu za postizanje ciljeva zbog kojih je organizacija osnovana.

Nasuprot tome, opća javnost, birači ili država, nemaju osnove tražiti polaganje računa slobodno udruženih pojedinaca. Iz same činjenice da su pojedinci osnovali udruge ne proizlazi nikakav dug ili podređenost javnosti ili državi. Dakle, ako je neka organizacija primila novac od gradskog ureda za kulturu za organiziranje izložbe, ona je dužna tu izložbu provesti u skladu s ugovorom i izvijestiti onog s kim je potpisala ugovor – gradski ured za kulturu. Ako, pak, organizacija svoje aktivnosti financira sredstvima iz članarina, onda su jedini koji imaju pravo tražiti izvještaj – članovi. Polaganje računa vezano je uz preuzete obaveze, a ne uz vrstu pravne osobe ili svrhu njena osnivanja.

Središnje pitanje i kriterij za procjenu svake reforme sustava regulacije rada organizacija civilnog društva stoga treba biti: u kojoj mjeri taj sustav unaprjeđuje slobodu govora i udruživanja, a ne kako povećati odgovornost organizacija prema javnosti i državi. (Jordan, Van Tuijl, 2006.)

2. Prodor praksi poslovnog menadžmenta

Drugi skup objašnjenja uzroka povećanja administrativnih zahtjeva i kontrole organizacija civilnog društva, povezan je s prodorom elemenata korporativnog, poslovnog menadžmenta u javni sektor, ali i u civilno društvo. Kada je riječ o javnom sektoru, ova se promjena najčešće opisuje kao novi javni menadžment (New Public Management – NPM/NJM) i temeljena je na (neo)liberalnom idealu male države (Power, 1999.). Prema definiciji Pollitta i Bouckaerta (2011.), NPM uključuje naglasak na učinak i mjerenje *outputa*; usmjeravanje na male, specijalizirane i neovisne organizacijske forme; zamjenu hijerarhijskih odnosa ugovornim izdvajanjem djelatnosti (*outsourcing*); uvođenje tržišnih mehanizama u pružanje javnih usluga; tretiranje korisnika tih usluga kao kupaca, odnosno potrošača te usmjeravanje na osiguranje kvalitete.

Ovakva reforma javnog sektora predviđa točno određenu ulogu za organizacije civilnog društva: one su, pored privatnih poduzeća i nezavisnih agencija, jedan od instrumenata koji je, prema ovom shvaćanju, zbog svoje bliskosti građanima bolji od države u pružanju javnih usluga (Jordan i Van Tuijl, 2006.). Stoga im se putem javnih natječaja i ugovora povjerava obavljanje različitih poslova koji se uobičajeno smatraju dužnostima države. Uloga države u ovome se pomiče s direktnog pružanja usluga

putem hijerarhije i naredbe prema kontroli, monitoringu učinkovitosti, reviziji i inspekciji neovisnih pružatelja usluga prema unaprijed određenim indikatorima, što je moguće egzaktnije. Tako s prodorom novog javnog menadžmenta dolazi do ekspanzije vanjske i unutarnje revizije i kontrole na svim razinama kao centralnog regulatornog instrumenta države. Ovu promjenu autor Michael Power, pomalo ironično, naziva *društvo revizije* (Audit Society) (Power, 1999.).

Paralelno, i povezano s novim javnim menadžmentom, načela poslovnog upravljanja ulaze i u civilno društvo. Načela i prakse – koje svatko tko je ikada sudjelovao u radu neke udruge dobro poznaje – poput strateškog planiranja, formuliranja vizije i misije, analize logičke matrice, upravljanja projektnim ciklusom, marketinga, rasta i održivosti, evaluacije i sustava osiguranja kvalitete – potječu iz američkih priručnika o korporativnom upravljanju. Kako navode Roberts, Jones III i Fröhling (2005.), jedan od ključnih faktora koji dovodi do širenja ovih praksi je povećanje horizontalne umreženosti civilnog društva, ali i porast broja intersektorskih (vertikalnih) veza, naročito s državnim i međunarodnim agencijama koje svoje programe *outsourcaju* nevladinim organizacijama.¹⁹ Da bi, pak, organizacije bile pogodne za provedbu tih programa i trošenje financijskih sredstava, moraju dokazati da primjenjuju navedene menadžerske principe i podvrgnuti se mehanizmima kontrole i evaluacije kako bi se ustanovilo postižu li zaista svoje ciljeve – učinkovito, djelotvorno i ekonomično.

Međutim, dok je kod određenih djelatnosti – prvenstveno proizvodnih – moguće jasno uspostaviti vezu između ulaza i izlaza te ocijeniti bez dvojbe postižu li one svoje ciljeve, u brojnim djelatnostima kojima se bave organizacije civilnog društva, ali i javni sektor (poput zaštite ljudskih prava ili kulturno-umjetničkog stvaralaštva) nije moguće uspostaviti jasno mjerilo produktivnosti. Revizija, kontrola i evaluacija sa svojim imperativom egzaktnosti stoga se fokusiraju na ono što se može mjeriti: kvantitativne pokazatelje i načine upravljanja (Power, 1999.; Roberts, Jones III, Fröhling 2005.). No pitanje je: što nam broj održanih radionica i izložbi ili kvalitetno napisan strateški plan, s dobro formuliranom vizijom i misijom, zaista govori o društvenoj promjeni koju neka organizacija potiče?

Power (1999.) ovo proturječje ilustrira preko sustava osiguranja kvalitete, prakse koja je u posljednjih tridesetak godina dobila značajnu popularnost, kako u javnom sektoru,

19 Ovakvo povećanje sličnosti među organizacijama, u organizacijskoj je znanosti poznato kao institucionalni izomorfizam (DiMaggio, Powell, 1983.). Rastom povezanosti organizacija u određenom organizacijskom polju smanjuje se raznolikost njihovih organizacijskih struktura, kultura, ciljeva i programa, a organizacije sve više nalikuju jedna drugoj. U organizacijskim poljima u kojima ne postoji tržišna utakmica, a posebno u organizacijama u kojima je veza između ciljeva i sredstava neizvjesna (kao što je to slučaj s organizacijama u javnom sektoru, ali i civilnom društvu), ova se homogenizacija događa iz potrebe za institucionalnom legitimacijom i ne dovodi nužno do veće učinkovitosti.

tako i u civilnom društvu. Upravljanje kvalitetom razvilo se s usponom masovne industrijske poljoprivrede između dva svjetska rata kao kontroliranje odgovara li finalni proizvod postavljenom standardu: veličine, boje, kemijski sastav i slično. Kopiranje ovog koncepta u sfere u kojima nema finalnog proizvoda pomaklo je pojam kvalitete od standardiziranog *outputa*, koji se osigurava inženjerskim radom, u osiguravanje da se procesima upravlja na određeni način koji omogućuje postizanje mjerljivih rezultata. Na taj se način, paradoksalno, sustavima osiguranja kvalitete fokusiranim na upravljanje, osigurava da se stvarna kvaliteta nikada ne propituje (Power, 1999.).

Ukratko, prvo se država s direktnog pružanja javnih usluga prebacuje na podugovaranje tih usluga s vanjskim pružateljima. Zatim uspostavlja kontrolu i reviziju učinaka tih vanjskih pružatelja putem mjerljivih indikatora (npr. broj pruženih usluga, broj korisnika i sl.). Potom, kako bi se osiguralo postizanje učinaka i željenih vrijednosti indikatora, propisuje unutarnji sustav kontrole (npr. sustav osiguranja kvalitete). Na kraju predmet vanjske revizije postaje sam unutarnji sustav kontrole. Revizija sama proizvodi svoj objekt evaluacije (Power 1999.).

Ovaj revizijsko-evaluacijski zatvoreni krug temeljen na egzaktnosti kvantitativnih *outputa* i "neupitno" dobrim praksama menadžmenta, usmjerava fokus organizacija civilnog društva i ostalih subjekata koji su u taj krug uključeni na planiranje i proizvodnju onih ishoda koje je moguće izmjeriti, na izbjegavanje aktivnosti koje su suviše rizične i koje dovode u pitanje *status quo*, razvoj "kulture izvještavanja" usmjerene dokazivanju da su zadovoljeni indikatori, a nerijetko i na njihovo izmišljanje. Usmjerenost cjelokupnog sustava na kvalitetno upravljanje, uspješnu i pravovremenu provedbu i izvještavanje planiranih *outputa* u konačnici, na obje strane, kod naručitelja i izvršitelja, proizvodi osjećaj harmonije i samozadovoljstva, a ne propitivanje, kritiku i poticaj na promjenu. Organizacije civilnog društva pretvaraju se u provoditelje javnih politika, nemotivirane za poticanje širih društvenih promjena, a njihov uspjeh dokazuje se onime što se može mjeriti, a ne onime što je vrijedno mjeriti. (Power, 1999.; Roberts, Jones III, Fröhling 2005.; Dauvergne i LeBaron, 2014.)

3. Borba protiv korupcije i malverzacija

Treći skup objašnjenja povećanja zahtjeva i kontrole nad organizacijama civilnog društva, polazi od šireg trenda u javnim politikama usmjerenog na suzbijanje korupcije i malverzacija promicanjem transparentnosti prema javnosti kao norme koju trebaju poštovati svi društveno odgovorni subjekti. S obzirom na percepciju civilnog društva kao dijela strukture vlasti i jačanje njegove uloge u provedbi javnih politika, što je objašnjeno u prethodna dva dijela, danas diskurs transparentnosti sve češće podrazumijeva ne samo institucije vlasti, već i udruge građana i druge neprofitne organizacije.

Kako navodi Osrečki (2015.) u svojem razmatranju učinaka antikorupcijskih politika na strukturu i funkcioniranje organizacija, osnovna postavka na kojoj se temelji većina programa borbe protiv korupcije proizlazi iz teorije agencije, preciznije rečeno, modela koji analizira odnos dviju strana u kojem jedna strana (nalogodavac, *principal*) angažira drugu (izvršitelj, *agent*) da u njeno ime obavi neki zadatak. Obje strane su sebične i djeluju isključivo u vlastitom interesu, a korupcija nastaje kad izvršitelj dođe u priliku da prevvari nalogodavca. Pri tome prilika za prevaru proizlazi iz nepostojanja učinkovitih institucionalnih mehanizama kojima nalogodavac može nadzirati ponašanje izvršitelja. Na ovome se modelu temelji većina globalno prihvaćenih definicija korupcije. Ona je “zloupotreba povjerene moći za privatnu korist”.²⁰

Sukladno ovakvim polazištima, dvije su osnovne mjere na kojima se temelji antikorupcijsko djelovanje prema organizacijama: (1) uspostava vanjskih tijela koja kontroliraju unutarnje funkcioniranje organizacija i imaju ovlasti sankcionirati prekršitelje i (2) uvođenje strogih pravila funkcioniranja za organizacije koja smanjuju prostor diskrecije u odlučivanju. Diskrecija se pritom često gotovo izjednačava s korupcijom. (Osrečki, 2015.)

Kako ovakav pristup djeluje na organizacije? Prilagodljivost i stabilnost institucija i organizacija u značajnoj mjeri ovisi upravo o mogućnosti za improvizaciju, neformalnim organizacijskim praksama i prostoru da se iznalaze kreativni odgovori na nepredvidive izazove iz okruženja (Scott, 1998.). U objašnjavanju ovog problema, Osrečki (2015.) se okreće konceptu funkcionalne devijacije kako ga je sredinom šezdesetih formulirao Niklas Luhmann:

20 Transparency International, www.transparency.org/what-is-corruption#define (Preuzeto 15.10.2015.)

diskrecija, kao prostor djelovanja koji nije formaliziran, pa i kršenje pravila su, pored formalnog uređenja i strukture, ključan element za funkcionalnost organizacije. Njima se omogućuje zaobilaženje nefunkcionalnosti u formalnom poretku.

Neki od primjera ovakve devijacije uključuju skraćivanje procesa odlučivanja i donošenje ključnih odluka na mjestima u organizacijskoj hijerarhiji koja za to nisu ovlaštena. Autor zaključuje kako **uvođenje strogog režima rada po pravilima donosi velike troškove za organizacije i njihovu korisnost jer osim potencijalnog zaustavljanja korupcije zaustavlja i funkcionalne devijacije, otežavajući odlučivanje i smanjujući učinkovitost.** Stoga je u borbi protiv korupcije potrebno iznaći one aranžmane koji ne onemogućuju nužnu mjeru funkcionalne devijacije, ali istovremeno sprječavaju da se ona privatizira (Osrečki, 2015.).

Zaključak o važnosti funkcionalne devijacije podupiru i nalazi fokusnih grupa provedenih u sklopu ovog istraživačkog rada. Kako se navodi u istraživačkom izvještaju: “Iako sudionici formalno propisan ustroj smatraju važnim za djelovanje organizacije, postoje također i slučajevi razlike stvarnog djelovanja unutar organizacije u odnosu na propisani formalni ustroj. Najčešći razlozi za takvo odstupanje se nalaze u potrebi organizacija da u određenim situacijama djeluje brže nego što bi bilo moguće poštivanjem procedura zadanih propisanim organizacijskim ustrojem (u pravilu se ovaj problem nastoji riješiti primjenom novih komunikacijskih tehnologija koje omogućuju brzo donošenje odluka sudjelovanjem na daljinu). Također, stvarna dinamika unutar organizacije se razlikuje od formalno propisanog ustroja koji je u osnovnom obliku zadan zakonskom regulativom ili naslijeđenom organizacijskom strukturom. Tako, primjerice, u organizacijama koje imaju zaposlene donošenje odluka se često prenosi na zaposlene i nositelje pojedinih programa i projekata...”.

Zanimljivu perspektivu na proturječje između nadzora i kršenja pravila nudi teorija etiketiranja. Izloženost organizacija neprekidnoj kontroli i provjeravanju u potrazi za malverzacijama može dovesti do razvoja devijantnog identiteta kod pojedinaca u organizacijama. Oni na sebe počinju gledati kao na prekršitelje, razvijaju tehnike izbjegavanja, prikrivanja, sklapaju saveze i uspostavljaju mreže podrške za daljnje kršenje pravila. Time u, konačnici, slijeđenje ideala maksimalne transparentnosti može proširiti

prostor za malverzacije i stvoriti ga tamo gdje ga prije nije bilo (Greve, Palmer i Pozner, 2010.; Osrečki 2015.). Ovaj zaključak rezonira i s problemom objašnjenim u prethodnom dijelu o ekspanziji menadžerskih praksi i revizije: pojačane kontrole mogu potaknuti organizacije da razvijaju dvostruke evidencije i “kreativno” prikazivanje financija, indikatora i svih ostalih podataka koji trebaju biti transparentni prema van. (Power, 1999.; Roberts, Jones III, Fröhling 2005.). Tako na kraju pokušaj da se ojača transparentnost može organizacije učiniti manje transparentnima.

IV. Kratke studije slučaja

Ukratko, zahvaljujući transformaciji javnog sektora koja se događa u posljednja dva ili tri desetljeća i rastu društvene važnosti organiziranoga civilnog društva, samoorganizirane, nevladine, privatne neprofitne organizacije počinju se shvaćati i tretirati, a ponekad i same ponašati kao da su dio javnog sektora. Posljedično, od njih se zahtijeva odgovarajuća javna odgovornost, polaganje računa i transparentnost prema javnosti, a mehanizmi kojima se to osigurava postepeno se ugrađuju u pravni okvir i postaju zakonske obaveze ili standardi koji se primjenjuju u postupcima financiranja. Umjesto da uređuje okvir za djelovanje civilnog društva, država je počela ulaziti u ono što se nalazi unutar tog okvira.

Gledajući ovaj proces, nameću se dva važna pitanja. Prvo, je li civilno društvo zaista mjesto rastuće društvene/političke/ekonomske moći koju (država) treba podvrgavati sve strožoj kontroli ili je na njemu, upravo zbog manjka društvene moći, naprosto najlakše vježbati uvođenje reda? I drugo, kako povećanje kontrole i tretiranje organizacija civilnog društva kao kvazi-javnih institucija utječe na mogućnost građana da se slobodno udružuju i zajedno djeluju slijedeći svoje interese?

Za kraj ćemo pobliže razmotriti tri ranije spomenuta slučaja, odnosno mjere politike prema civilnom društvu kroz prizmu opisanih teorijskih pristupa. Prvi je detaljno uređivanje financijskog upravljanja neprofitnim organizacijama, drugi je uvođenje instituta sukoba interesa u udruge, a treći se odnosi na (nenamjerne) posljedice razvrstavanja udruga prema Klasifikaciji područja djelovanja i djelatnosti.

1. Stroga pravila financijskog upravljanja u neprofitnim organizacijama

Krajem 2014. Hrvatski Sabor je usvojio Zakon o financijskom poslovanju i računovodstvu neprofitnih organizacija. Njegovo donošenje utemeljeno je, između ostaloga, u Strategiji stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva 2012.–2016.,²¹ a kao prvi pokazatelj provedbe u Strategiji navedeno je da će se Zakonom urediti “pitanja transparentnog uvida u trošenje sredstava iz javnih izvora dodijeljenih organizacijama civilnoga društva kao neprofitnim organizacijama”.

Međutim, Zakon pruža vrlo malo osnove za veću transparentnost organizacija financiranih iz javnih izvora od onih koje se financiraju na drugačije načine. Upravo suprotno, iz brojnih odredbi, poput obaveze upisa u Registar neprofitnih organizacija, vođenja poslovnih knjiga i sastavljanja financijskih izvještaja, isključene su vjerske organizacije, iako one troše sredstva iz javnih izvora. Iz nekih od odredbi također su isključeni sindikati, udruge poslodavaca i političke stranke.

Za sve ostale neprofitne organizacije, uključujući udruge i umjetničke organizacije, uvedena su pravila koja značajno povećavaju transparentnost njihova financijskog poslovanja prema javnosti, a još više prema državi – bez obzira na to troše li javna sredstva ili ne – i to uz prijetnju kazni do 200 tisuća kuna.²² Tako je uvedena obaveza donošenja godišnjih financijskih planova i njihovih izmjena i dopuna po precizno propisanoj metodologiji, objavljivanje financijskih izvještaja organizacija putem javnog registra te obaveze provedbe vanjske revizije i javnog objavljivanja revizijskog izvještaja. Također, proširen je prostor financijskog nadzora koji obavljaju inspektori Ministarstva financija, pa tako nadzor sada obuhvaća i utvrđivanje koriste li se financijska sredstva za ostvarivanje ciljeva zbog kojih je osnovana neprofitna organizacija.²³

Konačno, za sve organizacije koje su obveznice dvojnog knjigovodstva, Zakonom i pripadajućim Pravilnikom²⁴ uvedena je obaveza provedbe “samoprocjene učinkovitog i djelotvornog funkcioniranja sustava financijskog upravljanja i kontrola”. Samoprocjena se provodi na godišnjoj razini i sastoji se od popunjavanja upitnika koji sadrži ukupno 42 pitanja i potpitanja. Pitanja obuhvaćaju različite elemente financijskog upravljanja, od kojih neka značajno nadilaze zakonske obaveze i ulaze u mikro–razinu administracije.²⁵

22 Kao što je navedeno ranije, velik broj organizacija nezavisne kulture ima godišnje proračune ispod 400 tisuća kuna, što znači da će za većinu njih jedan prekršaj biti dovoljan za zatvaranje udruge.

23 Članak 38. Zakona o financijskom poslovanju i računovodstvu neprofitnih organizacija (2014.)

24 Pravilnik o sustavu financijskog upravljanja i kontrola te izradi i izvršavanju financijskih planova neprofitnih organizacija (2015.)

25 Na primjer, 11. Pitanje iz Upitnika glasi: “Za svaki račun obavljena je matematička kontrola ispravnosti iznosa koji je zaračunan što je naznačeno na računu.”.

Cilj samoprocjene je, kako stoji u samom Pravilniku “potvrda da se sredstva koriste zakonito, namjenski i svrhovito te da sustav financijskog upravljanja i kontrola funkcionira učinkovito i djelotvorno”.

Ovaj sustav samoprocjene, već po postavljenom cilju, ali i po strukturi i sadržaju pitanja, slijedi predložak koji je uveden za proračune i proračunske korisnike (javni sektor) kroz obavezu sastavljanja i predaje Izjave o fiskalnoj odgovornosti.²⁶ U tom smislu, može se reći da je upitnik svojevrsna pojednostavljena verzija Izjave o fiskalnoj odgovornosti.²⁷ Na ovaj je način, krenuvši od inicijalne namjere da osigura transparentnost trošenja javnih sredstava, zakonodavac došao do toga da za sve neprofitne organizacije vrijede pravila financijskog upravljanja kakva vrijede za javni sektor.

Podsjetimo se, neprofitne organizacije su pravne osobe privatnog prava, koje od ostalih privatnih pravnih subjekata razlikuje činjenica da nisu osnovane radi ostvarivanja profita, a ne to da troše javni novac. Neke od njih, uglavnom udruge, među ostalim primaju i javni novac, i to putem javnih natječaja na temelju javnih potreba koje formuliraju javni davatelji potpora (ministarstva, gradovi, općine, vladini uredi i slično). Za njegovo namjensko trošenje organizacije polažu račune tim javnim davateljima potpora putem sustava opisnog i financijskog izvještavanja koji je detaljno propisan. Sami javni davatelji potpora obveznici su fiskalne odgovornosti, čime se osigurava namjensko, svrhovito i zakonito trošenje javnih sredstava, pa i onih transferiranih neprofitnim organizacijama. Istovremeno, mnoge privatne neprofitne organizacije financiraju se na drugačije načine: kroz članarine, privatne donacije, sponzorstva, gospodarske djelatnosti i slično.²⁸

Međutim dok su sve neprofitne organizacije, bez obzira na izvore njihovih sredstava, uključene u pojednostavnjeni sustav fiskalne odgovornosti, nikakav sličan sustav ne postoji primjerice za trgovačka društva u privatnom vlasništvu. Takvo bi zadiranje države u unutarnja pitanja upravljanja privatnim profitnim organizacijama predstavljalo narušavanje slobode privatnog poduzetništva, čak i bez obzira na činjenicu da brojna poduzeća primaju državne subvencije i potpore, odnosno javna sredstva. **No, dok se politički diskurs o slobodi poduzetništva fokusira na rast i stvaranje radnih mjesta olakšavanjem poslovanja i smanjenjem barijera, razgovor o slobodi udruživanja vrti se oko stavljanja pod nadzor.**

26 Uredba o sastavljanju i predaji Izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila (2011.)

27 Upitnik iz Izjave o fiskalnoj odgovornosti sastoji se od 77 pitanja i, pored onih preslikanih na neprofitne organizacije, sadrži pitanja u kojima se preciznije adresiraju međusobne odgovornosti u hijerarhiji tijela državne uprave.

28 Za primjer, prema podacima koje je 2014. godine iznio ministar financija, 2012. je ukupan prihod privatnih neprofitnih organizacija u Hrvatskoj bio 9,2 milijarde kuna, od čega je tek 1,2 milijarde, odnosno 13 posto došlo iz javnih izvora (Izvor: <http://www.tportal.hr/vijesti/hrvatska/319722/Brojke-o-nevladinim-udrugama-od-kojih-se-zavrti-u-glavi.html>)

Stoga je važno postaviti pitanja: na temelju čega država smatra da sredstvima prinude i instrumentima fiskalne odgovornosti treba preuzeti brigu za djelotvornost, učinkovitost, svrhovitost, postizanje ciljeva ili kvalitetu djelovanja onog dijela privatnog sektora koji nije usmjeren na ostvarivanje profita? Je li riječ o sektoru u kojem je rizik od korupcije i malverzacija veći nego drugdje? Kako smanjivanje prostora fleksibilnosti u upravljanju te jačanje javnog i državnog nadzora nad financijskim poslovanjem neprofitnih organizacija djeluje na slobodu udruživanja i neovisnost udruga?

Privatni subjekti, bili oni pojedinci, udruženi pojedinci ili privatna poduzeća nemaju odgovornost prema državi ni prema javnosti za djelotvornost, svrhovitost i postizanje svojih ciljeva. Oni su dužni poštivati zakone, plaćati poreze i ispunjavati ugovorne obaveze prema drugim subjektima (dobavljačima, donatorima i slično). Za slijeđenje i postizanje ciljeva koje su sami postavili oni polažu račune isključivo sebi, svojem članstvu, dioničarima, vlasnicima. Bavljenje Ministarstva financija i njegovih inspektora osiguravanjem svrhovitosti djelovanja privatnih subjekata kao što su neprofitne organizacije, predstavlja ozbiljno narušavanje njihove neovisnosti i odvojenosti od države.

Kako smo vidjeli ranije, precizno propisivanje procedura koje smanjuju prostor diskrecije i fleksibilnosti te uvođenje nadzora kojim se osigurava da se navedene procedure poštuju, ključni su elementi mjera suzbijanja korupcije, malverzacija i financijskog kriminala. Međutim, ne postoji nijedan dokaz da je neprofitni dio privatnog sektora po ovom pitanju rizičniji od profitnog, osim ako eventualno kao dokaz prihvatimo paušalno etiketiranje udruga kao *muljatora*, a koje se povremeno može vidjeti u javnom medijskom prostoru.²⁹ No, paradoksalno, upravo smanjenje prostora diskrecije i jačanje nadzora negativno utječu na učinkovitost i djelotvornost organizacija za koje se država odlučila pobrinuti.

Tako je u konačnici Zakon, umjesto da adresira odgovornost za trošenje javnog novca napravio ozbiljan iskorak prema stavljanju neprofitnih organizacija pod državnu kontrolu.

Za kraj, treba primijetiti da je zakonodavac ipak prepoznao da transparentnost financijskog poslovanja može imati i negativan učinak na neovisnost organizacija. Tako je člankom 32. Zakona određeno kako "Sindikati i udruge

29 Vidi članak „Ove će godine raznorazne udruge dobiti rekordnih 1,7 milijardi kuna“ (Dnevno.hr, 13.7.2013. <http://www.dnevno.hr/vijesti/hrvatska/ove-ce-godine-raznorazne-udruge-dobiti-rekordnih-1-7-milijardi-kuna-91036>) (Preuzeto 15.10.2015.)

poslodavaca mogu dostaviti revizorsko izvješće o obavljenoj reviziji godišnjih financijskih izvještaja, odnosno o uvidu u financijske izvještaje za prethodnu godinu zainteresiranim stranama ako se time ne narušava njihovo slobodno i neovisno djelovanje”. Nažalost, ovakva važnost osiguravanja slobodnog i neovisnog djelovanja nije prepoznata za druge vrste neprofitnih organizacija.

2. Dobro upravljanje i sukob interesa u udrugama

Jedna od novosti Zakona o udrugama usvojenog 2014. jest uvođenje obaveze za udruge da svojim temeljnim aktima urede način rješavanja sukoba interesa. Riječ je o institutu kojeg poznajemo prvenstveno kao mehanizam za sprječavanje sukoba privatnog i javnog interesa u obavljanju javnih dužnosti, odnosno sprječavanje da osobe koje obavljaju javne dužnosti svoj privatni interes stavljaju iznad javnog.³⁰ Taj je institut sada uveden i u udruge, no bez jasnog objašnjenja na što se on odnosi.

Jednostavnije objašnjenje ovoga sasvim sigurno leži u svojevrsnom prelijevanju pojma sukoba interesa. Riječ je o popularnom institutu povezanom s mjerama suzbijanja korupcije, ali i jezičnoj složenici koja je vrlo prisutna u javnom govoru, političkim raspravama, a slijedom toga i u pravnom sustavu. Podršku za ovakvo simplificirano objašnjenje daje činjenica da Zakon o udrugama, za razliku od svih drugih propisa u kojima se spominje sukob interesa, ni jednom riječju ne definira što bi sukob interesa u udrugama bio. Čak štoviše, Zakon ne nalaže ni udrugama da to odrede svojim temeljnim aktima, već isključivo da urede način sprječavanja sukoba interesa.

Ipak, smatramo da je pozadina odredbe o sukobu interesa u udrugama, usprkos svojoj neodređenosti, u vezi s ranije spomenutim trendom izjednačavanja organiziranog civilnog društva s javnim institucijama, odnosno (pogrešnim) shvaćanjem udruge kao dijela strukture moći, (ili vlasti), odgovornih za djelovanje u javnom interesu – koje je sukladno tome potrebno ograničiti i kontrolirati istim ili sličnim mehanizmima kakvi vrijede za javni sektor.

Dobar uvid u promišljanje koje stoji iza ovog rješenja, pa i mogući okvir za definiciju koja u Zakonu nije izrečena, daje nam *Priručnik za upravljanje nevladinim organizacijama* (Wyatt, 2006.) koji se može pronaći na stranicama Ureda za udruge Vlade RH, jednog od glavnih nositelja javne politike

30 U novije vrijeme, sukob interesa se pojavljuje i u propisima koji uređuju rad financijskih institucija i trgovačkih društava, procjenu vrijednosti nekretnina i slično, a povezan je sa suprotstavljenim interesima koji proizlaze iz konkurentskih odnosa na tržištu. Tako je, primjerice, najnovijim Izmjenama i dopunama Zakona o trgovačkim društvima (NN 110/15) propisano kako “Član uprave ne može bez suglasnosti nadzornog odbora sudjelovati u odlučivanju ili sklapanju pravnog posla ako... je zastupnik po zakonu, zakonski zastupnik, prokurist ili punomoćnik druge ugovorne strane.”. (Članak 248.a). (http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_10_110_2127.html) (Preuzeto 15.10.2015.)

prema organiziranom civilnom društvu. Kako navodi autorica, dobro upravljanje u nevladinim organizacijama funkcionira gotovo na isti način kao u javnom sektoru. “Osnovna karakteristika dobrog upravljanja je”, smatra Wyatt, “razdvajanje rukovodstva i uprave. Osnovna pretpostavka ovakvog razdvajanja jest da ono omogućuje provjere i protuteže (*checks and balances*) koje osiguravaju da se organizacija vodi dobro te da se važne odluke donose imajući u vidu javni interes.”. Nasuprot tome, organizacija u kojoj su izvršne i upravne funkcije pomiješane, odnosno upravni odbor organizacije u kojem sudjeluju zaposlenici “nalazi [se] u stalnom stanju stvarnog ili percipiranog sukoba interesa”, budući da zaposlenici nužno stavljaju osobne interese ispred interesa organizacije. (Wyatt, 2006.)

Kako je spomenuto ranije, u prikazu zaključaka fokusnih grupa s organizacijama nezavisne kulture, upravo je zahtjev za razdvajanjem upravnih i izvršnih funkcija u udrugama od strane nekih javnih davatelja potpora prisutan već dulje vrijeme. Stoga pretpostavljamo da je ovakva vizija dobrog upravljanja u nevladinim organizacijama bila osnova i za ulazak instituta sukoba interesa u Zakon o udrugama.

U čemu je problem s ovako definiranim dobrim upravljanjem?

Prvo, upravljanje (ili dobro upravljanje) u organizacijama civilnog društva sasvim sigurno ne može funkcionirati na isti način kao u javnom sektoru, već i zbog same veličine, kapaciteta, opsega aktivnosti, ali i svrhe njihova osnivanja. Mnoge organizacije u Hrvatskoj, kako pokazuje primjer organizacija iz područja nezavisne kulture, članica mreže Clubture, funkcioniraju kao kolektivi horizontalnih struktura, a čine ih osobe koje su se odlučile udružiti i profesionalno angažirati oko zajedničkih ciljeva. Njihovo djelovanje se nerijetko strukturira organski, prema specifičnom spoju ljudi, kapaciteta i interesa, a ne prema funkcionalnoj diferencijaciji. Takve se organizacije stoga ne mogu razdijeliti na članove, upravljače i zaposlenike. Nametanje obaveze da se odvoji upravna i izvršna funkcija, kako su pokazali nalazi fokusnih grupa, u takvim će organizacijama dovesti do diskrepancije između formalne i stvarne strukture, koja sasvim sigurno ne predstavlja dobro upravljanje.

Drugo, organizacije civilnog društva, kao ni pojedinci, građani koji ih osnivaju, nisu zadužene za donošenje odluka u javnom interesu niti je potrebno uvoditi mehanizme koji će ih na to natjerati. Ove organizacije se, isto kao i

pojedinci, na temelju prava na slobodu govora u javnosti mogu legitimno zalagati za svoje vizije javnog, zajedničkog, partikularnog, pa i pojedinačnog interesa – do granice do koje se takvim djelovanjem ne krše zakoni. One će u te svoje vizije ponekad uspjeti uvjeriti javnost i donositelje odluka, a ponekad neće. **Dužnost i odgovornost za donošenje odluka u javnom interesu i njihove provedbe povjerena je i ostaje na izabranoj vlasti, a mehanizmi “provjera i protuteža”, odnosno odvajanja zakonodavne, izvršne i sudske vlasti,³¹ postoje kako bi tu vlast ograničili i spriječili da se uzurpira državni aparat.³² Njihova svrha nije da uređuju odnose među (slobodno udruženim) građanima.**

Stoga se, ako želimo početi promišljati dobro upravljanje u organiziranom civilnom društvu, trebamo se odmaknuti od koncepcija koje su osmišljene za javni sektor jer one niti funkcioniraju niti su opravdane.

3. Izbor statutarnih djelatnosti udruga s liste

Za razliku od prethodna dva slučaja u kojima je preslikavanje logike javnog sektora na civilno društvo rezultat jasne namjere da se putem strožih pravila i kontrola unaprijedi njihovo upravljanje (odnosno ograniči loše upravljanje), restriktivne posljedice primjene ranije spomenute Klasifikacije područja djelovanja i djelatnosti proizašle su iz pogrešne primjene ovog instrumenta na razini provedbe i nemogućnosti njegovih autora da provoditelje upute u njegovu stvarnu svrhu.

Klasifikacija je donesena kao dio Pravilnika o Registru udruga,³³ sa svrhom unaprjeđenja statističkog praćenja djelatnosti udruga koje se upisuju u Registar. Pravilnik je dio šire (i najjasnije) intencije novog Zakona o udrugama da uvede red u Registar, odnosno da poboljša njegovu preglednost te omogućiti brisanje onih udruga koje više nisu aktivne.³⁴

Udruge tako sada prilikom upisa u Registar mogu izabrati između gotovo četiri stotine različitih djelatnosti, hijerarhijski podijeljenih na kategorije i potkategorije – one koje najbolje odgovaraju njihovim izvornim statutarnim djelatnostima. U Registar se potom unose brojčane oznake odabranih djelatnosti i područja djelovanja, ali i djelatnosti i područja djelovanja u opisnom obliku kako ih je formulirala skupština udruge. Pritom, kako se izričito navodi u samom Pravilniku: “Razvrstavanje udruga [...] služi samo za

- 31 Vidi: https://en.wikipedia.org/wiki/Separation_of_powers#Checks_and_balances
- 32 Pri tome, jedino mjesto u kojem su provjere i ravnoteže dosljedno provedene jest predsjednički sustav u Sjedinjenim Američkim Državama.
- 33 Puni naziv glasi *Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja Registra udruga Republike Hrvatske i Registra stranih udruga u Republici Hrvatskoj*
- 34 Nažalost, čišćenje Registra od neaktivnih udruga je zasad najvidljiviji rezultat primjene novog Zakona o udrugama. Iako je nedvojbeno riječ o značajnom koraku u unaprjeđenju evidencija koje vodi država i stoga bitnom postignuću za Ministarstvo uprave, širi potencijali Zakona koji bi bili značajni za razvoj slobode udruživanja i poticanje samoorganizacije građana nisu ispunjeni. U tom je smjeru najznačajnija izmjena Zakona sadržana u mogućnosti da u osnivanju udruge sudjeluju maloljetne osobe starije od 14 godina ili osobe lišene poslovne sposobnosti, uz prethodnu ovjerenu suglasnost zakonskog zastupnika odnosno skrbnika. Ostatak izmjena zakonskog teksta u odnosu na Zakon iz 2001. godine, u prvom je redu fokusiran na formuliranje mehanizama kontrola i transparentnost rada udruga.

statistička pretraživanja udruga u registru udruga te ne utječe na prava ili obveze udruga u pravnom prometu”.

Međutim, odmah po stupanju Pravilnika na snagu u proljeće 2015., pojedini uredi za opću upravu zaduženi za vođenje Registra počeli su usmeno zahtijevati od organizacija da u svoje statute prepišu područja djelovanja i djelatnosti iz Klasifikacije.³⁵ Ovakva praksa suprotna je Zakonu o udrugama prema kojem se “Djelovanje udruge temelji na načelu neovisnosti što znači da udruga samostalno utvrđuje svoje područje djelovanja, ciljeve i djelatnosti, svoj unutarnji ustroj i samostalno obavlja djelatnosti koje nisu u suprotnosti s Ustavom i zakonom”, te nije propisana navedenim Pravilnikom i nije u skladu s njegovom namjerom, a i upitna je sa stajališta slobode udruživanja jer svodi slobodno udružene građane na to da ono čime se bave mogu birati s liste koju je definiralo Ministarstvo uprave.

Kako su do 1. listopada 2015. sve udruge bile obavezne uskladiti svoje statute s novim Zakonom o udrugama i predati ih nadležnim uredima za opću upravu – što je temeljni mehanizam ranije spomenutog čišćenja Registra, možemo pretpostaviti da je ovaj zahtjev stavljen pred velik broj njih i da barem jedan dio organiziranoga civilnog društva u Hrvatskoj sada umjesto volje svojeg članstva u statutima ima djelatnosti kako su ih imenovali i osmislili državni službenici.

Ovaj slučaj zorno pokazuje kako je pokušaj da se pojednostavi razloge zbog kojih su se građani slobodno udružili, čak i kada je on služio samo za stvaranje bolje preglednosti i čitljivosti ove kompleksne društvene pojave, ugrozio neovisnost civilnog društva.³⁶ Posljedice ovakve mjere umanjuju raznolikost i kompleksnost, a **dinamično područje civilno-društvenog djelovanja postaje statično i homogeno, podijeljeno na kategorije i potkategorije koje odgovaraju hijerarhijskoj strukturi javnih politika, odnosno nadležnostima pojedinih ministarstava i njihovih odjela.** Tako formatirane udruge možda mogu zamijeniti državu u pružanju nekih usluga, no pitanje je što onda čini razliku između civilnog društva i državnog aparata?

35 Za ovu praksu saznali smo kroz neposredne kontakte s organizacijama iz Zagreba, Pule, Rijeke, Čakovca i Splita te kroz komunikaciju sa službenicima zagrebačkog Ureda za opću upravu. U ovom trenutku nije poznato koliko je takvih zahtjeva bilo niti koliki broj udruga je na njih pristao.

36 Zanimljivo je da je namjera zakonodavca u ovome bila upravo suprotna: omogućiti udrugama utjecaj na razvrstavanje u Registru, što do donošenja novog Zakona o udrugama nije bilo moguće. (Konačni prijedlog Zakona o udrugama (2014.), iz poglavlja I. Razlozi zbog kojih se Zakon donosi i pitanja koja se njime rješavaju, str.19.)

Zaključak

Zabrinuti smo tendencijama djelovanja države u smjeru ograničavanja rada organiziranog civilnog društva te ih smatramo dugoročno negativnima za razvoj slobodnog, demokratskog društva u Hrvatskoj. Opisani trendovi otvaraju brojna pitanja vezana uz odnos između civilnog društva i države, a temeljno pitanje je kako uvođenje reda i tretiranje organizacija kao kvazi-javnih institucija djeluje na mogućnosti građana da se slobodno udružuju i zajedno rade, slijedeći svoje interese u okviru pozitivnih propisa RH. Paradoksalno, čini se da se pritisak prema nositeljima vlasti za polaganje računa za svoj rad i zaustavljanje korupcije u javnom sektoru, prebacuje upravo na one kojima javni sektor treba polagati račune - (udružene) građane. Istovremeno, brojni slučajevi neodgovornog upravljanja javnim institucijama ostaju nerazriješeni.

Krajnje konzekvence takvog djelovanja države lako mogu dovesti do značajnog sužavanja polja civilno-društvenog djelovanja pa i smanjenja potencijala da ono reagira na nove društvene potrebe. Organizacije se stavljaju u poziciju podugovorenih, hijerarhijski podređenih, birokratiziranih i strogo kontroliranih jedinica s precizno određenim ulogama u izvedbi državnih programa koje umjesto da unaprjeđuju demokraciju i potiču društvene promjene služe održavanju *statusa quo*.

Na ovakve trendove, organizacije civilnoga društva dugoročno mogu odgovoriti na najmanje dva načina. Jedan mogući način se odnosi na pronalaženje novih oblika djelovanja, bilo kroz razvoj mehanizama izbjegavanja pretjeranih kontrola, bilo kroz okretanje novim oblicima javnog djelovanja izvan postavljenog okvira, kroz neformalno udruživanje ili pronalaženje drugih pravnih oblika. Drugi način odnosi se na povezivanje različitih aktera u svrhu otvaranja šireg dijaloga o perspektivama razvoja civilnog društva i demokracije u Hrvatskoj koji treba dati odgovor na pitanje: kako vidimo interakciju između sfere organizacija civilnog društva i javnih institucija te kakvo civilno društvo želimo?

Clubture poziva udruge i druge organizacije civilnog društva, kao i institucije vlasti, na uključivanje u procese zajedničkog promišljanja, kao i na dijalog u svrhu razvoja funkcionalnih mjera javne politike koje će osnaživati prostor građanskih sloboda i time pozitivno utjecati na razvoj ključne poluge demokratske vladavine - sadržajnog sudjelovanja i doprinosa građana u oblikovanju javnih politika i donošenju odluka.

PRILOG 1

Sudjelovanje Clubturea u procesima javnih savjetovanja o mjerama politike prema civilnom društvu

Tijekom 2014., Mreža Clubture se intenzivnije uključila u procese javnog savjetovanja o dvama podzakonskim aktima povezanim sa Zakonom o udrugama: Prijedlogu Uredbe o kriterijima, mjerilima i postupcima financiranja i ugovaranja programa i projekata od interesa za opće dobro koje provode udruge te Nacrtu Pravilnika o sadržaju i načinu vođenja Registra udruga Republike Hrvatske i Registra stranih udruga u Republici Hrvatskoj.

1. Pravilnik o Registru udruga⁰¹

Nacrt Pravilnika o Registru udruga predvidio je samostalno razvrstavanje udruga u Registru prema klasifikacijama djelatnosti i područja djelovanja te ciljanih skupina, pri čemu bi iz te dvije klasifikacije bile obavezne odabrati samo jednu primarnu skupinu, područje djelovanja i djelatnost. Svrha ovog razvrstavanja u Registru je olakšavanje statističkog praćenja.

U primjedbama na Nacrt, upućenim Uredu za udruge Vlade RH koji je organizirao savjetovanje, istaknuto je, među ostalim, kako uvođenje ovakvih klasifikacija može djelovati ograničavajuće na razvoj civilnog društva u Hrvatskoj. Naime, logika razvoja civilnog društva teško je spojiva sa statičnim, zatvorenim listama s kojih udruge moraju izabrati svoje djelatnosti i ciljane skupine. Još je manje spojiva sa zahtjevom da se udruge opredjeljuju za po jedno primarno područje djelovanja, djelatnost i ciljanu skupinu i time se svrstavaju u samo jedan sektor, podsektor, resor i javnu politiku. Strogo odvajanje na sektore i resore primjereno je i nužno za javne institucije i državnu upravu, no kad je riječ o udrugama kao privatnim institucijama uspostavljenim na načelu dobrovoljnog udruživanja, takvo odvajanje nije moguće napraviti na način koji bi odgovarao realnosti i potrebama civilnog društva. Uz prihvaćanje kako je radi stvaranja statističkih pregleda potrebno razvrstavanje udruga prema pojedinim svojstvima, istaknut je zahtjev da razvrstavanje nema povratne učinke na strukturu i djelovanje udruga, kao ni na njihove prilike za razvoj te da razvrstavanje zaista služi isključivo za potrebe statističkog praćenja.

U konačnom dokumentu, donesenom u siječnju 2015., usvojene su neke od naših primjedbi pa je tako ukinuta obaveza odabira primarnih područja djelovanja i ciljanih

⁰¹ Puni naziv glasi *Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja Registra udruga Republike Hrvatske i Registra stranih udruga u Republici Hrvatskoj*

skupina, a u Registar i odgovarajući izvadak se, pored područja djelovanja i djelatnosti iz Klasifikacije, unose i područja djelovanja i djelatnosti kako su formulirani u temeljnim aktima udruga, kao izraz legitime volje članstva. Međutim, čini se da se jedna od opasnosti na koju smo upozorili u komentarima ipak realizira. Zbog nejasnog odnosa između djelatnosti i područja djelovanja propisanih statutima i onih propisanih Klasifikacijom, pojedina tijela državne uprave nadležna za registraciju od udruga zahtijevaju da u svoje statute unose isključivo područja djelovanja i djelatnosti propisane Klasifikacijom. Riječ je o praksi koja je u izravnoj opreci sa Zakonom definiranim načelom neovisnosti po kojem udruge samostalno određuju svoje područje djelovanja (Članak 6. Zakona o udrugama).

2. Uredba o financiranju udruga⁰²

Sastavljanjem Uredbe o kriterijima, mjerilima i postupcima financiranja i ugovaranja programa i projekata od interesa za opće dobro koje provode udruge, Ured za udruge preuzeo je iznimno zahtjevan zadatak detaljnog uređivanja i ujednačavanja prakse javnog financiranja aktivnosti udruga. Kako je riječ o propisu čija je kvaliteta i jasnoća interes velikog broja organizacija civilnog društva, mreža Clubture se u proces ovog javnog savjetovanja uključila zajedno s nekim od najznačajnijih organizacija civilnog društva iz drugih područja djelovanja: Mrežom mladih Hrvatske, Zelenom akcijom i Centrom za mirovne studije. Kako se radi o vrlo opsežnom dokumentu, sadržaj primjedbi koje smo formulirali na Prijedlog Uredbe umnogome nadilazi okvire ovog teksta. Stoga ćemo na ovom mjestu istaknuti samo one koje se odnose na opisani trend prekomjernog normiranja i kontrole organizacija civilnog društva.

Prijedlogom Uredbe ojačana je dosadašnja praksa davatelja potpora da se od udruga korisnika financiranja prije potpisivanja ugovora zahtijeva dostava dokaza da se protiv osobe ovlaštene za zastupanje udruge i voditelja programa ili projekta ne vodi kazneni postupak. U našoj primjedbi istaknuto je kako ovakva odredba dovodi do paradoksa u kojem osoba protiv koje se vodi kazneni postupak može biti državni dužnosnik ili dužnosnik jedinica lokalne i područne samouprave, ali ne može voditi projekt u udruzi. Pri tome se u hrvatskom kaznenom zakonodavstvu kao kazneni

⁰² Puni naziv glasi *Uredba o kriterijima, mjerilima i postupcima financiranja i ugovaranja programa i projekata od interesa za opće dobro*

postupak tretira i privatna tužba za klevetu, što ni na koji način ne utječe na mogućnost osobe da provodi neku aktivnost. Ova primjedba nije usvojena. Odredba je ušla u konačni tekst dokumenta, ali je dodatnim člankom uvedena mogućnost da se s osuđenima za točno određena kaznena djela raskine ugovor o financiranju.

Nadalje, prijedlogom je davateljima potpora omogućeno propisivanje dodatnih uvjeta koje udruge moraju ispuniti kako bi se kvalificirale za financiranje, a u kojima se, među ostalim, navodi da “udruga ima općim aktom utvrđen način sprječavanja sukoba interesa čelnika i članova tijela upravljanja te utvrđenu podjelu nadležnosti vezano za donošenje i provođenje odluka” te da “udruga primjenjuje neki od sustava osiguranja kvalitete djelovanja u neprofitnim organizacijama...”. U primjedbama upućenim u proces savjetovanja, istaknuli smo, između ostaloga, kako je podjela nadležnosti za donošenje i provođenje odluka pitanje unutarnje strukture organizacija koja proizlazi iz njihovih kapaciteta pa je tako u organizaciji koja ima manje od 10 članova strogo dijeljenje funkcija odlučivanja i provođenja odluka teško provesti u praksi. Kada je riječ o sustavima osiguranja kvalitete djelovanja, istakli smo kako oni zahtijevaju dodatnu formalizaciju organizacijskih procedura, povrhu onih koje predstavljaju zakonsku obavezu, što je u uvjetima iznimno ograničenih resursa i rastućih administrativnih zahtjeva, posebno za organizacije slabijih kapaciteta, često neodrživo i ide na štetu provedbe programa i projekata. Iako ove primjedbe nisu usvojene, “utvrđena podjela nadležnosti vezana za donošenje i provođenje odluka” nije ušla u konačni tekst Uredbe.

Konačno, Uredba u obliku u kojem je u konačnici usvojena, iznimno je opsežan dokument (više od 60 članaka) i sadrži brojne odredbe koje više imaju karakter instrukcija za davatelje i korisnike potpora nego pravnih normi koje bi nedvosmisleno uređivale pravila igre i propisivale sankcije. Na taj način, ovaj obvezujući dokument ostavlja značajan prostor za različite interpretacije, neujednačenost, pa i proizvoljnost u primjeni – i to na štetu slabije strane, odnosno korisnika, koje je uvijek moguće sankcionirati na mnogo načina, pa i neodobravanjem potpore⁰³.

03 Već se u prvim mjesecima primjene pokazalo kako davatelji potpora Uredbu primjenjuju selektivno, koristeći mogućnosti uvođenja većih restrikcija prema korisnicima, ali istovremeno ignorirajući one elemente koji od njih samih zahtijevaju pridržavanje viših standarda. Za ovaj slučaj je indikativna recentna praksa Ministarstva kulture u objavi Poziva za predlaganje programa javnih potreba u kulturi RH 2015. godine. Naime, Pozivom su izmijenjeni uvjeti za predlaganje programa i projekata, u smislu prihvatljivih i neprihvatljivih troškova, u većini kulturnih i umjetničkih djelatnosti, (ali ne i bez iznimke). Troškovi koji su specificirani kao neprihvatljivi Pozivom odnosili su se na gotovo sve neizravne troškove realizacije programa, bez obzira na pravni status, djelatnosti i kapacitete prijavitelja. Možemo isključivo pretpostaviti kako je Ministarstvo kulture u ovom slučaju u praksi primijenilo točke 8. i 9., članka 12., stavka 1. Uredbe, dok istovremeno nije primijenilo brojne druge točke, kako navedenog članka, tako ni ostatka ovog opsežnog akta.

PRILOG 2

Analiza fokusnih grupa na temu iskustava upravljanja organizacijama civilnog društva u području kulture

Kruno Kardov

Cilj istraživanja bio je ustanoviti načine na koje se zahtjevi za specifičnim upravljačkim rješenjima i procedurama koje država i davatelji financijskih potpora postavljaju pred udruge reflektiraju na organizacije nezavisne kulture. Istraživanje je provedeno metodom fokusnih grupa. Fokusne grupe predstavljaju moderiranu raspravu s ciljem dubinskog prikupljanja informacija od više sudionika na teme određene istraživačkim pitanjima. U ovom istraživanju grupna rasprava je bila fokusirana na iskustva i različita viđenja sustava upravljanja organizacijama, potom natječajnih procedura te sustava evaluacija i kontrola. Unutar ovih tematskih blokova, postavljana su i pitanja koja se tiču novih zakonskih rješenja, poput obveza javne objave godišnjih izvještaja ili se pak odnose na uobičajenu praksu pojedinih donatora (npr. izrada strateškog plana, uvođenje sustava kvalitete i sl.).

Sudionici fokusnih grupa bili su predstavnici organizacija civilnog društva koje djeluju u području kulture i umjetnosti. Fokusne su grupe bile oblikovane imajući u vidu dosadašnje istraživačke uvide o profilu organizacija u području nezavisne kulture u Hrvatskoj (Kardov, Pavić, Višnić, 2006.; Buršić, 2014.) te su bile heterogene po kriteriju regionalne distribucije i poljima djelovanja u kulturi i umjetnosti te homogene po kriteriju dugotrajnosti djelovanja u hrvatskom kulturnom sustavu. Tijekom prosinca 2015. godine, održane su dvije fokusne grupe, svaka s po šest predstavnika organizacija iz Zagreba, Pule, Rijeke, Splita, Dubrovnika, Karlovca, Čakovca i Križevaca. Vođenje rasprave je bilo strukturirano na temelju prethodno izrađenog vodiča, a raspravu je moderirao istraživač-sociolog s iskustvom u vođenju fokusnih grupa i istraživanjima organizacija nezavisne kulture. Rasprave su trajale 1 sat i 45 minuta te su bile snimane (audio) uz pristanak svih sudionika. Snimke su transkribirane, izrađen je plan kodiranja te su podaci analizirani vođenim tematskim pristupom koji omogućava, pored pretpostavljenih, uključivanje novih kategorija u analizu.

1. Upravljanje organizacijama

Većina sudionika formalno propisan ustroj organizacije smatra važnim. No, razlozi zbog kojih je formalno propisan ustroj pojedinim organizacijama važan, razlikuju se. Posebno se ističu sljedeći faktori: veličina organizacije tj. brojnost članstva i brojnost aktivnosti; organizacijska kompleksnost tj. prisutnost različitih djelatnosti i pravnih oblika koji se s vremenom razvijaju unutar organizacije, a zbog čega je potrebno razviti jasne linije komunikacije, odgovornosti i definirati međusobne odnose; dugotrajnost organizacije (formalno propisan ustroj osigurava lakše međugeneracijske izmjene i fluktuaciju članstva), stabilnost organizacije (važnost propisanog ustroja posebno dolazi do izražaja u organizacijskim krizama).

Iako sudionici formalno propisan ustroj smatraju važnim za djelovanje organizacije, postoje također i slučajevi razlike stvarnog djelovanja unutar organizacije u odnosu na propisan formalni ustroj. Najčešći razlozi za takvo odstupanje se nalaze u potrebi organizacija da u određenim situacijama djeluje brže nego što bi bilo moguće poštivanjem procedura zadanih propisanim organizacijskim ustrojem (u pravilu se ovaj problem nastoji riješiti primjenom novih komunikacijskih tehnologija koje omogućuju brzo donošenje odluka sudjelovanjem na daljinu). Također, stvarna dinamika unutar organizacije razlikuje se od formalno propisanog ustroja koji je u osnovnom obliku zadan zakonskom regulativom ili naslijeđenom organizacijskom strukturom. Tako se, primjerice, u organizacijama koje imaju zaposlene, donošenje odluka često prenosi na zaposlene i nositelje pojedinih programa i projekata dok se u organizacijama s velikim brojem članova, pokazuje problem sudjelovanja u radu skupštine (ti problemi se u organizacijama u pravilu rješavaju preustrojem i smanjenjem broja članova kako bi organizacija mogla učinkovito funkcionirati). Pojedini sudionici ističu i dobrovoljni karakter organizacija koje se oslanjaju na volonterski rad, nehijerarhijska načela rada, intrinzičnu motivaciju članova i međusobno povjerenje. U pravilu, razlike između stvarnog djelovanja i formalno propisanog ustroja reflektiraju privremeno stanje i razvojni karakter organizacija. Naime, većina je sudionika općenito navodila kako je propisan ustroj organizacije nastao na temelju dotadašnjih iskustava koja su se onda formalizirala te da se ustroji organizacija mijenjaju ovisno o ukazanim potrebama i vanjskim okolnostima.

Kao nova kategorija, tijekom analize se pojavilo nametanje specifičnog organizacijskog ustroja od donatora pri čemu

su sudionici posebno izdvajali Nacionalnu zakladu za razvoj civilnog društva među donatorima koji su zahtijevali specifičan organizacijski ustroj, pored onoga koji je propisan zakonskim standardom. Takvi zahtjevi za specifičnim organizacijskim ustrojem od strane donatora sudionici smatraju štetnim za razvoj organizacija, neadekvatnim za specifične potrebe organizacija ili kontekst u kojem djeluju. Također, takve zahtjeve donatora smatraju jednim od razloga pojavljivanja diskrepancije između formalno propisanog ustroja i stvarne prakse u organizacijama.

KATEGORIJE SADRŽAJA I PRIMARNI PODACI

Važnost formalno propisanog ustroja organizacije

- ▶ Ja bih rekao da to ovisi o veličini organizacije. Nama se pokazalo da je važno. Ali, u kontekstu organizacije, kada smo bili više kolektiv, i nije. Kada se krenulo strukturirati, kada su se počela osnivati druga tijela, sekcije, klubovi, pa neki drugi pravni oblici, pogotovo kada se krenulo miješati različite pravničke razine i područja onda je bilo vrlo važno imati uspostavljenu formalnu strukturu zbog linije komunikacije i linije odgovornosti koja se morala prenositi s jedne razine na drugu.
- ▶ Ovisno o veličini i načinu.
- ▶ Mi imamo relativno jednostavnu strukturu, ali je nužna jer nas ima relativno puno i stalno se mijenjaju okolnosti i užasno brzo moramo nekada reagirati. Imamo puno stvari koje se događaju na dnevnoj bazi pa nemamo taj luksuz da možemo o svemu posebno raspravljati, nego imamo već uređene procedure za određene situacije. I mislim da je to za nas baš nužno.
- ▶ Kod nas se radi na razini da imamo formalnu strukturu koja je, na neki način, i javno prezentirana. A unutar organizacije koja je, znači unutar našeg kluba, tih festivala, djeluju razne skupine i neformalne organizacije. Znači, unutar organizacije djeluju neformalne skupine i vanjski suradnici. Zbog toga je nama čak bitno da imamo taj dio, da se zna koje su procedure, kome se obraćaš za program, kome se obraćaš za financije, tko je odgovoran u cijeloj toj priči.
- ▶ Nekako, godine i iskustvo su pokazali da je to potrebno. Pogotovo na ovim nekim višim razinama. Isto tako, dosta nam novih ljudi dolazi i onda je bitno da oni već samim tim dokumentima znaju koja su njihova, ajmo reći, prava i obaveze. Nekako se lakše snalaze.
- ▶ To ovisi, iz našeg dosadašnjeg iskustva, o kompleksnosti organizacije. Koliko ti to pomaže u radu i koliko ne. Dok smo mi bili mala organizacija što bi se petljali s tim.

- ▶ Iz mog iskustva je to užasno važno jer dolazim iz organizacije koja ima neki pred-historijat, prije nego je postala organizacija, kojoj je onda unutarnji ustroj aktualne organizacije posljedica toga kako je i iz čega je ona nastala. Taj tip upravljačkih struktura koji postoji je tu mišljen zato da bi se očuvao za neke sljedeće generacije.
- ▶ Mislim da to ovisi o tome koliko ljudi je uključeno u rad neke organizacije. Ako imaš mali broj ljudi, a imaš propisana tri tijela, skupštinu, upravni odbor, izvršni odbor, nadzorni odbor, to su opet istih deset ljudi. Onda to nema velikog smisla jer istih deset ljudi razgovara i radi.
- ▶ Pa meni je ovo zanimljivo pitanje zato što sam ja iz svog iskustva vidjela koliko je važno imati sve propisano u trenutku kad se stvar raspada. Onda te stvari postanu bitne.
- ▶ Ima tu više stvari. Jedna je ta veličina organizacije, druga stvar su te neke formalne stvari koje su definirane statutom, a drugo su neka vrsta komunikacije i upravljanja na neformalnoj razini koja se dešava van tih tijela koja su propisana statutom. (...) Onda, ovisi to i o aktivnostima kojima se baviš. Mi isto imamo neke medijske projekte (...), znači tamo imaš opet redakciju koja ima svoj statut, koji nije nikada propisan zakonom, ali možda imaš potrebu propisati neke stvari za slučaj da se desi neki problem ili mogući problem da se onda te funkcije ne upliću, voditelj udruge u sadržaj tekstova, ili u neke subjektivne stavove koji se iznose u nekim medijima itd. U principu, na kraju dana, ako je mala organizacija, to se svodi na razinu povjerenja, odnosno tog socijalnog kapitala, što je on veći, potreba za tim formama je manja, a što je on manji, potreba je veća.

Razlike između formalno propisanog ustroja organizacije i stvarne prakse

- ▶ Nama nije to toliko važno jer, iako pokušavamo po nekim pravilima strukturirati, ipak ne funkcioniramo po tom principu. Zato što se zapravo funkcionira više na razini kolektiva. Tako da nam to što je napisano na papiru zapravo ne znači pretjerano (...) Nama stalno dolaze novi ljudi, mlađi ljudi u organizaciju. Onda ih se stalno treba upoznavati sa svime i jednostavno se oni sami strukturiraju, s vremenom. A sad, da im se nametne neka... nemamo hijerarhiju, da im se krene s nekom NGO pričom, ovo vam je koordinacijski, ovo vam je ovo. To bih ih odbilo.

- ▶ U samom radu, postoji određena struktura, ali ne može se reći da je ona u potpunosti ispoštovana jer se ipak i dalje radi o vrlo osobnom i voljnom pristanku na to da si unutar te organizacije, barem kod nas. Tako da nekako nije bitno, u tom hijerarhijskom nizu, tko je što, nego da se sve obavi. Nekakva vrsta odgovornosti.
- ▶ Kod nas ponekad, zato što nema vremena. Nekada moramo neku odluku donijeti na brzinu, onda nju donese jednostavno ta skupina ljudi koja je trenutno tu. A to se ne bi smjelo događati. I sada radimo da se to nikada ne događa i zato imamo grupe. Pokušali smo sa mailing listama, sa svačim. Sad imamo zatvorene grupe na Facebooku i to funkcionira. (...) Nekada zbog brzine, zbog tog stalnog programa, zbog aktivnosti se neke odluke moraju donijeti brzo.
- ▶ Razlike između organizacija koje imaju zaposlene, onda na te zaposlene padne sav taj neki proces svakodnevnih donošenja odluka, i uvijek imaš neke ljude koji su aktivnije uključeni u sam rad. I to je kod nas se obično na taj način formira izvršno vijeće. Onda imaš ljude koji zaista sudjeluju gotovo svaki dan u programu ili nečemu, dok ove na skupštine ne možeš pola ni skupiti, pola ih je zaboravilo da su članovi. Onda smo razmišljali da smanjimo broj članova da bi nam to bilo operativnije. U stvari treba sve gledati u nekom procesu, jer nisu stvari definirane time što su negdje zapisane. To je u stvari neki proces i organizacije se mijenjaju i postoje različite potrebe u različitim trenucima. Ovisi i o kontekstu izvana.
- ▶ Slobodnom voljom su se ljudi udružili da bi nešto radili. I čini mi se da je *over-regulacija*, ne kažem da ne treba postojati neka regulacija i da ne trebaju postojati neki mehanizmi, prije svega da ne bi došlo do zloupotrebe određene organizacije pa se dobije Mamić i ekipa, ali mislim da ne možeš propisati sve. Organizacija koja je postala, a koja je proizašla iz neke potrebe, ona se mora i razvijati u skladu s tom potrebom.
- ▶ Mi smo čak pokušali formalizirati to neformalno djelovanje pa smo u članstvu napravili članove korisnike i punopravne članove. To su ti punopravni članovi koji imaju volje, želje dolaziti na skupštine, sudjelovati. A ovi neformalni su umjetnici, anarhisti, ljudi koje apsolutno ne zanima neka procedura, njih zanima da odrade određenu aktivnost, da sudjeluju u nekoj akciji i slično. Čisto da si olakšamo taj formalni dio koji moramo raditi zbog zakona i nekih drugih akata.
- ▶ kod nas (se) često događa da se preklapaju ne samo nadležnosti, nego čak svi imaju jako puno interesa za ... i radimo puno na zajedničkim projektima, filmovima, pa je

vrlo često situacija da ne raspravlja samo i isključivo Upravni odbor o određenom problemu, već raspravimo svi zajedno, ali je konačna odluka formalno na Upravnom.

Nametanje specifičnog organizacijskog ustroja od donatora

- ▶ Nama Zaklada uporno zamjera što nemamo Upravni odbor, nego imamo Izvršni odbor. Mi imamo Skupštinu i Izvršni odbor i nama Zaklada to uporno i uporno i uporno, Zaklada za razvoj civilnog društva, zamjera. Sada su nam bili i opet su nam zamjerali. [*naziv organizacije*] je recimo Zaklada sugerirala, pa smo onda to napravili, da predsjednik, da ja kao predsjednica u tom trenutku koja sam bila kao izvršna vlast unutar organizacije, ne mogu sjediti u Upravnom odboru jer se ne mogu miješati upravne i izvršne funkcije. To je neko, po meni, pretjerano birokratiziranje i pretjerano zadiranje u samu organizaciju jer su te organizacije samoorganizirane. Naravno, ako su samoorganizirane kako bi ubijale ljude, da im se treba stati na kraj, ali mislim... zato ja kažem to ovisi ... i vi ste isto, kao i mi, mi smo došli do te faze kad ti trebaju tijela. Mi smo bili godinama u fazi “koja tijela, pusti me, jedva skupštinu skupim”. (...) kroz cijeli ovaj razgovor meni na pamet padaju oni klinci u [*ime grada*] koji organiziraju koncert u Clubtureu. Razumiješ, njih je troje. U [*ime grada*], organiziraju 4 koncerta godišnje za 10.000 kuna. I upravni, izvršni, ovo ono. Kad dođeš do te faze razvoja će ti trebati, ali mislim da ne treba to. Jer kako kod nas obično bude, fino uravnilovka, svi moraju isto. I sad svejedno je je li ti imaš 2.000.000 eura budžete ili ti imaš 2.000 eura budžete, svi moraju isto. Zato ja mislim da tu treba ostaviti prostor i napraviti neke razlike s obzirom...
- ▶ Što se tiče, naravno toga što se zahtjeva od tebe, mi isto imamo u našem statutu koordinacijski odbor, ali ne funkcioniramo tako, nego funkcioniramo sa zajedničkim dogovorima i konsenzusima i svatko tko je u koordinacijskom odboru, svi drugi imaju pravo doći na sastanak i odlučivati o nekim stvarima. A odlučuje se po određenim timovima jer neće netko tko radi u klubu odlučiti što se dešava na festivalu. A tehničke stvari odlučujemo...
- ▶ A zašto vi imate nešto u dokumentaciji navedeno ovako, a u praksi drugačije?
- ▶ Nas su tražili na Nacionalnoj zakladi.
- ▶ Mislim da se od prije 15-ak, 20 godina, do danas puno toga pomaknulo i da su neki vanjski subjekti i neke vanjske

okolnosti usmjerile strukturiranje udruga, organizacija. (...) Nacionalna zaklada je odigrala veliku ulogu u strukturiranju organizacija. (...) Različite su prakse, ali čini mi se da, koliko ja znam, da od svih tih organizacija u kojima sam ja radila da se stvarno napredovalo u tom smislu i da su se strukture posložile koliko god to mi htjeli priznati ili ne. I mislim da je Nacionalna zaklada odigrala najveću, jednu veliku ulogu.

- ▶ Mislim da je Zaklada pomogla, ali i da je odmogla. Različiti su tipovi organizacija. Nama je njihovo insistiranje donekle odmoglo u razvoju organizacije jer mi radimo u maloj sredini i nikada nismo bili članska organizacija, nikada nismo imali veliki broj članova, insistiranje na određenim tijelima je nama samo uzrokovalo probleme. To smo već davno odbacili i imamo samo Skupštinu i odgovornu osobu i to nam je omogućilo brži i bolji razvoj. Zaklada to nije mogla pratiti i shvaćati jer oni rade po šablonu kako to mora biti. Pretpostavljam da su iskustva različita.
- ▶ Ja i dalje držim da treba postojati neka struktura i svugdje i postoji. Ali ne može se na sve primijeniti jednako, a ona bazična postoji. Međutim postoji... i ono što postoji kod nas, najveći problem je neko subjektivno gledanje na određenu stvar, kad netko dođe i kaže “vi trebate tako”, a ti si baš jučer čuo da treba drugačije. Tako da su to nekakva subjektivna tumačenja raznih propisa i zakona koji mi u praksi znamo kako to ide i znamo kako funkcionira i znamo da je to i pošteno i u redu i u odnosima prema korisnicima i zbog čega mi kao organizacije postojimo, naši članovi ili već šta.
- ▶ Zašto postoji ta razlika između prakse i onoga što je na papiru jer to što su manje-više donatori krojili sliku kako će se organizacije razvijati, a ne organizacije same, nisu organizacije to tražile, nego su to uvjeti donatora koji su insistirali. Sad vrtim bivše Ministarstvo socijalne skrbi i zdravstva, koje je imalo udruge s invaliditetom, mi smo puno radili s njima; njihovi statuti su bili užas. To je uvijek Skupština, pa Upravni, pa Nadzorni, pa Sud časti. Oni imaju 50-ak ljudi u strukturi, a nemaju ih i uvijek imaju puno problema u funkcioniranju. To ih je donator natjerao da moraju imati jer su im dali šprancu statuta da dobiju i zadovolje nekakve uvjete za civilni sektor; to je taj veliki problem koji postoji.
- ▶ Mi smo nekako uspješno isplivali iz tog nekakvog odnosa s donatorima na način da smo sve to shvatili kao preporuke i totalno smo ih izignorirali jer nama nije padalo na pamet da si još dodatno opterećujemo organizaciju. Tako da smo sve te zahtjeve za nadzornim odborom, smo se zahvalili i nismo to napravili.

2. Planiranje

Sudionici općenito imaju pozitivno mišljenje o izradi strateškog plana. Smatraju ga važnim za promišljanje organizacijskog razvoja, ali isto tako i za uključivanje novih ljudi u organizaciju, izgradnju timskog duha, evaluaciju dosadašnjih aktivnosti i sl. Organizacije vrlo jasno ukazuju na različitu korist od strateških planova koji se donose zbog zahtjeva donatora i onih nastalih na temelju vlastite inicijative pa u skladu s tim ne smatraju da su svi elementi strateškog plana jednako važni za same organizacije i kontekst u kojem djeluju, kao što strateški planovi ne bi trebali nužno biti formalno usvojeni dokumenti, niti bi trebali nužno biti izrađivani uz vanjsku profesionalnu pomoć. Općenito se daje prednost planiranju koje izrasta iz potrebe same organizacije i koje će ispunjavati više funkcija od onih koje se uobičajeno pripisuju užem području strateškog planiranja.

Većina sudionika kao temeljne razloge izrade prvih strateških planova u svojim organizacijama navodi zahtjeve donatora ili pak potporu donatora za programe edukacije i organizacijski razvoj kroz koje su stekli znanja i vještine strateškog planiranja. Naslanjajući se na prethodno pitanje važnosti strateškog plana, sudionici prave razliku između unutarnjih potreba organizacije za dugoročnim planiranjem i koristi organizacije od takvog rada u odnosu na strateške planove koji se izrađuju u obliku formalno donesenih dokumenata sa svrhom ispunjenja zahtjeva donatora.

KATEGORIJE SADRŽAJA I PRIMARNI PODACI

Važnost strateškog plana

- ▶ Ja imam pozitivno mišljenje o strateškom planiranju.
- ▶ Mislim da su važni jer su stvari super kad se negdje makneš, pa imaš neku terapijsku grupu. Sve ispočetka posložiš i to je baš potrebno, svako malo, i mislim da je to dobro. I onda se lijepo podsjetiš što si tamo napisao, ne moraš izmišljati svaki put sve ispočetka, sve si to već prošao.
- ▶ Mislim da su strašno nužni, barem za nas, ali dobro to zato što mi nekako nismo fokusirani. Fokusirani smo na kratkoročne ciljeve, tako da kad se nekako prisilimo da svake 2 godine malo raspravimo i stavimo neke stvari na papir.
- ▶ Mi imamo super iskustvo s tim. I mi smo počeli strateške planove raditi vrlo rano bez ove obaveze za donatore. I to se ispostavilo kao super praksa. Prvo, zbog organizacije i tog nekog plana što ćeš raditi u naredne, mi obično radimo na tri godine. Ali to je i super facilitator za uvođenje novih

ljudi u organizaciju. To se kod nas pokazalo. (...). Super tim novim ljudima koji ulaze u organizaciju dođe to strateško planiranje da vide što mi radimo, da se ponovno vratiš na neke vrijednosti na neke misije i vizije (...) ali da se negdje organizacijski ti ljudi uključe i *pounutre* te neke stvari i da se na kraju krajeva čuje i njihova vizija i kako oni to zamišljaju i što oni misle da bi trebali. To je druga stvar zbog čega je nama to bilo korisno. I treća stvar zbog koje je nama strateški svaki put jako koristan, zato što ti da neku super motivaciju, nama se barem to do sada događalo, da skužiš koliko si stvari napravio. I onda ti da neku super motivaciju, jer nisi ni skužio, tri godine prođe, onda sve ide *daily, daily, daily*, i onda kad podvučeš crtu, točno skužiš gdje si uspio i što ti je kontinuirani problem.

- ▶ Strateški plan je apsolutno važan, vrijedan i potreban. I drago mi je da su ga posljednjih par godina i zaklade i Ministarstvo počele forsirati i da je to postao uvjet za prijavu na neke natječaje. Zato su i neke manje organizacije počele strateški razmišljati i raditi strateške planove, ali kad ga se jednom napravi za neki natječaj ili nešto bi ga se trebalo i držati, odnosno konzultirati, vratiti se. Aha, što smo tu bili rekli. To je važno. Važno je da on postane alat. Za sada su svi shvatili da ga moraju imati, napraviti. Ali sada još treba proći da shvate zašto ga imaju, konkretno.
- ▶ Ja sam za strateška planiranja, ali da ne moraju biti strogo formalno dovedena ili ukoričena itd., zato što mislim da je to ono super trenutak kada se organizacija nađe i zapravo se evaluira od onog zadnjeg do ovog sada i da se onda stvore nekakvi na temelju onoga što je sve tu izrečeno i dogovoreno, uvjeti za daljnji rad.
- ▶ Mislim da je to iskustvo svih organizacija. Kad to moraju da donesu tu je onda napisano sve i svašta, čak i ono nešto da bi taj dokument dobio na većoj težini, a zapravo neću reći da se u stvarnosti ne držiš tog plana, ali nije on uvijek 100% realan kad je na formalnoj razini.
- ▶ To mi je *zaflešalo* jer sam radila i u nekim drugim organizacijama gdje bi imali super odličan plan koji bi moderator, tj. trener sastavio od nekih naših naputaka. I to je izgledalo bombastično, najbolje, odlično. I onda na kraju razdoblju nismo ispunili ništa. To nije bilo ono što smo mi htjeli. Dakle, perfektно napisan, a ništa.
- ▶ U svakom slučaju ono što je jako bitno što smo shvatili je da nam izrada strateškog plana pomaže u onom smjeru za neki mikro menadžment, tj. ljudi koji su ful aktivni gledaju drugačije organizaciju, nego ljudi koji su bili na tom treningu tj. pomagali u izradi tog strateškog plana. I onda smo mi uvidjeli da tu ima još nekih ljudi koji imaju neki

progres u glavi, dolaze iz nekog drugog područja, čak su i generacijski malo odmakli od nas, tako da u biti, u globalu, mislim da je strateški bitan za neki progres organizacije. Na kraju se ispostavilo, kako smo radili te tri godine, i neki operativni programi, da smo napredovali kao organizacija, da su se programi poboljšali, da su se neki ljudi koje smo mi marginalizirali i koristili za lijepljenje plakata i neke glupe poslove, postali neki igrači koji su u tom planiranju nametnuli te neke svoje strateške ciljeve kako su ih oni vidjeli. Okupila se grupa mlađih ljudi koji su u tom smjeru krenuli. E sad tu je dokument bitan zbog donatora, to moramo imati. Ove godine će nam isteći i morat ćemo ga opet raditi. A s druge strane je jako dobro da vidimo gdje smo.

- ▶ Ma na ovoj našoj razini mislim da je u principu bezveze. Jedini dobar moment strateškog plana su neki auto-evaluacijski elementi. Auto-analički gdje ti vidiš s kim, s čim radiš, šta radiš, koje su ti dobre i loše strane, kronološka mapa da vidiš u kojim trenucima se nešto desilo u prošlosti pa znaš gdje, zašto, kako i vizija. Sve ostalo je bespotrebno za ovu razinu organizacija koju mi radimo. Ok je da to radimo, upoznamo se, nešto malo promišljamo, ali toliko je dinamičko okruženje u kojem mi radimo da ovo drugo sve nema smisla. Bitna je vizija da znaš otprilike šta želiš i gdje ideš i ta neka auto-analiza da znaš s čime raspolažeš, a ovo u sredini je... previše osjetljivo na promjene, česte promjene.

Razlozi za izradu prvih strateških planova

- ▶ Mi smo zbog Nacionalne zaklade i dobivanja prvog granta
- ▶ Radi institucionalne. Tamo si prvi put... negdje 2005. i 2006.
- ▶ Mi smo 2000. radili prvi strateški plan. 2001. Jer smo ušli u neki program Otvorenog društva Hrvatska, gdje su bile odabrane 4 organizacije iz cijele Hrvatske, to se zvalo Kultura aktiva, ja mislim, u kojoj smo onda išli kroz, imali smo neki tip institucionalne potpore, ali je bila predviđena i edukacija za udruge koje su bile uključene. Prvu godinu smo radili strateški plan, druge godine je bio marketing, PR, i treću godinu neki početak nekog biznis plana. To je bilo jako davno i sada bi izgledalo potpuno drugačije. Svake godine si imao kao neku školicu. To je bila kao edukacija, podizanje kapaciteta organizacije. Edukacija plus financiranje hladnog pogona. Tri godine.
- ▶ Tako smo i mi. Onda smo već i znali radili strateški plan jer smo prošli.

- ▶ Mi smo imali te edukacije u Clubturu, to je bilo ful složeno, više primjenjivo ustanovama nego udrugama u to vrijeme. To je trajalo, mislim godinu dana. Dokument je imao 50 stranica.
- ▶ Mi smo aplicirali za potporu Amerikancima, onaj CroNgo program od AED-a. Mi smo aplicirali za edukaciju, dobili smo sredstva i radili smo tipa 10 radionica, strateško upravljanje, human resources, upravljanje volonterima, *fundraising*, europski fondovi, sve to. Mi smo tražili novce baš za edukaciju i onda smo aplicirali i dobro nam je došlo za Zakladu jer smo se na Zakladu tek poslije javljali.
- ▶ Mi imamo potpuno obrnutu situaciju. Nama niko ne traži strateški plan. Mi više nismo pod Nacionalnom zakladom. Ali nam je on apsolutno nužan i mi ga imamo, ali nije da nekoga plaćamo da nam to radi, niti idemo u *retreat* da to radimo, nego jednostavno neke stvari moramo zapisati, neke stvari da bismo im se vraćali. (...) ali nije da se mi tog držimo strašno strogo, već nekako kroz taj period od 2 godine, koliko nam je već ritam, 2-3, ali nam je baš nužan.
- ▶ Mislim da smo svi uvijek znali naše ciljeve i misiju itd. i da mislim da niti jedna organizacija (...) da nitko ne zna šta mu je misija, šta je cilj, što je osnova nekog strateškog planiranja (...), ali se zna desiti da uvjetuje neko vanjski, neka organizacija koja kaže vi nama uz to morate dati strateški plan. I sve nekako znaš, sve se nešto dogodilo, ali toga nema na papiru. (...) I unutar nekih projekata je bilo o razvoju, o organizaciji, neki donatori nisu tražili takav dokument, ali su dali potporu da se strateški plan u organizaciji održi jer su na taj način smatrali da se organizacija strukturira bolje, ono što je tema cijele ove priče, da se posloži, da se zna tko šta radi, šta mi hoćemo narednih godinu, dvije ili pet.
- ▶ Mi smo prvenstveno koristili zbog *mečiranja* naš strateški plan. Na neki način postavljanje okvira da li ih postižu ili ne. Nama se promijenila percepcija šta strateški je i šta sam proces strateškog planiranja je prije dvije godine. Prije je to bilo motivirano donacijama, a nakon toga smo shvatili da je strateški plan najvažniji dokument u organizaciji, da treba biti okosnica razvoja i da se oko njega trebaju razvijati aktivnosti koje se provode u organizaciji. Samo što smo malo promijenili koncept otkad je prestalo financiranje Zaklade, koja i dan danas pita imate li trogodišnji plan, što je besmisleno. Nekad su naši planovi bili desetogodišnji, pa petogodišnji, pa onda trogodišnji, u turbulentnom okruženju u kojem živimo, godinu-dvije eventualno, ali to opet ovisi o tipu organizacije u kojem radiš. Kada smo promijenili koncept u kontekstu toga da ne radimo dokument koji služi samo pravdanju nečega, već je živi dokument koji je okosnica

planiranja, i kad smo uveli nekakve mehanizme poput mjesečnog planiranja, pa kvartalne evaluacije i planiranja, pa godišnje evaluacije i planiranja, i kada smo vidjeli da se nama u okruženju u kojem radimo misija mijenja iz godine u godinu, vizija nam ostaje ista i baš smo na zadnjem planiranju propitivali iste stvari kao i 2003. godine kada smo osnovani, ali se misija mijenja zbog okruženja i područja u kojem radimo. To nam je dalo neku drugu perspektivu toga. Kada se promijeni fokus da to nije za nekoga, nego je to za tebe dokument u kojem god dokumentu bio, mi ga čak volimo zvati ne strateški plan nego strategija razvoja, onda ima skroz drugi smisao. I to sam shvatio i kod drugih organizacija s kojima radimo da ih je previše opterećivao okvir u kojem moraju razviti neki dokument za nekoga i kada se maknu iz tog konteksta i kada shvate da propituju svoj razvoj i smjer razvoja koji nije uvjetovan donatorima ili nečim drugim, to je onda neki sasvim drugi tip koji izlazi iz tih procesa.

- ▶ Ja bih mogla povući paralelu između prošle i ove organizacije gdje smo imali nadobudni plan, gdje se od 20 ljudi odazvalo nas troje koji radimo sa super nabrijanom trenericom i mi smo stvarno gledali gdje smo bili, gdje se vidimo i kako bi htjeli dalje raditi. I to je na kraju ispalo puno nadobudnije nego ono što smo htjeli i opet je bilo to – došla sam raditi u organizaciju kada je bila institucionalna potpora od Nacionalne zaklade, pa se i očekivalo da se to napravi. A sada u organizaciji u kojoj jesam, gdje se organizacija transformirala, nismo uopće imali sve te kapacitete zadovoljene da se javljamo na te velike natječaje niti išta, tako da je definitivno bilo isključivo što se tiče organizacije, gdje se mi vidimo, koliko smo se transformirali, je li to sada dovoljno, gdje ćemo imati dalje. Dakle, bez obzira, ne moramo ga nikome predavati. I tako radimo u ovoj organizaciji za razliku od ove prošle, gdje je to bilo više hladno, ima interesa, ali nije to to.

3. Evaluacije i sustavi osiguranja kvalitete

Organizacije imaju jasan stav da usvajanje gotovih principa rada i uvođenja sustava osiguranja kvalitete nije važno, a često niti poželjno. Većina sudionika koji su imali iskustva s nekim od sustava, i koji su ih pokušali implementirati, ubrzo su odustali ili su značajno morali prilagoditi postojeće sustave vlastitim potrebama. U tom smislu, sudionici sustave poput SOKNO-a smatraju korisnim, no protive se nametanju uvođenja sustava

osiguranja kvalitete kao obaveze. Podržavaju postojanje sustava kao priručnika za dobru praksu, kao skup ideja i okvira za rad, ističući da takvi sustavi, između ostaloga, omogućuju lakše uključenje novih ljudi u organizaciju i osiguravaju organizacijsku memoriju, no protive se formaliziranju i standardiziranju prakse ili uvjetovanju od strane donatora.

Slično mišljenje je i o evaluacijama koje se općenito smatraju važnima za djelovanje organizacija, no najčešće se provode u nestrukturiranom i neformalnom obliku. Evaluacije se vide kao sastavni dio većine aktivnosti u organizaciji i sudionici smatraju da ih provode kao dio redovitog funkcioniranja organizacije. Najčešće su projektne i procesne evaluacije te evaluacije koje provode sami članovi organizacija. Također, rad se često evaluira u sklopu procesa strateškog ili operativnog planiranja. Rjeđe su evaluacije one koje su formalne i strukturirane koje bi provodili vanjski evaluatori te se one u pravilu provode na većim i dugoročnim projektima kad za to postoje posebna proračunska sredstva. Donatori najčešće ne uvjetuju provođenje evaluacija, već se evaluacije spram donatora provode kroz izvještavanje o projektnim aktivnostima.

KATEGORIJE SADRŽAJA I PRIMARNI PODACI

Važnost uvođenja sustava osiguranja kvalitete

- ▶ Jao.
- ▶ Ne!
- ▶ Opterećuju nas, samo još nekim dodatnim mehanizmima tako da bi se ti bavio administrativnim, a ne sadržajnim stvarima.
- ▶ Sjećam se SOKNO nam je dao neki smjer i okvir, pročitaj ovaj zakon, pročitaj onaj zakon i tu si u prekršaju. Osim SOKNO-a, imamo u nekim organizacijama ISO standarde uvedene, ali zapravo i kod Sokna i kod drugih sustava kvalitete se pokazalo da organizacija, odnosno da ljudi u organizaciji, moraju živjeti za taj sustav, moraju biti dio tih procesa kada se ti sustavi implementiraju inače to ne funkcionira. (...) Mi smo htjeli probati, to je bilo čisto zbog uspostavljanja procesa unutar organizacije. Htjeli smo to raditi, ali kada smo shvatili na koji način taj sustav funkcionira, dođe netko izvan, uzme 20.000 kn, zapravo ček-ček, nemaš ništa od toga, osim osviještenosti da se ti moraš baviti tim sustavom, tim dokumentima, da imaš neku povijest, to nam je najviše pomoglo od svega.

- ▶ Ja prvi put kad sam vidjela SOKNO, kad sam se upoznala s tim sustavom kvalitete meni je to izgledalo odlično. S obzirom da nitko od nas nije bio, nas je tada bilo dvoje, nitko nije bio tako organiziran čovjek – niti ja niti moj kolega. I onda sam ja bila strašno nadobudna, jako sam se htjela... i onda kad smo krenuli nekako po svemu... brzo je to palo sve u vodu jer ovo sve što pričamo je – ne bih htjela suditi, ali barem po mom primjeru – sve je jako osobno unutar tih organizacija. Mi smo neke osobe, nismo neki korporativni gdje te osobe samo odrađuju određene zadatke, nego smo mi svi ti neki ljudi koji smo nekakvi... I sad bar se kod nas nismo u tim formalnim stvarima tako, ali sve smo mi odrađivali (...) sad nas je više, i unutar tog procesa postaje dosta bitno, ali nemamo SOKNO, nismo uveli, imamo neki svoj način... Imamo definitivno neki sustav koji pratimo, koji nije ovaj, koji sami negdje...
- ▶ Mislim da je samo važno iz neke moje perspektive da to ne krene kao neka obaveza. Kao formalni uvjet u natječajima, nešto što je bila neka tendencija. Čini mi se da to još uvijek postoji nakon niza godina.
- ▶ Ja mislim da je to jako korisno za organizacije i mislim da to nitko ne treba propisati organizaciji nego je to pitanje organizacije hoće li provoditi. Velik broj organizacija ima svoj sustav upravljanja kvalitetom. (...) Ali ga mi radimo prema našim potrebama, u smislu da tebi bude lakše, da ti neke stvari unaprijediš u smislu funkcioniranja organizacije, a ne da sad ti s jedne na drugu stranu premećeš neki papir zato što je to neko propisao. (...) Mislim da u jednom trenutku kada organizacija doživi neku razinu kompleksnosti da sama skuži da joj treba nešto takvo. A ne da ti kažeš sada svi imaju to i sada svi moraju imati to. (...) To je isto kao i sa strateškim planiranjem. Ti možeš imati strukturirano nešto što ćeš primjenjivati u svojoj organizaciji onoliko koliko ti treba, ali to je prije svega pitanje dobre prakse, a ne regulative.
- ▶ Ne treba ti netko doći izvana i reći da razdvojiš po registratorima, da trebaš neku projektnu dokumentaciju.
- ▶ Kad smo krenuli to formalizirati i stavljati u registrator dokaze za različita područja, onda smo odustali od toga. Svaka organizacija ima svoj sustav kvalitete i razvija ga i važno je da je taj sustav živ.
- ▶ Mi se trudimo... Prije nego smo se transformirali, imali smo neke svoje alate, razvijali smo ih kako smo mi to mislili, a onda smo baš... svi rade taj SOKNO, ajmo vidjeti šta sve tu treba i dosta ga je teško slijepo slijediti i on se mijenja sada. I onda smo uzeli ono što mi smatramo da nam je potrebno u ovom trenutku i da nam je potrebno za dalje, uzeli smo te

dijelove i onda smo napravili te dokumente, nismo slijepo slijedili poglavlje 1 ► treba to, to i to, poglavlje 2 ► treba to... to je previše nekako... radimo prema potrebi, ovisno o trenutku što nam je sada za to potrebno, gdje se vidimo dalje i što će nam u tom segmentu biti potrebno.

- Mi nemamo... Uopće se nisam bavila tim, niti sam to pročitala, ali sve to imamo u organizaciji, ali nam ne treba neka formalnost izvana da bi mi imali arhivu, da bi stavljali fotke, da bi imali *community* menadžment koji je nekad super, nekad loš, da imamo 500 milijuna registratora u uredu, nikad nisam to niti ni pročitala, ali možda jednom... Imamo neke svoje mehanizme po kojima funkcioniram. Naravno da uvijek, kad bilo tko novi dođe raditi neki program, moraš mu stalno ponavljati da treba ovo, treba ono dok se ne *ufura* i to je ok, ali nikome ne dam nikakve dokumente i kažem mu evo, ovo ti je zakon o financijama udruga, ovo ti je strateški plan tu, evo tu prouči evaluaciju, pa te pita šta je to, a ti mu objasniš da ćete se naći na sastanku i pričati kako je bilo na festivalu.
- Ne pratimo niti mi SOKNO, to nam je bio samo prvi korak da to počnemo raditi.

Koristi od uvođenja nekog oblika sustava kvalitete

- Jasnije procedure recimo.
- Treba postojati jer je to neka stvar samokontrole.
- Olakšano je kad netko novi dođe kako se postaviti, to je mislim kod nas. To se pokazalo bitnim kod nas.
- Ideja SOKNO-a nam je pomogla u strukturiranju organizacije, ali prvenstveno zbog toga što ima neki skup ideja, u kojem smjeru ići, što bi trebalo raditi, bio je nekakav vodič, priručnik više, nego klasičan sustav koji tu služi da propitkuješ i bilježiš nešto.
- Kad imaš kaos kad netko dođe otkud da krene. To je neko pospremanje, ne možeš ostaviti stol nepospremljen, tako moraš sve što si radio moraš negdje posložiti, da li ćeš staviti na *site*, da li ćeš posložiti u registrator, da li ćeš to memorirati negdje – i taj sustav memorije mora postojati na bilo koji način registriran u organizaciji jer kad netko dođe onda naslijedi, onda lakše uđe u cijelu problematiku; šta mu vrijedi strateški plan kad on ne vidi nigdje do kud si ti došao. Mislim da sve organizacije imaju manje-više neke svoje načine organizacije, mislim da ne bi mogli u kaosu.
- Olakšava neko praćenje.

- ▶ To je nešto... ja radim taj posao, pa mi je to nekako normalno i uopće ne razmišljam o tome kao o nečemu i taj sustav arhiviranja od onoga što je organizacija imala vremena napraviti je važno zbog neke evaluacije. (...) Ok, sutra mene nema, kad netko dođe ili, ne mene kao mene, nego općenito ljudi u organizaciji, da postoji taj neki općeniti sustav, strukturirana forma, koja ne mora biti stroga, nego svaka organizacija ima za sebe.
- ▶ 2006. smo počeli raditi. To nam je možda stvorilo organizaciju je smo prije radili pankerski, onda smo počeli papire stavljati na mjesto, voditi zapisnike, na neki način smo opstali kao organizacija. Mislim da je to dobro, vjerojatno zbog tog SOKNO-a i takvog načina je organizacija opstala i danas postoji uredna dokumentacija. Organizacija je osnovana 2000., ali tek od 2006., kada smo uveli taj sustav u organizaciju, postoji jasna dokumentacija, sve arhivirano, kvalitetno, od promotivnih materijala, cijela povijest organizacije. U tom kontekstu to je pozitivno, do tada stvarno nismo, jedan je registrator bio kod jednoga, drugi kod drugoga, to je sve bilo u kaosu. Mislim da je to pozitivno, zvučim sad kao neki lik koji zastupa te institucionalne okvire, ali iskreno gledajući, stvarno, strateški plan je pomogao organizaciji, zahvaljujući SOKNO-u imamo arhivu, sutra neko može sjesti u organizaciju i nastaviti.

Važnost evaluacija

- ▶ Korisno je, ali ne bavimo se time, nemamo vremena.
 - ▶ To je sastavni dio cijeloga procesa jer bez toga ne možeš ići dalje. Ako ti nisi gledao iza sebe i rekao... ne možeš dalje krenuti.
 - ▶ Trebale bi biti.
 - ▶ (T)o je naša odgovornost.
 - ▶ Ja bih rekao čak da je za udruge evaluacija odgovornost. Financirani smo iz javnog proračuna. Naša jedna od odgovornosti je da pratimo što se događa na razini rezultata. Kratkoročni, dugoročni rezultati i kakvog učinka ima naše djelovanje u zajednici tako da bi to trebala postati praksa, evaluacija i projekata i aktivnosti koje se provode.
- Vrsta evaluacija**
- ▶ Evaluacije se ne moraju raditi formalno. Ono što mi svi govorimo je da svi žive na neformalnoj razini i čini mi se da su tu i rezultati puno bolje. Možda i treba formalno raditi. Ne znam da li netko formalno radi? Ali ima nekih projekata koji su stvarno važni, znači moram znati što ću sljedeće

godine sa festivalom ili nečim. A tu je puno elemenata i *inputa* koji su korisni da složiš priču za ubuduće. Znači, ti u svom strateškom planu imaš festival, ono što je osnovna djelatnost organizacije, ako se ti nisi osvrnuo i pogledao kako je sve to završilo, tko su korisnici, sve ono što je važno onda ne možeš... Dobio si donaciju pa samo da to odradiš. Mislim da većina to tako ne radi. Mislim da su to neformalne, ali se rade i formalne. Rade se formalne evaluacije, da se evaluira, znači [*ime poduzeća*].

- ▶ Evaluacije vezane uz procese. (...) Nama su najkorisnije u organizacijskom razvoju bile procesne. Gdje ti više evaluiraš na koji način si radio, kako što. A ove rezultatne su više zagovarački dobre i možeš ih koristiti u *fundraisingu*.
- ▶ Formalne evaluacije radimo sad trenutno u pisanoj formi. U formi strukturiranog razgovora radimo samo na edukativnim programima i to su procesne, više manje, evaluacije. Radimo ih godišnje na razini skupštine. Ali to je dakle neka, više-manje, nestrukturirana forma razgovora. Ali da, to su te neke dvije najvažnije. U principu mislim da radimo neke neformalne evaluacije na razini svakog pojedinog projekta unutar tima. (...) Što je sastavni dio funkcioniranja.
- ▶ Na projektnoj razini. Nakon što završi projekt, 'ajmo vidjeti što je bilo dobro loše, a onda sljedeće godine, 'ajmo se prisjetiti koji su bili kritični momenti.
- ▶ Mi neformalno evaluiramo svakog vikenda, svaki ponedjeljak poslije vikenda i neke produkcije. a kolegama na poslu pričamo o programu, pogotovo ako se radi o novom programu koji smo započeli ili s ljudima s kojima prvi put radimo. Formalne evaluacije radimo na većim projektima gdje je i veći novac i više ljudi uključeno. Konkretno, jedan veliki festival koji radimo i na kraju festivala prođemo sve od evaluacije marketinga, gdje je što trebalo. Na kraju, zahvaljujući evaluaciji, jedan smo festival ugasili jer smo shvatili da nema smisla. Tako da, evaluaciju, samu po sebi, u neformalnom obliku, svi radimo.
- ▶ U principu nas tjera samo jednom godišnje, jednom godišnje se na skupštini podnese izvještaj, pa se tamo malo raspravi, pa upravni odbor to može tamo iščitati i nešto komentirati i to je to.
- ▶ Ja imam užasno malo iskustva s evaluacijama. Ne znam nikođa tko to radi u nekom strukturiranom smislu da znaš, imaš točno valorizaciju učinjenog, gdje si, u kojem smjeru si se zadao, što si ispustio, na taj način.
- ▶ Kad nešto realiziraš onda si konstantno u nekoj auto-evaluaciji. Dok radiš, provjeravaš što je dobro, a što nije dobro. I tako kroz cijelu godinu imaš neki niz auto-evaluacije.

Na kraju godine nikada ne prođeš jer u principu nemaš vremena.

- ▶ Ja imam osjećaj da organizacije rade puno više evaluacije i auto-evaluacije nego što misle. Sad kad vas sve slušam, mislim da mi sebi ne dajemo dovoljno kredita. Dok sam vas slušala razmišljala sam što [naziv organizacije] radi. Mi isto nemamo evaluaciju. Mi imamo svaki ponedjeljak operativni sastanak u kojem se evaluira prošli tjedan na operativnoj razini, ali i tu se svi operativni, ali nekada se i strateške stvari rješavaju, srednji rok ili kratki rok, što ćemo napraviti za četiri mjeseca, ako je sada neka tema koja je bitna, a sada se nešto isplanira. Dakle, imamo taj moment. S druge strane, imamo sve *reporte* naše koje radimo za sve donatore. Znači moraš proći evaluaciju, financijsku, evaluaciju aktivnosti... moraš i svi to prolazimo. Imaš strateško planiranje, znači imaš generalnu evaluaciju nakon određenog perioda. Mi imamo u [naziv organizacije], mi smo radili dva puta strukturirane upitnike za korisnike (...), 2007. i ove godine. 2007. na papirima, a ove godine *online* anketa. Ja mislim da imamo svi neke mehanizme koje svi koristimo, ali ne smatramo da je to dovoljna auto-evaluacija i možda bi to trebalo strukturirati, ali svi to radimo.
- ▶ Ali ja mislim da je važan. Da bi mogli koristiti rezultate evaluacije, oni moraju biti strukturirani i formalizirani jer inače ne znamo što pratimo. Tako da, nakon određenog niza godina, možeš donijeti neku odluku na temelju nekih povijesnih podataka, odnosno rezultata.
- ▶ Čisto iskustvo nama u kontekstu evaluacije govori da nam puno više pomažu vanjske evaluacije, kada uzimamo vanjskog evaluatora jer imamo neku objektivniju sliku. S druge strane, provede se malo širi proces za koji mi unutar organizacije nemamo vremena. Znači razgovor sa svim sudionicima, korisnicima.
- ▶ Složio bih se (...) da svi radimo više nego mislimo, ali isto tako smo skloni auto-interpretaciji, znači kad nam odgovaraju brojke onda su nam brojke ok, a kad brojke ne odgovaraju onda ćemo ovako onako, to nitko ne kuži, to ne služi, pa šta sad. Znači bolje bi bilo da netko možda iz neke druge perspektive to radi, a ne mi sami.

Uloga donatora u provođenju evaluacija

- ▶ U svim projektima Europske unije se može dobiti dobra lova za vanjske evaluatore tako da smo krenuli raditi sve, i vanjsku evaluaciju i vanjsku financijsku reviziju i radimo mjerenje učinka i utjecaja svakog od projekata. To nam je

uvijek stavka u svim projektima. I baš učimo puno, dobre naučene lekcije se mogu iz toga dobiti.

- ▶ Ne (uvjetuju).
- ▶ Oni čisto postavljaju pitanje. Kako ćete provesti evaluaciju? Ja je nisam provodio.
- ▶ Nisu tražili nikada formalnu. Evo sada natrag neki izvještaj kroz neki period. Ili ono što donatora uglavnom zanima je (...) kako je taj projekt živio, kako je prošao i da li ima smisla da nas financiraju sljedeće razdoblje. To postoji negdje, mislim da se te evaluacije i nekakva izvješća koja su negdje arhivirana i posložena... To je jedan tip. Većina nas koristi tu neku slobodnu formu, kroz izvještaje, brifinge, sastanke kroz koje ne pričaš samo o budućnosti, nego i što se desilo. Mi isto tjedno radimo kroz evaluaciju nekog događaja ili projekta da ga mijenjamo po putu, to je sastavni proces.
- ▶ Vanjskom još i nekako zbog nekih projekata, to prebrojavanje publike, što publika misli, neki projekti čak imaju i strukturirane evaluacijske listiće kad se rade neke radionice i tako dalje, ali u principu mislim da se ne bavimo previše.

4. Unutarnje i vanjske kontrole

Potrebu za uvođenjem unutarnjih kontrola financijskog poslovanja imale su samo organizacije koje imaju kompleksnu unutarnju strukturu ili vlasništvo nad trgovačkim društvima. U pravilu, manje organizacije koje imaju samo projektno financiranje, nisu imale iskustva niti potrebu za kontrolama financijskog poslovanja te su financijsko poslovanje kontrolirale putem godišnjih izvještaja o radu koja se podnose članstvu i skupštini. Jednoobraznu primjenu modela unutarnjih kontrola sudionici smatraju neprovedivom u praksi zbog različitosti profila organizacija, prvenstveno imajući u vidu različitost izvora financiranja, različitu kompleksnost organizacija i brojnost članstva.

Slično mišljenje sudionici imaju i o sukobu interesa unutar organizacije. Smatraju da u organizacijama civilnog društva, u području kulture i umjetnosti, ne postoji potreba za razvojem mehanizama za sprečavanje sukoba interesa unutar organizacija s obzirom na to da je često riječ o organizacijama niske razine kompleksnosti, malog kruga ljudi koji posjeduju znanja i vještine iz određenih polja kulturnog djelovanja, organizacijama koje u pravilu djeluju na horizontalnim načelima i koje karakterizira visok stupanj povjerenja među članovima. Uvjetovanja donatora za razdvajanjima unutarnjih dužnosti, poslova i nadležnosti u organizacijama, sudionici vide kao formalističke zahtjeve koji

nisu adekvatni stvarnoj praksi u organizacijama zbog malog broja aktivnih članova.

S druge strane, praksu ili obavezu javnog objavljivanja finansijskih izvještaja sudionici podržavaju, s tumačenjem da se udruge u pravilu financiraju javnim novcem i da je obaveza svih koji se financiraju javnim novcem da javnosti omoguće uvid u trošenje tih sredstava. Negativna iskustva pojedinih organizacija, gdje su njihovi izvještaji bili pogrešno tumačeni u medijima zbog specifičnih aktivnosti i djelovanja tih organizacija, sudionici prihvaćaju kao rizik koji je sastavni dio javnoga djelovanja. Jedina zadržka koju organizacije imaju spram obaveze javne objave godišnjih izvještaja, odnosi se na usporedbu s drugim javnim i državnim institucijama koje ne usvajaju istu praksu i ne djeluju po istim principima.

KATEGORIJE SADRŽAJA I PRIMARNI PODACI

Potreba za uvođenjem unutarnjih kontrola finansijskog poslovanja

- ▶ Što je to? (*smijeh*)
- ▶ Šta su unutarnje kontrole finansijskog poslovanja?
- ▶ S obzirom da sam ja zadnjih šest sati sama plaćala račune i da to uvijek spadne na mene ja ne znam, kakva unutarnja kontrola.
- ▶ Možda bi mogla samu sebe *outsourcati* jednom tjedno da kontroliraš samu sebe.
- ▶ Mi smo imali velik problem s tim. Morali smo uvesti unutarnju kontrolu. Mi nismo htjeli, ali smo morali zato što smo imali šank (...) i tu jednostavno mora postojati unutarnja kontrola jer ti ne možeš imati toliko povjerenja u jednu osobu pogotovo kad se tu vrti nekakva veća lova, da se takve stvari ne događaju.
- ▶ Ako imaš promet gotovinom, tipa šank, onda treba imati unutarnje kontrole, ali ako netko plaća račune i isplaćuje putne naloge onda su svi ljudi koji sjede u uredu, uvjetno rečeno, i kontrola. I svi pišu izvještaje.
- ▶ Zависи što radiš.
- ▶ Imaš određenu svotu na računu za te i te projekte, netko je koordinator ili voditelj projekta, on se trudi da se ta lova troši po budžetu, on daje izvještaje. To je jednostavno.
- ▶ Da. Ali ima onako malo jedan dio, mislim da bi to onda još umanjilo povjerenje u organizaciju.

- ▶ Nama je pomoglo to što smo izdvojili, recimo, imamo knjigovodstvo koje je vanjsko, ali i računovodstvo koje nam je sada izvan ureda. Što je super stvar zato što nam je (...) nekako su objektivniji, pažljiviji su, recimo to tako. I otkada smo to tako posložili puno manje je nekih grešaka, previda i toga svega.
- ▶ Mi imamo neke tri razine kontrole što se financija tiče, jer imamo nešto kompleksniju situaciju, jer mi smo udruga koja u svom vlasništvu ima i d.o.o. I onda smo opterećeni administracijom i jedan velik dio produkcije nam ide na tom d.o.o.-u. Onda nam je dosta važno da su nam strukturirani poslovi, procedure i odgovornosti oko financija unutar organizacije.
- ▶ To je nešto što većina nas ne radi, ali taj nadzorni odbor koji je postojao, postojao je samo na formalnoj razini jer je jednom nekada netko napisao taj nadzorni odbor u statutu i onda su ti statuti svi jednaki, i tada manje-više svi imaju taj nadzorni odbor. I onda, pa ne znam, izabrali smo dvoje, troje ili koliko ih već ima. Šta rade? Pa ne znam, ništa u principu. Ono što je bitno je, zapravo, da unutar organizacije postoji... Sada po novom, evo sada izlazi novi zakon o računovodstvu neprofitnih organizacija, kao što je izašao i zakon o udrugama, nalažu se neke nove stvari. Između ostaloga, i neka veća kontrola financijskog poslovanja unutar organizacije, pa naravno da odmah institucije izvana traže da se to formalizira. (...) Znači te kontrole su po meni, mislim da ih svi imamo na neki način. (...) A to je problem što smo mi tako mali da nas neki put radi dvoje, troje, da ti i ja radi za petero, onaj za šestero onaj za tri, i svi sve radimo i zapravo ne možeš u jednoj organizaciji... kao da nas ima trideset zaposlenih pa se sad mi možemo super rasporediti. Nema nas. I to je naš... To je naš najveći problem, što mi nemamo tako formalno podijeljene poslove, svi radimo sve i onda kako tko što donese (...) I ja sam puno puta na nekim seminarima pitala pa kako kad nas je troje, kako da mi to posložimo, "ma da li zato imate članstvo?". Znači, netko može iz članstva biti u nekom tijelu upravljanja koje može biti imenovan kao da radi kontrole. Sad to tako u praksi je neizvedivo, da sad tebi netko dođe, da [ime] dođe iz [ime grada], da sad on meni odobri plaćanje samo zato što je član moje organizacije. Mislim, to je teže kod nas u praksi napraviti, ali je činjenica da su te, ovo što ona kaže, posložiš se onako kakve su nam potrebe, a moramo i neku formu zadovoljavati i da je to stvar kako si sam posložiš.

- ▶ Unutar organizacije?
- ▶ Pa možda smo mi stalno u sukobu interesa. Da, vjerojatno.
- ▶ Nemoguće je.
- ▶ Recimo, ja poželim pogurati jedan bend da svira u klubu, a koordinator programa kaže: “E, ne može zato što evo imamo za dva dana neki drugi bend.”.
- ▶ Ja ne znam. Imam osjećaj da sam u sukobu sama sa sobom. Ne znam što bi bio sukob interesa unutar organizacije. (...) Ja mislim da se sukob interesa unutar organizacije tumači unutar organizacije.
- ▶ Da li netko tko je član organizacije može biti ujedno i dizajner kojemu ti onda i platiš honorar? Je li to sukob interesa.
- ▶ Ja mislim da je u našim situacijama kada govorimo o organizacijama civilnoga društva koje kontinuirano operiraju s puno premalim sredstvima, da je sukob interesa poželjna stvar zato što si ti uspio nekoga kome je standardna cifra da ti dizajnira plakat za 7500 kuna, nagovoriti da taj isto napravi za 3000 ili za 200 kuna. Sukob interesa, to je jedna razina problema. Druga razina problema je to što imaš neku incestuoznu sredinu bez kreveta u krajnjoj liniji, u kojoj imaš neke ljude koji su zaista unišeni vrlo specifično u neka područja i sada ćeš morati dovesti nekoga izvana ili odustati od nečega samo zato da ne bi slučajno nekoga tko sjedi u nekom vijeću, ne bi slučajno angažirao u nekom. Šta mogu kad se ta osoba jedina bavi nekim segmentom vizualnih umjetnosti na primjer ili književnosti, s čime se već baviš. Tako da su se te stvari, zbog loših iskustava koje imamo u političkom polju, počele transferirati na nas, na kojima mi se čini da taj sukob interesa, zahvaljujući dobrim vezama i odnosima socijalnim koje imaš, se koriste na korist organizacije, a ne na njenu štetu.
- ▶ Mi svaki put kad imamo neku lovu za nekakve autorske ugovore, za neke honorare, mi angažiramo radije tog čovjeka koji je i inače tu i volontira nego da izdajemo javni natječaj i tražimo nekoga izvana. Kao prvo, jer nikada nemamo love da to platimo komercijalno, nego idemo na studentske ugovore, radimo sa studentima, s mladim ljudima. Njima dajemo neko iskustvo, dajemo im nekakvu promociju i na neki način taj [naziv organizacije] bi trebao služiti tome da ljudi nauče neke alate s kojima će poslije, ako je sve super, i zarađivati jednoga dana komercijalno. (...) Ako ti tu volontiraš, ako gubiš svoje slobodno vrijeme, onda kad ti se može osigurati neki honorar, naravno da će se osigurati tebi, a ne nekome izvana. Ako je to sukob interesa, onda ok.

- ▶ Ali ja mislim da se to sve svodi na pitanje povjerenja i to je li to za organizaciju ili protiv organizacije. Jer, sukob interesa je kategorija koja je za javnu upravu. Za neke velike korporacije ili ne znam šta. Jer ti imaš puno kompleksnije sustave koje teško možeš kontrolirati, ovi sustavi su relativno jednostavni, vrlo brzo nečiji legitimitet ili njegov nedostatak dolaze do izražaja. Meni se baš čini da je to pitanje povjerenja, koliko ljudi u organizaciji vjeruju jedni drugima i vjeruju svojoj procjeni da će se nešto dogoditi da bi organizaciji bilo bolje, a ne da bi strpao u džep. Ja ne znam šta bi u našim konkretnim slučajevima strpao u džep.
- ▶ Mi imamo često u organizaciji situacije sukoba interesa zbog toga što imamo skupštinu gdje su i zaposlenici članovi. Ali to smo tako htjeli horizontalnu strukturu imati. Najčešće, članovi i zaposlenici koji vide da je potencijalan nekakav sukob interesa, onda se izuzimaju od glasanja. To je opet pitanje vlastite odgovornosti koliko to prepoznaješ ili ne prepoznaješ.
- ▶ Unutar, barem kod mene je situacija, da ja imam takvu situaciju u organizaciji, otišli smo iz svojih prijašnjih organizacija u drugu organizaciju i ja sa svojim vještinama i znanjem, on sa svojim vještinama i znanjem, zapravo doprinosimo programu koji želimo i imamo interes da radimo i zato i jesmo u udruzi. Tako da po tome ne vidim sukob interesa. Jedino da je možda netko ful nesposoban, pa ti je rod, ali mislim da toga nema u civilnom društvu. Kao što smo rekli, dobivamo duplo manje sredstava nego neke gradske institucije u institucionalnoj kulturi. Duplo nas je manje i radimo opet sav taj zakonski posao koji mora biti napravljen. Ovo o čemu danas pričamo, plus programski dio. Jednostavno mislim da tu nitko ne zapošljava, niti uzima nekoga tko nema pojma o tome, samo zato da bi dobio nešto u vidu novaca ili neke... mislim da ne.

Uvjeti donatora u osiguranju mehanizama za sprečavanje sukoba interesa

- ▶ Zaklada je tražila odvajanje upravljačke ... znači onaj tko ti radi u udruzi ne može ti biti u tom odboru.
- ▶ To smo mi prije pet-šest godina radili, micali te ljude iz upravljačkih...
- ▶ Kod nas u upravnom odboru su sjedili ljudi koji su bili voditelji projekata pa onda si valjda u sukobu interesa u upravnom odboru koji bi trebao imati neku širu sliku interesa organizacije, a zapravo usmjeravaš neke odluke da pogoduješ svom projektu.

- ▶ To je formalno, ali nema tu te namjere. (...) Iz iskustva nema te namjere. To je opet pitanje veličine organizacije, koliko nas ima itd. I taj odnos je zbog jednostavnosti poslovanja i svega, ali definitivno postoji hiper-veliko poštenje u organizacijama u radu i tu stavljam ruku u vatru za svakoga.

Važnost javne objave godišnjih izvještaja

- ▶ Meni je to ok. Meni je to dobro jer ti onda nitko ne može spočitavati da nisi transparentan i da dobivaš toliko i toliko para od države i da sve to ide, ne znam na što. Ovako ti lijepo... svaki put kad mi netko tako nešto kaže ja kažem odite na naš *site*, pod financije i vidjet ćete tamo vam stoji to, to i to.
- ▶ Pa, ok je da se izvještaji stave gore i to je to. Općenito, zbog nas. Našeg transparentnog djelovanja prema van, prema donatorima i prema korisnicima. Općenito mislim da bi čak mi trebali biti prvi koji bi to trebali raditi i da ostale institucije to rade koje koriste javni novac; da svi koji koriste javni novac da prikažu, pogotovo civilni sektor koji je kao neki produkt, koji bi trebao pokrenuti promjene u društvu.
- ▶ Meni je to ok.
- ▶ Meni je isto ok.
- ▶ Pa nemaš što skrivati, upravo to.
- ▶ Da. Jer to je javni novac i ti radiš korist za cjelokupno društvo. Naravno da to trebaš onda i pokazati i prikazati, to mora negdje biti vidljivo.
- ▶ I poanta je u tome da rad udruga treba biti transparentan s obzirom da udruge raspolažu javnim novcem i ne vidim problem u tome.
- ▶ Ja mislim da da, ali ako ja smijem reći isto tako ja mislim da bi trebala biti obaveza i tih ministarstva, lokalnih da provode isto te stvari. Ne znam, Ministarstvo kulture je užasno kasno bilo prošle godine uopće objavilo, a oni isto tako imaju neke zakonske obaveze. Tako da, mislim da bi i s te strane trebali imati te obaveze i da bi se tih obaveza trebalo pridržavati.
- ▶ Ja u načelu nemam apsolutno problem s time da organizacije objavljuju javno svoje podatke, dakle financijske, jer barataju s javnim sredstvima, makar ne moraju. I vi i mi baratamo s vlastitim sredstvima. Ali ok. Ali ja mislim da [*ime*] ima donekle pravo, u državi u kojoj javne institucije ne objavljuju javno svoje financijske izvještaje, u kojoj državna tijela ne objavljuju svoje financijske izvještaje, treniranje transparentnosti na nama samima je meni malo *too much*. Da je to dobra praksa je, ja se slažem i nemam problem s time.

- ▶ To je za mene jedna stvar opće kulture u poslovanju. Ako želiš poslovati s nekim, moraš vidjeti s kim imaš posla. Ovo nije ta priča, ovdje se radi o potrošnji javnoga novca i da ti ne bi netko sa strane tamo nešto bajao i rekao ti si ovo i ono, jasno je. Točno svako to financijsko izvješće prati računski plan po kojem su pozicionirani novci, troškovi, prihodi, rashodi, gdje se jasno vidi koliko je otišlo na plaće. Ako si od milijun ti 800 000 potrošio na plaće, onda će se netko zapitati koji je cilj postojanja takve neke organizacije. Tako trebaju svi koji žive od javnoga novca. Ne samo udruge, nego i sve institucije i organizacije koje se isključivo financiraju iz državnog proračuna.
- ▶ Ako te netko hoće ukačiti, to je to. Ja mislim da je ok ako objavljuješ financijsko da objavljuješ i narativno.
- ▶ Ja nemam stvarno principijelno ni praktično nikakav problem s tim, ali mislim da moramo biti spremni na to da se maliciozno tumače informacije s jedne strane, a s druge strane principijelno imam problem da pružam primjer Ministarstvu pravosuđa.
- ▶ Mi smo imali upravo takav slučaj jer mi predajemo godišnji izvještaj, i financijske i godišnje narativne gradu [ime], a grad [ime] ih je proslijedio nekim novinarima jer su nas napadali zbog ove kampanje [ime], pa smo onda izašli u okviru, znači cijeli tekst, analiza našeg financijskog stanja na koji nisu imali nikakve primjedbe pa su onda izvukli, listali su naše račune, pa su izvukli u okvir, kao platili su najam sobe 400 kuna u vrijeme kada se u [ime grada] moglo iznajmiti za 300 kuna. To ti je ta fora, što to nekog novinara baš briga. Na kraju nije bilo ništa od toga.

5. Problemi vezani za natječaje

Najčešći problemi koji se tiču natječajnih procedura svode se na preveliku količinu dodatne dokumentacije koju donatori zahtijevaju u prvom krugu natječaja, potom natječajni obrasci neprilagođeni specifičnom polju djelovanja za koji se raspisuje natječaj, prekratki rokovi trajanja natječaja, zahtjevi za dostavu dokumentacije koju nije moguće nabaviti, kašnjenje s otvorenjem natječaja i objavom rezultata, te izostanak odgovora na žalbe. Kad je riječ o natječajnoj dokumentaciji, sudionici ističu da donatori, u pravilu, nastoje olakšati posao sebi te stoga unaprijed traže dostavu sve popratne dokumentacije, a što zahtijeva vrijeme i financijske izdatke koje često snose sami članovi organizacija, a ne organizacije. Kao dobru praksu, ističu Zakladu Kultura nova koja prvo provodi evaluaciju

projekta, a potom zahtijeva dostavu određene dokumentacije od organizacija koje su zadovoljile u prvom krugu natječajja. Također, istaknut je primjer Agencije za elektroničke medije čiju proceduru organizacije smatraju neprijateljskom te se posebno navodi primjer zahtjeva potvrde o nekažnjavanju organizacije kao dokumenta koji se ne može dobiti u nadležnim državnim tijelima. S druge strane, organizacije ukazuju na problem da državna tijela kao donatori često izrađuju natječajne procedure i obrasce na temelju drugih tijela ili područja što uzrokuje probleme prijaviteljima ili se nedostaci pokazuju u provedbi, s obzirom na to da natječajni nisu prilagođeni specifičnim poljima djelovanja i korisnicima potpora. Slično tome, sudionici smatraju da bi donatorske institucije trebale surađivati s potencijalnim korisnicima iz organizacija civilnog društva prilikom pripreme i izrade natječajnih procedura, s obzirom na to da zaposlenici javne uprave nemaju iskustvo rada u organizacijama civilnog društva te stoga natječajne procedure koje se kreiraju ne odgovaraju realnom sektoru. Kad je u pitanju vremenski rok, organizacije u pravilu imaju primjedbe na institucije koje objavljuju natječaje u vremenu zakonskog minimuma i nisu orijentirane na partnerski odnos s korisnicima, te na institucije koje ne poštuju vlastita pravila o financiranju ili objavljuju rezultate natječaja i dodjeljuju sredstva sredinom proračunskog razdoblja. Ovo potonje organizacijama predstavlja naročit problem s obzirom na pravila računovodstva koja zahtijevaju donošenje financijskih planova do početka godine.

Na sličnom tragu se nalaze i problemi vezani za natječajne kriterije. Organizacije, u pravilu, zamjeraju pretjerano formaliziranje ili pak potpuno odsustvo formalnih kriterija. Prvi slučaj je čest kod donatora koji nekritički usvajaju principe upravnog birokratskog postupka dok je drugi slučaj čest na lokalnim razinama i vezuje se uz pretjeranu arbitrarnost u donošenju odluka. Kao primjer pretjeranog birokratskog odlučivanja, posebno su se tijekom rasprave iznosili primjeri Nacionalne zaklade za razvoj civilnog društva (odbijanje prijave zbog tipfelera), Ministarstva socijalne politike i mladih (odbijanje prijave zbog tipfelera ili zbog izostanka naznake "ne otvarati" na kuverti) te Agencije za elektroničke medije (izostanak spiralnog uveza projekta, dostava više istovjetnih primjeraka elektroničke dokumentacije).

Natječajne procedure

- ▶ Dokumentacija koja te ubije i treba ti pet dana za skupit. I traže originale pa moraš platiti 60 kuna.
- ▶ Najgori su Ured za mlade i Ministarstvo socijalne politike i mladih. A ured za mlade, daju ti 10 000 kuna, a traže kao da si tražio milijun.
- ▶ Bio mi je sve problem, ali sada sam se nakon 10 godina toliko *ufurao* da nije problem. To, dokumentacija, ok, možda je malo glupo da traže da izvadiš potvrde o nekažnjavanju, a onda još izvod iz registra, to moraš plaćati.
- ▶ Na stranu sad ta dokumentacija i sve skupa, za koju mislim da je možda za neke manje organizacije, ne toliko za našu, možda čak i financijski problem nekada jer nemaju gdje pravdati za sve silne takse.
- ▶ Daješ svoje novce.
- ▶ Ali kod nas je na lokalnoj razini problem. To su pitanja, financijski izvještaj, onda ljudski resursi pa kapitalne donacije. Kakve kapitalne donacije u izvještaju? Onda im nudiš pomoć, da s njima zajedno da, naprave te kriterije na lokalnoj, ni govora, odmah su splašeni. Prijavnica je za mlade, za zdravstvo, za ne znam, identična i nema smisla.
- ▶ Je, je. To je kao za kulturu broj korisnika i broj posjetitelja našeg filma. Ok, kad je u distribuciji na televiziji. Ali kakvih korisnika?
- ▶ Ali je problem ako ne odgovoriš. Staviš neku brojku, ali zapravo je grozno ako i staviš jednu brojku jer se to pitanje uopće ne odnosi na tebe i ne daju ti dalje da radiš.
- ▶ I one prijave koje ne smiješ napustiti, ne smiješ otići na WC. (*smijeh prisutnih*)
- ▶ Oni daju dovoljno duge rokove, Nacionalna zaklada daje 30 dana i raspisuje 18. 8. I to je problematično. Mislim 18. 8. raspisati natječaj možete ga raspisati brate i 18. 6. pa neka bude tri mjeseca.
- ▶ Postoje besmisleni, potpuno besmisleni dokumenti, tipa dokaz o nekažnjavanju odgovorne osobe koje se moraju poslati zajedno s projektnom dokumentaciju bez da znaš jesi li dobio projekt. Dakle, sad ima par primjera u kojima donatori te dokumente, koji su očigledno propisani zakonom, traže u trenutku kad su ti evaluirali projekt, ali, recimo, Ministarstvo mladih do toga još nije dobacilo. Ministarstvo mladih, još uvijek šest puta moraš ići na sud dizati potvrde

iz porezne da nemaš duga, pa ne znam šta i to sve pošalješ i onda oni tebi četiri mjeseca nakon kažu: “E, nisi prošao”, a rezultati su objavljeni prije dva mjeseca. (...) To je problem. Nitko se ne trudi proceduru postaviti tako da je prvo bitan sadržaj i neki osnovni formalni uvjeti, a onda da ide provjera. Pa ako si ti, buraz, uspio napisati super projekt, ako si uspio sve napraviti, a imaš rasulo od organizacije, kad dođe do te provjere neka ti netko kaže genijalan ti je projekt, ali ti je organizacija u komi i ne možeš dobiti. A ne da ide obratno. Ovako nas zadavi upravo to skupljanje papira.

- ▶ Točno 11 dokumenata propisanih je trebalo za taj natječaj od Ministarstva.
- ▶ Što se tiče papirologije mislim da je to recimo OK strukturirano u Zakladi Kultura nova koja traži da tek naknadno šalješ dokumente, ako si prošao. To, istina bog, njima otežava proces jer onda moraju imati dvije liste i čekati da vide ako netko ne zadovoljava te kriterije da bi prošao. Ali meni se čini da je sva natječajna provedbena i izvještajna procedura dobila novu *blossoming* dimenziju od kada se u moj život ukrcala Agencija za elektroničke medije. Jer je to takvo zaumlje da to nema apsolutnog... Dakle, oni su najbizarniji od svih jer su oni hiper-proceduralizirani, ali ta procedura nema apsolutno nikakvo utemeljenje ili uporište u ičemu logičnom. Oni su naprosto, kao da su prošetali kroz sve moguće natječaje, i onda su od svakoga uzeli ono što im se činilo najkompliciranijim mogućim i oni funkcioniraju zaista po principu da gledaju kako će ti zatvoriti vrata. Zašto trebaš potvrdu o nekažnjavanju organizacije koju uopće ne možeš dobiti? To ne postoji. Potvrdu za samoga sebe možeš dobiti, da si kao odgovorna osoba u organizaciji nekažnjavan ili jesi kažnjavan, ali oni ti nude mogućnost da predaš ili potvrdu o nekažnjavanju organizacije ili da potpišeš suglasnost kod javnog bilježnika da ti organizacija nije kažnjavana. Taj dokument ne možeš dobiti, to je protuzakonito, za početak zato što tako nešto ne postoji.
- ▶ Onda imaš nešto što se zove Agencija za elektroničke medije pa traže sve skupa uprženo na 8 CD-ova. Mislim, kao da živimo u 19. vijeku.
- ▶ Imaš jednogodišnje financiranje, a to jednogodišnje financiranje se objektivno svodi, budimo realni, od 6 do 8 mjeseci. Ako si dobio rezultate u četvrtom, ugovor u petom, a novce u šestom mjesecu, što da ja sad 15.7. počnem provoditi u [*ime grada*] program kad nemaš žive duše, niti je namijenjen turistima koji su tako slučajno počeli nabasavati u ovaj grad. I šta se događa, onda se sve događa od 1.9. Evo sada se taj rok pomiče na 25., Božić je zadnji

dan kad se realiziraju programi zato što ljudi nemaju kad to realizirati i to je naprosto nesuvislo. Postavlja se pitanje čemu se troše ta sredstva. A nismo mi kao organizacije u tom smislu problem, nego je problem administracije i sustava koji naprosto ne provodi svoj posao pravodobno. Jer, ako je izglasan budžet 10.12. oni do 15.12. mogu imati raspoređena sredstva na temelju onoga jer su i aplicirali s nekom projekcijom koliko sredstava će moći dati.

- ▶ Kod Ministarstva (kulture) me užasno ove godine smetalo to kašnjenje. Mislim da su nama drugi dio sredstava isplatili početkom 11. mjeseca i da su nas već 15.11. počeli zvati kad ću poslati izvještaj. Mislim, vi se ne pridržavate vašeg ugovora, zašto bih se ja pridržavala kad ste mrtvi hladni čekali do kraja godine, a sada bih ja u 15 dana sve trebala.
- ▶ Sve više i više se donatori ne drže rokova i procedura koje sami sebi pišu i to je veliki problem postao. Ono što se govorilo u kontekstu kvalitete poslovanja i čak i financija to je postalo nemoguće jer ti nemaš okvir u kojem znaš što će se desiti, iako okvir postoji na papiru, ali svi imaju veća prava.
- ▶ ... žena iz Ministarstva financija pričala o tome i rekli smo: “Pa kako, vi sada govorite”, to je baš bilo isključivo za neprofitne organizacije, “da ima onih koji zaista već imaju, znaju da su negdje u državnom proračunu, ili lokalnom, uglavljeni s nekom određenom cifrom i oni to dobivaju i to je nešto drugo”. Ali oni koji se javljaju na natječaje da dobiju sredstva do petog mjeseca ne znaju šta, a oni traže da mi već 1.1. imamo unesen financijski plan. I to će nama stvarno biti obaveza i to je nešto što ne razumijem kako ćemo...
- ▶ Ja sam pitala i koji je njihov odgovor? “Pa da, ali vi napravite to, a onda ćete napraviti rebalans”. Kad ti u trećem mjesecu skužiš da ti 40% ništa nisi dobio, ti opet nanovo radiš novi proračun jer tako rade i oni. I to je odgovor i nemaš se tu što žaliti. To je zakonski propis, to je tako, tako računovodstvo mora funkcionirati. Ako to ne napraviš možeš biti sankcioniran. A to što ti imaš lažni, neispravan proračun...
- ▶ Ali je problem u tome što smo se, recimo, Agenciji za elektroničke medije žalili da spiralni uvez, kako bih rekla, nije distinktivna vrijednost nekog projekta, na to nismo uopće dobili odgovor. Dakle, postoji žalbeni rok, ti u žalbenom roku nešto pošalješ, ali tko njih kontrolira.
- ▶ Ima ministarstava, odnosno donatora koji ti pošalju pisanu obavijest da su odbili dva mjeseca nakon što su objavljeni rezultati. Dakle, ti se nemaš na što pozvati da bi se žalio.

Natječajni kriteriji

- ▶ Nejasni kriteriji i u principu vrlo često nebulozna prijava. Pogotovo u našem području to zna biti prilično nebulozno.
- ▶ Oni ako si zaboravio napisati “ne otvaraj” da ti pada projekt. Aaaaaa! Nama je pao projekt na Ministarstvu socijalne politike i mladih.
- ▶ Važni jesu, ali da bi trebali biti malo blaži. Kultura nova je čisti primjer, ako nešto fulaš jave ti i ispraviš svoje greške za tjedan dana i pošalješ. Ja sam drugi prošao na Kulturi novoj i dva puta sam nešto zaboravio.
- ▶ Ali treba znati da su ljudi u Kulturi novoj koji jako dobro poznaju kako se radi. Ali ti kad si na te načine, na primjer u Nacionalnoj zakladi kad je osnovana, tu su došli ljudi iz uprave. I oni su se strogo držali formi koje su zapravo zakonom propisane. I onda se znalo dogoditi da stvarno zbog toga što si ovako napisao, ali zaista se dogodilo jednoj organizaciji, tražili su broj zaposlenih, i onda je kolegica napisala, stvarno tipfeler, i srušili su sve. Nisu tražili. Ona je pisala od 1.1. a ono je bilo od 1.10. Stvarno tipfeler. Ali pošto je postojala mogućnost da se to dokaže da je tipfeler, nismo ništa prikrili, onda nisu dopustili. Ono što Kultura nova radi, to je jedan onako ljudski pristup. Naravno da su i oni formalni jer moraju, jer isto tako imaju obavezu prema svom, od kuda oni dobivaju novac. Uglavnom ta stroga pravila trebaju postojati jer onda natječajni ne bi imali smisla, rokovi, moraju biti pravila, ali unutar toga se moraju kategorizirati propusti koji se daju popraviti. Ono što ti kažu, pet dana, sedam dana, ako nisi napravio, izvoli javi se na sljedeći natječaj.
- ▶ Meni se dogodilo s Ministarstvom socijalne politike i mladih jedne godine zbog tipfelera koliko traje projekt. A ovu zadnju godinu zbog toga što nismo napisali na kuverti “ne otvarati”. To je totalna nebulozna i zvali smo ih nekoliko puta da im to i kažemo.
- ▶ Evo danas sam išla na potpisivanje ugovora i kod čišćenja budžeta smo morali skroz preokrenuti i to sam već kod pisanja vidjela da to ne može biti primjenjivo na sve. A to je sustav koji je neprilagođen za kulturu, neki tender. I sada se dogodilo da smo morali totalno izokrenuti budžet, a to je njihova formalna struktura kako to treba raditi. Mislim da će tu biti problema. Ne znam da li je na jednu udrugu došlo ili neku mrežu da to zajedno radimo da se to nekako prilagodi.

- ▶ Znači koji su najveći problem, znači, formalne prirode neke banalne stvari. Nama je Vijeće za elektroničke medije odbilo jer nisam spiralno uvezao projekt. I vama!? Da. Ja nisam mogao vjerovati. Ajde, prve godine je valjda tako. A drugo je da natječajna dokumentacija ne postoji, znači da ti ne znaš što se ocjenjuje, što s koliko bodova. Te dvije razine. Ne znam da li treba ići u detalje.
- ▶ Konkretno, u slučaju grada [*ime*] tako općenito je raspisan taj natječaj da ti imaš osjećaj da možeš napisati bilo što i da se totalno paušalno ocjenjuje. Otprilike svake godine isto.

LITERATURA



- Buršić, Edgar (2014.) *Mreža Clubture: mapiranje organizacija izvaninstitucionalne kulture - Istraživački izvještaj*. Savez udruga Klubtura (<http://clubture.org/izdavastvo/mreza-clubture-mapiranje-organizacija-nezavisne-kulture>) (Preuzeto 15.10.2015.)
- Dauvergne, Peter; LeBaron, Genevieve (2014.) *Protest Inc The Corporatization of Activism*. Polity Press
- DiMaggio, Paul J.; Powell, Walter W. (1983.) *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*. *American Sociological Review*, Volume 48, Issue 2
- Greve, Heinrich R.; Palmer, Donald; Pozner, Jo-Ellen (2010.) *Organizations Gone Wild: The Causes, Processes, and Consequences of Organizational Misconduct*. *The Academy of Management Annals*, Volume 4, Issue 1
- Jakir-Bajo, Ivana (2014.) *Donesen novi Zakon o financijskom poslovanju i računovodstvu neprofitnih organizacija*. Računovodstvo i porezi u praksi 11/14 (http://www.racunovodstvo-porezi.hr/sites/default/files/casopisprivitak/ripup_14-11-059.pdf) (Preuzeto 15.10.2015.)
- Jordan, Lisa; van Tuijl, Peter (ur.) (2006.) *NGO Accountability: Politics, Principles and Innovations*. Earthscan
- Kardov, Krno; Pavić, Ivana; Višnić, Emina (2006.) *Istraživanje nezavisnog kulturnog sektora: mreža Klubtura / Clubture Istraživački izvještaj*. Savez udruga Klubtura (<http://clubture.org/izdavastvo/istrazivanje-nezavisnog-kulturnog-sektora-mreza-klubtura-clubture-istrazivacki-izvjestaj>) (Preuzeto 15.10.2015.)
- Konačni prijedlog Zakona o udrugama (2014.) Hrvatski sabor. <http://www.sabor.hr/konacni-prijedlog-zakona-o-udrugama-drugocitanje-> (Preuzeto 15.10.2015.)
- Mulgan, Robert (2000.) *Accountability' - An Ever Expanding Concept?* *Public Administration*, Vol 78, No. 3
- Nacionalna strategija stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva 2012.-2016.* (2012.) Vlada Republike Hrvatske (<https://udruga.gov.hr/UserDocsImages//UserFiles/File//Nacionalna%20strategija%20stvaranja%20poticajnog%20okru%C5%BEenja%20za%20razvoj%20civilnog%20dru%C5%A1tva%202012-2016.pdf>) (Preuzeto 15.10.2015.)
- Obrecht, Alice (2012.) *Effective Accountability? - The drivers, benefits and mechanisms of CSO self-regulation*. OneWorld Trust (http://www.oneworldtrust.org/publications/doc_download/497-effective-accountability-the-drivers-benefits-and-mechanisms-of-cso-selfregulation) (Preuzeto 15.10.2015.)
- Odluka o osnivanju Međuresornog povjerenstva za koordinaciju politike financiranja projekata i programa udruga iz državno proračuna Republike Hrvatske* (2012.) Ured za udruga RH (<https://udruga.gov.hr/UserDocsImages/UserFiles/file/Odluka%20o%20osnivanju%20Me%C4%91uresornog%20povjerenstva.pdf>) (Preuzeto 15.10.2015.)
- Odluka o osnivanju Savjeta za razvoj civilnoga društva* (2009.) Narodne novine broj 140/2009. (http://narodne-novine.nn.hr/clanci/službeni/2009_11_140_3404.html) (Preuzeto 15.10.2015.)

- Osrečki, Fran (2015.) *Fighting Corruption with Transparent Organizations: Anti-corruption and Functional Deviance in Organizational Behavior*. ephemera, volume 15, number 2 (<http://www.ephemerajournal.org/contribution/fighting-corruption-transparent-organizations-anti-corruption-and-functional-deviance>) (Preuzeto 15.10.2015.)
- Pavić, Katarina; Pekić, Milica (ur.) (2011.) *Exit Europe - Nove geografije kulture*. Savez udruga Klubtura (<http://clubtura.org/izdavastvo/exit-europe-nove-geografije-kulture>) (Preuzeto 15.10.2015.)
- Pollitt, Christopher; Bouckaert, Geert (2011.) *Public Management Reform: A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State, 3rd Edition*. Oxford University Press
- Power, Michael (1999.) *The Audit Society: Rituals of Verification*. Oxford University Press
- Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja Registra udruga Republike Hrvatske i Registra stranih udruga u Republici Hrvatskoj* (2015.) Narodne novine broj 4/2015 (http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_01_4_76.html) (Preuzeto 15.10.2015.)
- Pravilnik o sustavu financijskog upravljanja i kontrola te izradi i izvršavanju financijskih planova neprofitnih organizacija* (2015.) Narodne novine broj 119/2015 (http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_10_119_2255.html) (Preuzeto 10.11.2015.)
- Prijedlog Zakona o financijskom poslovanju i računovodstvu neprofitnih organizacija* (2014.) Hrvatski Sabor. <http://www.sabor.hr/prijedlog-zakona-o-financijskom-poslovanju-i-racun> (Preuzeto 15.10.2015.)
- Roberts, Susan M.; Jones III; John Paul; Fröhling, Oliver (2005.) *NGOs and the Globalization of Managerialism: A Research Framework*. World Development Vol. 33, No. 11
- Scott, James C. (1998.) *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. Yale University Press.
- Uredba o kriterijima, mjerilima i postupcima financiranja i ugovaranja programa i projekata od interesa za opće dobro koje provode udruge* (2015.) Narodne novine broj 26/2015 (http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_03_26_546.html) (Preuzeto 15.10.2015.)
- Uredba o računovodstvu neprofitnih organizacija* (2008.) Narodne novine broj 10/2008 (http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2008_01_10_209.html) (Preuzeto 15.10.2015.)
- Uredba o sastavljanju i predaji Izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila* (2011.) Narodne novine broj 78/2011 (http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2011_07_78_1648.html) (Preuzeto 15.10.2015.)
- Uredba o Uredu Vlade Republike Hrvatske za udruge* (1998.) Narodne novine broj 132/1998 (http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1998_10_132_1598.html) (Preuzeto 15.10.2015.)
- Uredba o Uredu za udruge* (2012.) Narodne novine broj 34/2012 (http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2012_03_34_820.html) (Preuzeto 15.10.2015.)

The 2014 CSO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia. (2015.) United States Agency for International Development, Bureau for Europe and Eurasia (<https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1863/CSOSI-Report-FINAL-7-2-15.pdf>) (Preuzeto 15.10.2015.)

Višnić, Emina (ur.) (2008.) *Nezavisna kultura i nove suradničke prakse u Hrvatskoj - Kulturne politike odozdo.* Policies for culture

Wyatt, Marilyn (2006.) *Radna skupina srednje i istočne Europe za upravljanje u neprofitnom sektoru - Priručnik za upravljanje nevladinim organizacijama.* Trenerski Forum - Udruženje trenera/ica i konzultanata/ica za neprofitni sektor u Hrvatskoj ([https://udruge.gov.hr/UserDocImages/UserFiles/File/Prirucnik-hrv\(1\).pdf](https://udruge.gov.hr/UserDocImages/UserFiles/File/Prirucnik-hrv(1).pdf)) (Preuzeto 15.10.2015.)

Zakon o financijskom poslovanju i računovodstvu neprofitnih organizacija (2014.) Narodne novine broj 121/2014 (http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2014_10_121_2300.html) (Preuzeto 15.10.2015.)

Zakon o fiskalnoj odgovornosti (2010.) Narodne novine broj 139/2010 (http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2010_12_139_3530.html) (Preuzeto 15.10.2015.)

Zakon o udrugama (1997.) Narodne novine broj 70/1997 (http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1997_07_70_1209.html) (Preuzeto 15.10.2015.)

Zakon o udrugama (2001.) Narodne novine broj 88/2001 (http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2001_10_88_1496.html) (Preuzeto 15.10.2015.)

Zakon o udrugama (2014.) Narodne novine broj 74/2014 (http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2014_06_74_1390.html) (Preuzeto 15.10.2015.)

Katarina Pavić (1982.) koordinatorica je Saveza udruga Klubtura, suradničke platforme koja okuplja organizacije nezavisne kulture u Hrvatskoj. U posljednjih deset godina profesionalnog angažmana aktivno surađuje s velikim brojem organizacija u kulturi te drugim organizacijama civilnog društva u Hrvatskoj i međunarodno.

Tomislav Domes (1979.) je politolog i aktivist zainteresiran za tematiku javnih i zajedničkih dobara te javne politike prema civilnom društvu. Kroz dugogodišnji rad u organizacijama civilnog društva, stekao je praktično iskustvo u pitanjima upravljanja i vođenja organizacija.

Kruno Kardov je docent na Odsjeku za sociologiju Filozofskog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu.