Фил Марфи
Визитинг професор на Универзитетот на Југоисточна Европа
Програма за докторанти, Колеџ за постдипломски студии по јавни и меѓународни работи на Универзитетот во Питсбург

Мемет Мемети
Продекан, Факултет за јавна администрација

НЕВЛАДИНИТЕ ОРГАНИЗАЦИИ И ОДГОВОРНОСТА (ПОЛАГАЊЕТО ОТЧЕТ) ВО МАКЕДОНИЈА

Невладините организации и нивните влијанија во односите на одговорност

Кризата на транспарентност и одговорност кај македонската влада од скоро стана поочигледна со неодамнешното обелоденување на ранг листата на „Транспаренси Интернешнал“ на државите во светот според нивото на корупција. Македонија беше рангирана меѓу 55-те држави што се сметаат за најкорумпирани во очите на локалните бизнисмени и други експерти. Зборовите на Дејвид Нусбом (David Nussbaum), Извршен директор на „Транспаренси Интернешнал“, го рефлектираат ставот кон овој тренд. „Лидерите мора да отидат подалеку од декларативните заложби и да ги исполнат нивните ветувања дека ќе обезбедат посветеност и ресурси за подобрување на владеењето, транспарентноста и одговорноста.”[1]

Како што граѓаните во континуитет губат верба во способноста на традиционалните владини институции да ја контролираат сопствената работа и да ги променат сомнителните практики, постои сè погласен повик за надворешна интервенција. Поради опипливото намалување на довербата во јавниот сектор, интервенцијата од трета страна често се смета за неопходна за да се премости јазот помеѓу власта и јавноста. Меѓу институциите од оваа трета страна, невладините организации се чини дека се најекспониранаta институција на која најмногу ѝ се верува.

Теоретичарите и практичарите од областа на **развојот** сметаат дека невладините организации поседуваат потенцијал да бидат една од примарните сили за постоење на одговорност, како на домашната така и на меѓународната сцена. Иако ова на прв поглед изгледа како атрактивно размислување, за голем број од проблематичните реалности што ги карактеризираат невладините организации („третиот сектор“) допрва треба да се изнајде решение. И покрај тоа што голем број НВО веќе почнаа да преземаат чекори во насока на подобрување на сопствените практики на транспарентност и одговорност, уште доста треба да се работи на овој план. До моментот кога овие прашања ќе бидат решени, желбата невладините организации да се третираат како катализатори за постоење на одговорност треба да се ублажи со одредена доза на претпазливост и скептицизам. Кажувајќи го ова, треба да се додаде и дека голем број од најесконираните невладини организации

[1] Transparency International CPI 18.10.2005 Соопштение за печатот <www.transparency.org>.

отидоа многу подалеку од нивните владини партнери во Македонија во напорите за решавање на проблемите на транспарентност, одговорност и застапување на граѓаните.

Невладините организации имаат неколку потенцијално позитивни и негативни влијанија врз односите на одговорност во контекстот на развојната помош. Осврнувајќи се на овие влијанија, овој есеј прво ќе ги дефинира развојната помош и одговорноста, а притоа ќе ги разграничи различните улоги што ги играат невладините организации, како и контекстите во кои ги играат тие улоги. Есејот потоа ќе направи осврт на постоечките размислувања за потенцијалите и ограничувањата во врска со нивните функции во делот на одговорноста како на домашната, така и на меѓународната сцена. На крајот, есејот ќе понуди завршни забелешки во врска со потенцијалните злоупотреби и замки што се инволвирани во овие односи.

Дефинирани улоги

И покрај тоа што невладините организации се присутни во областа на развојот од педесеттите години на минатиот век, нивната малубројност и ограничено финансирање во почетокот ги оневозможија да остварат некое позабележително влијание (Desai, 2002). Изминативе неколку децении, нивниот број и влијание пораснаа многукратно (Hulme and Edwards, 1997). Само во Македонија има 5.500 регистрирани невладини организации. Овој пораст на бројноста предизвика и соодветен пораст на интересот за невладините организации.[2]

Со оглед на мислењето дека невладините организации главно се позиционирани надвор од зоните на државата и на пазарот, нив ги поврзуваат со термини како што се граѓанско општество (просторот помеѓу државата и пазарот), демократија, добро владеење и општествен капитал (Clarke, 1998). И покрај тоа што дефинициите на овие термини, кои се често отворени за дискусија, го прават ослонувањето на нив проблематично од толковен аспект, тие во основа емитираат слика во јавноста за невладините организации како носители на позитивни, широконародни, демократски идеали. Токму ваквото толкување доведе до проблематичната тенденција – како што ќе биде објаснето понатаму во документов – луѓето да претпоставуваат дека невладините организации по природата на нештата ќе играат позитивна и бенигна политичка улога (Clarke, 1998). Во најдобар случај, овие организации можат да функционираат така што да ги натераат инаку неодговорните институции да им полагаат отчет за својата работа на гласачите од нивните редови (т.е. од редовите на НВО).

И покрај тоа што е тешко прецизно да се дефинираат, може да се согласиме дека невладините организации се независни, формални организации кои работат за јавното добро (Martens, 2002). Невладините организации имаат нешто поразлични улоги во однос на одговорноста во развојната помош во зависност од тоа дали делуваат на национално или на меѓународно ниво. На меѓународно ниво, активностите во делот на одговорноста на невладините организации првенствено се однесуваат на давањето една услуга, а тоа е претставување и застапување (Nelson,

---

[2] USAID „Индекс на одржливост на невладините организации во 2004 година" <www.usaid.gov/locations/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex/2004/>.

1995; Van Tuijil, 1999). Со други зборови, невладините организации на ова ниво ја имаат задачата да ги оснажат луѓето што ги претставуваат визави меѓународните организации за помош.

На национално ниво, инволвирањето на невладините организации во проблематиката на одговорноста е поразновидна. Одговорноста на ова ниво може да се движи по било која од следниве две можни насоки: (1) НВО може да лобираат кај државите за реформи преку кои тие (државите) ќе бидат способни да ги задоволуваат потребите на сопственото население, или (2) НВО може да работат на оснажување на населението така што тоа да стане способно подобро да ги артикулира сопствените потреби (Turner and Hulme, 1997; Clark, 1991).

Како НВО промовираат национална одговорност во развојната помош

Вајл Кларк (While Clark, 1991) нуди неколку дополнителни класификации: невладините организации кои делуваат на национално ниво обично сеословуваат како „северни" (доаѓаат од земјите од „првиот" свет), „јужни" (доаѓаат од земји од „вториот" и „третиот" свет), или партнерство помеѓу двете (Turner and Hulme, 1997). Секоја од горниве класификации на невладините организации има силни и слаби страни. Додека од една страна „северните" невладини организации најчесто се добро финансирани и кадровски екипирани и во голем број случаи успешно го привлекуваат вниманието на владата во земјата каде делуваат, тие исто така знаат да бидат и бирократски и помалку во допир со локалното население, т.е. базата (Ноу, 1998). „Јужните" невладини организации, од друга страна, се честопати помали и послабо финансирани, но егзистираат многу поблиску до заедницата а со тоа и подобро излегуваат во пресрет на нејзините потреби, додека фактот што се мали по големина често ги прави пофлексибилни во однос на нови ситуации (Ноу, 1998). Пристап што сè почесто се користи е партнерството помеѓу „северните" и „јужните" невладини организации, како обид да се искористат силните страни на двата вида (Nyamugasira, 1998).

Без оглед на нивното потекло, невладините организации ширум светот стануваат сè поефикасни во остварувањето влијание врз политичките дебати кои се водат на национално ниво, дури и кога наспроти себе имаат резистентни и цврсто етаблирани елити (Clark, 1991; Fischer, 1998). Саламон (Salamon, 1995) разликува три можни позиции што една невладина организација може да ги заземе во однос на државата: противник, застапник или партнер. Кларк (Clark, 2002), сепак, предупредува дека невладиниот сектор треба да биде во симбиоза наместо во антагонизам со државата, сè со цел општеството да остане здраво и правилно да функционира. Ова е особено проблематичен пристап во Македонија, каде традиционално државната администрација е затворена средина. Како резултат на ова, вработените во државниот апарат најчесто гледаат на надворешните организации со голема доза на сомнеж и презир. Во најдобар случај, односот меѓу нив најчесто изгледа како трчање по одвоени, но грубо паралелни патеки, што создава услови за дуплирање и излишност на активности. Во најлош случај, нивниот однос може да се окарактеризира како непријателски.

Идеалот на Кларк за симбиоза делува привлечно, но искуството покажува дека постојат две страни во оваа комуникација и дека и двете страни имаат шанси да изгубат доколку било која од нив заземе антагонистичка позиција. Таков беше

случајот во Словачка, каде владеачката администрација сакаше една невладина организација да делува како застапник на државата, а таа претпочиташе да се смета себеси за партнер, иако делуваше како противник. Резултантната дисонанца во тоновите и крајната взаемна спротивставеност резултираа со замена на администрацијата и опаднат рејтинг на невладината организација (DeHoog and Racansa, 2003). Во случајот на Македонија, недостигот на доверба меѓу владините службеници во невладините организации и други надворешни институции ја прави спомнатата симбиоза малку веројатна и ретка појава.

За земјите каде тоа е реалистична опција, предлогот на Кларк (2002) за симбиоза со државата е понекогаш фактор што ги проблематизира работите за невладините организации. Ова делумно се должи на фактот што овие организации често добиваат финансии и проекти од нивните влади (Streeten, 1997). Ваквиот момент открива една нова димензија според која во оваа ситуација невладините организации всушност стануваат одговорни пред владата. Ова им создава проблем затоа што тие се мотивирани до одреден степен да вршат самоцензура во напорите за себезачувување (Fowler 2000, Hulme and Edwards 1997; Wallace, 2002; Smillie, 1997). Фаулер (Fowler, 2000) ја доживува ваквата состојба како дисфункционално „проектизирана“ состојба која би можела сериозно да ја компромитира довербата на јавноста во невладините организации.

Во случајот на Македонија, 75% од невладините организации кои функционираат се финансирани од меѓународни донатори. На овој начин, тие избегнуваат поврзаност со македонската влада, а со тоа се зголемува и нивото на доверба на јавноста во нив.[3] Сепак, проблемот е во повремената тенденција овие невладини организации да преземаат, во име на нивните донатори, проекти што не се културолошки релевантни за Македонија, а што инаку не би било случај со организации кои повеќе би се ослонувале на базата отколку на меѓународни донатори.

Движењата на ниво на базата (поширокото граѓанство) и развојните иницијативи во чиј центар се граѓаните (Korten, 1990) имаат слични грижи во поглед на финансирањето, иако нивната релативна блискост до населението може да ги направи особено ранливи кон ризикот од губење на довербата од нивните заедници. Овие пристапи социјално ги оснажуваат популациите со цел тие да остварат подобар пристап до политичка моќ, која самата по себе е поврзана со пристап до продуктивна благосостојба (Friedman, 1992). Кортен (Korten, 1990) го гледа процесот како начин за барање одговорност од државата и од пазарно ориентираните организации.

Како невладините организации промовираат меѓународна одговорност во развојната помош

Невладините организации се сè позаинтересирани за промовирање на поголема одговорност на меѓународно ниво. Организациите поврзани со ваков вид активности се доминантно „северни“, иако и некои „јужни“ невладини организации

[3] Според едно истражување на условите ширум светот, речиси половина од населението во Македонија им верува на невладините организации и смета дека тие се „ефективни во решавањето на проблемите на земјата.” Извор: USAID „Индекс на одржливост на НВО во 2004 година” <www.usaid.gov/locations/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex/2004/>.

започнаа да делуваат во овој домен на меѓународно ниво (Fischer, 1998). Едни од најдобро документираните примери за ваков вид активност се различните обиди да се повлијае врз Светската банка да преиспита или повлече одредени проекти. Кортен (Korten, 1990) смета дека невладините организации кои се специјализирани за пружање услуги на национално ниво треба да бидат подготвени да се вклучат во мрежи на невладини организации доколку се јави потреба од поглобална активност. Овие мрежи на невладини организации го претставуваат она што е до денес најефикасна форма на меѓународна НВО (NGO) активност. Ова е рефлектирано и во изјавата на Канон (Cannon, 1996) која вели дека лесно може да се игнорира една невладина организација, но дека заедница на вакви организации може да направи осетна разлика, т.е. да постигне значителни резултати. Како редок пример за успех во ваков вид активности, проектот за браната Арун III во Непал беше успешно оспорен и повлечен после една опсежна кампања што заеднички ја спроведоа неколку невладини организации, кои успеаја да го убедат инспекцискиот стручен тим на Светската банка да се откаже од проектот (Bissell, 2003; Nelson, 2002).

Блокадата на проектот за браната Арун III е редок пример за успех во ваков вид напори. Во поголем број случаи, спротивставувањата на меѓународните институции како што се Светската банка и Меѓународниот монетарен фонд се или неуспешни (Nelson, 1995, 2001), или се заглавуваат во внатрешен конфликт како на пример „Mumbai Resistance“/конфликтот којшто во моментов се случува во Светскиот социјален форум[4]. Светлата страна е што институции како Светската банка постепено биваат убедени да преземаат сѐ поголеми чекори за обезбедување поголема транспарентност и чувствителност кон потребите (Nelson, 2002).

Едно од ограничувањата за невладините организации кои делуваат на меѓународно ниво е тоа што тие се често финансирани со меѓународен капитал. Како што претходно спомнавме, тоа го покренува прашањето за сопствената одговорност на невладината организација. Проблемот на одговорност пред донаторските институции, без оглед дали на државно или меѓународно ниво, е нотиран (Smillie, 1995) како „Ахилова пета“ на НВО движењето (Lewis, 2002).

Темната страна

Легитимноста на невладините организации општо земено е сериозен проблем. Некои автори сметаат дека, со оглед на тоа што и онака невладините организации слабо полагаат отчет пред групите што (тврдат дека) ги претставуваат, нивната легитимност е нарушена (Edwards, 1999; Nelson, 1997). Клири (Cleary, 1995) и Нијамугасира (Nyamugasira, 1998) се уште покритични и велат дека легитимноста на невладините организации станува уште посомнителна со тоа што тие често не ги претставуваат групите кои тврдат дека ги застапуваат.

Додека легитимноста е сериозен проблем од аспект на способноста на невладината организација да функционира како сила која ќе доведе до постоење на одговорност, постојат и други прашања коишто поседуваат дури и поголем потенцијал да предизвикаат загриженост. Невладините организации, особено оние кои делуваат на национално ниво, се под ризик да бидат кооптирани. Еден вид

[4] И двете организации се заинтересирани за отпор кон глобализацијата, но „Mumbai Resistance“ неодамна истапи од Светскиот социјален форум поради несогласување околу терминологијата.

опасност е на пример опасноста една силна личност да преземе организација за да профитира лично или политички. Таков беше случајот во Полска, каде еден популарен синдикат беше ефикасно преземен од страна на еден екстровертен опортунист кој тоа го искористи за да дојде на власт (Krok-Paszkowska, 2003).

Една друга форма на кооптирање се однесува на преземањето и експанзијата на проекти од страна на владата (Streeten). Кога успешното движење „Sarvodaya Shramadana“ беше преземено од Владата на Шри Ланка, административните промени кои следуваа непосредно потоа во голема мера го намалија оперативниот капацитет на движењето. Сличен феномен што сѐ почесто се јавува во Македонија е политичките партии да го искористуваат за свои цели „третиот“ сектор. Така, во Македонија сѐ почесто се формираат невладини органиации блиски до политички партии. Ова станува проблематично кога се бара финансирање од Владата или кога канцеларии на меѓународни организации бивааt заситени со кадри кои се речиси сите од една политичка партија. Ова создава ситуација во која финансиските средства се распределуваат неправично, при што организациите кои се блиски до одредена политичка опција се привилегирани, наместо да се користат понепристрасни критериуми.

Таму каде државата е инволвирана, загриженоста е неколкукратна. Задачата на невладината организација понекогаш е да балансира, односно од неа се бара истовремено да ја зајакнува државата и да ја прави почувствителна кон потребите на нејзините најсиромашни граѓани (Cannon, 1996). „Трикот“ е да не се наруши перцепцијата кај јавноста за авторитетот на државата (Robinson, 1995). Ова може да биде активен или пасивен процес. Игнорирањето на можностите за зајакнување на државата во функција на обезбедување помош директно на сиромашните би можело, прво, да предизвика сиромашните да изгубат верба во сопствената власт, и второ, да ја оддалечи државата од нејзината инхерентна одговорност да им помага на оние нејзини граѓани кои имаат потреба од помош (Collier, 2000; Whaites, 2000).

Невладините организации поседуваат потенцијал како за многу позитивни, така и за многу негативни влијанија визави проблематиката на одговорноста. И покрај тоа што огромното мнозинство невладини организации се основани со позитивна и идеалистичка намера да се подобри животот на граѓаните, постои можност овие институции да бидат „сопнувани“ во текот на нивниот развој. Поради оваа потенцијална слабост, невладините организации не треба да се сметаат за универзален лек за болестите на одговорноста во државите во развој, но исто така не треба да се игнорира ниту нивниот потенцијал. Во земји како Македонија каде одговорноста (полагањето отчет) е на ниско ниво, и каде Владата повеќе се грижи за партиската политика и за политичките комбинаторики отколку за задоволување на потребите на сопствените граѓани, очајно е потребен сектор кој ќе игра улога на модератор. До денес, невладините организации се една од малкуте опции со капацитет да се справат со проблемите како што е корупцијата, поради недостиг од транспарентност и одговорност.

Една од надежите е поголем број невладини организации да почнат да практикуваат таква транспарентност, легитимност и други механизми какви што во моментов бараат од јавниот сектор. Неколку невладини организации кои делуваат во Македонија веќе практикуваат некои од овие мерки. Сѐ почесто може да се види листа на институции финансиери и други извори на интернет страниците на

поединечни невладини организации. Во еден дух на отвореност, многу од овие организации рутински обезбедуваат детални информации за нивното раководство, мисија, проекти и други новини. Меѓутоа, овие практики не се универзални и често се резервирани за „северните“ невладини организации и за организациите кои имаат интерес, стручност или капитал да одржуваат сопствена интернет страница за да ја зголемат нивната видливост во заедницата.

Како што невладините организации почнуваат да играат сè поактивна улога во подобрувањето на сопствената одговорност преку усвојување на алатки како што се методот „GRID“ (мрежа) на DOSA (Bloom and Levinger, 1997), закони за уредување на сопствената работа и етички кодекс (Sangoco, 2002) или преку други потфати, тие исто така можат да почнат да ги ублажуваат своите потенцијални слабости и да служат како посилни примери за интуитивна одговорност и оснажување на оние кои ги претставуваат. Правејќи го тоа, невладините организации ќе го намалат потенцијалот за скептицизам во однос на нивното финансирање, раководство или потенцијални мотиви. Предизвикот за ова да се направи во Македонија лежи во дисеминацијата на информации за потребата од вакви практики на размислување за сопствената работа и на уредување на сопствената работа, како и за нивната потенцијална вредност за конечниот успех во реализирањето на мисијата на организацијата.

Како што приближувањето кон одговорност во рамките на невладиниот сектор во Македонија му станува сè поочигледно на локалното население, ваквиот тренд може само да ја зголеми перцепцијата за нивната легитимност и да им помогне да бидат поефикасни. Како што наведовме погоре, не е целта невладините организации да бидат замена за власта, и тие треба да бидат целосно свесни за потенцијалот што го поседуваат за поткопување на легитимните владини институции. Ваквата можност е особено критична во Македонија поради високото ниво на недоверба во владините институции. Доколку невладините организации имаат намера да функционираат како посредници помеѓу државата и граѓаните, тие ќе мора да ја придобијат довербата на оние кои се на власт. За тоа да се постигне, тие треба да служат како модели за интуитивна одговорност, не оставајќи никаков сомнеж за нивна политичка мотивираност или скриени агенди.