

UDK 27-34(497.5)
Primljeno: 29. 8. 2011.
Prihvaćeno: 5. 12. 2011.
Izvorni znanstveni rad

SOCIJALNI I GOSPODARSKI VID SUPSIDIJARNOSTI: MOGUĆNOSTI I POTREBE U HRVATSKOJ

Josip GRBAC

Teologija u Rijeci – Područni studij Katoličkoga bogoslovnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu
Tizianova 15, 51 000 Rijeka
jgrbac1@gmail.com

Sažetak

Nakon što je autor u jednom prethodnom članku iznio načela teoretskog utemeljenja supsidijarnosti u društvenom i političkom životu, u ovom radu sagledava konkretne mogućnosti ostvarenja tog načela u Hrvatskoj na socijalnom i gospodarskom planu. U prvom dijelu rada koriste se podatci empirijskog istraživanja o supsidijarnosti u Hrvatskoj koje je provedeno 2009. godine. Ti podatci ukazuju na to da je pojam supsidijarnosti relativno nepoznat u Hrvatskoj, ali i na to da kod hrvatskih građana postoji spremnost za supsidijarni zaokret u funkcioniranju države i društva. To se očituje pogotovo u tomu da mlađe generacije građana i oni s višim stupnjem obrazovanja pokazuju najviše zanimanja za jače supsidijarno funkcioniranje društva. Oni uviđaju važnost uloge civilnog društva i raznih udruga građana, kao i pojedinaca, u preuzimanju mnogih socijalnih služba koje su dosad bile uglavnom u nadležnosti države, spremni su za uključivanje nižih instancija i u sustav odlučivanja na planu gospodarstva te uviđaju potrebu da se načelo supsidijarnosti shvati kao dio općeg dobra. U drugom dijelu rada razmatraju se konkretne perspektive supsidijarnosti u Hrvatskoj, i to na nekoliko razina: pitanje nepoznavanja pojma supsidijarnosti, što sa sobom nosi problem uključivanja pojma supsidijarnosti u programe obrazovanja; pitanje zakonskih odredaba o supsidijarnosti koje su u Hrvatskoj uglavnom zadovoljavajuće kada postavljaju generalne okvire uspostave supsidijarnosti, a manje efikasne kada se radi o konkretnoj primjeni; pitanje decentralizacije i važnosti ljudskog potencijala gdje se upozorava na neke probleme decentralizacije, ali i na nedovoljno obrazovanje ljudi koji bi na lokalnoj razini trebali supsidijarno djelovati; pitanje isuviše fragmentarne teritorijalne organizacije Hrvatske gdje mnoge lokalne zajednice nisu sposobne preuzeti svoj dio odgovornosti; pitanje nedovoljnog razvoja civilnog društva bez kojega je nemoguće ostvariti supsidijarnost; pitanje fiskalne decentralizacije koja bi trebala činiti osnovu supsidijarnosti, no ona osim vertikalne dimenzije gdje država dodjeljuje sredstva lokalnim sredinama zahtijeva i razvoj horizontalne

dimenzije koja u Hrvatskoj uvelike nedostaje; konačno, pitanje perspektive supsidijarnosti u gospodarstvu, gdje se radi o tome da na taj način gospodarstvo postane socijalno osjetljivo i svojevrsni partner socijalnoj politici.

Ključne riječi: supsidijarnost, civilne udruge, opće dobro, gospodarstvo, zakon, decentralizacija, civilno društvo, lokalna samouprava.

Uvod

Teoretsko utemeljenje potrebe i nužnosti uvođenja načela supsidijarnosti u funkcioniranje države i društva razvidno je iz same činjenice da to načelo usvajaju mnoge države članice Europske unije kao i iz analize stanja u hrvatskom društvu. S obzirom da se radi o načelu čija primjena nije na zadovoljavajući način ostvarena gotovo nigdje, što pogotovo vrijedi za Hrvatsku, nužno je bilo, s jedne strane pojasniti neka teoretska pitanja vezana uz primjenu toga načela, i s druge strane posegnuti za iskustvima nekih drugih zemalja koja su na tom planu korak ispred Hrvatske.¹ Analizirajući teoretsko utemeljenje uspostave načela supsidijarnost u hrvatskom društvu, koristeći se iskustvima iz nama susjednih zemalja, nametnuli su se neki zaključci. Postalo je jasno da je uspostava načela supsidijarnosti u Hrvatskoj vezana uz ostvarenje nekoliko pretpostavki. Prije svega, nametnula se potreba analize svekolikog stanja u društvu kako bismo otkrili postoji li interes i koliki je interes kod pojedinaca, institucija i udruga za uvođenje načela supsidijarnosti u svekoliko uređenje i djelovanje države i društva. Ta je analiza potrebna jer iskustva iz drugih zemalja govore da uspostava načela supsidijarnosti ne može biti nametnuta izvana ili odozgor, nego zahtijeva impulse koji dolaze odozdo, od pojedinaca i udruga građana. Gdje god je načelo supsidijarnosti uvedeno kao koncept djelovanja na socijalnom, gospodarskom ili političkom planu, tomu je prethodilo buđenje svijesti o potrebi zaokreta prema supsidijarnom djelovanju. Druga pretpostavka je da zakonodavni okviri ne samo dopuštaju nego i promoviraju supsidijarno djelovanje. Iako hrvatsko zakonodavstvo u cjelini potiče uvođenje načela supsidijarnosti, pitanje je ima li ono dovoljno razrađene mehanizme koji će ovu primjenu omogućiti. Ključno je pitanje postoji li u hrvatskom zakonodavstvu pozitivna usmjerenost prema vrjednovanju svega onoga što pojedinci, udruge i niža tijela državne uprave mogu učiniti kako bi se odluke o kojima ovisi dobrobit građana donosile na razinama koje su građanima

¹ Usp. Josip GRBAC, *Političko-društveni vid supsidijarnosti. Teoretsko utemeljenje supsidijarnosti u društvenom i političkom životu*, u: *Bogoslovska smotra*, 79 (2009.) 1, 11–61.

najbliže. Treća pretpostavka je da politička vlast uvidi potrebu supsidijarnog djelovanja na političkom, socijalnom i gospodarskom planu. Senzibilizacija politike, tj. središnje političke vlasti koja će uvidjeti potrebu i korisnost supsidijarnog djelovanja, a susljedno tomu i senzibilizacija svih oblika političke vlasti u regionalnim i lokalnim sredinama koje će supsidijarnost primijeniti u odnosu na subregionalne entitete. Senzibilizacija političkih stranaka i sindikata za takav pristup posebno je važna u Hrvatskoj gdje su političke stranke i sindikati dosad bili jedina »scena« na kojoj je nekakvu važnost imao cjelokupni društveni sektor.²

Jedna od tih pretpostavki svakako je ostvarena. U prosincu 2009. provedeno istraživanje u Hrvatskoj nudi neke osnovne elemente koji mogu odgovoriti na pitanje postoji li u Hrvatskoj, na razini javnog mnijenja, mogućnost djelotvornijeg ustroja funkcioniranja nekih područja u hrvatskom društvu.³ Cilj istraživanja bio je dvojak: uvidjeti ima li supsidijarnosti u Hrvatskoj, ali isto tako, uz pomoć dobivenih podataka potaknuti razmišljanje o tom što učiniti da načelo supsidijarnosti u Hrvatskoj postane učinkovitije. Ovdje ćemo se usredotočiti na socijalno i gospodarsko područje. Generalno uzevši, kako na gospodarskom planu tako i na onom socijalnom, dobiveni podatci ne ulijevaju veliki optimizam. U odnosu na prvi cilj (odgovoriti na pitanje ima li supsidijarnosti u Hrvatskoj?) u Hrvatskoj nema razrađene i efikasne supsidijarnosti jer su u svim segmentima državna vlast i njezine intervencije gotovo apsolutne. U odnosu na drugi cilj (što učiniti da načelo supsidijarnosti u Hrvatskoj postane

² Usp. Josip GRBAC, *Političko-društveni vid supsidijarnosti*, 57–58.

³ Istraživanje, pod nazivom »Supsidijarnost u hrvatskom društvu« provedeno je na nacionalnom reprezentativnom uzorku usmenom anketom i obuhvatilo je 1000 građana. Istraživanje je provedeno u organizaciji Katoličkoga bogoslovnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu i Instituta društvenih znanosti Ivo Pilar. Istraživanje je provedeno usmenom anketom tijekom prosinca 2009. godine. Realiziranim je uzorkom obuhvaćeno točno 1000 sudionika iz 70 naselja, odnosno 100 različitih lokacija (*sample points*). Istraživanje je provedeno na probabilistički izabranom, višestapno stratificiranom uzorku punoljetnog stanovništva Hrvatske. Teritorijalan plan uzorka temeljen je na administrativnoj podjeli na županije te podjeli na razmjerno homogene regije, izdvojene faktorskom i klaster analizom više od 30 relevantnih demografskih pokazatelja iz popisa stanovništva. Izbor jedinica (naselja) unutar regija i županija proveden je metodom slučajnog izbora bez povrata, pri čemu je svaka jedinica imala vjerojatnost izbora proporcionalnu broju stanovnika s kojim sudjeluje u nadređenoj stratifikacijskoj jedinici uzorka. Adrese kućanstava u kojima je provedeno anketiranje izabrane su sistematski s popisa adresa na pojedinoj lokaciji, a izbor ispitanika unutar kućanstava izvršen je metodom Trol Dahla i Cartera. U svezi teme ovog rada, pitanja koja su postavljena ispitanicima proizašla su iz prvog, teoretskog dijela istraživanja na projektu »Supsidijarnost u Hrvatskom društvu« pri Katoličkom bogoslovnom fakultetu u Zagrebu. Rezultati tog dijela istraživanja objavljeni su 2009. godine. Vidi: bilješka 1.

učinkovitije) stječe se dojam da ljudi ne osjećaju potrebu supsidijarnog djelovanja. No, analiza dobivenih rezultata ne može se svesti na općenite dojmove.

1. Socijalni vid supsidijarnosti

Postoje li u Hrvatskoj preduvjeti za uvođenje načela supsidijarnosti na socijalnom planu? Prvenstveno mislimo na stupanj spremnosti javnog mnijenja, jer je očito da su upravo one tzv. niže instancije glavni promotori uspostave načela supsidijarnosti. Je li hrvatsko društvo zrelo sprovesti »decentraliziranu organizaciju odgovornosti« u socijalnoj politici?⁴ Ovdje ne mislimo samo na tehničku decentralizaciju socijalnih služba gdje će razni subjekti zamijeniti državu. Decentralizacija je samo jedan od vidova načela supsidijarnosti. Radi se, između ostalog, o tome kako je moguće decentralizirati socijalne službe u kontekstu jedne socijalne politike koja će biti sposobna primijeniti načelo supsidijarnosti ne samo u njegovoj vertikalnoj dimenziji nego i u horizontalnom smislu, tj. s ciljem postizanja ravnopravnosti između institucija države, tržišta i svih ostalih subjekata tzv. tercijarnog sektora?⁵ Razlozi su za taj korak ekonomski (manje cijene usluga), etički (svatko je odgovoran u društvu) i politički (reduciranje funkcionalne preopterećenosti države). No, ovdje mislimo ponajprije na činjenicu da načelo supsidijarnosti podrazumijeva spremnost građana pojedinaca, obitelji i lokalnih zajednica da preuzmu svoj dio odgovornosti u rješavanju socijalnih problema i u davanju socijalnih usluga. To je svojevrsni oblik hijerarhijske solidarnosti koji kreće odozdo (obitelj) prema gore (čovječanstvo).

Dosad se uglavnom radilo o tome da je država prepuštala raznim subjektima civilnog društva samo one službe za koje je smatrala da ih sama ne može kvalitetno obavljati (vertikalna supsidijarnost). To pak predstavlja izvrtnje načela supsidijarnosti jer ispada da društvo uskače u pomoć državi, umjesto da je obratno. Ima li šanse da se u Hrvatskoj ustroji model po kome država *a priori* potiče i *a posteriori* uvažava sve inicijative koje dolaze iz civilnog društva? Ako je nešto korisno za javnu sferu i ako se neki subjekt civilnog društva zauzeo za rješavanje te problematike, država takvu inicijativu uvažava i pot-

⁴ Usp. Vlado PULJIZ, Socijalna država, decentralizacija, socijalna pomoć, u: *Hrvatska javna uprava*, 2 (2000.) 2, 202.

⁵ Usp. Vlado PULJIZ – Gojko BEŽOVAN – Zoran ŠUĆUR – Siniša ZRINŠČAK – Nino ŽGANEC – Ana BALABAND, Decentralizacija socijalnih službi, u: *Revija za socijalnu politiku*, 10 (2001.) 1, 69–83; Gojko BEŽOVAN – Siniša ZRINŠČAK, Mogućnosti decentralizacije u socijalnoj politici i nove uloge lokalnih vlasti, u: *Revija za socijalnu politiku*, 10 (2001.) 3, 239–258.

pomaže. Sve strateške i konkretne odluke ostaju u nadležnosti toga subjekta, a, s obzirom da se on dokazao efikasnim, država se zadovoljava minimalnom kontrolom.⁶

Potrebno je razmotriti one silnice koje u hrvatskom društvu predstavljaju ili prepreku ili poticaj oživotvorenja načela supsidijarnosti na socijalnom planu.

Prvo ključno pitanje postavljeno hrvatskim građanima glasilo je: »Tko bi trebao rješavati određene probleme i situacije vezane uz svakodnevni život građana?«⁷

TREBA rješavati pitanja i probleme:	državna vlast	županijska vlast	lokalna vlast	udruge civilnog društva	susjedstvo	obitelj	svaki pojedinac sam za sebe	ne znam
organizacije škole	66,4	11,2	13,6	0,5	0,0	1,1	0,9	3,2
pomoći obitelji s više djece	46,9	17,0	21,9	2,9	0,1	1,5	1,5	4,7
socijalne pomoći	57,6	14,3	19,6	1,9	0,0	0,2	0,6	3,3
zdravstvene zaštite	80,9	7,6	6,8	0,2	0,1	0,0	0,6	1,5
rješavanja stambenog statusa	33,9	16,9	21,5	0,9	0,0	4,0	14,3	5,3
nezaposlenosti	61,1	13,0	14,6	0,5	0,0	0,7	4,2	1,6
sprječavanja nasilja u obitelji	41,3	5,8	18,8	9,1	0,8	11,6	3,6	4,9
korupcije i kriminala	81,6	4,8	5,1	2,1	0,0	0,0	1,1	1,8
brige za starije	34,2	11,8	22,4	8,5	0,3	14,1	0,8	3,4
pomoći samohranima roditeljima	39,4	13,4	24,0	7,0	0,7	5,0	0,5	5,7
pomoći siromašnima	45,6	12,4	23,9	7,2	0,9	2,1	0,8	2,9
vrtića i jaslica	31,7	20,1	38,7	1,4	0,3	1,6	0,3	2,3
organizacije slobodnog vremena djece	7,7	4,4	22,1	3,7	0,4	47,5	4,1	6,0
pomoći osobama s posebnim potrebama	45,5	9,0	22,3	10,8	0,1	3,3	0,3	4,3
brige o natalitetu	58,4	3,8	4,5	1,1	0,2	15,8	7,4	5,1
zlouporebe droga	67,6	5,1	6,1	4,6	0,4	5,2	2,9	3,5
probleme u susjedstvu	8,9	2,9	22,8	4,0	31,9	3,8	15,6	6,3
odgoja djece	7,8	1,4	4,2	0,3	0,6	74,9	6,2	1,6
suzbijanja svih oblika diskriminacije	69,7	3,7	4,7	3,4	0,3	1,4	3,2	7,6

Očito je da velika većina građana misli kako su za gotovo sva pitanja nadležna tri čimbenika: državna, županijska i lokalna vlast. Iznimke su: odgoj djece i organizacija slobodnog vremena djece, u čemu bi najviše trebala sudjelovati obitelj, te problemi u susjedstvu koje bi trebalo rješavati susjedstvo.

⁶ Usp. Josip GRBAC, Političko-društveni vid supsidijarnosti, 43–50.

⁷ Pregled postotaka istraživanja »Supsidijarnost u hrvatskom društvu«, Tablica 8.

Dublja analiza poželjnih čimbenika s obzirom na dobnu i obrazovnu strukturu te političke orijentacije ispitanika daje dodatna pojašnjenja. Ispitanici starije životne dobi (iznad 61. godine) i s nižim stupnjem obrazovanja (završena osnovna škola) uglavnom su skloniji smatrati da bi navedena pitanja trebala rješavati centralna državna vlast, a u nekim pitanjima i županijska vlast. Mlađi ispitanici (do 30. godine) uglavnom su skloniji u tom smislu isticati udruge civilnog društva i obitelj te samostalno rješavanje problema. Ispitanici s višim stupnjem obrazovanja uglavnom su skloniji smatrati da bi određena pitanja trebala rješavati lokalna vlast.⁸

Budućnost supsidijarnosti je u rukama mlađih generacija i ljudi s višim stupnjem obrazovanja. Ovi su rezultati očekivani i sasvim u skladu s trendom globalizacije. Naime, jedno je od temeljnih načela globalizacije da obrazovanje (humani kapital) predstavlja temeljno bogatstvo društva i države. Isto je tako točno da upravo globalizacija baca u krizu tradicionalni model socijalne države. Ljudi s većom naobrazbom slute da bi supsidijarnost mogla biti ono načelo koje je jedino sposobno ovladati zakonitostima globalizacije. Naime, to etičko-socijalno načelo *sui generis* određuje jedan svojevrstan nov modalitet odnosa na temelju precizne antropološke baze, tj. dostojanstva ljudske osobe i pojma općeg dobra, koje nije unaprijed definirano nego proizlazi iz ljudskih odnosa i na njima se zasniva. Ovladati globalizacijom znači »globalizirati supsidijarnost« kao oblik svjetskog upravljanja (*gouvernance*) društvenim životom.

Drugo ključno pitanje glasi: »Tko sada rješava probleme iz svakodnevnog života?«⁹

SADA rješava probleme i pitanja:	državna vlast	županijska vlast	lokalna vlast	udruge civilnog društva	susjedstvo	obitelj	svaki pojedinac za sebe	ne znam
organizacije škole	57,2	8,6	11,5	0,4	0,0	1,2	2,0	17,2
pomoći obitelji s više djece	36,4	10,3	16,1	4,0	0,6	4,0	5,0	21,0
socijalne pomoći	52,7	10,0	17,6	1,9	0,3	1,4	2,6	10,9
zdravstvene zaštite	74,1	5,2	6,8	0,4	0,0	0,6	2,3	7,8
rješavanja stambenog statusa	20,4	9,2	12,1	0,6	0,2	5,5	29,3	20,0

⁸ Zbog velikog broja tabličnih prikaza analizu predstavljamo sumarno na temelju rezultata hi-kvadrat testa. Budući da je ovo prva obrada podataka u istraživanju, radi se o jednostavnoj obradi podataka. Bit će potrebno, radi sustavnije i objektivnije analize, ići u budućnosti na kompleksnije obrade i istraživanje među varijablama koje su korištene u istraživanju.

⁹ Pregled postotaka istraživanja »Supsidijarnost u hrvatskom društvu«, Tablica 9.

SADA rješava probleme i pitanja:	državna vlast	županijska vlast	lokalna vlast	udruge civilnog društva	susjedstvo	obitelj	svaki pojedinac za sebe	ne znam
nezaposlenosti	35,9	8,7	10,8	0,5	0,1	2,3	22,6	16,1
sprječavanja nasilja u obitelji	24,7	4,6	10,5	6,6	1,2	11,5	14,6	22,7
korupcije i kriminala	57,0	4,1	5,2	1,7	0,5	0,9	5,0	22,2
brige za starije	18,9	7,8	12,7	5,3	0,4	28,3	8,1	14,5
pomoći samohranima roditeljima	25,1	9,4	14,7	5,6	0,8	13,2	8,3	19,6
pomoći siromašnima	25,6	8,5	18,8	9,6	1,7	6,7	9,0	16,4
vrtića i jaslica	24,0	13,8	37,5	1,0	0,1	4,7	2,4	13,3
organizacije slobodnog vremena djece	4,6	3,3	10,5	0,7	0,4	52,9	9,6	14,8
pomoći osobama s posebnim potrebama	28,1	5,2	11,9	10,8	0,2	15,5	5,1	18,2
brige o natalitetu	37,9	3,4	2,5	0,7	0,2	21,5	13,1	18,0
zlouporebe droga	46,6	3,6	5,2	7,2	0,4	9,1	6,9	16,2
probleme u susjedstvu	6,1	1,7	11,3	1,2	29,8	5,6	23,2	18,1
odgoja djece	6,6	1,0	2,2	0,0	0,8	72,3	8,5	5,8
suzbijanja svih oblika diskriminacije	44,2	4,4	3,0	3,5	0,4	2,8	8,7	28,3

Na prvi pogled ispada da ispitanici kod prethodnog pitanja »Tko bi trebao rješavati probleme...?« puno veće ovlasti daju državi, županijskoj i lokalnoj vlasti nego što je oni zaista imaju. Drugim riječima, ispitanici još jače potenciraju potrebu centralizirane države i njezine neosporne uloge u rješavanju gotovo svih problema društva. Naime, u odgovoru na drugo pitanje »Tko doista sada rješava ova pitanja?« građani puno veću važnost i ulogu pridaju ostalim čimbenicima kao što su udruge civilnog društva, obitelj i svaki pojedinac.

Znači li to da je Hrvatska supsidijarnija nego što je takvom doživljavaju njezini građani? Ili možemo ovu tezu izraziti drukčije: Možda se radi o tome da građani imaju u vidu samo jedan negativan i vertikalni vid supsidijarnosti: s obzirom da je centralna državna vlast nesposobna rješavati sve probleme, nužno taj zadatak moraju na sebe preuzeti drugi. Čini se da, imajući u vidu odgovore na prijašnje pitanje, građani ne uviđaju kako supsidijarno djelovanje države i funkcioniranje društva nije samo plod nečije nesposobnosti, nego se radi o tome da supsidijarno funkcioniranje znači efikasnije funkcioniranje, jeftinije upravljanje, bolje suočavanje sa stvarnim, a ne izmišljenim ili marginalnim problemima.

U svijesti građana, dakle, svojevrsno supsidijarno djelovanje, prema kojemu mnoge probleme rješavaju niže instancije, proizlazi iz uvjerenja da je centralna vlast nesposobna rješavati probleme. Za njih bi bilo bolje da sve rješava centralna vlast, ili eventualno županija i lokalna zajednica. Takva

negativna percepcija supsidijarnog djelovanja mora nužno biti nadvladana. Pretpostavljamo da je prvi korak ka tome na zakonodavcu koji će načelo supsidijarnosti ne samo jasnije ozakoniti, što je uglavnom učinjeno, nego i omogućiti konkretno ostvarenje zakonskih mogućnosti. Naravno da ovdje mislimo i na preuzimanje ovlasti koje će biti popraćeno i fiskalnom supsidijarnošću, tj. drukčijom raspodjelom sredstava iz državnog proračuna.

Detaljnije obrade podataka ukazuju na sljedeće:

Ispitanici s nižim stupnjem obrazovanja smatraju da problem pomoći obitelji s više djece sada rješava centralna državna vlast, oni sa srednjim stupnjem obrazovanja ističu lokalnu vlast, a ispitanici s višim stupnjem obrazovanja smatraju da se taj problem rješava kroz udruge civilnog društva, obitelj i samostalno. Ispitanici lijevo politički orijentirani smatraju kako se problem zdravstvene zaštite rješava na državnoj razini, a oni politički desno orijentirani u tom smislu ističu županijsku vlast, udruge civilnog društva i obitelj. Da problem nezaposlenosti sada rješava državna i županijska vlast, skloniji su smatrati ispitanici starije životne dobi, odnosno oni od 51. do 60. godine s nižim stupnjem obrazovanja. Mlađi ispitanici s višim stupnjem obrazovanja za sadašnje rješavanje tog problema ističu udruge civilnog društva. Imajući u vidu političko opredjeljenje i dob, izjašnjavanje građana o pitanjima rješavanja problema zdravstvene zaštite i nezaposlenosti odiše svojevrsnom nostalgijom za vremenom prije demokratskih promjena, kada je država ovdje imala apsolutnu vlast, a problemi u ovim resorima nisu bili akutni kao danas. Ne smijemo također zaboraviti da ljudi lijeve političke orijentacije što se tiče pitanja rješavanja nezaposlenosti mnogo ovlasti u socijalnoj sferi daju županijskoj vlasti i obitelji, a oni desno orijentirani civilnim udrugama i pojedincima. Drugim riječima, i kod jednih i drugih vidi se sklonost premještanja odgovornosti na niže razine. To je izuzetno pozitivna pretpostavka jer je očito da različita politička orijentacija ne igra odlučujuću ulogu što se tiče pitanja efikasnijeg supsidijarnog funkcioniranja hrvatskog društva. U hiperpolitiziranom hrvatskom društvu otvorenost za oživotvorenje načela supsidijarnosti nailazi na svojevrsni konsenzus, neovisno o političkom opredjeljenju.

Ispitanici srednje životne dobi smatraju da probleme sprječavanja nasilja u obitelji rješava državna i županijska vlast, oni nešto stariji u tom smislu ističu lokalnu vlast, a mlađi udruge civilnog društva. Stariji ispitanici (iznad 61. godine) navode i obitelj kao čimbenik sprječavanja nasilja u obitelji. Rješavanje problema korupcije i kriminala obavlja lokalna vlast za ispitanike od 51. do 60. godine, a mlađi ispitanici ističu udruge civilnog društva i susjedstvo.

Zvuči paradoksalno velika važnost koju hrvatski građani daju državi u rješavanju svih problema s obzirom da u istom istraživanju građani izražavaju izuzetno nepovjerenje prema državnim institucijama. U postotku 36,9% građana uopće nema povjerenja u Vladu RH, a njih 41,2 ima »malo« povjerenja, dok 37,8% građana uopće ne vjeruje Hrvatskom saboru, a njih 44,0 »malo« vjeruje. To može značiti da Hrvati od državnih institucija puno očekuju pa su razočarani nesposobnošću institucija da probleme rješavaju. No, ne smijemo zaboraviti da 13,8% građana uopće ne vjeruje ni civilnim udrugama, a čak 48,7% vjeruje im »malo«. Što se tiče građanskog povjerenja, nisu bolje prošle ni županijska ni lokalna vlast. S druge strane ispada logično da je nepovjerenje u institucije jedan od razloga zašto one ne rješavaju probleme, ali i prepreka da se ove ustanove uključe u oživotvorenje supsidijarnog djelovanja na svim razinama.

1.1. Uloga civilnih udruga

Iznenaduje gotovo nikakva važnost koju građani pridaju civilnim udrugama. To postaje jasno imajući u vidu postotak hrvatskih građana koji su članovi neke udruge (nevladine organizacije). Pitanje je glasilo: »Jeste li Vi osobno član neke udruge?«¹⁰

Tvrđnja	nisam	član sam, ali ne aktivan	aktivan sam član kao volonter	aktivan sam član kao profesionalac
Član sam neke udruge (nevladine organizacije).	90,9	3,2	5,1	0,5

Ovaj podatak svakako zabrinjava. Naime, u krizi socijalne države upravo je supsidijarnost najbolji lijek. Umjesto da cjelokupna kontrola nad učincima socijalne države bude centralizirana u političkim i socijalnim institucijama države ona mora postati zadatkom raznih grupacija koje čine tzv. socijalnu mrežu. Novi modeli socijalne države ne sastoje se u daljnjem apsolutiziranju individuuma, nego u uvažavanju svekolikih odnosa koje čovjek i građanin uspostavlja, u uvažavanju svih oblika njegova organiziranja s ciljem aktivnog sudjelovanja u stvaranju socijalne države i blagostanja. To je civilno društvo. Razlog takvu zapostavljanju važnosti civilnih udruga leži vjerojatno u njihovoj neefikasnosti, u tom da se često bave marginalnim temama. Iskustva iz drugih zemalja uče da je načelo supsidijarnosti u zakonodavstva tih država ušlo prvenstveno na poticaj udruga civilnog društva. Prvi zadatak koji je nemino-

¹⁰ Pregled postotaka istraživanja »Supsidijarnost u hrvatskom društvu«, Tablica 28.

van u Hrvatskoj ako u njoj želimo više supsidijarnosti glasi: poraditi na razvoju efikasnog i zrelog civilnog društva.

Ništa manje začuđuje malena važnost koju građani pridaju samima sebi kao pojedincima. Iako njih 91,3% tvrdi da ima povjerenja u samoga sebe, na temelju svih ostalih pokazatelja to povjerenje ne potiče društveni ili socijalni angažman, nego se radi o povjerenju individualističkog, gotovo narcisoidnog tipa. I tu nema značajnih razlika među ispitanicima, osim što su žene nesigurnije u same sebe od muškaraca.

1.2. Opće dobro

Za uspostavu supsidijarnog djelovanja u Hrvatskoj značajno je što hrvatski građani misle o tome što je zapravo opće dobro. Odgovori su znakoviti:¹¹

Opće dobro za Hrvatsku je:	uopće ne	uglavnom ne	da, donekle	da, u potpunosti	ne znam
očuvanje tradicije	1,8	2,3	29,8	64,2	1,5
ulazak u EU	16,2	19,8	32,0	21,7	9,7
dogovor oko nacionalnih interesa	1,9	4,2	36,4	49,1	7,7
briga za siromašne	1,2	2,9	26,6	67,0	1,9
poštivanje dostojanstva svakog čovjeka	0,9	0,8	13,3	83,1	1,4
poštivanje rada	0,7	1,1	11,3	84,7	1,8
očuvanje prirodnih izvora/bogatstava	0,3	1,3	11,4	85,3	1,2
poštivanje zakona	0,8	1,0	12,9	83,7	1,0
poticajna obiteljska politika	2,7	3,2	25,7	58,1	9,9
povećanje razine obrazovanosti	0,6	1,7	15,4	79,8	1,8
jačanje proizvodnje i izvoza	0,9	1,7	10,4	84,4	1,9
religioznost/ crkvenost	9,7	13,6	33,4	38,1	4,6
privatizacija	15,6	19,7	32,4	21,8	10,0
povećanje prava svih manjinskih skupina	6,4	13,1	41,3	31,2	7,4
povećanje prava osoba homoseksualne orijentacije	27,7	19,1	24,1	14,9	13,6
razvoj znanosti	0,4	1,0	15,6	81,1	1,5
suzbijanje svih oblika diskriminacije	1,7	1,8	17,7	75,0	3,3

Ako se postavljene varijante sistematiziraju u četiri cjeline: F1 – »pretpostavke razvoja«; F2 – »religija i tradicija«; F3 – »prava manjina« i F4 – »EU i nacionalni konsenzus«, iz odgovora proizlazi ohrabrujući podatak.

¹¹ Isto, Tablica 10.

Varijante:	pretpostavke razvoja	religija i tradicija	prava manjina	EU i nacionalni konsenzus
jačanje proizvodnje i izvoza	.806			
očuvanje prirodnih izvora/bogatstava	.744			
poštivanje rada	.728			
povećanje razine obrazovanosti	.725			
poštivanje zakona	.714			
razvoj znanosti	.641			
religioznost/ crkvenost		.820		
očuvanje tradicije		.667		
poticajna obiteljska politika		.478		
povećanje prava osoba homoseksualne orijentacije			.854	
povećanje prava svih manjinskih skupina			.805	
ulazak u EU				.870
dogovor oko nacionalnih interesa				.662

Upravo ispitanici s višim stupnjem obrazovanja, dakle, oni na koje možemo najviše računati da će se založiti oko uvođenja načela supsidijarnosti u Hrvatskoj, skloniji su smatrati da su pretpostavke razvoja opće dobro za Hrvatsku. To su: jačanje proizvodnje i izvoza, očuvanje prirodnih izvora/bogatstava, poštivanje rada, povećanje razine obrazovanosti, poštivanje zakona i razvoj znanosti, dakle, sva područja u kojima se najviše osjeća potreba supsidijarnog funkcioniranja, kako na socijalnom tako i na gospodarskom planu.

Ispitanici starije životne dobi, s nižim stupnjem obrazovanja (osnovna škola), nižim mjesečnim prihodima i politički desno orijentirani skloniji su smatrati kako su religija i tradicija opće dobro za hrvatsko društvo, dok su politički lijevo orijentirani ispitanici skloniji smatrati da su prava manjina opće dobro za Hrvatsku.

Još se jednom potvrđuje da je obrazovanje ključni pojam kad god govorimo o supsidijarnosti.

2. Gospodarski vid supsidijarnosti

Jedan od razloga uvođenja supsidijarnosti u funkcioniranje modernog gospodarstva jest u tomu da pitanja i problemi modernog čovjeka i društva nikako ne mogu biti centralizirani, nego traže rješenja na lokalnoj razini. Središte načela supsidijarnosti je ljudska osoba u njezinoj konkretnoj egzistenciji i slobodi, a ne nekakav društveni determinizam. Ekonomski je razlog svekolika potreba reforme gospodarstva koja neće imati cilj samo potrošiti manje, nego potrošiti bolje, čineći odgovornijima građane i institucije. Jesu li hrvatsko društvo i

njegovo gospodarstvo spremni i za taj poduhvat? Ovo pitanje je kompleksno i stoga jer je Hrvatska desetljećima živjela u modelu planske ekonomije gdje se vršilo središnje planiranje na razini države. No, ovaj model je propao upravo zato jer je država postala nesposobna iščitavati informacije koje su dolazile od konzumenata i zato jer je u nedostatku poticaja individualne slobode rađala oportunistička ponašanja. To su upravo oni razlozi koji nameću supsidijarno djelovanje u gospodarstvu. Treba vidjeti koliko je taj centralistički model još uvijek prisutan u svijest ljudi.

Kao što je to slučaj u pitanjima socijalne politike i decentralizacije raznih služba koje će davati usluge, sličan pomak trebao bi se dogoditi i na gospodarskom planu. Supsidijarnost u gospodarstvu znači da svi subjekti društva ravnopravno mogu sudjelovati u ekonomskim natjecanjima. Supsidijarno gospodarenje vodi se činjenicom da gospodarstvo ovisi o pravim i objektivnim informacijama koje će usmjeravati proizvodnju i distribuciju, a koje mu mogu dati subjekti koji su bliže ljudima negoli što to može biti država. Postoji li kod hrvatskih gospodarstvenika spremnost uvažavanja važnosti nižih instancija, počevši od pojedinaca? U Hrvatskoj je ovo pitanje osjetljivo i stoga jer supsidijarno gospodarenje ne valja shvatiti kao neko novo ruho radničkog samoupravljanja. Ovdje je važno uvidjeti kako građani gledaju na nekadašnje »samoupravno« gospodarenje. Primjena supsidijarnosti u gospodarstvu omogućava korištenje »genijalne kreativnosti« svakog pojedinca i njegovih vlastitih sposobnosti s ciljem proizvodnje vrijednosti i dobara. To se pogotovo odnosi na one subjekte čiji se proizvodi ili djelatnosti usmjeravaju većim dijelom na društveni sektor, tj. od općeg su društvenog interesa. Valja, međutim, otkriti postoji li kod hrvatskih građana taj potencijal, tj. volja i spremnost na sebe preuzeti takvu odgovornost. Naime, načelo supsidijarnosti hoće uspostaviti gospodarstvo u kojemu se odnosi reguliraju sukladno međusobnom vrjednovanju sudionika u igri nadilazeći čisto utilitarističku logiku.¹²

2.1. S obzirom da je kod teoretskog istraživanja o supsidijarnosti postalo jasno da u ovom segmentu mnogo toga ovisi o tome koliko su ljudi spremni osobno preuzeti odgovornost za rješavanje pojedinih problema, kako u vlastitom domu tako u poduzeću ili u društvu općenito, bilo je logično u tom smislu postaviti ljudima sljedeće pitanje: Ljudi često imaju oprječna mišljenja o različitim društvenim pitanjima. Kako biste vi odredili svoje stajalište o navedenim pitanjima na priloženoj skali?¹³

¹² Usp. Josip GRBAC, *Političko-društveni vid supsidijarnosti*, 50–54.

¹³ Pregled postotaka istraživanja »Supsidijarnost u hrvatskom društvu«, Tablica 19.

Tvrđnja	slaže se s lijevom tvrdnjom	ne zna	slaže se s desnom tvrdnjom	Tvrđnja
Ljudi trebaju preuzeti više odgovornosti u brizi za sebe same.	49,3	25,0	24,3	Država bi trebala preuzeti više odgovornosti u brizi da svatko ima što mu je potrebno.
Nezaposleni trebaju preuzeti svaki ponuđeni posao ili im se treba oduzeti naknada za nezaposlene.	39,9	27,5	31,0	Nezaposleni trebaju imati pravo odbiti posao koji ne žele.
Natjecanje je dobro. Ono potiče ljude da rade više i da razvijaju nove ideje.	57,3	29,2	11,6	Natjecanje je štetno. Ono budi ono najgore u ljudima.
Država bi trebala imati manji utjecaj na funkcioniranje tvrtki.	35,7	28,9	32,8	Država bi trebala više kontrolirati funkcioniranje tvrtki.
Treba smanjiti razlike u plaćama kako bismo svi imali podjednako.	44,0	36,0	17,2	Treba povećati razlike u plaćama kako bismo povećali zalaganje pojedinaca.
Treba jačati privatno vlasništvo nad poduzećima.	34,8	37,2	25,0	Trebalo bi povećati državno vlasništvo nad poduzećima.

Za našu tezu ovdje je svakako dobar visoki postotak onih koji tvrde kako bi pojedinci trebali preuzeti više odgovornosti i brinuti se sami za sebe, dok onih koji tu odgovornost pripisuju državi ima samo 24,3%. Porazno je što njih čak 25,0% ne zna što na to odgovoriti.

Također, to da čak 57,3% ispitanika smatra kako je natjecanje dobro jer potiče ljude da više rade i razvijaju nove ideje pogoduje uspostavi supsidijarnosti. Naime, supsidijarnost se, kako na socijalnom tako i na gospodarskom planu, temelji upravo na ravnopravnoj konkurenciji raznih subjekata. Dublja analiza podataka pokazuje da je životni standard ispitanika ključni faktor koji utječe na odgovore. Ljudi koji imaju niži standard uvijek više zagovaraju intervenciju države i nastoji sve staviti pod državnu kapu.

Stariji ispitanici (iznad 61. godine) s nižim stupnjem obrazovanja (završena osnovna škola) iz kućanstava s minimalnim mjesečnim prihodom po jednom članu obitelji skloniji su smatrati da bi država trebala više kontrolirati funkcioniranje tvrtki. Suprotnom su skloniji ispitanici u dobi od 51. do 60. godine s višim stupnjem obrazovanja i iz kućanstava s višim mjesečnim prihodom po članu obitelji.

Ispitanici starije i srednje životne dobi, s nižim stupnjem obrazovanja i iz kućanstava s minimalnim mjesečnim prihodima po jednom članu obitelji skloniji su smatrati da bi državno vlasništvo nad poduzećima trebalo povećati. Oni pak s višim stupnjem obrazovanja i u dobi od 41. do 50. godine te iz kućanstava s višim mjesečnim prihodima skloniji su jačanju privatnog vlasništva nad poduzećima. Uz obrazovanje, dakle, standard građana ključan je čimbenik koji utječe na šanse uspostave supsidijarnosti u nas.

2.2. Na gospodarskom planu uvođenje supsidijarnosti često se može poistovjetiti s nekadašnjim radničkim samoupravljanjem. Zato je ovdje bilo važno pojasniti kakav je u tom smislu stav hrvatskih građana. Stoga je postavljeno pitanje: »Kojom biste ocjenom (od 1 do 5) ocijenili radničko samoupravljanje u Hrvatskoj tijekom bivšeg komunističkog sustava?«¹⁴

Tvrdnja	1	2	3	4	5
Radničko samoupravljanje u Hrvatskoj tijekom bivšeg komunističkog sustava ocijenio/la bih ocjenom:	8,9	8,4	20,6	18,8	10,7

S obzirom da je obrazovanje ključan čimbenik uspostave supsidijarnosti, bilo je važno vidjeti ocjenu radničkog samoupravljanja u Hrvatskoj tijekom bivšeg komunističkog sustava s obzirom na stupanj obrazovanja.

	OŠ	SŠ	VŠ
1	9,4	14,9	20,1
2	11,8	13,4	12,2
3	28,6	32,6	30,2
4	31,0	26,8	21,6
5	19,2	12,3	15,8

Ispitanici s višim stupnjem obrazovanja (završena viša škola, fakultet, magisterij, doktorat) skloniji su radničko samoupravljanje u navedenom razdoblju ocijeniti nedovoljnom ocjenom. Ispitanici s nižim stupnjem obrazovanja to su isto skloniji ocijeniti vrlo dobrim i odličnim. To nas upućuje na dvostruki zaključak. Ponajprije, s obzirom da su inače obrazovaniji ljudi skloniji uspostavi supsidijarnosti, a isto tako negativno ocjenjuju radničko samoupravljanje, to znači da oni ta dva načina djelovanja ne poistovjećuju. Osim toga, s obzirom da u tom smislu nema značajnijih razlika s obzirom na dob ljudi, nameće se zaključak da iskustva iz radničkog samoupravljanja ne bi trebala biti značajna prepreka u stvaranju svijesti o potrebi supsidijarnog djelovanja na gospodarskom planu.

2.3. Općenita je pojava da uspostava supsidijarnosti u svim segmentima društva ne uspijeva ukoliko je nametnuta nekim zakonodavnim aktom a nema podršku u svijestima ljudi i lokalnih zajednica. Drugim riječima, na gospodarskom planu uspostava supsidijarnosti manje ovisi o makroekonomskoj politici, a više o načinu funkcioniranja tvrtki i poduzeća. Stoga je

¹⁴ Pregled postotaka istraživanja »Supsidijarnost u hrvatskom društvu«, Tablica 21.

važno uvidjeti kakva »klima« postoji u hrvatskim tvrtkama, u kojoj je mjeri svaki zaposlenik uvažavan, kako pojedinac može utjecati na odluke koje se ondje donose.

Prvo je pitanje u tom smislu glasilo: »Ako ste zaposleni, postoje li u Vašem poduzeću/tvrtki redoviti sastanci svih zaposlenika?«¹⁵

Tvrđnja	ne	da	ne znam	nisam u radnom odnosu
U mom poduzeću/tvrtki postoje redoviti sastanci svih zaposlenika.	23,6	19,6	2,4	53,6

Drugo pitanje bilo je sljedeće: »Obavještava li Vas uprava poduzeća/tvrtke redovito o djelovanju i financijskom poslovanju?«¹⁶

Tvrđnja	ne	da	ne znam	nisam u radnom odnosu
Uprava poduzeća/tvrtke obavještava me redovito o djelovanju i financijskom poslovanju.	26,4	16,8	2,5	53,6

Kao što je rečeno, ekonomski razlog supsidijarnosti u gospodarstvu jest svekolika potreba reforme gospodarstva koja neće imati cilj samo potrošiti manje nego potrošiti bolje, čineći odgovornijima građane i institucije. Podatci iz ove dvije tablice pokazuju da to još uvijek nije slučaj u Hrvatskoj. No razlike u postotcima između Ne i Da ipak nisu tako drastične da se situacija u kratkom roku ne bi mogla poboljšati. S obzirom na visok stupanj nezaposlenosti i na prisutan strah od gubljenja radnog mjesta, očito poticaj na supsidijarno djelovanje ne dolazi u dovoljnoj mjeri od samih zaposlenika. Iako *Zakon o radu* propisuje nužnu mjeru uvažavanja mišljenja svakoga pojedinca kada se donose strateške odluke, u Hrvatskoj još uvijek očito postoji problem poštivanja tih zakonskih odredbi.

Odgovori na pitanje »Što mislite koliko ljudi zaposleni na sljedećim radnim mjestima u Hrvatskoj sudjeluju u donošenju odluka na svom radnom mjestu?« potvrđuje opći trend u nesudjelovanju u donošenju odluka.¹⁷

¹⁵ Pregled postotaka istraživanja »Supsidijarnost u hrvatskom društvu«, Tablica 22.

¹⁶ Isto, Tablica 23.

¹⁷ Isto, Tablica 24.

Koliko ljudi zaposleni na sljedećim radnim mjestima u Hrvatskoj sudjeluju u donošenju odluka na svom radnom mjestu:	uopće ne sudjeluje	2	3	4	5	6	7	8	9	potpuno sudjeluje	ne znam
uredu	14,9	9,2	10,7	7,9	14,0	6,1	8,2	5,5	2,5	2,0	18,7
trgovini	36,5	15,3	10,0	8,3	6,8	3,0	1,5	1,6	0,6	0,6	15,7
medijima	10,9	4,5	10,6	11,3	14,4	10,1	8,3	6,5	2,7	1,6	18,9
industriji	26,4	15,5	14,9	8,4	8,5	3,7	2,7	1,6	0,4	0,4	17,3
poljoprivredi	20,2	9,2	7,2	6,3	8,5	5,7	6,5	8,4	3,6	4,6	19,0
školi	10,4	5,7	7,9	8,2	17,5	9,1	10,7	8,0	2,6	2,0	17,0
političkoj stranci	9,0	3,8	3,9	5,5	9,8	6,4	7,7	10,6	10,4	12,8	19,2
civilnim udrugama	7,2	2,9	5,1	6,3	11,7	10,8	9,8	9,2	5,0	5,7	25,5

Uglavnom ispitanici starije životne dobi (iznad 61. godine) te srednje životne dobi (od 40. do 60. godine) smatraju da zaposlenici ne sudjeluju u donošenju odluka na svom radnom mjestu. Ispitanici mlađe životne dobi (do 30. godine) uglavnom smatraju suprotno. Ovi podatci zabrinjavaju. Ovdje nedostaje jedna od bitnih pretpostavki koja kaže da se u supsidijarno organiziranom gospodarstvu odnosi reguliraju sukladno međusobnom vrjednovanju sudionika u igri. Svojevrsni optimizam ulijeva činjenica da se s ovakvim stanjem ne miri mlađa populacija koja bi trebala biti glavni pobornik uspostave načela supsidijarnosti u gospodarstvu.

Trend isključivanja pojedinaca iz odgovornih struktura, ali i razlike po tom pitanju u odnosu na dob, obrazovanje i standard, pokazuju i podatci iz odgovora na pitanje: »Koliko Vi osobno sudjelujete u donošenju odluka na Vašem radnom mjestu?«¹⁸

Tvrdnja	uopće ne sudjelujem	2	3	4	5	6	7	8	9	potpuno sudjelujem	nisam u radnom odnosu
Ocjena koliko osobno sudjelujem u donošenju odluka na svom radnom mjestu.	9,3	3,7	6,0	3,7	6,5	3,3	3,1	2,4	1,6	6,2	53,6

¹⁸ Isto, Tablica 25.

Muški ispitanici češće sudjeluju u donošenju odluka na svom radnom mjestu od ispitanica (žena). Također, ispitanici s višim stupnjem obrazovanja (završena viša škola, fakultet, magisterij, doktorat) češće sudjeluju u donošenju odluka na svom radnom mjestu za razliku od onih s nižim stupnjem obrazovanja (završena osnovna škola). Ispitanici iz kućanstava gdje je mjesečni prihod po jednom članu veći od 5.000 kuna češće sudjeluju u donošenju odluka na svom radnom mjestu, za razliku od onih iz kućanstava s minimalnim mjesečnim prihodom po jednom članu obitelji. Obrazovaniji i imućniji predstavljaju potencijal za supsidijarno organiziranje gospodarstva u Hrvatskoj. Oni su vjerojatno najmanje podložni strahu od gubitka radnog mjesta.

Na gospodarskom planu uključivanje pojedinca i manjih zajednica u donošenje strateških odluka u njihovoj radnoj sredini ipak je nešto učestalije i statistički relevantnije nego što je to slučaj na nekim drugim razinama, kao što su lokalna zajednica, čitava Hrvatska i Crkva. To pokazuju odgovori na pitanje: »Možete li, i u kojoj mjeri, Vi kao pojedinac utjecati na odluke koje se tiču:«¹⁹

Osobno kao pojedinac mogu utjecati na odluke koje se tiču:	uopće ne mogu	mogu vrlo malo	mogu donekle	mogu izrazito	ne znam	nije primjenjivo
moje lokalne zajednice	49,7	26,0	9,0	1,3	13,4	
moje radne zajednice	14,3	14,0	9,1	5,0	3,6	53,5
šire regije i čitave Hrvatske	70,8	12,8	2,1	0,3	13,0	
moje vjerske zajednice	33,5	19,2	13,0	1,6	11,1	18,4
moje župe i biskupije	36,4	18,9	11,0	0,8	11,3	18,4

Ispitanici srednje životne dobi (od 31. do 40. godine) s višim stupnjem obrazovanja skloniji su smatrati kako mogu utjecati na donošenje odluka u svojoj lokalnoj zajednici za razliku od starijih s nižim stupnjem obrazovanja. S druge strane, stariji ispitanici s višim stupnjem obrazovanja skloniji su smatrati da mogu utjecati na donošenje odluka u svojoj radnoj zajednici. Ispitanici srednje životne dobi skloniji su smatrati da mogu utjecati na donošenje odluka koje se tiču šire regije i cijele Hrvatske, a oni starije životne dobi skloniji su pak smatrati da ne mogu utjecati na donošenje odluka koje se tiču njihove vjerske zajednice, župe i biskupije. I na kraju, mlađi ispitanici su na ovom pitanju neodlučni, što je i očekivano s obzirom na njihovu dob i sve kasnije uključivanje u svijet odraslih.

¹⁹ Isto, Tablica 26.

3. Perspektive supsidijarnosti u Hrvatskoj

3.1. Supsidijarnost – nepoznat pojam

Govor o supsidijarnosti u Hrvatskoj na prvi pogled izgleda utopističan zbog toga što je taj pojam još uvijek u Hrvatskoj praktički nepoznat. Naime, na pitanje: Jeste li čuli za riječ supsidijarnost? samo 15,6% građana odgovorilo je potvrdno, dok njih 83,6% nikada nije čulo za taj pojam. Oni koji su odgovorili potvrdno za taj su pojam čuli ponajprije iz stručnih rasprava sociologa, gospodarstvenika, pravnika (7,1%), iz medija (7,0%), iz rasprava o EU (5,1%), a najmanje ih je o tom pojmu čulo iz crkvenog govora, posebno socijalnog nauka Crkve, tek njih 2,6%. S obzirom da je taj pojam niknuo u krilu Crkve, taj podatak tjera crkvene djelatnike na razmišljanje i djelovanje. Još je problematičnije to što čak 91,7% građana koji su za taj pojam čuli nije moglo svojim riječima izraziti što on podrazumijeva. Stručne rasprave svakako nisu dovoljne da bi se u Hrvatskoj stvorio trend gdje će određena kritična masa građana osjetiti potrebu za supsidijarnom organizacijom funkcioniranja društva. Ako je istraživanje nedvojbeno pokazalo da je budućnost supsidijarnosti u rukama mlađih generacija i ljudi s višim stupnjem obrazovanja, onda je o supsidijarnosti potrebno govoriti na svim razinama obrazovanja. To pogotovo vrijedi za škole koje su u rukama privatnog ili tercijarnog sektora. Iskustvo iz susjednih zemalja pokazuje da je ovdje važna metodologija pristupa. Talijanska Fondacija za supsidijarnost provela je 2006. godine opsežno istraživanje među građanima na temu supsidijarnost i edukacija.²⁰ Podatci su pokazali da se 40% građana opredijelilo za školu koja će biti u nadležnosti države, ali su pokazali i visoku dozu nepovjerenja u privatne škole. Tek je 22% ispitanika ustvrdilo je da zna što to znači supsidijarnost, no zatim im je ponuđena definicija supsidijarnosti u obrazovnom sustavu koja je glasila: Načelo supsidijarnosti podrazumijeva takav modalitet razvoja koji će valorizirati privatne inicijative manjih i srednjih poduzetnika, pojedinih društvenih skupina i svakoga pojedinca. Takva supsidijarnost podrazumijeva da su odgoj i obrazovanje osnovna sredstva razvoja društva. Nakon toga objašnjenja, njih čak 71,5% ima što se toga tiče pozitivan stav, a njih 74% smatra da bi supsidijarnost povećala odgovorno ponašanje u obrazovanju i društvu uopće. Radi se, dakle, o stvaranju ujednačenog kurikulumu, određenih standarda koji su nužni ako privatni sektor i neprofitne organizacije preuzmu značajniju ulogu na tom planu. I Europski parlament 2006. godine nabraja osam tema koje bi trebale biti usvojene u svim odgojno-

²⁰ Podatci istraživanja objavljeni su u: RAZNI AUTORI, *Sussidiarietà ed Educazione*, Milano, 2007. Usp. Josip GRBAC, *Političko-društveni vid supsidijarnosti*, 54–57.

obrazovnim sustavima zemalja članica, a među tim temama jesu učenje o tome kako se uči, društvene i građanske kompetencije, duh inicijative i poduzetništva, samosvijest i kulturalno izražavanje. Valja, dakle, ustrojiti obrazovanje sukladno načelu supsidijarnosti, a to znači definirati objektivne i ciljeve, kao i juridičke pretpostavke, koji će osloboditi odgojne i obrazovne inicijative pojedinaca, obitelji i raznih grupacija od brojnih birokratskih i administrativnih spona koje otežavaju reformu obrazovanja.²¹

3.2. Zakonske odredbe

Ustav RH, *Zakon o socijalnoj skrbi* i *Zakon o radu* pružaju relativno dobar zakonski okvir za uvođenje načela supsidijarnosti u sustav funkcioniranja društvenog života.²²

Ustav RH u nekoliko članaka stvara okvir ustroja po načelu supsidijarnosti. Čl. 44: »Svaki državljanin Republike Hrvatske ima pravo, pod jednakim uvjetima, sudjelovati u obavljanju javnih poslova i biti primljen u javne službe.« Čl. 49: »Poduzetnička i tržišna sloboda temelj su gospodarskog ustroja Republike Hrvatske. Država osigurava svim poduzetnicima jednak pravni položaj na tržištu«. Čl. 116: »Određeni poslovi državne uprave mogu se zakonom povjeriti tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnim osobama koje imaju javne ovlasti«. Posebno valja naglasiti članke 134 i 137 koji nastoje konkretizirati načelo: poslovi koje bi trebale obavljati jedinice lokalne samouprave jesu oni poslovi kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, među kojima su briga o djeci, socijalna skrb, primarna zdravstvenu zaštitu, odgoj i osnovno obrazovanje. Važna je napomena da će »prilikom dodjeljivanja tih poslova prednost imati ona tijela koja su najbliža građanima« (Čl. 134). U čl. 137 izričito stoji kako je država »dužna pomagati financijski slabije jedinice lokalne samouprave u skladu sa zakonom«. Ovdje valja napomenuti da tako formulirana načela još uvijek supsidijarnost shvaćaju uglavnom na način da država dodjeljuje kompetencije nižim instancijama. To bi, međutim, bio samo prvi korak u uspostavi supsidijarnosti. On svakako omogućuje tzv. horizontalnu supsidijarnost, no ona se uspostavlja na

²¹ Usp. Giovanni COMINELLI – Giorgio VITTADINI, *Riformismo sussidiario nel sistema educativo*, u: Giorgio VITTADINI – Giulio SAPELLI (ur.), *Che cosa è la sussidiarietà. Un altro nome della libertà*, Milano, 2007., 152–153.

²² Dobro je vidjeti što o tome kaže hrvatsko zakonodavstvo unazad nekoliko godina kako bi se uvidjela neka poboljšanja u najnovijim verzijama nekih hrvatskih zakona. Usp. Gojko BEŽOVAN – Siniša ZRINŠČAK, *Mogućnosti decentralizacije u socijalnoj politici i nove uloge lokalnih vlasti*, 253–255.

nižim razinama, prvenstveno na razini buđenja svijesti o potrebi supsidijarnosti. Istraživanje pokazuje da je ta razina još uvijek nedovoljno razvijena.²³

Zakon o socijalnoj skrbi (2011.) u čl. 21 naglašava: »Socijalna skrb u Republici Hrvatskoj provodi se na načelima supsidijarnosti, pravičnosti, slobode izbora i dostupnosti, individualizacije, uključivanja korisnika u zajednicu, pravodobnosti, poštivanja ljudskih prava i integriteta korisnika i zabrane diskriminacije.« U čl. 22 ovo se konkretizira pod dvostrukim vidom: (1) »Svatko je prema svojim sposobnostima obavezan brinuti se za dostojan život sebe i osoba koje je po zakonu ili drugoj pravnoj osnovi dužan uzdržavati.« (2) »Tko ne može osigurati uzdržavanje sam svojim radom, pravima koja proizlaze iz rada ili osiguranja, prihodima od imovine ili iz drugih izvora, odnosno naknadama ili primanjima prema drugim propisima ili pomoću osoba koje su ga obvezne uzdržavati ili na drugi način, ima pravo na pomoć i usluge u sustavu socijalne skrbi.« Ovdje stoji primjedba da se, kao i u Zakonu iz 1997., »princip supsidijarnosti primjenjuje na razini pojedinca i obitelji, ali ne na razini lokalne zajednice, kako se on uobičajeno interpretira«²⁴. U čl. 6 navodi se poimence kako »djelatnost socijalne skrbi obavljaju Republika Hrvatska, jedinice područne (regionalne) i lokalne samouprave, ustanove socijalne skrbi, udruge, vjerske zajednice i druge domaće i strane pravne i fizičke osobe«. Ovo se odnosi na obavljanje svih oblika socijalne skrbi. Zakon predviđa i niz drugih oblika decentralizacije socijalne skrbi kao što su davanje koncesija za obavljanje javne socijalne službe (čl. 161) i mogućnost profesionalnog obavljanja djelatnosti socijalne skrbi (čl. 244). Građanin ima pravo slobodno izabrati davatelja socijalne usluge i s njim sklopiti ugovor (čl. 151). U organiziranje tako decentralizirane socijalne skrbi vodi se briga o regionalnim razlikama, a sredstva za obavljanje djelatnosti i ostvarivanje prava u djelatnosti socijalne skrbi utvrđena ovim Zakonom osiguravaju Republika Hrvatska i jedinice područne (regionalne) i lokalne samouprave (čl. 4). Zakonski su okviri, dakle, prilično zadovoljavajući. No, podsjećamo da je već *Zakon o socijalnoj skrbi* iz 1997. godine

²³ Valja precizno razlikovati pojmove koji se upotrebljavaju u ovom kontekstu. I regionalizam i regionalizacija označavaju jačanje regionalne razine uprave. Međutim, regionalizam predstavlja ideološko usmjerenje čiji je cilj biti protuteža središnjoj vlasti (*bottom-up* pristup). Regionalna samouprava predstavlja pravni i politički izričaj tog ideološkog usmjerenja. Deklaracijom o regionalizmu u Europi iz 1996. godine određena su načela na kojima se treba temeljiti ideja regionalizma u Europi. Neka su od tih načela: načelo autonomije regija, političke decentralizacije i supsidijarnosti, financijske autonomije regija, solidarnosti i financijskog izjednačavanja itd. Usp. Vedran Đulabić, *Regionalizam i regionalna politika*, Zagreb, 2007.

²⁴ Vlado PULJIZ, *Socijalna država, decentralizacija, socijalna pomoć*, 215.

bio afirmirao načelo supsidijarnosti i nastojao tako redefinirati ulogu središnje države u odnosu na niše upravljačke razine u socijalnoj sferi. Već je taj Zakon otvorio veće mogućnosti djelovanja privatnih i nevladinih organizacija u socijalnoj skrbi.²⁵ Rezultati, međutim, u oživotvorenju tih mogućnosti koje Ustav i Zakon predviđaju nisu veliki. Sustav socijalne pomoći u Hrvatskoj još uvijek je dosta centraliziran, uvelike ovisi o središnjem državnom proračunu, veliki dio socijalne skrbi odvija se pod neposrednom ingerencijom Ministarstva, a nije zaživjela ni ravnomjerna raspodjela kompetencija. Stoga se ne možemo ne složiti s tvrdnjom kako »treba imati na umu da su zakoni tek prvi uvjet za kvalitetnu preobrazbu sustava te da treba još mnogo učiniti kako bi ih slijedila kreativna praksa«²⁶.

I *Zakon o radu* točno propisuje obveze poslodavca u odnosu na radnika kako na razini informiranja tako i suodlučivanja. »Radnici zaposleni kod poslodavca koji zapošljava najmanje dvadeset radnika, osim radnika zaposlenih u tijelima državne uprave, imaju pravo sudjelovati u odlučivanju o pitanjima u svezi s njihovim gospodarskim i socijalnim pravima i interesima na način i pod uvjetima propisanim ovim Zakonom« (čl. 136). »Prije donošenja odluke važne za položaj radnika, poslodavac se mora savjetovati s radničkim vijećem o namjeravanoj odluci te mora radničkom vijeću dostaviti podatke važne za donošenje odluke i sagledavanje njezinog utjecaja na položaj radnika. (...) poslodavac je radničkom vijeću na njegov zahtjev, prije konačnog očitovanja o namjeravanoj odluci poslodavca, dužan omogućiti održavanje sastanka radi dodatnih odgovora i obrazloženja na njihovo izneseno mišljenje« (čl. 149).

3.3. Problemi decentralizacije i važnost ljudskog potencijala

Vlado Puljiz upozorava kako decentralizacija, ukoliko nije popraćena kvalitetnim razvijem demokracije, može proizvesti i negativne učinke. Radi se o tom da je u Hrvatskoj dugo vremena vladao centralizirani sustav socijalne skrbi, s velikim sustavima socijalne sigurnosti. Posljedica toga je da su svi socijalni transferi postali netransparentni, a pojedinci i razne socijalne skupine ostali pasivni. Drugim riječima, samo decentralizacija može prouzročiti nove probleme, kao što su nove nejednakosti, sukobi i netolerancija. Zbog toga proces decentralizacije mora ići usporedno s naporima za prevladavanjem raznih

²⁵ Usp. Nino ŽGANEC, Socijalna skrb u Hrvatskoj – smjerovi razvoja i reformi, u: *Revija za socijalnu politiku*, 15 (1998.) 3, 385–386.

²⁶ Vlado PULJIZ, Socijalna država, decentralizacija, socijalna pomoć, 217.

konflikata.²⁷ U Hrvatskoj je to posebno gorući problem s obzirom da u širim slojevima društva prevladava mišljenje kako se socijalni transferi vrše ponajprije sukladno nekim političkim kriterijima, a ne po objektivnoj procjeni stvarnih potreba neke lokalne sredine. Politizacija koja dirigira decentralizacijom nužno izaziva sukobe. Taj je problem moguće nadići na dva načina: prvi je da se dodatnim razvojem demokracije u Hrvatskoj stvore takvi zakonski i pravni okviri koji će spriječiti političko dirigiranje decentralizacije u socijalnoj sferi. Drugi način je da lokalne zajednice na tom području sve više ovlasti prebace na nevladine udruge civilnog društva i druge zajednice kojima će biti usmjereni socijalni transferi. I ovdje je važno da načelo supsidijarnosti bude primijenjeno u njegovu vertikalnom i horizontalnom smislu. Nije važno samo koliko će sredstava država usmjeriti lokalnoj zajednici, nego i to kako će lokalna zajednica raspodijeliti ta sredstva i sukladno kakvim kriterijima. Hrvatsko zakonodavstvo dobro propisuje odnos države prema lokalnim zajednicama. No pitanje je koliko su lokalne zajednice spremne i sposobne sudjelovati u procesu decentralizacije socijalnih službi. Ovdje se postavlja pitanje svojevrstne kontrole da socijalni transferi, transparentni u početku, ne bi postali netransparentni na kraju, kada na razini lokalne zajednice moraju biti solidarno i pravično raspoređeni.²⁸

Jedan od ključnih podataka istraživanja govori da su građani nedovoljno informirani i osviješteni o tom što zapravo znači decentralizacija koja se temelji na načelu supsidijarnosti. Upravo su nedostaci u ljudskim kapacitetima jedan o ključnih razloga nedovoljne supsidijarne decentralizacije u Hrvatskoj. Takvo stanje postoji zbog nekoliko razloga. Ponajprije, zbog neodgovarajućeg obrazovnog sustava službenika ne stvara se pozitivna slika o važnosti i o radu lokalne samouprave. Zatim, postoji naglašena politizacija u funkcioniranju lokalne samouprave gdje još uvijek veliku važnost imaju razne interesne skupine. Konačno, nužno je dodatno fleksibilizirati status lokalnih službenika u odnosu na onaj državnih službenika, u smislu stvaranja povoljnijih uvjeta zaopšljavanja u lokalnoj sredini kada to zahtijevaju okolnosti.²⁹

²⁷ Usp. Vlado PULJIZ, *Socijalna država, decentralizacija, socijalna pomoć*, 201–202.

²⁸ O tome što bi značila decentralizacija u hrvatskoj zdravstvenoj i stambenoj politici vidi u: Siniša ZRINŠČAK, *Izazovi decentralizacije u zdravstvenom sustavu*, u: *Hrvatska javna uprava*, 2 (2000.) 2, 223–241; Gojko BEŽOVAN, *Zakonski okviri djelovanja jedinica lokalne samouprave u stambenoj politici*, u: *Hrvatska javna uprava*, 2 (2000.) 2, 243–257.

²⁹ Usp. Sanja MIKULIĆ, *Uloga upravljanja ljudskim potencijalima u procesu decentralizacije*, u: *Hrvatska javna uprava*, 9 (2009.) 4, 1091–1126.

3.4. Problemi teritorijalne organizacije

Teritorijalno i politički Hrvatska je podijeljena na 127 gradova, 429 općina, 20 županija i Grad Zagreb. Izvješće i preporuke Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe³⁰ predlaže neke mjere za poboljšanje stanja ali se i kritički osvrće na ono što je dosad postignuto u tom smislu u Hrvatskoj, posebice u odnosu na tzv. fiskalnu decentralizaciju i na jačanje kapaciteta. Izvješće posebno inzistira na potrebi obrazovanja i usavršavanja osoblja zaposlenog u lokalnoj i regionalnoj samoupravi.

Također, izvješće posebno inzistira na neprikladnosti teritorijalnog uređenja Hrvatske. Valja revidirati granice lokalnih zajednica s tendencijom njihova smanjenja, pogotovo imajući u vidu veliki broj malih i neučinkovitih lokalnih zajednica.³¹ Iako su se zakonski okviri novim *Zakonom o socijalnoj skrbi* znatno povećali, čini se da još uvijek vrijede tri primjedbe koje se navode u Izvješću: problem nepotpune primjene, problem neprecizne dodjele poslova lokalnim zajednicama te problem dodjele ovlasti bez dovoljne pozornosti posvećene veličini i sposobnostima pojedine lokalne zajednice.³²

U Hrvatskoj već nekoliko godina postoji načelna spremnost da se pristupi takvoj reorganizaciji, no do danas nije učinjeno gotovo ništa.³³ Svakako bi sada bilo moguće pristupiti barem povezivanju jedinica lokalne samouprave kako bi mogle efikasnije sudjelovati u velikim i značajnim projektima.³⁴

Ostaje pitanje radi li se u Hrvatskoj o istinskim pokušajima decentralizacije ili uglavnom o poslovima koje središnja državna vlast »delegira« lokalnim zajednicama. Hrvatska je, doduše, prihvatila veći dio europske *Povelje o lokalnoj samoupravi*, no uz prihvat teksta važno je i prihvaćanje »duha« decentralizacije i supsidijarnosti. Drugim riječima, prihvat načela u teoriji ostaje sterilan ako nema podršku od određene kritične mase građana te od nosioca vlasti u lokalnim sredinama. Imajući u vidu da će Hrvatska uskoro postati članica Europske unije, možemo se složiti sa tvrdnjom da će »pristup EU najveće političke, ali i ekonomske promjene vjerojatno donijeti upravo na razini lokalne politike. Izuzme li se utjecaj velikih gradova i vlasti u njima, visoko fragmenti-

³⁰ Usp. Lokalna i regionalna demokracija u Hrvatskoj. Izvješće i preporuke Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe, u: *Hrvatska javna uprava*, 7 (2007.) 4, 913–924.

³¹ Usp. Lokalna i regionalna demokracija u Hrvatskoj, 925.

³² Usp. *Isto*, 926.

³³ Usp. Gojko BEŽOVAN – Siniša ZRINŠČAK, Mogućnosti decentralizacije u socijalnoj politici i nove uloge lokalnih vlasti, 239–240.

³⁴ Usp. Davor GJENERO, Europski kriteriji za lokalnu samoupravu, u: *Vjesnik*, 2. – 3. V. 2009., 9. To isto preporuča i Izvješće Kongresa Vijeća Europe; usp. Lokalna i regionalna demokracija u Hrvatskoj, 932–933.

rana hrvatska lokalna samouprava, koja je dosad bila i prilično siromašna, nije imala znatnijeg utjecaja na nacionalni politički život.«³⁵

3.5. *Civilno društvo*

Ono što je naše istraživanje nedvojbeno pokazalo jest nedovoljno razvijeno i aktivno civilno društvo. To je vjerojatno jedna od najvećih prepreka. Radi se o brojnim nevladinim udrugama i asocijacijama razasutih na teritoriju države koje bi u jednoj supsidijarno uređenoj državi trebale postati glavni nosioci i izvođači politike socijalne skrbi. U pitanju je sposobnost tih udruga da se nametnu kao sposobni subjekti u preuzimanju takve odgovornosti. »Poželjna posrednička uloga organizacija civilnog društva (...) osporava se zbog njihove neprofesionalnosti i nepripravnosti. Institucionalni okvir za razvoj civilnog društva u Hrvatskoj podupire rad profesionaliziranih udruga, a lokalne udruge i inicijative koje prakticiraju oblike samopomoći ostaju po strani. Čini se da neformalni, tradicionalni oblici socijalne pomoći gube poveznicu s civilnim inicijativama.«³⁶ Takvo stanje očito je posljedica nezainteresiranosti građana za aktivnosti u nevladinim udrugama, kako su pokazala i naša istraživanja. To može čuditi s obzirom da su tijekom Domovinskog rata nastale brojne neprofitne privatne ustanove koje su pružale socijalne usluge i bile su dobra osnova za razvoj civilnog društva. Očito je da je gospodarska kriza kod nas zakočila taj razvoj. No razlog takva distanciranja građana od udruga civilnog društva leži i u problemima s kojima se te udruge suočavaju. Prema istraživanju koje je proveo CARNEO, Centar za razvoj neprofitnih organizacija 2007. i 2008. godine³⁷, radi se o nekoliko problema. Ponajprije to je niska profesionalizacija u udrugama jer njih gotovo 40% nema ni jednog profesionalnog zaposlenika. Zatim, veliki broj udruga financira se iz državnog proračuna, iz vlastitih gradova i općina ili pak iz gospodarskih subjekata. Neznatan broj prima donacije iz inozemstva.³⁸ Građanima je tako teško uočiti razliku između profitne i neprofitne, vladine i nevladine organizacije. Ohrabruje, međutim, zaključak autora tog istraživanja: »Rezultati ankete... govore o rastućem znanju svih dionika o razvojnim izazovima kombinirane socijalne politike (država i civilni sektor), s izraženom potrebom za umreža-

³⁵ Davor GJENERO, *Europski kriteriji za lokalnu samoupravu*, 9.

³⁶ Gojko BEŽOVAN, *Civilno društvo i javna uprava kao dionici razvoja kombinirane socijalne politike u Hrvatskoj*, u: *Hrvatska javna uprava*, 9 (2009.) 2, 386.

³⁷ Usp. *Isto*, 367–390.

³⁸ Usp. Gojko BEŽOVAN – Marina VUGEC, *Neki statistički pokazatelji o civilnom društvu u Hrvatskoj*, u: *Revija za socijalnu politiku*, 13 (2006.) 2, 223–230.

vanjem, što može biti primjerenim temeljem europeizacije socijalne politike u Hrvatskoj.«³⁹

To je optimistična tvrdnja s obzirom da sva istraživanja provedena u nas unazad nekoliko desetljeća pokazuju kako u Hrvatskoj vlada kronično nepovjerenje u gotovo sve državne institucije pa je logično da će glavni nosioci supsidijarne reforme morati biti subjekti civilnog društva, jedini sposobni stvoriti svojevrsnu interakciju između pojedinca i zajednice.

Razloga za takvu tvrdnju ima više. Ponajprije, udruge civilnog društva nisu anonimne organizacije, nego se ograničavaju na određeno područje ili na neke interesne grupe. To znači da su sposobnije prije prepoznati nove oblike siromaštva i potreba nego što to mogu učiniti pojedinac ili velike državne institucije. Zatim, one posjeduju razgranatu mrežu odnosa među vlastitim članovima. Tako će lakše postići da potreba supsidijarnosti bude prihvaćena na razini javnog mnijenja, što, kao što su istraživanja pokazala, dosad nije bio slučaj. Ako se uvođenje supsidijarnog djelovanja događa prvenstveno kroz političke odluke ili zakonodavne okvire, postoji opasnost da takva reforma bude shvaćena kao politički interes nekih interesnih grupa. Politiziranje načela supsidijarnosti može biti kočnica njegovu oživotvorenju. Grupe koje nisu isključivo profitabilne i koje su ukorijenjene u lokalnu sredinu jedine su sposobne steći povjerenje građana, što je ključni problem u Hrvatskoj. Nadalje, te grupe su pogodne i za odgoj za supsidijarno djelovanje. Supsidijarnost mora u društvu biti shvaćena i prihvaćena kao nezaobilazna dimenzija općeg dobra. U Hrvatskoj smo s općim dobrom povezali mnogo toga, kao što su npr. pitanje rada, poštenja, nekorumpiranosti, transparentnosti itd. Supsidijarnost nismo uzdigli na tu razinu. Ona se ne shvaća kao dužnost u odnosu na opće dobro. Drugim riječima, nedostaje svijest da je supsidijarnost neodvojiva od socijalne pravednosti. Naše istraživanje je pokazalo da u svezi povezivanja potrebe supsidijarnosti s općim dobrom postoje pozitivne perspektive u javnom mnijenju. Konačno, imajući u vidu skori ulazak Hrvatske u Europsku uniju, postoji opasnost da supsidijarnost bude shvaćena kao nešto nametnuto od strane europske administracije. Iako opća globalizacija nameće globalizaciju supsidijarnosti, bez obzira na političke učinke, supsidijarno uređenje države i društva nameće se u Hrvatskoj kao potreba neovisno od zahtjeva izvana. Tu svijest mogu stvoriti samo nepolitičke i nevladine udruge.

³⁹ Gojko BEŽOVAN, Civilno društvo i javna uprava kao dionici razvoja kombinirane socijalne politike u Hrvatskoj, 385.

3.6. Fiskalna decentralizacija i financiranje lokalnih zajednica

Istraživanje je nedvojbeno pokazalo da su gospodarska kriza i s njom povezani problem nedostatka financija jedan od glavnih razloga neučinkovitosti supsidijarne reforme u Hrvatskoj. Spuštanje upravljanja socijalnim službama na niže razine, na lokalne zajednice i udruge civilnog društva, zahtijeva korjenite promjene u raspodjeli financijskih sredstava. Važno je naglasiti da u Hrvatskoj postoji politička volja uvesti decentralizaciju i u područje financiranja. Ni jedna relevantnija politička stranka u Hrvatskoj ne zastupa više politički i razvojni centralizam. Stranke desne orijentacije inzistiraju na načelu supsidijarnosti prema kome bi probleme trebalo rješavati na razini na kojoj nastaju, a lijeva opcija zahtijeva decentralizaciju i dekoncentraciju države.⁴⁰ Stručnjaci se slažu da decentralizacija u tom sektoru nema samo ekonomsko, nego i stručno opravdanje jer potiče lokalnu vlast na uključivanje stručnjaka u problematiku.⁴¹ Primjeri iz drugih zemalja pokazuju da decentralizacija ovisi o mogućnostima financiranja lokalnih jedinica, a to opet ovisi o veličini lokalnih jedinica.⁴² Valja naglasiti da su postojeći okviri mogućnosti sustava financiranja javnih potreba jedinica lokalne samouprave u Hrvatskoj uglavnom sukladni *Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi* i daju prostora predstavničkim tijelima lokalne samouprave donijeti odluku o povećanju financijskih kapaciteta svojih jedinica. Ono što valja naglasiti jest to da su predstavnička tijela lokalnih jedinica ključan čimbenik financijske decentralizacije. O njihovoj sposobnosti, odgovornosti i djelotvornosti u obavljanju javnih zadataka ovisi kako će se raspodijeliti financijska sredstva.⁴³ U Hrvatskoj, pak, predstavnici lokalne zajednice uglavnom očekuju direktive središnje državne vlasti i nemaju hrabrosti donositi autonomne odluke. Klasičan primjer je mjerilo kako pojedini gradovi izdvajaju novac za socijalne programe gdje postoji veliki nesrazmjer između npr. grada Zagreba i drugih gradova. »Nema izgrađene javnosti niti se potiče uključenost šireg kruga dionika koji bi meritorno odlučivali i raspravljali o strukturi, namjeni i izvedbi socijalnih programa« (...) Pitanje jest koliko su određene sredine osposobljene da ostvare sredstva iz prihoda koji se sada mogu ubirati u tijelima lokalne samouprave.«⁴⁴ To

⁴⁰ Usp. Davor GJENERO, *Europski kriteriji za lokalnu samoupravu*, 9.

⁴¹ Usp. Nino ŽGANEC, *Socijalna skrb u Hrvatskoj – smjerovi razvoja i reformi*, 387.

⁴² Usp. Hrvoje ARBUTINA, *Neka pitanja financiranja jedinica lokalne samouprave – međunarodno komparativni aspekt*, u: *Hrvatska javna uprava*, 2 (2000.) 2, 282–297.

⁴³ Usp. Jure ŠIMOVIC, *Jačanje financijskog kapaciteta i povećanje financijske autonomije lokalnih jedinica*, u: *Hrvatska javna uprava*, 2 (2000.) 2, 262, 268.

⁴⁴ Gojko BEŽOVAN – Siniša ZRINŠČAK, *Mogućnosti decentralizacije u socijalnoj politici i nove uloge lokalnih vlasti*, 246, 251.

pitanje, koje gotovo da i nije bilo prisutno u svijestima građana kada su izlazili na lokalne izbore, mora postati jedan od temeljnih kriterija odlučivanja o tom kome dati svoj glas. »Da bi mogli biti uspješni, nosioci izvršnih poslova (lokalni čelnici) morat će u kratkom roku (...) znatno podignuti razinu kompetencije administrativnih aparata lokalne samouprave, a uspješni će biti samo oni koji će moći uspostaviti i čvrstu suradnju sa susjednim jedinicama lokalne samouprave.«⁴⁵ Kandidati koji svoj izborni uspjeh temelje na lokal-patriotizmu i jedino se brinu oko očuvanja homogenosti svoje izborne baze neće biti prikladni kandidati u supsidijarno uređenoj državi. S obzirom da u Hrvatskoj predstavnike lokalne vlasti biramo neposredno i s obzirom da ti čelnici neće moći raspolagati unaprijed zajamčenim novcem, imati sve to u vidu kod odluke kojim ljudima povjeriti lokalnu vlast predstavljat će ključan iskorak prema supsidijarnom uređenju države. I ovdje se nameće zaključak da će ti kriteriji doći u prvi plan samo ukoliko ih budu naglašavale zajednice civilnog društva, među koje svakako spadaju i vjerske zajednice.

3.7. *Mogućnosti supsidijarnosti u gospodarstvu*

Ako načelo supsidijarnosti ne shvaćamo samo kao tehničku metodu funkcioniranja društva nego prvenstveno kao način obrane individualne slobode i neovisnosti⁴⁶, kao što je ono koncipirano u dokumentima socijalnog nauka Crkve gdje je ono neodjeljivo od načela solidarnosti, onda ono ima mogućnosti primjene i u gospodarstvu. Taj način njegove primjene, međutim, uvelike je zapostavljen ne samo u Hrvatskoj nego i na razini Europske unije. Iako *Zakon o radu* predviđa uključivanje pojedinaca i grupa građana u sustav odlučivanja unutar pojedinih tvrtki, naše istraživanje pokazuje da je poštivanje tih zakonskih odredaba daleko od zadovoljavajuće razine. Drugim riječima, gospodarstvo uglavnom funkcionira sukladno logici maksimalnog profita i zakonitostima tržišta, ne uvažavajući dovoljno niže instancije u odnosu na upravu tvrtke. S obzirom da sindikati, barem zasad, ne uspijevaju u tom smislu potaknuti značajnije reforme, nedostatak takva supsidijarnog načina upravljanja ima svoje posljedice, pogotovo što se tiče socijalne osjetljivosti gospodarstva. Postoje, doduše, naznake da se u Hrvatskoj civilno društvo dobro ukorjenjuje upravo u sredinama gdje se prepoznaje važna uloga gospodarstva te se na taj način »u Hrvatskoj razvija srednjoeuropski tip civilnog društva s prepoznatljivom ulo-

⁴⁵ Davor GJENERO, *Europski kriteriji za lokalnu samoupravu*, 9.

⁴⁶ Usp. Vlado PULJIZ, *Socijalna država, decentralizacija, socijalna pomoć*, 202.

gom društveno odgovornog gospodarstva⁴⁷, no, sukladno našem istraživanju teško je ovdje govoriti o uvođenju načela supsidijarnosti u gospodarstvo. To bi pretpostavljalo daleko efikasniju osjetljivost gospodarstva za socijalnu problematiku nego što je to slučaj u Hrvatskoj. Analitičari su već odavno tom problemu pridali veliku pozornost. »Potrebno je ponovno promisliti granice javne politike, te posebno dihotomije javnog i privatnog socijalnog sektora. (...) Socijalna se politika ne može voditi zasebno od politike zapošljavanja. Učinkovita strategija za suzbijanje siromaštva mora kombinirati zaposlenost žena, unaprjeđenje kvalitete rada, socijalnu skrb i održavanje prihoda.«⁴⁸ Nemoguće je govoriti o većoj socijalnoj osjetljivosti gospodarstva ako se ne poveća razina sudjelovanja pojedinaca i grupa radnika u sustavu odlučivanja unutar tvrtki. Aksiom kako valja rješavati probleme na razini na kojoj oni nastaju vrijedi i u gospodarstvu. Stječe se dojam da sustavi socijalne skrbi i gospodarstva još uvijek uglavnom autonomno djeluju. »Uspjeh reforme sustava socijalne skrbi zasigurno se mjeri i pokazateljima brzine izlaska iz kruga siromaštva... te što uspješnijim ulaskom u svijet rada... Zbog toga je segment radne politike i zapošljavanja kao dio reformskog paketa trebao dati odgovore na pitanja integracije sustava zapošljavanja i socijalne skrbi koji tradicionalno surađuju u praksi 'servisirajući' često iste korisnike.«⁴⁹ Naše je istraživanje pokazalo da kod građana postoji svojevrсно nezadovoljstvo stupnjem socijalne osjetljivosti gospodarstva, da strah od nezaposlenosti predstavlja veliku prepreku svakom govoru o supsidijarnosti u gospodarstvu, ali i da kod građana postoji određeni potencijal s kojim ovakva reforma, kojom socijala i gospodarstvo postaju partneri, može računati.

Zaključak

Ako gledamo na stupanj ostvarenja supsidijarnog djelovanja države i društva u nekim razvijenim europskim zemljama, onda je očigledno da je Hrvatska u tom smislu u zaostatku. Tu činjenicu, međutim, valja interpretirati imajući u vidu stanje u kojem se Hrvatska nalazila u vremenu nakon Drugog svjetskog rata, ali i nakon osamostaljenja i demokratske preobrazbe. Sada je najvažnije uvidjeti postoji li u Hrvatskoj dovoljan potencijal na zakonodavnoj i političkoj

⁴⁷ Usp. Gojko BEŽOVAN, *Civilno društvo i javna uprava kao dionici razvoja kombinirane socijalne politike u Hrvatskoj*, 376, bilješka 21.

⁴⁸ Usp. Gósta ESPING-ANDERSEN, *Ka dobrome društvu, još jednom*, u: Siniša ZRINŠČAK (ur.), *Socijalna država u 21. stoljeću – Prived ili stvarnost?*, Zagreb, 2006., 90.

⁴⁹ Nino ŽGANEC, *Socijalna skrb u Hrvatskoj – smjerovi razvoja i reformi*, 389.

razini, kao i na razini javnog mnijenja, za zaokret prema uspostavi supsidijarnosti. Iskustvo iz mnogih zemalja uči, naime, da su i politička volja i zakonodavni okvir nedovoljni za tako nešto ako nemaju jasnu potporu u javnom mnijenju. Naše je istraživanje pokazalo s jedne strane, nedovoljno razvijenu svijest o tom što jest i što bi trebalo biti supsidijarno uređenje države i društva, ali s druge strane, što je puno važnije, pokazalo je činjenicu da su mnogi građani spremni podržati takvu reformu. Ta spremnost pokazuje se tek nakon što su detaljno analizirani njihovi odgovori na neka ciljano postavljena pitanja. Ta se spremnost temelji, u negativnom smislu riječi, na njihovu nezadovoljstvu postojećim stanjem u socijali i gospodarstvu, ali i, u pozitivnom smislu, u načinu kako odgovaraju na pitanja o perspektivama Hrvatske u budućnosti. Odgovori na pitanja o važnosti civilnog društva, poimanju općeg dobra, uvažavanju uloge građanina pojedinca i raznih udruga te njihove spremnosti za preuzimanje vlastite odgovornosti, ukazuju na zrelost razmišljanja hrvatskih građana. Stječe se dojam da građani i udruge nisu »dobrovoljno« pasivni, ali njihova spremnost da se u supsidijarnom smislu riječi aktivnije uključe u sveukupan društveni i gospodarski život nailazi na neke prepreke koje su direktno povezane sa stanjem u kojem se Hrvatska sada nalazi. Mislimo ponajprije na stanje gospodarske krize, nezaposlenosti, lošeg standarda, prezaduženosti građana. Ti čimbenici utječu na to da postoji određeni strah od rizika, nesigurnost u preuzimanju većih obveza, nepovjerenje u sustav koji bi svakoj privatnoj inicijativi trebao pružiti dugoročnu potporu. U takvu stanju duha teško je očekivati razvoj supsidijarnosti. To stoljetno načelo ima potporu u hrvatskom zakonodavstvu, u dokumentima Europske unije, ali kod praktične primjene nailazi na još uvijek gotovo nepremostive prepreke. U tom smislu bi ulazak Hrvatske u Europsku uniju mogao bitno poboljšati perspektivu.

Summary

A SOCIAL AND ECONOMIC VIEW OF SUBSIDIARITY: POSSIBILITIES AND NEEDS IN CROATIA

Josip GRBAC

Theology in Rijeka – Dislocated Studies of Catholic Faculty of Theology, University of Zagreb
Tizianova 15, HR – 51 000 Rijeka
jgrbac1@gmail.com

Once the author had previously discussed the principles of theoretically founded subsidiarity in social and political life, in this article the author reviews concrete possibilities to realise those principles on the social and economic platform in Croatia. In the first part of the article the author uses data obtained from empirical research conducted in 2009 on subsidiarity in Croatia. The data shows that the notion of subsidiarity is relatively unknown in Croatia but also that Croatian citizens are prepared for a subsidiary turnabout as far as the functioning of the state and society are concerned. This is made obvious as younger generations and those higher educated show more interest in empowering a subsidiary functioning in society. They recognise the significant role of civil society and various civil associations as well as individuals to take over many aspects of social services which until now mostly lay in the scope of the government. They are also ready to include lower instances into decision making as well as economic planning and foresee the importance of subsidiarity being comprehended as part of common good. The second part of the article reflects on concrete prospects of subsidiarity in Croatia on several levels: the fact that subsidiarity is relatively unknown and what problems exist in introducing the notion of subsidiarity in education programmes; legal provisions concerning subsidiarity which are generally satisfactory in Croatia when setting general frameworks to establish subsidiarity and less effective in reference to concrete examples; decentralisation and the importance of human potential which forewarn of some problems of decentralisation but also of the insufficient education of people who should be acting subsidiarity at the local government level; over-fragmented territorial structure in Croatia where many local communities are not able to execute their responsibilities; insufficient development of civil society without which it is just not possible to establish subsidiarity; fiscal decentralisation which should be the crux of subsidiarity however, apart from the vertical dimension where the state grants funding to local communities it requires the development of a horizontal dimension which is largely lacking in Croatia; and finally, prospects of subsidiarity in economy which entails an economy that is socially sensitive and in a way, a partner to social policies.

Key words: *subsidiarity, civil society organisations, common good, economy, legislation, decentralisation, civil society, local self-government.*