

# Utjecaj organizacija civilnog društva u Hrvatskoj

GOJKO BEŽOVAN  
Pravni fakultet u Zagrebu

UDK 316.42:061.2(497.5)  
061.2(497.5)  
364.07(497.5)  
Izvorni znanstveni rad  
Primljeno: 23. listopada 2003.

*U ovom se radu analizira utjecaj organizacija civilnog društva u Hrvatskoj na osnovi rezultata međunarodnog komparativnog istraživanja CIVICUS – Indeks civilnog društva. Po- red toga analiziraju se glavni aspekti utjecaja koji civilno društvo ostvaruje u razvijenim i tranzicijskim zemljama. Utjecaj organizacija civilnog društva u Hrvatskoj mjeri se analizom posebno odabranih indikatora, koji nam pokazuju relativno malen utjecaj organizacija civil- nog društva na javne politike te na njihov slab kapacitet i neučinkovitost. Tijekom 1990-ih jača utjecaj organizacija civilnog društva u Hrvatskoj.*

**Ključne riječi:** ORGANIZACIJE CIVILNOG DRUŠTVA, CIVILNO DRUŠTVO, UT- JECAJ, INDEKS CIVILNOG DRUŠTVA, HRVATSKA

## Uvod

Povećani interes za razvoj civilnog društva i mjerenje njegovih učinaka u razvijenim za- padnim demokracijama, 1980-ih, povezani su s krizom tradicionalnog koncepta socijalne države, s krizom razvoja (Salamon, et al. 1999) te s krizom stranačke politike (Giddens, 1999)<sup>1</sup> Isto tako, očekivalo se da civilno zauzeti građani i njihove ilegalne skupine mogu dati doprinos, odnosno da mogu utjecati na dinamiku događanja u bivšim zemljama socijali- stičkog bloka (Cohen i Arato, 1992; Kean, 1988). Poslije političkih promjena u tim se zemlja- ma očekivalo da organizacije civilnog društva odgovore na mnogo konkretnije zahtjeve u po- dručju demokratizacije i socijalnog razvoja (Siegel i Yancey, 1992).

Procesi globalizacije i problemi održivog razvoja na globalnoj razvoja stavili su naglasak na utjecaj organizacija civilnog društva. Sve je veći broj odluka u svijetu koje se donose na ra- zinama iznad pojedinačnih zemalja i na koje pojedinačne države imaju relativno slab utjecaj. Razvoj informacijskih i komunikacijskih tehnologija pomaže takvu procesu, ali isto tako po- maže oblikovanju globalnog civilnog društva (Anheier et al. 2001). Empirijska istraživanja o utjecaju kojeg ostvaruje civilno društvo relativno su novijeg datuma (Salamon et al. 1999) i redovito su deskriptivnog karaktera.

Rezultati istraživanja o utjecaju civilnog društva u Hrvatskoj dio su međunarodnog istraživačkog projekta<sup>2</sup> iz kojeg je korištena metodologija dijamanta civilnog društva (civil so- ciety diamond). Pod *dijamantom civilnog društva* podrazumijeva se sustavna i strukturirana

<sup>1</sup> Zahvaljujem kolegi Siniši Zrinščaku na komentarima na prijašnju verziju ovog teksta.

<sup>2</sup> Cijeli projekt kao ideja nastao je iz rasprava vođenih u okviru CIVICUSa – World Alliance for Citizen Participation, Washington. Naziv projekta jest CIVICUS Index on Civil Society. Rasprava o tim problemima vođena je tijekom 2000. godine na radionicama nekoliko međunarodnih konferencija te pu- tem Interneta. Rasprave je predvodio krug istraživača okupljenih oko H. Anheiera s Centre for Civil So- ciety, London School for Economics and Political Sciences. Rasprave s teorijsko-analitičkim okvirom za projekt bit će objavljene u posebnoj knjizi – Helmut K. Anheier, *Civil Society: Measurement and Policy Dialogue*, London: Earthscan. Projekt je bio pilotnog karaktera. Obavljena je njegova evaluacija te se pripremaju inovacije za naredno istraživanje. Dodatne informacije o metodologiji istraživanja mogu se naći u radu R. Holloway (2001).

metodologija prezentiranja i interpretacije informacija o civilnom društvu.<sup>3</sup> U okviru projekta prihvaćena je definicija prema kojoj je: *civilno društvo – područje institucija, organizacija, mreža i pojedinaca (i njihovih vrednota) smještenih između obitelji, države i tržišta, povezanih nizom civilnih pravila koja zajedno dijele, a u koje se ljudi dobrovoljno udružuju radi zagovaranja općih interesa.*

U okviru ovog projekta istraživane su dimenzije strukture, prostora, vrednota i utjecaja civilnog društva u Hrvatskoj.<sup>4</sup> Ovdje se analizira utjecaj kao posebna dimenzija civilnog društva u Hrvatskoj.

### Svrha i način provedbe istraživanja

Svrha istraživačkog projekta, u dijelu istraživanja utjecaja, jest ustanoviti kakav je doprinos civilnog društva rješavanju specifičnih socijalnih, gospodarskih i političkih problema. Kakav je njegov utjecaj na javne politike?

Specifičnije gledano, istraživanje je trebalo odgovoriti na pitanja uloge organizacija civilnog društva u pripremi, sačinjavanju, primjeni i promatranju politike koju provodi vlada. Posebno je analizirana i pripravnost organizacija civilnog društva u ispunjavanju svojih misija. K tome, utjecaj civilnog društva mjerimo i preko učinkovitog zagovaranja općeg dobra.

Rezultati ovog istraživanja mogu poslužiti nadležnima za priređivanje i provođenje javnih politika, aktivistima i zaposlenima u organizacijama civilnog društva te osobito istraživačima u profiliranju budućih istraživačkih projekata.

Istraživanje je obavljeno poštanskom anketom, tek manjim dijelom elektronskom poštom, tijekom travnja te do 25. svibnja 2001. godine. Istraživanje je provedeno na uzorku od 353 ispitanika. Od toga je 275 ispitanika bilo iz organizacija civilnog društva podijeljenih u 16 podsektora, te 78 ispitanika predstavnika dionika važnih za razvoj civilnog društva. U okviru svakog podsektora anketirali smo najmanje 10 predstavnika organizacija vodeći računa o njihovoj regionalnoj zastupljenosti. Podaci dobiveni anketom obrađeni su u posebno pripremljenu program (Bežovan, 2002b).

Empirijska je evidencija u jednom dijelu ovog projekta prikupljena i interpretirana na osnovi praktično-istraživačke zauzetosti (*practice-research engagement*) autora. Taj je pristup promoviran u istraživanjima civilnog društva u novije vrijeme (Brown ed., 2001) te doprinosi prevladavanju stereotipskog, teorijski orijentirana istraživanja, usmjerena na dugoročna konceptualna pitanja, proizvodnju znanja i konceptualnih rezultata. Nove doprinose teoriji i znanju o civilnom društvu moguće je, prema Brownu i njegovim suradnicima,<sup>5</sup> ostvariti praktično-istraživačkim pristupom. Za taj je pristup važan aktivan dijalog istraživača i praktičara o pitanjima razvoja civilnog društva.

<sup>3</sup> Pojam *dijamant* dolazi od romboidnog izgleda grafikona kojim se prikazuju rezultati mjerenja pojedinih dimenzija civilnog društva: strukture, utjecaja, vrednota i prostora. Isto tako se mogu prikazati i kombinacije pojedinih indikatora.

<sup>4</sup> Sažeti izvještaj ovog istraživanja (Bežovan, 2003b), *Indikatori razvijenosti civilnog društva u Hrvatskoj*, objavljen je u časopisu *Društvena istraživanja*. Tekst *Struktura civilnog društva u Hrvatskoj* objavljen je u časopisu *Politička misao* (Bežovan, 2002). Članak *Zakonski, politički i kulturni okvir za razvoj civilnog društva u Hrvatskoj*, objavljen je u časopisu *Revija za socijalnu politiku* (Bežovan, 2003a). Tekst *Vrednote civilnog društva u Hrvatskoj* predan je za objavljivanje časopisu *Nova prisutnost*. Ovaj tekst, kao i prethodno spomenuti članci, sadrži iste informacije o metodologiji provedenog istraživanja. Kao dio istraživačkog izvještaja u pripremi je tekst o vrednotama koje zagovara civilno društvo u Hrvatskoj, te o teorijsko-analitičkom okviru razvoj civilnog društva u Hrvatskoj.

<sup>5</sup> Radi se o skupini istraživača i praktičara koja djeluje u okviru The Houser Center for Nonprofit Organisations, Harvard University, SAD.

### Utjecaj civilnog društva

Empirijska istraživanja i rasprave o utjecaju što ga ostvaruje civilno društvo u proteklih desetak godina redovito se referiraju na Putnama (1993) i rezultate njegovih longitudinalnih istraživanja koja je provodio u Italiji (Edwards i Foley, 1997). Civilno društvo, mjereno gustoćom društvenih mreža, brojem udruga i civilnom zauzetošću građana, doprinosi učinkovitom djelovanju javne uprave i prosperitetnom gospodarstvu. Za razlike u pojedinim zemljama glede razvijenosti, a time i utjecaja civilnog društva – istraživači su skloni tumačiti ih naslijedom, ovisnošću o prijedenu putu, specifičnim povijesnim, političkim i kulturnim okolnostima razvoja pojedinih društava (Tocqueville, 1995; Putnam, 1993; Evers, 1995; Salamon i Anheier, 1998).

Utjecaj organizacija civilnog društva u posebnim je područjima djelovanja, u razvijenim zemljama, veoma solidno argumentiran. Organizacije civilnog društva važan su dio programa socijalnih politika i njihovim se širenjem i pluralizacijom prebrođuje kriza socijalnih država te se razvija kombinirani model socijalne politike. One su u tom smislu odigrale ključnu ulogu u strukturnom prilagodavanju socijalnih država (Kendall i Anheier, 2001) te su promovirale koncept socijalnog poduzetništva (Borzaga i Defourny, 2001). Kendall i Knapp (2000) ključnu ulogu organizacija civilnog društva u modernizaciji socijalnih država, pored omogućavanja izbora usluga i pripravnosti da se odgovori na nove izazove, vide u izgradnji povjerenja, civilnih vrlina i socijalnog kapitala preko sudjelovanja u životu zajednice i javnom životu.

Organizacije civilnog društva inkorporirane su kao društveni čimbenik u proces pripreme, donošenja i primjene javnih politika (Zimmer, 2001). Zimmer drži da se tu radi o procesu korporativizma koji podrazumijeva, u skladu s načelom supsidijarnosti, uključivanje u proces pregovaranja, konzultiranja, i uske suradnje s državom i drugim dionicima.

Organizacije se civilnog društva u tom području organiziraju na razini iznad pojedinačnih zemalja (Platforma europskih socijalnih organizacija civilnog društva, 2003) promičući jasan koncept zauzetosti i utjecaja na javne politike. Usprkos izvjesnim razlikama po pojedinim zemljama, na razini Europske unije relevantnijim se čini tema utjecaja civilnog društva na razvoj europskih javnih politika (Kendall, 2001). Prema Anheieru (2002) razvoj civilnog društva na toj razini potiče se potražnjom za uslugama i aktivnostima različitih dionika koji su locirani na europskoj razini.

Organizacije su civilnog društva ostvarile prepoznatljiv i mjerljiv utjecaj u području zaštite okoliša i održivog razvoja (Giddens, 1999). Giddens izvodi argumentaciju o utjecaju civilnog društva na gospodarski razvoj u smislu upotrebe čistih tehnologija, zabrane korištenja rada djece te odgovornošću za razvoj zajednica u kojima djeluju.

Analize utjecaja kao dimenzije razvoja civilnog društva u tranzicijskim zemljama, imajući u vidu dostupnu literaturu, uglavnom se bave područjem socijalne politike i demokratizacije društva. Doprinosi organizacija civilnog društva u rješavanju specifičnih socijalnih, političkih i gospodarskih problema variraju od zemlje do zemlje i ovise o razvijenosti sektora (Kuti, 2001). E. Kuti drži da su organizacije civilnog društva utjecale na zakonodavstvo više nego na mjere konkretnih politika, koje su često kontradiktorne i štetne za razvoj sektora.

Promjene, a time i utjecaj, koji ostvaruju organizacije civilnog društva u području socijalne politika, u Poljskoj, veoma su spore i u kratkim vremenskim razdobljima teško se prepoznaju (Sokolowski, 2000). U Mađarskoj se pokazuje da razvoj civilnog društva na lokalnoj razini više doprinosi umrežavanju lokalnih dionike i izgradnji socijalnog kapitala nego pružanju učinkovitih socijalnih usluga (Szeman i Harsanyi, 2000).

Ograničenja u nastojanjima razvoja češkog civilnog društva povezana su s nasljedstvom, gospodarskom krizom, slabim kapacitetima sektora, lošim imidžom civilnih organizacija i nedovoljnom suradnjom s drugim dionicima (Potùček, 2000).

Organizacije su civilnog društva u Poljskoj doprinijele demokratizaciji i otvaranju prostora za mobilizaciju lokalnih resursa (Regulska, 2001) Međutim, one su isključene iz matice glavnih događanja. Od njih se ne očekuju da sudjeluju u pregovorima ili da daju važnije inpute u političkom procesu (*policy process*). Političkom agendom (*policy agenda*) dominiraju jače interesne skupine koje imaju političku i financijsku moć (Regulska, 1999). S druge strane, institucije civilnog društva ipak osiguravaju potrebni optimizam glede daljnjih reformi poljskog društva (Michnik, 1999).

Misija, a i utjecaj organizacija civilnog društva ispunjavaju se u povećanoj participaciji građana. U slučaju Estonije političari i državni službenici gledaju na civilne aktivnosti kao na ometajući faktor u procesu brzih promjena u estonskom gospodarskom i političkom razvoju (Lagerspets, et al. 2002).

### Indikatori utjecaja civilnog društva u Hrvatskoj

U ovom je projektu analiziran utjecaj civilnog društva na tri razine. Utjecaj na specifične političke, socijalne i gospodarske probleme mjerimo na makrorazini u zemlji. Utjecaj organizacija iz specifičnog područja mjerimo na mezorazini. Mikrorazinu analiziramo preko doprinosa rješavanju problema u pojedinim slučajevima.

Rezultate istraživanja uspoređujemo s rezultatima istraživanja dobivenima u Estoniji i Rumunjskoj (Trummal i Lagerspetz, 2001), (Epure, Tiganescu i Vamesu, 2001) te s Kanadom (Embuldeniya, 2001) kao razvijenom zemljom. Te su zemlje, pored ostalih, bile uključene u projekt *CIVICUS Index of Civil Society*. Estonija je zemlja koja uskoro pristupa Europskoj uniji, a za Hrvatsku bi bilo poželjno da se nađe u skupini s Rumunjskom i Bugarskom, koje Uniji trebaju pristupiti 2007. godine. Te su činjenice argumenti za relevantnost usporedbe dobivenih rezultata.<sup>6</sup>

U empirijskom dijelu istraživanja utjecaj je civilnog društva u Hrvatskoj analiziran preko ovih indikatora:

- javne politike – uloga organizacija civilnog u pripremi, sačinjavanju, primjeni te praćenju vladine politike;
- pripravnost organizacija civilnog društva da odgovore na očekivanja svojih članova, marginalnih skupina i javnosti u cjelini;
- učinkovitost organizacija civilnog društva u izgradnji općeg dobra, kao što su iskorjenjivanje siromaštva, socijalno uključivanje i održivi razvoj.

Te indikatore (Tablica 1.) analiziramo na osnovi rezultata ranijih, istina oskudnih istraživanja<sup>7</sup> i spomenutog anketnog istraživanja. Relativno neistraženo područje utjecaja civilnog društva te nestandardiziranost relevantnih indikatora na osnovu kojih bi smo procijenili jakosti i slabosti civilnog društva u okviru ove dimenzije prisiljavaju nas da, ne malim dijelom, analizu nadomjestimo deskripcijom. Pored analitičkog i deskriptivnog taj je pristup i normativnog karaktera. Izložena metodologija predstavlja normativan okvir za procjenu utjecaja civilnog društva.

<sup>6</sup> Usporedbu rezultata našeg istraživanja s navedenima u daljnjem dijelu teksta navodimo bez pozivanja na navedene izvore.

<sup>7</sup> U Hrvatskoj je u odnosu na druge srednjoeuropske tranzicijske zemlje provedeno relativno malo empirijskih istraživanja o problemima razvoja civilnog društva. To se treba povezati s nesudjelovanjem Hrvatske u programu PHARE te s prisutnim donatorima kojima su bili važniji dnevno-praktični problemi od financiranja istraživačkih projekta. Nepoduzetni istraživači u društvenim znanostima također su doprinijeli toj činjenici.

**Tablica 1. Indikatori utjecaja organizacija civilnog društva**

Utjecaj		Dijamant
4.1	Organizacije civilnog društva uspješne su u predstavljanju interesa svojih članova i stavljanju tih interesa na dnevni red javnih politika.	45,39
4.2	Predstavnici civilnog društva redovno se pozivaju na sudjelovanje u izradi i raspravama o zakonima.	26,08
4.3	Organizacije civilnog društva uspješno utječu na politiku vlade u korist svojih članova.	24,03
4.4	Organizacije civilnog društva uspješno surađuju s vladom u provođenju politike.	22,28
4.5	Organizacije civilnog društva su u stanju ponuditi usluge na način kojeg ne mogu država ili gospodarstvo.	73,60
4.6	Organizacije civilnog društva uspješne su u praćenju obveza i politike vlade.	47,09
4.7	Organizacije civilnog društva općenito su pozitivno prikazane u medijima.	49,42
4.8	Organizacije civilnog društva uspijevaju privući pažnju medija koji izvještavaju o njihovim idejama.	46,17
4.9	Organizacije civilnog društva imaju pozitivan imidž u javnosti.	51,89
4.10	Organizacije civilnog društva igraju istaknutu ulogu u rješavanju sukoba u društvu.	38,87
4.11	Dobra i usluge koje organizacije civilnog društva proizvode odražavaju potrebe i prioritete njihovih članova i zajednice.	59,71
4.12	Organizacije civilnog društva uspješno mobiliziraju marginalne skupine u društvu na sudjelovanje u javnom životu.	44,42
4.13	Ljudi vjeruju da su akcije organizacija civilnog društva u skladu s njihovom mišljenjem.	53,66
4.14	Organizacije civilnog društva unapređuju život ljudi s kojima rade.	71,06
4.15	Organizacije civilnog društva uspješne su u doprinosu javnom dobru.	64,12
	Utjecaj (USAID)	44,00
	Dijamant rezultat	47,61

Ovo istraživanje longitudinalnog je karaktera pa se, u tom smislu, očekuje da će u narednim istraživanjima analizirani indikatori i dimenzije imati širu interpretativnu osnovu, odnosno da će se raspolagati opsežnijom empirijskom građom.

U ovom istraživanju provjeravamo hipotezu o relativno slabomu utjecaju kojeg ostvaruju organizacije civilnog društva u Hrvatskoj što je posredovano nasljedem, monopolom stranačke politike i slabim kapacitetima organizacija civilnog društva.

Utjecaj koji ostvaruju organizacije civilnog društva u Hrvatskoj, kao posebna dimenzija, pokazuje se relativno malim (47,61)<sup>8</sup>. U Rumunjskoj je u tom rasponu mjerenja utjecaj civil-

<sup>8</sup> U okviru dimenzije utjecaja preuzeta je varijabla koja općenito govori o utjecaju organizacija civilnog društva u Hrvatskoj iz programa procjena američke organizacije USAID i iznosi 44,00. Vrijednosti pojedinih indikatora u okviru te metodologije do 40 drže se izrazito negativima, u rasponu 41–50 negativnima s pozitivnom tendencijom, 51–60 pozitivnima s pozitivnom tendencijom, i 61–100 izrazito pozitivnima. Isti način interpretacije vrijedi i za pojedine od dimenzija. Maksimalan iznos pojedine dimenzije jest 100, za sve četiri dimenzije to je 400. Vrijednosti su indikatora dobivene računanjem srednjih vrijednosti koje su u okviru pojedine dimenzije zbrojene i podijeljene s brojem indikatora.

nog društva bio 53,00. Estonsko nas istraživanje upozorava na ograničenost utjecaja organizacija civilnog društva (30,00), što je rezultat ograničenog prostora za djelovanje i skromnih potencijala. Može se očekivati da je znatniji utjecaj organizacija civilnog društva u Kanadi (68,00), koje uvelike doprinose dobrobiti društva i zajednice.

Analizom rezultata po podsektorima pokazuje se da organizacije koje se bave istraživanjem i obučavanjem slabijim procjenjuju njihov utjecaj (35,58). Zaklade također slabije procjenjuju utjecaj (42,22), kao i profesionalne organizacije (43,06) te organizacije koje se bave zagovaranjem (43,80).<sup>9</sup>

### Utjecaj organizacija civilnog društva na javne politike

Ideja o utjecaju organizacija civilnog društva na različite javne politike kod nas je relativno noviji trend, koji se postavlja kao okvir demokratizacije društva.<sup>10</sup> U demokratskim se društvima očekuje da organizacije civilnog društva, za račun predstavljanja članstva, imaju primjerenu ulogu u pripremi, sačinjavanju, primjeni te praćenju vladine politike.

Organizacije civilnog društva, a među njima posebno udruge kao članske organizacije, ispunjavaju dijelom svoju misiju predstavljanjem interesa svojih članova ili konstituenata.<sup>11</sup> Širok je spektar javnih politika i problema kojima se one bave mjesto predstavljanja ovih interesa. Međutim, prema stavovima naših ispitanika, organizacije su civilnog društva skromnog uspjeha u predstavljanju interesa svojih članova i stavljanju tih interesa na dnevni red politike (45,39). Ispitanici ovako prepoznaju taj problem: "Naša je organizacija itekako korisna za svoje članove, mi se družimo, posjećujemo..., posjećujemo stare i nemoćne u socijalnim ustanovama. Naša organizacija ništa ne može utjecati na politiku i predstavljanje interesa članova."

Prema rezultatima našeg istraživanja predstavnici civilnog društva ne pozivaju redovito, odnosno gotovo uopće ne pozivaju, na sudjelovanje u izradi i raspravama o zakonima (26,08). Važni zakoni od interesa za organizacije civilnog društva i njihove članove donose se veoma često bez njihova znanja. Sudjelovanje u izradi i raspravama prilikom donošenja zakona sasvim je novo poglavlje u razvoju civilnog društva u Hrvatskoj.<sup>12</sup> U novije se vrijeme, prema napisanim komentarima ispitanika, u tom području primjećuju pomaci. Postoji pozitivno iskustvo sa Zakonom o udrugama. Međutim, i dalje je dominantnom praksa da predstavnici organizacija civilnog društva neformalnim kanalima dolaze do prijedloga zakona te da onda pokušavaju iskazati svoje interese. To je put jačanja odgovornosti organizacija civilnog društva i s druge strane izgradnja potrebnog legitimiteta svake vlasti prilikom donošenja novih propisa.<sup>13</sup> Jasno, u dijelu stranačke politike potrebno je prevladati mišljenje o organizacijama

<sup>9</sup> Glavni je koordinator istraživanja pri CIVICUSu primijetio da se u hrvatskom istraživanju javlja posebnost u odnosu na druge zemlje prema kojoj su ispitanici iz podsektora za koje se očekuje da bolje poznaju probleme civilnog društva, kao što su, na primjer, organizacije koje se bave obrazovanjem, osposobljavanjem i istraživanjem te zagovaranjem, demokratizacijom i ljudskim pravima – znatno kritičnije u procjeni dosegnutog razvoja civilnog društva. Ispitanici iz tih organizacija iskazivali su veći interes za rezultate ovog istraživanja, a bili su i marljiviji u pisanjima dodatnih komentara.

<sup>10</sup> Prema uvidima u literaturu i konzultacijama s kolegama, o toj temi do sada nisu provedena empirijska istraživanja.

<sup>11</sup> Konstituenti su ovdje korisnici usluga, lokalna zajednica ili posebne interesne skupine.

<sup>12</sup> U Hrvatskoj se tek u začecima konstituira civilno društvo koje bi predstavljalo određene skupine koje mogu dati znatniji doprinos u svim fazama javnih politika. Nedavno osnivanje komora pojedinih profesionalnih skupina kao, na primjer, arhitekata i psihologa, dobar su znak prema razvoju korporativnog stila vladanja. Od ovih se profesionalnih skupina očekuju da one same uvelike urede područje svoga djelovanja te da načelom samo-regulacije doprinesu izgradnji modernih javnih politika u Hrvatskoj.

<sup>13</sup> Spominjanje organizacija civilnog društva postao je u novije vrijeme dio pomodarstva. Civilno se društvo veoma često spominje bez jasnog razumijevanja njegove uloge kod dijela znanstvene i političke



civilnog društva kao o remetilačkom čimbeniku. Često se samo percipira njihov negativan i kritizerski pristup stvarima, kao i postavljanje neugodnih ili možda suvišnih pitanja.

U tom smislu organizacije civilnog društva nemaju mogućnosti utjecati na politiku vlade u korist svojih članova (24,03). Jedan ispitanik drži: "Vlada i resorna ministarstva prilično su zatvoreni za suradnju s organizacijama civilnog društva, pogotovo pri donošenju nekih ključnih zakona i zaključaka."

U naprednim su zemljama organizacije civilnog društva pozvane na sudjelovanje u provođenje različitih politika.<sup>14</sup> Sudjelovanje organizacija, odnosno građana, u provođenju javnih politika rezultat je procesa modernizacije. U okviru dimenzije utjecaja najniže je rangirana uspješna suradnja organizacija civilnog društva u provođenju politike (22,28). Doista, rijetka su područja u kojima bi se prepoznalo iskustvo aktivne suradnje Vlade s organizacijama civilnog društva. U provođenju različitih politika Vlada je veoma često usamljena, ne nudi partnerstva organizacijama civilnog društva i nije osjetljiva na njihove primjedbe.<sup>15</sup> Naši ispitanici u tom smislu ne navode nijedan pozitivan komentar.

U Hrvatskoj bi doista bilo teško naći neki projekt u javnim politikama, osim kulturnih vijeća, koji je vlada povjerila organizacijama civilnog društva. Komune za liječenje ovisnika o drogi, koje su često dio programa inozemnih organizacija, vjerojatno su neki od usamljenijih primjera.

Organizacije civilnog društva nisu toliko učinkovite u praćenju obveza i politike vlade (47,09). Praćenje obveza i politike vlade dio je ideologije civilnog društva koji je u novije vrijeme došao iz inozemstva, prema kojoj bi civilno društvo trebalo kontrolirati vladu. U Hrvatskoj su u tom području napravljeni izvjesni pomaci i ostvareni neki utjecaji. Primjerice, Hrvatski se helsinški odbor oštro suprotstavio vladinoj politici deložacije građana iz stanova koji uslijed ratnih prisilnih seljenja nisu imali "odgovarajuće" isprave koje bi im jamčile status nositelja stanarskih prava (Hrvatski helsinški odbor za ljudska prava, 1994). Zbor novinara elektroničkih medija pri Hrvatskom novinarskom društvu, Forum 21, snažno se usprotivio manipulacijama u programu Hrvatske televizije te utjecao na donošenje novoga zakona kako bi u Hrvatskoj zaživjela javna televizija. Vijeće je Hrvatske radiotelevizije, s velikim ovlastima, sastavljeno od predstavnika civilnog društva. To je bio konkretan utjecaj civilnog društva. U oba slučaja postignuti rezultati dijelom se mogu tumačiti kao dio međunarodnog pritiska za demokratizacijom zemlje.<sup>16</sup> Treći zanimljiv slučaj, koji bi trebalo dodatno istražiti, u smislu praćenja obveza vlade, jest inicijativa potrošačkih udruga za donošenje zakona o zaštiti po-

---

javnosti. "Studija o gospodarskom razvoju grada Zagreba u razdoblju 2001. – 2005. godine" Ekonomskog instituta, Zagreb, među tri temeljna cilja na prvo mjesto stavlja "Ustrajanje na izgradnji otvorenog Grada sa značajkama civilnog društva utemeljenog na individualnim inicijativama i odgovornosti." Upotreba pojma civilno društvo ovdje se čini sasvim nerazvidnom. O nerazumijevanju koncepta civilnog društva svjedoči i stav jednog visokog vladinog dužnosnika: "Nisam zadovoljan društvenim znanostima koje nisu odigrale svoju ulogu. Nismo stvorili civilno društvo u Hrvatskoj, a za to je kriva znanost" (Jutarnji list, 2000).

<sup>14</sup> Svakako kao dobar primjer utjecaja organizacija civilnog društva i formalizaciju tog utjecaja preko kulturnih vijeća treba navesti primjer kulturne politike koju provodi Ministarstvo kulture (Vujić, 2001) Kulturna su vijeća trebala značiti suodlučivanje u kulturi, tako da odluke kulturne politike donose predstavnici raznih kulturnih struktura za pojedina područja. Prema novijim informacijama iz javnih rasprava taj se model nije pokazao učinkovitim.

<sup>15</sup> Oživotvorenje programa suradnje Vlade RH i nevladinog, neprofitnog sektora u Republici Hrvatskoj moglo bi pomoći u prevladavanju tih problema kojima se definitivno umanjuju potencijali za prevladavanje problema s kojima je suočeno naše društvo.

<sup>16</sup> Organizacije su civilnog društva ostvarile i inovaciju nadgledanja izbora, uglavnom financiranog iz inozemstva, što se također može staviti u okvir međunarodnih pritisaka. Kao odgovor na slične probleme međunarodnih pritisaka u Hrvatskoj je i osnovan Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske.

trošača. U nekim se raspravama pokazuje da su predstavnici potrošačkih udruga upućeniji u građu koju treba regulirati zakonom nego predstavnici vlade. Zanimljivo je da se često u raspravama dovodi u pitanje legitimnost udruga potrošača jer se nadležni pitaju koga zapravo oni predstavljaju.<sup>17</sup>

Nekolicina ispitanika daje komentare da se kod nas događa nešto s civilnim društvom ili se pak osnivaju neka tijela samo zato da bi se udovoljilo inozemnim standardima i dodvorilo strancima koji rade različite izvještaje (na primjer unutar OESC-a, Pakta o stabilizaciji i pridruživanju i slično) o trendovima demokratizacije u društvu. Program borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti koji je usvojen 2002. godine – jedan je od takvih dokumenata.<sup>18</sup> Jedan ispitanik piše komentar da politika koristi udruge kad joj zatrebaju i da su one kod nas “najblaže rečeno još uvijek folklor političarima”.

Rezultati ovog istraživanja aktualiziraju činjenicu o slabom utjecaju organizacija civilnog društva na javne politike. To je područje očekivane suradnje i partnerstva vlade s civilnom organizacijama od čijeg će unapređenja uvelike ovisiti socijalni, gospodarski i politički razvoj zemlje. Poslije izbora 2000. godine, prema komentarima ispitanika, evidentni su neki manji pomaci.

Slaba organiziranost odnosno umreženost organizacija civilnog društva ili predstavjenost preko krovnih organizacija, uvelike slabi njihov potencijal koji bi mogle iskazati prema javnim politikama. Takva predstavjenost organizacija civilnog društva ojačala bi i njihov legitimitet za djelovanje u javnim politikama.

Analizirane varijable o utjecaju organizacija civilnog društva držimo za važnije u ovom istraživanju te upućujemo na njihovu relevantnost na makrorazini, na razini zemlje. Za konkretne slučajeve u nekim područjima razvoja, primjerice, zaštita okoliša i zaštite potrošača, analiza je ovih varijabli relevantna i na mezorazini te na mikrorazinama.

Prije analizirani indikatori kojima je mjereno utjecaj organizacija civilnog društva na javne politike pokazuju znatno manju ukupnu vrijednost (33,04) u odnosu na ukupnu dimenziju utjecaja (47,61). Promatrani su indikatori najkritičniji dio u okviru dimenzije utjecaja.

Utjecaj rumunjskih organizacija civilnog društva u području utjecaja na javne politike pokazuje se veoma skromnim. To je područje razvoja u kojem nije primjetna uloga civilnog društva.

Nepovjerenje prema organizacijama civilnog društva i nepostojanje ustaljenih kanala komunikacije s vladinim tijelima razlog je slabog utjecaja i estonskog civilnog društva na javne politike.

U Kanadi organizacije civilnog društva imaju znatnijeg utjecaja na javne politike u svim njihovim fazama. Čak 71% ispitanika drži da imaju iskustva u utjecanju na donošenje odluka vlade glede jačanja dobrobiti u društvu i zajednicama. Naročito su rašireni programi suradnje u području primjene socijalne politike.

### **Pripravnost organizacija civilnog društva da odgovore na zahtjeve okoline**

Pripravnost organizacija civilnog društva da odgovore na zahtjeve svoje okoline analiziramo na osnovi njihove slike u medijima, sposobnosti da privuku pažnju medija, njihova

<sup>17</sup> Glasnogovornik Hrvatskih telekomunikacija pita se: “Ja zbilja ne znam tko su te udruge i za čije dobro one rade, za dobro potrošača sigurno ne. One se bave politikom, dok bi se trebale prije svega baviti problemima potrošača. Zna se da HT cijene nije mijenjao tri godine i da je do ovoga moralo doći, ali to njima nije jasno.” (Jutarnji list, 2001).

<sup>18</sup> Kao potpisnica završnog dokumenta Svjetskog samita o socijalnom razvoju, Kopenhagen 1995, Hrvatska nije ispunila predviđene obveze, a posebno nije računala sa znatnijom ulogom organizacija civilnog društva u *policy* procesu.



imidža u javnosti, njihovoj ulozi u rješavanju sukoba, odražavanju potreba i prioriteta njihovih članova i zajednica te sposobnosti da mobiliziraju marginalne skupine na sudjelovanje u javnom životu.

Za razvoj civilnog društva veoma su važni mediji. Očito je da organizacije civilnog društva u Hrvatskoj nisu u medijima pozitivno prikazane te nisu privukle potrebnu medijsku pozornost s obzirom na svoju misiju, doprinose i resurse kojima raspolažu (49,42). Mediji su često korišteni kako bi se neargumentirano napadalo organizacije civilnog društva koje su se bavili osjetljivim problemima ljudskih prava i demokratizacije društva, osobito u doba Domovinskog rata. Dio je tih organizacija proglašavan neprijateljima i stranim špijunima.<sup>19</sup> Jedan ispitanik drži: "Mediji su za rad organizacija civilnog društva zainteresirani manje nego za političke organizacije ili crnu kroniku."

U tom je kontekstu prepoznatljiv problem privlačenja pažnje medija koji izvještavaju o njihovim problemima (46,17), a s kojim se pokušavaju nositi organizacije civilnog društva. Privlačenje pažnje medija dio je socijalnog marketinga, koji se tek otvara kao relevantno područje razvoja organizacija civilnog društva.

Sve u svemu, organizacije civilnog društva nemaju potreban pozitivan imidž u javnosti (51,89). To je svakako povezano sa spomenutom neadekvatnom njihovom predstavljenošću u medijima. Rezultati dva provedena istraživanja upućuju nas na negativni imidž nevladinih organizacija u Hrvatskoj (International Republican Institute, 2001; B.a.b.e., 2002)<sup>20</sup> Jedan ispitanik drži da "(o)rganizacije civilnog društva moraju ostvariti konkretne rezultate kako bi dobili potporu i ostvarili bolji imidž u javnosti."

Prethodne tri varijable držimo važnim i vidimo njihovu relevantnost na makrorazini. Pribiranjem rezultata koje one ostvaruju dobije se vrijednost (49,12) koja je nešto veća od prosjeka cijele dimenzije utjecaja.

Važno područje djelovanja organizacija civilnog društva odnosi se na rješavanje sukoba u društvu i u lokalnim zajednicama. Prema našem istraživanju one igraju veoma ograničenu ulogu u rješavanju sukoba u hrvatskom društvu (38,87). Jedan ispitanik razmišlja: "U određenim momentima kao kod nas u postratnom razdoblju mislim da jako puno mogu utjecati na proces – faktor stabilnosti – novonastalog društva, na prevladavanje specifičnih političkih, etničkih i vjerskih problema, a što bi pomoglo i razrješavanju teških socijalnih i gospodarskih problema." Organizacije su civilnog društva organiziranjem radionica promovirale ideju nenasilnog rješavanja sukoba kao socijalnu vještinu.

Taj je indikator standardnog karaktera i njegovu relevantnost prepoznamo na mezorazini i mikrorazini.

Sukobima i skandalima u nekim organizacijama civilnog društva one se same javljaju kao dio općih problema prevelikog sukobljavanja u društvu (Stubbs, 2001), a tek manjim dijelom kao okvir rješavanja sukoba.

Očekuje se da dobra i usluge koje proizvode organizacije civilnog društva – služe prije svega njihovim članovima i zajednicama u kojima djeluju. Osobito je važno prijeći granicu

<sup>19</sup> U medijima se kod nas upotrebljava pojam nevladine organizacije, odnosno u novije vrijeme, neispravan termin nevladine udruge. Udruge ne može osnovati vlada pa ih onda nema smisla nazivati nevladinim. Kod dijela neupućene javnosti pojam nevladin izaziva dodatno nepovjerljiv stav. Tek se u novije vrijeme kod nas nešto više upotrebljava pojam civilno društvo. "Još uvijek se smatra da su udruge protiv vlasti u korist nekog trećeg", zaključuje jedan ispitanik. Slaba obrazovanost novinara svih medija uvelike doprinosi činjeničnom stanju zapostavljenosti tema civilnog društva u medijima.

<sup>20</sup> Novije provedeno istraživanje dobilo je svim drugačije rezultate (AED, 2002). Promjena terminologije i upotreba pojma civilno društvo sigurno bi više doprinijela općem imidžu tih organizacija u društvu. O tim se organizacijama sudi i preko pojedinaca koji su u njima angažirani. Neadekvatni građanski kapital, neangažiranost osoba s ugledom i postignućima, ozbiljan je problem većeg broja civilnih organizacija.

članstva te služiti potrebama lokalne zajednice. Ispitanici u našem istraživanju drže da dobra i usluge koje proizvode organizacije civilnog društva odražavaju, više od drugih varijabli u okviru te dimenzije, potrebe i prioritete njihovih članova i zajednice (59,71). Zanimljivo je da se ta relativno dobro stojeća varijabla ne obrazlaže dodatnim pisanim stavovima ispitanika. To je sigurno područje u okviru kojega bi trebalo provoditi dodatna istraživanja. Za početak bi bile korisne studije nekih slučajeva.

To je važan indikator s implikacijama osobito na lokalnoj, mikrorazini analize utjecaja organizacija civilnog društva.

Koncept razvoja civilnog društva uvelike računa s činjenicom da su organizacije civilnog društva u stanju bolje odgovoriti na trenutne izazove i probleme s kojima se suočavaju od državnih organizacija. U svijetu je poznata praksa da je ta prednost tumačena kao rezultat nebirokratskih postupaka civilnih organizacije te duha poduzetništva kojima su prožete. Kao dodatni argumenti koriste se volonteri i materijalni resursi koje su po svojim misijama u stanju mobilizirati organizacije civilnog društva. U našem istraživanju ispitanici drže da su organizacije civilnog društva u stanju ponuditi usluge na bolji način nego što to čini država ili gospodarstvo (73,60). To je ohrabrujući optimizam, koji bi trebalo dodatno analizirati i raspraviti s predstavnicima navedenih dionika. Dodatne rasprave i uvidi u praksu hrvatskih organizacija civilnog društva tjeraju nas na oprez s nalazom istraživanja relevantnim za tu varijablu. Analiza strukture (Bežovan, 2002) i prostora za razvoj (Bežovan, 2003a) civilnog društva u Hrvatskoj upućuju nas na zaključak da bi civilno društvo moglo pomoći u krpanju rupa državnih programa, a tek bi malen broj organizacija mogao ponuditi usluge koje bi bile konkurentne gospodarstvu i državi. Zapravo tek malen, gotovo neznatan broj organizacija civilnog društva u Hrvatskoj pruža socijalne usluge.<sup>21</sup> Prethodni je indikator izbornog karaktera s relevantnošću na mezorazini.

Budući da organizacije civilnog društva nisu dovoljno pozitivno prikazane u medijima, ne uspijevaju privući njihovu pažnju te izgraditi svoj imidž, i to u velikoj mjeri dovodi u pitanje njihovu pripravnost i mogućnost odgovora na potrebe njihovih članova, posebnih skupina ili zajednica.

Praćenjem rada organizacija civilnog društva stječe se dojam da su one više okrenute upozoravanju javnosti i opominjanju države na probleme, a manje iskazuju vlastite pripravnosti suočavanja s problemima ili nudi rješenja.

Pripravnost je organizacija civilnog društva u Rumunjskoj skromna i povezana je sa slabim kapacitetima organizacija. Posebno se ističe nedostatak organizacija koje razvijaju programe na razini lokalnih zajednica.

Javni imidž estonskih organizacija civilnog društva kao i njihova predstavljenost u medijima neadekvatni su između ostalog zato što su aktivisti i zaposlenici tih organizacija uglavnom okrenuti svojim praktičnim problemima. Premda se u novije vrijeme računa s nekim pomacima, civilno društvo u toj zemlji nije prepoznato po pripravnim civilnim organizacijama koje se uspješno nose s izazovima i razvojnim problemima zajednica i društva u cjelini.

Kanadske su organizacije civilnog društva veoma poduzetne i inovativne u svojim programima. One uvelike doprinose izgradnji socijalnog kapitala te su pripravne pridodati više vrijednosti programima nego državne i privatne organizacije.

<sup>21</sup> Pružanje usluga podrazumijeva poseban ustroj organizacije, radnu disciplinu, stručnu radnu snagu, često odobrenja nadležnih državnih tijela. Pružanje bi socijalnih usluga preko organizacija civilnog društva podrazumijevalo socijalno ugovaranje, to jest, sustavno financiranje njihova rada iz državnog proračuna. O tome više vidjeti u Bežovan, 2003.

### Učinkovitost organizacija civilnog društva

U novijim raspravama nastalima zbog konkurencije u pružanju, prije svega, socijalnih usluga – nastoji se mjeriti i učinkovitost organizacija civilnog društva (Foster et al., 2001; Moss Kanter i Summers, 1987). Prilikom mjerenja učinaka civilnog sektora redovito se računa s nekim teško mjerljivim pokazateljima kao što su civilna zauzetost građana, volonterstvo,<sup>22</sup> davanja u općekorisne svrhe i socijalni kapital.

U svojem smo istraživanju učinkovitost procjenjivali imajući u vidu potporu koju organizacije civilnog društva uživaju u javnosti, mobilizaciji marginalnih skupina, unapređenje života ljudi s kojima rade te njihov doprinos izgradnji općeg dobra.

Kod nas se do sada nije istraživalo u kojoj su mjeri akcije civilnog društva u skladu s mišljenjem prosječnih građana. Primjerice, koliko građani podržavaju neke akcije organizacija civilnog društva za rješavanje konkretnih problema. Naši ispitanici drže da ipak akcije civilnog društva kod nas imaju tek dijelom potporu javnosti, to jest, da su njihove akcije u skladu s javnim mnijenjem (53,66). Akcije se civilnog društva uvelike legitimiraju podrškom u javnosti. Propitivanje javnog mnijenja o važnim problemima i pitanjima koje zagovaraju civilno društvo svakako bi trebao biti dio novog imidža civilnog sektora.

Prema istraživanju Svjetske banke (2000) glavna politička akademska struja ne cijeni previše nevladine organizacije, smatra ih neprofesionalnima i prilično politički angažiranima. Prema njoj civilno je društvo još uvijek u ranoj fazi razvoja te nije pouzdani partner u pružanju socijalnih usluga.

To je važna varijabla utjecaja civilnog društva s relevantnošću na makrorazini.

Rezultati nas upozoravaju da organizacije civilnog društva nisu previše uspješne u mobiliziranju marginalnih skupina u društvu na sudjelovanje u javnom životu (44,42). Veoma su često te skupine zaista u pasivnom statusu i predmet su bavljenja različitih organizacija i inicijativa. Primjerice, Romima se veoma često bave udruge koje ih ne uspijevaju uključiti u javni život. Slični bi se problemi mogli navesti s drugim ranjivim skupinama kao što su invalidi, siromašni te ratni stradalnici. To je važno područje za razvoj civilnih inicijativa, u kojem neće biti izgledno ostvarivanje rezultata bez znatnijih ulaganja u ljudske i fizičke kapacitete organizacija civilnog društva.

To je standardan indikator kojom mjerimo utjecaj civilnog društva na mezorazini.

Aktivnosti u društvu dobivaju na smislu ukoliko doprinose kvaliteti života općenito. To je i dio misije organizacija civilnog društva. Prema rezultatu našeg istraživanja organizacije civilnog društva u znatnoj mjeri unapređuju život ljudi s kojima rade (71,06), odnosno korisnika svojih usluga. Ispitanici ne navode konkretne primjere. Stav jednog ispitanika veoma je kritičan: "Malo: ukoliko država suvereno raspolaže sredstvima, organizacije mogu dati tek moralnu (simboličnu) potporu svojim članovima, odnosno ljudima s kojima rade. Ta je potpora nedostatna, a može biti i kontraproduktivna, ukoliko ne slijedi konkretna pomoć."

To je važan indikator s relevantnošću na lokalnoj razini razvoja civilnog društva.

Ispitanici su isto tako optimistični u pogledu procjene uspješnosti organizacija civilnog društva u doprinosu javnom dobru (64,12). Javno je dobro kod nas prilično apstraktan pojam i tek je početkom 1990-ih ušao u javnu upotrebu.<sup>23</sup> Organizacije su civilnog društva zaista ok-

<sup>22</sup> Tijekom siječnja i veljače 2003. godine članovi su International Society for Third Sector Research vodili iscrpnu i živu raspravu na internetskim stranicama [www.istr.org](http://www.istr.org) o načinima mjerenja volonterškog rada u organizacijama civilnog društva i njegova utjecaja na profiliranje sektora.

<sup>23</sup> Tema je općeg dobra, kao i civilnog društva relativno rijetkom temom društvenih znanosti u Hrvatskoj. Tema općeg dobra kao i civilnog društva kod nas u znatnoj mjeri povezana sa socijalnim učenjem Katoličke crkve. Obrazlažući značenje Drugog vatikanskog koncila Tomislav je Šagi-Bunić još

renute javnom dobru, ali pitanje je u kojoj mjeri one zaista njemu doprinose. Mišljenje ovog ispitanika ne upućuje na poželjan okvir za razvoj općeg dobra u Hrvatskoj: “Pojam javnog dobra u današnjem je hrvatskom društvu posve apstraktan, vidi – politika, sudstvo, ostali državni organi, gospodarstvo. U navedenoj sprezi sve su koalicije moguće isključivo u interesu osobnih koristi, a ne općih.”

Percepcija učinkovitosti organizacija civilnog društva u našem je istraživanju prilično optimistična. Podrobnija bi nam analiza, primjerice, studija pojedinih slučajeva ili segmenata razvoja civilnog društva približila i rasvijetlila taj važan segment razvoja civilnog društva. Očito je da organizacije civilnog društva u okviru svojih neposrednih aktivnosti postižu bolje rezultate od utjecaja na javne politike, što je vjerojatno dio misije samo manjeg broja organizacija.

U Rumunjskoj se ističe utjecaj organizacija civilnog društva u području zagovaranja, promicanja demokratskih vrednota te poticanja socijalnih promjena.

Civilno društvo u Estoniji pati od neučinkovitosti i nepriznatosti njihovih postignuća od drugih dionika. Predstavnici su civilnog društva, što je posebno u odnosu na Hrvatsku i Rumunjsku, kritičniji prema svojim postignućima.

Učinkovitost je civilnog društva u Kanadi povezana sa zauzetošću građana za programe u društvu i zajednicama. U tom se dijelu usporedbe pokazuje najveća razlika u odnosu na Hrvatsku, te Rumunjsku i Estoniju.

### Zaključak

Utjecaj je organizacija civilnog društva u javnim politikama slab i relativno ograničen na izdvojene slučajeve. Organizacije civilnog društva nisu prepoznate kao partner u procesu pripreme, sačinjavanja i provedbe javnih politika. Pretežito nepripravne, organizacije civilnog društva teško se nose s očekivanjima svojih članova i javnosti u cjelini. To su činjenice koje diktiraju i učinkovitost organizacija civilnog društva u izgradnji općeg dobra.

Relativno slab utjecaj koji ostvaruju organizacije civilnog društva može se povezati s nerazvijenom strukturom civilnog društva (Bežovan, 2002) te neadekvatnim prostorom, dugo vremena to je bio zakonski okvir njihova osnivanja i djelovanja, a posebno sociokulturnim okvirom u kojem te organizacije djeluju (Bežovan, 2003a).

Sudjelovanje u raspravama s predstavnicima gospodarskih subjekata, kao dionicima važnima za razvoj civilnog društva, upućuje nas na zaključak da oni dijele sudbinu organizacija civilnog društva kada je u pitanju utjecaj na neke od politika. To se prije svega odnosi na porednu politiku, politiku zapošljavanja i općenito gospodarsku politiku.

Problemi povezani s utjecajem organizacija civilnog društva u Hrvatskoj slični su kao i drugim tranzicijskim zemljama.

Situacija se u tom području ipak pomalo mijenja. To dobro ilustriraju stavovi ispitanika: “Mjesta za veliko zadovoljstvo nema, ali za razliku od prije nekoliko godina (5–7) pomaka ima. Za zemlju čiji demokratski procesi tek trebaju da se razvijaju i zažive, moramo ići polako – korak po korak. Važno je da dolazi do promjene javnog mnijenja i da se organizacije civil-

---

1969. godine definirao pojam općeg dobra kao sveukupnost “društvenih (razumije se i ekonomskih i kulturnih itd.) uvjeta koji omogućuje i pospješuje da ljudi, obitelji i ljudske grupe mogu postići što potpuniji razvitak i ostvarenje svojih mogućnosti.” Prema njemu politika nema monopol u izgradnji općeg dobra. Svi su građani i građanske grupacije pozvani da doprinesu stvaranju i rastu općeg dobra. Značenje ideje općeg dobra u suvremenim procesima razvoja hrvatskog društva analizira Bono Zvonimir Šagi (1999). Znatno je doprinos aktualizaciji teme civilno društvo došao iz crkvenih krugova, vidjeti: Baloban, (ur.) (2000).

nog društva više ne smatraju neprijateljima države. I na nama je da svojim djelovanjem i aktivnostima to potvrdjemo i da to povjerenje učvršćujemo.”

Drugi ispitanik jasno upozorava: “Bez razvoja civilnog društva nemoguće je zamisliti širi razvoj demokratizacije društvenih, ali i gospodarskih odnosa. U nas potreba za razvojem inicijativa (još) nije prihvaćena kao način djelovanja u organizacijama civilnog društva, a često se prema njima vlasti odnose kao prema oporbi ili (često) na to gledaju kao nepoželjnu konkurenciju.”

S tim u vezi mogli bismo relativizirati dobivene rezultate glede općenito slaba utjecaja organizacija civilnog društva na javne politike. Institucije se civilnog društva izgrađuju desetljećima (Putnam), a u Hrvatskoj smo tom temom zaokupljeni tek desetak godina. Doprinos organizacija civilnog društva u rješavanju specifičnih socijalnih, gospodarskih i političkih problema postaje u novije vrijeme dijelom prepoznatljiv. Rezultati ovog istraživanja upućuju na pozitivnu dinamiku razvoja.

Ovo nas istraživanje stavlja i pred preispitivanje primijenjene metodologije koja je sigurno primjerenija zemljama s razvijenim civilnim društvom gdje se već provode opsežna istraživanja i gdje civilno društvo ima važnu ulogu. Za zemlje s relativno nerazvijenim civilnim društvom taj bi se pristup mogao kritizirati kao previše normativan.

Imajući u vidu longitudinalnost ovog istraživanja očekujemo da će analizirani indikatori biti dio metodološkog instrumentarija koji će biti optimalan okvir za istraživanje utjecaja civilnog društva. Nadopunjavanje ankete kao klasične metode istraživanja u društvenim znanostima praktično istraživačkom zauzetošću tima koji provodi istraživanje daje upotrebljive rezultate. Međutim, daljnja istraživanja u tom području treba kombinirati sa studijama slučajeva na različitim razinama javnih politika te raspravama s predstavnicima dionika važnih za razvoj civilnog društva.

Istraživanje utjecaja organizacija civilnog društva na razini hrvatskoga sabora, županijskih, gradskih i općinskih skupština (vijeća) zahtijevalo bi detaljniju analizu procedura i sudbine prijedloga koje podastiru različite civilne inicijative.

## LITERATURA

- AED. (2002) **Stavovi prema nevladinim organizacijama u Hrvatskoj – Izvješće o provedenoj anketi**. Neobjavljeni rad.
- Anheier, H. K. (2002) **The Third Sector in Europe: Five Theses**. Civil Society Working Paper 12. Centre on Civil Society. The London School of Economics and Political Science.
- Anheier, H. K., Glasius M., Kaldor, M., eds. (2001) **Global Civil Society 2001**. Oxford: Oxford University Press.
- Anheier, H. K. **Civil Society: Measurement and Policy Dialogue**, London: Earthscan, rukopis.
- B.a.B.e. (2002) **Percepcija nevladinih organizacija u Hrvatskoj**. Neobjavljeni rad.
- Baloban, S. (ur.) (2000) **Izazovi civilnog društva u Hrvatskoj**. Zagreb: Centar za promicanje socijalnog nauka Crkve – Kršćanska sadašnjost.
- Bežovan, G. (2002) Struktura civilnog društva u Hrvatskoj, **Politička misao** 39:63–87.
- Bežovan, G. (2003b), Indikatori razvijenosti civilnog društva u Hrvatskoj, **Društvena istraživanja**, 12: 495–518.
- Bežovan, G. (2003) Razvoj organizacija civilnog društva kao pretpostavka uspješne reforme socijalne države u Hrvatskoj, **Politička misao**, 40:72–91.
- Bežovan, G. (2003a) Zakonski, kulturni i politički okvir za razvoj civilnog društva u Hrvatskoj, **Revija za socijalnu politiku**, 10:23–44.
- Borzaga, C., Defourny, J. (2001) **The Emergence of Social Enterprise**, New Yourk: Routledge.
- Brown, D. (ed.) (2001) **Practice-Research Engagement and Civil Society in a Globalizing World**. Cambridge MA: The Houser Center for Nonprofit Organisations; Washington DC: CIVICUS.

- Cohen, J. L., Arato, A. (1992) **Civil Society and Political Theory**. Cambridge, MA: The M.I.T. Press.
- Dokumentacija CERANEA.
- Edwards, B., Foley, W. M. (1997) Social Capital, Civil Society and Contemporary Democracy. **American Behavioral Scientist**. Vol. 40. No. 5.
- Ekonomski Institut**. (2001) Studija o gospodarskom razvoju grada Zagreba u razdoblju 2001. – 2005. godine., Zagreb.
- Embuldeniya, D. K. (2001) Exploring the Health, Strength, and Impact of Canada's Civil Society, **CIVICUS Index on Civil Society Occasional Paper Series**, vol. 1. Issue 8.
- Epure, C., Tiganescu, O., Vamesu, A. (2001) Romanian Civil Society: An Agenda for Progress, **CIVICUS Index on Civil Society Occasional Paper Series**, vol. 1. Issue 9.
- Evers, A. (1995) Part of the Welfare Mix: The Third Sector as an Intermediate Area, **Voluntas** 6:159–82.
- Foster, V. Mourato, S., Pearce, D., Özdemiroğlu, E. (2001) **The Price and Virtue – The Economic Value of the Charitable Sector**. Cheltenham: Edward Elgar.
- Giddens, A. (1999) **The Third Way. The Renewal of Social Democracy**. Cambridge: Polity Press.
- Holloway, R. (2001) **Using the Civil Society Index: A Handbook for using the CIVICUS Index on Civil Society as a Self-Assessment Tool**. Washington DC: CIVICUS.
- Hrvatski helsinški odbor za ljudska prava**. (1994) Deložacije u Republici Hrvatskoj – Pravni, etički i socijalni aspekti. Zagreb.
- International Republican Institute**. (2001) Istraživanje javnog mnijenja. Zagreb.
- Jutarnji list**. (2000) Država plaća 8.000 znanstvenika, a samo njih 2.000 doista radi, 24. svibnja.
- Jutarnji list**. (2001) HT prekršio zakon jer promjenu cijena nije objavio dva mjeseca unaprijed. 28. lipnja.
- Keane, J. (1988) **Civil Society: Old Images, New Vision**. Cambridge: Polity Press.
- Kendall, J. (2001) **The Third Sector and the Development of European Public Policy: Frameworks for Analysis?**. Civil Society Working Paper 19. Centre on Civil Society. The London School of Economics and Political Science.
- Kendall, J., Anheier, H. K. (2001) Conclusion: The Third Sector at Crossroads? Social, Political and Economic Dynamics, u: Anheier, H. K. and Kendall, J. (eds) **Third sector Policy at the Crossroads: An International Nonprofit Analysis**, Routledge: London and New York, 228–250.
- Kendall, J., Knapp, M. (2000) **The Third Sector and Welfare State Modernisation: Inputs, Activities and Comparative Performance**. Civil Society Working Paper 14. Centre on Civil Society. The London School of Economics and Political Science.
- Kuti, E. (2001) Different Eastern European Countries at Different Crossroads, u: H. K. Anheier., J. Kendall (eds.) **Third sector Policy at the Crossroads: An International Nonprofit Analysis**. London and New York: Routledge.
- Lagerspetz, M., Rikmann, E., Ruutsoo, R. (2002) The Structure and Resource of NGOs in Estonia, **Voluntas** 13:73–87.
- Michnik, A. (1999) **The Rebirth of Civil Society**. Public lecture. London School of Economics and Political Sciences.
- Moss Kanter, R., Summers, D. V. (1987) Doing Well with Doing Good: Dilemmas of Performance Measurement in Nonprofit Organisations and the Need for a Multiple-Constituency Approach, u: W. W. Powell (ed.) **The Nonprofit Sector – A Research Handbook**, New Haven i London: Yale University Press, 154–166.
- Platforma europskih socijalnih organizacija civilnog društva**. (2003) Zagreb: Centar za razvoj neprofitnih organizacija.
- Potuček, M. (2000) The Uneasy Birth of Czech Civil Society, **Voluntas** 11:105–121.
- Putnam, R. D. (s R. Leonardi i R.Y. Nanetti) (1993) **Making Democracy Work**. Princeton: Princeton University Press.
- Regulska, J. (1999) Building Local Democracy: The Role of Western Assistance in Poland, **Voluntas** 10: 39–57.
- Regluská, J. (2001) NGOs and their Vulnerabilities During the Time of Transition, u: H. K. Anheier, J. Kendall (eds.), **Third sector Policy at the Crossroads: An International Nonprofit Analysis**, Routledge: London and New York, 183–192.



- Salamon, L. M., Anheier, H. (1998) Social Origins of Civil Society: Explaining the Nonprofit Sector Cross-Nationally, *Voluntas* 9:213-248.
- Salamon, L. M., Anheier, H. K. et al. (1999) *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector*, Baltimore, MD: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies.
- Siegel, D., Yancey, J. (1992) *The Rebirth of Civil Society: The Development of the Nonprofit Sector in East Central Europe and the Role of Western Assistance*. New York: Rockefeller Brothers Fund.
- Sokolowski, S. W. (2000) The Discreet Charm of the Nonprofit Form: Services Professionals and Nonprofit Organizations (Poland 1989-1993), *Voluntas* 11:141-59.
- Stubbs, P. (2001) Politička ekonomija civilnog društva, u: M. Meštrović, (ur.) *Globalizacija i njene refleksije u Hrvatskoj*. Ekonomski institut: Zagreb, 95-109.
- Svjetska banka. (2000) *Hrvatska – Studija o ekonomskoj ranjivosti i socijalnom blagostanju (nacrtno)*. Odjel za smanjenje siromaštva i ekonomsku politiku Europe i Srednje Azije.
- Szeman, Z., Harsanyi, L. (2000) *Caught in the Net in Hungary and Eastern Europe: Partnership in Local Welfare Policy*. Budapest: Institute of Sociology of the Hungarian Academy of Sciences.
- Šagi-Bunić, T. (1986) *Ali drugog puta nema – Uvod u misao Drugog vatikanskog koncila*. Zagreb: Kršćanska sadašnjost.
- Šagi, Z. B. (1999) *Da sol ne obljutavi*. Zagreb: Kršćanska sadašnjost.
- Tocqueville de, A. (1995) *O demokraciji u Americi*. Zagreb: Informator.
- Trummal, A., Lagerspetz, M. (2001) The Profile of Estonian Civil Society, *CIVICUS Index on Civil Society Occasional Paper Series*, vol. 1. Issue 6.
- Ured za udruge Vlade RH (2000) *Program suradnje Vlade Republike Hrvatske i nevladinog, neprofitnog sektora u Republici Hrvatskoj*. Zagreb.
- Vujić, A. (2001) Kulturna promjena i kulturna strategija. *Vijenac*, Vol. 9, broj 201.
- Zimmer, A. (2001) Corporatism Revisited: The Legacy of History and the German Nonprofit Sector, u: Anheier, H. K. and Kendall, J. (eds) *Third Sector Policy at the Crossroads: An International Nonprofit Analysis*, Routledge: London and New York, 114-125.

## IMPACT OF CIVIL SOCIETY ORGANISATIONS IN CROATIA

GOJKO BEŽOVAN  
Faculty of Law

*In this paper we present findings on the perceived impact of civil society on the several stages of the public policy process, namely agenda-setting, policy-making, policy-implementation and policy-monitoring of CIVICUS Index of Civil Society Project in Croatia. According to the survey, civil society organisations (CSOs) only partially succeed in representing their constituents' interests and putting these interests on the public policy agenda. Linked to this finding, representatives of civil society are rarely invited to participate in the generation and discussion of legislation. Legislation, vital to the interests of CSOs, is most often passed without their involvement. Civil society's participation in the generation and discussion of legislation is only recently being recognised as important by CSOs in Croatia. Generally, it can be said that CSOs have no impact on government's policy.*

*Within the impact dimension the indicators measuring successful co-operation of CSOs with government in implementing policies is at the lowest level. Government people do not trust capacity of CSOs and they see them like artificial institutions.*

*CSOs are also not very successful in monitoring government commitments and policies. This area of activities requires a lot of additional effort and mutual understanding.*

*CSOs have been presented in a rather unfavourable way by the mass media and have also not attracted enough media attention with respect to their contribution to society. These findings are related to a not very respectable public image of civil society organisations.*

*CSOs are seen as succeeding in improving the lives of the people they are working with i.e. users of their services. They also are considered as successful in benefiting the public good. In contrast to the positive contribution in creating public good, they are less successful in mobilising the disadvantaged groups in society to take part in public life. Most of these groups have a passive position, being a scope of activities and interest of different organisations and initiatives.*

**Key words:** ORGANISATIONS OF CIVIL SOCIETY, CIVIL SOCIETY, IMPACT, INDEX OF CIVIL SOCIETY, CROATIA