

## INDIKATORI RAZVIJENOSTI CIVILNOG DRUŠTVA U HRVATSKOJ

Gojko BEŽOVAN  
Pravni fakultet, Zagreb

UDK: 321.7(497.5)  
Izvorni znanstveni rad

Primljeno: 4. 3. 2003.

Ovaj se članak bavi analizom razvoja civilnog društva u Hrvatskoj, primjenjujući dijamant-metodologiju, koja je razvijena u okviru CIVICUS-ova projekta Indeks civilnog društva. Svrha projekta jest da procijeni "zdravlje" civilnog društva u Hrvatskoj, i to na osnovi indikatorâ jakosti i slabosti civilnog društva te ponude opcije za različite politike; k tome, da procijeni utjecaj i potencijalni doprinos civilnog društva općenito, kao i u posebnim područjima. U članku se analizira stanje i problemi civilnog društva u Hrvatskoj na osnovi rezultata prijašnjih istraživanja. Na osnovi empirijskog istraživanja posebno se analiziraju struktura, prostor, vrednote i utjecaj koji ostvaruje civilno društvo. Organizacije civilnog društva u Hrvatskoj djeluju u većim gradovima, slabo surađuju s privatnim sektorom, organizacije se civilnog društva nedovoljno međusobno povezuju te teško promiču zajedničke interese, a nedostatak financijskih sredstava dovodi do prestanka njihova rada. Civilno društvo u Hrvatskoj djeluje u okolini neaktivnog gospodarstva, kao važnog dionika za razvoj civilnog društva. Zauzetost za probleme u društvu nije priznata vrlina koju uvažavaju građani i država. Organizacije civilnog društva ne sudjeluju u kreiranju javnih politika te ne mogu utjecati na donošenje zakona. U društvu u kojem postoji relativno nizak stupanj povjerenja, organizacije civilnog društva predstavljaju i promiču vrednote i norme modernih demokratskih društava. Organizacije civilnog društva, premda drže da unapređuju život ljudi s kojima rade te uspješno doprinose javnom dobru, ostvaruju slab utjecaj u procesu pripreme, odlučivanja i primjene zakonskih propisa u korist svojih članova.



Gojko Bežovan, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu,  
Nazorova 51, 10000 Zagreb, Hrvatska.  
E-mail: ceraneo@zg.tel.hr

## UVOD

---

U proteklih dvadesetak godina pojam *civilno društvo* u razvijenim zemljama dolazi u središte javnih rasprava.<sup>1</sup> To je postao dominantan okvir koji se nudi za rješavanje problemâ s kojima su suočena moderna društva. Procesi globalizacije, individualizacija, kriza odlučivanja u politici te ekološki problemi traže odgovor u razvoju civilnog društva (Giddens, 1999.).

Pojam *civilno društvo* u Hrvatskoj se upotrebljava u novije vrijeme. Često se u javnosti *civilno društvo* reducira na pojam nevladinih organizacija.

Općenito, sustavna istraživanja civilnog društva također su novijeg datuma (Salamon i Anheier, 1996.). Rezultati ovih istraživanja – za pojedine zemlje i komparativni – uglavnom su bili deskriptivna karaktera.<sup>2</sup> Krajem 90-ih godina prošlog stoljeća pokrenute su rasprave o potrebi izradbe instrumentarija za empirijsko istraživanje razvoja civilnog društva, koje bi sadržavalo komparativnu komponentu. Trebalo je raspraviti i usuglasiti indikatore razvijenosti civilnog društva, metodologiju istraživanja te preispitati mogućnosti usporedbe dobivenih rezultata među pojedinim zemljama.<sup>3</sup>

U ovom tekstu obrazlaže se svrha istraživanja, daje sažeti prikaz rezultata prijašnjih istraživanja i rasprava o civilnom društvu u Hrvatskoj te iznose rezultati empirijskog istraživanja, a zaključno se raspravlja o dosezima ovog istraživačkog projekta.<sup>4</sup>

## STANJE CIVILNOG DRUŠTVA U HRVATSKOJ – PRETHODNA ISTRAŽIVANJA

---

Pod pojmom organizacije civilnog društva u Hrvatskoj u ovom istraživanju podrazumijevamo udruge, zaklade i fundacije, privatne ustanove<sup>5</sup> i sindikate. U Hrvatskoj je registrirano oko 20 000 udruga, od toga 18 000 na lokalnoj a ostale na nacionalnoj razini.<sup>6</sup> Velik broj ovih organizacija osnovan je nakon političkih promjena 1990.<sup>7</sup> Ne postoje pouzdani pokazatelji na osnovi kojih bi se procijenio broj aktivnih udruga. Međutim, iz iskustva je moguće zaključiti da je broj takvih udruga ipak znatno manji. U Hrvatskoj je registrirano 46 zaklada, tri fundacije i nešto više od 150 privatnih ustanova koje imaju status neprofitnih organizacija.

Drugi podatci govore da je najveći broj udruga – oko 10 000 – u Hrvatskoj registriran u području športa i rekreacije.<sup>8</sup> Kao posebno područje djelovanja pri Ministarstvu kulture bilježi se postojanje 91 organizacije s posebnim statusom u kulturi i umjetnosti.<sup>9</sup> Posebno područje djelovanja jest prikupljanje i raspodjela humanitarne pomoći, što je regulirano Zakonom o humanitarnoj pomoći. Pri Ministarstvu rada i socijalne skrbi početkom 2001. registrirana je 431 humanitarna organizacija,

od čega: 284 (66%) domaćih udruga, 37 (8%) stranih udruga, 77 (18%) vjerskih zajednica te 33 (8%) drugih domaćih pravnih osoba – zaklada, ustanova i trgovačkih društava.<sup>10</sup> Prema procjenama Regionalnog centra za zaštitu okoliša u Hrvatskoj djeluje oko 290 udruga koje se bave zaštitom okoliša. Među udruagama su i 1752 dobrovoljna vatrogasna društva. U Hrvatskoj je registrirano i 529 sindikata, koji imaju oko 550 000 članova.

Prema anketi koju je CERANEO proveo 1997. na uzorku od 548 organizacija civilnog društva po područjima djelatnosti, te su organizacije bile ovako raspoređene: zagovaranje 24%, socijalna skrb 20%, zaštita okoliša 13%, kultura i umjetnost 9%, strukovne udruge 9%, razvojne i stambene udruge 8%, zdravstvena zaštita 7%, naobrazba i istraživanje 5%, međunarodne organizacije 3%, religijske organizacije 2%. Ovaj je uzorak bliži strukturi aktivnih organizacija civilnog društva.

Civilno društvo u Hrvatskoj ima slabu tradiciju. Pola stoljeća komunizma i totalitarne ideologije te nepostojanje iskustva u slobodi udruživanja dugoročno će odrediti domete razvoja civilnog društva.<sup>11</sup>

Civilno je društvo u Hrvatskoj u znatnoj mjeri razvijeno u doba rata i uz pomoć inozemnih organizacija i inozemnih donatora. Može se pretpostaviti da je u to vrijeme solidarnost u našem društvu bila na prilično visokoj razini. Nekoliko je istraživanja pokazalo da je već sredinom 1990-ih ta solidarnost slabila i da su se građani angažirani u civilnim organizacijama okretali svojim problemima (Bežovan, 1995.). Povlačenje građana i slabljenje solidarnosti bilo je povezano s produblјivanjem gospodarske krize te zaokupljenošću ljudi vlastitim i problemima svoje obitelji. Krizu razvoja civilnog društva u Hrvatskoj valja značajno povezivati s krizom srednjih slojeva i gospodarskom krizom općenito. Solidarnost je usmjerena prema primarnim skupinama povezanim srodničkim odnosima.<sup>12</sup>

Strane organizacije potaknule su osnivanje i cijelog niza udruga u Hrvatskoj te su pružile znatnu tehničku pomoć našim udruagama. Organizirane su brojne radionice i programi poduke. Predstavnici naših udruga putovali su u inozemstvo kako bi se ondje upoznali s radom sličnih organizacija.<sup>13</sup> Prema mišljenju P. Stubbsa (1996.), u ovim programima naglasak je bio na "modelu ublaživanja" više nego na modelu "socijalnog razvoja".

Razvoj civilnih organizacija jednim je dijelom povezan i s nekritičnim preuzimanjem stranih iskustava i ciljeva koje su za programe u Hrvatskoj postavljali stranci.<sup>14</sup> Zaista, problem je bio u tome što su oni o civilnom društvu govorili "stranim" jezikom, nerazumljivim prosječnom hrvatskom građaninu (Stubbs, 2000.).

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB  
GOD. 12 (2003),  
BR. 3-4 (65-66),  
STR. 495-518

BEŽOVAN, G.:  
INDIKATORI...

Važno je napomenuti da država nije prepoznala značenje ovih inicijativa te da nije našla način kako bi ih osnažila i tako pomogla njihovu održivost. U drugoj polovici 1990-ih, zbog nabrojanih problema, brojne udruge prestale su postojati. Tijekom 1990-ih vlast je imala izrazito negativan stav prema organizacijama civilnog društva i dijelom ih je proglašivala neprijateljima.<sup>15</sup> U takvim okolnostima dio nevladinih organizacija djelovao je kao dio političke opozicije s naglašenim stavom "protiv". Rezultat takvih okolnosti djelomično je i negativan stav građana prema nevladinim organizacijama. Prema istraživanju International Republican Institutea (2001.) 38% građana ima nepovoljno mišljenje o nevladinim organizacijama, 44% povoljno, a 18% je neodlučnih.<sup>16</sup> Na negativne stavove prema nevladinim organizacijama u studentskoj i srednjoškolskoj populaciji te na nedostatak znanja o konceptu civilnog društva upozorilo je istraživanje J. Ledić i K. Mrnjaos (2000.).

U Hrvatskoj dugo nije postojao zadovoljavajući zakonski okvir za osnivanje i djelovanje udruga. Ustavni je sud u veljači 2000. ukinuo 16 odredbi Zakona o udrugama jer su ograničavale slobodu udruživanja.<sup>17</sup> Hrvatska je do početka 2001. bila jedina među srednjoeuropskim tranzicijskim zemljama u kojoj se, osim za sport i kulturu, nisu mogle dati neopozive donacije u općekorisne svrhe. U tom kontekstu važno je napomenuti da Hrvatska ima najmanji broj osnovanih zaklada u odnosu na srednjoeuropske tranzicijske zemlje. To je povezano s nedostatkom tradicije, nepoticajnih poreznih propisa i nepovjerenja u vlastite građane<sup>18</sup> – da su oni u stanju napraviti korisnu stvar bez države odnosno politike. Neadekvatan zakonski okvir i još uvijek paternalistički odnos države spram neprofitnih organizacija S. Barić (2000.: 47) drži važnim problemom razvoja sektora.

Očit je i velik manjak istraživanja i tekstova o civilnom društvu na našem jeziku.<sup>19</sup> To je značajna prepreka sustavnim naporima za razvoj civilnog društva. Nedostatak istraživanja i nepostojanje relevantne literature ne doprinose legitimnosti razvoja civilnog društva. U novije se vrijeme prepoznaje interes Katoličke crkve za temu i istraživanja civilnog društva (Baloban, ur., 2000.). Prema rezultatima istraživanja Svjetske banke (2000.: 32) "glavna politička i akademska struja" ne cijeni odviše rad organizacija civilnog društva u području socijalne skrbi te ih smatra neprofesionalnim i prilično politički angažiranim.

U više navrata kao važni problemi razvoja civilnog društva ističani su nedostatak financijskih sredstava i održivost razvoja, neprofesionalnost u radu, netransparentnost organizacija i njihova neutemeljenost u širem članstvu, nedostatak

vodstva, slaba umreženost i niska razina suradnje među organizacijama, slaba suradnja s medijima te nerazvijena uloga zagovaranja (*advocacy*) (Shimkus, 1996.; Barić, 2000.; Stubbs, 2000.; Ledić, 1997.; Pavić, 1998.; Bežovan, 1997. i Coury, Despot-Lučanin i Bežovan, 1998.).

Nakon izbora 2000. godine Vlada je pripremna (što je djelom već i napravila) urediti zakonski okvir osnivanja i djelovanja ovih organizacija na razini praksi razvijenih zemalja<sup>20</sup> i spremnija je na suradnju s organizacijama civilnog društva. Rezultat takve nove politike jest "Program suradnje Vlade Republike Hrvatske i nevladinog, neprofitnog sektora u Republici Hrvatskoj"<sup>21</sup> usvojen u prosincu 2000. Naporima Ureda za udruge Vlada je razvila transparentan sustav davanja dotacija iz Državnog proračuna.

## **SVRHA ISTRAŽIVANJA**

Projekt *Indeks civilnog društva u Hrvatskoj* prvo je sustavno istraživanje civilnog društva u našoj zemlji.<sup>22</sup> Prikupljena je i obrađena građa o dosadašnjim istraživanjima te analizirani tekstovi koji se bave problemima razvoja civilnog društva u Hrvatskoj.

Svrha ovog projekta bila je da:

– procijeni zdravlje civilnog društva u Hrvatskoj, i to na osnovi indikatorâ jakosti i slabosti civilnog društva i ponude opcije za različite politike

– procijeni utjecaj i potencijalni doprinos civilnog društva općenito, kao i u posebnim područjima.

Važni ciljevi istraživanja bili su:

– podići svijest različitih dionika o civilnom društvu, njegovim potencijalima, snazi i slabostima, kao i o izazovima te mogućnostima koje im stoje na raspolaganju

– povećati vjerodostojnost i legitimitet institucija civilnog društva, organizacija, lidera na nacionalnoj i međunarodnoj razini

– osigurati osnovu za usporedbu s drugim zemljama, koje imaju različite kulturne i političke okvire.

U projektu je korištena definicija civilnog društva<sup>23</sup> koja je rezultat rasprava sudionikâ u projektu: *civilno društvo jest područje institucija, organizacija, mreža i pojedinaca (i njihovih vrednota) koji su smješteni između obitelji, države i tržišta, povezanih nizom civilnih pravila koja zajedno dijele, a u koje se ljudi dobrovoljno udružuju radi zagovaranja općih interesa.*

U procjeni civilnog društva koristio se CIVICUS-ov dijamant<sup>24</sup> koji kompleksnost civilnog društva raščlanjuje u četiri dimenzije:

1. *Struktura.* U okviru ove dimenzije trebalo je odgovoriti na pitanje: koliko je veliko i aktivno civilno društvo u Hrvatskoj te kakvim resursima raspolaže?

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB  
GOD. 12 (2003),  
BR. 3-4 (65-66),  
STR. 495-518

BEŽOVAN, G.:  
INDIKATORI...

2. *Prostor*. Ovdje se procjenjivao zakonski, politički i kulturni okvir u kojem civilno društvo djeluje.

3. *Vrednote*. Ovdje je trebalo odgovoriti na pitanje koje vrednote i norme civilno društvo predstavlja i promiče?

4. *Utjecaj*. Mjerio se doprinos civilnog društva u rješavanju posebnih socijalnih, ekonomskih i političkih problema.

Istraživanje je obavljeno poštanskom anketom, tek manjim dijelom elektronskom poštom, tijekom travnja te do 25. svibnja 2001. godine. Istraživanje je rađeno na uzorku od 353 ispitanika.<sup>25</sup> Od toga je 275 ispitanika bilo iz organizacija civilnog društva podijeljenih u 16 podsektora,<sup>26</sup> te 78 ispitanika predstavnika dionika važnih za razvoj civilnog društva.<sup>27</sup> U okviru svakog podsektora cilj nam je bio anketirati najmanje 10 predstavnika organizacija, vodeći računa o regionalnoj zastupljenosti. Podatci dobiveni anketom obrađeni su u posebno pripremljenom programu.

● **TABLICA 1**  
Ispitanici prema  
podsektorima

Podsektor	Broj	Postotak
Vjerske organizacije	13	3,68
Sindikati	16	4,53
Zaklade	11	3,12
Organizacije za naobrazbu, podučavanje i istraživanja	18	5,10
Organizacije zaštite okoliša	22	6,23
Organizacije koje se bave zagovaranjem, demokratizacijom i ljudskim pravima	19	5,38
Ženske organizacije	13	3,68
Studentske i udruge mladih	20	5,67
Udruge koje pružaju zdravstvene i socijalne usluge te humanitarne organizacije	38	10,76
Etničke i etnokulturne organizacije	13	3,68
Kultura i umjetnost	15	4,25
Športske i rekreacijske	14	3,97
Profesionalne i strukovne	18	5,10
Organizacije zajednice i neformalne organizacije	22	6,23
Žrtve rata, branitelji, prognanici	12	3,40
Druge	1	0,28
Ugledne osobe	78	22,10
<i>Ukupno</i>	353	100,00

## **CIVILNO DRUŠTVO U HRVATSKOJ – NALAZ ISTRAŽIVANJA**

Ovdje se iznose rezultati istraživanja dobiveni anketom i obrađeni posebnom metodologijom. Pojedini indikatori<sup>28</sup> dobiveni obradbom podataka nalaze se na kraju rada.<sup>29</sup>

Dijamant pokazuje da je od moguće vrijednosti – 400, zbrajanjem svih dimenzija civilno društvo u Hrvatskoj ostvarilo indeks 198.

Vizualno predočivanje nalaza istraživanja u formi grafičkog prikaza (dijamanta) kazuje da je civilno društvo "osrednje zdravo" što se tiče strukture i utjecaja. Dakle, struktu-

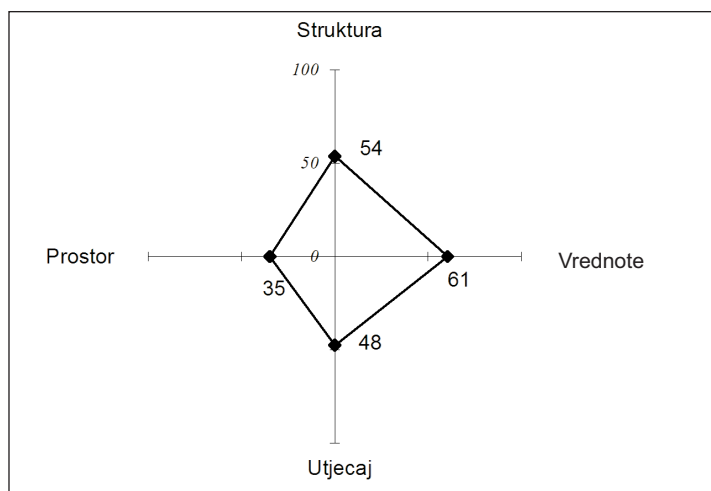
DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB  
GOD. 12 (2003),  
BR. 3-4 (65-66),  
STR. 495-518

BEŽOVAN, G.:  
INDIKATORI...

➔ GRAFIKON 1  
Grafički prikaz  
(dijamant) civilnog  
društva u Hrvatskoj

ra izražena veličinom i aktivnostima civilnog društva te resursima kojima raspolaže ima osrednju vrijednost. Utjecaj, izražen doprinosom civilnog društva u rješavanju posebnih, socijalnih, ekonomskih i političkih problema nešto je manji u odnosu na strukturu, ali također osrednje vrijednosti.

Vrednote i norme koje predstavlja i promiče civilno društvo pozitivnije su i imaju najveću vrijednost u odnosu na druge komponente. Prostor, to jest zakonski, politički i socio-kulturni okvir u kojem civilno društvo djeluje sasvim je negativno određen.



### Struktura civilnog društva

Prije spomenuta istraživanja pokazala su da organizacije civilnog društva u Hrvatskoj nemaju aktivnu bazu članstva.<sup>30</sup> Uobičajeno se smatralo da su ove organizacije predstavljene preko svojih lidera ili da imaju malo aktivnih članova.<sup>31</sup> Stoga se držalo da im nedostaje konstitutivnost – utemeljenost njihovih zahtjeva u interesima, potrebama i djelovanju članova. Ovo istraživanje pokazalo je kako je ovaj problem prisutan, ali nije toliko izražen (51,1). Prema rezultatima *Europskog istraživanja vrednota* iz 1999. hrvatski su građani – ako isključimo političke stranke, sindikate, religiozne i crkvene organizacije te sportske i rekreacijske organizacije – u prosjeku članovi manjeg broja udruga (Črpić i Rimac, 2000.).

U okviru dimenzije strukture jedan indikator – distribucija organizacija civilnog društva u zemlji, pokazuje se kao izrazito negativan (24,5). To je činjenica koja je prepoznata kao problem i u istraživanju Svjetske banke. Većina organizacija civilnog društva nalazi se u većim gradovima (Svjetska banka, 2000.: 33). Kao i u drugim bivšim socijalističkim državama, u Hrvatskoj ima premalo organizacija koje su utemeljene u zajednicama. Organizacije civilnog društva uglavnom su kon-

centrirane u četiri velika grada, a u naseljima manjim od 20 000 stanovnika ima malo takvih organizacija.<sup>32</sup>

Drugi problemi odnose se na umreživanje organizacija civilnog društva. Postojanje krovnih organizacija po pojedinim područjima djelovanja evidentiralo je i ovo istraživanje (58,5). Međutim, te organizacije nedovoljno potiču na učlanjivanje druge organizacije kao i na suradnju među članicama (42,61). Drži se da takve krovne organizacije nisu u stanju promovirati zajedničke interese sektora koji zastupaju (41,92). Na neklonost organizacija civilnog društva za udruživanjem i problemima sudjelovanja te iskazivanja zajedničkih interesa već je ukazala Jasminka Ledić (1997.).

Organizacije ne surađuju međusobno u pitanjima od zajedničkog interesa (47,85) zbog sukoba, već zbog nedostatka kulture i neiskustva da dijeljenjem informacija i suradnjom mogu ojačati svaku organizaciju. Male su organizacije marginalizirane i tek se jednim dijelom priključuju aktivnostima koje imaju velike organizacije (44,14).

U Hrvatskoj ne postoji tradicija suradnje organizacija civilnog društva s privatnim sektorom – gospodarstvom (40,96). Privatnom sektoru teško je prepoznati vlastite interese u civilnom društvu, a organizacije civilnog društva još uvijek nisu dovoljno snažne kako bi se učinile atraktivnim privatnom sektoru.<sup>33</sup> Razvoj partnerstva u ovom području bit će mjera zrelosti civilnog društva u Hrvatskoj.<sup>34</sup>

Organizacije civilnog društva imaju donekle kulturno različitu podupiruću bazu (55,69). Ova razlikovanja, s obzirom na prilike u Hrvatskoj, dio bi javnosti bio sklon povezati s pripadnošću različitim etničkim skupinama.

Izražavanje interesa organizacija civilnog društva preko predstavnika političkih stranaka, to jest lobiranje, tek je na početku i nije osobito razvijeno u Hrvatskoj (50,15). Mnoge organizacije civilnog društva ne poznaju proceduru odlučivanja i mehanizme predstavljanja svojih interesa. To je proces koji ovisi i o samim političkim strankama i njihovoj potrebi da se upoznaju s problemima građana koje predstavljaju.

Općenito, organizacije civilnog društva rijetko iskazuju svoje interese mirnim demonstracijama ili bojkotom (49,25). Tako u Hrvatskoj pretežno djeluju sindikati. U tom kontekstu ne rabe se nasilna sredstva, oštećenja imovine ili nasilje radi iskazivanja svojih interesa u javnosti (92,74).

U ovom, kao i u prijašnjim istraživanjima (Bežovan, 1997.), pokazuje se da je financijska održivost jedan od važnijih problema organizacija civilnog društva. Stoga je normalno da svake godine jedan dio organizacija civilnog društva zatvara svoje urede i prestaje s radom (42,77). Jedan ispitanik komentira: "Organizacije koje su prestale s radom tvrde da su razlog sred-



stva. Iza toga stoji zapravo zamor ključnih pojedinaca, neadekvatna ili neučinkovita struktura upravljanja udrugom, a i mogućnost prilagodbe aktualnim potrebama zajednice (krivi ili loši programi)". Kod izvora financijskih sredstava organizacije ne ovise dominantno o domaćim javnim – državnim financijskim sredstvima. U prijašnjem istraživanju (Bežovan, 1997.) pokazalo se da je samo 7% ovih organizacija od države dobivalo potporu. Sustav raspodjele državnih sredstava na različitim razinama dugo je vremena bio sasvim netransparentan.<sup>35</sup> Mali broj organizacija civilnog društva ovisi o privatnim financijskim sredstvima (83,23). Dugo nije postojao povoljan porezni okvir za dobivanje ovih sredstava. Tradicija sponzorstva postoji još iz doba socijalizma. Sredinom devedesetih, prema spomenutom istraživanju, 11% organizacija primalo je sredstva iz privatnih izvora.

Mnogo je raširenije mišljenje da organizacije civilnog društva u znatnoj mjeri ovise o stranim financijskim sredstvima (74,62). Strani financijski programi odigrali su značajnu ulogu u financiranju organizacija važnih za razvoj infrastrukture civilnog društva u Hrvatskoj. Ove organizacije uglavnom su smještene u većim gradovima ili područjima ratnih djelovanja. Dakle, postoji izvjesna ravnoteža očekivanja od stranih, državnih i privatnih sredstava s kojima računaju organizacije civilnog društva, s blagom prevagom stranih sredstava. Istraživanje je (Bežovan, 1997.) pokazalo da 12% organizacija prima sredstva iz inozemnih izvora. Važno je spomenuti kako je 45% organizacija iz citiranog istraživanja ostvarivalo prihode od članarine te 15% od vlastitih djelatnosti.

U ovom kontekstu ilustrativan je komentar jednog ispitnika: "Civilno društvo u nas je još u fazi "dječjih bolesti". Ali učinjen je veliki napredak u posljednjih deset godina,<sup>36</sup> i to kako napredak vezan za formiranje i organiziranje civilnog društva, tako i u otpočinjanju s umrežavanjem i koordiniranjem organizacija (bez čega se ne može postići veći efekt na razvoj društva)".

Analizirajući ukupno strukturu civilnog društva u Hrvatskoj, treba naglasiti da ono djeluje u većim gradovima, slabo surađuje s privatnim sektorom, organizacije se civilnog društva nedovoljno međusobno povezuju te teško promiču zajedničke interese, a nedostatak financijskih sredstava dovodi do prestanka njihova rada.

### **Prostor u kojem djeluju organizacije civilnog društva**

Kod dimenzije prostora većina indikatora ostvarila je negativnu vrijednost (34,64). Ovdje se radi o veoma kompleksnom području koje zaslužuje opsežniju analizu.

Na organizacije civilnog društva ne vrši se pritisak u smislu priključivanja ili podržavanja političkih stranaka (50,32). Me-

đutim, često je teško razdvojiti djelovanje pojedinih organizacija od političkih stranaka. Takva stajališta dobili smo i u dodatnim komentarima ispitanika.<sup>37</sup> Jedan dio političkih stranaka osnovao je svoje udruge i obilno ih koristio u političkim kampanjama i pred izbore.

Jedina varijabla koja je neupitno pozitivna u okviru ove dimenzije odnosi se na neproblematičnost registriranja udruga kao organizacija civilnog društva. Isto tako, istraživanje provedeno sredinom devedesetih, a koje je obuhvatilo humanitarne organizacije, nije prepoznalo ovu činjenicu kao problem razvoja civilnog društva (Bežovan, 1995.).<sup>38</sup> Prema iskustvu ispitanika obuhvaćenih ovim istraživanjem registracija udruge u prosjeku traje četiri i pol tjedana. Za razliku od druga proces registracije zaklada u nas je zamršen i nepotrebno dugotrajan (Bežovan, 2002.).

Lokalne vlasti i Vlada redovito ne pozivaju organizacije civilnog društva da sudjeluju u kreiranju javnih politika (33,31). U Vladinoj su Strategiji razvoja Hrvatske<sup>39</sup> razvoj civilnog društva, načelo supsidijarnosti i partnerstvo s organizacijama civilnog društva prepoznati kao važni čimbenici modernizacije u hrvatskom društvu. Problem suradnje s Vladom iskazuje se i kroz nemogućnost pristupa organizacija civilnog društva prijedlozima zakona kako bi izrazili svoje stavove (29,73). To je područje na kojemu nema nekih dobrih iskustava i u kojemu će biti teško ostvariti prepoznatljive pomake.

Vlada u Hrvatskoj u proteklih deset godina uglavnom nije respektirala rad organizacija civilnog društva niti je prepoznavala zaslužne za djelovanje u civilnom društvu (24,77). Tek u području zaštite okoliša nadležno ministarstvo duže vremena dijeli nagrade zaslužnima. Naprosto, civilna zauzetost za probleme u društvu i zajednici nije građanska vrlina, pa ni država ne vidi što bi ona zapravo priznavala. U tom kontekstu drži se da država ne pruža veliku pomoć organizacijama civilnog društva (25,22). Organizacije civilnog društva dugo su djelovale same za sebe, odnosno za svoje članove, korisnike ili strane donatore. Jedan ispitanik misli da: "rad u civilnom društvu nije uopće vrednovan sa strane vlasti. Priznanja su rijetka, a pretežito vezana za protokolarne svrhe. To proizlazi iz poremećenih odnosa prema ukupnoj valorizaciji društvenih vrijednosti."

Također, građani koji su uključeni u organizacije civilnog društva, nisu zbog toga u društvu cijenjeni (36,04). Neuskustvo s mogućnostima slobode udruživanja u rješavanju problema u društvu i zajednici čini velik broj građana pasivnima. Volonterski rad, rad za opće dobro, nisu prepoznati kao društvena vrednota. Stoga je umjesan komentar ispitanika: "Glavno obilježje sociokulturnog prostora je tradicionalna, duboko

ukorijenjena apolitičnost. Javno koristan neprofitni rad privatnih organizacija (udruga, ustanova, fondacija (zaklada) gotovo je nepriznat".

Teško je očekivati da bi poduzeća podržavala ulogu svojih zaposlenika kao aktivista u organizacijama civilnog društva (21,99). Nakon iskustva sa socijalizmom i privatizacije gospodarstva ne vidi se nikakav razlog za pomaganje civilnog društva. Socijalna odgovornost poduzeća za probleme u zajednici gdje ono djeluje i za opće dobro u društvo tek treba prikazati kao ozbiljnu temu. Gospodarski subjekti nisu aktivno uključeni u filantropske programe kroz podupiranje organizacija civilnog društva (21,99). Istraživanje (Bežovan, 2000.) je pokazalo da gospodarske organizacije podupiru zdravstvene ustanove, škole, sportske i rekreacijske organizacije, Crkvu, pa tek tu i tamo pokoju malu organizaciju civilnog društva. U novije vrijeme nekolicina velikih poduzeća počela je raspisivati javne natječaje za dodjelu donacija.

Porezni zakoni u Hrvatskoj dugo su vremena bili ozbiljna prijetnja razvoju civilnog društva. Unatoč nekim promjenama koje su išle na ruku organizacijama civilnog društva, očitim se čini potreba i stajalište da organizacije civilnog društva budu oslobođene najvećeg dijela poreza u slučaju kad primaju inozemni novac (35,65) ili kada dobivaju donacije hrvatskih građana ili gospodarskih subjekata (34,19). Ovo područje veoma je važno za održiv razvoj civilnog društva. Držimo da je porezni sustav prema organizacijama civilnog društva konkurentan onome u srednjoeuropskim tranzicijskim zemljama (ICNL, 2001.). Unatoč tome percepcija poreznog sustava u ispitanika, zbog prijašnjih nerazumijevanja Vlade te nepovoljnih financijskih prilika, još će dugo ostati pretežno negativna.

Zanimljivo je mišljenje ispitanika koji kaže da: "država pruža samo formalnu/simboličku podršku, kako financijsku tako i svaku drugu. Stječe se dojam da je i ta i takva podrška usmjerena k zadovoljavanju zahtjeva međunarodne zajednice, a ne stvarne želje da se sociokulturno okruženje u Hrvatskoj senzibilizira, u pozitivnom smislu, za rad i razvoj civilnog društva".

Analiza sociokulturnog i zakonskog okvira u kojem civilno društvo u Hrvatskoj djeluje pokazuje neaktivnost gospodarstva kao važnog dionika za razvoj civilnog društva. Zauzetost za probleme u društvu nije priznata vrlina koju uvažavaju građani i država. Organizacije civilnog društva ne sudjeluju u kreiranju javnih politika te ne mogu, izražavajući svoje interese, utjecati na donošenje zakona.

### **Vrednote civilnog društva**

U odnosu na druge dimenzije vrednote se pokazuju kao najpozitivniji dio civilnog društva u Hrvatskoj (60,62).

Organizacije civilnog društva imaju aktivnu ulogu u promicanju harmoničnih odnosa među različitim političkim, kul-

turnim, vjerskim i etničkim skupinama u društvu (62,83). Njihova uspješnost u promoviranju dobrih odnosa između različitih skupina u društvu nešto je slabija (54,07). Ove organizacije ne potiču sukobe između različitih kulturnih ili religijskih skupina (86,62). Hrvatsko društvo veoma je dezintegrirano i podijeljeno. Organizacije civilnog društva trebale bi više raditi na procesima socijalne integracije.

Organizacije civilnog društva poštuju temeljna ljudska prava, ljudsko dostojanstvo, slobodu i pravo na sigurnost (77,01). Nadalje, one su i aktivne u promociji ljudskih prava (74,78), što je i važan dio misije širega kruga organizacija civilnog društva.

Kulturne skupine u Hrvatskoj veoma su često povezane s etničkim zajednicama. U tom smislu različitost kultura može se dobro prepoznati kroz programe organizacija civilnog društva. Ove kulturne skupine u znatnoj mjeri aktivno i mirno promoviraju svoje interese u civilnom društvu, bez netrpeljivosti prema drugim kulturnim skupinama (54,76).

Organizacije civilnog društva unutar vlastitih redova promoviraju jednakost spolova, kao i u širem društvenom okruženju (66,67). Prema rezultatima ankete vrednota jednakosti spolova uglavnom je prihvaćena u organizacijama civilnog društva (67,39). Organizacije civilnog društva promoviraju održivu upotrebu prirodnih resursa i time su svjesne problema održivog razvoja (63,76).

Organizacije civilnog društva imaju svijest o potrebi aktivnog komuniciranja s javnošću (57,30). Informiranjem javnosti o aktivnostima i postignućima civilnog društva doprinosi se izgradnji javnosti o važnim društvenim problemima. Ovo je područje u kojem još uvijek stoje ozbiljni zadatci pred organizacijama civilnog društva.<sup>40</sup>

Najproblematičnija varijabla u okviru dimenzije vrednota financijska je transparentnost organizacija civilnog društva (36,03). Rijetke organizacije daju svoje financijske izvještaje na uvid javnosti. One su osjetljive i na korupciju u vlastitim redovima, koja je povezana s djelovanjem vodstva u vlastitu interesu (45,67).

Prijašnji uvidi u rasprave i probleme razvoja civilnog društva navodili su problem nedovoljnog uključivanja članova u aktivnosti ovih organizacija te s tim u vezi probleme upravljanja i donošenja odluka. Posebno se isticao problem uloge upravnih odbora i aktivnosti njegovih članova u upravljanju organizacijom. Ovo istraživanje pokazuje kako civilne organizacije u znatnoj mjeri u aktivnosti uključuju svoje članove i dionike (63,85). Unutarnja demokracija u ovim organizacijama ne čini se posebnim problemom. Za odabir vodstava, ove organizacije često koriste izbore (60,57).

Prema svjetskom istraživanju vrijednosti iz 1995.,<sup>41</sup> razina općeg povjerenja među građanima u Hrvatskoj veoma je niska (29,80). To baca novo svjetlo na dimenziju vrednota u civilnom društvu. Povećane aktivnosti organizacija civilnog društva i premreživanje društva civilnim inicijativama mogu dovesti do povećanja povjerenja u društvu. Jedan ispitanik kaže: "Mišljenja sam da između organizacija civilnog društva i javnosti ne postoji adekvatna povezanost, niti da ono što u Hrvatskoj danas postoji kao "civilno društvo" ima uporište u javnosti, odnosno u "društvu" u širem smislu. Za stvarno participiranje u civilnom društvu i kreiranje njegovog vrijednosnog sustava "odozdo", potrebna je razvijena društvena, odnosno građanska svijest, tj. građansko društvo odgovornih pojedinaca. Društvo u Hrvatskoj još uvijek je teško nazvati odgovornim, tako da je u kreiranje vrijednosti civilnog društva uključen samo njegov mali dio "elite društvene svijesti" (i onih koji rade loše (?) kopije)."

U društvu u kojem postoji relativno nizak stupanj povjerenja, time i socijalnog kapitala, organizacije civilnog društva predstavljaju i promiču vrednote i norme modernih demokratskih društava. Ovo je dimenzija koju bi trebalo još dodatno istražiti i kritički reinterpretirati.

### **Utjecaj koji ostvaruju organizacije civilnog društva**

Utjecaj koji ostvaruju organizacije civilnog društva u Hrvatskoj, kao posebna dimenzija, pokazuje se relativno skromnim (47,61).

Organizacije civilnog društva tek su jednim dijelom uspješne u predstavljanju interesa svojih članova i stavljanju tih interesa na "dnevni red" politike (45,39). Predstavници civilnog društva ne pozivaju se redovito, odnosno uopće se ne pozivaju, na sudjelovanje u izradbi i raspravama o zakonima (26,08). Zakoni važni za organizacije civilnog društva i njihove članove donose se veoma često bez njihova znanja. Sudjelovanje u izradbi i raspravama prilikom donošenja zakona sasvim je novo poglavlje u razvoju civilnog društva. U tom smislu organizacije civilnog društva nemaju mogućnosti utjecati na Vladinu politiku u korist svojih članova (24,03). Jedan ispitanik drži da su: "Vlada i resorna ministarstva prilično zainteresirani za suradnju s organizacijama civilnog društva, pogotovo pri donošenju nekih ključnih zakona i zaključaka".

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.

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 tre-

balo dodatno analizirati i raspraviti s predstavnicima navedenih dionika.

Organizacije civilnog društva nisu toliko učinkovite u praćenju obveza i politike Vlade (47,09). To je područje aktivnosti koje zahtijeva još mnogo napora i međusobnog razumijevanja.<sup>42</sup>

Organizacije civilnog društva nisu pozitivno prikazane u medijima i nisu privukle potrebnu medijsku pozornost s obzirom na svoje doprinose i resurse kojima raspolažu (49,42). Sve u svemu, kako je i uvodno pokazano, organizacije civilnog društva nemaju potreban pozitivan imidž u javnosti (51,89). Jedan ispitanik drži da: "organizacije civilnog društva moraju ostvariti konkretne rezultate kako bi dobili potporu i ostvarili bolji imidž u javnosti."

Organizacije civilnog društva imaju veoma ograničenu ulogu u rješavanju sukoba u hrvatskom društvu (38,87). Dio organizacija i javnosti vjerojatno ne očekuje da bi to trebao biti dio misija organizacija civilnog društva.

Općenito se drži da dobra i usluge koje proizvode organizacije civilnog društva odražavaju potrebe i prioritete njihovih članova i zajednice (59,71). U tom smislu one imaju potporu javnosti da su njihove akcije u skladu s javnim mišljenjem (53,66). Organizacije civilnog društva u značajnoj mjeri unapređuju život korisnikâ svojih usluga (71,06). Organizacije civilnog društva drže se uspješnim u doprinosu javnom dobru (64,12). Naspram ovih pozitivnih odrednica i doprinosa u izgradnji općeg dobra, one nisu previše uspješne u mobiliziranju marginalnih skupina u društvu na sudjelovanje u javnom životu (44,42). Veoma često su ove skupine zaista u pasivnom statusu i predmet su bavljenja različitih organizacija i inicijativa.

Jedan 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". Ispitanik s iskustvom u međunarodnim odnosima kaže: "Dok ne razvijemo civilno društvo ništa od Europe".

Organizacije civilnog društva, premda drže da unapređuju život ljudi s kojima rade te uspješno doprinose javnom dobru, ostvaruju slab utjecaj u procesu pripreme, odlučivanja i primjene zakonskih propisa u korist svojih članova.

## ZAKLJUČAK

---

Empirijski dio istraživanja, indeks civilnog društva, pokazao se kao instrument kojim je moguće mjeriti i analizirati razvoj civilnog društva. Dobiveni rezultati mogu se dijelom povezati s rezultatima prethodnih, uglavnom parcijalnih, istraživa-

nja i drugih raspoloživih informacija. Analiza pojedinih dimenzija i pokazatelja upućuje na razvojne probleme civilnog društva.

Istraživanje je pokazalo da je najkritičnije područje razvoja civilnog društva u Hrvatskoj povezano s ograničenim prostorom za djelovanje, određenim kao zakonski, politički i sociokulturni okvir poželjan za razvoj civilnog društva. Sociokulturni okvir dovodi u pitanje legitimitet civilnih akcija. Očekuje se da bi udruženi građani trebali nekoga pitati da im dozvoli poduzimanje akcija za zaštitu svojih interesa ili interesa svoje zajednice. Ovo područje, osobito što se tiče političkog i sociokulturnog okvira koji bi poticali razvoj civilnog društva, ne može se mijenjati u kratkom razdoblju. Negativan stav države, neadekvatno zakonodavstvo, kao i nedostatak socijalne odgovornosti gospodarstva, glavni su problemi koji ukazuju na izoliranost civilnog društva, koja je pak rezultat "neaktivnosti" dionika presudnih za njegov razvoj.

Što se tiče utjecaja, doprinosa civilnog društva u rješavanju važnih socijalnih, ekonomskih i političkih problema, važno je spomenuti nemogućnost utjecaja na pripremu i primjenu zakona, odnosno različitih politika. U okviru ove dimenzije ponovno je naglašen problem legitimnosti organizacija civilnog društva da sudjeluju u spomenutim procesima.

Potrebno je poboljšati strukturu organizacija civilnog društva poticanjem njihova osnivanja i djelovanja u manjim mjestima. Nadalje, u okviru strukture ograničavajuća je činjenica slaba umreženost organizacija civilnog društva i promoviranje zajedničkih interesa. Izgradnja stabilne strukture civilnog društva u Hrvatskoj umnogome će ovisiti o sposobnostima i mogućnostima organizacija da mobiliziraju lokalne resurse. Oslanjanje dominantno na inozemne resurse značit će dominaciju "uvezenog", u zajednicama neukorijenjenog, virtualnog civilnog društva.

Financijska transparentnost može povećati ugled i vjerodostojnost organizacija civilnog društva. Izgradnja vrijednosne dimenzije civilnog društva koje bi trebalo promovirati dobre odnose između različitih dionika u društvu ograničena je niskom razinom povjerenja.

Ispitanici iz podsektora koji su bolje upoznati s problemima razvoja civilnog društva znatno su kritičniji od prosjeka prema dosezima razvoja civilnog društva u Hrvatskoj.

Zaključno navodimo stajališta dvoje ispitanika koji predstavljaju dvije krajnosti. Ispitanik muškog spola, star 25 godina: "Civilno društvo u Hrvatskoj još je u razvoju. Mišljenja sam da, ipak, možemo biti optimistični glede daljnjeg razvoja civilnog društva u Hrvatskoj, jer su u zadnjih godinu dana vidljivi barem neki pozitivni pomaci naprijed (od promjene vlasti).

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB  
GOD. 12 (2003),  
BR. 3-4 (65-66),  
STR. 495-518

BEŽOVAN, G.:  
INDIKATORI...

Da bi civilno društvo u Hrvatskoj nastavilo progresivni napredak u svom razvoju bit će potrebno još puno rada i sa strane vlasti, ali isto tako, sa strane aktivista u organizacijama civilnog društva, kao i cjelokupne javnosti. Samo na takav način možemo očekivati daljnji razvoj civilnog društva u Hrvatskoj, a što bi nam svima trebalo biti u interesu."

Ispitanica, stara 40 godina: "Mislim da ljudi koji danas žive u Hrvatskoj imaju malo smisla i volje za izgradnju i razvoj civilnog društva. Pri stopi nezaposlenosti od 23% rješavaju se osnovna životna pitanja. Preživljavanje u angažmanu za razvoj civilnih udruga nalaze ljudi koji imaju volje, vremena, želje, koji su riješili materijalnu egzistenciju sebe i svoje obitelji. Ljude prvenstveno zanima rješavanje ekonomskih pitanja. Mislim da će razvoj civilnog društva u Hrvatskoj pričekati bolja vremena."

Statusna pitanja razvoja civilnog društva u Hrvatskoj, osnivanje i poticajan porezni okvir, slijede iskustva zapadnih zemalja. Uključivanje organizacija civilnog društva u različite javne politike kao aktivnog dionika, ostaje kao izazov. U tom smislu legitimnost organizacija civilnog društva kao dionika ukupnog razvoja nitko nije spreman dovesti u pitanje.

## PRILOG

Struktura	Dijamant
1.2 Organizacije civilnog društva imaju aktivnu bazu članstva.	51,14
1.3 Organizacije civilnog društva ravnomjerno su raširene u regijama naše zemlje.	24,54
1.4 Postoji najmanje jedno tijelo za umreživanje / krovna organizacija civilnog društva.	58,50
1.5 Ta krovna organizacija potiče učlanjivanje i sudjelovanje.	42,61
1.6 Ta je krovna organizacija u stanju promovirati zajedničke interese sektora.	41,92
1.8 Organizacije civilnog društva stupaju u saveze s drugim organizacijama civilnog društva za daljnje interese građana.	52,79
1.9 Veće organizacije civilnog društva rade povezane s malim lokalnim organizacijama.	44,14
1.10 Organizacije civilnog društva surađuju s privatnim sektorom.	40,96
1.11 Organizacije civilnog društva imaju kulturalno raznorodnu podupiruću bazu.	55,69
1.12 Organizacije civilnog društva kontaktiraju predstavnike političke stranke da bi izrazile svoje interese u javnosti.	50,15
1.13 Organizacije civilnog društva koriste mirne demonstracije ili bojkot u iskazivanju svojih interesa u javnosti.	49,25
1.14 Organizacije civilnog društva koriste nasilna sredstva sudjelovanja, kao oštećivanje imovine ili osobno nasilje, da bi iskazale svoje interese u javnosti.	92,74
1.15 Organizacije civilnog društva morale su se zatvarati prošle godine zbog nedostatka financijskih sredstava.	42,77
1.16 Organizacije civilnog društva ovise samo o domaćim javnim / državnim financijskim sredstvima.	76,85
1.17 Organizacije civilnog društva ovise samo o privatnim financijskim sredstvima.	83,23
1.18 Organizacije civilnog društva ovise samo o stranim financijskim sredstvima.	74,62
1.7 Organizacije civilnog društva ne surađuju međusobno u pitanjima od zajedničkog interesa zbog međusobnih sukoba.	47,85
Članstvo (svjetska vrijednost)	38,10
<i>Dijamant rezultat</i>	53,77



Prostor	Dijamant
2.7 Na organizacije civilnog društva ne vrši se pritisak u smislu priključivanja ili podržavanja političkih skupina.	50,32
2.8 Organizacije civilnog društva poziva lokalna i nacionalna vlada da sudjeluju u kreiranju javnih politika.	33,31
2.9 Organizacijama civilnog društva omogućuje se dobar pristup zakonodavstvu kako bi izrazile svoje stavove.	29,73
2.10 Država prepoznaje ljude zaslužne za javno djelovanje u civilnom društvu.	24,77
2.11 Ukupno gledano, država pruža veliku pomoć u razvoju civilnog društva.	25,22
2.12 Građani koji se uključe u rad organizacija civilnog društva cijenjeni su zbog toga.	31,09
2.13 Javno aktiviranje je vrijedna karakterna crta u našem društvu.	36,04
2.14 Gospodarske organizacije (poduzeća) podržavaju ulogu svojih zaposlenika kao aktivista u organizacijama civilnog društva.	17,81
2.15 Gospodarske organizacije (poduzeća) aktivno su uključene u filantropske programe podupirući organizacije civilnog društva.	21,99
2.4 Registriranje udruge kao organizacije civilnog društva.	73,08
2.5 Porezni zakoni u smislu oslobađanja od poreza na sredstva i članarine.	35,65
2.6 Porezni zakoni u smislu dobivanja donacija od građana i gospodarskih subjekata.	34,19
Pravno okruženje (SAD)	17,00
Percepcija korupcije	37,00
Indeks civilnih prava	50,00
Sloboda tiska	37,00
<i>Dijamant rezultat</i>	34,64
Vrednote	Dijamant
3.2 Organizacije civilnog društva su aktivne u inicijativama koje promoviraju harmonične odnose među različitim političkim, kulturnim, vjerskim i etničkim skupinama u društvu.	62,83
3.3 Organizacije civilnog društva uspješno promoviraju dobre odnose između različitih skupina u društvu.	54,07
3.5 Organizacije civilnog društva poštuju temeljna ljudska prava, poput ljudskog dostojanstva ili prava na slobodu i sigurnost.	77,01
3.6 Organizacije civilnog društva su aktivne u promociji ljudskih prava.	74,78
3.7 Različitost kultura u našoj zemlji ogleda se u civilnom društvu.	61,46
3.8 Sve kulturne skupine društva aktivno i mirno promoviraju svoje interese u civilnom društvu, bez promoviranja netrpeljivosti prema drugim kulturnim skupinama.	54,76
3.9 Organizacije civilnog društva promoviraju jednakost spolova unutar vlastitih redova.	67,39
3.10 Organizacije civilnog društva promoviraju jednakosti spolova u širem društvu, gospodarstvu i državi.	66,67
3.11 Organizacije civilnog društva promoviraju održivu upotrebu prirodnih resursa.	63,76
3.12 Organizacije civilnog društva informiraju javnost o svojim općim aktivnostima.	57,30
3.13 Organizacije civilnog društva daju svoje financijske izvještaje na uvid javnosti.	36,03
3.15 Organizacije civilnog društva uključuju u aktivnosti svoje članove i/ili dionike.	63,85
3.16 Organizacije civilnog društva koriste izbore za odabir svojeg vodstva.	60,57
3.4 Organizacije civilnog društva potiču sukobe između članova različitih kulturnih ili religijskih skupina.	86,62
3.14 Organizacije civilnog društva doživjele su slučajeve korupcije ili djelovanja u vlastitom interesu u svojim vodstvima u posljednje dvije godine.	45,67
Povjerenje (svjetsko istraživanje vrijednosti)	29,80
Tolerancija (svjetsko istraživanje vrijednosti)	68,00
<i>Dijamant rezultat</i>	60,62

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

## BILJEŠKE

<sup>1</sup> Zahvaljujem prof. dr. sc. Vladi Puljizu i prof. dr. sc. Siniši Zninščaku koji su mi dali korisne savjete u izradbi ovoga rada.

<sup>2</sup> Ova istraživanja obavljena su u okviru projekta Sveučilišta Johns Hopkins, *Comparative Non-profit Sector Project*, u prvoj polovini 1990-ih.

<sup>3</sup> Cijeli projekt kao ideja nastao je iz rasprava vođenih u okviru *CIVIC-USA – World Alliance for Citizen Participation*, Washington. Naziv projekta je *CIVICUS Index on Civil Society*. Rasprava o ovim problemima vođena je tijekom 2000. na radionicama nekoliko međunarodnih konferencija te putem Interneta. Rasprave je predvodio krug istraživača okupljenih oko H. Anheiera iz Centre for Civil Society, London School for Economics and Political Sciences. Rasprave s teorijsko-analitičkim okvirom za ovaj projekt bit će objavljene u posebnoj knjizi Helmuta K. Anheiera, *Civil Society: Measurement and Policy Dialogue*, London: Earthscan. Projekt je bio pilot-karaktera. Obavljena je njegova evaluacija te se pripremaju inovacije za iduće istraživanje.

<sup>4</sup> Detaljniji su izvještaji o rezultatima ovog istraživanja u pripremi.

<sup>5</sup> Privatne ustanove, na primjer, pružaju socijalne, zdravstvene i izobrazbene usluge, a imaju neprofitni status.

<sup>6</sup> Prema Zakonu o udrugama (čl. 15.), koji je bio na snazi u vrijeme istraživanja, udruga koja djeluje na području jedne županije registrira se u županijskom uredu za opću upravu, a udruga koja djeluje na području dviju ili više županija, odnosno na nacionalnoj razini, registrira se u Ministarstvu pravosuđa, uprave i lokalne samouprave.

<sup>7</sup> Dinamiku osnivanja udruga u Hrvatskoj vidjeti u: Bežovan (1996.).

<sup>8</sup> Procjena dobivena od Hrvatskog olimpijskog odbora.

<sup>9</sup> Informacije prikupljene na ovoj razini upozoravaju nas na nejednaku regionalnu rasprostranjenost organizacija civilnog društva te na njihovu pretežitu koncentraciju u velikim gradovima.

<sup>10</sup> Podatci dostupni na mrežnoj stranici Ministarstva rada i socijalne skrbi, <http://www.mrss.hr>

<sup>11</sup> Problem razvoja civilnog društva u Hrvatskoj može se objasniti Putnamovom (1993.) teorijom ovisnosti o prijedrenom putu (*path dependency*). Isto tako korisnom može biti Salamonova i Anhaierova teorija socijalnog podrijetla. Interpretaciju ove teorije vidjeti u: Bežovan (1996.).

<sup>12</sup> Fukuyama (2000.) drži da su društva premrežena dominantno obiteljskim vezama suočena s problemima niskog stupnja povjerenja i visokog stupnja klijentelizma.

<sup>13</sup> Za povijest razvoja civilnog društva u Hrvatskoj velika je šteta što nije vođena evidencija ovih programa.

<sup>14</sup> U nekim programima razvoja civilnog društva moguće je primijetiti kolonijalne ambicije, ili čak ostvarivanje nekih političkih ciljeva koji prelaze granice aktivnosti organizacija civilnog društva.

<sup>15</sup> Neprijateljski stav izražen je osobito prema organizacijama koje su se bavile ljudskim pravima.

<sup>16</sup> Ovakvi stavovi dijelom su povezani i s upotrebom pojma nevladine organizacije. Organizacija definirana negativno u odnosu na vladu ne čini se prosječnim građanima prihvatljivom.

<sup>17</sup> Zahtjev za preispitivanjem ustavnosti dijela odredbi Zakona o udrugama podnijeli su 1999. predstavnici organizacija civilnog društva (vidjeti: *NN*, 20/2000.). Iskustvo zakonskog ograničavanja slobode udruživanja hrvatska je posebnost u odnosu na druge srednjoeuropske tranzicijske zemlje. To je još jedan od ozbiljnih tereta prijedrenog puta (*path dependency*) koji će negativno utjecati na razvoj civilnog društva.

<sup>18</sup> U Hrvatskom saboru 1993. vodila se rasprava o poreznim povlasticama za davanja u općekorisne svrhe. Tadašnji ministar financija odbio je prijedlog, uz objašnjenje da je to pranje novca i da je tu država koja će prikupiti sve poreze i dati onima koji su potrebiti. Ministar nije računao s odgovornošću građana i povjerenjem koje bi oni mogli zaslužiti kao odgovorne i civilno zauzete osobe. Nakon toga donesena je promjena poreznog zakona, prema kojem se mogu dati neporezive donacije sportu (držimo da su baš tu opravdane sumnje o pranju novca), a nisu se mogle dati takve donacije, na primjer, humanitarnim organizacijama.

<sup>19</sup> Problemi razvoja civilnog društva u srednjoeuropskim tranzicijskim zemljama bili su predmetom brojnih istraživačkih projekata koji su ostvareni redovito u partnerstvima lokalnih i zapadnih istraživačkih organizacija. Ta su istraživanja dala značajan poticaj razvoju civilnog društva (vidjeti časopis *Voluntas*, Vol. 11, No. 2, Ten Years After: The Third Sector and Civil Society in Central and Eastern Europe). Zbog rata i političkih prilika Hrvatska se inozemnim partnerima nije činila zanimljivom za takve projekte. Štoviše, nemali broj inozemnih istraživačkih izvještaja o razvoju civilnog društva u Hr-

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB  
GOD. 12 (2003),  
BR. 3-4 (65-66),  
STR. 495-518

BEŽOVAN, G.:  
INDIKATORI...

vatskoj napravljen je s predrasudama, a u dijelu njih čak su pogrešno interpretirane činjenice koje se odnose na zakonski i porezni okvir djelovanja sektora (vidjeti: Leš, 1994. i Fitz, 1997.). Ovi su izvještaji utjecali na iskrivljenu percepciju inozemnih i međunarodnih organizacija o stvarnim problemima i dometima razvoja civilnog društva u Hrvatskoj.

<sup>20</sup> Donesen je Zakon o udrugama te izmjene poreznih propisa.

<sup>21</sup> Ovaj dokument je dijelom nastao kroz praksu razvoja civilnog društva odozgo. Program je po svojim odrednicama znatno iznad realnih mogućnosti organizacija civilnog društva.

<sup>22</sup> Istraživački projekt napravljen je na osnovi međunarodnog natječaja. Istraživanje je proveo Centar za razvoj neprofitnih organizacija (CERANEO). Voditelj istraživanja bio je autor ovog teksta. Suradnici su bili: Siniša Zrinščak, Kristina Špoljar i Ante Šalinović. Istraživanje su financirali Netherlands Agency for International Development Cooperation i C. S. Mott Foundation.

<sup>23</sup> Šire prihvaćeno i precizno definiranje pojma *civilno društvo* nije lak posao. Definicije pojma *civilno društvo* najčešće ovise o svrsi prema kojoj su neke skupine usmjerene. Različito definiranje pojma *civilno društvo* vidjeti u: Eberly (2000.).

<sup>24</sup> CIVICUS-ov dijamant i analitički okvir za CIVICUS je razvio dr. Helmut Anheier, Centre for Civil Society, London School of Economics and Political Sciences.

<sup>25</sup> Ukupno je poslano 535 anketa i utrošeno je veoma mnogo vremena kako bi ispitanici popunjene upitnike vratili.

<sup>26</sup> Podsektori civilnog društva bili su standardizirani za sve zemlje. Umjesto razvojnih organizacija civilnog društva (držimo da one nisu razvijene u Hrvatskoj) uzeli smo skupinu organizacija: žrtve rata, branitelji i prognanici, koji su hrvatski specifikum.

<sup>27</sup> Predstavnici dionika važnih za razvoj civilnog društva dolaze iz medija, gospodarstva, državne uprave, izobrazbenih i istraživačkih institucija.

<sup>28</sup> Numerirani indikatori po dimenzijama u prilogu dobiveni su ovim istraživanjem. Preostalih osam indikatora u sve četiri dimenzije preuzeti su iz drugih istraživačkih projekata.

<sup>29</sup> Obradbu podataka u ovom projektu obavio je poseban krug stručnjaka po metodološkim naputcima napravljenim i provjerenim na Sveučilištu u Manheimu, Njemačka. Vrijednosti pojedinih indikatora do 40 drže se izrazito negativnima, od 41-50 negativnima s pozitivnom tendencijom, od 51-60 pozitivnima s pozitivnom tendencijom, i od 61 do 100 izrazito pozitivnima. Isti način interpretacije vrijedi i za dimenzije. Indikatori po dimenzijama dani su u prilogu.

<sup>30</sup> U Hrvatskoj je u to vrijeme vrijedio zakon po kojem je za osnivanje udruge trebalo imati 10 članova, osnivača. To je relativno velik broj u odnosu na zapadne i srednjoeuropske tranzicijske zemlje. Prema novom Zakonu o udrugama (2001.) potrebna su samo tri osnivača.

<sup>31</sup> Jasno, ovdje se misli na udruge koje su, za razliku od zaklada (*universitas bonorum, universitas rerum*), članske organizacije (*universitas personarum*).

<sup>32</sup> Dotacije koje se organizacijama civilnog društva daju iz proračuna pretežito idu razvijenim organizacijama u većim gradovima (vidjeti: *Narodne novine*, 50/2000.).

<sup>33</sup> Tijekom 1990-ih dio civilnih organizacija, poduprt svemoćnim političkim elitama, imao je "monopol" na dobivanje donacija od gospodarstva. Takva praksa je dijelom dovela do devalvacije ideje partnerstva.

<sup>34</sup> U tom smislu inspirativna su razmišljanja A. Giddensa (1999.), koji u politici *trećeg puta* osobitu važnost daje ovakvim premreživanjima društva. Hrvatska – premda se od 2000. dodjeljuje nagrada za "donatora godine" u području gospodarstva – u ovom području znatno kasni za srednjoeuropskim tranzicijskim zemljama.

<sup>35</sup> Sredstva iz Državnog proračuna dijele se natjecajem tek od 1999. Prije se to dijelilo uglavnom preko neformalnih i političkih veza.

<sup>36</sup> Izgradnja institucija civilnog društva, prema Putnamu, mjeri se desetljećima. Stoga je općenito u kraćim vremenskim razdobljima teško prepoznati bitan napredak u razvoju civilnog društva.

<sup>37</sup> Dio ispitanika navodi činjenice o podvojenosti organizacija civilnog društva na političkoj osnovi i njihovu instrumentaliziranju radi postizanja ciljeva političkih stranaka.

<sup>38</sup> U raspravama oko donošenja novog Zakona o udrugama puno se pozornosti posvetilo problemu registracije udruga, s prijedlozima o ograničenju utjecaja institucije nadležne za registraciju na sadržaj statuta udruge.

<sup>39</sup> Više o tome [www.vlada.hr](http://www.vlada.hr)

<sup>40</sup> *Vjesnik* je početkom 2001. pokazao veći interes za sustavno praćenje aktivnosti organizacija civilnog društva. Važan čimbenik u ovom slučaju jest i naobrazba novinara.

<sup>41</sup> Ovaj podatak preuzet je iz metodologije istraživanja.

<sup>42</sup> O nerazumijevanju koncepta civilnog društva svjedoči stajalište 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.).

## LITERATURA

---

Anheier, H. K., *Civil Society: Measurement and Policy Dialogue*, London: Earthscan – rukopis.

Baloban, S. (ur.) (2000.), *Izazovi civilnog društva u Hrvatskoj*, Zagreb: Centar za promicanje socijalnog nauka Crkve – Kršćanska sadašnjost.

Barić, S. (2000.), *Pravni sustav suradnje neprofitnih organizacija s vladom i tijelima lokalne samouprave i uprave u Republici Hrvatskoj*. Zagreb: B.a.B.e.

Bežovan, G. (1995.), Neprofitne organizacije i kombinirani model socijalne politike, *Revija za socijalnu politiku* 3: 195-214.

Bežovan, G. (1996.), Privatni neprofitni sektor i razvoj socijalnih režima u Hrvatskoj, *Revija za socijalnu politiku* 3-4: 299-311.

Bežovan, G. (1997.), *Problemi i potrebe neprofitnih organizacija u Hrvatskoj*. CERANEO – rukopis.

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB  
GOD. 12 (2003),  
BR. 3-4 (65-66),  
STR. 495-518

BEŽOVAN, G.:  
INDIKATORI...

Bežovan, G. (2000.), *Anketa o donacijama i sponzorstvima poduzeća u Rijeci*. CERANEO – rukopis.

Bežovan, G. (2002.), *Zaklade i dosezi razvitka u Hrvatskoj*, rukopis predan za objavljivanje u Zborniku pravnog fakulteta u Zagrebu.

Coury, J. M., Despot-Lučanin, J. i Bežovan, G. (1998.), *A Real Alternative? How the Debate over Third Sector Development is Shaping Up in Croatia*, ARNOVA Conference, Seattle.

Črpić, G. i Rimac, I. (1999.), Pregled postotaka i aritmetičkih sredina: Europsko istraživanje vrednota – EVS, *Bogoslovska smotra*, 52, 191-232.

Eberly, D. E. (ur.) (2000.), *The Essential Civil Society Reader: Classic Essays in the American Civil Society Debate*, Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.

Fitz, C. (1997.), *Assessing Nongovernmental Organisations in Croatia: Needs, Development and Networks of Local NGOs; Final Report: NgOs and the Role of International Donors*. Washington DC: Winston Foundation for World Peace.

Fukuyama, F. (2000.), *Povjerenje: društvene vrline i stvaranje blagostanja*, Zagreb: Izvori.

Giddens, A. (1999.), *The Third Way – The Renewal of Social Democracy*, Cambridge: Polity Press.

ICNL (2001.), *Survey of Tax Laws Affecting NGOs in Central and Eastern Europe*, Washington, DC.

International Republican Institute (2001.), *Istraživanje javnog mnijenja*, Zagreb.

*Jutarnji list* (2000.), Država plaća 8000 znanstvenika, a samo njih 2000 doista radi, 24. svibnja.

Kendall, J., Anheier, H. i Potucek, M. (ur.) (2000), Ten Years After: The Third Sector – An Civil Society in Central and Eastern Europe, *Voluntas*, Vol. 11, No. 2, Special Issue.

Ledić, J. (1997.), Croatia. U: L. W. Poinier (ur.), *The New Civic Atlas-Profiles of Civil Society in 60 Countries* (str. 30-31). Washington DC: CIVICUS.

Ledić, J. i Mrnjaous, K. (2000.), *Gangs, Mafia and Groups of Renegades: (Mis)conceptions about Civil Society and Third Sector in Croatia*, ISTR 4<sup>th</sup> International Conference, Dublin.

Leš, E. (1994.), *The Voluntary Sector in Post-Communist East central Europe*, Washington DC: CIVICUS.

Pavić, L. (1998.), *Nevladine organizacije (udruge) s područja zaštite okoliša i zaštite biološke i krajobrazne raznolikosti*, REC-rukopis.

Putnam, R. D. (s R. Leonardi i R. Y. Nanetti) (1993.), *Making Democracy Work*, Princeton: Princeton University Press.

Salamon, L. M. i Anheier, H. K. (1996.), *The Emerging Nonprofit Sector: An Overview*, Manchester: Manchester University Press.

Shimkus, D. (1996.), *Development of the Non-governmental Sector in Croatia*, 16<sup>th</sup> Organisational Development World Congress, Cairo.

Stubbs, P. (1996.), Nationalisms, Globalisation, and Civil Society in Croatia and Slovenia, *Research in Social Movements, Conflict and Change* 19: 1-26.

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB  
GOD. 12 (2003),  
BR. 3-4 (65-66),  
STR. 495-518

BEŽOVAN, G.:  
INDIKATORI...

Stubbs, P. (2000.), *Towards a Political Economy of "Civil Society" in Contemporary Croatia* (rukopis).

Svjetska banka (2000.), *Hrvatska – Studija o ekonomskoj ranjivosti i socijalnom blagostanju* (nacrt). Odjel za smanjenje siromaštva i ekonomsku politiku Europe i Srednje Azije.

Ured za udruge Vlade RH (2000.), *Program suradnje Vlade Republike Hrvatske i nevladinog, neprofitnog sektora u Republici Hrvatskoj*. Zagreb.

Ustavni sud Republike Hrvatske, *Narodne novine*, 20/2000.

Zakon o udrugama, *Narodne novine*, 70/97., 106/97. i 20/00.

Zakon o udrugama. *Narodne novine*, 88/01.

## Indicators of Civil Society Development in Croatia

Gojko BEŽOVAN  
Faculty of Law, Zagreb

This article deals with the issue of civil society development in Croatia as a transitional and post war country during the 1990s. Civil society development in this time is very much related to the humanitarian crisis caused by the War and involvement of international and foreign organisations. Beside that, civil society in Croatia has a poor tradition, its development has been hindered by half a century of communism and totalitarian ideology, coupled with the lack of experience with the concept of freedom of association. In the second part of the article, using the concept of CIVICUS Index on Civil Society Project, we analyse four dimensions of civil society in Croatia: the structure of civil society; the legal, political and socio-cultural space in which civil society operates in the larger regulatory, legal and social environment; the values civil society represents and propagates and the impact civil society has on social and community development as well as on the public policy process. The most critical area of civil society development in Croatia is related to the limited space it has to operate in, as defined by the legislative, political and social-cultural framework. With regard to legislation we do need to deal more with public policy issues trying to institutionalise a place for CSOs social capital building activities. The negative attitude of the state, restrictive legislation, a lack of social responsibility on the part of the corporate sector and the absence of a culture of volunteering and public spiritedness are vital problems. Regarding their impact, civil society organizations seem, at least in their own perceptions, to contribute significantly to solving specific social, economic and political problems and furthering the public good. However, influence on the public policy process is very limited. In the concluding part we provide some recommendation for the future development of civil society in Croatia.

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB  
GOD. 12 (2003),  
BR. 3-4 (65-66),  
STR. 495-518

BEŽOVAN, G.:  
INDIKATORI...

## Indikatoren des Entwicklungsstandes der Zivilgesellschaft in Kroatien

Gojko BEŽOVAN  
Juristische Fakultät, Zagreb

Der vorliegende Aufsatz analysiert den Entwicklungsstand der Zivilgesellschaft in Kroatien unter Einsatz der sog. Diamant-Methode, die im Rahmen des von CIVICUS entworfenen Projekts "Index Zivilgesellschaft" erarbeitet wurde. Der Zweck dieses Projekts ist, aufgrund von Indikatoren, die über Stärke bzw. Schwäche der Zivilgesellschaft Aufschluss geben, den "Gesundheitszustand" der Zivilgesellschaft in Kroatien zu beurteilen. Außerdem werden Optionen für verschiedene politische Strategien vorgeschlagen und die Wirksamkeit bzw. der potentielle Beitrag der Zivilgesellschaft im Allgemeinen sowie im Besonderen bewertet. Aufgrund von Untersuchungen aus früheren Jahren werden der Zustand und die Probleme der Zivilgesellschaft in Kroatien analysiert. Gegenstand der Analyse sind Struktur, Raum, Werte und Einfluss, die von der Zivilgesellschaft verwirklicht werden. Verschiedene Organisationen der Zivilgesellschaft sind in größeren Städten aktiv, kooperieren jedoch kaum mit dem privaten Sektor. Problematisch ist außerdem, dass zivilgesellschaftliche Organisationen auch untereinander nur schwache Verbindungen aufweisen und nur mit großer Mühe gemeinsame Interessen durchzusetzen vermögen; oft führt auch der Umstand mangelnder finanzieller Mittel zum Erlöschen ihrer Tätigkeit. Die Zivilgesellschaft in Kroatien ist im Rahmen einer nicht aktiven Wirtschaft wirksam – die Wirtschaft ist jedoch ein wichtiger Faktor für die Entwicklung der Zivilgesellschaft. Das Engagement für gesellschaftliche Probleme stellt eine von Bürgern und Staat recht wenig gewürdigte Tugend dar. Zivilgesellschaftliche Organisationen sind nicht an der Kreierung öffentlicher politischer Strategien beteiligt und demnach nicht in der Lage, die Gesetzgebung zu beeinflussen. In einer Gesellschaft, in der ein relativ geringes Vertrauen in öffentliche Institutionen herrscht, repräsentieren und propagieren zivilgesellschaftliche Organisationen Werte und Normen demokratischer Gesellschaften. Zwar vertreten zivilgesellschaftliche Organisationen den Standpunkt, dass ihre Tätigkeit das Leben der Menschen, mit denen sie zusammen arbeiten, fördert und dem öffentlichen Leben zuträglich ist; dennoch haben sie nur eine geringe Auswirkung beim Prozess der Vorbereitung, Verabschiedung und Anwendung von Rechtsvorschriften zugunsten ihrer Mitglieder.