

---

*Studija*

---

Pregledni članak  
364.01(497.5)  
Priljeno: 6. prosinca 2002.

---

**Razvoj organizacija civilnog društva kao pretpostavka uspješne reforme socijalne države u Hrvatskoj**

---

GOJKO BEŽOVAN\*

*Sažetak*

Ovaj se rad bavi ulogom organizacija civilnog društva u restrukturaciji socijalnih država. Organizacije civilnog društva imaju prepoznatljivu ulogu u svim socijalnim režimima. Njihov je razvoj proizvod specifičnih povijesnih okolnosti povezanih s ideologijom, politikom, socijalnim, kulturnim i religijskim tradicijama. Te su činjenice utjecale na zakonski okvir djelovanja, ulogu i veličinu sektora civilnog društva.

U osnovnom se značenju izlažu teorije razvoja civilnog društva te se upozorava na njihovu primjenjivost na hrvatsku situaciju. Krajem devedesetih godina 20. stoljeća u razvijenim zemljama razvoj civilnog društva u području socijalne politike suočen je s brojnim izazovima te su prepoznana različita krizna kretanja.

U svjetlu rezultata novih empirijskih istraživanja provjerava se primjenjivost prije spomenutih teorija na razvoj civilnog društva u Hrvatskoj, te njegova uloga u restrukturiranju socijalne države. Decentralizacija socijalne države kao dominantni trend ne može računati s kapacitetima jedinica lokalne samouprave. Socijalni su programi na margini lokalnih interesa. Organizacije civilnog društva u socijalnom području imaju respektabilne potencijale tek u nekolicini većih gradova. Osnivanje socijalnih vijeća kao novih mreža koje bi pridonijele povezivanju važnih dionika i izgradnji socijalnoga kapitala na lokalnoj razini jedan su od izglednih pravaca djelovanja za omogućavanje reformi.

Rezultati nas empirijskih istraživanja upućuju na jačanje organizacija civilnog društva. Inspirirane socijalnim poduzetništvom i partnerstvom s drugim dionicima one mogu mobilizirati nove resurse i ojačati socijalnu državu odozdo.

*Ključne riječi:* organizacije civilnog društva u socijalnom sektoru, reforma socijalne države, decentralizacija, socijalna politika, socijalno poduzetništvo

\* *Gojko Bežovan*, izvanredni profesor Pravnoga fakulteta u Zagrebu na predmetu Socijalna politika Hrvatske.

## Uvod

Održivost i učinkovitost infrastrukture modernih socijalnih država znatno ovisi o inicijativama koje dolaze iz organizacija civilnog društva koje djeluju u području socijalne politike.<sup>1</sup> Djelovanje i dometi organizacija civilnog društva određeni su brojnim čimbenicima i one igraju različite uloge u suvremenim socijalnim režimima.

Brojni socijalni programi počeli su kao civilne inicijative, motivirane dobročinstvima i zauzimanjem za opće dobro. Države često preuzimaju ove programe i oni postaju dijelom državne socijalne politike. Zahtjevi za učinkovitošću socijalnih programa, koji se osobito pojačavaju u doba krize socijalnih država, dovode u pitanje temeljnu ulogu države kao financijera socijalnih programa i ujedno, preko svojih ustanova, pružatelja socijalnih usluga.

Pluralizam socijalnih programa i kombinirani model socijalne politike, u različitim razmjerima, vrijednosna su osnova modernih socijalnih država. Partnerstva koja organizacije civilnog društva ostvaruju s državom u pružanju socijalnih usluga kroz socijalno ugovaranje (*social contracting*) pomogla su moderiranju krize socijalnih država kroz postupne promjene i strukturalne prilagodbe. Organizacije civilnog društva igraju vitalnu ulogu u decentralizaciji socijalnih programa koji su potrebni lokalnim vlastima.

Prije svega, procesi globalizacije i međunarodne organizacije koje promiču vrijednosni okvir učinkovite i pluralne socijalne politike na dnevni red stavljaju probleme prilagodbe socijalne infrastrukture u Hrvatskoj novim izazovima. Ograničena transferabilnost zapadnih modela, u svim područjima razvoja pa i u ovome, više je nego očita. Isto tako, u metodološkom smislu može se dovesti u pitanje primjena provjerenih teorija sa Zapada na relativno nerazvijenu ili čak zaostalu strukturu organizacija civilnog društva. Provjera eksploratornih dometa teorija o razvoju organizacija civilnog društva na osnovu građe prikupljene u više empirijskih istraživanja u Hrvatskoj može dati pouzdanije naputke o potrebnim promjenama i realnim očekivanjima u ovom području.

## *Transformacija uloge organizacija civilnog društva u reformama socijalnih država*

Dugo je literatura o socijalnoj politici organizacije civilnog društva tretirala kao rezidualnu kategoriju, no konvencionalni pristupi socijalnoj državi ne uzimaju u obzir njihovu ulogu (Flora/Heidenheimer, 1981.; Titmuss, 1974.) Na njih se gleda kao na predmoderan koncept bavljenja socijalnim problemima kao što su crkvene i dobrotvorne organizacije, odnosno uloga plemićkih obitelji. To je imidž organizacija karakterističan za 19. stoljeće, zasnovan na altruizmu, volonterstvu i filantropiji. Jačanjem gospodarstva i širenjem odgovornosti države za socijalne probleme, osobito poslije Prvoga i Drugoga svjetskoga rata, ove organizacije gube svoje funkcije.

Organizacije civilnog društva imaju prepoznatljivu ulogu u svim suvremenim socijalnim režimima. Njihov je razvoj proizvod specifičnih povijesnih korijena poveza-

<sup>1</sup> Zahvaljujem kolegi Siniši Zrinščaku za komentare na prijašnju verziju ovoga teksta.

nih s ideologijom, politikom, socijalnim, kulturnim i religijskim tradicijama. Ove su varijable utjecale na zakonodavstvo, ulogu i veličinu sektora civilnog društva.

U području socijalne politike organizacije civilnog društva uglavnom ispunjavaju četiri svrhe: a) pružaju usluge za kojima postoji potražnja, a koje ne pruža vlada; b) zagovaraju određene vrednote ili prioritet nekih skupina te tako utječu na socijalnu politiku vlade, a i na druge dionike; c) inoviraju socijalne programe, uvode nove tipove socijalnih usluga, i d) na osnovi ugovora s vladom ili vladinim agencijama pružaju socijalne usluge (Hall, 1987.; Kramer, 1987.) U praksi se ove svrhe kombiniraju unutar pojedinih organizacija.

Objašnjavajući posredničku ulogu organizacija civilnog društva i zagovarajući kombiniranu socijalnu politiku (*welfare mix*) Evers (1996.) posebno inzistira na: a) socijalnoj i političkoj ulozi koju imaju ove organizacije; b) ove organizacije ne posreduju samo između države i tržišta nego i između neformalne sfere; c) mnoge su organizacije hibridnoga karaktera i one povezuju različite resurse i različita područja, i d) prema jašnjoj podijeljenosti sektora one sa sinergijskim učinkom kombiniraju resurse i ljude koji im stoje na raspolaganju.

Razvijenost organizacija civilnog društva i njihova uloga u socijalnim režimima objašnjava se različitim teorijama (Salamon/Anheier, 1998.). Upozoravamo na one koje nam se čine relevantnima za interpretaciju rezultata empirijskog istraživanja u drugome dijelu rada.<sup>2</sup>

Teorija heterogenosti upozorava na povećanu potražnju za uslugama organizacija civilnog društva u okolnostima nepodmirenih potreba za socijalnim uslugama različite vrste. Nepodmirene socijalne potrebe različitih vrsta utječu na rast sektora.

Teorija ponude računa da će u društvima s više ideoloških i religijskih razlika organizacije civilnog društva nastojati maksimizirati nenovčanu dobit. Konkurentne ideologije i religije se dokazuju u nudi različitih usluga.

Teorija povjerenja stavlja naglasak na asimetričnost informacija potencijalnim korisnicima usluga. Organizacije civilnog društva samo su jedan tip aktera među mnogima koji nude rješenja. Međutim, njihova ih struktura upravljanja i neraspodjela dobiti čine povjerljivijima.

Teorija međusobne ovisnosti objašnjava ulogu organizacija civilnog društva sinergijskim efektima koji proizlaze iz suradnje s drugim dionicima koji pružaju socijalne usluge. Usluge organizacija civilnog društva pojavljuju se kao komplementarne drugim opskrbljivačima.

Teorija socijalnog podrijetla razvijenost organizacija civilnog društva, njegovu veličinu, ulogu te financiranje smatra ovisnima o tipu socijalnog režima u pojedinoj zemlji. U tom smislu povijesno naslijeđe, odnosi među društvenim klasama, političkim strankama i interesnim skupinama imaju odlučujuću ulogu na profiliranje organizacija civilnog društva. Salamon i Anheier ovoj teoriji daju prednost u objašnjavanju uloge civilnih organizacija u socijalnim režimima.

<sup>2</sup> Pregled ovih teorija i njihovu interpretaciju može se naći u: Bežovan, 2000.

Istraživanja i prve opsežnije empirijske evidencije o razvoju organizacija civilnog društva s početka i iz sredine devedesetih godina upućivale su na konstantan rast i, s tim u vezi, na dionika socijalne politike koji je postao činiteljem važnih promjena (Salamon/Anheier, 1994.; Salamon et al., 1999.) Organizacije civilnog društva igrale su i veću ulogu te su bile katalizatorom i širih promjena gospodarskog razvoja (Williamson, 2001.). Organizacije civilnog društva razvile su partnerske odnose s drugim dionicima, a s vladama su redovito sklapale ugovore (social contracting) o pružanju usluga na dugoročnoj osnovi. Socijalno ugovaranje značilo je važan korak u razvoju ovog sektora. Međutim, nije se dovoljno vodilo pozornosti o negativnim učincima ovog koncepta kojim organizacije civilnog društva koje pružaju socijalne usluge bivaju birokratizirane, gube autonomiju, manje su osjetljive na zahtjeve različitih korisnika i prestaju biti inovativne (Gutch, 1992.).

Zamka sklapanja ugovora pridonijela je gubitku identiteta dijela sektora. S druge strane, procesi globalizacije potaknuli su sve značajnije liberalne tendencije pružanja socijalnih usluga, za sve veći broj korisnika, na komercijalnoj osnovi. To je pridonijelo razvojnim krizama organizacija civilnog društva u zemljama u kojima su bile veoma razvijene i u kojima su igrale važnu ulogu.

Salamon, (2001.) u SAD-u upozorava na fiskalnu i ekonomsku krizu sektora te na krizu učinkovitosti i krizu legitimnosti. Slični se procesi događaju u Njemačkoj, koja je služila kao ogledni primjerak korporativizma i prepoznatljive uloge organizacija civilnog društva. Birokratizirani sektor organizacija civilnog društva nije bio u stanju odgovoriti na diverzificirane potrebe koje karakteriziraju postmoderno društvo. On se udaljio od socijalnih pokreta i prestao biti činiteljem društvenih promjena. Načelo se subsidiarnosti u prvenstvu dobrotvornih udruga u pružanju usluga deinstitutionalizira. Ove su udruge sada prisiljene na sklapanje novih oblika javno-privatnih partnerstava (Zimmer, 2001.). Skandali povezani s netransparentnim poslovanjem dobrotvornih udruga poljuljali su njihov ugled u javnosti (Meyer, 2002.). Nadalje, očito je da kompetitivne strukture, ponajprije utjecaj komercijalnog sektora, jačaju potrošački suverenitet. To znači djelotvornost – opskrbu primjerenu potražnji i učinkovitost – smanjenje troškova.

Nasuprot iskazanim poteškoćama u razvoju civilnog sektora u području socijalne politike Kendall i Anheier (2001.) upozoravaju na područja u kojima je on i dalje nezamjenjiv čimbenik posredovanja sustavnih procesa promjena.

Kao prvo, civilni sektor može biti poželjan saveznik države u mobilizaciji dodatnih ljudskih i financijskih resursa. Darivanja i volonterski rad u civilnome sektoru jačaju financijsku poziciju socijalnih programa koje bi inače morala osigurati država. Ako sektor i ne prikuplja sredstva iz privatnih izvora, sama činjenica da on dobiva novac od države i različitih državnih agencija govori o važnome poslu umreživanja različitih dionika.

Drugo, aktivnosti civilnog sektora igraju veliku ulogu u razvoju socijalnoga kapitala. Povjerenje i uzajamnost prepoznaju se kao varijable bitne za gospodarski razvoj. Ovakva uloga civilnih organizacija osobito je važna u kritičnim vremenima stresa i tranzicije.

Treće, civilni sektor, često se baveći i nerješivim socijalnim problemima, signalizira javnosti da je nešto napravljeno i učvršćuje legitimnost socijalnih programa.

Četvrto, civilni je sektor inkubator i pokretač socijalnih promjena, često povezanih s intervencijom u ograničenom vremenu i s ograničenim sredstvima. Na razini lokalnih zajednica civilne organizacije bolje razumiju probleme, poznaju njihovo podrijetlo te horizontalnu strukturu mreža i odnosa. Oni mogu pružiti iskustveno znanje priređivačima socijalne politike te utjecati na oblikovanje realističnih očekivanja u rješavanju socijalnih problema.

Za tematski okvir našeg istraživanja veoma je važna uloga organizacija civilnog društva u procesu decentralizacije socijalne politike (Johnson, 1993.). Decentralizirana socijalna politika ne znači jednostavno prenošenje financijskih i drugih odgovornosti na lokalne vlasti. Također se očekuje da lokalna vlast iskazuje potrebu za decentralizacijom. Pluralizam socijalnih usluga je vrednota kao i politički imperativ koji dopušta decentralizaciju u kreiranju više mjesta na kojima se donose odluke. To je inovacija koja pogoduje društvenoj promjeni više nego sama centralna reforma.

Uspješni i održivi poticaji u inovacijama sustava socijalne politike koji dolaze odozdo redovito su posredovani socijalnim poduzetništvom (Bacchiega/Borzaga, 2001.). Razina socijalnoga kapitala u pojedinim lokalnim zajednicama pokazuje se kao važan okvir za promociju socijalnog poduzetništva (Evers, 2001.).

Socijalno je poduzetništvo novi fenomen u trećem sektoru modernih ekonomija i razlikuje se od osobina tradicionalnoga neprofitnoga sektora. Socijalno-poduzetnički sektor proizvodi robe i usluge na trajnoj osnovi. Socijalno poduzetništvo pokreće se na dobrovoljnoj osnovi, može imati izravne ili neizravne subvencije, ali je veoma autonomno. Za razliku od javnog sektora, ono pretpostavlja znatan gospodarski rizik. Rad u ovakvim organizacijama može uključivati volontere, ali one moraju imati plaćeno osoblje. Socijalno poduzetničke organizacije služe zajednici ili ciljanoj skupini te promoviraju socijalnu odgovornost na lokalnoj razini. Odlučivanje u ovakvim organizacijama temelji se na dogovoru s drugim dionicima. U aktivnosti su uključeni korisnici i drugi dionici. Ostvarena se dobit, kao u nekim zadrugama, raspodjeljuje ograničeno (Defourny, 2001.).

### *Dometi razvoja organizacija civilnog društva u području socijalne politike u Hrvatskoj*

U Hrvatskoj su i prije devedesetih godina 20. stoljeća djelovale neke udruge inspirirane pomaganjem ranjivim skupinama (kao što su invalidi) te karitativne organizacije unutar Katoličke crkve. Međutim, znatniji razvoj ovih organizacija vidljiv je devedesetih godina i njihova je uloga bila povezana sa zbrinjavanjem prognanika i izbjeglica te drugih žrtava Domovinskog rata.

Altruizam i solidarnost s potrebitima bili su u korijenu nastanka ovih organizacija. Zakonske intervencije u ovo područje razvoja, osobito donošenje Zakona o humanitarnoj pomoći 1992. godine, bile su rukovođene kontrolom i suzbijanjem zloraba humanitarne pomoći koja je pristizala iz inozemstva. Nepovjerenje i paternalistički stav države prema ovakvim inicijativama, ovisnost o stranim donatorima, zamor volontera, nepotican pazeći okvir za darivanje u općekorisne svrhe te neosjetljivost medija na

ovakve teme (Bežovan, 1995.) već su na početku razvoja ugradili elemente krznoga stanja u ovo područje.

O aktivnostima, problemima u radu te postignućima organizacija kod nas je provedeno relativno malo empirijskih istraživanja. To je, između ostalog, utjecalo i na činjenicu da se ove organizacije stalno nose s problemom legitimiteta. Donacije iz inozemstva za rad ovih organizacija kao i usmjerenje njihova razvoja povećali su problem legitimiteta. Ove programe kritizira P. Stubbs (1996.) jer su više polagali na “model ublaživanja” nego na model “socijalnog razvoja”.

Istraživanje Svjetske banke (2000.: 32) o siromaštvu upozorava da “glavna politička i akademska struja” ne cijeni odviše rad organizacija civilnog društva u području socijalne skrbi, te ih smatraju neprofesionalnima i prilično politički angažiranima. Većina organizacija djeluje u većim gradovima s očitim manjkom organizacija na razini lokalne zajednice.

Slični se problemi u razvoju civilnog društva pojavljuju u tranzicijskim zemljama (Kuti, 2001.; Regulska, 2001.). Problem je adekvatan zakonski okvir, identitet i legitimitet sektora, inozemni programi ne nailaze na plodno tlo. Još uvijek dominiraju sportske, rekreacijske te organizacije iz kulture (Salamon et al., 1999.) s ograničenom ulogom u restrukturiranju socijalnih država. Veoma se sporo razvijaju uslužne civilne organizacije u socijalnom sektoru (Sokolowski, 2000.), a partnerstva s lokalnim vlastima tek su na početku (Széman/Harsányi, 2000.)

Rukovodeći se prethodno spomenutim teorijama razvoja organizacija civilnog društva i njihovom ulogom u socijalnim režimima (Salamon/Anheier, 1998.), možemo reći da se ovaj sektor organizacija u Hrvatskoj dominantno razvija pod utjecajem potražnje. Teorija heterogenosti upozorava na rastuću potražnju odozdo na koju državne službe nisu u stanju odgovoriti. Kako se sektor dominantno razvija radi pomoći žrtvama rata, tako se i ustaljuje percepcija o humanitarnim organizacijama koje trebaju djelovati ograničeno vrijeme, a poslije se eventualno baviti zbrinjavanjem siromašnih građana ili drugih ranjivih skupina. U ovoj je percepciji nedostajala postojanost i dugoročniji razvoj ovih organizacija koje bi u suradnji s državom i drugim dionicima igrale veću ulogu u pružanju socijalnih usluga.

Potražnja za podmirivanjem potreba platežno sposobnih društvenih slojeva, primjerice starijih, potiče nastanak organizacija koje pružaju socijalne usluge (Coury/Despot-Lučanin, 1998.). Očito zbog rizika institucionalizacije i kontrole države jedan dio ovih usluga počinje se davati na crno.<sup>3</sup> Druge inicijative, koje se, primjerice, bave pružanjem usluga djeci, imaju veću šansu za stabilizacijom ako su povezane s aktivnošću inozemnih organizacija. Pripadnost određenoj mreži jamči legitimitet i održivost organizacije.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Do ovih se informacija došlo u raspravama s predstavnicima različitih socijalnih ustanova u okviru Projekta reforme socijalne zaštite koji se provodi u Ministarstvu rada i socijalne skrbi uz vodstvo inozemnih stručnjaka.

<sup>4</sup> Kao primjer uspješne organizacija civilnog društva mogli bismo uzeti SOS dječje selo Hrvatska.

Teško je procijeniti kad će potražnja za socijalnim uslugama, primjerice socijalno isključenim osobama, posredovana pritiscima javnosti ili zahtjevima dobro organiziranih dionika zaslužiti veću pozornost vladinih programa.

Teorija ponude upozorava na konkurentne ideologije i religije koje se dokazuju u nudi različitih socijalnih usluga. Caritas i njegove aktivnosti te nastojanja još nekih religijskih organizacija mogli bi govoriti u prilog primjenjivosti ove teorije za Hrvatsku. Razvijajući partnerstvo s državom u programima pružanja usluga djeci i starima, Caritas prestaje biti tradicionalna organizacija inspirirana milosrdem. Konkurenciju ideoloških koncepata, različito inspiriranih vlada, pretočenu u programe pružanja socijalnih usluga u Hrvatskoj dosta je teško prepoznati. Zasad su izvjesna politička pokroviteljstva u javnosti donijela dosta štete izvornom konceptu zauzimanja za opće dobro.<sup>5</sup>

Nova nastojanja Ureda za udruge Vlade Republike Hrvatske o financiranju programa udruga koji bi se financirali na trogodišnjoj osnovi mogu se dijelom protumačiti u okviru teorije ponude.<sup>6</sup> Ideološka je osnova ovakve politike povezana s ostvarivanjem Programa suradnje između Vlade i nevladinoga, neprofitnog sektora u Republici Hrvatskoj<sup>7</sup> te strategijom razvoja Hrvatske u području socijalne skrbi (Puljiz, 2001.).

Teorijom ponude mogli bismo objasniti neke od najznačajnijih inozemnih poticaja razvoju civilnog društva na ovom području. Strane su organizacije dolazile s iskustvom rada u zemljama u razvoju. Pomoć se u slučajevima kriza ne daje vladama, već se djeluje neovisno i potiče se osnivanje lokalnih civilnih organizacija (Lindenberg/Bryant, 2001.). Ponuda koja je tada dolazila izvana bila je važna i imala je različite učinke na razvoj sektora. Nesklonost ulaganju u infrastrukturu domaćih organizacija (Coury/Despot-Lučanin, 1995.) kao i u razvojne projekte (Stubs, 1996.) značilo je zanemarivanje lokalnih potencijala te djelomično kolonizaciju koja ima negativne konotacije.<sup>8</sup> Brojne inozemne programe donatori već unaprijed usmjeravaju (*donor driven*). Takvi su programi načinjeni prema iskustvima i aktualnim socijalnim programima u razvijenim

<sup>5</sup> Ovdje mislimo na izvjesne monopole koje su neke organizacije zbog političkih pokroviteljstva imale u prikupljanju i raspodjeli sredstava za općekorisne svrhe. Slučaj Zaklade Spasimo djecu Hrvatske mogao bi poslužiti kao negativan primjer političkog pokroviteljstva.

<sup>6</sup> Udruge socijalnog karaktera potpisale su, kao i niz drugih udruga, ugovore o trogodišnjim programima financiranja kako bi mogle planirati održiv razvoj. Uvid u programe koji se financiraju i skromni iznosi osiguranih sredstva dovode u sumnju koncept održiva razvoja udruga koje bi mogle pružati socijalne usluge (*Narodne novine*, 52/2002.).

<sup>7</sup> Ovaj je Program dio pomoći koja je došla izvana preko britanske organizacije DfID. U neku ruku, to je kopija *Compaqa*, programa suradnje vlade i civilnog sektora u Engleskoj, koji je prihvatila laburistička vlada T. Blaira. Nastanak ovog Programa znatnim dijelom odozgo i iz inozemstva umanjuje izgled njegove primjene.

<sup>8</sup> U doba rata i najveće humanitarne krize Hrvatska očito nije bila atraktivna kvalificiranijim stručnjacima iz stranih organizacija. Iskustvo suradnje s predstavnicima ovih organizacija pokazivalo je da se radi o stručnjacima "opće prakse", koji nisu mogli konkurirati domaćim stručnjacima. Oni su zbog toga često za svoje suradnike odabirali one koji im nisu proturječili, koji su usto bili mlađi i ne baš osobito cijenjeni u lokalnim stručnim krugovima. Dijelom je to pridonijelo marginalnom položaju ovih inicijativa i organizacija u očima stručnjaka i državne uprave. Nesudjelovanje Hrvatske u PHARE programu u znatnoj je mjeri usporilo razvoj civilnih organizacija u socijalnoj politici.

zemljama. Primjerice, stranci često nude programe zbrinjavanja djece s ulice ili beskućnika. Na takve ponude jednostavno nije moguće pozitivno odgovoriti jer spomenuti problemi u Hrvatskoj još uvijek nisu dovoljno rašireni. To mogu biti praktični razlozi zašto takvi inozemni donatori ne financiraju programe u Hrvatskoj.

Programi stranih organizacija primani su s nepovjerenjem i u drugim tranzicijskim zemljama (Deakin, 2001.).

Teorijom ponude mogu se objasniti i utjecaji koji su došli sa strane, a bili su gotovo neformalna karaktera. To je bio koncept civilnog i profesionalnog angažmana kolega s inozemnih sveučilišta koji su ovdje provodili istraživanja i pomogli u transferu *know-how* u nekim područjima.<sup>9</sup> Ovakav razvoj jamči učinkovito učenje na stranim iskustvima te razvoj lokalnih potencijala.

Teorija povjerenja, zbog nerazvijenosti sektora civilnog društva, teško se može prihvatiti kao upotrebljiva. Štoviše, korisnici socijalnih usluga zasad imaju više razloga osjećati se sigurnijima u državnima nego u programima civilnih organizacija. Državna ustanova još uvijek znači izvjesno jamstvo i stalnost u pružanju socijalnih usluga.

Teorija međusobne ovisnosti, prema kojoj se usluge civilnih organizacija pojavljuju kao komplementarne drugim opskrbljivačima može imati tek djelomičnu relevantnost u Hrvatskoj. Međutim, brojni programi socijalne skrbi namijenjeni najugroženijim skupinama često se preklapaju s državnima i nemaju sinergijske učinke. Ako državni službenici, suočeni s oskudicom sredstava u svojim fondovima, samo upućuju korisnike na različite humanitarne organizacije, bez dodatne suradnje, onda tu izostaju sinergijski učinci.

Profiliranje organizacija civilnog društva u području socijalne politike tijekom proteklih desetak godina u Hrvatskoj, uz teoriju heterogenosti, dodatno bi se moglo objasniti teorijom socijalnog podrijetla. Ovisnost o prijednom putu, neiskustvo građana u prakticanju slobode udruživanja, neprepoznavanje vrednote civilnog angažmana za opće dobro, ovisnost građana o državi, velika centraliziranost državnih programa, porezima opterećeni i rijetko prosperitetni gospodarski subjekti ne prepoznaju svoj interes u doniranju ovakvih organizacija, visoka razina nepovjerenja u civilne inicijative, neodgovarajući zakonski i porezni okvir za razvoj civilnih organizacija u socijalnoj politici, rat i utjecaj stranih organizacija, sumnjičenja političkih elita u poslanje organizacija civilnog društva dugoročno su odredili razvoj ovog sektora u Hrvatskoj (Bežovan, 2002.).

Država ne prepoznaje vrijednost i sinergijske učinke programa organizacija civilnog društva. Poticaji za promjene redovito dolaze odozgo i ne uzimaju u obzir potrebe sektora. Ne postoje spomena vrijedni slučajevi u kojima je država bila katalizator i jedan od

<sup>9</sup> Dobar, ali na žalost, rijedak primjer takvog angažmana bio je primjer Joanne M. Coury sa State University New York at Buffalo, koja je provela nekoliko istraživanja i zauzela se za osnivanje hospicija u Zagrebu. Više o tome u tematskom broju "Socijalna politika, hospicij i palijativna skrb" *Revije za socijalnu politiku* 3-4/2002.



partnera u ohrabriranju novih civilnih inicijativa koje su urodile pružanjem socijalnih programa. Štoviše, država se “dobro” osjeća ako ona može sve kontrolirati.<sup>10</sup>

Na to je upozorilo i istraživanje provedeno je na temu decentralizacije socijalne politike i nove uloge lokalnih vlasti – gradova i organizacija civilnog društva (Bežovan/Zrinščak, 2001). Istraživanje je pokazalo da se decentralizacija socijalne politike provodi odozgo što umanjuje lokalne potencijale i pasivizira ljudske resurse. Ljudski resursi i institucionalni okvir socijalnih programa na lokalnim su razinama skromni. Javnost nije osjetljiva na različitu visinu socijalnih prava koja se ostvaruju u pojedinim lokalnim zajednicama. Socijalna bi vijeća, kao okvir suradnje različitih dionika, mogla pridonijeti izgradnji javne svijesti o prioritetima socijalnih problema na lokalnim razinama. Kod organizacija civilnog društva prepoznaje se ograničeni potencijal strukovnih udruga, koje mogu osnažiti lokalne socijalne programe te crkvenih i razvijenijih humanitarnih organizacija. Potencijal ovih organizacija prepoznaje se u većim gradovima. Socijalni se programi lokalnih vlasti ne evaluiraju. Često se preko njih financiraju i aktivnosti koje ne spadaju u područje socijalnog razvoja. Ovo je istraživanje upozorilo i na pitanja koordinacije socijalnih programa različitih dionika te na probleme izgradnje učinkovite institucionalne infrastrukture pružanja socijalnih usluga na lokalnoj razini.

Relativna vremenska distancija i novi uvidi u analizirane probleme upućuju nas na pitanje o izgledima razvoja civilnog društva u socijalnom području kao pretpostavke uspješne reforme centralizirane socijalne države. U prethodnom su istraživanju (Bežovan/Zrinščak, 2001.) prikupljeni podatci 74 grada. Potražnja za socijalnim programima i iznosi sredstava što ih gradovi izdvajaju za te namjene uvelike se razlikuju. Važno je prepoznati veoma različit kadrovski potencijal koji se bavi provedbom ovih programa. Logično je da će takva heterogena skupina imati različite poglede na probleme decentralizacije, a time i na moguću ulogu organizacija civilnog društva. Pretpostavljamo da je većini zaposlenika koji se bave socijalnim problemima u manjim gradovima nepoznat koncept uloge organizacije civilnog društva u socijalnom razvoju. Stoga se u obradi ankete o socijalnim programima u 74 grada susrećemo s metodološkim poteškoćama interpretacije dobivenih rezultata. K tome, na prije postavljeno pitanje moguće je odgovoriti analizom socijalnih programa u većim gradovima te procjenom razvijenosti organizacija civilnog društva.

### *Izgleđi razvoja civilnog društva u socijalnom sektoru u svjetlu rezultata novijih istraživanja*

Iskustvo s prethodnim istraživanjem uputilo nas je na potrebu analize ciljane skupine gradova koji imaju materijalnih i kadrovskih potencijala za provedbu socijalnih pro-

<sup>10</sup> Kao primjer mogli bismo navesti činjenice iz rata kad su osnovani Fond Zrinski i Fond Frankopan kao državne organizacije koje su veoma brzo prestale postojati. U Hrvatskoj je poslije oružanog sukoba 1850. godine osnovana Zaklada Jelačić bana kako bi pomogla žrtvama vojne i djelovala je dugo vremena poslije toga. Tada su u Hrvatskoj mogle djelovati civilne institucije uz potporu države što je sada još uvijek teško prepoznati.

grama i koji mogu razviti suradnju s organizacijama civilnog društva.<sup>11</sup> S druge strane, analiziramo potencijale i ulogu organizacija civilnog društva koji su dio nove vladine politike i s kojima su sklopljeni ugovori o trogodišnjem financiranju socijalnih programa<sup>12</sup>. Rezultati prikupljeni anketnim upitnicima za obe skupine dodatno su raspravljani u okviru radionica.<sup>13</sup>

Rezultate prikupljene ovim istraživanjem dijelom uspoređujemo s rezultatima longitudinalnog istraživanja koje se bavi pružanjem usluga starijima putem neprofitnih organizacija, a provedeno je 1997., 1999. i 2002. godine na istoj ciljanoj skupini.<sup>14</sup>

Ciljevi su anketiranja gradova analiza njihovih socijalnih programa te preispitivanje iskustava i potencijala ostvarivanja tih programa u suradnji s organizacijama civilnog društva.

Prema rezultatima ankete gradovi su u 2001. godini uglavnom izdvajali više od 5% proračuna za ostvarivanje socijalnih programa. Manje od 5% izdvajaju samo tri grada, dok se raspon izdvajanja kreće od 3% do 12,36%. Gledajući nominalne iznose riječ je, osobito u velikim gradovima, o velikim iznosima sredstava. Grad Zagreb izdvaja 400 milijuna kuna.

Zanimalo nas je za kojih pet programa gradovi izdvajaju najviše sredstava. Kao što smo i očekivali, najviše se izdvaja za subvencioniranje najamnina i troškova stanovanja. Potom slijede različiti programi pomoći djeci, odnosno obiteljima s više djece. Programi pomoći starijima također su relativno izdašni i ostvaruju se kroz različite oblike. Na četvrto mjesto možemo svrstati pučke kuhinje. To je program koji je usmjeren prema siromašnima i čini se da u većim gradovima postaje sve važnijim. Zatim slijede subvencije javnog prijevoza učenika, studenata i umirovljenika. Možda bismo mogli postaviti pitanje “socijalnosti” ovih programa. Šesti program su pomoći različitim udrugama koje predstavljaju ranjive skupine, najčešće invalide. Suradnja s organizacijama civilnog društva nije prioritet ovih programa i u tom području postoje ograničena iskustva.

<sup>11</sup> Riječ je o uzorku od četrnaest najvećih gradova u Hrvatskoj od kojih samo Slavonski Brod nije, očito zbog političkih razloga, prihvatio suradnju.

<sup>12</sup> Od petnaest udruga u projektu, trinaest ih je sklopilo ugovore o financiranju trogodišnjih programa s Vladom. Popis financiranih programa s područja socijalne skrbi, kao i iz drugih područja, objavljen je u *Narodnim novinama* 52/2002. “Popis projekata i programa udruga i iznosi za njihovu financijsku potporu iz sredstava Državnog proračuna za 2002. godinu, osiguranih na poziciji Ureda za udruge u tabelarnom prikazu prema području programskih aktivnosti”.

<sup>13</sup> Istraživanje je provedeno u ljeto 2002. godine u okviru projekta “Jačanje uloge organizacija civilnog društva u procesu decentralizacije socijalne politike u Hrvatskoj” Centra za razvoj neprofitnih organizacija – CERANEO. U okviru projekta održane su i dvije radionice u kojima su raspravljani rezultati ankete. Rezultati ciljanih rasprava koriste se kao dopuna podacima dobivenim anketom.

<sup>14</sup> Centar za razvoj neprofitnih organizacija – CERANEO proveo je poštanske ankete u okviru ovog istraživanja. Rezultati prve ankete kao i četiri regionalna seminara objavljeni su u knjižici *Neprofitni sektor i pružanje usluga starijima*, Bežovan/Coury/Despot-Lučanin, 1998. godine. Projekt je trebao i educirati o ovoj temi stotinjak polaznika koji dolaze iz poglavarstava većih gradova, državnih ustanova i udruga. J. Coury je dopustila komparaciju dobivenih rezultata iz trećega kruga, premda ih ona još uvijek nije obradila.

Gradovi su utvrdili veći imovinski cenzus kao kriterij za ostvarivanje socijalnih prava od onoga od 400 kuna koji je propisan Zakonom o socijalnoj skrbi. Najniži cenzus je 700 kuna, a najviši 1.500 kuna. U okviru ovoga postoji cijeli niz posebnih praksi, kao na primjer, ustanovljenje cenzusa za jednokratne novčane pomoći od 550 kuna za samca.

Uzimajući u obzir prije spomenute udjele socijalnih izdvajanja u proračunima i navedeni raspon cenzusa, možemo zaključiti da u gradovima postoji znatan potencijal kojim se može pridonijeti razvoju učinkovitih socijalnih programa. Međutim, pojam socijalne skrbi vrlo je rastegljiv, a dio sredstava koja se izdvoje troši se nenamjenski. K tome, očita je činjenica da se u Hrvatskoj i na uzorku najvećih gradova prepoznaje fenomen lokalnih socijalnih država. Intervenirajuća varijabla koja pojašnjava dodatna razlikovanja među gradovima, osim gospodarskih prilika u gradu, jest i sociokulturno naslijeđe. Sociokulturno naslijeđe pokazuje se i kao značajna varijabla u longitudinalnom istraživanju. Sjeverozapadni dijelovi zemlje, Istra i Hrvatsko primorje, razlikuju se u odnosu na druge dijelove zemlje i skloniji su suradnji s organizacijama civilnog društva.

U provođenju socijalnih programa u ciljanoj skupini gradova najčešće se navodi problem koordinacije, odnosno preklapanje programa centra za socijalnu skrb, gradova, županija, pa i udruga<sup>15</sup>. Ako kasne pomoći centara za socijalnu skrb, pritisak je na gradove. Sredstva za socijalne potrebe, iako su u pitanju relativno veliki iznosi ukupnih izdvajanja, ipak su nedostatna. Ekipiranost i osposobljenost onih koji rade na ovim programima također je velik problem.<sup>16</sup> Zbog toga se, kako je izjavljeno u jednoj anketi, malo ide na teren, 80% posto se "bavi papirima", a 20% ljudima. S tim je očito povezana činjenica neupućenosti građana u socijalna prava i zloporabe, što nije rijetka pojava. Nedostatak suradnje među udrugama u socijalnom području, kao i nekvalitetni programi koje one nude, također se pojavljuju kao problem u provođenju programa.

U velikim gradovima na ostvarivanju socijalnih programa radi i do dvadeset osoba, dok se u krugu manjih gradova ovim zahtjevnim poslom bavi jedna do dvije osobe. Ovo upućuje na prije spomenuti problem kadrovske ekipiranosti.

Sustavna i kvalificirana briga za socijalni razvoj na razini grada trebala bi biti prioritet lokalnih vlasti. U tom je kontekstu osobito važno aktualizirati temu procjene socijalnih potreba kao osnove za priređivanje socijalnih programa. Prema ovoj anketi devet gradova radi, kakvu-takvu, procjenu socijalnih potreba. Pretežno to rade upravni odjeli gradova zaduženi za socijalnu skrb, centri za socijalnu skrb samostalno ili, u jednom slučaju, zajedno upravni gradski odjel za socijalnu skrb, centar za socijalnu skrb i udruge. Gradovi koji ne rade procjenu socijalnih potreba drže da bi istu trebali raditi centri

<sup>15</sup> Rezultati longitudinalnog istraživanja, čiji je treći krug proveden 2002. godine, upozoravaju nas na promjenu u percipiranju glavnih problema razvoja socijalnih usluga starijima. Za razliku od financijskih problema, koji su kao glavni navedeni u prethodna dva kruga, sada se kao glavni prepoznaju problemi koordinacije, zatim financiranja, bolje informiranosti te razmjene iskustava o stručnim i organizacijskim pitanjima. Ova se činjenica opravdano može uzeti kao novo uporište u razvoju programa civilnog društva.

<sup>16</sup> Skromna ulaganja u ljudske resurse zaposlenih u socijalnom sektoru u proteklih deset godina u znatnoj mjeri umanjuju potencijale modernizacije socijalne države u Hrvatskoj. K tome, bilo bi važno dodatno analizirati poziciju ovog sektora u poglavarstvima u odnosu na druge sektore te strukturu samih socijalnih odjela koji se u većini gradova nazivaju odjelima za društvene djelatnosti.

za socijalnu skrb u suradnji s gradskom upravom, te se posebno navodi potreba angažiranja stručnjaka ili stručnih institucija. Procjena socijalnih potreba veoma je važna za socijalni razvoj na lokalnoj razini, osobito za izgradnju javnog mnijenja o socijalnim pitanjima te za određivanje prioriteta i sastavljanje učinkovitih programa.<sup>17</sup>

U okviru ostvarivanja socijalnih programa 2001. godine gradovi su financirali programe znatnog broja udruga u rasponu od najmanje šest do najviše 40. U prosjeku anketirani su gradovi financirali programe 26,7 udruga. To upućuje na premreženost i socijalni kapital u lokalnim zajednicama.

Sredstva se udruagama dijele u sedam gradova preko natječaja, u četiri grada na osnovi zahtjeva udruga, a dva grada imaju oblik neformalnih poziva svim udruagama da prilože svoje programe, koji se zatim ocjenjuju. Transparentnost dodjele sredstava udruagama može ojačati njihovu legitimnost i učiniti ih važnim dionikom socijalnog razvoja.

Odluke o raspodjeli sredstava udruagama donose se u procedurama u kojima odlučuju: povjerenstva, gradski upravni odjeli, poglavarstva i gradska vijeća. Na osnovi prikupljenih informacija i rasprave teško je dati procjenu najučinkovitijeg sustava. Odluke koje bi donosila poglavarstva ili gradska vijeća, a temeljem prijedloga stručnog povjerenstva, dodatno bi ojačale poziciju organizacija civilnog društva.

Procjene o broju udruga koje djeluju u socijalnoj oblasti u pojedinome gradu kreću se od četiri do čak 150. Važno je imati na umu primjedbu da se mnoge udruge predstavljaju kao socijalne, a imaju problema dokazati to svojim programom. Četiri grada drže da bi poglavarstvo trebalo inicirati osnivanje novih udruga koje bi se bavile određenim socijalnim pitanjima.<sup>18</sup>

Predstavnici gradova koji surađuju s udruagama, na listi ocjena jedan do pet, ocjenjuju kvalitetu programa koje nude udruge iz socijalnog područja s prosječnom ocjenom 3,23. U prije provedenom istraživanju (Bežovan/Zrinščak, 2001.) ova je ocjena na uzorku od 74 grada iznosila 3,48. Izgleda da su predstavnici većih gradova ipak kritičniji kad je u pitanju procjena kvaliteta programa udruga.

Organizacije civilnog društva mogu postati ozbiljni partneri u programima socijalnog razvoja ako se njihovi programi financiraju na dugoročnoj osnovi.<sup>19</sup> To je od 2002. godine i dio nove vladine politike. Sedam gradova drži da na njihovom području djeluju udruge s kojima bi mogli sklopiti trogodišnje ugovore o pružanju socijalnih usluga. U komentarima se ponovno navode problemi neekipiranosti i nestručnosti udruga<sup>20</sup>.

<sup>17</sup> U razvijenim su zemljama procjena potreba i planiranje socijalnog razvoja propisani zakonom.

<sup>18</sup> Ovoj ideji treba pristupiti s oprezom kako se ne bismo susreli s praksom u kojoj država osniva organizacije civilnog društva. Zaposleni u socijalnim službama poznaju socijalne prilike i mogli bi se javiti kao nositelji ili poticatelji novih civilnih inicijativa.

<sup>19</sup> U razvijenim zemljama organizacije civilnog društva u socijalnom sektoru, uz određene uvjete, dobivaju dio sredstava za hladni pogon (*core funding*) na dugoročnoj osnovi. To je osnova njihova stabilnog razvoja i natjecanja za pružanje usluga u socijalnim projektima.

<sup>20</sup> Neekipiranost i nestručnost udruga u očima državne administracije veoma se često poistovjećuju s formalnim kvalifikacijama osoba zaposlenih u njima. Ovdje se redovito zapostavlja komponenta socijalnog

Ne postoji optimizam glede poboljšanja socijalnih prilika u anketiranim gradovima. Izvjesno je blago pogoršavanje socijalnih prilika. U longitudinalnom je istraživanju evidentna rastuća potreba za uslugama starijima. Prema stavovima anketiranih, gradovi će imati podjednake mogućnosti u rješavanju socijalnih problema, tek dva grada vide mogućnost povećanja sredstva, a jedan računa sa smanjenjem. To mogu biti argumenti poticanja razvoja civilnog društva kako bi se mobiliziranjem dodatnih resursa odgovorilo na rastuće socijalne potrebe.<sup>21</sup> Ispitanici u longitudinalnom istraživanju misle da bi jedinice lokalne samouprave trebale biti koordinator u razvoju neprofitnih socijalnih usluga, koje bi u odnosu na državne programe trebale dominantno igrati dopunjujuću ulogu.

Ovo je istraživanje potvrdilo pretpostavku da na lokalnim razinama ne postoji javnost o prioritetnom rješavanju socijalnih problema. Neizgrađena javnost na lokalnoj i nacionalnoj razini, prema longitudinalnom istraživanju, ograničava razvoj socijalnih usluga za starije. Devet gradova drži da je taj problem moguće prevladati osnivanjem socijalnih vijeća. Socijalna su vijeća u Hrvatskoj uvedena Socijalnim programom iz 1993. godine. Osnovana su u dijelu većih gradova, ali se njihovom radu očito nije pridavala veća pozornost<sup>22</sup>. U promjenama socijalnog zakonodavstva koje su uslijedile nije se više računalo s njihovom ulogom. Povećano sudjelovanje, osobito uglednih građana i drugih dionika na lokalnoj razini čini lokalne zajednice odgovornijima za probleme socijalnog razvoja. Jačanje participativne, za razliku od predstavničke, demokracije bit je ovog pristupa. Participativna je demokracija ključna u izgradnji socijalnoga kapitala kao pogodnog okvira za nove civilne inicijative u socijalnom sektoru.

Prema stavovima predstavnika gradova u radu socijalnih vijeća trebali bi sudjelovati: članovi poglavarstva, predstavnici centara za socijalnu skrb, udruge, predstavnici crkvi, gospodarstvenici, sindikati, predstavnici zavoda za zapošljavanje, županije, zdravstva, prosvjete, pravosuđa, branitelji, stručnjaci. Zanimljivo je da se ne navode predstavnici medija. Mediji očito nisu relevantni za učinkovitost rada lokalnih vlasti. Kad je u pitanju članstvo u socijalnim vijećima, udruge predlažu: članove poglavarstva, centara za socijalnu skrb, drugih socijalnih ustanova, izvanstranačke osobe medicinskoga ili društvenog obrazovanja, predstavnike udruga, lokalne poduzetnike, predstavnike relevantnih institucija, predstavnike gradskih kotareva, profesionalce iz sustava socijalne skrbi, predstavnike politike te predstavnike medija.

Ostaje važnim pitanje tko bi potaknuo osnivanje ovoga tijela? Sažetak rasprave o toj temi upućuje nas na veoma osjetljivo područje. Najveća dvojba u raspravama iskazana je glede institucije koje bi poduzela inicijativu za osnivanje socijalnog vijeća. Često se spominjalo da bi to trebala biti poglavarstva. Međutim, postavljalo se pitanje, nije li to izravno miješanje ili čak dominacija politike u jednom izrazito osjetljivom području.

poduzetništva presudna za održavanje udruge. Socijalno poduzetništvo kao vrlinu teško je diskvalificirati ako uz nju ne slijedi formalno obrazovanje.

<sup>21</sup> Longitudinalno istraživanje nas upućuje na rast i diverzifikaciju socijalnih potreba starijih na koje nije u stanju odgovoriti država sa svojim programima. S druge strane, potencijalni korisnici socijalnih usluga računaju sa znatnim udjelom države u financiranju.

<sup>22</sup> Primjerice, rad Socijalnog vijeća u Splitu došao je u pitanje zbog prenatrpanosti uloge ljudi iz političkih stranaka koji su njegovi članovi. Time ovo postaje nova arena političkog sukobljavanja.

Ako poglavarstva osnivaju vijeća, onda su ona njihova tijela i teško je utjecati na njihov program rada i sastav. Istaknuta je i činjenica da bi u tom slučaju mandat vijeća trajao samo za mandata gradskoga poglavarstva.

Ako socijalna vijeća osnivaju različiti važni dionici na lokalnoj razini, pojavljuje se problem procedure njihova izbora. Ako bi se kao osnivač pojavile i udruge, kako bi se izabrao njihov predstavnik? Istaknut je prijedlog da bi socijalna vijeća osnovali predstavnici različitih dionika na lokalnim razinama ugovorom o suradnji – partnerstvu. Poslije bi se ova skupina mogla registrirati i kao udruga. Ovaj se prijedlog činio najbližim ostvarivanju svrhe socijalnih vijeća. U njemu ne bi bilo dominacije jednih predstavnika nad drugima.

Neki su sudionici mislili da gradska vijeća trebaju osnovati socijalna vijeća, što bi im dalo nužan legitimitet.

Bilo je i prijedloga da se osnivanje socijalnih vijeća predloži kao koncept u izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj skrbi koje su sada u tijeku.<sup>23</sup>

Najveći broj socijalnih vijeća sigurno bi se osnovao ako bi to bila zakonska obveza. Administrativni postupci osnivanja ne bi značili i učinkovitost rada ovih tijela. Da bi neka tijela doista bila učinkovita, njihovo nastajanje treba biti posredovano izvjesnim socijalnim procesom, organizacijom radionica o učinkovitom radu i slično.

Udruge kao moguće partnere u projektima socijalnog razvoja često prepoznajemo po broju zaposlenih. Zaposlenje u udrugama posve je nov koncept u našem društvu.<sup>24</sup> Četiri udruge u uzorku nemaju stalno zaposlenih, po jednoga zaposlenog imaju tri udruge, četiri udruge imaju od dva do četiri zaposlena, a pet i više zaposlenih imaju također četiri udruge. Najveći broj stalno zaposlenih u nekoj od udruga je deset. Dvije udruge nemaju povremeno zaposlenih, sedam udruga ima od jednoga do pet povremeno zaposlenih, a šest udruga ima više od šest povremeno zaposlenih. Mobilizacija volontera dodatna je snaga ovog sektora. Broj volontera u udrugama u ovome projektu kreće se u rasponu od dva do 90.

Prikupljajući sredstva iz različitih izvora, organizacije civilnog društva premrežuju društvo, informiraju druge dionike o socijalnim prioritetima, upozoravaju ih na njihovu odgovornost te tako pridonose i izgradnji socijalnoga kapitala. Udruge koje su sudionici u ovom projektu potvrđuju se kao vješti sakupljači sredstava iz sljedećih izvora:

državni proračun	13
županija	3
grad	11
donacije građana	7
donacije domaćih poduzeća	7
strane donacije	9

<sup>23</sup> Ovaj stav je sažetak rasprave u radnoj skupini.

<sup>24</sup> Iskustva zaposlenih u udrugama kad trebaju podići kredit uz administrativnu zabranu na plaću u slučaju neredovitog otplaćivanja kredita ili kad se pojavljuju kao jamci za kredit drugim osobama govore da bankarski službenici pokazuju nepovjerenje prema "ozbiljnosti" udruge kao pravne osobe, iako se za istu može dokazati da redovito isplaćuje plaće te da na žiro-računu redovito ima sredstava. Ohrabrujuće je da su u programu zapošljavanja "S faksa na posao" neke udruge zaposlile osobe s vaučerima.

Problemi s kojima se suočavaju udruge u socijalnom području već su gotovo standardizirani i trajni. Tri glavna problema s kojima su suočene po važnosti su ovako svrstani: financijski problemi, prostor i oprema za rad udruge, nedostatak stručnoga kadra, slaba umreženost udruga, slaba suradnja s gradovima i županijama, sve manji interes volontera, predrasude prema nevladinim organizacijama, odbijanje suradnje centara za socijalnu skrb, otežano dugoročno planiranje zbog promjene zahtjeva donatora – održivost programa. Stalno isticanje prvenstva financijskih problema upućuje na probleme održivog razvoja organizacija civilnog društva koje je moguće prevladati drukčijom politikom njihova financiranja. Promjene u smislu stalnosti financiranja troškova hladnog pogona moguće je očekivati kad pojedine udruge doista razviju svoje usluge za određene ciljane skupine te postanu prepoznatljive po rezultatima i nezamjenjive državnim programima. Tada bi one imale snažnu pregovaračku poziciju u odnosu na vladu ili na poglavarstva.<sup>25</sup>

Kvalitetu suradnje s poglavarstvom na ljestvici 1 do 5 udruge ocjenjuju srednjom ocjenom 3,6. Ovdje se pojavljuje veća disperzija nego u slučaju ocjena koje daju gradovi, jer dvije udruge suradnju ocjenjuju ocjenom 1<sup>26</sup>. U longitudinalnom projektu ispitanici, iako ih većina dolazi iz državnih službi, upozoravaju na ozbiljan problem ignorancije državnih organa kao prepreke u razvoju neprofitnih usluga za starije.

Osam udruga drži da raspodjela sredstava udrugama na razini gradova nije dovoljno transparentna. Za izgradnju transparentnijeg sustava udruge predlažu da se njihove predstavnike uključi u sustav raspodjele sredstava, da treba odrediti prioritete i kriterije, objaviti rezultate natječaja i voditi više računa o rezultatima koje daju financirani programi.

Na pitanje o ekipiranosti udruga koje bi mogle potpisati trogodišnje ugovore za pružanje socijalnih usluga<sup>27</sup> u gradu dobili smo sljedeće odgovore. Udruge iz manjih grado-

<sup>25</sup> CroNGO program što ga u Hrvatskoj od 2001. godine provodi američka organizacija AED imao je najvećih poteškoća s pronalaženjem partnerske organizacije civilnog društva koja bi svojim projektom utjecala na razvoj sektora u socijalnom području. To nas upućuje na skeptične procjene vremenskog okvira unutar kojega bi organizacije civilnog društva doista mogle razviti nezamjenjive socijalne usluge kojima bi zaslužile stalnost financiranja barem hladnog pogona.

<sup>26</sup> U okviru ovoga projekta bilo je i slučajeva da se predstavnici poglavarstva i udruga iz istoga grada prvi put susreću. To je još jedan argument o segmentaciji društva i slaboj suradnji relevantnih dionika na lokalnim razinama.

<sup>27</sup> Pojam pružanja socijalnih usluga često se shvaća veoma olako. Čak se ide do nerealnih stavova da su organizacije civilnog društva u stanju organizirati bolje pružanje socijalnih usluga od državnih ustanova (Bežovan, 2002.). Pružanje usluga podrazumijeva korisnike koji se mogu u predviđeno vrijeme i na određenom mjestu obratiti stručnim i osposobljenim osobama radi podmirenja svoje potrebe uz unaprijed propisane standarde. Ako bismo primijenili takav kriterij za procjenu postojećih aktivnosti udruga u socijalnom području, onda bismo mogli tek nekoliko njih kategorizirati kao pružatelje pomoći. K tome, postoji veliko nepovjerenje prema udruzi kao tipu pravne osobe koju se kod nas još uvijek percipira kao dobrovoljni i neformalni rad. Nadležni državni organi, a i budući korisnici, sigurno bi imali više povjerenja u privatne ustanove kao neprofitne organizacije, koje bi bile pružateljci socijalnih usluga. Rezultati longitudinalnog istraživanja u trećem krugu upućuju nas na ozbiljnu kritiku udruga koje nesavjesno rade. Ispitanici izjavljuju: "Trebalo bi češće poslati financijske inspektore u različite udruge. Udruge vrlo često više vode brigu o svojoj promociji i osobnoj koristi nego o pomoći osobama zbog kojih su osnovane."

va ne vide ni jednu tako dobru udrugu koja bi odgovorila takvim izazovima. U najvećim se gradovima procjena kreće do deset udruga, a najčešći odgovori su jedna do tri udruge. Dakle, samoprocjena udruga upućuje nas na oprez kad govorimo o kapacitetu udruga koje bi bile spremne igrati značajniju i dugoročniju razvojnu ulogu u programima socijalne skrbi.

Kao kriteriji za odabir udruga koje bi mogle potpisati takve ugovore predlažu se: stručna ekipiranost, dosadašnja postignuća (reference), infrastruktura (prostor i oprema), transparentnost u poslovanju, partnerstvo s drugim institucijama socijalne skrbi. Ovi bi kriteriji mogli biti polazna osnova za raspravu, ali ih treba dalje razraditi.

Kao argumenti da se udrugama da više sredstava i prostora, to jest da se s njima sklope ugovori o pružanju socijalnih usluga na višegodišnjoj osnovi, navodi se sljedeće: rastuće socijalne potrebe, kao i njihova diverzifikacija, udruge bi mogle pouzdanije planirati svoj rad, udruge su fleksibilnije u prilagođavanju novim uvjetima, stručnost i dosadašnja postignuća udruga, nepokrivenost tih programa kroz državne institucije, mogućnost mobilizacije zajednice za rješavanje socijalnih problema, udruge rade jeftinije, rasterećenje državnog proračuna, državne službe su preglomazne i nisu usredotočene na rad. Navedeni argumenti bliski su konceptu deinstitucionalizacije socijalne skrbi čije se provođenje planira u Hrvatskoj.

Predstavnici udruga u dodatnim komentarima o svom statusu i procesu decentralizacije imaju šire vidike od predstavnika poglavarstava. Oni su više orijentirani na rješenje problema te uočavaju potrebu uključivanja drugih dionika u taj proces. Njihove su aktivnosti prožete duhom socijalnog poduzetništva. Osim toga, oni zagovaraju pisanje "socijalnog manifesta" radi prosvjeđivanja javnosti i senzibiliziranja za socijalnu problematiku.<sup>28</sup>

### *Zaključak*

Promjene u sustavu socijalne politike u Hrvatskoj, osim deklaratornog prihvaćanja, relativno malo prostora daju organizacijama civilnog društva.

Na osnovi potražnje za novim socijalnim uslugama u lokalnim zajednicama susrećemo inicijative i organizacije koje su veoma ograničena dometa. U novije vrijeme potražnja za uslugama starijima, kombinirana s ponudom sufinanciranja programa od strane Vlade rezultirala je osnivanjem i radom nekoliko privatnih ustanova za smještaj starijih te deinstitucionalizacijom usluga udomljavanjem starijih osoba u kućanstva koja mogu pružiti takve usluge.

Ponuda koja dolazi iz inozemstva još uvijek nije kapacitirana i senzibilizirana kako bi u ovom području socijalnog razvoja ponudila neke provedive i učinkovite koncepte. Najviši dometi ponude iz inozemstva odnose se na razvoj ovih organizacija koje bi se bavile zagovaranjem interesa i prava određenih ranjivih skupina. Ovoj ponudi osobito nedostaje partnerski pristup s drugim dionicima važnim za socijalni razvoj.

<sup>28</sup> Veoma slične stavove nalazimo i u longitudinalnom istraživanju. Ispitanici u tom istraživanju osobito puno pozornosti posvećuju medijima i senzibilizaciji javnosti.



Ponuda Vlade nema jasno definirane ciljeve i strategije za njihovo postizanje. Ona je dio ideologije o važnosti razvoja civilnog društva. Kao takva, problemu razvoja civilnog društva pristupa odozgo, rukovodeći se očito načelom da je potrebno proračunska sredstva, na dovoljno transparentan način, potrošiti u predviđenom vremenu. Slaba ili u većini slučajeva nikakva suradnja s drugim dionicima, prije svega s lokalnim vlastima i državnim socijalnim ustanovama, osim inovacije politike o trogodišnjem financiranju programa, dovode u pitanje održivost ovoga koncepta. Partnerstvo s lokalnim vlastima koje trebaju financijski podupirati organizacije civilnog društva u okviru lokalne socijalne politike može uz program Vlade učiniti životnim kombinirani model socijalne politike u Hrvatskoj. U okviru ovog modela udrugama bi bilo primjerenije zagovarati i organizirati određene interesne skupine, a pružanje usluga – socijalno poduzetništvo – trebalo bi povjeriti privatnim, neprofitnim ustanovama. Tek u šest-sedam velikih gradova prepoznat je potencijal i povoljan okvir za takav razvoj, što bi mogao biti ograničen doprinos reformi socijalne države.

Sadašnje aktivnosti organizacija civilnog društva uglavnom pridonose izgradnji socijalnoga kapitala na lokalnim razinama. Umreženi s jedinicama lokalne samouprave i drugim relevantnim dionicima preko socijalnih vijeća mogli bi pridonijeti izgradnji lokalnoga javnog mnijenja koje bi promoviralo socijalni razvoj kao prioritet te poticalo inovacije u tom području.

Reforma centralizirane socijalne države u Hrvatskoj više se treba osloniti na razvoj organizacija civilnog društva i poticanje suradnje relevantnih dionika. Nova socijalna infrastruktura na lokalnim razinama moći će se nositi s kompleksnim rizicima socijalne isključenosti. Iskustva reformi socijalnih država u razvijenim zemljama mogu biti pouzdani orijentiri reformi u Hrvatskoj.

### Literatura

- Anheier, H. K./ Kendall, J. (ur.), 2001.: *Third Sector Policy at the Crossroads: An International Nonprofit Analysis*, Routledge, London and New York
- Bacchiega, A./ Borzaga, C., 2001.: *Social Enterprises as Incentive Structure: An Economic Analysis*, u: Borzaga C./ Defourny, J. (ur.), *The Emergence of Social Enterprise*, Routledge, New York
- Bežovan, G., 1995.: *Neprofitne organizacije i kombinirani model socijalne politike*, *Revija za socijalnu politiku*, (3): 195-214
- Bežovan, G., 2000.: *Neprofitni sektor i socijalna politika*, u: Puljiz V./ Bežovan, G./ Šućur, Z./ Zrinščak, S. (ur.), *Sustavi socijalne politike*, Studijski centar socijalnog rada Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb: 219-244
- Bežovan, G./ Zrinščak, S., 2001.: *Mogućnosti decentralizacije u socijalnoj politici i nove uloge lokalnih vlasti*, *Revija za socijalnu politiku*, (8): 239-258
- Bežovan, G., 2002.: *Indikatori razvijenosti civilnog društva u Hrvatskoj*, članak predan časopisu *Društvena istraživanja*
- Coury, J. M./ Despot-Lučanin, J./ Bežovan, G., 1998.: *A Real Alternative? How the Debate over Third Sector Development is Shaping Up in Croatia*, ARNOVA Conference, Seattle

- Coury, J. M./ Despot-Lučanin, J., 1999.: Oživljavanje civilnog društva: razvoj neprofitnog sektora za usluge socijalne skrbi starijim ljudima, u: Bežovan, G./ Coury, J. M./ Despot-Lučanin, J. (ur.), *Neprofitni sektor i pružanje usluga starijima*, Centar za razvoj neprofitnih organizacija, Zagreb: 38-53
- Deakin, N., 2001.: *In Search of Civil Society*, Palgrave, New York
- Despot-Lučanin, J./ Coury, J. M., 1995.: Mogućnosti i teškoće razvoja nevladinih organizacija u Hrvatskoj, *Revija za socijalnu politiku*, (2): 137-143
- Defourny, J., 2001.: Introduction: From Third Sector to Social Enterprise, u: Borzaga C./ Defourny, J. (ur.): *The Emergence of Social Enterprise*, Routledge, New York: 1-28
- Evers, A., 1995.: Part of the Welfare Mix: The Third Sector as an Intermediate Area, *Voluntas*, (6): 159-82
- Evers, A., 2001.: The Significance of Social Capital in the Multiple Goal and Resource of Social Enterprises, u: Borzaga C./ Defourny, J. (ur.), *The Emergence of Social Enterprise*, Routledge, New York: 296-311
- Flora, P./ Heidenheimer, A. (ur.), 1981.: *The Development of Welfare States in Europe and America*, Transaction, New Jersey
- Gutch, R., 1992.: *Contracting – Lessons from the US*, NCVO Publications, London
- Hall, P. D., 1997.: A Historical Overview of the Private Nonprofit Sector, u: Powel, W. (ur.): *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, Yale University Press, New Haven/London: 3-26
- Johanson, N., 1993.: Welfare Pluralism: Opportunities and Risks, u: A. Evers/ I. Svetlik (ur.): *Balancing Pluralism. New Welfare Mix in Care for Elderly*, Aldershot, Avebury: 51-66
- Kendall, J./ Anheier, H. K., 2001.: Conclusion: The Third Sector at Crossroads? Social, Political and Economic Dynamics, u: Anheier, H. K./ Kendall, J. (ur.): *Third Sector Policy at the Crossroads: An International Nonprofit Analysis*, Routledge, London and New York: 228-250
- Kramer, R., 1987.: Voluntary Agencies and the Personal Social Services, u: Powel, W. (ur.), *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, Yale University Press, New Haven i London: 240-257
- Kuti, E., 2001.: Different Eastern European Countries at Different Crossroads, u: H. K. Anheier/ Kendall, J. (ur.), *Third Sector Policy at the Crossroads: An International Nonprofit Analysis*, Routledge, London/New York: 193-202
- Lindenberg, M./ Bryant, C., 2001.: *Going Global: Transforming Relief and Development NGOs*, Kumarian Press, Inc, West Hartford, CT
- Meyer, D., 2002.: Njemački karitativni socijalni sustav: kritike sa stajališta *Ordnungspolitik*, *Revija za socijalnu politiku*, (9): 187-203
- Narodne novine*, 52/2002.: Popis projekata i programa udruga i iznosi za njihovu financijsku potporu iz sredstava Državnog proračuna za 2002. godinu, osiguranih na poziciji Ureda za udruge u tabelarnom prikazu prema području programskih aktivnosti.
- Puljiz, V., 2001.: Reforme sustava socijalne politike u Hrvatskoj, *Revija za socijalnu politiku*, (8): 159-180
- Regluska, J., 2001.: NGOs and their Vulnerabilities During the Time of Transition. u: Anheier H. K./ J. Kendall (ur.), *Third Sector Policy at the Crossroads: An International Nonprofit Analysis*, Routledge, London and New York: 183-192

- Salamon, L. M., 2001.: The Nonprofit Sector at a Crossroads: The Case of America, u: Anheier H. K. / Kendall J. (ur.), *Third Sector Policy at the Crossroads: An International Nonprofit Analysis*, Routledge, London and New York: 17-35
- Salamon, L. M./ Anheier, H. K., 1996.: *The Emerging Nonprofit Sector: An Overview*, Manchester University Press, Manchester
- Salamon, M. L./ Anheier, H. K. (ur.), 1997.: *Defining the Nonprofit Sector: A Cross-national Analysis*, Manchester University Press, Manchester/New York
- Salamon, L. M./ Anheier, H. K./ List, R./ Toepfer, S./ Sokolowski, S. W. i sur., 1999.: *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector*, Johns Hopkins University Press, Baltimore
- 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., 1996.: Nationalisms, Globalisation, and Civil Society in Croatia and Slovenia, *Research in Social Movements, Conflict and Change*, (19): 1-26
- Svjetska banka., 2000.: Hrvatska – Studija o ekonomskoj ranjivosti i socijalnom blagostanju (nacrt). Odjel za smanjenje siromaštva i ekonomsku politiku Europe i Srednje Azije
- Széman, Z./ Harsányi, L., 2000.: *Caught in the Net in Hungary and Eastern Europe: Partnership in Local Welfare Policy*, Institute of Sociology of the Hungarian Academy of Sciences, Budapest
- Titmuss, R., 1974.: *Social Policy: An Introduction*, Lexington Books, Lexington MA
- Ured za udruge Vlade RH, 2000.: *Program suradnje Vlade Republike Hrvatske i nevladinog, neprofitnog sektora u Republici Hrvatskoj*, Zagreb
- Zimmer, A., 2001.: Corporatism Revisited: The Legacy of History and the German Nonprofit Sector, u: Anheier, H. K./ Kendall, J. (ur.), *Third Sector Policy at the Crossroads: An International Nonprofit Analysis*, Routledge, London and New York: 114-125
- Williamson, A., 2001.: Novi modeli upravljanja u Irskoj: Europska unija i uključenost neprofitnog sektora i sektora zajednice u multidimenzionalnom razvoju partnerstva u 90-im godinama 20. stoljeća, *Revija za socijalnu politiku*, (8): 195-208

Empirijski materijal:

- obrađene ankete 13 gradova i 15 udruga
- transkripti dviju rasprava o rezultatima anketa
- anketa longitudinalnog istraživanja 2002. godine

Gojko Bežovan

*FOSTERING CIVIL SOCIETY ORGANIZATIONS AS A PREREQUISITE OF A  
SUCCESSFUL REFORM OF THE WELFARE STATE IN CROATIA*

*Summary*

This paper deals with the the role of the organizations of civil society in the restructuring of welfare states. The organizations of civil society have a recognizable role in all social regimes. Their development is a product of specific historical circumstances linked to ideological, political, social, cultural, and religious traditions. These traditions leave their trace on the legal framework of the activities, the role and the scope of the civil society sector. The paper offers accounts of the theories of the development of civil society and cautions as to their applicability to the Croatian situation. In the late 1990s, the development of civil society in developed countries regarding their social policies was faced with a number of challenges and a variety of critical trends were identified.

In the light of the results of recent research, the paper looks into the usefulness of the above mentioned theories for the development of civil society in Croatia, as well as its role in the restructuring of the welfare state. The decentralization of the welfare state as the dominant trend cannot count on the capacities of the local government units. The social programmes are on the margin of local interests. The organizations of civil society in the social sphere have respectable resources only in a handful of major cities. The establishment of social councils as the new networks that would contribute to the linkage between the major partakers and to the build-up of the social capital at the local level, is one of the viable developments conducive to a feasible reform.

Research results indicate a strengthening of the civil society organizations. Inspired by social entrepreneurship and their partnership with other participants, they can mobilize new resources and fortify the welfare state from below.

*Key words:* civil society organizations in the social sector, welfare state reform, decentralization of social policy, social entrepreneurship



*Mailing address:* Pravni fakultet u Zagrebu, Studijski centar za socijalni rad,  
Nazorova 51, HR 10000 Zagreb. *E-mail:* ceraneo@zg.tel.hr