

Preispitivanje okvira i potencijala za razvoj kombinirane socijalne politike u Hrvatskoj

Gojko Bežovan

Pravni fakultet u Zagrebu; Studijski centar socijalnog rada

Sažetak

U ovom se članku problematizira povijesni, politički, zakonski i financijski okvir za razvoj kombinirane socijalne politike u Hrvatskoj te ga se dovodi u vezu s potencijalima za razvoj ovog koncepta socijalne politike.

Metodološki okvir empirijskog dijela ovog rada u znatnoj se mjeri zasniva na praktično-istraživačkoj zauzetosti (practice–research engagement) autora te na policy analizi.

Civilne inicijative u socijalnoj politici u Hrvatskoj nemaju tradiciju. Civilna zauzetost građana i izgradnja prvih neprofitnih, nevladinih, civilnih institucija u području socijalne politike povezani su s ratom, prognaničkom i izbjegličkom krizom početkom 1990–ih.

Provjerom teorija razvoja civilnog društva u socijalnom području argumentira se razvoj ovog sektora pod utjecajem potražnje te ponude koja dolazi iz programa stranih organizacija. Upućuje se i na ograničenja u dosegima razvoja imajući u vidu teoriju ovisnosti o prijedrenom putu.

Centralizirani sustav socijalne politike i paternalistički koncept socijalne države usporavali su donošenje povoljnog zakonskog, a osobito financijskog okvira za razvoj kombinirane socijalne politike. S druge strane policy okvir za razvoj ovog koncepta nije postavio jasne ciljeve čije je ostvarivanje sustavno vrednovano.

Na kraju se daju preporuke za razvoj u ovome području te se upućuje na potrebna istraživanja.

Ključne riječi: *civilno društvo, Hrvatska, kombinirana socijalna politika, socijalna država, socijalna politika*

UVOD

Socijalna je politika, kao i sama socijalna država, od svojeg nastanka u izvjesnoj proturječnosti. Naime, država porezima i doprinosima prikuplja sredstva u proračun i različite fondove te za račun tako prikupljenih sredstava preko svojih ustanova pruža građanima socijalne usluge. Proturječnost je u činjenici da je u socijalnoj politici država sama sebi poslodavac i kontrolor obavljenog posla.

Zahtjevi za učinkovitošću socijalnih programa, koji se osobito pojačavaju u doba krize socijalnih država 1980–ih godina, dovode u pitanje temeljnu ulogu države kao financijera socijalnih programa i ujedno, preko svojih ustanova, pružatelja socijalnih usluga (Bartlett, i sur., 1994). Država i dalje ostaje financijer programa socijalne države. Zadatak pružanja usluga prenosi se s državnih ustanova na različite neovisne neprofitne organizacije, trgovačka društva i učinkovitije državne ustanove. Ove mjere kvazi tržišta (*quasi-market*), u iskustvu Velike Britanije, trebale su pomoći prevladavanju birokratiziranosti organizacija socijalne države, posebno u područjima učinkovitosti, izbora usluga i pripravnosti (Bartlett, i sur., 1994).

Održivost i učinkovitost infrastrukture modernih socijalnih država u znatnoj mjeri ovisi o inicijativama organizacija civilnog društva koje djeluju u području socijalne politike (Anheier i Kendall, 2001).

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 putem socijalnog ugovaranja (*social contracting*) pomogla su u moderiranju krize socijalnih država kroz postupne promjene i strukturalne prilagodbe (Kendall i Anheier, 2001). Organizacije civilnog društva imaju vitalnu ulogu u decentralizaciji socijalnih programa za kojima iskazuju potrebu lokalne vlasti (Johnson, 1993).

Socijalni programi redovito su nastajali kao civilne inicijative, motivirane dobroćinstvima, zauzimanjem za općekorisne i dobrotvorne svrhe te brigom za osobnu dobrobit. Dobročinstvima bogatih ljudi, plemstva i poslije trgovaca, u općekorisne i dobrotvorne svrhe ispunjavaju se zapovijedi vjere o davanjima za siromašne, bolesne i nemoćne. Različite su crkvene zajednice razvijale svoje socijalne programe. Civilne su inicijative prepoznate i kao udruge, zajedničarstvo (*mutualizam*) nekih rizičnih skupina kao što su u početku bili rudari i mornari. Oni osnivaju zajedničke blagajne za rizike smrti, invalidnosti i bolesti uz posebna pravila.

Dugo je vremena literatura o socijalnoj politici zapostavljala organizacije civilnog društva. Tradicionalni pristupi socijalnoj državi ne uzimaju u obzir njihovu ulogu (Flora i Heidenheimer, 1981; Titmuss, 1974). Na njih se gledalo kao na predmoderan koncept ograničenog bavljenja socijalnim problemima karakterističan za 19. stoljeće u čijem je temelju bio altruizam, volonterstvo i filantropija (Salamon i Anheier, 1998).

U svim suvremenim socijalnim režimima organizacije civilnog društva imaju prepoznatljivu ulogu. Njihov je razvoj proizvod specifičnih povijesnih korijena povezanih s ideologijom, politikom, socijalnim, kulturnim i religijskim tradicijama. Uloga i veličina sektora civilnog društva u pojedinim je zemljama rezultat spomenutih posebnosti (Bežovan, 2000).

Procesi komodifikacije i komercijalizacije u tržišnim demokracijama ograničavaju prostor za pružanje javnih usluga preko državnih i neprofitnih organizacija, te isto tako smanjuju motivaciju za samoorganizacijom, solidarnošću i javnu brigu za ovim problemom (Wuthnow, 1991).

U području socijalne politike organizacije civilnog društva uglavnom ispunjavaju, u različitim kombinacijama, četiri svrhe (Hall, 1987; Kramer, 1987):

- a) zagovaraju određene vrednote ili prioritet nekih skupina te tako utječu na socijalnu politiku vlade, a i na druge dionike;
- b) pružaju usluge za kojima postoji potražnja, a koje ne pruža država;
- c) inoviraju socijalne programe, uvode nove tipove socijalnih usluga;
- d) na osnovi ugovora s vladom ili vladinim agencijama pružaju socijalne usluge.

Adalbert Evers (1996.) ističe posredničku ulogu organizacija civilnog društva i zagovara kombiniranu socijalnu politiku (*welfare mix*). Evers upozorava na:

- a) socijalnu i političku ulogu koju imaju ove organizacije;
- b) ove organizacije ne posreduju samo između države i tržišta, već i između neformalne sfere;

c) mnoge su organizacije hibridnog karaktera i one povezuju različite resurse i različita područja, i

d) naspram jasnoj podijeljenosti sektora one sa sinergijskim učinkom kombiniraju resurse i ljude koji im stoje na raspolaganju.

Koncept kombinirane socijalne politike promovira socijalne usluge kao javno dobro. Takvim zahtjevima može odgovoriti samo pluralizam socijalnih programa u kojima je moguće prepoznati ulogu svih dionika: građana, korisnika, organizacija civilnog društva, lokalnih vlasti, gospodarstva, javnih ustanova i države. Ovakav pristup socijalnom razvoju sve više napušta upotrebu pojma socijalna država, smatrajući ga zastarjelim i nude se pojmovi *socijalnog društva*, *pozitivna socijalna politika* i *država socijalnih investicija* (Giddens, 1999).

U tranzicijskim zemljama (Kuti, 2001; Regulska, 2001; Széman i Harsányi, 2000) i (Sokolowski, 2000) organizacije civilnog društva u socijalnom području, uglavnom uz utjecaj inozemnih programa, razvijaju se sporo i uz brojne probleme. Neodgovarajući zakonski i policy okvir, identitet i legitimitet sektora, neadekvatni stručni i materijalni kapaciteti sektora te neprilagodljivi inozemni programi glavni su problemi s kojima se sektor suočava 1990–ih godina.

U ovome tekstu preispituje se zakonski i *policy* okvir za razvoj kombiniranog modela socijalne politike u Hrvatskoj. Uz raspoloživu građu analiziramo povijesno nasljeđe razvoja civilnog društva u području socijalne politike u Hrvatskoj. Razvoj poslije 1990. godine analizira se preko okolnosti koje su utjecale na razvoj organizacija civilnog društva te se provjerava teorija razvoja organizacija civilnog društva s njihovom ulogom u socijalnim režimima. Zatim slijedi analiza zakonskog, policy i financijskog okvira za razvoj kombinirane socijalne politike. U preispitivanju potencijala za razvoj kombinirane socijalne politike i davanju preporuka koristimo se rezultatima istraživanja Indeks civilnog društva u Hrvatskoj (Bežovan, 2002c).

Empirijska je građa u ovom tekstu, jednim dijelom, interpretirana na osnovi praktično – istraživačke zauzetosti (*practice – research engagement*) autora.¹ To je noviji pristup promoviran u istraživanjima civilnog društva (Brown, ed. 2001) koji pridonosi prevladavanju stereotipskog, teoretski orijentiranog istraživanja, usmjerenog na dugoročna konceptualna pitanja, proizvodnju znanja i konceptualnih rezultata. Praktičari su u civilnom društvu prisiljeni raditi u institucionalnom kontekstu koji ih pritišće na rješavanje konkretnih problema. S druge strane, istraživači rade u institucionalnom kontekstu koji honorira doprinose razvoju teorije i znanja. Nove doprinose teoriji i znanju o civilnom društvu moguće je, prema Brownu i njegovim suradnicima,² ostvariti praktično–istraživačkim pristupom. Taj pristup podrazumijeva aktivan dijalog istraživača i praktičara o pitanjima razvoja civilnog društva, a isto tako praktičnu uključenost istraživača u rješavanje konkretnih pitanja razvoja civilnog društva.

1 U iskustvu praktično–istraživačke zauzetosti posebno valja istaknuti projekt Jačanje organizacija civilnog društva u procesu decentralizacije socijalne politike u Hrvatskoj kojeg je tijekom 2002. i 2003. godine provodio Centar za razvoj neprofitnih organizacija uz suradnju 13 gradova i 15 razvijenijih udruga koje provode socijalne programe.

2 Radi se o skupini istraživača i praktičara koja djeluje u okviru The Houser Center for Nonprofit Organisations, Harvard University, SAD.

POVIJESNI OSVRT NA RAZVOJ CIVILNOG DRUŠTVA U SOCIJALNOM PODRUČJU

Povijest, nastanak i djelovanje organizacija civilnog društva u području socijalne politike u Hrvatskoj su relativno neistraženi. Bratovštine i zaklade nastale kao izraz samoorganizacije nekih lokalnih zajednica te kao dobročinstva plemićkih obitelji bile su začetnici socijalnih programa. Procesi industrijalizacije u drugoj polovini 19. stoljeća te razvoj građanske kulture koja se širila s procesom modernizacije potaknuli su brojne inicijative u kojima prepoznajemo korijene suvremenih institucija u Hrvatskom društvu. Ove su inicijative pokretali, istina, malobrojni bogatiji pripadnici građanstva i njihova inteligencija (Gross i Szabo, 1992). Oni osnivaju sirotišta, bolnice, škole i kulturne ustanove. Početkom 20. stoljeća djeluju brojne zaklade, od kojih su mnoge stipendijske (Kante, 1913). Inspirirana socijalnim učenjem Katolička crkva i njezine organizacije osnivaju različite organizacije koje pružaju socijalne usluge te pomažu siromašnima. U razdoblju između Prvog i Drugog svjetskog rata industrijalci osnivaju zaklade i humanitarne organizacije te pomažu u podmirivanju različitih socijalnih potreba. Na osnovi uvida u ograničenu literaturu toga razdoblja možemo zaključiti da je u Hrvatskoj toga vremena među bogatijim građanstvom i obrazovanim ljudima bila razvijena kultura dobročinstava i davanja u općekorisne svrhe.

Poslije Drugog svjetskog rata zaklade su u Hrvatskoj nacionalizirane, ekspropirane ili su drugačije prestale postojati. Prestale su postojati i druge humanitarne ili crkvene organizacije.

U doba socijalističkog razvoja nije postojala sloboda udruživanja, odnosno pravo slobodnog raspolaganja imovinom radi osnivanja zaklada. Država je imala monopol na pružanje svih socijalnih usluga. Društvene organizacije i udruženja građana imala su relativno ograničenu ulogu i nisu bili okvir samoorganizacije građana. Neke su društvene organizacije, kao na primjer one koju su zastupale interese invalida ili bolesnih osoba, primjerice dijabetičara, imale značajnu ulogu. Ta se uloga očitovala kroz zagovaranje interesa svih članova, njihovog okupljanja i pružanja dodatnih informacija kako bi mogli ostvariti svoja prava ili biti upoznati s novijim dostignućima u liječenju svojih bolesti. Crkva je neprekinuto, a poslije i naročito preko Caritasa, pružala socijalnu pomoć najugroženijim slojevima stanovništva. Crkva je organizirala dječje vrtiće, skrb za starije, brigu o ovisnicima i kuhinje za sirotinju.

Relativno ograničenu ulogu i razvijenost ovih organizacija može se tumačiti činjenicom da su socijalni problemi u tom vremenu bili manje izraženi nego danas. K tome, sama su poduzeća preko fondova zajedničke potrošnje pridonosila podmirivanju socijalnih potreba svojih radnika i zajednica gdje su djelovala.

RAZVOJ CIVILNIH INICIJATIVA I ORGANIZACIJA U SOCIJALNOM PODRUČJU POSLIJE 1990. GODINE

Diskontinuitet u političkom, socijalnom i gospodarskom razvoju Hrvatske u 20. stoljeću u znatnoj je mjeri utjecao na razvoj civilnog društva u području socijalne politike.

Političke promjene 1990. godine promovirale su slobodu udruživanja kao temeljno ljudsko pravo. Novim je ustavom Hrvatska definirana i kao socijalna država. To je

mogao biti poticajan okvir za razvoj novih civilnih inicijativa odozdo u području socijalne politike.

Međutim, razvoj se civilnih inicijativa u socijalnom području javlja tek početkom rata i s njim potaknute prognaničke i izbjegličke krize. U prevladavanju ovih problema u Hrvatskoj su pomagale i brojne međunarodne i inozemne humanitarne organizacije. Radi učinkovitijeg djelovanja, a osobito kao dio strategije odlaska iz Hrvatske, ove organizacije potiču osnivanje lokalnih organizacija. One se osnivaju prema Zakonu o društvenim organizacijama i udruženjima građana. S druge strane, osnivaju se i brojne organizacije pripadnika određenih pomažućih profesionalnih skupina (psihologa, liječnika, socijalnih radnika) koji su iskazali spremnost u pružanju usluga žrtvama rata. Osnivaju se i druge organizacije kao izraz samoorganizacije ugroženih skupina u doba rata ili kao solidarnost s njima. Često su ove organizacije na zavičajnoj osnovi. Humanitarnu su pomoć prikupljale i državne ustanove (škole, bolnice, centri za socijalnu skrb, druge socijalne ustanove) općine i gradovi te trgovačka društva. Dio se uglednih osoba iz javnog života javio kao osnivač humanitarnih organizacija.³ Crkve i crkvene organizacije povezane u šire međunarodne mreže također su imale važnu ulogu. Mnoge su od ovih organizacija primale znatnu humanitarnu pomoć od hrvatskog iseljništva i brojnih organizacija koje su oni osnovali radi pomoći Hrvatskoj.

Radi kontrole i usmjeravanja ovog procesa donesen je u prosincu 1992. godine Zakon o humanitarnoj pomoći. U javnosti su učestalo iskazivane sumnje u zlorabe prilikom raspodjele humanitarne pomoći.⁴

Prema ovom je zakonu humanitarna pomoć materijalno dobro namijenjeno u najširem smislu riječi žrtvama rata, prognanicima i izbjeglicama, osobama u stanju socijalno–zaštitne potrebe i drugim korisnicima socijalne zaštite utvrđenih posebnim propisima. Zakon se primjenjivao na udruženja građana i društvene organizacije⁵ tj. humanitarne organizacije kojima je jedan od ciljeva bio prikupljanje i raspodjela humanitarne pomoći. Ovim je zakonom utvrđen i javni interes u pružanju humanitarne pomoći. Humanitarne organizacije nisu mogle prikupljati i raspodjeljivati humanitarnu pomoć bez prethodne suglasnosti Ministarstva rada i socijalne skrbi. Nadležno je ministarstvo moglo uskratiti suglasnost kada je ocijenilo da izvori i kriteriji te način prikupljanja pomoći nisu u javnom interesu. Humanitarne su organizacije bile dužne voditi evidenciju o korisnicima i opsegu prikupljene i ras-

3 U ovom krugu inicijativa zanimljivo je primijetiti da su po obrascu i iskustvima iz razvijenih zemalja bile angažirane i supruge uglednih političara u prikupljanju i raspodjeli humanitarne pomoći. Njihove su organizacije često imale monopol u promidžbi na državnoj televiziji i drugim medijima, kao i na donacije koje su dobivale od gospodarstva. Gubitkom političke moći ove su organizacije gubile na ugledu u javnosti te na spomenutim monopolima. Pored toga, mediji su pisali o skandalima vezanim uz Zakladu spasimo djecu Hrvatske. Ovakvi slučajevi nisu išli u prilog razvoju ideje davanja u očekorisne i humanitarne svrhe u Hrvatskoj.

4 Kako bi zaustavila procese preprodavanja i prisvajanja humanitarne pomoći Vlada je osnovala i Komisiju za nadzor nad radom humanitarnih organizacija koja je 1995. godine podnijela izvještaj o provedenom nadzoru nad radom domaćih i stranih organizacija. Kod većeg broja stranih organizacija uočene su nepravilnosti. Samo je 25% ovih organizacija imalo dozvolu za rad. Dok je takvu dozvolu imalo 85% domaćih organizacija. Propisanim kriterijima za prikupljanje i raspodjelu humanitarne pomoći udovoljavalo je samo 50% domaćih organizacija (Vjesnik, 8. svibnja 1995., Humanitarno ne znači i zakonito.).

5 Pojam društvene organizacije i udruženja građana već se početkom 1990–ih zamjenjuje pojmom udruga koji se tek službeno uvodi Zakonom o udrugama 1987. godine.

podijeljene pomoći te o tome propisanom procedurom obavještavati nadležno ministarstvo. Razmjerno trenutnim potrebama ministarstvo je prema zakonu moglo predložiti humanitarnim organizacijama usmjeravanje humanitarne pomoći.⁶

Dio je humanitarnih organizacija razvio opsežne i zapažene programe psihološke pomoći stradalnicima rata.

Zakon je ustanovio da vjerske zajednice i druge domaće pravne osobe, kao i strane pravne osobe, osim humanitarnih organizacija, mogu prikupljati i raspodjeljivati humanitarnu pomoć nakon što o tome obavijeste Ministarstvo rada i socijalne skrbi. Taj se zahtjev navedenim pravnim osobama može tumačiti kao izraz nepovjerenja prema organizacijama civilnog društva nastalim kao rezultat slobode udruživanja građana.

Prikupljanjem i raspodjelom humanitarne pomoći, te pružanjem psihološke pomoći u tom su vremenu u Hrvatskoj podmirene brojne socijalne potrebe koje se nisu mogle podmiriti iz državnih programa. Što je isto tako važno, putem ovih je organizacija institucionalizirana solidarnost koja je tada u Hrvatskoj bila na relativno visokoj razini. Istraživanje o radu humanitarnih organizacija provedeno 1995. godine (Bežovan, 1995) prepoznalo je njihovu razvojnu krizu. Država je prema njima bila nepovjerljiva, nije ih konzultirala i uključivala u svoje programe, njihov rad nije poticala davanjem nagrada i priznanja, nije postojao poticajan zakonski, a prije svega porezni okvir za razvoj njihove djelatnosti. Država je prema ovim organizacijama imala paternalističko stajalište.⁷ Ove su organizacije previše ovisile o inozemnim donacijama. U većini se organizacija malo polagalo na izgradnju kapaciteta te boljeg vođenja i učinkovitijeg djelovanja.

U prvoj polovini 1995. godine u Ministarstvu je rada i socijalne skrbi bilo registrirano 211 aktivnih humanitarnih organizacija. U tom je vremenu bilo i 59 vjerskih organizacija, 26 domaćih pravnih osoba i 81 strana organizacija koje su se bavile prikupljanjem i raspodjelom humanitarne pomoći. Znatno broj organizacija koje su prikupljale i raspodjeljivale humanitarnu pomoć nikada nije za to tražio odobrenje ministarstva niti je o tome obavještavao ministarstvo. Sredinom se 1990-ih procjenjivalo da u Hrvatskoj djeluje oko 1.000 takvih organizacija.

Premda su uvelike obavile misije zbog kojih su osnovane, broj se humanitarnih organizacija u Hrvatskoj nije smanjio. Početkom 2001. godine 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.⁸

Važno je istaknuti da je najveći dio organizacija civilnog društva u Hrvatskoj koje djeluju u socijalnom području nastao kao humanitarne organizacije. Očekivalo se da

6 Već po donošenju Zakona o humanitarnoj pomoći htjelo ga se reformirati kao bi se baš u dijelu autonomnog raspolaganja prikupljenom humanitarnom pomoći organizacijama nametnula veća kontrola i mogućnost usmjeravanja prikupljene pomoći. Poslije lošeg iskustva sa Zakonom o udrugama Vlada je odustala od ove namjere.

7 Paternalizam je išao do nerazumnih granica. Prema svjedočenju odgovorne osobe iz Caritasa, poslije svečanosti otvaranja njihovog doma za skrb o djeci, prišao joj je visoki dužnosnik iz Ministarstva rada i socijalne skrbi s pitanjem za sastanak na kojem bi se dogovorili o prenošenju tog doma u vlasništvo države, koji je inače financiran inozemnim donacijama.

8 Podaci dostupni na web stranici Ministarstva rada i socijalne skrbi, <http://www.mrss.hr>.

će njihova misija biti povezana s humanitarnom, prognaničkom i izbjegličkom krizom uvjetovanom ratom. Tako je razvijena percepcija da je područje djelovanja organizacija civilnog društva humanitarni rad, a da je pružanje socijalnih usluga posao države i državnih ustanova.

Provjeravajući teoriju razvoja organizacija civilnog društva s njihovom ulogom u socijalnim režimima (Salamon i Anheier, 1998) na osnovi provedene analize zaključujemo da se ovaj sektor u Hrvatskoj dominantno razvija pod utjecajem potražnje za socijalnom pomoći, socijalnim uslugama. Teorija heterogenosti upozorava na rastuću potražnju odozdo na koju nisu u stanju odgovoriti državne službe. Sektor se dominantno razvijao radi pomoći žrtvama rata, tako se i ustaljuje percepcija humanitarnih organizacija koje trebaju djelovati ograničeno vrijeme, a poslije se eventualno baviti zbrinjavanjem siromašnih građana ili drugih ranjivih skupina. U ovoj je percepciji zapostavljen potencijal i dugoročniji razvoj ovih organizacija koje bi u suradnji s državom i drugim dionicima imale važniju ulogu u pružanju socijalnih usluga.⁹

Potražnja za podmirivanjem potreba platežno sposobnih društvenih slojeva, primjerice imućnijih starijih osoba, potiče nastanak organizacija koje pružaju socijalne usluge (Coury, Despot-Lučanin, 1998). Očito zbog rizika institucionalizacije te troškova birokratizacije, kao i moguće kontrole države jedan dio ovih usluga počinje se davati na crno.¹⁰ Druge inicijative, koje se primjerice bave pružanjem usluga djeci, imaju veću šansu za stabilizacijom ako su povezane s aktivnošću inozemnih organizacija. Pripadnost određenoj međunarodnoj mreži jamči legitimitet, odgovarajuće financiranje i održivost programa organizacije.¹¹

Teorija ponude upozorava na konkurentne ideologije i religije koje se dokazuju u nuđenju različitih socijalnih programa i usluga. Caritas i njegove aktivnosti te nastojanja još nekih crkvenih organizacija mogli bi govoriti u prilog primjenjivosti ove teorije za Hrvatsku. Caritas razvijajući partnerstvo s državom u programima pružanju usluga djeci i starima prestaje biti tradicionalna organizacija inspirirana milosrdem.¹² Konkurenciju ideoloških koncepata vlada i političkih skupina pretočenu u programe pružanja socijalnih usluga u Hrvatskoj je dosta teško prepoznati. Dakle, u socijalnim je programima kod nas teško prepoznati njihovu različitu ideološku zasnovanost kao u razvijenim zemljama.

Politiku Ureda za udruge Vlade Republike Hrvatske, s kojom se započelo 2002. godine, financiranje programa udruga koji bi se financirali na trogodišnjoj osnovi mogu se dijelom protumačiti u sklopu teorije ponude. Policy osnova ovakve politike povezana je s ostvarivanjem Programa suradnje između Vlade i nevladinog, neprofitnog sektora u Republici Hrvatskoj te strategijom razvoja Hrvatske u području

9 Ova se percepcija uvelike zasnivala na činjenici da je velik broj onih koji su sudjelovali u programima rada ovih organizacija to radio na volonterskoj osnovi, u velikoj je mjeri to bila nestručna radna snaga. Stručnjaci, glavne osobe i vođe u ovim organizacijama bile su zaposlene u različitim javnim službama, o ovo im je bio dodatan posao.

10 Do ovih se informacije došlo u raspravama s predstavnicima različitih socijalnih ustanova u okviru Projekta reforme socijalne skrbi koji se provodi u Ministarstvu rada i socijalne skrbi uz vodstvo inozemnih stručnjaka, tijekom 2002. i 2003. godine.

11 Kao primjer uspješne organizacije civilnog društva mogao bi se uzeti SOS dječje selo Hrvatska.

12 Caritas je u Hrvatskoj, s odlukom da u župi i na drugim razinama voditelj treba biti laička osoba, na putu modernizacije i očekivano je da će biti sve relevantniji dionik u socijalnom području.

socijalne skrbi (Puljiz, 2001). Ovo je početak razvoja politike socijalnog ugovaranja prema udrugama koje djeluju u socijalnom području.

Najznačajniji poticaji razvoju civilnog društva u ovom području, kao što je rečeno, došli su iz inozemstva. Takav se razvoj može objasniti teorijom ponude. Strane su organizacije dolazile s iskustvom rada u zemljama u razvoju te su se teško prilagođavali zahtjevnijim standardima. Pomoć se u slučajevima kriza ne daje vladama već se djeluje neovisno i potiče se osnivanje lokalnih civilnih organizacija. Ponuda koja je tada dolazila izvana bila je iznimno važna i imala je različite učinke na razvoj sektora. Nesklonost ulaganju u infrastrukturu domaćih organizacija (Despot-Lučanin, Coury, 1995) kao i u razvojne projekte (Stubs, 1996) značilo je zanemarivanje lokalnih potencijala te djelomično kolonizaciju koja ima negativne konotacije. Brojne inozemne programe donatori već unaprijed usmjeravaju, obrazlažući to i željom samog donatora.¹³ Takvi su programi sačinjeni prema iskustvima i aktualnim socijalnim programima i problemima u razvijenim zemljama. Primjerice, stranci često nude programe zbrinjavanja djece s ulice ili beskućnika. Na takve ponude naprosto nije moguće pozitivno odgovoriti jer spomenuti problemi još uvijek u Hrvatskoj nisu dovoljno rašireni i prioritetni. To mogu biti praktični razlozi da takvi inozemni donatori ne financiraju programe u Hrvatskoj.

Teorijom ponude mogu se objasniti i utjecaji koji su došli sa strane, a bili su gotovo neformalnog karaktera. To je bio koncept civilne i profesionalne zauzetosti kolega s inozemnih sveučilišta koji su u Hrvatskoj provodili istraživanja i pomogli u transferu *know-how* u socijalnom području.¹⁴

Teorija povjerenja, zbog još uvijek nerazvijenosti sektora civilnog društva u socijalnoj politici, teško se može prihvatiti kao upotrebljiva. Što više, korisnici socijalnih usluga za sada se imaju više razloga sigurnije osjećati u državnim nego u programima civilnih organizacija. Državna ustanova još uvijek znači izvjesno jamstvo, stalnost i kvalitetu u pružanju socijalnih usluga. Dakle, državnim se ustanovama, kao pružateljima socijalnih usluga, više vjeruje nego udrugama.

Teorija međusobne ovisnosti, prema kojoj se usluge civilnih organizacija javljaju kao komplementarne drugim opskrbljivačima može imati tek djelomičnu relevantnost u Hrvatskoj. Međutim, programi se socijalne skrbi koje pružaju udruge, a namijenjeni su najugroženijim skupinama često preklapaju s državnim 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.

Razvoj 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 prijašnjem putu, neiskustvo građana u prakticiranju slobode udruživanja, neprepoznavanje vrednote civilne zau-

13 Analizom više slučajeva moglo bi se pokazati razmjere neracionalno korištenih doniranih sredstva. Isto tako, više bi nam se približilo iskustvo nudenja socijalnih programa vladinim institucijama koje često puta ne znaju gdje će uputiti podnositelje prijedloga. Mnogi su stručnjaci u ministarstvima zamoreni zahtjevima inozemnih donatora za suradnjom.

14 Dobar, a na žalost, rijedak primjer takve zauzetosti Joanne M. Coury sa State University New York at Buffalo, USA prepoznaju se u nekoliko istraživanja i zauzetošću za osnivanjem hospicija u Zagrebu. Više o tome u tematskom broju, »Socijalna politika, hospicij i palijativna skrb«, Revije za socijalnu politiku, br. 3-4/2002.

zetosti 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, 2002c). Slična su stajališta iznesena u nalazu istraživanja Svjetske banke (2000).

Država ne prepoznaje vrijednost i sinergijske učinke programa organizacija civilnog društva. Poticaji za promjenama redovito dolaze odozgo i ne uvažavaju potrebe sektora. Rijetki su dobri primjeri u kojima je država bila katalizator i jedan od partnera u ohrabrivanju novih civilnih inicijativa koje su urodile pružanjem socijalnih programa.¹⁵

Premda se može reći da građani u Hrvatskoj imaju načelno pozitivno stajalište prema volontiranju, oni rijetko daju rad za općekorisne svrhe (Ledić, 2001). Starije i obrazovanije skupine imaju pozitivnije stajalište prema volontiranju. Niska razina volontiranja još je povezana s nedostatkom tradicije i teškim gospodarskim prilikama.

Istraživanje o decentralizaciji socijalne politike, nove uloge lokalnih vlasti – gradova i organizacija civilnog društva (Bežovan, Zrinščak, 2001), je pokazalo da se decentralizacija socijalne politike provodi odozgo što umanjuje lokalne potencijale i pasivizira ljudske resurse. S druge strane, ljudski su resursi i institucionalni okvir socijalnih programa, državnih i civilnih, na lokalnim razinama skromni.¹⁶ Izražen je i problem koordinacije socijalnih programa različitih dionika na lokalnoj razini.

U Hrvatskoj je osnovan relativno manji broj zaklada koje su mogle pomoći u podmirivanju rastućih socijalni potreba.

Na temelju rezultata istraživanja provedenog 2001. godine u Hrvatskoj dominiraju stipendijske zaklade (Bežovan, 2002a). U području socijalne skrbi zaklade tradicionalno dokazuju svoje misije i pokazuju se kao novo područje za razvoj općekorisnih i dobrotvornih programa.

Zaklade raspolažu s malom imovinom, a njihovi prihodi nisu dostatni za financiranje izdašnjih socijalnih programa. Većina zaklada financira svoje programe prikupljanjem sredstava. Država nije razvila aktivne programe potpore razvoju zakladništva. Građani i gospodarski subjekti zbog krize i nedostatka tradicije ne daruju novac zakladama.

Razvoj zaklada lokalnih zajednica može pridonijeti izgradnji civilnog društva koje je ukorijenjeno u njihovim potrebama. Civilnom zauzetošću građana i socijalnom

15 U traganju za obrascem promjena u ovoj oblasti bilo bi zanimljivo analizirati neke slučajeve koji su potaknuli promjene širih razmjera. Primjerice, konkretni slučajevi pružanja usluga starima dobili su potporu zbog privatnih interesa osoba na vlasti kako bi u tu ustanovu smjestili svoje bližnje. S druge strane, bilo bi zanimljivo provjeriti koliko su izmjene politike države u financiranju privatnih škola bile povezana s ulaskom vlasnika istih ustanova u politiku.

16 Skromnost lokalnih socijalnih kapaciteta te njihov marginalan položaj prepoznat je kao jedan od ključnih problema planirane decentralizacije u spomenutom projektu *Jačanje organizacija civilnog društva u procesu decentralizacije socijalne politike u Hrvatskoj* kojeg je proveo Centar za razvoj neprofitnih organizacija. U poglavarstvu se socijalni poslovi povjeravaju najneuglednijem političaru koji k tome može dolaziti iz redova najslabijeg koalicijskog partnera.

odgovornošću gospodarskog sektora mogu se putem zaklade lokalne zajednice prikrbiti dodatna sredstva kako bi se podmirile lokalne socijalne potrebe i potaknulo nove programe socijalne integracije.

ZAKONSKI OKVIR OSNIVANJA I DJELOVANJA ORGANIZACIJA CIVILNOG DRUŠTVA

Zakonski se okvir osnivanja organizacija civilnog društva odnosi na udruge, zakade i fundacije te ustanove.

Udruge kao dominantni oblik organizacija civilnog društva, ranije su to bile društvene organizacije i udruženja građana, osnivaju se od 1997. godine na osnovi Zakona o udrugama. Zakonom o udrugama institucionalizira se temeljno ustavno pravo na slobodu udruživanja. Donošenjem ovog zakona, ranije osnovane društvene organizacije i udruženja građana, trebale su se preregistrirati u udruge.

Prema ovom zakonu bilo je potrebno deset fizičkih ili pravnih osoba za osnivanje udruge.

Na prijedlog nekolicine udruga Ustavni sud Republike Hrvatske ukinuo je više odredbi Zakona o udrugama kojim je bilo dovedeno u pitanje temeljno ustavno pravo slobode udruživanja.

Novi Zakon o udrugama donesen je 2001. godine. Prema ovom zakonu udruge je svaki oblik dobrovoljnog udruživanja više građana i pravnih osoba sa sjedištem u Republici Hrvatskoj, koje se radi zaštite njihovih probitaka ili zauzimanja za zaštitu ljudskih prava i sloboda, te ekološka, humanitarna, informacijska, kulturna, nacionalna, pronatalitetna, prosvjetna, socijalna, strukovna, športska, tehnička, zdravstvena, znanstvena, ili druga uvjerenja i ciljeve, a bez namjere stjecanja dobiti, podvrgavanju pravilima koja uređuju ustroj i djelovanje toga oblika udruživanja.

Ovim je zakonom uveden institut udruga koje nemaju svojstvo pravne osobe. Od ranijih deset broj je osnivača smanjen na tri poslovno sposobne fizičke osobe ili pravne osobe, domaće i strane. Udruge se registriraju u uredima državne uprave u jedinicama područne (regionalne) samouprave.¹⁷ Nadzor nad radom udruga kao i zabrana djelovanja udruga uređeni su u skladu s europskim standardima. Znatno su smanjene kazne za prekršaje. Imovina na kojoj je udruge imala pravo raspolaganja ili pravo korištenja do donošenja Zakona o udrugama iz 1997. godine ponovo postaje vlasništvo udruge.

Zaklade, kao dio infrastrukture modernih društava, osnivaju se u nas ponovo početkom 1990-ih na osnovi pravnih pravila bivšeg Zakona o zadužbinama iz 1930. godine. Donošenjem Zakona o Zakladama i fundacijama (dalje u tekstu: ZZF-a) 1995. godine zaklade i fondovi osnovani temeljem pravnih pravila bili su dužni uskladiti s novim zakonom. Dio udruga koje su nosile u svojem naslovu riječ »zaklada« pre-registrirao se u zaklade ili brisale tu riječi iz svojeg naziva.

Prema ZZF-u zaklada je imovina (*universitas bonorum, universitas rerum*) namijenjena da sama, odnosno prihodima što ih stječe, trajno služi ostvarivanju neke općekorisne ili dobrotvorne svrhe. Općekorisna je ona svrha ispunjavanjem koje se

¹⁷ Ranije su udruge s programom rada u više županija trebale biti registrirane u ministarstvu nadležnom za poslove opće uprave, a one s lokalnim programima u jedinicama lokalne uprave.

općenito unapređuje kulturna, prosvjetna, zdravstvena, ćudoredna ili koja druga društvena djelatnost ili općenito materijalno stanje društva. Dobrotvorna je svrha ispunjavanjem koje se pruža potpora osobama kojima je pomoć potrebna. Fundacija služi istoj svrsi samo ne u razdoblju duljem od pet godina.

Zakladu može osnovati domaća ili strana fizička ili pravna osoba. Zaklade se registriraju u ministarstvu nadležnom za poslove opće uprave. Procedura osnivanja zaklada i trajanje tog procesa znatno su složeniji i dulji od onih koje vrijede za udruge.

Ovaj je zakon restriktivan i nije poticajan za institucionalizaciju davanja u opće-korisne i dobrotvorne svrhe. Odredbe zakona o osnivanju Zakladnog vijeća kao najvećeg stručnog i savjetodavnog tijela za razvoj zakladništva nisu provedene, tj. Zakladno vijeće nije osnovano.

Zakon o ustanovama donesen je 1993. godine. Ustanovu mogu osnovati fizičke i pravne osobe radi obavljanja djelatnosti odgoja, obrazovanja, znanosti, kulture, skrbi o djeci, zdravstva i socijalne skrbi. Ustanove, pored državnih, mogu biti i privatne organizacije sa statusom neprofitnosti te pružati pod određenim uvjetima javne usluge. Dozvolu, odnosno suglasnost za rad ustanove najčešće dobivaju od resornog ministarstva. Ustanove se registriraju na trgovačkom sudu. Privatizacijom socijalnih programa ovaj će tip pravnih osoba više dobivati na važnosti.

Privatne su ustanove primjereniji tip pravnih osoba za pružanje socijalnih usluga od udruga ili zaklada. Ustanove imaju postojaniju strukturu upravljanja i odgovornosti koja može jamčiti održivost pružanja socijalnih usluga.

Djelovanje organizacija civilnog društva analiziramo na osnovi posebnih, *policy* propisa kojima se uređuje posebno područje socijalne politike, kao što je socijalna skrb, zdravstvena zaštita, odgoj i obrazovanje i drugi programski dokumenti.

Socijalni program Vlade Republike Hrvatske iz ožujka 1993. godine promovira načelo supsidijarnosti u socijalnoj politici, ali se tek usput bavi organizacijama civilnog društva. Ističe se da »... humanitarne organizacije (Caritas, Crveni križ i druge) imaju pravo pomagati građane na osnovi svojih vlastitih kriterija.« (1993:32). Pored toga, prema Programu, radi zaštite socijalno najugroženijeg pučanstva treba koristiti i pomoć iz humanitarnih izvora i donacija. Kako bi se osigurala racionalna, učinkovita i ravnomjerna primjena svih resursa Ministarstvo rada i socijalne skrbi trebalo je izraditi instrumentarij koordiniranog djelovanja humanitarnih organizacija, vjerskih zajednica i drugih koji su se bavili prikupljanjem i raspodjelom humanitarne pomoći. U socijalnom se programu humanitarne organizacije stavljaju u pasivan položaj, ne prepoznaje se njihov potencijal i buduća uloga te ih se nastoji koordinirati i kontrolirati.

Program zadovoljavanja socijalnih potreba građana Republike Hrvatske u razdoblju od 1997. do 1999. godine prihvaćen je poslije rasprave u Hrvatskom saboru 1996. godine. U programu se otvaraju šire mogućnosti sudjelovanja nevladinih organizacija i neprofitnog sektora u brizi za siromašne starije osobe, invalide, socijalno ugroženu djecu i mladež te druge socijalno ugrožene osobe.

Dakle, u Hrvatskoj se relativno kasno u socijalnim programima ističe uloga organizacija civilnog društva.

U Nacionalnoj politici zapošljavanja, prihvaćenoj 1998. godine, poziva se na Zakon o socijalnoj skrbi koji je stupio na snagu početkom 1998. godine i koji je

predvidio ulogu neprofitnih i nevladinih organizacija u pružanju socijalne skrbi. Nacionalnom se politikom zapošljavanja želi poduprijeti rad ovih organizacija, posebno onih koje u svoj rad uključuju volontere u programima pomoći starijima i nemoćnima.

Zakon o socijalnoj skrbi, koji je stupio na snagu s početkom 1998. godine, uređuje da vjerske zajednice, trgovačka društva, udruge i druga domaća i strana pravna i fizička osoba mogu sredstvima koja osiguravaju za tu namjenu pružiti novčanu i drugu pomoć osobama za koje ocjenjuju da im je pomoć potrebna te obavljati djelatnost socijalne skrbi prema ovom zakonu.

Ovim je zakonom sustav socijalne skrbi bio centraliziran u smislu upravljanja i financiranja. Općinama, gradovima i Gradu Zagrebu, pored obveze da u svojim proračunima za potrebe socijalne skrbi osiguraju sredstva u visini od najmanje 5% svojih prihoda, u izmjenama i dopunama zakona 2001. godine ostaje ista obveza bez propisanog iznosa sredstava, s kojima prvenstveno osiguravaju pomoć za podmirenje troškova stanovanja, dopušteno je da osiguraju sredstva za ostvarivanje prava iz Zakona o socijalnoj skrbi u većem opsegu te za pružanje i drugih vrsta pomoći.

Zakonom se navodi da će općine, grad i Grad Zagreb posebno poticati dobrosusjedsku pomoć, dobrovoljni rad i druge oblike dobročinstava.

Zakonom o socijalnoj skrbi nije uspostavljen okvir za razvoj kombinirane socijalne politike (*welfare mix*). Odredbe zakona ne upućuju na razvijanje partnerstva vlade, jedinica lokalne samouprave i organizacija civilnog društva. Štoviše, zakonska odredba da drugi dionici mogu pružati novčanu i drugu pomoć sredstvima koje osiguraju za tu namjenu stavlja ih na rub događanja u socijalnoj skrbi.

Zakonskim se odredbama Zakona o socijalnoj skrbi ne operacionalizira načelo supsidijarnosti s politikom socijalne skrbi u kojoj bi jasnu odgovornost imale lokalne vlasti te ju ostvarivale u suradnji s nadležnim ministarstvom, organizacijama civilnog društva i drugim dionicima.

Prema zakonu o zdravstvenoj zaštiti privatne neprofitne ustanove mogu se osnovati kao i ustanove za zdravstvenu njegu i pomoć u kući, poliklinike, opće i specijalizirane bolnice, ljekarne i lječilišta. Zdravstvena ustanova, odnosno privatni zdravstveni djelatnik uključen u mrežu zdravstvene djelatnosti treba pribaviti suglasnost o osnivanju od ministra zdravstva po prethodno pribavljenom mišljenju Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje i nadležne komore. U ovom se slučaju sklapaju ugovori o pružanju zdravstvenih usluga s Hrvatskim zavodom za zdravstveno osiguranje. Ovakva se politika provodi od 1993. godine, kada je pored obveznog, uvedeno dopunsko i dodatno zdravstveno osiguranje. U Hrvatskoj je 2001. godine bilo 6.303 jedinica privatne prakse (ordinacija, laboratorija, ljekarni). Od toga je bilo 2.734 liječničkih ordinacija privatne prakse, od kojih je 2.029 ordinacija u zakupu. Dvije specijalizirane bolnice i dva lječilišta bili su u privatnom vlasništvu. Od 185 polikliničkih ustanova u privatnom vlasništvu je 175, a od 111 ustanova za njegu 110 je privatno, a od 141 ljekarničke ustanova u privatnom je vlasništvu 108 (Hrvatski zdravstveno-statistički ljetopis za 2001. godinu, 2002.).

Zdravstvene ustanove i privatni zdravstveni djelatnici koji nisu uključeni u mrežu zdravstvene djelatnosti pribavljaju suglasnost o osnivanju od ministra zdravstva uz prethodno mišljenje nadležne komore. Ovdje se radi o tržišnom segmentu zdravstvene zaštite.

Zakon o zdravstvenoj zaštiti daje okvir za razvoj kombiniranog modela socijalne politike. U ovom se modelu prepoznaje kombinacija usluga koje daju državne ustanove, privatne neprofitne ustanove i privatni zdravstveni djelatnici koji ugovaraju pružanje usluga s državom te oni koji usluge pružaju na tržišnoj osnovi. Među analiziranim, zdravstvene su usluge u Hrvatskoj najviše privatizirane. Strategijom Hrvatska u 21. stoljeću (2002) u području zdravstva zagovara se daljnje provođenje transparentnog procesa privatizacije s udjelom strukovnih zdravstvenih udruga koje bi trebale preuzeti pojedine ovlasti iz stručnog osposobljavanja i nadzora svih zdravstvenih djelatnika.

Politikom odgoja i obrazovanja također je predviđena uloga privatnih neprofitnih organizacija.

Domaće i strane pravne ili fizičke osobe mogu osnovati osnovnu, srednju ili visoku školu uz prethodnu suglasnost nadležnog ministarstva i u slučaju visoke škole prethodnog mišljenja Nacionalnog vijeća za visoku naobrazbu. Osnovne škole su neprofitne organizacije. Dobit koja se ostvaruje u srednjim školama vraća se u osnovnu djelatnost. Program rada srednjih škola može se financirati iz Državnog proračuna, te iz proračuna jedinica lokalne samouprave i uprave.

U području obrazovanja, osobito visokoškolskog,¹⁸ u Hrvatskoj je ostvareno relativno malo privatnih inicijativa. U tom je području u odnosu na socijalnu skrb i zdravstvo sustav rigidniji.

Na području posredovanja pri zapošljavanju pored Hrvatskog zavoda za zapošljavanje mogu djelatnost uz odobrenje resornog ministarstva obavljati druge pravne i fizičke osobe. Ovi posrednici svoje usluge naplaćuju od poslodavaca za koje nalaze radnu snagu i o tome obavještavaju nadležnu državnu službu. U ovom dijelu socijalne politike na djelu je privatizacija socijalnih usluga u sklopu koje se može razviti poduzetništvo. Ovaj je proces na početku i nema se dovoljno iskustva s novom praksom kako bi se procjenjivali njezini učinci.

U području stambene politike nisu doneseni propisi o osnivanju i radu neprofitnih stambenih organizacija. Stambene se potrebe dominantno podmiruju preko tržišta. Programom društveno poticajne stanogradnje Vlada je, s povoljnostima snižavanja cijene stana kojeg ne mogu ostvariti drugi investitori, sebi priskrbila monopolski položaj.¹⁹ To je područje u kojem će biti teško izgraditi partnerstvo dionika te s druge strane odgovoriti na rastuće stambene potrebe.

Vlada je krajem 2000. godine prihvatila Program suradnje Vlade Republike Hrvatske i nevladinog, neprofitnog sektora u Republici Hrvatskoj. Tu se ne radi o zakonski obvezujućem dokumentu.

Program je izrađen na načelima partnerstva, transparentnosti, neovisnosti neprofitnog sektora, odgovornosti za primjenu javnih resursa, promicanje ravnopravnih mogućnosti za sve, kodeksu pozitivne prakse i unapređenju kvalitete djelovanja, načelu supsidijarnosti, promicanju nenasilja i aktivnog prihvaćanja različitosti te izgradnji socijalnog kapitala.

18 Početkom 2003. godine u Hrvatskoj je djelovalo 11 privatnih visokih učilišta i na njima je studiralo 3.871 studenata, www.mzt.hr.

19 Autoru je poznato da je zbog toga pred Ustavnim sudom pokrenuta inicijativa za ocjenu ustavnosti zakona na osnovi kojeg se provodi ovaj program. Iz monopolskog položaja Vlade kriju se interesi građevinskih lobija.

Program predviđa suradnju Vlade i neprofitnog sektora u područjima:

- zakonodavstva – konzultacija s neprofitnim sektorom prilikom donošenja novih i izmjene postojećih zakona uz pomoć prakse uključivanja predstavnika sektora u radne skupine predlagača zakona;
- savjetovanja – prilikom donošenja nacionalnih programa i strategija, procjene prioriteta i nositelja dijelova programa, u procjeni različitih projekata u koje se ulaže javni novac;
- procjene nacionalne politike u svim područjima, uključujući široko područje socijalne politike;
- decentralizacije i suradnje u održivom razvoju zajednice;
- djelomičnog ili potpunog financiranja programa i usluga neprofitnog sektora;
- građanskog sudjelovanja u procesu donošenja odluka;
- poticanja i podupiranja samoorganizacije i dobrovoljnog djelovanja građana;
- razvoja socijalnog poduzetništva i socijalnog kapitala;
- poticanju socijalno odgovornog poslovnog sektora.

Glede ostvarivanja ovog programa pobrojane su obveze Vlade i neprofitnog sektora. Program predviđa da se svake godine održi sastanak Vlade i predstavnika neprofitnog sektora kako bi izvršili pregled i analizu djelovanja u sklopu programa. Vlada se obvezala i na poticanje širenja programa na institucija javnog sektora te jedinice lokalne uprave i samouprave.

Ovaj je program imao relativno slabiji učinak od očekivanog na status organizacija civilnog društva općenito, a i u području socijalne politike.²⁰

Promjene koje se odnose na status organizacija civilnog društva, a povezane su s primjenom ovog programa odnose se na promijenjenu politiku financiranja ovih organizacija iz državnog proračuna. Od 2002. godine na osnovi javnog natječaja iz državnog se proračuna financiraju trogodišnji programi udruga i jednogodišnji projekti. Tada su zaključeni ugovori za financiranje 31 programa u području socijalne skrbi te 21 program iz područja obrazovanja. Očekuje se da će financiranje udruga na trogodišnjoj osnovi pridonijeti njihovom održivom razvoju.

Istraživanje koje je imalo cilj procijeniti razinu razvijenosti civilnog društva u Hrvatskoj (Bežovan, 2002c) upozorilo nas je na činjenicu da su organizacije civilnog društva koje pružaju socijalne i zdravstvene usluge te koje se bave humanitarnim radom razvijenije od prosjeka drugih organizacija. Ove organizacije djeluju u povoljnijem vrijednosnom okruženju te ostvaruju nešto veći utjecaj od drugih organizacija.

S druge strane, organizacije zajednice, dakle tip organizacija koje se svakodnevno susreću s životnim problemima građana, drugačije percipiraju domete svojih aktivnosti. Vrijednosni okvir u kojem one djeluju manje je poticajan. Isto tako, one svojim aktivnostima ostvaruju slabiji utjecaj. Istraživanjem se svjetske banke upozorilo na važnost i nerazvijenost ovog tipa organizacija (Svjetska banka, 2000).

²⁰ Ovaj Program je došao odozgo i on ne pogađa razvojne probleme organizacija civilnog društva u Hrvatskoj. U sklopu spomenutog projekta kojeg je proveo Centar za razvoj neprofitnih organizacija pokazalo se da se u okviru socijalne skrbi projekti i programi ne financiraju na osnovi jasnih kriterija iz kojih bi se prepoznala politika Ministarstva rada i socijalne skrbi. U nekoliko velikih gradova udrugama se financiraju programi za koje uopće ne znaju odgovorni u gradovima za provođenje socijalnih programa.

FINANCIRANJE ORGANIZACIJA CIVILNOG DRUŠTVA

U dosadašnjim istraživanjima financiranje organizacija civilnog društva u Hrvatskoj isticano je kao jedan od prioriternih problema (Bežovan, 1995); (Despot–Lučanin, Coury, 1995).

U pravilu se organizacije civilnog društva financiraju iz:

- članarina koje uplaćuju njihovi članovi;
- donacija – darova koje im daju građani, zaklade, gospodarski subjekti, strane organizacije u novcu i u naturi;
- dotacija – sredstava koje dobivaju iz državnog proračuna ili proračuna lokalnih vlasti;
- prodaje svojih usluga korisnicima te
- sredstava lutrije.

Financiranju organizacija civilnog društva neizravno se pomaže njihovim neprofitnim statusom, mogućnošću da mogu primiti donacije koje se davateljima priznaju kao porezno priznat rashod, ove organizacije ne plaćaju porez na dobit. Ako ostvare dobit vraćaju je u osnovnu djelatnost; ove organizacije mogu imati povlastice prilikom uvoza robe iz inozemstva; te prilikom plaćanja poreza na dodanu vrijednost.

Članarina kao oblik financiranja organizacija civilnog društva koje djeluju u području socijalne politike prisutna je kod udruga koje zagovaraju interese svojih članova ili im pružaju neke usluge. To su često udruge koje okupljaju građane koji boluju od specifičnih bolesti.

Donacije, darivanja građana i gospodarskih subjekata organizacijama civilnog društva zbog nedostatka tradicije i gospodarske krize relativno su skromna. Kod građana bi se očekivalo da pripadnici srednjih slojeva daju dio svojih prihoda u općekorisne i dobrotvorne svrhe. Broj građana koji pripadaju srednjim slojevima, dakle koji imaju pouzdane i relativno više prihode te su skloni zauzimanju za probleme u društvu i u zajednicama gdje žive, u 1990–im se godinama smanjuje. Ne postoji tradicija da građani dio imovine (ušteđevine, nekretnine) ostave u nasljedstvo organizacijama civilnog društva.

Gospodarski su subjekti imali iskustva davanja donacija u općekorisne i dobrotvorne svrhe i u doba socijalizma. Rezultati istraživanja provedenog 2000. godine (Bežovan, 2002b) upućuju nas na činjenice da gospodarski subjekti najviše daju za sport i rekreaciju te za kulturu i umjetnost. Zatim slijede humanitarne organizacije, bolnice i zdravstvene ustanove te škole.

Socijalnoj odgovornosti gospodarstva za probleme u društvu i zajednicama ne ide na ruku gospodarska kriza, visoka porezna presija kojoj su izloženi gospodarski subjekti te još uvijek nedovoljno profilirana i marketinški neatraktivna potražnja organizacija civilnog društva za donacijama koji djeluju u području socijalne politike.

Manji broj gospodarskih subjekata na putu je izgradnje socijalno odgovornog odnosa prema društvu i zajednicama te u novije vrijeme raspisuju natječaje preko kojih dijele donacije.

U Hrvatskoj nisu osnovane zaklade koje bi iz svoje imovine, odnosno prihoda koje ona daje, podupirale rad organizacija civilnog društva.

Značajan izvor financija za organizacije koje djeluju u području socijalne politike još su uvijek strane organizacije. U početku su strane organizacije financirale programe zbrinjavanja prognanika, izbjeglica te općenito ratnih stradalnika. Pored financijskih potpora ovi su programi pružili i znatnu tehničku pomoć. Često je puta bio problem da domaće organizacije nisu bile u stanju primiti i na odgovarajući način upotrijebiti financijsku i tehničku pomoć koja je pristizala iz inozemstva.

Kao rezultat financijske i tehničke inozemne pomoći ostvareni su i neki važni projekti koji su uklopljeni u sustav socijalne skrbi. Kao dobar primjer valja istaknuti SOS dječje selo Hrvatska.

Strane organizacije nisu bile sklone financiranju razvojnih projekata i ulaganju u infrastrukturu samih organizacija kako bi imale održivi razvoj.

Za razliku od drugih srednjoeuropskih tranzicijskih zemalja Hrvatska, zbog rata i političkih razloga, nije bila uključena u PHARE program te nije mogla koristiti financijsku i tehničku pomoć za razvoj ovog sektora iz programa Europske unije. Tijekom 2003. počeo će provođenje CARDS u dijelu koji se odnosi na jačanje uloge organizacija civilnog društva u području socijalne skrbi, zdravstva i obrazovanja.

Dotacije iz državnog proračuna i proračuna jedinica lokalne samouprave i uprave organizacijama civilnog društva u 1990–im godinama dodjeljuju se stihijski, bez jasnih kriterija, bez javnih natječaja te bez informacija javnosti o iznosima dodijeljenih sredstava, organizacijama i projektima koju su bili financirani. Opravdana je sumnja da su često ova sredstva dijeljena po kriterijima pripadnosti određenoj političkoj stranci te kako nije bilo kontrole trošenja ovih sredstava bio je otvoren prostor zloporabama.

Uspostavom Ureda za udruge Vlade RH u studenom 1998. godine u Hrvatskoj se počinje s raspisivanjem javnog natječaja i transparentom dodjelom dotacija udrugama. Od 1999. svake se godine, nažalost sve manje, izdvaja sredstava u državni proračun za ove namjene (Tablica 1.).

Tablica 1 – Dotacije iz državnog proračuna za financiranje organizacija civilnog društva od 1999. do 2003. godine

Godina	Broj finan. programa/ projekata	Dotacije iz državnog proračuna
1999.	276	28.316.522,47 kuna
2000.	348	20.545.740,86 kuna
2001.	481	22.188.893,00 kuna
2002.	450	17.188.893,00 kuna
2003.	442	17.088.893,00 kuna
1999.–2003.	1997	105.328.942,33 kuna

Od ukupno 131 programa, s preuzetim obvezama za financiranje u razdoblju 2002.–2004. godini njih je 60, odnosno 45,80%, iz socijalne skrbi. Od ukupno raspodijeljenih sredstava, s ranije preuzetim obvezama trogodišnjeg financiranja programa, u ovoj godini 4.375.449, 31 kuna, odnosno 25,60%, pripalo je projektima i programima u sklopu socijalne skrbi. Međutim, sredstva raspodijeljena natječajem za nove programe i projekte prema natječaju za 2003. godinu u socijalnoj skrbi iznosila su samo

779.699,31 kunu. Prevelik broj preuzetih programa za trogodišnje financiranje, već prilikom prvog raspisa natječaja za takve programe, nije bila učinkovita odluka. Time su smanjena sredstva za nove programe i projekte te je dovedena u pitanje konkurentnost programa. Tako je 2003. prihvaćeno samo šest novih programa i svaki je dobio po 50.000,00 kuna.²¹

Politika financiranja programa udruga na trogodišnjoj osnovi zahtijeva temeljitu evaluaciju i raspravu na osnovi koje će se predložiti poboljšanja koja će pridonijeti njihovom održivom razvoju.

Pored ovih dotacija Ministarstvo rada i socijalne skrbi sufinancira programe rada udruga koji su često vezani uz razvojne programe.

Jedinice lokalne samouprave i uprave tijekom 1990-ih dijele, isto tako, dotacije udrugama na netransparentan način. Dio većih gradova krajem 1990-ih počinje s raspisivanjem natječaja za raspodjelu sredstava udrugama. S obzirom na odgovornost jedinca lokalne samouprave u provedbi programa socijalne skrbi, očekivalo se da one izdvajaju dio sredstava i za rad udruga. Rezultati istraživanja provedenog 2001. godine na uzorku gradova u Hrvatskoj (Bežovan, Zrinščak, 2001) najviše dotacija iz proračuna gradova dobivaju: Caritas i Crveni križ te različite udruge invalida, udruge iz Domovinskog rata, udruge umirovljenika, te programi socijalne integracije (psihosocijalna pomoć, prevencija nasilja, ovisnici i slično). Izglednije financiranje i suradnja s udrugama ostvaruje se uglavnom u velikim gradovima. Broj udruga u manjim gradovima je mali, a njihovi su stručni kapaciteti veoma skromni.

U financiranju programa udruga u području socijalne politike ne postoji suradnja prilikom dodjele dotacija iz državnog proračuna, Ministarstva rada i socijalne skrbi te jedinica lokalne samouprave i uprave.

U Hrvatskoj je relativno zanemariv broj organizacija civilnog društva koje se financiraju i prodajom usluga korisnicima. Primjerice, to se odnosi na privatne ustanove koje pružaju usluge starijima. Dio tih usluga plaća država, a dio korisnici.

Ranijim je odredbama zakona iz 1998. bilo predviđeno da se 33% prihoda od igara na sreću izdvoji za humanitarne poslove. Donošenjem novog Zakona o priređivanju igara na sreću i nagradnih igara, 2002. godine, Vlada Republike Hrvatske odredit će uredbom kriterije za utvrđivanje korisnika i način raspodjele prihoda od igara na sreću za financiranje programa organizacija koje, pored ostalih:

- pridonose borbi protiv droga i svih drugih oblika ovisnosti,
- bave se socijalnom i humanitarnom djelatnošću,
- bave se problemima i zadovoljavanjem potreba osoba s invaliditetom,
- bave se izvaninstitucionalnom naobrazbom i odgojem, djece i mladih,
- pridonose razvoju civilnog društva.

21 Politika raspodjele sredstva za programe udruga ne vodi održivosti njihovog razvoja. Na osnovi natječaja za 2002. godinu sredstva su uglavnom dobile tradicionalne udruge koje se bave različitim skupinama invalida. Najveći iznos kojeg je dobio program iznosi 400.000,00 kuna, a najmanji 21.000,00 kuna. Jednoj se udruzi financira čak šest programa s ukupnim iznosom od 480.000,00 kuna (Popis projekata i programa..., Narodne novine 52/2002.).

Porezni status organizacija civilnog društva u Hrvatskoj tijekom 1990-ih nije zaslužio primjerenu pozornost politike. Još u doba socijalizma građani i gospodarski subjekti imali su porezne poticaje za davanja u općekorisne i dobrotvorne svrhe.

Reformom poreznog zakonodavstva od 1. siječnja 1994. godine ukinuti su porezni poticaji za davanja u općekorisne svrhe i donacije se građanima i gospodarskim subjektima ne priznaju kao porezno priznat rashod. Jedan od argumenta prilikom donošenja ovog zakona je bio da se iza donacija nalazi pranje novca, a da će država prikupiti sav porez, a onda raspodijeliti svima kojima trebaju sredstva (Bežovan, 1995).

Samo su samostalni umjetnici, odnosno neprofitne organizacije koje obavljaju kulturnu i umjetničku djelatnost izborili 1996. godine povoljniji status, kao i sportske organizacije 1997. godine (Bežovan, 2003).

Porez na promet nekretnina ne plaćaju zaklade i fundacije, Crveni križ i slične humanitarne udruge. Isto su tako neprofitne organizacije oslobođene plaćanja poreza na nasljedstva i darove ako se radi o vrijednosti do 50.000,00 kuna. Vjerske zajednice, zaklade i fundacije, Crveni križ i slične humanitarne udruge ne plaćaju porez na nasljedstva i darove. Zbog nedostatka kulture davanja u općekorisne i dobrotvorne svrhe i neatraktivne potražnje organizacija civilnog društva za ovakvim mogućnostima ove povoljnosti nisu značajnije pridonijele povoljnijem financijskom statusu organizacija civilnog društva.

Od 1. siječnja 2001. pravne i fizičke osobe mogu neprofitnim organizacijama dati kao porezno priznat rashod do 2% svojih prihoda, odnosno primitaka. Od sredine 2001. godine poreza na dodanu vrijednost oslobođene su isporuke dobara i usluga u tuzemstvu (osim nafte, duhana, alkohola) kad se plaćaju iz inozemnih novčanih donacija danih neprofitnim organizacijama. Neprofitne organizacije, mogu bez poreza isplaćivati troškove putovanja i dnevnice osobama koje za njih obavljaju posao bez naknade.

Porezni je okvir za razvoj civilnog društva u Hrvatskoj povoljan i usporediv te konkurentan sustavima tranzicijskih i razvijenih zemalja.

ZAKLJUČCI

U Hrvatskoj prije 1990. godine nije postojalo iskustvo uključenosti organizacija civilnog društva u području socijalne politike koje je moglo biti poticaj u ovom području.

Tijekom 1990-ih organizacije civilnog društva u socijalnom području razvijaju se pod utjecajem rata, prognaničke i izbjegličke. Tome je pridonijela i gospodarska kriza koja je utjecala na smanjenje opsega i izdašnosti državnih socijalnih programa.

Zakonski i posebno porezni okvir za osnivanje i djelovanje organizacija civilnog društva bili su ograničavajući čimbenik njihovog razvoja tijekom 1990-ih. Politika Vlade i lokalnih vlasti, u istom razdoblju, nije prepoznala značaj i ulogu organizacija civilnog društva u socijalnoj politici.

Poslije izbora 2000. godine donesen je povoljan zakonski i porezni okvir za razvoj civilnog društva. U strateškim dokumentima razvoja vlada se opredijelila za izgradnju kombiniranog modela socijalne politike.

Uglavnom na osnovi potražnje za novim socijalnim uslugama i zbog smanjenja državnih programa u lokalnim zajednicama susrećemo inicijative i organizacije koje

su veoma ograničenog dometa. Potražnja za uslugama starijima i djeci kombinirana s ponudom sufinanciranja programa sa strane Vlade rezultirala je osnivanjem i radom više privatnih ustanova. To su počeci politike socijalnog ugovaranja i primjeri socijalnog poduzetništva. Preostali razvijeniji dio organizacija civilnog društva u ovom području bavi se humanitarnim aktivnostima i zagovaranjem socijalnih prava ranjivih skupina. Organizacije koje mobiliziraju članstvo i druge dionike pomažu u mukotrpnom poslu izgradnje socijalnog kapitala.

Inovacija politike o trogodišnjem financiranju programa rada udruga je pozitivna činjenica. Program je tek počeo i ne mogu se donositi ozbiljnije procjene o njezinim dometima. Držimo da je putem istog programa moguće unaprijediti i razviti rad udruga u području zagovarivanja, a za pružanje socijalnih usluga bilo bi primjereno osnovati ustanove.

Ponuda koja dolazi iz inozemstva još uvijek nije kvalitetna kako bi, uvažavajući okolnosti i nasljedstvo u našem društvu, u socijalnom razvoju pridonijela izgradnji moderne socijalne infrastrukture.

Razvoj kombiniranog modela socijalne politike najdalje je otišao u području zdravstva gdje je na djelu pluralizam usluga. Za ocjenu učinkovitosti ovog sustava trebalo bi naročito istražiti stajališta i mišljenja korisnika.

U sklopu odgoja i obrazovanja nisu još iskorištene sve mogućnosti kako bi se, osobito u području obrazovanja, prepoznao pluralizam programa.

U području zapošljavanja napravljeni su tek prvi koraci, dok u stambenoj politici dominira tržišno načelo podmirivanja potreba koji u novije vrijeme dovodi u pitanje Vlada svojim programom gradnje stanova.

U izgradnji koncepta kombinirane socijalne politike nedostaje ključna činjenica, a to je partnerstvo različitih dionika na lokalnim i nacionalnoj razini. Nužan uvjet za razvoj partnerstva je izgradnja svijesti javnosti o socijalnim problemima, odgovornosti građana i svih drugih dionika u politici socijalnog razvoja.

Važno područje istraživanja i dalje ostaju procesi decentralizacije socijalne politike te širenje procesa komodifikacije socijalnih usluga.

Budući će razvoj u ovome području znatno ovisiti o ekspertizi domaćih stručnjaka i institucija te o samoorganizaciji stručnjaka koji su zaposleni u ovim djelatnostima.

LITERATURA

- Anheier, H. K., Kendall, J. (eds.), (2001). **Third Sector Policy at the Crossroads: An International Nonprofit Analysis**. London and New York: Routledge.
- Bartlett, W., Propper, C., Wilson, D., Le Grand, J. (1994). **Quasi-Markets in the Welfare State**. Bristol: SAUS Publications.
- 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., **Sustavi socijalne politike** (219–244). Zagreb: Studijski centar socijalnog rada Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu.

- Bežovan, G. (2002a) Zaklade i dosezi razvitka u Hrvatskoj. **Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu**, 52:619–649.
- Bežovan, G. (2002b) Socijalna odgovornost gospodarstva i iskustva u Hrvatskoj. **Revija za sociologiju**, 33:17–32.
- Bežovan, G. (2002c). Indikatori razvijenosti civilnog društva u Hrvatskoj, članak predan časopisu **Društvena istraživanja**.
- Bežovan, G. (2003). Zakonski, politički i kulturni okvir za razvoj civilnog društva u Hrvatskoj, članak predan časopisu **Revija za socijalnu politiku**.
- Bežovan, G., Zrinščak, S. (2001). Mogućnosti decentralizacije u socijalnoj politici i nove uloge lokalnih vlasti. **Revija za socijalnu politiku**, 8:239–258.
- Brown, D. (ed.), (2001). **Practice–Research Engagement and Civil Society in a Globalizing World**. Cambridge MA: The Houser Center for Nonprofit Organisations; Washington DC: CIVICUS.
- Coury, J. M., Despot–Lučanin, J. (1998). Oživljavanje civilnog društva: razvoj neprofitnog sektora za usluge socijalne skrbi starijim ljudima. U: Bežovan, G., Coury, J. M., Despot–Lučanin, J., **Neprofitni sektor i pružanje usluga starijima** (38–53). Zagreb: Centar za razvoj neprofitnih organizacija.
- Despot–Lučanin, J., Coury, J. M. (1995). Mogućnosti i teškoće razvoja nevladinih organizacija u Hrvatskoj. **Revija za socijalnu politiku**, 2:137–143.
- Evers, A. (1995). Part of the Welfare Mix: The Third Sector as an Intermediate Area. **Voluntas**, 6:159–82.
- Flora, P., Heidenheimer, A. (eds.), (1981). **The Development of Welfare States in Europe and America**, New Jersey: Transaction.
- Giddens, A. (1999). **The Third Way. The Renewal of Social Democracy**. Cambridge: Polity Press.
- Gross, M., Szabo, A. (1992). **Prema hrvatskome građanskom društvu: društveni razvoj u civilnoj Hrvatskoj i Slavoniji šezdesetih i sedamdesetih godina 19. stoljeća**. Zagreb: Globus.
- Hall, P. D., (1997). A Historical Overview of the Private Nonprofit Sector. U: Powel, W. (ed.) **The Nonprofit Sector: A Research Handbook** (3–26). New Haven, London: Yale University Press.
- *** (2000). **Hrvatska– Studija o ekonomskoj ranjivosti i socijalnom blagostanju (nacrt). Odjel za smanjenje siromaštva i ekonomsku politiku Europe i Srednje Azije**. Svjetska banka.
- *** (2002). **Hrvatski zdravstveno–statistički ljetopis za 2001. godinu**. Zagreb: Hrvatski zavod javno zdravstvo.
- *** (1995). Humanitarno ne znači i zakonito. **Vjesnik**, 8. svibnja.
- Johanson, N. (1993). Welfare Pluralism: Opportunities and Risks. U: A. Evers, I. Svetlik (eds.), **Balancing Pluralism. New Welfare Mix in Care for Elderly** (51–66). Aldershot: Avebury.
- Kante, E. (1913) **Zbirka zakladnica i historijata stipendijskih i sličnih zaklada koje stoje pod upravom Kraljevine Hrvatske, Slavonije i Dalmacije, Zemaljske vlade Odsjeka za bogoštovlje nastavu i nekih drugih zaklada**. Zagreb.
- Kendall, J., Anheier, H. K. (2001). Conclusion: The Third Sector at Crossroads? Social, Political and Economic Dynamics. U: Anheier, H. K. and Kendall, J. (eds.), **Third sector Policy at the Crossroads: An International Nonprofit Analysis** (228–250). Routledge: London and New York: Routledge.

- Kramer, R. (1987). Voluntary Agencies and the Personal Social Services. U: Powel, W. (ed.), **The Nonprofit Sector: A Research Handbook** (240–257). New Haven, London: Yale University Press.
- Kuti, E. (2001). Different Eastern European Countries at Different Crossroads. U: H. K. Anheier, J. Kendall (eds.), **Third sector Policy at the Crossroads: An International Nonprofit Analysis** (193–202). London and New York: Routledge.
- Ledić, J. (2001). **Biti volonter/volonterka? Istraživanje uključenosti građana u civilne inicijative u zajednici kroz volonterski rad**, Rijeka: SMART.
- *** (1998). **Nacionalna politika zapošljavanja**. Zagreb: Vlada Republike Hrvatske.
- *** (2002). Popis projekata i programa udruga i iznosi za njihovu financijsku potporu iz sredstva Državnog proračuna 2002. godinu, osiguranih na poziciji Ureda za udruge u tabelarnom prikazu prema području programskih aktivnosti. **Narodne novine**, 52.
- *** (2000). **Program suradnje Vlade Republike Hrvatske i nevladinog, neprofitnog sektora u Republici Hrvatskoj**. Zagreb: Ured za udruge Vlade RH.
- *** (2003). **Programi i projekti udruga s iznosima financijske potpore iz sredstva Državnog proračuna za 2003. godinu, na poziciji Ureda za udruge**. Zagreb: Ured za udruge Vlade RH.
- *** (1996). **Program zadovoljavanja socijalnih potreba građana u Republici Hrvatskoj u razdoblju od 1997. do 1999. godine**. Zagreb: Vlada Republike Hrvatske.
- 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: H. K. Anheier, and J. Kendall (eds.), **Third sector Policy at the Crossroads: An International Nonprofit Analysis** (183–192). London, New York: Routledge.
- Salamon, L. M., Anheier, H. (1998). Social Origins of Civil Society: Explaining the Nonprofit Sector Cross-Nationally, **Voluntas**, 9:213–248.
- *** (1993). **Socijalni program**. Zagreb: Vlada Republike Hrvatske.
- 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.
- Titmuss, R. (1974). **Social Policy: An Introduction**. Lexington MA: Lexington Books.
- *** **Zakon o humanitarnoj pomoći**. **Narodne novine**, 83/1992.
- *** **Zakon o priređivanju igara na sreći i nagradnih igara**. **Narodne novine**, 83/2002.
- *** **Zakon o udrugama**. **Narodne novine**, 70/1997., 106/1997., 20/2000., 88/2001.
- *** **Zakon o ustanovama**. **Narodne novine**, 76/1993.
- *** **Zakon o zakladama i fundacijama**. **Narodne novine**, 36/1995., 64/2001.
- *** (2002). **Zdravstvo**. U: **Hrvatska u 21. stoljeću**. Zagreb: Ured za strategiju razvitka Republike Hrvatske.
- Wuthnow, R. (1991). The Voluntary Sector: Legacy for the Past, Hope for the Future?. U: Wuthnow, R. (ed.) **Between States and Markets. The Voluntary Sector in Comparative Perspective**. (3–29). New Jersey: Princeton University Press.

REEXAMINATION OF FRAMEWORKS AND POTENTIALS FOR THE DEVELOPMENT OF A COMBINED SOCIAL POLICY IN CROATIA

Gojko Bežovan

Faculty of Law, University of Zagreb; Study Center of Social Work

Summary

The article deals with the historical, political, legislative and financial framework for the development of a combined social policy in Croatia. This framework is further connected with the potentials for the development of this social policy concept.

The methodological framework of the empirical part of the study is for the most part based on the author's practice-research engagement and a policy analysis.

Civic initiatives concerning social policy have no tradition in Croatia. Civic engagement of citizens and the foundation of first non-profit, non-governmental, civil institutions in the field of social policy are connected with the war and refugee crisis at the beginning of the 1990's.

Reexamining the theories on the development of the civic society in social area, the author explains the development of this sector under the influence of the demand and the supply coming from foreign organisations' programmes. Discussed are also the limitations of the extend of the development with respect to the theory of dependence on the made path.

The centralized social policy system and the paternalist concept of social state have retarded the creation of a favourable legislative, and especially financial framework for the development of a combined social policy. On the other hand, the policy framework for the development of this concept has not set clear goals, the realization of which has been systematically examined in this paper.

The final part of the paper contains recommendations for the development in this sector and for further research.

Key words: *civil society, Croatia, combined social policy, social state, social policy*

ÜBERPRÜFUNG DER RAHMENBEDINGUNGEN UND POTENTIALE FÜR EINE KOMBINIERTE SOZIALPOLITIK IN KROATIEN

Gojko Bežovan

Juridische Fakultät der Universität Zagreb; Studienzentrum für Sozialarbeit

Zusammenfassung

In diesem Artikel werden historische, politische, legislative und finanzielle Rahmenbedingungen für die Entwicklung einer kombinierten Sozialpolitik in Kroatien problematisiert und mit den Potentialen für die Entwicklung dieses Konzeptes der Sozialpolitik in Beziehung gesetzt.

Der methodologische Rahmen des empirischen Teils dieser Arbeit beruht wesentlich auf dem praktisch-wissenschaftlichen Engagement (practice-research engagement) des Autors und der Policy-Analyse.

Die Bürgerinitiativen haben in Kroatien keine Tradition. Das zivile Engagement der Bürger und der Ausbau der ersten non-profit, non-governmental und zivilen Organisation sind mit dem Krieg und der Vertriebenen- und Flüchtlingskrise Anfang der 1990er Jahre verbunden.

Durch eine Überprüfung der Theorien der Entwicklung der Zivilgesellschaft im Sozialbereich wird die Entwicklung dieses Sektors unter dem Einfluss der Nachfrage und des von den Programmen ausländischer Organisationen ausgehenden Angebots dargestellt. Hingewiesen wird auch auf die Einschränkungen in den Ergebnissen der Entwicklung, und zwar im Hinblick auf die Theorie der Abhängigkeit von dem gemachten Weg.

Das zentralisierte sozialpolitische System und das paternalistische Konzept des Sozialstaates verlangsamten die Entwicklung eines günstigen gesetzlichen und vor allem finanziellen Rahmens für die Entwicklung einer kombinierten Sozialpolitik. Andererseits stellte der Policy-Rahmen für die Entwicklung dieses Konzeptes keine klaren Ziele fest, derer Realisierung hier systematisch beurteilt wurde.

Im abschließenden Teil der Arbeit werden Empfehlungen für die Entwicklung in diesem Bereich gegeben und wird auf die noch durchzuführende Forschung hingewiesen.

Grundaussdrücke: *Zivilgesellschaft, Kroatien, kombinierte Sozialpolitik, Sozialstaat, Sozialpolitik*