

ULOGA NEVLADINIH NEPROFITNIH ORGANIZACIJA U PRUŽANJU SOCIJALNIH USLUGA I UBLAŽAVANJU SIROMAŠTVA

mr. sc. Mihaela BRONIĆ
Institut za javne financije, Zagreb

Pregledni znanstveni članak*
UDK 364.075.7
JEL L300

Sažetak

Nakon uvodnih razmatranja izlažu se argumenti za nevladine neprofitne organizacije kao isključive pružatelje socijalnih usluga. Negativna obilježja nevladinih neprofitnih organizacija predmet su treće dionice članka. U četvrtom dijelu objašnjavamo značenje socijalnih fondova (jedne vrste nevladinih neprofitnih organizacija), a u petome tumačimo važnost sinergije države i društva pri pružanju socijalnih usluga. Nakon objašnjavanja stanja u Hrvatskoj, u šestom dijelu rada dajemo zaključna razmatranja. U Hrvatskoj se polako razvijaju nevladine neprofitne organizacije koje pružaju socijalne usluge. Stoga je potrebno promijeniti opća stajališta o ulozi i važnosti nevladina sektora u suzbijanju siromaštva, ali i ostvariti bolju suradnju između države i tog sektora.

Ključne riječi: nevladine neprofitne organizacije, siromaštvo, socijalne usluge

1. Uvod¹

Nevladine neprofitne organizacije (NGO) ili bilo koja druga vrsta pružanja nevladinih socijalnih usluga ne mogu se smatrati potpunom alternativom državnom pružanju socijalnih usluga. Iako participativni pristup² koji karakterizira NGO-e može poboljšati kakvoću pružanja socijalnih usluga, u stvarnosti – posebice u zemljama u razvoju i

* Primljeno (*Received*): 7.12.2004.

Prihvaćeno (*Accepted*): 4.1.2005.

² Participativni pristup podrazumijeva aktivnije i značajnije sudjelovanje građana u odlukama koje se odnose na njihove živote. Da bi mogli ispuniti svoje potencijale i želje, građani – posebice oni ranjivi ili s posebnim potrebama i teškoćama – moraju aktivno sudjelovati u osnivanju i razvoju neovisnih organizacija koje zastupaju njihove interese. (United Nation, 1997).

tranziciji – nevladine neprofitne organizacije suočavaju se s mnogim institucionalnim poteškoćama u svom djelovanju. Naknadno u tekstu objasniti ćemo kako sposobnost NGO-a da stanovništvu osiguraju pravednu i jednaku dostupnost raspoloživim izvorima ovisi o postojećim društvenim odnosima. Jedna od poteškoća s kojom se susreću NGO-i je i to da je bitno razlikovati zahtjeve od potreba, jer će pristup pružanja socijalnih usluga utemeljen na zahtjevima (*demand-driven approach*) vjerojatno ponajviše uzimati u obzir zahtjeve najglasnijih skupina, dok će gotovo sigurno zanemariti stvarne potrebe najsiromašnijih i najmanje glasnih (Awad, 1997). Ako se stvarno želi pomoći najranjivijim i najugroženijim skupinama u društvu, potrebno je sustavno i pozorno planirati i analizirati aktivnosti na terenu.

Postoje prilično jasni pokazatelji da ni organizirani socijalni fondovi (*social funds*) ni bilo koje druge vrste NGO-ova utemeljene samo na zahtjevima nisu posve uspjele u pružanju odgovarajućih socijalnih usluga (Awad, 1997). Nadalje, ako se gospodarsko-politički razvoj promatra kroz poboljšanje blagostanja stanovništva (Sen, 1989) čini se neprihvatljivim stajalište da su NGO-ovi potpuna alternativa državnom osiguranju i pružanju usluga. Država sa svojim institucijama nacionalnog obuhvata i odgovornosti nesumnjivo ima temeljnu ulogu u osiguravanju poštovanja socijalno-ekonomskih prava ljudi, prije svega u ublažavanju siromaštva i (pre)raspodjeli dohotka (Fine, 1999). Iskustva pokazuju da država usmjerena na izgradnju infrastrukture i poticanje izvoza, ali i na socijalnu politiku koja teži poboljšanju zdravstvene zaštite i obrazovanja, ima presudnu ulogu u ublažavanju siromaštva i osiguravanju društveno-gospodarskog razvoja (Fennell, 2000/2001). Izvještaj UNCTAD-a 1997. pokazuje da su takvom politikom pojedini jugoistočni “azijski tigrovi” – prije svih Koreja, Tajvan, Hong Kong i Singapur – uspjeli ostvariti zavidan rast, smanjiti razliku u veličini dohotka po stanovniku u odnosu prema razvijenim zemljama i, pogotovo, ublažiti siromaštvo svog stanovništva. Dohodak po stanovniku u tim se zemljama u odnosu prema dohotku po stanovniku u visokoindustrijaliziranim zemljama povećao s 18% u 1965. na 66% u 1995. godini (UNCTAD, 1997:79).

Ipak, ne može se smatrati da isključivo država ima pravo i obvezu pružanja socijalnih usluga, pa stoga usluge što ih pruža NGO treba smatrati dopunom (*complement*) ulozi i zadacima države, te je u tome bitno ostvariti sinergiju djelovanja (Evans, 1996). U razmatranju te teze pokušat ćemo izložiti argumente za i protiv NGO-a kao isključivog pružatelja socijalnih usluga. Nakon uvodnih izlaganja navodimo argumente u prilog nevladinim neprofitnim organizacijama kao isključivim pružateljima socijalnih usluga. Negativna obilježja nevladina neprofitnog sektora predmet su treće dionice članka. U četvrtom dijelu objašnjavamo značenje socijalnih fondova, a u petome tumačimo sinergiju države i društva u pružanju socijalnih usluga. Nakon objašnjavanja stanja u Hrvatskoj, u šestom dijelu rada dajemo zaključna razmatranja.

2. Argument za nevladine neprofitne organizacije kao isključivog pružatelja socijalnih usluga

2. 1. Državni neuspjesi u razvijenim i tranzicijskim zemljama i odgovor Svjetske banke

U poslijekolonijalnom razdoblju mnogih zemalja u razvoju država često nije ostvarivala ciljeve ekonomskog rasta i razvoja. Stoga su neoklasični ekonomisti tvrdili da je državno pružanje javnog dobra neučinkovito, nepravedno i neusklađeno s lokalnim potrebama (Mackintosh, 1995). Istovremeno opsežna literatura o državnim neuspjesima pokazala je da tržište ima prednost pred državom u mnogim područjima, posebice u prikupljanju i razmatranju informacija o potrebama i željama stanovništva te u alokaciji resursa u skladu s potrebama i željama stanovništva. Stoga su se pojavile opravdane kritike o državnom donošenju odluka *odozgo prema dolje*, jer se tako ne uzimaju dovoljno u obzir lokalne različitosti i nije moguće pomoći onima koji najviše trebaju pomoć. Nadalje, tvrdilo se da državne aktivnosti rezultiraju neodgovarajućom alokacijom resursa jer privatni sudionici nastoje iskoristiti prednosti koje im pružaju državni birokrati zainteresirani za vlastitu dobrobit i traženje nezakonite rente. Dosta je autora isticalo da državni neuspjesi često vode nepotrebnim ili znanstveno neutemeljenim ulaganjima ili razvoju raznovrsnih programa koje stanovništvo zapravo ne želi. Chambers je (1992), na primjer, pokazao zašto nisu uspjeli standardni državni razvojni programi tipa *odozgo prema dolje*, kakav je bio indijski Integralni program razvoja sela (*Integrated Rural Development Programme* – IRDP). Naime umjesto da pomažu siromašnim obiteljima i osiguravaju im kredite za poticanje raznovrsnih poslovnih aktivnosti kako bi izašli iz nezavidnog ekonomskog i socijalnog stanja, lokalnoj je birokraciji bilo lakše provesti standardizaciju usluga koje se nude siromašnima. Tako su od 26 kredita IRDP-a odobrenih u jednom selu u indijskoj pokrajini Uttar Pradesh, 12 dobili trgovci za otvaranje prodavaonica, iako u tome malom selu nije bilo potrebe za tako velikim brojem prodavaonica. Uglavnom, projekt se pokazao neučinkovitim i od vrlo male pomoći siromašnima.

U cjelini, država se često opravdano smatra neučinkovitim i korumpiranim pružateljem javnih usluga. Nadalje, tvrdi se da ona zbog netočnih ili nepotpunih povratnih informacija i nepostojanja troškovne analize provedenih programa pogrešno spoznaje stvarnost i o njoj stvara lažnu sliku, pa i nema značajnije nade za poboljšanje stanja i načina državnog djelovanja (Chambers, 1992). Stoga građani ne bi trebali ovisiti o državi, nego svojim djelovanjem potaknuti i odrediti vlastiti razvoj te poboljšati svoj socijalno-ekonomski položaj (Borda, 1988 – preuzeto iz Nelson i Wright, 1995). Takvo je shvaćanje dovelo do značajnog preusmjerenja teorija o razvoju od naglašavanja industrijalizacije i provođenja velikih infrastrukturnih programa na naglašavanje manjih projekata usmjerenih ponajviše na potrebe siromašnih osoba (Chambers, 1992). Vjerovalo se da za brži gospodarski razvoj treba što više suziti ulogu države, a pružanje socijalnih usluga prepustiti NGO-ima i privatnom sektoru. U pružanje socijalnih usluga treba uvesti konkurenciju i ugovaranje s privatnim sektorom (Mackintosh, 1995), a razvoj će se ostvariti učenjem, decentralizacijom, demokracijom i raznolikosti (Chambers, 1992). Smatralo se kako se razvoj može i mora ostvariti nalaženjem načina da se sudionici osla-

njaju na svoje snage i razvijaju ih (ponašanje i djelovanje *odozdo prema gore*), a ne državnim pružanjem usluga *odozgo prema dolje* (Nelson i Wright, 1995).

To se novo viđenje krajem 1980-ih očituje i u Strukturnom programu prilagođavanja (*Structural Adjustment Program* – SAP) Svjetske banke i MMF-a (Nelson i Wright, 1995). Tako su uvođenje SAP-a u zemlje u razvoju te ustanove uvjetovale smanjivanjem uloge države te uključivanjem korisnika usluga u proizvodnju njima potrebnih usluga. Nadalje, neoklasični su ekonomisti naglašavali potrebu da donošenje odluka o pružanju usluga i samo pružanje moraju biti razdvojeni. Uloga države treba se usmjeriti na utvrđivanje politike i neposrednih mjera poput određivanja zakonodavnog okvira te pružanja samo onih nužnih usluga za koje tržište ne pokaže zanimanje (Mackintosh, 1995). Kako su se tržište i NGO-ovi smatrali alternativom državi, koja previše troši u uvjetima iskrivljenih cijena, Svjetska banka i MMF zalagali su se za reformu javnog sektora u zemljama u razvoju. To se ponajprije trebalo ostvariti smanjivanjem državnih socijalnih rashoda i/ili uvođenjem i širenjem participacije u socijalnom osiguranju (u širem smislu – u mirovinskom i zdravstvenom osiguranju, obrazovanju, socijalnoj skrbi i dr.), odnosno većim neposrednim snošenjem troškova od samih korisnika. Tako su, prema Stewartu i Basu (1995:157), u zemljama supsaharne Afrike koje su sudjelovale u SAP-u u razdoblju između 1981. i 1990. godine proračunski rashodi za obrazovanje i zdravstvo pali u 10 od 13 zemalja, s tim da je pad bio veći u obrazovanju (u prosjeku 2,9%) nego u zdravstvu (u prosjeku 0,2%). Stvarnost je pokazala da su smanjivanje državnih rashoda i opsega pružanja državnih socijalnih usluga imali vrlo nepovoljan utjecaj na siromaštvo i na razvoj općenito. Te su mjere pogotovo snažno pogodile siromašne i žene, koji si ne mogu priuštiti privatne ili NGO-ove socijalne usluge ako trebaju platiti veće iznose participacije ili naknada. Dublje razmatranje i razumijevanje tih negativnih pojava zahtijeva detaljniju analizu razloga zbog koji su uopće NGO-ovi značajnije uključeni u pružanje socijalnih usluga.

2.2. Nekladike neprofitne organizacije kao pružatelji socijalnih usluga

Positivna strana NGO-ova vidi se u osnaživanju stanovništva. Vjeruje se da će im sudjelovanje u raznim programima omogućiti izlazak iz prilično pasivnog ponašanja (sudjelovanje lokalnog stanovništva u projektima NGO-ova) u aktivno djelovanje (NGO-ovi sudjeluju u projektima lokalnog stanovništva) (Chambers, 1995). Time će ljudi dobiti nadzor nad svojim sudbinama i životima, postat će odgovorniji i potaknuti državnu vlast da sluša svoje građane (Mackintosh, 1995). Nadalje, sudjelovanje u razvoju s pristupom *odozdo prema gore* u pružanju socijalnih usluga koji je u skladu s potrebama (*demand-driven*), uz korištenje informacija i spoznaja s terena, omogućit će djelotvornije pružanje usluga. Nadalje, ti projekti imaju veću vjerojatnost uspješnosti i održivosti jer neposredni korisnici odlučuju što žele te izravno donose odluke o tome koliki su dio troškova sustava spremni i mogu platiti (Chambers, 1995). Ipak Chambers tvrdi da se u stvarnosti malo promijenilo od pristupa *odozgo prema dolje* prema pristupu *odozdo prema gore* jer “krivi” koncepti, vrijednosti, postupci i ponašanje poput standardizacije postupaka i stvaranja pogrešne slike postoje među profesionalnim osobljem čak i u NGO-ima. Ujedno je prihvaćanje pristupa djelovanja *odozdo prema gore* oteža-

no zbog želje za uspješnim profesionalnim napredovanjem, odnosno stvaranjem karijera jer često hijerarhijsko uzdizanje osoblja utječe na to da oni gube objektivnu sliku o stvarnosti (Chambers, 1995).

Autori poput Foxa (1996) dobra obilježja NGO-ova vide u mogućnosti povećanja društvenog kapitala³. Fox smatra da su NGO-ovi bitni jer podižu svijest građana i tako postaju snažan čimbenik poticanja napora za osnivanje lokalnih organizacija. NGO-ovi stvaraju pozitivne poticaje za suradnju na lokalnoj razini i ublažavaju negativne učinke mogućeg sankcioniranja takvih poticanja od države. Nadalje, NGO-ovi ohrabruju i osnažuju ljude dajući im vjeru da oni *to mogu ostvariti*. Ujedno se tvrdilo da je pristup putem sudjelovanja građana znatno bolji nego državno pružanje usluga jer su tada načini i metode pružanja pod stalnim i izravnim nadzorom korisnika i njihovih prijatelja, znana ca i rodbine, čime se u društvu stvara i širi potrebno znanje i uvid, što je sve mnogo korisnije od jednostavnog primanja transfera za siromašne koji se uobičajeno dobivaju od viših razina državne vlasti (Chambers, 1995).

Ostvarivanjem veće transparentnosti djelovanja i jasnijim obznanjivanjem odgovornosti (*accountability*) NGO-ovi mogu pomoći i u prevladavanju – ili barem ublažavanju – raširene korupcije u tijelima državne vlasti (poput iznuđivanja nezakonite rente i mita) (Ostrom, 1996). NGO-ovi također mogu organizirati i pružati obrazovne programe i mjere usavršavanja i osposobljavanja za javne službenike i zaposlenike, a svojim participativnim djelovanjem mogu poslužiti kao uzor i model državi u njezinu razvoju. Participativni pristup može biti važan u prenošenju dijela troškova od nadležne organizacije na korisnike i u smanjivanju troškova pružanja socijalnih usluga. To je posebice važno i u skladu je sa zahtjevima za smanjivanjem javnih socijalnih rashoda koje zagovaraju Svjetska banka i MMF u svojim programima i politikama stabilizacije i prilagođavanja jer se plaćeno osoblje može djelomično zamijeniti volonterima u lokalnim projektima (Mackintosh, 1995).

Iako NGO-ovi imaju mnoga pozitivna obilježja, ipak ne mogu biti potpuna zamjena za državno pružanje socijalnih usluga. Da bi se to objasnilo, potrebno je definirati kojem sektoru pripadaju NGO-ovi, kome su odgovorni, koji su im ciljevi, koja su im ograničenja i, slijedom toga, mogu li i žele li stvarno pomoći u smanjivanju siromaštva i programima pomoći.

3. Argumenti protiv nevladinih neprofitnih organizacija kao alternative državnom pružanju socijalnih usluga

Uphoff (1995) navodi da se NGO-ovi trebaju smatrati podsektorom privatnog sektora, tj. privatnim, neprofitnim organizacijama za pružanje usluga. Prema njegovu mišljenju, razlog je ponajprije to što korisnici usluga NGO-ova ne mogu same NGO-ove smatrati odgovornima (*accountable*) za njihovo djelovanje. Ako bi, naprotiv, NGO-ovi stvarno bili pravi treći sektor, njihovi bi ih korisnici mogli držati odgovornim i odlučiti

³ Društveni kapital se može definirati kao ukupnost znanja u društvu koja je veća od pukog zbroja pojedinačnih znanja te skup kulturnih obilježja, dominantnih društvenih vrijednosti, zajedničkih navika, važećih normi i općeprihvaćenih predodžbi koje stvaraju i održavaju povjerenje i suradnju unutar društvene zajednice.

vati što će NGO-ovi činiti. Kako u stvarnosti NGO-ovi moraju biti financijski likvidni, oni ne čine sve ono što bi korisnici željeli jer su ovisni o davanjima donatora i dobrim odnosima s njima, te svoje ponašanje usklađuju prema sklonostima i željama donatora. Na temelju primjera skandinavskih zemalja, Uphoff je (1995) pokazao da su veća organizacijska demokracija i jasnija odgovornost zajednici rezultat postojanja viših (ili složenijih i zahtjevnijih) uvjeta u društvu poput obrazovanja, zdravlja i sigurnosti⁴. Prema njemu, to je Michelov *željezni zakon oligarhije* koji potvrđuje kako se rijetko ostvari odgovornost organizacija na terenu prema njihovim korisnicima, ako je civilno društvo nerazvijeno ili slabog utjecaja, jer tada korisnici gotovo nemaju mogućnost iskazivanja svojih zahtjeva. Razlog je to što su korisnici uglavnom slabo obrazovani, obično pripadaju nižim društvenim slojevima, te ne mogu nadzirati organizacije na terenu. Što više sredstava i moći donatori daju tim organizacijama i njihovim vođama, oni imaju sve veću mogućnost zadržavati korist za sebe i ne brinuti se previše o interesima i dobrobiti lokalne zajednice.

Nadalje, ciljevi neprofitnih pružatelja usluga u stvarnosti se obično razlikuju. Macintosh (1995) navodi da se NGO-ovi mogu zalagati za stvaranje prave nove vrijednosti (*value driven*) i nastojati pružiti što bolju kvalitetu usluga, ali mogu također težiti povećanju prihoda (tako da nastoje smanjiti troškove i, naravno, kvalitetu usluga) a dodatno ostvarena sredstva mogu potrošiti na neke pomoćne ili popratne aktivnosti. Dakle, hoće li pružatelji usluga biti spremniji udovoljiti zahtjevima korisnika, ovisi o onome za što se ponajviše zalažu. Ako im je nastojanje usmjereno na ostvarivanje što više cijene za pruženu uslugu, tada će vjerojatno zanemariti (ili neće obuhvatiti) najsiromašnije. Suprotno tome, ako se stvarno zalažu za ostvarivanje kakvoće pruženih usluga, tada će stvarne koristi od njihova rada imati i najsiromašnije skupine društva. Stoga, ako se dopusti da NGO-ovi budu zamjena za državno (javno) pružanje socijalnih usluga bez odgovarajućeg praćenja, nadzora i zakonodavne regulative, lako može biti ugroženo blagostanje građana. Više autora navodi da je vrlo upitno i tko će disciplinirati državu da pruža usluge potrebne stanovništvu, ali je ljudima vjerojatno ipak znatno lakše disciplinirati državu nego NGO-ove.⁵

Već smo naveli da NGO-ovi mogu djelovati pozitivno i poboljšati pružanje socijalnih usluga, ali ne mora uvijek biti tako. Mora se postaviti pitanje zašto NGO-ovi participativnim pristupom *odozdo prema gore* često ne uspijevaju smanjiti siromaštvo. Jaz između teorije o pozitivnoj ulozi NGO-ova i prakse proizlazi iz zanemarivanja strukture moći. Nelson i Wright (1995) navode da u višestrukim i raznovrsnim društvenim odnosima postoji moć, unatoč stalnom nastojanju da se vjeruje kako se u zajednici ili obitelji može postići suglasnost, odnosno – što je još manje točno – unatoč pretpostavljenom jedinstvu interesa u zajednici ili obitelji. Pritom se ne uzima u obzir stajalište da je obitelj (ili kućanstvo) mjesto sukoba, ali i suradnje, nejednakosti, ali i međusobnog po-

⁴ S druge strane, na primjeru ruralne populacije Sri Lanke Uphoff je (1995) pokazao kako je moguće da najsiromašnji dijelovi društva, uz odgovarajuću pomoć izvana, stvore institucije koje će biti odgovorne i lokalnoj zajednici i donatorskim ustanovama.

⁵ Chambers (1992) navodi da se država može disciplinirati vanjskim snagama (građanskim udruženjima, organizacijama i pritiscima) i unutarnjim djelovanjima (osobnom određenošću i voljom snažnih pojedinaca u vlasti).

maganja, a sukobi i nejednakosti obično su određeni u skladu sa spolom (Elson, 1991:175). Nemaju svi članovi obitelji jednaku pregovaračku poziciju, a postoji i značajna razlika u podjeli obveza i koristi između muškaraca i žena. NGO-ovi često ne uzimaju u obzir taj različiti položaj, drugačiju razinu koristi i nejednak pristup resursima, što sve ovisi o (ne)posjedovanju moći, pa tako oni zapravo ne mogu na djelotvoran način pomoći ublažavanju siromaštva. Isto tako se ne shvaća (ili zanemaruje) da ljudi pripadaju različitim klasnim, etničkim i spolnim skupinama, te da njihova pripadnost djelomično ili uvelike određuje njihovu sposobnost artikuliranja vlastitih interesa i organiziranja na način da se oni ostvare. Zbog toga NGO-ovi vjerojatno neće značajnije uspjeti promijeniti postojeće strukturalne nejednakosti, najznačajniju odrednicu nastajanja siromaštva.

Ako je poticanje sudjelovanja građana proces njihova osnaženja, moćni (bogati, oni na položajima ili menadžeri) u neposrednoj su opasnosti od gubljenja svoje moći (Chambers, 1995). Tako poticanje sudjelovanja neće koristiti svim skupinama u društvu. Problemi koji nastaju vezani su uz moć i uz pitanje kako povećati pregovaračku snagu siromašnih a da se istodobno ne izazove pretjerani otpor moćnika prema promjenama. Nelson i Wright (1995) vjeruju da je prije nego što se participativnim pristupom ostvari bilo kakav značajniji i uspješniji pomak u preraspodjeli moći važno je razmotriti i shvatiti postojeće i buduće institucije vezane uz participativni pristup. Stoga navodimo primjer socijalnih fondova kao pokazatelj participativnog pristupa na terenu i korištenja NGO-ova kao pružatelja socijalnih usluga, što, bez sumnje, ima pozitivne učinke, ali i ograničenja.

4. Socijalni fondovi kao pokazatelj participativnog pristupa u lokalnoj zajednici

Socijalni se fondovi mogu definirati kao zakonski neovisni kvazifinancijski posrednici koji usmjeravaju sredstva i kojima upravljaju javne ili privatne ustanove ili same skupine u lokalnoj zajednici (Awad, 1997). Većinom te fondove financiraju donatori poput Svjetske banke, MMF-a i/ili neki drugi sličan izvor. Participativni bi razvoj trebao pomoći jačanju društvenog kapitala siromašnih ljudi, a raspoloživa bi sredstva trebala biti usmjerena na financiranje socijalnih potreba koje izraze korisnici. Iz fondova bi se trebali financirati sektorski socijalni projekti poput društvene i/ili gospodarske infrastrukture, socijalnih usluga te mikrofinanciranja poslovnih aktivnosti. Na taj bi način socijalni fondovi bili određena vrsta sigurnosne mreže s pravom prihvaćanja vrijednih programa i odbijanja onih za koje se procijeni da ne pridonose lokalnom razvoju. Takvi bi se projekti trebali financirati u skladu s unaprijed utvrđenim kriterijima i postupcima (Awad, 1997).

Socijalni su fondovi šire prihvaćeni sredinom 1980-ih, većinom u Africi i Južnoj Americi kao odgovor na sve češće prigovore na programe prilagođavanja i stabilizacije (SAP) Svjetske banke i MMF-a. To je vezano uz činjenicu da se povećalo siromaštvo u zemljama u kojima su od početka 1980-ih provedeni ti programi. Povećanje siromaštva može se potvrditi s više pokazatelja: smanjenim stopama pohađanja obrazovnih programa, pogoršanjem prehrane i povećanjem smrtnosti novorođenčadi i majki. Ujedno, mnoge su zemlje zabilježile i znatno smanjivanje BDP-a. Na primjer, u razdoblju od

1981. do 1989. u zemljama supsaharne Afrike realni se bruto nacionalni proizvod smanjio za ukupno 21% (Stewart i Basu, 1995:138-139).

Kao odgovor na povećano siromaštvo socijalni su fondovi trebali biti višedimenzionalno sredstvo za ublažavanje siromaštva. Osim toga, trebali su poslužiti kao način neposredne pomoći provođenju programa Svjetske banke i MMF-a. Socijalni su fondovi također smatrani participativnim i oblikovanim prema potrebama (*demand-driven*) korisnika da bi se na taj način povećala brzina i troškovna učinkovitost u pružanju usluga, osiguralo sudjelovanje neposredne zajednice, poboljšalo upravljanje (*governance*) i osnažila lokalna demokratizacija (Awad, 1997). Iako se navodilo da socijalni fondovi imaju manje ili više sva dobra obilježja NGO-ova koja smo već spomenuli, ipak je potrebno navesti neke negativne odrednice socijalnih fondova.

Tomei (1999) vjeruje da su prije svega upitne temeljne pretpostavke o socijalnim fondovima. Glavni donatori socijalnih fondova su Svjetska banka i MMF, tako da su socijalni fondovi naslijedili sve predrasude i neodgovarajuće ponašanje Svjetske banke i MMF-a, kojima se zanemaruju odnosi moći, a prednost daje djelovanju NGO-ova i organizacija na terenu te decentraliziranom pristupu. Institucije socijalnih fondova korisne su da bi se pokazalo kako neekonomske i netržišne institucije mogu pridonijeti boljem djelovanju tržišta (Fine, 1999). Najvažnija je pogrešna postavka bila vjerovanje da socijalni fondovi mogu potpuno i optimalno usmjeriti raspoloživa sredstva i usluge jednostavnim davanjem mogućnosti i osiguravanjem poticaja. Pritom su zanemareni odnosi moći ili činjenica da u mnogim zemljama u razvoju ne postoji tržište privatnih organizacija za isporuku socijalnih usluga (Tomei, 1999).

Neki su socijalni fondovi poput peruanskog FONCODES-a bili uspješni u pružanju socijalnih usluga u područjima do kojih državna tijela nisu uspjela doći (Awad, 1997). To je ipak rijedak primjer, ponajviše stoga što su često ciljane skupine bile preopćenito definirane. Chambers (1995:39) navodi da se uloga socijalnih fondova često određivala u žurbi, "a žurba većinom znači da će biti ispuštene periferne skupine ili najsiromašniji, te će se pomoć usmjeriti na osobe manje pogođene siromaštvom" ili na one koji su glasnjiji.

Treće, socijalni se fondovi u stvarnosti nisu pokazali dobrima glede velike fleksibilnosti ili udovoljavanja lokalnim potrebama, kako bi se moglo očekivati s obzirom na njihov pristup prema potrebama (*demand-driven*). Awad (1997) koji analizira više od 35 fondova u Africi i Južnoj Americi pokazao je trajni i dominantni model financiranja izgradnje i poboljšanja društvene infrastrukture iz sredstava socijalnih fondova. Od uloženi sredstava svih fondova 58% bilo je usmjereno na infrastrukturu, a 16% na povećanje zapošljavanja, proizvodne aktivnosti i stvaranje dohotka. Na primjer, u peruanskom FONCODES-u II 93,86% rashoda bilo je utrošeno na infrastrukturu, a samo 1,95% na zapošljavanje, poticanje proizvodnih aktivnosti i stvaranje dohotka. Awad je jasno pokazao da je takva struktura ulaganja utjecala na manje financiranje razvoja malih tvrtki, što se inače pokazalo vrlo uspješnim u stvaranju većeg dohotka stanovništva i povećanju mogućnosti trajnijeg zapošljavanja. Tako, Awad ističe da je praksa pokazala općenito skroman učinak socijalnih fondova na zapošljavanje i poboljšanje mogućnosti stvaranja dohotka. Na primjer, jedan od najvećih programa povećanja mogućnosti zapošljavanja što su ih financirali socijalni fondovi jest egipatski SFD, kroz koji je u razdoblju

1993-1996. godine zaposleno 2% ukupne radne snage, što je bilo znatno uspješnije od drugih programa. Socijalni su fondovi uglavnom slični peruanskom FONCODES-u, koji je u razdoblju od 1991. do 1995. godine stvorio mogućnosti zapošljavanja za približno 19.000 osoba godišnje ili za vrlo mali dio (samo 0,2%) ukupne radne snage (Awad, 1997). Ujedno, potrebno je uzeti u obzir da su raznovrsni programi izgradnje infrastrukture najčešće prostor za zapošljavanje muškaraca stoga što se traže određena znanja, sposobnosti i stručnosti, a i radi se uglavnom o fizički napornim poslovima. Stoga su mogućnosti zapošljavanja žena u projektima izgradnje infrastrukture vrlo malene. Usto, riječ je o poslovima koji su često privremeni i slabo plaćeni.

Nadalje, kako je u pripremi i ostvarivanju pojedinog projekta što ga financiraju socijalni fondovi sudjelovalo lokalno stanovništvo, očekivalo se da će se na taj način smanjiti troškovi pružanja socijalnih usluga. Naprotiv, analiza je pokazala da se socijalnim fondovima siromašnima ponekad zapravo otežava pristup socijalnim uslugama (Awad, 1997). Na primjer, u egipatskom projektu izgradnje kanalizacijske mreže što ga je financirao socijalni fond korisnici su trebali sami snositi troškove spajanja na glavni vod i instalacije u svojim kućama. Kako je većina stanovnika u tom selu bila siromašna, oni čak nisu mogli platiti ni taj iznos. Stoga je potrebno shvatiti da ulaganje u kanalizacijsku mrežu, obrazovanje ili zdravstvo ne mora odmah poboljšati siromašnima dostupnost socijalnih usluga i olakšati im pristup tim uslugama (Awad, 1997).

Ujedno, često se zaboravlja da će najglasniji, najmoćniji i najorganiziraniji moći najbolje predstaviti svoje projekte i jamčiti njihovo ostvarenje (Tomei, 1999). Stoga su istraživanja također pokazala da je zbog nepovoljnog položaja žena i siromašnih, nedostatka sredstava i spoznaja o socijalnim fondovima i njihovim mogućnostima sudjelovanje najugroženijih skupina u određivanju i oblikovanju projekata koji će se financirati često slabije. To u stvarnosti znači da financiranje lokalnih potreba ne znači nužno stvarno rješavanje najgorućijih problema siromašnih (Awad, 1997). Zato su potrebne koherentna nacionalna politika i mjere ublažavanja društvenih nejednakosti te, pogotovo, usmjeravanje više pozornosti, vremena i sredstava na izgradnju kapaciteta civilnog društva (Tomei, 1999). Konačni učinak bilo koje reforme javnog sektora usmjerene na izgradnju mreže NGO-ova kao alternative državnom pružanju socijalnih usluga presudno ovisi o postojećim prevladavajućim političkim, ekonomskim i socijalnim ustanovama. Pošto smo pokušali pokazati da se NGO-i ne smiju smatrati potpunom alternativom državnom pružanju socijalnih usluga, pozornost ćemo usmjeriti na ublažavanje socijalnih nejednakosti što ga provodi država, pri čemu civilno društvo i NGO-ovi mogu i trebaju imati značajnu *dopunsku* ulogu u državnom pružanju socijalnih usluga. Drugim riječima, potrebna je uska suradnja i zajedničko djelovanje – sinergija – države i društva (Evans, 1996).

5. Sinergija države i društva

Uphoff (1995) vjeruje da se u razmišljanju o razvoju treba imati pristup “i ... i”, a ne “ili ... ili”. Tako ne bi trebalo prihvatiti tezu da država ne treba ništa činiti, nego baš suprotno više treba razmišljati o tome što ona može učiniti. Treba se zalagati za sinergiju države i društva ili, može se reći, za sinergiju države, NGO-ova i civilnog društva. Pokazali smo da NGO-ovi imaju i pozitivnu i negativnu stranu te potencijalno sigurno

mogu mnogo postići, ali se njihove mogućnosti tek trebaju pobliže istražiti. Nadalje, potrebno se zalagati za sinergiju države i društva tako da se poboljša učinkovitost isporuke socijalnih usluga. Evans (1996) smatra da ta sinergija presudno ovisi o usklađenosti (komplementarnosti) djelovanja i prihvaćenosti (*embeddedness*).

Prvo, usklađenost djelovanja podrazumijeva da bi država trebala proizvoditi i pružati usluge koje građani ne mogu, ali bi se pritom trebala koristiti lokalna znanja, sposobnosti i iskustva. I Ostrom (1996) ističe važnost usklađenosti djelovanja na način da se država koristi spoznajama i stajalištima građana, što je presudno za doseganje visoke razine blagostanja jer usklađeno djelovanje omogućuje povećanje proizvodnosti, ali i smanjivanje korupcije i izbjegavanje preuzimanja obveza (*free-riding*).

Kako smo već naveli, Evans (1996) vjeruje da sinergija ovisi i o prihvaćenosti (*embeddedness*). Na primjeru Cearáe Evans smatra da je očito kako usklađenost djelovanja stvara mogućnost za sinergiju, ali je prihvaćenost ključna sastavnica u privlačenju građana za organiziranje i očuvanje njihove aktivnosti. Pritom se prihvaćenost definira kao svakodnevno međusobno javno i privatno djelovanje te norme i povjerenje koje time nastaju. Stoga je potrebno da javne ustanove i njihovi službenici budu dobro prihvaćeni u zajednici u kojoj rade, te da stvaraju društveni kapital koji nadvladava razlike između privatnoga i javnog sektora.

Kako je sinergija između države i društva iznimno presudna za razvoj, Evans pobliže istražuje što određuje uspješnu sinergiju. On vjeruje da postojeća razina društvenog kapitala nije presudna za razvoj te sinergije nego je bitna uloga predstavnika države u iskorištavanju i povećanju postojećeg društvenog kapitala kako bi se izgradile organizacije koje su dovoljno velike da bi mogle uspješno i učinkovito pratiti razvoj i omogućiti uspješnu sinergiju. Kao drugo, naglašava se važnost čvrste i djelotvorne administrativne strukture. Pravilan odabir i profesionalno napredovanje u skladu sa znanjima, sposobnostima i rezultatima, dobro nagrađivanje te dosljedno i oštro kažnjavanje nepoštovanja organizacijskih normi velika su zapreka nastanku i širenju korupcije, a dobri su preduvjeti gospodarskoga i socijalnog razvoja. Treća važna odrednica uspješne sinergije je stupanj u kojoj mjeri nositelji javnih funkcija dijele interese svog biračkog tijela. Osim parlamentarne demokracije, pritom je nužno postojanje međusobno prihvaćenih temeljnih pravila ponašanja i odgovarajuće upravne infrastrukture. Kako sudjelovanje u političkom procesu znači stvarno osnaživanje i prenošenje moći odlučivanja na lokalnu zajednicu (Chambers, 1995), Khan (1996) vjeruje da se mogu znatno ublažiti poteškoće tranzicijskog razdoblja vezane uz ostvarivanje sinergije. U svemu je tome važno da se spoznaju i uzimaju u obzir nesavršeni uvjeti koji postoje u zemljama u razvoju i tranziciji, pa Evans (1996) zaključuje da kreativne kulturološke i organizacijske promjene i poboljšanja mogu stvoriti nužnu sinergiju čak ako društveno i političko okruženje nije optimalno za ostvarivanje sinergije. Ključ je u promjeni shvaćanja ljudi, poboljšanju organizacijskih modela i drugačijem viđenju problema.

6. Hrvatska

Postavlja se pitanje kolika je važnost nevladinog sektora u suzbijanju siromaštva i postoji li i kolika je suradnja između države i organizacija civilnog društva u Hrvatskoj?

Osnivanje nevladinih neprofitnih organizacija u Hrvatskoj potiču različiti razlozi, ali im je osnovni cilj bio jednak: pružanje pomoći ugroženima, posebno stradalnicima rata. Nakon završetka ratnih zbivanja neprofitne su organizacije preusmjerile svoje aktivnosti na pružanje pomoći ugroženim osobama kao što su stare osobe, nemoćni, bolesnici, invalidi, djeca, ovisnici (alkoholičari ili narkomani), osobe koje žive na rubu ljudskog dostojanstva i svi ostali kojima je potrebna bilo kakva duhovna, materijalna ili stručna pomoć (Udruga za razvoj socijalne politike, 2000). Prema anketi koju je Ceraneo proveo 1997. godine na uzorku od 548 organizacija, približno petina tih organizacija bavi se problematikom socijalne skrbi.

Načini pružanja pomoći razlikuju se od organizacije do organizacije. Većinom je riječ o organiziranju i pružanju pomoći i njege u kući, osnivanju klubova za starije ljude, organiziranju pučkih kuhinja za siromašne i prenoćišta za beskućnike te o prikupljanju i raspodjeli humanitarne pomoći u hrani, odnosno o prikupljanju i podjeli jednokratne novčane pomoći.

Zbog nedostatka podataka ulogu nevladinih neprofitnih organizacija u ublažavanju siromaštva u Hrvatskoj treba razmatrati s obzirom na ukupnu razvijenost organizacija civilnog društva⁶. Civilno društvo u Hrvatskoj ima slabu tradiciju. Nepovoljno političko okruženje i nepostojanje iskustva u slobodi udruživanja vjerojatno će i dugoročno odrediti domete razvoja civilnog društva. Civilno zauzimanje građana za rješavanje svojih problema i problema zajednice nije praksa postupanja najvećeg dijela građana. Većina građana ima izgrađena stajališta o tome da je Vlada – država odgovorna za rješavanje njihovih problema. Otuda dijelom potječe pasivnost i apatija znatnog dijela građana. Bežovan (2004) navodi da organizacije civilnog društva u Hrvatskoj nemaju aktivnu bazu članstva, pogotovo stoga što im nedostaje konstitutivnost – utemeljenost njihovih zahtjeva u interesima, potrebama i djelovanju njihovih članova. Organizacije civilnog društva uglavnom su koncentrirane u četiri velika grada, a vrlo je malo takvih organizacija u manjim naseljima. Značajan je problem njihovo neodgovarajuće umrežavanje i nedovoljna suradnja. Veće organizacije civilnog društva obično nisu upoznate s onim što rade manje, premda često mogu imati jednake ciljeve. Male su organizacije marginalizirane i tek se djelomice priključuju aktivnostima velikih organizacija.

U Hrvatskoj ne postoji odgovarajuća tradicija suradnje organizacija civilnog društva s privatnim sektorom. Privatnom je sektoru teško prepoznati svoje interese u civilnom društvu, a organizacije civilnog društva još uvijek nisu dovoljno snažne kako bi se učinile atraktivnima privatnom sektoru.

Usto, još uvijek nisu utvrđeni jasni kriteriji partnerstva državnog (javnog) i civilnog sektora, pa je sustav raspodjele državnih sredstava civilnom sektoru dugo bio prilično netransparentan. Istina, i u organizacijama civilnog društva postoji ozbiljan problem nedovoljne financijske transparentnosti. Malobrojne organizacije daju svoje financijske izvještaje na uvid javnosti. Vjerojatno se u dijelu organizacija financijski izvještaji ne daju na uvid ni članovima organizacije. Slab utjecaj na lokalnim razinama povezan je s ne-

⁶ Pod pojmom organizacija civilnog društva u Hrvatskoj podrazumijevamo udruge, zaklade, fundacije, privatne ustanove i sindikate (Bežovan, 2004). Dakle nevladine neprofitne organizacije koje pružaju socijalne usluge i ublažavaju siromaštvo samo su jedan dio organizacija civilnog društva.

dovoljnom utemeljenošću organizacija u lokalne zajednice, ali i s percepcijom građana da sve važne odluke donosi Vlada. Vlada je još uvijek dosta zatvorena prema organizacijama civilnog društva, ali se u novije vrijeme prepoznaju krupnije promjene.

Ipak može se reći da je u Hrvatskoj u posljednjih desetak godina učinjen značajan napredak u formiranju i organiziranju civilnog društva te je započelo sustavno umrežavanje i koordiniranje organizacija. Sve veći broj civilnih organizacija počeo je davati svoje izvještaje na uvid javnosti. Organizacije civilnog društva donedavno nisu bile previše pozitivno prikazivane u sredstvima priopćavanja i nisu privukle potrebnu medijsku pozornost s obzirom na svoje doprinose i resurse kojima raspolažu, a većinom i nisu imale dobar *image* u javnosti. Stanje se mijenja nabolje, pa je sve više novinskih napisa o djelovanju različitih organizacija, poput članka Mire Jurković (2004) o djelovanju splitske udruge Most i njezinu zbrinjavanju beskućnika.

U skladu sa Zakonom o priređivanju igara na sreću i nagradnih igara (NN 83/02, 149/02) uvedena je nova podjela prihoda od igara na sreću, od koje su najviše profitirale nevladine udruge. Zakonom je određeno da 50% godišnje naknade za priređivanje igara na sreću u casinima, na automatima u automat-klubovima, 50% godišnje naknade od kladioničarskih igara i 50% ostvarene dobiti od lutrijskih igara na sreću – ide nevladinim udrugama, dok je druga polovica prihod državnog proračuna. Priređivači igara, doduše, ne isplaćuju novac izravno konačnim korisnicima, već je posrednik Ministarstvo financija, odnosno Državna riznica. Prije su se udruge financirale iz proračuna i nije bilo točno definirano na što se mora potrošiti zarada od igara na sreću. Na temelju Zakona, Vlada je 2004. donijela uredbu o raspodjeli prihoda od igara, a novac se raspoređuje udrugama na temelju ponuđenih programa (NN 187/04, 120/05).

Ne smije se zanemariti ni važnost institucija koje na različite načine utječu na razvoj civilnog društva. Svjesna značenja i uloge organizacija civilnog društva u pomaganju siromašnim osobama i njihova osnaživanja, Svjetska banka je preko svog Ureda u Hrvatskoj započela poticanje razvoja tih organizacija. Među ostalim, otvorena je Internet stranica⁷ posvećena informacijama o raspoloživim konzultacijama, izvorima financijskih sredstava, mogućim partnerima i pitanjima razvoja organizacija civilnog društva. Posebno se ističe Program financiranja malih projekata (*Small Grants Program* – SmGP) kao jedan od nekoliko načina na koji banka pomaže nevladine udruge i organizacije civilnog društva. Pozornost se usmjerava na osnaživanje skupina koje su tradicionalno bile u podređenom položaju pri donošenju političkih odluka poput žena, mladih, manjinskih skupina ili osoba s niskim dohodima ili iz urbanih područja. Ujedno se nastoji poboljšati partnerski odnos sudionika – državnih tijela na različitim razinama vlasti, nevladinih organizacija, domaćih i stranih donatora i drugih. Na sličan način i drugi program Svjetske banke pod nazivom Tržište razvoja (*The Development Marketplace*) potiče suradnju između NGO-ova tako što prijedloge za financiranje programa moraju podnositi nevladine organizacije u suradnji s drugim NGO-om, razvojnim agencijama, državnim tijelima, akademskim i istraživačkim institutima i zakladama, odnosno s privatnim poslovnim subjektima.

⁷ Adresa stranice je <http://www.worldbank.hr>

Ured za udruge organizirao je *Dane udruga* i izdao vrlo koristan CD-ROM *Vodič kroz financirane programe i projekte udruga u 2002. godini* na kojemu su na pregledan i jasan način objašnjene aktivnosti pojedinih udruga i sredstva za njihovo financiranje.

Ujedno, ostvareni su potrebni zakonski uvjeti za jasno definiranje civilnog društva. Hrvatski je sabor na sjednici 16. listopada 2003. usvojio Zakon o Nacionalnoj zakladi za razvoj civilnoga društva. Zaklada je vrlo aktivna, pa se, pogotovo u sustavu socijalnih usluga, ističe program PP-3 za poticanje socijalnog poduzetništva i razvoja u područjima posebne državne skrbi, na otocima i u brdsko-planinskim područjima pod nazivom *Od ideje do razvoja*. Ciljevi Zaklade vezani su za poticanje aktivnoga građanstva, uključenosti i sudjelovanja u razvoju zajednice, za izgradnju kapaciteta civilnoga društva, razvoj međusektorske suradnje, povećanje javnog utjecaja i vidljivosti aktivnosti organizacija civilnoga društva, za razvoj socijalnog poduzetništva i za zapošljavanje u neprofitnom sektoru, te za povećanje utjecaja civilnoga društva u procesima donošenja javnih politika (Gabrić, 2004). Važna odrednica poboljšanja rada organizacija civilnog društva u Hrvatskoj mogao bi biti uskoro očekivani Kodeks pozitivne prakse, standarda i mjerila za odobravanje financijske potpore projektima i programima udruga iz sredstva državnoga proračuna.

Nacionalna zaklada za razvoj civilnoga društva pokrenula je portal *Civilnodrustvo.hr* s namjerom da se ponude raznoliki sadržaji i usluge potrebni inicijativama i organizacijama civilnoga društva, donatorskim organizacijama te javnom i privatnom/pislovnom sektoru u njihovu djelovanju usmjerenome na razvoj civilnoga društva u Republici Hrvatskoj. Posebno je pohvalno nastojanje Nacionalne zaklade da se poboljša suradnja građanskih inicijativa i lokalnih tijela vlasti, pa su stoga uručene nagrade gradonačelnicima 15 gradova u Hrvatskoj koji su ostvarili primjere dobre prakse u provedbi različitih inovativnih oblika suradnje s organizacijama civilnog društva.

Iz svega navedenoga možemo zaključiti kako se u Hrvatskoj polako razvija civilni sektor, a u njegovu daljnjem jačanju potrebno je promijeniti opća stajališta o ulozi i važnosti nevladina sektora u suzbijanju siromaštva, ali i ostvariti bolju suradnju između države i organizacija civilnog društva.

Zaključak

Iz ekonomske teorije i svakodnevnog života očiti su česti neuspjesi države u pružanju socijalnih usluga u mnogim zemljama u razvoju i tranziciji. Za ublažavanje takvog stanja mnogo se može učiniti provedbom različitih programa u skladu s potrebama korisnika, mogućnošću da korisnici odabiru željeni program te sustavnim poštovanjem pristupa *odozdo prema gore*. Nadalje, potrebno je uzimati u obzir pozitivna i negativna obilježja NGO-ova, pri čemu se nevladin neprofitni sektor ne treba smatrati zamjenom (alternativom), nego dopunom državnog pružanju socijalnih usluga. NGO-ovi sigurno mogu značiti potencijalnu pomoć u jačanju civilnog sektora, ali se pritom jasno mora shvatiti i poštovati postojeća raspodjela moći u društvu. Na taj način NGO-ovi upućuju na način integracije civilnog društva u proces gospodarsko-političkog razvoja. Tako se ujedno osnažuju siromašni građani, jača njihova sposobnost te, slijedom toga, potiče

ublažavanje siromaštva. Za sve to nužna je sinergija države i društva, kao i uspješno ostvarivanje uloge države kao jamca poštovanja društveno-ekonomskih prava građana. Osaživanje građanskog društva zahtijeva promjenu općih stajališta o ulozi i važnosti NGO-ova u suzbijanju siromaštva, ali i veću spremnost države i organizacija civilnog društva na suradnju. Veća uključenost građana u nevladine neprofitne udruge i njihovo jačanje sigurno povratno mogu pozitivno utjecati na demokratizaciju i stabilnost društva te na lakše donošenje političkih odluka, što su sve preduvjeti ubrzanja gospodarskog razvoja i ublažavanja siromaštva. U brzim društvenim promjenama nevladine neprofitne organizacije imaju sve veće značenje u mnogim zemljama, a možemo sa sigurnošću očekivati da će ga imati i u Hrvatskoj.

LITERATURA

Awad, B. A., 1997. *Social funds revisited: focusing on the employment and gender dimensions*. Geneva: ILO.

Bežovan, G., 2003. "Zakonski, politički i kulturni okvir za razvoj civilnog društva". *Revija za socijalnu politiku*, 10 (1), 23-44.

Bežovan, G., 2004. *Civilno društvo*. Zagreb: Nakladni zavod Globus.

Chambers, R., 1995. "Paradigm shifts and the practice of participatory research and development" in: N. Nelson and S. Wright, eds. *Power and Participatory Development Theory and Practice*. London: Intermediate Technology Publications, 30-42.

Chambers, R., 1992. "The self-deceiving state". *IDS Bulletin*, 23 (4), 31-42.

Elson, D., 1991. "Male biases in macroeconomics: the case of structural adjustment" in: D. Elson, ed. *Male bias in the development process*. Manchester: Manchester University Press, 1-28.

Evans, P., 1996. "Government action, social capital and development: reviewing the evidence on synergy". *World Development*, 24 (6), 1119-1132.

Fennell, S., 2000/2001. *Lecture notes. Subject: development economics*. Cambridge: University of Cambridge.

Fine, B., 1999. "The developmental state is dead – long live social capital?" *Development and Change*, 30 (1), 1-19.

Fox, J., 1996. "How does civil society thicken? The political construction of social capital in rural Mexico". *World Development*, 24 (6), 1089-1103.

Fukuyama, F., 1995. *Trust*. New York: Free Press.

Fukuyama, F., 2000. "Social capital and civil society". *IMF Working Paper*, Z13.

Gabrić, T., 2004. "Cvjetana Plavša-Matić: Moj posao je presložen - intervju s upraviteljicom Nacionalne zaklade za razvoj civilnoga društva" [online]. *ZaMirZine – online novina za urbanu kulturu i civilno društvo*. Dostupno na: [www.zamirzine.net].

Jurković, M., 2004. "Ministarstvo nema sluha za očitu bijedu – Splitska udruga Most: manjak kreveta za beskućnike" [online]. *Vjesnik*, 23. studenog 2004. Dostupno na: [http://www.vjesnik.hr/pdf/2004/11/23/06A6.PDF].

Khan, M., 1996. "Typology of corrupt transactions in developing countries". *IDS Bulletin*, 27 (2), 12-21.

Mackintosh, M., 1995. "Competition and contracting in selective social provisioning". *European Journal of Development Research*, 7 (1), 26-50.

Nelson, N. and Wright, S., 1995. "Participation and power" in: N. Nelson and S. Wright, eds. *Power and participatory development theory and practice*. London: Intermediate Technology Publications, 30-42.

Ostrom, E., 1996. "Crossing the great divide: coproduction, synergy and development". *World Development*, 24 (86), 1073-1087.

Putnam, R., 1993. "The prosperous community social capital and public life" [online]. *The American Prospect*. Available from: [<http://www.infed.org/thinkers/putnam.htm>].

Sen, A. K., 1988. "The concept of development" in: A. B. Chenery and T. N. Srinivasan, eds. *Handbook of Development Economics*, vol 1. Amsterdam: Elsevier Science Publishers, 9-26.

Stewart, F. and Basu, A., 1995. "Structural adjustment policies and the poor in Africa: analysis of the 1980s" in: F. Stewart, ed. *Adjustment and poverty: options and choices*. London: Routledge, 132-159.

Tomei, M., 1999. *Freedom of association, collective bargaining and informatization of employment: some issues*, mimeo. Geneva: ILO.

Udruga za razvoj socijalne politike, 2000. *Program razvoja informacijsko-dokumentacijskog centra o siromaštvu i socijalnoj pomoći*. Zagreb: Udruga za razvoj socijalne politike.

UNCTAD, 1997. *Trade and development report. Globalisation, distribution, and growth*. Geneva: United Nations.

United Nations, 1997. *Agenda for development* [online]. New York: The Department of Public Information United Nation. Available from: [http://www.un.org/Docs/SG/ag_index.htm].

Uphoff, N., 1995. "Why NGOs are not a third sector" in: M. Edwards and J. Hulme, eds. *NGOs performance and accountability: beyond the magic bullet*. London: Earthscan, 23-39.

M i h a e l a B r o n i ć : The Role of Non-Governmental Non-Profit Organisations in the Provision of Social Services and the Palliation of Poverty

Abstract

After some introductory considerations, arguments are put forward for non-governmental non-profit making institutions as exclusive providers of social services. The negative characteristics of the non-governmental non-profit organisation form the subject

of the third part of the paper. In the fourth part, the meaning of the social funds is explained (they are a kind of non-governmental and non-profit making organisations), and in Part 5 we explain the importance of synergy between the government and society in the provision of social services. After an explanation of the situation in Croatia, in Part 6 of the paper we give our final considerations. In Croatia a civil sector are slowly developing non-governing non-profit organizations that provide social services. In their further strengthening it is necessary to change the general viewpoints concerning the role and importance of the non-governmental sector in the suppression of poverty, as well as to achieve better coordination between the state and that sector.

Key words: non-governmental non-profit making organisations, poverty, social services