

## Postaje li civilno društvo u Hrvatskoj čimbenikom društvenih promjena?

GOJKO BEŽOVAN\*  
SINIŠA ZRINŠČAK

Studijski centar socijalnog rada  
Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu  
Zagreb, Hrvatska

Izvorni znanstveni rad  
UDK: 316.32(497.5)  
Primljeno: studeni 2006.

*Temeljem rezultata CIVICUS-ovog istraživanja Indeks civilnog društva u Hrvatskoj, provedenoga 2004. i 2005. godine, u radu se raspravlja o tome u kojoj mjeri civilno društvo postaje relevantnim društvenim čimbenikom. Stanje i mogućnosti civilnog društva prezentiraju se putem analize četiri ključne dimenzije, prikazane putem dijamanta civilnog društva: struktura, okolina, vrijednosti i utjecaj. Zatim se detaljnije raspravljaju neke od bitnih poddimenzija civilnog društva, kao što su razmjeri građanske participacije, davanja u humanitarne svrhe, akcije u zajednici, suradnja države i civilnog društva, vrijednosni okvir djelovanja i sl. Na kraju se rada sumiraju osnovne jakosti i slabosti civilnog društva te se sugeriraju potrebne društvene akcije kao i mogući pravci daljnjih istraživanja.*

**Ključne riječi:** civilno društvo, indeks civilnog društva, dijamant civilnog društva, Hrvatska.

### UVOD

Ovaj tekst je sažeta analiza rezultata akcijski orijentiranog istraživanja *CIVICUS-ov indeks civilnog društva u Hrvatskoj*, provedenoga tijekom 2004. i 2005. godine.<sup>1</sup> Istraživanje je dio međunarodnoga komparativnog istraživačkog projekta te je provedeno u više od pedeset zemalja širom svijeta.<sup>2</sup>

Opći cilj istraživanja bio je procijeniti stanje civilnog društva u Hrvatskoj, povećati znanja o civilnom društvu i povećati svijest svih dionika o njegovoj važnosti, a time i potaknuti njegov razvoj. Istraživanje je imalo i pragmatičnu svrhu jačanja civilnog društva kako bi ono moglo bolje ispuniti ulogu u vladavini (*governance*) i razvoju.

---

\* Gojko Bežovan, Pravni fakultet/Faculty of Law, Nazorova 51, 10 000 Zagreb, Hrvatska/Croatia, gojko.bezovan@pravo.hr

<sup>1</sup> Istraživanje je u Hrvatskoj proveo CERANEO - Centar za razvoj neprofitnih organizacija i temeljem rezultata istraživanja sačinjen je opsežan istraživački izvještaj: Bežovan, Zrinščak, Vugec (2005.). U pripremi je i izdavanje knjige koja bi mogla poslužiti kao sveučilišni udžbenik.

<sup>2</sup> Važno je napomenuti da je ovakvo istraživanje provedeno i u s Hrvatskom usporedivim zemljama: Sloveniji, Češkoj, Poljskoj, Rumunjskoj, Bugarskoj, Ukrajini, Srbiji i Makedoniji.

Metodologiju istraživanja razvila je ekspertna skupina CIVICUS-a<sup>3</sup>, a glavne odrednice ove metodologije povezane su s istraživanjima H. Anheiera (2004.).

U ovom će se tekstu izložiti konceptualni okvir, metodologija te glavni nalazi istraživanja. U zaključnoj raspravi sumirat će se rezultati istraživanja te će se dijelom naznačiti i mogući novi pravci istraživanja civilnog društva u Hrvatskoj.

## KONCEPTUALNI OKVIR ISTRAŽIVANJA

Od početka 1990-ih civilno je društvo postalo jedno od najpopularnijih područja istraživanja u društvenim znanostima. Usprkos tome, sam pojam civilnog društva izaziva mnoge prijepore (Anheier, 2005.) i relativno je malo slaganja o njegovu značenju, iako je kod različitih autora moguće uočiti preklapanja njegovih konceptualnih komponenti. Prema Anheieru, dio istraživača civilno društvo vidi kao apstraktnu kategoriju pripisujući mu makrosociološke karakteristike. Drugi zastupaju individualistički pristup te naglašavaju pojam civilnog djelovanja i socijalnog kapitala. Treći, pak, civilno društvo vide kao institucije i organizacije smještene u javnoj sferi. Koncepti istraživanja civilnog društva prelaze granice pojedinih disciplina, kao što su sociologija, ekonomija, političke znanosti, pravo te u središte stavljaju neka izazovna pitanja o odnosima između ekonomije, države i društva.

Jedan od središnjih koncepta koji obilježava moderno civilno društvo polazi od prava građana na slobodu udruživanja

(Jensen, 2006.). Civilno društvo se prepoznaje kao određeni prostor koji je duboko utemeljen u tradiciji i kulturi pojedinih društava (Salamon, Anheier, 1998.). Ovisnost o prijednom putu (*path dependency*) (Putnam, 1993.) u pojedinom društvu važna je činjenica u razlikovanju institucionalne infrastrukture i dosega razvoja civilnog društva među pojedinim zemljama. Općeprihvaćenim se drži da civilno društvo ne može postojati u nedemokratskim režimima (Howard, 2005.).

Empirijska su istraživanja civilnog društva u tom smislu suočena s problemima konceptualnog okvira i operacionalizacije koji bi bili relevantni za zemlje s različitom tradicijom i dosegom razvijenosti civilnog društva.

U ovom je istraživanju korištena sljedeća definicija: **civilno je društvo prostor<sup>4</sup> između obitelji, države i tržišta gdje se ljudi udružuju radi promicanja zajedničkih interesa**. Ona ima dvije bitne karakteristike različite od većine drugih koncepata istraživanja civilnog društva. Prvo, njezin je cilj prevladati uobičajeno usmjerenje na formalne i institucionalizirane organizacije civilnog društva jer uzima u obzir neformalne skupine i *ad hoc* koalicije. Drugo, dok je civilno društvo često percipirano kao područje u kojem vladaju pozitivne akcije i vrijednosti, ovdje se uključuju u procjenu i negativne manifestacije civilnog društva. Ovaj koncept stoga ne obuhvaća samo humanitarne organizacije ili udruge koje se bave zaštitom okoliša, nego i skupine kao što su skinhedsi i agresivne navijačke skupine.

<sup>3</sup> Informacije o ovoj metodologiji moguće je naći na mrežnoj stranici CIVICUS-a: [www.civicus.org](http://www.civicus.org) i u spomenutom istraživačkom izvještaju. Voditelj projekta za Hrvatsku bio je polaznik posebne radionice glede upoznavanja s metodologijom i ciljevima projekta. Evaluaciju provedbe projekta na mjesečnoj razini, vodeći računa posebno o primjeni metodologije, dobivenim rezultatima i njihovoj interpretaciji, provodila je ekspertna skupina CIVICUS-a. Istraživački je izvještaj napisan i na engleskom jeziku.

<sup>4</sup> U definiciji CIVICUS-a bio je ponuđen pojam **arena**. Međutim, u raspravama provedenim u okviru ovog projekta zaključeno je da je u hrvatskom istraživanju bolje koristiti pojam **prostor** umjesto pojma **arena**.

Radi procjene stanja civilnog društva ovo istraživanje civilno društvo analizira kroz četiri glavne dimenzije:

- **struktura** civilnog društva (članstvo u organizacijama civilnog društva, davanje i volontiranje, broj i karakteristike krovnih organizacija i infrastruktura civilnog društva, ljudski i financijski resursi)
- vanjska **okolina** u kojoj civilno društvo egzistira i funkcionira (zakonodavni, politički, kulturni i ekonomski kontekst, odnosi između civilnog društva i države te privatnog sektora)
- **vrijednosti** koje se prakticiraju i promoviraju u civilnom društvu (demokracija, tolerancija, zaštita okoliša)
- **utjecaj** aktivnosti koje poduzimaju čimbenici civilnog društva (utjecaj na javne politike, osnaživanje ljudi, podmirenje socijalnih potreba).

Svaka od navedenih dimenzija podijeljena je u subdimenzije koje ukupno sadrže 74 indikatora. Kako bi se vizualno predstavili rezultati četiri dimenzije, istraživanje koristi grafikon, poznat kao **dijamant civilnog društva**.<sup>5</sup> On je, dakle, rezultat individualnih indikatora agregiranih u subdimenzije te na kraju u rezultat pojedine dimenzije. Dijamant vizualno sumira jakosti i slabosti civilnog društva te može dati korisnu polaznu točku za raspravu i interpretaciju o tome kakvo je civilno društvo u pojedinoj zemlji. Međutim, dijamant ne agregira rezultate dimenzija u jedan rezultat te se pojedine zemlje ne mogu rangirati temeljem njihovih postignutih rezultata u četiri dimenzije. Njemu manjka i dinamička perspektiva jer civilno društvo opisuje isključivo u određenoj vremenskoj točki. Buduća ista ili slična istraživanja mogu prevladati tu slabost. Važno je spomenuti i da indeks civilnog društva pruža agregiranu procjenu

potreba civilnog društva kao cjeline i nije sačinjen kako bi dao iscrpnu sliku djelatnosti različitih čimbenika aktivnih u civilnom društvu. On istražuje odnose moći u civilnom društvu i između civilnog društva i drugih sektora te prepoznaje ključne aktere civilnog društva unutar specifičnih indikatora strukture, okoline, vrijednosti i utjecaja kao njegovih posebnih dimenzija.

## METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA

U istraživanju su kombinirane različite metode prikupljanja pouzdanih i korisnih podataka i informacija relevantnih za stanje civilnog društva u Hrvatskoj. S obzirom da je civilno društvo višestruko složen i kompleksan fenomen, prikupljanjem podataka iz više izvora zaključci dobivaju na uvjerljivosti, što podvodimo pod pojam triangulacije ili višestrukog operacionalizma (Milas, 2000.:478). Podaci prikupljeni na različite načine za pojedine indikatore kontekstualiziraju se prilikom njihovog opisa i koriste se kao argumenti u izvođenju zaključaka.

Istraživačka je metodologija koncipirana i kako bi se promoviralo učenje i potaknulo na akciju dio sudionika uključenih u projekt, odnosno njegove pojedine faze. Učenje se postiže kroz rasprave kojima se sudionike potiče da vide »širu sliku« te da razmišljaju šire od svoje organizacije ili sektora kojem organizacija pripada. Strateška razmišljanja o odnosima u i između civilnog društva i drugih dijelova društva, prepoznavanje ključnih jakosti i slabosti civilnog društva te procjena kolektivnih potreba, dio su ovog procesa.

Istraživanje je primijenilo sljedeću listu metoda za prikupljanje podataka.

- Sekundarni izvori. Pregled rezultata postojećih istraživanja, rasprava i drugih podataka povezanih s problemima

<sup>5</sup> Više o dijamantu civilnog društva vidjeti u Anheier (2004.).

razvoja civilnog društva sintetiziran je u pregledu stanja civilnog društva u Hrvatskoj.

- Anketa regionalnih dionika. Predstavnicima organizacija civilnog društva, vlade, gospodarstva, medija i drugih dionika anketirani su u šest regija.
- Konzultacije regionalnih dionika. U šest regija predstavnici različitih dionika koji su ranije ispunili upitnik pozvani su da sudjeluju u jednodnevnoj raspravi o rezultatima istraživanja za tu regiju. Ukupno je u tim raspravama sudjelovalo 92 predstavnika.
- Anketa građana Republike Hrvatske, anketa *Civilno društvo 2004*. Anketa je obuhvatila reprezentativan uzorak građana prema regijama, dobi, spolu, obrazovanju, mjestima u kojima žive. Građani su pitani o članstvu u civilnim organizacijama, davanju i voloniranju, stavovima o civilnim organizacijama itd.
- Analiza medija. Analizirano je pisanje šest dnevnih novina tijekom tri mjeseca o civilnom društvu.
- Razgovori sa stručnjacima. Ukupno je provedeno više od 20 strukturiranih intervjua s relevantnim predstavnicima civilnog društva, države, akademske zajednice. Četiri su se intervjua odnosila na probleme utjecaja organizacija civilnog društva na pojedine politike. Dio stručnjaka procjenjivao je i neke indikatore koji nisu bili u obuhvatu anketa.

Projekt je tim prikupio sve podatke te ih strukturirao prema indikatorima, poddimenzijama i dimenzijama. Rezultati indikatora temelje se na opisu svakog indikatora i kvalitativno su definirani na bodovnoj skali od 0 do 3 (0 najniža vrijednost i 3 najpozitivnija vrijednost).<sup>6</sup>

Projekt je imao Savjet sastavljen od predstavnika različitih dionika i on je bio »žiri građana« gdje se »građani« nalaze kako bi temeljem predstavljenih činjenica odlučili o javnim pitanjima (Jefferson Center, 2002.). Uloga je Savjeta bila da temeljem evidencije prikupljene u istraživanju provjeri rezultate pojedinih indikatora. Proces provjere bodovanja koji je obavio Savjet sastojao se od rasprave o dobivenim rezultatima istraživanja za svaki indikator. Temeljem rasprave koja je podrazumijevala i uvid u »matricu bodovanja« odlučivalo se o bodovima za pojedini indikator.

Organizirana je i Nacionalna radionica održana 29. i 30. travnja 2005. godine koja je okupila pedesetak predstavnika različitih dionika. Njena je uloga bila još jednom raspraviti rezultate pojedinih indikatora te je temeljem rasprave definirala jakosti i slabosti civilnog društva u Hrvatskoj s preporukama za njegov razvoj.

*CIVICUS-ov indeks civilnog društva* potaknuo je veoma žučnu raspravu o problemima konceptualizacije, operacionalizacije i mjerenja civilnog društva u pojedinoj zemlji, a isto tako u slučajevima komparativnih istraživanja (Heinrich, 2005.; Howard, 2005.; Salamon, Sokolowski, 2005.; Anheier, 2005.). Heinrich upozorava na pojam civilnog društva koji na konceptualnoj razini ostaje zamršen i empirijski teško prepoznatljiv. Metodologija koja je korištena u ovom istraživanju izrasla je na kritici ranijih empirijskih istraživanja. Među njima središnje mjesto zauzima *The Johns Hopkins Comparative Non-profit Sector Project*. Heinrich posebno kritički analizira strukturalno operacijsku definiciju neprofitnih organizacija koju su u ovom projektu inovirali Salamon i Anheier. Navode se kritike drugih autora s konkretnim primjerima isključivanja iz definicije organizacija kao

<sup>6</sup> U ovom se tekstu ne iznose bodovi koje su ostvarili pojedini indikatori.

što su: organizacije socijalne ekonomije i socijalnog poduzetništva, stambene udruge, neformalne organizacije, kao i različite organizacije iz prakse udruživanja u zemljama u razvoju. Za razliku od ove definicije, u CIVICUS-ovoj metodologiji se koristi definicija civilnog društva koja uključuje individualnu participaciju građana, civilnu zauzetost, socijalne pokrete i druge neformalne oblike civilne zauzetosti.

Howard analizira i problem mjerenja te korištenje većeg broja metodoloških postupaka za provjeru većeg broja indikatora kojima se opisuje civilno društvo. On je naročito kritičan glede konceptualne razlike civilnog društva u različitim režimima te prema ideji usporedivosti dobivenih rezultata empirijskih istraživanja.

Salamon i Sokolowski, na čiji se rad odnosi najveći dio kritike, inzistiraju na konceptualnoj jasnoći i usmjeravanju analize prema mjerljivim indikatorima. Definicija civilnog društva kao prostora (arene između države, tržišta i obitelji) za njih je metaforična i bez opipljivih segmenata društvene realnosti.

Anheier kao autor osnovnog koncepta CIVICUS-ovog indeksa drži da pojedini indikatori civilnog društva u međusobnoj usporedbi i analizi mogu dati više od njihovog agregiranja u dimenzije. Anheier upozorava na važnost kompetitivnih konceptualnih i empirijskih pristupa civilnom društvu. Dijalog o njima daje nove poticaje u razumijevanju i istraživanju civilnog društva.

Naknadne refleksije ukazale su na svu složenost pristupa i problema empirijskih istraživanja razvoja civilnog društva (Heinrich, 2006.; Howard, 2006.; Salamon, Sokolowski, 2006.). Oponenti CIVICUS-ovom indeksu civilnog društva ponovno ističu pitanje objektivnosti u analizi dobivenih podataka, primjenjivosti instrumentarija na zemlje na različitom stupnju

razvoja te stavljaju naglasak na traganju za ključnim indikatorima koji bi mogli biti korisni u komparativom istraživanju civilnog društva. Heinrich ne prihvaća većinu kritika već navodi da u istraživanjima civilnog društva trebamo bolju teoriju, razvijeniji koncept, i naročito, rigorozna empirijska istraživanja. Pouzdan način napredovanja u tom smislu je provedba istraživanja i njihova kritička evaluacija.

Imajući u vidu sažeti prikaz ovih kritičkih rasprava, nedvojbeno je da ovo istraživanje pruža niz relevantnih uvida u razvijenost civilnog društva u Hrvatskoj.

## REZULTATI ISTRAŽIVANJA

### Prethodne spoznaje

U okviru istraživanja napravljena je opsežna analiza sekundarnih izvora podataka. O nedostatku empirijskih istraživanja u Hrvatskoj koja tematiziraju razvoj civilnog društva nije potrebno posebno govoriti. U okviru *Europskog istraživanja vrijednosti* provedenoga 1999. godine (Baloban, 2005.) prikupljena je relevantna empirijska građa te će se nalazi ovog istraživanja dijelom referirati i na njegove rezultate. Jedno od prvih sveobuhvatnijih istraživanja volonterstva jest ono provedeno u Primorsko-goranskoj županiji (Ledić, 2001.). Posljednjih godina umnožio se broj istraživanja koje provode različite udruge te međunarodne organizacije, no tek treba utvrditi njihovu metodološku primjerenost te mogućnosti komparacije. Na metodološke razlike koje onda dovode u pitanje i zaključke o razvoju civilnog društva upozorilo je i istraživanje provedeno 2005. godine (Franc, Šakić, Šalaj, Lalić, Kunac, 2006.).

Problemi i izazovi razvoja civilnog društva u zemljama Višegradske skupine, sačinjeni temeljem analize sekundarnih podataka, također su relevantni za ovo istraživanje (Zimmer, A., Priller, E.,

2004.).<sup>7</sup> Istraživanja Howarda (2003.) o problemima razvoja civilnog društva u post-komunističkim zemljama pomažu u razrješavanju nekih konceptualnih postavki.<sup>8</sup> Empirijska istraživanja i teorijske rasprave o problemima razvoja civilnog društva u zapadnim društvima za ovo istraživanje imaju sekundarno značenje.

Ovo se istraživanje u suštinskom smislu nastavlja na pilot projekt *CIVICUS-ov indeks civilnog društva u Hrvatskoj*, koje je provedeno 2001. godine.<sup>9</sup> Rezultati ovog istraživanja (Bežovan, 2004.) govore o pet problemskih područja u razvoju civilnog društva koje je u tom vremenu preboljivalo dječje bolesti.

1. Organizacije civilnog društva nedovoljno surađuju s vladom i lokalnim vlastima u pripremi, donošenju i primjeni različitih politika, zakona i odluka. Država je nepovjerljiva prema organizacijama civilnog društva. Civilno je društvo marginalno i nije dijelom glavne matice događanja.
2. Civilna zauzetost za probleme u društvu i zajednici nije priznata građanska vrlina u Hrvatskoj. Građani se ne osjećaju pozvanima i odgovornima da rješavaju probleme s kojima su suočeni. Također, država nedovoljno prepoznaje građane zaslužne za djelovanje u civilnom društvu. Koncept civilne zauzetosti za probleme u društvu nije dio obrazovnih programa. Sociokulturni prostor više naginje obeshrabrenosti i pasivnosti građana nego samoinicijativi i samopouzdanju. Sociokulturna i politička okolina dovodi u pitanje legitimitet organizacija civilnog društva. Očekuje se

da vlada treba »opunomoćiti« organizacije i građane za djelovanje.

3. Organizacije civilnog društva nisu razvile suradnju s gospodarstvom kao važnim dionikom razvoja civilnog društva.
4. Organizacije civilnog društva u Hrvatskoj uglavnom djeluju u većim gradskim naseljima, dok je potencijalna mobilizacija građana kroz ove organizacije u manjim naseljima zapostavljena.
5. Organizacije civilnog društva trebaju biti učinkovitije i djelotvornije u provedbi programa rada te transparentnije u svom radu i odgovornije prema zajednicama u kojima djeluju, kao i prema široj javnosti.

Istraživanje je tada pokazalo da je civilno društvo u Hrvatskoj dijelom bilo dio koncepta izgradnje globaliziranog civilnog društva kroz programe međunarodnih razvojnih agencija. Civilno je društvo uvelike govorilo »stranim« jezikom (Stubbs, 2001.) i nije bilo ukorijenjeno u lokalnim zajednicama i u svijesti građana. Govorilo se o virtualnom i uvezenom civilnom društvu koje je »trajalo« za vrijeme inozemnog financiranja.

### **Dijamant civilnog društva u Hrvatskoj**

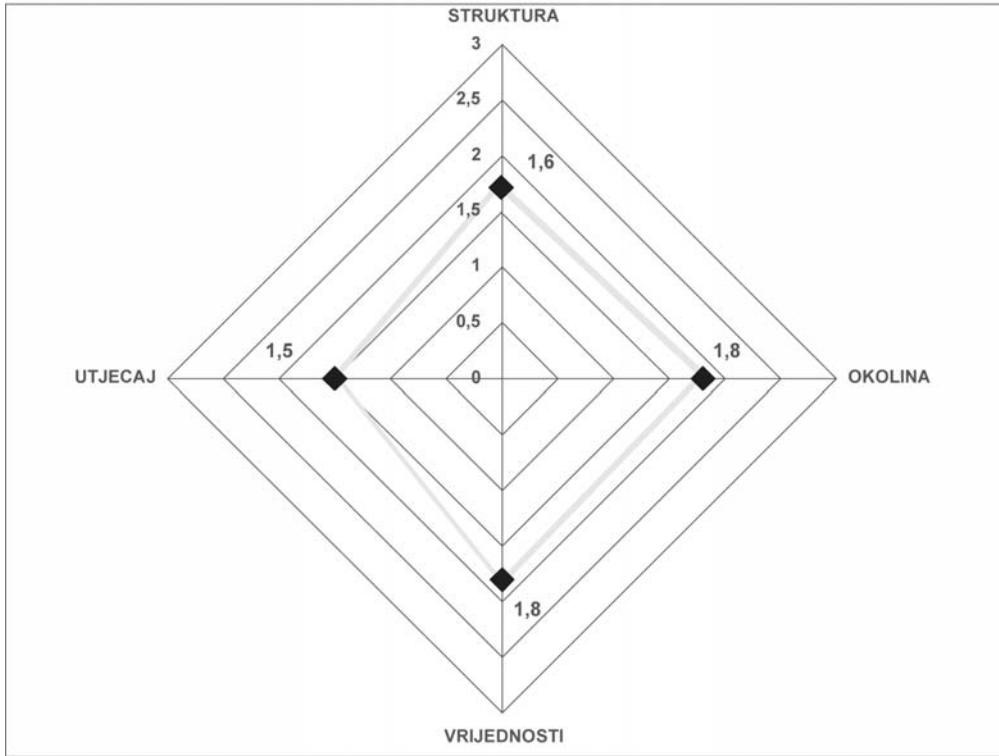
Prema metodologiji istraživanja dijamant predstavlja sažeti nalaz istraživanja, a opisivanjem i analizom dimenzija, čija je vrijednost rezultat bodovnih vrijednosti pojedinih indikatora ukazuje se na jakosti i slabosti civilnog društva u Hrvatskoj. Istraživanje iz 2005. generiralo je sljedeći dijamant civilnog društva.

<sup>7</sup> Zanimljivo je napomenuti da se u većini tranzicijskih zemalja, za razliku od 1990-ih godina, smanjio obim empirijskih istraživanja. Dijelom se to povezuje sa smanjenim interesom inozemnih istraživača i donatora za ovo područje.

<sup>8</sup> Komparativna analiza razvoja civilnog društva u Hrvatskoj u odnosu na druge tranzicijske zemlje, temeljem podataka dobivenih u ovom istraživanju, bit će predmetom budućih istraživanja.

<sup>9</sup> Istraživanje je također proveo CERANEO - Centar za razvoj neprofitnih organizacija. Metodologija i konceptualni okvir pilot faze istraživanja bili su bitno manje opsežni.

Grafikon 1.  
Dijamant civilnog društva u Hrvatskoj



Dijagram stanja civilnog društva u Hrvatskoj u obliku dijamanta umjerene je veličine i relativno pravilnog oblika. Dimenzije strukture i utjecaja nešto su slabije razvijene s većim brojem indikatora koji ukazuju na slabosti.

U području strukture aktivno članstvo u organizacijama civilnog društva još uvijek je razvojni problem koji se prepoznaje u nedovoljnoj civilnoj zauzetosti građana i u relativno rijetkim akcijama u lokalnim zajednicama. Civilne organizacije ne uspijevaju pridobiti u članstvo ili u upravne odbore ugledne sugrađane kako bi time bile prepoznatljivije i utjecajnije. Civilno je društvo još uvijek fenomen većih gradskih naselja. Nisko povjerenje među organizacijama civilnog društva dovodi do relativno slabe

umreženosti i nedostatne suradnje čime se umanjuju razvojni potencijali. Hrvatske su organizacije civilnog društva također veoma slabo umrežene na međunarodnoj razini što se prepoznaje kao novi važan prostor njihovog djelovanja. Problem financiranja ostaje glavnim problemom u okviru dimenzije strukture te prepreka održivom razvoju civilnog društva. Razvoj će civilnog društva uvelike ovisiti o ulaganju u ljudske resurse što može doprinijeti kompetenciji organizacija civilnog društva kao partnera.

Davanja u humanitarne svrhe postupno se povećavaju i uz transparentnost pojedinih projekata zadobiva se povjerenje različitih dionika čime ove akcije poprimaju respektabilne razmjere. Volontiranje se razvija znatno sporije.

U području socioekonomskog okvira očito je da gospodarska kriza još uvijek negativno utječe na razvoj civilnog društva. Ipak, porezni okvir za razvoj civilnog društva prilično je poticajan, premda promjena vlasti nažalost donosi i promjene nekih relevantnih poreznih propisa. Potpore koje država daje civilnom društvu na različitim razinama prilično su respektabilne i trebalo bi ih učiniti sastavnim dijelom sustavne politike suradnje države i organizacija civilnog društva, od lokalnih vlasti do nacionalne razine. Ozbiljan je problem koordinacija rada državnih tijela koje dodjeljuju dotacije civilnim organizacijama. Gospodarski sektor postupno, iako još uvijek u vrlo maloj mjeri, sve više iskazuje interes za suradnju s akterima civilnog društva. Ove su promjene posebno prepoznate na lokalnim razinama u krugovima manjih i srednjih poduzetnika.

Dimenzija vrijednosti pokazuje da organizacije civilnog društva prakticiraju i zagovaraju civilne vrijednosti koje im se često u javnosti osporavaju. To je osobito područje u kojem civilne organizacije trebaju zaslužiti povjerenje javnosti. Rezultati istraživanja upućuju na potrebu dodatnih aktivnosti organizacija civilnog društva u promicanju tolerancije i nenasilja. Problemi korupcije u nekim organizacijama civilnog društva daju lošu sliku sektora i zahtjevi za većom financijskom transparentnošću čine se sasvim opravdanim. Civilno društvo još uvijek djeluje reaktivno, a manje proaktivno. Organizacije civilnog društva posebno su profilirane u području zaštite okoliša dok su njihove aktivnosti veoma reducirane u programima suzbijanja siromaštva.

Primjetna je tendencija zatvaranja dijela mreža i skupina civilnih organizacija prema drugim dijelovima civilnog društva, a koje dijele slične političke poglede ili su bliske nekim političkim strankama. Dio čak i poznatih organizacija boluje od sindro-

ma utemeljitelja: utemeljitelji često imaju neograničen mandat vladanja, što izaziva latentne sukobe i koči razvoj organizacija. Nisu rijetki ni slučajevi da organizacije temeljem ranijih postignuća sebi nastoje osigurati povlašten, rentijerski položaj naročito kod donatora, što znači da nisu spremne prihvatiti natjecanje s drugim organizacijama.

Utjecaj organizacija civilnog društva primjetan je u konkretnim slučajevima povezanim s prioritetnim područjima u socijalnoj politici i u zaštiti ljudskih prava. U tim se područjima civilno društvo javlja kao predvodnik izgradnje nove institucionalne infrastrukture koja može odgovoriti na rastuće socijalne potrebe. Civilno je društvo, ipak, još daleko od toga da postane relevantnim čimbenikom koji drži odgovornima vladu i gospodarstvo. Raširenost nepovjerenja u društvu ne zaobilazi ni organizacije civilnog društva pa njihovi članovi ne prakticiraju i ne zagovaraju civilnije norme i vrednote od građana koji nisu članovi civilnih organizacija. Dakle, organizacije civilnog društva ne pojavljuju se kao specifični »proizvođači« socijalnog kapitala. S druge strane, civilno se društvo pokazuje učinkovitijim u podmirenju potreba marginalnih skupina.

Civilno je društvo svojim aktivnostima, usprkos često zatvorenim medijima, uvelike utjecalo na informiranje i obrazovanje građana te cjelokupne javnosti. Analizirani mediji ipak nedovoljno doprinose razvoju civilnog društva te promicanju normi i vrijednosti koje pripadaju civilnom društvu. Civilno društvo u tom dijelu teško može naći saveznika za pozitivnu društvenu promjenu.

Nakon sumiranja osnovnih rezultata istraživanja prikazanih putem dijamenta civilnog društva, u daljnjem ćemo dijelu rada detaljnije prikazati neke od najosnovnijih poddimenzija.



## Razmjeri građanske participacije u civilnom društvu

Kao ključan pokazatelj razvijenosti civilnog društva u ovom projektu analiziraju se razmjeri participacije građana u civilnom društvu koji su ovdje operacionalizirani preko pet indikatora.<sup>10</sup>

**Nestranačke političke akcije.** Anкета *Civilno društvo 2004.* pokazuje da je od 1990. samo 5,3% hrvatskih građana pisalo najmanje jedno pismo novinama, 61,3% potpisalo je neku peticiju, a 14,6% sudjelovalo je u prosvjedima. Za hrvatske građane ovo je novi tip političkih akcija povezan s razvojem kulture civilnosti, koji do 1990. godine gotovo da nije ni postojao. Potpisivanje peticija za razliku od dvije ostale nestranačke aktivnosti postaje

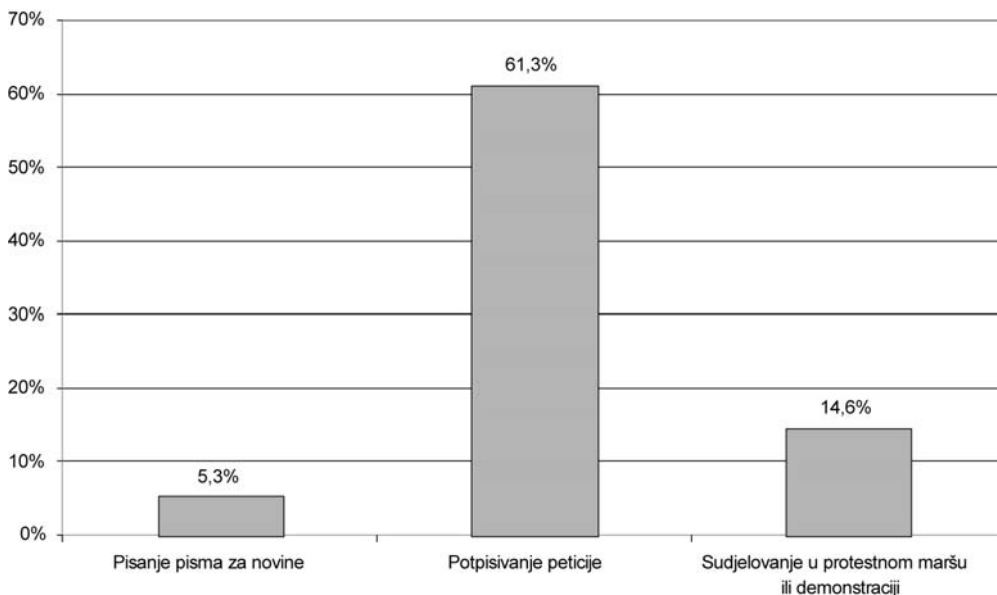
dijelom hrvatske civilne kulture. No, valja napomenuti i da je u EVS istraživanju samo 33,5% građana izjavilo da je potpisalo neku peticiju, 5,9% da je sudjelovalo u nekom bojkotu, 6,6% u zakonski odobrenim demonstracijama, 2,6% pridružilo se neslužbenim štrajkovima, a 0,7% sudjelovalo u zaposjedanju zgrada ili tvornica (Baloban, 2005.:291-292).

Za dodatnu analizu ovog indikatora bilo bi zanimljivo dublje istražiti pisanje pisama novinama. Tim više što je analiza novina pokazala da se kroz ovakva pisma stavljaju važne civilne teme na dnevni red šire javnosti.

**Davanje u humanitarne svrhe.** Rezultati ankete pokazuju da je 66,8% građana doniralo novac ili neka druga dobra kao

Grafikon 2.

*Sudjelovanje ispitanika u tri oblika nestranačkih političkih akcija*



<sup>10</sup> Razmjeri građanske participacije jedna su od šest poddimenzija unutar dimenzije strukture civilnog društva. Ostale poddimenzije jesu: dubina građanske participacije, raznolikost participacije, razina organizacije, međuodnosi u civilnom društvu te resursi civilnog društva. Zbog ograničenosti prostora u ovom će se radu komentirati samo pojedine poddimenzije svake dimenzije.

što su odjeća i hrana za humanitarne svrhe u posljednjih godinu dana. Davanje u humanitarne svrhe u Hrvatskoj u novije je vrijeme povećano i zahvaljujući novim »tehnologijama« davanja putem telefonskih poziva ili trajnih naloga.<sup>11</sup> Nešto više žena nego muškaraca te osobe višeg obrazovanja više daju u humanitarne svrhe. U nekim sredinama (sjeverozapadna Hrvatska, Split) istaknuti su primjeri mlađih poduzetnika koji dolaze u socijalne ustanove i nude pomoć za njihove programe. Ovi rezultati i informacije koje su prikupljene u javnosti govore o potrebi razvoja kulture davanja. U više slučajeva davanja u humanitarne svrhe, u koja je bila uključena i dijaspora u doba rata, su zbog netransparentnosti generirala povjerenje (Bežovan, 1995.). Čini se da se ponovno stječe povjerenje u sazivače ovih akcija što može biti osnovom izgradnje novih oblika solidarnosti i osjećaja za opće dobro.

Studij slučaja humanitarne akcije »Ne zaboravi me« Zaklade biskup Josip Lang koja je u partnerstvu s uglednim predstavnicima gospodarskog sektora, s HTV-om i drugim dionicima znatno premašila postavljene ciljeve pokazao je kako je moguće ostvariti utjecaj na različiti krug dionika u prikupljanju donacija. Ovaj primjer govori o respektabilnim donatorskim potencijalima gospodarstva i građana. Pod utjecajem uspjeha niza humanitarnih akcija gdje se davalo telefonskim pozivima Hrvatski telekom se odrekao zarade na nekim humanitarnim akcijama te je u suradnji s Vladom osnovano povjerenstvo za dodjelu telefonskih brojeva gdje u cijelosti prihodi idu u humanitarne svrhe.<sup>12</sup>

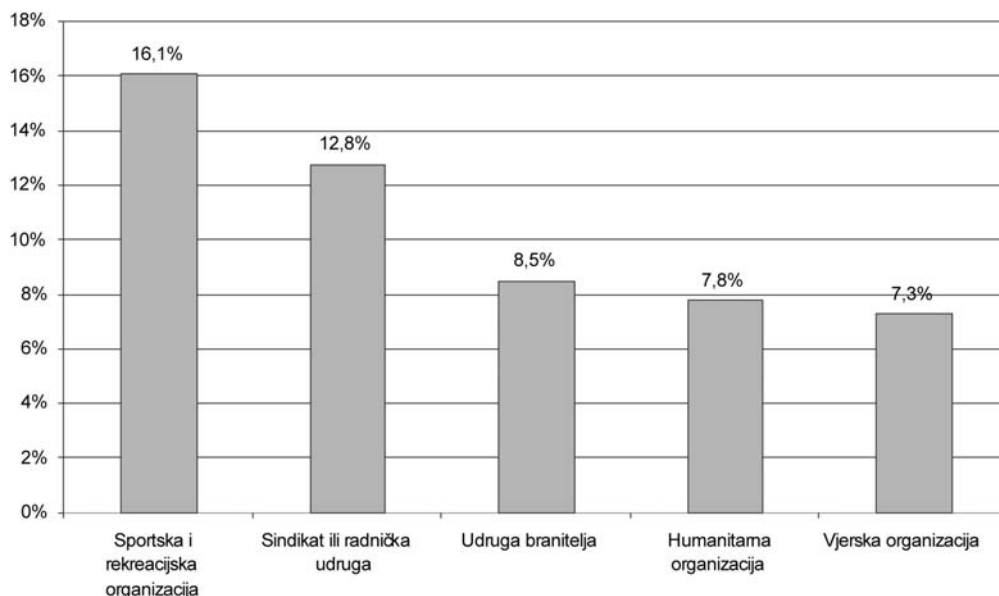
**Članstvo u organizacijama civilnog društva.** Rezultati ankete pokazuju da je 35,2% hrvatskih građana učlanjeno u najmanje jednu organizaciju civilnog društva. Ovaj podatak govori o nešto manjoj participaciji u odnosu spram podatka *Europskog istraživanja vrijednosti* (EVS) iz 1999. godine gdje je 40% građana izjavilo da pripada nekoj organizaciji civilnog društva. No, podaci EVS-a također pokazuju da većina pripada religiozno-crkvenim organizacijama (12,9%), sportsko-rekreativnim (11,9%) te sindikatima (10,6%), a sasvim mali broj socijalnim, ekološkim, ženskim ili nekim drugim organizacijama (Črpić, Zrinščak, 2005.). Slična struktura članstva po pojedinim organizacijama vidljiva je i u rezultatima ovog istraživanja (grafikon 3.), a slični obrasci članstva u civilnim organizacijama prepoznati su i u drugim tranzicijskim zemljama. Rezultati EVS-a pokazuju da građani u tranzicijskim zemljama manje prakticiraju članstvo u organizacijama civilnog društva te se može zaključiti da je razvijanje civilnog društva uz slabiju zauzetost građana regionalni fenomen (Celi-chowski, 2004.).

**Dobrovoljni rad.** Rezultati ankete pokazuju da je 38,4% građana tijekom protekle godine radilo na dobrovoljnoj osnovi pružajući aktivno neku vrstu potpore izvan kruga bliske rodbine, članovima šire zajednice, ali izvan aktivnosti neke organizacije. Dakle tu se radilo o vlastitim, neformalnim inicijativama, npr. obavljanju kupovine za susjede, pomoć u učenju itd., a bez novčane naknade. Ispitanici višeg obrazovanja te oni najnižeg obrazovanja (vjerojatno kućanice) volontiraju više od drugih. Isto tako ispita-

<sup>11</sup> Na Nacionalnoj je radionici pozornost privuklo iskustvo udruge »PUŽ« koja se financira dijelom i putem trajnih naloga, koje građani otvore kod banke, bez dodatne naknade, na mjesečne iznose od 10 do 50 kuna za rad dotične udruge.

<sup>12</sup> O tome je obaviještena i javnost, vidi Vjesnik, 11. siječnja 2005., T-HT se odrekao zarade na humanitarnim pozivima, ali država PDV-a nije.

Grafikon 3.  
Članstvo u različitim vrstama organizacija civilnog društva



nici koji boljim procjenjuju svoj imovinski status više volontiraju. Prema EVS-u, nasuprot tome, samo 21,3% građana raportiralo je obavljanje dobrovoljnog neplaćenog rada za pojedine organizacije civilnog društva. Na Nacionalnoj je radionici iskazano mišljenje da je kod volontiranja najčešće riječ o tradicionalnoj, neformalnoj pomoći susjedima, a manje o drugim vidovima dobrovoljne pomoći. To dodatno govori o potrebi prilagodbe istraživačkog instrumentarija pojedinim različitim povijesnim nasljeđima jer je očito da je u pojedinim društvima neformalno volontiranje važnije i ukorjenjenije od formalnoga.

**Akcije u zajednici.** Akcije u lokalnoj zajednici važan su pokazatelj razvijenosti civilnog društva. Rezultati ankete pokazuju da je 21,3% građana iz uzorka sudjelovalo u barem jednoj civilnoj aktivnosti tijekom proteklih godinu dana. Međutim, čak 61,6% ukupnog broja ispitanika ne sjeća se organizacije akcija u zajednici, a 51,5% odgovara da nije bilo akcija u zajednici.

K tome, 27,1% ispitanika se sjeća da je u posljednjih 12 mjeseci održan sastanak u njihovoj zajednici čije su teme bili problemi koji su se pojavili u zajednici. Dok je 15,9% ispitanika sudjelovalo barem na jednom takvom sastanku, čak 65,8% ispitanika na ovo pitanje odgovara da nije bilo sastanka u zajednici. Dobrovoljno okupljanje građana kako bi učinili neki koristan rad za čitavu zajednicu u proteklih godinu dana registriralo je 38,4% ispitanika.

Ispitanik u dodatnim komentarima ovako komentira ovu činjenicu: »Vjera u mogućnost rješavanja društvenih problema putem organizacija civilnog društva je mala. Prisutna je ravnodušnost prema općedruštvenim problemima. Ne cijeni se volonterski rad i rad za opće dobro. Nema svijesti za situaciju u vlastitoj sredini, pa i u cijelom društvu.«

Aktivizam građana u našim lokalnim zajednicama je na niskoj razini. Manje od trećine građana ima takve vrline, sudjeluje u zajednici ili pak znade što se na tom

planu u njoj događa. Stručnjaci s kojima smo razgovarali upozoravaju na zarazu pasivizaciju građana, neki sa svježim iskustvom u projektima u ovom području skloni su govoriti o autizmu. Ipak, nekoliko stručnjaka koji imaju iskustva s razvojem lokalnih zajednica, a temeljem inozemno financiranih projekata, upozorava na kakav-takav aktivizam na lokalnoj razini. U slučajevima gdje prepoznaju svoje osobne interese građani su više spremni sudjelovati i zauzeti se za rješavanje problema. Tom dijele pripadaju i razvijene aktivnosti dobrosusjedske pomoći koje računaju s načelom uzajamnosti.

### **Organizacije civilnog društva kao urbani fenomen**

**Geografska raspoređenost organizacija civilnog društva u zemlji** kao indikator u okviru poddimenzije raznolikosti participacije u civilnom društvu (dimenzija strukture) u ovom istraživanju ima veliku važnost. Istraživanje pokazuje da su civilne organizacije većinom koncentrirane u velikim gradovima (47,9%) te su većinom ograničene na urbana područja (40,8%). U gradovima manjim od 5 000 stanovnika teško je naći aktivne udruge. Naselja seoskog karaktera stoje još lošije. Rasprave na regionalnim radionicama potvrdile su ovakve nalaze. Ovu je činjenicu, kao problem razvoja civilnog društva u Hrvatskoj, registriralo i istraživanje iz 2001. godine (Bežovan, 2004.).

Rezultate istraživanja potvrđuju i službeni podaci o registriranim organizacijama civilnog društva. Pored 27 260 udruga u Hrvatskoj je registrirano i 86 zaklada te oko 250 privatnih ustanova koje imaju status organizacija civilnog društva. Dakle, na 100 000 stanovnika dolazi oko 630 organi-

zacija civilnog društva. Broj udruga na 1 000 stanovnika po pojedinim županijama varira od 8,3 u Dubrovačko-neretvanskoj do 4,9 u Vukovarsko-srijemskoj. Važno je napomenuti da se u okolini četiri velika grada u zemlji nalazi 50,4% registriranih udruga. Primjerice, u području koje gravitira Zagrebu registrirano je više od četvrtine ukupnog broja udruga u cijeloj zemlji. Postoji statistički značajna pozitivna povezanost visokoobrazovanih s brojem udruga po županijama.

Članovi Savjeta primjećuju polagani rast osnivanja i interesa za osnivanje udruga u manjim mjestima koje se prepoznaju kao nove civilne inicijative. Slično je napomenuto i na Nacionalnoj radionici, uz naglasak da postoji interes za prenošenje pozitivnih iskustava udruga koje uspješno djeluju te za njihovu konkretnu pomoć osnivanju sličnih udruga u manjim ili ruralnim sredinama. Jedan ispitanik ovako dodatno komentira činjenicu nejednake geografske raspoređenosti: »Civilno je društvo snažno koncentrirano u velike gradove i mala područja od njega nemaju (za sada) mnogo koristi. Mislim da je u Zagrebu civilno društvo veoma jako, za nas izvan Zagreba te aktivnosti nemaju nikakav utjecaj.«.

### **Porezni poticaji za razvoj civilnog društva**

**Porezni okvir za razvoj civilnog društva** kao indikator ima osobitu važnost kao dio dimenzije okoline.<sup>13</sup> Povoljan porezni okvir za razvoj civilnog društva u Hrvatskoj tek se donosi početkom 2000-ih. Tijekom 1990-ih ove se organizacije sumnjičilo za pranje novca. Porezne povlastice za rad neprofitnih organizacija jedne su od povoljnijih u regiji. Na donacije, potpore, članarine, dotacije iz javnih fondova

<sup>13</sup> U okviru ove dimenzija sedam je poddimenzija: politički kontekst, temeljna prava i slobode, socioekonomski kontekst, sociokulturni kontekst, zakonski okvir, odnosi država-civilno društvo te odnosi privatni sektor-civilno društvo. Porezni okvir jedan je od indikatora zakonskog okvira.

ne plaća se porez na dobit. Organizacije imaju određene povlastice poreza na dohodak, npr. u dijelu nadoknađivanja troškova službenog puta osobama koje volonterski rade u neprofitnoj organizaciji te određene carinske povlastice i povlastice pri plaćanju poreza na promet nekretnina. Važno je znati da su porezne povlastice ovim organizacijama dijelom bile rezultat inozemnog pritiska, a ne domaćih očekivanja od uloge ovih organizacija u razvoju zemlje. U ovom se dijelu nije vodila sustavna porezna politika.

U travnju 2004. godine, *Zakonom o izmjenama i dopunama zakona o porezu na dodanu vrijednost* dokinuto je pravo dijelu organizacija civilnog društva na oslobođanje plaćanja PDV-a na dobra i usluge kad se plaćaju inozemnim novčanim donacijama. Udruge za zaštitu okoliša, zaštitu ljudskih prava i udruge koje se bave demokratizacijom ostale su bez ovih povlastica.<sup>14</sup> GONG je potaknuo javnu raspravu na ovu temu te je pokrenuo proceduru izmjene zakona s vraćanjem ranijeg statusa kojim bi se i drugim neprofitnim organizacijama pored humanitarnih, zdravstvenih, obrazovnih, kulturnih, znanstvenih, vjerskih i socijalnih ustanova, športskih amaterskih klubova te tijela državne, lokalne i područne samouprave, omogućilo konzumiranje takve povlastice. Saborska je rasprava, kao i obrazloženja zastupnika vladajuće stranke koji su branili zakonsko rješenje, bila prilično neuvjerljiva.<sup>15</sup> Argumenti su bili da se radi o zloporabama, pranju novca, odnosno, udrugama koje provode politiku političkih stranaka i preko kojih se ostvaruju osobni interesi.

Nacionalna radionica upozorila je na dobru praksu oslobođanja plaćanja PDV-a na telefonske pozive u slučaju akcije »Ne zaboravi me« Zaklade biskup Josip Lang. Međutim, istaknuta je potreba da se naplata ovih poreza u sličnim aktivnostima uređi zakonom i da davanje takve povlastice ne može biti diskrecijsko pravo ministra financija.

**Porezne povlastice za filantropiju.** Gospodarski subjekti mogu darovati do 2% svojih prihoda u općekorisne svrhe što im je porezno priznat rashod. Isto tako, fizičke osobe koje plaćaju porez na dohodak mogu darovati do 2% ukupnih primitaka u općekorisne svrhe. Važno je napomenuti da su donacije zapravo stavka umanjenja porezne osnovice i porezni obveznici ne mogu donirati 2% prihoda ostvarenog u prethodnoj godini ako nemaju dovoljan iznos dobiti iz koje se donacija pokriva. U prvoj godini poslovanja porezni obveznici ne mogu koristiti ove porezne poticaje za doniranje. Temeljem odluke nadležnog ministra neoporezivi iznosi pojedinih darova mogu se povećati. Dakle, ovdje se radi o darivanju bez protučinidbe. U Hrvatskoj se često ne razlikuju pojmovi sponzorstva i darivanja. Relativno mali broj gospodarskih subjekata, a naročito fizičkih osoba koristi ove povlastice. U regionalnim raspravama istaknuta su iskustva dolaska mlađih poduzetnika u socijalne ustanove i davanja donacija. Koliko god da su otvorene rasprave o korporativnoj filantropiji u okviru teme društveno odgovornog gospodarstva nije bilo isticanja primjera građanske filantropije. Dio građana koji daje želi ostati anonimni.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> Dakle, organizacije koje promiču najviše vrednote ustavnog poretka (članak 3. Ustava RH) ostale su bez poreznih povlastica.

<sup>15</sup> U saborskoj je raspravi istaknuta činjenica da je u GONG poslana inspekcija zbog kampanje koju su pokrenuli za povratak ukinutih prava i da im je naplaćena visoka kazna. Ovo se može tumačiti kao opomena svim drugim organizacijama koje ustraju na kritici Vlade.

<sup>16</sup> Davanja gospodarstva i uglednih gospodarstvenika u općekorisne svrhe u novije vrijeme postaje sve više temom medija. »Korporativna filantropija - 9 najvećih donatora u Hrvatskoj«, *Jutamji list*, 28. 07. 2006.

Općenito govoreći, porezni su propisi veoma kompleksni i relativno manji broj osoba uključenih u rad organizacija civilnog društva razumije njihovu svrhu i koristi ih kao argument u zagovaranju razvoja civilne zauzetosti građana i gospodarskih subjekata.

### Suradnja države i civilnog društva

Suradnja se ovdje analizira kroz dijaloz države i civilnog društva te potpora koje država pruža organizacijama civilnog društva, a što predstavlja jedan od važnijih indikatora u području dimenzije okoline.

**Dijalog između organizacija civilnog društva i države.** Odnosi države i organizacija civilnog društva tijekom 1990-ih uglavnom su bili percipirani kao konfliktni. Osim u humanitarnom području bilo je relativno malo područja suradnje i partnerstva. Odnosi države i civilnog društva i u naprednijim tranzicijskim zemljama također su često puta bili konfliktni i teško se izgrađuju okviri pouzdane suradnje (Rymsza, Zmmer, 2004.).

Ovaj se odnos počeo mijenjati poslije 2000. godine i uglavnom je ispunjen traženjem i iskušavanjem prvih oblika suradnje. Puhovski (2004.) drži da tu još nije uspostavljena bitna komunikacija. Prema rezultatima regionalnih rasprava problem

je sprost ostvarivanja komunikacije, kvaliteta komunikacije te dinamika eventualno dogovorene suradnje.

U novije se vrijeme na razini Vlade ustanovljuju savjetodavna tijela u kojima su predstavljene i organizacije civilnog društva. Ova se tijela bave pravima djece, invalida, ravnopravnošću spolova, manjina, zaštitom okoliša, zaštitom ljudskih prava, zaštitom potrošača i slično. Osnovan je i Savjet za razvoj civilnog društva Vlade Republike Hrvatske.<sup>17</sup> Dio kritičnijih stručnjaka drži da osnivanjem ovakvih tijela Vlada bježi od rješavanja važnih pitanja i da se time samo želi inozemnoj javnosti pokazati njena demokratičnost.

Na regionalnim razinama ili u većim gradovima uspostavljena su slična tijela u čijem radu sudjeluju i predstavnici civilnog društva.<sup>18</sup> Potpisane povelje o suradnji lokalnih i regionalnih vlasti s organizacijama civilnog društva mogle bi poboljšati dijalog.

U ovom kontekstu zanimljiv je stav ispitanika: »Osobno mi se čini da u udrugama sazrijeva svijest o njihovoj ulozi i značenju, ali i svijest o potrebi rasta i razvoja te transparentnosti u radu. Država također mijenja svoj stav prema njima te ih u jednom malom dijelu aktivnosti vidi kao potencijalne partnere, a ne kao konkurente i neprijatelje.«.

<sup>17</sup> Savjet je savjetodavno i stručno tijelo Vlade Republike Hrvatske, osnovano 2002. godine, kojem je svrha promicanje primjene i učinkovitosti usvojenog *Programa suradnje Vlade RH i nevladinog, neprofitnog sektora u RH*, strategija razvoja civilnog društva, razvoj filantropije, socijalnog kapitala, partnerskih odnosa i međusektorske suradnje u uvjetima decentraliziranog sustava odlučivanja i financiranja. Savjet ima 21 člana, 10 iz državne uprave, 8 iz organizacija civilnog društva i 3 stručnjaka koji trebaju biti iz civilnog društva. Poslije promjene vlasti krajem 2003. godine došlo je do problema u funkcioniranju Savjeta. Prema javno iskazanom mišljenju člana Savjeta njegov je rad onemogućen, a Program suradnje doveden u pitanje. To je usporilo raspisivanje natječaja za raspodjelu sredstava udrugama 2004. Savjet je ponovno profunkcionirao te je početkom 2005. aktivno radio na ostvarenju svoje misije da bi početkom 2006. godine, uslijed neopozive ostavke predsjednice, ponovo zapao u krizu. Krizi Savjeta doprijeli su i problemi s izradom Strategije razvoja civilnog društva. Nakon neuspjele izrade strategije od strane grupe stručnjaka te zbog negodovanja većeg broja civilnih organizacija Vlada je mimo civilnih običaja imenovala radnu skupinu koja je izradila »Nacionalnu strategiju stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva«. Uloga Vlade u ovom slučaju nije usporediva s drugim zemljama u regiji i govori o još uvijek njenom paternalističkom položaju.

<sup>18</sup> Zanimljivo je da se na čelnim mjestima ovih tijela nalaze uglavnom osobe iz političkog života.

Država redovito komunicira s predstavnicima profesionalnih komora i udruga koje po svom poslanju imaju izvjesnu političku težinu. Međutim, oslušujući rasprave u javnosti stječe se dojam da profesionalne komore nemaju primjereni utjecaj na vlast. Kregar (2004.) upozorava da se administracija plaši institucionalizacije participacije građana. Pokazuje se da su odnosi civilnog društva i države mnogo puta ranjivi uslijed promjene vlasti. Država uvelike oklijeva ukazati veće povjerenje civilnom društvu i za sada ostaje u konceptu »stranačkih kvota« civilnog društva.<sup>19</sup> Dio aktivista u civilnom društvu ima iskustvo prezira, poniženja i omalovažavanja kojeg prema njima iskazuju predstavnici političkih stranaka. Prema stavovima zaposlenih u državnoj upravi na udruge se još uvijek uvelike gleda kao na nužno zlo. Rasprave na Nacionalnoj radionici posebno su ukazale na problem ranjivosti sustavnih programa pojedinih organizacija civilnog društva uslijed promjene vlasti.

Rezultati ankete regionalnih dionika također upozoravaju na relativno ograničeni dijalog države i civilnog društva. Kontinuirani dijalog lokalne vlasti, javnih službi i organizacija civilnog društva u naprednijim je lokalnim razinama tek u povojima. Organizacije civilnog društva najčešće jedino dolaze na dnevni red kad se u proračunima za njih izdvajaju sredstva. U regionalnim raspravama prepoznat je opsežniji i produktivniji dijalog s civilnim društvom u tradicionalno naprednijim i gospodarski razvijenim sredinama (Istra, Hrvatsko primorje, sjeverozapadna Hrvatska). U tim su krajevima česti slučajevi da lokalne vlasti iniciraju dijalog.

Tablica 1.  
Opis dijaloga između države i civilnog društva<sup>20</sup>

	N	%
Ne postoji	14	5,3
Ograničen	125	47,2
Osrednji	112	42,3
Opsežan	4	1,5
Ne znam	6	2,3
Bez odgovora	4	1,5
Ukupno	265	100,0

Nacionalna je radionica upozorila i da se u sve većem broju regija udruge nastoje okupiti kako bi uspostavile dijalog s predstavnicima vlasti. Dio udruga u ovakvim nastojanjima teško prevladava svoje partikularne interese. Međutim, taj je dijalog često prigodnog karaktera pa je očito da treba tražiti nove standarde komunikacije. Navedene su činjenice o upornosti i pritiscima organizacija civilnog društva kako bi se otvorio dijalog s državom.

Neobično velikim utjecajem države i paradržavnih organizacija na razvoj civilnog društva, država zapravo preuzima poslove koji po prirodi stvari pripadaju civilnom društvu. U Hrvatskoj stoga, prema mišljenju M. van Teeffelen (2005.), nastaje nova »meta razina civilnog društva«.

**Potpore države organizacijama civilnog društva.** U Hrvatskoj ne postoji koordinacija državnih tijela koja podupiru razvoj civilnog društva, niti objedinjene informacije o iznosima sredstva kojima država na nacionalnoj razini podupire rad civilnih organizacija. To su sredstva koja dijele različita ministarstva i Vladini uredi.<sup>21</sup> Dio ovih sredstava ranije je dijeljen preko natječaja koji je raspisivao Ured za udruge Vlade RH. U razdoblju od 1999. do 2004.

<sup>19</sup> Primjer »stranačkih kvota« civilnog društva uspostavljen je u slučaju Programskog vijeća HRT-a.

<sup>20</sup> Pitanje je glasilo: Kako biste opisali dijalog između države i civilnog društva?

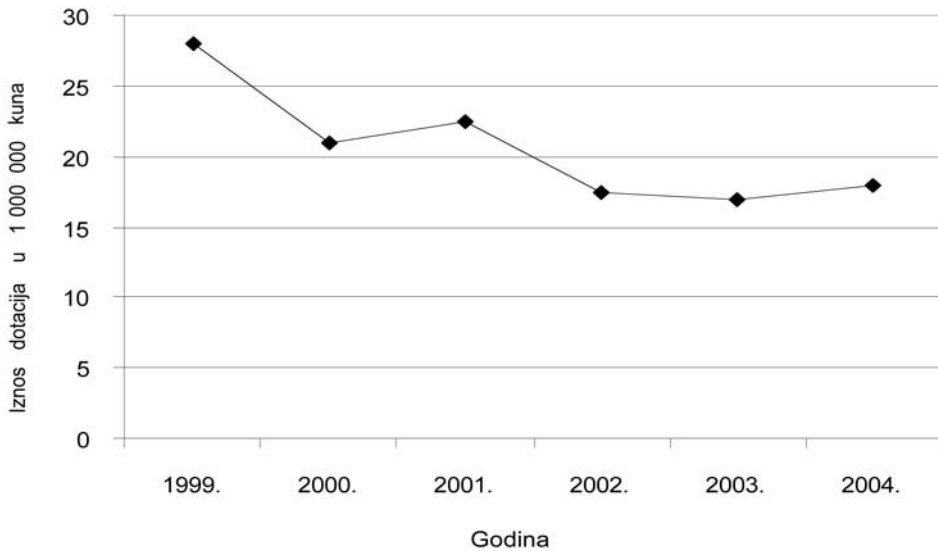
<sup>21</sup> Natječaji koje raspisuje pojedina ministarstva veoma su zahtjevni i očito je da sredstva mogu dobiti samo dobro izvještene udruge. Time se dovodi u pitanje svrha raspodjele sredstva za razvoj civilnog društva. Otvara se pitanje o tome je li nužno imati »dobar« prijedlog projekta, ili je pak problem kojim se želite baviti dovoljan razlog za dodjelu sredstava. Zapravo, nužna bi bila ravnoteža između ova dva zahtjeva.

iznosi ovih sredstva su opadali (grafikon 4.). Česta je bila i praksa da se sredstva namijenjena civilnom društvu preusmjera- vaju u druge svrhe. Osnivanjem Nacionalne zaklade za razvoj civilnog društva sredstva iz državnog proračuna te lutrijska sredstva se okrupnjuju sredstvima inozemnih dona- tora. Ovim se definitivno jača financijski potencijal koji može doprinijeti održivom razvoju civilnog sektora.<sup>22</sup>

Značajan dio sredstava organizacije ci- vilnog društva dobiju od županija, gradova i općina. Primjerice u gradu Zagrebu su udruge iz područja socijalne skrbi i zdrav- stva u 2004. godini dobile oko 14,5 milijuna kuna. Na ovim razinama radi se o rastućim sredstvima, ali ponovno s najvećim udjelom sportskih i kulturnih organizacija. Vlada, županije, gradovi i općine su prema anketi regionalnih dionika ipak glavni financijer

Grafikon 4.

Dotacije iz državnog proračuna za financiranje organizacija civilnog društva od 1999. do 2004. godine



Napomena: Dotacije se odnose na sredstva dijeljena preko Ureda za udruge 1999.-2003., a 2004. preko Nacionalne zaklade za razvoj civilnog društva.

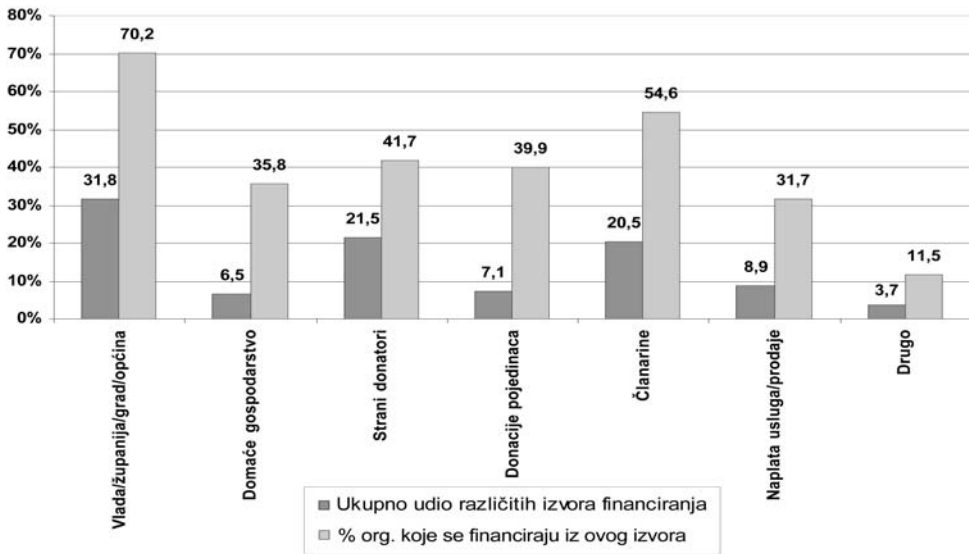
Sredstva iz državnog proračuna dijelje- na preko Ureda za udruge najviše su davana organizacijama iz područja socijalne poli- tike. S druge strane, najveći iznos sredstva iz proračuna usmjerava se organizacijama iz područja sporta.

civilnih organizacija, a kao što to pokazuje grafikon 5. strani su donatori naročito prisutni u Zagrebu te u Slavoniji i Dalmaciji.

<sup>22</sup> Saboru je predložen *Kodeks pozitivne prakse*, temeljni dokument za funkcionalnu, transparentnu i kontroliranu raspodjelu sredstava iz državnog proračuna namijenjenog udrugama.



Grafikon 5.  
Udjeli u financiranju OCD



Općenito se može reći da ne postoji jasna politika na razini Vlade o davanju potpora organizacijama civilnog društva koje bi bile povezane s prioritetnim problemima u društvu i politikama koje se u tim područjima provode. Ispitanik zaključuje: »Još uvijek su nejasni kriteriji prema kojima udruge civilnog društva dobivaju sredstva iz državnog proračuna, te iz regionalnih i lokalnih proračuna.«. Stručnjaci navode da se dane potpore ne prate, a niti se programi evaluiraju. Postoji i potreba za programom *ad hoc* potpora kojima će se učinkovito odgovoriti na žurne slučajeve, primjerice kampanje, potpisivanje peticija, prosvjedi povezani s ekscenim slučajevima. Relativno se malo naučilo iz ranijih iskustava, primjerice trogodišnjeg financiranja programa, a na čemu inzistira dio konzultiranih stručnjaka.

### Vrijednosni okvir djelovanja organizacija civilnog društva

Unutar dimenzije vrijednosti ovdje se analiziraju tri ključna indikatora.<sup>23</sup>

**Aktivnosti civilnog društva u promociji nenasilja.** Mnoge organizacije civilnog društva u svojim izvješćima navode da manji ili veći dio svoga rada posvećuju upravo promociji tolerancije i/ili mirnog rješavanja sukoba. U posljednje je vrijeme najveća akcija toga tipa UNICEF-ova akcija pod nazivom »Stop nasilju među djecom« pa su ispitanici najčešće navodili upravo različite UNICEF-ove akcije, ulogu ekumenskih društava te mirovnih studija. U anketi regionalnih dionika većina se (37,7%), ipak, nije mogla sjetiti sličnih primjera, već samo u vrlo ograničenom broju. Na regionalnim je radionicama rečeno da

<sup>23</sup> Dimenzija vrijednosti obuhvaća sedam poddimenzija: demokracija, transparentnost, tolerancija, nenasilje, rodna jednakost, smanjivanje siromaštva i zaštita okoliša.

ima puno primjera takvih akcija, ali da su oni slabo medijski praćeni. Ako, dakle, civilno društvo u većoj mjeri promovira ne nasilje ono, očito, mora ne samo medijski bolje prikazati takvo djelovanje već i posegnuti za učinkovitijim programima, koji će imati jači društveni utjecaj. Na Nacionalnoj je radionici napomenuto da postoje oblici nasilja o kojima nitko ne govori i koje organizacije civilnog društva moraju fokusirati: nasilje nad starijim osobama, nemogućnost realizacije prava osoba s posebnim potrebama i sl.

**Uloga civilnog društva u smanjenju siromaštva.** Premda su mnoge indicije govorele o tome da je zbog tranzicije i rata udio siromašnih u Hrvatskoj dosta povećan o tome do prije nekoliko godina nije bilo relevantnih pokazatelja. Podaci Državnog zavoda za statistiku govore o 18,9% do 19,9% siromašnih u razdoblju 2003.-2005., ako se linija siromaštva definira kao 60% medijana nacionalnog dohotka.<sup>24</sup> Sukladno ovom podatku Hrvatska ulazi u skupinu zemalja s visokom stopom siromaštva. Upravo zbog toga, iznenađuje podatak da 31,3% ispitanika iz ankete regionalnih dionika ne zna ni za jedan primjer programa posvećenih smanjenju siromaštva, a značajan je i udio onih koji smatraju da takvih programa nema (27,5%) ili da se može sjetiti samo jednog ili dva primjera (17,4%) (tablica 2.). Kao primjeri navedene su aktivnosti Caritasa i drugih crkvenih organizacija, djelovanje udruge Bokci te organizacija humanitarnih koncerata. Na svim je regionalnim raspravama, kao i na Nacionalnoj radionici, jednoglasno zaključeno da je civilno društvo slabo posvećeno problemima smanjivanja siromaštva kao jednom od ključnih socijalnih problema hrvatskog društva. Navedeni su i neki mogući razlozi tome:

nedostatak ljudskih kapaciteta, nezainteresiranost inozemnih donatora za takve programe, slaba upoznatost s Nacionalnom programom borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti, specifičnosti oblika siromaštva u pojedinim regijama (razlike u obliku i potrebama urbano te ruralno siromašnih) i sl. Jedan ispitanik zaključuje: »Nitko nije senzibiliziran za siromašne, siromašni su prepušteni sami sebi.«. S druge strane, organizacije civilnog društva imaju svoje mjesto u programu borbe protiv siromaštva, npr. udjelom u organizaciji javnih radova, programima pomoći u kući, udomiteljstva i sl. Temeljem svega ne čudi stav iz ankete regionalnih dionika da je uloga civilnog društva u smanjenju siromaštva beznačajna (41,5%) ili ograničena (29,8%). Regionalne su rasprave upozorile i na to da se često same udruge iz socijalnog područja zatvaraju te da nisu sklone pozivanju uglednih osoba u članstvo upravnih odbora.

Tablica 2.  
*Prošlogodišnji primjeri javnih kampanja, akcija ili programa civilnog društva posvećenih smanjenju siromaštva*<sup>25</sup>

	N	%
Nije ih bilo	73	27,5
Jedan ili dva primjera	46	17,4
Nekoliko primjera	46	17,4
Mnogo primjera	14	5,3
Ne znam	83	31,3
Bez odgovora	3	1,1
Ukupno	265	100,0

**Akcije civilnog društva u promociji zaštite okoliša.** U Mišljenju o zahtjevu Republike Hrvatske za članstvo u Europskoj uniji koje je Europska komisija objavila u travnju 2004. godine navedeno je da će Hrvatska morati uložiti značajne i

<sup>24</sup> Usp. i Šućur (2004.)

<sup>25</sup> Pitanje je glasilo: Pokušajte se sjetiti prošlogodišnjih primjera javnih kampanja, akcija ili programa civilnog društva posvećenih smanjenju siromaštva?

ustrajne napore kako bi svoje zakonodavstvo u području zaštite okoliša uskladila s pravnom stečevinom Unije, te kako bi ga učinkovito primjenjivala u srednjoročnom razdoblju.<sup>26</sup> U ovom je području, tako prioritetnom, a različito od područja smanjenja siromaštva, ipak prepoznata velika uloga organizacija civilnog društva. Primjer angažmana ekoloških udruga (posebice udruge Eko Kvarner, ali i niza drugih) oko projekta Družba Adria možda je u javnosti najbolji primjer učinkovitog djelovanja civilnog društva. Ovi primjeri pokazuju da se na ovom pitanju može senzibilizirati i mobilizirati javnost koja je izuzetno osjetljiva spram akcija i djelovanja koje mogu onečistiti okoliš, tj. ugroziti hrvatske prirodne resurse. Stoga ne čudi da su upravo na ovom pitanju ispitanici iz ankete regionalnih dionika u dvije trećine slučajeva naveli nekoliko ili mnogo primjera takvih akcija. Slično tome, uloga civilnog društva u zaštiti okoliša ocjenjuje se umjerenom ili značajnom. Valja i napomenuti da ove udruge privlače u članstvo i širi krug utjecajnih građana. Iskazivanje vlastitog mišljenja o problemima zaštite okoliša te davanje doprinosa takvim inicijativama za mlađe pripadnike srednjih slojeva postaje statusno pitanje.

### **Utjecaj organizacija civilnog društva**

U suvremenim raspravama o razvoju civilnog društva utjecaj koji organizacije civilnog društva ostvaruju, ili bi pak trebale ostvarivati, jedna je od središnjih tema. Probleme utjecaja hrvatskog civilnog društva analiziramo preko više indikatora.<sup>27</sup>

**Utjecaj na socijalnu politiku.** U području socijalne politike imajući u vidu

najznačajnije probleme koje prepoznaju građani odabrali smo dva slučaja. Prvi je iz područja životnog standarda, a povezan je s položajem starih bolesnih i nemoćnih ljudi. U socijalnom smislu to je izrazito rastući problem, država nije u stanju pružiti nove usluge uz sve veću potražnju, potrebno je senzibilizirati javnost za ovaj problem te uključiti civilno društvo u programe za stare. Zaklada biskup Josip Lang u partnerstvu s drugim dionicima, kako je već rečeno, ostvarila je zavidne rezultate. Dakle, pokazuje se da ugledni i pouzdani civilni akteri mogu ostvariti izvjesne prepoznatljive promjene u socijalnoj politici.

Drugi se slučaj odnosi na pitanja nezaposlenosti i novih iskustava sa samoorganizacijom nezaposlenih. To je sasvim novo područje razvoja koje je glede posredovanja u dolasku do posla bilo monopol države. Aktivnosti Društva nezaposlenih Zagreb pokazuje se da je u tom području moguće napraviti inovacije, organizirati edukacije, pružiti informacije o ostvarivanju socijalnih prava povezanih sa statusom nezaposlenosti, zagovarati nova socijalna prava nezaposlenih te utjecati na politiku zapošljavanja.

Glede novih inovacija i poticaja u području socijalne politike na Nacionalnoj je radionici ukazano na oskudicu ovakvih organizacija i inicijativa. Za njih su naročito zainteresirane lokalne vlasti koje često puta nemaju kome dati sredstva namijenjena za ovakve svrhe. Istaknuta je potreba da lokalne vlasti posebno potiču razvoj u ovom području kako bi u partnerstvu sa civilnim organizacijama doprinijele razvoju socijalnog poduzetništva.

**Držanje države odgovornom.** U Hrvatskoj je nekoliko područja u kojima civilno

<sup>26</sup> Usp. Komisija Europskih Zajednica, Priopćenje Komisije. Mišljenje o zahtjevu Republike Hrvatske za članstvo u Europskoj uniji, COM(2004)257 konačni tekst, Brussels, 20. travnja 2004., dostupno na: www.mei.hr.

<sup>27</sup> Pet poddimenzija čini dimenziju utjecaja: utjecanje na javnu politiku, držanje države i privatnog sektora odgovornim, odgovaranje na društvene interese, osnaživanje građana i podmirenje socijalnih potreba.

društvo do određenih razmjera drži državu odgovornom. To su, prije svega, problemi ljudskih prava i zaštite okoliša. Neke organizacije s promjenjivim uspjehom obavljaju ulogu nadzora (*watchdog*) i alarmiraju javnost o važnim problemima. One potpore uglavnom dobivaju od inozemnih donatora.

Istraživanje iz 2001. godine (Bežovan, 2004.) pokazalo je da organizacije civilnog društva nisu učinkovite u praćenju obveza i politike vlade. Organizacije civilnog društva su tek jednim dijelom uspješne u predstavljanju interesa svojih članova i stavljanju tih interesa na dnevni red politike. Predstavnici civilnog društva ne pozivaju se redovito, odnosno uopće se ne pozivaju, na sudjelovanje u izradi i raspravama o zakonima. Važni zakoni od interesa za organizacije civilnog društva i njihove članove donose se veoma često bez njihovog znanja. U okviru dimenzije utjecaja najniže je bila rangirana uspješna suradnja organizacija civilnog društva u provođenju politike. Doista, rijetka su bila područja u kojima bi se prepoznalo iskustvo aktivne suradnje vlade s organizacijama civilnog društva.

Predstavnici regionalnih dionika procjenjuju da su organizacije civilnog društva aktivne do određene mjere u 48,3% i aktivne u 20,8% u držanju države odgovornom. Rasprave na regionalnim radionicama pokazuju da su ove aktivnosti više percipirane kao držanje vlade odgovornom, a ne kao držanje lokalnih vlasti odgovornima.

Percipirana uspješnost civilnog društva u pokušajima držanja države odgovornom ne izgleda ohrabrujućom (tablica 3.). Čak 34,7% ispitanika smatra da je ona neuspješna, a samo 4,2% ispitanika da je ona uspješna. Međutim, regionalne rasprave govore da se tu tek radi o prvim ozbilj-

nim koracima i da je to područje u kojem će biti vidljivi važni pomaci.

Tablica 3.  
*Uspješnost civilnog društva u držanju države odgovornom*<sup>28</sup>

	N	%
Neuspješno	92	34,7
Uspješno do određene mjere	123	46,4
Uspješno	11	4,2
Vrlo uspješno	0	0
Ne znam	34	12,8
Bez odgovora	5	1,9
Ukupno	226	100,0

Iskustva potpisivanja povelja suradnje u gradu Rijeci te u Osječko-baranjskoj županiji govore o utiranju puta suradnje i mogućeg partnerstva koji dolaze odozdo. U ovim slučajevima valja imati na umu i primjedbe stručnjaka koji upozoravaju da slični projekti koji dolaze odozgo nastaju zbog ponude inozemnih donatora. Oni pronose vrijedne ideje, ali treba više voditi računa o njihovoj lokalnoj ukorijenjenosti. Stručnjaci također upozoravaju na problem da se u našim okolnostima ne može od nekoga tražiti novac i istovremeno ga držati odgovornim, to znači i javno ga kritizirati.

Važan doprinos ideji držanja države odgovornom u Hrvatskoj mogu dati rezultati programa *Zakonodavstvo i građani*. Ovakav se program provodio od 2001. godine u sedam zemalja jugoistočne Europe uz sudjelovanje predstavnika nevladinih organizacija i predstavnika parlamenata. Koordinator programa u Hrvatskoj bio je Hrvatski helsinški odbor za ljudska prava. Nevladine su organizacije poduzele nekoliko inicijativa za promjenu ili donošenje novih zakonskih propisa. S ovim projek-

<sup>28</sup> Pitanje je glasilo: Do koje je mjere civilno društvo **uspješno** u pokušaju držanja države odgovornom?

tom bile su povezane inicijative izrade prijedloga zakona o političkim strankama (izradila ga je radna skupina Hrvatskog pravnog centra) i prijedloga zakona o dostupnosti informacija. Osnovana je skupina saborskih zastupnika, nazvana Hrvatski konzultativni odbor, s posebnim naglaskom na suradnju s nevladinim organizacijama u ovom projektu.

Sabor nije prihvatio prijedlog povezan s nastojanjima ovog projekta da svi saborski odbori obvezno imaju predstavnika nevladinih organizacija kao konzultativnog člana. Nije prihvaćena ni ideja o stalnom tjednom ili mjesečnom terminu sastanka u Saboru s nevladinim organizacijama i predstavnicima građana. Zanimljivo je da niti jedan predstavnik oporbe u Saboru nije sudjelovao u projektu.

Kao uspjele primjere držanja države odgovornom ispitanici i stručnjaci navode aktivnosti GONG-a povezane s izborima te udruge Eko Kvarner.

Analiza medija pokazuje relativno visoku zastupljenost informacija u novinama kojima organizacije civilnog društva drže državu odgovornom.

Na Nacionalnoj radionici je također istaknuto da se državu ne uspijeva držati odgovornom u važnim pitanjima. Naveden je primjer reorganizacije vlasti nakon izbora 2003. godine kada je bez konzultacija i uvažavanja ekspertnih mišljenja te praksi u tranzicijskim zemljama reorganizirano ranije Ministarstvo rada i socijalne skrbi. U ovom je kontekstu istaknuta i potreba da bi građani i organizacije civilnog društva trebali političare držati odgovornima za utemeljena politička obećanja. Nekad su organizacije civilnog društva pozvane u povjerenstva, ali nije jasno po kojem je ključu obavljene odabir. Često se odabiru organiza-

cije sklone autocenzuri. Istaknuta je presudna važnost novinara i medija u pokušajima držanja države odgovornom.

#### **Držanje gospodarstva odgovornim.**

Držanje gospodarstva odgovornim u Hrvatskoj je uglavnom vezano uz probleme održivog razvoja i uz aktivnosti veoma malog broja udruga potrošača. Nekoliko udruga u tom području promiče modernu praksu (Hrvatski poslovni savjet za održivi razvoj, Agenda 2005 za odgovorno gospodarstvo) kojima je cilj unaprijediti održivi razvoj, doprinijeti transparentnom poslovanju gospodarstva te promicati društveno odgovorno gospodarstvo. Ove su udruge i inicijative relativno rijetke i u javnosti se više-manje pojavljuju povremeno. Potrošačke udruge, kojih je nažalost mali broj, zadobivaju sve veće povjerenje prosječnih građana. Međutim, očit je nedostatak inicijativa za osnivanje novih udruga koje bi udružene u savez predstavljale partnera i civilnu snagu.<sup>29</sup>

Prema odgovorima regionalnih dionika civilno je društvo dominantno neaktivno (35,5%), odnosno aktivno do određene mjere (35,1%) u držanju gospodarstva odgovornim. Uspješnost civilnog društava u ovom području još je skromnija. Polovina ispitanika 50,2% drži akcije civilnog društva neuspješnim, a tek 24,9% uspješnim do određene mjere. Na regionalnim raspravama sudionici najčešće nisu imali ideju što bi podrazumijevao koncept držanja gospodarstva odgovornim, slažući se da to još nije na dnevnom redu razvoja civilnog društva u Hrvatskoj.

Stručnjaci imaju iskustva pokretanja kampanja za odgovornim poslovanjem gospodarstva koje potom kupuje medije ulaganjem sredstava u reklame. Međutim, ostvareni su i neki pomaci. Dio gospodar-

<sup>29</sup> Prema iskazima predstavnika ovih udruga zanimljivo je da rijetko zaslužuju povjerenje dijela stranih donatora inače aktivnih u Hrvatskoj.

skih subjekata počinje voditi računa o kvaliteti svojih proizvoda i usluga te prihvaća kontrolnu funkciju organizacija civilnog društva i stalo im je da steknu ugled dobrograđana.

Analiza medija govori da se ovom području posvećuje relativno manje prostora.

**Izgradnja kapaciteta za kolektivnu akciju i rješavanje zajedničkih problema.** Rezultati ankete *Civilno društvo 2004.* pokazuju da prema iskustvima ispitanika samo njih 7,8% zna da su organizacije civilnog društva pomagale u stvaranju zajedništva glede rješavanja određenih problema, a 4,5% ih je sudjelovalo u takvim aktivnostima. Dakle, uloga organizacija civilnog društva kao sazivača u rješavanju lokalnih pitanja veoma je skromna.

U novije se vrijeme prepoznaju aktivnosti manjeg broja udruga koje se bave temom lokalnog razvoja, izgrađuju kapacitete ljudi kako bi se samoorganizirali, mobilizirali resurse i zajednički radili na rješavanju problema u lokalnim zajednicama.<sup>30</sup> U okviru ovih projekata ostvarena su partnerstva s lokalnim vlastima i izgrađena su povjerenja na lokalnim razinama. Ovo područje razvoja, premda opsegom ograničeno, postaje jedno od najprepoznatljivijih područja djelovanja organizacije civilnog društva koje lokalne zajednice i civilno društvo izgrađuju odozdo. U okviru ovih nastojanja došlo se i do ideje osnivanja zaklada lokalnih zajednica koje bi mogle biti mjestom dijaloga i okvirom mobilizacije resursa lokalnog razvoja (ODRAZ, 2004.). I regionalne su rasprave, kada je u pitanju dimenzija utjecaja, najviše kao pozitivnu činjenicu isticale doprinose

civilnog društva jačanju lokalnih zajednica što je noviji trend aktivnosti organizacija civilnog društva koje se bave razvojem i tako promiču svoje ideje na lokalnoj razini.

Anketa regionalnih dionika govori da su organizacije civilnog društva aktivne do određene mjere 49,4%, aktivne 15,1%, te 14,0% neaktivne u izgradnji kapaciteta lokalne zajednice. Uspješnost u izgradnji lokalnih kapaciteta dominantno se procjenjuje kao ne veoma uspješno (51,3%) te kao neuspješno (17,7%). U izgradnji lokalnih kapaciteta uspješno je 8,3%, a veoma uspješno 0,4% organizacija.

Rasprave na Nacionalnoj radionici ukazale su na respektabilan socijalni kapital i druge vidove pomoći na koje mogu računati lokalne zajednice ako surađuju s predstavnicima različitih elita koji imaju podrijetlo u tim zajednicama, a sada žive u gradskim naseljima. Navedeni su primjeri u kojima su lokalne vlasti nesklone ovakvoj suradnji i drže ju konkurencijom koja može dovesti u pitanje njihov neprikosnoven status.

**Oснаživanje marginaliziranih skupina.** Prepoznatljiv je krug organizacija u socijalnoj skrbi i zdravstvu koje pružaju pomoć takvim skupinama. Kod socijalnih organizacija ističu se one koje nude programe za mentalno hendikepirane nastojeći im pomoći u društvenoj integraciji.<sup>31</sup> Kod zdravstvenih organizacija vidljive postaju one koje osnažuju ljude bolesne od rijetkih bolesti. Dobra suradnja sa stručnim organizacijama često čini ove organizacije kvalitetnijim od drugih. Istraživanje iz 2001. godine (Bežovan, 2004.) pokazalo je da organizacije civilnog društva nisu u stanju mobilizirati marginalne skupine, već često

<sup>30</sup> Među ovim organizacijama ističe se ODRAZ, Centar za civilne inicijative i Organizacija za građanske inicijative - OGI. ODRAZ je izdao i priručnik za tu svrhu: Pavić-Rogošić (2004.). Ove organizacije se nalaze pred ozbiljnim zadatkom učinkovitog učenja iz inozemnih iskustava i prilagodavanja tamošnjih praksi našoj tradiciji i okolini. Naime, ove programe redovito financiraju strani donatori. Važan dio njihovih misija odnosi se i na djelotvorno prevođenje i objavljivanje priručnika iz ovog područja.

<sup>31</sup> Primjer Udruge za promicanje inkluzije.

u njihovo ime provode projekte za koje oni drže da koriste marginalnim skupinama. To je dugo vremena bio problem romskih organizacija.

Organizacije civilnog društva na lokalnim su razinama prepoznate u pomaganju siromašnima od 14,1% ispitanika, a samo je 6,3% ispitanika sudjelovalo u takvim aktivnostima. Ponovno se radi o relativno skromnom opsegu aktivnosti organizacija civilnog društva. Premda ih je relativno malo, uvid u praksu civilnog društva govori o rastućim aktivnostima glede osnaživanja marginalnih skupina. Samoorganizacija marginalnih skupina i pružanje usluga okrenutih korisnicima mogu se računati kao prednosti ovih organizacija civilnog društva u odnosu na državne ustanove.

**Podmirenje potreba marginalnih skupina.** Kao što je napomenuto, u krugovima organizacija civilnog društva rašireno je mišljenje da su one u stanju na učinkovitiji način od državnih organizacija pružati usluge. Drže da su uz nižu cijenu u stanju pružiti kvalitetnije usluge. I građani u anketi *Civilno društvo 2004.* udruge (neprofitne organizacije) percipiraju kao one koje pružaju bolje usluge (u 56,8% slučajeva) marginaliziranim stanovnicima, kao što su siromašni, za razliku od državnih agencija kojima vjeruje samo 21,9% ispitanika (21,4% ispitanika nije odgovorilo na ovo pitanje). Na pitanje: U posljednjih 12 mjeseci kada ste se obratili udruzi (neprofitnoj organizaciji) i državnoj agenciji za pomoć, koja je bila uslužnija, odnosno koja vam je više pomogla?, malu prevagu imaju neprofitne organizacije - 56,0%. Ali samo se 50 ispitanika obraćalo za takvu pomoć te

je uzorak ispitanika u ovom slučaju vrlo sužen. Predstavnici državnih organizacija (centri za socijalnu skrb, gradski uredi za socijalne djelatnosti) upravo siromašne koji ne prolaze njihove kriterije često šalju udrugama kako bi tamo dobile pomoć. Pomoć se u državnim organizacijama ostvaruje temeljem propisane procedure.

U tom kontekstu se zagovor prvenstva civilnih organizacija u pružanju usluga beskućnicima, kao prototipu marginalne skupine, čini sasvim učinkovitim i djelotvornim (Bakula-Anđelić, Šostar, 2006.).

U novije se vrijeme razvijaju i privatne neprofitne ustanove koje sklapaju ugovore s državom o pružanju usluga. Dominantno područje njihovog razvoja je smještaj i pružanje usluga starima. Udruge umirovljenika lobiraju za povećano pružanje usluga, osobito pomoći i njege u kući.

Udruge kao dominantni oblik organizacija civilnog društva još uvijek u Hrvatskoj pružaju relativno ograničen krug usluga, odnosno očekuje se da usluge pružaju ustanove. Program CARDS *Pružanje usluga preko neprofitnih organizacija*, koji je sada u tijeku, želi osnažiti pružanje usluga u socijalnoj skrbi, zdravstvu i neformalnom obrazovanju.<sup>32</sup>

**Izgradnja socijalnog kapitala.** Općenito se smatra da su organizacije civilnog društva izvor socijalnog kapitala.<sup>33</sup> Rezultati našeg istraživanja pokazuju, međutim, da ne postoji nikakva statistički značajna razlika između općeg povjerenja koje imaju članovi udruga i oni koji nisu članovi udruga. Nadalje, članovi i nečlanovi se ne razlikuju u toleranciji prema ljudima

<sup>32</sup> Dio sudionika u ovom programu upozorio je na problem nedostatka kompetentnih stručnjaka prilikom pripreme i provedbe ovog programa. Time su htjeli upozoriti na činjenicu da se ponekad izbjegava suradnja s kompetentnim domaćim stručnjacima i nekritički uzimaju inozemni suradnici.

<sup>33</sup> Socijalni kapital (*social capital*) je obilježje organizacije društva koji čine norme i vrijednosti te društvene mreže koje olakšavajući koordinirane akcije mogu povećati učinkovitost u društvu. Društvo koje dijeli zajedničke norme i vrijednosti je stabilno i uređeno. Dakle, socijalni se kapital može razumjeti i definirati pomoću: a) normi i vrijednosti, b) društvenih mreža i c) djelovanja – dobrovoljno proizvedenih zajedničkih dobara i resursa.

druge rase, drugačije vjerske pripadnosti, te imigrantima/stranim radnicima. Prema homoseksualcima i oboljelima od AIDS-a nešto su tolerantniji ispitanici članovi udruga. Nadalje, članovi i nečlanovi se ne razlikuju u stavovima glede zahtijevanja od države naknade na koju nemaju pravo, izbjegavanja plaćanja karata za javni prijevoz te varanja na porezu ako za to postoji mogućnost.

Dakle, prema navedenim rezultatima organizacije civilnog društva u Hrvatskoj nisu izvorom socijalnog kapitala. Rašireno nepovjerenje u hrvatskom društvu očito ne zaobilazi niti organizacije civilnog društva.<sup>34</sup>

Jedan ispitanik ovako razmišlja: »Ljudi su većinom nezainteresirani i nemaju sluha za događanja i probleme u lokalnoj zajednici, svi misle da je netko drugi odgovoran i da će riješiti njihove probleme.«

## ZAKLJUČAK

Nudi li civilno društvo okvir za društvenu promjenu? Odgovor nije jednoznačan, ali je ovo istraživanje ukazalo na neke važne tendencije u tom smjeru.

Nalazi istraživanja i rasprava na Nacionalnoj radionici ukazuju na jakosti civilnog društva u četiri područja. Civilna zauzetost, prepoznata kroz davanja u općekorisne i dobrotvorne svrhe, zahvaljujući i novim tehnologijama davanja putem telefonskih poziva te u slučajevima uglednih sazivača u koje građani imaju povjerenje, postaje dijelom civilne kulture. Resursi kojima raspolaže civilno društvo, prepoznati kao ljudski kapital, pomoć države na različitim razinama te rastuća društvena odgovornost gospodarstva utiru put održivom razvoju organizacija civilnog društva. Civilno je društvo učinkovito i djelotvorno u osnaživanju mar-

ginalnih skupina i podmirivanju njihovih potreba te u ovom području proizvodi prepoznatljive inovacije. Aktivnosti civilnih inicijativa u zaštiti okoliša, premda često djelujući reaktivno, senzibiliziraju i mobiliziraju javnost.

Slabosti civilnog društva znatno su brojnije. Civilne su organizacije nedovoljno umrežene i slabo su regionalno predstavljene. Povjerenje u civilne organizacije i izgradnja njihovog imidža očito su posao koji će trajati desetljećima i od kojih će ovisiti izgradnja njihovog identiteta. Utjecaj koji civilne organizacije ostvaruju na državu i na javne politike tek počinje biti prepoznatljiv. Ovaj će proces uvelike ovisiti o kapacitetu civilnih organizacija, kapacitetu državne uprave te o promociji novog okvira vladavine. Uloge i pristupe civilnih organizacija u smanjenju siromaštva, osnaživanju građana te proizvodnji novih znanja relevantnih za dobru vladavinu i razvoj treba osuvremeniti i učiniti područjem važnih inovacija.

Rezultati istraživanja upućuju na mlađe, obrazovnije generacije koje više prakticiraju i zagovaraju civilnu zauzetost. Probudjen je interes lokalnih vlasti i poduzetnika, osobito manjih i srednjih, za suradnju s inicijativama civilnog društva. Civilno društvo je u procesu stjecanja povjerenja i utiranja puta partnerskim odnosima s relevantnim dionicima. Ovome više pažnje posvećuju i lokalni mediji. Na lokalnim razinama otvara se prostor za dijalog, u nastajanju su nove mreže koje mogu biti nosive strukture pozitivnih društvenih promjena.

Shodno tome, preporuke za budući razvoj civilnog društva u Hrvatskoj u prvi plan stavljaju potrebu uvođenja tema vezanih uz razvoj civilnog društva u redovite obrazovne programe. Vlada i država trebaju ukazati veće povjerenje civilnim organi-

<sup>34</sup> EVS istraživanje je pokazalo da samo 17,9% ispitanika smatra da se ljudima može vjerovati (Baloban, 2005.:265).



zacijama te evaluirati programe suradnje. Partnerstvo s gospodarstvom može dati novu kvalitetu razvoju civilnog društva. I pred medijima se nalazi izazov davanja doprinosa razvoju kulture civilnosti te u suradnji s organizacijama civilnog društva pozitivnoj društvenoj promjeni. Aktivan dijalog sa stranim donatorima treba staviti u kontekst valorizacije domaćih prioriteta i resursa. Vrlo je važno i da buduća istraživanja razvoja civilnog društva više fokusiraju studije slučajeva te evaluaciju projekata koje provode organizacije civilnog društva. Razvojni problemi i pitanja civilnog društva, kao što su legitimitet, transparentnost, odgovornost, identitet i vladavina potrebuju bogatu empirijsku evidenciju koju treba analizirati u dugoročnijem razdoblju.

## LITERATURA

- Anheier, H. K. (2005). Introducing the Journal of civil society: an editorial statement. *Journal of Civil Society*, 1(1):1-3.
- Anheier, H. K. (2005). Measure for measure: a commentary on Heinrich and the State of civil society indicators research. *Journal of Civil Society*, 1(3):241-246.
- Anheier, H. K. (2004). *Civil society: measurement, evaluation, policy*. Earthscan: London.
- Baloban, J. (prir.) (2005). *U potrazi za identitetom. Komparativna studija vrednota: Hrvatska i Europa*. Zagreb: Golden Marketing.
- Bakula-Anđelić, M., Šostar, Z. (2006). Beskućnici Grada Zagreba. *Revija za socijalnu politiku*, 13:399-412.
- Bartkowski, J., Jasińska-Kania, A. (2004). Voluntary organisations and the development of civil society. In: Arts, W., Halman, L. (eds.), *European values at the turn of the millennium*. Brill: Leiden-Boston.
- Bežovan, G. (2004). *Civilno društvo*. Zagreb: Nakladni zavod Globus.
- Bežovan, G., Zrinščak, S., Vugec, M. (2005). *Civilno društvo u procesu stjecanja povjerenja u Hrvatskoj i izgradnje partnerstva s državom i drugim dionicima*. Zagreb: CERANEO. www.ceraneo.hr
- Celichowski, J. (2004). Civil society in Eastern Europe - growth without engagement. In: Glasious, M., Lewis, D., Seckinelgin, H. (eds.), *Exploring civil society - political and cultural contexts*. London/New York: Routledge.
- Črpić, G., Zrinščak, S. (2005). Civilno društvo u nastajanju. Slobodno vrijeme i dobrovoljne organizacije u Hrvatskoj. U: Baloban, J. (prir.), *U potrazi za identitetom. Komparativna studija vrednota: Hrvatska i Europa* (str. 45-83). Zagreb: Golden Marketing.
- Franc, R., Šakić, V., Šalaj, B., Lalić, D., Kunac, S. (2006). Udruge u očima javnosti: istraživanje javnog mnijenja s osvrtima. Zagreb: AED.
- Heinrich, V. F. (2005). Studying civil society across the world: exploring the thorny issues of conceptualization and measurement. *Journal of Civil Society*, 1(3): 211-228.
- Heinrich, V. F. (2006). »Studying civil society across the world«: A rebuttal. *Journal of Civil Society*, 2(1):79-82.
- Howard, M. M. (2003). *The weakness of civil society in post-communist Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Howard, M. M. (2005). Conceptual and methodological suggestions for improving cross-national measure of civil society: commentary on Heinrich. *Journal of Civil Society*, 1 (3): 229-233.
- Howard, M. M. (2006). Commentary on Heinrich: »Studying civil society across the world.« *Journal of Civil Society*, 2(1):83.
- Jefferson Center (2002). The citizen jury process. Posjećeno 10.12.2005. na mrežnoj stranici Jefferson Centra: <http://www.jefferson-center.org>
- Jensen, M. N. (2006). Concepts and conceptions of civil society. *Journal of Civil Society*, 2 (1): 39-56.
- Jutarnji list*, 28. 07. 2006. Korporativna filantropija - 9 najvećih donatora u Hrvatskoj.
- Kregar, J. (2004). Partnerstvo u obavljanju javnih poslova. U: M. Gogić (ur.), *Kako surađivati s vlastima i kada to ne žele*. (str.19-32) Zagreb: HHO.
- Ledić, J. (2001). Biti volonter/volonterka? Istraživanje uključenosti građana u civilne inicijative u zajednici kroz volonterski rad. Rijeka: SMART.
- Milas, G. (2005). *Istraživačke metode u psihologiji i drugim društvenim znanostima*. Jastrebarsko: Naklada Slap.
- ODRAZ (2004). *Mogućnosti razvoja zaklada lokalnih zajednica u Hrvatskoj*. Zagreb: ODRAZ.
- Pavić-Rogošić, L. (2004). *Naša zajednica naša odgovornost: priručnik za uspješno organiziranje lokalne zajednice*. Zagreb: ODRAZ.

- Puhovski, Ž. (2004). Civilna politička kultura. U: Gogić, M. (ur.), *Kako surađivati s vlastima i kada to ne žele*. (str. 5-7) Zagreb: HHO.
- Putnam, R. D., Leonardi, R., Nanetti, R. Y. (1993). *Making democracy work*. Princeton: Princeton University Press.
- Rymsza, M., Zmmer, A. (2004). Embeddedness of nonprofit organisations: government nonprofit relationships. In: Zimmer, A., Priller, E. (eds.), *Future of civil society – making Central European nonprofit-organisations work*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Salamon, L. M., Sokolowski, S. W. (2005). Mirror, mirror on the wall? Commentary on Heinrich. *Journal of Civil Society*, 1(3): 235-240.
- Salamon, L. M., Sokolowski, S. W. (2006). Second commentary on Heinrich: Studying civil society across the world. *Journal of Civil Society*, 2(1): 85-88.
- Salamon, L. M., Anheier, H.K. (1998). Social origins of civil society: explaining the nonprofit sector cross-nationally. *Voluntas*, 9(3):213-248.
- Salamon, L. M. et.al. (1999). *Global civil society: dimensions of the nonprofit sector*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press. Center for Civil Society Studies, MD.
- Stubbs, P. (2001). Politička ekonomija civilnog društva. U: M. Meštrović (ur.), *Globalizacija i njene refleksije* (str. 95-109). Zagreb: Ekonomski institut.
- Van Teefelen, M. (2005). Croatia. In: Co-operating Netherlands foundations for Central and Eastern Europe, *Annual Report 2005*.
- Vjesnik, 11. siječnja 2005. T-HT se odrekao zarade na humanitarnim pozivima, ali država PDV-a nije.
- Zimmer, A., Priller, E. (eds.) (2004). *Future of civil society- making Central European nonprofit-organisations work*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

### *Summary*

## **IS CIVIL SOCIETY IN CROATIA BECOMING A FORCE FOR SOCIAL CHANGE?**

**Gojko Bežovan, Siniša Zrinščak**

*Department of Social Work, Faculty of Law, University of Zagreb  
Zagreb, Croatia*

*Based on the results of the CIVICUS research Civil Society Index in Croatia, conducted in 2004 and 2005, the paper discusses to what extent is civil society becoming a relevant social force. The condition and possibilities of civil society are presented through the analysis of four key dimensions shown through the civil society diamond: the structure, the environment, values and impact. Some of important sub-dimensions of civil society, such as the extents of civic participation, donations to charity, actions in the community, the co-operation between the state and civil society, the values-led framework of action and so on are discussed in more detail thereafter. Basic strengths and weaknesses of civil society are summed up in the end of the paper, and necessary social actions, as well as the possible directions of further research studies, are suggested.*

**Key words:** civil society, civil society index, civil society diamond, Croatia.