

# Razvoj civilnog društva u Hrvatskoj



# RAZVOJ CIVILNOG DRUŠTVA U HRVATSKOJ



Program Ujedinjenih naroda za razvoj (UNDP) je mreža sveobuhvatnog razvoja, koja zagovara promjene i svim ljudima približava znanje, iskustvo i resurse, kako bi im pomogla u izgradnji boljeg života. Prisutni smo u 166 država i zajednički pridonosimo rješenjima svjetskih i nacionalnih izazova spomenutog razvoja. U razvijanju svojih lokalnih kapaciteta, države se oslanjaju na UNDP i velik broj njegovih partnera.

Kratki dijelovi ove publikacije mogu se citirati nepromijenjeni, bez odobrenja autora i pod uvjetom da se navede izvor.

U ovom dokumentu zastupljena su mišljenja autora, no nužno ne predstavljaju službeno stajalište UNDP-a.

© Program Ujedinjenih naroda za razvoj u Hrvatskoj

Kesterčankova 1, 10000 Zagreb

**Nakladnik:** Program UN-a za razvoj (UNDP)

**Autori:** Gojko Bežovan i Mladen Ivanović

**Recezeni:** Henrieta Capkovicova

**Urednik:** Helena Gorančić-Lazetić

**Grafički dizajn:** Krešimir Kraljević

**Prijevod i lektura:** Davies d.o.o.

**Tiskara:** Denona d.o.o.

ISBN 953-99888-9-6

# SADRŽAJ

# Sadržaj

<b>PREDGOVOR</b>	9
<b>POGLAVLJE 1: CIVILNO DRUŠTVO U HRVATSKOJ – POVIJEST I PRAVNI OKVIR</b>	12
1.1. Razdoblje prije 1990. godine: nasljeđe bivše SFRJ	12
1.2. Promjene početkom devedesetih: novi hrvatski Ustav	14
1.3. Promjene u 2000. godini: nova Vlada i odluka Ustavnoga suda	15
1.4. Sadašnja tipologija organizacija civilnoga društva u Hrvatskoj i njihov pravni okvir	17
1.4.1. Udruge	17
1.4.2. Zaklade	17
1.4.3. Sindikati i organizacije poslodavaca	18
1.4.4. Vjerske zajednice	18
1.5. Zaključak	19
<b>POGLAVLJE 2: ODNOS VLADE I CIVILNOG DRUŠTVA</b>	22
2.1. Odnosi od 1990. do 1998. godine	22
2.2. Ured Vlade Republike Hrvatske za udruge	26
2.3. Savjet za razvoj civilnog društva	29
2.4. Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva	30
2.5. Zaključak	32
<b>POGLAVLJE 3: KAPACITET ORGANIZACIJA CIVILNOG DRUŠTVA U HRVATSKOJ</b>	36
3.1. Jakosti i slabosti organizacija: ljudski resursi, financijski resursi, tehnički kapaciteti i vodstvo	36
3.2. Mreže i komunikacije	43
3.3. Zaključak	45

<b>POGLAVLJE 4: ZNAČAJ CIVILNOG DRUŠTVA U HRVATSKOJ</b>	48
4.1. Javno povjerenje u organizacije civilnog društva	48
4.2. Priroda partnerstava između civilnog društva i drugih sudionika	50
4.3. Glavne funkcije organizacija civilnog društva u Hrvatskoj: artikulacija interesa i potražnja, obrana građanskih prava, pružanje usluga i dobara	51
4.4. Utjecaj na javne politike organizacija civilnog društva	54
4.5. Doprinos organizacija civilnog društva u pojedinim sektorima	55
4.6. Regionalne razlike u učinkovitosti organizacija civilnog društva	58
4.7. Zaključak	59
<b>POGLAVLJE 5: ZAKLJUČAK</b>	62
<b>LITERATURA</b>	66



# PREDGOVOR

## Dragi čitatelji,

Ova publikacija pruža uvid u razvoj organizacija civilnog društva (OCD) u Hrvatskoj. Ona, međutim, nije samo dio povijesti ili ilustracija brzog napretka ovih organizacija u proteklim godinama. Upravo suprotno, ona naglašava važnost uključivanja i sudjelovanja organizacija u političkom procesu, u odlučivanju i provođenju odluka na dobrobit istinske demokracije.

Građani imaju mogućnost glasovanja za svoje političke predstavnike, no imaju i mogućnost oblikovanja svoje sudbine i sudbine svoje djece na izravniji način. Takve doprinose treba prepoznati i promicati, iskorištavajući jedinstvene karakteristike raznolikih OCD-a koji djeluju u Hrvatskoj. Ti se interesi kreću od pokušaja politike izravnog djelovanja do doprinosa dobrobiti građana, njihovim potrebama i načinima na koji mogu surađivati s državnom i lokalnom vlašću. Bez obzira na područje interesa OCD-a, njihov entuzijazam, kao i njihovu skrb, treba prepoznati i odgovoriti na nju.

Organizacije za razvoj obično su među prvima koji promiču i podržavaju organizacije civilnog društva. No, osnivanje Nacionalne zaklade za razvoj civilnog društva u Hrvatskoj primjer je nacionalnog odgovora koji, zajedno s financiranjem rada OCD-a iz državnog proračuna i određenim pravnim odredbama, doprinosi uspostavu povoljne klime za razvoj OCD-a. Vjerujem da se na primjer Hrvatske mogu ugledati, potpuno ili djelomično, i ostale zemlje jugoistočne Europe.

Uloga civilnog društva u Europi postat će još značajnija kada Europska Komisija pokrene dijalog civilnog društva o proširenju. Cilj ove inicijative je uspostavljanje i učvršćivanje veza između civilnog društva zemalja članica i zemalja kandidata za članstvo, kako bi odgovorili na zabrinutost, poboljšali međusobno razumijevanje i potaknuli debatu u cjelokupnom društvu o problemima proširenja, pripremajući tako sve građane Europe za buduće pristupanje.

Ova publikacija želi pridonijeti ispravnom razumijevanju potencijala i potreba OCD-a, te potaknuti intenziviranje partnerstava između organizacija civilnog društva, državnih tijela i privatnog sektora. Nadam se da će vam biti zanimljiva i korisna u budućem radu.

Yuri Afanasiev



Stalni predstavnik

UNDP Hrvatska



**CIVILNO DRUŠTVO U HRVATSKOJ**  
**POVIJEST I PRAVNI OKVIR**

# CIVILNO DRUŠTVO U HRVATSKOJ – POVIJEST I PRAVNI OKVIR

## 1.1. Razdoblje prije 1990. godine: nasljeđe bivše SFRJ

U Socijalističkoj Federativnoj Republici Jugoslaviji (u daljnjem tekstu: SFRJ) temeljne slobode koje su pretpostavka razvoja civilnoga društva<sup>1</sup>, kao što su sloboda javnog okupljanja, mišljenja te udruživanja, proglašene su pravima građana na ustavnopravnoj razini.<sup>2</sup> Međutim, konzumiranje ovih sloboda nadgledao je u praksi komunistički ideološki okvir koji je ograničavao praktičnu provedbu naizgled prihvatljivoga ustavnopravnog temelja.

Početak devedesetih godina javno okupljanje u Hrvatskoj uređeno je zakonom iz 1973. godine.<sup>3</sup> Razlozi zabrane javnoga okupljanja, koje je utvrdio navedeni zakon, gotovo da bi mogli proći i najzahtjevniji test demokratičnosti.<sup>4</sup> Međutim, zbog ondašnje situacije, Zakon je tumačen prošireno, pa je vlast dopuštala javno okupljanje samo ako mu svrha nije u sukobu s vladajućom politikom.

Pravno uređenje slobode udruživanja u bivšoj Jugoslaviji je sve do 70-tih godina XX. stoljeća rješavano na razini federacije, pa je u svim republikama važio isti federalni zakon. Tek krajem 70-tih godina nadležnost za uređenje pitanja slobodnog udruživanja prešla je na razinu zakonodavstva pojedinih republika, pa je Sabor Socijalističke Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: SRH) 1982. godine donio Zakon o društvenim organizacijama i udruženjima građana, kao temeljni zakonski okvir koji uređuje pravo na slobodno udruživanje.

Zakon je utvrdio postojanje dvaju oblika udruživanja (društvene organizacije i udruženja građana) s različitim pravnim i političkim tretmanom, a izvorište ove podjele bio je odnos tadašnjeg pravno-političkog sustava prema vlasništvu. Društvene organizacije predstavljale su oblik udruživanja, koji je bio u milosti tadašnje vlasti, koji je koristio i raspolagao imovinom koju mu je dodijelila država te je od nje i financiran. Formalno udruživanje nekih interesnih skupina, a osobito onih koje su makar i neznatno prisustvovala u javnosti ili djelovale za opće dobro, nije se u ono vrijeme niti moglo ostvariti u formi drugačijoj od društvene organizacije (npr. lovačka društva, ferijalni savezi, strukovne udruge, komore i sl. mogle su se registrirati samo kao društvene organizacije).<sup>5</sup>

Za razliku od toga, udruženja građana bila su oblik udruživanja koji je bliži današnjoj formi udruge. U udruženja građana pojedinci su se slobodno udruživali i upravljali tim udruženjem, a ono je moglo

<sup>1</sup> Definicija civilnog društva korištena u ovom dokumentu glasi: civilno društvo je područje institucija, organizacija, mreža i pojedinaca (i njihovih vrednota) smještenih između obitelji, države i tržišta, povezanih nizom civilnih pravila koja zajedno dijele, a u koje se ljudi dobrovoljno udružuju radi zagovaranja općih interesa.

<sup>2</sup> Ustav SFRJ iz 1974. u članku 166. utvrđuje "Jamči se sloboda misli i opredjeljenja", u članku 167. "Jamči se sloboda štampe i drugih oblika informiranja i javnog izražavanja, sloboda udruživanja, sloboda govora i javnog istupanja, sloboda zbora i drugog javnog okupljanja.", a u članku 174. "Ispovijedanje vjere je slobodno i privatna je stvar čovjeka.". Ustav SRH iz 1974. sadrži istovjetne odredbe.

<sup>3</sup> Zakon o javnim skupovima ("Nar. nov.", br. 26/73 i 31/88).

<sup>4</sup> Razlozi zbog kojih se javno okupljanje moglo zabraniti bili su sljedeći: remećenje javnog reda, vrijeđanje javnog morala, vršenje kaznenog djela, zaštita zdravlja građana i napad na ustavni poredak.

<sup>5</sup> Mogućnost neformalnog udruživanja pravni i politički sustav bivše SFRJ nije niti poznavao, niti tolerirao.

biti i vlasnikom pokretne ili nepokretne imovine. Međutim, udruženja građana država nije ni na koji način poticala niti stimulirala (poreznim propisima i sl.). Registraciju udruženja građana i društvenih organizacija vršila je policija, a ta je činjenica odredila usporenost i strogost kao temeljne karakteristike postupka registracije. Registrirano je više društvenih organizacija, nego udruženja građana.<sup>6</sup>

U odnosu na postupak i uvjete registracije, društvene organizacije i udruženja građana nisu se bitno razlikovali, tj. zahtijevali su okupljanje najmanje deset osnivača, a postupak registracije u tehničkom smislu bio je gotovo identičan. Ipak, o potrebi osnivanja nove društvene organizacije morao se izjasniti i Socijalistički savez, što je predstavljalo obvezatan uvjet za registraciju. Registri u koje su se upisivale društvene organizacije i udruženja građana, odvajani su.

Iako je sloboda vjeroispovjesti utvrđena Ustavom, kako federalnim tako i Ustavom SRH, pa prakticiranje vjere nije zabranjivano,<sup>7</sup> bliskost crkvi svejedno je predstavljala zapreku u obnašanju javnih dužnosti. Stavovi o bilo kojem društveno važnom pitanju, koji su se razlikovali od stavova komunističke partije, snažno su napadani, a pod određenim uvjetima je izražavanje takvih stavova moglo podlijegati i kaznenom gonjenju.

Zaklade su nestale nakon II. svjetskog rata, a njihova je imovina nacionalizirana ili prisilno otuđena<sup>8</sup>. Zanimljivo je da je jedini propis SRH koji je spominjao zaklade, Zakon o nasljeđivanju, koji je u članku 87. propisao: "*Oporučitelj može oporukom narediti da se neka stvar ili pravo ili dio ostavine ili cijela ostavina upotrijebi za postizanje neke dopuštene svrhe. Ako je oporučitelj naredio osnivanje zadužbine i odredio sredstva za postizanje njene svrhe, zadužbina će postati kad se dobije odobrenje nadležnoga državnog organa.*" Međutim, kako nije postojao pravni okvir za registraciju zaklada, niti "nadležni državni organ" koji bi mogao dati traženo odobrenje, ova se odredba Zakona o nasljeđivanju nije mogla praktično primijeniti.

Sindikati u SRH nisu bili slobodno osnovane organizacije koje se zalažu i bore za radnička prava, jer su njihova osnivanja i djelovanja imala uglavnom funkciju promoviranja ideje radničkog samoupravljanja. Stoga, oni nisu predstavljali oblik slobodnog udruživanja, već društvene organizacije koje su bitno podlijegale partijskoj disciplini, i koje su osiguravale jeftinu hranu i drugu robu za svoje članstvo, a nisu se toliko bavile izvornim sindikalnim radom.

Na kraju, politički sustav SRH nije dopuštao političko razmišljanje i djelovanje koje bi se razlikovalo od razmišljanja i djelovanja vladajuće komunističke partije, pa nije postojao niti okvir za djelovanje političkih stranaka. Pa ipak, krajem 80-tih godina počele su se slobodnije pojavljivati političke opcije različite od vladajuće komunističke partije, ali su se, u nedostatku odgovarajućega pravnog okvira, mogle registrirati samo kao udruženja građana.<sup>9</sup>

Komunistička ideologija nije trpjela individualizam, već je na svim razinama društvenog života naglašavala kolektivizam u kojem zajednica brine za potrebe pojedinca. Polustoljetno zatiranje individualizma odgojilo je generacije građana koji su navikli da njihove probleme rješava netko drugi (država, općina, mjesna zajednica, tvrtka u kojoj su zaposleni), te da se od njih niti očekuje da bilo što poduzmu sami, niti je izgledno da bi njihova samostalna akcija proizvela bilo kakav učinak.<sup>10</sup> U takvom se okruženju teško moglo razviti civilno društvo pa je ispravno reći da za vrijeme SFRJ civilno društvo u Hrvatskoj nije niti postojalo. Pa ipak, postojao je minimum iskustva i tradicije udruživanja, što je u znatnoj mjeri olakšalo i omogućilo relativno brz razvoj organizacija civilnoga društva nakon što su se stekli uvjeti.

<sup>6</sup> Budući da nije postojao jedinstveni registar nije postojala niti statistika kojom bi se iskazali precizni podaci o brojnosti društvenih organizacija. Stoga, autor temelji ovu tvrdnju na osobnom iskustvu rada na jednom od registara.

<sup>7</sup> Tijekom osamdesetih i devedesetih godina vjerske zajednice su u SRH djelovale temeljem Zakona o pravnom položaju vjerskih zajednica iz 1978. godine, koji je tijekom više od dva desetljeća primjene mijenjan i dopunjavan samo jednom (1988). Primjena toga Zakona, međutim, izazivala je dosta praktičnih problema. Jedna od njegovih temeljnih značajki (i jedan od temeljnih prigovora) je stjecanje pravne osobnosti vjerske zajednice temeljem samoga zakona, bez propisanog postupka registracije ili evidentiranja. Takav je način stjecanja pravne osobnosti doveo do toga da u Hrvatskoj nije postojala potpuna evidencija o aktivnim vjerskim zajednicama, te da nije bilo jasno kada je određena vjerska zajednica stekla ili izgubila pravnu osobnost, niti tko je ovlašten za njezino zastupanje, što je stvaralo poteškoće pri ostvarenju određenih prava i utvrđivanju obveza.

<sup>8</sup> Bežovan, Dika, Ivanović, ZAKLADE djelatnost i osnivanje, CERANE0 1999., str. 26.

<sup>9</sup> Primjera radi, i Hrvatska demokratska zajednica (HDZ), politička stranka dr. Franje Tuđmana, bila je u početku registrirana kao udruga.

<sup>10</sup> [http://www.ceraneo.hr/civilno\\_drustvo.htm](http://www.ceraneo.hr/civilno_drustvo.htm): "Civilno zauzimanje građana za rješavanje svojih problema i problema u zajednici nije praksa postupanja najvećeg dijela građana. Većina naših građana ima izgrađene stavove o tome da je vlada – država odgovorna za rješavanje njihovih problema."

## 1.2. Promjene početkom devedesetih: novi hrvatski Ustav

Na nacionalnim izborima održanima u travnju i svibnju 1990. godine, prvi put nakon 45 godina monopartijskog sustava pojavilo se nekoliko političkih stranaka. Na izborima je uvjerljivo pobijedila Hrvatska demokratska zajednica koja je preuzela zakonodavnu i izvršnu vlast, osvojivši 60% od ukupnog broja zastupničkih mjesta u Saboru.

Jedan od prvih koraka temeljite promjene političkog i pravnog sustava bila je promjena Ustava SRH, koja je uslijedila osam mjeseci nakon održavanja višestranačkih izbora. Tzv. "Božićni Ustav" usvojio je Hrvatski sabor 22. prosinca 1990. godine.

Među ostalim građanskim slobodama, Ustav Republike Hrvatske uredio je i pitanje slobode mišljenja slobodnog udruživanja i okupljanja te na taj način postavio temelje pravnog okvira koji će poduprijeti razvoj civilnoga društva u RH.<sup>11</sup>

Međutim, donošenje Ustava samo po sebi nije potaknulo brzu izgradnju poticajnoga pravnog okvira za razvoj civilnoga društva. Jedan od bitnih razloga za to jest činjenica da tadašnja politička elita na čelu s predsjednikom Republike dr. Franjom Tuđmanom, nije civilno društvo smatrala važnim za demokratski razvoj pa ga je sustavno zanemarivala, da bi se krajem devedesetih godina vodila gotovo paranoična kampanja protiv uglednijih aktivista i izloženijih organizacija civilnoga društva. S obzirom na takvo poimanje civilnoga društva, ne čudi što se pokazalo potrebnim sedam godina od donošenja Ustava RH za uspostavljanje nekih od temeljnih propisa za djelovanje nevladinih organizacija, što je kronološki prikazano u sljedećoj tablici:

**Tablica 1.** Temeljni propisi za osnivanje i djelovanje organizacija civilnog društva

Naziv zakona	Godina donošenja	Opis sadržaja
Zakon o humanitarnoj pomoći	1992.	Djelomično uređuje status humanitarnih organizacija
Zakon o političkim strankama	1993.	Uređuje osnivanje, djelovanje i prestanak političkih stranaka
Zakon o zakladama i fondacijama	1995.	Uređuje osnivanje, djelovanje i prestanak zaklada i fundacija
Zakon o radu	1995.	Uređuje osnivanje, djelovanje i prestanak udruga poslodavaca i sindikata
Zakon o udrugama	1997.	Uređuje osnivanje, djelovanje i prestanak udruga

<sup>11</sup> Odredbe Ustava kojima su uređena navedena prava građana glase:

Članak 40.

Jamči se sloboda savjesti i vjeroispovijedi i slobodno javno očitovanje vjere ili drugog uvjerenja.

Članak 42.

Svakom se priznaje pravo na javno okupljanje i mirni prosvjed u skladu sa zakonom.

Članak 43.

Svakom se jamči pravo na slobodno udruživanje radi zaštite njihovih probitaka ili zauzimanja za socijalna, gospodarska, politička, nacionalna, kulturna ili druga uvjerenja i ciljeve. Zbog toga svatko može slobodno osnivati sindikate i druge udruge, uključivati se u njih ili iz njih istupati u skladu sa zakonom.

Pravo slobodnog udruživanja ograničeno je zabranom nasilnog ugrožavanja demokratskoga ustavnog poretka te neovisnosti, jedinstvenosti i teritorijalne cjelovitosti Republike Hrvatske."

Čak i ovako sporo donošenje temeljnih zakona događalo se tek nakon snažnih političkih pritisaka međunarodnih institucija koje su ukazivale na potrebu stvaranja pogodnog okruženja za razvoj i djelovanje civilnoga društva.

Jedan od najvažnijih trenutaka za razvoj civilnoga društva u Hrvatskoj tijekom devedesetih godina odnosio se na donošenje Zakona o udrugama (1997. godine). Naime, taj Zakon, osim što je uspostavio neke drugačije kriterije i uredio tehniku slobodnog udruživanja, imao je još jednu važnu ulogu: morao je riješiti pitanje pretvorbe društvenih organizacija u udruge, ali, što je još važnije, i pitanje privatizacije njihove imovine. Kako je društvenih organizacija bilo znatno više nego udruženja građana, imovina koju su one koristile, bila je relativno velika (odmarališta ferijalnih udruga, nekretnine planinarskih društava i lovačkih udruga i dr.), pa se način pretvorbe te imovine pokazao kao pitanje, jer je o njemu ovisilo hoće li civilno društvo u samom početku biti osiromašeno ili će mu država pružiti imovinsku podlogu za daljnji razvoj. Način na koji je Zakon o udrugama riješio ovo pitanje, izazvao je mnogo prigovora zainteresirane javnosti. Naime, člankom 38. stavkom 1. Zakona o udrugama centralna je vlast svu imovinu bivših društvenih organizacija prenijela u vlasništvo države<sup>12</sup>, da bi je kasnije nakon posebno donesenih odluka vraćala udrugama koje su pravni slijednici bivših društvenih organizacija. Od navedenog podržavljenja imovine izuzetak su predstavljale samo određene kategorije udruga: vatrogasna društva, Matica hrvatska i udruge koje okupljanju pripadnike etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina.

Imovina sindikata nije postala imovinom države odmah nakon stupanju na snagu Zakona o udrugama, već je sindikatima dan rok od 180 dana kako bi se zajednički dogovorili o podjeli nekretnina koje su koristili nekadašnji sindikati u SRH. No, Zakon je propisao i da će navedena imovina ako se sindikati ne dogovore o načinu njezine podjele, nakon isteka utvrđenog roka *ex lege* postati imovinom Republike Hrvatske. I ove su odredbe izložene ocjeni ustavnosti u kontekstu ocjene ustavnosti Zakona o udrugama, ali je Ustavni sud utvrdio kako njima nije povrijeđen Ustav.<sup>13</sup> Pitanje raspodjele sindikalne imovine do danas nije riješeno.

### 1.3. Promjene u 2000. godini: nova Vlada i odluka Ustavnoga suda

Kraj 90-tih godina krhko civilno društvo u Hrvatskoj dočekalo je s centralnom vlasti koja mu nije bila naklonjena i pravnim okvirom koji je zahtijevao ozbiljnu rekonstrukciju. Zakon o udrugama, usprkos pozitivnim pomacima koje je učinio, pokazao se kao proizvod specifičnoga povijesnog i političkog trenutka, pa je sadržavao i niz odredbi koje su se protivile Ustavu i Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (nastavno: Europska konvencija).<sup>14</sup> Primjera radi, Zakon nije uredio pitanje neformalnog udruživanja građana, već samo pravni položaj udruga koje se registriraju i stječu pravnu osobnost; sadržavao je odredbe koje su diskriminirale strance u odnosu na domaće državljanke; utvrdio je pravo registracijskog tijela da iz dvojbenih razloga odredi privremenu zabranu rada udruge, propisao izuzetno visoke novčane kazne za prekršaje, itd. Nedostaci Zakona izazivali su sve glasnije primjedbe zainteresirane javnosti, ali bez odjeka u centralnoj vlasti.

U siječnju 2000. godine održani su nacionalni parlamentarni izbori na kojima je nakon deset godina od preuzimanja vlasti, Hrvatska demokratska zajednica izgubila izbore i vlast prepustila ujedinjenoj oporbi na čelu sa Socijaldemokratskom partijom. Stvorena je nova politička klima u kojoj se očekivao i drugačiji odnos prema civilnome društvu. Prvi put od osamostaljenja Republike Hrvatske nova je Vlada razvoj civilnoga društva ugradila u svoj program, pokazujući time različitost u odnosu na prijašnju vlast.

<sup>12</sup> Navedena odredba glasi: "Nekretnine u društvenom vlasništvu kojima su, do dana stupanja na snagu ovoga Zakona, društvene organizacije imale pravo raspolaganja ili pravo korištenja, danom stupanja na snagu ovoga Zakona postaju nekretnine u vlasništvu Republike Hrvatske ako ovim Zakonom nije drukčije određeno."

<sup>13</sup> U Odluci i Rješenju iz 2000. godine Ustavni sud je istaknuo: "...Imajući u vidu da se radi o postupku pretvorbe (tranzicije) u kojoj se utvrđuje vlasništvo i njegovi nositelji, da su i druge pretvorbe provedene po sličnim pravilima te da se u postupku vodilo računa o interesima udruga (sindikata) uz obvezu države da tim interesima udovolji na zadovoljavajući način, treba zaključiti da odredbe iz članka 38. Zakona o udrugama nisu u protivnosti s Ustavom. Zbog toga se glede tog članka ne prihvaćaju prijedlozi za ocjenu ustavnosti..."

<sup>14</sup> Podrazumijevaju se Europska konvencija i Protokoli br. 1., 4., 6., 7. i 11. uz Konvenciju.

Budući da je bilo očigledno kako Zakon o udrugama iz 1997. godine u nekim pitanjima grubo vrijeđa Ustav i Europsku konvenciju, podneseno je nekoliko prijedloga za ocjenu ustavnosti toga Zakona, a kao najobuhvatniji se pokazao prijedlog koji su zajednički podnijele dvije udruge: Centar za razvoj neprofitnih organizacija (CERANEO) i Hrvatski pravni centar (HPC) <sup>15</sup>. Ustavni sud Republike Hrvatske je početkom 2000. godine <sup>16</sup> donio Odluku i Rješenje te je ukinuo niz odredbi Zakona koje su vrijeđale Ustav i Europsku konvenciju. Osim u sadržaju iznesenih stavova, značaj ovoga pravorijeka ogleda se i u tome što su odluke međunarodnih sudbenih tijela u vezi s pitanjima slobode udruživanja relativno rijetke, a odluke hrvatskih upravnih i sudbenih tijela gotovo nepostojeće. Stoga, odluka Ustavnoga suda imala je iznimnu važnost zbog stavova o nekim pitanjima o kojima se pravna praksa do tada nije izjašnjavala ili je, doslovno primjenjujući Zakon, postupala na način koji je postao ozbiljna zapreka daljnjem razvoju civilnoga društva.

Nakon objave Odluke i Rješenja Ustavnoga suda, postalo je jasno kako se izmjenama i dopunama neće moći "popraviti" zakonski tekst te kako je potrebno donijeti novi zakon. Pravno mišljenje Ustavnoga prihvaćeno je kao značajna novotehnička smjernica koju je trebalo uvažiti prilikom izrade novoga zakonskog teksta. Neki od važnijih stavova koje je iznio Ustavni sud su sljedeći:

- da pri donošenju Zakona o udrugama zakonodavac nije poštivao načelo razmjernosti te da je *"... nekim slučajevima tezulja na vagi previše otklonjena od ustavne slobode udruživanja i pretjerano priklonjena zakonskim stegama..."*
- *" ... razne nedržavne organizacije ("nevladine udruge"), bez obzira jesu li pravne osobe ili nisu, u svijetu, pa tako i u Hrvatskoj, postaju važnim institucijama civilnog društva i čimbenicima modernoga demokratskog razvoja države i društvenog života."*
- *"... ograničenje koje se odnosi na načelo uzajamnosti nije opravdano jer nema razloga (zakonitog cilja) da se pravo stranaca i stranih pravnih osoba na slobodu udruživanja, što je jedan od temelja civilnog društva, ograničava razlozima koji se odnose na ponašanje države njihove pripadnosti."*
- *"... u stavku 3. članka 11. Zakona se, osim uređivanja elemenata koji su neophodni za temeljni pravni akt udruge, detaljnim i prezahtjevnim određivanjem nužnoga (zakonskog) sadržaja statuta udruge, ograničava sloboda udruživanja koja pretpostavlja i slobodu unutarnjeg uređenja i razine normiranosti odnosa u udruzi..."*
- *"... Pretvorba (prava na stvarima društvenih organizacija, op.a.) nije samo pravno, nego prvenstveno političko i društveno pitanje pa zakonodavcu treba prepustiti kako će urediti i provesti postupak pretvorbe. Ustavni sud nije ovlašten ispitivati prikladnost i opravdanost određenih modela pretvorbe, već samo jesu li propisima o pretvorbi povrijeđene temeljne ljudske slobode i prava. ... Temeljno pravilo iz članka 38. jest da, uz neke iznimke, nekretnine u društvenom vlasništvu na kojima su, do stupanja na snagu Zakona o udrugama, pravo raspolaganja i korištenja imale društvene organizacije, od stupanja na snagu tog Zakona prelaze u vlasništvo Republike Hrvatske. ... Odredba je sukladna drugim odredbama o pretvorbi pa, sama po sebi i imajući u vidu da je tranzicijske naravi, nije protivna ustavnom jamstvu prava vlasništva (članci 48. i 50. Ustava)."*

U opširno obrazloženoj Odluci i Rješenju najviši se pravni autoritet u Hrvatskoj prvi put jasno odredio ne samo prema nekom od zakona kojima je uređeno slobodno udruživanje, već i prema nekim načelnim pitanjima slobode udruživanja. Zbog toga se ova Odluka i Rješenje Ustavnoga suda mogu smatrati prijelomnim trenutkom u razvoju civilnoga društva u Hrvatskoj.

<sup>15</sup> Prijedlog za ocjenu ustavnosti, uz CERANEO i HPC podnijeli su i: Hrvatski lovački savez, Sindikat graditeljstva, Hrvatska udruga sindikata i dr.

<sup>16</sup> Vidjeti Odluku i Rješenje Ustavnoga suda br. Us-Broj: U-I-884/1997, U-I-920/1997, U-I-929/1997, U-I-956/1997, U-I-453/1998 i U-I-149/1999, od 3. veljače 2000., "Narodne novine", br. 20/00.

## 1.4. Sadašnja tipologija organizacija civilnoga društva u Hrvatskoj i njihov pravni okvir

Danas hrvatski pravni sustav prepoznaje nekoliko vrsta organizacija civilnoga društva, od kojih je svaka uređena posebnim propisima koji određuju način njezina osnivanja, djelovanja i prestanka. Slijedi pregled najčešćih organizacija civilnoga društva uz naznaku pravnog okvira koji uređuje pojedinu vrstu organizacije, iako ih djeluje i više.<sup>17</sup>

### 1.4.1. Udruge<sup>18</sup>

Udruge su najbrojnije organizacije civilnoga društva u Hrvatskoj.<sup>19</sup> Pojam udruge uređen je člankom 2. stavkom 1. Zakona o udrugama:

*"Udruga u smislu ovoga Zakona je svaki oblik slobodnog i dobrovoljnog udruživanja više fizičkih, odnosno pravnih osoba, koje se radi zaštite njihovih probitaka ili zauzimanja za zaštitu ljudskih prava i sloboda, te ekološka, humanitarna, informacijska, kulturna, nacionalna, pronatalitetna, prosvjetna, socijalna, strukovna, sportska, tehnička, zdravstvena, znanstvena ili druga uvjerenja i ciljeve, a bez namjere stjecanja dobiti, podvrgavaju pravilima koja uređuju ustroj i djelovanje toga oblika udruživanja."*

Udrugu mogu osnovati najmanje tri osnivača, a osnivači mogu biti fizičke i/ili pravne osobe (domaće i strane). Usto, udruge mogu djelovati i neformalno, bez registracije i pravne osobnosti, pri čemu se odnosi osnivača uređuju primjenom obveznog pravnog instituta ortaštva.<sup>20</sup>

Danas su u Hrvatskoj mnoge udruge postale važan čimbenik društvenoga života. Spektar pitanja kojima se bave je širok, pa tako postoje udruge čije je težište aktivnosti zagovaranje i pokretanje javnih kampanja o pitanjima od interesa za širu javnost (jednakost spolova, zaštita potrošača, ljudska prava, itd.); koje pružaju određene usluge (npr. u području socijalne skrbi i zdravstva); zadovoljavaju samo potrebe svojih članova (strukovne udruge) i dr. Udruge poput Centra za mir, nenasilje i ljudska prava Osijek (izgradnja društva temeljenoga na kulturi mira), B.a.b.e.-a (lobistička, feministička udruga), Udruge MI (psihosocijalni rad), SOS-a Dječjeg sela Hrvatske (zbrinjavanje djece bez odgovarajuće roditeljske skrbi), GONG-a (kontrola izbora i edukacija građana na tom području) i mnogih drugih, razvile su se u društvenom životu Hrvatske i postale značajan katalizator razvoja civilnoga društva.

### 1.4.2. Zaklade

Zakladništvo u Hrvatskoj živjelo je početkom 20. stoljeća, ali je potpuno zamrlo nakon II. svjetskog rata kada je komunistička vlast postojeće zaklade zatvorila, a njihovu imovinu nacionalizirala ili otuđila. Zakonom o zakladama i fondacijama<sup>21</sup> zaklade su sredinom 90-tih godina 20. stoljeća ponovo vraćene u hrvatski pravni sustav. Prema odredbi članka 2. stavka 1. Zakona, zaklada je "... imovina namijenjena da sama, odnosno prihodima što ih stječe, trajno služi ostvarivanju neke općekorisne ili dobrotvorne svrhe". Fondacija ima sva svojstva zaklade s ograničenim rokom trajanja (do pet godina).

Zakon o zakladama i fondacijama je jedini od propisa koji uređuju status organizacija civilnoga društva, a koji do danas, usprkos kritikama stručne i zainteresirane javnosti, nije doživio promjene. Dio kritika

<sup>17</sup> U ovom su prikazu izostavljene političke stranke, neprofitne ustanove i gospodarska interesna udruženja jer se radi o pravnim oblicima koji se, iako neprofitni, nalaze na margini civilnoga društva.

<sup>18</sup> Osnivanje, djelovanje i prestanak udruga uređeno je Zakonom o udrugama ("Nar.nov.", br. 88/01 i 11/02)

<sup>19</sup> Podaci objavljeni u medijima govore o oko 25 000 registriranih udruga.

<sup>20</sup> O institutu ortaštva vidjeti: Zakon o obveznim odnosima ("Nar.nov.", br. 35/05), čl. 637.-660.

<sup>21</sup> Zakon je objavljen u "Nar.nov.", br. 36/95 i 64/01.

usmjeren je na postupak registracije zaklade, tijekom kojega registracijsko tijelo mora donijeti nekoliko različitih rješenja kako bi postupak privelo kraju.<sup>22</sup> Osim toga, kontrola države nad zakladama nadilazi razinu kontrole koja je nužna u demokratskom društvu, jer registracijsko tijelo ima ovlast intervenirati ne samo tijekom postupka registracije, već i u različite aspekte poslovanja registrirane zaklade.<sup>23</sup>

Nestimulativni pravni okvir koji je obilježen kompliciranim postupkom registracije i snažnom kontrolom države nad registriranim zakladama, jest jedan od razloga zbog kojega zakladništvo u Hrvatskoj nije doživjelo snažniji razvitak tijekom 90-tih godina, pa je u Hrvatskoj registrirano tek nešto više od 70 zaklada.<sup>24</sup> Međutim, usprkos relativno malom broju registriranih zaklada, neke su postale itekako prepoznatljive u široj javnosti (Humanitarna zaklada za djecu Hrvatske, Zaklada prof. dr. Marijan Hanžeković, Zaklada Zlatko Crnić i dr.). Neke je osnovala Republika Hrvatska (Nacionalna zaklada za znanost, visoko obrazovanje i tehnološki razvoj, Nacionalna zaklada za razvoj civilnoga društva), a sve je značajnija i uloga korporativnih zaklada, koje osnivaju pojedine tvrtke (Zaklada SimBex, Obrazovna zaklada Partner banke, Zaklada Maglite), odnosno zaklada lokalnih zajednica (Zaklada Bjelovarsko-bilogorske županije, Zaklada za očuvanje i obnovu ruralnog nasljeđa Istre).

### 1.4.3. Sindikati i organizacije poslodavaca

Sindikati i organizacije poslodavaca osnivaju se, djeluju i prestaju temeljem Zakona o radu.<sup>25</sup> Pravila osnivanja i djelovanja su u znatnoj mjeri istovjetna općim pravilima za osnivanje i djelovanje udruga. Pa ipak, pojedina su pitanja riješena na različite načine, u skladu s posebnostima zadataka ovih organizacija civilnoga društva. Npr. sindikat može osnovati najmanje deset punoljetnih i fizičkih osoba sposobnih za rad, dok su za osnivanje udruge poslodavaca potrebne tri pravne ili punoljetne i fizičke osobe sposobne za rad. Nadalje, uz uobičajene obvezne elemente, statut udruge (sindikata ili udruge poslodavaca) mora sadržavati i odredbe o tijelima ovlaštenima za sklapanje kolektivnog ugovora te o uvjetima i postupku organiziranja industrijskih akcija. Konačno, ovisno o tome djeluje li udruga na području jedne ili više županija, za registraciju je nadležan ured državne uprave u županiji koji je nadležan za rad ili ministarstvo nadležno za rad.

Nekoliko velikih krovnih sindikalnih organizacija (tzv. sindikalnih središnjica) okuplja većinu sindikata registriranih u Hrvatskoj: Savez samostalnih sindikata Hrvatske, Hrvatska udruga sindikata, Udruga radničkih sindikata Hrvatske, Matica hrvatskih sindikata javnih službi, Sindikat usluga UNI-CRO, itd.

### 1.4.4. Vjerske zajednice

Praktično negiranje religije trajalo je punih 45 godina, a prostor za slobodno izražavanje vjerskih uvjerenja otvorio se početkom 90-tih. Usprkos tome, vjerske zajednice dugo vremena nisu imale poseban pravni okvir koji bi uređivao njihovo osnivanje i djelovanje. Jedino je Katolička crkva, kao najdominantnija vjerska zajednica u Hrvatskoj, zaključenjem ugovora između Svete Stolice i Republike Hrvatske<sup>26</sup> uspjela obostrano riješiti određena pitanja s Republikom Hrvatskom.

<sup>22</sup> Tijekom postupka registracije donosi se rješenje o: osnivanju zaklade, postavljanju privremenog upravitelja, postavljanju upravitelja, odobravanju statuta i postavljanju zakladnih tijela.

<sup>23</sup> Npr. Osim što registracijsko tijelo može odbiti registraciju zaklade ako njezina svrha "...očito ne bi bila ozbiljna...", ono pod određenim uvjetima može imenovati članove tijela upravljanja zaklade, može zakladi postaviti povjerenika koji preuzima sve dužnosti tijela upravljanja, itd.

<sup>24</sup> Vidjeti: *Country Report on Human Rights Practices for 2004*, na adresi: <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2004/41675.htm>. Prema navedenom dokumentu, u Hrvatskoj je 2004. godine registrirana samo 71 zaklada.

<sup>25</sup> Vidjeti: čl. 167. – 193. Zakona o radu-pročišćeni tekst ("Nar.nov.", br. 137/04).

<sup>26</sup> Republika Hrvatska i Sveta Stolica zaključile su 1997. godine ukupno tri ugovora: o pravnim pitanjima; o dušobrižništvu katoličkih vjernika, pripadnika oružanih snaga i redarstvenih službi Republike Hrvatske; o suradnji na području odgoja i kulture.

Zakon o pravnom položaju vjerskih zajednica donesen je 2002. godine<sup>27</sup>, a popratili su ga prigovori zainteresirane i stručne javnosti.<sup>28</sup> Usprkos dvojabama Zakon je usvojen pa su vjerske zajednice prvi put nakon više desetljeća mogle dokazivati svoje postojanje i zakonito djelovanje na području RH ispravom izdanom od strane nadležnog tijela.

Neke odredbe Zakona o pravnom položaju vjerskih zajednica i dalje izazivaju dvojbu zbog toga što inzistiraju na ograničenjima neprihvatljivima u demokratskom društvu. Primjera radi, postupak registracije novoosnovanih vjerskih zajednica znatno je složeniji od evidentiranja vjerskih zajednica koje su djelovale u Hrvatskoj u trenutku stupanja Zakona na snagu. Naime, jedan od uvjeta za upis u Evidenciju vjerskih zajednica u RH jest da je vjerska zajednica najmanje pet godina djelovala u Republici Hrvatskoj kao udruga s pravnom osobnošću, o čemu u postupku registracije mora priložiti i odgovarajući dokaz (akt iz kojega je vidljivo kako je novoosnovana vjerska zajednica kao zajednica vjernika prije podnošenja zahtjeva bila upisana u registar udruga najmanje pet godina). Međutim, vjerske su zajednice i udruge pravnih osoba različite vrste za koje vrijede različiti zakoni. Stoga se vjerska zajednica ni pod kojim uvjetima ne može registrirati kao udruga, a iz toga proizlazi da niti jedna nova vjerska zajednica ne može ispuniti opisani uvjet, odnosno da je Zakon ograničio mogućnost registracije novih vjerskih zajednica.

Vjerske se zajednice upisuju u jedinstvenu Evidenciju vjerskih zajednica u RH, koju vodi tijelo nadležno za poslove opće uprave.<sup>29</sup>

## 1.5. Zaključak

Dinamiku i tijek stvaranja civilnoga društva u Hrvatskoj uvelike je odredio rat koji je započeo u isto vrijeme kada je počela politička i gospodarska tranzicija Hrvatske. Nerazumijevanje političke elite za pitanja vezana uz civilno društvo uzrokovalo je tijekom 90-tih godina usporeno stvaranje političkih preduvjeta za stvaranje civilnog društva, kao i usporeno stvaranje pravnog okvira za osnivanje i djelovanje organizacija civilnoga društva. U takvim uvjetima organizacije civilnoga društva teško su mogle značajnije utjecati na brže stvaranje povoljnih uvjeta za razvoj civilnoga društva. Pa ipak, čak i u okolini koju bismo mogli nazvati, ako ne represivnom, a onda sigurno nepovoljnom, civilno se društvo u Hrvatskoj uspjelo održati i do danas razviti do zavidne razine.

Pravni okvir koji danas uređuje djelovanje organizacija civilnoga društva u Hrvatskoj, uglavnom je usklađen sa standardima razvijenih demokracija, izuzev Zakona o zakladama i fondacijama koji očekuje skoriju izmjenu. U takvoj su se okolini brojne organizacije civilnoga društva razvile i postale značajan čimbenik društvenoga života.

Međutim, proces nije niti približno okončan jer u Hrvatskoj čovjekoljublje i druge građanske vrijednosti koje čine podlogu razvoja civilnoga društva, još nisu dosegle razinu na kojoj se mogu razvijati neovisno od političkih, socijalnih i drugih društvenih promjena. Izgrađeni institucionalni i pravni okvir te razina organiziranosti građana još uvijek predstavljaju krhko tkivo čije održanje zahtijeva stalnu brigu i pozornost, ali i kontinuirana razmišljanja o mogućim poboljšanjima.

<sup>27</sup> Zakon je objavljen u "Nar.nov." br. 83/02

<sup>28</sup> Jedan od prigovora upućivao je na to kako nakon zaključenja konkordata sa Svetom Stolicom, niti jedna vjerska zajednica u Hrvatskoj ne može biti u jednakom položaju, jer Katolička crkva ima veća prava nego što će bilo koja vjerska zajednica ikada imati.

<sup>29</sup> U trenutku izrade ovoga teksta Evidenciju je provodio Središnji državni ured za upravu.



# ODNOS VLADE I CIVILNOG DRUŠTVA



# ODNOS VLADE I CIVILNOG DRUŠTVA

U ovom poglavlju analiziraju se odnosi vlade i organizacija civilnog društva od 1990. godine, to jest od političkih promjena zbog kojih su uvedeni višestranački politički sustav i tržišno gospodarstvo. Pod pojmom vlade podrazumijevamo državu, odnosno lokalne i regionalne vlasti. U Hrvatskoj se pojmovi civilno društvo i organizacije civilnog društva koriste tek u novije vrijeme. Ranije su češće korišteni pojmovi neprofitne i nevladine organizacije.

U ovom razdoblju koje je uglavnom obilježeno ratom te velikom prognaničkom i izbjegličkom krizom, uočljiv je i jasan napredak odnosa vlade i civilnog društva od neprijateljstva i nepovjerenja do programa suradnje. Važni događaji u ovom vremenu su osnivanje Ureda za udruge Vlade Republike Hrvatske, osnivanje Savjeta za razvoj civilnog društva te Nacionalne Zaklade za razvoj civilnog društva. Za razumijevanje odnosa države i civilnog društva u ovom vremenu važni su i "policy dokumenti" zahvaljujući kojima su razvijani odnosi s organizacijama civilnog društva. Općenito, odnosi vlade i civilnog društva uvelike su određeni nasljeđem iz socijalističkog razdoblja.

## 2.1. Odnosi od 1990. do 1998. godine

Udruženja građana i društvene organizacije, koja su osnovana i djelovala prije 1990. godine u Hrvatskoj, vlast je uglavnom izravno i neizravno kontrolirala. Dio udruženja građana, koji se bavio zaštitom okoliša i položajem žena u društvu, već je tada iskazivao neslaganje s vlastima. Za progovaranje o tim temama zaslužne su skupine angažiranih istraživača u društvenim znanostima. Ovi krugovi bave se realizacijom sljedećih tema: demokratizacije, pluralizma, ljudskih prava i višestranačkog sustava. U tom se vremenu civilne inicijative prepoznaju kao alternativa dominantnim vrijednosnim i kulturnim modelima<sup>30</sup>. Intelktualni krugovi, često politički obojeni, prepoznati su kao politička opozicija.

Važno je upozoriti da je prije 1990. godine djelovao krug crkvenih organizacija koje su se uglavnom vezale uz Katoličku crkvu i Caritas. Navedene organizacije djelovale su pretežno u socijalom području te su okupljale mladež, a dio ih je pripadao je i ekumenskom pokretu.

Nastupanjem političkih promjena u Hrvatskoj, dio opozicijskog političkog pokreta, koji je smatran civilnim društvom, osnovao je političke stranke. Početkom 90-ih godina središnja zamisao je osnivanje političkih stranaka te se u tom smislu nije prepoznavala uloga organizacija civilnog društva. Zanimljivo je da se u programima novoosnovanih stranaka, od kojih su neki bili i širega programskog karaktera s naglaskom na budućnost razvoja zemlje, gotovo ne spominju pojmovi civilno društvo, civilna inicijativa ili sudjelovanje građana.

<sup>30</sup> Nije nam poznato empirijsko istraživanje čije je područje istraživanja upravo ovo razdoblje razvoja civilnog društva u Hrvatskoj. Za razumijevanje civilnog društva u tom vremenu značajan je tematski broj časopisa "Pogledii" (1998.). U Hrvatskoj je inače proveden mali broj istraživanja o civilnom društvu. Rijetki su tekstovi, osobito iz 90-ih, koji se bave problemima razvoja civilnog društva u Hrvatskoj.

Odnosi koji su postojali s ranije osnovanim društvenim organizacijama i udruženjima građana, posebno s društvenim organizacijama koje su prepoznane kao ozbiljnije organizacije iz područja socijalne politike, kulture, rekreacije, djelovanja mladih, uglavnom su se odnosili na probleme financiranja. Političkim promjenama došlo je do smjene dijela rukovodstava navedenih organizacija te su na njihova mjesta promovirani članovi ili simpatizeri stranke na vlasti. Dakle, u navedene je odnose ponovo uveden kriterij političke podobnosti.

U ozbiljnim studijama neovisnih i uglednih stručnjaka, koje su se bavile razvojem zemlje, ne prepoznaje se važnost uloge građana, građanskog sudjelovanja, civilnih inicijativa i organizacija civilnog društva (Pusić, ur. 1992.). Za analizu odnosa civilnog društva i vlade važno je upozoriti da civilno zauzimanje građana za rješavanje svojih problema, kao i problema u zajednici, nije praksa postupanja najvećeg dijela stanovništva. Većina naših građana početkom 90-ih godina imala je izgrađene, iz socijalizma naslijeđene stavove kako je vlada – država odgovorna za rješavanje njihovih problema. Nije postojao koncept izgradnje općeg dobra, koji bi potaknuo građane na aktivnost. U takvom su okviru poticaji za osnivanje novih organizacija civilnog društva relativno zanemarivi. Moglo bi se reći kako razvoj civilnog društva nije postojao kao tema rasprava.

Civilno je društvo u Hrvatskoj dobilo na značenju tek za vrijeme rata. Velika prognanička i izbjeglička kriza nastojala se ublažiti djelovanjem organizacija civilnog društva uz pomoć inozemnih organizacija i inozemnih donatora. Organizacije civilnog društva, uglavnom udruge, odigrale se vrlo važnu ulogu u doba Domovinskog rata jer su pomagale u zbrinjavanju ratnih stradalnika. U tom je vremenu solidarnost dosegla zavidnu razinu. Neka su istraživanja pokazala kako je već sredinom 90-tih godina solidarnost slabila te da su se građani angažirani u civilnim organizacijama, okretali svojim problemima (Bežovan, 1995.). Povlačenje građana i slabljenje solidarnosti povezano je s produblivanjem gospodarske krize, nedemokratskom vladavinom, nepoticašnjim civilnim ozračjem te zaokupljenošću ljudi vlastitim i obiteljskim problemima. Krizu razvoja civilnog društva u Hrvatskoj potrebno je značajno povezivati s krizom srednjih slojeva i gospodarskom krizom općenito. Solidarnost je usmjerena prema primarnim skupinama povezanim srodničkim odnosima.

U suradnji sa stranim organizacijama nerijetko je izražen problem hrvatskih sposobnosti za primanje svega što je ponuđeno ili svrhovite raspodjele dobitka. Spomenute organizacije potaknule su osnivanje cijelog niza udruga u Hrvatskoj te su pružile znatnu tehničku pomoć našim udrugama.

**Tablica 2.** Broj novoosnovanih društvenih organizacija i udruženja građana od 1991. do 1997. godine

Godina	Društvena organizacija	Udruženje građana	Ukupno
1991.	591	62	653
1992.	611	256	867
1993.	415	509	924
1994.	292	923	1.215
1995.	213	1.364	1.577
1996.	103	1.556	1.659
1997.	50	1.263	1.313

Izvor: Državni zavod za statistiku RH, posebna obrada

U to doba država na različitim razinama organizacije, od jedinica lokalne samouprave, županija, ministarstva i drugih vladinih tijela počinje stidljivo sa suradnjom s organizacijama civilnog društva. Osnivaju se i brojne organizacije pripadnika određenih pomažućih profesionalnih skupina (psihologa, liječnika, socijalnih radnika) koje su iskazale spremnost i aktivno pružale usluge žrtvama rata. Osnivaju se i druge organizacije kao izraz samoorganizacije ugroženih skupina u doba rata ili kao solidarnost s njima (Tablica 1). Navedene su organizacije često na zavičajnoj osnovi. Humanitarnu su pomoć prikupljale i državne ustanove (škole, bolnice, centri za socijalnu skrb, druge socijalne ustanove), općine i gradovi, te trgovačka društva. Dio uglednih osoba iz javnog života predstavio se i prepoznao kao osnivač humanitarnih organizacija.<sup>31</sup>

Crkve i crkvene organizacije povezane u šire međunarodne mreže također su igrale važnu ulogu. Mnoge od njih primale su znatnu humanitarnu pomoć od hrvatskog iseljeništva i brojnih organizacija koje je ono osnovalo radi pomoći Hrvatskoj. Radi kontrole i usmjeravanja tog procesa donesen je u prosincu 1992. godine Zakon o humanitarnoj pomoći. Već je u raspravi prilikom usvajanja Zakona iskazano veliko nepovjerenje prema neovisnima civilnim organizacijama. U raspravi se čak isticalo da postoje Crveni križ i Caritas te da za prikupljanje i raspodjelu humanitarne pomoći ne bi trebalo zadužiti druge organizacije. I u javnosti su učestalo iskazivane sumnje u zlorabe prilikom raspodjele humanitarne pomoći.

Prema tom je Zakonu humanitarna pomoć materijalno dobro namijenjeno u najširem smislu riječi žrtvama rata, prognanicima i izbjeglicama, osobama u stanju socijalno-zaštitne potrebe i drugim korisnicima socijalne zaštite, utvrđenima posebnim propisima. Zakon se primjenjivao na udruženja građana i društvene organizacije, to jest na humanitarne organizacije kojima se jedan od ciljeva odnosio na prikupljanje i raspodjelu humanitarne pomoći. Zakonom je utvrđen i javni interes u pružanju humanitarne pomoći. Humanitarne organizacije nisu mogle prikupljati i raspodjeljivati humanitarnu pomoć bez prethodne suglasnosti Ministarstva rada i socijalne skrbi. Nadležno je ministarstvo moglo uskratiti suglasnost kada je ocijenilo kako izvori i kriteriji te način prikupljanja pomoći, nisu u javnom interesu. Dužnost humanitarnih organizacija odnosila se na vođenje evidencije o korisnicima i opsegu prikupljene i raspodijeljene pomoći te na obavještavanje nadležnog ministarstva po propisima. Razmjerno trenutnim potrebama Ministarstvo je prema Zakonu moglo predložiti humanitarnim organizacijama usmjeravanje humanitarne pomoći<sup>32</sup>.

Dio humanitarnih organizacija razvio je opsežne i zapažene programe psihološke pomoći stradalnicima rata te suradnju s državom i drugim javnim ustanovama. Dio ovih organizacija civilnog društva razvio je suradnju s Uredom za žrtve rata i s Uredom za prognanike. Humanitarne su organizacije češće koordinirane preko inozemnih organizacija od kojih su dobivali pomoć<sup>33</sup>. Među stranim organizacijama važnu je ulogu odigrao UNHCR pružajući pomoć u nastanku i razvoju domaćih organizacija civilnog društva.

Zakon je ustanovio da osim humanitarnih organizacija i vjerske zajednice i druge domaće pravne osobe, kao i strane pravne osobe, mogu prikupljati i raspodjeljivati humanitarnu pomoć nakon što o tome obavijeste Ministarstvo rada i socijalne skrbi. Ovo se razlikovanje navedenih pravnih osoba može tumačiti kao izraz nepovjerenja prema organizacijama civilnog društva nastalima kao rezultat slobode udruživanja građana. Dakle, nepovjerenje države prema organizacijama civilnog društva prepoznatljivo je u samim počecima njihovoga šireg djelovanja.

<sup>31</sup> U ovom krugu inicijativa zanimljivo je primijetiti da su po obrascu i iskustvima iz razvijenih zemalja često angažirane i supruge uglednih političara u prikupljanju i raspodjeli humanitarne pomoći. Njihove su organizacije često imale monopol u promidžbi na državnoj televiziji i drugim medijima, kao i na donacije koje su dobivale od gospodarstva. Ovim se nastojao priskrbiti potrebi legitimitet za djelovanje civilnih organizacija. Gubitkom političke moći te su organizacije gubile na ugledu u javnosti te spomenutim monopolima. Osim toga, mediji su pisali o skandalima vezanima uz Zakladu Spasimo djecu Hrvatske. Takvi slučajevi nisu išli u prilog razvoju ideje davanja u općekorisne i humanitarne svrhe u Hrvatskoj.

<sup>32</sup> Odmah nakon donošenja Zakona o humanitarnoj pomoći htjelo ga se reformirati kako bi se baš u dijelu autonomnog raspolaganja prikupljenom humanitarnom pomoći, organizacijama nametnula veća kontrola i mogućnost usmjeravanja prikupljene pomoći. Nakon lošeg iskustva sa Zakonom o udrugama, Vlada je odustala od te namjere.

<sup>33</sup> U tom vremenu u Hrvatskoj je djelovao ured ICVA ("International Council of Voluntary Associations"). U okviru ovog ureda vođene su prve rasprave o mogućnostima samoorganizacije domaćih organizacija i osnivanja njihove mreže.

Prikupljanjem i raspodjelom humanitarne pomoći te pružanjem psihološke pomoći u Hrvatskoj su podmirene brojne socijalne potrebe koje se nisu mogle podmiriti iz državnih programa. Riječ je o neupitnoj dodanoj vrijednosti koju su donosile navedene inicijative. Jednako je važno naglasiti kako je kroz te organizacije institucionalizirana solidarnost koja je tada u Hrvatskoj bila na relativno visokoj razini. Istraživanje o radu humanitarnih organizacija provedeno 1995. godine (Bežovan, 1995.) prepoznalo je njihovu razvojnu krizu. Država je prema njima nepovjerljiva, nije ih konzultirala i uključivala u svoje programe, rad nije poticala uručivanjem nagrada i priznanja, nije postojao poticajan zakonski, a prije svega porezni okvir za razvoj njihove djelatnosti. Država je prema navedenim organizacijama zauzela očinski stav, a s druge strane sumnjičila ih za zloporabe humanitarne pomoći. Sumnje su često iskazivane neodmjerenim izjavama na javnim skupovima i u medijima.

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

Odnos Vlade i organizacija civilnog društva u ovom se razdoblju temeljio se na još nekoliko "*policy dokumenata*" kojima je prvi put glavna tema rasprava suradnja države i organizacija civilnog društva. Socijalni program Vlade Republike Hrvatske iz ožujka 1993. godine, kao temeljni okvir za ostvarivanje politike socijalne skrbi, promovira načelo supsidijarnosti u socijalnoj politici. Međutim, tek se usput bavi organizacijama civilnog društva. Naglašava se da "... humanitarne organizacije (Caritas, Crveni križ i druge) imaju pravo pomagati građane na osnovi svojih vlastitih kriterija." (1993.: 32). Osim toga, prema Programu, a radi zaštite socijalno najugroženijeg pučanstva, treba koristiti i pomoć iz humanitarnih izvora i donacija. Kako bi se osiguralo racionalno, učinkovito i ravnomjerno korištenje svih resursa, Ministarstvo rada i socijalne skrbi trebalo je izraditi instrumentarij koordiniranog djelovanja humanitarnih organizacija, vjerskih zajednica i drugih koji su se bavili prikupljanjem i raspodjelom humanitarne pomoći. U Socijalnom se programu Vlade humanitarne organizacije stavljaju u pasivan položaj, ne prepoznaje se njihov potencijal i buduća uloga te ih se nastoji koordinirati i kontrolirati.

Važan dokument iz ovog razdoblja je i Program zadovoljavanja socijalnih potreba građana Republike Hrvatske u razdoblju od 1997. do 1999. godine, usvojen nakon rasprave u Hrvatskom saboru 1996. godine. Programom se otvaraju šire mogućnosti sudjelovanja nevladinih organizacija i neprofitnog sektora u brizi za siromašne starije osobe, invalide, socijalno ugroženu djecu i mladež, te druge socijalno ugrožene osobe. Dakle, dokument je dao važan poticaj razvijanju odnosa države i civilnog društva. U Hrvatskoj se relativno kasno u socijalnim programima naglašava uloga organizacija civilnog društva i općenito važnost sudjelovanja građana u ovakvim inicijativama na razini lokalnih zajednica.

U Nacionalnoj politici zapošljavanja usvojenoj 1998. godine, poziva se na Zakon o socijalnoj skrbi koji je stupio na snagu početkom 1998. godine i koji je predvidio ulogu neprofitnih i nevladinih organizacija u pružanju socijalne skrbi. Nacionalnom se politikom zapošljavanja želi poduprijeti rad tih organizacija, posebno onih koje u svoj rad uključuju volontere u programima pomoći starijima i nemoćnima. O ovom je "*policy dokumentu*" povedena šira rasprava u kojoj su sudjelovale i organizacije civilnog društva.

Zakon o socijalnoj skrbi usvojen je 1997. godine bez ozbiljne javne rasprave, a stupa na snagu početkom 1998. godine te osobama kojima je pomoć potrebna, a koje su pripadnici vjerskih zajednica, trgovačkih društava, udruga kao i drugim domaćim i stranim pravnim i fizičkim osobama, pruža mogućnost novčane i druge pomoći sredstvima koja osiguravaju za tu namjenu, ali i socijalne djelatnosti. Donošenjem Zakona prestaje važiti spomenuti Socijalni program. Zakonom se navodi da će općine, gradovi i Grad Zagreb posebno poticati dobrosusjedsku pomoć, dobrovoljni rad i druge oblike dobročinstava. Dakle, Zakon je mogao biti temelj suradnje organizacija civilnog društva s državom.

Zakonom o socijalnoj skrbi nije uspostavljen okvir za razvoj kombinirane socijalne politike ("welfare mix"). Odredbe Zakona ne upućuju na razvijanje partnerstva Vlade, jedinica lokalne samouprave i organizacija civilnog društva. Štoviše, zakonska odredba da drugi dionici, organizacije civilnog društva, mogu pružati novčanu i drugu pomoć sredstvima koje osiguraju za tu namjenu, stavlja ih u pozadinu događanja u socijalnoj skrbi. Dakle, civilne se organizacije i inicijative ovim Zakonom još uvijek ne percipiraju kao relevantni dionici u politici ostvarivanja socijalne skrbi. Odredbama Zakona o socijalnoj skrbi ne operacionalizira se načelo supsidijarnosti s politikom socijalne skrbi u kojoj bi jasnu odgovornost imale lokalne vlasti te ju ostvarivale u suradnji s nadležnim ministarstvom, organizacijama civilnog društva i drugim dionicima.

Posebno nepovoljan položaj u ovom su razdoblju imale organizacije civilnog društva, koje su se bavile ljudskim pravima i koje su na dnevni red javnosti stavljale "nepopularna" pitanja kršenja ljudskih prava u doba rata i poslije. Ovom krugu pripadale su i organizacije koje su se bavile demokratizacijom i ženskim ljudskim pravima. Stav Vlade prema ovim organizacijama često je bio neprijateljski; optuživalo ih se da su špijuni i da djeluju protiv interesa Republike Hrvatske. Zbog takvih stavova, Hrvatska je u svijetu poznata po problemima razvoja civilnog društva.<sup>34</sup> Spomenute organizacije smatrane su dijelom političke opozicije.

Nepovoljan status imale su i organizacije i građani koji su surađivali s Institutom "Otvoreno društvo – Hrvatska" ili primali od njega financijske potpore. U pravilu, organizacije koje su primale pomoć od ove organizacije, smatrane su sumnjivima i nisu mogle računati na pomoć ili na suradnju s državom.

U ovom je razdoblju dio organizacija civilnog društva imao i povlašteni status kod države, a on se ogledao, prije svega, u dobivanju sredstva na netransparentnoj osnovi iz državnog proračuna. U krugu navedenih organizacija posebno su podupirane organizacije koje su se bavile zaštitom okoliša, okupljene u krovnu organizaciju "Lijepa naša".

Dakle, u razdoblju do 1998. godine, osim dijelom u socijalnom području, nije postojao okvir i poželjna praksa suradnje države i civilnog društva. Uloga organizacija civilnog društva u pripremi, sačinjavanju, primjeni te praćenju Vladine politike smatrana je sporednom, a slučajeve pokušaja utjecaja često su pratili javni skandali.

Tada se Vlada nedopustivo miješala i kontrolirala proces registracije udruga, a proces registracije nekih do njih bezrazložno se otezao. Same organizacije civilnog društva dijelile su se na one koje primaju pomoć od stranih organizacija i od države. Ta nejednakost doprinosila je i nejednakosti u društvu općenito.

## 2.2. Ured Vlade Republike Hrvatske za udruge

Uvelike zahvaljujući inozemnim pritiscima, u Hrvatskoj je krajem 1998. godine osnovan Ured Vlade Republike Hrvatske za udruge, u daljnjem tekstu Ured<sup>35</sup>. Ured, kao tijelo državne uprave, osnovan je radi praćenja rada i djelovanja udruga koje ostvaruju pravo na potporu iz sredstava državnog proračuna. Isto tako, pratio je provedbu Odluke o mjerilima za određivanje udruga čija je djelatnost od interesa za Republiku Hrvatsku, te financijsku potporu udrugama iz sredstava državnog proračuna<sup>36</sup>. Kontrolirao je namjensko korištenje sredstava koja su udrugama dodijeljena kao potpora iz državnog proračuna. Izvješćivao je Vladu i Povjerenstvo Vlade Republike Hrvatske<sup>37</sup> za udruge o radu i djelovanju udruga, kao

<sup>34</sup> Ova je činjenica često smatrana kao poticaj širem krugu inozemnih donatora za davanje donacija kako bi se doprinijelo demokratizaciji društva.

<sup>35</sup> NN, 132/98.

<sup>36</sup> NN 86/98. Ovom je Odlukom propisano da donacije iz Državnog proračuna mogu dobiti udruge čijim se programima promiče ostvarivanje najviših vrednota ustavnog poretka.

<sup>37</sup> Povjerenstvo je kao *ad hoc* tijelo osnovano Odlukom Vlade RH (NN br. 100/98) i danas više ne postoji.

i o utrošku sredstava koja su za te namjene osigurana u državnom proračunu. Obavljao je stručne i druge poslove za Povjerenstvo Vlade Republike Hrvatske za udruge<sup>38</sup>. Uredom upravlja predstojnik kojeg imenuje i razrješava Vlada Republike Hrvatske.

Ured je već za 1999. godinu raspisao javni natječaj za donacije iz Državnog proračuna. Tako je započelo utiranje transparentnog načina raspodjele sredstava. Međutim, dio ministarstava dijelio je dio sredstava organizacijama civilnog društva bez uvida javnosti i bez transparentne procedure. Ured je organizirao prva savjetovanja na regionalnoj osnovi, s ciljem otvaranja prostora suradnje lokalnih vlasti i organizacija civilnog društva. Zahvaljujući aktivnostima Ureda organizacije civilnog društva postupno su kod vlasti prepoznavane kao legitimni partneri. Ured je počeo razvijati suradnju i sa stranim donatorima, što je bio dobar znak kojim je Vlada pokazivala kako joj je stalo do suradnje s organizacijama civilnog društva.

Ured je organizirao godišnju manifestaciju "Dane udruga", na kojoj su udruge predstavljale svoje programe rada te su tom prilikom organizirane izložbe, radionice i rasprave o važnim temama za razvoj civilnog društva. Mediji, nažalost, nisu pokazali primjereni interes u praćenju ovih aktivnosti.

Promjenom vlasti početkom 2000. godine otvoren je prostor i za bolju suradnju Vlade i civilnog društva<sup>39</sup>. O tome se Vlada očitovala u svojim programskim dokumentima. Već krajem 2000. godine Vlada je usvojila Program suradnje Vlade Republike Hrvatske i nevladinog, neprofitnog sektora u Republici Hrvatskoj. Program suradnje jest program "*policy*" karaktera, iako ga je usvojila Vlada, a ne i Sabor. Izrađen je na načelima partnerstva, transparentnosti, neovisnosti neprofitnog sektora, odgovornosti za korištenje javnih resursa, na načelima promicanja ravnopravnih mogućnosti, kodeksu pozitivne prakse i unaprjeđenju kvalitete djelovanja, načelu supsidijarnosti, promicanju nenasilja i aktivnog prihvaćanja različitosti, te na izgradnji socijalnog kapitala.

Program predviđa suradnju Vlade i neprofitnog sektora u područjima:

- Zakonodavstva - konzultacija s neprofitnim sektorom prilikom donošenja novih i izmjenom postojećih zakona kroz praksu uključivanja predstavnika sektora u radne skupine predlagača zakona;
- Savjetovanja - prilikom donošenja nacionalnih programa i strategija, procjene prioriteta i nositelja dijelova programa, u procjeni različitih projekata u koje se ulaže javni novac;
- Procjene nacionalne politike svih područja uključujući široko područje socijalne politike;
- Decentralizacije i suradnje u održivom razvoju zajednice;
- Djelomičnog ili potpunog financiranja programa i usluga neprofitnog sektora;
- Građanskog sudjelovanja u procesu donošenja odluka;
- Poticanja i podupiranja samoorganizacije i dobrovoljnog djelovanja građana;
- Razvoja socijalnog poduzetništva i socijalnog kapitala;
- Poticanja socijalno odgovornog poslovnog sektora.

Glede ostvarivanja tog Programa jasno su utvrđene obveze Vlade i neprofitnog sektora. Program predviđa da se svake godine održi sastanak Vlade i predstavnika neprofitnog sektora kako bi izvršili pregled i analizu djelovanja u okviru Programa. Vlada se obvezala i na poticanje širenja programa na institucije javnog sektora te na jedinice lokalne uprave i samouprave.

<sup>38</sup> Prvo je Povjerenstvo imalo osam članova i svi su bili iz Vlade. Ovakav sastav može biti još jedan pokazatelj nepovjerenja prema udrugama.

<sup>39</sup> Velik broj organizacija civilnog društva sudjelovao je u izbornoj kampanji nastojeći zadržati nestranački pristup, što je rijetkima uspijevalo, a kako bi podupirao koncept poštenih i slobodnih izbora.

Program je imao relativno slabiji učinak od očekivanog na status i značaj organizacija civilnog društva općenito. Pokazao se kao preambiciozan, a donio ga je politički vrh uz aktivno sudjelovanje manjeg broja relevantnih dionika, kao što su udruge s dužom tradicijom djelovanja i u javnosti priznatim rezultatima rada. Program je dijelom precijenio i kapacitet organizacija civilnog društva i namjenjivao im zadaću koju civilno društvo nije bilo pripravno ostvariti. Primjerice, rijetke organizacije civilnog društva posjeduju kapacitet za procjenu nacionalnih politika ili za savjetovanje prilikom donošenja nacionalnih programa i strategija. Godišnji sastanci Vlade i predstavnika neprofitnog sektora nisu održani.

Promjene koje se odnose na status organizacija civilnog društva, a povezane su s primjenom istog Programa, odnose se na promijenjenu politiku financiranja ovih organizacija iz Državnog proračuna. Pod utjecajem ovog Programa dio lokalnih i regionalnih vlasti postao je otvoreniji za suradnju s organizacijama civilnog društva. Primjerice, u novije vrijeme, osnovan je Savjet za razvoj civilnog društva Istarske županije<sup>40</sup>. U Rijeci je potpisana povelja suradnje, a i u Osječko-baranjskoj županiji, što govori o utiranju puta suradnje i o mogućem partnerstvu koje dolazi odozdo.

U skladu s takvom politikom sredinom 2001. godine Vlada je Uredu za udruge proširila okvir aktivnosti (NN, 70/01). Ured obavlja stručne i druge poslove iz djelokruga Vlade Republike Hrvatske, a u vezi sa stvaranjem uvjeta za partnerske odnose i međusektorsku suradnju s nevladinim, neprofitnim sektorom, te druge poslove koje mu Vlada povjeri.

Ured prati rad i djelovanje udruga te stvara pretpostavke za transparentno financiranje programa udruga; osim onih koje su u djelokrugu rada Ministarstva hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i profesionalnih udruga čiji se programi financiraju iz sredstava nadležnih ministarstava. Ured obavlja, između ostalih, i sljedeće važne poslove:

- Suraduje u kreiranju i predlaganju novih zakonskih okvira za djelovanje nevladinog, neprofitnog sektora u Republici Hrvatskoj, koji će poticati razvoj čovjekoljublja, dobrovoljnog rada i civilnoga društva kao temelja izgradnje demokratskog, uključujućeg, socijalnog i solidarnog društva u cjelini;
- Stvara bazu podataka o programima udruga registriranih u Republici Hrvatskoj te očevidnik, tj. bazu podataka o programima udruga koje ostvare pravo na potporu iz sredstava državnoga proračuna;
- Prati provođenje Programa suradnje Vlade Republike Hrvatske i nevladinog, neprofitnog sektora u Republici Hrvatskoj na republičkoj, regionalnoj i lokalnoj razini te predlaže poboljšanja Programa;
- Prati rad i djelovanje udruga koje ostvaruju pravo na potporu iz sredstava državnoga proračuna u skladu s utvrđenim kriterijima i uvjetima javnog natječaja za dobivanje financijske potpore iz državnoga proračuna;
- Obavlja poslove stručnog nadzora i vrjednovanja programa udruga, koji su dobili financijsku potporu;
- Obavlja stručne poslove obrazovanja i usavršavanja zaposlenika u državnoj upravi te lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi putem seminara, radionica i savjetovanja za ostvarivanje partnerske suradnje s nevladinim, neprofitnim sektorom;
- Priprema izvješća za Vladu Republike Hrvatske o utrošku sredstava koja su kao potpora programskih aktivnosti osigurana i isplaćena udrugama iz sredstava državnoga proračuna;
- Ostvaruje suradnju s međunarodnim vladinim i nevladinim organizacijama glede upoznavanja s radom međunarodnih udruga registriranih u Republici Hrvatskoj;

<sup>40</sup> Zanimljivo je da je za predsjednika Savjeta izabran tamošnji župan. Ovo može biti još jedan primjer nepovjerenja vlasti prema civilnim inicijativama očišnog stava države.

- Izdaje "Sponu", informativno glasilo Ureda i stručne publikacije s ciljem izvješćivanja o aktivnostima Ureda i učinkovitije suradnje tijela državne uprave i udruga;
- Koordinira rad ministarstava i drugih državnih upravnih organizacija u vezi s praćenjem i unapređenjem suradnje s nevladinim, neprofitnim sektorom u Republici Hrvatskoj;
- Izrađuje Kodeks pozitivne prakse i unapređenja kvalitete djelovanja, koji sadrži i načela transparentnog financiranja programa udruga iz sredstava državnoga proračuna.

Radom Ureda upravlja predstojnik Ureda, kojega imenuje i razrješava Vlada Republike Hrvatske, na prijedlog predsjednika Vlade. Slijedom ostvarivanja novog zadatka Ureda i Programa suradnje uvedena je inovacija financiranja trogodišnjih programa udruga. Željelo se doprinijeti održivom razvoju organizacija civilnog društva. U razdoblju od 2002. do 2004. godine financiran je 131 trogodišnji program, od ih čega je 46% pripadalo području socijalne skrbi. Nažalost, sustavno vrjednovanje ovih programa i rasprava s ključnim dionicima nije obavljena. Naime, ovim se ukazuje na jedan od ključnih problema ograničenog učenja iz ranijih iskustava.

Tijekom cijelog vremena Ured je funkcionirao na temelju vrlo ograničenih ljudskih potencijala; samo su 3 osobe imale stalno zaposlenje. Za ostvarivanje ovako opsežnog programa rada u Uredu je trebalo raditi barem desetak zaposlenih osoba. Stoga je i dio aktivnosti Ureda iz opsežnog opisa rada ostao "mrtvo slovo na papiru". Zanimljivo je da o opsegu rada Ureda, odnosno uključenosti Vlade u programe razvoja civilnog društva, nikada unaprijed nisu raspravljale organizacije civilnog društva. Dio programa rada Ureda ostao je kao važno i neraspriješeno pitanje koje se odnosi na problem do koje mjere i na koji prikladan način država može biti uključena u programe razvoja civilnog društva.

### 2.3. Savjet za razvoj civilnog društva

Savjet kao savjetodavno i stručno tijelo Vlade Republike Hrvatske osnovan je radi djelovanja na razvoju primjene i učinkovitosti Programa suradnje Vlade Republike Hrvatske i nevladinog, neprofitnog sektora u Republici Hrvatskoj; za strategiju razvoja civilnog društva; za razvoj čovjekoljubljia, socijalnog kapitala, partnerskih odnosa i međusektorske suradnje u uvjetima decentraliziranog sustava odlučivanja i financiranja (NN, 26/02).

Zadaća Savjeta je i donošenje odluke o izboru i raspodjeli financijske potpore programima i projektima udruga u tekućoj godini, na temelju prijedloga stručnih radnih skupina koje djeluju na područjima raspisanim javnim natječajem po pojedinim ministarstvima i drugim državnim upravnim organizacijama (ljudska prava, socijalna skrb, zdravstvena prevencija i dr.). Savjet je obavezan uputiti Vladi Republike Hrvatske na usvajanje i donošenje prijedlog raspodjele ukupnih sredstava po pojedinim područjima djelatnosti.

Savjet ima predsjednika i 20 članova, a čine ga predstavnici nadležnih tijela državne uprave (10); nevladinih, neprofitnih organizacija (8) i stručnjaka (3). Organizacije civilnog društva kandidiraju svoje predstavnike za članove Savjeta. Civilni sektor trebao bi u Savjetu "imati" većinu. Predsjednik i članovi Savjeta imenuju se na jednu godinu i mogu biti ponovno imenovani. Stručne i administrativne poslove za Savjet obavlja Ured za udruge.

Prema ocjenama članova Savjeta, ovo je preveliko tijelo koje se nije iskazalo u ostvarivanju postavljenih zadataka. Predstavnici državnih tijela nisu preveliku pozornost posvećivali radu ovog tijela. Uloga Savjeta potvrđivala se uglavnom u donošenju odluke glede izbora i raspodjele financijskih potpora programima i projektima udruga u tekućoj godini, a temeljem prijedloga stručnih radnih skupina.

Savjet je bez javnog natječaja povjerio izradu Strategije razvoja civilnog društva jednom od članova Savjeta. Međutim, ovaj projekt nikada nije završen. Uz pritiske iz ureda Europske unije u Zagrebu, Savjet je sredinom 2005. godine donio odluku o izradi Strategije potpore i poticanja razvoja civilnog društva. Na poziv za iskaz interesa izrade strategije javili su se i kompetentni ponuđači. Međutim, netransparentnim postupkom posao je povjeren skupini stručnjaka, koja za izvršenje zadataka nije bila kompetentna. Razvoj civilnog društva ponovo je pao pod utjecaj dnevne stranačke politike.<sup>41</sup>

U isto vrijeme Savjet je nastojao uključiti ministarstva u praćenja programa i projekata iz njihovog područja djelovanja. Pokrenuo je projekt pretvorbe Ureda u javnu Nacionalnu zakladu za razvoj civilnog društva, kao definiranje kriterija za raspodjelu sredstava organizacijama civilnog društva od dijela prihoda igara na sreću. Savjet je potaknuo izradu Kodeksa pozitivne prakse i standarda za financiranje programa i projekata udruga iz sredstava državnog i lokalnih proračuna te je radio na modelu decentralizacije sredstava za potporu programima i projektima udruga. Savjet je osmišljavao planove za poboljšavanje zakonskog okvira za djelovanje organizacija civilnog društva.

Međutim, promjenom vlasti te osnivanjem Nacionalne zaklade za razvoj civilnog društva status Ureda za udruge postao je nejasan. Pojavile se poteškoće u radu Savjeta za razvoj civilnog društva kojemu je bio potreban duži vremenski period da okupisvoje članstvo i ponovo započne s radom. Oko izbora novih članova koji predstavljaju civilno društvo javile su se sumnje dijela organizacija civilnog društva. Smatrali su da je riječ o protežiranju pripadnika nekih organizacija po političkoj osnovi. Savjet kao dijaloška spona predstavnika civilnog društva i Vlade očito nije postigao značajnije rezultate. Stoga bi bilo korisno preispitati i valorizirati ulogu ovog tijela te mu na temelju toga dodijeliti primjereni značaj za razvoj civilnog društva.

Ranije je spomenuto osnivanje Savjeta za razvoj civilnog društva Istarske županije. Savjet je obznanio i ambiciozan program rada za 2005. godinu<sup>42</sup>. Program se sastoji od četiri dijela: 1. Transparentnost rada predstavničkih i izvršnih tijela, nadležnih organa i institucija; 2. Novi modeli sudjelovanja građana u procesima odlučivanja; 3. Jačanje kapaciteta organizacija civilnog društva; 4. Obrazovanje za građanstvo.

## 2.4. Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva

Zaklada<sup>43</sup> je osnovana krajem 2003. godine, na zadnjoj sjednici Sabora u mandatu koalicijske Vlade, a s ciljem promicanja i razvoja civilnoga društva u Republici Hrvatskoj. Osnivač Zaklade je Republika Hrvatska. Osnivanjem Zaklade planiran je prestanak rada Ureda za udruge, čime su se željeli povećati financijski i tehnički kapaciteti za razvoj civilnog društva. U odnosu na Ured za udruge, Zaklada je trebala funkcionirati kao relativno samostalna organizacija koja će i zahvaljujući stranim donacijama doprinijeti održivom razvoju civilnog društva.

<sup>41</sup> Ovaj problem potaknuo je i javnu raspravu koju je pokrenuo jedan od ponuđača, ("Vjesnik", Bežovan, G., "Hrvatska akademska hajdučija", 26. lipnja 2005.).

<sup>42</sup> Spona - Bilten Ureda Vlade Republike Hrvatske za udruge, 2/2005.).

<sup>43</sup> <http://zaklada.civilnodrustvo.hr>

U ostvarivanju zadatka Zaklada želi postići sljedeće ciljeve:

- Poticanje aktivnog građanstva, uključivanje i sudjelovanje u razvoju zajednice;
- Izgradnja kapaciteta civilnog društva
- Razvoj međusektorske suradnje i suradnje između organizacija civilnog društva;
- Povećanje javnog utjecanja i javnosti djelovanja organizacija civilnog društva;
- Razvoj socijalnog poduzetništva i zapošljavanja u neprofitnom sektoru;
- Povećanje utjecaja civilnog društva u procesu donošenja javne politike.

Zakladom upravlja Upravni odbor Zaklade, koji ima devet članova. Vlada imenuje u prvom Upravnom odboru Zaklade tri člana među predstavnicima tijela državne uprave, pet članova među predstavnicima organizacija za razvoj civilnog društva i jednog člana kao predstavnika lokalne i područne (regionalne) samouprave na prijedlog Ureda Vlade Republike Hrvatske za udruge. Predsjednik i članovi Upravnog odbora obnašaju svoje funkcije bez naknade. Zaklada surađuje sa Savjetom za razvoj civilnoga društva i Uredom za udruge na način utvrđen Statutom.

Osnovnu imovinu Zaklade čini iznos od dva milijuna kuna (USD 333.000 ili 274.000 eura), koji na račun Zaklade treba uplatiti država iz dijela prihoda igara na sreću u 2003. godini. Zaklada se financira iz državnoga proračuna na posebnoj proračunskoj poziciji, iz dijela prihoda od igara na sreću i nagradnih igara sukladno s člankom 10. stavkom 1. podstavkom 8. Zakona o igrama na sreću i nagradnim igrama te člankom 3. stavkom 8. Uredbe Vlade Republike Hrvatske o kriterijima za utvrđivanje korisnika i načinu raspodjele dijela prihoda od igara na sreću, te od osnovne imovine, donacija i ostalih prihoda suglasno s člankom 16. Zakona o zakladama i fondacijama. Zaklada se financira i donacijama iz stranih izvora.

Dakle, osnivanjem i djelovanjem Zaklade očekivalo se povećanje sredstava koje će država usmjeravati u programe razvoja civilnog društva. Uveden je inovativan program trogodišnjeg financiranja rada organizacija civilnog društva u različitim kategorijama (institucionalne potpore koje bi mogle doprinijeti održivom razvoju civilnog društva). Zaklada aktivno radi na decentralizaciji svojih programa i jačanju regionalnih kapaciteta razvoja civilnog društva.

Zaklada je pokrenula i projekt izdavanja dvomjesečnog časopisa "Civilno društvo". Također je s velikim ambicijama osnovala Međunarodni regionalni centar za međusektorsku suradnju u Zadru.

Ugledne udruge okupljene u Forumu civilnog društva, a nezadovoljne rezultatima natječaja za financijske potpore u 2004. godini<sup>44</sup>, problem raspodjele sredstava i općenito rad Nacionalne zaklade za razvoj civilnog društva odredile su kao sljedeću važnu temu šire javnosti<sup>45</sup>. Forum je ukazao na problem sukoba interesa dijela članova Upravnog odbora Zaklade koji su predstavnici organizacija koje su dobile značajne iznose financijskih potpora. Isticalo se da predstavnici pojedinih organizacija sjede u tijelima za razvoj civilnog društva kako bi promovirali interese svojih organizacija. Forum je izrazito bitnim smatrao i pitanje koliko sama Zaklada, kao državna organizacija, može biti uključena u provođenje programa razvoja civilnog društva. Naime, postavlja se pitanje je li riječ o zakladi koja daje potpore ili o operativnoj zakladi koja se natječe s udrugama - svojim korisnicima kod inozemnih donatora. U raspravama je istaknuto da

<sup>44</sup> Raspodjela državnih sredstava udrugama imajući u vidu raniji sličan problem u Ministarstvu znanosti, obrazovanja i športa, ("Jutarnji list", 19. 10. 2004.; "Predstavnici udruga traže da im se Primorac ispriča zbog slučaja podjele novca") postaje sve konfliktinija. Dio ovih nastojanja je i tematska rasprava Odbora za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Hrvatskog sabora. Rasprava je održana u ožujku 2005. godine, a nazvana je "Sustav odobravanja financijskih potpora udrugama civilnog društva". Završila je s konkretnim zaključcima. Među zaključcima valja istaknuti potrebu donošenja Kodeksa pozitivne prakse, standarda i mjerila za ostvarivanje financijske potpore udrugama, ustanovljenje mehanizama prigovora prilikom dodjele financijskih potpora, osiguranje dodatnih mehanizama glede sukoba interesa prilikom donošenja odluka u Nacionalnoj zakladi te unaprjeđenje postupaka procjene projekata predloženih za financiranje.

<sup>45</sup> (vidi: [www.zamirzine.net](http://www.zamirzine.net)).

Nacionalna zaklada nije raspodijelila 18 milijuna kuna (USD 3 milijuna ili 2,465.000 eura) predviđenih za donacije u 2004. godini. Raprave u javnosti i na spomenutoj *web* stranici često su netolerantne i javnost je stekla prilično negativnu sliku o civilnom društvu, kao području sukobljavanja, a ne suradnje. Problem je i ostao neriješen i može se ponovo očekivati njegova aktualizacija.

Zaklada je bila partner Europskoj uniji u provođenju projekta Pružanje socijalnih usluga od strane neprofitnog sektora u Hrvatskoj u okviru CARDS programa 2002. godine. Vrijednovanje rezultata ovog projekta pomoglo bi boljem statusu Zaklade kao važnog čimbenika razvoja civilnog društva u zemlji. Navedene rasprave su očito potaknule donošenje odluke kojom je Zaklada postala tijelom javne vlasti, čime se ponovo aktualiziraju problemi i pitanja raspodjele donacija i institucionalizacije žalbenog postupka.

Predstavnici civilnog društva imaju relativno mali utjecaj na programe rada Zaklade. Čini se da znatno veći utjecaj imaju inozemni konzultanti, a da predstavnici državnih tijela nedovoljno poznaju zadatak Zaklade te im nisu jasni mogući okviri utjecaja na njezin program.

## 2.5. Zaključak

Odnosi Vlade i civilnog društva od 1990. godine razvijali su se sporo i postupno. Nakon međusobnog nepovjerenja i otvorenih neprijateljstava, u novije se vrijeme utire put stjecanja povjerenja i partnerskih odnosa. Pokazalo se da su odnosi države i organizacija civilnog društva na svim razinama ranjivi nakon promjene vlasti. Promjenom vlasti često se prekidaju ranije započeti programi i suradnja. S druge strane, primjetno je da dio organizacija civilnog društva preferira političke stranke s čijim vlastima ostvaruje bolju suradnju, tj. često mijenja svoje stavove i istupe ovisno o stranci na vlasti (Alaburić, 2003.).

Rezultati opsežnog istraživanja (Bežovan, Zrinščak, Vugec, 2005.) upozoravaju na ograničeni dijalog države i civilnog društva (Tablica 3), kojeg iskazuju predstavnici dionika civilnog društva u uzorku s područja cijele zemlje. Kontinuirani dijalog lokalne vlasti, javnih službi i civilnog društva na lokalnim je razinama tek u povojima. Civilno društvo je tema rasprava samo u slučaju izdvajanja sredstava iz proračuna. Dijalog države i civilnog društva opsežniji je i produktivniji u tradicionalno naprednijim i gospodarski razvijenim sredinama (Istra, Hrvatsko primorje, sjeverozapadna Hrvatska). U tim su krajevima česti slučajevi poticanja dijaloga od strane lokalne vlasti.

**Tablica 3.** Opis dijaloga između države i civilnog društva

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

Još se uvijek smatra kako civilne organizacije podmeću vlasti "klipove pod noge" te da remete unaprijed dogovorene poslove. Prema stavovima zaposlenih u državnoj upravi na udruge se još uvijek uvelike gleda kao na nužno zlo.

Krajem 90-ih godina i početkom ovoga stoljeća država je izgradila bogatu institucionalnu infrastrukturu kojom se potiče razvoj civilnog društva. Na nacionalnoj razini to su Ured za udruge, Savjet za razvoj civilnog društva i Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva. K tome, ministarstva i druga državna tijela imaju djelatnike zadužene za suradnju s civilnim društvom. Međutim, na razini države nedostaje jasna politika suradnje s organizacijama civilnog društva, kao i koordinacija tijela koja surađuju s civilnim društvom. Postoje i različita povjerenstva čiji su članovi predstavnici civilnog društva. Iako je infrastruktura vrlo razvijena, još uvijek ne postoje ustaljeni mehanizmi komunikacije i suradnje države i civilnog društva. Država uvelike razvija civilno društvo, i to, odozgo.

Na razini regionalnih i lokalnih vlasti sve je više ureda koji su otvoreni za suradnju s organizacijama civilnog društva. No, u politici suradnje s civilnim društvom na lokalnoj razini nedovoljno se računa na programe koji se provode na nacionalnoj razini. Međutim, sadašnja Vlada u svojem programu za mandatno razdoblje od 2004. do 2007. godine ne spominje važnost suradnje s civilnim društvom. Jednako tako, u dokumentu kojim se određuju daljnji pravci decentralizacije, ne spominje se uloga organizacija civilnog društva. Čini se da opsežna institucionalna infrastruktura kojom država potiče razvoj civilnog društva nije dio Vlade.



**KAPACITET ORGANIZACIJA CIVILNOG  
DRUŠTVA U HRVATSKOJ**



# KAPACITET ORGANIZACIJA CIVILNOG DRUŠTVA U HRVATSKOJ

## 3.1. Jakosti i slabosti organizacija: ljudski resursi, financijski resursi, tehnički kapaciteti i vodstvo

Pozornost usmjerena na probleme kapaciteta organizacije civilnog društva u Hrvatskoj počinje se sustavnije osjećati tek u drugoj polovini 90-ih godina. Inozemni programi koji su organizirali prve radionice početkom 90-ih godina uglavnom su se bavili pisanjem prijedloga projekata, unaprjeđivali vještine komunikacije radi prikupljanja sredstava te organizirali radionice na kojima su prenošene vještine i znanja za pomoć žrtvama rata. U novije se vrijeme ovom problemu pristupa sustavnije te su postignuća pojedinih organizacija civilnog društva ohrabrujuća.

### a) Ljudski resursi

Osobe<sup>46</sup> koje rade za organizacije civilnog društva ili su u njima zaposlene ključni su čimbenik njihovog razvoja. Kod nas nisu provedena posebna istraživanja o zaposlenima u ovom sektoru ili o broju osoba koji volontiraju/rade za ove organizacije.

Jedno od prvih empirijskih istraživanja koje je provedeno u Hrvatskoj 1994. godine o radu humanitarnih organizacija (Bežovan, 1995.) bavilo se dijelom i problemom ljudskih resursa u ovim organizacijama. U uzorku tih organizacija samo je 38% njih imalo redovito zaposlene osobe u punom ili u dijelu radnog vremena. Rijetke su organizacije imale stalno zaposlene osobe, što je bio jedan od glavnih razvojnih problema ovih organizacija. Već tada se pokazivalo da dobrovoljni i povremeni rad ne mogu jamčiti održivost razvoja ovih organizacija. Među anketiranim organizacijama 35% njih imalo je od 11 do 50 dobrovoljaca. Već se tada prepoznao problem opadanja broja dobrovoljaca, odnosno onih koji su spremni raditi bez naknade. Dobrovoljce se nastojalo stimulirati plaćanjem troškova prijevoza i obroka.

Javnost je već tada prepoznavala zaposlene i rad u ovom sektoru kao strategiju vlastitog preživljavanja. "To su redovito mlađi ljudi podrijetlom iz dobrostojećih srednjih slojeva, vrlo često vječni studenti bez relevantnog radnog iskustva. Poznavanje stranog jezika, dobre veze i obilje slobodnog vremena odlučujući su za njihove "karijere" u tim organizacijama." (1995: 208).

Isto istraživanje pokazalo je da 71% osnivača i onih koji su radili u ovim organizacijama nisu ranije imali radno iskustva u ovom sektoru. Dio onih s iskustvom radio je u stranim organizacijama u zemlji i u inozemstvu. U tom vremenu samo 6% anketiranih organizacija izjavljuje da su imali priliku steći znanja i vještine u radionicama. Čak ih je 86% tada ukazalo na potrebu organizacije radionica radi stjecanja novih znanja i vještina. Profesionalnu nekompetentnost u tom vremenu uočavali su i inozemni stručnjaci.

<sup>46</sup> Članstvo u organizacijama civilnog društva autori također analiziraju kao ljudski resurs.

Istraživanje Svjetske banke o siromaštvu (2000.) upozorilo je na činjenicu da su zaposleni u civilnim organizacijama socijalne skrbi nekompetentni i bez dobrih veza. Njihovu kompetentnost osporavali su zaposleni u javnim ustanovama, državnim tijelima, kao i stručnjaci na ovom području. Mnogi zaposleni u javnom sektoru angažirali su se preko organizacija civilnog društva te postoji i konkurencija na tržištu donacija (Shimikus, 1996.), (Despot-Lučanin J., Coury, J.M., 1995.). 90-ih godina dio kreativnih osoba zaposlenih u javnim ustanovama osnovao je udruge i okušao svoje sposobnosti u ovoj vrsti poduzetništva. U brojnim raspravama o problemima razvoja civilnog društva moglo se zaključiti da su zbog neriješenih problema održivog financiranja ovog sektora nakon nekoliko godina ove osobe sa svojim projektima zapadale u krizu. Također se pokazalo da među zaposlenima u ovim organizacijama dominiraju žene i to osobito umirovljenice te pripadnice srednjih slojeva koje su volontirale u ovim organizacijama.

Za razvoj ljudskih resursa civilnog društva važne su organizacije koje prikupljaju potrebne informacije i pružaju usluge koje su potrebne organizacijama u svakodnevnom poslovanju. To mogu biti informacije o tome kako registrirati organizaciju civilnog društva, zatim računovodstvene i porezne informacije te programi za stjecanje novih znanja i vještina. Te su potporne, uslužne organizacije ("resource centre") važne za izgradnju kapaciteta sektora i izgradnju povoljnijeg zakonskog okvira za djelovanje društvenog sektora. Sredinom 90-ih godina dio inozemnih programa razvoja civilnog društva prepoznao je problem nepostojanja kvalificiranih uslužnih organizacija kao ograničavajući faktor razvoja civilnog društva u Hrvatskoj.

Početkom 2000. godine u Hrvatskoj je zaživjelo pet-šest potpunih organizacija i programa različitog tipa, uz uvažavanje i regionalne osnove. Dio ambicioznijih, mlađih osoba stekao je znanja i vještine koje su im omogućile da rade kao vrlo solidni treneri u područjima potrebnim za razvoj civilnog društva. Ove organizacije i programi dobili su inozemne, a u novije vrijeme i izdašnije domaće financijske potpore.<sup>47</sup> Iako evaluacije učinaka tih organizacija i programa nisu provedene, oni svakako daju važan doprinos razvoju ljudskih potencijala u hrvatskom civilnom sektoru.

Novija istraživanja o stanju ljudskih resursa u civilnom društvu (Bežovan, Zrinščak, Vugec, 2005.) govore o pozitivnim pomacima. Tako čak 56,4% ispitanika u anketi dionika važnih za razvoj civilnog društva drži da znanja i vještine osoblja u organizacijama civilnog društva odgovaraju zahtjevima za ostvarivanje postavljenih ciljeva, dok oko 40,6% ispitanika drži da takva znanja i vještine tek dijelom odgovaraju. U uzorku se ipak radilo o poznatijim organizacijama koje često imaju stalno zaposlene i bolje mogućnosti usavršavanja. Nekolicina stručnjaka s kojima su obavljani razgovori često dovodi u pitanje kompetentnost zaposlenih u organizacijama civilnog društva. Ovakve primjedbe često daju i predstavnici države te zaposlenici u javnim službama<sup>48</sup>. U raspravama u okviru ovog projekta pitanja ljudskih resursa često se svode na problem pisanja prijedloga projekata za dobivanje inozemnih donacija. Članovi Savjeta projekta i sudionici Nacionalne radionice u ovom su se projektu složili s mišljenjem da organizacije civilnog društva često precjenjuju kapacitete ljudskih resursa s kojima raspolažu te da je ulaganje u ljudske resurse ključni čimbenik daljnjeg razvoja sektora. Dio boljestojećih socijalnih organizacija civilnog društva često je zatvoren za mlade, sposobne, kreativne i poduzetne osobe. Na Nacionalnoj radionici istaknuta je potreba korištenja mogućnosti zapošljavanja mladih, obrazovanih stručnjaka u ovom sektoru uz potporu države.

Zbog nestabilnog financiranja mladi stručnjaci neće baš biti spremni izgraditi karijeru u ovim organizacijama, a one će i dalje biti prostor za dopunski rad te za zapošljavanje onih koji su dijelom društveno isključeni, primjerice vječni studenti. Bilo bi zanimljivo istražiti sastav upravnih odbora tih organizacija te vidjeti koliko u njima sudjeluju ugledne osobe iz gospodarstva ili javnog života te u tom smislu procijeniti njihove ljudske resurse.

<sup>47</sup> Infrastruktura tih organizacija dijelom je rezultat višegodišnjeg projekta kojeg je u Hrvatskoj provodila američka organizacija *Academy for Educational Development*.

<sup>48</sup> Ljudske potencijale i poduzetnost organizacija civilnog društva na socijalnom području ilustrira činjenica da se na natječaj resornog ministarstva uglavnom javljaju udruge iz županijskih središta. Istim problemom se objašnjava činjenica da je kao odgovor na CARDS-ov program pod naslovom "Pružanje socijalnih usluga od strane neprofitnog sektora" na području socijalne skrbi i zdravstvene zaštite početkom travnja 2005. godine podneseno malo kvalitetnih prijedloga projekata organizacija civilnog društva.

Ljudski resursi u ovom sektoru mjere se i članstvom u organizacijama civilnog društva. Rezultati istraživanja (Bežovan, Zrinščak, Vugec, 2005.) pokazuju da su 35,2% hrvatskih građana članovi najmanje jedne organizacije civilnog društva. Ovaj podatak govori o nešto manjem sudjelovanju u odnosu na podatke Europskog istraživanja vrijednosti ("European Value Study" - EVS) iz 1999. godine gdje je 40% građana izjavilo kako pripada nekoj organizaciji civilnog društva. No, podaci EVS-a također pokazuju da većina pripada vjersko-crkvenim organizacijama (12,9% ispitanika), sportsko-rekreativnim organizacijama (11,9% ispitanika) te sindikatima (10,6% ispitanika), a sasvim mali broj socijalnim, ekološkim, ženskim ili nekim drugim organizacijama<sup>49</sup>. Slično članstvo po pojedinim organizacijama javlja se i u rezultatima ovog spomenutog istraživanja (Bežovan, Zrinščak, Vugec, 2005.)

Za ljudske resurse u ovom je kontekstu relevantno aktivno članstvo u organizacijama civilnog društva. Aktivno članstvo znači i dobrovoljni rad. Istraživanje govori da se aktivno članstvo u civilnim organizacijama sužava te da se veoma često radi o jednoj ili dvije osobe koje na neformalnoj razini podupire nekolicina prijatelja.

Jakosti ljudskih resursa odnose se na spremnost na učenje te stjecanje novih znanja i vještina, osobito kada su u pitanju pripadnici mlađih generacija. Dio organizacija vodi sustavnu politiku stjecanja novih znanja i vještina za zaposlene. Slabosti su povezane s činjenicom da dio starijih generacija, zaposlen u važnijim organizacijama, nedovoljno pažnje posvećuje promociji mlađih stručnjaka, a nerijetko i koči njihov razvoj.

## b) Financijski resursi

Sva su relevantna istraživanja u Hrvatskoj registrirala financijske resurse kao jedan od ključnih problema razvoja civilnog društva (npr. Bežovan, 1995). U javnim raspravama i u kontaktima s inozemnim donatorima održivi sustav financiranja rada organizacija civilnog društva ističe se kao središnji problem (Shimkus, 1996.), (Despot-Lučanin, J., Coury, J. M., 1995.).

Pod resursima podrazumijevamo financijske – novčane i prirodne oblike različitih dobara potrebne za rad ovih organizacija. Što se tiče izvora sredstava potrebnih za rad organizacija civilnog društva, njih dijelimo na privatne donacije gospodarskih subjekata i građana, javne državne donacije koje dodjeljuje vlada, županije, gradovi i općine, pri čemu se državna sredstva mogu dobivati i temeljem ugovora za posebno ugovorene poslove, zatim članarine, tj. sredstva koja daju članovi pojedinih organizacija te, konačno, strana sredstva koja se dodjeljuju iz inozemnih programa namijenjenih razvoju civilnog društva.

Za financiranje organizacija civilnog društva važan je njihov porezni status. Dugo vremena građani i gospodarski subjekti u Hrvatskoj nisu mogli organizacijama civilnog društva dodjeljivati donacije koje su im bile knjižene kao porezno priznat rashod. Povoljan porezni okvir za razvoj organizacija civilnog društva u Hrvatskoj donosi se tek početkom ovoga stoljeća. Tijekom 90-ih godina sumnjalo se da ove organizacije peru novac. Porezne povlastice za rad ovih organizacija neprofitnog karaktera bile su jedne od povoljnijih u regiji. Na donacije, potpore, članarine i dotacije iz javnih fondova ne plaća se porez na dobit. Imaju određene povlastice poreza na dohodak u dijelu nadoknađivanja troškova službenog puta osobama koje dobrovoljno rade u neprofitnoj organizaciji. Imaju određene carinske povlastice i povlastice pri plaćanju poreza na promet nekretnina. Međutim, porezne su povlastice za ove organizacije dijelom bile rezultat inozemnog pritiska i novoootvorenih mogućnosti za razvoj civilnog društva, a ne rezultat uloge ovih organizacija u razvoju zemlje. U ovom se dijelu nije vodila sustavna porezna politika.

Nova je Vlada u travnju 2004. godine Zakonom o izmjenama i dopunama zakona o porezu na dodanu vrijednost dokinula pravo dijelu organizacija civilnog društva na oslobađanje plaćanja PDV-a na dobra i usluge kad se plaćaju inozemnim novčanim donacijama. Udruge za zaštitu okoliša, zaštitu ljudskih prava i

<sup>49</sup> Podaci EVS-a citiraju se temeljem uvida u podatke istraživanja te posebno rada: Črpić, G., Zrinščak, S. (2005.) "Civilno društvo u nastajanju. Slobodno vrijeme i dobrovoljne organizacije u Hrvatskoj", u: Balaban, J. (ur.) "U potrazi za identitetom. Komparativna studija vrednota: Hrvatska i Europa", Zagreb, Golden Marketing (u tisku).

udruge koje se bave demokratizacijom ostale su bez ovih povlastica.<sup>50</sup> GONG je potaknuo javnu raspravu o ovoj temi te je pokrenuo proceduru izmjene zakona s vraćanjem ranijeg statusa prema kojem bi i druge neprofitne organizacije, osim humanitarnih, zdravstvenih, obrazovnih, kulturnih, znanstvenih, vjerskih i socijalnih ustanova, sportskih amaterskih klubova te tijela državne, lokalne i područne samouprave, uživale takve povlastice. Saborska rasprava i obrazloženja zastupnika vladajuće stranke bili su prilično neuvjerljivi<sup>51</sup>. Argumenti su svedeni na to da se radi o zlouporabama, pranju novca, odnosno, udrugama koje provode politiku političkih stranaka i preko kojih se ostvaruju osobni interesi.

Svaka udruga treba određena financijska sredstva za pokrivanje troškova svojih aktivnosti. Plaćanje poštarina, telefonskih računa i drugih troškova povezanih s prostorom koji udruga koristi teško se mogu duže vrijeme odgađati. Bez stabilnog izvora financijskih sredstava brzo dolazi do zamaranja članova, splasne entuzijazam i udruge prestaju djelovati. Financijska sredstva i uspješnost u njihovom prikupljanju drže članove udruga na okupu. Poznati su problemi organizacija civilnog društva koje su zatvorile svoje urede i prestale s radom zbog financijskih problema. Umjestan je komentar jednog ispitanika: "Organizacije koje su prestale s radom tvrde da su razlog sredstva. Iza toga stoji zapravo zamaranja ključnih pojedinaca, neadekvatna ili neučinkovita struktura upravljanja udrugom, a i nemogućnost prilagodbe aktualnim potrebama zajednice (krivi ili loši programi)". U tom svjetlu mogu se komentirati financijski problemi koji se prioritetno iskazuju kao problemi održivog razvoja civilnog društva (Bežovan, 2004.). Financijski su problemi u stvari povezani s ljudskim potencijalima i naporima onih koji su okupljeni u pojedinim organizacijama civilnog društva.

Istraživanje "CIVICUS-ov indeks civilnog društva u Hrvatskoj" provedeno 2001. godine pokazalo je da civilni sektor može računati na vrlo skromne donacije privatnog gospodarskog sektora. Nekolicina gospodarskih subjekata tada je počela s raspisivanjem natječaja za davanje potpora organizacijama civilnog društva. Privatni sektor sporo je prepoznavao vlastite interese i koristi od suradnje s organizacijama civilnog društva, a organizacije civilnog društva još uvijek nisu dovoljno snažne kako bi se pokazale privlačnima za privatni sektor.<sup>52</sup> Organizacije civilnog društva nemaju jasno profiliranu i društvenim autoritetima ojačanu potražnju.

Održivi razvoj organizacija civilnog društva povezan je i s dobivanjem financijskih sredstava iz različitih izvora. To može dugoročno jamčiti stabilnost organizacije. Postojanje različitih izvora sredstva za organizacije civilnog društva znači da je civilno društvo ukorijenjeno u zajednicama i društvu. Jedan ispitanik na to gleda ovako: "Izvori financiranja za organizacije civilnog društva ovise u velikoj mjeri o područjima njihove djelatnosti. Stoga većina organizacija koje se bave kulturom, sportom ili rade s osobama s posebnim potrebama ovisi gotovo isključivo o domaćim financijskim sredstvima. Također, postoji razlika u izvorima financiranja organizacija ako se gleda po županijama (npr. Primorsko-goranska županija u kojoj većina organizacija ima domaće izvore financiranja.) Nažalost, većina organizacija ima jedan do dva izvora financiranja što uvjetuje, dugoročno gledano, veliku financijsku nestabilnost takvih organizacija." (Bežovan, 2004.)

Istraživanje provedeno na uzorku od 548 organizacija civilnog društva u Hrvatskoj (Bežovan, 1997.) pokazalo je različitost izvora sredstava. Samo je 11% organizacija primalo sredstva iz privatnih izvora. Mali udio od 7% organizacija dobivao je donacije iz državnih fondova. Iz inozemnih izvora sredstva je dobivalo 12% organizacija. Važno je spomenuti da je 45% organizacija ostvarivalo prihode od članarine, te 15% organizacija od vlastitih djelatnosti.

Sustav raspodjele državnih sredstava na različitim razinama, kako je već istaknuto, dugo je vremena bio sasvim netransparentan. Donacije iz državnog proračuna dobivaju uglavnom organizacije iz Zagreba, Splita, Rijeke i Osijeka. Od ukupnog broja financiranih programa i projekata za 2002. godinu iz Zagreba ih je 63,78%, iz Splita, Rijeke i Osijeka zajedno 15,78% (Narodne novine, 52/02). Udio sredstava za razvoj

<sup>50</sup> Dakle, organizacije koje promiču najviše vrednote ustavnog potretka prema članku 3. Ustava RH, ostale su bez poreznih povlastica.

<sup>51</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>52</sup> Tijekom 90-ih godina dio civilnih organizacija, poduprt svemoćnim političkim elitama, imao je "monopol" na dobivanje donacija od gospodarstva. Takva je praksa dijelom dovela do nepopularnosti ideje partnerstva.

civilnog društva u Državnom proračunu opada. Tek manji broj gradova raspisuje natječajne za dodjelu tih sredstava. Najveći dio sredstava na lokalnoj razini dobivaju udruge iz područja sporta i rekreacije te udruge branitelja (Bežovan, Zrinščak, 2001). U citiranom istraživanju, koje se bavilo problemima socijalne politike u gradovima, veći gradovi nisu pokazivali interes za razvoj dugoročnije politike suradnje s organizacijama civilnog društva. Važni su pomoci u tom području napravljeni donošenjem Programa suradnje Vlade Republike Hrvatske i nevladinog, neprofitnog sektora u Republici Hrvatskoj 2000. godine. Kao rezultat primjene tog programa Vlada je 2002. godine uvela mnoge novitete te financirala rad udruga kroz projekte i programe. Projekti se financiraju godinu dana, a programi tri godine. To je mogao biti značajan doprinos održivom razvoju organizacija civilnog društva. Nacionalna je zaklada uvela program trogodišnjih institucionalnih potpora organizacijama civilnog društva. Znakovito je da se smanjuju sredstva kojima se iz državnog proračuna preko Ureda za udruge financiraju programi organizacija civilnog društva.

Rašireno je mišljenje da se najveći broj organizacija civilnog društva u Hrvatskoj financira sredstvima iz inozemstva. Strani donatorski programi odigrali su značajnu ulogu u financiranju organizacija važnih za razvoj infrastrukture civilnog društva u Hrvatskoj<sup>53</sup>. Preko tih programa ostvareni su brojni kontakti i suradnja s inozemnim organizacijama. Organizirani su brojni seminari, radionice, konferencije i studijski boravci u inozemstvu. Ove organizacije uglavnom su smještene u većim gradovima ili u područjima ratnih djelovanja. Njihovi programi često puta nisu bili koordinirani, pa su se preklapali s već postojećim. Nije zanemariv ni broj onih programa koji su podcijenili razinu razvijenosti civilnog društva u Hrvatskoj, osobito ljudske resurse. Strani donatori su više davali za programe, a manje za izgradnju infrastrukture samih organizacija (Despot-Lučanin, J., Coury, J. M., 1995.). Prema mišljenju Stubbsa (1996.) strani su programi bili koncipirani prema "modelu ublažavanja", a ne na poželjnom modelu "socijalnog razvoja".

**Tablica 4.** Donacije iz Državnog proračuna za financiranje organizacija civilnog društva od 1999. do 2003. godine

Godina	Broj financiranih programa/ projekata	Donacije iz Državnog proračuna
1999.	276	28.316.522,47 kuna
2000.	348	20.545.740,86 kuna
2001.	481	22.188.893,00 kuna
2002.	450	17.188.893,00 kuna
2003.	442	17.088.893,00 kuna
<b>Ukupno</b>	<b>1997</b>	<b>105.328.942,33 kuna<sup>54</sup></b>

<sup>53</sup> Institut "Otvoreno društvo – Hrvatska" za programe razvoja civilnog društva donirao je 42,3 milijuna USD, a Europska unija 12,08 milijuna EUR za demokratizaciju, ljudska prava i medije. Ovi se podaci odnose na razdoblje do početka ovoga stoljeća. CARDS program Europske unije za Hrvatsku daje dio sredstava za razvoj civilnog društva. Značajan dio sredstava ostvaren je kroz USAID-ov program i kroz programe njemačkih političkih zaklada.

<sup>54</sup> Otprilike USD 17.5 milijuna ili 14.5 eura.

Najnovije istraživanje govori (Bežovan, Zrinščak, Vugec, 2005.) da su financijska sredstva u civilnim organizacijama tek djelomično dovoljna (39,2% ispitanika) ili su pak nedovoljna (25,3% ispitanika) za ostvarivanje postavljenih ciljeva (Tablica 5.). Samo 13,6% ispitanika izjavljuje da ima dovoljno sredstava, a 4,2% ispitanika govori o potpuno nedovoljnim sredstvima. Regionalne rasprave dodatno su rasvijetlile ovaj problem ukazujući na činjenicu kako ne postoji sustavni način podupiranja razvoja ovih organizacija. Stručnjaci ovo drže jednim od ključnih problema razvoja hrvatskog civilnog društva u budućnosti. Većina organizacija nalazi se u neprekidnoj financijskoj krizi koja dovodi u pitanje održivost njihovog razvoja. Problem s financiranjem više se ističe u regijama u kojima nisu aktivni strani donatori (Istra, sjeverozapadna Hrvatska).

**Tablica 5.** Financijski resursi organizacija civilnog društva

Odgovori	N	%
Dovoljni su	36	13,6
Djelomično su dovoljni	104	39,2
Nedovoljni	67	25,3
Potpuno su nedovoljni	11	4,2
Bez odgovora	47	17,7
<b>Ukupno</b>	<b>441</b>	<b>100</b>

Organizacije civilnog društva financiraju se iz različitih izvora. Rezultati ankete govore da najveći dio dobiva sredstva od države, zatim od članarina, stranih donatora, donacija pojedinaca itd. Domaće je gospodarstvo slabo zastupljeno. Dio konzultiranih stručnjaka drži važnim otvaranje sustavnog dijaloga s predstavnicima inozemnih donatora koji još uvijek pružaju znatnu financijsku i tehničku pomoć razvoju civilnog društva. Vrlo često se događa da ovi donatori dolaze s već unaprijed sastavljenim programima bez savjetovanja s lokalnim dionicima. Zadaci ovih programa često su vrlo ograničeni.

Osnivanjem Nacionalne zaklade za razvoj civilnog društva veći krug dionika očekivao je povećanje sredstava za financiranje razvoja civilnog društva i, kako je to programom najavljeno, regionalni pristup u raspodjeli sredstava. Međutim, Nacionalna zaklada je tek stala na svoje noge i u tom smislu nije moguće napraviti pouzdaniju procjenu.

U Hrvatskoj ne postoji objedinjena informacija o iznosima sredstava kojima država na nacionalnoj razini podupire razvoj civilnog društva. To su sredstva koja dijele različita ministarstva i Vladini uredi<sup>55</sup>. Dio ovih sredstava ranije se dijelio putem natječaja koji je raspisivao Ured za udruge pri Vladi RH. Često su se sredstva namijenjena civilnom društvu preusmjeravala u druge svrhe<sup>56</sup>. Osnivanjem Nacionalne zaklade za razvoj civilnog društva sredstva iz Državnog proračuna i lutrijska sredstva okrupnjuju se sredstvima inozemnih donatora. Ovim se definitivno jača financijski potencijal koji može doprinijeti održivom razvoju civilnog sektora<sup>57</sup>.

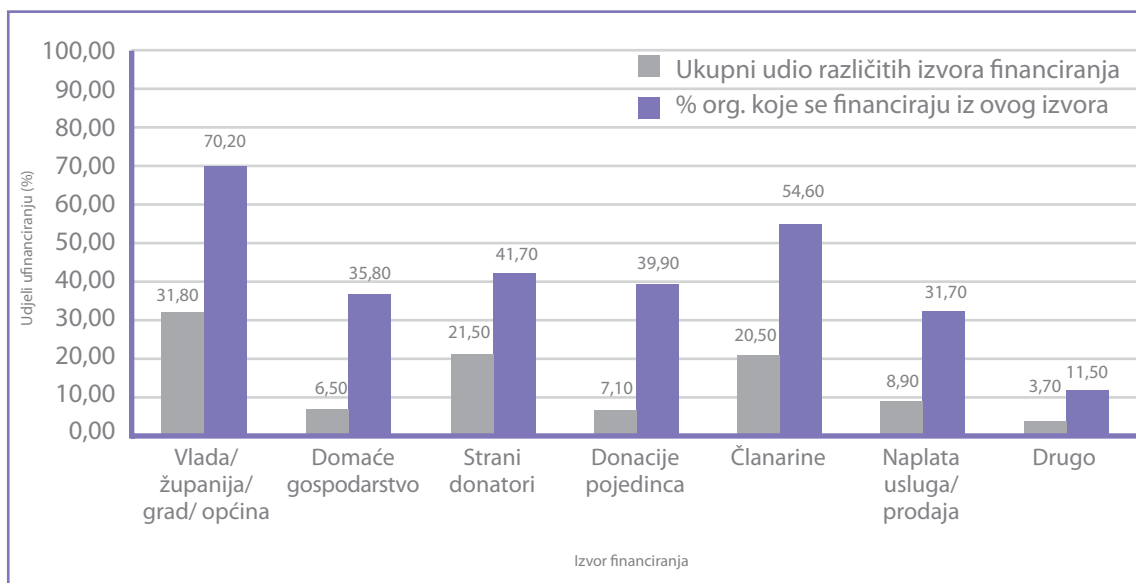
<sup>55</sup> Natječaji koje raspisuje pojedina ministarstva veoma su zahtjevni i očito je da sredstva mogu dobiti samo dobro obaviještene udruge. Time se dovodi u pitanje svrha raspodjele sredstava za razvoj civilnog društva. Otvara se pitanje o tome je li nužno imati "dobar" prijedlog projekta ili je pak postojeći problem dovoljan razlog za dodjelu sredstava.

<sup>56</sup> Rebalansom Državnog proračuna za 2005. godinu ponovno su smanjena sredstva predviđena za razvoj civilnog društva.

<sup>57</sup> Saboru je predložen "Kodeks pozitivne prakse", temeljni dokument namijenjen udrugama za funkcionalnu, transparentnu i kontroliranu raspodjelu sredstava iz Državnog proračuna.

Značajan dio sredstava organizacije civilnog društva dobivaju od županija, gradova i općina. Primjerice, u Gradu Zagrebu su udruge iz područja socijale i zdravstva u 2004. godini dobile oko 14,5 milijuna kuna (USD 242.000 ili 198.000 eura). Na ovim razinama radi se o rastućim sredstvima s najvećim udjelom sportskih i kulturnih organizacija.

**Grafikon 1.** Udjeli u financiranju organizacija civilnog društva



Vlada, županije, gradovi i općine su prema anketi regionalnih dionika ipak glavni financijer organizacija civilnog društva. Strani su donatori naročito prisutni u Zagrebu i u krajevima poput Slavonije i Dalmacije. Relativno obimna sredstva iz različitih izvora su najveća prednost koju valja istaknuti kada je riječ o financiranju. Gospodarski se subjekti na lokalnim razinama sve više javljaju kao važni donatori. Slabosti su vidljive u lošoj koordinaciji državnih tijela koja nedovoljno rade na evaluaciji financiranih projekata, a time i na održivom financiranju organizacija civilnog društva.

### c) Tehnički kapaciteti

Istraživanje o radu humanitarnih organizacija ukazalo je na činjenicu da su imovina i sredstva za rad preduvjet za rad ovih organizacija. Tada je 79% anketiranih organizacija imalo iznajmljeni uredski prostor, 69% organizacija žalilo se na neadekvatnost ovog prostora, 72% ih je imalo telefon, 63% faks, 44% kompjutore te 27% automobil. Zahvaljujući inozemnim donacijama neke su organizacije imale kompjutorsku opremu koja je premašivala njihove potrebe.

Oprema i infrastruktura (tj. ured, računalo, telefon, faks, pristup internetu) koje postoje u organizacijama civilnog društva važan su čimbenik razvoja sektora. Prema rezultatima istraživanja (Bežovan, Zrinščak, Vugec, 2005.), 29,6% organizacija ima dovoljnu opremu i infrastrukturu, djelomično dovoljnu 45,1%, nedovoljnu 24,0%, a potpuno nedovoljnu 5,0% organizacija. Organizacije u regijama u kojima nisu aktivni inozemni donatori (Istra i sjeverozapadna Hrvatska) suočavaju se s većim problemima u vezi s opremom i raspoloživom infrastrukturom, premda je na Nacionalnoj radionici više sudionika iskazalo sumnju u zadovoljavajuću tehničku opremljenost i u ostalim regijama. Inozemne su donacije u regionalnim raspravama prepoznate kao izdašniji izvor za nabavu računala i druge suvremene opreme. U regionalnim raspravama (u Istri i Varaždinu) istaknuto je učestalo ustupanje uredskog prostora u bivšim vojarnama udrugama. Općenito, gradovi sve više prepuštaju uredski prostor udrugama koje ga koriste za svoj rad i aktivnosti. Sve je veći broj organizacija civilnog društva koje su solidno tehnički opremljene. Međutim, često se ova oprema ne koristi dovoljno i ne stavlja se na raspolaganje i drugim korisnicima.

#### d) Vodstvo

Problem vodstva u civilnom društvu, premda to nisu bile posebne tematske cjeline, registrirala su sva relevantna istraživanja. Informacije o problemima vodstva redovito su se prikupljale u otvorenim intervjuima s aktivistima i stručnjacima koji poznaju pojedine probleme razvoja civilnog društva.

Neadekvatan ustroj i neiskustvo u upravljanju doprinijeli su sukobima i raspadanju nekolicine mreža organizacija ili pojedinih organizacija (Hrvatska humanitarna mreža, Hrvatski helsinški odbor, Hrvatska udruga za socijalnu pravdu, Hrvatski europski pokret). Do sukoba je dolazilo uslijed nepovjerenja prema vodstvu koje često nije prihvaćalo proceduru mijenjanja čelnih ljudi.

Problemi uspostave vodstva aktualni su na razini pojedinih organizacija. Često se uz ime pojedine organizacije prepoznaje osoba koja je vodi. Tako se o samoj organizaciji sudi na temelju ugleda osobe koja ju vodi. Očito je da ne postoje odlučni, snažni i ugledni vođe koji imaju viziju razvoja organizacije, koji vuku organizaciju prema naprijed te time rade na integraciji sektora. Ovu činjenicu registriralo je prvo istraživanje u Hrvatskoj posvećeno problemima vodstva u socijalnim organizacijama civilnog društva na području Zagreba.

Vodstvo na razini sektora javlja se kao još kompleksnija činjenica. U društvu u kojem vlada veliko nepovjerenje teško je izgraditi povjerenje u vodstvo u nekim područjima razvoja ili u cijelom civilnom sektoru. Prateći medije po pojedinim područjima razvoja civilnog društva, kao što su zaštita okoliša, ženske organizacije, ljudska prava, prava djece i sl., prepoznatljiv je krug osoba koje se redovito pojavljuju u javnosti. U tom smislu oni su prepoznati kao vođe u pojedinim područjima razvoja. Međutim, teško je prosuditi imaju li oni povjerenje drugih organizacija za ulogu koju igraju u javnosti. Osim toga, primjetno je da u neke konkretne svrhe oni uspijevaju pokrenuti druge organizacije i širu javnost.

Predstavnici države i javnog sektora često su kritični prema osobama koje se prepoznaju kao vodeće u pojedinim područjima razvoja. Zanimljivo je da se neformalno priznati vođe u civilnom sektoru rjeđe javljaju kao članovi nekih važnih tijela poput Savjeta za razvoj civilnog društva ili Upravnog odbora nacionalne zaklade za razvoj civilnog društva. Vodstvo je novo važno područje razvoja hrvatskog civilnog društva i trebalo bi mu posvetiti primjerenu pozornost.

### 3.2. Mreže i komunikacije

Umreženost organizacija i inicijativa daje posebnu snagu civilnom društvu. Umreženost i povezanost mogu biti posredovane različitim interesima. Primjerice, sve organizacije civilnog društva mogu naći zajednički interes u izgradnji povoljnijeg zakonskog i posebno poreznog okvira za njihovo djelovanje. Ako veći broj organizacija nastupi zajedno te iskoristi udružene potencijale, veći su izgledi da ostvare zajedničke ciljeve.

U razvijenijim zemljama umrežene organizacije igraju vrlo važnu ulogu. One se redovito javljaju kao partner vladi u pregovorima, a pružaju i različite oblike tehničke pomoći u povećanju kapaciteta svojih članica.<sup>58</sup>

<sup>58</sup> Primjerice, u svijetu se redovito navodi primjer engleske organizacije "National Council of Voluntary Organisations". U Njemačkoj je praksa da svaka udruga pripada nekoj od krovnih organizacija po područjima djelovanja. Brojni inozemni stručnjaci koji su pružali tehničku pomoć za razvoj civilnog društva u tranzicijskim zemljama vrlo su često bili zaokupljeni idejom osnivanja krovne nacionalne organizacije koja bi predstavljala sektor prema vladi i cjelokupnoj javnosti. Željelo se uvesti i sustav "parlamentarnih izbora" među organizacije civilnog društva. Nekoliko takvih pokušaja poduprtih zamjetnim financijskim sredstvima u, primjerice, Mađarskoj i Poljskoj doživjelo je neuspjeh. U većem broju zemalja umjesto nacionalnih krovnih organizacija ustanovljeni su forumi kao relativno fleksibilne organizacijske strukture koje su dopuštale različite oblike sudjelovanja i zastupanja različitih interesa.

Prema Zakonu o udrugama, savez ili zajednicu udruga mogu osnovati najmanje dvije udruge. Uvidom u registar udruga utvrdili smo da postoji oko tisuću saveza, odnosno zajednica koje imaju ulogu određene krovne organizacije. Kod nas su poznati slučajevi organizacije koalicija različitih udruga povezanih oko važnih društvenih i političkih problema. Najdužu tradiciju takve prakse imaju organizacije za zaštitu okoliša.

Nesklonost organizacija civilnog društva ka udruživanju i iskazivanju zajedničkih interesa na takav način kod nas je općepoznata činjenica. Prema mišljenju Jasminke Ledić (1997.), neprepoznavanje koristi od umrežavanja na lokalnoj, nacionalnoj ili svjetskoj razini dovodi u pitanje koherentnost sektora. Mnoge organizacije i njihovi vođe se boje da bi rad krovnih organizacija mogao smanjiti autonomiju njihovih organizacija.

Postojanje mreža i krovnih organizacija često je kod nas formalnog karaktera. Teško je takve organizacije podići na noge na temelju programa rada koji će biti prihvatljiv i koristan za članice. Istraživanje je pokazalo (Bežovan, 2004.) da postojeće krovne organizacije, odnosno savezi, nedovoljno potiču učlanjivanje drugih organizacija kao i suradnju među članicama. Iskustva pokazuju da se često takve organizacije bave same sobom i svojim ustrojem. Krovne organizacije kod nas nisu u stanju promovirati zajedničke interese sektora koji zastupaju.

U istraživanju CIVICUS-ova indeksa civilnog društva u Hrvatskoj 2004.-2005. ispitanici navode primjere koalicija u civilnom društvu – Kampanju građanskog aktivizma (GRAK), koalicije udruga za ljudska prava, Žensku mrežu, koalicije udruga mladih, koalicije udruga za borbu protiv ovisnosti, zajednicu građanskih udruga Hrvatske, projekte "Zakonodavstvo i građani", "Javnost ima pravo znati" itd. Koalicije se stvaraju i provođenjem zajedničkih projekata. Jedan od uspješnih iako ranijih primjera suradnje jest koalicija GLAS 99, u okviru koje se oko 150 nevladinih udruga pripremila za kontrolu i praćenje nacionalnih izbora. Upravo zahvaljujući djelovanju navedene koalicije istrenirani su brojni promatrači izbornog postupka, a široka javnost je motivirana da izađe na izbore.

Regionalne su rasprave upozorile na aktivnosti foruma organizacija civilnog društva koji djeluju u Istri i Slavoniji. Međutim, širi krug sudionika, tj. posebno konzultiranih stručnjaka, prihvaća činjenicu da je civilno društvo u Hrvatskoj slabo umreženo, nedovoljno komunicira i djeluje reaktivno.

**Tablica 6.** Primjeri organizacija iz različitih sektora civilnog društva udruženih u koalicije za rad na zajedničkim pitanjima

Odgovori	N	%
Nema primjera	17	6,4
Vrlo malo primjera	95	35,8
Nekoliko	72	27,2
Postoje brojni primjeri	20	7,5
Ne zna	57	21,5
Bez odgovora	4	1,5
<b>Ukupno</b>	<b>265</b>	<b>100</b>

Među organizacijama civilnog društva postoji veći potencijal i interes za umrežavanjem od onog koji je ostvaren.<sup>59</sup> Daljnjim istraživanjem trebalo bi provjeriti koliko je ovaj problem povezan s problemom vodstva, tj. postojanja snažnih i sposobnih osoba kojima se može povjeriti vođenje takvih organizacija i predstavljanje interesa sektora.

Razina komunikacije među organizacijama civilnog društva, što podrazumijeva i razmjenu informacija između pojedinih organizacija, kreće se od srednje komunikacije (39,20% ispitanika) prema ograničenoj (31,7% ispitanika). Rasprave dodatno otkrivaju dimenzije nelojalne konkurencije pojedinih udruga prilikom natječaja za raspodjelu sredstava<sup>60</sup>. Konferencije, seminari i radionice adekvatno su mjesto za razmjenu informacija. Sudionici ovih skupova primjećuju da se na njima redovito okupljaju iste skupine predstavnika relativno razvijenijih organizacija<sup>61</sup>. Na nacionalnoj je radionici zaključeno da treba kreirati nove kanale za razmjenu informacija.

Predstavnici javnog sektora i lokalne države na regionalnim raspravama tumače preklapanje civilnih programa kao problem koji je povezan s ograničenom komunikacijom među organizacijama. Istaknut je i problem nepostojanja lokalnih skupova na kojima se raspravlja o problemima sektora. Stručnjaci upozoravaju na nepouzdanost organizacija civilnog društva kada se od njih traže informacije ili stavovi u pisanom obliku.

Komunikacija putem interneta pojavljuje se kao prikladan način komunikacije i razmjene informacija. Elektronski časopis "ZaMirZINE – Novine za civilno društvo i urbanu kulturu"<sup>62</sup> daje važan doprinos takvim nastojanjima. Ovdje se uglavnom predstavljaju i okupljaju organizacije koje zagovaraju demokratizaciju, ljudska prava, zatim ženske organizacije, organizacije za zaštitu okoliša i neke alternativne organizacije. Časopis "Civilno društvo", koji je pokrenula Nacionalna zaklada, mogao bi pomoći u podizanju razine komunikacije u civilnom društvu. Međutim, časopisi i bilteni, koje su udruge ili njihovi savezi običavali izdavati, često su bili kratkog vijeka.

### 3.3. Zaključak

Potreba povećanja kapaciteta organizacija civilnog društva dugo vremena nije bila shvaćena kao važan cilj većine glavnih donatora u Hrvatskoj. Ljudski resursi su ključni čimbenik te se neuspjesi u tom području često svode na nemogućnost pribavljanja sredstava za rad organizacija bez kojih nema održivog razvoja organizacija. Zapošljavanje mlađih osoba i sustavno ulaganje u njihova znanja i vještine ključni je problem razvoja sektora. Sustavno ulaganje u ljudske resurse zakonito će doprinijeti razvoju održivog koncepta financiranja civilnog društva. To će pomoći u rješavanju pitanja tehničke opremljenosti, vodstva i umrežavanja.

<sup>59</sup> Tijekom 90-ih godina prošlog stoljeća razvijena je zanimljiva dinamika umrežavanja različitih organizacija civilnog društva na razini Europske unije. Organizacije civilnog društva u području socijalne politike ostvaruju značajan utjecaj. Takva bi praksa mogla biti inspirativna i za naše organizacije. Više o tome može se vidjeti na [www.socialplatform.org](http://www.socialplatform.org).

<sup>60</sup> Inozemni donatori često navode primjere lobiranja organizacija civilnog društva u kojima se donacije za organizaciju nastoje osigurati omalovažavanjem konkurentskih organizacija.

<sup>61</sup> Više rasprava o razvoju civilnog društva u Hrvatskoj u posljednje je vrijeme organizirao Centar za ljudska prava iz Zagreba. Važna je bila rasprava pod naslovom "Odnos vladinih institucija i organizacija civilnog društva" održana 13. travnja 2005. na kojoj se, između ostalog, predložilo osnivanje drugostupanjskog organa za razmatranje prigovora organizacija civilnog društva na proceduru i rezultate natječaja za dodjelu donacija. Istaknuto je da bi se time doveo u pitanje učinkovit proces raspodjele donacija, o čemu se više može naći na [www.human-rights.hr](http://www.human-rights.hr).

<sup>62</sup> ([www.zamirzine.net](http://www.zamirzine.net))



# ZNAČAJ CIVILNOG DRUŠTVA U HRVATSKOJ



# ZNAČAJ CIVILNOG DRUŠTVA U HRVATSKOJ

Značaj civilnog društva u Hrvatskoj analiziramo imajući u vidu povjerenje prema civilnim organizacijama, odnosno, stavljajući to u širi kontekst problema općeg povjerenja u društvu. Partnerstvo organizacija civilnog društva i ostalih sudionika je važna tema za održivi razvoj civilnog društva. Značaj civilnog društva analiziramo nakon uvida u glavne funkcije koje imaju civilne organizacije u Hrvatskoj. Za razvoj civilnog društva naročito je važan utjecaj koji ove organizacije imaju na proces pripreme, donošenja i provođenja javnih politika. Po pojedinim sektorima civilno je društvo postiglo prepoznatljive rezultate. Na kraju upozoravamo na problem regionalnih razlika u razvoju civilnog društva u Hrvatskoj.

## 4.1. Javno povjerenje u organizacije civilnog društva

U Hrvatskoj, kao i u drugim postkomunističkim zemljama, nepovjerenje građana u građane i institucije vrlo je rašireno (Rimac, Štulhofer, 2004.). Povjerenje u organizacije civilnog društva u Hrvatskoj relativno je novija tema. Nekoliko ranijih anketa o povjerenju građana u organizacije civilnog društva, primjerice u nevladine organizacije, pokazalo je da znatan dio ispitanika ima negativne asocijacije<sup>63</sup> kada su u pitanju nevladine organizacije (B.a.B.e., 2004.). Ako se nešto u vezi s vladom definira negativno, teško je očekivati da će to biti od važnosti za prosječne građane. Međutim, kada se građane ispituje o povjerenju prema dobrovoljnim udrugama, onda je situacija nešto povoljnija.<sup>64</sup> Iskustva stručnjaka govore da je većina građana spremna promijeniti stav o organizacijama civilnog društva kada se nađe u situaciji da im se obrati za pomoć. Povjerenje prema organizacijama civilnog društva zasigurno je povezano s njihovim reaktivnim djelovanjem te jačim djelovanjem protiv nečega nego u prilog nečemu.

Rezultati istraživanja provedenog 2004. (Bežovan, Zrinščak, Vugec, 2005.) govore o različitom povjerenju prema pojedinim institucijama (Tablica 7.). Ispitanike smo ispitali o povjerenju u tri istaknute hrvatske civilne organizacije: Caritas, Hrvatski helsinški odbor za ljudska prava i Hvidru<sup>65</sup>. Caritas kao crkvena organizacija uživa među njima najveće povjerenje. Druge dvije organizacije dovoljno su u javnosti prepoznatljive po svojim aktivnostima i poklonjena im je slična razina povjerenja koja je ipak nešto niža od razine povjerenja u nevladine organizacije općenito. Znakovito je da kod HHO-a i Hvidre velik dio ispitanika odgovara kako o njima nemaju stav. Građani u prosjeku malo znaju o organizacijama civilnog društva – one su zatvorene, ne objavljuju rezultate svoga rada u javnosti te ne upozoravaju na opću korisnost svojih aktivnosti. Ako se usporede dobiveni rezultati, građani ipak imaju veće povjerenje u

<sup>63</sup> Negativne asocijacije su "muljanje s novcem", "kriminal svakojakih vrsta", "sumnjive političke frakcije" i "sumnjive inozemne agencije". Spomenuto istraživanje govori o donekle pozitivnijoj percepciji nevladinih organizacija koje još uvijek nisu statistički značajne u odnosu na istraživanje iz 2002. godine. Kratka anketa Hrvatske televizije provedena 13. svibnja 2005. za emisiju "Život uživo" među građanima na ulicama Zagreba također je upozorila na negativni stav i sumnju građana u to da se putem ovih organizacija nešto može postići.

<sup>64</sup> Ovdje se radi o rezultatima istraživanja koje su proveli Hrvatski Caritas i Centar za socijalni nauk Crkve, 2004. Rezultati su ovisili i o formulaciji pitanja. Pojam nevladine organizacije za veći dio građana ima negativne konotacije, dok je velik dio ispitanika u empirijskim istraživanjima zbunjen pojmom nevladine organizacije.

<sup>65</sup> Ove su organizacije odabrane prema metodologiji preporučenoj nakon rasprave na sastanku Savjeta projekta.

organizacija civilnog društva nego u medije, vladu, političke stranke i velika poduzeća. Valja ozbiljno uzeti u obzir činjenicu, koju ističu stručnjaci, da je jedan od ključnih problema razvoja civilnog društva u Hrvatskoj nisko povjerenje građana u ove organizacije i inicijative te nisko povjerenje jednih organizacija civilnog društva u druge.

Analiza medija, tj. dnevnih novina tijekom tri mjeseca, koja je sastavni dio spomenutog istraživanja, pokazuje da se oni ne bave sustavno problemima razvoja civilnog društva. Novine se ovom temom uglavnom bave povodom nekih događaja, a same ne zagovaraju razvoj civilnog društva. Novine uglavnom zanimaju skandali u civilnom društvu. Veliki dio javnosti još uvijek pod pojmom nevladine organizacije razumijeva organizacije koje se bave zaštitom prava Srba i koje rade u interesu inozemnih organizacija nesklonih Hrvatskoj.

**Tablica 7.** Javno povjerenje u Hrvatskoj

Ustanova	Vrlo veliko povjerenje (%)	Veliko povjerenje (%)	Ne baš veliko povjerenje (%)	Nikakvo povjerenje (%)	Ne znam
Crkve	24,9	29,9	29,4	12,8	3,0
Vojska	11,3	30,2	39,2	14,8	4,5
Novine	0,8	11,6	62,8	22,4	2,5
Televizija	1,3	15,1	65,3	16,3	2,0
Sindikati	1,3	15,1	45,2	21,4	17,1
Policija	6,3	31,7	40,7	17,8	3,5
Vlada (u Zagrebu)	1,5	11,3	41,7	41,0	4,5
Predsjednik države	7,3	25,9	42,0	19,6	5,3
Općenito pol. stranke	1,5	4,5	39,2	50,3	4,5
Nevladine organizacije	5,0	31,2	36,9	10,3	16,6
Velika poduzeća	1,8	10,1	39,7	34,9	13,6
Caritas	17,6	47,5	17,6	6,5	10,8
Hrvatski helsinški odbor	3,3	20,6	27,6	18,6	29,9
Hvidra	5,0	18,6	33,7	17,3	25,4

## 4.2. Priroda partnerstava između civilnog društva i drugih sudionika

Partnerstvo organizacija civilnog društva u Hrvatskoj i drugih relevantnih sudionika novija je tema u razvoju civilnog društva. Dugo vremena prevladavao je stav da organizacije civilnog društva u ulozi nevladinih organizacija trebaju kontrolirati vlast na različitim razinama. Početkom ovoga stoljeća govori se o suradnji i razvoju partnerskih odnosa. Relevantni sudionici s kojima civilno društvo uspostavlja partnerske odnose su država, javne ustanove, privatni sektor i strane organizacije.

Partnerstvo se definira kao više-manje formalni proces kojim se dvije ili više organizacija (privatni, javni ili civilni sektor) odluče primijeniti zajednički plan aktivnosti ili zajednički projekt za rješenje nekog problema. Formaliziranje ovakve suradnje u Hrvatskoj tek je na početku.

Odnos države i civilnog sektora počeo se 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 sporost ostvarivanja komunikacije, kvaliteta komunikacije te dinamika eventualno dogovorene suradnje. Programi dogovorene suradnje i partnerstava veoma su osjetljivi na promjenu vlasti.

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." (Bežovan, Zrinščak, Vugec, 2005.).

Država je sklona suradnji s profesionalnim komorama i udrugama koje po svom poslanju imaju izvjesnu političku težinu. Kregar (2004.) upozorava da se administracija boji institucionalizacije građanskog sudjelovanja i tu se mogu tražiti razlozi suzdržanosti prilikom mogućeg razvoja partnerskih odnosa.

Država uvelike oklijeva ukazati veće povjerenje civilnom društvu i za sada ostaje u konceptu "stranačkih kvota" civilnog društva<sup>66</sup>. Rezultati istraživanja govore da je kontinuirani dijalog lokalne vlasti, javnih službi i organizacija civilnog društva tek u povojima. U regionalnim raspravama prepoznat je dijalog s organizacijama civilnog društva koji je opsežniji i produktivniji u tradicionalno naprednijim i gospodarski razvijenim sredinama (Istra, Hrvatsko primorje, sjeverozapadna Hrvatska). U tim su krajevima česti slučajevi u kojima lokalne vlasti potiču dijalog i nude suradnju pri rješavanju lokalnih problema zaštite okoliša, pomažu marginalnim društvenim skupinama, organiziraju javne priredbe i slično.

Javne ustanove u društvu, zdravstvu, školstvu i zaštiti okoliša potencijalno su važne za razvoj partnerskih odnosa s organizacijama civilnog društva. Javne ustanove u društvu i zdravstvu uglavnom su nepovjerljive prema civilnim inicijativama držeći ih profesionalno nekompetentnima za suradnju. U ovom području razvijeno je nešto bolje partnerstvo s organizacijama koje se bave ovisnicima. Naravno, radi se o području u kojem postoji visoka motivacija obitelji ovisnika da pomogne u prevladavanju problema. Škole se počinju otvarati i surađuju s organizacijama civilnog društva koje za njihovo osoblje i učenike organiziraju različite radionice. Dio bolje informiranih ispitanika tvrdi da ta suradnja ovisi o volji ravnatelja i da je teško uspostaviti dugoročniju suradnju. Ustanove koje se bave zaštitom okoliša više i dugoročnije surađuju s organizacijama civilnog društva.

Zanimanje privatnog sektora za suradnju s organizacijama civilnog društva relativno je novijeg datuma. Gospodarstvo doživljava organizacije civilnog društva uglavnom kao korisnike gospodarskih potpora, dok udruge doživljavaju gospodarstvo kao donatora. Posljedica takvih ograničenih odnosa je mali broj partnerstava između organizacija civilnog društva i gospodarstva. Dio gospodarskih subjekata svjestan je važnosti partnerstva s organizacijama civilnog društva i to je dio novih nastojanja. "Hrvatska agenda 2005. za odgovorno poslovanje"<sup>67</sup> doprinijet će širenju kulture društveno-odgovornog gospodarstva i time partnerstva s civilnim organizacijama.

<sup>66</sup> Primjer "stranačkih kvota" civilnog društva uspostavljen je u slučaju Vijeća HRTV-a. Politički vođe ne vjeruju neovisnim i uglednim civilnim osobama.

<sup>67</sup> Više o tome može se vidjeti na [www.poslovniforum.hr/agenda](http://www.poslovniforum.hr/agenda).

Rezultati istraživanja govore da privatni sektor još uvijek zauzima ravnodušan stav (42,6% ispitanika), odnosno sumnjičav stav (32,8% ispitanika) prema civilnom društvu (Bežovan, Zrinščak, Vugec, 2005.). Privatni sektor je pritisnut tržišnom utakmicom, nesigurnošću i nestabilnošću te borbom za svakodnevno preživljavanje. U takvom nepovoljnom okruženju rijetkima ostaje vremena i sredstava za civilno društvo. Ispitanici drže da udruge gospodarskog sektora rijetko (49,4% ispitanika) ili samo ponekad (23,8% ispitanika) sudjeluju u širim inicijativama civilnog društva. Regionalne su rasprave upozorile da srednji i manji poduzetnici sve više prepoznaju organizacije civilnog društva. U razvijenijim regijama i gradovima (Varaždin, Rijeka, Istra) stavovi su privatnog sektora prema civilnom društvu povoljniji. Zajednički nastup većeg broja udruga uz potporu uglednih osoba iz lokalnih zajednica redovito zaslužuje veće povjerenje privatnog sektora.

**Tablica 8.** Stavovi privatnog sektora prema civilnom društvu

Odgovori	N	%
Neprijateljski stav	7	2,6
Sumnjičav stav	87	32,8
Ravnodušan stav	113	42,6
Povoljan stav	27	10,2
Podupirući stav	14	5,3
Ne zna	13	4,9
Bez odgovora	4	1,5
<b>Ukupno</b>	<b>265</b>	<b>100,0</b>

Postoje relevantna iskustva partnerstva domaćih i stranih organizacija još iz 90-ih godina skupljena na različitim socijalnim projektima, izgradnji lokalnih zajednica, pružanju usluga žrtvama rata. Ovo je područje važno zbog stjecanja novih znanja i vještina domaćih organizacija. Partnerstvo sa stranim organizacijama važno je u razdoblju pridruživanja Hrvatske Europskoj uniji.

### 4.3. Glavne funkcije organizacija civilnog društva u Hrvatskoj: artikulacija interesa i potražnja, obrana građanskih prava, pružanje usluga i dobara

#### a) Artikulacija interesa i potražnja

Artikulacija interesa i potražnja prema državi i drugim dionicima važna je funkcija civilnih organizacija. Ranija su istraživanja pokazala (Bežovan, 2004.) da civilne organizacije često nisu u stanju jasno artikulirati svoje stavove i izraziti svoje interese prema državi i programima koje ona provodi.

Dio organizacija civilnog društva koje se bave demokratizacijom, ljudskim pravima, zaštitom okoliša, razvojem zajednice i sličnim redovito povezuju dio svojih misija uz aktivnosti informiranja i obrazovanja građana. Na ovaj se način artikuliraju njihovi interesi i razvija potražnja. Prema rezultatima istraživanja (Bežovan, Zrinščak, Vugec, 2005.) civilno je društvo bilo dominantno aktivno do određene mjere (53,6% ispitanika), odnosno aktivno (19,2% ispitanika) u ovom području. Glede učinkovitosti, ove su akcije bile

dominantno uspješne do određene mjere (52,8% ispitanika), odnosno neuspješne (15,8% ispitanika). S druge strane, isto istraživanje pokazuje kako 29,1% anketiranih građana zna da u njihovim zajednicama postoje organizacije ili skupine koje žele pomoći zajednici, informirati građane o njihovim pravima ili poboljšati njihove uvjete života. 15,6% ispitanika zna da takve organizacije informiraju građane o pitanjima korisnim za njih. Samo je 7% anketiranih ispitanika sudjelovalo u takvim aktivnostima. Dakle, aktivnosti informiranja i obrazovanja koje provode organizacije civilnog društva tek se počinju razvijati na lokalnim razinama. U tom smislu valja gledati i na artikulaciju interesa putem civilnih organizacija.

Rezultati spomenutog istraživanja pokazuju kako samo 7,8% građana zna da su organizacije civilnog društva pomagale u stvaranju zajedništva pri rješavanju određenih problema, a 4,5% ispitanika je sudjelovalo u takvim aktivnostima. Dakle, uloga organizacija civilnog društva kao sazivača, odnosno posrednika u artikuliranju interesa pri rješavanju lokalnih pitanja je vrlo skromna.

Specifičan i uspješan oblik artikulacije interesa razvile su organizacije koje se bave zaštitom prava potrošača. Građani prepoznaju ove inicijative kao općekorisne te su im spremni iskazati podršku. U tom se smislu ne javlja problem legitimnosti ovih udruga u iskazivanju interesa građana.

U novije se vrijeme prepoznaju aktivnosti manjeg broja udruga koje se bave temom lokalnog razvoja, povećavanjem broja ljudi koji se samoinicijativno organiziraju i mobilizacijom resursa te zajednički rade na rješavanju problema u lokalnim zajednicama<sup>68</sup>. U okviru ovih projekata ostvarena su partnerstva s lokalnim vlastima i izgrađeno je povjerenje na lokalnim razinama. Ovo područje razvoja, premda opsegom ograničeno, postaje jednim od najprepoznatljivijih područja djelovanja organizacija civilnog društva koje lokalne zajednice i civilno društvo izgrađuju odozdo. Na ovaj se način uspješno razvijaju novi vidovi lokalne potražnje.

## b) Obrana građanskih prava

Organizacije civilnog društva su tijekom 90-tih godina potaknule u javnosti pitanja obrane različitih građanskih prava u Hrvatskoj. Službena je vlast te organizacije smatrala špijunima i neprijateljima. Prvotno su to bila pitanja političkih prava, prava različitih manjinskih skupina te klasičnih građanskih prava, kao na primjer, prava na imovinu. Civilne su organizacije potaknule važna pitanja u vezi sa slobodnim i poštenim izborima te vladavinom prava i korupcije.

Civilne su organizacije na temu zaštite različitih građanskih prava organizirale brojne seminare i radionice te izdale važne publikacije. U aktivnostima zaštite ljudskih prava naročito je bio aktivan Hrvatski helsinški odbor, Hrvatski pravni centar, razne ženske organizacije te nekoliko manjih organizacija. Nakon ozbiljnog kršenja građanskih i političkih prava 90-tih godina u novije je vrijeme prisutan pozitivan trend. Međutim, sudska zaštita prava i sloboda, na koju upozoravaju civilne organizacije, još je uvijek upitna. U novije vrijeme sve je aktualnije kršenje socijalnih građanskih prava. Na tom je području relativno malo aktivnih civilnih organizacija, a trendovi kršenja ovih prava su uzlazni.

Problem nasilja u obitelji javlja se kao problem ljudskih prava – zakonodavstva bez diskriminacije i osiguravanja jednakih prava žena i muškaraca. Slučajevi nasilja u obitelji doveli su u pitanje temeljna ljudska prava i potaknuli opsežnu kampanju 2004. godine. Civilne su inicijative pokrenule važno društveno i političko pitanje te ih na lokalnim razinama prihvaćaju kao partnere koji organiziraju pružanje usluga žrtvama obiteljskog nasilja koje opet država ne osigurava putem svojih programa. Osim toga, javnost je osjetljiva za ovaj sve složeniji i učestaliji oblik kršenja ljudskih prava. Uvelike pod utjecajem ovih aktivnosti donesena je Nacionalna strategija zaštite od nasilja u obitelji od 2005. do 2007. godine. To je rezultat gotovo petnaestogodišnjeg rada ženskih udruga. Dakle, rezultati koji se postižu u civilnom društvu dugoročnog su karaktera.

<sup>68</sup> Među ovim organizacijama ističe se organizacija ODRAZ, Centar za civilne inicijative i Organizacija za građanske inicijative. Organizacija OGI ODRAZ je izdala i priručnik za tu svrhu autorice Lidije Pavić-Rogošić, "Naša zajednica naša odgovornost – priručnik za uspješno organiziranje lokalne zajednice", Zagreb, ODRAZ, 2004. Ove organizacije se nalaze pred ozbiljnim zadatkom učinkovitog učenja iz inozemnih iskustava i prilagođavanja 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 ove oblasti.

### c) Pružanje usluga i dobara

Pružanje usluga putem organizacija civilnog društva tema je koja u Hrvatskoj postaje aktualna početkom ovoga stoljeća. Državne organizacije imaju monopolsku poziciju u pružanju većine javnih usluga, kao što su socijalne usluge, zdravstvo i školstvo. Kvaliteta usluga, učinkovitost i djelotvornost ovih programa još uvijek nisu bile predmet ozbiljnih analiza i rasprava. Organizacije civilnog društva shvaćene su kao birokratizirane, neučinkovite i nemaštovite. Udruge redovito pružaju usluge (uključujući i inicijative za samopomoć) skupinama koje nisu obuhvaćene mrežom državnih programa socijalne sigurnosti. Čak 65,3% ispitanika odgovara kako zna za usluge koje organizacije civilnog društva pružaju stanovništvu. Kao najčešći primjeri navode se: komuna za ovisnike, skloništa za žene i djecu, njega i pomoć u kući, pravna pomoć siromašnima, pomoć invalidima, pomoć djeci s poteškoćama u razvoju, pomoć manjinskim skupinama, npr. Romima te besplatno pružanje medicinskih usluga (mjerenje tlaka i šećera). Prema istraživanju, (Bežovan, Zrinščak, Vugec, 2005.) najveći broj takvih programa odnosi se na dvije specifične skupine – siromašne ljude (19,2% ispitanika) i žene (8,3% ispitanika). Kada je u pitanju procjena uspješnosti organizacija civilnog društva u pružanju usluga, onda su rezultati više nego optimistični. Organizacije su ocijenjene kao uspješne do određene mjere (38,5% ispitanika) i uspješne (22,3% ispitanika)<sup>69</sup>. Slični rezultati dobiveni su i 2001. godine (Bežovan, 2004.), što dokazuje da je riječ o nekritičnosti ispitanika. No, iskustva stručnjaka pokazuju da je apsorpcijska moć ovih organizacija upitna, kao što je već bilo ranije spomenuto.

Kada je u pitanju shvaćanje uloge organizacija civilnog društva u podmirivanju društvenih potreba, rezultati opisuju svojevrzne razvojne probleme ovog sektora. Organizacije civilnog društva ostvaruju svoju misiju na ovom području istraživanjem socijalnih problema na lokalnoj razini te njihovom aktualizacijom u javnosti<sup>70</sup>. Ranija su istraživanja pokazala da u Hrvatskoj javnost nema izgrađen stav o socijalnim problemima na lokalnoj razini.<sup>71</sup>

Stručnjaci na ovom području drže da bi organizacijama civilnog društva koje pružaju socijalne usluge trebalo odobriti zapošljavanje stručnih, dodatno osposobljenih kadrova te ispitati njihove dosadašnje programe. U tom smislu zagovara se izdavanje odobrenja civilnim organizacijama za pružanje socijalnih usluga tijekom određenog razdoblja s mogućnošću produljenog pružanja usluga i nakon provedenih ispitivanja.

**Tablica 9.** Uloga civilnog društva u izravnom podmirivanju društvenih potreba

Odgovori	N	%
Beznačajna uloga	30	11,3
Ograničena uloga	111	41,9
Osrednja uloga	50	18,9
Značajna uloga	44	16,6
Ne znam	20	7,5
Bez odgovora	9	3,4
<b>Ukupno</b>	<b>265</b>	<b>100</b>

<sup>69</sup> Kod ove dvije varijable u prosjeku nije odgovorilo više od 30% ispitanika.

<sup>70</sup> U ovom slučaju navodimo primjer istraživanja obavljenih u Splitu i objavljenih u publikaciji "Mreža uzajamne pomoći", Split, Udruga "Mi", 2004.

<sup>71</sup> Više informacija dostupno je na [www.ceraneo.hr](http://www.ceraneo.hr).

Organizacije kroz različite programe zapošljavaju građane i time doprinose zapošljavanju i društvenom razvoju. Ove su organizacije rijetko zasluživale pažnju onih koji su se bavili programima zapošljavanja a time i priskrbliivanjem sredstava za život. Raniji program "javnih radova" Hrvatskog zavoda za zapošljavanje djelomično ih je uvažavao. Ovakva nastojanja nisu predmet rasprava, kao i važan dio društvenog razvoja koji se, primjerice, odnosi na zapošljavanje nekih skupina. U novije se vrijeme putem programa državnih poticaja za zapošljavanje u udrugama zapošljava sve veći broj mladih ljudi s fakultetskom diplomom. Zaposleni u udrugama pripadaju nažalost prilično zapostavljenom području razvoja civilnog društva. Javnost očekuje da se svi poslovi rade na dobrovoljnoj osnovi. U tom se kontekstu upozorava na važnost rasprava o socijalnom poduzetništvu u ovom području razvoja.

Značajan dio organizacija civilnog društva još uvijek prikuplja i raspodjeljuje humanitarnu pomoć. Ovo je bilo važno područje razvoja tijekom rata i, imajući u vidu socijalne prilike u zemlji, još uvijek se nalazi na listi prioriteta. Razvoj ovog područja povezan je sa spremnošću građana i gospodarskih subjekata da daju priloge u dobrotvorne svrhe. Dio humanitarnih organizacija uključen je u Hrvatsku humanitarnu mrežu. U okviru CARDS programa postoji projekt pružanja socijalnih usluga od strane neprofitnog sektora u Hrvatskoj koji bi trebao dati nove poticaje za razvoj civilnog društva u ovoj oblasti.

#### 4.4. Utjecaj na javne politike organizacija civilnog društva

Utjecaj na javne politike važno je područje djelovanja organizacija civilnog društva. U tom području utjecaj organizacija civilnog društva dugo je vremena bio neprimjetan. Prema istraživanju provedenom početkom ovoga stoljeća (Bežovan, 2004.), organizacije civilnog društva nisu sudjelovale u pripremi, donošenju i provedbi javnih politika. Štoviše, organizacije su imale problema pri donošenju valjanih prijedloga zakona i iskazivanju svojeg mišljenja o njima. Rijetki utjecaji koji su ostvareni na tom području rezultat su neformalnih političkih veza.

Jedno takvo istraživanje (Bežovan, Zrinščak, Vugec, 2005.) koje je provjeravalo utjecaj organizacija civilnog društva na javnu politiku bilo je usmjereno na sljedeća tri pitanja – prava žena, prava djece i prava radnika. Pitanja je odabrao Savjet projekta imajući u vidu teme aktualne u javnosti u vrijeme provođenja ankete. Kada je u pitanju kampanja za prava žena, civilne organizacije procijenjene su kao dominantno aktivne do određene mjere (44,2% ispitanika) i aktivne (28,3% ispitanika). Kada su u pitanju prava djece, civilne organizacije procijenjene su kao dominantno aktivne (39,6% ispitanika) i aktivne do određene mjere (32,5% ispitanika). Organizacije koje se bave pitanjima prava radnika procijenjene su kao dominantno aktivne do određene mjere (33,6% ispitanika) i kao neaktivne (26,0% ispitanika).

Istraživanjem se također pokušalo ustanoviti koliko uspješno civilno društvo utječe na javnu politiku kod donošenja odluka u spomenutim područjima (Tablica 10.). Ispitanici smatraju organizacije aktivne u području prava djece i prava žena uspješnijima u donošenju odluka. Utjecaj na prava radnika, čime se otvara novo područje aktivnosti organizacija civilnog društva, znatno je slabiji u odnosu na aktivnosti poduzete u tom području.

**Tablica 10.** Uspješnost civilnog društva kod donošenja odluka

	Neuspješno	Donekle uspješno	Uspješno	Vrlo uspješno	Ne zna	Bez odgovora	Ukupno
Prava žena	10,9	55,1	15,5	4,5	11,3	2,6	100,0
Prava djece	8,3	51,7	22,3	5,7	9,4	2,6	100,0
Prava radnika	40,4	40,0	3,0	0,8	13,2	2,6	100,0

Kada se govori općenito o utjecaju organizacija civilnog društva na javne politike i utjecaju na donošenje odluka, konzultirani stručnjaci vide izvjesne pomake. Glas civilnog društva čuje se u javnosti osobito kada je u pitanju zaštita okoliša. Predstavnici zaštite okoliša pozivaju se u radne skupine, izabire ih se i imenuje u različite savjete, oni podnose paralelna izvješća, daju svoje prijedloge i sl. Dio stručnjaka ovakva opredjeljenja i praksu još uvijek smatra deklarativnom. Navođeni su konkretni primjeri u kojima socijalne ustanove imaju poteškoća prilikom dobivanja Prijedloga izmjena i dopuna Zakona o socijalnoj skrbi kako bi o tome iskazale svoje mišljenje. Civilne su organizacije u tom pogledu bile u još nepovoljnijem položaju.

Prema iskustvima razvijenih zemalja u donošenju nacionalnog proračuna, u Hrvatskoj bi trebalo prepoznati ulogu različitih organizacija civilnog društva. U novije se vrijeme čuju glasovi udruga seljaka koje zagovaraju veće izdvajanje sredstava za poticanje i premiranje poljoprivredne proizvodnje. Sindikati i predstavnici nekih profesionalnih udruga pokušavaju ostvariti utjecaj na proračun, međutim, u Hrvatskoj ne postoje neovisne "think-tank organizacije" koje bi se sustavno bavile ovim područjem, posebno raspodjelom proračuna.

## 4.5. Doprinos organizacija civilnog društva u pojedinim sektorima

### Akcije civilnog društva u širenju demokracije

Pitanje demokratskog razvoja, osobito s obzirom na specifične novije povijesne okolnosti u Hrvatskoj (raspad Jugoslavije i stvaranje hrvatske neovisnosti, Domovinski rat te kasniji početak demokratskih reformi povezanih s ulaskom u Vijeće Europe i Europsku uniju) bilo je jedno od ključnih pitanja djelovanja civilnog društva. Određeni je broj civilnih organizacija bio i još je uvijek posvećen razvoju demokracije u zemlji. No, velik je dio programa (među kojima su i programi inozemne pomoći) bio gotovo isključivo usredotočen na saniranje posljedica rata i ratom zahvaćenih područja te prava nacionalnih manjina i, posebno, povratnika i izbjeglica. Neke su organizacije bile uključene i u veliku kampanju demokratizacije povezanu s općim izborima održanim početkom 2000. godine. S tim u vezi (Bežovan, Zrinščak, Vugec, 2005.) ispitanici navode primjere aktivnosti GONG-a, Kampanju građanskog aktivizma (GRAK) te neke lokalne akcije nepoznate javnosti.<sup>72</sup> Nakon toga čini se da širenje demokracije nije više toliko u središtu pozornosti javnosti.

### Aktivnosti civilnog društva u širenju tolerancije

Hrvatsko se društvo posljednjih nekoliko godina suočilo s velikom potrebom promicanja tolerancije. Na općedruštvenoj razini uvelike se razgovara o potrebi promicanja tolerancije na područjima zahvaćenima ratom. Posljednjih nekoliko godina raspravlja se i o drugim temama. U javnosti su zapažene kampanje o pravima zaraženih HIV-om (slučaj uključivanja dviju djevojčica zaraženih HIV-om u redoviti školski program), o pravima djece i žena u slučajevima obiteljskog nasilja ili o pravima homoseksualnih osoba (najčešće se navodi primjer gay parade).

### Aktivnosti civilnog društva u promociji nenasilja

Mnoge organizacije civilnog društva u svojim izvješćima navode kako manji ili veći dio svoga rada posvećuju upravo promociji tolerancije i/ili mirnog rješavanja sukoba. U posljednje je vrijeme najveća Unicefova akcija toga tipa pod nazivom "Stop nasilju među djecom" pa su ispitanici najčešće navodili upravo različite Unicefove akcije, ulogu ekumenskih društava te mirovnih studija.

<sup>72</sup> Ispitanici ovdje navode i primjere aktivnosti ženskih organizacija i udruge Eko Kvarner, koje ćemo spomenuti i kod poddimenzija rodne jednakosti i zaštite okoliša.

### Uloga civilnog društva u promociji rodne jednakosti i osnaživanju žena

Ako je politika rodne jednakosti zadovoljavajuće prisutna unutar civilnog društva, to ipak ne znači da civilno društvo ne treba igrati veliku ulogu u promociji rodne jednakosti na općedruštvenoj razini, osobito iz perspektive hrvatskog društva kao tradicionalnog društva. Kada se postavlja pitanje o kampanjama posvećenim ravnopravnosti spolova, ponovno se većina ne sjeća takvih kampanja, premda je u raspravama i pisanim odgovorima naglašeno kako tu treba ubrojiti organizacije koje vode skloništa za žene – žrtve nasilja u obitelji. Također je iznimno važna kampanja "16 dana aktivizma protiv nasilja nad ženama", zatim obrazovanje u području ravnopravnosti spolova, proglašenje Dana ravnopravnosti spolova te okrugli stolovi o ovim temama. Posljednjih je nekoliko godina aktivnost ženskih organizacija dosta prisutna u javnom životu. Organizacije civilnog društva pridonijele su i osnivanju Ureda pri Vladi RH za ravnopravnost spolova čime pitanje rodne jednakosti dobiva na institucionalnom značenju.

Ženske organizacije u Hrvatskoj djeluju na različitim područjima ženskih prava. Raznovrsne aktivnosti obuhvaćaju, primjerice, borbu protiv nasilja nad ženama i trgovine ženama, rodno osviještene obrazovne programe, ekonomsko osnaživanje žena i analizu položaja žena na tržištu rada, zatim osnaživanje žena u politici, lobiranje za promjene izbornog zakona koji sadrži paritetnu zastupljenost žena na izbornim listama stranaka, kao i u predstavničkim i izvršnim tijelima vlasti, te na kraju zagovaranje prava seksualnih manjina i žena oboljelih od specifičnih bolesti. Žene se također organiziraju u okviru nekih profesionalnih skupina, sindikata, a i neke političke stranke imaju klubove žena. Ženska mreža Hrvatske okuplja 45 organizacija i jedinstvena je mreža ženskih organizacija nastala iz ad hoc izborne koalicije 1996. godine. Mreža posljednjih godina provodi kampanje koje su usmjerene na promjenu obrazovnog sustava – uvođenje rodno osjetljivog obrazovanja u programe osnovnih i srednjih škola te uvođenje spolne edukacije lišene predrasuda i homofobije. U novije vrijeme intenzivirale su se aktivnosti u borbi za ženska reproduktivna prava<sup>73</sup>. U Hrvatskoj se već deset godina provodi autonomni program ženskih studija u okviru centara za ženske studije s jedinstvenim mjestom sustavne rodno osviještene edukacije. Ovaj centar i druge ženske organizacije razvile su respektabilnu izdavačku djelatnost kojom informiraju i obrazuju javnost o pitanjima rodne jednakosti, zatim o teoriji rodne jednakosti i aktivnostima.

Predstavnice ženskih organizacija su početkom 2005. godine podnijele Izvještaj o stanju ženskih ljudskih prava u RH Odboru za eliminaciju diskriminacije žena pri UN-u. Ženske organizacije su u hrvatskoj javnosti priznate kao ugledni sudionik rasprava.

### Uloga civilnog društva u smanjenju siromaštva

Premda su mnogi pokazatelji ukazivali na činjenicu da se zbog tranzicije i Domovinskog rata dosta povećao udio siromašnih u Hrvatskoj, do prije nekoliko godina nije bilo relevantnih pokazatelja u prilog tome. Podaci za 2001. godinu govore o 17,2% siromašnih u 2002. godini, 18,2% u 2003., 16,9% u 2003. i 16,7% u 2004. godini, pod uvjetom da se linija siromaštva definira kao 60% medijana nacionalnog dohotka<sup>74</sup>. S obzirom na ovaj podatak Hrvatska ulazi u skupinu zemalja s visokom stopom siromaštva.

Rezultati nedavno provedenog istraživanja (Bežovan, Zrinščak, Vugec, 2005.) govore da se civilno društvo slabo bavi problemima smanjivanja siromaštva kao jednim od ključnih socijalnih problema hrvatskog društva. Navedeni su i neki mogući uzroci tome – nedostatak ljudskih kapaciteta, nezainteresiranost inozemnih donatora za razne programe, slabo poznavanje Nacionalnog programa borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti, kao i specifičnih oblika siromaštva u pojedinim regijama (razlike u obliku siromaštva i potrebama siromašnih ljudi u gradovima i selima) i sl.

<sup>73</sup> Više o tome vidjeti na [www.zenska-mreza.hr](http://www.zenska-mreza.hr).

<sup>74</sup> Podaci Državnog zavoda za statistiku Republike Hrvatske.

### Civilno društvo u zaštiti 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 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>75</sup> U ovom je području, za razliku od područja smanjenja siromaštva, 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 najpoznatiji primjer učinkovitog djelovanja civilnog društva. To pokazuje da je moguće po tom pitanju senzibilizirati i mobilizirati javnost koja je izuzetno osjetljiva na akcije i djelovanja koji mogu onečistiti okoliš, tj. ugroziti hrvatske prirodne resurse. Stoga ne čudi da su upravo na pitanje o akcijama regionalnih aktivista ispitanici u anketi 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 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.

### Oснаživanje marginaliziranih skupina

Prepoznatljiv je krug organizacija u društvu i zdravstvu koje pružaju pomoć takvim skupinama. Među socijalnim organizacijama ističu se one koje nude programe za mentalno hendikepirane nastojeći im pomoći u društvenoj integraciji.<sup>76</sup> Među zdravstvenim organizacijama vidljive postaju one koje osnažuju oboljele 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 puta u njihovo ime provode projekte koje smatraju korisnima za marginalne skupine. To je dugo vremena bio problem romskih organizacija.

<sup>75</sup> Usp. Komisija Europskih zajednica, Priopćenje Komisije, Mišljenje o zahtjevu Republike Hrvatske za članstvo u Europskoj uniji, COM(2004) 257 konačni tekst, Bruxelles, 20. travnja 2004., dostupno na [www.mei.hr](http://www.mei.hr).

<sup>76</sup> Primjer Udruge za promicanje inkluzije.

#### 4.6. Regionalne razlike u učinkovitosti organizacija civilnog društva

Organizacije civilnog društva su uglavnom urbani fenomen i većinom su koncentrirane u velikim i većim gradovima. U gradovima s manje od 5.000 stanovnika teško je naći aktivne udruge. Ovu je činjenicu, kao problem razvoja civilnog društva u Hrvatskoj, registriralo i istraživanje o razvoju civilnog društva iz 2001. godine. Kao što se vidi iz sljedeće tablice, na području Zagreba (grada i županije) registrirano je više od četvrtine ukupnog broja udruga.

**Tablica 11.** Broj udruga u Hrvatskoj po županijama, na 10.000 stanovnika i udio visokoobrazovanih

Županija	Broj udruga	Udio u ukupnom broju udruga	Broj stanovnika	Broj udruga na 10.000 stanovnika	Udio visokoobrazovanih, starijih od 15 godina	Udio gradskog stanovništva
Bjelovarsko-bilogorska	906	3,32	131.343	6,9	6,6	36,0
Brodsko-posavska	875	3,21	172.993	5,1	6,9	44,1
Dubrovačko-neretvanska	997	3,66	121.871	8,2	13,9	58,7
Grad Zagreb	5.606	20,56	770.058	7,3	22,5	94,5
Istarska	1.461	5,36	205.717	7,1	12,5	59,4
Karlovačka	855	3,14	140.125	6,1	8,6	49,3
Koprivničko-križevačka	871	3,20	123.736	7,0	7,0	34,5
Krapinsko-zagorska	752	2,76	142.006	5,3	5,8	16,8
Ličko-senjska	338	1,24	52.221	6,4	7,1	40,2
Međimurska	791	2,90	116.225	6,8	6,5	22,6
Osječko-baranjska	2.045	7,50	326.446	6,2	9,1	48,1
Požeško-slavonska	496	1,82	84.562	5,9	6,7	42,9
Primorsko-goranska	2.225	8,16	304.410	7,3	15,2	65,2
Sisačko-moslavačka	1.149	4,21	183.531	6,2	7,6	46,5
Splitsko-dalmatinska	2.264	8,31	456.967	5,0	13,4	70,1
Šibensko-kninska	680	2,49	112.070	6,1	9,4	54,3
Varaždinska	1.005	3,69	183.730	5,5	8,4	31,6
Virovitičko-podravska	574	2,11	92.381	6,2	5,7	32,9
Vukovarsko-srijemska	974	3,57	197.838	4,9	6,6	43,2
Zadarska	786	2,88	158.936	5,0	10,6	53,6
Zagrebačka	1.610	5,91	304.186	5,2	7,8	31,4
<b>Ukupno</b>	<b>27.260</b>	<b>100,00</b>	<b>4.437.460</b>	<b>6,1</b>	<b>11,9</b>	<b>100,00</b>

Izvor: Središnji državni ured za upravu Vlade RH i Statistički ljetopis RH 2004., Državni zavod za statistiku

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 civilnih organizacija. Broj udruga na 10.000 stanovnika po pojedinim županijama varira od 8,3 u Dubrovačko-neretvanskoj do 4,9 u Vukovarsko-srijemskoj županiji. Važno je napomenuti da se u okolini četiri velika grada u zemlji nalazi 50,4% registriranih udruga. Postoji statistički značajna pozitivna povezanost visokoobrazovanih osoba s brojem udruga po županijama.

Stručnjaci i aktivisti primjećuju polagano povećanje broja novoosnovanih udruga i rast interesa za njihovo osnivanje u manjim mjestima, što predstavlja nove civilne inicijative. Slično je napomenuto u raspravama, uz naglasak da postoji interes za prenošenje pozitivnih iskustava udruga koje uspješno djeluju te potreba za njihovom konkretnom pomoći u osnivanju sličnih udruga u manjim ili ruralnim sredinama.

U gospodarski razvijenim krajevima zemlje udruge su aktivnije, bolje surađuju s lokalnim vlastima te su u tom smislu učinkovitije u ostvarivanju svojih programa. Ove organizacije mogu dobiti i značajniju podršku brojnijeg članstva i volontera. Strani donatori uložili su značajna sredstva za razvoj civilnog društva na područjima koja su bila ugrožena ratom. Međutim, učinkovitost tamošnjih organizacija i onih koji provode te programe veoma je dvojbena.

## 4.7. Zaključak

Relevantni sudionici, osobito država na lokalnoj razini, postepeno stječu povjerenje u organizacije civilnog društva. Višestruko se prepoznaje važna uloga tih organizacija te znakovi utrlog puta za suradnju i razvoj partnerskih odnosa.

Organizacije civilnog društva sve više zagovaraju interese različitih društvenih skupina. Potvrđuju se u obrani prava građana te kreću u poslove pružanja društvenih usluga. Utjecaj na javne politike dugoročan je proces u kojem su već ostvareni prvi rezultati.

Što se tiče doprinosa civilnog društva po pojedinim sektorima, važno je istaknuti postignuća u demokratizaciji, toleranciji, nenasilju, rodnoj nejednakosti, zaštiti okoliša, osnaživanju žena i pomaganju marginalnim skupinama. Civilno društvo u Hrvatskoj je urbani fenomen i uglavnom je razvijenije i učinkovitije u gospodarski razvijenijim krajevima. Organizacije civilnog društva u Hrvatskoj još uvijek nisu zadobile primjereni značaj kod vlasti, privatnog sektora i drugih dionika. Potrebno je načiniti strategiju razvoja civilnog društva koja će podrazumijevati prepoznavanje civilnih organizacija kao partnera na svim razinama razvoja.



**ZAKLJUČAK**



# ZAKLJUČAK

Razvoj civilnog društva u Hrvatskoj dobio je početkom ovoga stoljeća novi zamah te širi krug dionika prepoznaje značaj i ulogu organizacija civilnog društva. Organizacije civilnog društva počinju stjecati povjerenje i javljaju se kao partneri lokalnim i regionalnim vlastima te dijelu Vladinih tijela. Gospodarske organizacije prepoznaju važnu ulogu organizacija civilnog društva i počinju podupirati njihov rad.

Posebno na razinama lokalnih zajednica organizacije civilnog društva javljaju se kao akteri i podupiratelji uvođenja pozitivnih društvenih promjena. Na ovaj se način ostvaruje načelo supsidijarnosti, civilno se društvo ukorjenjuje u lokalnim zajednicama i, što je izuzetno važno, razvija se "odozdo" uz sudjelovanje građana.

Značaj organizacija civilnog društva u Hrvatskoj sve se više prepoznaje u artikulacijama interesa različitih društvenih skupina. Artikulacija, obrana i zagovaranje interesa primjenom načela slobode udruživanja te osnivanjem različitih udruga šire se kao dio nove kulture aktivnog građanstva. Građani prepoznaju općekorisne građanske inicijative i sve su spremniji dati im aktivnu podršku. Dobri primjeri su aktivnosti udruga potrošača i udruga za zaštitu okoliša.

Organizacije civilnog društva u Hrvatskoj ključni su čimbenici u obrani građanskih prava, demokratizaciji društva, promicanju tolerancije i nenasilja, zagovaranju rodne jednakosti, aktualizaciji problema položaja žena u društvu i pomaganju marginalnim skupinama. Neke udruge invalida u svojim su programima ostvarile zapažene društvene novitete i senzibilizirale širu javnost.

Organizacije civilnog društva u Hrvatskoj još su uvijek relativno urbani fenomen i njihove su aktivnosti uglavnom vidljive u većim gradovima i razvijenijim dijelovima zemlje. Utjecaj na javne politike te pružanje prvenstveno socijalnih usluga i dalje čine izazovno područje razvoja civilnog društva u budućnosti. Posebno valja istaknuti nedovoljnu iskorištenost organizacija civilnog društva u pripremi i primjeni različitih javnih politika.

Strategija razvoja civilnog društva koju bi izradili stručnjaci u tom području mogla bi aktualizirati ulogu organizacija civilnog društva, dati im dodatan legitimitet i osnažiti njihovu ulogu. Kapaciteti organizacija civilnog društva u Hrvatskoj u stalnom su usponu. Organizacije su sve svjesnije problema ljudskih kapaciteta i sve više ulažu u obrazovanje svojih kadrova. Međutim, organizacije civilnog društva nisu iskoristile priliku zapošljavanja mladih stručnjaka uz potporu državnih programa. To bi trebao biti izazov budućeg razvoja. Sposobni kadrovi bit će sposobni pribaviti i znatnije raspoložive financijske resurse. Pristupanjem Hrvatske Europskoj uniji organizacije civilnog društva imat će pristup novim financijskim resursima. Prepoznatljivost vodstva, vidljivi javni nastupi predstavnika organizacija civilnog društva te umrežavanje i sklapanje koalicija radi konkretnih akcija i dalje čine izazovno područje razvoja civilnog društva u Hrvatskoj.

U Hrvatskoj je razvijena opsežna institucionalna infrastruktura za razvoj civilnog društva na razini države. Osnivanjem Nacionalne zaklade za razvoj civilnog društva povećavaju se financijski resursi za održivi razvoj organizacija civilnog društva. Savjet za razvoj civilnog društva trebao bi biti prepoznatljiviji i učinkovitiji u predlaganju politike održivog razvoja civilnog društva. Državne organizacije još uvijek smatraju da one podupiru razvoj civilnog društva i da se ono razvija "odozgo". Država i organizacije civilnog društva napravili su tek prve korake u otvaranju dijaloga o različitim problemima i pitanjima. Poticanje dijaloga države i organizacija civilnog društva također ostaje izazovno područje.

Temeljni propisi za osnivanje i djelovanje organizacija civilnog društva uglavnom odgovaraju standardima demokratskih zemalja, pri čemu su potrebne izmjene i dopune Zakona o zakladama i fondacijama.

Što zemlje u regiji mogu naučiti iz hrvatskog iskustva razvoja civilnog društva?

1. Zahvaljujući zahtjevima koje su dolazili od organizacija civilnog društva razvijen je prilično transparentan program javnog natječaja, tj. davanja donacija iz Državnog proračuna, a takvu praksu slijede i neki veći gradovi.
2. Zahvaljujući zahtjevima i lobiranju organizacija civilnog društva te dijela stranih donatora razvijen je uglavnom povoljan i poticajan porezni okvir za rad organizacija civilnog društva.
3. Osnivanjem Nacionalne zaklade za razvoj civilnog društva povećani su financijski resursi koji mogu doprinijeti održivom razvoju civilnog društva.
4. Osnovan je Savjet za razvoj civilnog društva Vlade RH što je za sada uglavnom doprinosilo rješavanju problema legitimnosti organizacija civilnog društva, kao dionika modernog društvenog razvoja.
5. Neki gradovi i županije izradili su programe suradnje s organizacijama civilnog društva.
6. Istaknuta je potreba za izradom Strategije razvoja civilnog društva u Hrvatskoj.
7. Država je civilnim organizacijama povjerila pružanje usluga ranjivim skupinama među kojima valja istaknuti žrtve obiteljskog nasilja.
8. Dio gospodarskih subjekata dijeli donacije raspisivanjem natječaja, a nekolicina ih je izdala i prva izvješća o društveno odgovornom poslovanju.



**LITERATURA**

## LITERATURA

- Alaburić, V. (2003.): *Sustavni napadi Vlade na slobodu medija*, Jutarnji list, 14. srpnja 2003.
- B.a.B.e. (2002.): *Percepcija nevladinih organizacija u Hrvatskoj*, neobjavljeni rad.
- B.a.B.e. (2004.): *CATI - stavovi spram NVO-a: II. val.*, neobjavljeni rad.
- 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.
- Bežovan, G. (1995.): *Neprofitne organizacije i kombinirani model socijalne politike*, Revija za socijalnu politiku, 2: 195-214.
- Bežovan, G. (1997.): *Problemi i potrebe neprofitnih organizacija u Hrvatskoj*, CERANEO, neobjavljeni rad.
- Bežovan, G. (2004.): *Civilno društvo*, Zagreb, Nakladni zavod Globus.
- Bežovan, G., (2005.): *Hrvatska akademska hajdučija*, Vjesnik, 26. lipnja 2005.
- Bežovan, G., Zrinščak, S. (2001.): *Mogućnosti decentralizacije u socijalnoj politici i nove uloge lokalnih vlasti*, Revija za socijalnu politiku 8:239-258.
- Despot-Lučanin, J., Coury, J. M. (1995.): *Mogućnosti i teškoće razvoja nevladinih organizacija u Hrvatskoj*, Revija za socijalnu politiku, 2:137-144.
- Črpić, G., Zrinščak, S. (2005.): *Civilno društvo u nastajanju. Slobodno vrijeme i dobrovoljne organizacije u Hrvatskoj*, u: J. Baloban (ur.) *U potrazi za identitetom. Komparativna studija vrednota: Hrvatska i Europa*, Zagreb, Golden Marketing (u tisku).
- Komisija Europskih zajednica. Priopćenje Komisije. Mišljenje o zahtjevu Republike Hrvatske za članstvo u Europskoj uniji, COM(2004)257 konačni tekst, Bruxelles, 20. travnja 2004., dostupno na [www.mei.hr](http://www.mei.hr).
- 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. (1997.) Croatia, u: Poinier L. W. (ed.): *The New Civic Atlas - Profiles of Civil Society in 60 Countries*, Washington DC, CIVICUS.
- Narodne novine*, 52/2002.: Projekti i programi udruga i iznosi za njihovu financijsku potporu iz sredstava Državnog proračuna u 2002. godini, osiguranih na poziciji Ureda za udruge u tabelarnom prikazu prema području programskih aktivnosti.
- Narodne novine*, 83/1992.: Zakon o humanitarnoj pomoći.
- Narodne novine*, 132/1998., 70/2001.: Uredba o Uredu Vlade Republike Hrvatske za udruge.
- Narodne novine*, 26/2002.: Odluka o osnivanju Savjeta za razvoj civilnog društva te imenovanje predsjednika i članova Savjeta.
- Narodne novine*, 173/2003.: Zakon o Nacionalnoj zakladi za razvoj civilnoga društva.
- Pavić-Rogošić, L. (2004.): *Naša zajednica naša odgovornost – priručnik za uspješno organiziranje lokalne zajednice*, Zagreb, ODRAZ.
- Pogledi*. (1988.): Nove rasprave o civilnom društvu, vol. 18. no.1.

Puhovski, Ž. (2004.): *Civilna politička kultura*, u: Gogić, M. (ur.) *Kako surađivati s vlastima i kada to ne žele*. (5-7), Zagreb, HHO.

Pusić, E. (ur.) (1992.): *Hrvatska: zadanosti i usmjerenja*, Zagreb, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti.

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

Spona - Bilten Ureda Vlade Republike Hrvatske za udruge, 2/2005.

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

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

Šućur, Z. (2004.): *Siromaštvo i nejednakosti u Hrvatskoj od 2001. do 2003. godine*, Revija za socijalnu politiku 3-4:443-450.

Udruga "Mi" (2004.): *Mreža uzajamne pomoći*, Split.

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

Ured za udruge RH (2003.): *Programi i projekti udruga s iznosima financijske potpore iz sredstava Državnog proračuna za 2003. godinu, na poziciji Ureda za udruge*, Zagreb, <http://www.uzuvrh.hr>.

Vjesnik, 1995., 8. svibnja, *Humanitarno ne znači i zakonito*.

Vlada Republike Hrvatske (1993.): *Socijalni program*, Zagreb.

Vlada Republike Hrvatske (2004.): *Program Vlade Republike Hrvatske u mandatnom razdoblju 2003.-2007.*, [www.vlada.hr](http://www.vlada.hr).

Vlada Republike Hrvatske (1996.): *Program zadovoljavanja socijalnih potreba građana u Republici Hrvatskoj u razdoblju od 1997. do 1999. godine*. Zagreb.

Vlada Republike Hrvatske (1998.): *Nacionalna politika zapošljavanja*. Zagreb.

Vlada RH: *Okvirni program decentralizacije (razdoblje 2004. do 2007. godine)* [www.vlada.hr](http://www.vlada.hr).

Vlada Republike Hrvatske (2004.): *Program Vlade Republike Hrvatske u mandatnom razdoblju 2003.-2007.*, [www.vlada.hr](http://www.vlada.hr).

## Linkovi:

[www.ceraneo.hr](http://www.ceraneo.hr)

[www.socialplatform.org](http://www.socialplatform.org)

<http://zaklada.civilnodrustvo.hr>

[www.poslovniforum.hr/agenda](http://www.poslovniforum.hr/agenda)

[www.uzuvrh.hr](http://www.uzuvrh.hr)

[www.zenska-mreza.hr](http://www.zenska-mreza.hr)

[www.zamirzine.net](http://www.zamirzine.net)

[www.human-rights.hr](http://www.human-rights.hr)





