

Civilno društvo i javna uprava kao dionici razvoja kombinirane socijalne politike u Hrvatskoj

Gojko Bežovan*

UDK 342.734 (497.5)
351.84 (497.5)

Izvorni znanstveni rad (original scientific paper)

Primljeno 5. 3. 2009.

Prihvaćeno 2. 6. 2009.

Prezentirani su i analizirani rezultati empirijskog istraživanja o razvoju kombinirane socijalne politike u Hrvatskoj. Kombinirana socijalna politika nov je sustav socijalne politike u kojem vlada, lokalne vlasti, organizacije civilnog društva, trgovačka društva (profitni sektor), obitelj (neformalni sektor) te drugi dionici djeluju na mjestu prijašnjeg monopolističkog položaja države. U takvom sustavu vlast i javna uprava prepoznaju organizacije civilnog društva i druge dionike kao partnere te s njima surađuju u procesu pripreme i donošenja odluka te provedbe socijalnih programa. Trendovi razvoja kombiniranih socijalnih politika ovise o nasljeđu i tipovima socijalnih režima. Razvoj kombinirane socijalne politike aktualan je i u tranzicijskim zemljama i uvelike je obilježen nasljeđem i utjecajem procesa

* Prof. dr. sc. Gojko Bežovan, redoviti profesor na Katedri za socijalnu politiku Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Studijskog centra za socijalni rad (professor at the Chair of Social Policy, Centre for Social Work Study, Faculty of Law, University of Zagreb)

pridruživanja Europskoj uniji. Prijašnja empirijska istraživanja kombinirane socijalne politike u Hrvatskoj upozorila su na probleme razumijevanja tog koncepta i na skromne domete njegova razvoja. U ovom istraživanju posebno je analizirana uloga civilnog društva i javne uprave kao ključnih dionika razvoja kombinirane socijalne politike. Rezultati istraživanja govore da se u Hrvatskoj utire put razvoju kombinirane socijalne politike te da postoje primjeri koji se mogu koristiti kao dobra praksa.

Ključne riječi: socijalna politika – Hrvatska, kombinirana socijalna politika – empirijsko istraživanje, javna uprava, lokalna i regionalna samouprava, civilni, profitni i neformalni sektor, europeizacija

1. Uvod

Ovaj je tekst rezultat empirijskog istraživanja *Uloga civilnog društva u jačanju kombinirane socijalne politike u Hrvatskoj* koje je provedeno tijekom 2007. i 2008. godine.¹ U neku ruku, riječ je o longitudinalnom istraživanju koje je, slijedeći trendove reformi socijalnih država u razvijenim zemljama, počelo sredinom 1990-ih (Bežovan, 1995; Bežovan, Zrinščak, 2001; Bežovan, 2003; Bežovan, 2004; Bežovan, 2005; Bežovan, Zrinščak, 2007).

Kombinirana socijalna politika (*welfare mix*) nov je trend razvoja socijalnih politika u razvijenim zemljama koji je povezan s krizom socijalne države 1970-ih. U tekstu se upućuje na glavne teorijske odrednice koncepta kombinirane socijalne politike i na trendove razvoja u zapadnim zemljama. Imajući u vidu raspoloživu literaturu, aktualizira se problem razvoja kombinirane socijalne politike u tranzicijskim zemljama.

Kao polazište za empirijsko istraživanje analiziraju se rezultati dosadašnjih istraživanja kombinirane socijalne politike u Hrvatskoj te trendovi reformi socijalne politike. Posebno se analizira uloga civilnog društva i javne up-

¹ Istraživanje je proveo CERANEO – Centar za razvoj neprofitnih organizacija. Istraživanje je provedeno u okviru znanstvenog projekta *Civilno društvo i kombinirana socijalna politika* koji podupire Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa. Financijsku potporu provedbi projekta dali su Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi te Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva. Ovaj je tekst uža i prerađena verzija završnog izvještaja projekta Bežovan (2007) *Izazovi razvoja kombinirane socijalne politike u Hrvatskoj – nacrt*; www.ceraneo.hr

rave kao ključnih dionika razvoja kombinirane socijalne politike. Potom se izlažu ciljevi empirijskog istraživanja i njegova metodologija.

Izloženi rezultati empirijskog istraživanja govore o ulozi različitih dionika u socijalnoj politici i njihovim doprinosima razvoju kombinirane socijalne politike. Dobiveni rezultati bili su predmetom rasprave na konferenciji pa su dijelom dopunjeni i raspravama koje su na njoj vođene.²

Snage i slabosti razvoja kombinirane socijalne politike te potrebe za nastavkom empirijskih istraživanja izlažu se u zaključku.

2. Glavne odrednice kombinirane socijalne politike

Analiza glavnih odrednica kombinirane socijalne politike ovdje se oslanja na prijašnja istraživanja (Bežovan, 2005), a za ovu svrhu sažeto se upućuje na njezin razvoj te se aktualiziraju rezultati novijih istraživanja i rasprava.

Kombinirana socijalna politika javlja se kao novi sustav socijalne politike u kojem vlada, lokalne vlasti, organizacije civilnog društva, trgovačka društva (profitni sektor), obitelj (neformalni sektor) te drugi dionici djeluju na mjestu prijašnjeg monopolističkog položaja države. U takvom sustavu vlast, javna uprava, prepoznaje organizacije civilnog društva i druge dionike kao partnere te s njima surađuju u procesu pripreme i donošenja odluka te provedbe socijalnih programa.

Tijekom 1980-ih, u doba rastuće krize socijalnih država u razvijenijim zemljama i pojave novih socijalnih rizika (Ascoli, Ranci, 2002), tradicionalni programi socijalnih država usmjereni uglavnom na socijalnu sigurnost putem osiguranja suočeni su s novim izazovima. Nesigurne radne karijere i rastuće socijalne potrebe, koje ne iskazuju samo marginalne skupine, već i pripadnici srednjih slojeva, postaju sve prisutnije u društvima pritisnutima negativnim demografskim trendovima i novim odnosima u obiteljima. Rastuće potrebe za socijalnim uslugama (Alber, 1995) stavile su središnje i lokalne vlasti pred nove izazove njihova učinkovitog i djelotvornog pružanja. Transformacija države od financijera i pružatelja socijalnih usluga putem organizacija u državnom vlasništvu prema ulozi dionika koji sklapa ugovore s pružateljima socijalnih usluga u novom okruženju ima višestruke utjecaje na profiliranje nove socijalne politike. Prema As-

² Konferencija *Izazovi razvoja kombinirane socijalne politike u Hrvatskoj* održana je 11. – 13. listopada 2007. u Opatiji.

coliju i Ranciju (2002), u tim procesima važno je istaknuti činjenicu sve veće odgovornosti lokalnih vlasti u financiranju, planiranju i odlučivanju glede specijaliziranih socijalnih usluga koje odgovaraju lokalnim zahtjevima. Privatizacija pružanja socijalnih usluga, zasnovana na pristupu novog javnog menadžmenta, značila je uvođenje menadžerskih tehnika i procedura kao u privatnom sektoru. U slučajevima kad se usluge pružaju putem neprofitnih organizacija, govori se o socijalnom poduzetništvu i o socijalnoj ekonomiji. Nadalje, korisnicima tih usluga njihovo je plaćanje porezno priznati rashod, a neprofitnim se organizacijama daju povoljniji porezni statusi glede poslovanja i primanja donacija. Dakle, u novim socijalnim politikama razdvojeno je financiranje i pružanje socijalnih usluga.

Neprofitne su organizacije pozvane da igraju sve važniju ulogu u obrazovanju, zdravstvu, socijalnim uslugama, razvoju zajednice, zapošljavanju i osposobljavanju, kulturi, umjetnosti, rekreaciji i zaštiti okoliša (Anheier, 2003). Neprofitne su organizacije sve više dijelom javno-privatnih partnerstava te ulaze u kompleksne mreže odgovornosti i financijske obveze prema različitim dionicima, kao što su država, članovi, korisnici usluga i konkurentne organizacije koje imaju slične programe. Ravnatelj škole više sebe prepoznaje kao socijalnog poduzetnika, a manje kao javnu ustanovu (Evers, Laville, 2004b).

Uvođenje prakse novog javnog menadžmenta rezultirao je restrukturacijom javne uprave po uzoru na privatna poduzeća (Evers, 2005). Logika tržišta sve više osvaja javni i treći sektor i sve to oblikuje organizacije koje su usklađene s pluralizmom upravljačkih mehanizama kao hibridne organizacije. Hibridne organizacije legitimiraju se socijalnim poduzetništvom, a A. Evers (2005) ističe tri njihove dimenzije. One su u prilici mobilizirati mnogobrojne dodatne lokalne resurse. U njihovim upravljačkim mehanizmima predstavljeni su različiti dionici. To osnažuje njihovu poziciju, čini ih ukorijenjenima u lokalne sredine. Hibridne organizacije pred sebe postavljaju nove, drugačije ciljeve od onih koje su imale tradicionalne državne organizacije. Evers navodi primjere škola koje inoviraju programe, iskušavaju druge oblike obrazovanja.

Rastuću ulogu neprofitnog sektora Anheier (2003: 271–274) objašnjava teorijom heterogenosti i teorijom povjerenja. Nepodmirena potražnja za javnim i kvazijavnim dobrima i uslugama u situaciji heterogene potražnje jača ulogu neprofitnog sektora. Zemlje s heterogenom potražnjom imat će veći neprofitni sektor od zemalja s više homogenom potražnjom. Ekspanzija neprofitnog sektora dio je većih socijalnih i ekonomskih promjena koje uključuju prelazak od netržišne na tržišnu ekonomiju, od industrijskog na

postindustrijsko društvo, od individualne nacionalne države na neku novu formu međunarodnih saveza. To je utjecalo na promjenu »kulture« javnih dobara i odgovornosti za njihovu isporuku te njihovu pluralizaciju. S druge strane, povjerenje u pružatelje usluga na neprofitnoj osnovi i dalje se čini važnim generatorom njihova širenja. K tome, Anheier širenje neprofitnog sektora vidi u njegovoj rekombinaciji i refunkcionalizaciji, što znači prihvaćanje marketinških kriterija poslovanja i pružanje socijalnih usluga putem tržišnih organizacija.

Međutim, reforme socijalnih režima u pojedinim zemljama teku različito i uloga socijalnih organizacija civilnog društva, prema teoriji socijalnog podrijetla Salamona i Anheiera (1998), uvelike ovisi o prijedenuom putu (*path dependency*). Organizacije civilnog društva važne su za razvoj kombinirane socijalne politike zbog njihove posredničke uloge između države, tržišta i neformalne sfere, one se javljaju kao zagovornici određenih skupina i programa, a isto tako, sinergijskim učinkom kombiniraju ljudske i materijalne resurse (Evers, 1995).

U širem kontekstu inzistira se na razlikama koje postoje u američkoj i europskoj tradiciji glede uloge neprofitnog sektora i civilnog društva (Evers, Laville, 2004a). Američka tradicija računa s ulogom neprofitnih organizacija koje popunjavaju prostor promašaja koji se dešavaju na tržištu. Europska tradicija, pored neprofitnih organizacija, računa s ulogom zadruga i mutualističkih organizacija koje mogu u određenoj mjeri raspodjeljivati ostvarenu dobit. Socijalna ekonomija važan je dio europske civilne tradicije (Defourny, 2001).

Uloga organizacija civilnog društva u socijalnoj politici i profiliranje kombiniranih socijalnih politika čine se važnim dijelom europskog socijalnog modela (Evers, 2006). Interesne skupine organizacija civilnog društva snažno zagovaraju njihovu poziciju na razini Europske unije i država članica.³ Na djelu je nov oblik vladavine koji je višerazinskog karaktera (Ruzza, Della Sala, 2007). Europska unija s nizom razvojnih programa i konkretnih utjecaja na procese oblikovanja javnih politika, kao što je, na primjer, otvoreni model koordinacije, te fondova iz kojih se financiraju programi organizacija civilnog društva uvelike pridonosi razvoju kombinirane socijalne politike (Kendall, Anheier, 2001).

³ U okviru četverogodišnjeg CONNEX projekta *Učinkovita i demokratska višerazinska vladavina (governance) u Europi* na skupove su pozivani i predstavnici Socijalne platforme europskih socijalnih organizacija civilnog društva, kao europske krovne udruge. Iz njihovih rasprava moglo se zaključiti da civilne organizacije daju najveći doprinos razvoju europskog socijalnog modela. V. <http://www.connex-network.org>

Novi oblici regulacije i odnosa između države, neprofitnog i profitnog sektora suočeni su s mnogim izazovima (Ascoli, Ranci, 2002). Prenošenje ili dijeljenje odgovornosti za pružanje socijalnih usluga neprofitnog i privatnog sektora s drugim dionicima jedno je od ključnih pitanja. Suradnja ili nadmetanje među pružateljima usluga, bez obzira na njihovo profitno ili neprofitno usmjerenje, presudno je razvojno pitanje. Naglascima za učinkovitim pružanjem socijalnih usluga u prvi se plan stavlja njihova kvaliteta, dostupnost i priuštivost. S druge strane, pita se jesu li procesi socijalnog isključivanja zaboravljeni naspram rasprava o učinkovitosti usluga. Što je ostalo od inovativnog potencijala neprofitnih organizacija? Kompeticija znači i profesionalizaciju zaposlenih.⁴ Privatizacija dovodi do »devoluntarizacije« sektora socijalnih usluga. Volonterski je rad bio tradicionalno obilježje ovog sektora u većem broju zemalja. Mnoge se posebnosti i vrline neprofitnih organizacija gube. One više nisu sposobne odgovoriti na potrebe zajednice jer se sve više okreću pojedincima s kojima imaju ugovore o podmirivanju njihovih potreba.

Privatizacija socijalnih usluga i snažan razvoj kombinirane socijalne politike zahvatili su liberalni i konzervativno-korporativistički socijalni režim (Smith, 2008; Zimmer, 2008). U liberalnom američkom socijalnom režimu, zahvaljujući razvoju neprofitnog sektora i poduzetničkoj klimi u njemu, sektor se socijalnih usluga širi i ovisi sve više o državnim financijama, za razliku od prijašnjeg vremena kad je ovisio o privatnoj filantropiji. Ugovori vlade s neprofitnim sektorom kontroliraju se različitim mjerjenjima učinaka i ciljanosti (Smith, 2006). Izgradnja zajednice i razvoj socijalnog kapitala te poticanje građana na sudjelovanje u lokalnim poslovima sve se više zanemaruju. U njemačkom, konzervativno-korporativističkom modelu, neprofitni se sektor sve više birokratizira, gubi volontere i sve više u pitanje dolazi učinkovito ostvarivanje misija organizacija koje djeluju za opće dobro.

S druge strane, uloga organizacija civilnog društava u skandinavskim zemljama sporo se mijenja i uglavnom ostaje na razini zagovaranja, utjecanja na donošenje odluka u socijalnoj politici i interesnog organiziranja (Mathies, 2006).

Prije citirana literatura upućuje na to da se razvoj kombinirane socijalne politike opisuje jezikom ekonomije: potražnja i ponuda socijalnih usluga,

⁴ Više autora navodi da je privatizacija i komercijalizacija pružanja socijalnih usluga utjecala na izmjene programa obrazovanja socijalnih radnika. Uvode se programi menadžmenta, socijalnog marketinga, prikupljanja sredstva i sličnog (Zimmeer, 2008; Badelt, 2003; Kendall, Knap, Forder, 2006).

privatizacija, komercijalizacija, marketizacija, mješovita ekonomija socijalne skrbi, poduzetništvo, proizvodnja socijalnih usluga, kompeticija, porezni poticaji i učinkovitost.

3. Razvoj kombinirane socijalne politike u tranzicijskim zemljama

Empirijska istraživanja kombinirane socijalne politike, i posebno uloge socijalnih organizacija civilnog društva u tranzicijskim zemljama, relativno su novijeg datuma (Kuti, 2001; Regulska, 2001; Széman i Harsányi, 2000; Potůček, 2000; Széman, 2003; Sokolowski, 2000). Organizacije civilnog društva u socijalnom području, uglavnom uz utjecaj inozemnih programa, razvijaju sporo kao odgovor na rastuće socijalne probleme.

A. Zimmer (2006) naglašava općenito tradiciju sukobljavanja i nepovjerenja prema organizacijama civilnog društva u srednjoeuropskim tranzicijskim zemljama početkom 1990-ih. Nije postojala cjelovita politika prema trećem sektoru, a predstavnici javnih ustanova često su kritizirali civilne organizacije zbog loše uprave i zlorabe financijskih sredstava. Krajem 1990-ih te se organizacije pojavljuju kao partneri u provedbi javnih politika s nizom poticaja za njihov razvoj u poreznoj politici.

Ulogu civilnih organizacija u socijalnoj politici Zimmer vidi kao dopunsku, pružaju usluge koje vlada ne pruža ili ne želi pružati. U slučajevima suradnje s civilnim organizacijama na djelu je neoliberalni model koji promiče ideologiju novog javnog menadžmenta. Razvoj sektora uvelike je ovisan o prijašnjim iskustvima, a u slučaju Poljske javlja se značajnija uloga Katoličke crkve. U većini tranzicijskih zemlja sektoru je problem legitimitet i često kooptivna uloga u odnosu prema državi koja se očituje u instrumentalizaciji civilnih organizacija u procesu privatizacije i decentralizacije socijalne politike. Uloga pružatelja socijalnih usluga jača legitimnost neprofitnih organizacija. Odlaskom stranih donatora, ističe Zimmer, sektor se našao pred velikim izazovima.

Novija istraživanja u Mađarskoj (Kuti, 2008) glede razvoja civilnog društva govori da važnu ulogu ima partnerstvo s lokalnim vlastima i drugim dionicima kojima je svrha izgradnja mreža za učinkovitu borbu protiv siromaštva i socijalno uključivanje. Civilne inicijative koje računaju sa strategijama samopomoći različitih ranjivih skupina imaju prepoznatljivu podršku šire javnosti. Neprofitne organizacije kao pružatelji socijalnih usluga, s nizom inovacija i novih područja aktivnosti, još uvijek se teško

nose s konkurencijom državnih ustanova. Nedostaje transparentna reforma socijalne politike s podjelom posla između države, tržišta i neprofitnog sektora.

Eva Kutí ističe da se važan strateški pomak glede razvoja kombinirane socijalne politike i promocija civilnog društva kao važnog dionika desio u vrijeme pridruživanja Mađarske Europskoj uniji, i poslije. Zajednički projekti neprofitnih organizacija i lokalnih vlasti zasluživali su povjerenje europskih fondova i to je bio put kojim se utirala nova praksa suradnje. Civilni sektor raspolaže značajnim ljudskim potencijalima, čemu su važan doprinos dali inovirani sveučilišni nastavni programi.

Z. Kolarič i T. Rakar (2007), uspoređujući neprofitni sektor u postsocijalističkim zemljama, vide da je sveprisutna niska profesionalizacija. U Sloveniji je manja profesionalizacija tog sektora u usporedbi s drugim postsocijalističkim zemljama.⁵ To se tumači i dijelom kao rezultat dominacije socijaldemokratskog režima koji ima sveobuhvatne socijalne programe. Neprofitni sektor u Sloveniji ima komplementarnu ulogu i sve se više pojavljuje kao pružatelj socijalnih usluga. Katolička se crkva javlja kao važan dionik koji osniva različite obrazovne i socijalne organizacije te organizacije u zajednici koje pomažu ovisnicima. Kolarič i Rakar smatraju da središnje pitanje razvoja neprofitnog sektora i socijalnog sustava u Sloveniji nije zamjena jednoga drugim, nego povezivanje i kombinacija različitih potencijala koje imaju svi sektori.

Reforme socijalne države i razvoj kombinirane socijalne politike u zemljama jugoistoka Europe posredovani su većim gospodarskim krizama, koje su bile uvjetovane i ratom. Reforma socijalnih politika u tim zemljama događa se pod utjecajem međunarodnih financijskih organizacija, osobito Svjetske banke.⁶ Razvoj neprofitnog sektora i civilne inicijative podupirali su uglavnom strani donatori pa se razvio izvjestan paralelizam socijalnih programa (Deacon, Stubbs, 2007). Više civilnih inicijativa koje su zagovarale prava ranjivih socijalnih skupina, senzibilizirale javnost i pružale

⁵ Rasprave na CINEFOGO konferenciji *The Role of Third Sector Organisations in Changing Welfare Systems in Central and Eastern European Countries* održanoj u Ljubljani 5. – 6. veljače 2009. upozorile su da je dijelom tu razliku moguće tumačiti kao nasljedstvo Slovenije i drugih zemalja bivše federacije, koja je imala razvijene socijalne usluge, prije svega putem centara za socijalni rad i zavoda za zapošljavanje. Kako ostale postsocijalističke zemlje nisu imale takve institucije, to je bio prostor za razvoj organizacija civilnog društva.

⁶ Program reforme sustava socijalne skrbi u Hrvatskoj provodi Svjetska banka, a zainteresirana javnost ima malo informacija o tom projektu. Zaposleni u centrima konzultirani u okviru tog istraživanja nepovjerljivi su u dometu tog projekta, a rijetki zaposlenici kod ostalih dionika uopće imaju informaciju o reformi.

im izvjesne usluge preraslo je u udruge. Međutim, život je novoosnovanih udruga često bio kratkoga daha.

Problemi razvoja kombinirane socijalne politike u tranzicijskim zemljama mogli bi se povezati uz činjenicu relativne zapostavljenosti socijalne politike kao područja razvoja.⁷ Često se događa da se u vladama ti resori povjeravaju slabijim koalicijskim partnerima. Reformski poticaji koji dolaze odozdo nedovoljno su snažni, a nasljedstvo je još uvijek veliko breme svim potencijalnim reformatorima. Stoga je ovo područje izloženije i otvorenije reformskim utjecajima koji dolaze iz međunarodnih financijskih institucija, prije svega Svjetske banke. To se može tumačiti kao poticaj neoliberalizmu u socijalnim politikama.

4. Što znamo o razvijenosti kombinirane socijalne politike u Hrvatskoj?

Razvoj civilnih inicijativa u socijalnom području javlja se početkom Domovinskog rata te s njim povezane prognaničke i izbjegličke krize.⁸ Empirijsko istraživanje o radu humanitarnih organizacija provedeno 1995. (Bežovan, 1995) prepoznalo je njihovu razvojnu krizu. Država je prema njima bila nepovjerljiva, nije ih konzultirala niti uključivala u oblikovanja i primjenu socijalnih programa. Zakonski i porezni okvir za njihovo djelovanje bili su nepoticajni. Istraživanje je upozorilo na paternalistički stav države prema tim organizacijama. Ovisnost o inozemnim donacijama bio je dodatan uteg održivog razvoja tih organizacija. Osnivanje privatnih ustanova za pružanje socijalnih usluga, koje su imale neprofitni status, prije svega u području zdravstva, početkom 1990-ih neopravdano se nije tematizirao kao dio civilnog društva.

Istraživanje o mogućoj ulozi organizacija civilnog društva u decentralizaciji socijalne politike (Bežovan, Zrinščak, 2001) pokazalo je da se decentralizacija socijalne politike provodi odozgo, što umanjuje lokalne potencijale

⁷ Sudionici Osme konferencije Međunarodnog društva za istraživanje trećeg sektora (ISTR) i Druge konferencije Europske istraživače mreže (EMES), *Treći sektor i održiva društvena promjena: nove granice za istraživanje*, Barcelona, srpanj 2008., iz tranzicijskih zemalja složili su se s takvim trendom razvoja socijalne politike. Češka i Slovenija su zemlje koje nisu bile izložene takvim utjecajima.

⁸ Opsežnija analiza dometa i izazova razvoja kombinirane socijalne politike u Hrvatskoj nalazi se u: Bežovan, 2008. U ovom se tekstu izlaže sažetak te analize.

i pasivizira ljudske resurse. S druge strane, ljudski su resursi i institucionalni okvir socijalnih programa, gradskih i civilnih, na lokalnim razinama skromni. Problem koordinacije socijalnih programa različitih dionika na lokalnoj razini prepoznat je kao važan razvojni izazov. Prema rezultatima tog istraživanja korijeni razvoja kombinirane socijalne politike na razini gradova bili su teško prepoznatljivi.

Novije, opsežno istraživanje razvoja civilnog društva u Hrvatskoj (Bežovan, Zrinščak, 2007) govori o povećanom broju udruga u širem socijalnom području. Međutim, organizacije civilnog društva imaju relativno ograničenu ulogu u smanjenju siromaštva. Više uspjeha imaju udruge kojima je misija samoorganizacija određenih ranjivih skupina, kao što su: invalidi, bolesnici, nezaposleni i slični. Drugi relevantni dionici: lokalne vlasti, javne ustanove, mediji, gospodarstvo, više uvažavaju te organizacije i njihove inicijative. Prepoznatljiv je doprinos udruga koje pridonose osnaživanju žena, skloništa za žrtve obiteljskog nasilja te onih koje pridonose osnaživanju marginalne skupine.

Ovo je istraživanje pokazalo da dio stručnog osoblja iz socijalnih ustanova i državne uprave ima rezerve prema kompetencijama aktivista i zaposlenih u socijalnim organizacijama civilnog društva. To je često zapreka suradnji na lokalnim razinama.

Važan dio misije socijalnih organizacija civilnog društva je utjecaj na socijalnu politiku. Rezultati istraživanja (Bežovan, Zrinščak, 2007) govore da je teško prepoznati stvarne utjecaje civilnih organizacija, a i drugih dionika, na proces pripreme, donošenja i provođenja važnih mjera socijalne politike. Istraživanje koje je proveo UNDP (2006) prepoznaje organizacije civilnog društva kao važne dionike u programima socijalne integracije socijalno isključenih skupina.

Strateški okvir za razvoj 2006. – 2013. koji je usvojila Vlada općenito nedovoljno pažnje posvećuje problemu socijalnog razvoja. Glede socijalnog razvoja naglasak se stavlja na socijalnu koheziju i socijalnu pravdu. U tom se ne spominje uloga organizacija civilnog društva, a ne zagovara se kombinirani model socijalne politike.

U Nacionalnoj strategiji stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva od 2006. do 2011. koju je Vlada usvojila sredinom 2006. zagovara se uključivanje organizacija civilnog društva u pružanje javnih usluga u području socijalne skrbi, zdravstva i obrazovanja. Jedan od ciljeva je i kvalitetno socijalno ugovaranje pružanja javnih usluga s organizacijama civilnog društva. Strategija zagovara razvoj socijalne ekonomije i socijalnog poduzetništva. Strategija stavlja naglasak i na razvoj volonterstva, filan-

tropije i zakladništva te posebno ističe potrebu potpore razvoju zaklada lokalnih zajednica. Početkom 2007. Vlada je usvojila veoma ambiciozan Operativni plan provedbe Strategije. Ipak, potrebno je istaknuti da bi ti dokumenti imali potencijalno veći učinak da je o njima raspravljao i da ih je usvojio Hrvatski sabor. Organizacije civilnog društva, kao i drugi dionici, posebno gradovi, bile su na primjeren način uključeni u izradbu tih dokumenta.

Uloga javne uprave (državna uprava, lokalna i regionalna samouprava te javne službe) u ograničenom je dijelu bila analizirana kao dionik razvoja kombinirane socijalne politike. Prijašnja tradicija ustroja državne uprave na razini ministarstva napuštena je poslije izbora 2003. kad se ukida Ministarstvo rada i socijalne skrbi, a njegove odgovornosti podijeljene su između triju ministarstava.⁹ Poticanje razvoja kombinirane socijalne politike, kao jednog od prioriteta u razvoju Hrvatske kao socijalne države,¹⁰ dolaskom nove Vlade 2003. godine naprosto je zaboravljen.

Analizirajući reformu hrvatske javne uprave u širem kontekstu, I. Koprić (2008) ističe problem orijentacije, odnosno, očit je »... slab kapacitet uprave da oblikuje i vodi kvalitetne, dugoročne javne politike« (Koprić, 2008: 51). U oblikovanje propisa rijetko se i nedovoljno uključuju relevantni dionici, a javna rasprava nije praksom prilikom donošenja zakona. Politizacija javne uprave dovela je u pitanje stručnost i profesionalne standarde. Koprić ističe da je implementacija javnih politika i ostvarivanja javnog interesa višestruki problem javne uprave.

Već ukorijenjeni trendovi reformi javne uprave u razvijenim zemljama koji se promiču u okviru koncepta novog javnog menadžmenta (Perko-Šeparović, 2006), iz Koprićeve (2008) analize se razumije da bi tek trebali biti stavljeni na dnevni red naših rasprava. Isto tako, ovaj tip menadžerskih reformi dolazi iz druge upravne tradicije, podrazumijeva deregulaciju, privatizaciju, uvođenje javnog tržišta i treba računati s izvjesnim rizicima (Koprić, Marčetić, 2000).

⁹ Riječ je o Ministarstvu zdravstva i socijalne skrbi, Ministarstvu obitelji, međugeneracijske solidarnosti i branitelja te Ministarstvu gospodarstva, rada i poduzetništva. Prema mišljenjima stručnjaka, time je oslabljena komponenta socijalnog razvoja, a programi izgradnje socijalne države dodatno su fragmentirani i dijelom marginalizirani.

¹⁰ Taj prioritet jasno je istaknut u strateškom dokumentu *Hrvatska u 21. stoljeću – mirovinski sustav i socijalna skrbi* koji je usvojila prijašnja koalicijska vlada. Promjenom vlasti na nacionalnoj razini i na gradskim razinama često dolazi do velikog diskontinuiteta u području programa socijalne politike.

Strategija reforme državne uprave za razdoblje 2008. – 2011.¹¹ naglašava ulogu organizacija civilnog društva i drugih dionika u procesu oblikovanja i provedbe reformi. Međutim, pomnijom analizom može se zaključiti da je riječ o dosta uopćenim i načelnim odrednicama glede uloge organizacija civilnog društva u ovoj ambicioznoj reformi.

Potencijali modernizacije javne uprave mogu se prepoznati u procesu pridruživanja Europskoj uniji.¹² Dobar primjer za to bilo je iskustvo pripreme i donošenja *Zajedničkog memoranduma o socijalnom uključivanju*. Dokument je donesen u demokratskoj proceduri metode otvorene koordinacije (*open method of coordination*) u koju su bili uključeni svi relevantni dionici.¹³ S druge strane, program Vlade u mandatnom razdoblju 2008. – 2011. zapostavlja područje socijalnog razvoja, ne spominje se koncept kombinirane socijalne politike, što će pridonijeti deprofesionalizaciji i slabljenju socijalnih institucija. (Bežovan, 2008a.)

5. Ciljevi i metodologija istraživanja

Prije izneseni teorijsko-analički okvir, a posebno kritička analiza rezultata prijašnjih istraživanja, odredili su ciljeve ovog istraživanja. Cilj projekta je potaknuti razvoj kombinirane socijalne politike s naglaskom na razvoj civilnog društva kao važnog dionika socijalnih reformi i decentralizacije sustava socijalne politike u Hrvatskoj. Specifični ciljevi projekta jesu:

¹¹ Koprić (2008) vidi probleme u činjenici da je tu strategiju usvojila Vlada, a ne i Hrvatski sabor. Koprić ističe da je taj reformski dokument usmjeren samo na državnu upravu, u pripremi je tek strategija decentralizacije, a javne službe sasvim su zapostavljene.

¹² U tom kontekstu valja podsjetiti na iskustva drugih zemalja u modernizaciji javne uprave u socijalnom području te koncept kognitivne europeizacije (Guillen, Alvarez, 2004) koji se može razumjeti kao oblikovanje i preoblikovanje percepcija i stavova prema socijalnim problemima i načinima na koji se s njima bavimo.

¹³ Nešto prije Vlada je donijela Strategiju reforme socijalnih naknada 2007. – 2008., bez rasprava i uključivanja relevantnih dionika. K tome, prema Izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj skrbi (NN 44/06), iz centara za socijalnu skrb, bez javne rasprave, izdvajaju se službe koje se bave obiteljima i osnivanju se obiteljski centri. Obiteljski su centri ustanove u kojima ravnatelja imenuje nadležni ministar. Dakle, u ovom se slučaju napustio već usvojeni standard da u socijalnim državnim ustanovama ravnatelja bira upravno vijeće. U tom kontekstu važno je istaknuti da se u zadnjem Izvješću Europske komisije o napretku Hrvatske 2008. ističe da u Ministarstvu zdravstva i socijalne skrbi nije imenovan ravnatelj uprave za socijalnu skrb. Analiza tog slučaja, gdje se poslije nekoliko raspisanih natječaja ne izabire ravnatelj, uputila bi i na probleme politizacije javne uprave. O tome vidjeti na <http://www.delhrv.ec.europa.eu/uploads/dokumenti/6fd3bb47bf66fd211292ddcc40bbeed9.pdf>, posjećeno 19. veljače 2009.

1. prepoznati aktualne probleme, postignuća i izazove različitih dionika (županija, gradova, centara za socijalnu skrb, socijalnih ustanova te udruga) javne uprave i organizacija civilnog društva;
2. zaposlenima u socijalnom sektoru pružiti nova znanja, vještine te druge oblike pomoći kako bi mogli dati potreban doprinos razvoju kombinirane socijalne politike;
3. razviti novu mrežu predstavnika različitih dionika, s relevantnim znanjima i vještinama, obvezanim za dugoročnu suradnju u programima razvoja kombinirane socijalne politike u Hrvatskoj.

Podaci su prikupljeni anketnim upitnikom. Sastavljeni su i potom testirani upitnici za: županije, gradove, centre za socijalnu skrb (CZSS), socijalne ustanove te za udruge u području socijalne politike. Nakon sastavljanja konačnih verzija, upitnici su poslani poštom.

Tablica 1. Poslani i vraćeni upitnici

	Poslano	Vraćeno	%
Županija	20	16	80
Grad	124	83	66,9
CZSS	116	93	80,1
Udruga	200	72	36
Ustanova	263	80	30,4
Ukupno	723	344	47,5

Povrat upitnika kod županija, centara za socijalnu skrb i gradova može se smatrati zadovoljavajućim, a ostvaren je dodatnim naporima koji su se sastojali od stalnog telefoniranja te slanja upitnika pojedinim institucijama po nekoliko puta. Kod centara za socijalnu skrb, upitnici su slani i njihovim podružnicama. Povrat upitnika kod ustanova i udruga znatno je manji, a u prikupljanje dodatnih upitnika kod ostalih dionika uloženo je manje vremena.

6. Županije kao dionici kombinirane socijalne politike

Županije kao jedinice područne (regionalne) samouprave za obavljanje poslova iz djelokruga županije ustrojavaju upravna tijela. Upravni odjeli za zdravstvo i socijalnu skrb obavljaju poslove koji su predmet ovog istraživanja. Prema dostupnim informacijama na mrežnim stranicama

županija, ti odjeli iskazuju različite opsege djelatnosti. Gospodarski razvijenije županije imaju i ambicioznije programe aktivnosti.¹⁴ U županijskim skupštinama djeluju odgovarajući odbori koji se brinu za ovo područje razvoja, kao i drugi odbori koji su bliski temama socijalnog razvoja, kao što su odbori za mlade, ravnopravnost spolova i slično.

Broj zaposlenih stručnih osoba u upravnim odjelima nadležnim za zdravstvo i socijalnu zaštitu veoma se razlikuje. U četiri županije to je po jedna osoba, dvoje zaposlenih imaju četiri županije, troje dvije, četiri jedna te pet zaposlenih tri županije. Dakle, stručni kapaciteti većine županija u ovom području razvoja dosta su skromni.

Županije su pitane o visini proračuna u 2006. One se razlikuju u rasponu 1.045 kuna po glavi stanovnika u Istarskoj do 198 kuna u Požeško-slavonskoj županiji. Sredstvima koja su županije izdvojile u okviru socijalnih programa (socijalni i zdravstveni program) u 2006. također se veoma razlikuju i odražavaju razinu gospodarskog razvoja, a očito su povezana i sa socio-kulturnim razvojem.

Županije su pitane da nabroje pet najzastupljenijih programa za koje se izdvojilo najviše sredstava u socijalnom proračunu. Najviše se sredstava izdvajalo za stariju populaciju kroz programe psiho-socijalne pomoći starijima, pomoći i njege u kući te dostavu obroka u kuću. Zatim dolaze programi različitim skupinama invalida i ranjivih skupina te na kraju financiranje programa udruga.

Na pitanje o tri najveća problema u provođenju socijalnih programa županije ističu najčešće nedostatak financijskih sredstava, probleme koordinacije od nacionalne do lokalnih razina, probleme kadrovske ekipiranosti, nedovoljnu decentraliziranost te nepostojanje baza podataka o korisnicima socijalnih programa. Na probleme županija glede financija, profesionalnih kapaciteta i nedovoljne decentraliziranosti upozorava i I. Koprić (2008a).

Tablica 2. Broj udruga koje financiraju županije

Udruge	Županije	postotak
10 – 20	6	37,5%
21 – 40	7	43,7%
41 – 120	3	18,7%
Ukupno	16	100%

¹⁴ Primorsko-goranska županija primjer je ambicioznog programa zdravstvene zaštite i socijalne skrbi, www.pgz.hr/uo_skrb.html, posjećeno 16. veljače 2009.

Županije financiraju i programe rada udruga iz socijalno-zdravstvenog područja (tablica 2). Među udrugama koje su po županijama 2006. dobile najviše sredstava iz županijskih proračuna pretežno su udruge invalida, udruge za borbu protiv raka, braniteljske udruge te udruge umirovljenika. Na taj se način dijelom podmiruju potrebe članova udruga, a iz naziva udruga koje dobivaju sredstva vidi se da su rijetke one koje provode inovativne programe.

Uloga županija u socijalnom razvoju pa time i u izgradnji kombinirane socijalne politike dijelom se razlikuje prema razvijenosti pojedinih županija. Izvjesna koordinativna uloga koja bi se trebala očitovati na razini županije izgleda da je tek u nastajanju. Kao tijela javne uprave rijetke županije pokazuju više inicijativa i poduzetnosti u socijalnom području razvoja.

7. Uloga gradova kao dionika kombinirane socijalne politike

Uloga gradova kao jedinca lokalne samouprave u sustavu socijalne skrbi uređena je Zakonom o socijalnoj skrbi, a od kraja 1990-ih uz procese decentralizacije gradovi igraju sve važniju ulogu.

Gradovi, njih 83, koji su odgovorili na anketu dolaze iz svih županija. Gotovo svi gradovi, njih 98,8%, izrađuju socijalne programe. Većina gradova počela je s izradom socijalnih programa sredinom 1990-ih.

U gradskoj upravi u punom radnom vremenu na provođenju socijalnih programa radi relativno malo osoba. Čak u 21,7% gradova nema zaposlenih na provođenju tog programa, a u 50,6% to je jedna osoba.¹⁵ Od dvoje do šestoro zaposlenih ima 22,9% gradova, a sedam i više službenika samo četiri grada, odnosno 4,8%.

Najzastupljeniji programi za koje se izdvojilo najviše sredstava jesu: različiti programi za starije, programi prevencije, programi za djecu te različiti obrazovni programi. U provođenju tih programa gradovi se najviše susreću s financijskim i kadrovskim problemima te opremljenošću suvremenim informatičkim pomagalima. Slaba koordinacija i neumreženost ne mogu

¹⁵ U većini gradova socijalni se programi odvijaju u okviru ureda za društvene djelatnosti koji imaju iznimno širok djelokrug aktivnosti. Na socijalnim programima često rade osobe bez odgovarajuće kvalifikacije, postavljene u skladu s pripadnošću političkoj stranci.

odgovoriti na rastuće i sve različitiije potrebe. Veći broj gradova ističe i problem nedostatka primjerenog uredskog prostora za rad tih službi.

Tablica 3. Izdvajanja u socijalni program grada po glavi stanovnika

	Broj	Postotak
Do 100 kn	29	34,9%
101 – 200 kn	27	32,5%
201 – 300 kn	15	18,1%
301 kn i više	12	14,5%
Ukupno	83	100%

Visina izdvajanja za socijalne programe po glavi stanovnika u gradovima govori o važnosti gradova kao dionika socijalnog razvoja te o razlikama u izdvajanjima koje su prilično velike (tablica 3). S tim je u svezi i činjenica da 36,6% gradova procjenjuje da ima potpuno nedovoljno i nedovoljno sredstava za rješavanje socijalnih problema na svojem području (tablica 4).

Dio socijalnih proračuna gradovi ulažu i u programe udruga te tako pridonose razvoju civilnog društva, odnosno kombinirane socijalne politike. Gotovo da nema grada koji ne financira programe udruga (tablica 5), a sve je više aktivnih udruga po gradovima. Veći i bogatiji gradovi više podupru programe rada udruga.

Među udrugama koje gradovi podupiru, a navedeni su u anketi po imenima, dominiraju udruge invalida, umirovljenika, branitelja i udruge koje se bave djecom.

Tablica 4. Procjena ima li grad dovoljno sredstava za rješavanje socijalnih problema

	Broj	Postotak
Potpuno nedovoljno	4	4,8%
Nedovoljno	26	31,3%
Spajamo kraj s krajem	27	32,5%
Dovoljno	23	27,8%
Nema odgovora	3	3,6%
Ukupno	83	100,0%

Tablica 5. Broj udruga koje je grad financirao u okviru socijalnog programa 2006.

	Broj	Postotak
0	2	2,4%
1–5	18	21,7%
6–15	36	43,4%
16–30	12	14,5%
31 i više	9	10,8%
Nema odgovora	6	7,2%
Ukupno	83	100,0%

Još početkom 1990-ih potaknuta je rasprava o osnivanju socijalnih vijeća na razini jedinica lokalne samouprave. Držalo se da bi ona okupljala predstavnike različitih dionika, ugledne građane te da bi imala savjetodavnu ulogu. Izgradnja lokalnog javnog mnijenja o prioritetima socijalnog razvoja stavljanjem na dnevni red rasprava o važnim socijalnim problemima bila je također važna zadaća tih tijela. Na lokalnim razinama socijalna bi vijeća mogla postati mjestom dijaloga i mobilizacijom inicijativa i resursa za izgradnju kombinirane socijalne politike (Bežovan, 2003). Znalo se događati da su ta tijela sastavljena samo od predstavnika lokalnih stranaka. Još uvijek u 43,9% anketiranih gradova ne postoji socijalno vijeće (tablica 6). Slučajeve aktivnog i učinkovitog djelovanja socijalnih vijeća, 22% gradova, trebalo bi dodatno istražiti, a postignuća i izazove ugraditi u koncept izgradnje kombinirane socijalne politike.

Tablica 6. Djelovanje socijalnih vijeća u gradovima

	Broj	Postotak
Socijalno vijeće ne postoji u gradu	36	43,3%
Postoji, ali je potpuno neaktivno	3	3,6%
Postoji, ali rijetko djeluje	4	4,8%
Postoji i djeluje aktivno	18	21,7%
Postoji i djeluje aktivno i učinkovito	18	21,7%
Nema odgovora	4	4,9%
Ukupno	83	100,0%

Dio gradova donio je i strateške razvojne dokumente u kojima se analiziraju problemi, postavljaju ciljevi i novi izazovi u ovom području. Primjerice, Grad Zagreb je već treći put donio opsežan dugoročniji dokument kojim se aktualiziraju problemi socijalnog razvoja.¹⁶ Grad Rijeka, koji inače ima jedan od starijih i izdašnijih socijalnih programa u zemlji sa 26 socijalnih mjera, nedavno je javnim natječajem napravio evaluaciju socijalnog programa. Ohrabruje da je strateški razvojni dokument s jasnim ciljevima socijalnog razvoja donijelo 48,2% gradova.

Anketirani gradovi u ovom istraživanju razlikuju se prema visini socijalnih proračuna te socijalnim mjerama i programima koje provode. Razina razvoja kombinirane socijalne politike, aktivna suradnja različitih dionika u tim je gradovima također različita. Evaluacijom većeg broja gradskih socijalnih programa dobile bi se korisne informacije za inoviranje tih programa i širenje dobre prakse u druge gradove. Većina gradova nema dovoljno sredstava kako bi odgovorila na rastuću socijalnu potražnju. Kroz praksu dijela većih i bogatijih gradova ustanovljuju se poseban socijalna prava odnosno povećavaju se nacionalne osnove za njihovo ostvarivanje te se na takav način pridonosi jačanju lokalnih socijalnih država.¹⁷

8. Centri za socijalnu skrb kao stožerni dionici lokalnih socijalnih programa

Imaju li se u vidu institucionalni razvoj sustava socijalne skrbi i osobito socijalni programi koji se provode na lokalnoj razini, centri za socijalnu skrb, svojim stručnim kompetencijama i nadležnostima, javljaju se kao stožerne institucije lokalnog socijalnog razvoja. Relativna centraliziranost sustava glede upravljanja i financiranja te njihova sustavna podfinanciranost, a u novije vrijeme i nejasna nadležstva u odnosu prema ministarstvima, dovode u pitanje stožernu ulogu centara.

¹⁶ Na sjednici Skupštine 26. veljače 2009. usvojen je Program socijalne politike Grada Zagreba u razdoblju 2009. – 2112., http://www1.zagreb.hr/sjednice_skupstine_web.nsf, posjećeno 2. ožujka 2009.

¹⁷ Fenomen razvoja lokalnih socijalnih država u Hrvatskoj trebalo bi dodatno istražiti. Na vidjelo bi izašle činjenice o uvođenju socijalnih prava pred lokalne izbore. U slučajevima nekih socijalnih prava dvojbeno je bi li njihovi primatelji trebali na njih plaćati poreze. S druge strane, ostaje pitanje vrijede li na području Hrvatske za sve građane ista socijalna prava.

Od centara za socijalnu skrb dobivena su 93 popunjena upitnika, a od toga je 31 podružnica. Ti odgovori dolaze iz svih županija. Centri za socijalnu skrb odnosno podružnice pružaju usluge različitom broju stanovništva. Devet centara na području svoje nadležnosti ima više od 100 tisuća stanovnika. Centri i podružnice imaju različite brojeve zaposlenih stručnih osoba. Nedovoljan broj zaposlenih stručnih osoba u centrima jedan je od važnijih problema socijalnog razvoja u Hrvatskoj.

Parcijalnim uvidima u rezultate istraživanja vidi se da centri iz većih gradova surađuju s većim brojem udruga (tablica 7). Povećana suradnja centara s udrugama jedan je od pouzdanijih pokazatelja razvoja kombinirane socijalne politike.

Tablica 7. Broj udruga s kojima surađuju centri i podružnice

Broj udruga	Broj	Postotak
0	2	2,2%
1–2	28	30,1%
3–4	27	29,1%
5–10	23	24,7%
11–15	3	3,2%
Nema odgovora	10	10,7%
Ukupno	93	100,0%

U usporedbi s drugim dionicima u ovom projektu centri su pokazivali najveće nepovjerenje prema ispunjavanju upitnika. U razgovoru s većim brojem odgovornih osoba moglo se naslutiti da je rad centara često ispolitiziran. Nedostaje im odgovarajući prostor za rad, nedostaju im stručnjaci, a nedostatak informatičke opreme uvelike priječi njihovu modernizaciju.¹⁸

¹⁸ Centri za socijalnu skrb jedno su od područja javne uprave gdje bi se dobro prepoznale kvalifikacije I. Koprića i G. Marčetić (2000: 72): »Takva je situacija praćena još nizom drugih momenata, kao što su proizvoljno popunjavanje rukovodećih mjesta nesposobnima, ali po nekom kriteriju podobnih osoba«, osoblje je »obuzeto intenzivnim osjećajem neizvjesnosti«, »logičan ishod toga je nekritična poslušnost, iznimna disciplina, demotiviranost, apatija, zanemarivanje stručnog usavršavanja, neinventivnost«.

9. Ustanove kao dionici za uslugama kojih raste potražnja

Ustanove kao važni dionici kombinirane socijalne politike pružatelji su različitih socijalnih usluga. Osamdeset je ustanova odgovorilo na upitnik i zastupljene su sve županije. U uzorku dominiraju ustanove u vlasništvu države i županija (tablica 8). Od toga je 51,2% ustanova osnovano prije 1980. godine, a poslije 2001. godine osnovana je četvrtina ustanova iz uzorka.

Tablica 8. Vlasništvo ustanove

	Broj	Postotak
Državno (ministarstvo)	36	45,0%
Županijsko	19	23,7%
Gradsko	4	5,0%
Privatno s ugovorom s ministarstvom	7	8,7%
Privatnom bez ugovora s ministarstvom	9	11,2%
Ostalo	4	5,0%
Nema odgovora	1	1,4%
Ukupno	80	100,0%

Među ustanovama dominiraju one u državnom vlasništvu.¹⁹ Anketirane privatne ustanove osnovane su u novije vrijeme. Ustanove kao pravne osobe, za razliku od udruga, pružaju socijalne usluge na trajnoj osnovi. Privatne ustanove imaju status neprofitnosti i pripadaju organizacijama civilnog društva.

Privatno osnovane ustanove su pravne osobe putem kojih se može razviti socijalno poduzetništvo te višeznačna privatizacija socijalnih usluga. Ustanove kao privatne organizacije poduzetnije su od državnih, a korisnici njihovih usluga trebali bi dobiti iste subvencije kao smješteni u državnim ustanovama. Te su ustanove prilagodljivije u osiguravanju viših standarda usluga.²⁰

¹⁹ Rasprave s predstavnicima državnih ustanova na konferenciji, gdje su razmotreni rezultati istraživanja, pokazali su da njihovo područje rada zahtijeva posebno istraživanje. Kao državne ustanove izložene su politizaciji i ograničavanju u poduzetničkim aktivnostima.

²⁰ Privatne ustanove kao pružatelji socijalnih usluga udružene su u Hrvatsku udrugu poslodavaca i dio njih razvio je opsežne marketinške programe za prodaju usluga. Njihova se udruga ne slaže s činjenicom da korisnici njihovih usluga imaju niže subvencije od onih u državnim ustanovama.

Znajući za iskazanu potražnju za socijalnim uslugama, prije svega za starije, ovaj oblik poduzetništva sve će više dobivati na značenju. Velik će izazov biti uvjeriti socijalne poduzetnike u njihove koristi od dioništva u kombiniranoj socijalnoj politici. Opći je dojam, koji potkrepljuju i činjenice iz ovog istraživanja, mali broj ispunjenih upitnika te zatvorenost u komunikaciji, da se takve ustanove nastoje držati po strani i da manje surađuju s drugim dionicima.

10. Udruge – civilno društvo kao poticaj modernizacije socijalne infrastrukture

Udruge ili šire gledano organizacije civilnog društva drže se jednim od ključnih dionika dinamiziranja socijalne infrastrukture i time, često puta, sazivačem novih inicijativa koje promiču model kombinirane socijalne politike.

Samo su 73 udruge odgovorile na upitnik. Prema području djelovanja dominiraju udruge iz socijalnog područja, a manji se broj bavi dijelom i zdravstvenim problemima. Anketirane se udruge razlikuju prema razini djelovanja koja je pretežno regionalnog karaktera. U uzorku pretežu udruge koje su osnovane poslije 2001. – 41,7%. Anketirane udruge imaju relativno malo stalno zaposlenih. Čak 39,4% nema stalno zaposlenih, 18,2% ima jednu osobu, 13,6% dvije, a 10,6% tri zaposlene osobe. Devet udruga ima četiri do osam zaposlenih odnosno takvih je u uzorku 13,6% (tablica 9). Dakle, tu se potvrđuje činjenica o niskoj profesionalizaciji u tim organizacijama.

Tablica 9. Broj stalno zaposlenih u udrugama

	Broj	Postotak
0 osoba	26	36,1%
1 osoba	12	16,6%
2–3 osobe	16	22,2%
4–8 osoba	9	12,5%
9 i više osoba	3	4,2%
Nema odgovora	6	8,4%
Ukupno	72	100,0%

Prijašnja su istraživanja upozorila na probleme aktivnog članstva u udrugama (Bežovan, Zrinščak, 2007). Do petnaest aktivnih članova u ovoj anketi

ima 20,8% anketiranih udruga, 16–35 ima 26,4%, 36–70 aktivnih članova 18,1% udruga, a ostale imaju veći broj aktivnih članova. Čak 75% anketiranih udruga članicama je nekog saveza, mreže ili koalicije. Najčešće su članicama, primjerice, saveza invalida, lokalnih mreža, koordinacija i slično. Među tim udrugama 30,3% je onih koji imaju predstavnike u nekom formalnom odboru, vijeću, povjerenstvu pri županiji, gradu ili općini.

Udruge u ovom uzorku relativno su mlade pravne osobe, a 41,7% ih je osnovano 2001. i poslije. Imaju različite izvore prihoda. Najveći broj udruga prima potpore od ministarstva te od gradova i općina (tablica 10). Zanimljivo je da iz ovog uzorka veći broj udruga prima donacije od gospodarstva nego od stranih donatora.²¹

Tablica 10. Izvori financiranja udruga

	Broj udruga	Postotak
Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi	53	73,6%
Druga ministarstva	26	36,1%
Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva	12	16,7%
Institucionalna potpora Nacionalne zaklade za razvoj civilnog društva	8	11,1%
Županija	31	43,1%
Grad ili općina	60	83,3%
Domaće gospodarstvo	17	23,6%
Strani donatori	14	19,4%
Donacije građana	21	29,2%
Članarine	43	59,7%
Naplata usluga	14	19,4%
Drugi izvor	11	15,3%

Udruge u ovom uzorku razvijenije su od prosjeka udruga u socijalnom sektoru i zasigurno su potencijal koji daje učinkovit doprinos razvoju kombinirane socijalne politike.

²¹ Bežovan i Zrinščak (2007) zaključuju da se u Hrvatskoj razvija srednjoeuropski tip civilnog društva s prepoznatljivom ulogom društveno odgovornog gospodarstva. Ovi rezultati također govore o ukorijenjenosti civilnog društva u lokalnim zajednicama gdje se prepoznaje uloga gospodarstva.

11. Kakav se tip vladavine razvija na lokalnim razinama u socijalnom sektoru?

Predstavnici relevantnih dionika pitani su koliko predstavnici upravnih vijeća, centara i ustanova, odnosno upravnih odbora kod udruga, svojim znanjima i iskustvima uistinu pridonose radu tih organizacija. Podaci (tablica 11) govore da u udruzi, kao članskoj organizaciji, članovi upravnog odbora pridonose više nego kod ustanove ili centra. Ti rezultati upućuju na potrebu dodatnih kvalitativnih istraživanja glede uloge upravnih vijeća i u centrima i u ustanovama. U nekim centrima ističu potrebu preispitivanja kvalificiranosti i uloge članova upravnih vijeća.²²

Tablica 11. Doprinos članova upravnog tijela radu organizacije

	Uopće ne pridonose radu	Formalno pridonose radu	Pridonose prema potrebi	Pridonose radu	Značajno pridonose radu	Ukupno
Ustanova	4	14	23	24	12	77
	5,2%	18,2%	29,9%	31,2%	15,6%	100%
Udruga	0	3	21	18	25	67
	0,0%	4,5%	31,3%	26,9%	37,3%	100%
CZSS	8	24	31	21	5	89
	9,0%	27,0%	34,8%	23,6%	5,6%	100%
Ukupno	12	41	75	63	42	233
	5,2%	17,6%	32,2%	27,0%	18,0%	100%

Udruge i ustanove pitane su o svome članstvu u savezima i krovnim organizacijama. Udruge su članicama većeg broja mreža, dok su rijetke ustanove umrežene. Postavlja se pitanje umrežavanja socijalnih ustanova, kako državnih tako i privatnih, u mreže gdje će moći bolje promovirati svoje interese te ostvarivati bolju suradnju s drugim ustanovama.

Veoma važna činjenica za ostvarivanje koncepta dobre vladavine u socijalnom sektoru je suradnja relevantnih dionika s gradskim odnosno općinskim upravama. Ostvarena je dobra suradnja. Naime, 67,7% dionika

²² Članstvo u upravnim vijećima centara za socijalnu skrb često se politizira. Na rukovodeća mjesta znaju se stavljati politički podobni stručnjaci, a radi ostvarivanja takvih nakana mandat upravnih vijeća završava i prije predviđenog roka. Članstvo uglednih građana u upravnim vijećima bio bi doprinos i izgradnji socijalnog kapitala i jačanju civilnog društva na lokalnim razinama.

izjavljuje da je ostvarilo uglavnom dobru i vrlo dobru suradnju (tablica 12). Čini se da privatne ustanove, centri i županije nešto zaostaju u toj suradnji.

Tablica 12. Suradnja s gradskom odnosno općinskom upravom

	Vrlo loša	Uglavnom loša	Osrednja	Uglavnom dobra	Vrlo dobra	Ukupno
Ustanova	5	8	17	23	26	79
	6,3%	10,1%	21,5%	29,1%	32,9%	100%
Udruga	2	1	16	28	22	69
	2,9%	1,4%	23,2%	40,6%	31,9%	100%
CZSS	1	5	21	50	16	93
	1,1%	5,4%	22,6%	53,8%	17,2%	100%
Županija	0	0	7	6	3	16
	0%	0%	43,75%	37,5%	18,75%	100%
Ukupno	8	14	61	107	67	257
	3,1%	5,4%	23,7%	41,6%	26,1%	100%

Ustanove s predstavnicima gradova razmjenjuju informacije glede popunjenosti kapaciteta i potreba korisnika. Zajednički projekti odnose se na pružanje usluga starijima, uređenje prostora za rad stambenih zajednica te organizaciju različitih radionica.

Udruge u 52,1% slučajeva razmjenjuju informacije s gradovima i općinama glede rješenja određenih problema. Informacije se razmjenjuju prema potrebi i na sastancima. Sastanci su organizirani i glede pripreme za pretprijetupne fondove EU. Zajedničke projekte s lokalnim vlastima ima 49,3% udruga. Udruge u 67,1% imaju različite oblike suradnje s lokalnim vlastima u organizaciji radionica i podrškama u provedbi projekata. Suradnju s lokalnim vlastima ne iskazuje tek 8,2% udruga.

Opsežan dio suradnje gradova i centara ostvaruje se razmjenom informacija o korisnicima i novim socijalnim potrebama u slučajevima 41,9% centara. Zajedničke projekte s gradovima ima 48,4% centara i podružnica. Projekti se najčešće odnose na pružanje usluga starima, pomoć siromašnima, djeci, invalidima, kao i na savjetovašta za djecu. K tome, 69,9% centara i podružnica iskazuje druge oblike suradnje u rješavanju konkretnih socijalnih problema. Centri upozoravaju na probleme suradnje s općinama gdje često osobe iz politike ne pokazuju nikakav interes za suradnjom. Potrebno stanovništvo na područjima općina često ostaje

prikraćeno za socijalne potpore koje ostvaruju njihovi sugrađani u gradskim područjima.

Suradnja dionika lokalne socijalne politike sa županijama slabijeg je intenziteta nego s gradovima i općinama (tablica 13). Čak 20,9% anketiranih dionika drži da je riječ o vrlo lošoj i uglavnom lošoj suradnji.

Tablica 13. Suradnja sa županijom

	Vrlo loša	Uglavnom loša	Osrednja	Uglavnom dobra	Vrlo dobra	Ukupno
Ustanova	6	12	18	17	22	75
	8%	16%	24%	22,7%	29,3%	100%
Udruga	9	7	23	22	4	65
	13,8%	10,8%	35,4%	33,8%	6,2%	100%
CZSS	2	11	18	38	19	88
	2,3%	12,5%	20,5%	43,2%	21,6%	100%
Ukupno	17	30	59	77	45	228
	7,5%	13,2%	25,9%	33,8%	19,7%	100%

Ustanove koje su u vlasništvu županija aktivno razmjenjuju informacije te im županija daje potpore za različite programe uglavnom namijenjene starima i mladeži.

Udruge surađuju manje sa županijama nego s gradovima i općinama. Razmjena informacija sa županijama odvija se kroz različite oblike izvješćivanja, sastanka i seminara. Zajednički su projekti manje zastupljeni i odnose se na borbu protiv ovisnosti. Drugi oblici suradnje odnose se na financijsku podršku koje županije daju udrugama.

Centri sa županijama razmjenjuju informacije o korisnicima i programima socijalne politike te im dostavljaju tražene statističke podatke. Zajednički projekti sa županijama najviše se odnose na organizaciju različitih edukacija te programe za starije. Navode se i problemi jednosmjernih komunikacija, županija traži podatke, organiziraju se sastanci, ali bez stvarne suradnje.

Suradnja dionika socijalne politike na lokalnim razinama s centrima za socijalnu skrb trebala bi imati primjeren karakter, jasno, imajući na umu značaj centra kao stožernih organizacija za provedbu socijalnih programa na lokalnim razinama (tablica 14).

Anketirane ustanove, udruge, gradovi i županije u 75,1% slučajeva drže da je suradnja s centrima uglavnom dobra i vrlo dobra. Gradovi i ustanove prednjače u dobroj suradnji s centrima, dok udruge surađuju nešto slabije.

Tablica 14. Suradnja s centrima za socijalnu skrb

	Vrlo loša	Uglavnom loša	Osrednja	Uglavnom dobra	Vrlo dobra	Ukupno
Ustanova	5	2	6	46	20	79
	6,3%	2,5%	7,6%	58,2%	25,3%	100%
Udruga	4	3	22	21	15	65
	6,2%	4,6%	33,8%	32,3%	23,1%	100%
Grad	4	2	7	40	28	81
	4,9%	2,5%	8,6%	49,4%	34,6%	100%
Županija	0	2	3	7	4	16
	0%	12,5%	18,8%	43,8%	25%	100%
Ukupno	13	9	38	114	67	241
	5,4%	3,7%	15,8%	47,3%	27,8%	100%

Ustanove razmjenjuju redovito informacije s centrima za socijalnu skrb o korisnicima, njihovu statusu i pravima. Ustanove u suradnji s centrima provode i manji broj zajedničkih projekata.

Razmjenu informacija s centrima imaju udruge koje zagovaraju prava određenih ranjivih skupina. Dio tih udruga ima partnerske odnose s centrima u provođenju projekata. Udruge traže informacije od centara o socijalnim slučajevima kako bi ih uključili u svoje programe te im tako pomogli.

Primjeri dobre suradnje centara i gradova odnose se na povjeravanje programa subvencioniranja troškova stanovanja centrima, predstavnici centra članovi su povjerenstava i savjetodavnih tijela za socijalu pri gradskoj upravi, potpisani su ugovori o sufinanciranju savjetovališta za obitelj, sukreiraju i provode zajedničke socijalne programe.

Što priječi bolju suradnju tih dionika? Bolju suradnju gradova i centara priječe financijski i kadrovski problemi, centraliziranost centara, nepristupačnost centara korisnicima, problem je podjela nadležnosti i preklapanje programa te nepostojanje formalizirane suradnje. Navodi se problem da centri nemaju adekvatnih uredskih prostora za rad. K tome, problem su loše baze podataka o korisnicima socijalnih usluga.

Županije ograničeno surađuju s centrima za socijalnu skrb, a ponovo su tu važni programi za stare, razmjena informacija te financiranje edukacija za stručnjake u centrima. Suradnja se ostvaruje kroz razmjenu informacija te ograničen broj zajedničkih projekata kojima se osnivaju savjetovišta za različite skupine. Pored toga ističe se primjer davanja potpore centru za nabavu informatičke opreme.

Što priječi bolju suradnju županija i centara za socijalnu skrb? Županije se žale na centralizaciju i nadležnost ministarstva za rad centara. U jednom upitniku navodi se prilično obeshrabljujući stav: »Županija osim što iz sredstava decentralizacije podmiruje materijalne rashode centara ne ostvaruje s njima nikakvu suradnju.« Nadalje, ističe se problem stručne neekipiranosti centara i njihove slabe informatičke opremljenosti. Centri su zatrpani administracijom i birokracijom, a navodi se i »... kad se sastaju ministarstvo i centri, ne pozivaju se predstavnici županije.«

12. Kakva je percepcija organizacije civilnog društva?

Rezultati prijašnjih istraživanja upozoravali su na rezerve koje neki dionici imaju prema kvaliteti programa koje nude udruge u socijalnom području. U ocjeni kvalitete programa koje nude udruge dominiraju srednje vrijednosti s izraženim kvalifikacijama da je riječ o uglavnom kvalitetnim programima 42,1% (tablica 15). Ustanove i centri, u kojima radi više stručnih osoba, nešto su kritičniji prema kvaliteti tih programa.

Tablica 15. Ocjena kvalitete programa koje nude udruge

	Vrlo nekvalitetni	Uglavnom nekvalitetni	Osrednje su kvalitete	Uglavnom kvalitetni	Vrlo kvalitetni	Ukupno
Ustanova	3 4,5%	7 10,4%	36 53,7%	18 26,9%	3 4,5%	67 100%
Udruga	0 0%	6 9,8%	23 37,7%	29 47,5%	3 4,9%	61 100%
CZSS	1 1,4%	4 5,4%	33 44,6%	33 44,6%	3 4,1%	74 100%
Grad	0	5	31	39	6	81

	0%	6,2%	38,3%	48,1%	7,4%	100%
Županija	0	0	7	7	2	16
	0%	0%	43,8%	43,8%	12,5%	100%
Ukupno	4	22	130	126	17	299
	1,3%	7,4%	43,5%	42,1%	5,7%	100%

Svi dionici pitani su da procijene kvalitetu suradnje s udrugama iz socijalnog i zdravstvenog područja. Suradnja je uglavnom dobra za 49,2% anketiranih dionika. Bolju suradnju ostvaruju udruge s drugim udrugama te s gradovima. Lošiju suradnju s gradovima iskazuju predstavnici ustanova (tablica 16).

Razmjena informacija ostalih dionika s udrugama redovito je povezana uz pitanja o korisnicima i njihovim pravima, popunjenosti kapaciteta i slično. Ostali dionici ostvarili su i zajedničke projekte s udrugama. Navode se imena udruga te programi za starije, ranjive skupine i mladež kao i suorganizacija različitih radionica i seminara.

Tablica 16. Suradnja dionika s udrugama

	Vrlo loša	Uglavnom loša	Osrednja	Uglavnom dobra	Vrlo dobra	Ukupno
Ustanova	4	14	21	31	7	77
	5,2%	18,2%	27,3%	40,3%	9,1%	100%
Udruga	1	4	12	32	20	69
	1,4%	5,8%	17,4%	46,4%	29%	100%
CZSS	0	3	31	37	5	76
	0%	3,9%	40,8%	48,7%	6,6%	100%
Grad	0	2	17	44	14	77
	0%	2,6%	22,1%	57,1%	18,2%	100%
Županija	0	1	2	11	2	16
	0%	6,3%	12,5%	68,8%	12,5%	100%
Ukupno	5	24	83	155	48	315
	1,6%	7,6%	26,3%	49,2%	15,2%	100%

Primjerice, bolju suradnju centara i udruga priječe problemi preopterećenosti stručnog osoblja u centrima njihovim redovitim poslovima, udruge nemaju dovoljno stručnog znanja i vještina, udruge ne poznaju rad i ovlasti centara, a kao prepreka vidi se i problem nedostatka sredstava. Ističe se

problem pasivnosti udruga, nestalne su u angažmanu, imaju slabu međusobnu koordinaciju, programi su im samo na papiru.

Glede poticanja suradnje s udrugama gradske vlasti razmišljaju o boljoj koordinaciji, organizaciji zajedničkih edukativnih programa, izdvajanju većih sredstava, izradi zajedničkih program i strategija, uključivanju predstavnika civilnog društva u gradske programe, razvoju partnerskih odnosa kroz sklapanje ugovora za provođenje nekih socijalnih programa.

13. Mogućnosti mobilizacije dodatnih resursa

Dosadašnja analiza pokazuje da su financijski problemi, ograničen broj zaposlenih u socijalnim službama, slaba opremljenost socijalnih službi te neadekvatni radni prostori u kojima socijalne službe rade slabosti socijalne politike na lokalnim razinama. Kombinirana se socijalna politika potvrđuje suradnjom različitih dionika koji su u mogućnosti mobilizirati dodatne resurse za socijalni razvoj.

Tablica 17. Bolja suradnja dionika za namicanje resursa

	Ne bi pridonijela namicanju dodatnih resursa	Moglo bi se namaknuti malo dodatnih resursa	Mogli bi se namaknuti neki dodatni resursi	Mogli bi se namaknuti znatno veći resursi	Ukupno
Ustanova	6	12	36	25	79
	7,6%	15,2%	45,6%	31,6%	100%
Udruga	4	8	29	28	69
	5,8%	11,6%	42,0%	40,6%	100%
CZSS	4	17	47	25	93
	4,3%	18,3%	50,5%	26,9%	100%
Grad	9	14	37	18	78
	11,5%	17,9%	47,4%	23,1%	100%
Županija	1	3	7	5	16
	6,3%	18,8%	43,8%	31,3%	100%
Ukupno	24	54	156	101	335
	7,2%	16,1%	46,6%	30,1%	100%

Predstavnici svih dionika pitani su smatraju li da bi se boljom suradnjom županija, gradova i općina, javnih ustanova, organizacija civilnog druš-

tva, vjerskih zajednica, privatnih socijalnih ustanova i gospodarstva mogli namaknuti dodatni resursi (donacije u novcu, volonterski rad) radi podmirivanja potreba u socijalnim i zdravstvenim područjima. U odgovorima dominiraju srednji stavovi o mogućnosti namicanja dodatnih resursa, s prevagom pozitivnih stavova (tablica 17). Očekivano je iskazan pozitivniji stav predstavnika udruga, a valjalo bi dodatno provjeriti razloge izvjesnog skepticizma koji imaju predstavnici gradova.

Predstavnici dionika pitani su tko bi trebao biti pokretačem takvih akcija. Očekivano, viđenja su različita. Gradovi, centri i ustanove vide na prvom mjestu gradove, dok županije i udruge daju prvenstvo organizacijama civilnog društva.

U cijelosti gledano u bogatijim lokalnim zajednicama mogu se mobilizirati i veći resursi. Dakle, gradovi koji imaju izdašnije proračune imaju i programe kojima podmiruju različite socijalne potrebe. Prema Zakonu o socijalnoj skrbi, jedinice lokalne samouprave mogu osigurati sredstva za ostvarivanje drugih prava utvrđenih tim zakonom u većem opsegu te pružanje drugih vrsta pomoći. Siromašniji gradovi, za razliku od bogatih, te 43,5% svih dionika drže da bi na području cijele zemlje građani trebali imati istu razinu socijalnih prava. Takvo stajalište više zagovaraju predstavnici centara za socijalnu skrb.

14. Razumiju li dionici koncept kombinirane socijalne politike?

Jedan od ciljeve projekta bio je zaposlenima u socijalnom sektoru pružiti nova znanja i vještine kako bi mogli dati potreban doprinos razvoju kombinirane socijalne politike. Na kraju upitnika svi dionici zamoljeni su napisati svoja razmišljanja o konceptu rješavanja socijalnih problema na lokalnim razinama.

Razmišljanja predstavnika županija o rješavanju socijalnih problema u lokalnim zajednicama idu u korist razvoja kombinirane socijalne politike, a prema ulozi civilnog društva iskazuju se pozitivni stavovi. Naglašava se potreba razvoja partnerstva, a ne samo financiranja, zagovara se stvaranje okruženja koje će poticati građane, posebno one imućnije, jer je riječ o značajnim resursima koji mogu pridonijeti rješavanju socijalnih problema.

Predstavnici gradova svjesni su da se kvalitetnom suradnjom civilnog društva i jedinica lokalnih samouprave može napraviti pomak u rješava-

nju socijalnih problema u lokalnoj zajednici. Izričit je u tom smislu stav: »Osobno smatram da u ovom trenutku jedino dobra suradnja i čvršća povezanost svih dionika može dovesti do poboljšanja uspostavljanja povjerenja i odgovornosti.«

Predstavnici centara imaju više znanja o kombiniranoj socijalnoj politici, daju više prijedloga o mogućoj ulozi civilnog društva u razvoju kombinirane socijalne politike, a kritičniji su od ostalih dionika glede sposobnosti socijalnih organizacija civilnog društva. Predstavnici centara šire razmišljaju o problemima socijalnog sektora i dijelom podcijenjenosti onih koji su u njemu zaposleni.

Predstavnici ustanova također su dobro upućeni u razvojne probleme kombinirane socijalne politike te ističu probleme preklapanja nadležnosti pojedinih ministarstava.

Predstavnici udruga svojim prijedlozima pokazuju primjerenu razinu suvremenih znanja, a glede uloge ostalih dionika dobro su upućeni u razvojne izazove hrvatske kombinirane socijalne politike.

Rezultati ankete i rasprave na spomenutoj konferenciji govore o rastućem znanju svih dionika o razvojnim izazovima kombinirane socijalne politike, s izraženom potrebom za umrežavanjem, što može biti primjerenim temeljem europeizacije socijalne politike u Hrvatskoj.

15. Zaključak

Rezultati istraživanja govore da se u Hrvatskoj utire put razvoju kombinirane socijalne politike te da postoje primjeri koji se mogu koristiti kao dobra praksa. Analizirani dionici obvezani su međusobnom suradnjom, informirani su o konceptu kombinirane socijalne politike te imaju relevantna znanja i ideje o njegovu razvoju. Evidentirani su i primjereni, različiti izvori sredstava kojim se osnažuje razvoj kombinirane socijalne politike. Pored državnih izvora prepoznaju se i doprinosi gospodarstva.

Napredniji, razvijeniji dijelovi zemlje, pojedine županije i gradovi, više su postigli na mobilizaciji svih raspoloživih resursa u socijalnom području. Županije, kao dio javne uprave, još su uvijek u traženju svoje koordinativne uloge. Gradovi su u različitim ulogama, od razvoja poduzetnih lokalnih socijalnih država do činovničkog, neprofesionalnog i neodgovornog raspolaganja resursima. Koordinativna uloga većih gradova glede izgradnje povoljnog okvira za mobilizaciju dodatnih resursa s uključenošću, pored ostalih dionika, tvrtki i građana izgleda da još uvijek nije na dnevnom redu.

Centri za socijalnu skrb, kao važne karike javne uprave u socijalnom području, još uvijek pate od pretjerane centralizacije i dijelom međusobnog nepovjerenja lokalnih dionika. Ovisnost o vladi i izloženost nekompetentnim lokalnim političkim elitama te je ustanove često izložila deprofesionalizaciji i marginalizaciji. Puko administriranje i bavljenje zadanom promjenom centrima je bliže od poduzetnosti i strateškog planiranja.

Državne ustanove, neke od njih i u vlasništvu županija i gradova, tek osvješćuju svoju ulogu dionika u razvoju kombinirane socijalne politike. Država se ovdje kao financijer i pružatelj socijalnih usluga potvrđuje kao neučinkovit i nedjelotvoran isporučitelj javnih usluga. Reforma ovih socijalnih usluga na načelima novog javnog menadžmenta bit će poticaj razvoju moderne socijalne države.

Privatne ustanove, potencijalni socijalni poduzetnici i sazivači važnih socijalnih inicijativa primjeri su javno-privatnog poduzetništva u povojima. Civilnodruštvena uloga tih ustanova još uvijek nije prepoznata.

Organizacije civilnog društva, u ovom istraživanju uglavnom udruge, unatoč dijelom raširenom nepovjerenju prema njihovim misijama, razvijaju se uglavnom kao odgovor na rastuće socijalne probleme i na nove socijalne rizike. Njihova uloga u razvoju kombinirane socijalne politike, kao i drugih analiziranih dionika, uvelike je određena nasljedstvom. Poželjna posrednička uloga organizacija civilnog društva, premda su se u nekim slučajevima nametnula i kao suvladari, osporava se zbog njihove neprofesionalnosti i nepripravnosti. Institucionalni okvir za razvoj civilnog društva u Hrvatskoj podupire rad profesionaliziranih udruga, a lokalne udruge i inicijative koje prakticiraju oblike samopomoći ostaju po strani. Čini se da neformalni, tradicionalni oblici socijalne pomoći gube poveznicu s civilnim inicijativama.

Poželjan *policy* i institucionalni okvir za razvoj kombinirane socijalne politike na nacionalnoj razini uvelike bi pridonio modernizaciji socijalne politike u Hrvatskoj. Često nejasne nadležnosti na razini ministarstava i politikantstva kojima je opterećen socijalni sektor čine ovo područje razvoja dodatno krhkim i fragmentiranim. Vizija kombinirane socijalne politike koju nude analizirani dionici teško dobije pravo građanstva u javnim raspravama, nedostatak kojih dodatno svjedoči o zakašnjelim procesima modernizacije u hrvatskom društvu.

Jačanje koncepta kombinirane socijalne politike moguće je očekivati procesima pridruživanja Europskoj uniji, demokratizacijom javne uprave te stasanjem novih generacija stručnjaka.

Nova istraživanja u ovom području trebala bi, pored dosad istraživanih dionika, obuhvatiti zavode za zapošljavanje i zavode za javno zdravstvo.

Studija slučajeva i rasprave u ciljanim grupama, među kojima bi trebali biti i korisnici usluga, mogle bi biti korisne u stjecanju novih relevantnih uvida o izazovima europeizacije hrvatske socijalne politike.

Literatura

- Alber, J. (1995) A Framework for the Comparative Study of Social Services, *Journal of European Social Policy*, 5: 131–149.
- Anheier, H. (2003) Dimensions of the Nonprofit Sector: A Comparative Perspectives of Structure and Change, (247–276), u: H. Anheier, A. Ben-Ner, *The Study of Nonprofit Enterprise: Theories and Approaches*, New York: Klower Academic / Plenum Publishers
- Ascoli, U., C. Ranci (2002) The Context of New Social Policies in Europe, (1–24) u: U. Ascoli, C. Ranci (eds.) *Dilemmas of the Welfare Mix: The New Structure of Welfare in an Era of Privatisation*, New York: Klower Academic / Plenum Publishers
- Badelt, C. (2003) Entrepreneurship in Nonprofit Organisations: Its Role in Theory and in the Real World Nonprofit Sector; (139–159), u: H. Anheier, A. Ben-Ner, *The Study of Nonprofit Enterprise: Theories and Approaches*, New York: Klower Academic / Plenum Publishers
- Bežovan, G. (2008) Civilno društvo i kombinirana socijalna politika, (391–436), u: V. Puljiz, G. Bežovan, T. Matković, Z. Šućur, S. Zrinščak, *Socijalna politika Hrvatske*. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu
- Bežovan, G. (2008a) Analiza mjera socijalne politike u Programu Vlade Republike Hrvatske za mandat 2008.–2011., *Revija za socijalnu politiku*, 15: 257–268.
- Bežovan, G. (2006) Postignuća, problemi i vizija razvoja zaklada u Hrvatskoj. Istraživački izvještaj – nacrt, Zagreb: CERANEO, www.ceraneo.hr
- Bežovan, G. (2007) Izazovi razvoja kombinirane socijalne politike u Hrvatskoj – nacrt, www.ceraneo.hr
- Bežovan, G. (2005) Socijalna politika i neprofitni sektor, u: V. Puljiz, G. Bežovan, S. Zrinščak, Z. Šućur, *Socijalna politika: povijest, sustavi, pojmovnik* (387–424). Zagreb: Pravni fakultet
- Bežovan, G. (2004) *Civilno društvo*. Zagreb: Nakladni zavod Globus
- Bežovan, G. (2003) Razvoj organizacija civilnog društva kao pretpostavka uspješne reforme socijalne države u Hrvatskoj. *Politička misao*, 40: 72–91.
- Bežovan, G. (1995) Neprofitne organizacije i kombinirani model socijalne politike. *Revija za socijalnu politiku*, 2: 195–214.
- Bežovan, G., S. Zrinščak (2001) Mogućnosti decentralizacije u socijalnoj politici i nove uloge lokalnih vlasti. *Revija za socijalnu politiku*, 8: 239–258.
- Bežovan, G., S. Zrinščak (2007) *Civilno društvo u Hrvatskoj*. Zagreb: Jesenski i Turk / Hrvatsko sociološko društvo

- Deacon, B., P. Stubbs (2007) *Social Policy and International Interventions in South East Europe*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited
- Defourny, J. (2001) Introduction: From Third Sector to Social Enterprise, u: C. Borzaga, J. Defourny, *The Emergence of Social Enterprise*. New York: Routledge, 1–28.
- Europska unija (2008.) *Izvjješće Europske komisije o napretku Hrvatske 2008*. <http://www.delhrv.ec.europa.eu/uploads/dokumenti/6fd3bb47bf66fd211292ddcc40bbeed9.pdf>, posjećeno 19. veljače 2009.
- Evers, A. (1995) Part of the Welfare Mix: The Third Sector as an Intermediate Area, *Voluntas*, 6: 159–82.
- Evers, A. (2006) European Perspective and Future Challenges of Welfare Services, (255–276), u: A. L. Mattheis (ed.) *Nordic Civic Society Organisations and Future of Welfare Services – A Model for Europe?* Copenhagen: Norden
- Evers, A. (2006) Third Sector Organisations and Welfare Services. How helpful are Debates on Welfare Regimes and a European Social Model? (371–384), u: A. L. Mattheis (ed.) *Nordic Civic Society Organisations and Future of Welfare Services – A Model for Europe?*, Copenhagen: Norden
- Evers, A., J. L. Laville (2004a) Defining the Third Sector in Europe (11–42), u: A. Evers, J. L. Laville (eds.) *The Third Sector in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar
- Evers, A., J. L. Laville (2004b) Social Services by Social Enterprises: On the Possible Contributions of Hybrid Organisations and a Civil Society (237–255), u: A. Evers, J. L. Laville (eds.) *The Third Sector in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar
- Grad Zagreb (2009) Program socijalne politike Grada Zagreba u razdoblju 2009.–2012. http://www1.zagreb.hr/sjednice_skupstine_web.nsf, posjećeno 2. ožujka 2009.
- Gullen, A., S. Alvarez (2004) The EU's Impact on the Spanish Welfare State: The Role of Cognitive Europeization, *Journal of European Social Policy*, 14: 285–299.
- Izmjene i dopune Zakona o socijalnoj skrbi. NN 44/2006.
- Kendall, J., H. K. Anheier (2001) Conclusion: The Third Sector at Crossroads? Social, Political and Economic Dynamics, (228–250), u: H. K. Anheier, J. Kendall (eds.) *Third Sector Policy at the Crossroads: An International Non-profit Analysis*, London and New York: Routledge
- Kendall, J., M. Knapp, J. Forder (2006) Social Care and the Nonprofit Sector in the Western Developed World, u: W. W. Powell, R. Steinberg (eds.) *The Non-profit Sector – A Research Handbook*, (415–431) New Haven & London: Yale University Press (2nd ed.)
- Kolarič, Z., T. Rakar (2007) The Role of Civil Society Organizations in the Service Provision and Governance in the Framework of the Slovene Welfare System, Paper presented at the CINEFOGO conference, Berlin
- Koprić, I. (2008) Reforma hrvatske javne uprave: problemi, rješenja i zablude (49–74), u: E. Pusić (ur.) *Hrvatska država i uprava – stanje i perspektive*. Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti

- Koprić, I. (2007) Regionalism and Regional Development Policy in Croatia (87–110), u: I. Palne Kovacs (ed.) *Regional Decentralisation in Central and Eastern Europe*. Pécs: University of Pécs
- Koprić, I., G. Marčetić (2000) Kriza socijalne države, reforme javne uprave i hrvatsko upravno osoblje, *Hrvatska javna uprava*, 2: 25–82.
- Kuti, E. (2008) *Civil Europe – Civil Hungary*, rukopis
- Mattheis, A. L. (ed.) *Nordic Civic Society Organisations and Future of Welfare Services – A Model for Europe?* Copenhagen: Norden
- Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi (2007) *Zajednički memorandum o socijalnom uključivanju Vlade RH*
- Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi (2007) *Strategija reforme socijalnih naknada 2007.–2008.*
- Perko-Šeparović, I. (2006) *Izazovi javnog menadžmenta – dileme javne uprave*. Zagreb: Golden marketing – Tehnička knjiga
- Potužek, M. (1998) *The Uneasy Birth of Czech Civil Society*. *Voluntas*, 11: 105–121.
- Regulska, J. (2001) *NGOs and their Vulnerabilities During the Time of Transition*, (183–192), u: H. K. Anheier, J. Kendall (eds.) *Third Sector Policy at the Crossroads: An International Nonprofit Analysis*. London and New York: Routledge
- Ruzza, C., V. Della Sala (2007) *Governance and Civil Society in the European Union, Volume 1: Normative Perspectives*. Manchester: Manchester University Press
- Salamon, L. M., H. K. Anheier (1998) *Social Origins of Civil Society: Explaining the Nonprofit Sector Cross-Nationally*, *Voluntas* 9: 213–248.
- Smith, S. (2006) *Government Financing of Non-profit Activity*, u: E. Boris, E. Steuerle, *Nonprofits and Government: Collaboration and Conflict*. Washington, D. C.: The Urban Institute Press
- Smith, S. R. (2008) *The Restructuring of the State-Nonprofit Relationship in US Social Policy*. Barcelona: ISTR-EMES Conference
- Sokolowski, S. W. (2000) *The Discreet Charm of the Nonprofit Form: Services, Professionals and Nonprofit Organizations (Poland 1989–1993)*, *Voluntas* 11: 141–159.
- Széman, Z. (2003) *The Welfare Mix in Hungary as a New Phenomenon*. *Social Policy and Society*, 2: 101–108.
- Széman, Z., L. Harsányi (2000) *Caught in the Net in Hungary and Eastern Europe: Partnership in Local Welfare Policy*. Budapest: Institute of Sociology of the Hungarian Academy of Sciences
- UNDP (2006) *Neumreženi: lica socijalne isključenosti u Hrvatskoj. Izvješće o društvenom razvoju Hrvatske 2006*. Zagreb
- Ured za strategiju razvitka Republike Hrvatske (2002) *Hrvatska u 21. stoljeću – Mirovinski sustav i socijalna skrb*
- Vlada Republike Hrvatske (2006) *Strateški okvir za razvoj 2006.–2013.*

Vlada Republike Hrvatske (2006) Nacionalna strategija stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva od 2006. do 2011. i Operativni plan provedbe

Vlada Republike Hrvatske (2008) Strategija reforme državne uprave za razdoblje 2008.–2011.

Zakon o socijalnoj skrbi. NN 73/97, 27/01, 59/01, 82/01, 103/03, 44/06, 79/07.

Zimmer, A. (2008) The Third Sector and the Policy Process in Germany Barcelona: ISTR/EMES Conference

Zimmer, A. (2006) Comparing Nonprofit Embeddedness in the Nordic and East European Countries (277–298) u: A. L. Mattheis (ed.) Nordic Civic Society Organisations and Future of Welfare Services – A Model for Europe? Copenhagen: Norden

www.pgz.hr/uo_skrb.html

<http://www.connex-network.org>

CIVIL SOCIETY AND PUBLIC ADMINISTRATION
AS PARTNERS IN THE DEVELOPMENT OF
COMBINED SOCIAL POLICY
IN CROATIA

Summary

The paper is a result of an empirical, action-oriented research about the development of combined social policy in Croatia. Combined social policy is a new system of social policy in which the government, local authorities, civil society organisations, the profit sector, family (the informal sector), and other participants take action instead of the previously monopolistic state. In such a system, government and public administration recognise civil society organisations and other participants as partners and cooperate with them in drafting and decision-making processes and in implementation of social programmes. Recent trends in the development of combined social policy in developed countries reflect the necessity of mobilising all available resources in order to meet the ever increasing and different social needs. The trends of development of combined social policies depend on the heritage and the types of social regimes. The development of combined social policy is also topical in the countries in transition, and is greatly influenced by inherited issues and the EU accession process. Previous empirical research of combined social policy in Croatia warned about the problems of understanding the concept and of modest degrees of its development. The research particularly analyses the role of civil society and public administration as key partakers in the development of combined social policy. Research results have shown that development paths for combined social policy in Croatia are being made and that there are examples of good practice. The analysed partakers are bound by mutual cooperation, they are informed about the concept of combined social policy and possess relevant knowledge and ideas about its development. Civil society organisations are more active than public administration in promoting the idea and amending the programmes of combined social policy. National policy and institutional frameworks are important limitations to the modernisation of social policy. Final remarks contain a warning about the necessity of further research that should include a wider circle of participants.

Key words: social policy – Croatia, combined social policy – empirical research, public administration, local and regional self-government, the civil, profit, and informal sectors, Europeanization