

Zakonski, politički i kulturni okvir za razvoj civilnog društva u Hrvatskoj

GOJKO BEŽOVAN

Studijski centar socijalnog rada Pravnog fakulteta
Sveučilište u Zagrebu
Zagreb, Hrvatska

Izvorni znanstveni članak
UDK:321.7(497.5)
Primljeno: prosinac 2002.

U radu se prezentiraju rezultati istraživanja o prostoru: zakonskom, političkom i sociokulturnom okviru za razvoj civilnog društva u Hrvatskoj. Istraživanje je dio međunarodnog projekta CIVICUS- Indeks civilnog društva.

Civilno je društvo definirano kao 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.

Zakonski okvir za osnivanje i rad organizacija civilnog društva dugo se i sporo mijenjao. Analizira se procedura donošenja Zakona o udrugama čijih je 16 odredbi Ustavni sud proglasio neustavnima. Promjenom vlasti početkom 2000., u Hrvatskoj se stvara povoljan okvir za osnivanje i rad organizacija civilnog društva.

Politički okvir za razvoj civilnog društva u Hrvatskoj opterećen je nepovjerenjem prema organizacijama civilnog društva i ranijom ambicijom vlade da kontrolira njihov rad.

Sociokulturni okvir uvjetovan je naslijeđem kojega obilježava slaba zauzetost građana za probleme u zajednici i društvu, te nedostatna suradnja s gospodarstvom i državom kao važnim dionicima. U uvjetima niske razine socijalnog kapitala nije moguće očekivati značajniji utjecaj civilnog društva.

Buduća će longitudinalna istraživanja dati više informacija o dinamici prostora za razvoj civilnog društva u Hrvatskoj.

Ključne riječi: civilno društvo, udruge, zaklade, registracija, sloboda udruživanja, civilna zauzetost.

UVOD

Civilno društvo i u svijetu je relativno novija tema empirijskih istraživanja. Pojam "civilno društvo" definira se na različite načine (Eberly, 2000.; Keane, 1998.) i relativno je malo slaganja o tome

što ono zapravo znači ili što su njegove konceptualne sastavnice.

Rezultati istraživanja o zakonskom, političkom i kulturnom okviru za razvoj civilnog društva u Hrvatskoj, koje prezentiramo u ovom tekstu, dio su međunarodnoga istraživačkog projekta.¹ U okvi-

¹ Cijeli projekt kao ideja nastao je iz rasprava vođenih u okviru CIVICUSA – World Alliance for Citizen Participation, Washington. Naziv projekta je *CIVICUS Index on Civil Society*. Rasprava o ovim problemima vođena je tijekom 2000. godine u radionicama nekoliko međunarodnih konferencija te putem interneta. Rasprave je predvodio krug istraživača okupljenih oko H. Anheiera (Centre for Civil Society, London School for Economics and Political Sciences). Rasprave s teorijsko-analitičkim okvirom za ovaj projekt bit će objavljeni u posebnoj knjizi: Anheier Helmut K., *Civil Society: Measurement and Policy Dialogue*, London: Earthscan. Pro-

ru ovoga projekta istraživane su dimenzije strukture, prostora, vrednota i utjecaja civilnog društva u Hrvatskoj.² Istraživački je projekt prihvatio definiciju prema kojoj je: *civilno društvo 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.*

Ovdje analiziramo prostor – zakonski, kulturni i politički okvir – kao dimenziju civilnog društva u Hrvatskoj. Analiza se temelji na uvidu u ranija istraživanja, izboru relevantnih indikatora koji opisuju ovu dimenziju te interpretaciji rezultata dobivenih anketnim istraživanjem, s usporednim prikazivanjem prostora kao problema razvoja civilnog društva u tranzicijskim zemljama. Na osnovi tih rezultata upozoravamo na probleme, ograničenja i izgleda razvoja civilnog društva u Hrvatskoj.

SVRHA I NAČIN PROVEDBE ISTRAŽIVANJA

Svrha istraživačkog projekta jest procijeniti prostor, to jest zakonski, politički i kulturni okvir u kojem djeluje civilno društvo u Hrvatskoj. Ovo je prvi korak u izgradnji teorijsko – analitičkog okvira za buduća istraživanja civilnog društva.

Rezultati ovoga istraživanja mogu biti korisna informacija donatorima koji podupiru razvoj civilnog društva, onima koji

priređuju javne politike te praktičarima koji neposredno rade u organizacijama civilnog društva.

Istraživanje je obavljeno poštanskom anketom, tek manjim dijelom elektronskom poštom, tijekom travnja te do 25. svibnja 2001. godine. Istraživanje je rađeno na uzorku od 353 ispitanika. Od toga je 275 ispitanika bilo iz organizacija civilnog društva, podijeljenih u 16 podsektora,³ a 78 ispitanika činili su predstavnike različitih dionika: medija, sveučilišta, gospodarstva, državne uprave, važnih za razvoj civilnog društva (tablica 1.). U okviru svakog podsektora cilj nam je bio anketirati najmanje 10 predstavnika organizacija, vodeći računa o regionalnoj zastupljenosti. Podaci dobiveni anketom obrađeni su u posebno pripremljenom programu (Bežovan, 2002.a). Za ilustraciju pojedinih indikatora ili zaključaka koriste se stavovi ispitanika koji su posebno napisani kao komentari na upitnicima.

Empirijska je evidencija u jednom dijelu ovoga projekta prikupljena i interpretirana na osnovi praktično – istraživačke zauzetosti (*practice – research engagement*) autora. To je noviji pristup, promoviran u istraživanjima civilnog društva (Brown, ed. 2001.), koji doprinosi prevladavanju stereotipskoga teorijski orijentiranog istraživanja, usmjerenoga na dugoročna konceptualna pitanja i proizvodnju znanja i konceptualnih rezultata. Praktičari su u civilnom društvu prisiljeni raditi u institucionalnom kontekstu koji ih tjera

jekt je bio pilot – karaktera. Za dodatnu raspravu o metodologiji projekta vidjeti Holloway, R.: *Using the Civil Society Index* (2001.). Napravljena je i evaluacija projekta te se pripremaju inovacije za naredno istraživanje koje bi se trebalo provesti 2003. godine.

² Sažeti izvještaj o ovom istraživanju priredio je G. Bežovan (2002a.): *Indikatori razvijenosti civilnog društva u Hrvatskoj*, i predan je za objavljivanje časopisu *Društvena istraživanja*. Tekst *Struktura civilnog društva u Hrvatskoj* objavljen je u časopisu *Politička misao*, 2002. godine. Kao dio opsežnijega istraživačkog izvještaja u pripremi su još dva teksta koji će se baviti temama: vrednote civilnog društva te utjecaj što ga ostvaruje civilno društvo.

³ Podsektori su određeni u okviru metodologije istraživanja. S posebnim obrazloženjem u hrvatskom istraživanju uveden je podsektor organizacija koje predstavljaju žrtve rata a izostavljan je, kao u našoj zemlji relativno neprepoznatljiv, podsektor organizacija koje se bave razvojem.

na rješavanje konkretnih problema. S druge strane, istraživači rade u institucionalnom kontekstu koji honorira doprinose razvoju teorije i znanja. Nove doprinose teoriji i znanju o civilnom društvu moguće je, prema Brownu i njegovim suradnicima,⁴ ostvariti praktično-istraživačkim pristupom. Taj pristup podrazumijeva aktivan dijalog istraživača i praktičara o pitanjima razvoja civilnog društva, a isto tako i praktičnu uključenost istraživača u rješavanje konkretnih pitanja razvoja civilnog društva.

INDIKATORI PROSTORA ZA RAZVOJ CIVILNOG DRUŠTVA U HRVATSKOJ

Zakonski okvir kojim je propisana procedura osnivanja i registracije te aktivnosti koje se dozvoljavaju organizacijama civilnog društva, suština je svake analize, posebno u tranzicijskim zemljama u kojima je, kao i u nas, cijeli sustav tijekom 90-ih u izgradnji (Kuti, 2001.). Iz pozornog se statusa organizacija civilnog društva izvodi njihov drugi naziv, neprofitne organizacije. Za razvoj civilnog društva važna je politička klima, to jest procjena u kojoj mjeri političke prilike omogućavaju ili ograničavaju djelovanje organizacija civilnog društva te ih prepoznaju kao partnere. Sociokulturne se norme analiziraju kao dio naslijeđa, koje u velikoj mjeri određuju dosege civilne zauzetosti građana za probleme u lokalnim zajednicama i društvu općenito.

Metodološki je predviđena analiza razvoja ovog segmenta civilnog društva na tri razine. Na makro, nacionalnoj razini, analiziramo indikatore važne za razvoj civilnog društva kao koncepta moderniza-

cije suvremenih društava. Aktivnosti skupine organizacija, primjerice u socijalnoj politici, uzimamo kao mezorazinu analize. Mikrorazina se odnosi na aktivnosti pojedinih organizacija ili događaja važnih za razvoj civilnog društva.

Analiza indikatora pokazat će njihovu različitu težinu, pa ćemo ih za ovo istraživanje, a i buduća, razvrstati kao: važnije, standardne i izborne. U tom je smislu važno prepoznati dinamiku "prostora" za razvoj civilnog društva te predvidjeti buduća kretanja. Ovo je istraživanje imalo i komparativni karakter. Držimo da više smisla ima probleme razvoja civilnog društva uspoređivati s onima u tranzicijskim nego razvijenim zemljama.⁵

U devedesetim su se godinama prošlog stoljeća empirijska istraživanja relativno malo bavila prostorom za razvoj civilnog društva u razvijenim zemljama. Zakonski okvir za razvoj civilnog društva temelji se na analizi i usporedbi postojećih zakonskih propisa u različitim zemljama i pravnim sustavnima (Salamon, et al., 1997.; Schlüter, Then and Walkenhorst, eds, 2001.; The World Bank, 1997.; Hondius and van der Ploeg, 2000.). Politički okvir za razvoj civilnog društva analizira se na normativnoj osnovi (Keane, 1998.; Cohen and Arato, 1992.), kao poželjan okvir demokratizacije i političkog pluralizma te kao koncept obnove suvremenih političkih ideologija (Giddens, 1999.). Sociokulturne norme važne za razvoj civilnog društva zaslužile su najveću pažnju empirijskih istraživanja u okviru dimenzije prostora (Putnam, 1993., 2000.). Značajne su analize ovoga fenomena i na normativnoj razini (Fukuyama, 2000.). Prostor za razvoj civilnog društva središnja je varijabla

⁴ Radi se o skupini istraživača i praktičara koji djeluju u okviru The Houser Center for Nonprofit Organizations, Harvard University, SAD.

⁵ Rezultate našeg istraživanja uspoređujemo s rezultatima istraživanja dobivenim u Estoniji i Rumunjskoj (Trummal and Lagerspetz, 2001.; Epure, Tiganescu and Vamesu, 2001.) te s Kanadom (Embuldeniya, 2001.) kao razvijenom zemljom. Ove su zemlje, pored ostalih, bile uključene u projekt "CIVICUS Index of Civil Society".

policy analize glede razvoja kombinirane socijalne politike (Evers, 1995.).

Analize prostora kao okvira razvoja civilnog društva u tranzicijskim zemljama uglavnom su bile usmjerene na analizu zakona o osnivanju, djelovanju organizacija civilnog društva te njihovu poreznom statusu (Kuti, 2001.). To je bio središnji problem u prvoj polovici 90-ih (Siegel and Yancey, 1992.; Salamon, et. al., 1999.) te time i dominantno područje inozemnih ekspertiza i tehničke pomoći.⁶ Politički je okvir u početku analiziran na deskriptivnoj razini (Siegel and Yancey, 1992.; Jenkins, 1995.; Kolarič, et al., 1995.), dok se u novije vrijeme provode empirijska istraživanja (Szeman and Horsanyi, 2000.; Lagerspetz, et. al. 2002.). Sociokulturne norme poželjne za razvoj civilnog društva tematizirane su uglavnom normativno, a relativno su rijetka empirijska istraživanja na ovu temu u pojedinim zemljama objavljena na stranom jeziku.

Zakonski je okvir analiziran preko postojanja te problema u proceduri donošenja propisa važnih za razvoj civilnog društva. Posebno se analiziralo vrijeme potrebno za registraciju udruga, te zahtjevnost ovoga procesa. Nadalje, analizirani su i propisi kojima je uređen porezni status organizacija civilnog društva.

Politički je okvir analiziran kroz opću klimu u društvu koju prema organizacijama civilnog društva promiče vlada i političke stranke. Suradnja s vladom i lokalnim vlastima u kreiranju javnih politika te pristup zakonodavstvu kojeg imaju organizacije civilnog društva, važan je dio

ove analize. Važna je i pomoć, simbolička i materijalna, koju država pruža organizacijama civilnog društva.

Sociokulturni okvir dio je naslijeđa koji se javlja kao omogućavatelj ili ograničitelj u procesima razvoja civilnih inicijativa. Važan indikator ovoga okvira jest norma i smisao civilne zauzetosti građana za opće dobro a analiziramo i ulogu gospodarstva kao važnog dionika u procesu razvoja civilnog društva.

Dakle, navedene indikatore (tablica 2.) analiziramo na osnovi rezultata ranijih istraživanja i spomenutoga anketnog istraživanja.

U ovom istraživanju provjeravamo hipotezu o ovisnosti prostora za razvoj civilnog društva u Hrvatskoj o naslijeđu i političkim događajima koji su bili prioriteti u doba rata i stjecanja neovisnosti, te o utjecajima iz inozemstva.

Zakonski okvir za razvoj civilnog društva

Kod zakonskog okvira analiziramo procese transformacije socijalističkoga zakonodavstva glede osnivanja, registracije, djelovanja i poreznog statusa organizacija civilnog društva. K tome, analiziramo i procese usvajanja novih zakona koji nisu postojali u doba socijalizma.

Kao pravne osobe organizacije civilnog društva (privatne neprofitne organizacije) u Hrvatskoj mogu biti udruge, zaklade i fundacije, privatne ustanove te neki oblici zadruga.⁷ Udruge su ipak najčešći oblik organizacija civilnog društva u Hrvatskoj.

⁶ U ovom se poslu naročito istakla američka organizacija International Center for Not-for-Profit Law koja je osnovala svoj regionalni ured u Budimpešti. Ova je organizacija na tu temu organizirala više konferencija i radionica te izdala više priručnika. Naročito u početku, a i u novije vrijeme, ova organizacija promiče *common law* pristup. O aktivnostima ove organizacije vidjeti www.icnl.org.

⁷ Za razliku od razvijenih i nekih tranzicijskih zemalja, u Hrvatskoj nije moguće osnovati dioničko društvo s ograničenom odgovornošću, kao privatnu neprofitnu organizaciju. U Hrvatskoj su neprofitni status imale i stambene zadruge. Međutim, propis kojim se regulira njihov neprofitni status, u smislu uloge ovakvih organizacija u modernim stambenim politikama u Hrvatskoj, za razliku od drugih srednjoeuropskih tranzicijskih zemalja, nažalost nije donesen.

Zakon o udrugama

Udrugama se institucionalizira ustavno načelo slobode udruživanja građana. U socijalističkom razdoblju ovo je područje bilo uređeno Zakonom o društvenim organizacijama i udruženjima građana. Zadnja je novela ovoga zakona usvojena 1990. godine i na osnovi toga osnovana je prva politička stranka u Hrvatskoj. U doba socijalističkog razvoja nije bilo moguće govoriti o slobodi udruživanja koja bi se ostvarivala temeljem spomenutog zakona. "Sloboda udruživanja" bila je dirigrirana i kontrolirana. Društvene su organizacije bile paradržavne organizacije koje su imale izvjesnu ulogu u ostvarivanju socijalne, kulturne i drugih politika, a redovito su dobivale sredstva iz proračuna ili državnih fondova. U dijelu udruženja građana koji se javljaju krajem 80-ih moguće je prepoznati nastojanja za aktualizacijom i ostvarivanjem prava na slobodu udruživanja.⁸ U tom se vremenu to odnosilo na neke ekološke, ženske i profesionalne organizacije.

Za osnivanje udruženja građana bilo je potrebno deset građana. Za poslove osnivanja i rada ovih organizacija bilo je nadležno Ministarstvo pravosuđa i uprave te organi uprave na lokalnoj razini.

U odnosu na duge zemlje sovjetskoga bloka, Hrvatska je u tom području imala izvjesnih prednosti jer je imala kakvo – takvo zakonodavstvo koje je podsjećalo na ideju slobode udruživanja.

Zakon o društvenim organizacijama i udruženjima građana poslužio je kao okvir osnivanju, registraciji i djelovanju udruga do 1997. godine. Naime, početkom 90-ih umjesto pojmova "društvene organizacije" i "udruženja građana", a bez promjene zakona, usvojen je stari hrvat-

ski termin "udruga". U tom se vremenu već počinje raditi na novom zakonu kojim bi se uredilo područje slobode udruživanja građana.

Osnivanje i registracija udruga prema Zakonu o društvenim organizacijama i udruženjima građana, početkom 90-ih, odvijalo se uz izvjesnu kontrolu države. Jedan bi se dio takvih nastojanja donekle mogao objasniti ratnom agresijom na zemlju. Primjerice, organizacije koje su se bavile prikupljanjem i raspodjelom humanitarne pomoći nisu imale poteškoća prilikom registracije (Bežovan, 1995.). Sumnju su više izazivale organizacije koje su se bavile problemima ljudskih prava, demokratizacijom te općenito razvojem civilnog društva. To je redovito bilo povezano sa sumnjom u inozemne izvore financiranja ovih organizacija.

U procesu registracije udruga, u resornom su ministarstvu udrugama često davane nerazumne primjedbe na statute, a konkretno i na područje djelatnosti udruga te na način upravljanja udrugom.⁹ Primjerice, registracijska su tijela odbijala registrirati udruge koje su u nazivu imale pojam institut ili akademija. Usmena su obrazloženja bila da se tu radi o znanosti, te da se u tim slučajevima treba tražiti odobrenje resornog ministarstva za znanost. Isto tako, udrugama nije bilo dozvoljavano da u svoje aktivnosti naveđu znanstvena istraživanje ili obrazovanje, držeći da je to monopol države. U nekim slučajevima ministarstvo nije postupalo po zakonu, prije svega se nije držalo roka od 30 dana unutar kojega je trebalo odgovoriti na zahtjeve za registracijom. Osnivači udruga često su trebali dodatne intervencije i pritiske kako bi požurili proces registracije ili riješili neki

⁸ O nesrazmjernosti broja društvenih organizacija i udruženja građana govori činjenica da je 1985. godine bilo registrirano 10.844 prvih, a tek 547 drugih oblika.

⁹ Ovaj se dio argumentacije temelji na iskustvu samoga autora te gradi koju je prikupio kao predsjednik Centra za razvoj neprofitnih organizacija.

od problema koji im je u tim nastojanjima bio prepreka. Neki su kritični slučajevi registracije udruga i zaklada bili dio volontarističkog postupanja, iza koji je stajao politički pritisak.¹⁰

Rad na Zakonu o udrugama trajao je od 1994. do sredine 1997. godine, kada je isti i usvojen. U usporedbi s drugim tranzicijskim zemljama, ovo je bio jedan od najdužih procesa donošenja zakona kojim se uređuje temeljno ljudsko pravo na slobodno udruživanje.¹¹

Kada je Vlada RH u prvoj polovici 1996. godine pripremila Nacrt prijedloga zakona o udrugama, o istome je zatraženo mišljenje nekolicine uglednih europskih eksperata.¹² Mišljenja eksperata pokazivala su da se radilo o nacrtu zakona koji nije u skladu s dosegnutim europskim standardima.

Mišljenje Frits Hondiusa,¹³ sa stanovišta ljudskih prava i standarda Vijeća Europe, upozoravalo je da se radi o neprimjereno dugačkom i nepotrebno detaljnom nacrtu prijedloga zakona. Nacrt prijedloga zakona nije dovoljno uzimao u obzir odredbe Europske konvencije o ljudskim pravima, pred čijim je potpisivanjem u to vrijeme Hrvatska bila. Hondius je upozorio na Konvenciju 124. Vijeća Europe, s opaskom o nepotrebnoj registraciji stranih organizacija kada oni provode svoje programe u Hrvatskoj. Iskazano je i negativno mišljenje o ideji

da rad udruga mora biti otvoren za javnost. To je prijetnja "razaranju života udruga". U ovom je mišljenju upozoreno na propust glede odredbe članka 11. Europske konvencije o ljudskim pravima kojim se Hrvatska, kao buduća članica Vijeća Europe, treba obvezati da će priznati i udruge koje nisu registrirane, koje nemaju pravnu osobnost. Ovom su stručnjaku bile neprihvatljive predložene odredbe o nadzoru nad radom udruga, i u stvarnosti neprovedive.

Mišljenje U. Drobniiga¹⁴ uzima u obzir činjenicu da se podnositelj Nacrta prijedloga zakona, Ministarstvo uprave, uvodno očituje da je isti raden po uzoru na njemački zakon. U tom se kontekstu upozorava da se, za razliku od njemačkog zakona, Nacrt prijedloga zakona ne bavi neregistriranim udrugama. Drobniigu je neprihvatljiva odredba da udruge ne mogu početi djelovati u vremenu od osnivanja do registracije. Predložene kazne za odgovornu osobu u iznosu od 2.000 do 6.000 kuna nepoznate su njemačkim propisima i "...sasvim su grube". Nacrt prijedloga previše se miješa u dopuštene djelatnosti udruga. Ako udruge provode aktivnosti koje nisu navedene u statutu, mogu biti kažnjene od 2.000 do 6.000 kuna. To je, prema predloženome, mogao biti razlog za zabranu rada udruge. Drobniig navodi i odredbe njemačkih propisa zbog kojih se može zabraniti rad udruge,

¹⁰ Takvi slučajevi zaslužuju i danas posebnu analizu, tim više jer se radi o konkretnim osobama koje su tada zlorabile svoju političku moć.

¹¹ U drugim tranzicijskim zemljama ovaj je zakon redovito donesen početkom 90-ih, uz obimnu inozemnu tehničku pomoć. Slovenija je donijela ovaj zakon koristeći ekspertizu Vijeća Europe.

¹² Centar za razvoj neprofitnih organizacija je preveo Nacrt zakona o udrugama na engleski jezik te tražio mišljenja inozemnih eksperata. Na ovu je temu organizirano više okruglih stolova. Pored navedenih, dalje citiranih, veoma kritična mišljenja s brojnim primjedbama i prijedlozima dali su Tymen J. van der Ploega, profesor na Vrije Universitet Amsterdam, Jeremy Mc Bride, profesor na University of Birmingham i Cyril Ritchie, predsjednik International Federation of Institutions in Geneva (Council of Europe, 1997.).

¹³ Dr. Frits Hondius je ugledan stručnjak za propise kojima se uređuje osnivanje i rad organizacija civilnog društva. U vrijeme davanja ovog mišljenja radio je za Vijeće Europe. U *International Encyclopedia of Comparative Law* autor je priloga o osnivanju i djelovanju privatnih neprofitnih organizacija.

¹⁴ Prof. dr. Urlike Drobniig u to je vrijeme bio jedan od direktora Max Plank Institut für Ausländisches und Internationales Privatrecht u Hamburgu.

a koje nije uvažio hrvatski prijedlog. Drobnigu su neprihvatljive ideje o zabrani rada udruga, koju mogu provesti nadležni državni organi za registraciju ili nadzor rada, na osnovi sumnji da aktivnosti iste nisu u skladu sa ustavom i zakonom. Ovakve odredbe ne poznaje njemačko pravo.

H. Hoyer¹⁵ je iskazao sumnju da je ovaj Nacrt prijedloga zakona koristio i austrijski i njemačkog model kao uzor, kako je to inače uvodno navedeno. On drži da je sličnost s austrijskim propisom samo u tome što se njima regulira načelo slobode udruživanja. S druge se strane kritizira veoma velik prostor koji se daje državi prilikom registracije i nadzora rada udruga. Isto se tako poziva na Europsku konvenciju o ljudskim pravima i neprihvatljivost koncepta registracije stranih organizacija, koji se izlaže u hrvatskom prijedlogu. Hoyeru je strana i ideja o privremenoj zabrani rada udruga, koja može biti izrečena pod sumnjom da se udruga bavi aktivnostima koje nisu dopuštene zakonom i ustavom. U proceduri zabrane rada udruga nejasno su raspodijeljene nadležnosti između suda i uprave, te ideja o tome da imovina udruge pri-

padne državi. Neprihvatljive su i visoke kazne za aktivnosti koje udruga obavlja mimo svojih ciljeva i statuta.

Na osnovi ovih mišljenja, kao i stavova domaćih stručnjaka o Nacrtu prijedloga zakona o udrugama, organizirano je više okruglih stolova.¹⁶ Vlada je upozoravana da se radi o neustavnim odredbama kojima se ograničava sloboda udruživanja. Nemogućnost utjecanja na zakon, s gore navedenim argumentima kojim se uređuje temeljno ustavno pravo slobode udruživanja, svjedoči o nepovoljnom zakonskom okviru za razvoj civilnog društva u Hrvatskoj.

Vlada je također propustila mogućnost korištenja izravne pomoći Vijeća Europe u donošenju ovako važnog zakona.¹⁷ Između ostalog, donošenje ovog zakona u skladu s europskim standardima bio je dio inozemnih pritisaka i uvjeta za pristupanje Hrvatske u članstvo Vijeća Europe.¹⁸

Donošenjem Zakona o udrugama, u srpnju 1997. godine, postojeće društvene organizacije i udruženja građana trebale su se preregistrirati prema tom propisu u roku od šest mjeseci. U usporedbi sa zah-

¹⁵ Prof. dr. Hans Hoyer u to je vrijeme bio profesor na Pravnom fakultetu u Beču i svoje je mišljenje dao na poticaj profesora U. Drobniga.

¹⁶ Centar za razvoj neprofitnih organizacija i Hrvatski pravni centar organizirali su u lipnju 1996. godine raspravu o Prijedlogu zakona o udrugama. Poslije rasprave dostavili su Ministarstvu uprave, Vladi i stranačkim klubovima u Saboru, konačni prijedlog zakona o udrugama kojeg su napravile ove dvije udruge. Prema saborskom poslovniku, Vlada je propustila razdoblje od šest mjeseci da Saboru predloži konačan prijedlog zakona o udrugama. Tako je u studenom 1996. prijedlog ovog zakona krenuo u drugo prvo čitanje. Spomenute su organizacije ponovno organizirale raspravu u prosincu 1996. o Prijedlogu koji se nije bito promijenio. Na ovim raspravama sjedio je i predstavnik Ministarstva uprave, ali nikada nije sudjelovao u raspravi. Premda su mu bila dostavljena mišljenja inozemnih eksperata, resorni je ministar ponovno u Saboru rekao da je taj prijedlog napravljen po uzoru na njemački i austrijski propis.

¹⁷ Vijeće je Europe imalo poseban program kojemu je cilj bio pomoći u procesu donošenja propisa koji se odnose na osnivanje i rad organizacija civilnog društva. U proceduri donošenja Zakon o udrugama Vlada nije iskazala potrebu za ovakvom pomoći. Hrvatska je 1996. godine bila pozvana na radni sastanak "Demo-Droit Programme". Kao pripremu za sastanak Ministarstvo uprave je popunilo upitnik. Iz popunjenog se upitnika vidi da je resorno ministarstvo namjerno dalo krive informacije glede predloženih odredbi Zakona o udrugama. (Council of Europe, 1997.). To se posebno referira na dio koji se referira na zabranu rada udruga. K tome, praksa koja je u to vrijeme a i poslije provedena u Hrvatskoj, u znatnoj mjeri odudara od zaključaka ovoga radnog sastanka (Council of Europe, 1996.).

¹⁸ U to je vrijeme Vlada kontrolirala većinu medija i rijeke su informacije o ovim problemima dospijevale u javnost ("Novi list", 1996.).

tjevima za preregistracijom drugih pravnih osoba, to je bio najkraći rok kojim se tražilo obavljanje toga posla. To je bio još jedan dokaz o nesklonosti Vlade prema ostvarivanju prava na udruživanje kao temeljnoga ljudskog prava.

Koncepcijski gledano, usvojeni Zakon o udrugama dovodio je u pitanje temeljno ustavno načelo slobode udruživanja građana. Zakonodavac nije prihvaćao činjenicu da se tu radi o udruzi kao privatno – pravnoj osobi koju osnivaju i kojom upravljaju njezini članovi.¹⁹ Na aktivnosti se udruga gledalo veoma restriktivno, kao na područje dokolice, sporta i rekreacije, humanitarnih, ekoloških i profesionalnih aktivnosti. Ranijim društvenim organizacijama podržavana je imovina. Ovim se željelo kontrolirati dio organizacija u kojima vladajuća stranka nije imala svoje kadrove. Nadzor nad radom udruga te mogućnosti zabrane njihova rada bili su jasno izražena prijetnja.²⁰ Jedina pozitivna činjenica u ovom je zakonu bila mogućnost da pored fizičkih osoba, dakle

građana, i pravne osobe mogu biti osnivači i članovi udruga.²¹

Preregistracijom udruga došlo se do pouzdane evidencije o njihovu broju te područjima njihove aktivnosti.²² Naime, prema ovom su zakonu udruge s područjem aktivnosti u više od dvije županije, ili na razini cijele zemlje, trebale biti registrirane u Ministarstvu uprave. Iz toga je slijedilo, prema dosljednoj primjeni zakona, i ograničeno prostorno djelovanje udruga, što je opet bila hrvatska posebnost.

Ustavni je sud, na prijedlog organizacija civilnog društva, u veljači 2001. godine donio odluku o ukidanju 16 odredbi Zakona o udrugama koje su bile neustavne.²³

Novi Zakon o udrugama donesen je u listopadu 2001. godine. Njihovu donošenju prethodile su brojne rasprave, kooperativni pristup kojeg je imalo Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave, Ureda za udruge, te uključenost udruga i stranih i domaćih stručnjaka.²⁴

¹⁹ Na ovoj činjenici u svojoj ekspertizi naročito insistira Tymen J. van der Ploeg.

²⁰ I. Josipović (1998.) drži: "U dijelu politike prepoznatljiv je strah od udruga koje se proskribiraju kao iz inozemstva financirane agenture. Zato, posljedica je takvog shvaćanja, pravo o udrugama mora biti restriktivno, djelovanje udruga detaljno uređeno, te pod stalnim nadzorom države, koja bi trebala imati učinkovite mehanizme ako "protudržavna" djelatnost udruga uzme maha. Bauk opasnih udruga u prvom je redu oživotvoren u obliku i djelu onih udruga koje se bave demokracijom, zaštitom ljudskih prava, ekologijom i drugim područjima, čija granica s politikom nikada nije bila dovoljno jasno određena."

²¹ Donošenje ovog zakona i organizirane rasprave bile su i proces učenja za domaće stručnjake. Svejedno, to nije bio poticaj da se na ovu temu u Hrvatskoj napiše ozbiljna znanstvena, pravna rasprava. Čini se da je apsurdan bio i prijedlog da se kao osnivači članovi udruga jave tijela državne vlasti: ministarstva, sudovi i drugi. Ova je ideja zbunjivala i inozemne eksperte. Odgovorni su iz Ministarstva uprave ovaj prijedlog pripisivali stručnjacima, tako da i oni snose dio odgovornosti za nekvalitetan prijedlog zakona.

²² U procesu preregistracije pred udruge su stavljeni apsurdni zahtjevi. U nazivu udruge nije se dozvoljavalo da ima stranu riječ, udrugama esperanta se nije dozvoljavalo da provode aktivnosti podučavanja ovoga jezika, nekim se udrugama tražilo da brišu odredbe koje su bile upisane u statut koji je vrijedio do donošenja novoga zakona i slično. U nekim je društvenim organizacijama, slučaj Hrvatskog lovačkog saveza, nasilno i uz blagoslov resornog ministra promijenjena uprava.

²³ Prijedlog za ocjenu ustavnosti Zakona o udrugama podnijeli su Centar za razvoj neprofitnih organizacija i Hrvatski pravni centar 3. veljače 2000. Prijedlog je prethodno bio temom okruglog stola. Nekim se sudionicima ovoga projekta činila znakovitom činjenica da je Ustavni sud ovu odluku donio poslije promjene vlasti početkom 2001. godine. Prethodno je Ustavni sud ukinuo i odredbe Zakona o studentskom zboru, kojima je ograničavana sloboda udruživanja.

²⁴ Zbog izdašnih inozemnih fondova za ovaj projekt, neke su rasprave bile same sebi svrha a njihovom je organizacijom trebalo opravdati primljene donacije. U nekim je slučajevima rasprava bila ispod razine bilo kakve stručnosti. Patološki procesi u razvoju civilnog društva u Hrvatskoj povezane su s uključivanjem nekom-

Novi je Zakon akceptirao i ranije spomenutu odluku Ustavnog suda. Uveden je institut udruga koje nemaju svojstvo pravne osobe. Od ranijih deset, broj je osnivača udruga smanjen na tri. Udruge se registriraju u uredima državne uprave, u jedinicama područne (regionalne) samouprave.²⁵ Nadzor nad radom udruga, kao i zabrana njihova djelovanja, uređeni su u skladu s europskim standardima. Kazne za prekršaje znatno su smanjene. Imovina kojom je udruga imala pravo raspolaganja ili pravo korištenja do donošenja Zakona o udrugama iz 1997. godine, ponovno postaje vlasništvo te udruge.

Međutim, i ovim se zakonom nije izbjegla zamka prenormiranosti, odnosno donošenja samorazumljivih odredbi ili odredbi koji se uređuju drugim zakonima. Tako se člankom 7. propisuje da se udruge mogu učlanjivati u međunarodne udruge. Odnosno, člankom 25. se propisuje da su udruge dužne voditi poslovne knjige i sastavljati financijska izvješća prema propisima kojima se uređuje način vođenja računovodstva neprofitnih organizacija.

Na osnovi odredbi Zakona o udrugama iz 1997. godine, članak 23., Vlada je predložila Odluku o mjerilima za određivanje udruga čija je djelatnost od interesa za Republiku Hrvatsku i Odluku o kriterijima za financijsku potporu udru-

gama iz sredstava Državnog proračuna. Ove su odluke, na odgovarajući način, trebale biti primjenjivane na dotacije iz proračuna jedinica lokalne uprave i samouprave. Prijedlogom ovih odluka namjeravalo se financirati udruge koje provode politiku Vlade, bez javnog natječaja i bez sudjelovanja predstavnika udruga u povjerenstvu.²⁶

Prijedlozi ovih odluka dijelom su izmijenjeni²⁷ i one su objedinjene u Odluku o mjerilima za određivanje udruga čija je djelatnost od interesa za Republiku Hrvatsku i financijskoj potpori udrugama iz sredstava Državnog proračuna (NN, 86/1998.). Ovom je odlukom propisano da se dotacije iz Državnog proračuna mogu dati udrugama čija je djelatnost od interesa za Republiku Hrvatsku, to jest udrugama čijim se programima promiče ostvarivanje najviših vrednota ustavnog poretka, a zatim, čija se djelatnost ne financira po posebnim propisima. Udruge trebaju priložiti izvješća o dosadašnjem izvršenju svoga programa te financijsko izvješće o svim izvorima sredstava. Vlada osniva Povjerenstvo Vlade Republike Hrvatske za udruge, na prijedlog ministarstava, a čini ga predsjednik i šest članova. Povjerenstvo ocjenjuje koje udruge mogu dobiti potporu iz Državnog proračuna te predlaže Vladi visinu sredstava financijske potpore udrugama, osiguranih u Državnom proračunu.

petentnih sugovornika u važne rasprave o razvoju civilnog društva. Traćenje novca i vremena na ovakav način nije doprinijelo aktualizaciji problema slobode udruživanja i promoviranja udružništva (asocijativnosti), kao okvira za rješavanje problema s kojima su suočene zajednice i društvo u cijelosti. Ovaj je fenomen povezan s kolonizatorskim pristupom inozemnih donatora u razvoju civilnog društva. S druge strane, u slučajevima sudjelovanja Tymena J. van der Ploega i Jeremy Mc Bride na okruglom stolu o Konačnom prijedlogu zakona o udrugama, s hrvatske im strane nije bilo dostojnih sugovornika.

²⁵ Neki su iskusni stručnjaci skloni vjerovati da se ne radi o poboljšanju zakona, jer su službenici na lokalnim razinama relativno slabo obrazovani, te da u tom smislu prilikom registracije udruga neće primjenjivati adekvatne standarde.

²⁶ Do tada su sredstva iz Državnog proračuna dijeljena na osnovi zahtjeva udruga, bez propisane procedure i sasvim netransparentno. Sredstva su često dobivale politički podobne udruge.

²⁷ Centar za razvoj neprofitnih organizacija organizirao je u veljači 1998. godine raspravu o spomenutom prijedlogu. Primjedbe i prijedlozi, na poziv oporbenih političara, izloženi su u Odboru za obitelj, mladež i sport Hrvatskog državnog sabora. Članovi odbora iz vladajuće stranke postavili su pitanje sudjelovanja predstavnika udruga u radu Odbora te prema njima izrazili neprijateljski stav.

Slijedom ovih nastojanja, koji su bili povezani i s međunarodnim pritiscima, Vlada je krajem 1998. godine donijela odluku o osnivanju Ureda za udruge Vlade Republike Hrvatske.

Ured za udruge je doprinio transparentnosti procesa financiranja udruga iz Državnog proračuna. On je pomogao je i u izgradnji infrastrukture za razvoj civilnog društva te je svojim programima omogućio brojna partnerstva općina, gradova i županija. Nova nastojanja Ureda za udruge Vlade Republike Hrvatske o financiranju programa udruga, koji bi se financirali na trogodišnjoj osnovi, mogu se protumačiti kao poticaj održivom razvoju civilnog društva u Hrvatskoj. Ideološka osnova ovakve politike povezana je s ostvarivanjem Programa suradnje između Vlade i nevladinog, neprofitnog sektora u Republici Hrvatskoj.²⁸ Strani se utjecaj, očito uvjetovan, davanjem donacija širi i na zakonodavstvo. Novijim se inozemnim utjecajima potiče donošenje zakona kojim bi se porezni status neprofitnih organizacija dodatno razlikovao na one koje rade za opće dobo ili one koji rade u korist svojih članova. Radi se o propisu koji je dio *common law* tradicije. K tome, ne postoji razvojna potreba pre-

poznata istraživanjima ili drugim stvarnim razlozima za njegovo donošenje u Hrvatskoj. Stoga bi njegovo donošenje moglo izazvati dodatnu zbrku i produbiti problem legitimiteta organizacija civilnog društva.²⁹ Međutim, donošenje se novog zakona uklapa u tradiciju hrvatskoga normativnog optimizma.³⁰

Zakonske intervencije u područje razvoja civilnog društva odnosile su se i na status humanitarnih organizacija. Donošenje Zakona o humanitarnoj pomoći 1992. godine rukovođeno je kontrolom i suzbijanjem zloraba humanitarne pomoći koja je pristizala iz inozemstva. Nepovjerenje i paternalistički stav države prema ovakvim inicijativama (Bežovan, 1995.) već su na početku razvoja ugradili elemente kriznoga stanja u ovo područje.³¹ Već sredinom 90-ih vlada je predlagala donošenje novog zakona za ovo područje, kojim bi se ostvarivala veća kontrola te prikupljene humanitarne pomoći usmjerilo po odluci Vlade. Jasno iskazani otpori dijela humanitarnih organizacija i pritisak međunarodne zajednice bili su presudni u odustajanju Vlade od takve nakane. Zakon je, bez njegova stvarnog značenja, ušao u saborsku proceduru krajem 2002. godine.³²

²⁸ Ovaj je Program dijelom pomoći koja je došla izvana, preko britanske organizacije DfID – Department for International Development Ujedinjenog Kraljevstva. U neku ruku, to je kopija "Compaqa", programa suradnje vlade i civilnog sektora u Engleskoj, koju je prihvatila laburistička vlada T. Blaira. Nastanak ovog Programa – znatnim dijelom "odozgo" i iz inozemstva, umanjuje izgled njegove učinkovite primjene. Program se može naći na www.uzuvrh.hr.

²⁹ Ovakav razvoj situacije uvelike se temelji na gotovo zdravorazumskoj ekspertizi A. Crook "Looking to the Future: A Strategy for the Croatian Government Office for Co-operation with NGOs", (2001).

³⁰ Vlada je na poticaj Ureda za udruge početkom 2002. godine osnovala Savjet za razvoj civilnog društva. Savjet je savjetodavno i stručno tijelo Vlade za učinkovitu primjenu spomenutog Programa. Savjet donosi odluke o izboru i raspodjeli financijske potpore programima i projektima udruga u tekućoj godini. Čini nam se umjesno primijetiti da se ponovno radi o razvoju civilnog društva "odozgo".

³¹ Prilikom donošenja ovog zakona bili su neobično glasni oni koji zagovarali mišljenje da imamo Caritas i Crveni križ, pa što će nam onda druge humanitarne organizacije. Neprihvatanje pluralizma dio je tradicije razvoja civilnog društva u Hrvatskoj 90-ih. Štoviše, dio je čelnika vladajuće stranke u javnim istupima govorio da humanitarne organizacije treba zatvoriti, a odgovorne u njima uhititi. Takvi su stavovi rezultirali istragom koje je provelo tadašnje javno tužiteljstvo, a nalaz je neprikladno predstavljen javnosti i štetio je razvoju ove djelatnosti.

³² Ovaj se postupak može ponovo obrazložiti normativnim optimizmom.

Zakon o zakladama i fundacijama

Poslije Drugoga svjetskog rata zaklade su u Hrvatskoj nacionalizirane, ekspropirane ili su na drugi način prestale postojati. U tom smislu držimo da u nas ne postoji relevantno naslijeđe koje bi bilo osnova razvitku modernog zakladništva.

Zaklade, kao dio infrastrukture modernih društava, u nas se osnivaju ponovo početkom 90-ih na osnovi pravnih pravila bivšeg Zakona o zadužbinama iz 1930. godine. Donošenjem Zakona o Zakladama i fundacijama (dalje ZZF) u 1995. godini (NN, 36/1995.),³³ zaklade i fondovi osnovani temeljem pravnih pravila bili su dužni u roku šest mjeseci podnijeti zahtjev za upis u zakladni upisnik, ako su ispunjavali uvjete za osnivanje zaklade ili fundacije propisane novim Zakonom (članak 42.). Zaklade upisane u Zakladni upisnik Ministarstva kulture trebale su uskladiti svoje statute i opće akte s novim ZZF-om. Dio udruga koje su u svom naslovu nosile riječ “zaklada”, preregistrirane su u zaklade, ili su provele postupak za brisanje te riječi iz svoga naziva.

Prema ZZF-u zakladina je imovina namijenjena da sama, odnosno prihodiima što ih stječe, trajno služi ostvarivanju neke općekorisne ili dobrotvorne svrhe. Fundacija služi istoj svrsi, samo ne u razdoblju dužem od pet godina.

Zakladu može osnovati domaća ili strana fizička ili prava osoba. ZZF-om nije propisan iznos najniže osnovne imovine potreban za osnivanje zaklade. Um-

jesto toga, prilikom osnivanja zaklade potrebno je priložiti procjenu sudskog vještaka o vrijednosti i predvidivim prihodima od osnovne imovine zaklade, a radi ostvarivanja njezine svrhe. Porezni okvir za davanja u općekorisne svrhe tijekom 90-ih nije bio poticajan za razvoj zakladništva u Hrvatskoj.

Zakon o zakladama i fundacijama donesen je bez ikakvih javnih rasprava ili ozbiljnog interesa javnosti.³⁴

Zakon o zakladama i fundacijama ide u red restriktivnih propisa i uskoro bi trebalo očekivati njegovu reformu (Dika, 1999. i 2001.). Jedinstveni je slučaj da dosadašnje vlade nisu imenovale članove Zakladnog vijeća kao najvećeg stručnog i savjetodavnog tijela, te tako ovaj zakon do danas nije proveden. Primjedbe i prijedlozi koji su rezultat empirijskog istraživanja i javnih rasprava ne čine se prioritarnim za Vladu (Bežovan, 2002.b).

Zakon o ustanovama

Zakon o ustanovama donesen je 1993. godine bez šireg interesa javnosti. Po njemu, ustanovu mogu osnovati fizičke i pravne osobe radi obavljanja djelatnosti odgoja, obrazovanja, znanosti, kulture, skrbi o djeci, zdravstva i socijalne skrbi. Ove ustanove, pored državnih, mogu biti i privatne organizacije sa statusom neprofitnosti, te pružati pod određenim uvjetima javne usluge. Dozvolu, odnosno suglasnost za rad ustanove najčešće dobivaju od resornog ministarstva. Privatizacijom socijalnih programa ovaj će tip pravih osoba sve više dobivati na važnosti.³⁵

³³ U srpnju 2001. usvojen je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zakladama i fundacijama (NN, 64/2001.), kojim se uređuje i status stranih zaklada.

³⁴ Na zamolbu Centra za razvoj neprofitnih organizacija, F. Hondius je upozorio da se radi o prijedlogu zakona koji je neprimjeren i kojim je prenormirano područje razvoja zakladništva. Između ostalog, upozorio je da se radi o jednom od tekstualno najdužih zakona kojim se uređuje ovo područje u svijetu.

³⁵ Tijekom 90-ih u javnosti se govorilo o više visokoškolskih privatnih ustanova koje su čekale odobrenje za rad od resornog ministarstva. Ministarstvo je svjesno kršilo zakon i nije davalo odgovore na poduzetničke prijedloge ovoga tipa.

Percepcija zakonskog okvira osnivanja i djelovanja organizacija civilnog društva

U usporedbi s drugim dimenzijama u ovom istraživanju, dimenzija prostora ostvarila je izrazito negativnu vrijednost (34,64).³⁶ Dakle, percepcije ispitanika veoma su kritične kada je u pitanju zakonski okvir razvoja civilnog društva u Hrvatskoj. Bahatost Vlade prilikom donošenja Zakona o udrugama, prijeteći slobodi udruživanja, loša iskustva nekolicine udruga s registracijom i preregistracijom, odluka Ustavnog suda o ukidanju odredbi ovoga zakona, dugoročno će određivati negativnu percepciju građana o zakonskom okviru razvoja civilnog društva.

Organizacije koje se bave istraživanjem i obučavanjem daju najnižu vrijednost prostoru za razvoj civilnog društva (27,11), a isto su tako kritične i organizacije koje se bave zagovaranjem (28,86). To su najniže vrijednosti podsektora za bilo koju od četiri analizirane dimenzije. Ispitanici iz ovih organizacija civilno su angažirani, bolje poznaju ovo područje razvoja, te su dobiveni rezultati tim više upozoravajući. Predstavnici sportskih i rekreacijskih organizacija te sindikati percipiraju prostor za razvoj civilnog društva povoljnijim.

Hrvatska, u pogledu dimenzije prostora, značajno zaostaje u odnosu na Estoniju u kojoj prostor ima vrijednost 43, nešto manje u odnosu na Rumunjsku s vrijednošću 37, ali značajno u odnosu na Kanadu gdje je vrijednost prostora 55.

Jedina neupitno pozitivna varijabla u okviru ove dimenzije odnosi se na nepro-

blematičnost registriranja udruga. Isto tako, istraživanje provedeno sredinom devedesetih koje je obuhvatilo humanitarne organizacije, nije prepoznalo ovu činjenicu kao problem razvoja civilnog društva (Bežovan, 1995.).³⁷ Prema iskustvu ispitanika obuhvaćenih ovim istraživanjem, registracija udruge u prosjeku traje 4 i pol tjedana. Dakle, rekli bismo da se to poklapa negdje sa zakonskim rokom koji, od predaje zahtjeva za registraciju, traje 30 dana. Ovdje se radi o važnijem indikatoru i prepoznatljiv je na makrorazini.

Za razliku od udruga, proces registracije zaklada u nas je složen i nepotrebno dugotrajan (Bežovan, 2002.b). No ne raspoložemo empirijskim informacijama koje se odnose na problem registracije ustanova.

Porezni okvir za razvoj civilnog društva

Porezni propisi kojima se uređuje neprofitnost organizacija civilnog društva, kao i propisi o registraciji i djelovanju, statusnog su karaktera za ovaj sektor. Političke rezerve prema ovim organizacijama i nerazumijevanje njihove misije usmjerene prema demokratizaciji i izgradnji općeg dobra, u znatnoj su mjeri utjecale na njihov nepovoljan porezni status tijekom 90-ih.

Sustavnom reformom poreznih propisa koji su stupili na snagu 1. siječnja 1994. godine, ukinute su mogućnosti da pravne i fizičke osobe mogu davati u općekorisne svrhe s tim da je to za njih porezno priznat rashod (Bežovan, 1995.). U saborskoj se raspravi govorilo da je to "pra-

³⁶ U okviru prostora preuzete su varijable iz drugih istraživanja. Pravno okruženje (17,00), sloboda tiska (37,00) te indeks civilnih prava (50,00) preuzeti su iz programa procjena američke organizacije USAID. Percepcija korupcije (37,00) preuzeta je od Transparency International. Vrijednosti pojedinih indikatora do 40 drže se izrazito negativima, od 41 do 50 negativnima s pozitivnom tendencijom, od 51 do 60 pozitivnima s pozitivnom tendencijom, i od 61 do 100 izrazito pozitivnima. Isti način interpretacije vrijedi i za dimenzije.

³⁷ U raspravama oko donošenja novog Zakona o udrugama puno se pažnje posvetilo problemu registracije udruga, s prijedlozima o ograničenju utjecaja organa nadležnog za registraciju na sadržaj statuta tih udruga.

nje novca” te da će država prikupiti sav novac porezima i raspodijeliti ga potrebitima. Hrvatska je u tom vremenu bila jedina srednjoeuropska tranzicijska zemlja bez poreznih poticaja za davanja u općekorisne svrhe.

Samostalni umjetnici, odnosno neprofitne organizacije koje obavljaju kulturnu i umjetničku djelatnost, izborili su 1996. godine povoljniji status (Sirovica i Bežovan, 1997.). Obveznici poreza na dohodak mogli su im dati do 5.000 kuna, a obveznici poreza na dobit do 15.000 kuna godišnje, a po odobrenju resornog ministra i više.

Snaga i utjecaj sportskog lobija ostvarena je promjenom poreznih propisa za davanja udrugama, ustanovama i trgovačkim društvima koji obavljaju sportsku djelatnost. Obveznici poreza na dohodak mogli su im dati do 50.000 kuna, a obveznici poreza na dobit do 500.000 kuna godišnje. U slučaju davanja za nacionalnu reprezentaciju, po odobrenju ministra financija, ova su davanja mogla biti i veća.³⁸

Porez na promet nekretnina ne plaćaju zaklade i fundacije, Crveni križ i slične humanitarne udruge. Isto su tako neprofitne organizacije oslobođene plaćanja poreza na nasljedstva i darove ako se radi o vrijednosti do 50.000 kuna. Vjerske zajednice, zaklade i fundacije, Crveni križ i slične humanitarne udruge ne plaćaju porez na nasljedstva i darove. Zbog nedostatka kulture davanja u općekorisne i dobrotvorne svrhe i neatraktivne potražnje organizacija civilnog društva za ovakvim mogućnostima ove povoljnosti nisu značajnije doprinijele povoljnijem financijskom statusu organizacija civilnog društva.³⁹

Promjena vlasti početkom 2000. godine značila je i povoljniji status za neprofitne organizacije. Od 1. siječnja 2001. pravne i fizičke osobe mogu neprofitnim organizacijama, pa i zakladama, dati kao porezno priznat rashod do 2% svojih prihoda, odnosno primitaka. Od sredine 2001. godine poreza na dodanu vrijednost oslobođene su isporuke dobara i usluga u tuземstvu (osim nafte, duhana, alkohola), kada se plaćaju iz inozemnih novčanih donacija danih zakladama, kao i drugim neprofitnim organizacijama. Neprofitne organizacije mogu neoporezivo isplaćivati troškove putovanja i dnevnice osobama koje za njih obavljaju posao bez naknade.

Porezni je okvir za razvoj civilnog društva u Hrvatskoj povoljan i usporediv je i konkurentan sustavima tranzicijskih i razvijenih zemalja (ICNL, 2001.). Međutim, taj okvir tek treba ispuniti razvojem socijalnog poduzetništva, transparentnog poslovanja organizacija civilnog društva i kulture davanja u općekorisne svrhe.

Hrvatska nas praksa izmjene poreznih propisa upućuje na zaključak da se isti mijenjaju u korist organizacija civilnog društva pritiskom utjecajnih lobija, kao što su kultura i sport, pritiscima iz inozemstva te političkom voljom vlasti, otvorenih procesima modernizacije.

Funkcioniranje poreznih povlastica za neprofitne organizacije prilično je stručna i kompleksna građa. Usprkos navedenim promjenama koje su išle naruku organizacijama civilnog društva, često se o poreznom statusu neprofitnih organizacija sudi na osnovi ranijih, loših iskustava, ili uzimajući u obzir nepovoljni odnos neto i bruto isplata osobnih dohodaka. Takvi se stavovi pokazuju i u našem istraživanju. Oslobođanje od plaćanja poreza

³⁸ Autor teksta je provjerio da su ovo bile najizdašnije porezne povlastice u zemljama u tranziciji. Sumnje u pranje novca zasigurno su bile više nego osnovane.

³⁹ Inozemni su “eksperti” bili skloni veoma površnom i lažnom tumačenju naših poreznih propisa. Jedan je od njih čak naveo informaciju da se na sve strane donacije u Hrvatskoj plaća porez od 30%. Donatori nisu zadovoljni kad prevelik dio njihova novca završi kroz poreze u rukama države (Fitz, 1997.).

na dobiveni novac iz inozemstva (35,65) još uvijek se čini problemom. Isto se tako percipira kao problem kada organizacije dobivaju donacije hrvatskih građana ili gospodarskih subjekta (34,19). Ova je varijabla od prvorazredne važnosti, promatramo je na nacionalnoj razini, a k tome je važna za razvoj sektora u smislu modernizacije društva. Civilno zauzeti građani i gospodarski subjekti s mogućnošću nepopreznih davanja u općekorisne svrhe doprinose izgradnji socijalnog kapitala.

Ispitanici u estonskom, rumunjskom i kanadskom istraživanju imaju pozitivniju percepciju porezne politike u razvoju civilnog društva.

Politički okvir za razvoj civilnog društva

Politički je okvir za razvoj civilnog društva povezan s naslijeđem koje je u proteklih pola stoljeća obilježeno dominacijom jednopartijskog sustava, isključivošću i netolerancijom u odnosu na ideju višestranačja i političkog pluralizma. Još krajem 80-ih politički pluralizam i sloboda udruživanja osporavani su političkom argumentacijom (Pokrovac, 1989.). Ozbiljnim su prijetnjama zaustavljeni i modernizacijski procesi koji su dolazili "odozdo". Razvijenost socijalnih pokreta, djelovanje foruma za raspravu o važnim pitanjima, sudjelovanje šireg kruga građana u javnosti, bili su znaci vremena krajem 80-ih koje su na dnevni red stavljali intelektualci i istraživači u području društvenih znanosti iz Slovenije, kao najnaprednije republike bivše države (Gantar i Mastnik, 1988.).⁴⁰

Politički pluralizam i sloboda udruživanja u Hrvatskoj trebali su biti afirmira-

ni tek početkom 90-ih kad se ostvaruje projekt neovisnosti zemlje. Međutim, agresija na Hrvatsku i rat doveli su taj proces u pitanje. I. Prpić (2000.:3-4) upozorava na nepovoljan okvir ostvarivanja ovoga procesa. "Uvjet i pretpostavka uspostavljanja Hrvatske kao nacionalne države jest uspostavljanje jedinstva, a samim tim i suspenzije autonomije društva, pa i modernom društvu svojstvenog pluralizma." Prema njemu, u Hrvatskoj je dodatan problem bio nužnost konstituiranja "civilnog društva kao društva građana" bez razvijenoga građanskog društva, kao autonomne gospodarske sfere.

U 90-im, osobito u dobra rata, u Hrvatskoj je stvorena izuzetno nepovoljna politička klima za razvoj civilnog društva. Organizacije civilnog društva, osobito one koje su se bavile ljudskim pravima i demokratizacijom, te k tome bile financirane iz inozemnih izvora, javno su proglašavane kao sumnjive i neprijateljske.⁴¹ Vladajuća je politička retorika, nastojeći isključiti civilno društvo iz javnosti, inovirala pojam "samoproglašeno civilno društvo". Mnoge su domaće organizacije "potvrđivale" svoju državotvornost neprimanjem donacije od stranih organizacija, prije svega od Instituta Otvoreno društvo. To je u značajnoj mjeri umanjilo potencijale razvoja civilnog društva te udaljilo Hrvatsku od europskih integracijskih procesa. Suprotno ideji otvorenosti i socijalne integracije, civilno je društvo tendiralo zatvaranju u uske okvire primarnih socijalnih skupina, srodničkih i prijateljskih zajednica te političkih istomišljenika.

Prema rezultatima našeg istraživanja, na organizacije civilnog društva ne vrši se ozbiljni pritisak u smislu priključivanja ili podržavanja političkih stranaka (50,32).

⁴⁰ U svim raspravama, pretočenim u tematske brojeve časopisa, najznačajniju ulogu imaju slovenski autori (vidjeti *Gledišta*, 5-6/1988., *Pogledi*, 1/1988).

⁴¹ Napadi su na ove organizacije naročito bili povezani s percipiranom ulogom Instituta Otvoreno društvo Hrvatske koji je, prema ideologiji vladajuće stranke, dovodio u pitanje same temelje hrvatske države. Suradnike ove i drugih stranih organizacija proglašavalo se neprijateljima i špijunima.

“Predstavnicima političkih stranka žele se okoristiti uspješnim radom pojedinaca iz udruga, traže suradnju prije izbora, podrška radu udruga je verbalna”, drži jedan ispitanik. Dodatni komentari ispitanika upućuju nas na politiziranost, odnosno strančarenje pojedinih organizacija civilnog društva.⁴² Jedan dio političkih stranaka osniva ili aktivno kontrolira neke udruge.⁴³ Ovaj indikator ima značenje na makro, mezo i mikrorazini.

Ovaj indikator ima manju vrijednost u Estoniji i Rumunjskoj, dakle udruge su pod manjim, ali još uvijek prisutnim pritiskom političkih stranaka; u Kanadi se ovaj indikator nije držao relevantnim, pa nije uvršten u istraživanje.

Organizacije bi civilnog društva trebale surađivati i izgrađivati partnerske odnose u projektima i programima s vladom i lokalnim vlastima. Međutim, naši ispitanici ne prepoznaju takvu suradnju u Hrvatskoj. Lokalne vlasti i Vlada redovito ne pozivaju organizacije civilnog društva da sudjeluju u kreiranju javne politike (33,31).⁴⁴ Imajući na umu misiju većeg broja organizacija koje djeluju radi podmirjenja potreba građana ili zajednica, čini nam se važnim istaknuti vrijednost ovog indikatora na lokalnoj razini.⁴⁵ Evo što komentira ispitanik: “Biti danas u

ekološkoj udruzi, ali kao jaki zagovornik čistoga i zdravog života i očuvane prirode, zaista je teško. Svima si “trn u oku”, počevši od lokalne vlasti do raznih “biznismena”. Već se skoro 2 godine borim protiv postavljanja 42-metarskog VIP-netova tornja u zaštićenoj Rijeci dubrovačkoj, samo 200 metara od nebodera s 15.000 stanovnika, i uzalud”.

Ponovimo da je i ovaj indikator u Estoniji i u Rumunjskoj povoljniji nego u Hrvatskoj.

Nemogućnost pristupa organizacija civilnog društva prijedlozima zakona kako bi izrazili svoje stavove te time doprinijeli ostvarivanju svojih ciljeva, veliki je problem (29,73). Na ovom je području, usprkos internetu i drugim tehnologijama koje olakšavaju komunikaciju, očito teško ustaliti dobru praksu ili ostvariti značajnije pomake. Ovakvim postupanjem vlada preuzima na sebe rizik i donosi propise o kojima različite interesne skupine ne mogu na vrijeme iskazati svoje stavove. Ovaj indikator ima uglavnom značaj na mezorazini i odnosi se na posebne skupine organizacija. Inicijative organizacija civilnog društva kojima one potiču izmjenu nekvalitetnih propisa, prolaze loše i s aktualnom Vladom.⁴⁶ U ovom je kontekstu umjesan i komentar ispitanika: “Političari

⁴² Navode se činjenice o podvojenosti organizacija civilnog društva na političkoj osnovi i njihovu instrumentaliziranju radi postizanja ciljeva političkih stranaka. Organizacije civilnog društva u okviru kampanje “Glas 99” jasno su poduprle opozicijsku političku opciju. Dugoročno će biti teško izbrisati negativan utjecaj ovakvog strančarenja u razvoju hrvatskoga civilnog društva. Slični su trendovi i u drugim tranzicijskim zemljama (Kuti, 2001.).

⁴³ Primjerice, Hrvatski savez seljaka, preko svoga predsjednika i saborskog zastupnika, kontrolira Hrvatska seljačka stranka. Vijeće Hrvatske radio – televizije, kao tijelo sastavljeno od predstavnika civilnog društva, optuženo je za politiziranje ili čak prikriveno strančarenje u djelovanju.

⁴⁴ Iznenađuje da i ova Vlada postupa slično prethodnima. Primjerice, nije konzultirala Hrvatsku udruhu poslodavaca o novoj politici zapošljavanja koju je počela provoditi 2002. godine. U ovom slučaju to je morala učiniti tim više jer se radi o važnom projektu i partneru koji se nije mogao zaobići. A predstavnici liječničkih udruga izjavljuju da za promjene u zdravstvu saznaju iz *Narodnih novina*.

⁴⁵ Učinkovitost organizacija civilnog društva koje djeluju na lokalnoj razini u velikoj mjeri ovisi o suradnji s lokalnim vlastima. Promjena lokalnih vlasti ugrožava ranije uspostavljenu suradnju.

⁴⁶ Kao primjer može se navesti rad Hrvatskog pravnog centra na Zakonu o političkim strankama, koji je naišao na odbijanje stranaka, onih u Vladi i opoziciji. U javnosti se mogao steći dojam drskosti i ignorantskog ponašanja prema ovoj vrijednoj civilnoj inicijativi. S druge je strane Ured za udruge napravio znatne pomake i omogućio organizacijama raspravu i potencijalni utjecaj na zakone koji su u postotku donošenja.

i stranke su dobrim dijelom zatvorene u svoje osobne stranačke interese, često otuđene od realnosti, samodostatne su, nije im stalo do dijaloga i odgovornosti”.

Očekuje se da bi vlada u svakoj modernoj zemlji trebala uvažavati rad organizacija civilnog društva te ustanoviti mehanizme honoriranja ovoga rada na simboličkoj razini. Rezultati našega istraživanja potvrđuju da u proteklih deset godina vlade uglavnom nisu uvažavale rad organizacija civilnog društva, niti su prepoznavale građane zadužene za djelovanje u civilnom društvu (24,77). Ipak, ministarstvo nadležno za poslove zaštite okoliša već duže vrijeme dijeli nagrade zaslužnima. Jednostavno, civilna zauzetost za probleme u društvu i zajednici nije građanska vrlina, pa i država ne vidi što bi joj ona zapravo priznavala i čime. U tom je kontekstu samorazumljivo da država ne pruža veliku pomoć organizacijama civilnog društva (25,22). Organizacije civilnog društva dugo su vremena djelovale same za sebe, odnosno za svoje članove, korisnike, zajednice ili strane donatore. Stoga su se vrlo često njihov rad, a nerijetko i vrijedna postignuća, gurali nastranu. Ovakvo stanje ilustriraju i napisani stavovi dvojice ispitanika. Prvi napominje: “Država pruža smo formalnu, simboličku podršku, kako financijsku tako i svaku drugu. Stječe se dojam da je i ta i takva podrška usmjerena zadovoljenju zahtjeva međunarodne zajednice, a ne stvarne želje da se sociokulturno okruženje u Hrvatskoj senzibilizira u pozitivnom smislu za rad i razvoj civilnog društva”. Drugi ispitanik drži: “Rad u civilnom društvu nije uopće vrednovan sa strane vlasti. Priznanja su rijetka, a pretežito su vezana za protokolarnu svrhu. To proizlazi iz poremećenih odnosa prema ukupnoj valorizaciji društvenih vrijednosti”. Međutim, važno je ipak napomenuti da veći broj ispitanika upozorava na pozitivne pomake u komunikaciji s novom Vladom.

Prepoznavanje ljudi zaslužnih za javno djelovanje te pomoć države organizacijama civilnog društva, važni su indikatori na svim razinama razvoja civilnog društva.

Zanimljivo je da su ovi indikatori u Estoniji i u Rumunjskoj značajno povoljniji od hrvatskih. Jesu li hrvatski ispitanici previše kritični, ili je vladavina HDZ-a učinila svoje? Jasno, kanadske su vrijednosti ovih indikatora s našima neusporedive. Civilno društvo u Kanadi, prema rezultatima citiranog istraživanja, “...ima stvarnog utjecaja na vladine odluke...”. Međutim, i ovdje se prepoznaju ograničeni kapaciteti dijela organizacija da na njih utječu i više.

Sociokulturni okvir za razvoj civilnog društva

Sociokulturni okvir za razvoj civilnog društva u Hrvatskoj u našem istraživanju analiziramo preko percepcije civilne zauzetosti građana za opće dobro te potpore koju u takvim nastojanjima daju gospodarski subjekti.

Već su i druga su istraživanja upozorila da hrvatski građani u prosjeku nisu članovi većeg broja organizacija (Rimac i Črpić, 1999.). Članstvo u civilnim organizacijama znači civilnu zauzetost za probleme u zajednici i društvu. Razumljivo je da sociokulturni okvir zemlje s polustoljetnim iskustvom totalitarizma i državnim ekonomijom, ne potiče samoorganizaciju građana (Baloban (ur.), 2000.). “Sociokulturno okruženje je mrtvo, građani su osiromašeni, nesigurni i bez radosti. Tjeskoba je ona stvar koja sputava ljude – građane za bilo kakvim djelovanjem”, komentira jedan ispitanik. Na nisku razinu sociokulturnog kapitala upozorila su i ranija istraživanja (Štulhofer, 2001.). Dodatnu argumentaciju, s činjenicama o tome da volonterstvo nije na cijeni te da je društvena klima za njegov razvoj nepovoljna, podastire i istraživanje J.

Ledić (2001.). Ovdje se čini neobično aktualnom Banfieldova (1958.) teza da u zaostalim sredinama društveni angažman rijetko prelazi granice srodničke skupine.

Primjenjujući Putmanovu teoriju ovisnosti razvoja institucija civilnog društva o prijednom putu (*path dependency*), mogli bismo naše prilike objasniti i posebnom tradicijom modernizacije društva “odozgo” u drugoj polovini 19. stoljeća (Gross i Szabo, 1992.).

Prema našem istraživanju, građani koji su uključeni u organizacije civilnog društva nisu zbog toga u društvu cijenjeni (36,04). Neiskustvo s mogućnostima slobode udruživanja u cilju rješavanja problema u društvu i zajednici te iskustva i s nedavnim političkim prijetnjama za takve aktivnosti, čini velik broj građana pasivnima. Ranije iznesen rezultat podupire i komentar ispitanika: “Glavno obilježje sociokulturnog prostora je tradicionalna, duboko ukorijenjena apolitičnost. Javno koristan, neprofitni rad privatnih organizacija (udruga, ustanova, fondacija, zaklada) gotovo je nepriznat”. Drugi je ispitanik još određeniji: “Svaki dobrovoljni rad u hrvatskom je društvu smatran, kako globalno tako i individualno, kao “čisto gubljenje vremena”, uz stalno podmetanje “da tu netko (potajice) profitira”. U opće siromašnom društvu, osobni angažman koji ne donosi izravnu osobnu korist, prezren je”.

Prethodna je varijabla relevantna na svim razinama pa je držimo izuzetno važnom.

Razvoj je Hrvatske još od osamostaljenja praćen gospodarskom krizom. Gospodarski su subjekti, poduzeća, relativno izolirani i uglavnom ne sudjeluju u životu zajednica u kojoj djeluju. Visoki porezi

što ih plaća gospodarstvo kao i gospodarska nestabilnost, čine naše gospodarstvo manje socijalno odgovornim. U takvom je okruženju, prema mišljenju ispitanika, teško očekivati da bi poduzeća podržavala ulogu svojih zaposlenika kao aktivista u organizacijama civilnog društva (21,99). Poslije iskustva sa socijalizmom i privatizacije gospodarstva ne vidi se nikakvog razloga za pomaganje civilnom društvu. Ispitanik vidi drugačije interese gospodarstva: “Gospodarstvo je opterećeno problemom preživljavanja, a vlasnici stanjem – procesom prvobitne akumulacije kapitala”.

Osim toga, gospodarski subjekti nisu aktivno uključeni i u filantropske programe kroz podupiranje organizacija civilnog društva (21,99). Istraživanje (Bežovan, 2000.) pokazalo je da gospodarske organizacije podupiru zdravstvene ustanove, škole, sportske i rekreacijske organizacije, Crkvu, pa tek tu i tamo pokoju malu organizaciju civilnog društva. U novije vrijeme nekoliko je velikih poduzeća počelo raspisivati javne natječaje za dodjelu donacija.⁴⁷ To prepoznaju i ispitanici u komentaru: “Trebalo naglasiti da je započeo proces aktivnog uključivanja gospodarskih organizacija u filantropske programe. To su zasada velike kompanije, na primjer “Lura” i pojedine banke”.

Ova je varijabla važna za sve tri razine. Niske nas vrijednosti upućuju na problem nemogućnosti razvoja civilnog društva bez razvijenoga građanskog društva, kojega ističe I. Prpić (2000.).

Sociokulturni je okvir za razvoj civilnog društva povoljniji u Estoniji i u Rumunjskoj nego u Hrvatskoj. U tom smislu nismo usporedivi s Kanadom u kojoj postoji “jak osjećaj civilnog sudjelovanja”.

⁴⁷ U okviru rasprave koju je u studenom 2002. organizirala HVB Croatia, predstavnici gospodarskog sektora iznijeli su stavove da oni kojima daju donacije, mole da o tome ne obavještavaju javnost, to se krije od javnosti, jer bi inače bili zatrpani zahtjevima za donacijom.

Tablica 1.
Ispitanici prema podsektorima

Podsektor	Broj	Postotak
Vjerske organizacije	13	3,68
Sindikati	16	4,53
Zaklade	11	3,12
Organizacije za obrazovanje, obučavanje i istraživanja	18	5,10
Organizacije za zaštitu okoliša	22	6,23
Organizacije koje se bave zagovaranjem, demokratizacijom i ljudskim pravima	19	5,38
Ženske organizacije	13	3,68
Studentske i udruge mladih	20	5,67
Udruge koje pružaju zdravstvene i socijalne usluge te humanitarne organizacije	38	10,76
Etničke i etnokulturne organizacije	13	3,68
Kultura i umjetnost	15	4,25
Sportske i rekreacijske organizacije	14	3,97
Profesionalne i strukovne organizacije	18	5,10
Organizacije zajednice i neformalne organizacije	22	6,23
Žrtve rata, branitelji, prognanici	12	3,40
Druge organizacije	1	0,28
Ugledne osobe	78	22,10
Ukupno	353	100,00

Tablica 2.
Indikatori prostora

Prostor	Dijamant
2.7 Na organizacije civilnog društva ne vrši se pritisak u smislu priključivanja ili podržavanja političkih skupina	50,32
2.8 Organizacije civilnog društva poziva lokalna i nacionalna vlada da sudjeluju u kreiranju javnih politika	33,31
2.9 Organizacijama civilnog društva se omogućuje dobar pristup zakonodavstvu kako bi izrazili svoje stavove	29,73
2.10 Država prepoznaje ljude zaslužne za javno djelovanje u civilnom društvu	24,77

2.11 Ukupno gledano, država pruža veliku pomoć u razvoju civilnog društva	25,22
2.12 Građani koji se uključe u rad organizacija civilnog društva, cijenjeni su zbog toga	31,09
2.13 Javno aktiviranje je vrijedna karakterna crta u našem društvu	36,04
2.14 Gospodarske organizacije (poduzeća) podržavaju ulogu svojih zaposlenika kao aktivista u organizacijama civilnog društva	17,81
2.15 Gospodarske organizacije (poduzeća) aktivno su uključene u filantropske programe, podupirući organizacije civilnog društva	21,99
2.4 Registriranje udruge kao organizacije civilnog društva	73,08
2.5 Porezni zakoni u smislu oslobađanja od poreza na sredstva i članarine	35,65
2.6 Porezni zakoni u smislu dobivanja donacija od građana i gospodarskih subjekata	34,19
Pravno okruženje (USAID)	17,00
Percepcija korupcije	37,00
Indeks civilnih prava	50,00
Sloboda tiska	37,00
Dijamant rezultat	34,64

ZAKLJUČCI

Prostor za razvoj civilnog društva u Hrvatskoj se od 1990. godine konstituirao u nepovoljnim prilikama, a imao je izuzetno dinamičan razvoj. Zakonski je okvir osnivanja i djelovanja organizacija civilnog društva prošao od osporavanja temeljnoga ustavnog prava na slobodu udruživanja, do donošenja modernih propisa usporedivih s drugim razvijenim zemljama. Nepoticajni porezni propisi iz sredine 90-ih promijenjeni su u jedne od najkonkurentnijih u regiji. Statusna su pitanja, razvoj civilnog društva osnivanje i porezni poticaji, sada uglavnom povoljna.

Transformacija represivnoga političkog okvira u partnerski odnos vlasti i organizacija civilnog društva još uvijek ne daje zadovoljavajuće rezultate. Ilustrativno je

razmišljanje jednog ispitanika: "Vlast samo deklarativno pokazuje interes za organizacije civilnog društva. Nažalost, većini dužnosnika i djelatnika ovaj je pojam posve nejasan. Nepojmljiva im je pomisao da se neki udruženi građani upliću u planiranje, donošenje zakona i propisa, provedbu nekih programa ili čak da kontroliraju trošenje poreznog novca. To nerazumijevanje ide u skladu od umjerene tolerancije (ne može ih se zabraniti, no zato budno pratimo što rade) do apsolutno negativnih stavova (perači novca, lovci u mutnom, strani plaćenici, neprijatelji...)"

Sociokulturni je okvir opterećen naslijeđem. Novija politička represija iz 90-ih prema zauzetijim organizacijama civilnog društva imać će, možda, negativniji utjecaj od socijalističkog naslijeđa. Niska razina socijalnog kapitala dugoročno će ograničavati aktivnosti i napore organizacija civilnog društva.

LITERATURA

- Anheier H. K. (2001.) *Civil Society: Measurement and Policy Dialogue*. London: Earthscan. (Rukopis)
- Balaban, S. (ur.) (2000.) *Izazovi civilnog društva u Hrvatskoj*. Zagreb: Centar za promicanje socijalnog nauka Crkve; Kršćanska sadašnjost.
- Banfield, E. C. (1958.) *The Moral Basis of a Backward Society*. New York: The Free Press.
- Bežovan, G. (1995.) Neprofitne organizacije i kombinirani model socijalne politike, *Revija za socijalnu politiku* 3:195–214.
- Bežovan, G. (2002.) Socijalna odgovornost gospodarstva i iskustva u Hrvatskoj, *Revija za sociologiju* 33:17–32.
- Bežovan, G. (2002.a) Indikatori razvijenosti civilnog društva u Hrvatskoj, članak predan časopisu *Društvena istraživanja*.
- Bežovan, G. (2002.b) Zaklade i dosezi razvitka u Hrvatskoj, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 52:619–649.
- Bežovan, G. (2002.c) Struktura civilnog društva u Hrvatskoj, *Politička misao* 39:63–87.
- Brown, D. (ed.) (2001.) *Practice-Research Engagement and Civil Society in a Globalizing World*. Cambridge MA: The Houser Center for Nonprofit Organisations; Washington DC: CIVICUS.
- Cohen, J. L., Arato, A. (1992.) *Civil Society and Political Theory*. Cambridge, MA: The M.I.T. Press.
- Council of Europe (1996.) *Associations and Foundations: Legal Cooperation of the Council of Europe with Central and Eastern European Countries*. November 29.
- Council of Europe (1997.) *Comments on the Proposal of the Associations Act of the Republic Croatia*. Strasbourg, March 23.
- Crook, A. (2001.) *Looking to the Future: A Strategy for the Croatian Government Office for Co-operation with NGOs* (Rukopis).
- Črpić, G., Rimac, I. (1999.) Pregled postotaka i aritmetičkih sredina, *Bogoslovska smotra* 70(2):191–232.
- Dika, M.: (1999.) Zaklade i fundacije u hrvatskom pravu, u: Bežovan, G., Dika, M., i

- Ivanović, M: *Zaklade – djelatnosti i osnivanje*. Zagreb: CERANEO.
- Dika, M. (2001.) *O reformi hrvatskog zakladnog prava. Izlaganje na konferenciji: Izgradnja povoljnijeg okvira za razvoj zakladništva u Hrvatskoj*. Zagreb: CERANEO.
- Eberly, D. E. (ed.) (2000.) *The Essential Civil Society Reader: The Classic Essays*. Boston: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Embaldeniya, D. K. (2001.) Exploring the Health, Strength, and Impact of Canada's Civil Society, *CIVICUS Index on Civil Society Occasional Paper Series 1* (8).
- Epure, C., Tiganescu, O., Vamesu, A. (2001.) Romanian Civil Society: An Agenda for Progress, *CIVICUS Index on Civil Society Occasional Paper Series 1*(9).
- Evers, A. (1995.) Part of the Welfare Mix: The Third Sector as an Intermediate Area, *Voluntas* 6:159–182.
- Fitz, C. (1997.) *Assessing Nongovernmental Organisations in Croatia: Needs, Development and Networks of Local NGOs: Final Report: NGOs and the Role of International Donors*. Washington DC: Winston Foundation for World Peace.
- Fukuyama, F. (2000.) *Povjerenje: društvene vrline i stvaranje blagostanja*. Zagreb: Izvori.
- Gantar P., Mastnak, T. (1988.) Pregled rasprava o civilnom društvu u Sloveniji, *Pogledi* 18:141–162.
- Giddens, A. (1999.) *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Civilno društvo i socijalizam, (1988.) *Gledišta* 29(5–6).
- Gross, M., Szabo, A. (1992.) *Prema hrvatskoj građanskom društvu: društveni razvoj u civilnoj Hrvatskoj i Slavoniji šezdesetih i sedamdesetih godina 19. stoljeća*. Zagreb: Globus.
- Holloway, R. (2001.) *Using the Civil Society Index: A Handbook for using the CIVICUS Index on Civil Society as a Self-Assessment Tool*. Washington, DC: CIVICUS.
- Hondius, F. W., Van der Ploeg, T. J. (2000.) *Foundations*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- ICNL (2001.) *Survey of Tax Laws Affecting NGOs in Central and Eastern Europe*. Washington, DC.
- Jenkins, R. M. (1995.) Politics and the Development of Hungarian Non-profit Sector, *Voluntas* 6:183–201.
- Josipović, I. (1988.) *Bauk neprofitnih organizacija hara Hrvatskom, Neprofitni sektor*, 3(2):3–4.
- Keane, J. (1988.) *Civil Society: Old Images, New Vision*. Cambridge: Polity Press.
- Kolarič, A., Meglič-Črnak, A., Svetlik I. (1995.) Slovenia, *Družboslovne rasprave* 11(19–20): 77–94.
- Kuti, E. (2001.) Different Eastern European Countries at Different Crossroads, In: H. K. Anheier., J. Kendall (eds) *Third sector Policy at the Crossroads: An International Nonprofit Analysis*. London; New York: Routledge.
- Lagerspetz, M., Rikmann, E., Ruutsoo, R. (2002.) The Structure and Resource of NGOs in Estonia, *Voluntas* 13:73–87.
- Ledić, J. (2001.) *Biti volonter/volonterka? Istraživanje uključenosti građana u civilne inicijative u zajednici kroz volonterski rad*. Rijeka: SMART.
- Nove rasprave o civilnom društvu, (1988.) *Pogledi* 18(1).
- Odluka i rješenje: Ustavni sud Republike Hrvatske 2000. *Narodne novine* 20/2000.
- Odluka o osnivanju Savjeta za razvoj civilnog društva te imenovanje predsjednika i članova Savjeta 2002. *Narodne novine*, 26/2002.
- Pokrovac, Z. (1989.) Politički pluralizam i sloboda udruživanja, *Naše teme* 34:466–480.
- Predloženi Zakon je neustavan i ograničava slobodno udruživanje građana, (1996.) *Novi list*, 6. lipnja.
- Prpić, I. (2000.) Civilno društvo i političke stranke, *Neprofitni sektor* 5(4):3–4.
- Putnam, R. D. (with R. Leonardi and R.Y. Nanetti) (1993.) *Making Democracy Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Putnam, R. D. (2000.) *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- Salamon, L. M., Anheier, H. K., et al. (1999.): *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector*. Baltimore MD: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies.
- Salamon, L. M., Toepler, S., et al. (1997.) *The International Guide to Nonprofit Law*. New York: John Wiley & Sons, Inc.

- Schlüter, A., Then, V., Walkenhorst, P. (eds) (2001.) *Foundations in Europe: Society Management and Law*. London: Directory of Social Change.
- Siegel, D., Yancey, J. (1992.) *The Rebirth of Civil Society: The Development of the Non-profit Sector in East Central Europe and the Role of Western Assistance*. New York: Rockefeller Brothers Fund.
- Sirovica, K., Bežovan, G. (1988.) *Porezni status neprofitnih organizacija*. CERANEO. (Rukopis)
- Szeman, Z., Harsanyi, L. (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.
- Štulhofer, A. (2001.) *Dinamika sociokulturnog kapitala 1995.-1999.*, u: Meštrović, M. (ur.) *Globalizacija i njene refleksije*. Zagreb: Ekonomski institut.
- Trummal, A., Lagerspetz, M. (2001.) *The Profile of Estonian Civil Society, CIVICUS Index on Civil Society Occasional Paper Series*, (6).
- Ured za udruge Vlade RH (2000.) *Program suradnje Vlade Republike Hrvatske i nevladinog, neprofitnog sektora u Republici Hrvatskoj*. Zagreb: Ured za udruge.
- Uredba o Uredu Vlade Republike Hrvatske za udruge, *Narodne novine* 132/1998., 70/2001.
- World Bank (1997.) *Handbook on Good Practices for Laws Relating to Non-Governmental Organizations*. (Discussion Draft)
- Zakon o zakladama i fundacijama, *Narodne novine* 36/1995., 64/2001.
- Zakon o udrugama, *Narodne novine* 70/1997., 106/1997., 20/2000.
- Zakon o udrugama, *Narodne novine* 88/2001.
- Zakon o ustanovama, *Narodne novine* 76/1993.
- Dokumentacija CERANEA.

Summary

LEGAL, POLITICAL AND CULTURAL FRAMEWORK FOR CIVIL SOCIETY DEVELOPMENT IN CROATIA

Gojko Bežovan

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

The paper deals with the results of research on the space: legal, political and socio-cultural environment for civil society development in Croatia. The research is a part of the international project CIVICUS-Index of Civil Society.

In this research, civil society has been defined as the sphere of institutions, organisations, networks and individuals (and their values) located between the family, the state and the market, connected with a series of civil rules they share and in which people associate voluntarily to advocate common interests.

The changing of legal environment for registration and activities of civil society organisations was a slow and long-lasting process. The paper analyses the process of passing the Law on Associations. The Constitutional Court ruled 16 provisions of this Law unconstitutional. The change of the government in the beginning of 2000 brought favourable environment for the registration and activities of civil society organisations.

Political environment for civil society development in Croatia is burdened with distrust toward civil society organisations and the ambition of previous government to control their activities.

Socio-cultural environment is conditioned by the inherited tradition of low level of citizens' engagement in the problems in communities and in society. In the conditions of low level of social capital, it is not possible to expect a more significant impact of civil society.

Future longitudinal researches of this type will provide more information on the dynamics of the space for civil society development in Croatia.

Key words: civil society, associations, foundations, registration, freedom of association, civic engagement.