

Mogućnosti razvoja modela kombinirane socijalne politike u Hrvatskoj

Gojko Bežovan

Studijski centar socijalnog rada Pravnog fakulteta
Sveučilište u Zagrebu

Pregledni članak
UDK: 364.044.66++
364.044.68(497.5)
Primljeno: prosinac 2000.

U ovom se radu istražuju mogućnosti razvoja kombiniranog modela socijalne politike u Hrvatskoj. Autor je svoje izlaganje prilagodio zahtjevima strateškog planiranja. U prvom se dijelu članka analizira zatečeno stanje te daje okvir novijih teorijskih pristupa i istraživanja iz razvijenih zemalja svijeta. Nakon toga kritički se prikazuje i procjenjuje zatečeno stanje u ovoj oblasti u Hrvatskoj. Težište je analize na razvoju kombinirane socijalne politike u pružanju usluga starijim osobama. Kao osnova za ovu analizu koriste se rezultati novih istraživanja. U tom smislu sačinjena je i SWOT-analiza.

U drugom dijelu iznose se ciljevi i zadaci u razvoju kombinirane socijalne politike u Hrvatskoj. Ciljevi i zadaci dani su u određenim vremenskim okvirima. Za njihovo ostvarivanje predviđena je politika koja računa s prednostima i ograničenjima za razvoj neprofitnog sektora u Hrvatskoj. Na kraju se daje okvir za provjeru provedbe ove strategije u ostvarivanju postavljenih ciljeva.

Ključne riječi: kombinirani model socijalne politike, nevladine organizacije, neprofitni sektor, Hrvatska.

PRIKAZ ZATEČENOGA STANJA

Pored državnih te komercijalnih programa u socijalnim politikama razvijenih zemljama značajnu ulogu imaju privatne neprofitne (nevladine) organizacije (udruge, zaklade i privatne ustanove).¹

Privatne neprofitne organizacije nastale su kao rezultat nastojanja zajednica za samoorganizacijom i podmirivanjem potreba na lokalnoj razini, kako bi solidarnim povezivanjem lakše prebrodile probleme s kojima su suočene. Jednim su dijelom ove organizacije nastali kroz mutualističke pokrete – udruživanje određenih društvenih skupina na osnovi solidarnosti i uzajamnosti. Drugi dio ove tradicije odnosi se na dobrotvorne i karitativne organizacije. Njih su osnivali bogatiji pojedinci i crkve, kao moralnu odgovornost za pomoć siromašnim i ugroženim skupinama. U različitim zemljama,

s obzirom na tradiciju i povijesne okolnosti, takve organizacije imaju različitu ulogu i različito ih se naziva (Bežovan, 1995.; 1996.).² U značajnoj mjeri ove su organizacije bile preteča programa što ih je poslije, u okviru različitih programa socijalnih država, organizirala vlast na različitim razinama državne uprave.³ Ove su organizacije uvijek postojale i djelovale u suradnji s državnim organizacijama. Svoju misiju uglavnom ostvaruju na lokalnoj razini, dakle, imaju razvijenu suradnju s lokalnim vlastima. Načelo supsidijarnosti legitimira njihov razvoj, a redovito su iskazivale posebne interese određenih društvenih skupina te nastojale utjecati na demokraciju i učinkovitost državnih programa.

U novije su vrijeme ove organizacije postale dio novog koncepta modernizacije socijalne politike, poznatog pod nazivom kombinirana

¹ Ovaj je tekst pisan slijedeći logiku stratejskih istraživanja i oslanjajući se na glavne činjenice (Bryson, 1995.).

² U ovom smo tekstu usmjereni na rezultate novijih istraživanja, rezultate ranijih iznosimo kao poznate činjenice.

³ Razvoj civilnog društva usko je povezan s razvojem novih gospodarskih inicijativa. U nekim je zemljama razina povjerenja i uzajamnosti, kao dio civilnog društva, pogodovala razvoju novih gospodarskih inicijativa (Albert, 1995.). Ovakav zaključak može se izvesti i iz rasprave M. Valkovića (2000.) o civilnom društvu. Naime, socijalabilitet i aktivizam duboko su ukorijenjeni u tradiciji pojedinog društva. U tom smislu *ovisnost o prijednom putu* znači da su dosezi civilnih inicijativa u pojedinim društvima već davno zasijani.

socijalna politika (*welfare mix*). Trend značajnije uloge neprofitnih organizacija u sektoru socijalnih usluga povezan je s krizom socijalne države.

Koncept razvoja kombiniranog modela socijalne politike značajnim se dijelom temelji na kritici dominantne uloge države i njezinih ustanova u pružanju socijalnih usluga.

Državni su socijalni programi *birokratizirani*. Za ostvarenje novih socijalnih intervencija potrebno je provesti posebne procedure odlučivanja te donijeti odgovarajuće propise. Ove procedure znaju biti dugotrajne, što znači da se ne uvažava hitnost u rješavanju rastućih i različitih socijalnih problema. U razvijenim zemljama neprofitne organizacije znatno su brže odgovarale na probleme socijalne integracije, beskućništva, prava manjinskih društvenih skupina itd. Njihova je prednost bila stalni kontakt i prilagodba s okolinom.

Državni su socijalni programi *neučinkoviti*. Iza socijalnih programa koje provodi država stoji cijeli aparat. Ovaj je aparat trom i neprilagodljiv. U okviru državnih programa teško je razviti poduzetnost te praksu evaluacije socijalnih programa. Socijalna administracija ima neprilagodljivu hijerarhijsku strukturu.

Državni su socijalni programi *neinovativni*. U provedbi državnih socijalnih programa uvijek se računa samo s jednim izvorom. Korisnici samih programa rijetko se uključuju u njihovo provođenje. Različiti dionici procesa socijalne politike ne mogu adekvatno iskazati svoje interese i biti dostatno informirani o državnim socijalnim programima. Programi su često neprikladni lokalnim prilikama i zahtjevima.

Neprofitne organizacije u razvijenim zemljama igraju sve značajniju ulogu u pružanju socijalnih usluga. Pri tome je naglasak na suradnji s jedinicama lokalnih vlasti. Usluge su sve više primjerene korisnicima. Utjecaj korisnika na usluge legitimira se i njihovim sudjelovanjem u plaćanju troškova. Nastoji se ostvariti načelo pokrivanja troškova usluga iz različitih izvora.

Jedno od najrazvijenijih područja kombinirane socijalne politike u razvijenim zemljama jest pružanje usluga starijima. Ono se kao prioritet nameće i u našoj zemlji.

Novija komparativna istraživanja o pružanju usluga starima i djeci predškolskog uzrasta u sedam zemalja Europske unije (Rostgaard, Fridberg, 1998.) upozorila su na smanjenje

fondova namijenjenih starijima. To je značilo usmjeravanje na razvoj pomoći u kući, umjesto smještaja starijih osoba u institucije. Porast troškova za ove programe prisilio je vlade na vrednovanje ovih socijalnih programa. Lijeve stranke kritizirale su nedostatak utjecaja korisnika usluga i naknada i posesivnu prirodu socijalne opskrbe. Desne su stranke kritizirale ekspanzivnu narav socijalnih programa i upozoravale na nedostatak sredstava. Nedostatak novca tjerao je vlade prema *cost-efektivnosti*, potrazi za jeftinijim programima i alternativnim pružateljima usluga. Nove pružatelje usluga, posebno u doba tačerizma, promovirala je Velika Britanija kroz *quasi-market* shemu. Država je s neprofitnim organizacijama sklapala ugovore o pružanju socijalnih usluga. Ugovori su se sklapali na osnovi raspisanog natječaja. Na taj način želi se povećati učinkovitost socijalnih programa. U svim zemljama smanjene su novčane potpore namijenjene starijim osobama. U Njemačkoj i Nizozemskoj uvedene su nove sheme socijalnog osiguranja za skrb o starijima. Važno je napomenuti da je u svih sedam zemalja zabilježen značajan rast potreba u pružanju usluga starijima.

Općenito, prisutnost kombiniranog modela socijalne politike u pružanju usluga starima u pojedinoj zemlji odražava njenu specifičnu kulturu i politička obilježja. U skandinavskim zemljama tradicionalno prevladava javni-državni sektor koji je odgovoran za organizaciju, financiranje, davanje financijskih potpora te organizaciju socijalnih usluga. Privatni neprofitni sektor više je prisutan u Nizozemskoj i Njemačkoj. U ovim zemljama, kao i Velikoj Britaniji i Francuskoj, obitelj igra veliku ulogu u tim uslugama. Tržište ima najznačajniju ulogu u Velikoj Britaniji. Dijelom zbog financijskih, a dijelom zbog ideoloških razloga, sve zemlje podupiru nedržavne programe: neprofitni sektor, obitelj i tržište.

Kada se govori o razvoju koncepta kombinirane socijalne politike, odnosno prepuštanja dijela usluga neprofitnim organizacijama, Johnson (1991.) upozorava na kontekst *povoljnosti i rizika* kojima mogu biti izložena takva nastojanja. U povoljnosti ovakvog nastojanja Johnson uvrštava veći izbor potrošača – korisnika usluga. Promocijom koncepta samopomoći korisnici se *osnažuju*. Koncept samopomoći moguće je razviti u situacijama kada postoji slobodan protok informacija. Informacije su životna komponenta razvitka socijalnih usluga.

Povoljnost koncepta kombinirane socijalne politike jest i razvoj *aktivnog građanstva*. U povoljnosti se ubraja i *decentralizacija*, što znači pluralizam u pružanju socijalnih usluga.

Preuranjenim i neopreznim mjerama u razvoju kombinirane socijalne politike zapada se u rizik *fragmentacije*. Fragmentacija se prevladava planiranjem i većom suradnjom svih dionika u procesu pružanja usluga. Računajući s konkurentskim uslugama koje pruža država, neprofitni i komercijalni sektor, valja računati s *ravnotežom* usluga u odnosu na njihovu potražnju. Važno je uočiti i rizik *nejednakosti*. Nejednakosti su rezultat kompleksnosti područja pružanja socijalnih usluga, koje se pretežito rukovode potražnjom, a ne iskazanim potrebama. Često se dešava da su skupine okupljene po načelu samopomoći iz srednjih slojeva koji nisu najpotrebitiji.

Promjene koje su na djelu u smislu razvitka kombinirane socijalne politike, mogu se prepoznati u slijedećoj tablici.

Tablica 1.

Oblici promjena u socijalnoj politici

	Tradicionalni oblik	Novi oblik
1) Promjene osobnih usluga skrbi	Institucionalno zasnovane usluge	Zasnovane na uslugama u kući
a) Od standardiziranih prema fleksibilnim uslugama	Standardne usluge	Usluge prema željama
	Rigidne, birokratski raspored	Fleksibilne i rasporedom okrenute prema korisniku
	Neovisne usluge	Koordinirane usluge
b) Od implicitne prema eksplicitnoj interakciji s neformalnim sustavom skrbi	Korisnik kao pasivan primatelj	Korisnik kao aktivan su-proizvođač
	Neformalna skrb kao privatna stvar	Neformalna skrb kao dio cijelog paketa
	Neformalna skrb implicitna i nepriznata	Neformalna skrb se nadzire i ozakonjuje
	Formalna i neformalna skrb djeluju kao zamjene	Formalna i neformalna skrb se nadopunjuju
2) Promjene u sustavu socijalne politike	Monopolistička državna opskrba	Pluralistička kombinacija ponuđača usluga
a) Od birokratskog centralizma prema reguliranom pluralizmu	Rascjepkane usluge	Koordinirane usluge
	Država je odgovorna za nemoćne	Podjela odgovornosti između države, obitelji i neprofitnog sektora
	Zaštitnički paternalizam	Promocija individualne odgovornosti
b) Od izdvojenih prema integriranim socijalnim i ekonomskim kriterijima	Obvezanost na univerzalizam	Selektivnost i ciljane skupine
	Obim usluga diktiraju potrebe	Obim usluga ograničen troškovima
	Post facto proračunska ograničenja	Troškovna ograničenja ugrađena u isporuku usluga
	Efikasnost samo na makro, birokratskoj razini	Efikasnost na mikrorazini individualnih odluka o uslugama

Izvor: Evers, 1991.

Procesi razvoja kombiniranog modela socijalne politike podupiru se i u brojnim raspravama ideološkog karaktera. U tom je smislu naročito dugoročno važna rasprava koja se vodila o konceptu trećega puta.

Razvoj aktivnosti civilnoga društva dovodi se i u vezu s procesima globalizacije (Giddens, 1999.). Procesi globalizacije sve više tjeraju građane na pronalaženje vlastitog identiteta i pripadnosti. Identitet se sve više pronalazi kroz pripadanje udrugama i lokalnim zajednicama. Tako nastaju nove regije posredovane brojnim programima prekogranične suradnje. Civilno društvo pri tome postaje socijalnim kapitalom važnim za jačanje lokalnih zajednica, kao i posrednik u razmjeni s drugim zajednicama.

Ovakav pristup na djelu je u *Agendi socijalne politike* koju je nedavno objavila Europska komisija (European Commission, 2000.) Radi se o programu nove europske socijalne politike, koji bi se trebao ostvarivati na načelima

supsidijarnosti, s naglašenom ulogom neprofitnog sektora. Stoga se i zemljama koje su kandidati za članstvo u Europskoj uniji preporuča da dadu značajnije uloge neprofitnim organizacijama u pripremi i primjeni različitih programa socijalne politike.

Promovirajući važnost lokalnih zajednica i lokalnih akcija, *Europska zaklada za poboljšanje životnih i radnih uvjeta* (1993.) zagovara rješavanje problema u lokalnim sredinama, prije svega socijalne isključenosti i socijalne integracije. Razvoj lokalnih zajednica bitan je dio kombiniranog modela socijalne politike. Ta se orijentacija podudara s Giddensovim razmišljanjima da visoke tehnologije rješavanja socijalnih problema ne daju dobre rezultate. Stoga je nenadoknativa angažiranost građana i uključenost lokalne zajednice.

Za nas može biti veoma relevantno iskustvo Mađarske u kojoj partnerstvo organizacija civilnog društva u području socijalne skrbi s drugim dionicima doprinosi izgradnji socijalnog kapitala (Széman, Hórsányi, 2000.).

Puljiz (2000.:19) drži da je zdravo i produktivno civilno društvo uspješna protuteža državi i tržištu. U tom smislu poželjna je izvjesna uravnoteženost razvoja svih triju sektora. Uravnoteženost sektora u Hrvatskoj sigurno bi podrazumijevala rast civilnog društva.

U Hrvatskoj postoji relativno slaba tradicija samoorganizacije zajednica u socijalnim programima. Krajem 19. i početkom 20. stoljeća civilne su inicijative u Hrvatskoj odigrale značajnu ulogu. To je bilo razdoblje modernizacije društva, obilježenog snažnom odgovornošću novih poduzetničkih i obrazovanih slojeva za doprinos rješavanju problema u zajednicama.⁴ Tradicija koja je postojala prije Drugog svjetskog rata u razdoblju socijalističke vlasti sasvim je zamrla. Jedinu preživjeli programi bili su povezani uz djelatnosti Crkve. Nedostatak drugih programa građane je usmjeravao na ovisnost o državi. Građani nisu bili poticani na samoorganizaciju, te u njih nije

bila razvijana odgovornost za rješavanje vlastitih problema, a niti za sudjelovanje u rješavanju problema s kojima je suočena njihova zajednica. Ovakvo nepovoljno naslijeđe dugoročno će odrediti domete razvoja privatnoga neprofitnog sektora u Hrvatskoj.⁵

Između ostalog, to naslijeđe značajno utječe na problem legitimiteta civilnog sektora.⁶ Poticaji za njegov razvoj ne dolaze odozdo, već dolazi iz inozemstva ili odozgo – tj. iz programa koje potiče Vlada.⁷ Stoga ovim poticajima nisu posvjedočene potrebe zajednica i prosječnih građana.

U nas dugo nije postojao stimulativan zakonski i porezni okvir za razvoj neprofitnih organizacija. Građani i poduzeća nisu imali, osim za kulturu, umjetnost i šport, mogućnost davanja neoporezivih donacija u općekorisne svrhe.⁸ U rijetkim programskim dokumentima što ih je usvojio Hrvatski sabor, spominje se važnost privatnih neprofitnih organizacija – nevladinih organizacija te potiče njihov razvoj.

Program zadovoljavanja socijalnih potreba građana Republike Hrvatske u razdoblju od 1997. do 1999. godine usvojio je Sabor krajem 1996. godine. U ovom se Programu navodi: "Otvorit će se široke mogućnosti sudjelovanja nevladinih humanitarnih organizacija i neprofitnog sektora u brizi za siromašne starije osobe, invalide, socijalno ugroženu djecu i mladež i druge kategorije socijalnih potrebnika." Doista, ovim organizacijama se pružaju takve mogućnosti. Međutim, one mogu računati na skromnu pomoć države i na nepripremljenost državnih ustanova na ozbiljniju suradnju.

Nadalje, u *Nacionalnoj politici zapošljavanja*, usvojenoj 1998. godine, navodi se: "Kako je Zakonom o socijalnoj skrbi predviđena djelatnost neprofitnih i nevladinih organizacija u pružanju socijalne skrbi, osmislić se komplementarni sustav kojim bi se pojedine skupine dogovorno specijalizirale za pojedine djelatnosti ili koordinirale svoj rad, kako se ne bi ciljalo na iste skupine od strane različitih institucija.

⁴ Početkom 20. stoljeća samo je u Zagrebu djelovala 241 stipendijska zaklada (Bežovan, 1999.).

⁵ Giddens naslijeđe drži važnim za potencijale razvitka civilnih inicijativa.

⁶ Joanne Coury, profesorica socijalne politike iz SAD-a i istraživačica razvoja neprofitnog sektora u Hrvatskoj, drži da je nedostatak tradicije koja bi posvjedočila legitimitet sektora dugoročno ograničavajući faktor njegova razvoja u Hrvatskoj.

⁷ U novije vrijeme pokrenut je i Program suradnje Vlade Republike Hrvatske i nevladinog – neprofitnog sektora u Republici Hrvatskoj. Ovo je primjer nastojanja za razvoj civilnog društva, ali odozgo.

⁸ Krajem 2000. godine u saborskoj su proceduri bili prijedlozi zakona kojim bi se dala mogućnost građanima i poduzećima da daruju 2 posto svojih prihoda (kao porezno priznat rashod) u općekorisne svrhe.

Podržavati će se i volonterski rad radi jačanja sustava pomoći starijima i nemoćnima.⁹ No nije nam poznato da su ove programske odrednice imale ozbiljnijeg utjecaja na razvoj neprofitnog sektora.

Zakonom o socijalnoj skrbi, koji se primjenjuje od 1998. godine, privatne neprofitne organizacije mogu značajnije sudjelovati u programima socijalne skrbi. Međutim, zbog centraliziranosti sustava socijalne skrbi ove organizacije nisu se afirmirale kao ozbiljni partneri jedinicama lokalne samouprave u podmi- renju socijalnih problema. Iskustva nekih udruga, koje su tražile takvo sudjelovanje od Ministarstva rada i socijalne skrbi, govore da se na njih gleda s velikim nepovjerenjem. Nadalje, nije nam poznato da su vršene neke procjene o položaju neprofitnih organizacija poslije donošenja spomenutog zakona.

Najznačajniji poticaji za razvoj privatnoga neprofitnog sektora, osobito u područjima socijalne skrbi, došli su iz inozemstva. Rat i humanitarna kriza bili su neposredan povod dolasku većeg broja inozemnih i međunarodnih organizacija. Neprofitne nevladine organizacije najviše su se bavile žrtvama rata, određenim etničkim skupinama te područjima iz kojih se država povlači, ili za koje nema dovoljno sredstava.

OCJENA STANJA

U Hrvatskoj je provedeno relativno malo empirijskih istraživanja koja bi nam pomogla u procjeni razvijenosti neprofitnog sektora. U novije je vrijeme provedeno istraživanje Svjetske banke (2000.) o siromaštvu u Hrvatskoj. U studiji nastaloj na osnovi tog istraživanja konstatira se da nevladine organizacije u Hrvatskoj nemaju sposobnosti da zaštite siromašne od diskriminacije. Glavne političke i akademske struje odviše ne cijene ove organizacije. Prema ovom istraživanju, njihov se problem ogleda u neprofesionalnosti i priličitoj političkom angažmanu. Ove se organizacije uglavnom nalaze u većim gradovima. Općenito se drži da je razvitak ovih organizacija još uvijek u početnoj fazi. No u budućoj politici suzbijanja siromaštva valja ipak računati s uključivanjem nevladinih organizacija.

Istraživanje *Mogućnosti razvoja privatnih neprofitnih organizacija za pružanje usluga starijim osobama* imalo je akcijski karakter.⁹ Cilj je projekta bio istražiti odnos između razvoja neprofitnog sektora i revitalizacije društva kroz izgradnju socijalnog kapitala u području socijalne skrbi o starijima. Organizirana su četiri seminara na koje su pozvani predstavnici različitih organizacija koje se bave pružanjem usluga starijim osobama. Poslije uvodnih predavanja i rasprave, polaznici su ispunili upitnike koji su tematski bili vezani uz seminar. U njima su polaznici prepoznali probleme na razini jedinica lokalne samouprave, probleme financiranja te organizacijske probleme vezane uz neprofitni sektor.

Jasno su istaknuti i problemi koji se odnose na druge važne dionike u ovom procesu. O tome je potrebno razgovarati s lokalnim političarima te s drugim organizacijama koje pružaju usluge te vrste. Važno je razgovarati i s korisnicima ovih usluga. Sudionici su izrazili spremnost za usvajanjem novih znanja i informacija o neprofitnom sektoru u pružanju usluga starijima. K tome, prepoznata je potreba i okvir za mobilizaciju svih raspoloživih resursa na lokalnoj razini, što je i bit kombinirane socijalne politike. Ova činjenica dala je za pravo istraživačima da zaključe kako su polaznici seminara prepoznali okvir za izgradnju socijalnog kapitala u ovom području.

Nakon godinu dana, kao nastavak ovog istraživanja, J. Coury je obavila anketu među polaznicima ovog seminara. Cilj je ankete bio nastavljajući suradnje s polaznicima seminara te analiza njihovih stavova o problemima pružanja usluga starijima, s posebnim osvrtom na neprofitni sektor.¹⁰ Polaznici seminara procjenjuju da u mjestima u kojima oni žive postoje veliki problemi s pružanjem usluga starijima. Pritom drže da su ove potrebe u stalnom porastu. Znatna većina anketiranih drži da su građani spremni platiti ovakve usluge u skladu s vlastitim mogućnostima.

Većina polaznika seminara drži da bi uloga neprofitnih organizacija trebala biti značajnija alternativa državnim uslugama. Nadalje, njihov je stav da bi u tom smislu uloga neprofitnog sektora ipak trebala biti dopunjujućom, a

⁹ Radi se o istraživanju koje je tijekom 1998. godine obavio Centar za razvoj neprofitnih organizacija. Kao rezultat ovog projekta objavljena je knjižica Bežovan, G., Coury, J. M., Despot-Lučanin, J. *Neprofitni sektor i pružanje usluga starijima*.

¹⁰ Rezultate ove ankete iznosimo uz odobrenje voditeljice istraživanja.

kao koordinatori svih programa trebali bi se javiti centri za socijalnu skrb i jedinice lokalne samouprave.

Godinu dana poslije polaznici seminara smatrali su da je najveća prepreka razvoju ovog sektora financiranje. Kao ostali, manje važni problemi, navode se državna kontrola, ignoriranje ovakvih inicijativa te osposobljenost osoblja za ovakve pothvate.

Jedno od važnih pitanja u okviru koncepta kombinirane socijalne politike tiče se uloge korisnika usluga. Korisnici usluga i njihova spremnost da sudjeluju u pokrivanju dijela troškova socijalnih usluga velika su nepoznаница u Hrvatskoj. Nisu nam poznata istraživanja koja su se bavila ovom temom.

Tijekom 1999.-2000. Centar za razvoj neprofitnih organizacija proveo je istraživanje o mogućnostima osnivanja privatne neprofitne ustanove za pružanje usluga starima na području Primorsko-goranske županije.¹¹ U okviru ovoga istraživanja provedena je anketa koja je obuhvatila 501 ispitanika – umirovljenika. Samo 7,6 posto ispitanika bilo je u dobi do 60 godina, od 61 do 65 godine bilo je 14,4 posto ispitanika. Ostali su ispitanici bili stariji od narednih dobnih skupina.

U ovom istraživanju zanimao nas je i stav populacije starijih o odgovornosti za vlastitu skrb. Na postavljeno pitanje, uz mogućnost zakruživanja do dva odgovora, dobili smo sljedeće odgovore:

Tablica 2.

Tko bi trebao biti najodgovorniji za skrb o starijim osobama?

1. Stariji ljudi sami	39	7,78%
2. Djeca i rodbina starijih osoba	333	66,47%
3. Državne institucije	269	59,08%
4. Crkva (vjerske organizacije)	32	6,39%
5. Humanitarne organizacije	89	17,76%

Ovi rezultati jasno pokazuju da stariji računaju s pomoću djece i rodbine te s državnim institucijama. Ovako velika ovisnost o

državnim institucijama može biti upozoravajuća za državne institucije koje se bave problemima skrbi o starijima.

Istraživanje je pokazalo da starije osobe nisu informirane o različitim oblicima skrbi za starije. Neinformiranost potencijalnih korisnika prepreka je razvoju učinkovitih programa socijalnih usluga.

Velik broj ispitanika, 84,03 posto, pozitivno se izjasnio o poželjnosti osnivanja privatne neprofitne organizacije za pružanje usluga starijima. Ovaj stav može se problematizirati i na način da stari iz ovog uzorka vjerojatno nisu dovoljno upoznati s tim što znači privatna neprofitna organizacija.

Provjerili smo i spremnost starijih osoba da prodaju ili založe nekretnine u vlasništvu kako bi osigurali sredstva za skrb u starosti. Od ukupnog broja ispitanika 70,46 posto ih ne prihvaća ovakvu ideju, 24,95 posto prihvaća, a ostali se izjašnjavaju da nemaju nekretnina u vlasništvu. Ovoj su ideji skloniji ispitanici koji nemaju djecu – 49 posto, a manje je prihvaćaju ispitanici koji imaju djecu – 22,7 posto. Zalaganju imovine sklonija su samačka domaćinstva. Također, veću sklonost zalaganju imovine iskazuju ispitanici koji stanuju u stanovima, nego oni koji stanuju u obiteljskim kućama.

Na osnovi iznesenih podataka može se zaključiti da u nas ne postoji znatnija spremnost starijih osoba da plate usluge socijalne skrbi. To je sigurno povezano i s činjenicom da će stariji ljudi, kada se nađu u situaciji potrebitosti za socijalnim uslugama, vjerojatno promijeniti svoje stavove.

Ranije navedeni rezultati istraživanja Svjetske banke daju nam veću pouzdanost procjene da je mali broj neprofitnih organizacija sposoban razviti suradnju s državom i pružati socijalne usluge. Nadalje, i okolina – dionici nisu spremni sudjelovati u ovakvim inicijativama.

Imajući na umu ranije izneseni okvir za djelovanje privatnih neprofitnih organizacija u pružanju usluga starijima, priredili smo SWOT-analizu¹² za razvoj ovih organizacija u Hrvatskoj.

¹¹ Istraživanje su proveli B. Banovac, Ž. Boneta, V. Vujić i G. Bežovan, ali rezultati istraživanja još uvijek nisu objavljeni.

¹² SWOT-analiza (skraćena od početnih slova engleskih riječi strengths, weaknesses, opportunities i threats) upotrebljava se u strateškom planiranju. Jakosti i slabosti obično se odnose na unutarnje probleme i tretiraju sadašnje stanje organizacije, a mogućnosti i prijetnje su vanjske i odnose se na budućnost.

SWOT-analiza**Jakosti**

Interes vlasnika i korisnika

Financijske mogućnosti korisnika i jedinica lokalne samouprave

Platežno sposobna potražnja

Otvaranje novih radnih mjesta

Socijalna stabilnost

Slabosti

Destimulativan porezni sustav

Nemogućnost dobivanja povoljnih kredita

Prevelika državna kontrola

Nedostatak liderstva

Povoljnosti

Postojanje povoljnoga zakonskog okvira

Potražnja za ovakvim uslugama

Naklonjenost javnosti razvoju usluga za stare

Vlada podržava pluralizam socijalnih usluga

Prijetnje

Nepovjerenje prema privatnim inicijativama

Nedostatak inicijativa i suradnje na lokalnoj razini

Nepostojanje procjene potreba za ovakvim uslugama

Razvoj ovih usluga nije prioritet programa socijalne politike

Nedostatak poticajnih sredstava za osnivanje ovakvih organizacija

Nedostatak iskustava i vještina u području poduzetništva ovoga tipa

Nedostatak informacija u potencijalnih korisnika

Na osnovi izložene SWOT-analize možemo zaključivati o problemima razvoja ovih organizacija u Hrvatskoj.

Ove organizacije imaju skromne ljudske resurse. Nepoticajan porezni okvir za njihovo djelovanje čini ih neprepoznatljivima u zajednicama u kojima djeluju. Visok stupanj centralizacije socijalnih program prepreka je razvoju neprofitnih organizacija u Hrvatskoj.

Razvoj ovih organizacija, s obzirom na razmjer i intenzitet socijalnih problema, trebao bi postati prioritetom socijalne politike na razini

države i na razini jedinica lokalne samouprave. Usmjerenost na razinu lokalnih zajednica valjala bi značiti mobilizaciju svih raspoloživih resursa u razvoju koncepta kombiniranih programa socijalne politike koji bi, u ovom smislu, pružali usluge starijima.

Ozbiljan problem čini zasićenost i zamor u radu najvećeg dijela obećavajućih organizacija. Država se još nije ozbiljno zainteresirala za procjenu kapaciteta i mogućeg partnerstva s ovim sektorom. Naime, nelegitimnost i nesigurna okolina za razvoj ovih organizacija ne daju poticaj mladim stručnjacima da u ovom području mogu graditi svoju karijeru.¹³ Ako se uskoro ne promijeni politika prema ovim organizacijama, one će smanjiti svoje programe, a neke će pasti na razinu volonterskih organizacija.

CILJEVI I ZADACI

Nužno je potaknuti razvoj privatnih neprofitnih organizacija kako bi one bile aktivan dionik u procesu razvoja socijalne države u Hrvatskoj.

1. Ove organizacije trebale bi pružati različite socijalne usluge, pritom mobilizirajući različite resurse. Usluge bi se pružale u suradnji s jedinicama lokalne samouprave i s postojećim državnim ustanovama. Dio ovih usluga bio bi jeftiniji zbog angažiranja znatnog broja volontera.

2. Za razvoj ovog sektora bit će važan krug humanitarnih i karitativnih organizacija na razini lokalnih zajednica.

3. Dijelu neprofitnih (nevladinih) organizacija treba omogućiti utjecaj na donošenje propisa i socijalnih programa. Osobito je važno donošenje programa u budućim decentraliziranim socijalnim programima.

4. Ove organizacije trebaju biti prepoznatljive u zagovaranju posebnih socijalnih prava te širenju informacija o tim pravima u javnosti, posebno u lokalnim zajednicama (udruge različitih ranjivih skupina). To bi pomoglo razvoju sustava vrijednosti koji se ne bi isključivo oslanjao na državne socijalne programe. Širenje informacija i stvaranje javnog mnijenja o odgovornosti građana za skrb o sebi i svojim obiteljima veoma je važan posao.

¹³ Snažan poticaj razvoju koncepta kombinirane socijalne politike trebali bi dati mladi lideri i menadžeri iz neprofitnog sektora. Liderstvo u neprofitnom sektoru jedan je od najvažnijih čimbenika njegova razvitka (Nanus, Dobbs, 1999.).

Potrebno je definirati zakonski okvir koji će biti povoljan za razvoj ovih djelatnosti te ga prepoznati kao socijalno poduzetništvo. U ovom području Vlada bi trebala poticati zapošljavanje. Prema iskustvu razvijenih zemalja, na ovaj način mogao bi se privatizirati dio socijalnih programa.

U suradnji s inozemnim programima i uz inozemnu financijsku potporu razviti pilot – projekte neprofitnih organizacija, naročito u područjima socijalne integracije različitih ranjivih socijalnih skupina.

Ideologija razvoja socijalne države u Hrvatskoj treba se temeljiti na načelu supsidijarnosti, s važnom ulogom lokalnih zajednica i lokalnih inicijativa te udruga i zaklada lokalnih zajednica.

U vremenskom razdoblju od 10 godina ove organizacije trebale bi pružati 10% ukupnih socijalnih usluga, za 20 godina 15%, a za 30 godina 25–30% tih usluga.

PRETPOSTAVKE RAZVOJA MODELA KOMBINIRANE SOCIJALNE POLITIKE

U vremenskom razdoblju od jedne godine treba sačiniti komparativnu analizu zakonskog okvira djelovanja neprofitnih organizacija u Hrvatskoj. U analizi bi se valjalo oslanjati na praksu koja postoji u srednjoeuropskim tranzicijskim zemljama, a na osnovi rezultata analize predložile bi se potrebne promjene zakona.

U istom vremenskom razdoblju nužno je obaviti i komparativnu analizu poreznog statusa neprofitnih organizacija, s posebnim osvrtom na poticanje donacija. Pri tome se treba oslanjati na praksu srednjoeuropskih tranzicijskih zemalja. Važno je načelo da privatne neprofitne organizacije prilikom pružanja socijalnih usluga trebaju imati isti porezni status kao i državne ustanove.

U vremenskom razdoblju od jedne godine treba obaviti procjenu kapaciteta neprofitnih (nevladinih) organizacija u četiri područja: u području pružanja socijalnih usluga, humanitarne i karitativne organizacije, utjecaj na donošenje propisa, i zagovaranje. Potrebno je jasno prepoznati rizike i povoljnosti za razvoj kombiniranog modela socijalne politike.

U prvoj kategoriji – području pružanja socijalnih usluga – treba odabrati 15 do 20 organizacija i s njima sklopiti ugovore o pružanju

usluga na tri do pet godina. Ovaj ugovor pokriva bi operativne troškove organizacije s jednim dijelom osoblja. Uspjeh ovih organizacija mjerio bi se njihovom sposobnošću da dio sredstava namaknu od lokalnih vlasti te donacija domaćih i stranih pravnih i fizičkih osoba. Procjena uspješnosti ovih organizacija mjerila bi se kvalitetom usluga što ih pružaju, a njihovi bi zaposlenici morali proći određene tečajeve osposobljavanja.

U kategoriji humanitarnih i karitativnih organizacija također treba odabrati 15 do 20 organizacija te s njima sklopiti ugovore za dio poslova koje obavljaju. Među ovim organizacijama treba naročito raditi na profiliranju organizacija koje bi se bavile razvojem zajednice. U tom smislu valja računati i s mobilizacijom volontera te potporom građana i gospodarstva.

Od organizacija koje se bave zagovaranjem trebalo bi ih odabrati 10 do 15. One bi sklapale ugovor za razdoblje tri do pet godina. U početku bi ih se osposobilo kako bi poslove zaista dobro radile. Za ovu namjenu mogu se koristiti inozemni programi financijske podrške.

U pogledu organizacija koje se bave analizom i istraživanjem različitih politika trebalo bi odabrati do 5 takvih organizacija i s njima sklopiti ugovore za obavljanje tih aktivnosti. Ove organizacije bile bi veoma važne za prenošenje *know-how* iz inozemstva za različita područja rada neprofitnih organizacija. Također bi pružale usluge obrazovanja i obučavanja za zaposlene u neprofitnom sektoru, državnim ustanovama, službama države na svim razinama.

U razvoju ovoga koncepta valjalo bi ostvariti usku suradnju s Crkvom i sa sindikatima.

Glavinu sredstva za navedene programe trebalo bi ostvariti iz državnog proračuna te iz proračuna jedinica lokalne samouprave i uprave. Naime, radi se o sredstvima koja se već dijele različitim udrugama, ali, po našem sudu, neučinkovito. Na ovaj koncept potrebno je značajnim dijelom raspoloživih sredstva preći s koncepta davanja potpora – donacija udrugama, na sklapanje dugoročnijih ugovora s obavećavajućim organizacijama. To bi svakako doprinijelo konkurenciji i kvaliteti rada ovih organizacija.

Nakon 4 do 5 godina nužno bi bilo obaviti procjenu učinaka te proširiti krug organizacija

s kojima bi se sklapali ugovori na određeno razdoblje.

Na razini jedinica lokalne samouprave valja potaknuti ustanovljavanje transparentne prakse davanja potpora neprofitnim organizacijama. Gradovi mogu podupirati udruge i na druge načine: dodatna financijska pomoć, posredna financijska pomoć (sponzoriranje, plaćanje režijskih troškova, oslobađanje od plaćanje komunalnih usluga), pomoć u nabavci ili besplatno osiguranje radnih prostora, raznovrsna materijalna pomoć (nabavka kompjutorske opreme i sl.), stručna, knjigovodstvena, pravna i organizacijska pomoć.

U najznačajnijoj mjeri nevladine organizacije sklapaju ugovore s lokalnim vlastima za pružanje posebnih usluga ili provođenje posebnih programa. Sustav socijalne skrbi treba decentralizirati te jedinicama lokalne samouprave dati značajniju ulogu. U tom slučaju jedinice lokalne samouprave imale bi veći interes za suradnju s nevladinim organizacijama u pružanju socijalnih usluga.

U decentraliziranom sustavu socijalne skrbi važno je razviti strategiju zapošljavanja kroz partnerske programe državnih ustanova i udruga. U roku od dvije godine moguće je otvoriti 30 do 40 projekata zapošljavanja mladih stručnjaka u ovaj sektor. Primjerice, mladi se stručnjak zapošljava u državnoj ustanovi socijalne skrbi na određeno vrijeme, s tim da mu se kroz taj ugovor pokriva 40% plaće. Njegova obveza bila bi da osnuje udrugu koja bi se bavila važnim socijalnim problemima u toj lokalnoj zajednici. Aktivnosti udruge bile bi povezane s neposrednim zadacima što ih on obavlja u ustanovi. Udruga bi trebala razviti aktivnosti i prikupiti sredstva za provođenje programa, kao i za 60% plaće spomenute osobe. Sredstva

za rad udruge mogla bi se namaknuti iz proračuna gradova i općina, donacija te inozemnih programa. Učinak ovoga pilot-projekta treba evaluirati i na njemu graditi dio koncepta socijalne skrbi u lokalnim zajednicama. Na ovaj se način potiče socijalno poduzetništvo, a mlađe se obrazovane stručnjake upućuje na osmišljavanje svoje karijere u neprofitnom sektoru.

U novije vrijeme, u razvijenim i tranzicijskim zemljama, svjedoci smo značajnijeg razvoja zaklada lokalnih zajednica kao predvodnika lokalnih inicijativa te šireg partnerstva koje obuhvaća građane, nevladine organizacije, poduzeća i lokalne vlasti. U roku od dvije godine nužno bi bilo pripremiti koncept poticanja osnivanja zaklada lokalnih zajednica. Država bi, učinkovitijom preraspodjelom postojećih sredstava, trebala dati financijsku potporu za rad ovih organizacija. U tom smislu u roku od 10 godina Vlada bi trebala dati potporu za 80 do 100 zaklada lokalnih zajednica. Razvojem tih zaklada jačala bi se solidarnost i socijalni kapital u lokalnim zajednicama.

PROVJERA PROVEDBE PROGRAMA

U okviru predloženih programa trebalo bi uspostaviti sustav praćenja i evaluacije. Praćenje provedbe povjeriti skupini stručnjaka ili kompetentnoj organizaciji. Ovo je veoma važan dio aktivnosti. On će nam pomoći da učimo iz razvojnih procesa, te da prikupljamo relevantne informacije koji bismo naknadno širili. U okviru procesa provjere programa valja organizirati i okrugle stolove i seminare.

Na temelju rezultata provjere ovih programa radili bi se novi poticajni projekti i inovacije u ovoj oblasti.

LITERATURA

- Albert, M. (1995.) *Kapitalizam protiv kapitalizma*. Zagreb: Školska knjiga.
- Bežovan, G. (1995.) Nefitne organizacije i kombinirani model socijalne politike, *Revija za socijalnu politiku* 2(3):195-213.
- Bežovan, G. (1996.) Privatni neprofitni sektor i razvoj socijalnog režima u Hrvatskoj, *Revija za socijalnu politiku* 3(3-4):299-31.
- Bežovan, G. (1999.) Zaklade i njihova uloga u modernom društvu, u Bežovan, G. (ur.) *Zaklade: djelatnosti i osnivanje*. Zagreb: Centar za razvoj neprofitnih organizacija.
- Bežovan, G., Coury J. M., Despot-Lučanin, J. (1998.) *Neprofitni sektor i pružanje usluga starijima*. Zagreb: Centar za razvoj neprofitnih organizacija.
- European Commission (2000.) *Social Policy Agenda*. Luxembourg.
- Bryson, J. M. (1995.) *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*. San Francisco: Jossey-Brass Publishers.

- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. (1993.) *Local Community Action and Social Policy: A Discussion Document*. Luxembourg.
- Evers, A. (1991.) Introduction, in: Kraan, R. J., et al., *Care for the Elderly: Significant Innovations in three European Countries*. Frankfurt am Main: Campus Verlag; Boulder, Colorado: Westview Press.
- Giddens, A. (1999.) The Role of the Third Sector in the Third Way. *Focus, CAF*, Paper No. 2.
- Johnson, N. (1991.) Welfare Pluralism: Opportunities and Risks, u: Evers A., Svetlik I. (ed), *New Welfare Mixes in Care for Elderly*. Vienna: European Centre for Social Welfare Policy and Research.
- Nanus, B., Dobbs, S. M. (1999.) *Leaders who Make a Difference: Essential Strategies for Meeting the Nonprofit Challenge*. San Francisco: Jossey-Bass Publications.
- Puljiz, V. (2000.) Civilno društvo u svijetu i u Hrvatskoj, u: Baloban S. (ur.) *Izazovi civilnog društva u Hrvatskoj*. Zagreb: Kršćanska sadašnjost.
- Rostgaard, T., Fridberg, T. (1998.) *Caring for Children and Old People: A Comparison of European Policies and Practices*. Copenhagen: The Danish National Institute of Social Research.
- Svjetska banka (2000.) *Hrvatska: studija o ekonomskoj ranjivosti i socijalnom blagostanju, nacrt*. Odjel za smanjenje siromaštva i ekonomsku politiku Europa i Srednja Azija.
- Szémán, Z., Horsányi, L. (2000.) *Social Quartet: Civil actors in the social welfare field in four Hungarian towns*. Budapest: Institute of Sociology of the Hungarian Academy of Sciences – Nonprofit Research Group.
- Valković, M. (2000.) Civilno društvo – izazov za državu i Crkvu, u: Baloban S. (ur.) *Izazovi civilnog društva u Hrvatskoj*. Zagreb: Kršćanska sadašnjost.
- Vlada Republike Hrvatske (1996.) *Program zadovoljavanja socijalnih potreba građana Republike Hrvatske u razdoblju od 1997. do 1999. godine*. Zagreb.
- Vlada Republike Hrvatske (1998.) *Nacionalna politika zapošljavanja*. Zagreb.

Summary

DEVELOPMENT POSSIBILITIES OF WELFARE MIX IN CROATIA

Gojko Bežovan

This work researches the development possibilities of welfare mix in Croatia. The author has adapted his exposition to the requirements of strategic planning. The first part analyses the current condition and gives the framework of the most recent theoretical approaches and research from the developed countries of the world. Following this, a critical view is proposed, evaluating the current condition of this area in Croatia. The focus of the analysis is on the development welfare mix in providing services to elderly people. The results of the most recent research have been used as the basis for this study. A SWOT analysis was carried out, which is used in strategic planning, and which reveals the strengths and weaknesses of a certain policy model and the opportunities and threats which can arise through its application in the future.

The second part of the paper discusses the objectives and tasks of the development of welfare mix in Croatia. The objectives and tasks are given within particular time frames. The realisation of these objectives and tasks depends on a policy that considers the advantages and limitations of the development of the non-profit sector in Croatia. In the end, a framework is provided for assessing the implementation of this strategy and how it achieves the set objectives. In this aspect, particular attention is given to the development of the non-profit sector which can supplement or substitute the state in resolving certain social problems. In the opinion of the author, Croatia is only now faced with the task of building welfare mix.

Key words: welfare mix, nongovernmental organizations, nonprofit sector, Croatia.