

Privatni neprofitni sektor i razvoj socijalnog režima u Hrvatskoj

Gojko Bežovan

Studijski centar socijalnog rada Pravnog fakulteta
Sveučilište u Zagrebu

Izvorni znanstveni rad
UDK: 061.2:36
Primljeno: listopad 1996.

U prvom dijelu ovog priloga obrađuje se razvoj socijalnih režima i privatnih neprofitnih organizacija te osnovni teorijski problemi i problemi definiranja važnih pojmova.

U drugom dijelu članka govori se o neprofitnom sektoru u Hrvatskoj. Nefitne organizacije u Hrvatskoj dio su inicijativa kojima se nastoji podmiriti socijalna potražnja. Razvoj tih organizacija je spontan, a njihov udio u socijalnom režimu je marginalan. Sustavnija politika razvoja tih organizacija postoji jedino u zdravstvenoj zaštiti. Prepreka razvoju tih organizacija jest centraliziran i birokratiziran socijalni sustav koji nije osjetljiv na inicijative građana i stručnjaka. Politički paternalizam države također je prepreka razvoju tog sektora. U Hrvatskoj ne postoje odgovarajući porezni propisi koji bi potaknuli razvoj tih organizacija. Same nefitne organizacije nisu kadre sastaviti strategiju održivog razvoja. Ozbiljniji poticaji za razvoj neprofitnog sektora mogu doći samo iz inozemstva.

UVOD

U razvoju modernih socijalnih režima važnu ulogu imaju privatne nefitne organizacije. Pojam privatnih neprofitnih organizacija relativno je nepoznat u našoj socijalnoj teoriji. O teorijskom određenju tog pojma opširno se raspravljalo ranije (Bežovan, 1995). Inače se u svijetu, s obzirom na različitu tradiciju i kontekst razvitka, za taj pojam kao istoznačnice upotrebljavaju pojmovi socijalna ekonomija, treći sektor, dobrovoljački sektor, nevladine organizacije, civilno društvo i tako dalje. Kod nas, s obzirom na zakonsku regulativu, ispravno je upotrebljavati pojam privatni neprofitni sektor. Kao pravne osobe tu se javljaju udruge, zaklade i fundacije, privatne ustanove te neke nefitne zadruge. Upotreba pojma neprofitni sektor ili nefitne organizacije, s obzirom na naše zakonodavstvo i praksu u svijetu, relativno je neprecizan. Naime, prema našim propisima državne, to jest proračunske organizacije također su određene kao nefitne. U skladu sa svjetskim standardima valjano je razlikovati tržišne organizacije, čiji je smisao stjecanje i raspodjela dobiti, državne - proračunske organizacije te nefitne organizacije kojima nije cilj stjecanje i raspodjela dobiti. Uvodno se ovdje ukazuje na ideju neprofitnih organizacija kao privatnih inicijativa. Tako se pojam neprofitni sektor u ovom tekstu nadalje upotrebljava u skladu s općeprihvaćenom kla-

sifikacijom u svijetu, a u nas odgovara pojmu privatni neprofitni sektor.

Prema Salamonu i Anheieru (1996) tom sektoru pripada skup organizacija s ovih pet bitnih karakteristika:

1. One su na neki način organizirane i institucionalizirane. To znači da se pretpostavlja njihova unutarnja organizacijska struktura i da pripadaju određenom tipu pravnih osoba.

2. One su privatne, institucionalno su odvojene od vlade i njezinih organizacija. To ne znači da ne mogu primati novac iz vladinih izvora ili pak da predstavnik vladinih tijela ne može sjediti u njihovom odboru.

3. One ne raspodjeljuju dobit svojim članovima ili direktorima. Ako se u poslovanju javi dobit, treba je vratiti kako bi se ispunila osnovna misija organizacije.

4. Ove organizacije imaju vlastitu upravu te mogućnost da kontroliraju svoje osnovne aktivnosti kroz internu proceduru upravljanja.

5. Karakteristično je za te organizacije da na neki način u svoj rad uključuju volontere.

Religijske i političke organizacije, koje su također nefitne, spomenuti autori ne ubrajaju u ovaj krug organizacija.

Nefitne organizacije u dijelu danas razvijenih zemalja tradicionalno su uključene u različite aspekte socijalne politike i pružanje

usluga. Ta tradicija bila je ukorijenjena još u predgrađanskom razdoblju njihova razvitka.

Naročito značajnu ulogu ove organizacije u razvijenim zemljama dobivaju uslijed krize koncepta socijalnih država sredinom sedamdesetih godina. Razvitak tih organizacija moguće je objasniti i koristeći se teorijom modernizacije socijalnih država.

U ovom tekstu izložit ćemo trendove najnovijih teorijskih i empirijskih istraživanja u ovom području u razvijenim zemljama i koristit ćemo se nama dostupnim rezultatima.

Ranija istraživanja pokazala su da je razvitak neprofitnog sektora u zemljama u tranziciji dominantno uvjetovan socijalnim problemima (Siegel i Yancey, 1992). Razvitak neprofitnog sektora u socijalnom području pomažu brojne zapadne zaklade i organizacije. O tome su provedena brojna istraživanja.

Što se tiče razvitka neprofitnog sektora u socijalnom području u Hrvatskoj izložit ćemo tezu da taj sektor uglavnom nije dio koncepta reforme socijalne politike i izgradnje novog socijalnog režima. O ovom problemu referirat će se i na osnovi šireg komparativnog istraživanja o razvitku welfare mix u zemljama u tranziciji.¹

Na kraju ćemo ukazati na potrebe, probleme i perspektive razvoja neprofitnog sektora u socijalnom režimu Hrvatske.

ANALITIČKI OKVIR MODERNIZACIJE SOCIJALNIH DRŽAVA

Koncept modernizacije uglavnom zamjenjuje tradicionalni koncept razvoja te nadomješta više specifične koncepte kao što su industrijalizacija i demokratizacija. Naspram različitim značenjima modernizacija ima jednu karakteristiku koja je čini važnom za analizu koja se želi ovdje poduzeti: to je multidimensionalnost socijalnog razvoja, odnosno uzročna međupovezanost gospodarskog i demografskog rasta, socijalne i psihičke mobilizacije, političkog razvoja, kulturnih promjena te transformacije međunarodnog ekonomskog i političkog poretka. Glavna razlika u tom smislu jest između općih procesa rasta i strukturalnih promjena koje su institucionalne te isto

tako organizacijske (Flora i Alber, 1981). Procesi rasta odnose se na dvije različite sposobnosti: sposobnost rasta čija je srž ekonomija i sposobnost promjene struktura čija je srž državni sustav.

Prema Durkheimu strukturalno - funkcionalna diferencijacija fundamentalni je proces koji karakterizira modernizaciju. Rastuća specijalizacija i fragmentacija povezana je s procesima rasta i djeluje na cijele socijalne strukture, aktivnosti i živote pojedinaca. Diferencijacija znači popuštanje tradicionalnih veza i sve veću mobilnost ljudi, roba i ideja. To vodi razvoju raširenih mreža razmjene i većim raspoloživim resursima. Diferencijacija dokida tradicionalne oblike socijalne organizacije te donosi probleme socijalne integracije, što je bio glavni Durkheimov interes. On je sugerirao dva tipa rješenja za ovaj problem: integraciju na temelju mehaničke solidarnosti zasnovane na srodnim vrijednostima, vjerovanjima i osjećajima te organsku solidarnost koja slabi utjecaj socijalne segmentacije i jača impersonalnu neovisnost pojedinaca.

U modernim, visoko diferenciranim društvima mehanički element integracije nalazi se u srži institucije statusa državljanstva. U tom kontekstu najčešće se poziva na T.H. Marshalla (1965) koji razlikuje tri elementa u statusu građanina: građanska prava koja su povezana s individualnim slobodama, politička prava koja su usmjerena na sudjelovanje u vršenju vlasti, i socijalna prava usmjerena na osiguranje minimalnog stupnja ekonomske dobrobiti, socijalne sigurnosti i kulturnog naslijeđa. Proces diferencijacije osnovnih prava i institucija koje ih jamče bio je uvjetovan prostornim integracijama ili "nacionalizacijom" specijalnih institucija. Slijed, oblici i stupnjevi institucionalizacije prava građana razlikuju se od zemlje do zemlje.

Pored bitne integrativne institucije građana moderna zapadnoeuropska društva razvila su tri regulatorne organizacijske strukture: tržište gdje se organizira razmjena roba, udruge koje artikuliraju i predstavljaju različite interese, i državna birokracija koja organizira ispunjavanje kolektivnih zadataka. Postoji spe-

¹ Riječ je o istraživačkom projektu koji vodi Miroslav Ružica s Indiana University, Centre on Philanthropy, pod naslovom *New Welfare Mix in Eastern Europe: Comparative Study on Conceptualization and Modernization of Social Policy Programs*. Autor ovog članka radi na dionici *Welfare mix in Croatia*.

cifična povezanost između ta tri sektora modernih društava i osnovnih prava građanina.

Nas ovdje posebno zanimaju socijalna prava koja se odnose na tržište, udruge i državnu birokraciju. Ta se prava osiguravaju kroz članstvo u lokalnoj zajednici ili kroz funkcionalne udruge. Na nacionalnoj razini ta su prava određena kroz različite propise.

Nudeći takav okvir Flora i Alber (1981:41) analiziraju razvoj socijalne države s tri aspekta:

1. kroz procese diferencijacije (diferencijacije individualnih i obiteljskih dohodaka, radnog mjesta i mjesta življenja) koji stvaraju specifične probleme tržišta rada koje mora riješiti država;

2. evoluciju socijalnih prava kao konzekvencije (ili kompenzacije) za institucionalizaciju političkih prava;

3. rastuće kontrole, supstitucije i dopunjavanja tržišta (i do nekog stupnja udruga) od državne birokracije.

Uvodeći u teoriju sektorske modele razvoja socijalne države Flora i Alber posebno se bave i podsektorima udruga. U prvom podsektoru udruga nalaze se one koje se u najširem smislu bave socijalnom skrbi i socijalnom sigurnošću neovisno o državi. Drugi podsektor udruga bavi se mobilizacijom političke podrške i artikulacijom zahtjeva o socijalnim pitanjima kod države. Takve aktivnosti udruga zapravo su dio Durkheimova koncepta socijalne integracije.

Razlike u strukturi aktivnosti i programima rada udruga te njihov povijesni razvoj mogu objasniti neke razlike razvoja socijalnih država. U zemljama s jakom protestanskom crkvom zarana je razvijena ideja o odgovornosti države za socijalnu politiku. U zemljama gdje su religije miješane ili prevladava katoličanstvo primjenjuje se načelo supsidijarnosti u organizaciji socijalnih programa. Načelo supsidijarnosti znači da viša socijalna jedinica može pomoći nižoj socijalnoj jedinici samo onda ako se potonja ne može više pouzdati u svoje resurse (Anheier, 1990). Ovo načelo u praksi Njemačke znači da u izvođenju socijalnih projekata prednost uvijek imaju lokalna udruženja pred državnim agencijama, premda država financira iste projekte. Lokalna udruženja uvijek su uključena u oblikovanje socijalne politike. Načelo supsidijarnosti u socijalnoj politici nudi se sada kao programski okvir novog soci-

jalnog režima u Europskoj uniji (European Union, 1996).

U novije vrijeme najsnažniji poticaj razvoju neprofitnog sektora u razvijenim zemljama bila je kriza socijalnih država. Reformski zahtjevi i nastojanja uvođenja novih socijalnih programa u ovom slučaju mogu se također tumačiti kao dio nastojanja za modernizacijom socijalnih država. Drži se da je kriza socijalne države strukturalnog karaktera, a neposredno je bila povezana s naftnim šokom sedamdesetih godina koji je značajno usporio gospodarski rast i nametnuo državnoj birokraciji ograničenja u izdacima za javne potrebe. Državne birokracije razvile su sustav javnih usluga iznad mogućnosti i volje građana da snose njegove troškove. Izdašni socijalni programi počeli su ozbiljno ugrožavati motivaciju ljudi za radom i novim inicijativama. Građani su se počeli oslobađati odgovornosti za vlastitu dobrobit. Gledajući na krizu, strukturalno socijalna država postala je država koja servisira srednje slojeve.

Drugi veoma značajan aspekt krize socijalne države jest da država prikuplja porezni novac i preko državnih agencija ostvaruje socijalne programe. Takva praksa u razvoju socijalnih država poslije Drugog svjetskog rata dovela je do birokratizacije državnih socijalnih programa. Socijalni programi postali su neučinkoviti i sve su manje mogli podmirivati iskazane socijalne potrebe. Taj problem nastoji se riješiti novim konceptijskim pristupom u kojem neprofitne organizacije sklapaju ugovore preko otvorenih natječaja za pružanje posebnih socijalnih usluga. Na taj način javlja se tržišni i poduzetnički odnos u području gdje je desetljećima vladala neefikasna državna birokracija. O tim trendovima razvoja neprofitnog sektora u razvijenim zemljama opširno smo pisali ranije (Bežovan, 1995).

Reformom socijalnih država u razvijenim zemljama države i državne agencije prestale su biti jedini i monopolistički akter u socijalnoj sferi. Pored neprofitnog sektora tu se na različite načine uključuju poduzeća i pojedinci koji imaju pravo na poreza oslobođene donacije. Slijedeći logiku modernizacije socijalnih država, sada se u tom prostoru prepoznaje više aktera te možemo govoriti o socijalnim režimima u pojedinim zemljama (G. Esping-Andersen). Socijalna država (welfare state) sve se više transformira u omogućavajuću državu (enabling state). Umjesto pojma socijalna

država nudi se pojam socijalno društvo (welfare society) (Evers, 1995).

Nova pojmovna određenja socijalnih politika i socijalnih država koja podrazumijevaju veći broj aktera i pluralizam socijalnih program jesu "welfare mix" i "welfare pluralism". Sugerira se izvjesna podjela rada različitih aktera i njihova međusobna suradnja. Za neprofitni sektor u novostrukturiranoj socijalnoj politici može se reći da je intermedijarna struktura koja povezuje sve aktere.

Socijalni režimi čija su obilježja welfare mix - kombinirani model socijalne politike i welfare pluralism - pluralizam socijalnih politika prema Krameru i suradnicima (1993) definitivno je nova ortodoksija u socijalnim režimima razvijenih zemalja.

U socijalnim režimima razvijenih zemalja na djelu je nova ideologija socijalne politike. Neprofitne organizacije kao "socijalni kapital" i "civilna infrastruktura" (Putnam, 1993; Fukuyama, 1995) imaju značajno mjesto u toj ideologiji.

REZULTATI NOVIJIH ISTRAŽIVANJA NEPROFITNOG SEKTORA U RAZVIJENIM ZEMLJAMA

Baveći se duže vrijeme privatizacijom socijalnih službi i ulogom neprofitnih organizacija, C. Borzaga (1995) drži da je potrebna sustavna ekonomska analiza privatizacije socijalnog sustava i moguće uloge neprofitnih organizacija. Tu tezu argumentira sljedećim činjenicama:

1. Aktualni i potencijalni privatizacijski procesi socijalnih službi širi su od onih koji su se ispitivali i primjenjivali do sada. Konačno, u teoriji privatizacija tih usluga može donijeti nove i veće koristi u smislu djelotvornosti, učinkovitosti i pravičnosti.

2. Potražnja za socijalnim uslugama raste i rast će i više u budućnosti. Prilagodavanje ponude, posebno u prisutnim tendencijama prema privatizaciji, zahtijeva analizu koja bi pokazala da su ponude privatnih opskrbljivača najbolje za proizvodnju te robe.

3. U privatnoj proizvodnji socijalnih usluga uloga neprofitnih organizacija veoma je važna i njihova je važnost porasla u svim razvijenim zemljama od sredine sedamdesetih godina.

4. Usluge općenito, među njima posebno socijalne, čine sektor o čijem će rastu ovisiti dobar dio porasta zaposlenosti koji je ozbiljan

zadatak europskih ekonomija (Borzaga, 1995: 2).

Zaključno raspravljajući o problemima privatizacije socijalnih službi, Borzaga navodi da su u razvijenim zemljama neprofitne organizacije pozitivno odgovorile na taj proces. One su razvile autonomnu ponudu usmjerenu na izravno podmirivanje privatne potražnje. Reducirana uloga države u ekonomiji i posebno u proizvodnji socijalnih usluga zahtijeva adekvatna razvoj neprofitnih organizacija.

Teorijska analiza, prema Borzangi, pokazuje da razvoj neprofitnog sektora ovisi o brojnim uvjetima. Tu je prije svega jasna definicija organizacijskih oblika u kojoj će značajnu ulogu imati korisnici usluga. Nadalje, problem je jasnog određenja mogućih ograničenja povezanih uz poreznu i računovodstvenu kontrolu. Treba dati preciznu definiciju poreznih povlastica koje imaju ove organizacije. Jačanju ekonomske konsolidacije neprofitnih organizacija treba pridonijeti kroz porezne povlastice donatorima (1995: 16-17).

M. Taylor i A. Bassi (1996) poduzeli su komparativnu analizu razvoja neprofitnih organizacija u socijalnoj skrbi u Italiji i Britaniji. Uloga neprofitnih organizacija u sektorima socijalne skrbi u obje zemlje veoma je značajna. Odgovornost za organizaciju socijalne skrbi u oba slučaja prepuštena je lokalnim vlastima. S druge strane, ove zemlje pripadaju sasvim različitim tradicijama socijalne politike. Zajedničko im je da u raspravama i sukobima centralnih i lokalnih vlasti oko socijalne skrbi sve značajniju ulogu igraju neprofitne organizacije. U tim sukobima stvaraju se savezi lokalnih vlasti i neprofitnog sektora. U Italiji i u Britaniji neprofitni sektor imao je koristi od potrebe oporbenih stranaka da usvoje njihovu platformu u lokalnim vlastima kako bi demonstrirali alternativu centralnoj vlasti.

Decentralizacija vlasti i odlučivanja u socijalnoj skrbi i u jednoj i u drugoj zemlji išla je na ruku razvoju neprofitnog sektora. Te se zemlje oslobađaju modela socijalne skrbi kojim dominira država. Razvoj neprofitnog sektora u tom smislu uvelike ovisi o socijalnoj tradiciji tih zemalja. Zanimljivo je primijetiti da je taj sektor sam više centraliziran u Britaniji nego u Italiji.

Ovo istraživanje pokazuje da razvoj neprofitnog sektora zahtijeva decentraliziranu vlast. Taylor i Bossi drže da je decentraliziranu vlast

moгуće ostvariti "prisnom" suradnjom između vlade i neprofitnih organizacija, koja prelazi okvire agencija za pružanje socijalnih usluga i uključuje partnerstvo u razvoj i odlučivanje, diverzifikacijom neprofitnog sektora po veličini i funkcijama te vjernošću potrošačima (1996: 37).

Prema istraživanjima G. Engelhardta (1996) institucionalni razvoj i uloga neprofitnih organizacija postaju sve važniji u proizvodnji javnih dobara u metropolitanskim područjima. Taj proces naročito je postao aktualan uslijed zaoštavanja problema financiranja i efektivnosti u proizvodnji javnih dobara. Povjerenje tih poslova "neprofitnim poduzetnicima" pojavljuje se kao jedino izgledno rješenje. Prema rezultatima Engelhardtova istraživanja taj je problem već ozbiljno prisutan i u zemljama u tranziciji.

U svojoj najnovijoj studiji L. Salamon i H. Anheier (1996) testiraju različite teorije kako bi objasnili snagu i strukturu neprofitnog sektora stavljajući ih u kontekst međunacionalnih, sektorskih podataka na makrorazini koje su nedavno dobili u Johns Hopkins Nonprofit Sector Project. Koristeći se sustavnim komparativnim pristupom, oni analiziraju veličinu, opseg, strukturu, financije i ulogu neprofitnog sektora u razvijenim zemljama. Ovo istraživanje pokazuje dominaciju razvijenosti neprofitnog sektora u određenom području po pojedinim zemljama.

U Japanu i Britaniji dominiraju s obzirom na visinu troškova neprofitne organizacije u obrazovanju. Drugo najveće područje u Japanu je zdravstvo, a u Britaniji kultura. U SAD i Njemačkoj dominira razvijenost neprofitnog sektora u zdravstvu. U Francuskoj i Italiji dominiraju socijalne usluge. Drugo najvažnije područje u obadvije zemlje jest obrazovanje. Kultura i rekreacija dominiraju u Švedskoj i Mađarskoj. Značajno je različita i struktura prihoda u tim zemljama.

Autori ovog istraživanja pitaju se kako se mogu objasniti te varijacije razvijenosti neprofitnog sektora po nabrojanim zemljama. Posebno, do koje mjere postojeće teorije neprofitnog sektora računaju s različitostima i sličnostima koje su promatrane komparativno, odnosno što treba dodati tim teorijama kako bi one računale s postojećim realitetom?

Salamon i Anheier u tom smislu propituju valjanost šest teorijskih pristupa u objašnja-

vanju ranije spomenutih različitosti u razvoju neprofitnog sektora.

Teoriju heterogenosti posuđuju od B. Weisbroda. Prema toj teoriji tržište ima naslijeđena ograničenja u proizvodnji "javnih dobara". Stvari se u tom dijelu povjeravaju vladi. Međutim ograničenja vlade u tom smislu postavljaju se zbog heterogenosti populacije. Vlada svojim programima ne može odgovoriti na takvu potražnju. Ove pogreške tržišta i vlade mogu podmiriti neprofitne organizacije. Dakle neprofitni sektor i različitosti u njemu pojavljuje se kao rezultat nepodmirene potražnje za javnim dobrima koje nisu kadri podmiriti tržište i država.

Teorija ponude drži da nije nužno da se javne neprofitne organizacije samo ako postoji heterogenost populacije. Drugi uvjet da bi se pojavile neprofitne organizacije jest prisutnost "socijalnih poduzetnika", ljudi s inicijativom koji će osnovati neprofitnu organizaciju koja će podmiriti potražnju.

Teorija povjerenja izvor neprofitnih aktivnosti vidi ne samo u pogreškama tržišta i vlade već u "pogrešnim ugovorima" koji se javljaju zbog nedovoljne informiranosti. U mnogim ugovorima potrošačima nije dostupna informacija kako bi prosudili o kvaliteti usluga koje kupuju. To je česta pojava jer kupci često nisu i potrošači, na primjer kad djeca smještaju i plaćaju smještaj roditeljima u starački dom. Kupci u tim slučajevima traže povjerenje u kvalitetu usluga. Zbog "nedistribucijskih ograničenja", to jest zabrane distribucije profita, neprofitne organizacije više će raditi na podmirivanju potreba svojih korisnika.

Teorija socijalne države tradicionalno pristupa problemu razvoja i uloge neprofitnih organizacija. Prema toj teoriji greške tržišta ispravlja država, dok se neprofitne organizacije bave rezidualnim socijalnim problemima.

Teorija međusobne ovisnosti drži da je postojanje neprofitnog sektora usputni proizvod ili naslijeđeno ograničenje države te u najgorim slučajevima uspješan otpor naporima države da istrijebi socijalno poželjne osnove pluralizma i različitosti. Međutim, postoje razlozi prema kojima će neprofitne organizacije uvijek biti prije aktivne od države u određenom području. Oni često imaju eksperte i strukturu te iskustvo koje nedostaje vladi. Te organizacije često mobiliziraju političku podršku potrebnu da se uključi vlada. Međutim pored toga ne-

profitne organizacije imaju neka ograničenja svojim mogućnostima da odgovore na javne probleme. Postoji "promašaj neprofitnih organizacija", to jest naslijeđena ograničenja neprofitnih organizacija kao mehanizma za podmirivanje javnih potreba. Ova teorija pretpostavlja značajnu ulogu države u financiranju programa neprofitnih organizacija.

Teorija socijalnog podrijetla stvar postavlja šire i drži da će načini podmirivanja javnih potreba u nekom društvu i institucionalna infrastruktura uvelike ovisiti o povijesnom razvoju određenih društava. U toj teoriji autori se pozivaju na dobro poznata istraživanja G. Espinga-Andersena o tipovima socijalnih režima i povijesnoj uvjetovanosti njihova nastanka. Te organizacije ne pružaju samo usluge i ne isporučuju samo robu već su i značajan čimbenik socijalne i političke koordinacije.

Posuđujući tipologiju socijalnih režima Espinga-Andersena, Salamon i Anheier obrazlažu da su u *liberalnom modelu* niski socijalni izdaci države povezani s velikom ulogom neprofitnog sektora. U *socijaldemokratskom modelu* izdašni socijalni izdaci države na marginu stavljaju neprofitne organizacije. U tom modelu neprofitne organizacije više su način izražavanja političkih, socijalnih ili drugih interesa, a manje organizacije koje pružaju usluge. *Korporativistički model* pored izdašnih socijalnih davanja ima razvijen neprofitni sektor. Salamon i Anheier ustanovljuju i četvrti, *statički model*, u kojem su socijalni izdaci vlade mali i neprofitni sektor nerazvijen.

Svjesni ograničenja ove teorije i iznesene tipologije, autori drže da se ovdje nudi potencijalno koristan način razlikovanja različitih putova razvoja neprofitnog sektora te da se njegova uloga može objasniti različitim socijalnim i povijesnim realitetima.

Prema empirijskoj provjeri *teorije socijalnog podrijetla* i razvijenosti neprofitnog sektora Salamon i Anheier sastavili su tablicu 1. Iz nje se vidi da SAD i Britanija pripadaju liberalnom modelu neprofitnog režima. Socijalna davanja države relativno su niska, a neprofitni sektor je razvijen. To je povezano sa socijalnim prilikama u kojima urbana srednja klasa nikada nije značajno ugrozila ili se nikada nije konfrontirala s višom klasom koja se legitimirala vlasništvom zemlje, držeći radničku klasu u teškom položaju. Etnička i rasna različitost držala je radničku klasu u SAD podvojenom, dok je poslije rata u Britaniji uspostavljen u neku

ruku klasični sustav socijalne države, na primjer u zdravstvenoj zaštiti. Dakle u SAD imamo posla s klasičnim liberalnim modelom, a u Britaniji se radi o mješavini liberalnog i socijaldemokratskog modela.

Tablica 1.

Model neprofitnog sektora

Vladini socijalni troškovi	Neprofitna skala	
	niski	visoki
niski	statički	liberalni
visoki	socijaldemokratski	korporativistički

Izvor: Salamon i Anheier (1996)

Socijaldemokratski model najočitije je prisutan u Švedskoj i u manjoj mjeri u Italiji. U Švedskoj su socijalna davanja države velika, a neprofitni je sektor relativno nerazvijen. Radničke partije izborile su se za ekstenzivna socijalna prava u kontekstu oslabljene crkve i ograničene monarhije. U Italiji je sličan rezultat postignut na drugačiji način. Raniji sustav socijalne skrbi u okviru Crkve stavljen je sredinom 19. stoljeća pod čvrsti nadzor države kako bi se ojačalo nacionalno jedinstvo. Fašistički režim od toga je stvorio centralizirani sustav socijalne zaštite koji su preuzele poslijeratne vlade. Rezultat toga je jaka tradicija socijalne pomoći koju osigurava država s malo mjesta za neprofitni sektor.

Korporativistički model jasno je prepoznat u Njemačkoj i Francuskoj. U obadje zemlje država je bila prisiljena ili potaknuta, premda zbog različitih povijesnih razloga, da se zajedno s neprofitnim organizacijama bori za iste stvari. U Njemačkoj je načelo supsidijarnosti promoviralo usku suradnju države i neprofitnih organizacija - svjetovnih i religioznih, rezultiralo koegzistencijom ekstenzivnih vladinih socijalnih troškova i razvijenog neprofitnog sektora. Francuska revolucija prekinula je tradiciju crkvenih neprofitnih organizacija. Međutim, uloga Crkve ostala je značajna u katoličkim školama. U isto vrijeme jak osjećaj solidarnosti održao je mrežu udruženja u kojoj su kultura i rekreacija ostali značajni dio aktivnosti neprofitnih organizacija. U ranim osamdesetim godinama ovog stoljeća socijaldemokratska vlada protivi se klasičnom socijaldemokratskom modelu socijalne države i poziva udruženja u pomoć. Poslije toga na djelu je proces financijskih potpora udruženjima. Rezultat je toga razvoja suradnja države i nepro-

fitnih organizacija koja je korporativističkog tipa.

Statički model neprofitnog sektora prepoznaje se u Japanu. Bez tradicije urbane srednje klase i bez pokreta radništva državni aparat imao je dominantnu moć. Rezultat utoga relativno mala socijalna davanja vlade bez odgovarajućeg rasta neprofitnog sektora.

Dakle, prema Salamonu i Anheieru (1996: 28) *teorija socijalnog podrijetla* ne tretira neprofitni sektor kao izolirani fenomen koji slobodno pluta u društvenom prostoru, već kao integrirani dio socijalnog sustava čija je uloga i veličina proizvod kompleksnih povijesnih okolnosti. Na taj način moguće je razumjeti što determinira rast neprofitnog sektora i na čemu počiva njegov razvoj.

NEPROFITNI SEKTOR U ZEMLJAMA U TRANZICIJI

Razvoj neprofitnog sektora u zemljama u tranziciji postao je značajna istraživačka tema zahvaljujući interesu zapadnih zaklada i PHARE programu.

Ti su čimbenici dali i najznačajniji poticaj programima razvoja ovog sektora. Ranije smo rekli da je u neprofitnom sektoru tih zemalja najrazvijeniji onaj koji se bavi socijalnom skrbi. Naime, procesom tranzicije ove zemlje zahvaćene su najvećim mirnodopskim socijalnim potresom u dvadesetom stoljeću (Ners i Buxell, 1995). U strategiji pomoći tim zemljama i njihovom potencijalnom pridruživanju Europskoj uniji, radi se o tranzicijskim zemljama koje imaju pridruženi status Uniji, računalo se s poticajem i razvojem neprofitnog sektora općenito, a posebno u socijalnom području.

Strateški gledano htjelo se vladama tih zemalja istrgnuti iz ruku apsolutnu moć i isključivu odgovornost za socijalne probleme. Centralizacija socijalnih službi i programa već se u razvijenim zemljama pokazala neučinkovitom. Građani u tim zemljama trebaju preuzeti brigu za sebe i svoju obitelj. Zajednice i interesne grupe preko udruženja trebaju iskazivati i zastupati svoje interese. Očekuje se da će taj pritisak voditi prema zahtjevima za učinkovitim socijalnim službama, odnosno nužno prema njihovoj privatizaciji.

Ners i Buxell (1996) iz Institute for East-West Studies analiziraju procese i nastojanja pomoći prelaska na tržišno gospodarstvo Bugarske, Češke, Mađarske, Poljske, Rumunjske i Slovačke. Istražuju u tome i ulogu neprofitnog sektora. Razvoju tog sektora prethodile su promjene propisa koje su se odnosile na registraciju tih organizacija te na njihove porezne povlastice u poslovanju i u primanju donacija. Najveći unutarnji problem tih organizacija su ljudski resursi. To se nastoji nadomjestiti kroz različite programe obučavanja, obrazovanja i tehničke pomoći. Prema Nersu i Buxellu taj je sektor moguće jedino razviti uz suradnju s vladama i uz njihove financijske potpore.

Možda je najzapaženiji uspjeh u razvoju neprofitnih organizacija u socijalnom sektoru u zemljama u tranziciji ostvaren u Češkoj. Ukupno je do 1994. u toj zemlji bilo registrirano oko 28.000 udruga i oko 3.000 zaklada. Šilhanova i suradnici (1995) poduzeli su opsežno istraživanje aktivnosti tih organizacija. Najbrojnije su organizacije koje se bave djecom i mladima te organizacije koje se bave integracijom djece i mladeži kao fizičkih invalida. Zatim dolaze organizacije koje se bave marginalnim grupama - izbjeglicama, beskućnicima, usamljenim ljudima i sličnima. Sljedeće po broju su organizacije koje se bave starijim ljudima te organizacije koje pomažu obiteljima koje imaju socijalne probleme. U Češkoj je značajan broj i onih organizacija koje su uključene u programe zdravstvene zaštite.

Značajan izvor sredstava za rad neprofitnih organizacija u Češkoj su potpore koje daje država na različitim razinama organiziranosti. Organizacije iz ovog istraživačkog uzorka dobile su 1994. godine 58% svojih sredstava od države. Različita vladina ministarstva dala su 1994. oko 63 milijuna USD neprofitnim organizacijama. Od toga je Ministarstvo rada i socijalne skrbi pomoglo 99 socijalno orijentiranih neprofitnih organizacija iznosom u protuvrijednosti 8.6 milijuna USD. Ovdje se može govoriti o vladinoj politici financiranja neprofitnih organizacija. U Češkoj su neprofitne organizacije u usporedbi s drugim zemljama povlaštene u primanju obilatih potpora od inozemnih zaklada.²

² U socijalnom sektoru u Češkoj zapažena je aktivnost Zaklade Olge Havel. Ta zaklada posebno pomaže institucije koje se bave invalidima, starijima i djecom. Pomaže obrazovanje socijalno deprivilegirane djece, osposobljavanje invalida za rad, financira zdravstvene projekte i projekte zaštite okoliša te obrazovne programe za zaposlene u zdravstvu i socijalnoj skrbi. Ukupna suma potpora ove zaklade 1994. bila je oko 3,7 milijuna USD.

Vlada je 1992. godine osnovala Zakladni investicijski fond. Sve neprofitne organizacije imaju iste porezne povlastice i mogućnosti da prime neoporezive donacije. Uspoređujući podatke o broju zaposlenih u tim organizacijama 1993. i 1994. godine, autori drže da se radi o profesionalizaciji zaposlenih. Značajno je da i udio za plaće zaposlenih u tim organizacijama u ukupnom godišnjem proračunu opada. To znači da se sve više novca troši na programe organizacija.

Razvoj neprofitnog sektora i volonterstva u Slovačkoj tema je opsežne studije M. Butora i Z. Fialova (1995). Ovo je dio šireg komparativnog istraživanja o tim fenomenima u Europi.

Butora i Fialova drže da je ozbiljna prepreka razvoju neprofitnog sektora u Slovačkoj ukorijenjeni državni paternalizam. Naspram opredjeljenja vlade 1995. godine da će značajniju ulogu posvetiti socijalnom neprofitnom sektoru, u stvarnosti se nisu dogodile promjene koje bi potvrdile takvu nakanu. Od 250 velikih državnih socijalnih institucija niti jedna nije privatizirana. Osnivaju se čak i nove, premda je svima jasno da se takve usluge mogu kvalitetnije i jeftinije pružati preko neprofitnih organizacija (1995:18).

U uzorku od 1571 neprofitne organizacije u Slovačkoj 35 posto njih aktivno je u socijalnom području. Autori takvu dominantnu aktivnost tih organizacija obrazlažu rezultatima anketa provedenih 1993. i 1994. godine u Slo-

polovine tih organizacija nema nikakvog prihoda od prikupljanja novca (fund-raising income). Oko 43 posto organizacija prima potpore od vlade. Značajno je da 65 posto tih organizacija nema zaposlene u punom radnom vremenu koji za to primaju plaću. Daljnjih 12 posto ima 1-2 zaposlena u punom radnom vremenu koji su za taj posao plaćeni.

Oko 83 posto organizacija izjavljuje da njihov rad ne bi bio moguć bez velikog doprinosa volontera. Volonteri u tim organizacijama rade u upravnim tijelima organizacija, prikupljaju novac za aktivnosti tih organizacija, na osnovi svog profesionalnog iskustva pružaju informacije korisnicima usluga, sudjeluju u programima obrazovanja i obučavanja, rade administrativne poslove u organizacijama i slično. Najčešće su žene volonteri, i to u dobi od 35 do 54 godine starosti. Najveći broj volontera regrutira se kroz osobne kontakte i iz redova članova organizacije.

Kako je ovo istraživanje dio šireg komparativnog istraživanja, zanimljivo je da se pokazuje da zemlje u tranziciji uglavnom imaju nižu razinu volontiranja (tablica 2). Broj onih koji volontiraju u zapadnim zemljama zamjetno je veći. Za zapadne volontere motivacija za volontiranje jest sresti nove ljude i sklopiti nova prijateljstva. Za istočne volontere na prvom su mjestu osobni razlozi i potrebe zajednice. Ekonomska situacija na Istoku primorava ljude da rade samo za novac, oni nemaju vremena za dokolicu.

Tablica 2.

Postotak volontera po zemljama

Belgija	Bugarska	Danska	Njemačka	Nizozemska	Slovačka	Švedska	Britanija
30%	14%	28%	16%	34%	11%	32%	27%

Izvor: Butora i Fialova (1995:74)

vačkoj prema kojima su građani najviše zaokupljeni vlastitim socijalnim problemima. Među najugroženijim grupama tu su hendikepirani, umirovljenici i općenito stariji, nezaposleni, napuštena djeca i mlade obitelji.

U uzorku od 183 neprofitne organizacije u socijalnom sektoru većina ih je relativno mlada, više od 50 posto je staro do tri godine. U 1994. oko 62 posto tih organizacija imalo je proračun do 1.500 USD. Oko 78 posto tih organizacija pruža svoje usluge besplatno. Oko

Prema ovom istraživanju najveći problem za 64 posto organizacija iz uzorka jest financiranje njihovih programa. Naredni problemi su regrutiranje volontera u 21 posto organizacija, odnosi s vlastima, uključujući primjenu propisa, 19 posto, te 16 posto organizacija navodi probleme s uredskim prostorom i njegovom opremom. Ipak je značajno da 47 posto organizacija optimistički gleda na svoju budućnost, dok pesimističke stavove ima 34 posto organizacija.

Zaključni stavovi autora ove studije govore da je održivi razvoj neprofitnog sektora u Slovačkoj moguće postići uz uvjet političke i gospodarske stabilnosti te unapređenjem suradnje između vladinih, privatnih i neprofitnih organizacija.

Razvoj neprofitnog sektora, osobito u socijalnom sektoru, kao što smo već pokazali, povezan je i s privatnim davanjima i volonterstvom. To je jedan od načina da se razvije zajednica i odgovornost ljudi za svoju okolinu. Istraživanje koje je na temu u Mađarskoj provela A. Czasko sa suradnicima (1995) govori da davanja u novcu u Mađarskoj pored moralnog obilježja imaju i ekonomsku komponentu. Pokazuje se da građani daju više od onih iznosa za koje ih vlada oslobađa od poreza. Najviše se daje organizacijama socijalne skrbi, zatim organizacijama kulture i obrazovanja. Najbolji su donatori oni koji imaju više ili visoko obrazovanje, na višim su društvenim položajima, u dobi su između 30 i 60 godina te žive u većim gradovima. To su redovito obiteljski ljudi s dvoje djece, imaju relativno visoka primanja iz više izvora. Značajno je da su davanja motivirana solidarnošću i potrebom da se pomogne onima u nevolji. Najpozitivniji su stavovi prema davanjima za djecu, starije i hendikepirane. Autori ovog istraživanja zaključuju da je u mađarskom društvu solidarnost značajna vrednota. Opća klima i sustav vrednota u mađarskom društvu idu na ruku davanju u općekorisne svrhe i volonterstvu.

Ako se pozovemo na teoriju socijalnog podrijetla u razvoju neprofitnog sektora, onda je očito da zemlje u tranziciji imaju naslijeđe komunizma koje je zadržalo tragove inače u nekim zemljama - posebno u Češkoj i Mađarskoj - prije Drugog svjetskog rata zavidno razvijenog neprofitnog sektora. Većina zemlja u tranziciji manje-više riješila je probleme donošenja i primjene zakonodavstva za razvoj sektora. Politički taj je sektor priznat kao ozbiljan partner. Inozemna pomoć za to područje je izdašna. Glavni problemi su ljudski resursi za razvoj tih organizacija te domaći potencijali za njihovo financiranje.

Prisutne su značajne razlike u trendovima razvoja sektora u zemljama u tranziciji. Razlike su vidljive i među tim zemljama u srednoj Europi. Na primjer, na razlikama Češke i Slovačke već bi se moglo naći uporišta za testiranje teze socijalnog podrijetla o različitosti razvoja neprofitnog sektora.

NEPROFITNI SEKTOR U HRVATSKOJ

Ozbiljna prepreka ambicioznijim raspravama o neprofitnom sektoru jest nedostatak empirijskih istraživanja i poteškoće u dobivanju valjanih podataka o neprofitnom sektoru.

Za razliku od drugih zemalja u tranziciji, Hrvatska je zbog rata znatno zaostala u razvoju neprofitnog sektora. Taj zaostatak očituje se prije svega u donošenju novih propisa. Zakon o udrugama još uvijek nije donesen. Zakon o zakladama i fondacijama donesen je tek 1995. godine. Porezni propisi, a prije svega nemogućnost neoporezivog davanja u općekorisne svrhe, ne idu na ruku razvoju sektora.³

Sasvim ozbiljni razlozi postoje da se preispita i politička poželjnost razvoja tih organizacija u Hrvatskoj. Često se puta aktivnost tih organizacija poistovjećuje s nevladinim organizacijama koje se bave zaštitom ljudskih prava. S druge strane, osobno je iskustvo pisca ovog članka da većina nadležnih službenika i dužnosnika u ministarstvima i Vladi nije upućena u stvar. Oni ne poznaju ulogu i značenje neprofitnih organizacija u razvijenim zemljama. U najbolju ruku, slično socijaldemokratskom modelu oni vide ove organizacije samo kao mogući izraz interesa određene grupe ljudi. Njima je nepoznato da se te organizacije bave i pružanjem usluga.

U rezultatima ranijeg istraživanja upozorili smo (Bežovan, 1995), da propisi koji uređuju osnivanje i poslovanje tih organizacija kod nas nisu konzistentni. Oni nisu pisani kako bi se imalo u vidu značenje tih organizacija. Uloga tih organizacija nije bila prepoznata kad su se pisali neki važni programi, na primjer, za povratak prognanika i izbjeglica ili Izvješće Vlade o socijalnoj politici 1994.

³ Neoporeziva davanja samostalnim umjetnicima uvedena ove godine su nam poznata, ali je u tom smislu veoma dvojbeno njihova općekorisnost. Nadalje, kada je donesen Zakon o zakladama i fondacijama, te organizacije imale su izuzetno nepovoljan porezni tretman, jedan od najrestriktivnijih među zemljama u tranziciji. U međuvremenu ministar financija dao je tumačenje zakona prema kojem su te organizacije dobile najpovoljnije porezne povlastice u odnosu na druge zemlje u tranziciji (vidjeti: časopis *Računovodstvo i financije*, 5/1996, Mišljenja ministra financija Republike Hrvatske (138-148). Držimo da je u ovom slučaju ministar tumačio zakon mimo ovlasti. Ova mišljenja koincidirala su s osnivanjem "Zaklade hrvatskog državnog zavjeta".

U Hrvatskoj je registrirano do sredine 1994. oko 24.000 društvenih organizacija i udruženja građana. Od toga više od 7.000 registrirano je poslije 1990. godine. Prema našim procjenama registrirano je oko 20 do 30 zaklada te oko 100 do 150 privatnih ustanova.

Značajan broj tih organizacija uključen je u aktivnosti socijalnog karaktera. Prema našim propisima te organizacije imaju status humanitarnih organizacija (više o tome u: Bežovan, 1995). U prvoj polovici 1993. u Ministarstvu rada i socijalne skrbi bilo je registrirano 148 takvih organizacija. U anketi na koju je odgovorilo 45 njih pokazuje se da se radi uglavnom o novoosnovanim organizacijama čiji je program rada uglavnom usmjeren na pomoć žrtvama rata. Stalno zaposlene imalo je 58 posto anketiranih organizacija, one su regrutirale i značajan broj volontera koji su sve više tražili dodatnu materijalnu stimulaciju u plaćanju troškova prijevoza i slično. Značajno je da 55 posto organizacija izjavljuje da rade dobro, a pesimistično na budućnost gledalo je 52 posto organizacija. Za 69 posto organizacija njihova budućnost ovisi o pomoći iz inozemstva. Među tim organizacijama 31 posto imalo je proračun veći od 50.000 DEM. Na pitanje o spremnosti naših građana na davanja u humanitarne svrhe, 64 posto organizacija izjavljuje da su građani spremni davati u skladu sa svojim mogućnostima, 11 posto organizacija drži da su spremni davati puno, dok 25 posto organizacija odgovara da nisu spremni davati koliko bi mogli. Ovo su bile godine rata kada je sigurno solidarnost i spremnost na davanja bila veća nego danas.

Ove organizacije posebno su iskazale nepovjerenje prema vlastima i nezadovoljne su u tom smislu svojim tretmanom. Vlasti nisu konzultirale 85 posto tih organizacija pri provođenju Socijalnog programa. Glavni problemi tih organizacija su nedostatak novca, nepovjerenje vlasti prema njima, neadekvatni propisi, nedostatak iskustva u radu.

Uspoređujući Hrvatsku s drugim tranzicijskim zemljama u srednjoj Europi važno je reći da su zbog rata mnogi programi razvoja neprofitnog sektora zaobišli Hrvatsku ili Hrvatska još uvijek nije prihvatljiva za takve programe, na primjer PHARE program. To je naročito važno zbog izvora financiranja. Na primjer, velike privatne američke zaklade te njemačke zaklade ne financiraju programe razvoja neprofit-

nog sektora u Hrvatskoj. Nadalje, prethodno spomenuti programi posebno se odnose na obučavanje i obrazovanje zaposlenih u tim organizacijama. Zbog toga u Hrvatskoj ne postoji i među dobro obrazovanima kritična masa onih koji su kadri napisati valjane prijedloge projekata koje bi financirale velike zaklade. To će vjerovatno pridonijeti neadekvatnoj iskorisćenosti sredstava u PHARE programu, u dijelu jačanja demokracije razvoja civilnog društva, namijenjenih Hrvatskoj.

Pored tog, veoma važna stvar je know-how za razvoj takvih organizacija i za privatizaciju socijalnih službi koje su danas uglavnom dio centraliziranog sustava socijalne politike.

Kakva je situacija u Hrvatskoj po pojedinim područjima kada je u pitanju welfare mix?

Programi socijalne skrbi u Hrvatskoj centralizirani su u smislu financiranja, priređivanja i usvajanja novih programa te donošenja važnih odluka. Tu dolazi u pitanje povjerenje programa socijalne skrbi lokalnim zajednicama. Inicijativa o posebnoj ulozi lokalnih vlasti u socijalnoj skrbi promovirana je u Rijeci i u nekim manjim mjestima. Rezultati tih nastojanja sigurno zaslužuju ozbiljnu pažnju i evaluaciju.

Zbog problema uvjetovanih ratom i gospodarskom krizom programi socijalne skrbi se reduciraju. Na primjer, posebno su u opasnosti aktivnosti klubova liječenih alkoholičara.

Za osnivanje značajnih institucija kao što su starački domovi u nas čak ne postoje jasni propisi. Svi su domovi gotovo u vlasništvu države. Liste čekanja za primanje u te ustanove su dugačke. Vlada zabranjuje daljna zapošljavanja u svoje ustanove. S druge strane, imamo nezbrinute stare ljude koji imaju i svoju imovinu i novac koje bi vjerojatno bili spremni angažirati za dostojnu starost. Problem "neprofitnog poduzetništva" ovdje očito izbija u prvi plan. Vlada više ne odgovara na socijalnu potražnju, pa se građani uz pomoć "poduzetnika" moraju sami organizirati.

Lokalne vlasti često pomažu udruge građana koji se bave problemima zbrinjavanja žrtava rata. Interes i relativno snažan položaj tih udruga mogli bi utrti put značajnijem utjecaju neprofitnih organizacija u socijalnoj skrbi. One su definitivno privoljele lokalne vlasti na sufinanciranje njihovih aktivnosti.

U smislu promoviranja lokalnog utjecanja na programe socijalne skrbi u nas je još uvijek neistražena uloga socijalnih vijeća. U socijalnim vijećima trebali bi biti predstavnici lokalne vlasti, Caritas, Crvenog križa, religijskih zajednica koje se bave humanitarnim aktivnostima, humanitarnih organizacija, penzionera i sindikata.

U područje socijalne skrbi mogao bi se smjestiti i rad brojnih neprofitnih organizacija koje su pružale ili još pružaju potpore prognama i izbjeglima. Značajan dio tih organizacija priznale su vlasti na različitim razinama organiziranja kao ozbiljnog čimbenika. Znatan dio njih dobio je i financijsku podršku od vlasti. Te se organizacije nalaze pred razvojnim problemima. Neadekvatni propisi i neosjetljivost vladinih socijalnih programa na ulogu tih organizacija pridonijet će prestanku rada znatnog dijela tih organizacija. U tim je organizacijama, zahvaljujući interesu inozemnih donatora za rezultate projekata koje su oni financirali, prvi put u nas promovirana ozbiljna stručna ekspertiza i evaluacija projekata.

U socijalnom području neprofitne organizacije u nas imaju najjasnije uporište u Zakonu o zdravstvenoj zaštiti. Naime, u tom području osnovano je oko dvadesetak ustanova za zdravstvenu njegu u kući, dok ima više od 70 organizacija koje pružaju kućnu njegu osobnim radom. Te organizacije sklapaju posebne ugovore s državom za obavljanje svojih poslova. Ovo je primjer privatizacije socijalnih službi koji bi trebalo ozbiljno istražiti. Na osnovi rezultata ovog istraživanja mogli bismo prosuditi kakvi su mogući potencijali privatizacije socijalnih službi kod nas na djelu.

U području obrazovanja privatne neprofitne organizacije u nas razvijene su u predškolskom odgoju. U području osnovnog i srednjeg obrazovanja mali je broj privatnih ustanova. Kod visokoškolskih ustanova privatne inicijative postoje, ali je samo jedna registrirana. Ovo područje aktivnosti potencijalno je veoma važno područje privatnih inicijativa.

U području zapošljavanja i posredovanja na tržištu radne snage država je zadržala monopolni položaj. Razvoj poduzetništva se u tom veoma važnom području ne pretpostavlja. S druge strane, državni zavodi su neučinkoviti i birokratizirani.

Jedno od najosjetljivijih područja socijalnog i gospodarskog razvoja u Hrvatskoj jest

stanovanje. Hrvatska je jedna od rijetkih zemalja u tranziciji koja nema program razvoja neprofitnih stambenih organizacija.

U Hrvatskoj nemamo relevantnih informacija o ulozi poduzeća u socijalnoj politici. Ne postoje porezni poticaji za donacije. Sustavniji rad s predstavnicima tog sektora mogao bi dugoročno značiti ozbiljnu potporu razvoju neprofitnog sektora u Hrvatskoj.

Potencijalan poticaj razvoju neprofitnog sektora i privatizaciji usluga nalazi se u preporukama eksperata Svjetske banke hrvatskoj Vladi kada je u pitanju prilagodba javnog sektora (Svjetska banka, 1996).

Potrebe za razvojem neprofitnog sektora u nas su očite. Postoji socijalna potražnja koju vlada više ne želi ili ne može podmiriti. Dio programa koji je monopol vlade moguće je organizirati efikasnije preko neprofitnih organizacija. Razvoj tih organizacija ozbiljna je prepreka paternalizam države, neadekvatna porezna politika prema donacijama, nedostatak "poduzetnika" i know-how za njihov razvoj. Od 1. siječnja 1997. uvodi se porez na dodanu vrijednost koji će prema procjenama stručnjaka poskupiti poslovanje neprofitnih organizacija oko 10%. Imajući u vidu političku klimu, držimo da će se te organizacije u nas uglavnom razvijati kao organizacije koje predstavljaju određene interesne skupine, a manje kao organizacije koje pružaju usluge koje su sada državni monopol. Realno je očekivati da bi PHARE program mogao značiti važniju ulogu tih organizacija u pružanju socijalnih usluga. Jedno je sigurno: strategiju održivog razvoja tih organizacija trebaju sastaviti same neprofitne organizacije i ponuditi je vladi.

ZAKLJUČCI

Za razvoj socijalnih režima u svijetu pravo pitanje nije izbor između vladinog ili neprofitnog sektora. Pitanje je kako najuspješnije kombinirati oba sektora u ekonomskom, socijalnom i političkom smislu.

Na osnovi izloženih informacija može se reći da je barem u srednjoeuropskim tranzicijskim zemljama utrt put nastojanjima razvoja neprofitnog sektora kao ozbiljnog čimbenika u socijalnoj politici.

Socijalna država ili šire socijalni režim u nas nema prepoznatljivu razvojnu ideologiju. Empirijska istraživanja u socijalnom sektoru

gotovo ne postoje. Politika vlade i učinci mjera koje ona poduzima se ne evaluiraju. Potencijalno znanje o ovom važnom segmentu nacionalnog razvoja relativno je oskudno. Socijalne mjere kroje se sve više prema zahtjevima Svjetske banke i Međunarodnog monetarnog fonda. U tom smislu u Hrvatskoj se može govoriti o rezidualnoj socijalnoj politici.

Neprofitni sektor u socijalnom režimu Hrvatske ima marginalnu poziciju. On se razvija spontano, bez ekspertize i bez jasne strategije. Njegovo postojanje legitimira se velikom socijalnom potražnjom na koju država ne može odgovoriti. Državni paternalizam i cen-

tralizirani socijalni programi ne idu na ruku razvoju neprofitnog sektora. Zahtjevi stradalnika Domovinskog rata u pogledu socijalne skrbi, zapravo su zahtjevi za efikasnim socijalnim režimom. Efikasni socijalni režim mora biti pluralističan. U tom smislu modernizacija socijalnog režima može značiti što efikasnije korištenje svih raspoloživih resursa.

Promjene u socijalnom režimu i promoviranje neprofitnog sektora mogu doći samo kroz programe suradnje s inozemstvom. Tome će vjerojatno pridonijeti ekspertize državnih socijalnih programa koji za sada dolaze također samo izvana.

LITERATURA

- Anheier, Helmut K. (1990) A Profile of the Third Sector in West Germany, u: *The Third Sector Comparative Studies of Nonprofit Organisations*, Anheier, Helmut K., i Siebel, Wolfgang. Berlin, DeGruyter Publications
- Bežovan, Gojko (1995) Neprofitni sektor i socijalna politika, *Revija za socijalnu politiku*, 2:195-213
- Borzaga, Carlo (1995) *The Privatization of Welfare Services and the Role of Non-Profit Organizations*, rukopis
- Butorova, Zora i Fialova, Zuzana (1995) *Nonprofit Sector and Volunteering in Slovakia*, Bratislava, SAIA-SCTS
- Czako, Agnes i drugi (1995) *Individual Giving and Volunteering in Hungary*, Budapest, Central Statistical Office
- Engelhardt, Gunter H. (1996) *Comparing Institutions for Organizing and Funding Metropolitan Public Goods Provision*, rukopis
- Evers, Adalbert (1995) *What Kind of Welfare Pluralism?* Referat, Second European Conference of Sociology in Budapest, kolovoz-rujan
- European Union (1996) *Working on European Social Policy*, Brussels, European Commission
- Flora, Peter i Alber, Jens. (1981) Modernization, Democratization and the Development of Welfare States in Western Europe, u: *The Development of Welfare States in Europe and America*, Flora Peter i Heidenheimer Arnold J., London, Transaction Books.
- Fukuyama, Francis (1995) *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, New York, The Free Press
- Kramer, Ralph, M. i drugi (1993) *Privatization in Four European Countries. Comparative Studies in Government-Third Sector Relationships*, Armok, Sharpe
- Marshall, T.H. (1965) *Class, Citizenship and Social Development*, New York, Anchor Books
- Ners, Krizytof J. i Buxell, Ingrid T. (1995) *Assistance to Transition*, Warsaw, Institute for Eastwest Studies
- Putnam, Robert (1993) *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press
- Računovodstvo i financije*, br.5 (1996) Mišljenja ministra financija Republike Hrvatske, 138-148.
- Salamon, Lester M. i Anheier, Helmut K. (1996) *Social Origins of Civil Society: Explaining the Non-profit Sector Cross-Nationally*, Referat, Second Annual Conference of the International Society for Third Sector Research, Mexico City, July
- Siegel, Daniel. i Yancey, Jenny (1992) *The Rebirth of Civil Society. The Development of the Nonprofit Sector in Central Europe and the Role of Western Assistance*, New York, RBF
- Svjetska banka (1996) Prilagodba javnog sektora Republike Hrvatske. *Revija za socijalnu politiku* 3:135-147.
- Šilhanova, Hana i drugi (1995) *Socially-Oriented Non-profit Organisations in the Czech Republic* Prague, Civil Society Development Foundation
- Taylor, Marilyn i Bassi, Andrea (1996) *Changing Relationships Between National and Local Government in Two European Countries: What are the Implications for Third Sector Organisations in Social Care?*, Referat, Second Annual Conference of the International Society for Third Sector Research, Mexico City, July

*Summary***THE PRIVATE NONPROFIT SECTOR AND THE DEVELOPMENT
OF THE SOCIAL SYSTEM IN CROATIA***Gojko Bežovan*

This paper deals with the problem of the development of social systems and private nonprofit organizations that are becoming increasingly more significant.

In the first part of the text, the author explains some basic theoretical issues and defines some important concepts.

The phenomenon of the development of nonprofit organizations is approached through an analytical framework of the modernization theory of welfare states. It is connected with the growing importance of different associations. Initially, various associations were established as an expression of interest by specific groups of individuals, and at the time of the welfare state crisis in the 70s, they were recognized as organizations which were able to offer social services more efficiently.

This paper also gives the results of the most recent research on the development of the nonprofit sector in developed countries. The research activities mostly dealt with the privatization of social services via nonprofit organizations. The paper also includes the most recent research results aimed at explaining the specific character of the nonprofit sector in different countries. There is also a presentation of the theory of social origin. As for the development of this sector in countries in transition, the results of the most recent research in the Czech Republic, Slovakia and Hungary are given.

Nonprofit organizations in Croatia are part of the initiatives aimed at satisfying welfare requirements. The development policy of these organizations is left to a centralized and bureaucratized social system, insensitive to the citizens' and experts' initiatives. The political paternalism of the state is also a obstacle to the development of this sector. There are no adequate tax regulations in Croatia that would encourage the development of these organizations. The nonprofit organizations themselves are not capable of determining their own sustainable development. More serious initiatives for the development of the nonprofit sector can only come from abroad.