

Nevladine organizacije, ulaganje sredstava i socijalno blagostanje: neke hipoteze o Hrvatskoj i Sloveniji

Paul Stubbs i Natalija Sertić
Leeds Metropolitan University
International Social Policy Research Unit

Studijski centar socijalnog rada
Pravnog fakulteta
Sveučilište u Zagrebu

Predhodno saopćenje
UDK 061.2+364.013(497.5)
(497.4)
Primljeno: siječanj 1996.

Ovaj članak zasnovan je na istraživanju tzv. nevladinog sektora u Hrvatskoj i Sloveniji i razmatra učinke pojedinih modela financiranja neprofitnih nevladinih dobrotvornih organizacija. Zaključak je da mnoge nevladine organizacije osjećaju tzv. "krizu usmjerenog financiranja" kojeg su posljedica određeni problemi i u razvoju servisa i usluga.

UVOD

Uloga nevladinih neprofitnih organizacija (u nastavku teksta NVO) pri osiguravanju različitih usluga radi omogućavanja socijalnog blagostanja u postkomunističkim društvima središnje i istočne Europe unaprijed biva ocijenjena kao napredna i razvojna. Činjenica je da se sve veći "treći sektor" (koji nije državni, niti tržišno-profitno orijentiran) prihvaća i ocjenjuje a priori kao potvrda demokratizacije i razvoja "civilnog društva" u analizama socijalne politike zadnjih godina.

Ovaj članak utemeljen na istraživanju koje se provodi u Hrvatskoj od studenoga 1993. i u Sloveniji od ožujka 1995., a ima cilj pokretanje određenih pitanja o spomenutim analizama u uvjetima dostupnih informacija o prirodi i načinu financiranja NVO, u okruženju i uvjetima rata, prisilnih migracija, tzv. etničkog čišćenja, izbjegličke krize i postkomunističkih promjena.

Članak se zasniva na zaključcima razrađenim u ranijem materijalu (Deacon, Stubbs i Soroya, 1994) u kojem se iznosi da načini stranog financiranja nevladinih organizacija, pogotovo u spomenutim kriznim uvjetima, mogu proizvesti poseban menadžerski i tehnokratski sloj i, što je još važnije, rezultirati nedostatnom i nedjelotvornom mrežom usluga i servisa. Člankom se pokreću brojne teme koje zahtijevaju daljnju pažljivu analizu i raspravu.

Mnogi od teorijskih predložaka naših zaključaka proizlaze iz aktualnih radova autora

Ivana Szelenyia o postkomunističkim društvima. U svojim radovima Szelenyi navodi da se postkomunizam najbolje može opisati kao poseban tip menadžerskog društva u kojem moć imaju oni koji su uspješni u posebnim područjima tehničkog znanja. Jasno, nova menadžerska elita, kao i bivša nomenklatura (a često su to isti ljudi), teži zauzeti dominantne položaje u novim privatiziranim poduzećima. Što je još zanimljivije, a daje nam povoda i za zabrinutost, jest Szelenyiev zaključak da druge skupine koje izrastaju iz postkomunizma: intelektualci, profesionalci, mnogi od njih protivnici starog režima, najčešće dominiraju u novim kulturnim institucijama, fundacijama, nevladinim organizacijama, koje su se razvile većinom uz materijalnu podršku stranih fundacija, primarno zapadnih. Kulturni i tehnički kapital što ga te skupine posjeduju od najveće je važnosti za razvoj nove klasne strukture. Riječima Szelenyia, intelektualci i "novi" profesionalci postaju dominantna frakcija u vladajućoj klasi, u tom novom menadžerskom postkomunističkom društvu. Neprekidnost klasne strukture obznanjuje se kroz nasljeđivanje kulturnog kapitala te kroz određene primjere razvoja nevladinih organizacija u kojima vidimo karakteristike starog nomenklaturnog sustava i osobine tipičnog kapitalističkog poduzeća.

Ponegdje Szelenyi naglašava međuzavisne veze između pripadnika te klasne strukture nalik kakvim direktorskim odborima u kapitalističkim tvrtkama koji između sebe donose

odluke o financiranju unutar tvrtki odnosno organizacija. Te sličnosti upućuju na zaključak da razvoj nevladinih organizacija ima malo toga sa socijalnim blagostanjem za sve, a mnogo više sa širenjem i razvojem "nove globalne profesionalne srednje klase". (Stubbs, 1995). Naravno intencije onih koji osnivaju nevladine organizacije mogu biti hvalevrijedne, no postoji mogućnost da uz mnoga dostupna financijska sredstva, javna sredstva budu iskorištena za privatne svrhe na način veoma sličan prisvajanju privilegija u starom sustavu nomenklature. Svi ti zaključci upućuju na potrebu regulacije trećeg sektora (neprofitnih-nevladinih organizacija), na važnost etičkih normi ponašanja, minimum standarda u poslovanju i dr. (Adiin-Yaanshah i Harrell-Bond, 1995).

Naš se zaključak ovdje sastoji u tome da se usprkos mnogim raspravama i pitanjima koje pokreće ova tema mogu utvrditi određene posljedice koje nastaju iz same prirode odnosno načina financiranja nevladinih organizacija i njihovih socijalnih službi u postkomunističkim zemljama, posebno u kriznim uvjetima, čiji rad i rezultati zahtijevaju još pomnije ispitivanje i procjenu.

TRI KRIVULJE FINANCIRANJA

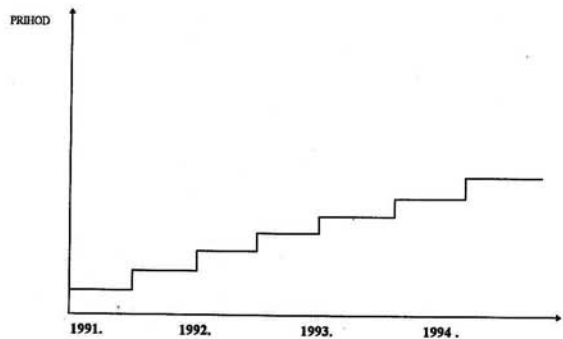
Od početka rata i izbjegličke krize te u uvjetima šire krize (rat u Bosni i Hercegovini) formirao se velik broj nevladinih humanitarnih organizacija na području Hrvatske i Slovenije. Primarni zadatak tih organizacija bio je usmjeren na rad s izbjeglicama i prognanim osobama a najveći dio sredstava dolazio je, i još uvijek dolazi, od stranih donatora i velikih zapadnih nadnacionalnih fondacija.

U Sloveniji - koja od 1980-ih bilježi napredak civilnog društva zajedno s ekonomskim i tržišnim dostignućima, a uspjela je izbjeći i većinu ratnih problema i posljedica, naročito velik broj izbjeglica - raspon socijalnih servisa i usluga vrlo je velik, veći nego u Hrvatskoj, a i strani donatori ne dominiraju u istoj mjeri kao u Hrvatskoj; većina sredstava dolazi od lokalnih i državnih vladajućih tijela i domaćih poduzeća.

Iznosimo tri po našim zapažanjima moguća modela financiranja nevladinih organizacija koje ćemo nazvati razvojni model (slika 1), ciklički model (slika 2) i krizni model (slika 3). Tri modela i prateći grafikoni predložak su za

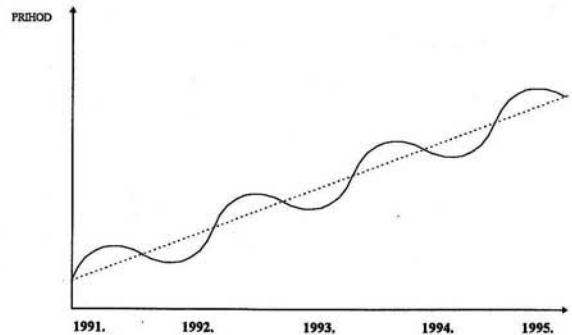
Slika 1

KRIVULJA RAZVOJA



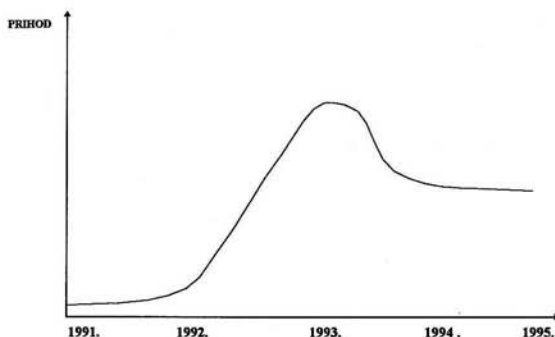
Slika 2

CIKLIČKA KRIVULJA



Slika 3

KRIZNO ORIJENTIRANA KRIVULJA



raspravu u ovoj fazi istraživanja NVO, a zasnivaju se ponajviše na doživljaju viđenog, bez namjere da se isključe ostale varijante i mogućnosti kao stvarne potrebe NVO za modelima financiranja.

Ti modeli i prateći grafikoni ilustriraju određena pitanja koja mogu biti polazište za raspravu o razvoju trećeg sektora nevladinih organizacija. Predlažemo da tzv. razvojni model predstavlja pojednostavljeno idealnu situaciju financiranja nevladinih organizacija, što je gotovo nemoguće pronaći u Sloveniji ili Hrvatskoj. Nadalje, vjerujemo da je tzv. ciklički model najlakše pronaći u Sloveniji; iako je označen kao model s izvjesnim stupnjem nesigurnosti, on pokazuje mnoge pozitivne karakteristike prethodnog, tzv. razvojnog modela. Treći model, tzv. krizni, vrlo je uobičajen u Hrvatskoj, i kao što grafikoni odnosno krivulje pokazuju (slika 3), s brojnim je problematičnim posljedicama za razvoj socijalnih usluga. O tim ćemo posljedicama detaljnije raspravljati u nastavku teksta.

Razvojni model financiranja temelji se na određenom redovitom planu porasta sredstava financiranja obično na osnovi jasnih evaluacijskih pokazatelja o rezultatima rada. U, nazovi-

mo ih tako, "uspješnim" nevladinim organizacijama, koje ilustrira grafikoni i krivulja br. 1 organizacije dobivaju značajno više sredstava u 1995. godini nego 1991. ali kod njih se i očituje vidljiva progresija u razvoju i širenju usluga, odnosno rada.

U našoj "uspješnoj" tzv. "cikličkoj" krivulji koju iznosimo u slici 2, ponavljani trend financiranja (naznačen izlomljenom crtom) vrlo je sličan krivulji financiranja koju nalazimo u razvojnom modelu. Međutim, nepredvidljivost individualnih odluka donatora u financiranju NVO, određena ograničenja u primjeni i namjeni dobivenih sredstava i dr. uzrokuju visok stupanj nesigurnosti i nepredvidljivosti u odnosu donator - NVO, što donosi ograničenja u razvoju jasnih prioriteta i ciljeva rada organizacije. U ovom modelu financiranja (tzv. cikličkom) značajan dio snaga i resursa organizacije, zbog spomenutih teškoća i potreba, okrenut je stalnom pronalaganju atraktivnih donatora, odnosno izvora financiranja. Usprkos tome ovaj model osigurava određen stupanj dugoročnije stabilnosti koji je prepoznatljiv u tome što organizacija ipak može planirati širenje svojih usluga i servisa unutar određenih okvira.

Tzv. krizno orijentirana krivulja i model ne pokazuje takvu vrstu stabilnosti i temelji se na tri više ili manje neizbježne faze.

Prva faza očituje se u razvoju lokalnih dobrotvornih inicijativa kao odgovor na kriznu situaciju kroz ograničenu, zapravo malu skalu usluga. Neke od njih mogu biti profesionalno postavljene, iako su mnoge trenutni, promptni odgovor i inicijativa građana na krizna stanja.

Druga faza zbiva se kada na krizu počinju odgovarati i djelovati nadnacionalne agencije i strani donatori. Vrlo brzo te organizacije traže tzv. "uspješne" lokalne nevladine organizacije kojima bi pomogle. Tada domaće nevladine organizacije doživljavaju iznenadni i u mnogim slučajevima neočekivani rast (boom) financijskih sredstava stranih donatora.

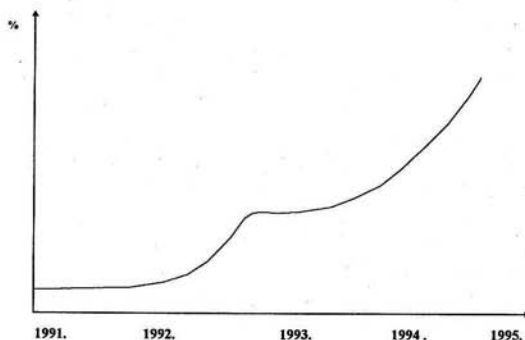
U trećoj fazi događa se nagli pad. Pažnja međunarodne zajednice okreće se na druga krizna područja pa je dostupno sve manje sredstava, ili je kroz jaku međusobnu konkurenciju vrlo teško NVO-ima održati razinu velikih i stalnih donacija. Krivuljom u slici 3 izražena je aktualna situacija većine "uspješnih" nevladinih organizacija u Hrvatskoj koje su uspjele održati stalnu proporciju visokih iznosa doni-

ranih sredstava, a tu su i druge, koje možemo usporediti s kapitalističkim poduzećima, koje su pale na razinu na kojoj jedva preživljavaju.

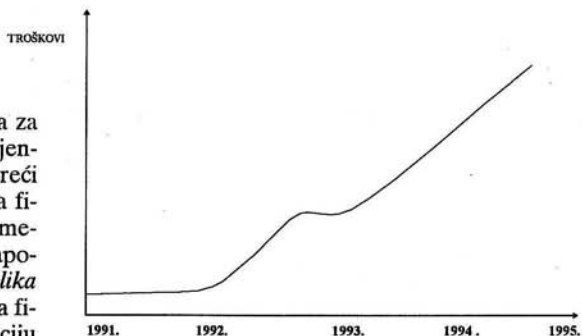
KRIZNO ORIJENTIRANE NEVLADINE ORGANIZACIJE : NEKE POSLJEDICE

Slike 4 i 5 pokazuju neke od posljedica za koje mislimo da proizlaze iz tzv. "krizno orijentiranih" nevladinih organizacija. Važno je reći da iznenadno i brzo povećavanje sredstava financiranja izvjesno vodi stvaranju stabilne menadžerske i birokratske strukture stalno zaposlenog osoblja u NVO. Kao što pokazuje slika 4, smanjenim donacijama odnosno izvorima financiranja, iznos koji se troši na administraciju i stalno zaposlene ostaje isti ili se povećava. Rezultat je, kao što pokazuje slika 5, povećanje troškova po jedinici korisnika odnosno usluge, iako se broj korisnika ne povećava niti se bilježi kvalitativni napredak usluga. Uočava se sličnost s trendom koji je direktno vezan s veličinom sredstava koja se troše na administraciju, što je vidljivo u slici 6 pod b): pad (slump) sredstava financiranja.

Slika 4
PRIHODI UTROŠENI NA ADMINISTRACIJU



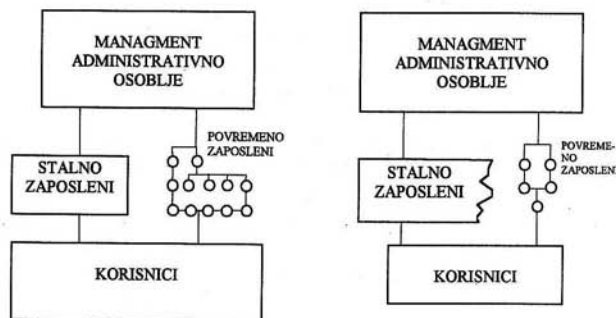
Slika 5
TROŠKOVI PO KORISNIKU



Slika 6
ORGANIZACIJSKA STRUKTURA "KRIZNO" ORIJENTIRANIH NVO

a) PORAST (BOOM)

b) PAD (SLUMP)



Tipična se nevladina organizacija tada suočava sa situacijom tzv. krizno orijentirane krivulje kod koje uočavamo trend visokih administrativnih troškova, disproporcije u iznosima plaća stalno zaposlenog osoblja s visokim prihodima i slabo plaćenog povremeno zaposlenog osoblja odnosno davalaca usluga. Prioriteti organizacije postaju, tako, njezino stalno osoblje i administrativna infrastruktura, zajedno s potrebom prikupljanja sredstava i učenjem drugih. Za obje se strukture povećava dohodak kako bi održavale stabilnu radnu bazu administracije i stalno zaposlenih davalaca usluga. Tri su područja na kraju zanemarena i pojavljuju se kao negacija razvoja šire mreže usluga socijalnog osiguranja. Ponajprije se zanemaruje sektor samih usluga odnosno servisa, zatim uvjeti rada povremeno zaposlenog osoblja i poučavanje vlastitih radnika.

Nema dvojbe da takav rad znači marginalizaciju uslužnog sektora, njegovu nedjelotvornost, i razvoj takvih nevladinih organizacija čiji rad nije povezan sa stvarnim potrebama.

Slika 6 pokazuje tipičnu strukturu krizno orijentirane nevladine organizacije u vremenu porasta (booma) i pada sredstava financiranja. Jasno se vidi da smanjene donacije ne zahvaćaju i administraciju za čiji rad iznos novca ostaje nepromijenjen.

Može doći do određenog smanjenja broja stalno zaposlenog osoblja. Međutim, češće se dešava da zapravo ne dolazi do smanjenja jer osoblje koje odlazi nije zamijenjeno novim kadrovima, što pokazuje da je motivacija za odlazak najčešće osobne prirode. Međutim, glavno smanjenje nije u tom sektoru, već u sektoru povremeno odnosno privremeno zaposlenog

osoblja, gdje opažamo vrlo velik odljev kadrova kada dođe do pada doniranih sredstava financiranja. Uloga povremenog osoblja, a često su to studenti socijalnog rada ili psihologije plaćeni za nekoliko sati rada tjedno, što je neka vrsta studentskog džeparca koji dijelom olakšava njihovo studiranje, ili su toiskusni profesionalci koji žele upotpuniti svoje prihode, veliko je neistraženo područje u sektoru socijalnih servisa postkomunističkih zemalja. Učinak tog smanjenja očituje se, naravno, i smanjenjem broja korisnika usluga a vjerojatno i drugim pratećim posljedicama koje do sada nisu procijenjene.

ZAKLJUČAK

Ovaj je članak imao namjeru postaviti određena pitanja o učincima pojedinih tipova financiranja odnosno doniranja nevladinih organizacija. Na osnovi dostupnih informacija vjerujemo da su mnoge nevladine organizacije u Hrvatskoj doživjele rapidno povećanje sredstava financiranja stranih donatora i velikih nadnacionalnih fondacija u vrijeme ratnih godina, a kasnije, kada je došlo do smanjenja sredstava - najviše su zakinuti sami korisnici usluga.

Potrebno je više istraživanja u ovom području kako bi se pojasnili i dodatno argumentirali zaključci te mogao usporediti treći sektor (NVO) s državnim sektorom. Očito je: da ako hipoteze i predloženi zaključci posjeduju određeni stupanj istinitosti, potrebno je započeti raspravu o tome kako utjecati na donatore da umanje nepoželjne negativne učinke svojih strategija financiranja nevladinih organizacija.

LITERATURA :

- Adiin-Yaanshah, E. and Harrell-Bond, B. (1995) Regulating the NonGovernmental Sector: the dilemma. In *Refugee Participation Network* 19;4-9.
- Deacon, B., Stubbs, P. and Soroya, B. (1994) Globalizacija, socijalna politika i postkomunizam, *Revija za socijalnu politiku* 1 (4)
- Duffield, M. (1995) NGOs and the Sub-contracting of Humanitarian Relief, u: *Refugee Participation Network* 19; 22-25.

- Stubbs, P. (1995) Nationalisms, Globalisation and Civil Society in Croatia and Slovenia. Dokument predstavljen u Budimpešti na europskoj konferenciji sociologa. Objavit će se u: *Istraživanje socijalnih pokreta, konflikata i promjena* 1996.
- Szelenyi, I. (1995) *Post Communism and Managerialism*. Dokument predstavljen u Budimpešti na europskoj konferenciji o sociologiji.

Summary

NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS, FUNDING AND SOCIAL WELFARE
IN CROATIA AND SLOVENIA

PAUL STUBBS AND NATALIJA SERTIC

This article, based on research on the Non-Governmental Sector in Croatia and Slovenia, looks at the effects of particular patterns of funding on national social welfare Non-Governmental Organisations (NGO's). Utilising theories of post-communism as managerialism, the authors situate the development of NGO's in the context of the role of cultural capital and the development of a new class structure. Different models of NGO development are discussed in relation to trends in funding, with the suggestion that NGO's in Slovenia have experienced 'Cyclical' funding, whilst in Croatia, funding has been more 'Crisis-oriented'. The argument is that NGO's experiencing 'Crisis-oriented' funding tend to develop managerial and bureaucratic structures resistant to cuts when funding declines, so that the overall result is inefficiencies in direct service provision to beneficiaries.