

# Neprofitne organizacije i kombinirani model socijalne politike

Gojko Bežovan

Studijski centar socijalnog rada

Pravnog fakulteta

Sveučilište u Zagrebu

Izvorni znanstveni članak

UDK 061.2:304

Primljeno: listopad 1995.

*Neprofitni sektor u razvijenim zemljama ima bogatu tradiciju. On je ponovno došao u središte pažnje posljednjih dvadeset godina. Takav razvoj povezan je s krizom socijalne države, razvitka, socijalizma i krizom okoliša. Radi boljeg razumijevanja teme autor iznosi terminološki okvir, definicije te objašnjava različite pristupe neprofitnom sektoru. Navode se rezultati najnovijih usporednih istraživanja o razvoju neprofitnog sektora. U tom kontekstu analizira se uloga neprofitnog sektora u socijalnoj politici. Neprofitni sektor značajan je čimbenik osobito kombinirane socijalne politike. Razvoj i aktivnosti neprofitnog sektora postaju sve važniji za postkomunističke zemlje.*

*Razvoj neprofitnog sektora u Hrvatskoj analizira se kroz zakonski okvir osnivanja i poslovanja neprofitnih organizacija te kroz programske dokumente Vlade. U tom smislu ukazuje se na ograničenja u razvoju neprofitnog sektora. Izneseni su rezultati empirijskog istraživanja o radu humanitarnih organizacija u Hrvatskoj. Ovakvom analizom prepoznati su zamci kombinirane socijalne politike s posebnom ulogom humanitarnih organizacija koju Vlada još uvijek ne priznaje. Na osnovi nalaza istraživanja autor daje preporuke za razvoj neprofitnog sektora i kombinirane socijalne politike u Hrvatskoj.*

## Uvod

Pored države čija je uloga u tome dominantna, neprofitni sektor već je duže vremena značajan faktor razvoja socijalnih politika u modernim društvima. Ovisno o tradiciji, povijesti i političkoj okolini neprofitni sektor različito se razvija u pojedinim zemljama i njegova uloga u socijalnoj politici rezultat je tih razlika. U ovom tekstu izložit će se okviru i društveni procesi koji su potaknuli razvoj neprofitnog sektora u svijetu, problemi definiranja pojmova koji postoje u sektoru u različitim zemljama, zatim tipovi definicija s obzirom na pristupe. Izložit će se uloga neprofitnog sektora u konceptu kombiniranog modela socijalne politike (welfare mix). Na osnovi nalaza nekih novijih istraživanja pokazat će se stanje i perspektive sektora u razvijenim

zemljama. Razvoj neprofitnog sektora važan je za zemlje u tranziciji. Podaci o tome relativno su oskudni, a istraživanja rijetka. Na kraju će se ukazati na probleme i izgleda razvoja neprofitnih organizacija i kombiniranog modela socijalne politike u Hrvatskoj. Ovdje će se koristiti rezultati empirijskog istraživanja koje je proveo autor.

## Društveni procesi koji su potaknuli razvoj neprofitnog sektora

Prema istraživanjima Lestera Salamona (1993), poznatog autora iz ovog područja, razvoj neprofitnog sektora na globalnoj osnovi potaknut je u posljednja dva desetljeća krizama i promjenama (revolucijama) koje imaju povijesno značenje.

\* Ovo istraživanje financirao je Center on Philanthropy, Indiana University, SAD, u okviru projekta *Eastern European Initiative*. Rezultate istraživanja u različitim verzijama izložio sam na konferenciji *International Society for Third Sector Research* u Pečuhu, srpanj 1994, i na konferenciji *The Profile of Voluntary Sector in Post-Communist Countries - A Comparative View* u Ljubljani, rujan 1994. godine. Za komentare prethodnih verzija teksta zahvaljujem kolegama M. Ružici i J. Clarku, Indiana University, te A. Holzmann, Wien University.

Što se tiče kriza navodi, se: a) kriza koncepta socijalne države (welfare state), b) kriza razvoja, c) kriza okoliša i d) kriza socijalizma. Promjene (revolucije) koje su imale velikog utjecaja na razvoj sektora jesu komunikacijske promjene i jačanje srednjih slojeva.

#### a) Kriza socijalne države (welfare state)

Interes za razvoj privatnih, neprofitnih organizacija i potreba tog razvoja potaknuti su krizom koncepta socijalne države koja je u razvijenim zemljama nastala poslije Drugog svjetskog rata. Kriza socijalne države povezana je s naftnim šokom sedamdesetih godina koji je značajno usporio ekonomski rast i nametnuo državi ograničenja u izdacima za javne potrebe. Država je razvila sustav javnih usluga iznad mogućnosti i volje građana da snose njihove troškove. Država je preko svog birokratskog aparata razvijala parazitizam i oslobađala građane odgovornosti za vlastitu dobrobit. Kao alternativa reduciranim javnim državnim uslugama javljaju se privatne neprofitne organizacije. Koncept *welfare mix* - kombinirani model socijalne politike - ima već ozbiljne rezultate. To znači da u programima socijalne politike, gdje je ranije dominirala država, sada ravnopravno državnim programima postoje programi neprofitnih organizacija i privatnih profitnih (komercijalnih) organizacija.

Dakle, nepovjerenje u državu i njezine ustanove jedan je od glavnih razloga razlaganja socijalne države.

#### b) Kriza razvoja

Kriza razvoja usporedan je proces s krizom socijalne države. Ona se odvija na široj globalnoj osnovi i povezana je s problemima dominacije države i državnih agencija u programima razvoja. Država i tržište ne mogu odgovoriti na sve potrebe i reprezentirati sve interese. Ovdje su naročito bila važna iskustva iz zemalja u razvoju. Novonastale neprofitne organizacije, na nacionalnoj ili međunarodnoj razini, pokazale su se fleksibilnije i uspješnije u svojim programima.

#### c) Kriza okoliša

Kriza okoliša već u sedamdesetim godinama pokazala je zabrinjavajuće razmjere. Država sa svojim aparatom i tradicionalnim

problemima njegove birokratizacije nije mogla odgovoriti na ove probleme. Inicijative građana kroz privatne, neprofitne organizacije pokrenule su stvar s mjesta i prisilile državu na nove oblike ponašanja. Nametnuta ograničenja u iskorištavanju nekih prirodnih izvora značila su i izvjesne krize gospodarskog razvoja.

#### d) Kriza socijalizma

Obećanja o socijalnoj pravdi i gospodarskom obilju definitivno su postala neuvjerljiva popuštanjem političkog pritiska u drugoj polovini osamdesetih godina. Već tada javljaju se brojne inicijative i organizacije (fundacije, udruge i sl.) koje organiziraju alternativne programe, pomažući građanima u podmirivanju potreba. To su značajna iskustva iz kojih se vidi da je moguće, pored državnih institucija, organizirati institucije koje uspješno podmiruju potrebe građana.

Komunikacijska revolucija osnažila je privatne inicijative i pridonijela globalizaciji razvoja neprofitnog sektora. Ovdje valja istaknuti ulogu nekoliko međunarodnih organizacija i profesionalnih udruženja koji distribuiraju najnovije informacije o zbivanjima u neprofitnom sektoru. Srednji, urbani slojevi promotori su inicijativa u neprofitnom sektoru. Njihova materijalna neovisnost i relativno veliki neformalni utjecaji u društvu daju im posebnu važnost. Individualna odgovornost i oslanjanje na vlastite snage promoviraju se na slobodnom tržištu kroz privatnu inicijativu koja pridonosi ekonomskom rastu. Transformacija društva i porast životnog standarda za sve građane ne može biti isključivo pravo i odgovornost države koja za to sredstva namiče iz poreza. Predstavnici srednjih slojeva traže od države porezna oslobađanja za davanja u općekorisne svrhe u određenim iznosima i tako ta sredstva, s dodatnim vlastitim udjelima, postaju materijalna osnova za inicijative u neprofitnom sektoru.

#### Terminološki problemi

Ovisno o okolnostima gospodarskog i političkog razvoja neprofitni sektor različito se naziva u različitim zemljama. Međutim, to nisu samo terminološki problemi. Različitost termina nije samo lingvističke prirode, već znači i različit opseg djelatnosti i različitu re-

guliranost rada neprofitnog sektora. U Francuskoj se za taj sektor upotrebljava pojam *économie sociale*, u Njemačkoj *verein*, u Britaniji *public charities*, u Americi *nonprofit sector*, u tradiciji zemalja srednje Europe *fundacije*, u zemljama u razvoju *nongovernmental organization*.

U teorijskim raspravama još se upotrebljavaju pojmovi *dobrovoljački sektor* (voluntary sector), *neovisni sektor* (independent sector), *sektor udruga* (associational sector), *neoporezovani sektor* (tax-exempt sector), *treći sektor* (third sector), *dobrotvorni sektor* (charitable sector), *civilno društvo* (civil society).

Svaki od navedenih pojmova ističe jedan aspekt aktivnosti tih organizacija. Na primjer:

- *Neprofitni sektor* naglašava da ove organizacije primarno ne postoje radi ostvarivanja profita. Međutim, kako će se poslije vidjeti, one ostvaruju profit, ali ga ne raspodjeljuju.

- *Neovisni sektor* naglašava da ove organizacije djeluju neovisno o vladi i tržištu. Gledano financijski one su daleko od neovisnosti, jer primaju velike dotacije od vlade i privatnog poduzetništva.

- *Dobrotvorni sektor* naglašava pomoć koju organizacije dobivaju od privatnih osoba kao dobrotvorne donacije u humanitarne svrhe. Međutim, ove organizacije često nemaju većinu prihoda iz tih izvora.

- *Dobrovoljački sektor* naglašava ulogu dobrovoljačkog (volonterskog) rada u ovim organizacijama. U većini slučajeva pretežit dio poslova obavlja profesionalno, stalno zaposleno i plaćeno osoblje.

- *Neoporezivani sektor* naglašava da su ove organizacije izuzete iz dijela poreznih obveza u odnosu na privatno poduzetništvo.

- *Nevladine organizacije* termin koji naglašava odvojenost ovih organizacija od vlade i vladinog utjecaja. Osobito u zemljama u razvoju ove organizacije rade na promociji gospodarskih i socijalnih promjena koje dolaze izvana.

- *Socijalna ekonomija* naglašava ulogu institucija tipa štedionica, zadruga, osiguravajućih institucija na temelju uzajamnosti i slično.

- *Treći sektor* znači da pored države i privatnog poduzetništva postoji treće područje koje utječe na razvoj. Razvoj se legitimira ot-

vorenošću i ravnopravnošću svih inicijativa. Jasno, sektori su međuovisni i povezani.

S obzirom na različite pristupe neprofitnom sektoru moguće su i različite definicije.

Pravno gledano definicije neprofitnog sektora dane su u zakonima pojedinih zemalja. Dakle, neprofitne su one i onakve organizacije kako je to određeno zakonom. U razvijenim zemljama neprofitni status ne stječe se registracijom organizacije po određenom propisu. Status neprofitnosti stječe se posebno propisanom procedurom, a redovito ga dodjeljuju nadležna ministarstva prema području djelatnosti organizacije. Istom takvom procedurom stječe se status organizacije koja može primiti donacije koje su oslobođene poreza. Propisano je, kako se i nakon koliko vremena ta procedura treba obnoviti i kako se status može izgubiti. Kao pravne osobe ove organizacije imaju status udruga, zaklada (fundacija), ustanova, zadruga, društava s ograničenom odgovornošću.

Ekonomske definicije polaze od izvora prihoda organizacija. Ove organizacije same zarađuju dio prihoda, ali one ne djeluju u području koje je ekonomski isplativo za privatno poduzetništvo. Dijelom ove organizacije u dozvoljenom opsegu obavljaju i gospodarske djelatnosti. One djeluju primarno radi neke opće koristi u društvu ili podmiruju neke potrebe koje nije moguće efikasno podmiriti preko tržišta, a važne su za razvoj društva, npr. stanovanje. Nadalje, npr. proizvodnju kulture nije moguće organizirati preko tržišta, a država se tu pokazuje nedjelotvornom. U nekim zemljama na gospodarske djelatnosti ove organizacije plaćaju porez na dobit.

Ove organizacije moguće je definirati i prema funkciji koju obavljaju. Prema tome može se reći da su to privatne organizacije koje služe nekoj javnoj svrsi, one proizvode neka javna dobra. One mogu biti supstitut ili nadomjestak za programe koje obično osiguravaju vladine institucije u socijalnoj skrbi, zdravstvu, školstvu, kulturi itd.

Strukturalan pristup definiranju pojma neprofitni sektor može nam dati jednu operativnu definiciju (Salamon i Anheier, 1992:9-10). Nefitne organizacije su pravne osobe registrirane po posebnoj proceduri. One su privatne organizacije koje osnivaju i kojima, neovisno o vladi, u potpunosti upravljaju privatne osobe i institucije. To ne znači da one ne mogu

primiti pomoć od vlade ili da vladin predstavnik ne može sjediti u njihovom upravnom odboru ili drugom tijelu. Ove organizacije se ne osnivaju radi ostvarivanja profita. Ako se profit ostvari, on se ne dijeli, već se vraća na kraju financijske godine za osnovne djelatnosti radi kojih je organizacija osnovana. Nefitne organizacije imaju svoj vlastiti ustroj i nisu kontrolirane ili upravljane izvan tijela koja su predviđena zakonom ili statutom organizacije. Ove organizacije dijelom u svoj rad i programe uključuju volontere. Značajno je napomenuti da se ovakve organizacije redovito ne uključuju u političku borbu i u svom djelovanju nastoje biti politički neobojene.

### Ekonomska uloga nefitnog sektora

Postoji više teorija koje objašnjavaju ekonomsku ulogu nefitnih organizacija. Prema Hansmannu (1987) to su: teorija javnih dobara, teorija neuspješnih ugovora, teorija subvencija, teorija kontrole potrošnje, teorija potražnje naspram teoriji ponude, teorija uloge donacija, teorija nefitnog naspram vladinog poduzetništva i teorija nefitnog naspram drugih oblika poduzetništva.

Nefitne organizacije djeluju na tržištu u konkurenciji drugih organizacija i dijele sudbinu organizacija iz privatnog poduzetništva (Steinberg, 1987). Ako se analizira njihov položaj u odnosu na privatne poduzetničke organizacije, sličnosti su brojne.

Jedan od najutjecajnijih teoretičara ekonomske uloge nefitnih organizacija je Burton Weisbrod. Njegovi teorijski modeli doživjeli su brojne provjere u empirijskim istraživanjima (Wagner, 1992). Weisbrodova istraživanja u ovom području objedinjena su u najnovijem izdanju njegove knjige *The Non-profit Economy* (1994).

Prema Weisbrodu tri su glavne karakteristike nefitnih organizacija koje ih razlikuju od poduzetništva organizacija i koje uglavnom određuju njihove aktivnosti: "(1) nitko nema pravo dijeliti profit ili višak nefitnih organizacija; (2) nefitne organizacije izuzete su od plaćanja poreza na dobit; (3) neke nefitne organizacije primaju različite vrste subvencija; donacije koje dobivaju oslobođene su plaćanja poreza i izuzete su od mnogih drugih oblika oporezivanja pored izuzeća od plaćanja

poreza na dobit" (1994:14). Jasno, to se odnosi na situaciju u SAD.

Za ovog autora sve su tri karakteristike važne jer utječu na organizacijske inicijative. Karakteristika (1) potiče efikasnost. Porezne povlastice, karakteristike (2) i (3), daju nefitnim organizacijama prednost pred poduzetničkim tvrtkama. Nefitne organizacije jedini su oblik institucija koji je sposoban nositi se sa zloupotrebama i neefikasnim ponašanjem u institucijama. Međutim, glavni problem postizanja socijalne efikasnosti je poteškoća mjerenja učinaka organizacije i naknadno poboljšanje aktivnosti. Mehanizam kontrole efikasnosti u poduzetničkim tvrtkama je profit i tu nema takvih poteškoća.

Značajna uloga nefitnih organizacija, prema Weisbrodu, jest da one mobiliziraju volontere kao znatan doprinos razvoju društva. U nekim savezanim državama SAD u proceduri su zakoni kojima bi se donacije volonterškog rada "nagrađivale" odbicima poreza.

Preispitujući ekonomsku ulogu nefitnih organizacija Weisbrod polazi od dva cilja: nefitne organizacije imaju posebnu ulogu koju trebaju igrati u modernoj, mješovitoj ekonomiji; i drugo, potrebna je bolja ravnoteža između institucija privatnog poduzetništva, vlade i nefitnog sektora. U tom smislu za razvoj nefitnog sektora daju se sljedeće preporuke:

1. nefitni sektor treba ojačati da osigura kolektivna dobra;
2. nefitni sektor više se treba baviti osnovnim djelatnostima radi kojih je osnovan;
3. nefitne organizacije i profitne organizacije ne smiju se povezivati, to vodi zloupotrebama;
4. poreznom politikom treba stimulirati donacije;
5. treba preispitati subvencije koje organizacije imaju u poštanskom prometu;
6. treba razviti statistički program informacija za praćenje rada nefitnih organizacija.

Ističući u prvi plan ekonomsku opravdanost razvoja nefitnog sektora Irish (1994) ukazuje na njegovu efikasnost. Privatne, nefitne organizacije mogu proizvesti robu i usluge efikasnije, tj. kvalitetnije i uz niži trošak, nego državne agencije. Promasaji tržišta i državnih javnih službi dobro su poz-



nati. Uloga je neprofitnih organizacija da poprave te pogreške uz mobilizaciju znatnijih resursa među kojima je prepoznatljiv dobrovoljni rad. Nadalje, neprofitne organizacije sa svojim programima osiguravaju pomoć u funkcioniranju slobodnog tržišta. One pridonose postizanju socijalne stabilnosti potrebne za funkcioniranje slobodnog tržišta.

Prema Krameru (1990), prednosti neprofitnih organizacija pred državnim agencijama i privrednim organizacijama neupitne su. Odluke u neprofitnim organizacijama donose se drugačijom procedurom i imaju drugačiju logiku od onih koje se donose na tržištu ili u državnim organizacijama. Ove organizacije imaju različite izvore prihoda. Velik utjecaj na ustroj i upravljanje tim organizacijama imaju društvene vrijednosti i javno mnijenje. Ove organizacije razvijaju participaciju, interes i odgovornost građana za područje podmirivanja javnih potreba.

### Neprofitni sektor u razvijenim zemljama

Veći interes za proučavanje uloge neprofitnog sektora u razvijenim zemljama javlja se u posljednja dva desetljeća. U socijalnim znatnostima ovo je jedno od područja koje u novije vrijeme ima najbrži razvoj. Jasno, takav interes motiviran je naglim rastom neprofitnog sektora. Zbog dinamike u sektoru podaci dobiveni istraživanjima brzo zastarijevaju.

Jedna od vodećih istraživačkih i nastavnih institucija za neprofitni sektor u svijetu je Institute for Policy Studies na Johns Hopkins University, Baltimore, SAD. Rezultati njihova komparativnog istraživanja koje je trajalo od 1990. do 1994. godine objavljeni su u knjizi L.M. Salamon i H.K. Anheier *The Emerging Sector: The Nonprofit Sector in Comparative Perspective - An Overview* (1994). Ovo empirijsko istraživanje obuhvatilo je 12 zemalja i cilj mu je bio analizirati opseg, strukturu, financiranje i ulogu privatnog, neprofitnog sektora. Pod neprofitnim organizacijama u ovom istraživanju razumijevaju su one organizacije koje su osnovane kao privatne, organizacijski odvojene od vlade, koje imaju vlastiti ustroj, koje uključuju u svoj rad volontere, čiji prihodi dobiveni od države ne prelaze 50% te koje su nepolitičke i nereligijske organizacije.

U spomenutoj knjizi uspoređeni su podaci istraživanja koja se odnose na SAD, V.Brita-

niju, Francusku, Zapadnu Njemačku, Italiju, Japan i Mađarsku. Podaci koji se prikazuju odnose se na statistiku sektora iz 1990. godine.

*Ekonomska snaga* neprofitnog sektora mjerena je kroz broj zaposlenih i njihov rast, troškove sektora i udio volontera.

Broj zaposlenih u punom radnom vremenu u neprofitnom sektoru 1990. godine bio je 11,8 milijuna. Ako se gleda samo sektor usluga, koji je zapravo dominantno područje neprofitnog sektora, onda je svaki osmi zaposlen u uslugama iz neprofitnog sektora. Zgodna je usporedba o odnosu broja zaposlenih u neprofitnom sektoru i vodećim privatnim tvrtkama u šest najrazvijenijih zemalja. Tako je u General Motorsu, Volkswagenu, Hitachiju, Fiatu, Renaultu i British Telecomu zaposleno 1.7 milijuna ljudi. Zaposlenost u neprofitnom sektoru tih zemalja sedam je puta veća od zaposlenosti u navedenim privatnim poduzećima.

Zaposlenost u neprofitnom sektoru raste brže od rasta zasloenosti u cjelini. Na primjeru SAD, Francuske i Zapadne Njemačke vidi se da je 1980. udio neprofitnog sektora u ukupnom broju zaposlenih bio 6% dok je od 1980. do 1990. godine udio sektora u ukupnom rastu broja zaposlenih bio 12,6%.

Kao pokazatelj godišnjih ekonomskih aktivnosti uzeti su godišnji troškovi poslovanja. Iz njih su isključeni troškovi za kapital kao što su zgrade ili strojevi koji traju više od jedne godine. U te troškove nije uključen volonteri rad što treba računati kao ekonomsku snagu sektora. Troškovi poslovanja bili su 1990. godine 601,6 milijardi američkih dolara. To je skoro 5% ukupnog bruto domaćeg proizvoda tih sedam zemalja.

Doprinosi rada volontera nisu zanemarivi. Na osnovi raspoloživih podataka za Z. Njemačku, Francusku, Italiju i SAD procjenjuje se da je doprinos volonterskog rada u neprofitnom sektoru ekvivalentan broju od 4,7 milijuna zaposlenih u punom radnom vremenu.

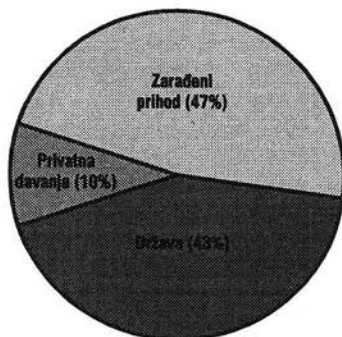
Po područjima aktivnosti u sedam zemalja sektor je najprisutniji u obrazovanju i istraživanjima 24%, zdravstvu 22%, socijalnim službama 20%, kulturi i rekreaciji 16%, poduzetničkim i profesionalnim udruženjima 9%, stanovanju i urbanom razvoju 5%, itd. Razlike koje postoje među zemljama moguće je tumačiti različitom tradicijom i uvjetovanošću povijesnog razvitka (Anheier, 1992), (Taylor, 1992).

Kakvi su izvori prihoda neprofitnih organizacija? Kod ovih zemalja oni su raspodijeljeni na:

- 1) privatna davanja, uključujući poklone pojedinaca, poduzeća, fundacija, legate;
- 2) pomoć vlade, uključujući dotacije, plaćanja prema ugovorima za posebne usluge;
- 3) prihode neprofitnih organizacija koje one dobiju od prodaje svojih usluga ili proizvoda.

Zanimljivo je da najznačajniji dio prihoda neprofitnih organizacija dolazi od prodaje usluga i proizvoda. Privatna davanja dolaze na

Grafikon 1.  
Izvori prihoda neprofitnog sektora sedam zemalja-prosjek



Izvor: Salamon i Anheier (1994:59).

kraju. Razlike među zemljama tu su značajne. Najveći udio prihoda od prodaje usluga i proizvoda imaju organizacije u Japanu 60%. Od države najviše dobivaju organizacije u Z. Njemačkoj - 68%. Privatna davanja relativno su najzastupljenija u Mađarskoj - 20%.

Prema podacima iz drugih izvora početkom devedesetih prihodi i vrijednost imovine 10 najvećih fundacija u SAD (The Philadelphia Inquirer, 1993) te V. Britaniji (Saxon-Harold i Kendall, ur., 1995) rastu. U SAD vrijednost imovine 10 vodećih fundacija iznosila je oko 33 milijarde dolara, što je oko 20% vrijednosti imovine 33.000 američkih fundacija. U Z. Njemačkoj je oko 5000 "svjetovnih" fundacija 1985. dalo oko 600 milijuna DEM dotacija. To je oko 10-15% dotacija američkih fundacija (Anheier, 1990). Tu nisu navedene dotacije 40.000 katoličkih i 15.000 protestantskih fundacija.

Na primjeru Z. Njemačke, iz jednog drugog istraživanja, može se bolje vidjeti opseg i struktura neprofitnog sektora u zdravstvu.

Tablica 1.  
Bolnice i bolnički kreveti po sektorima (1985)

| Sektor     | Bolnice | Kreveti |
|------------|---------|---------|
| državni    | 1.104   | 343.044 |
| neprofitni | 1.049   | 237.565 |
| profitni   | 945     | 94.742  |
| Ukupno     | 3.098   | 675.351 |

Izvor: Anheier (1990:320).

Istraživanje Institute for Policy Studies, J. Hopkins University, pokazalo je snažan razvoj neprofitnog sektora i, što je još važnije, globalizaciju njegova razvoja. Legitimitet razvoja sektora je neupitan. Procesi profesionalizacije sektora daju mu položaj partnera prema vladi i prema poduzetničkim tvrtkama.

Preporuke za razvoj sektora na osnovi spomenutog istraživanja odnose se na veću profesionalizaciju, osiguravanje naklonjenijeg zakonskog okvira za razvoj sektora, razvoj efikasnog partnerstva s vladom, proširivanje privatnih davanja u općekorisne svrhe, osiguravanje odgovornosti (accountability) u organizacijama, vođenje računa o globalizaciji.

#### Kombinirani model socijalne politike (welfare mix)

Kriza koncepta socijalne države definitivno je promovirala neprofitne organizacije u smislu privatizacije usluga koje su prije davale državne agencije (Kramer i dr. 1993). Kramer i suradnici proveli su komparativno empirijsko istraživanje u Engleskoj, Italiji, Nizozemskoj i Norveškoj te upozorili na iskustva prema kojima financiranje i proizvodnja javnih dobara mogu biti odvojeni. Socijalna država (welfare state) sve više se transformira u omogućavajuću državu (enabling state). Posebno je aktualan primjer V. Britanije gdje se preko neprofitnog sektora nastoji privatizirati ranije državne usluge uvodeći na taj način elemente tržišnog poslovanja u ovo područje (Le Grant i Bartlet, 1993).

Značajni poticaji razvoju neprofitnog sektora podjednako dolaze iz ranije spomenutih tradicija različitih zemalja. Načelo supsidijarnosti, kao dio društvene strukture i tradicije,

promovira neprofitni sektor u Njemačkoj. Supsidijarnost znači da veća socijalna jedinica može pomoći manjoj socijalnoj jedinici ako se potonja ne može više pouzdati u svoje resurse (Anheier, 1990). U SAD postoji izuzetno snažna tradicija razvoja privatnih, volonter-skih inicijativa i organizacija. Analogno spomenutom načelu supsidijarnosti u SAD prema Salamonu djeluje načelo *third-party government*.

Prema Adalbertyju Eversu (1995), jednom od najpoznatijih teoretičara kombiniranog modela socijalne politike, prisutnost većeg broja aktera i programa u socijalnoj politici zapravo je tradicionalan koncept s bogatom baštinom. Evers kao aktere prepoznaje: tržište, državu, institucije civilnog društva i neformalni sektor koji uglavnom djeluje kroz porodicu. Ovaj model kombinirane socijalne politike Evers je nacrtao u obliku 'trokuta socijalne politike' ('welfare triangle'), grafikon 2. Središnji položaj neprofitnog sektora govori da je on zapravo jedna intermedijarna struktura koja najbolje povezuje sve aktere. Odnosi u trokutu mogu se postaviti tako da država igra glavnu ulogu zbog koordinacije i onda ona dolazi u sredinu. Drugačiji odnos u trokutu dobije se ako država ima samo dominantnu ulogu i ako su ostali akteri samo pomagači u socijalnoj politici. Kombinirani model socijalne politike za Kramera i suradnike (1993) definitivno je 'nova ortodoksija' i dominantni model u socijalnoj politici. Umjesto pojma socijalna država (welfare state) nudi se pojam socijalno društvo (welfare society) (Evers, 1995).

Abrahamson (1995) reducira broj aktera: za njega u modernim društvima postoje tri područja za koja se može računati kao na vrela: tržište, država i civilno društvo. U tim područjima operira se s tri različita medija: novcem, moći i solidarnosti. Novac i moć pripadaju prema Abrahamsonu 'sustavu svijeta', solidarnost pripada 'svijetu života'. Tržište, država i civilno društvo zapravo znače pluralizam socijalnih programa (welfare pluralism) i javljaju se ponekad supsidijarno, ponekad komplementarno, a često i u kombinacijama. Dok drugi autori pojmove welfare mix i welfare pluralism upotrebljavaju kao sinonime, Abrahamson ih pokušava razlikovati. Prema njemu, welfare pluralism znači podjelu rada na osnovi pregovora između agenata na tržištu, države i civilnog društva, dok welfare

Grafikon 2.

Odnosi među sektorima u trokutu socijalnih politika



Izvor: Evers i Svetlik (1991:17-18).

mix znači suradnju između dvaju ili više tih agenata.

### Neprofitni sektor kao akter u socijalnoj politici u zemljama u tranziciji

Tema o razvoju neprofitnog sektora i njegova uloga u socijalnoj politici u zemljama u tranziciji veoma je opsežna i složena te sigurno zaslužuje posebnu raspravu. Ovdje će se dati samo glavne naznake.

Zemlje u tranziciji, osobito zemlje srednje Europe, imale su prije Drugog svjetskog rata prilično razvijen neprofitni sektor (Kuti, 1993). Poticaji za oživljavanje razvoja sektora ponovo dolaze 1980-ih godina. Donose se zakoni o fondacijama, udrugama, privatnim ustanovama. Reformiraju se zarana socijalne službe (Anheier i Seibel, 1993).

Jedno od prvih istraživanja razvoja neprofitnog sektora u Mađarskoj, Češkoj, Slovačkoj i Poljskoj (Siegel i Yancey, 1992) pokazalo je da su dominantna područja razvoja sektora: socijalna skrb, prava čovjeka, zaštita okoliša, istraživanje i javna politika te regionalni problemi.

Opće je polazište kojim se zagovara razvoj neprofitnog sektora u zemljama u tranziciji da će on odigrati važnu ulogu amortizera socijalnih potresa koji će nastati uvođenjem slobodnog tržišta. Pojedinci trebaju povesti brigu sami o sebi i o svojim obiteljima. Privatne američke fondacije kao prioritet u tom smislu vide socijalnu politiku. Na temu uloge američkih fondacija u tim procesima održana je 1991. godine konferencija u New Yorku.<sup>1</sup> Europski fondacijski centar (1993) objavio je direktorij fondacija iz razvijenih zemalja koje imaju interesa za projekte u zemljama u tranziciji, a među njima značajno mjesto imaju projekti koji promoviraju kombiniranu socijalnu politiku.

Među zemljama u tranziciji u razvoju neprofitnog sektora prednjači Mađarska. Razvoj neprofitnog sektora u Mađarskoj može donekle ilustrirati činjenica da je do sredine 1994. godine osnovano 210 privatnih, uglavnom neprofitnih škola koje pohađa oko 25.000 učenika i studenata. Razvoj sektora može se vidjeti iz rasta broja fondacija kojih je 1989. bilo 400, a početkom 1994. godine više od 12.000. Udio sektora u BDP-u 1989. bio je 0,96%, a 1991. godine 3,21% (Kurazsi, 1995). Razvoj sektora u Mađarskoj značajno je vezan za promociju srednjih slojeva i, kako se prije vidjelo, davanja u općekorisne svrhe (Czako i dr., 1995).

Razvoj neprofitnog sektora u zemljama u tranziciji značajno je povezan sa PHARE pro-

gramima Europske unije. Postoji još na desetke institucija, fondacija, međunarodnih inicijativa koje imaju svoja predstavništva u tim zemljama, a cilj im je razvoj neprofitnog sektora.

Jedan od poznatijih istraživača socijalne politike u zemljama u tranziciji B. Deacon (1993) drži da će privatni neprofitni sektor biti važan stabilizator socijalnih prilika o tim zemljama. Prema M. Ružici (1993) welfare mix kao opći trend u tim zemljama javlja se kao rezultat smanjivanja programa javnog sektora i pokrivanja praznina iz kojih se povukla država. U. Gotting (1994) zastupa mišljenje da je razvoj neprofitnog sektora u zemljama u tranziciji 'spontan' i da je to rezultat inozemne pomoći te povoljnih poreznih propisa. Predviđanja o brzom povlačenju države iz socijalne politike i ustupanje mjesta neprofitnom sektoru, prema Gottingu, nisu realistična.

Neprofitne organizacije postaju značajan akter u socijalnim politikama zemalja u tranziciji i pridonose razvoju koncepta kombinirane socijalne politike. Nedostatak empirijskih istraživanja iz ovog područja onemogućava nam da o tome dajemo neke pouzdanije zaključke.<sup>2</sup>

### Razvoj neprofitnog sektora u Hrvatskoj i njegova uloga u razvoju kombiniranog modela socijalne politike

Nije nam poznato da se do sada istraživao razvoj neprofitnog sektora i njegova uloga u socijalnom i gospodarskom razvoju Hrvatske. Neke informacije i stavovi koje se odnose na razvoj neprofitnog sektora u Hrvatskoj, na primjer E. Les (1993) *The Voluntary Sector in Post-Communist East Central Europe*, dani su proizvoljno ili u slučaju Yaansah Adiini, E.A. (1995) *An Analysis of Domestic Legislation to Regulate the Activities of Local and Foreign NGOs in Croatia, Kenya, Rwanda and Uganda*, površno i necjelovito.

Cilj našeg istraživanja bio je da se preispitaju potencijali razvoja neprofitnog sektora u području socijalne skrbi (humanitarno po-

<sup>1</sup> Iz kontakata s kolegama koji su uključeni u programe razvoja neprofitnog sektora u zemljama u tranziciji saznao sam za brojne projekte privatnih američkih fondacija kojima se razvija obiteljsko gospodarstvo, sitno poduzetništvo, pomažu istraživačke institucije, organiziraju obrazovni programi za obrtnička zanimanja i drugo. Ti programi imaju dugoročan karakter.

<sup>2</sup> Miroslav Ružica pokrenuo je komparativno istraživanje welfare mix u šest zemalja u tranziciji među kojima je i Hrvatska.



druže) te da se ocijeni njihov doprinos razvoju kombiniranog modela socijalne politike i civilnog društva u nas. Analizirajući širu okolinu u kojoj djeluju neprofitne - humanitarne organizacije te probleme njihova osnivanja i poslovanja, htjelo se dati preporuke za strategiju njihova razvoja. Naime, naše je stajalište da je nastanak humanitarnih organizacija rezultat inicijativa građana, različito motiviranih u doba rata te prognaničke i izbjegličke krize. Ove su organizacije izvan dosadašnjeg konteksta paternalističkog položaja države.

Podaci u istraživanju prikupljeni su na različite načine. Analizirali smo propise po kojima se ove organizacije osnivaju i posluju. Od statistike i nadležnih ministarstava prikupili smo informacije o broju i vrsti tih organizacija. Obavili smo na desetke otvorenih intervjua s pojedincima koji rade u neprofitnom sektoru, zatim s predstavnicima državnih službi koje su nadležne za kontrolu rada sektora te na kraju s predstavnicima inozemnih i međunarodnih humanitarnih organizacija koje djeluju u Hrvatskoj. Informacije dobivene na taj način poslužile su nam za koncipiranje upitnika koji smo poštom uputili humanitarnim organizacijama registriranim kod Ministarstva rada i socijalne skrbi. Poštanska anketa trajala je od početka veljače do kraja svibnja 1994. godine. K tome, analizirali smo pisanja *Vjesnika* i *Večernjeg lista* o humanitarnim organizacijama i humanitarnoj pomoći tijekom travnja i svibnja 1994. godine.

Baveći se ovom temom trebalo bi dati izvjestan osvrt na povijest razvoja neprofitnog sektora u Hrvatskoj. Diskontinuitet u političkom i gospodarskom razvoju Hrvatske značajno je utjecao na tradiciju i povijesnu uvjetovanost razvoja sektora. Pridružujem se stajalištu kolega Arpada Baratha da ova tema zaslužuje posebno istraživanje. Od povijesnog naslijeđa bilo bi zanimljivo istražiti ulogu bratovština koje su u Hrvatskoj ukinute dolaskom Napoleona. Također bi relevantna tema bila uloga i aktivnosti zaklada te drugih sličnih organizacija. Povijest razvoja neprofitnog sektora u Hrvatskoj značajno je povezana uz aktivnosti i socijalno učenje Katoličke crkve (Valković, ur., 1991). To učenje i iskustva Crkve važniji su i time jer je preko Caritasa i drugih aktivnosti (dječji vrtići, kuhinje za sirotinju) Katolička crkva bila prisutna u hrvatskom društvu i u razdoblju komunističke vlasti.

### Zakonski okvir osnivanja i poslovanja neprofitnih organizacija

Kao pravne osobe privatne neprofitne organizacije u nas mogu biti: udruge (udruženja građana i društvene organizacije), zaklade i fundacije, ustanove, zadruge (stambene, učeničke). Za razliku od razvijenih zemalja i drugih zemalja u tranziciji, u Hrvatskoj nije moguće osnovati dioničko društvo s ograničenom odgovornošću kao neprofitnu organizaciju.

Većina privatnih neprofitnih organizacija u Hrvatskoj registrirana je prema Zakonu o društvenim organizacijama i udruženjima građana iz 1990. godine. Za osnivanje udruge građana (termin udruga usvojen je kao jezična inovacija, premda za to ne postoji osnova u zakonu) prema tom zakonu potrebno je najmanje deset punoljetnih građana državljanina Republike Hrvatske. Udruga se može osnovati radi promicanja općeg interesa u području kulture, prosvjete, znanosti, zdravstva, zaštite okoliša, socijalnih, humanitarnih i drugih sličnih aktivnosti. Udruga ima svojstvo građanske pravne osobe, a stječe ga danom upisa u registar. Za registraciju udruge potrebno je priložiti odluku o osnivanju, statut, zapisnik s osnivačke skupštine te dokaze o hrvatskom državljanstvu osnivača. Za poslove osnivanja i rada udruga nadležno je Ministarstvo uprave i organi uprave na lokalnoj razini.

Zaklade su u nas osnivane prema pravnim pravilima Zakona o zadužbinama (1930). Na taj način, prema informacijama dobivenim iz Ministarstva kulture, osnovano je u nas sedam zaklada. Od lipnja 1995. godine na snazi je Zakon o zakladama i fundacijama. Prema tom Zakonu zaklada je imovina namijenjena da sama, odnosno prihodima što ih stječe, trajno služi ostvarivanju neke općekorisne ili dobrotvorne svrhe. Fundacija je imovina namijenjena da u određenom razdoblju služi ostvarivanju neke općekorisne ili dobrotvorne svrhe. Zakladu i fundaciju može osnovati domaća ili strana fizička ili pravna osoba. Za poslove osnivanja i rada zaklada i fundacija nadležno je Ministarstvo uprave. U usporedbi sa zakonima u razvijenim zemljama i sa zemljama u tranziciji Zakon o zakladama i fundacijama veoma je restriktivan i prevelike ovlasti daje državi. To će biti prepreka razvoju tih institucija u Hrvatskoj.

Poslovi registracije udruga, zaklada i fundacija povjereni su Ministarstvu uprave. Držim da je to izuzetno kritičan moment, jer se radi o privatnim organizacijama koje se trebaju registrirati kod nadležnih organa izvršne vlasti. Manipulacije i dnevno-politički interesi stranaka na vlasti, koje jasno kontroliraju izvršnu vlast, ovdje se nikako ne smiju zanemariti. Registraciju tih organizacija kod nadležnih sudova prihvatila je većina zemalja u tranziciji.

Prema Zakonu o ustanovama (1993) ustanove može osnovati domaća i strana fizička i pravna osoba. Ustanove se osnivaju za trajno obavljanje djelatnosti odgoja i obrazovanja, znanosti, kulture, informiranja, športa, skrbi o djeci, zdravstva, socijalne skrbi i slično. Ustanove se ne osnivaju radi stjecanja dobiti. Javna ustanova može se osnovati za spomenute djelatnosti ako je zakonom određeno da se one obavljaju kao javne službe. Osnivači javne ustanove, pored države, mogu biti pravne i fizičke osobe ako je to zakonom izrijekom dopušteno. Prema Zakonu o zdravstvenoj zaštiti to su ustanove za zdravstvenu njegu u kući.<sup>3</sup> Takve se institucije osnivaju uz prethodnu suglasnost nadležnog ministarstva i one su ugovorne organizacije ministarstava. To je osnova za privatizaciju javnih službi osnivanjem privatnih neprofitnih organizacija u kojima sada dominira država. Ustanove se registriraju kod trgovačkog suda.

Početkom rata u Hrvatskoj pojavio se velik broj domaćih i inozemnih organizacija koje su se bavile prikupljanjem i raspodjelom humanitarne pomoći. Radi kontrole i usmjeravanja tog procesa donesen je u prosincu 1992. godine Zakon o humanitarnoj pomoći. Prema tom zakonu humanitarna pomoć su materijalna dobra namijenjena u najširem smislu riječi žrtvama rata, prognanicima i izbjeglicama, osobama u stanju socijalno-zaštitne potrebe i drugim korisnicima socijalne zaštite utvrđenim posebnim propisima. Zakon se primjenjuje na udruženja građana i društvene organizacije (humanitarne organizacije) kojima je jedan od ciljeva prikupljanje i raspodjela humanitarne pomoći. Zakonom se utvrđuje i javni interes u oblicima humanitarne pomoći.

Humanitarne organizacije ne mogu prikupljati i raspodijeljivati humanitarnu pomoć bez prethodne suglasnosti Ministarstva rada i socijalne skrbi. Propisan je postupak dobivanja suglasnosti. Nadležno ministarstvo može uskratiti suglasnost kada ocijeni da izvori i kriteriji te način prikupljanja pomoći nisu u javnom interesu. Humanitarne organizacije dužne su voditi evidenciju o korisnicima i opsegu prikupljene i raspodijeljene humanitarne pomoći i o tome na propisanim obrascima mjesečno izvještavati Ministarstvo rada i socijalne skrbi. To ministarstvo može, razmjerno trenutnim potrebama, predložiti humanitarnim organizacijama usmjeravanje humanitarne pomoći. Ministarstvo rada i socijalne skrbi nadležno je u smislu ovog zakona i za nadzor rada humanitarnih organizacija. Zakonom je utvrđeno kada ministarstvo može zabraniti rad humanitarnih organizacija.

Zanimljivo je da je zakonom ustanovljeno da vjerske zajednice i druge domaće pravne osobe, osim humanitarnih organizacija, mogu prikupljati i raspodijeljivati humanitarnu pomoć u Hrvatskoj nakon što o tome obavijeste Ministarstvo rada i socijalne skrbi. Nije jasna osnovanost takve diskriminacije. Možda bi se to moglo tumačiti kao dio nepovjerenja prema institucijama civilnog društva. Prilikom usvajanja ovog zakona u Saboru čulo se i mišljenje zastupnika, koje nije bile posebno osporavano, da imamo Caritas i Crveni križ te da je to dovoljno. Takav status imaju i strane pravne osobe. Ministarstvo je ostavilo sebi za pravo da tim povlaštenim akterima u humanitarnoj sferi uvjetuje prikupljanje i raspodjelu humanitarne pomoći primjenom odredbi kao i za humanitarne organizacije, a može im i zabraniti humanitarne aktivnosti u Hrvatskoj.

U humanitarnom sektoru može se primijetiti dominacija Crkve nad svjetovnim organizacijama i inicijativama. Vidimo da i država tu radi diskriminaciju. G. Room je posebno upozorio da u zemljama gdje je Katolička crkva dominantna njezin položaj može biti ozbiljna prepreka razvoju inicijativa koje promoviraju samopomoć i razvoj svjetovnog neprofitnog sektora. Dominantan položaj Katoličke

<sup>3</sup> Zanimljivo je da u Hrvatskoj ne postoje propisi kojima bi se privatnom inicijativom mogao osnovati starački dom kao ustanova. Neadekvatni zakonski okvir za takve inicijative znatno će umanjiti ulogu LIEN programa Europske unije koji je namijenjen projektima pomoći socijalno deprivilegiranih skupina.

crkve u Hrvatskoj neće ići naruku razvoju institucija civilnog društva.

Krajem ožujka 1995. godine u Ministarstvu rada i socijalne skrbi bilo je registrirano 216 humanitarnih organizacija (udruga), dvjema organizacijama zabranjen je rad, a tri organizacije odjavile su svoju djelatnost. Tako je bilo aktivno 211 organizacija u tom vremenu. U Ministarstvu je tada bilo prijavljeno 59 vjerskih organizacija, 26 domaćih pravnih osoba i 81 strana organizacija koje su se bavile prikupljanjem i raspodjelom humanitarne pomoći.

Kada je u pitanju poslovanje neprofitnih organizacija, u prvi plan dolaze propisi o financiranju i poreznim povlasticama koje imaju neprofitne organizacije. Udruge se financiraju iz članarine koju daju članovi, donacija iz zemlje i inozemstva, potpora koje im daje država (općina, grad, ministarstva, državna uprava), lutrija te iz prihoda od vlastitih djelatnosti. U Hrvatskoj je sasvim novo iskustvo odluka Državne uprave za zaštitu okoliša da daje potpore nevladinim organizacijama za zaštitu okoliša.

Za zaklade i fundacije predviđeno je da se posebnim zakonom urede pitanja o vrsti i visini poreznih olakšica i povlastica za utemeljitelje, darovatelje i korisnike njihovih programa. Predviđeno je da se novim zakonom mogu odrediti i obvezatni doprinosi određenim zakladama i fundacijama iz prihoda igara na sreću ili iz dobiti određenih trgovačkih društava u državnom vlasništvu.

Ustanove, kao privatne neprofitne organizacije, financiraju se iz svoje djelatnosti. Ustanove mogu imati i neke dodatne srodne djelatnosti u manjem opsegu kao izvor prihoda. U Zakonu nema odredbi o mogućnostima da ustanove financiraju svoje aktivnosti iz donacija.

Reformom poreznog sustava od 1. siječnja 1994. neprofitne organizacije našle su se u posebno nepovoljnoj situaciji. Ukinute su mogućnosti davanja u općekorisne svrhe iz poreza na dobit (pravne osobe) i poreza na dohodak (fizičke osobe) uz porezne povlastice. Hrvatska je tako jedina tranzicijska zemlja

u srednjoj Europi koja nema takve povlastice. Prilikom rasprave o ovom problemu nadležne osobe rekly su da je to pranje novca, a ako treba novac dati za socijalne probleme, da će ga država prikupiti kroz poreze i raspodijeliti kroz svoje službe. Porezne povlastice za kupnju umjetnina ili za davanja kulturnim institucijama poistovjetile su se s osobnom potrošnjom za godišnji odmor.<sup>4</sup> Nepostojanjem poreznih povlastica za davanja u općekorisne svrhe dokinuta je 'materijalna osnova' za razvoj civilnog društva. Iz rasprave koja se u javnosti i u Saboru vodila o ovom problemu očito je da se u nas ne razumije smisao i tehnika davanja u općekorisne svrhe. Prije svega država posebnom procedurom u razvijenim zemljama određuje neprofitne organizacije koje mogu primiti ovakve donacije. Nadalje, tehnikom davanja donator se obvezuje da, pored neoporezivog dijela, donira dio novca iz 'vlastitog džepa' na koji je plaćen porez.

Neprofitne organizacije imaju izvjesne porezne povlastice pri nabavi i prodaji, odnosno pri plaćanju poreza na promet proizvoda i usluga (Cutvarić, 1995). Kao i sve druge pravne osobe, tako i neprofitne organizacije mogu nabavljati opremu bez poreza na promet. Međutim, te su organizacije dužne platiti porez na promet prilikom nabave namještaja za administrativne prostorije, osobnih automobila i motokotača iznad 50 centimetara kubičnih. Zakonodavac je na taj način htio smanjiti 'rasipništvo' i luksuznu potrošnju u tim organizacijama. Na uredski materijal ove organizacije plaćaju porez na promet proizvoda, ali ne plaćaju porez na usluge trgovine na malo. Izvjesne porezne povlastice imaju organizacije u kulturi i organizacije koje se bave zaštitom spomenika kulture. Registrirane humanitarne organizacije mogu bez poreza na promet nabavljati proizvode koje upotrebljavaju za svoje namjene za koje su osnovane. To se ne odnosi na naftu i naftne derivate, alkohol, duhan, osobne automobile i proizvode od zlata i drugih plemenitih metala. U slučajevima kada pravne i fizičke osobe poklanjaju određene proizvode humanitarnim organizacijama, to mogu obaviti bez plaćanja poreza

<sup>4</sup> Prema pisanju *Večernjeg lista*, tadašnji zamjenik, a danas ministar financija, izjavio je da su porezne povlastice za davanje u općekorisne svrhe pranje novca, dok je potrošnja za kupnju umjetničke slike za nj jednaka potrošnji za godišnji odmor. Čini mi se da su ti stavovi povezani s nepoznavanjem problema poreznih povlastica za davanja u općekorisne svrhe. Zanimljivo je da su u SAD porezne povlastice za davanja u općekorisne svrhe uvedene 1936. godine kao poticaj za participaciju građana u razvoju zemlje.

na promet. Država je oslobodila neprofitne organizacije plaćanja poreza na promet usluga u slučajevima kada one nisu proizvodno-komercijalnog karaktera.

Povlastice u plaćanju poreza na dobit neprofitnih organizacija u Hrvatskoj sastoje se u tome da se na prihode iz djelatnosti za koje je organizacija osnovana ne plaća porez na dobit. Prihodi iz komercijalnih djelatnosti do 50.000 kuna ne oporezuju se ako se taj novac koristi za osnovne djelatnosti zbog kojih je organizacija osnovana. Prihodi od komercijalnih djelatnosti iznad 50.000 kuna oporezuju se kao i kod poduzeća. Valja upozoriti da se najviše nejasnoća ovdje javlja kod određivanja osnovnih djelatnosti i komercijalnih djelatnosti koje su oporezive. S takvim tretmanom neprofitnih organizacija glede plaćanja poreza na dobit u usporedbi sa zemljama u tranziciji Hrvatska ne stoji loše. Može se reći da je ovo poticaj za razvoj neprofitnih organizacija.

Neprofitne organizacije u Hrvatskoj ne plaćaju porez na tvrtku. Nadalje, humanitarne organizacije mogu kod pošte dobiti oslobođenje plaćanja poštarine na pisma i druge pošiljke.

Propisuje se i mogućnost oslobođenja od poreza na promet i carina za proizvode koji se prikupljaju i raspoređuju kao humanitarna pomoć. Za prijevoz humanitarne pomoći Vlada može propisati olakšice ili oslobođenja za plaćanja naknade za upotrebu cesta i objekata na cestama. Inozemni prijevoznici humanitarne pomoći izjednačeni su s domaćima u plaćanju prijevoza trajektom ili brodom.

Ovdje nećemo analizirati osnivanje zadruga kao privatnih neprofitnih organizacija. To je važna tema i povezana je s ekonomskom ulogom neprofitnog sektora.

Zakonski okvir osnivanja i poslovanja privatnih neprofitnih organizacija u Hrvatskoj ne odgovara standardima razvijenih zemalja, a značajno zaostaje i za srednjoeuropskim tranzicijskim zemljama. Držimo da zakonski okvir nije nastao kako bi se poticao razvoj tih organizacija koje su važne za razvoj kombinirane socijalne politike i za razvoj civilnog društva. Vlada nema povjerenja u ideju participacije građana u socijalnom razvoju. Porezna oslo-

bođenja za davanja u općekorisne svrhe ona ne shvaća kao porezne poticaje i poticanje građana da aktivno sudjeluju u rješavanju socijalnih problema, već kao zloupotrebe. Za razvoj kombiniranog modela socijalne politike svakako je važan problem da se ne poduzima nikakva sustavna evaluacija zakonskog okvira osnivanja i poslovanja neprofitnih organizacija.

#### *Neprofitne organizacije u programskim dokumentima Vlade*

Posebno istraživanje trebalo bi posvetiti ulozi neprofitnog sektora u programskim dokumentima (policy program) Vlade. Na taj način mogla bi se pouzdano prepoznati uloga koja se daje neprofitnim organizacijama i vidjeti kakva su očekivanja od tog sektora.

Istraživanje bi trebalo početi od pretpostavke da se u takvim dokumentima ne daje nikakva ili, blaže rečeno, nikakva suvisla uloga neprofitnim organizacijama. Za provjeravanje takve hipoteze dovoljno bi bilo analizirati Socijalni program Vlade, Prijedlog programa povratka prognanika i izbjeglica (1994) i Izvješće o socijalnoj politici (1994). Vlada i priređivači njezine politike očito nisu upoznati s aktivnostima humanitarnih organizacija u Hrvatskoj niti s njihovim potencijalnim razvojem.

Vladini programski dokumenti koji su imali ambiciju priskrbljivanja međunarodne pomoći za obnovu i razvoj Hrvatske također ne računaju s ulogom privatnih neprofitnih organizacija. To se dobro može vidjeti iz dokumenata međunarodne konferencije održane u Zagrebu 1992. godine o obnovi i razvoju zemlje (IRMO, 1992). Prvi ozbiljni promidžbeni materijal Vlade *Let us Take Part in the Reconstruction of Croatia* 1993. godine ne spominje privatne neprofitne organizacije i ne računa na njihove potencijale.

Hrvatska je jedina među zemljama u tranziciji koja nema povlastice za rad stambenih neprofitnih organizacija. Podmirivanje stambenih potreba u razvijenim zemljama prepušteno je neprofitnim stambenim organizacijama. Ne postoje mogućnosti za razvoj izglednog koncepta stambene politike bez razvoja neprofitnih stambenih organizacija.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Autor ovog teksta bio je aktivan u neprofitnom stambenom sektoru - stambenim zadrugama. Po njegovu nagovoru Federacija neprofitnih stambenih organizacija pri Europskoj uniji i Svjetski savez stambenih zadruga intervenirali su kod Vlade zbog ukidanja poreznih povlastica stambenim zadrugama. Prosvjed nije uvažen.



Moderna socijalna politika nezamisliva je bez uloge privatnog neprofitnog sektora. To me idu naročito u prilog preporuke summita o socijalnom razvoju iz Kopenhagena (Bežovan, 1995).

Preisputujući ulogu neprofitnih organizacija u socijalnoj politici Ivan Svetlik (1991:14) zastupa stajališta da pravo pitanje za socijalnu politiku nije izbor između jednog ili drugog sektora, nego kako ih najuspješnije kombinirati u ekonomskom i socijalnom smislu. Zbog toga je zadaća eksperata, administratora, priređivača socijalne politike i interesnih grupa da pronađu prikladne oblike sponzoriranja, koordinacije i reguliranja različitih sektora i opskrbljivača koji će dozvoliti i obuhvatiti zajedno demokratsku, javnu i djelotvornu kontrolu socijalnih usluga.

### Nalaz istraživanja

Osnovu nalaza istraživanja čine podaci prikupljeni poštanskom anketom. Drugi podaci dobiveni od statistike, otvorenim intervjuima sa predstavnicima domaćih i stranih organizacija, intervjuima s predstavnicima države te dvomjesečnom analizom pisanja *Vjesnika* i *Večernjeg lista* koriste se kao dopune i komentari problema koje smo utvrdili poštanskom anketom.

Anketni upitnik poslan je na adrese 148 humanitarnih organizacija. Taj je broj organizacija bio tada registriran u nadležnom ministarstvu. Od ukupnog broja vraćeno nam je 45 popunjenih upitnika, 40 poštanskih upitnika vraćeno je jer je adresa bila nepoznata, dok 63 upitnika nisu vraćena.

Zbog ograničenog, relativno malog broja vraćenih upitnika pitanje je kakvi se zaključci na osnovi toga mogu izvesti. Kako se radi o prvom empirijskom istraživanju u ovom području u nas, dopunjenom drugim spomenutim metodama prikupljanja podataka, svjesni smo ograničenog dosega zaključaka koji se ovdje mogu izvesti.

Anketirane organizacije bile su uglavnom osnovane u doba rata, 1991. 1992. i 1993. godine. U te tri godine osnovano je 81% anketiranih organizacija. Osnivanje udruga u Hrvatskoj prema statističkim podacima u slje-

dećoj tablici bilo je potaknuto krizom koja je nastala u doba rata.

Tablica 2.

Broj društvenih organizacija i udruženja građana registriranih po godinama u Hrvatskoj od 1985. do 5. svibnja 1994. godine

| Godina  | Društvene organizacije | Udruženja građana | Ukupno |
|---------|------------------------|-------------------|--------|
| 1985.*  | 10.844                 | 547               | 11.391 |
| 1986.   | 1.410                  | 68                | 1.478  |
| 1987.   | 606                    | 26                | 632    |
| 1988.   | 1.856                  | 44                | 1.900  |
| 1989.   | 1.276                  | 11                | 1.287  |
| 1990.   | 852                    | 16                | 868    |
| 1991.   | 3.417                  | 159               | 3.576  |
| 1992.   | 932                    | 262               | 1.194  |
| 1993.   | 677                    | 589               | 1.266  |
| 1994.** | 278                    | 999               | 1.277  |
| Ukupno: | 22.148                 | 2.721             | 24.869 |

\* Podaci za 1985. godinu uključuju sve organizacije i udruženja do tada osnovana.

\*\* Podaci za 1994. godinu dani su zaključno s 31. svibnja. Izvor: Državni zavod za statistiku, posebno naručena obrada.

Od ukupnog broja tih organizacija više od 7.300 (oko 30%) osnovano ih je u doba rata. Jasno je da sve te organizacije nisu aktivne, a također je i dvojbena njihova statistička klasifikacija kao društvenih organizacija odnosno kao udruženja građana. Pri Ministarstvu rada i socijalne skrbi relativno je mali broj registriranih organizacija koji se bave prikupljanjem i raspodjelom humanitarne pomoći. Znatno broj organizacija, prema mišljenju aktera u ovom području, koje su bile aktivne u humanitarnim poslovima nikada nije zatražio dozvolu za svoj posao kod ministarstva.<sup>6</sup>

Inicijative za osnivanje humanitarnih organizacija dale su različite socijalne grupe u 60% slučajeva, pojedinci u 37%, dok su ostale osnovane na poticaj domaćih i stranih organizacija. Dominacija socijalnih grupa kao inicijatora govori o procesu samoorganizacije i strategiji samopomoći radi podmirivanja nekih potreba. Ovdje se radi o prognanicima, izbjeglicama, invalidima i općenito žrtvama Domovinskog rata.

Nas je zanimala veličina tih organizacija mjerena brojem članova. Do 100 članova imalo je 60% organizacija, dvije organizacije ima-

<sup>6</sup> Autoru je poznato više inicijativa i organizacija koje su prikupljale i dijelile humanitarnu pomoć 'ilegalno', to jest bez dozvole Ministarstva.

le su preko 1.000 članova. U organizacijama je znatno manji broj aktivnih članova. Tako oko 30% organizacija ima do 10 aktivnih članova, daljnjih 40% ima od 11 do 30 aktivnih članova. Na osnovi otvorenih intervjua može se pouzdano tvrditi da broj aktivnih članova svakim danom opada.

Prema dobivenim podacima 58% anketiranih organizacija nema stalno zaposlene, dok 38% organizacija ima stalno zaposlene u dijelu radnog vremena. Mali je broj onih koji imaju stalno zaposlene u punom radnom vremenu. Problem stalno zaposlenih u punom radnom vremenu javlja se kao jedan od središnjih razvojnih problema tih organizacija. Stalno zaposleni pridonose stabilnosti organizacija koja se ne može nadomjestiti radom volontera i zapošljavanjem u dijelu radnog vremena. Volonterski rad posebno je zastupljen u tim organizacijama. Među anketiranim 35% njih ima od 11 do 50 volontera. Broj volontera i općenito onih koji su spremni raditi bez naknade značajno opada. Volontere se nastoji stimulirati plaćanjem troškova prijevoza i obroka. Zanos, iskazivanje solidarnosti i podrške dobrovoljnim radom u takvim organizacijama razvili su se pod utjecajem rata i ratnih strahota. Volonteri su tradicionalno predstavnici srednjih slojeva. Dominiraju žene i ističe se zanimljiva grupa mladih visokoobrazovanih penzionerki koje su završile svoju profesionalnu karijeru. Ekonomska kriza pomela je u nas srednje slojeve. Tako se, prema iskustvima angažiranih u ovom sektoru, sve veći broj ranijih pripadnika srednjih slojeva zaokuplja problemima vlastite egzistencije. Valja uvažiti i stavove vodstva humanitarnih organizacija prema kojima još uvijek u našem društvu postoji široka osnova za volonterski rad. Međutim, on nema svoju jasnu i cijenjenu društvenu funkciju.

Kada se govori o zaposlenima u humanitarnim organizacijama i u drugim neprofitnim organizacijama, prepoznaje se jedna zanimljiva grupa koja rad u sektoru i interes za sektor povezuje uz strategiju vlastitog preživljavanja. To su redovito mladi ljudi podrijetlom iz dobro stojećih srednjih slojeva, više nego često nesvršeni studenti, bez relevantnog radnog iskustva. Poznavanje stranog jezika, dobre veze i obilje slobodnog vremena odlučujući su za njihove 'karijere' u tim organizacijama. Veoma slična grupa 'važnu' ulogu igra i u raz-

voju neprofitnog sektora u drugim tranzicijskim zemljama.

Zanimali su nas razlozi zbog kojih su ove organizacije osnovane. Klasificirali smo dobivene odgovore. Oni izgledaju ovako: pomoć žrtvama rata, pomoć prognanicima i izbjeglicama, pomoć djeci, ženama, hendikepiranim osobama, socijalno ugroženim osobama, pomoć u obnovi ratom porušenog mjesta ili kraja, pružanje psiho-socijalne podrške stradalnicima rata. U ovoj klasifikaciji brojna su preklapanja, a ovdje su iznesena kako bi se vidio spektar aktivnosti tih organizacija. Dakle, u najširem smislu ciljevi rada tih organizacija jesu osiguranje različitih vrsta pomoći, ponajprije žrtvama rata, prognanima i izbjeglicama te drugim socijalno ugroženim skupinama. Ovdje je važno primijetiti da se pored pomoći stradalnicima u ratu kao razlog osnivanja organizacija javlja i pomoć socijalno ugroženim skupinama o kojima se više ne može brinuti država (starije osobe, samohrani roditelji, djeca s poteškoćama u razvoju).

Zanimljivo je da 89% anketiranih izjavljuju da nisu imali nikakvih problema u postupku osnivanja organizacije. Na probleme su naišli oni koji su u programima rada navodili neke ambicioznije projekte. Država je nesklopa davanju većih ovlasti i značenja tim organizacijama. To se osobito moglo saznati u otvorenim intervjuiima s predstavnicima tih organizacija. Teško je dokučiti razloge takvom nepovjerenju.

Zanimalo nas je jesu li pojedinci koji su osnovali ove organizacije i oni koji su im se poslije pridružili imali iskustva u radu neprofitnih organizacija. U 71% organizacija nisu imali nikakvih iskustava. Dio onih koji su imali iskustva stekli su ga u stranim organizacijama u Hrvatskoj ili u inozemstvu. Dio znanja i vještina u 6% organizacija stečeni su u različitim seminarima. Korisnost, potrebu organizacije i interes pohađanja seminara za daljnja usavršavanja prepoznaju u 86% organizacija. Profesionalnu nekompetentnost zaposlenih u ovim organizacijama uočili su neki inozemni stručnjaci - drže da je to jedna od najozbiljnijih prepreka za razvoj sektora za koju se u organizacijama redovito ima malo sluha. Ona se ne može nadoknaditi angažmanom studenata ili mladih diplomanata iz struke.

Poseban problem na koji smo naišli u istraživanju kroz otvorene intervjue odnosi se

na ustroj organizacija, upravljanje organizacijama, vodstvo (leadership), sukobe u organizacijama, komuniciranje s javnošću i slično. Neadekvatan ustroj i neiskustvo u upravljanju organizacija doveli su do sukoba, raspada ili podjele u više novih organizacija. Ovaj skup problema kritičan je za razvoj sektora.

Inozemne organizacije dale su velik doprinos ublažavnju krize u Hrvatskoj.

Njihovi predstavnici i u javnosti su davali izjave da Hrvatska nije kadra primiti onoliko pomoći koliko joj se nudi izvana. Ove organizacije potaknule su i pomogle razvoj domaćih organizacija. Primjerice, neke organizacije zahtijevale su da se evaluiraju projekti koje oni financiraju. Koliko nam je poznato, to su prvi pokušaji evaluacije socijalnih projekata u Hrvatskoj. Neke od njih organizirale su seminare i stručna putovanja u inozemstvo. Problem s tim organizacijama bio je da su one imale relativno veliko iskustvo u radu u zemljama u razvoju. Drugi civilizacijski kontekst u Hrvatskoj ih je zatekao i njihov 'kolonijalni mentalitet' ovdje im nije bio od koristi. Ozbiljna evaluacija njihova rada pokazala bi da su oni trošili relativno velika sredstva na programe koji nisu davali adekvatne rezultate. U tom smislu podcjenjivali su uključivanje naših stručnjaka u njihove projekte. U predstavnicima hrvatske vlasti oni nisu našli adekvatnog partnera. Razvojne programe nisu im mogli ponuditi predstavnici profesionalno nekompetentnih domaćih humanitarnih organizacija.

Zanimala nas je procjena odgovornih u organizacijama do koje su mjere njihove organizacije postigle ciljeve radi kojih su osnovane. Na postavljeno pitanje dobili smo sljedeće odgovore:

|   |           |
|---|-----------|
| 1. postignuti svi ciljevi                       | 9         |
| 2. polovično postignuti ciljevi                 | 26        |
| 3. postignuti ciljevi samo u nekim aktivnostima | 10        |
| 4. nisu postignuti postavljene ciljevi          | 0         |
| <b>Ukupno:</b>                                  | <b>45</b> |

Dobivene stavove o postignutim ciljevima možemo dopuniti izraženim stavovima u 55% organizacija da one rade veoma dobro, a u

12% organizacija vjeruju da rade odlično. Na osnovi tih stavova može se reći da se u ovim organizacijama čvrsto vjeruje u ono što rade i u misiju svojih organizacija.

Problemi s kojima se susreću u ovim organizacijama najčešće su: primjena zakona, financijski problemi, suradnja s predstavnicima državnih organa, ustroj vlastitog ureda te animiranje volontera. Problem primjene zakona nije samo rezultat percepcije onih koji rade u organizacijama i zaista su u tom poslu nekvalificirani, već dijelom i državne administracije koja je zatečena nekim problemima u praksi i nemotivirana da se s njima pozabavi. Odgovorni u državnoj administraciji nerijetko ignoriraju zamolbe ili upite koji dolaze iz humanitarnih organizacija. Zanimalo nas je i kako zaposleni u tim organizacijama gledaju na probleme koji su prepreka razvoju humanitarnih organizacija u Hrvatskoj. Na prvom mjestu je nedostatak novca 67%, zatim nepovjerenje vlasti 56%, neadekvatni pravni okvir 38%, nedostatak iskustva u radu 18%, nedostatak razvojne strategije humanitarnog sektora 16%, nedostatak volontera 15%. Nepovjerenje vlasti kao prepreka razvoju tih inicijativa ne treba čuditi. Predstavnici vlasti u otvorenim intervjuima jednostavno ne prihvaćaju koncept uloge neprofitnih organizacija. Dati nekome neka prava i ovlasti bez izravne kontrole vlasti - to je za njih prevelik rizik. Oni čak drže da humanitarna pomoć uništava domaće tržište.<sup>7</sup> Vlasti su bile zatečene i činjenicom da humanitarne organizacije isplaćuju plaće i honorare. Očekivali su apsolutno volonterski rad.

Premda ne postoji stalna suradnja ili mreža humanitarnih organizacija, 67% njih izjavljuje da su im poznati problemi drugih humanitarnih organizacija. Kroz neke sastanke (radne grupe u okviru aktivnosti International Council of Voluntary Agencies i slične), pohađanje različitih seminara, zajedničku suradnju sa stranim organizacijama, razvila se komunikacija među humanitarnim organizacijama koja ih čini posebnom zajednicom. Ova zajednica jasnije se prepoznaje u Zagrebu nego na razini Hrvatske. Organizacije nastoje biti relativno zatvorenije za javnost. Često ne respektiraju rad i programe drugih. Potrebu

<sup>7</sup> *Vjesnik* od 28.III.1995. prenio je članak riječkog *Novog lista*: *Kome smeta humanitarna pomoć*. Iznose se stavovi Europske unije o nezadovoljavajućoj suradnji hrvatskih vlasti pri isporuci humanitarne pomoći. Strane organizacije bile su voljne nabavljati robu koju dijele kao humanitarnu pomoć u Hrvatskoj, ali je suradnja naših vlasti izostala.

za osnivanjem posebne potporne, servisne organizacije (resource centre) za razvoj neprofitnog sektora iskazuje 81% organizacija. Kod humanitarnih organizacija čak se jedan državni ured javio kao inicijator i mjesto potencijalnih koordinativnih aktivnosti. Država je nepovjerljiva prema samoorganiziranju privatnih neprofitnih, nedržavnih organizacija.

Anketirane organizacije uglavnom primaju donacije stranih i međunarodnih humanitarnih organizacija 72%, 61% ima donacije hrvatskih poduzeća, 55% države - uglavnom gradova i općina, 50% hrvatske dijaspe, 42% građana u Hrvatskoj. Dio organizacija ima iskustva s organizacijom dobrotvornih priredbi i sličnim aktivnostima koje su im izvor prihoda. Dominacija inozemnih donacija i njihovo posustajanje postaju kritični moment opstanka većeg broja humanitarnih organizacija u Hrvatskoj.

Razvoj kulture davanja u Hrvatskoj i njezina 'institucionalizacija' važan su faktor razvoja kombinirane socijalne politike. Pitali smo ove organizacije da procijene koliko su po njihovom iskustvu hrvatski građani spremni davati u humanitarne svrhe. Na postavljeno pitanje dobili smo sljedeće odgovore:

|  |    |
|--|----|
| 1. spremni su davati puno                    | 5  |
| 2. spremni su davati u skladu s mogućnostima | 29 |
| 3. nisu spremni davati koliko bi mogli       | 11 |
| Ukupno:                                      | 45 |

Na osnovi takvih stavova moglo bi se reći da u Hrvatskoj postoji solidna osnova za razvoj civilnog društva i privatnih inicijativa u socijalnoj politici.

Kada je u pitanju Zakon o humanitarnoj pomoći iz 1992. godine, većina ovih organizacija drži da je on loše utjecao na rad i razvoj humanitarnih organizacija. Organizacije nisu imale mogućnosti sudjelovanja u pripremi i donošenju ovog zakona. U postupku je prijedlog novog zakona kojim bi se regulirao rad tih organizacija. Značajno je da 47% organizacija nije upoznato s prijedlogom novog zakona. Prijedlog novog zakona daje veće ovlasti državnim organima i u neku ruku dokida samostalnost rada humanitarnih organizacija. Donošenje posebnog propisa koji bi se odnosio na rad humanitarnih organizacija čini nam se neracionalnim. Po našem sudu, ovaj prob-

lem treba regulirati Zakonom o socijalnoj skrbi. Vlada humanitarne organizacije ne drži partnerima, one su za nju sumnjive institucije koje treba kontrolirati. Čak 85% organizacija izjavljuje da ih vlasti nisu konzultirale prilikom provedbe Socijalnog programa. Rukovoditelji poznatih humanitarnih organizacija drže da su rad socijalnih vijeća u okviru provedbe Socijalnog programa uzurpirali predstavnici državne administracije.

Ranije smo spomenuli problem poreznih povlastica za davanja u općekorisne svrhe. Nestojanje tih povlastica, stav je svih organizacija, negativno utječe na razvoj humanitarnih organizacija. To više što dio inozemnih donatora kao uvjet za realizaciju svoje donacije traži lokalne donacije. Inozemni donatori nerado prihvaćaju činjenicu da u Hrvatskoj na neto plaće zaposlenih treba platiti oko 130% poreza i doprinosa.

Zanimao nas je i godišnji proračun tih organizacija u 1993. godini. Značajno je da je 31% organizacija imao proračun veći od 50.000 DEM. Jedna organizacija iskazala je proračun 2 milijuna DEM. Velik broj građana primio je pomoć od tih organizacija. Tijekom 1993. godine nekoliko organizacija pomoglo je više od po 10.000 građana. Prema podacima Ureda za prognanike i izbjeglice Vlade Republike Hrvatske, tijekom 1993. godine broj prognanika i izbjeglica kretao se od 652 tisuće do 529 tisuća. To je vrhunac prognaničke i izbjegličke krize. Neke organizacije prepoznale su socijalno ugrožene grupe koje nisu bile obuhvaćene državnim programima socijalne skrbi (obitelji koje su primile prognanike i izbjeglice, obitelji zatočenih i nestalih). Te organizacije dale su značajan doprinos ublažavanju socijalne krize koja je nastala usljed ratnog napada na Hrvatsku. Vlada nije dala nikakva priznanja tim organizacijama. U Hrvatskoj se u neprofitnom sektoru izuzetno dijele priznanja nevladinim organizacijama za zaštitu okoliša.

Na pitanje je li javnost adekvatno informirana o njihovom radu i njihovim doprinosima ublažavanju krize, 81% organizacija drži da javnost nije adekvatno informirana. Javnost je važna za razvoj takvih inicijativa i organizacija. Naše dvomjesečno praćenje pisanja *Vjesnika* i *Večernjeg lista* o humanitarnim akcijama zabilježilo je da se u prosjeku javljao više od jedan članak po broju tih novina koji je infor-



mirao javnost o ovim akcijama. Veći broj članka odnosio se na inozemne donacije. Redovito se navodi ime donatora, zemlja iz koje dolazi, karakter i namjena donacije. Bilo je i nekoliko kraćih intervjua s donatorima. Informacije ne daju neku širu poruku čitateljstvu. One su suhoparne. Autorovo iskustvo govori da su novinari koji prate ovo područje relativno neiskusni i neupućeni u tematiku kojom se bave.

Prema Zakonu ove organizacije dužne su nadležnom ministarstvu podnositi iscrpne izvještaje o prikupljenoj i raspodijeljenoj pomoći. Ove obveze drži se, premda to iziskuje dosta truda i rada, 81% organizacija. To je bio jedan od kritičnih momenata u izvještaju o radu humanitarnih organizacija koji je napravila Komisija Vlade RH za nadzor nad radom humanitarnih organizacija. Prikupljanjem i raspodjelom humanitarne pomoći bavi se znatno veći broj organizacija od prijavljenog broja kod nadležnog ministarstva, oko 900 stranih i domaćih organizacija. Evidenciju o humanitarnoj pomoći propisanu zakonom ne vodi 37% organizacija. Na području materijalno-financijskog poslovanja nepravilnosti su ustanovljene kod 33% organizacija. Kod stranih organizacija, njih 101, najveći su problemi urednog vođenja knjigovodstva (to radi samo 25 organizacija) te isplate zaposlenih u gotovini bez plaćanja poreza i doprinosa. Dio tih organizacija čak nema ni urednu dozvolu za obavljanje svojih aktivnosti.<sup>8</sup>

Htjeli smo doznati kakvo je raspoloženje u tim organizacijama bilo prilikom osnivanja, a kakvo u doba anketiranja. U vrijeme osnivanja u svim organizacijama prevladavao je optimizam. U doba anketiranja 52% organizacija izjavljuje da pesimistički gledaju na budućnost svoje organizacije. Humanitarne organizacije nalaze se u razvojnoj krizi. Država nije pokazala interes za njihov rad, nije ih podržala i pomogla im da se nose sa svojim problemima, nema više inozemnih donacija, inozemne organizacije nisu zainteresirane za razvoj domaćih organizacija, sve je manje volontera. Budućnost 69% organizacija ovisi o pomoći iz inozemstva. Znatna dio tih organizacija na putu je da prestane raditi.

Značajne pretpostavke za rad humanitarnih organizacija su imovina i sredstva kojom one raspolažu. Čak 79% organizacija navodi da ima iznajmljeni uredski prostor, 69% organizacija žali se na nedostatak adekvatnog uredskog i skladišnog prostora, 72% ima ih telefon, a 63% faks uređaj, 44% ima kompjutorsku opremu te 27% automobil. Neke organizacije, zahvaljujući inozemnim donacijama, imaju kompjutorsku opremu koja premašuje njihove potrebe.

### Zaključci

Socijalni režimi u razvijenim zemljama definitivno su nezamislivi bez drugih aktera pored države. Welfare mix i welfare pluralism nadmašili su paternalizam države.

Orijentacija prema kombiniranoj socijalnoj politici u zemljama u tranziciji više se ne može dovesti u pitanje. Istina, to je više koncept koji se nameće kroz međunarodne projekte pomoći i koji nastaje kako bi se pokrili programi iz kojih se povukla država.

Neprofitni sektor u Hrvatskoj uglavnom se razvija uz inozemnu pomoć i u okviru krize i problema uzrokovanih ratom. U povijesti ratovi su bili značajni promotori takvih inicijativa.

Istraživanje je pokazalo da je više humanitarnih organizacija razvilo takve programe i aktivnosti koji se ne mogu ignorirati. Ti su programi znatan doprinos poboljšanju socijalnih prilika u Hrvatskoj. Naročito valja istaknuti inicijative koje promoviraju samopomoć i volonterski rad. Oni su supstituti za programe koje bi trebala osigurati vlada. Kod vladine politike još uvijek prevladava paternalistički koncept socijalnog razvoja.

Značajan je nalaz istraživanja da je dio organizacija prerastao, programski i po planovima, zadani pravni okvir aktivnosti udruga. Dio tih organizacija trebat će se registrirati kao zaklade ili fundacije.

Neprofitne, humanitarne organizacije značajno su pridonijele izgradnji civilnog društva u Hrvatskoj. One su pridonijele razvoju mreže institucija koje izgrađuju intermedijarnu strukturu između države i tržišta te se osnivaju na participaciji građana.

<sup>8</sup> Ovi podaci navedeni su prema članku *Humanitarno ne znači i zakonito*, *Vjesnik*, 8.V.1995. To je zapravo informacija Komisije Vlade RH za nadzor nad radom humanitarnih organizacija i u njoj ima više kontradiktornosti.

Bez sustavne evaluacije rada i projekata humanitarnih organizacije neće biti njihova razvoja u nas. Sustavnu evaluaciju treba obaviti posebno kod poreznog tretmana ovih organizacija. Nepostojanje poreznih povlastica za davanje u općekorisne svrhe znatno će umanjiti potencijal razvoja tih organizacija i aktivnu participaciju građana u institucijama civilnog društva.

Strategija razvoja kombinirane socijalne politike u Hrvatskoj stoji pred velikim izazovom. To se prije svega odnosi na povratak prognanika i izbjeglica te na obnovu zemlje. Po-

sebno valja istaknuti socijalnu obnovu. Internacionalizaciju tih procesa i namicanje sredstava za obnovu najlakše je postići preko privatnih nefrofitnih organizacija. Tome će pridonijeti i ulazak Hrvatske u PHARE program.

Nužan uvjet razvoja i promocije ovog sektora primijenjena su istraživanja. U prvi plan trebala bi doći istraživanja potreba tih organizacija (needs assessment), zakonski okvir osnivanja i poslovanja, uloga tih organizacija u obnovi zemlje te međunarodna komparativna istraživanja.

#### LITREATURA:

- Abrahamson, Peter. (1995) *Welfare Conceptualizing Welfare Pluralism and Mix*. Referat na Second European Conference of Sociology, Budapest, kolovoz-rujan
- Anheier, Helmut K. (1990) A Profile of the Third Sector in West Germany. u: *The Third Sector Comparative Studies of Nonprofit Organizations*, Anheier, Helmut K., i Seibel, Wolfgang. Berlin, DeGruyter Publications
- Anheier, Helmut K. (1992) An Elaborate Network: Profiling the Third Sector in Germany u *Government and the Third Sector - Emerging Relationships in Welfare State*. Benjamin Gidron i dr. (ur.) San Francisco, Jossey-Bass Publisher
- Anheier, Helmut K., Seibel, Wolfgang. (1993) *The Nonprofit Sector and the Transformation of Societies: A Comparative Analysis of East Germany, Hungary and Poland*. Referat na konferenciji Private Action and the Public Good, studeni, Center on Philanthropy- Indiana University, Indianapolis
- Barath, Arpad (bez navoda godine) *The Nonprofit and Voluntary Sector in Croatia: Critical Reflections on History, Present and Future*. University of Zagreb, Medical School
- Bežovan, Gojko. (1995) Svjetski summit o socijalnom razvoju, *Revija za socijalnu politiku*, 2:95-100
- Boumendil, Judit. (1994) *The Voluntary Sector in Post Maastricht Europe-Report on Voluntary Sector in Western Europe*. CIVICUS
- Czako, Agnes. i dr. (1995) *Individual Giving and Volunteering in Hungary*. Budapest, Central Statistic Office
- Cutvarić, Miljenka. (1995) Porezni status nefrofitnih organizacija pri nabavi i prodaji, u: *Porez na promet i trošarine u 1995*. Zagreb: Računovostvo i financije
- Deacon, Bob (1993) Development in Eastern European Social Policy, u: *New Perspectives on the Welfare State in Europe*, Jones, Catherine. (ur.) London, Routledge
- European Foundation Centre (1993) *International Guide to Founders Interested in Central and Eastern Europe*. (ur.) Elan Garonzik, Brussels
- Evers, Adalbert (1995) *What Kind of Welfare Pluralism?* Referat na Second European Conference of Sociology in Budapest, kolovoz-rujan
- Evers, Adalbert i Svetlik, Ivan. ur. (1991) *New Welfare Mixes in Care for the Elderly*. Vienna:European Center for Social Welfare Policy and Research
- Gjems-Onstad, Ole (1995) The Proposed European Association: A Symbol in Need of Friends? *Voluntas*, 6:3-21
- Gotting, Ulrike. (1994) Destruction, Adjustment and Innovation: Social Policy Transformation in Eastern and Central Europe, *Journal of European Social Policy* 4:181-200
- Hansman, Henry (1987) Economic Theories of Nonprofit Organization, u: *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, Walter Powell (ur.). New Haven, CT, Yale University Press
- Irish, Leon, K (1994) *The Role and Purpose of the Non-for Profit Sector*. Referat na konferenciji Regulating Civil Society, svibanj, Sinaia
- IRMO (1992) *Croatia: Reconstruction and Development*. Vol. VII, No.2-3
- Kramer, Ralph M., (1990) Nonprofit Social Service Agencies and the Welfare State: Some Research Considerations, u: *The Third Sector Comparative Studies of Nonprofit Organizations*, Helmut K. Anheier i Wolfgang Seibel (ur.), Berlin, DeGruyter
- Kramer, Ralph, M. i dr. (1993) *Privatization in Four European Countries. Comparative Studies in Go-*

- vernment- *Third Sector Relationships*. Armonk, Sharpe
- Kurazi (1995) January, *The Newspaper of the Hungarian Civil Society*
- Kuti, Eva (1993) Defining the Nonprofit Sector: Hungary. *The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project Working Papers*. Baltimore, Johns Hopkins University Institute for Policy Studies
- Le Grand, Julian., i Bartlett, Will (1993) *Quasi-Markets and Social Policy*. London, MacMillan
- Les, Ewa (1994) *The Voluntary Sector in Post-Communist East Central Europe*. Washington, D.C., CIVICUS
- Room, Gream (bez navoda godine) *The Future of the European Welfare State: Welfare Regimes and Third Sector*. University of Bath
- Ružica, Miroslav (1993) *A Long Journey to Europe-How to approach the social transformation in East Central Europe*. Konferencija. Privatization and Socioeconomic Policy in Central and Eastern Europe. Krakow, listopad
- Salamon, Lester, M. (1993) The Global Associational Revolution: The Rise of the Third Sector on the World Scene. *The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project Occasional Paper No. 15*. Baltimore, Johns Hopkins University Institute for Policy Studies
- Salamon, Lester, M., Anheier, Helmut, K. (1992) In Search of the Nonprofit Sector: The Question of Definitions. Referat na *International Conference of Research on Voluntary and Nonprofit Organizations*, ožujak, Indianapolis
- Salamon, Lester, M., Anheier, Helmut, K. (1994) *The Emerging Sector: The Nonprofit Sector in Comparative Perspective-An Overview*. Baltimore, Johns Hopkins University Institute for Policy Studies
- Saxon-Harrold, Susan., Kendall, Jeremy. (ur.) (1995) *Dimensions of Voluntary Sector. How is the Voluntary Sector Changing*. London, Charities Aid Foundation
- Siegel, Daniel., 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
- Steinberg, Richard (1987) Nonprofit Organizations and the Market, u: *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, Walter Powell (ur.). New Haven, CT, Yale University Press
- Svetlik, Ivan (1991) The Future of Welfare Pluralism in the Postcommunist Countries u *New Welfare Mixes in Care for Elderly*, Adalbert Evers i Ivan Svetlik (ur.) Vienna, European Centre for Social Welfare Policy and Research
- Taylor, Marilyn (1992) The Changing Role of the Nonprofit Sector in Britain: Moving Toward the Market. u *Government and the Third Sector. Emerging Relationships in Welfare States*, Benjamin Gidron i dr. (ur.). San Francisco, Jossey-Bass Publications
- The Philadelphia Inquirer* (1993) The Tax-Free Economy. A Reprint of a Series Published from April 18 to April 24
- Zakon o društvenim organizacijama i udruženjima građana. *Narodne novine*, 10/90.
- Zakon o humanitarnoj pomoći. *Narodne novine* 83/92.
- Zakon o ustanovama. *Narodne novine*, 76/93.
- Zakon o zakladama i fondacijama. *Narodne novine*, 36/95.
- Valković, Marijan. ur. (1991) *Sto godina katoličkog socijalnog nauka*. Zagreb: Kršćanska sadašnjost
- Vlada Republike Hrvatske (1994) *Prijedlog nacionalnog programa povratka prognanika i izbjeglica*. Zagreb, srpanj
- Vlada Republike Hrvatske (1994) *Izvešće o socijalnoj politici u Hrvatskoj*. Zagreb, listopad.
- Wagner, Antonin (1992.) The Interrelationship Between the Public and Voluntary Sectors in Switzerland: Unmixing the Mixed-up Economy, u: *Government and the Third Sector. Emerging Relationships in Welfare States*, Benjamin Gidron i dr. (ur.). San Francisco, Jossey-Bass Publications
- Weisbrod, Burton, A. (1994) *The Nonprofit Economy*. Cambridge, Harvard University Press
- Yaansah Adii, Edward, A (1995) *An Analysis of Domestic Legislation to Regulate the Activities of Local and Foreign NGOs in Croatia, Kenya, Rwanda and Uganda*. The Refuge Studies Programme i Centre for Social-legal Studies, University of Oxford

*Summary***NON-PROFIT ORGANIZATIONS AND THE WELFARE MIX**

Gojko Bežovan

*The tradition of the non-profit sector in the developed countries is a very long one. In the last twenty years, it has again come to the center of attention. Such a development is connected with the crisis of a social state, development, socialism and environment. For the sake of a better understanding of the topic, the author provides a terminological framework and the necessary definitions. He also present different approaches to the non-profit sector. The paper also provides the results of the latest comparative research of the development of the non-profit sector. There is also an analysis of the role of the non-profit sector in the welfare mix structure. Its development and activities have become a very important feature of the post-communist countries.*

*The author analyzes the development of the non-profit sector in Croatia, both through the legal framework of the foundation and operation of non-profit organizations and through the platform of the Government of the Republic of Croatia. In that regard, the author points to the limitations in the development of the non-profit sector. The paper contains the results of an empirical research on the work of the humanitarian organizations in Croatia. Such an analysis helps to recognize the beginnings of the welfare mix, with an emphasis on the role the humanitarian organizations that the Croatian Government still does not recognize. On the basis of the research findings, the author gives some suggestions for the development of the non-profit sector and of the welfare mix in Croatia.*