

# UTJECAJ UDRUGA CIVILNOG DRUŠTVA NAKREIRANJE JAVNIH POLITIKA

---

Šanić, Silvija

Master's thesis / Specijalistički diplomski stručni

2021

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **Polytechnic of  
Sibenik / Veleučilište u Šibeniku**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:143:478972>

Rights / Prava: [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2025-03-12**

Repository / Repozitorij:

[VUS REPOSITORY - Repozitorij završnih radova  
Veleučilišta u Šibeniku](#)



**VELEUČILIŠTE U ŠIBENIKU**  
**UPRAVNI STUDIJ**  
**SPECIJALISTIČKI DIPLOMSKI STRUČNI STUDIJ**

**Silvija Šanić**

**UTJECAJ UDRUGA CIVILNOG DRUŠTVA NA**  
**KREIRANJE JAVNIH POLITIKA**

**Završni rad**

**Šibenik, 2021.**



**VELEUČILIŠTE U ŠIBENIKU**  
**UPRAVNI STUDIJ**  
**SPECIJALISTIČKI DIPLOMSKI STRUČNI STUDIJ**

**UTJECAJ UDRUGA CIVILNOG DRUŠTVA NA**  
**KREIRANJE JAVNIH POLITIKA**

**Završni rad**

**Kolegij:** Javna politika i pravna regulacija

**Mentor:** Mr.sc. Tomislav Ninić, pred.

**Studentica:** Silvija Šanić

**Matični broj studentice:** 1219054014

**Šibenik, rujan 2021.**

## **IZJAVA O AKADEMSKOJ ČESTITOSTI**

Ja, Silvija Šanić, student/ica Veleučilišta u Šibeniku, JMBAG 1219054014 izjavljujem pod materijalnom i kaznenom odgovornošću i svojim potpisom potvrđujem da je moj završni rad na preddiplomskom/specijalističkom diplomskom stručnom studiju Upravni studij pod naslovom: Utjecaj udruga civilnog društva na kreiranje javnih politika isključivo rezultat mog vlastitog rada koji se temelji na mojim istraživanjima i oslanja se na objavljenu literaturu, a što pokazuju korištene bilješke i bibliografija.

Izjavljujem da nijedan dio rada nije napisan na nedozvoljen način, odnosno da je prepisan iz necitiranog rada, te da nijedan dio rada ne krši bilo čija autorska prava.

Izjavljujem, također, da nijedan dio rada nije iskorišten za bilo koji drugi rad u bilo kojoj drugoj visokoškolskoj, znanstvenoj ili obrazovnoj ustanovi.

U Šibeniku, 13.09.2021.

Studentica:

Silvija Šanić



## Sadržaj:

<b>1. UVOD</b> .....	1
<b>1. CIVILNO DRUŠTVO</b> .....	3
<b>1.1. Pojam i karakteristike</b> .....	3
<b>1.2. Zakonodavni okvir</b> .....	7
<b>1.2.1. Načini financiranja udruga</b> .....	9
<b>2. JAVNA POLITIKA</b> .....	14
<b>2.1. Značenje pojma javne politike</b> .....	15
<b>2.2. Akteri javnih politika</b> .....	15
<b>2.3. Ciljevi i instrumenti javnih politika</b> .....	21
<b>3. UTJECAJ CIVILNIH UDRUGA NA KREIRANJE JAVNIH POLITIKA</b> .....	26
<b>3.1. Uključivanje civilnog društva i ostalih zainteresiranih dionika u oblikovanje javnih politika</b> .....	26
<b>3.2. Istraživanje civilnih društava u Republici Hrvatskoj</b> .....	28
<b>3.3. Kombinirana socijalna politika u Republici Hrvatskoj</b> .....	35
<b>4. ZAKLJUČAK</b> .....	38
<b>LITERATURA</b> .....	40
<b>PRILOZI</b> .....	42

Veleučilište u Šibeniku  
Upravni odjel  
Specijalistički diplomski stručni studij Upravni studij

Završni rad

## **UTJECAJ UDRUGA CIVILNOG DRUSTVA NA KREIRANJE JAVNIH POLITIKA**

SILVIJA ŠANIĆ

Milovana Kovačevića 17, 10000 Zagreb, silvija.sanic@gmail.com

Civilno društvo u mnogim zemljama demokratskog svijeta, pa tako i u Republici Hrvatskoj, zauzima vrlo važno mjesto u političkom i društvenom životu. Naime, Europska je unija kao predstavnik zapadnih, demokratskih zemalja, prepoznala civilni sektor kao jedan od stupova društva pa se u mnogim politikama zemalja javlja pitanje u kojoj mjeri te na koji način je ispravno uključiti civilni sektor u kreiranje javnih politika. Prema ideji, civilno bi društvo trebalo sudjelovati u političkom životu pojedine zemlje od samoga početka s glavnim zadatkom detekcije postojanja pojedinih društvenih problema. Takvim inicijativama, ali i sudjelovanjem u samom kreiranju politika te njihovoj promidžbi, civilni sektor postaje partnerom vlasti. Predmet ovog rada jesu civilne udruge kao najčešće organizacije civilnog društva te politički život, tj. kreiranje javnih politika, odnosno, sudjelovanje civilnog sektora u politici. Svrha ovog rada jest dati pregled mogućnosti utjecaja civilnih udruga na kreiranje javnih politika. Konačno, cilj ovog rada jest razumjeti problematiku te eventualne prepreke u sudjelovanju civilnih udruga u političkome životu.

(37 stranica / 6 slika / 5 tablica / 18 literaturnih navoda / jezik izvornika: hrvatski)

Rad je pohranjen u: Knjižnici Veleučilišta u Šibeniku

Ključne riječi: *civilno društvo, civilne udruge, kreiranje politika*

Mentor: mr.sc. Tomislav Ninić ,pred.

Rad je prihvaćen za obranu: 13.09.2021.



## BASIC DOCUMENTATION CARD

---

Polytechnic of Šibenik  
Department of Administration  
Specialist graduate professional study of Administration

Final paper

### **THE INFLUENCE OF CIVIL SOCIETY ASSOCIATIONS ON PUBLIC POLICY MAKING**

SILVIJA ŠANIĆ

Milovana Kovačevića 17, 10000 Zagreb, silvija.sanic@gmail.com

Civil society in many countries of the democratic world, including the Republic of Croatia, occupies a very important place in political and social life. Namely, the European Union, as a representative of Western, democratic countries, has recognized the civil sector as one of the pillars of society, so in many countries' policies the question arises to what extent and in what way it is right to involve the civil sector in policy making. According to the idea, civil society should participate in the political life of a particular country from the very beginning with the main task of detecting the existence of certain social problems. With such initiatives, but also by participating in the very creation of policies and their promotion, the civil sector becomes a partner of the government. The subject of this paper are civil society organizations as the most common civil society organizations and political life, ie the creation of public policies, ie the participation of the civil sector in politics. The purpose of this paper is to provide an overview of the possibilities of the influence of civil society organizations on policy making. Finally, the aim of this paper is to understand the issues of this possible obstacle to the participation of civil society organizations in political life.

(37 pages / 6 figures / 5 tables / 18 references / original in Croatian language)

Paper deposited in: Library of Polytechnic of Šibenik

Keywords: *civil society, civil society organizations, policy making*

Supervisor: mr.sc. Tomislav Ninić, pred.

Paper accepted: 13.09.2021.

## 1. UVOD

U Republici Hrvatskoj civilno društvo zauzima važno mjesto u društvenom životu. Civilni je sektor prepoznat i od strane Europske unije kao jedan od stupova društva pa su u društvenom i političkom životu aktualna sve češća nastojanja da se civilno društvo uključi u kreiranje politika. Naime, težnja je da civilno društvo od samog početka prepoznavanja potencijalnih i aktualnih problema sudjeluje u političkom životu. Njihova je dužnost upozoravati na probleme, osvještavati širu javnost te promovirati određene javno-političke ciljeve. S obzirom na to, civilno bi društvo trebalo biti česti partner vlasti u rješavanju mnogih problema.

Predmet ovog rada jesu civilne udruge kao najčešće organizacije civilnog društva te politički život, tj. kreiranje javnih politika, odnosno, sudjelovanje civilnog sektora u politici.

Svrha ovog rada jest dati pregled mogućnosti utjecaja civilnih udruga na kreiranje javnih politika.

Konačno, cilj ovog rada jest razumjeti problematiku te eventualne prepreke u sudjelovanju civilnih udruga u političkom životu.

Ovaj je rad podijeljen na nekoliko glavnih dijelova:

1. Uvod
2. Civilno društvo
3. Javna politika
4. Utjecaj civilnih udruga na kreiranje javnih politika
5. Zaključak
6. Literatura
7. Prilozi
8. Životopis

U prvom dijelu rada objašnjava se predmet rada, svrha rada te cilj rada. Istovremeno, u prvom dijelu rada naveden je pregled glavnih poglavlja ovog rada.

Potom, poglavlje o civilnom društvu objašnjava pojam civilnog društva te njegove glavne karakteristike. Isto tako, izlažu se zakonski propisi koji se izravno dotiču civilnog društva, tj. njihova rada te mogućnosti. Također, ističe se problematika financiranja udruga kao najznačajnije organizacije civilnog društva te se navodi aktualan primjer u Republici Hrvatskoj.

U trećem dijelu rada objašnjava se pojam javne politike te se iznose njene glavne karakteristike. Također, ovaj dio rada jasno prikazuje potencijalne i stvarne aktere u stvaranju i provedbi javnih politika te nudi na uvid pregled ciljeva, instrumenata te glavnih javnih politika.

U četvrtom dijelu rada se iznosi sustavan pregled utjecaja civilnih udruga na kreiranje javnih politika.

Nadalje, na osnovu svega, iznosi se zaključak te se daje prikaz korištene literature, ali i sustavan prikaz korištenih slika, tablica te grafova korištenih u ovom radu.

# 1. CIVILNO DRUŠTVO

Tijekom europske povijesti više puta se mijenjalo značenje pojma civilnog društva, međutim, nakon uspostavljanja nacionalnih država, pojam civilnog društva jasno se profilira kao društvo koje je utemeljeno na pravu u kojem su vladari te oni kojima se vlada zapravo podložni zakonu koji je utemeljen na društvenom ugovoru.<sup>1</sup> Riječ je o jednoj od najkonkurentnijih tema u suvremenim društvenim znanostima o kojoj, zapravo, nema jedinstvene i dominantne teorije.

## 1.1. Pojam i karakteristike

Civilno društvo se kao pojam počinje spominjati u 18. stoljeću kada je, zahvaljujući građanskim revolucijama, došlo do odvajanja sfere političke vlasti od sfere građanskog društva<sup>2</sup>. Riječ je o društvu građana te njihovih ideja i inicijativa koje imaju vlastiti ustroj, vlastitu upravu i neprofitni status. Treba naglasiti kako postoje velika neslaganja oko samog značenja pojma civilnoga društva, međutim, kod najvećeg broja definicija tog pojma javljaju se konceptualna preklapanja. Moderno civilno društvo odlikuje se pravom građana na slobodu udruživanja<sup>3</sup>. Prema velikom broju autora, riječ je o prostoru koji je duboko utemeljen u samu tradiciju te kulturu pojedinih društava.<sup>4</sup>

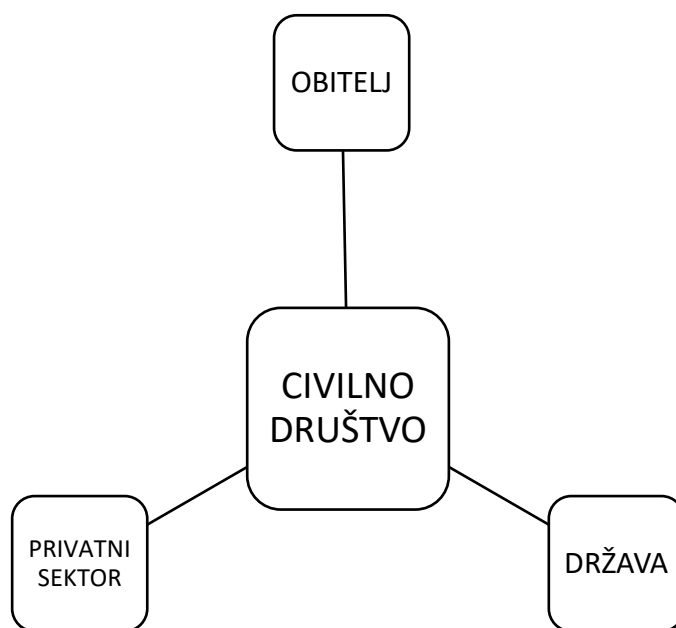
---

<sup>1</sup> Bežovan, G. (2005). *Civilno društvo*. Zagreb: Nakladni zavod Globus

<sup>2</sup> Barić, S i Dobrić, D. Europeizacija civilnog društva u RH: Shvaćanje socijalnog kapitala ozbiljno? *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 33(2), str. 883-916.

<sup>3</sup> Jensen, 2006; prema Bežovan, G. i Zrinščak S. (2007). Postaje li civilno društvo u Hrvatskoj čimbenikom društvenim promjena? *Revija za socijalnu politiku*, 14(1), str. 1-27.

<sup>4</sup> Salamon i Anheier, 1998; prema Bežovan, G. i Zrinščak, S. Postaje li civilno društvo u Hrvatskoj čimbenikom društvenim promjena?



Slika 1. Nestalne granice civilnog društva

Izvor: izrada autora prema Bežovan i Zrinščak, 2007, str. 19

S obzirom na problematiku utvrđivanja konceptualnog okvira postojanja i djelovanja civilnog društva, autori<sup>5</sup> nude shemu postojanja civilnog društva na način da je riječ o prostoru između obitelji, privatnog sektora, tj. tržišta te države unutar kojeg se ljudi udružuju radi promicanja zajedničkih interesa.

---

<sup>5</sup> Bežovan, G. i Zrinščak, S. Postaje li civilno društvo u Hrvatskoj čimbenikom društvenim promjena?

Pojam civilnog društva podrazumijeva, prije svega, tzv. Nevladine ili neprofitne organizacije (NVO)<sup>6</sup>. Nevladine, tj. neprofitne se organizacije mogu definirati kao organizacije koje karakterizira pet čimbenika:

- Određeni stupanj organiziranosti
- Privatnost
- Neprofitna distribucija
- Samouprava
- Dobrovoljnost<sup>7</sup>

Međutim, treba jasno dati do znanja kako pojam civilnog društva podrazumijeva mnogo širi krug subjekata. Pored nevladinih, tj. neprofitnih organizacija, civilna društva obuhvaćaju:

- Vjerske zajednice
- Socijalne partnere
- Organizacije koje predstavljaju socijalne i ekonomske dionike koji istovremeno nisu obuhvaćeni kategorijom socijalnih partnera
- Druge, različite neformalne skupine unutar društva<sup>8</sup>.

U najširem smislu definiranja, NVO može podrazumijevati i političke stranke.

Prema izvješću Programa Ujedinjenih naroda za razvoj u Republici Hrvatskoj<sup>9</sup> civilno društvo čine:

- a. Zaklade
- b. Udruge

---

<sup>6</sup> Barić, S. i Dobrić, D. Europeizacija civilnog društva u RH: Shvaćanje socijalnog kapitala ozbiljno?

<sup>7</sup> Salomon i Anheier, 1992; prema Barić, S. i Dobrić, D. Europeizacija civilnog društva u RH: Shvaćanje socijalnog kapitala ozbiljno?

<sup>8</sup> Smismans, 2003; prema Barić, S. i Dobrić, D. Europeizacija civilnog društva u RH: Shvaćanje socijalnog kapitala ozbiljno?

<sup>9</sup> Bežovan, G. *Civilno društvo*.

- c. Političke stranke
- d. Vjerske zajednice
- e. Sindikati
- f. Udruge poslodavaca

Civilno društvo podrazumijeva aktivan odnos građana i građanki koji je usmjeren prema javnim službama te poslovima. To svakako podrazumijeva aktivnosti poput sudjelovanja na mnogim javnim raspravama te utjecanje na formiranje političke volje, ali i konkretne inicijative koje su usmjerene na pojedine političke i pravne mjere te preuzimanje dijela javnih poslova kojeg države ili druge institucije ne mogu obaviti onako kako bi trebale<sup>10</sup>. Ono ima funkciju mobiliziranja dijela građana za obranu osobnih, političkih i socijalnih prava što je svakako praćeno vrijednostima slobode, jednakosti i pravednosti<sup>11</sup>.

Vujadinović (2008) navodi najvažnije pretpostavke za postojanje civilnog društva:

- Pravna država
- Zajamčena osnovna građanska, politička i socio-ekonomska prava i slobode
- Proceduralna demokratska pravila i institucije
- Tržišna ekonomija i privatno vlasništvo
- Demokratska politička kultura
- Participacija građana, aktivizam u kreiranju kritičke javnosti i samoorganiziranje za obranu ugroženih prava.

Iako se često koncept civilnog društva preispitivao te osporavao, može se reći kako je, do danas, postignut konsenzus o civilnom društvu kao sudioniku demokratizacije društva. Naime, danas smo svjedoci prijenosa dijela aktivnosti na civilno društvo te ubrzanog širenja broja civilnih udruga.

---

<sup>10</sup> Barić, S i Dobrić, D. Europeizacija civilnog društva u RH: Shvaćanje socijalnog kapitala ozbiljno?

<sup>11</sup> Vujadinović, D. (2008). Civilno društvo i politička kultura. *Filozofska istraživanja*, 1(21-33), str. 21-33.

Na temelju istraživanja koje je provedeno u okviru diplomskog rada „Dijagnostička analiza poslovanja civilnog društva u Republici Hrvatskoj“<sup>12</sup>, u tablici 1. prikazana je analiza strukture civilnog društva u Republici Hrvatskoj

*Tablica 1. Struktura civilnog društva u Republici Hrvatskoj, 2017. godina*

<b>ORGANIZACIJA</b>	<b>BROJ</b>
UDRUGE	51 985 - 97,8 %
SINDIKATI	658 – 1,24 %
ZAKLADE	209 – 0,39 %
POLITIČKE STRANKE	164 – 0,31 %
UDRUGE POSLODAVACA	84 – 0,16 %
VJERSKE ZAJEDNICE	54 – 0,1 %

Izvor: Božac, 2017

Iz tablice 1. jasno je vidljivo kako udruge kao vrsta organizacije civilnog društva izrazito dominiraju u strukturi civilnog društva u Republici Hrvatskoj (čak 97,8 %) stoga, u promišljanju o ulozi civilnih udruga na području Republike Hrvatske, nije u potpunosti pogrešno generalizirati pojmove te govoriti ulozi civilnih društava na području RH.

## **1.2. Zakonodavni okvir**

Sudjelovanje organizacija civilnog društva u procesu izrade zakona predviđena je dvama propisima koji reguliraju rad Vlade Republike Hrvatske te Hrvatskog sabora u obliku poslovnika. Poslovnik Vlade RH nudi odredbe koje uređuju mogućnosti savjetovanja između organizacija civilnog društva te Vladinih koordinacija. Osim Ustava i Poslovnika

---

<sup>12</sup> Božac, M. (2017). Dijagnostička analiza poslovanja civilnog društva u Republici Hrvatskoj. Ekonomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu.



Vlade, značajnu ulogu ima i Poslovnik Hrvatskoga sabora kojim je zapravo reguliran cjelokupan zakonodavni proces, ali i mogućnosti te načini sudjelovanja javnosti u njemu<sup>13</sup>. Međutim, postojanje odredbi koje nude arbitrarnu mogućnost isključivanja javnosti iz rada Hrvatskog sabora omogućuju legitimnu diskreditaciju javnosti iz dijela javnih pitanja.

Procedura osnivanja i registracije te aktivnosti koje su dozvoljene organizacijama civilnog društva propisana je konkretnim zakonskim odredbama. Valja obratiti pažnju na najrelevantnije odredbe pojedinih zakona u tom području.

Prema Zakonu o udrugama, udruga je „svaki oblik slobodnog i dobrovoljnog udruživanja više fizičkih, odnosno pravnih osoba koje se, radi zaštite njihovih probitaka ili zauzimanja za zaštitu ljudskih prava i sloboda, zaštitu okoliša i prirode i održivih razvoja, te za humanitarna, socijalna kulturna, odgojno-obrazovna, ... podvrgavaju pravilima koja uređuju ustroj i djelovanje tog oblika udruživanja.“ (čl. 4.).

Samo djelovanje udruge temelji se na načelu neovisnosti što podrazumijeva da udruga samostalno može utvrđivati vlastito područje djelovanja, svoje ciljeve i konkretne djelatnosti, vlastiti ustroj te da može samostalno obavljati djelatnosti koje nisu u suprotnosti s Ustavom i zakonom (čl. 6.). Uz načelo neovisnosti, Zakon propisuje kako se djelovanje udruge temelji na još nekoliko značajnih načela:

- a. Načelo javnosti
- b. Načelo demokratskog ustroja
- c. Načelo neprofitnosti
- d. Načelo slobodnog sudjelovanja u javnom životu (čl. 7. – 10.).

Za osnivanje udruge potrebna su najmanje tri osnivača u vidu poslovno sposobnih osoba, dok članom udruge može postati svaka fizička i pravna osoba sukladno zakonu i statutu udruge (čl. 11. – 12.).

---

<sup>13</sup>Vela, A., i Golubović, D. (siječanj 2008). Sudjelovanje organizacija civilnog društva u zakonodavnom procesu u Republici Hrvatskoj. Zagreb: Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske.

Članak 20. propisuje kako se udruge mogu učlaniti u međunarodne udruge ili neke druge organizacije, ali i da se mogu udruživati u savez, zajednicu, mrežu, koordinaciju ili neki drugi oblik udruženja.

Značajne su odredbe Zakona o udrugama koje se odnose na financiranje i vlastitu imovinu.

### 1.2.1. Načini financiranja udruga

Naime, Zakonom je propisano da udruga može raspolagati svojom imovinom samo za ostvarenje ciljeva te obavljanje djelatnosti koje su određene statutom udruge, a koje su u skladu sa zakonom (čl. 30.). Vrlo je važno spomenuti kako se projekti i programi, koji su od interesa za opće dobro u Hrvatskoj, a provode ih udruge, mogu financirati iz državnog proračuna, odnosno proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, fondova Europske unije ili drugih javnih izvora (čl. 32.). U smislu ovog zakona, svi zaokruženi i tematsko jasno određeni skupovi aktivnosti koje su u skladu s vrednotama koje se propisane Ustavom Hrvatske, a čije provođenje u konačnici može dati dodanu društven vrijednost kojom će se podići kvaliteta života te unaprijediti društvena zajednica, mogu se smatrati programima i projektima od interesa za opće dobro (čl. 32.). Takva se financiranja vrše na temelju provedenog javnog poziva, tj. natječaja od strane nadležnih državnih tijela, jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i druge i drugih javnih institucija ili na temelju posebnog propisa o financiranju javnih potreba (čl. 33.).

Udruga koja će u svome radu koristiti financije iz javnih izvora, dužna je, najmanje jedanput godišnje, o svom dosadašnjem i trenutnom radu, opsegu rada, načinu stjecanja i korištenja sredstava, na odgovarajući način izvijestiti davatelja sredstava, ali i širu javnost (čl. 34.). Takvi su postupci uređeni Uredbom o kriterijima, mjerilima i postupcima financiranja i ugovaranja programa i projekata od interesa za opće dobro koje provode udruge<sup>14</sup> (u daljnjem tekstu moguće: Uredba). Međutim, temeljem dvogodišnje evaluacije, Vlada Republike Hrvatske izvijestila je o potrebi za revizijom Uredbe

---

<sup>14</sup> Narodne novine 26/2015, *Uredba o kriterijima, mjerilima i postupcima financiranja i ugovaranja programa i projekata od interesa za opće dobro koje provode udruge*. Vlada Republike Hrvatske.

Vlada Republike Hrvatske izvijestila je kako je temeljem dvogodišnje evaluacije neposredne primjene Uredbe o kriterijima, mjerilima i postupcima financiranja i ugovaranja programa i projekata od interesa za opće dobro koje provode udruge<sup>15</sup>, ustanovila potrebu za revizijom Uredbe te ju svojedobno i provela. Revizijom je posebno pripremljen paket natječajne dokumentacije za financiranje programa javnih potreba na razini jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave koja je, uz minimalne preinake, gotovo preuzeta od Grada Zaprješića kao primjera dobre prakse<sup>16</sup>.

2012. godine provedeno je istraživanje o načinima financiranja registriranih udruga na području Republike Hrvatske<sup>17</sup>.

Naime, tek desetina ispitanih udruga izjavila je kako imaju tek jedan način financiranja. Oko 45 % udruga imalo je četiri ili više načina financiranja.

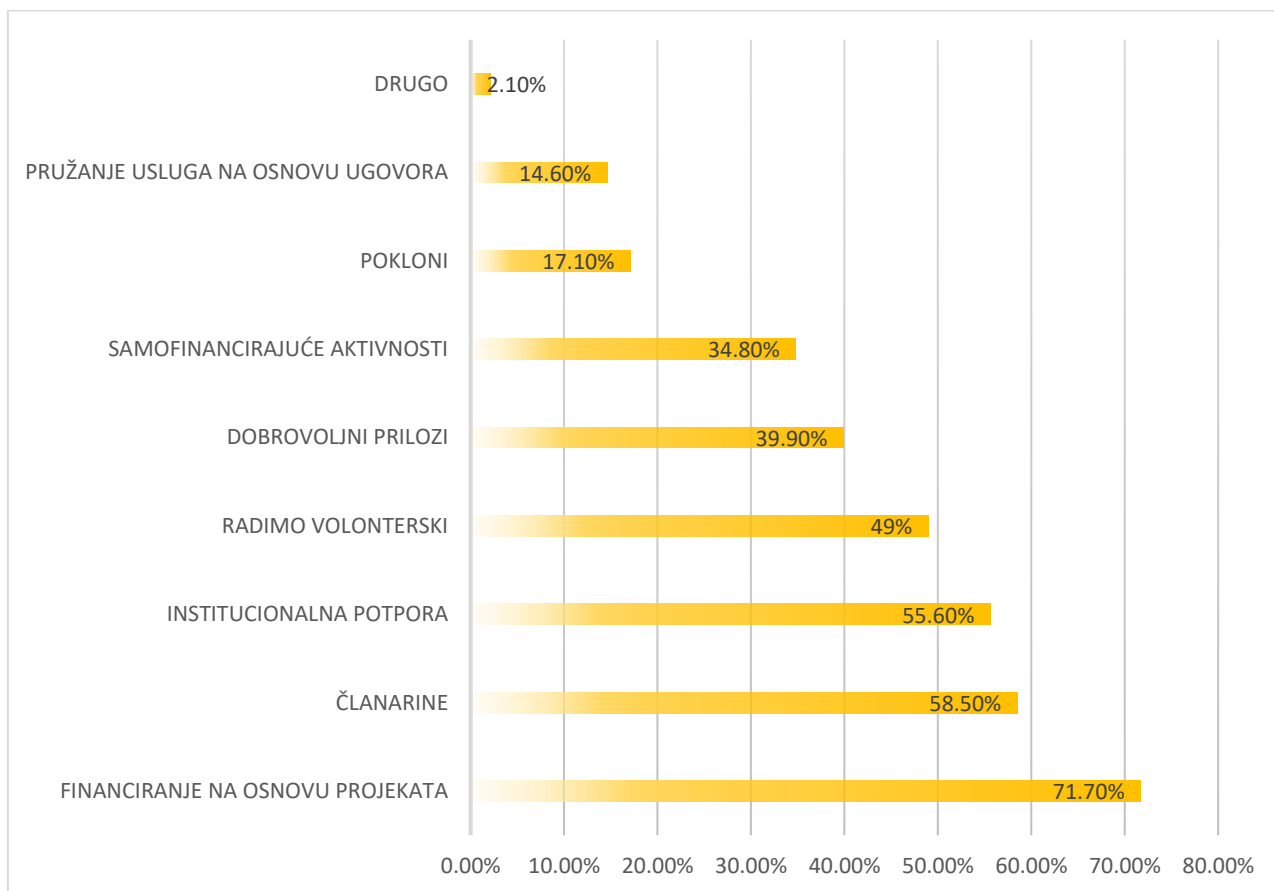
Načini financiranja udruga na području Republike Hrvatske prikazani na slici 2.

---

<sup>15</sup> Ibid.

<sup>16</sup> Vlada RH. (30. lipanj 2017). *Objavljena nova verzija Priručnika za postupanje u primjeni Uredbe o financiranju udruga*. Preuzeto 01.. srpanj 2021 iz Vlada Republike Hrvatske: <https://udruge.gov.hr/vijesti/objavljena-nova-verzija-prirucnika-za-postupanje-u-primjeni-uredbe-o-financiranju-udruga/4155>

<sup>17</sup> Agencija za istraživanje tržišta IPSOS PLUS. (2012). *Procjena stanja razvoja organizacija civilnog društva u Republici Hrvatskoj*. Zagreb: Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva. Preuzeto 1. srpanj 2021 iz <https://zaklada.civilnodrustvo.hr/>



Slika 2. Načini financiranja udruga na području Republike Hrvatske, 2010. godina  
(N=651)

Izvor: Agencija za istraživanje tržišta IPSOS PLUS, 2012

Iz slike 1. jasno je vidljivo kako je najčešći oblik financiranja zapravo na osnovu projekata (71,7 %). Potom slijede članarine kao izvor prihoda (58,5 %), institucionalne potpore (55,6 %), volonterstvo (49 %), dobrovoljni prilozi (39,9 %) te drugi oblici financiranja.

Na osnovu svega je jasno i kako civilne udruge zapravo nemaju redovite izvore financiranja te se konstantno moraju suočavati s pronalaženjem potrebnih sredstava za daljnji rad konkretne udruge.

Financiranje civilnih udruga širokog je spektra, tj. moguće je da u takvom financiranju sudjeluju mnogi akteri pa tako i akteri iz inozemstva. Međutim, kada je riječ o financiranju političkih stranaka, zakonske odredbe vrlo su jasne.

Naime, u tijeku lokalnih izbora u svibnju 2021. godine pojavila se tvrdnja te sumnja o nedopuštenim načinima financiranja političke stranke „Možemo!“.

Više je činjenica koje je potrebno razmotriti prilikom analize ovakve optužbe. Najprije treba reći kako je stranka „Možemo!“ kao politička opcija izrasla iz dugogodišnjeg rada civilne udruge mladih aktivista. Samim time izvjesno je kako postoje prelijevanja aktera, ideja, propagandi, a potencijalno i financija.

Saborski zastupnik Domovinskog pokreta, nakon sumnje o postojanju prekršaja nedopuštenog financiranja političke stranke „Možemo!“ i njezinih kandidata, Državnom je odvjetništvu Republike Hrvatske podnio kaznenu prijavu. Tvrdi se, naime, kako se stranka „Možemo!“ financira nelegalno preko njemačke stranke Zelenih, preko instituta koji je otvoren u Republici Hrvatskoj što je svakako protuzakonito i protivno Ustavu Republike Hrvatske. Naime, stranka Domovinskog pokreta tvrdi kako stranka Zelenih osniva institut Heinrich-Böll-Stiftung koji potom uplaćuje novac u Institut za političku ekologiju. Problematična je činjenica kako je Tomislav Tomašević, vođa stranke Možemo te Zagreb je NAŠ, svojedobno bio koordinator oba instituta. Konkretno, navodi se kako su stranke Zagreb je NAŠ i Možemo kao političke stranke, u svrhu potpore i promicanja političkog djelovanja, sredstva za financiranje redovitih godišnjih političkih aktivnosti političke stranke i financiranja izborne promidžbe za izbor članova Gradske skupštine Grada Zagreba, zapravo stekle od pravne osobe Heinrich-Böll-Stiftung iz Savezne Republike Njemačke preko udruge Institut za političku ekologiju. Naime prema Zakonu o financiranju političkih aktivnosti, izborne promidžbe i referendumima, političkim je strankama dozvoljeno, radi ostvarivanja svojih političkih ciljeva, stjecati prihode od imovine u svome vlasništvu, članarine, izdavačke djelatnosti, dobrovoljnih priloga, prodaje propagandnog materijala, organiziranja stranačkih manifestacija te iz drugih zakonom dopuštenih izvora. Također, moguće je financiranje iz sredstava državnog proračuna te i iz proračuna jedinica samouprave. Također, odredbe o financiranju izborne promidžbe govore kako se političke stranke mogu financirati iz vlastitih sredstava te iz donacija fizičkih i pravnih osoba, osim onih iz članka 46. ovog Zakona. Navedeni članak

46. eksplicitno zabranjuje financiranje političkih stranaka, nezavisnih zastupnika, nezavisnih vijećnika, neovisnih lista, tj. lista grupe birača i kandidata od:

- Stranih država, stranih političkih stranaka, stranih pravnih osoba
- Stranih fizičkih osoba, osim državljana drugih država članice Europske unije koji imaju prebivalište ili privremeni boravak u Republici Hrvatskoj prema Zakonu o strancima<sup>18</sup>

Iz svega je razvidno da je sada politička stranka „Možemo!“ u vrijeme trajanja organizacije njihove udruge imala mogućnost financiranja koje je u ovom trenutku sporno, međutim, prerastanjem u političku stranku, sporno je trošenje tako stečenih vlastitih sredstava za promicanje svoje izborne promidžbe.

Prema svemu iznesenom, optužbe koje iznosi stranka Domovinskog pokreta ozbiljne su optužbe koje, ukoliko se utvrdi njihova istinitost, sada pobjednička stranka „Možemo!“ morat će, za svoje eventualne protuzakonite radnje, odgovarati prema zakonu.

---

<sup>18</sup> Narodne novine. (88/2021). *Zakon o udrugama*. Vlada Republike Hrvatske.

## 2. JAVNA POLITIKA

Politiku kao pojam vrlo je zahtjevno tretirati kao vrlo specifičan i konkretan fenomen. Međutim, autori ulažu veliki trud kako bi sam pojam operacionalizirali, a na tom su putu suočeni s dva razlikovanja; politika kao odluke koje uključuju cijele skupine odluka te politike kao pojedine odluke<sup>19</sup>. Hill (2010) u svom pregledu nudi nekoliko definicija pojma politike koje je vrijedno usvojiti. Za početak, Smith sugerira kako pojam politike zapravo označava „promišljeni izbor djelovanja ili nedjelovanja, a ne učinke sila koje su u međusobnom odnosu“<sup>20</sup>. Uz to, autor navodi kako „pozornost treba obratiti isključivo na odluke koje donose promjenu, no treba imati na umu i one koje se odupiru promjenama i koje se teško opažaju“<sup>21</sup>. Također, Jenkins politiku vidi kao „skup međusobno povezanih odluka... o odabiru ciljeva i sredstava za njihovo postizanje u konkretnoj situaciji...“<sup>22</sup>. Drugi autori<sup>23</sup> navode kako je riječ o smjerovima djelovanja ili nedjelovanja nasuprot mišljenju kako se radi o konkretnim odlukama ili konkretnim djelovanjima<sup>24</sup>.

Treba naglasiti nekoliko karakteristika takvih i sličnih definicija politike:

- U stvaranju djelovanja može sudjelovati mreža odlučivanja koja je vrlo često složena
- Politike se obično ne pokazuju u obliku pojedinačnih odluka, već se definiraju nizom odluka koje zajednički obuhvaćaju manje ili više općeprihvaćeno shvaćanje politika
- Politike se s vremenom redovito mijenjaju te je samim time, proces stvaranja politika vrlo dinamičan

---

<sup>19</sup> Hill, M. (2010). *Proces stvaranja javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.

<sup>20</sup> Smith, 1976; prema Hill, *Proces stvaranja javnih politika*., str. 15.

<sup>21</sup> Ibid.

<sup>22</sup> Jenkins, 1978; prema Hill, *Proces stvaranja javnih politika*., str. 15.

<sup>23</sup> Hecl, 1972; prema Hill, *Proces stvaranja javnih politika*.

<sup>24</sup> Ibid.

- Početak razmišljanja o novoj politici svakako interferira s prošlim stanjem u tom sektoru.<sup>25</sup>

### **2.1. Značenje pojma javne politike**

Javna politika podrazumijeva odlučivanje o zajedničkim poslovima čime se direktno utječe na rješavanje postojećih kolektivnih problema, tj. upravo onih problema koje zajednica u određenom trenutku i mjestu dijeli. S obzirom na to, javne politike se preciznije definiraju kao namjerna djelovanja institucija vlasti koja za cilj imaju promijeniti i utjecati na postojeće društvo ili ekonomiju<sup>26</sup>. Time se dolazi i do poimanja pojma javne politike kao skupine intervencija države za postizanje unaprijed definiranih ciljeva pomoću širokog spektra instrumenata. U praksi se postavlja i pitanje tko su akteri javnih politika te koje sve vrste javnih politika mogu postojati pa će se temeljni pojmovi obraditi u daljnjem tekstu.

### **2.2. Akteri javnih politika**

Pod pojmom aktera javnih politika podrazumijevaju se pojedinci, formalne te neformalne skupine, ali i organizacije koje na temelju dodijeljenih nadležnosti te zastupanih interesa sudjeluju u procesu stvaranja politike. Akteri javnih politika uživaju javni status prema kojem se klasificiraju na dva načina

- a) Državni akteri
- b) Nedržavni akteri.

S obzirom da je u teoriji vrlo teško odrediti što podrazumijevaju nedržavni akteri, češće se koristi razlikovanje na formalne i neformalne aktere javnih politika.

---

<sup>25</sup> Hill, M. *Proces stvaranja javnih politika*.

<sup>26</sup> Dye, T. *Understanding public policy*. New Jersey: Prentice Hall.



Formalni, tj. državni akteri su akteri koji imaju pravo i dužnost sudjelovati u stvaranju javnih politika prema određenim zakonima ili Ustavu države. S obzirom na to, unutar njihove organizacije, nalaze se akteri iz svih grana vlasti.

Državni akteri imaju ograničeno teritorijalno djelovanje, njihovo je djelovanje utemeljeno na suverenosti, one posjeduju određenu vrstu autonomnosti te imaju represivnu moć. Isto tako, državne se aktere može prepoznati prema činjenici formalnog osnutka, tj. ukinuća, financiranja njegova djelovanja, utvrđivanja i objavljivanja zadaća i načina djelovanja, statusa zaposlenih u određenoj organizaciji te potencijalnog monopolističkog položaja. Treba spomenuti kako državni akteri posjeduju i ekskluzivno pravo formalno odlučivati, a njihove se odluke odnose na cjelokupno stanovništvo na teritoriju određene države unutar koje djeluju. Takvi akteri djeluju prema unaprijed postavljenim i utvrđenim procedurama te su njihovi postupci transparentni i predvidivi.

Neformalni akteri svoje pravo sudjelovanja u procesu stvaranja politike izvode iz općeg prava sudjelovanja u demokratskom sustavu, tj. neformalni akteri nemaju izravno zakonsko ovlaštenje na takvo činjenje. S obzirom na to, niti način njihove participacije nije određen pravnim normama, već se sudjelovanje odvija isključivo zbog postojanja nekog interesa za određeno pitanje. U takvom djelovanju oni zastupaju interese i vrijednosti određenih društvenih skupina, a za sudjelovanje u procesu stvaranja politika konstantno se moraju boriti. Prikaz aktera javnih politika vidljiv je u tablici 1.

Tablica 2. Vrste aktera javnih politika

<b>FORMALNI AKTERI</b>	<b>NEFORMALNI AKTERI</b>
Zakonodavna vlast	Pojedinci/građani/birači
Izvršna vlast a. Predsjednik b. Vlada c. Uprava	Političke stranke
Sudovi	Masovni mediji
Izabrani dužnosnici a. Zakonodavna vlast b. Izvršna vlast	Istraživačke organizacije
Imenovani službenici	Ekonomski akteri
	Akteri civilnog društva

Izvor: izrada autora prema Petek i Petković, 2014, str. 24

Pored nabrojanih aktera civilnog društva, u obzir treba uzeti i aktere iz međunarodne arene, tj. razne međuvladine te međunarodne nevladine organizacije, ali i nadnacionalna tijela. Takvi akteri iz dana u dan sve više uspijevaju utjecati na formiranje nacionalnih javnih politika. Kao primjer treba navesti tijela Europske unije koje ponekad, kada je riječ o određenim propisanim pitanjima i interesima, imaju izravno pravo ili čak obavezu sudjelovanja u odlukama svojih članica ili kandidatkinja<sup>27</sup>.

<sup>27</sup> Petek, A., i Petković, K. (2014). *Pojmovnik javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.

Petek i Petković (2014) navode kako su javne politika zapravo višedimenzionalna pojava pa ih je u skladu s time potrebno analizirati putem tri osnovna aspekta:

- Okomita dimenzija, tj. izbor na temelju vlasti
- Vodoravna dimenzija, tj. ishodi strukturirane interakcije aktera
- Društvena konstrukcija, tj. način razumijevanja kolektivnih problema.

Pri toj klasifikaciji treba razumjeti kako se vodoravna dimenzija odnosi na javne politike koje su ishod strukturirane interakcije aktera u rješavanju kolektivnih problema, a u sam proces uključena su i nedržavna tijela, tj. akteri izvan hijerarhije vlasti. Samim time nameće se i mišljenje kako veliku važnost u kreiranju javnih politika imaju akteri u sferi civilnog društva, tržišta ili u međunarodnoj aren<sup>28</sup>. Kada je riječ o pojmu okomite dimenzije, riječ je o postupcima koje je pojedina vlada odabrala učiniti ili propustiti<sup>29</sup>. Međutim, formalno je uvijek riječ o legitimnim postupcima, iako se široj javnosti ponekad, s opravdanjem ili ne, takve odluke čine kao osobna ili interesna djelovanja. Konačno, činjenica kako se javne politike promatra kroz kontekst društvene konstrukcije znači kako je zapravo riječ o idejama i identitetima koje u konačnici određuju što je zapravo kolektivni problem kojeg je nužno rješavati.<sup>30</sup>

Interesi su vrlo važni pokretači djelovanja pojedinaca ili organiziranih skupina u sferama javnih politika. S obzirom na to, treba se spomenuti kako interesi mogu biti skriveni, tj. postojati kao važni faktori unutar pojedine skupine bez postojanja njihove svijesti o tome da interesi zaista postoje. S druge strane, postoje interesi kojih su pojedinci svakako svjesni te razumiju kako ostvarenje tih interesa zapravo utječe na njihov vlastiti položaj. Činjenica svjesnosti svakako facilitira rad na promicanju vlastitih interesa. Isto tako, treba razlikovati djelovanje pojedinca kao jedinice te djelovanje pojedinca ili skupine zbog općih i javnih interesa. Javni se interesi tako odnose na ishode koji će najbolje poslužiti blagostanju zajednice. U trenutku pretvaranja određenih interesa u političke zahtjeve, sami interesi postaju politički važni. Međutim, neće svi interesi imati političko značenje; u tom će procesu odlučivati koji akteri stoje iza tih interesa te kakvu moć oni zapravo imaju. Isto tako, razlikuje se stupanj važnosti interesa ovisno o tome je li riječ o

---

<sup>28</sup> Ibid.

<sup>29</sup> Ibid.

<sup>30</sup> Ibid.

materijalnim ili nematerijalnim interesima, koncentriranim ili difuznim interesima te o odnosu dobitničkih i gubitničkih interesa.

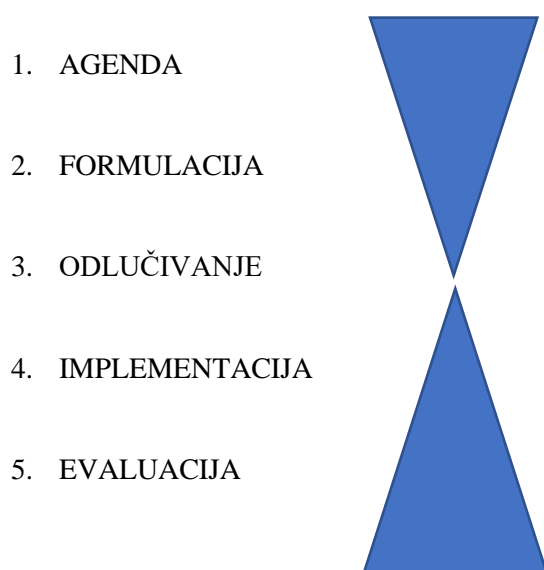
Dakle, proces stvaranja javnih politika sastoji se od nekoliko sukcesivnih faza koje slijede jedna iza druge, a ponekad se međusobno i preklapaju. Obično se u literaturi navodi pet faza procesa stvaranja javnih politika:

- 1) Postavljanje dnevnog reda
- 2) Formulacija
- 3) Odlučivanje
- 4) Implementacija
- 5) Evaluacija.

U prvoj se fazi definira problem, tj. prepoznato i određeno društveno stanje za koje se razmatra kako bi bilo dobro poboljšati. U tom se koraku nužno određuje i buduće stanje koje se želi postići te se definiraju i određuju ciljevi.

U fazi formulacije potrebno je odabrati jedno od ponuđenih rješenja, dok je u fazi odlučivanja potrebno odabrano rješenje potvrditi kako bi ono postalo politički legitimno. Faza implementacije služi kao faza u kojoj se rješenje problema provodi, dok se u fazi evaluacije vrednuju ishodi te rezultati cijelog procesa.

S obzirom da se u prethodnom tekstu govorilo o akterima u javnoj politici, u ovom je trenutku moguće iznijeti činjenice o prisustvovanju aktera u prethodno opisanom faznom modelu stvaranja javnih politika. Radi jednostavnijeg poimanja, autori koriste prikaz putem pješčanog sata.



Slika 3. Akteri u fazama procesa stvaranja javnih politika

Izvor: Petek i Petković, 2014, 135. str

Iz prikaza je jasno vidljivo kako postavljanju dnevnog reda sudjeluje najveći broj aktera, ali isto tako i najraznovrsniji broj aktera. Potom, prelaskom u drugu fazu, broj aktera se smanjuje, a samim time se u ovoj fazi razvija specifičan diskurs. Značajnu ulogu u ovoj fazi imaju stručnjaci koji imaju mogućnost adekvatnog vrednovanja alternativa u određenim sektorskim politikama. Formalno donošenje odluke, faza je u kojoj mogu sudjelovati tek pojedini akteri koji imaju posebne nadležnosti. Obično je riječ o članovima Vlade ili zastupnicima u Saboru. Broj aktera ponovno se povećava u fazi provođenja ciljeva određene politike pri čemu veliku ulogu imaju tijela javne uprave. Konačno, fazu evaluacije karakterizira sudjelovanje velikog broja aktera, poput faze postavljanja dnevnog reda. I u fazi postavljanja dnevnog reda i u fazi evaluacije, značajnu ulogu imaju mediji.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Ibid.

Osim izloženog faznog modela, mnogi su se autori okušali u razrađivanju tog modela pa tako vrijedi istaknuti Jenkinsonov model. Prema njegovom modelu, proces stvaranja javnih politika teče u fazama inicijacije, informiranja, razmatranja, odlučivanja, evaluacije te završetka<sup>32</sup>. Međutim, usprkos prisutnim varijacijama, treba naglasiti najbitniju karakteristiku koju dijele svi modeli – javna politika stvara se u predstavničkoj demokraciji. U daljnjem će se tekstu pokušati dati odgovor na pitanje „Odgovara li takva teorijska pretpostavka stvarnom stanju u Hrvatskoj?“.

Treba istaknuti i kako je prednost takvih faznih modela uočena u smislu mogućnosti razlaganja složenog i razrađenog procesa na manje sekvence koja je ponekad nužno potrebna, makar i samo radi potrebe analize u tom kontekstu.<sup>33</sup>

### 2.3. Ciljevi i instrumenti javnih politika

Potrebno je naglasiti kako je jedinstveni cilj javnih politika zapravo formalno očitovanje o poželjnoj budućnosti. Takvi se ciljevi formiraju na osnovu viđenja diskrepancije između stvarnog stanja i stanja kakvog je poželjno imati. S obzirom na to, razlikuju se opći, tj. dugoročni ciljevi te specifični, tj. operativni ciljevi. Dugoročni ciljevi javnih politika podrazumijevaju temeljne svrhe te opće namjere koje se žele postići primjenom određene politike. Kako su oni postavljeni kao ideal kojem se teži, oni su neograničeni u vremenu te samim time teško mjerljivi. S druge strane, operativni ciljevi manje su općeniti te označavaju mjerljiva postignuća u približavanju tom općem cilju kojem se potrebno približiti. Samim time, jasno je kako su vremenske odrednice specifičnih ciljeva jasno određene te služe za mjeru uspješnosti približavanju općem cilju. Iz toga je razvidno kako je postavljanje specifičnih ciljeva te određenih mjera i aktivnosti koje idu uz sam cilj, vrlo bitan te neizostavani korak za valjano i uspješno upravljanje ciljevima. S obzirom na to što pojedini ciljevi žele ostvariti unutar određene javne politike, razlikuju se djelovanja

---

<sup>32</sup> Jenkins, 1978; prema Hill, M. *Proces stvaranja javnih politika*.

<sup>33</sup> Hill, M. *Proces stvaranja javnih politika*.

koja su usmjerena na širu skupinu ljudi te ona djelovanja usmjerena na specifični dio populacije.<sup>34</sup>

Kako bi ostvarenje ciljeva bilo uspješno, potrebno je raspolagati s određenim instrumentima javnih politika. Središnji akter stvaranja javnih politika, tj. vlast, društvene probleme može rješavati uporabom informacija kojima raspolaže, financiranjem, javnim resursima kojima raspolaže te putem zakonskih ovlasti. Vrste instrumenata javnih politika korištenih kako bi se približilo specifičnom pa, u konačnici, i općem cilju, prikazana su u tablici 2.

---

<sup>34</sup> Petek, A. i Petković, K. *Pojmovnik javnih politika*.

Tablica 3. Vrste instrumenata javnih politika

	<b>INFORMACIJE</b>	<b>OVLASTI</b>	<b>JAVNE FINACIJE</b>	<b>ORGANIZACIJA</b>
<b>S A D R Ž A J N I I N S T R U M E N T I</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Savjetovanje</li> <li>- Osposobljavanje</li> <li>- Izvještaji</li> <li>- Obrazovanje</li> <li>- Oglašavanje</li> <li>- Kampanje</li> <li>- Istraživanje</li> <li>- Uvjeravanje</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zakoni</li> <li>- Izvršni akti</li> <li>- Licenciranje</li> <li>- Dopusnice</li> <li>- Standardi</li> <li>- Samoregulacija</li> <li>- Vaučeri</li> <li>- Kvote</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Donacije</li> <li>- Zajmovi</li> <li>- Porezi</li> <li>- Porezne olakšice</li> <li>- Potpore</li> <li>- Poticaji</li> <li>- Korisničke naknade</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Izravno davanje usluga i dobara kroz djelovanje državne uprave, javnih službi ili poduzeća</li> <li>- Prenošnje ovlasti i partnerstva s tržišnim subjektima ili organizacijama civilnog društva</li> </ul>
<b>P R O C E S N I I N S T R U M E N T I</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pokazatelji uspješnosti</li> <li>- Cenzura</li> <li>- Osiguranje pristupa informacijama</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Stvaranje savjetodavnog tijela</li> <li>- Zabrana stranaka ili interesnih skupina</li> <li>- Uskraćivanje pristupa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Financiranje interesnih skupina</li> <li>- Financiranje kampanja</li> <li>- Uskraćivanje financiranja</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Administrativno reorganiziranje</li> <li>- Administrativno kažnjenje i onemogućavanje</li> </ul>

Izvor: Petak i Petković, 2014, str. 74, prema Howlett, 2009. str. 82



Sadržajni instrumenti izravno utječu na postizanje ciljeva neke politike, dok procesni instrumenti izravno utječu na sam proces stvaranja politika. Koji će se instrumenti koristiti u borbi za postizanje prethodno postavljenih ciljeva javne politike, odredit će akteri zaduženi za formuliranje same politike. S obzirom na kompleksan zadatak te veliki broj različitih pristupa u borbi za postizanje ciljeva, odluka o korištenju pojedinog instrumenta u primjeni određene javne politike vrlo često jest zapravo pogrešna. Zbog toga je potrebno izvjesno vrijeme kako bi se pronašao pravi put za upravljanje samom politikom, a nerijetko se ti putovi moraju mijenjati tijekom trajanja samog procesa upravljanja politikom.

U teorijskom se pregledu može pronaći taksonomija javnih politika koja državne sektore dijeli na četiri temeljna područja javnih politika. Riječ je o klasičnom državnom resoru, ekonomskoj politici, socijalnoj politici te posebnoj sektorskoj politici i o rezidualnoj kategoriji preostalih, nesvrstanih.

Tablica 4. Temeljne nacionalne javne politike

<b>KLASIČNI DRŽAVNI RESORI</b>	<p>Politika zaštite temeljnih ljudskih prava  Vanjska politika  Obrambena politika  Politika javnog reda i mira/unutarnje sigurnosti  Sudska politika  Kaznena politika  Migracijska politika</p>
<b>EKONOMSKE POLITIKE</b>	<p>Makroekonomska politika  Porezna politika  Industrijska politika  Politika konkurentnosti  Investicijska politika  Politika regulacije poslovanja  Politika regulacije financijskih tržišta  Politika zapošljavanja  Regionalna politika</p>
<b>SOCIJALNE POLITIKE</b>	<p>Zdravstvena politika  Politika socijalne skrbi i socijalne pomoći  Mirovinska politika  Obrazovna politika  Stambena politika i urbano planiranja  Politika prema ženama  Politika prema manjinama  Obiteljska politika</p>
<b>POSEBNE SEKTORSKE POLITIKE</b>	<p>Poljoprivredna politika  Energetska politika  Prometno-infrastrukturna politika  Komunikacijsko-informacijska politika  Medijska politika  Vodna politika  Politika zaštite okoliša  Politika istraživanja i razvoja</p>
<b>OSTALE POLITIKE</b>	<p>Kulturna politika  Sportska politika  Religijska politika</p>

Izvor: Petek i Petković, 2014, str. 12, prema Petek, 2012, 39 str.

### **3. UTJECAJ CIVILNIH UDRUGA NA KREIRANJE JAVNIH POLITIKA**

Ideja o utjecaju organizacija civilnog društva na mnoge javne politike produkt je koncepta demokratizacije društva. Naime, u suvremenim se demokratskim društvima postavlja jasan standard određene uloge civilnog društva u kreiranju, ali i implementaciji te evaluaciji javnih politika.

Civilno društvo u Republici Hrvatskoj značajno je razvijeno za vrijeme ratova te uz pomoć inozemnih donatora te organizacija. Povrh toga, može se reći kako civilno društvo u Republici Hrvatskoj uživa vrlo slabu tradiciju. Dijelom je to uvjetovano dugim razdobljem komunizma i totalitarizma što je izravno prouzrokovalo nedostatak iskustva u slobodi udruživanja. Samim time, zauzimanje građana za rješavanje vlastitih i društvenih problema nije poznata i uobičajena praksa postupanja hrvatskih građana.<sup>35</sup>

S obzirom na takvo činjenično stanje, vrijedno je proučiti ima li, te ukoliko ima, kakav je utjecaj civilnih udruga na kreiranje javnih politika.

#### **3.1. Uključivanje civilnog društva i ostalih zainteresiranih dionika u oblikovanje javnih politika**

Preduvjet za stvaranje poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva jest zapravo ispostava novih standarda u savjetovanju države i organizacija civilnog društva u postupku izrade i provedbe zakona, akata i ostalih propisa. Upravo je zbog toga Vlada Republike Hrvatske 21. studenog 2009. godine usvojila Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata (NN 140/09)<sup>36</sup>. S obzirom na to, Ured za udruge godinu dana kasnije je objavio Smjernice za

---

<sup>35</sup> Bežovan, *Civilno društvo*.

<sup>36</sup> Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske. (2018). *20 godina suradnje i partnerstva*. Zagreb: Vlada Republike Hrvatske.

primjenu Kodeksa te je započeo s koordinacijom i edukacijom koordinatora za savjetovanje što je zasigurno doprinijelo efikasnijoj i kvalitetnijoj suradnji te znanju državnih službenika o civilnim društvima i njihovim organizacijama. Uz nabrojane normativne akte, u okvirima organizacija civilnih društava ističu se i Zakon o pravu na pristup informacijama (NN 25/13), tj. Izmjene i dopune Zakona o pravu na pristup informacijama (NN 85/15) u čijoj je izradi Ured za udruge vrlo aktivno sudjelovao.

Vlada Republike Hrvatske navodi kako su upravo udruge jedan od ključnih dionika ostvarivanja koncepta dobre vladavine u suradnji s općinskim, gradskim i županijskim upravama. Također se napominje kako su i vlast i javna uprava zapravo prepoznale udruge te općenito organizacije civilnog društva kao pouzdane partnere te da s njima aktivno surađuju u procesu pripreme te donošenju odluka, ali i provedbi programa razvoja civilnog društva. U tom se kontekstu ističe uloga Ureda za udruge koji je naglasak stavio na jedinice lokalne te područne (regionalne) samouprave. Tako valja istaknuti mnoge EU projekte koji se partnerski provode između udruga i županija. U tom smislu, udruge i ostale organizacije civilnog društva imaju sve značajniju ulogu u područjima obrazovanja, socijalnih usluga, zdravstva, zaštiti okoliša i slično.<sup>37</sup>

Vlada Republike Hrvatske smatra kako bi organizacije civilnih društava trebale ostati uključene u stvaranje javnih politika te da su u tom smislu dužne analizirati, pratiti provedbu te prikupljati različita mišljenja drugih dionika. Također, one bi trebale davati konstruktivna mišljenja te prijedloge te tako biti odgovorni čuvari demokracije Republike Hrvatske.

Brojne su suradnje koje Vlada RH ističe. Među njima je potpisivanje Deklaracije o suradnji županija i organizacija civilnog društva u Republici Hrvatskoj. Naime, Ured za udruge, po uzoru na vrlo pozitivno iskustvo potpisivanja Deklaracije s gradovima, proširio je inicijativu te tako udovoljio potrebama lokalne zajednice. Njezin temelj je svakako Europska povelja o lokalnoj samoupravi te Nacionalna strategija stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva. Hrvatska zajednica županija i Ured za udruge zajednički su provodili brojne druge zajedničke aktivnosti. Neke od njih su edukacija o učinkovitom savjetovanju sa zainteresiranom javnošću, imenovanje članova u Savjet za razvoj civilnog društva te Partnerstvo za otvorenu vlast. Vlada Republike

---

<sup>37</sup> Ibid.

Hrvatske tako naglašava da je i dalje otvorena za partnerstvo za otvorenu vlast (Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske).

Partnerstvo za otvorenu vlast multilateralna je inicijativa koja za cilj ima osigurati konkretan napredak na području transparentnosti i otvorenosti rada tijela javne vlasti, uključivanja i osnaživanja građana i civilnog društva, borbe protiv korupcije i slično. Ističe se kako se Republika Hrvatska već 2011. godine službenim pismom namjere očitovala o namjeri sudjelovanja u Partnerstvu za otvorenu vlast. Godinu dana poslije sastavila je akcijski plan za provedbu te inicijative za razdoblje od sljedeće godine. Akcijski je plan usvojen 2012. godine. Nakon toga, novi je akcijski plan za sljedeće razdoblje prihvaćen i 2014. godine, a ponovno 2018. godine. U međuvremenu je Republika Hrvatska postala članica Upravnog odbora inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast.<sup>38</sup>

### **3.2. Istraživanje civilnih društava u Republici Hrvatskoj**

U kontekstu ove teme vrlo je vrijedno istaknuti zaključke istraživanja indeksa civilnog društva koje je počelo s provedbom 2001. godine u Republici Hrvatskoj. Riječ je o prvom sustavnom empirijskom istraživanju civilnog društva u Hrvatskoj. U tu je svrhu prikupljena i obrađena građa o dotadašnjim istraživanjima te su analizirani mnogi tekstovi koji su se bavili tematikom problema razvoja civilnog društva u Republici Hrvatskoj. U okvirima ovog istraživanja, analiziran je aspekt utjecaja organizacija civilnog društva na javne politike. U nastavku se donose rezultati istraživanja prve faze koja je zauzela mjesto 2001. godine te treće faze koja je provedena od 2008. godine do 2010. godine.

Naime, treba napomenuti kako demokratska društva polaze od pretpostavke kako organizacije civilnog društva, za račun predstavljanja članstva, imaju određenu, u konkretnim okolnostima primjerenu poziciju prilikom pripremanja, sačinjavanja, primjene i praćenja vladine politike.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> Ibid.

<sup>39</sup> Bežovan, *Civilno društvo*.

Rezultati istraživanja 2001. godine pokazali su kako organizacija civilnog društva, najčešće udruge, tek dijelom ispunjavaju svoju misiju predstavljanjem interesa svojih članova, korisnika njihovih usluga, lokalne zajednice ili posebnih interesnih skupina<sup>40</sup>. Isto tako, rezultati su pokazali kako se organizacije civilnog društva ne zanimaju dovoljno za zakonski okvir unutar kojeg zapravo ostvaruju svoju misiju te da nisu sposobni pridonositi donošenju kvalitetnih zakona. Naime, predstavnici civilnog društva ne pozivaju se gotovo nikako na sudjelovanje u izradi i raspravama o zakonima pa se tako važni zakoni od interesa za samu organizaciju te njihove članove najčešće donose bez njihove participacije. Također, rezultati su tada pokazali kako organizacije civilnog društva nisu ažurne i učinkovite u praćenju obveza i politike Vlade Republike Hrvatske.

Rezultati istraživanja iz 2001. godine aktualiziraju činjenicu kako je riječ o slabom utjecaju organizacija civilnog društva na javne politike.

Međutim, treba napomenuti kako su se na području Republike Hrvatske u kontekstu civilnih organizacija i suradnje s javnim tijelima dogodili određeni pomaci te ih je, samim time, vrlo bitno uočiti.

U razdoblju od 2008. godine pa sve do 2010. godine istraživanje je teklo u svojoj trećoj fazi. Dobiveni rezultati jasno govore da, kada je riječ o utjecaju civilnog društva u cjelini na proces donošenja javnih politika, tek 5% organizacija civilnog društva vidi visok utjecaj. S druge strane, 42% njih smatra da je riječ o prepoznatljivom utjecaju, a 46% njih smatra da je utjecaj ograničen. Isto tako, 7% organizacija civilnog društva vjeruje kako ne postoji nikakav utjecaj na proces donošenja javnih politika. S druge strane, rezultati su pokazali kako više od polovice organizacija civilnih društava zapravo nemaju jasnu misiju aktivnog uključivanja i utjecaja na politike. Naime, tek je 45,9% njih unazad dvije godine iniciralo donošenje ili izmjenu barem jedne javne politike.

Treba istaknuti i kako najveći broj vanjskih dionika smatra kako je utjecaj civilnih društava ograničen (62,9%), 21% prepoznaje određeni utjecaj, dok njih 14,5% smatra da organizacija civilnog društva zapravo ne ostvaruju nikakav utjecaj. Također, tek 1,6% vanjskih dionika smatra kako organizacije civilnih društava imaju velik utjecaj. S obzirom na takve podatke, postavlja se pitanje u kojim područjima javnih politika

---

<sup>40</sup> Ibid.

organizacije civilnih društava ostvaruju najvidljiviji utjecaj. Rezultati su prikazani u tablici 5.

*Tablica 5. Područja javnih politika gdje organizacije civilnih društava ostvaruju najvidljiviji utjecaj, moguća do tri odgovora*

Područje javne politike	% organizacija civilnih društava	% drugih dionika
Socijalna politika i socijalna skrb	11,5	52,5
Zaštita okoliša	6,9	69
Zdravstvena politika	6,9	23,7
Osobe s invaliditetom	9,2	6,8
Ljudska prava	4,6	35,6
Mladi i djeca	14,9	5
Rodna ravnopravnost i zaštita žena	8,0	5
Zapošljavanje	1,1	5
Obrazovanje	3,4	23,7
Transparentnost i borba protiv korupcije	6,9	-
Kultura	2,3	-
Stambena politika	2,3	-
Humanitarni rad	-	8,5

Izvor: Bežovan i Zrinščak, 2007, str. 34

Prema rezultatima istraživanja, organizacije civilnih društava najaktivnije djeluju u politikama za mlade i djecu, raznim socijalnim politikama te politici socijalne skrbi, ali i u politici prema osobama s invaliditetom. Također, izraženije su aktivnosti civilnih društava u područjima rodne ravnopravnosti te zaštite žena, okoliša i zdravstva. S druge strane, drugi dionici prepoznaju zaštitu okoliša, socijalnu politiku te politiku socijalne skrbi kao najizraženije politike civilnih društava. Pored toga, navode se aktivnosti u

zdravstvenoj politici, ljudskim pravima te obrazovanju. Rezultati su također pokazali kako se organizacije civilnih društava redovito konzultiraju u gotovo svim važnim društvenim pitanjima bilo to sudjelovanjem u raznim odborima ili forumima. Međutim, naglašava se kako njihova uloga, nažalost, većinski ostaje tek na razini konzultacija što svakako umanjuje njihovu snagu i utjecaj. Isto tako, utjecaj civilnih organizacija na javne politike značajno ovise o senzibiliziranosti, znanju, mogućnostima i kapacitetima osoba koje donose odluke te surađuju s organizacijama.<sup>41</sup>

Za primjer značajnijeg uključivanja civilnog društva u kreiranje javnih politika autori<sup>42</sup> navode Zajednički memorandum o socijalnom uključivanju između Europske unije i Hrvatske te uključivanje organizacija u programiranje IPA fondova. Naime, izrada Zajedničkog memoranduma o socijalnom uključivanju između EU i Hrvatske bio je djelomična obveza Hrvatske prilikom pristupanja Europske unije, a karakterizirao ga je intenzivan i dugotrajan proces konzultacija koji je zahtijevao participaciju različitih ministarstava i Vladinih ureda, ali i organizacija civilnog društva, socijalne partnere te neke predstavnike regionalne i lokalne vlasti.<sup>43</sup>

Agencija za istraživanje tržišta 2011. godine provela je istraživanje koje se bavilo procjenom stanja razvoja organizacija civilnog društva u Republici hrvatskoj. Ono je potvrdilo kako trećina hrvatskih udruga smatra da je država nezainteresirana za neprofitni sektor te da podcjenjuje njegov značaj. Tek manji broj udruga zapravo vjeruje kako država uistinu podupire nevladin te neprofitni sektor. Međutim, isti vjeruju kako je zapravo riječ o pritisku koji dolazi izvana. Također, vrijedno je istaknuti kako nešto manji broj udruga smatra kako je riječ o partnerskom odnosu civilnih organizacija općenito te države. Percepcija odnosa države prema nevladinom, neprofitnom sektoru prikazana je na grafu. Isto tako, organizacijama često nedostaju potrebne vještine zagovaranja što je slabost koja je prepoznata još u ranijim fazama istraživanja. S druge strane, ističe se i donošenje novog Zakona o socijalnoj skrbi te Strategije razvoja sustava socijalne skrbi u Republici Hrvatskoj prilikom čega nije bilo nikakvog prostora za uključivanje raznih

---

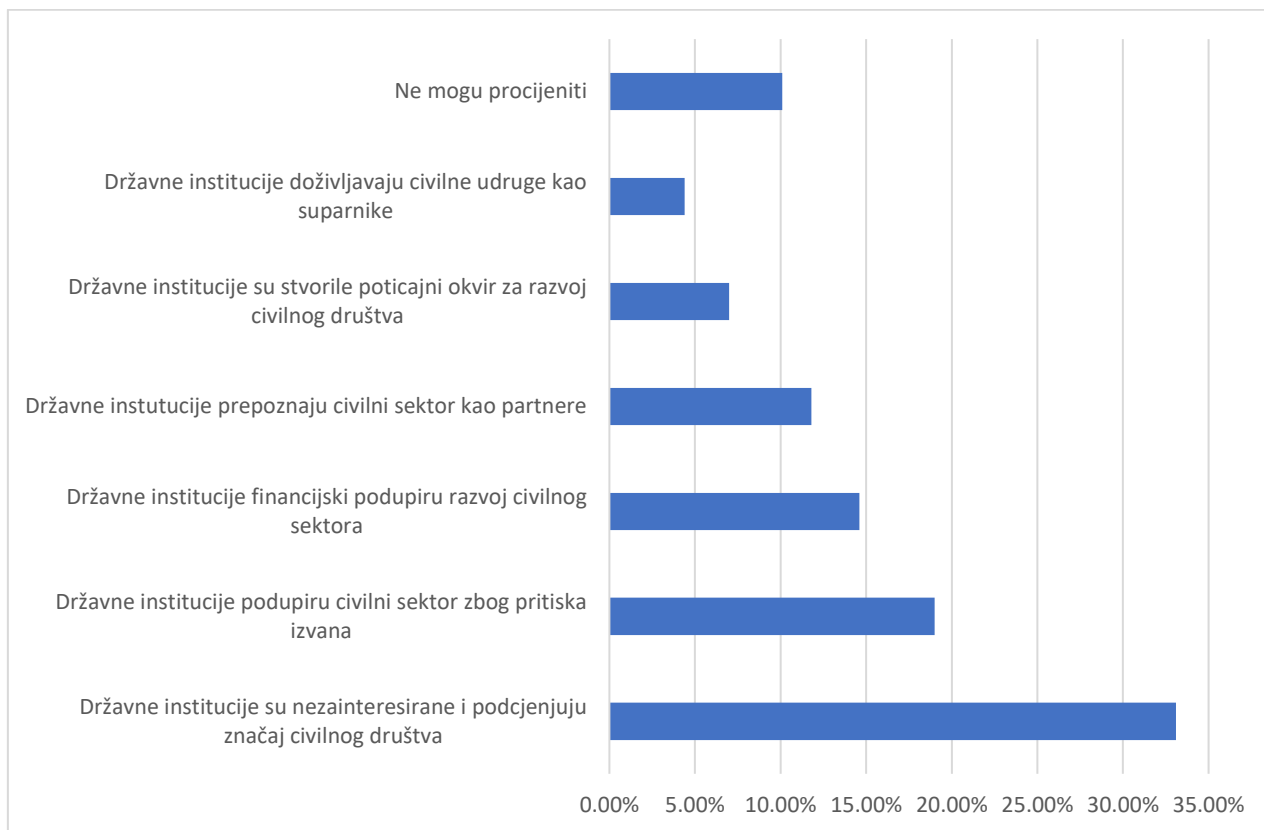
<sup>41</sup> Matančević, J., i Bežovan, G. (2013). Dometi i ključni čimbenici razvoja civilnog društva u Hrvatskoj temeljem tri vala istraživanja. *Revija za socijalnu politiku*, 20(1), str. 21-40.

<sup>42</sup> Ibid.

<sup>43</sup> Stubbs i Zrinščak, 2010; prema Matančević, J i Bežovan, G. Dometi i ključni čimbenici razvoja civilnog društva u Hrvatskoj temeljem tri vala istraživanja.



dionika<sup>44</sup>. Zbog toga neki smatraju da je u procese javnih politika uključen tek manji te zatvoreni krug organizacija.



Slika 4. percepcija odnosa države prema nevladinom, neprofitnom sektoru (N=651)

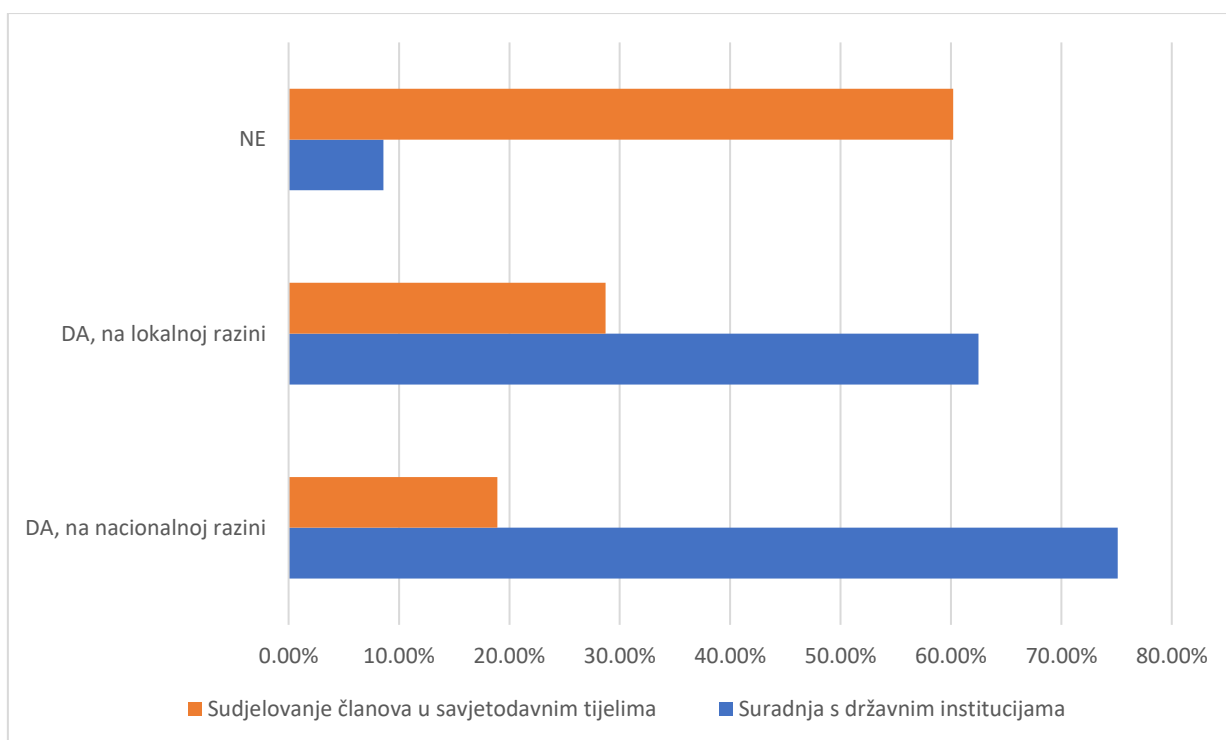
Izvor: Agencija za istraživanje tržišta IPSOS PLUS, 2012

Nadalje, što se tiče ocjene suradnje s lokalnom samoupravom, treba istaknuti kako gotovo polovica udruga ocjenjuje takvu suradnju pozitivnom, dok nešto manje od trećine udruga izražava neutralan stav. Isto tako, petina njih nije uopće zadovoljna suradnjom.

<sup>44</sup> Matančević, J. i Bežovan, G. Dometi i ključni čimbenici razvoja civilnog društva u Hrvatskoj temeljem tri vala istraživanja.

Preciznije, suradnjom su najmanje zadovoljne udruge s područja grada Zagreba te okolice, dok su najviše zadovoljne udruge s područja Slavonije, sjeverne Hrvatske te Like i Banovine. Analogno se može zaključiti kako je zadovoljstvo sa suradnjom s lokalnom samoupravom izraženije u ruralnim sredinama nego u urbanim sredinama<sup>45</sup>. Isto tako, treba istaknuti kako gotovo 87% udruga izjavljuje kako im lokalna vlasti nisu predstavljale nikakve prepreke u radu, dok manji broj navodi kako je riječ o problemima vezanima uz financiranje te rješavanje poslovnih prostora.

Na grafu je prikazana suradnja s državnim institucijama te sudjelovanje članova u savjetodavnim tijelima.



Slika 5. Suradnja s državnim institucijama i sudjelovanja članova u savjetodavnim tijelima (N=651)

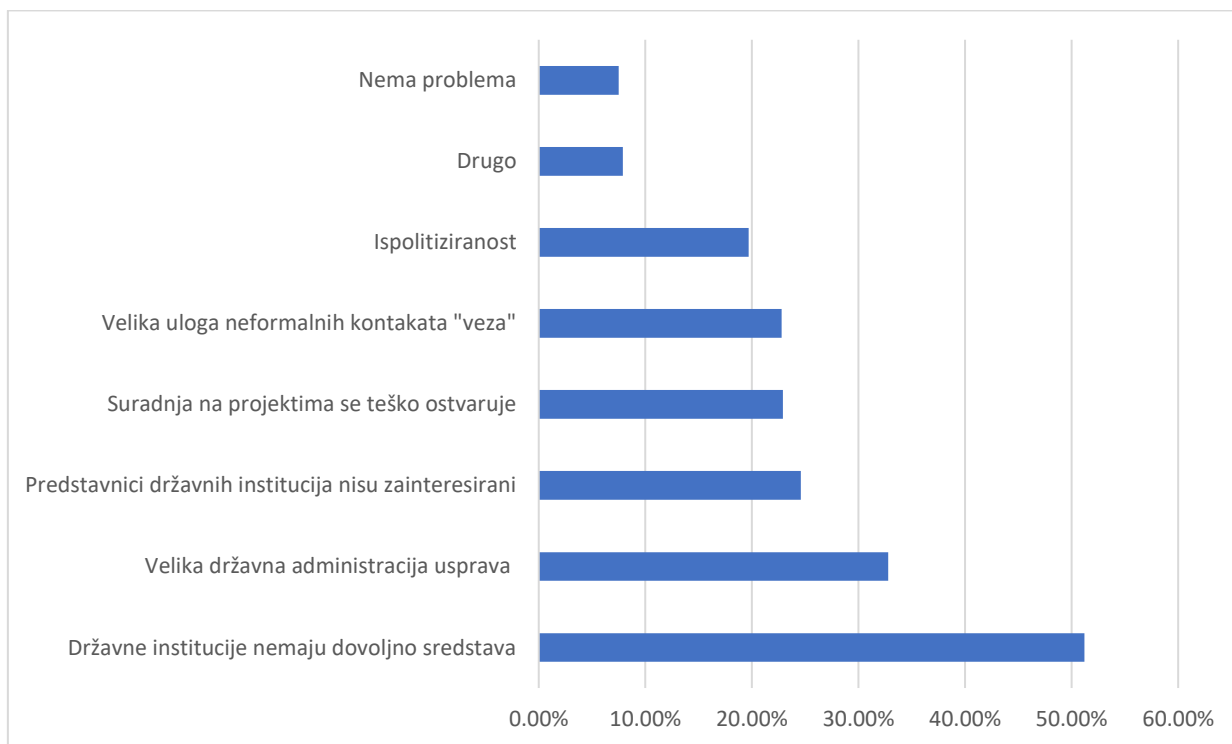
Izvor: Agencija za istraživanje tržišta IPSOS PLUS, 2012

<sup>45</sup> Agencija za istraživanje tržišta IPSOS PLUS, *Procjena stanja razvoja organizacija civilnog društva u Republici Hrvatskoj*.

Prema grafu , može se zaključiti kako je suradnja s državnim institucijama vrlo raširena te da je najveći dio udruga zapravo surađivao s državnim institucijama pri čemu je najčešće bilo riječ o suradnji na nacionalnoj razini. Treba uočiti kako je sudjelovanje u savjetodavnim tijelima niže u odnosu na suradnju s državnim institucijama.

Nadalje, rezultati istraživanja pokazali su da se suradnja između države i udruge ostvaruje prvenstveno kroz donatorsku ulogu države, dok tek nešto manje od polovice udruga s državom surađuje u zajedničkoj provedbi projekata. Također, trećina udruga izjavljuje kako s državnim tijelima izmjenjuje iskustva i informacije te da to čini njihov odnos partnerskim.

Prikazom na grafu vidljivi su i problemi suradnje s državnim institucijama s kojima su se udruge susrele.



Slika 6. Problemi prilikom suradnje s državnim institucijama (N=595), moguće više odgovora

Izvor: Agencija za istraživanje tržišta IPSOS PLUS, 2012

Prema raspodjeli na grafu jasno je vidljivo kako se udruge u najvećem broju izjašnjavaju o problemima nedostatka sredstava od strane državnih institucija, problemima u vezi komplicirane državne administracije, nezainteresiranosti, poteškoća pri suradnji na projektima i slično. Isto tako, u obzir treba uzeti kako tek mali broj udruga smatra da zapravo ne postoje nikakvi problemi prilikom suradnje udruga i državnih institucija.<sup>46</sup>

### 3.3. Kombinirana socijalna politika u Republici Hrvatskoj

Kombinirana se socijalna politika u Republici Hrvatskoj pojavila kao noviji sustav socijalne politike u kojem je integrirano djelovanje i suradnja vlade, lokalnih vlasti, organizacija civilnih društava, trgovačkih društava, tj. profitnih sektora te obitelji i drugih dionika. Naime, navedeni akteri preuzeli mjesto monopolističkog položaja države. U takvom sustavu vlast i javna uprava prepoznaju organizacije civilnog društva, ali i druge dionike isključivo kao partnere te izražavaju želju za suradnjom u procesima pripreme, donošenja odluka te provedbe socijalnih programa.<sup>47</sup>

Treba napomenuti kako se u Republici Hrvatskoj decentralizacija socijalne politike provodi odozgo što zasigurno umanjuje lokalne potencijale te istovremeno pasivizira mnoge ljudske resurse<sup>48</sup>. Istovremeno se naglašava kako su upravo ljudski resursi i institucionalni okvir socijalnih programa na lokalnim razinama vrlo skromni, a kako je problem koordinacije socijalnih programa prepoznat kao vrlo važan razvojni izazov.<sup>49</sup>

Bežovan i Zrinščak (2007) analiziraju uspješnost utjecaja hrvatskog civilnog društva putem više indikatora:

- a) Utjecaj na socijalnu politiku
- b) Držanje države odgovornom

---

<sup>46</sup> Ibid.

<sup>47</sup> Bežovan, G. (2009). Civilno društvo i javna uprava kao dionici razvoja kombinirane socijalne politike u Hrvatskoj. *Hrvatska komparativna i javna uprava*, 9(2), str. 355-390.

<sup>48</sup> Bežovan, G., i Zrinščak, S. (2001). Mogućnosti decentralizacije u socijalnoj politici i nove uloge lokalnih vlasti. *Revija za socijalnu politiku*, 8, str. 239-258.

<sup>49</sup> Ibid.

- c) Držanje gospodarstva odgovornim
- d) Izgradnja kapaciteta za kolektivnu akciju i rješavanje zajedničkih problema
- e) Osnaživanje marginaliziranih skupina
- f) Podmirenje potreba marginaliziranih skupina te
- g) Izgradnja socijalnog kapitala.

U tom smislu se ističe kako bi civilne organizacije trebale svrsishodno prepoznati aktualne socijalne probleme te u skladu s njima djelovati. Najčešće je riječ o pitanjima životnog standarda što je usko vezano uz zdravstveni i socijalni sustav te nezaposlenost. S obzirom na to, autori<sup>50</sup> zaključuju kako civilne organizacije imaju značajne rezultate.

S druge strane, civilne udruge Republiku Hrvatsku drže odgovornom za područja ljudskih prava te zaštitu okoliša. Bez obzira na to, naglašava se kako je uloga civilnih organizacija zapravo biti kontinuirano aktivna te jasna u predstavljanju interesa građana. Međutim, u prijašnjem je tekstu naglašeno kako su rezultati istraživanja odnosa civilnih organizacija i javne politike pokazali kako zapravo organizacije civilnog društva nisu učinkovite u praćenju obveza i politike Vlade te su tek jednim dijelom uspješne u predstavljanju interesa članova te stavljanja na dnevni red politike. Također, držanje gospodarstva odgovornim vezano je uz probleme održivog razvoja te uz aktivnosti vrlo malog broja udruga potrošača. Treba napomenuti kako nekoliko udruga u tom smislu promiče modernu praksu kojima je cilj unaprijediti održivi razvoj te doprinijeti transparentnom poslovanju gospodarstva. Može se reći kako je glavni i ultimativni cilj takvih udruga zapravo promicanje društveno odgovornog gospodarstva.<sup>51</sup> Autori ističu kako je problem zapravo u vrlo malom broju takvih inicijativa te udruga. Rezultati istraživanja pokazuju kako je civilno društvo dominantno neaktivno, tj. da je aktivno tek do određene, nedovoljne mjere u držanju gospodarstva odgovornim. Također, rezultati pokazuju kako je uspješnost civilnog društva u tom smislu još skromnija.

Uz to, treba naglasiti i kako su rezultati istraživanja pokazali kako je uloga organizacija civilnog društva kao sazivača u rješavanju lokalnih pitanja vrlo skromna.

---

<sup>50</sup> Zrinščak, S., i Bežovan, G. (2007). *Civilno društvo u Hrvatskoj*. Zagreb: Naklada Jesenski i Turk.

<sup>51</sup> Ibid.

Što se tiče aspekta osnaživanja marginaliziranih skupina, može se reći kako postoji prepoznatljiv krug organizacija u socijalnoj skrbi te zdravstvu koji pružaju pomoć takvim skupinama. Tu se ističu programi za mentalno hendikepirane koji su namijenjeni pomoći u društvenoj integraciji<sup>52</sup>. Također, naglašava se kako je suradnja s drugim stručnim organizacijama zapravo vrlo važan aspekt ovakvog djelovanja. Rezultati jednog istraživanja pokazali su kako organizacije civilnog društva nisu u mogućnosti mobilizirati marginalne skupine, već vrlo često zapravo u njihovo ime provode projekte za koje oni smatraju da njima koriste. U tom kontekstu treba promatrati i problem romskih organizacija<sup>53</sup>. Isto tako, podaci govore kako se tek manji broj civilnih organizacija bavi s problemima siromaštva. To su značajni podaci s obzirom da civilne organizacije smatraju kako su upravo one u stanju na učinkovitiji način od državnih institucija pružiti potrebne usluge potrebitima.

Uzevši u obzir da postoji uvriježeno mišljenje kako organizacije civilnog društva zapravo jesu svojevrsan izvor socijalnog kapitala, treba istaknuti kako Bežovan i Zrinščak (2007), na osnovu provedenih istraživanja te dobivenih rezultata, smatraju kako tome nije slučaj.

Autori navode kako bi u budućnosti, u svrhu promidžbe rada i djelovanja civilnih organizacija, u prvi plan trebalo staviti uvođenje tema vezanih uz sam razvoj civilnog društva u obrazovne programe. Dodatno, potrebno je da država i Vlada Republike Hrvatske ukažu veće povjerenje civilnim organizacijama te da evaluiraju programe suradnje. Također, mediji imaju značajnu ulogu u doprinosu razvoju kulture postojanja i aktivnosti civilnih organizacija, ali i u samoj suradnji s organizacijama civilnog društva. U svrhu promidžbe rada i djelovanja civilnih organizacija potrebno je provoditi istraživanja koja se baziraju na studijima slučaja te evaluaciji već provedenih projekata od strane civilnih organizacija.<sup>54</sup>

---

<sup>52</sup> Ibid.

<sup>53</sup> Ibid.

<sup>54</sup> Ibid.

## 4. ZAKLJUČAK

Demokratska država u svojoj krizi legitimiteta zapravo podrazumijeva kako građani nemaju dovoljno ili nemaju opće povjerenja u izabrane institucije političko-upravnog sustava. Isto tako, ono podrazumijeva odluku istih građana kako više nisu u mogućnosti poštivati pravila i procedure na demokratski način. S obzirom na takvo shvaćanje i razumijevanje problema, civilno se društvo može promatrati kao samoorganizacija društva koje ima pristup „odozgo prema gore“, tj. kao svojevrsna obnova legitimiteta političko-upravnog sustava od strane samih zainteresiranih te udruženih građana. Organizacije civilnog društva u svojoj bi suštini trebale prepoznavati potrebe građana i lokalne zajednice općenito te, od nositelja političke vlasti, tražiti postavljanje na dnevni red problema te interesa za koje se zalažu. Također, u mogućnosti su tražiti financijsku potporu u vidu sredstava iz javnih izvora za rješavanje društvenih problema te ostvarenje spomenutih interesa. U suštini, riječ je o neprofitnim organizacijama, a, postepenim uključivanjem i trećeg dijela neprofitnog sektora u obavljanje javnih poslova, širi se i javna sfera. Samim time, uključivanjem zainteresiranih dionika, oni postaju partneri političkoj vlasti što je od iznimnog značaja posebno na lokalnoj razini.

Treba istaknuti kako se, posebice udrugama, nude najveće mogućnosti razvoja upravo na lokalnim razinama gdje mogu efikasno zastupati široke interesa građana. U Republici Hrvatskoj važnost postojanja civilnih organizacija na lokalnim razinama zapravo se očituje sudjelovanjem u donošenju lokalnih javnih politika, obavljanja javnih usluga u području obrazovanja, socijalne skrbi te zdravstva, poticanja aktivizma sugrađana te, rijetko, sklapanja kodeksa i povelja suradnje između jedinica lokalne i regionalne samouprave s organizacijama civilnoga društva.

Ono što je nužno jest daljnje jačanje kapaciteta lokalne te regionalne samouprave za razvoj svojevrsne strateške suradnje između njih i organizacija civilnog društva. Također, bitno je aktivno sufinanciranje njihova rada te razvoja. Uz to, potrebno je razvijati kapacitete udruga za suradnja s lokalnom zajednicom.

Treba istaknuti kako postoje neke slabosti civilnog društva na kojima je potrebno aktivno raditi. Najbitnije je istaknuti nedovoljnu umreženost te slabu regionalnu predstavljenost.

S obzirom na sve, treba reći kako je potrebno još vremena da civilne organizacije preuzmu imidž kakav zaslužuju u sustavu pravnih država, a taj proces uvelike ovisi o kapacitetima civilnih organizacija, kapacitetu države uprave te o promidžbi novog okvira vladavine.

Zaista, treba imati na umu kako je rast, napredak i rad civilnih društava bitna okosnica pravne države te bi tema unaprjeđenja položaja i uloge civilnih organizacija nepobitno trebala stajati na dnevnom redu razmišljanja pojedinaca, ali i odgovornih dionika vlasti.



## LITERATURA

- Agencija za istraživanje tržišta IPSOS PLUS. (2012). *Procjena stanja razvoja organizacija civilnog društva u Republici Hrvatskoj*. Zagreb: Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva. Preuzeto 1. srpanj 2021 iz <https://zaklada.civilnodrustvo.hr/>
- Barić, S., & Dobrić, D. (2012). Europeizacija civilnog društva u RH: Shvaćanje socijalnog kapitala ozbiljno? *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 33(2), str. 883-916.
- Bežovan, G. (2005). *Civilno društvo*. Zagreb: Nakladni zavod Globus.
- Bežovan, G. (2009). Civilno društvo i javna uprava kao dionici razvoja kombinirane socijalne politike u Hrvatskoj. *Hrvatska komparativna i javna uprava*, 9(2), str. 355-390.
- Bežovan, G., & Zrinščak, S. (2001). Mogućnosti decentralizacije u socijalnoj politici i nove uloge lokalnih vlasti. *Revija za socijalnu politiku*, 8, str. 239-258.
- Bežovan, G., & Zrinščak, S. (2007). Postaje li civilno društvo u Hrvatskoj čimbenikom društvenim promjena? *Revija za socijalnu politiku*, 14(1), str. 1-27.
- Božac, M. (2017). Dijagnostička analiza poslovanja civilnog društva u Republici Hrvatskoj. Ekonomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
- Dye, T. (1987). *Understanding public policy*. New Jersey: Prentice Hall.
- Hill, M. (2010). *Proces stvaranja javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.
- Matančević, J., & Bežovan, G. (2013). Dometi i ključni čimbenici razvoja civilnog društva u Hrvatskoj temeljem tri vala istraživanja. *Revija za socijalnu politiku*, 20(1), str. 21-40.
- Narodne novine. (26/2015). *Uredba o kriterijima, mjerilima i postupcima financiranja i ugovaranja programa i projekata od interesa za opće dobro koje provode udruge*. Vlada Republike Hrvatske.

- Narodne novine. (88/2021). *Zakon o udrugama*. Vlada Republike Hrvatske.
- Petek, A., & Petković, K. (2014). *Pojmovnik javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.
- Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske. (2018). *20 godina suradnje i partnerstva*. Zagreb: Vlada Republike Hrvatske.
- Vela, A., & Golubović, D. (siječanj 2008). Sudjelovanje organizacija civilnog društva u zakonodavnom procesu u Republici Hrvatskoj. Zagreb: Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske.
- Vlada RH. (30. lipanj 2017). *Objavljena nova verzija Priručnika za postupanje u primjeni Uredbe o financiranju udruga*. Preuzeto 01.. srpanj 2021 iz Vlada Republike Hrvatske: <https://udruge.gov.hr/vijesti/objavljena-nova-verzija-prirucnika-za-postupanje-u-primjeni-uredbe-o-financiranju-udrug/4155>
- Vujadinović, D. (2008). Civilno društvo i politička kultura. *Filozofska istraživanja*, 1(21-33), str. 21-33.
- Zrinščak, S., & Bežovan, G. (2007). *Civilno društvo u Hrvatskoj*. Zagreb: Naklada Jesenski i Turk.

**PRILOZI**

TABLICE

SLIKE

## **TABLICE**

Tablica 1. Struktura civilnog društva u Republici Hrvatskoj, 2017. godina .....	7
Tablica 2. Vrste aktera javnih politika.....	17
Tablica 3. Vrste instrumenata javnih politika.....	23
Tablica 4. Temeljne nacionalne javne politike .....	25
Tablica 5. Područja javnih politika gdje organizacije civilnih društava ostvaruju najvidljiviji utjecaj, moguća do tri odgovora.....	30

## SLIKE

Slika 1. Nestalne granice civilnog društva .....	4
Slika 2. Načini financiranja udruga na području Republike Hrvatske, 2010. godina (N=651) .....	11
Slika 3. Akteri u fazama procesa stvaranja javnih politika .....	20
Slika 4. percepcija odnosa države prema nevladinom, neprofitnom sektoru (N=651) ..	32
Slika 5. Suradnja s državnim institucijama i sudjelovanja članova u savjetodavnim tijelima (N=651) .....	33
Slika 6. Problemi prilikom suradnje s državnim institucijama (N=595), moguće više odgovora .....	34

