

Od socijalne države do socijalnoga društva: model partnerstva

GABOR HEGYESI*
Odsjek za socijalni rad
Fakultet društvenih znanosti
Sveučilište Eötvös Lóránd
Budimpešta, Mađarska

Izvorni znanstveni članak
UDK: 364.013:316.42
Primljeno: listopad 2003.

U središtu razmatranja ovoga rada nalazi se model partnerstva za koji autor drži da predstavlja najbolji odgovor u kreiranju socijalne politike u suvremenim uvjetima. Autor se osvrće na promjene i reforme u razvoju socijalne države u svijetu od 80-ih godina prošlog stoljeća. Pritom opisuje razne pristupe i modele, a posebnu pažnju posvećuje modelu socijalnoga društva, te partnerstvu kao njegovom središnjem konceptu.

Cilj partnerskog mehanizma je istovremeno maksimizirati prednosti i minimizirati slabosti raznih sektora. Ovaj model pokušava ostvariti optimalnu sinergiju različitih sektora kroz njihovo partnerstvo kako bi se postigli glavni socijalni ciljevi kao što su pronalaženje uspješnih metoda za eliminiranje siromaštva, integriranje ljudi koji imaju malu društvenu moć, pružanje visokokvalitetnih socijalnih usluga svima, sprečavanje socijalnog isključivanja i borba protiv ugnjetavanja. Autor naglašava da ne postoji općeprihvaćena definicija partnerstva, te navodi nekoliko teorijskih pristupa. Nadalje daje analizu funkcioniranja modela partnerstva na temelju iskustava Europske unije, Velike Britanije i Mađarske.

Ključne riječi: socijalno društvo, partnerstvo, socijalna država, modeli socijalne politike, socijalne usluge, neprofitni sektor, Europska unija, Velika Britanija, Mađarska.

UVOD: U POTRAZI ZA NOVIM OBRASCEM SOCIJALNE ZAŠTITE

Osamdesetih godina prošlog stoljeća započelo je svojevrсно natjecanje u

promjenama, odnosno reformama socijalne države.** Neoliberalni udar na socijalne države je bio brz i uspješan. Uslijedile su, međutim, i značajne kritike njenih

* Gabor Hegyesi, Eötvös Lóránd Tudományegyetem (ELTE), Társadalomtudományi Kar, Szociális Képzések Intézete, Eszteri út 3, Budapest, Hungary, tawasz@yahoo.co.uk

Gabor Hegyesi, Eötvös Lóránd University (ELTE), Faculty of Social Sciences, Institute of Social Studies, Eszteri út 3, Budapest, Hungary, tawasz@yahoo.co.uk

** Ovaj rad predstavlja skraćenu verziju inauguralnog predavanja autora povodom izbora za gostujućeg izvanrednog profesora u novoosnovanom Centru za europska israživanja i teoriju (Comparative European Social Research and Theory) pri Hogeschool Zuyd, Maastricht, Nizozemska, a održanome 22. svibnja 2003. godine u Maastrichtu.

zagovornika, no oni su bili ponešto sporiji. Od 80-ih godina pojavilo se nekoliko publikacija koje su tražile argumente kako bi se obranili ciljevi i praksa socijalne države ili pak, u najmanju ruku, predložili načini prevladavanja nekih od problema ili neuspjeha, kako se „s prljavom vodom ne bi bacilo i dijete“ (Glennester, 1983.; Walker, 1984.; Bean, Ferris i Whynes 1984.; Klein i O'Higgins, 1985.). Organizirale su se radionice, seminari i skupovi stručnjaka na kojima se raspravljalo o toj temi, a istraživači su tragali za novim konceptima (npr. Evers i Wintersberger, 1988.; Gondos i Hegyesi, 1984.; Gondos, Hegyesi, Herczog, 1989.).

Ukratko, postoje tri glavna pravca u koja se mogu ubrojiti vrlo složeni i osebujni koncepti tijekom tog desetljeća (koji se djelomično temelje na Johnsonu). Ipak, ne može se reći da su se ove promjene dogodile u nekoj određenoj zemlji ili zemljama. Gotovo svaka zemlja je pokušala uvesti neke elemente novih koncepata, s većim ili manjim naglaskom na neke od njih, ovisno o tipu Esping-Andersenovog režima socijalne politike. Tako smo u Velikoj Britaniji za vrijeme torijevaca mogli vidjeti više neoliberalnih promjena, a za vrijeme Blairove vlasti više koraka partnerstva u socijalnoj zaštiti. U srednjoj i istočnoj Europi te u skandinavskim zemljama primjenjivale su se kombinirane promjene. Čak je više ideja o partnerstvu bilo u korporativnim zemljama u kojima je ionako supsidijarnost bila središnji koncept socijalne države.

Nova desnica / neokonzervativni / neoliberalni planovi

Ove kategorije ne pokrivaju potpuno jedna drugu, tj. one ne znače potpuno isto. Međutim, promatrano s distance, one pripadaju istom tipu „škole“: sve one preferiraju tržište i „borbu“ protiv države. Kratka definicija Pierrea Bourdieua (1998.:3) pojasnila je pojam neoliberalizma. Prema njemu, „to je program uništenja onih kolek-

tivnih struktura koje mogu zaustaviti logiku slobodnoga tržišta“. To znači da neoliberali žele minimalnu državu, dok je stav neokonzervativaca prema državi „nepovjerljiv, ali ne i paranoičan: oni žele vidjeti smanjenu ulogu države, ali ipak priznaju da ona mora igrati određenu ulogu u socijalnoj politici“ (Peele, 1984.:17). Nova desnica također dijeli taj antidržavni stav, ali radi se uglavnom o „svakodnevnom“ političkom pokretu sa snažnim protusocijalističkim i protuženjskim stavovima, stavovima protiv pobačaja, razvoda, programa spolnog obrazovanja koji favorizira kapitalizam, obitelj i fundamentalnu religiju (Levitas, 1986.).

Praksa koncepta rezanja troškova za socijalnu zaštitu posljednjih je 20 godina realnost u mnogim zemljama. Posve je jasno da čak i u SAD-u i Velikoj Britaniji promjene uvijek ovise o tome koja je stranka na vlasti. Međutim, bez obzira na to, politika smanjivanja troškova primjenjuje se uglavnom u onim zemljama koje su (u Esping-Andersenovom modelu) kategorizirane kao liberalne i korporativne, te u zemljama srednje i istočne Europe nakon političkih promjena. Pad socijalizma je sam po sebi, zapravo, pridonio jačanju tog koncepta, jer je postojanje tih zemalja značilo neku vrstu natjecanja između kapitalističkih i socijalističkih zemalja. Naime, socijalna politika je bila područje na kojem je, bar na riječima, socijalistička socijalna politika sa svojim ciljevima, poput pune zaposlenosti, mjera protiv siromaštva i egalitarističkih mjera, programa stanovanja, niskih cijena za neophodne artikle, itd. bila kompetitivna s većinom kapitalističkih zemalja. Kad je ta opasnost prošla, nestao je i razlog raspoređivanja dohotka za troškove socijalne zaštite.

Ukratko, ta skupina teoretičara socijalne politike i političara usredotočena je uglavnom na ekonomsku racionalnost i rukovodi se činjenicom da u kapitalističkom društvu postoje pobjednici i gubitnici. Pritom dr-

žava općenito nije odgovorna za gubitnike. Odgovorna je u vrlo ograničenoj mjeri, odnosno tek za minimum koji im je potreban za preživljavanje. Ostale potrebne usluge trebala bi pružati obitelj ili volonteri (ako postoje). **Ako ne postoje, to je njihov problem, dakle, «optuži žrtvu».**

Upravo je sada vrijeme da iznesemo alternativu takvoj reformi, tj. pluralizam u socijalnoj politici ili kombinirani model socijalne politike koja pokušava naći druga rješenja temeljena na drugim vrijednostima.

Planovi socijalnog pluralizma ili kombiniranog modela socijalne politike

Prijedlog ove reforme nije posve nov ni s konceptualnoga aspekta ni s aspekta prakse. Postojanje četiri sektora - državnog, tržišnog, neprofitnog (dobrovoljnog) i neformalnog (kućanstva) - te njihovo sudjelovanje u pružanju usluga bili su dio dobro poznate stvarnosti tržišnih gospodarstava. Preokret u pristupu ovim sektorima bio je poticaj za kritiku socijalne države na različitim osnovama. Glavna zamjerka bila je ta da *država* ima vrlo veliku važnost i moć u modelu socijalne države, za razliku od ostala tri, što je štetno. Takav centralizirani sustav uništava lokalne inicijative, lokalne zajednice gube autonomiju, a obitelji gube svoj integritet i odgovornost. Stoga ovaj novi model predlaže ujednačeniji udjel svakog od sektora, a njegove karakteristike su sljedeće:

- Lokalne zajednice moraju definirati koje vrste usluga trebaju; usluge moraju biti što decentraliziranije i dopuštati sudjelovanje, što daje priliku lokalnom stanovništvu da ih kontrolira i da se prikupe informacije o potrebama stanovništva koje živi na tom području (Hadley i Hatch, 1981.). Taj bi posao trebali obaviti organizirano susjedstvo i vijeća, te organizirane usluge bazirane na lokalnoj zajednici.

- Jasno je da ovaj pristup daje puno veću ulogu dobrovoljnom sektoru u smislu pružanja socijalnih usluga, dohotka, pružanja izbora korisnicima, osiguravanja sudjelovanja u lokalnom društvenom životu, socijalnom planiranju i preventivi (Kramer, 1980.).
- Neformalni sektor će, također, preuzeti veću odgovornost oko njege. Kao što se često naglašava (npr. Gilbert, 1983.), neformalna njega značila je njegu u obitelji ili, još preciznije, njegu koju su u obitelji pružale žene. To je bio temeljni razlog zatvaranja mnogih psihijatrijskih klinika, bolnica i slanja pacijenata kući ili pak vrlo često na ulicu.
- Što se tiče tržišnog ili komercijalnoga sektora, on se, naravno, čini najproblematičnijim s aspekta pitanja kako ga regulirati i vidjeti kao dio pružanja usluga. Kao što su Beresford i Croft (1984.:25) napisali: «Problem je u tome da pluralisti, kako se čini, precjenjuju mogućnosti države u reguliranju onog dijela tržišta socijalnih usluga koji je preuzeo komercijalni sektor i njihovu kvalitetu nakon što su državni sektor i državna kontrola smanjeni u skladu s filozofijom pluralnog modela socijalne politike. Međutim, ono što je važnije i što je zapravo središnje pitanje u osnovi regresivne naravi pluralnog modela je da, usprkos protestima, argumentima i bitno drugačijim namjerama, pluralisti neće moći izbjeći šire otvaranje vrata privatizaciji, koju komercijalni sektor podržava, a kojemu je svojstveno zagovaranje pluralnosti izvora socijalne zaštite».
- Tijekom ovih godina privatizacija je postala jedan od glavnih ciljeva promjena u socijalnoj politici svugdje tamo gdje je smanjivanje troškova bio politički cilj. Posljedica toga je vrlo često bila povećanje nejednakosti, jer su se privatizirane usluge počele pružati solventnima, dok su siromašni bili korisnici državnih usluga, čija je kvaliteta bila niža.

- I, konačno, država. Države se nikada ne ponašaju slično. Tako npr. skandinavske zemlje nisu slijedile antisocijalne države, odnosno neoliberalni put. Kod njih nije došlo do stvarnog rezanja troškova za socijalnu zaštitu, nego do usporavanja rasta troškova za tu namjenu. Te su države bile poznate po interesantnom fenomenu, a to je da je većinu lokalnih inicijativa potaknula zakonodavna vlast (Hadley i McGrath, 1980.). To je dobar znak partnerske alternative, što nas dovodi do sljedećeg tipa promjena, tj. do modela partnerstva.

Model socijalnog društva / plan partnerstva

Došli smo do glavnog cilja ovog rada, tj. do modela koji bi želio pomno razložiti. Također je vrijeme da prezentiramo definiciju ovog modela. Međutim, u literaturi nećemo naći ni jednu koja je općeprihvaćena.

Claire Gazdar (2000.:4) npr. navodi da partnerstvo može biti: «... Odnos u kojem su uloge i očekivanja jasno dogovoreni te u kojem svaka strana poštuje i cijeni onu drugu, što ne znači da svi partneri igraju iste uloge ili pak da imaju jednake resurse i odgovornosti».

Margaret Harris pak kaže (1998.:1): «Dominacija vladinih organizacija u pružanju socijalnih usluga nakon Drugoga svjetskog rata zamijenjena je tijekom 80-ih i 90-ih godina prošloga stoljeća pluralnim modelom socijalne politike. Stoga se sada očekuje da u zadovoljavanju socijalnih potreba i pružanju uobičajenih socijalnih usluga profitne agencije i agencije tercijarnog sektora rade 'u partnerstvu' s vladinim agencijama». Referirajući se na Billisa (1993., poglavlje 13), ona nadalje kaže da on «ističe kako se ta riječ često koristi zajedno s ostalim izrazima poput suradnje, koordinacije i zajedničkih aktivnosti, te da u praksi to može uključivati čitavu paletu ravnoteža moći između dviju strana (1998.:16)».

U svibnju 1995. godine skupina istraživača i praktičara je u Budimpešti dala idealističku definiciju socijalnog društva, nadajući se da će je tadašnji ministar socijalne zaštite prihvatiti. Međutim, kad je tekst dovršen, ministar je odstupio, jer se suprotstavio najvećem smanjenju troškova koju je ikad provela jedna ljevičarska vlada neke postsocijalističke zemlje. (Morat ćemo pričekati sljedećih osam godina, tj. do sada kad imamo sličnu priliku uspostaviti partnerski model. Ako...?) Glavne točke definicije iz brošure jesu (Ádám, Csató, Hegyesi et al., 1995.:9):

«Predloženi model socijalnoga društva savršeni je kombinirani model socijalne politike. Od njega se uglavnom razlikuje po strukturi i odnosima između sektora. U kombiniranom modelu četiri sektora nemaju svjesno planirane i provedene sustave partnerskog mehanizma, iako postoji raznolika suradnja između sektora, npr. u obliku ugovora između lokalne uprave i nevladinih organizacija.

Upravo je to cilj u partnerskom modelu. Cilj partnerskog mehanizma je istovremeno maksimizirati prednosti i minimizirati slabosti sektora (danas bi to nazvali dobitak-dobitak strategija). Ovaj model pokušava ostvariti optimalnu sinergiju sektora kroz njihovo partnerstvo kako bi se postigli glavni socijalni ciljevi poput pronalaženja uspješnih metoda za eliminiranje siromaštva, integriranja ljudi koji imaju malu društvenu moć, pružanja visokokvalitetnih socijalnih usluga svima, sprečavanja socijalnog isključivanja i borbe protiv ugnjetavanja.»

MOŽE LI SE PUTOVATI «ČETVRTIM PUTEM»? «PARTNERSTVO» – SREDIŠNJI POJAM U MODELU SOCIJALNOGA DRUŠTVA

Zsuzsa Ferge (1989.:4) model socijalnoga društva naziva «četvrtim putem», misleći pritom na kombinaciju djelovanja

države, tržišta i neprofitnog sektora. Odakle dolazi taj put i kamo vodi?

Već je samo po sebi zanimljivo istraživanje porijekla koncepta socijalnoga društva. Danas znamo da on dolazi s raznih strana svijeta, iz različitih iskustava, iz različitih teorija i od različitih teoretičara. Međutim, ne postoji nijedna zemlja na svijetu koja se može pohvaliti da u praksi u potpunosti primjenjuje takav sustav. No istodobno diljem svijeta postoje različiti oblici tog koncepta koji nastoje iskoristiti glavni konceptijski element modela socijalnoga društva, tj. «svjesni napor u izgradnji partnerstva između četiri sektora». To ćemo ukratko pokušati razmotriti kroz glavno pitanje: Zašto bi sektori međusobno uopće željeli graditi partnerstvo?

Postoje različite teorije o međuodnosima vlade, tržišta, neprofitnog i neformalnog sektora. (Ima znanstvenika koji spominju samo dva sektora - tržište i vladu, dok neki spominju tri - tržište, vladu i neprofitni sektor. Iako se radi o vrlo značajnom teorijskom pitanju, ja koristim model sa četiri sektora za koji mislim da možda daje potpuniju sliku i predstavlja moje viđenje stvari.) Općenito bi se mogao složiti s Bartalovim primjedbama (1998.:67-74) da se teorije međuodnosa mogu svrstati u dvije glavne kategorije, tj. u teorije **konflikta** i teorije **suradnje**. Sve one nastoje objasniti ulogu sva četiri sektora u proizvodnji što je moguće većeg broja javnih dobara koja bi mogla zadovoljiti svačije potrebe. No ovdje se postavlja pitanje kako osigurati dovoljno pitke vode i nezagađenog zraka, sigurnosti, čistih ulica i svjetionika, bratstva i slobode, jednakih prava i jednakih šansi. Početak traganja za odgovorom bio je **pokazatelj** krize socijalne države, jer ona nije uspjela ispuniti obećanja, tj. zadovoljiti potrebe sviju - bar prema njenim kritičarima.

Teorije konflikta

Ekonomist Burton Weisbrod je počeo tragati za teorijskim objašnjenjem vrlo

važnog pitanja: Zašto neprestano postoji manjak javnih dobara? Činilo se da je ta činjenica kontradiktorna klasičnoj tržišnoj teoriji prema kojoj «ako za nečim postoji potražnja, tržište će na nju odgovoriti ponudom». On je izradio dodatnu teoriju koja se u literaturi naziva «**heterogenost**» ili teorija «**podbačaja tržišta i vlade**» (Weisbrod, 1975., 1977., 1988.). Ona kaže da (zbog raznih razloga) ni tržište ni vlada ne mogu osigurati dovoljno javnih dobara, pa zbog toga postoji potreba za drugim sektorima koji bi učinili to isto. Radi se o neprofitnom i neformalnom sektoru. Prema toj teoriji odnos među sektorima može se opisati kao dinamični konflikti, jer oni djeluju prema konfliktu između ponude i potražnje koji vodi neuspjehu.

Slična unutarnja logika karakterizira i teoriju **neuspjeha povjerenja ili ugovora** (Nelson-Krashinsky, 1973.; Hansmann, 1987.). Ti su autori utvrdili da čak i ugovori mogu, u određenim uvjetima, biti neuspješni. Posljedica toga je da ljudi koji traže socijalne usluge imaju više povjerenja u neprofitne organizacije nego u državne ili one profitne. Potreba za postojanjem tih sektora proizlazi iz propusta, a ne iz suradnje.

Treći model konflikta u ovom kratkom pregledu je onaj Estelle James (1989.). Ona obrađuje pružanje javnih i privatnih socijalno važnih dobara s aspekta **ponude**, te nastoji objasniti zašto netko uopće osniva neprofitnu organizaciju. Potražnja djelomično već postoji kao posljedica tržišnog, vladinog ili ugovornog podbačaja, ali to nije dovoljno. Potrebna je i prisutnost ljudi, zajednica i organizacija koji su **motivirani** (poput religijskih i ostalih ideoloških vrijednosti) i koji imaju **osobne sposobnosti** da zadovolje rezidualnu potražnju dotičnih ljudi.

Teorije suradnje

Teoriju međuovisnosti je u SAD-u Lester Salamon usvojio (1987.a,b) gotovo

kao odgovor na rezanje neprofitnih troškova 80-ih godina za vrijeme Reaganove administracije. On je utvrdio da je tamo zapravo već postojao divlji partnerski sustav između federalne vlade i neprofitnog sektora. Međutim, posebnost američkog sustava je u tome da federalna vlada općenito samo *regulira* sektor javnih dobara, ali ne djeluje kao *socijalni osiguravatelj* i *financijer*, osim kroz «vladinu treću stranu» odnosno kroz banke, lokalnu upravu, zaklade, itd. Taj novac iz javnoga sektora je najčešće išao neprofitnim agencijama, što će reći da se stvarao bogati partnerski sustav - kaže Salamon. Do druge je originalne ideje došao dovodeći u pitanje teorije neuspjeha, prema kojima je neprofitni sektor sekundarna kreacija. On se stvara samo tada kad tržište i/ili vlada ne djeluju uspješno. Salamon kaže da je istinito upravo suprotno. Kad zakaže tržište, tada reagira zajednica i neprofitni sektor. (Ja bih tome dodao da je to slično onome što je Alexis de Tocqueville (1993.) opisao u svom sjajnom eseju o američkoj demokraciji početkom 19. st.: uvijek kada ljudi osjete da nešto nedostaje, npr. kad žele graditi crkvu, ujedine se i djeluju u skladu s tim.) Ali da nastavimo sa Salamonovom teorijom. On ukazuje na vrlo značajnog činitelja koji je do tada bio previđen. Ne samo da podbacuju vlada i tržište nego podbacuju i neprofitni sektor. On naglašava da postoje četiri podbacača dobrovoljnog sektora koja nužno traže vladinu aktivnost i opravdavaju vladinu potporu dobrovoljnom sektoru: «prvo, nedostatak čovjekoljublja; drugo, filantropski partikularizam; treće, filantropski paternalizam; i četvrto, filantropski amaterizam (ibid:48). Budući da slabost tog sektora korespondira s vladinom snagom, objektivno postoji potencijalna (zapravo široko rasprostranjena) suradnja u osiguravanju kolektivnih dobara između vlade (kroz vladinu treću stranu) i dobrovoljnog sektora.

Teorija **socijalnoga društva** oslanja se na mnoge ranije pokušaje koncepciona-

lizacije nove situacije u postsocijalnoj državi. Između ostalih, Michael Walzer (1988.) ga naziva «demokratskim socijalnim društvom», Zsuzsa Ferge (1989.) «četvrtim putem», znameniti finski kolega koristi termin «postmoderna socijalna zaštita» (Abrahamson, 1989.), a Evers i Olk (1996.) «socijalno društvo». Njegovo glavno obilježje je da naglašava prisutnost četiri sektora u svrhu maksimiziranja dostupnih resursa za zadovoljavanje sve većeg broja potreba ljudi za socijalnim uslugama. Ovaj je problem bio podcijenjen u programu Waltera Lorenza (1998.), gdje on ističe da zbog složenih međunarodnih promjena (kao što su globalizacija, migracije i sve veća nejednakost) potreba za socijalnom skrbi raste, dok resursi za tu namjenu na razini države nestaju. Cilj modela socijalnoga društva je očito prihvatljiv za one profesionalce koje doista brine raskorak između nedostatka resursa i rastućeg broja nezadovoljenih potreba. Ako nema dovoljno prava, ako je socijalna politika nedostatna i nema dovoljno financijskih sredstava, tada rad socijalnih radnika ponovo postaje rad na slučaju ili neposredna krizna intervencija, a ne složeni socijalni profesionalni rad na onim razinama koje zahtijeva rješavanje problema.

Novi model socijalnoga partnerstva (Mendell, 1991.) pojavio se na lokalnoj razini u jednoj kanadskoj regiji. On slijedi filozofiju socijalnoga društva i gradi partnerstvo između onih koji traže socijalne promjene i onih koji traže da privatni sektor «začepi rupe u mreži socijalne sigurnosti» koje su nastale postupnim odustajanjem od socijalnih programa. Udruga lokalne zajednice za kredite prvi je kreditni fond u Kanadi, a osnovan je kao odgovor na porast nezaposlenosti, produbljivanje siromaštva i otuđivanje unutar regija.

Treća interdisciplinarna teorija je *Social Origins of Civil Society* (1998.) koju su napisali Salamon i Anheier. U tom je članku

autorova namjera bila točno navesti konkretne povijesne, socijalne, kulturološke, zakonske, ideološke i političke okolnosti koje određuju način suradnje uglavnom između vlade i civilnoga sektora. No taj se pristup može također proširiti ispitivanjem ostalih sektora. Drugim riječima, nije slučajno da je kombinirani model socijalne politike tako različit u različitim zemljama. Taj sociološko-povijesni pristup se već ranije pojavio u radu Wolfganga Seibela (1992.), koji je napisao da neprofitne organizacije «ne plivaju slobodno u socijalnom prostoru», ali se ugrađuju u socijalne i ekonomske strukture (Seibel, 1992.:51). Temeljem zajedničkog gledanja na stvari Lester Salamon i Helmut Anheier su definirali četiri različita modela neprofitnoga sektora koji postoje u svijetu. Oni su slični Esping-Andersenovoj tipologiji, ali taj koncept se više bavi odnosom državni - civilni sektor, dok je Esping-Andersenov model usredotočen na razlike i sličnosti socijalnih politika različitih nacija.

Prvi model je **liberalan**. On se uglavnom odnosi na SAD. Njegovo glavno obilježje je relativno velik neprofitni sektor te partnerstvo «vladine treće strane» i neprofitnih organizacija. Istovremeno se civilni sektor kao partner vrlo malo direktno uključuje u vladina pitanja, izuzev lobiranja, iako je vrlo jak i dobro organiziran. Glavno obilježje američkog neprofitnog sektora je pružanje socijalnih usluga. Velika Britanija, koja se općenito svrstava u liberalne zemlje, ne izgleda kao zemlja koja ima tipični «liberalni tip» neprofitnog sektora. No ona nesumnjivo ima sličnosti s liberalnim i demokratskim modelom istovremeno.

U **socijalno-demokratskom** modelu neprofitni sektor najčešće dopunjuje državu u osiguravanju javnih dobara, te igra ulogu GLASA ili advokata. Naravno, skandinavske zemlje uglavnom pripadaju ovoj skupini.

U trećem, **korporativnom** modelu neprofitni sektor ima ulogu korekcije socijalne zaštite. Poseban supsidijarni model koji imamo u Njemačkoj je sa svojom korporativnom strukturom predvodnik partnerskog modela. Ostale tipične zemlje koje ovamo spadaju su Francuska i Italija.

Četvrti model se naziva **moć države**. Japan je gotovo jedina zemlja koja sa svojom specifičnom socijalnom strukturom, skromnom socijalnom politikom i malim neprofitnim sektorom koji ima slabu potporu države spada u taj model.

I konačno, ovo ću poglavlje završiti kratkim citatom Jon Van Tila. Dijelim njegovo gledište o naslovu ovog odjeljka: «Zašto bi uopće sektori gradili partnerstvo?». Lester Salamon je u pravu kad u ranije citiranoj knjizi kaže da se svaki model zapravo temelji na nekom obliku suradnje. Ona se ne može izbjeći, a njena dubina, složenost i jednakopravnost temelje se na vrijednostima, političkim ciljevima, strategijama i volji partnera. Van Til (2000.:68) piše: «Suvremeni liberali i umjerenjaci govore o važnosti 'javno-privatnog partnerstva', u kojem vlada i organizacije tercijarnog sektora rade zajedno za javno dobro. Upravo suprotno, današnji neokonzervativci drže primat u dva 'privatna' sektora, poslovnom i dobrovoljnom, te se zalažu za minimalan angažman države kako bi je zaštitili od nametanja raznih 'moralnih vrijednosti'.»

ANALIZA USPJEHA I NEUSPJEHA MODELA PARTNERSTVA: KOJE SU IMPLIKACIJE?

Iskustva Europske unije

Socijalna politika dugo nije bila središnja tema u građenju Europske zajednice (kasnije unije). Prvih je godina ona bila pretežito političko-ekonomska zajednica, a socijalna politika je bila prepuštena zemljama članicama.

To je još uvijek tako u smislu provođenja svakog pojedinog sustava. Međutim, sve se više pojavljuje potreba za jedinstvenim konceptom «socijalne Europe». To postaje osobito važno kad problemi socijalnih država, članica Europske unije, prouzroče neke nepredvidive ekonomske i političke teškoće koje vane za jedinstvenom politikom. Spomenut ću dva, prema mojoj procjeni, možda najvažnija problema prisutna tih godina. Visoka stopa nezaposlenosti i njene političke posljedice (posebno vezano za manjine i rast popularnosti stranaka krajnje desne orijentacije), te narastajuća potreba za migracijama iz izvan-europskih zemalja. Doista su bile potrebne godine da Vijeće ministara i Parlament prihvate zajedničke kriterije vezane za financijske resurse i davanja kojima je otvoren kanal za iznalaženje zajedničke minimalne razine dohotka u zemljama članicama. To je bio proboj kojim se predlagalo otvaranje i drugih područja socijalne politike u zemljama članicama. Maastrichtski sporazum upravo govori o koracima koje je potrebno poduzeti «u području stanovanja, zdravstva i obrazovnog sustava» (Estivill, 1994.:105).

Sljedeći koraci su bili usvajanje Bijelog papira o «Europskoj socijalnoj politici» u travnju 1993. godine i usvajanje Zelenog papira o «Europskoj socijalnoj politici - Mogućnosti za Uniju» u studenome iste godine. U Zelenom papiru utvrđeno je određivanje minimalnog dohotka te planovi integriranja svih onih osoba koje su bile isključene (Flynn, 1994.). Istovremeno Komisija Europske unije je prihvatila politiku «partnerstva». Kao što piše Estivill (1994.:107): «U Maastrichtskom sporazumu različitim programima (posebno u Siromaštvu 3), brojnim preporukama, u samom Zelenom papiru, te u govoru predsjednika Delora čini se da je riječ **partnerstvo** (istakao G. H.) upravo čarobna riječ za rješavanje nekih od poteškoća s kojima se europska socijalna politika suočava.»

Koju vrstu partnerskih odnosa je on predvidio? Na primjer, odnose između Europske unije, pojedinih država te regionalne i lokalne javne uprave; radne odnose; volonterske organizacije, udruge građana, asocijacije koje povezuju posebne skupine ili interese, inicijative samopomoći te projekte koji djeluju na pučkoj razini. Funkcija tih aktivnosti i mehanizama je da izraze novonastale potrebe i potražnju. Oni mogu djelovati kao «novi oblici posredovanja i kontrole bez kojih bi Europska kuća bila doista hladno mjesto» (Estivill, 1994.:107). On također predlaže nove oblike partnerskih mehanizama u obliku foruma za debatanje, mirenje i pregovaranje, a koji se mogu sprovesti kod svih aktera europske socijalne politike (Estivill, 1994.:108).

Međutim, tada je nešto pošlo po zlu. Samo pet godina kasnije Allan Larsson, generalni direktor Opće uprave za zapošljavanje i socijalna pitanja Europske komisije, održao je uvodni govor na Prvoj konvenciji Europskog ekonomskog i socijalnog odbora (European Economic and Social Committee - ECOSOC) u Bruxellesu 1999. godine. Tu je rekao da se Europska unija «suočava s niskim povjerenjem svojih građana» koji ju «optužuju za nedjelotvornost, ukazuju na demokratske manjkavosti te traže veću osjetljivost za javno mnijenje» (Larsson, 1999.:94). Nizak odaziv glasača na europskim izborima također ukazuje na problem (ne)povjerenja.

Komisija je priznala probleme i predložila program prema kojem bi se oni prevladali u tri faze. Prva faza predstavlja «Reformu Komisije» i njen je cilj vraćanje povjerenja u Europsku uniju. Ona također sadrži «četiri kamena kušnje koja su uočili predsjednik Prodi i potpredsjednik Kinnock»: efikasnost, odgovornost, usluge i transparentnost. Drugi program se zove «Zajednički socijalni program i program zapošljavanja», u kojem civilno društvo ima svoju šansu i odgovornost. Ključna područja su: novi

paket mjera za zapošljavanje, resursi za strategiju zapošljavanja (strukturni fondovi), novi program socijalne zaštite, antidiskriminacijsko djelovanje, socijalno uključivanje i socijalna politika na europskoj razini.

Treći program je «Potreba za partnerstvom». On odražava shvaćanje da je prethodni program o partnerstvu (vidi ranija poglavlja) ostao samo na papiru. Kao što je to Allan Larsson pretočio u riječi, «nijedna stvar koja je građanima važna ne može se djelotvorno rješavati bez snažnog, otvorenog partnerstva koje uključuje sve one koji politiku povezuju s narodom i akcijom na terenu» (Larsson, 1999.:96). Partnerstvo se u ovom novom programu odnosi na dva partnera: socijalne partnere i civilno društvo. Taj se oblik partnerstva zove *dijalog*.

Socijalni dijalog je ključni, na sporazumu temeljen element procesa ekonomske i socijalne politike na europskoj, nacionalnoj i sektorskoj razini. Njegov je cilj pridonositi procesu modernizacije svijeta rada u Europskoj uniji, podići dijalog na *prilagodljivost* (tj. na drugi stup Strategije zapošljavanja), cjeloživotno učenje i modernizacija organizacije rada.

Civilni dijalog znači tri stvari. Prva je *politička izjava*, izbor temeljen na vrijednosti, što znači da Komisija «u potpunosti prepoznaje važnost uloge nevladinih organizacija i organizacija civilnoga društva u stvarnome svijetu, u stvarnom svijetu europske sigurnosne mreže, u pravima i pristupu, socijalnoj zaštiti i skrbi, kao zagovaračima politike i osiguravatelja usluga» (Larsson, 1999.:97). Druga stvar je da partnerstvo može djelotvorno raditi i razvijati se na općim, zajedničkim pitanjima samo onda ako postoje *strukture i programi aktivnosti*. Europski socijalni forum je jedna od mogućih struktura koja pomaže odrediti i razvijati pojam i ulogu europskog civilnog društva. Treće pitanje odnosi se na temeljne sporazume koji nedostaju za daljnje građenje partnerstva.

Najvjerojatnije će to biti sljedeći logični korak. Za mene, koji sam sudjelovao na skupu 1999. godine, najvažnija pouka je bila ona Allana Larssona. On je kazao da bez strukture i programa aktivnosti politička izjava i dobra volja nisu dovoljni. Međutim, vrijedi i obratno: bez dobre volje političara neće biti ni struktura ni programa aktivnosti.

U sadašnjem trenutku se *program aktivnosti* u smislu partnerstva brzo razvija. Na Vijeću Europe u Lisabonu 2000. godine utvrđena je Metoda otvorene suradnje (Hodson i Maher, 2001.) «pomoću koje bi se prišlo odlučnom iskorjenjivanju siromaštva i socijalne isključenosti do 2010. godine» (*Call for proposals*, 2002.). Primjena bi se trebala ostvariti iz partnerstva koje je trebalo uključiti partnere u najmanje 3 zemlje članice Europske unije. Prošle su godine na temelju te politike odabrana 64 projekta. U drugoj se fazi oni koji žele nastaviti s programom moraju ponovo natjecati za sredstva. Dana im je prilika da u ime istočno-zapadnog partnerstva uključe organizacije iz zemalja kandidata EU. Ta činjenica još više potvrđuje snažnu političku opredijeljenost Europske unije za partnerski koncept. Ono što još uvijek nedostaje je jaki strukturni mehanizam.

Iskustvo Velike Britanije

Laburisti su u Velikoj Britaniji došli na vlast 1997. godine. Iako je mehanizam «partnerstva» u obliku ugovora uveden još za vrijeme konzervativne vlade, mnogi vjeruju da je plan COMPACT ili, drugim riječima, veliki ugovor između vlade i dobrovoljnog sektora odigrao važnu ulogu u pobjedi novih laburista. Ideološki gledano, koncept COMPACT je dio «Trećeg puta u politici» radničkoga pokreta. On također ima ključnu ulogu u novoj socijalnoj politici (Harris, 1998.:1).

O potencijalnim prednostima «partnerstva» između vlade i dobrovoljnog sektora već se raspravljalo potkraj 80-ih godina

(Brindley and Stoker, 1988.). Tada je Nicholas Deakin (1991.) izašao s planom neke vrste COMPACT-a. Kasnije je predvodio pripreme i konzultacije za potpisivanje dokumenta između predstavnika vlade i dobrovoljnog sektora. Taj dokument sadržava dvije vrlo važne izjave s aspekta volonterskog sektora. Prvo, vlada ga uvažava kao pružatelja usluga i poštuje njegovu kritičku ulogu, te ne želi potkopati njegovu samostalnost. Drugo, vlada želi pridonijeti razvoju ovog sektora pružajući mu financijsku sigurnost i razvijajući s njim partnerske programe na nacionalnoj i na lokalnim razinama. Kao posljedica toga, brojna vijeća su nastavila razvijati lokalne COMPACT programe u partnerstvu s lokalnim agencijama (Gazdar, 2000.:4).

Iako je COMPACT potpisan tek pred manje od pet godina, neka iskustva već postoje. Prije provođenja COMPACT-a na VGB istraživanju (*voluntary governing bodies* - dobrovoljna upravljačka tijela) su radili predsjednici dobrovoljnih agencija, koji su već imali iskustva u partnerskim programima (Harris, 1998.). Stoga bi njihovo mišljenje moglo pomoći u razvijanju boljih modela. Njihov glavni problem je bio sljedeći. Dobrovoljne agencije su u praksi sve više sputane u osiguravanju usluga koje vlada smatra primarnima, te u pružanju tih usluga, pri čemu koriste postupke koje su utvrdili vladini službenici i oni koji su njima bliski. Ta studija također napominje da je prihvaćanje gledišta dobrovoljnih agencija u vladi više bitka nego dijalog jednakih (Harris, 1998.:16). Stoga se opis tog odnosa jedva može nazvati partnerstvom. COMPACT se bori s tim problemom tako da naglašava koliko je važna ravnopravnost i iskreni radni angažman u COMPACT-u. Budući da postoji struktura i program rada, te da se predstavnici nacionalnih i lokalnih vladinih tijela i dobrovoljnih agencija povremeno sastaju i raspravljaju o pitanjima od zajedničkog interesa, socijalnom planiranju i uredbama, postoji i prilika za dobar

primjer partnerstva. Budući da nedostaje dubinska evaluacija COMPACT-a, moram se osloniti na neke izvještaje, usmene prezentacije i moja vlastita zapažanja u Škotskoj. Gazdar (2000.:4) izvještava o nekim važnim problemima:

- Dobrovoljne organizacije se često tuže na «simbolično sudjelovanje u programu i na nedostatak kontinuiranih povratnih informacija ili aktivnosti». Naravno, u pravom partnerstvu svi bi se doprinosi trebali vrednovati. Zaposlene u lokalnim vijećima bi trebalo bolje educirati kako bi razumjeli probleme s kojima se dobrovoljne agencije suočavaju.
- Održivost ili njen nedostatak često potkopava partnerstvo između nevladinih organizacija, privatnog sektora i lokalnih vijeća. Kratkotrajno financiranje otežava ili potpuno onemogućuje razvoj i poduzimanje rizika. Postoje, također, situacije kada se prioritete lokalnih vijeća ne podudaraju s onim što radi dobrovoljni sektor. (U vrijeme pisanja mojeg članka to je bio slučaj s intermedijalnom njegovom.)

Marylin Taylor je na nedavnoj konferenciji u Budimpešti izvijestila da je otpor mnogih lokalnih uprava najveći problem s kojim se COMPACT susreće (Taylor, 2003.). Upravo to su nam na studijskom putovanju u Škotskoj, koji je organizirala Charity Aids Foundation, napomenule lokalne nevladine organizacije (Hegyesi, 2001.). Taj otpor može imati mnogo oblika kao što su npr.: predstavnik lokalnog vijeća ne dolazi na obavezan sastanak koji je dio COMPACT-a, predstavnik lokalnog vijeća se pojavi, ali je nepripremljen, sljedeći se sastanak uvijek otkazuje, daje se premalo vremena da bi predstavnici nevladinih organizacija ozbiljno prodiskutirali materijale za sastanak s članovima dobrovoljnog odbora, važne informacije se ne prosljeđuju, itd.

Pouka svega toga je: čak i kad postoji politička volja, strukture i program rada, to

još uvijek ne garantira uspješan partnerski model.

Mađarsko iskustvo

Rođenje mađarskog «nastupajućeg sektora» zakonski se može locirati na sam dan donošenja Zakona o slobodnom udruživanju u mađarskom parlamentu 1989. godine. To je bio poticaj za odbacivanje jednopartijskog sustava i uvođenje višestranačke demokracije. To je, također, bila zakonska osnova za organiziranje udruga temeljenih na slobodnoj volji i inicijativi građana. (Iako je ispod površine uvijek postojalo civilno društvo (Hegyesi, 1990.). Razvoj je bio vrlo brz. Danas postoji oko 50.000 neprofitnih organizacija (Bocz et al., 2001.), uglavnom udruga i zaklada (većina je operativne prirode i ne osiguravaju financijska sredstva ostalim neprofitnim organizacijama).

Političke promjene izazvale su vrlo duboku ekonomsku krizu. Spomenut ću samo neke podatke da biste dobili uvid u dubinu i opseg poteškoća s početka 90-ih godina: stopa nezaposlenosti bila je viša od 30%, stopa inflacije bila je gotovo isto tolika, udio stanovništva koji je živio ispod linije siromaštva iznosio je 40%, nije bilo indeksacije financijskih primanja, pa je stoga većina umirovljenika jedva preživljavala. Da bi izbjegla državni bankrot, vlada (socijal-demokratska liberalna koalicija) je 1995. godine drastično srezala troškove za sustav socijalne zaštite. Ova financijska kriza je znatno pogoršala uvjete za razvoj neprofitnog sektora. Državni doprinos godišnjih davanja za taj sektor pao je ispod 20% (Harsányi, 1997.). U ostalim dijelovima svijeta te vrijednosti iznose najmanje 40% (Salamon i Anheier, 1994.:122).

Neprofitni sektor se našao na raskršću: kad bi se takva tendencija nastavila nakon 1998. godine, velik broj organizacija ne bi mogao funkcionirati. Nakon snažnog lobiranja (npr. kroz CIVICUS - *World*

Organization of Civil Society, tj. Svjetsku organizaciju civilnoga društva, koja je svoju godišnju konferenciju održala u Budimpešti, te kroz parlamentarnu raspravu između premijera i ostalih ministarstava i predstavnika neprofitnog sektora) parlament je u prosincu 1997. godine donio Zakon o neprofitnom sektoru (Barabás, 1997.). Taj je zakon uveo jasan sustav oslobođanja od poreza koji se temelji na poziciji koju neka neprofitna organizacija zauzima na skali pomoću koje se mjeri njena neprofitna djelatnost. Izrada tog zakona je bio važan doprinos te godine. Predstavnici neprofitnog sektora i Ministarstva pravosuđa organizirali su partnerske skupove i forume diljem zemlje, pa je tako taj zakon zapravo bio rezultat udruženih napora. Uspjeh čitave serije zajedničkih napora omogućio je da se na najvišoj upravnoj razini, tj. pri samom uredu premijera, osnuje mali Odjel za neprofitna pitanja.

Na temelju pozitivnih promjena 1997. godine postojala je nada da će se ta kretanja nastaviti. Kao što smo već spomenuli, neprofitni sektor je već imao prvi koncept kako uspostaviti partnerstvo između nevladinih organizacija za pružanje socijalnih usluga i Ministarstva za socijalnu zaštitu (Ádám, Csató, Hegyesi, et al., 1995.). Mađarski COMPACT se gradio paralelno s britanskim. Međutim, postojala je jedna bitna razlika. Mađarska koalicija je 1998. godine izgubila izbore, a nova, desničarska, nacionalistička vlada je imala vrlo različit neprofitni koncept. Nije pokazivala nikakav interes za građenje partnerstva s čitavim sektorom. Politika ga je nastojala kontrolirati kako bi ga podijelila po političkim linijama, te tako kroz razne financijske potpore ojačala desne civilne organizacije. Takva je politika potpuno potkopala cjelovitost neprofitnog sektora stavljajući pod znak pitanja autonomiju organizacija, sileći ih da kao pružatelji usluga odaberu političku stranu (jer, naravno, kao organizacije većina ih je bila neutralna) te potičući

korupciju. Dugoročno je to bila anticivilna politika nezavisno o političkim simpatijama, jer je njen glavni cilj bio privlačenje klijenata neprofitnog sektora.

To je potaklo nevladine organizacije, koje su imale potpuno drugačiju viziju civilnoga društva, da započnu projekt koji je imao za cilj uspostaviti u Mađarskoj drugačiji koncept odnosa vlade i civilnoga sektora. Razdoblje priprema je trajalo od 1998. do 2002. godine. Godine 2002. vlada je izgubila izbore u vrlo oštroj utrci, djelomično i zbog fatalne politike prema civilnome društvu. Rezultat je bio pobjeda socijalno-demokratske liberalne koalicije, koja je djelomično ostvarena zbog obećanja u svom političkom programu vezanim za ta pitanja. Jedno od njih je bio prijedlog uspostavljanja složenih partnerskih sustava između vlade i civilnoga sektora. Plan mađarskog COMPACT programa je bio stavljen na stol.

Izbori su bili u svibnju 2002. godine. Od tada skupina nevladinih organizacija radi na raznim aspektima odnosa između četiri sektora. Međutim, u svjetlu prethodnih godina posve je razumljivo da se najvažniji dio prijedloga (završenih početkom 2003. godine) odnosi na odnos između vlade i civilnog sektora, tj. Ministarstva zdravstva, socijalne zaštite i obitelji i onih neprofitnih organizacija koje rade u toj djelatnosti (Hallgató et al., 2003.). Nastojat će sažeto predstaviti taj složeni plan i koncentrirati se na najvažnije karakteristike kako bih ukazao na mjesta koja govore o partnerskom konceptu. O njemu se još uvijek raspravlja na ministarskoj razini, a do sada ga je podržala većina. Odluka se može očekivati tijekom 2003. godine.

Najvažnije karakteristike tih prijedloga su sljedeće:

- Na temelju izbora će se uspostaviti Nacionalno vijeće za neprofitni sektor. To će dati legitimitet predstavnicima ovog sektora na sastancima s pred-

stavnicima vlade. Teme (program rada) će se pažljivo birati i dat će se prilika predstavnicima neprofitnog sektora da iznesu svoje viđenje o svakoj temi koja pogađa interese nevladinih organizacija (prije svega o regulativi i godišnjem proračunu). Vijeće će se oslanjati na dvije niže razine. Prvu, lokalnu, gdje će lokalna vijeća uspostaviti bliske kontakte s lokalnom upravom. Na drugoj razini će regije izabrati predstavnike i surađivati s regionalnom upravom (to će se učiniti tek kada Mađarska uđe u Europsku uniju). Velike udruge će imati posebnu ujedinjenu udruhu i pravo da pošalju svoje predstavnike u Nacionalno vijeće. Troškovi tog sustava će se financirati iz proračuna, neovisno o vladi.

- Slična struktura će se uspostaviti kao partner Ministarstvu zdravstva, socijalne zaštite i obitelji. Socijalnopolitičko vijeće će također imati tri razine. Vijeće na nacionalnoj razini će se baviti propisima Ministarstva. Preko zajedničkih sastanaka predstavnici će imati ozbiljan zadatak da paze na koji će se način uvažavati glavne socijalnopolitičke vrijednosti, te kako će se ostvarivati socijalnopolitički ciljevi. Predstavnici Vijeća će se birati svake četiri godine i to uvijek u međuzbornim razdobljima (izborna razdoblja također traju četiri godine). Socijalnopolitičko vijeće će imati jedno mjesto u Nacionalnom vijeću za neprofitni sektor koje će pokrivati dano područje. Socijalnopolitičko vijeće će imati dva predsjedatelja. Jedan će biti ministar, a drugi će biti predsjednik kojeg će izabrati predstavnici neprofitnog sektora. Tu će biti zastupljeni i predstavnici drugih ministarstava i tijela koji imaju interesa sudjelovati u raspravama koje će prethodno biti pripremljene. Preliminarna diskusija će se voditi u radnim skupinama. One će biti otvorene svakome tko želi iznijeti svoje mišljenje.

- Jedino je neprofitnim organizacijama sugerirano da rade na specifičnim područjima kako bi izgradile svoj vlastiti predstavnički sustav prema vlastitim ministarstvima kao što to rade nevladine organizacije u području socijalne zaštite. U tom slučaju sve one imaju po jedno mjesto u Nacionalnome vijeću za neprofitni sektor. Postoje i drugi prijedlozi o tome kako urediti njihov predstavnički sustav. Te će organizacije svoje predstavnike dobiti izborima.

O ovim će se prijedlozima još jednom raspravljati u obliku široke javne rasprave diljem Mađarske, te u obliku kontinuirane debate na Internetu. Ne može se izabrati partnerski model a da se ne koriste partnerstvu prijateljska rješenja, zar ne?

ZAKLJUČAK: KOJE IMPLIKACIJE MOŽEMO IZVUĆI IZ TEORIJSKIH NALAZA I ISKUSTAVA IZ PRAKSE

Vjerojatno je najočitija karakteristika partnerstva da se ono ne događa automatski, jer se radi o vrlo složenoj strukturi. Ono se temelji na vrijednostima koje treba odabrati i znanju koje treba primijeniti i dalje koristiti. No nije čisti idealizam ako kažemo da sa stajališta interesa socijalne zaštite, sa stajališta svih onih ljudi koji trpe neimaštinu, koji su isključeni i ne mogu živjeti u skladu sa svojom političkom slobodom, jer su zarobljeni u siromaštvu, sa stajališta korisnika usluga, te sa stajališta participacijske demokracije partnerski model nudi najviše što se može postići u ovome trenutku. Upravo zato su se razni njegovi oblici već pojavili, iako pod uvjetima u kojima ga ljudi nisu potpuno svjesni. Možda smo sada u stanju utvrditi neke od glavnih uvjeta i osnovnih elemenata partnerskog modela koji bi nam, u najmanju ruku, pomogli da ga bolje shvatimo. To može izgledati gotovo kao prvi nacrt za školski program o temi «Kako organizirati partnerski model».

- Središnje kategorije su **interes i vrijednosti**. Bez njih predstavnici sektora neće cijeniti dodane vrijednosti koje donosi partnerstvo. Političke stranke, posebno vlada, poslovni ljudi, neprofitni rukovoditelji i obični ljudi moraju shvatiti da te dodane vrijednosti proizlaze iz kompetitivnih prednosti koje je sa stajališta partnerstava prvi opisao Lester Salamon (1987.b). To se može razumjeti na razini centralne, ali i na razini lokalne vlasti (Geddes, 1998.). Analize dobrih i loših strana dovode nas do pitanja sinergije. Jinni Lue Richards (1991.:64) je napisao da sinergija «razvija međuodnosne sustave koji imaju veću vrijednost od pukog zbroja svojih dijelova.» Ako tu definiciju primijenimo na naše područje, to znači da svatko i svaka organizacija ima interes koristiti sinergiju ako postoje nestašice koje uzrokuje probleme. Očito je da je sinergija vrlo važan pristup, pa čak i neizbježna činjenica biološkoga i socijalnog života. No, postoje i drugi pristupi. Kao primjer navodimo slučaj Spartanskog ustanka (kako bismo izbjegli ocjenu da smo idealisti). No, partnerstvo je svjesni način socijalne sinergije i vrlo je važno da ga koristi svatko tko se bavi socijalnim problemima (osobito nestašicama). Moguće je navesti daljnje jake i slabe strane države, neprofitnog sektora i tržišta kao što smo to i učinili u brošuri publiciranoj 1995. godine (Ádám et al., 1995.:8-9). Partnerski model se može zasnivati samo na sinergiji političke i socijalnopolitičke razine.

- Sljedeća kategorija koju ćemo analizirati je **gospodarstvo**. Ako želite partnerski model, trebate partnera. U tom smislu neprofitne organizacije su u najosjetljivijoj poziciji. Éva Kuti (1998.:2002) daje dobar prikaz ekonomskih uvjeta između države i neprofitnog sektora u partnerskom modelu. Ona kaže sljedeće: direktna financijska potpora države distribuirala se prema jasnim zakonskim

- normama; oslobađanja od poreza su visoka; javni interesni test (temelj poreznih odluka) je normiran; privatne donacije su visoke; odgovornost organizacije je utvrđena. Posve je jasno da organizacija koja je u milosti nekog donatora neće biti jednakopravan partner.
- Sljedeće što ćemo analizirati su **ljudski potencijali**. Za partnerstvo i sinergiju potrebna su posebna znanja, vrijednosti i vještine, i to za sve sudionike, bez obzira na to gdje se unutar partnerskog sustava nalaze. (Ovdje bih želio skrenuti pažnju na početak ovog članka.). Posve je jasno da provođenje i rukovođenje partnerskim modelom znači da ljudi rade zajedno, te da je tu uvijek prisutan ljudski faktor sa svojim osobnim povjerenjima ili antipatijama. Ljudi vole raditi zajedno ako to ide lako. Međutim, vrlo često to nije lako. Stoga moramo učiti raditi u timu iako se ponekad osobno i ne volimo. To je važno reći, a još je važnije naglasiti da je to sa sociopsihološkog stajališta moguće. To se također može postići uz određenu edukaciju (Csepeli, 2001.:260).
 - Ljudi koji rade u partnerskom modelu moraju usvojiti ne samo vještine rukovođenja nego i mnogo znanja o mrežnom povezivanju, građenju ljudskog kapitala (Putnam, 1993.), evaluaciji

programa, te kako slušati i čuti drugu osobu. Sinergija, također, djeluje na osobnoj razini. Samo je se treba držati, a upornost se na kraju isplati.

- Ne treba zaboraviti riječi Allana Larssona: potrebna nam je struktura i program rada. Drugim riječima, ako je partnerstvo mehanizam, neobično je važno znati tko su partneri, tko je odgovoran za što, tko koga predstavlja, tko kome podnosi izvještaj i kada istječu rokovi. Može se steći dojam da protokol u partnerstvu ima izuzetnu važnost. Sektor mora biti dobro organizirani, moraju imati predstavnike koji tada mogu mijenjati protokol. No bez jasnih informacija nema povjerenja, a bez povjerenja nema partnerstva.
- I na kraju, što uopće nije najmanje važno, postoje «mekše» kategorije: kultura i moral. To logično proizlazi iz posljednje rečenice. Kultura i moral također igraju važnu ulogu u građenju i razaranju povjerenja. Općenito govoreći, postoje kulture u kojima neformalnost igra odlučnu ulogu. Recimo da i mafijaški klan također predstavlja partnerski model. Potrebno je mnogo znanja i razumijevanja za kulturološke razlike, a istovremeno i čvrsto uvjerenje da u stvarnom partnerstvu pri donošenju odluka i planiranju ne smije biti korupcije i previše neformalnosti.

LITERATURA

- Abrahamson, P. (1989.) *Post Modern Welfare: Markets, State, and Civil Society. Towards Year 2000*. Roskilde: Roskilde University, Institute of Economic and Planning.
- Ádám, A., Csató, Zs., Hegyesi, G., Kirschner, P., Takács, Gy., Talyigás, K. (1995.) *The Ministry of Welfare and civil organizations*. Budapest: Ministry of Welfare.
- Barabás, M. (ed.) (1997.) *Párhuzamosok és metszéspontok – avagy állam, gazdaság és civil társadalom Magyarországon (Parallels and crossroads. State, market and the civil society in Hungary)*. Proceedings of the conference held in the Parliament on 4 July. Budapest: European House.
- Bartal, A. M. (1998.) *A nonprofit szektor elméletei* (Theories of the nonprofit sector). Szombathely: Ligatura.
- Bean, O., Ferris, J., Whynes, D. (eds.) (1985.) *In Defence of Welfare*. London: Tavistock.

- Beresford, P., Croft, S. (1984.) Welfare pluralism: The new face of Fabianism, *Critical Social Policy* 9:20-35.
- Brindley, T., Stoker, G. (1988.) Partnership in Inner City Renewal – A Critical Analysis, *Local Government Policy Making* vol. 15/2.
- Bocz, J., Cseh, J. Kuti, É., Mészáros, G., Sebestyén, I. (2002.) *Nonprofit szervezetek Magyarországon 2000 (Nonprofit organisations in Hungary 2000)*. Budapest: Central Statistical Office.
- Bourdieu, P. (1998.) A neoliberalizmus lényege (The meaning of neoliberalism), *Esély (Chance)* 10:3-8.
- Call for Proposals VP/2002/010 for transnational exchange projects under the Community Action Programme to *Combat Social Exclusion 2002-2006* (under 2002 Budget Line B3-4105).
- Csepeli, Gy. (2001.) *A szervezked_ember (The organizing man)*. Budapest: Osiris Publishing House.
- Deakin, N. (1991.) Government and the Voluntary Sector in the 1990s, *Policy Studies* 12/3.
- Esping-Andersen, G. (1990.) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Estivill, J. (1994.) A VIEW FROM THE SOUTH – Building a New European Social Policy, u: Commission of the European Communities (ed.) *The Future of the European Social Policy – Options for the Union*. Records of the Proceedings of the European Conference at Brussels, from 26th to 28th May. Louvain-la-Neuve: Louvain University Press.
- Evers, A., Wintersberger, H. (1988.) *Shifts in the Welfare Mix*. Vienna: European Centre for Social Welfare Training and Research.
- Evers, A., Olk, Th. (1996.) Wohlfahrtspluralismus – Analytische und normativ-politische Dimensionen eines Leitbegriffs, u: Evers, A., Olk, Th. (eds.) *Wohlfahrtspluralismus. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrts-gesellschaft*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 9-62.
- Ferge, Zs. (1989.) *Van-e negyedik út? (Is there a Fourth Road?)*. Budapest: KJK.
- Flynn, P. (1994.) Preface, u: Commission of the European Communities (ed.) *The Future of the European Social Policy. Options for the Union*. Records of the Proceedings of the European Conference, Brussels, 26-28 May. Louvain-la-Neuve: Louvain University Press.
- Gazdar, C. (2000.) Working in partnership... Improving services for older people. Paper presented at a conference on “*New Initiatives in Care for the Elderly*”, Budapest, 21-23. 08.
- Geddes, M. (1998.) *Local partnership: a successful strategy for social cohesion?* Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Gilbert, N. (1983.) *Capitalism and the Welfare State*. New Haven: Yale University Press.
- Glennester, H. (ed.) (1983.) *The Future of the Welfare State*. London: Heinemann.
- Gondos, A., Hegyesi, G. (1984.) Non-governmental socio-political solutions in the field of human services: the way to a welfare mix. Presentation at an expert meeting on “*Established social services versus new social initiatives*”, 28.10.- 03.11. Frankfurt.
- Gondos, A., Hegyesi, G., Herczog, M. (1989.) Introducing a model of mixed service provisions, u: *Clients or Co-producers?* Presentations of an International workshop on “*The position and participation of clients as a key question in advancing social policy*”. The National Board of Social Welfare in Finland, Helsinki, 27-29 Augustus.
- Hallgató, É., Talyigás, K., Gosztonyi, G., Hegyesi, G., Szabó, J. (2003.) *Proposal about the concept of setting up the Council of Social Policy*. Budapest: Social Professional Association.
- Hadley, R., McGrath, M. (1980.) *Going Local*. London: Bedford Square Press.
- Hadley, R., Hatch, S. (1981.) *Social Welfare and the Failure of the State*. London: Allen and Unwin.
- Hansmann, H. B. (1987.) Economic Theories of Nonprofit Organizations, u: Powell, W. W. (ed.) *The Nonprofit Sector: A Research*

- Handbook*. New Haven: Yale University Press.
- Harsányi, L. (1997.) *Az állam és a nonprofit szektor (The state and the nonprofit sector)*. Budapest: INFO-Társadalomtudomány No. 42.
- Harris, M. (1998.) Partnership in social welfare provisions? The perspective of third sector boards. A paper prepared for the ISTR Conference, Geneva, 5-7 July.
- Hegyesi, G. (1989.) The appearance of non-profit organizations in East-Europe and Hungary. Presentation at the Salzburg Seminar on "The role of non-profit organizations", 1-12 May.
- Hegyesi, G. (1989.) A jóléti pluralizmus első jelei Magyarországon (The first appearance of welfare pluralism in Hungary), *Esély (Chance)*, Vol. 1. No. 1. Budapest, 39-49.
- Hegyesi, G. (1990.) Integrációs modellek és a nonprofit szektor (Integrative models and the nonprofit sector), *Esély (Chance)* 2,3:4-10.
- Hegyesi, G., Gondos, A., Orsó, É. (1992.) Social Policy in Hungary, u: Macarov, D., Dixon, J. (eds.) *Social Policy in Socialist Countries*. London: Routledge, 98-130.
- Hegyesi, G. (1992.) The Revival of the Non-profit Sector in Hungary, u: McCarthy, K., Hodgkinson, V., Sumariwalla, R., and Ass. (eds.) *The Nonprofit Sector in the Global Community*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 309-322.
- Hegyesi, G., Talyigás, K., Gayer, A., Gáthy, V., Gyuris, T., Kaposvári, A., Kozma, J., Lévai, K., Szémann, Zs., Visy, E. (2000.) *Setting up Standards for Human Services*. Budapest: Hungarian Association of Nonprofit Human Services.
- Hegyesi, G. (2001.) *Report on the COMPACT in Scotland*. Study tour as a part of the KNOW HOW FUND – Charities Aid Foundation program.
- Hegyesi, G., Reverda, N. (2003.) *From the Welfare State to Welfare Society: the Partnership Model. Research Proposal*. Maastricht: CESRT.
- Hodson, D., Maher, I. (2001.) The Open Method as a New Mode of Governance: The Case of Soft Economic Policy Co-ordination, *Journal of Common Market Studies*, November 2001, Vol. 39, 4:719-46.
- James, E. (1989.) The Nonprofit Sector in Comparative Perspective, u: Powell, W. W. (ed.) *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*. New Haven: Yale University Press.
- Klein, R., O'Higgins, M. (eds.) (1985.) *The Future of Welfare*. Oxford: Blackwell.
- Kramer, R. (1980.) *Voluntary Agencies in the Welfare State*. Berkeley: University of California Press.
- Kuti, É. (1998.) *Hívjuk talán nonprofitnak (Why don't we call it as nonprofit...?)* Budapest: Nonprofit Kutatócsoport.
- Larsson, A. (1999.) *Speech*, u: The Civil Society Organized at European Level. Proceedings of the First Convention of the European Economic and Social Committee. 15-16 October. Brussels.
- Levitas, R. (ed.) (1986.) *The Ideology of the New Right*. Cambridge: Polity Press.
- Lorenz, W. (1994.) *Social Work in a Changing Europe*. London: Routledge.
- Lorenz, W. (1998.) Introductory lecture on "Social Work in a Changing Europe", based on his "Address to the Joint European Regional Seminar of IFSW on "Culture and Identity", Dublin, 24 August 1997. MA Comparative European Social Studies, 20.10.1998, Maastricht.
- Mendell, M. (1991.) New Social Partnerships. Paper presented at Lyon Conference: *Le développement local: pratiques, conceptions et enjeux économiques*. 03. 05. Concordia University, Montreal, Quebec, Canada.
- Nelson, R., Krashinsky, M. (1973.) Two Major Issues of Public Policy and Organization of Supply, u: Nelson, R., Young, D. (eds.) *Public Subsidy for Day Care of Young Children*. Lexington: Mass.
- Peele, G. (1984.) *Revival and Reaction: The Right in Contemporary America*. Oxford and New York: Oxford University Press.

- Putnam, R. D., Leonardi, R., Nanetti, R. Y. (1993.) *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Richards, J. L. (1991.) Resources in Synergy Creating Hybrid Business Systems Utilizing Nonprofit Strategies, *IS Journal* 11:63-70.
- Salamon, L. M. (1987.a) Partners in Public Service: The Scope and Theory of Governmental Nonprofit Relations, u: Powell, W. (ed.) *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*. New Haven: Yale University Press, 99-117.
- Salamon, L. M. (1987.b) Of Market Failure, Voluntary Failure, and Third-Party Government: The Theory of Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State, *Journal of Voluntary Action Research* 16, nos. 1-2 (January-June): 29-49.
- Salamon, L. M., Anheier, H. K. (1994.) *The Emerging Sector: The Nonprofit Sector in Comparative Perspective – An Overview*. Baltimore: The Johns Hopkins University Institute for Policy Studies.
- Seibel, W. (1992.) *Funktionaler Dilettantismus. Erfolgreich scheiternde Organisationen in "Dritten Sektor" zwischen Markt und Staat*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Taylor, M. (2003.) Comments on the COMPACT based on: Craig, G., Taylor, M., et al (2002.) *Contract or rust? A role of compacts in local governance?* The Policy Press.
- de Tocqueville, A. (1993.) *The American Democracy*. Budapest: Europa Publishing House.
- Van Til, J. (2000.) *Growing Civil Society From Nonprofit Sector to Third Space*. Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press.
- Walker, A. (1984.) *Social Planning: A Strategy for Socialist Welfare*. Oxford: Blackwell.
- Walzer, M. (1988.) The Concept of the Democratic Welfare State, u: Gutman, A. (ed.) *Democracy and the Welfare State*. Philadelphia: University of Pennsylvania.
- Weisbrod, B. A. (1975.) Toward a Theory of the Voluntary Non-profit Sector in a Three Sector Economy, u: Phelps, E. S. (ed.) *Altruism, Morality and Economic Theory*. New York: Russel Sage Foundation, 171-195.
- Weisbrod, B. A. (1977.) *The Voluntary Nonprofit Sector: An Economic Analysis*. Lexington: Lexington Books.
- Weisbrod, B. A. (1988.) *The Nonprofit Economy*. Harvard University Press.

S engleskog jezika prevela
Nada Kerovec

Summary

FROM WELFARE STATE TO WELFARE SOCIETY: THE PARTNERSHIP MODEL

Gabor Hegyasi

*Department of Social Work, Faculty of Social Sciences, Eötvös Lóránd University,
Budapest, Hungary*

This paper considers the partnership model, which is in the author's view the best answer in the social policy creation in contemporary conditions. The author refers to changes and reforms in the development of welfare state in the world from 1980s onwards. He describes various approaches and models, paying particular attention to the welfare society model, and partnership as its central concept.

The goal of the partnership mechanism is to maximise the advantages and minimise the weaknesses of various sectors at the same time. This model attempts to realise the optimum synergy of various sectors through their partnership in order to achieve the main social goals, such as finding successful methods to eliminate poverty, integrating people with poor social power, providing social services of high quality to all, preventing social exclusion and fighting against oppression. The author emphasises that there is no widely accepted definition of partnership and mentions several theoretical approaches. Furthermore, he analyses the functioning of the partnership model based on the experience of the European Union, Great Britain and Hungary.

Key words: welfare society, partnership, welfare state, social policy models, social services, non-profit sector, the European Union, Great Britain, Hungary.