

tete pa je gotovo nemoguće naći mlade s potrebnim tehničkim znanjima. Stoga će u promatranim zemljama trebati pojačati aktivnosti na modernizaciji strukovnog obrazovanja, kao i pronaći načine većeg upisa na programe visokog obrazovanja tehničkog smjera.

Navedeni problemi obrazovnog sustava očituju se i u cjeloživotnom obrazovanju te obrazovanju odraslih u kojem promatrane zemlje uglavnom bilježe niske stope sudjelovanja, razmjerno lošu organizacijsku infrastrukturu (odnosno nedovoljan broj pružatelja usluga, većinom koncentriranih u većim gradovima), priličnu nezainteresiranost polaznika (posebice starijih i slabije obrazovanih) i tvrtki za osposobljavanje i usavršavanje polaznika, što sve samo pojačava već postojeće nepovezanosti između stečenih vještina i znanja i onih koje su potrebne i tražene na tržištu rada.

Prema mišljenju autora ove studije, promatrane zemlje trebaju što prije započeti ili ubrzati reforme svojih obrazovnih sustava, ako žele biti konkurentne u globalnom gospodarstvu. Pritom naglasak mora biti na ishodima učenja na svim razinama obrazovanja. Školama i fakultetima treba omogućiti potrebnu samostalnost, jasno utvrditi nadležnost i odgovornost te dosljedno u skladu s postignutim rezultatima kažnjavati one koji podbacuju, odnosno nagrađivati uspješne. Središnja se država mora usmjeriti na utvrđivanje strateške politike, sustavnih ciljeva i regulacije, a treba se osloboditi stalne želje da nešto pretjerano regulira i nadzire. Pritom je presudno jasno prikupljati podatke o tome što se dogodilo s učenicima i studentima po završetku obrazovanja, kako bi budući naraštaji i njihovi roditelji imali jasan pokazatelj koja se zanimanja, znanja i stručnosti traže na tržištu rada. Sve zemlje u regiji počele su razvijati uglavnom koherentne strategije obrazovanja i osposobljavanja, ali se njihovi učinci neće vidjeti u kratkom roku. U složenoj zadaći

poboljšanja obrazovnog sustava, analize i prijedlozi sadržane u ovoj publikaciji mogu biti od velike koristi.

Predrag Bejaković  
Institut za javne financije

doi: 10.3935/rsp.v19i1.1067

### **CO-PRODUCTION: THE THIRD SECTOR AND THE DELIVERY OF PUBLIC SERVICES**

**Pestoff, V. & Brandsen, T. (ur.)**

London i New York: Routledge, 2008., 113 str.

U teorijama i tipologijama socijalne države uloga neprofitnih organizacija uglavnom je marginalizirana. Također, kako navode urednici knjige, predložene tipologije najvećim dijelom izgrađene su na karakteristikama novčanih transfera, dok se zanemaruju karakteristike lokalnih socijalnih usluga u pojedinim zemljama, pitanja njihove kvalitete, učinkovitosti i djelotvornosti. Ovom publikacijom pokušalo se dati odgovor na prepoznati problem nedostatka sveobuhvatne empirijske građe i doprinos razumijevanju uloge neprofitnog sektora u javnim uslugama.

U uvodnom dijelu, urednici predlažu konceptualni okvir razumijevanja te uloge, uvodeći koncept su-proizvodnje (engl. *co-production*) kao osnovnu ideju oko koje se kasnije u knjizi raspravlja o specifičnim pitanjima. Za potrebe detaljnije analize, razlikuju tri različita modela sudjelovanja u socijalnim uslugama: 1. su-vladavina (engl. *co-governance*), 2. su-upravljanje (engl. *co-management*) te 3. su-proizvodnja (engl. *co-production*). Su-vladavina označava takav aranžman gdje neprofitne

organizacije (organizacije civilnog društva) sudjeluju u planiranju i osiguravanju javnih usluga, na primjer u tijelima odlučivanja na nacionalnoj ili lokalnoj razini. Su-upravljanje reflektira pluralizaciju i hibridizaciju pružatelja usluga te podrazumijeva suradnju neprofitnih organizacija i države u pružanju usluga, pri čemu se država prvenstveno javlja kao financijer. Su-proizvodnja, u užem smislu, podrazumijeva uključenost građana u proizvodnju (lokalnih) socijalnih usluga koje sami koriste, temeljem njihovog volonterskog doprinosa u cilju poboljšanja kvalitete ili opsega usluge. Ideja su-proizvodnje, u širem smislu, smatra se korisnom u kontekstu demokratskih reformi i reformi socijalne države, naglašavajući važnost potpore najvažnijih dionika tih reformi: građana, profesionalnih pružatelja socijalnih usluga te političara.

U drugom poglavlju V. Pestoff, referirajući se na radove Walzera, Hirsta i Galbraitha, raspravlja kakve bi uloge u pružanju socijalnih usluga trebali imati država, tržište i neprofitni sektor (pitanja decentralizacije i transformacije socijalnih usluga, prijenosa ovlasti i resursa organizacijama civilnog društva te jačanje njihove uloge u proizvodnji dobara i usluga). Pestoff prezentira funkcioniranje su-proizvodnje na primjeru uključivanja roditelja u pružanje usluga za djecu u osam europskih zemalja. Doprinos u slobodnom vremenu roditelja u zemljama zapadne Europe uobičajen je u smislu sudjelovanja u vođenju i upravljanju ustanovom. Kada su pružatelji usluga zadruge roditelja ili su one rezultat neformalne roditeljske inicijative, to često podrazumijeva radni doprinos, što predstavlja poteškoće onim roditeljima s nefleksibilnim zaposlenjem, posebice samohranim. Istovremeno, sudjelovanje roditelja (primjerice u Francuskoj, Njemačkoj i Švedskoj) kroz organizacije, inicijative i zadruge, najbolji su primjeri samoupravljanja i direktne demokracije.

Treće poglavlje, autorice Susan Prentice, raspravlja o primjeru su-proizvodnje u usluga za djecu u Kanadi. Karakteristično za liberalne i rezidualne socijalne sustave, usluge za djecu u Kanadi pružaju gotovo isključivo privatne profitne i neprofitne organizacije. Autorica navodi probleme nepovezanosti i nekoherentnosti nacionalne političke vizije skrbi za djecu i postojećih mehanizama implementacije na lokalnim razinama, kao i neadekvatnost i fragmen-tiranost usluga. Četiri petine predškolskih ustanova organizirano je od strane samih roditelja, koji i plaćaju i kontroliraju uslugu. Preostalih 20% usluga pruža se na komercijalnoj osnovi. Za razliku od ranije opisanih primjera organiziranja skrbi za djecu u europskim zemljama, su-proizvodnja usluga za djecu u Kanadi rezultat je nepostojanja javnih servisa. Istovremeno, ne postoje mehanizmi uključivanja privatnih pružatelja usluga u razvoj politika i koordinaciju usluga (su-vladavina i su-upravljanje). Uloga države je regulatorna i većinom se svodi na licenciranje privatnih ustanova i ograničeno subvencioniranje cijena usluga roditeljima s nižim prihodima. Neučinkovitost trenutnog sustava skrbi očituje se i u teritorijalnim nejednakostima u pristupu uslugama, a budući da većinu usluga organiziraju roditelji, razvijenost usluga ovisi i o razini socijalnog kapitala na određenom području. Također, očekivano sudjelovanje roditelja u organiziranju usluge u praksi rezultira većim udjelom majki od očeva te dovodi do učinka »obaveznog altruizma« i povećanog tereta obaveza za zaposlene majke.

O učincima su-upravljanja na primjeru mreža organizacija raspravlja u idućem poglavlju T. Brandsen i E. van Hout. Autori nalaze dva suprotstavljena smjera promjena: sve veću diferencijaciju organizacija i njihov istovremeni napor prema integraciji. Organizacijske adaptacije na navedene tenzije uključuju promjene vezane uz radne vještine, osoblje, promjene u strukturi or-

organizacija te promjene u stilu upravljanja. Tako je primjetan rast potreba organizacija za specifičnim vještinama, trend pomaka od dugotrajnog angažmana pojedinca u organizaciji prema više tranzitornim, kratkotrajnim ugovorima, jače odvajanje formalnih od neformalnih struktura organizacije te konačno, promjene u odnosima unutar mreža, koji se sve više temelje na povjerenju, a manje na hijerarhijskim strukturama.

I. Bode raspravlja o pitanju su-upravljanja unutar mreža organizacija na primjeru skrbi za starije u Njemačkoj, Francuskoj i Engleskoj. Ondje su neprofitne organizacije povijesno imale ulogu u pružanju usluga za starije, što je rezultiralo postojanjem međuovisnosti javnog i neprofitnog sektora. Od početka 90-ih primjetno je uvođenje tržišnih principa djelovanja, poput jačanja marketizacije i poduzetništva. Dok u Njemačkoj jača suradnja i koordinacija neprofitnih organizacija na rastućem kvazi-tržištu, u Francuskoj je zahtjev za javnom odgovornosti za socijalnu skrb stvorio pritisku za osiguravanjem uniformnih standarda skrbi i jačanjem infrastrukture profesionalnih socijalnih usluga. U Engleskoj su u posljednje vrijeme primjetni trendovi porasta pružatelja usluga unutar neprofitnog sektora te većeg naglaska na kontroli kvalitete usluga.

U idućem poglavlju, I. Tsukamoto i M. Nishimura daju pregled uspostave partnerstava između lokalnih vlasti i neprofitnih organizacija u Japanu. Najveći udio financijskih sredstava neprofitnih organizacija dolazi od države, dok je udio donacija građana i volonterski angažman značajno niži nego u europskim zemljama. One ne djeluju kao posredujuće organizacije koje izgrađuju povjerenje i pospješuju građanski angažman. Partnerstva s vlastima temelje se na ugovorima, regulirana su od strane vlasti i mogu se opisati kao su-upravljanje, ali ne i su-vladavina. Autori navode da takav od-

nos rezultira ovisnošću organizacija o vlasti, dok istovremeno slabe njihove specifične karakteristike, poput fleksibilnosti. Kao preporuke za organizacije navode razvoj strategija financiranja iz različitih izvora, kao i jačanje političkih funkcija zagovaranja i mobilizacije građana u utjecanju na javne politike.

I. Vidal iznosi refleksije iz perspektive ekonomskih teorija o tržištu, umrežavanju i pitanju povjerenja, odnosno razmatra pitanja »kako« i »zašto« se javljaju različiti oblici vladavine, upravljanja i proizvodnje određenih socijalnih usluga. Porast profesionalizacije neprofitnih organizacija omogućio je razvoj partnerskih aktivnosti u područjima u kojima je javni sektor sam neuspješan, poput uključivanja u rad osoba s otežanim mogućnostima zapošljavanja. Ono što je novo nije djelovanje neprofitnih organizacija u socijalnom području, već novi oblici umrežavanja i interakcije, što uključuje pitanja kredibiliteta, reputacije i uzajamnog povjerenja. Vidal zaključuje kako ekonomske teorije gledaju na organizacije iz individualne perspektive. Međutim, koncepti su-vladavine, su-upravljanja i su-proizvodnje zahtijevaju pomak od analize pojedinačne organizacije prema analizi koja bi uključivala međusobne utjecaje različitih dionika u suradnji i odnose među njima, kao i uključivanje koncepata socijalnog kapitala i povjerenja, koji su bili uglavnom zanemarivani.

Zaključno, urednici knjige zajedno sa S. Osbornenom rekapituliraju tri modaliteta sudjelovanja organizacija u javnim uslugama i njihove potencijale za obnovu demokracije i socijalne države. Koncepti koje uvode i o kojima raspravljaju u knjizi omogućuju obuhvatniji pogled na različite uloge neprofitnih organizacija unutar kompleksne strukture socijalnih usluga, a buduća istraživanja trebala bi se usmjeriti na sustavnije ispitivanje veza između tih uloga. Također, valjalo bi ispitati utjecaj

neprofitnog sektora na javne usluge u svim fazama javnih politika, ne samo utjecaj kroz zagovaranje. Budući da je djelovanje neprofitnih organizacija većinom u području socijalne politike, potrebno je jače povezati ove rasprave s onima o reformama socijalnih država i tipologijama socijalnih režima. Konačno, buduća istraživanja trebala bi se usmjeriti na konceptualizaciju i sustavnije istraživanje različitih funkcija neprofitnih organizacija (javljaju li se one kao suplementarne, komplementarne ili alternativne javnim uslugama), a vrijedno bi bilo u analizu uključiti i druge zemlje, izvan kruga zapadnoeuropskih zemalja.

Knjiga omogućuje bolje razumijevanje uloga različitih sektora u proizvodnji socijalnih usluga, i u tom smislu, ona je vrije-

dan doprinos do sada uglavnom zanemaranom istraživačkom području. Također, urednici nude novi konceptualni okvir za sustavnu analizu različitih modaliteta sudjelovanja neprofitnih organizacija u socijalnim uslugama, ali i naglašavaju pitanja poput povjerenja, odgovornosti, radnih uloga i obilježja zapošljavanja u organizacijama. Kao takva, knjiga prvenstveno može biti zanimljiva istraživačima i studentima s interesom u području kombinirane socijalne politike i djelovanja organizacija civilnog društva u socijalnim uslugama.

Jelena Matančević

Studijski centar socijalnog rada  
Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu