

Novi modeli upravljanja u Irskoj: Europska unija i uključenost neprofitnog sektora i sektora zajednice u multidimenzionalnom razvoju partnerstva u 90-im godinama 20. stoljeća

Arthur Williamson

Centre for Voluntary Action Studies
University of Ulster

UDK: 061.2:36(415)

U radu se analiziraju novi modeli upravljanja u Irskoj, gdje se politika dirigitiranoga odlučivanja i birokratskog implementiranja odluka zamjenjuje partnerskim multidimenzionalnim pristupom u kome veliku ulogu igraju neprofitni sektor i sektor zajednice. Takav je razvoj sukladan doktrini supsidijarnosti, odnosno različitim drugim teorijama modernog razvoja, kao što su Hirstov asocijacionizam ili Eversov socijalni pluralizam. Na ovakav je razvoj posebno utjecala Europska unija nizom strukturalnih programa koje je provodila u Irskoj, a koji su zahtijevali uključenost neprofitnog sektora i lokalnih zajednica u provođenje programa. Autor detaljno analizira niz takvih programa i ključnih spoznaja koje su oni generalni: načini rješavanja dugoročne nezaposlenosti, revitalizacija urbanih zajednica u kojima su skoncentrirani mnogi socijalni problemi, program borbe protiv siromaštva i sl. Ovakav razvoj nije lišen i nekih osobitih problema. Slučaj Belfasta, primjerice, postavlja pitanje može li se partnerski model urbane regeneracije i lokalnoga socijalnog i ekonomskog razvitka implementirati u uvjetima socijalnih nemira i urbanog terorizma? Usprkos tome, nova je politika polučila mnoge evidentne uspjehe. Iskustvo stečeno u Irskoj izravno koristi Europskoj uniji, koja će u narednom razdoblju izričito promovirati partnerski pristup lokalnom razvitku na cijelom svom području. Suzbijanje siromaštva i isključenosti te regeneracija pojedinih područja ne mogu se postići bez uključenosti svijui, ali potrebno je još vidjeti u kojoj će mjeri ovako razvijena participativna demokracija zadržati svoj utjecaj spram reprezentativne demokracije, zaključuje se na kraju ovog rada.

Ključne riječi: neprofitni sektor, sektor zajednice, lokalni razvitak, partnerstvo, novi modeli upravljanja, Irska, Europska unija.

UVOD

Krajem dvadesetog stoljeća dolazi do međusobnog približavanja politike lokalnog razvitka u dva dijela Irske.* To se ostvarivalo kroz programe i financijsku pomoć Europske unije, koja je naglašavala potrebu uključivanja lokalno ukorijenjenih organizacija u multidimenzionalnom partnerstvu za socijalni i ekonom-

ski razvitak. Od sredine 90-ih glavni je utjecaj u javnom upravljanju u oba dva irska entiteta imao kontinentalni pristup. Taj je koncept naglašavao značaj participacije organizacije zajednice i neprofitnih udruga u oblikovanju politike i provođenju programa. Oslanjajući se na načela francuskoga javnog upravljanja, Europska je unija insistirala na uključivanju "socijal-

* Ovaj je rad objavljen u *IPS Policy Paper*, br. 2, 1999., str. 21–32. Izdavač ovog časopisa, Institute of Policy Studies, Victoria University of Wellington, Novi Zeland, kao i sam autor, dozvolili su da se ovaj rad prevede i objavi u našem časopisu na čemu im najljubaznije zahvaljujemo (prim. ur.).

nih partnera“ u kreiranju politike i provođenju programa. Podržavajući njemački imperativ politike, ona pledira za supsidijarnost, decentralizaciju i lokalnu demokraciju.

U mnogim dijelovima svijeta zamijećene su promjene u načinu donošenja odluka u javnoj politici. Naime, napušta se politika dirigitiranog odlučivanja i birokratskog implementiranja “s vrha na dolje”, te prelazi na politiku zajedničke aktivnosti vlade i lokalnih zajednica, tj. suradničkom pristupu u politici planiranja i implementacije. Ova promjena podrazumijeva i prostornu dimenziju, a pridaje značaj doktrini supsidijarnosti te središnjem mjestu lokalne neformalne mreže i institucionaliziranih udruženja. Pritom u prvi plan ističe trajnost lokalnih interesa i potrebu da kreatori politike i planeri vode računa o tim interesima, a odražava i saznanja teoretičara i praktičara o značenju socijalnog kapitala u ekonomskom i socijalnom razvitku (a da i ne spominjemo razvitak civilnoga društva i demokratskog ponašanja).

Ovaj rad razmatra, pojedinačno ali i usporedno, eksperimente u socijalnom pluralizmu (*welfare pluralism*) u Irskoj, i to i u Sjevernoj i u Južnoj Irskoj, uz potporu Europske unije. Početna istraživanja pod okriljem Europske zajednice krajem 80-ih rezultirala su novom svijesću o značenju neprofitnog sektora na razini lokalnih zajednica kao medijatornoga čimbenika, sa svojim potencijalima stvaranja socijalnog kapitala i snaženja demokracije i participacije. U radu se bilježe i neki negativni aspekti partnerskog pristupa javnom upravljanju, što se naročito zamjećuje u urbanom Belfastu u kojemu je prijetnja konflikata uvijek prisutna. Ilustrira se i kako se nacionalna socijalna politika u oba dijela Irske oblikuje pod utjecajem europskih modela socijalnog partnerstva, uvezenih preko regulative strukturalnih fondova Europske unije, a izvedenih iz francusko-njemačkog iskustva socijalne administracije.

U oba irska entiteta politika se kreće ka dogovornom upravljanju, oblikovanom na osnovi trendova nazočnih u teoriji razvoja i politike, što je dio širih rasprava na svjetskoj razini. Primjerice, stanovnici SAD-a i zemalja u razvoju susrest će se s mnogim poznatim idejama ako razmotre političke trendove u Irskoj. SAD je svjedok brojnih pokusa aktiviranja urbanih zajednica, poput *Inicijative za osposobljavanje urbanih zona* (*Empowerment Zones Initiative*,

ili EZ) i *Inicijative osnivanja poduzeća u lokalnoj zajednici* (*Enterprise Communities Initiative*). Poput nekih europskih inicijativa (*European Union's initiative*), EZ-e u SAD su zasnovane na percepciji organizacija zajednice kao esencijalnih za životnost lokalne demokracije. Ideja participacije organizacija zajednice u suradničkom partnerstvu s privatnim poduzećem i vladom, u cilju revitalizacije susjedstva, smatra se njemačkom. Sve više postaje uobičajenim razmišljati u duhu i kontekstu razvojnog procesa “dogovornog upravljanja” i “asocijativne demokracije”, da upotrebimo termine Paula Hirsta (1994.) s Londonskog sveučilišta, i Adalberta Eversa (1996.) sa Giessenskog sveučilišta u Njemačkoj.

Hirst je strastveni zagovornik tzv. asocijacionizma (doktrina socijalne organizacije 19. stoljeća, bliska pojmu supsidijarnosti). Taj pojam Hirst definira kao “normativnu teoriju društva, čija je središnja teza da se ljudska dobrobit i sloboda najbolje ostvaruju kada – sa što je više moguće društvenih poslova – upravljaju neprofitne i demokratski vođene udruge”. On tvrdi da asocijacionizam daje prioritet slobodi u skali vrijednosti, ali dodaje da se takva sloboda može djelotvorno ostvarivati samo ako se pojedinci udružuju sa svojim sugrađanima. To je suprotno i državnom kolektivizmu i čistom individualizmu slobodnoga tržišta, kao načelima socijalne organizacije (Hirst, 1993.:112). U tom pogledu to podsjeća na neke misli sadržane u najnovijem “trećem putu” nove laburističke vlasti Tonyia Blaira u Velikoj Britaniji. Asocijativno bi upravljanje, tvrdi Hirst, omogućilo decentralizaciju i prenijelo mnogo poslova modernog društva na javno financirane neprofitne i samoupravne udruge. “Prema ovoj doktrini”, on kaže, “civilno društvo koje upravlja samim sobom postaje primarnom, a država postaje (...) sekundarnom javnom moći”.

Adalbert Evers iz drugog kuta razvija tezu o decentralizaciji, supsidijarnosti i ukidanju dirizma, a neprofitni sektor prikazuje kao dio mješovitoga socijalnog sustava, kojega opisuje kao “dimenziju javnog prostora u civilnim društvima”. On tvrdi da organizacije neprofitnog ili “trećeg sektora”, treba shvaćati kao “polivalentne organizacije čije socijalne i političke uloge mogu biti jednako značajne kao i njihove ekonomske uloge: one se prikazuju kao hibridi i međusobno povezani izvori, s načelima djelovanja iz različitih područja” (Evers, 1995.:159).

Sjeverna je Irska upravo primjer onome što Evers tvrdi. Tijekom skoro trideset godina deficita demokracije, neprofitni sektor i sektor zajednice služili su kao nositelji "participativne demokracije" te su kao takvi popunili prostor koji je ostao prazan u odsutnosti konvencionalne politike. Ponekad se kaže da je reprezentativna demokracija neugodan partner participativnoj demokraciji, te da je ambivalentna u pogledu podrške razvitku neprofitnog sektora i sektora zajednice. U Sjevernoj Irskoj krajem devedesetih prisutna su krhka očekivanja da bi se u doglednoj budućnosti mogle ponovo uspostaviti političke strukture. Dokaze valjanosti ovoga predviđanja pružaju i izjave novoizabranih političara koji kažu "da je došlo vrijeme da se neprofitni sektor makne ustranu" (McCall i Williamson, u pripremi, 2000.).

Proces planiranja i implementacije socijalnih programa naglašava "socijalno uključivanje" i fokusirane mjere k ciljanim socijalnim potrebama. On je usmjeren na uključivanje organizacija zajednice i neprofitnog sektora u multirazinske partnerske aranžmane sa mješovitom i središnjom vlašću, s Europskom unijom, a često i s privatnim i poslovnim interesima. On također odražava i suvremeno naglašavanje značenja socijalnog kapitala, kojemu su Mark Granovetter (1985.), Pierre Bourdieu (1986.), James Coleman (1988.), Robert Putnam (1993., 1995.) i Francis Fukuyama (1995.) samo neki od vodećih eksponenata.

Organi središnje i lokalne vlasti u Velikoj Britaniji i Irskoj sporo postaju svjesni golemih implikacija što ih nude saznanja o formiranju socijalnog kapitala, na njihove razvojne politike. Insistiranje Europske unije na uključivanju lokalno ukorijenjenih organizacija u infrastrukturne programe zajednice, pridonijeli su buđenju svijesti o značenju toga zahtjeva. U Velikoj će Britaniji, nažalost, trebati izvjesno vrijeme da bi bogata saznanja mnogih autora – poput Axela Hadeniusa i Frederika Ugglja (u njihovu značajnom članku: *Making Civil Society Work: Promoting Democratic Development: What can States and Donors do?*), 1966.) počela informirati i oblikovati politiku i praksu.

Partnerski je pristup lokalnom razvoju našao na prilično razumijevanje kod vlada koje se hrvaju s problemom nedostatnih sredstava. To znači da se početni politički koraci mogu usmjeriti na područja koja su u nepovoljnom položaju i mogu prihvatiti "najgoru prvu politi-

ku" (*Worst First Policies*). S druge strane, vlade imaju razloga da reduciraju razine pomoći podružjima koja su u manjoj mjeri u nepovoljnom položaju. Nadalje, uključivanjem neprofitnih organizacija i organizacija zajednice u proces planiranja i provođenja programa kreatori politike mogu smanjiti troškove, izbjeći rad sa skupom sindikalno organiziranom radnom snagom, a projekti i programi često mogu privući podršku dragovoljaca uz male, ili niske, troškove.

EVOLUCIJA POLITIKE EUROPSKE UNIJE U POTPORI RAZVITKU NEPROFITNOG SEKTORA NA LOKALNOJ RAZINI

Nekoliko zemalja članica Unije zajednički su inicirale sadašnju orijentaciju politike u Bruxellesu na poticanje razvitka lokalnih zajednica, kao i sadašnji entuzijazam za partnerstvo između javnih vlasti i neprofitnog sektora. Korijeni ove orijentacije sežu od sredine 80-ih godina. U to je vrijeme u Europskoj zajednici vladala opća zabrinutost zbog porasta ukupnog broja nezaposlenih osoba, a posebno broja dugoročno nezaposlenih. Do 1987. godine bilo je 16 milijuna nezaposlenih osoba, od kojih je 8 milijuna bilo nezaposleno duže od jedne godine. Doista, u razdoblju od samo 4 godine broj dugoročno nezaposlenih povećao se od 4,3 na 8 milijuna.

Tijekom 80-ih Europska je komisija pokrenula dva istraživačka projekta koji su pridonijeli da kreatori politike otkriju mogućnosti aktiviranja potencijala zajednice, a koji su potakli i eksperimentiranje na području stvaranja partnerskih odnosa između interesa države, poduzetništva i lokalne zajednice. U prosincu 1984. godine (nakon važnog sastanka Europskog vijeća održanog u Fontainebleau prethodnog lipnja) Vijeće ministara usvojilo je rezoluciju o dugoročnoj nezaposlenosti. Ona je sadržavala poziv na istraživanje mjera i prakse širom Europske unije, gdje su se ovi problemi uspješno tretirali. Vijeće je izrazilo nadu da će istraživanje identificirati inicijative koje su "uspješne u suzbijanju dugoročne nezaposlenosti, te naznačiti način njihove upotrebe i u drugim podružjima Zajednice". Pored zabrinutosti zbog gubitka ljudskih potencijala, bilo je prisutno i strahovanje da bi procesi europske ekonomske i političke integracije mogli biti zakočeni ako bi velik broj građana bio lišen uživanja plodova

rastućega prosperiteta, do čega bi trebalo doći završetkom kompletiranja jedinstvenoga europskog tržišta.

Razmotrit ćemo dva istraživačka projekta koji su imali važan utjecaj na pojavu novih pristupa Europske unije politici lokalnog razvitka.

NAČINI RJEŠAVANJA DUGOROČNE NEZAPOSLENOSTI U EUROPI: ISKUSTVO 20 LOKALNO ZASNOVANIH PROJEKATA (O'CONGHAILE, 1988.)

Istraživanje je proveo Institut Europske komisije lociran u Dublinu. Europska fondacija za unapređenje životnih i radnih uvjeta obavila je prethodni posao koji se odnosio na mjere potpore i osposobljavanja nezaposlenih osoba. Od 1985. do 1987. godine Fondacija je inicirala sustavnu i detaljnu analizu 20 lokalnih projekata u pet zemalja-članica (Belgija, Savezna Republika Njemačka, Irska, Italija i Velika Britanija). Zajedničko obilježje tih projekata jest da su svi bili čvrsto utemeljeni u lokalnim zajednicama. Svaki od njih osiguravao je brojne usluge i aktivnosti osobama koje su bile dugoročno nezaposlene; i svi su uključivali blisko radno partnerstvo između nezaposlenih osoba i agencija koje zadovoljavaju njihove potrebe.

Rezultati ovoga istraživanja pokazali su da je jedno od najznačajnijih obilježja uspješnih lokalno-baziranih projekata bio "(...) postupak skladnog povezivanja, na suptilan i dinamičan način, institucionalnih oblika akcije te samopomoći". Istraživači su utvrdili da uspjeti projekti uglavnom podrazumijevaju okrenutost dugoročnom razvitku zajednice i mobilizaciji energije nezaposlenih osoba na kreativan i sinergičan način, umjesto (kako je to često bio slučaj) jednostavnog nudenja radnog mjesta, ili kratkoročnih programa osposobljavanja.

U izvještaju istraživanja uspoređuju se obilježja lokalno utemeljenih projekata sa pristupima suvremenih nacionalnih programa osposobljavanja i posebnih oblika privremenog zapošljavanja. Lokalno utemeljeni projekti teže sveobuhvatnom pristupu rješavanja dugoročne nezaposlenosti. Oni su naznačili način na koji bi razvoj socijalnih i rekreativnih djelatnosti i, napose, uzajamna potpora i vodstvo lokalne zajednice, mogli pridonijeti ekonomskoj regeneraciji regije te dobiti dugoročno nezapo-

slenih osoba i njihovih obitelji. Daljnje značajno obilježje lokalno-utemeljenih projekata jest da su oni radili s ljudima, naglašavajući značenje samopomoći, te im pomagali u zadovoljavanju njihovih potreba, kao i potreba njihovih zajednica.

U izvještaju se kaže da je obilježje uspješnih projekata u pet ispitivanih zemalja to što su bili "blisko vezani uz lokalnu zajednicu te identificirani s njom, često zbog toga što su bili poticani akcijom zajednice, a u nekim slučajevima i akcijom samih nezaposlenih ljudi". Značajno obilježje većine projekata bilo je u tome što je u njima samopomoć uvijek zauzimala središnje mjesto, a učešće stručnjaka je balansirano s inicijativama lokalne zajednice. Ostala ključna obilježja istaknuta u istraživačkom izvještaju odnosila su se na značenje razvojnih čimbenika svakoga projekta ponaosob. Krucijalni elementi tih projekata bili su kapacitet, energija i privrženost osobe, ili grupe osoba, biti projekta.

Načini financiranja razmatraju se u preporukama na kraju izvještaja. Napominje se da bi lokalno-utemeljeni projekti, koji uključuju zajednicu u traženje odgovora na ekonomske i socijalne probleme, mogli predstavljati troškovno racionalniji oblik korištenja sredstava negoli tradicionalni programi, jer oni mogu aktivirati financijske rashode iz drugih izvora, a također angažirati i vitalne ljudske resurse.

Dvije daljnje preporuke odnose se na potrebu poboljšanja koordinacije vladinih politika i usluga za dugoročno nezaposlene osobe i uključivanje ostalih, nevladinih čimbenika i organizacija u pružanje podrške i potpore lokalno-utemeljenim projektima regeneracije. Anticipirajući koncept partnerstva, što ga je kasnije razvila Europska unija, izvještaj konstatira da će "stvaranje lokalnih savezništva i informativnih mreža olakšati uzajamnu potporu i razmjenu informacija na što više lokalnoj razini".

DJELOVANJE LOKALNE ZAJEDNICE I SOCIJALNA POLITIKA (1993.): DOKUMENT ZA RASPRAVU

Ovaj značajan istraživački rad, sponzoriran od Europske unije, u središtu svojega interesa ima i sudjelovanje građana i rad organizacija zajednice. Istraživanje za ovaj projekat provedeno je između 1987. i 1992. godine u sedam

zemalja – Belgiji, Grčkoj, Irskoj, Nizozemskoj, Portugalu, Španjolskoj i Velikoj Britaniji. Timovi istraživača ispitivali su urbane lokalitete širom Europe, kako bi utvrdili značajke i opseg aktivnosti u zajednici.

Istraživanje je pokazalo da je aktivnost lokalne zajednice, prema riječima iz samog istraživačkog izvještaja, “opsežnija, univerzalnija i temeljitija nego što se dosada ocjenjivalo i da ona, prema ovoj novoj analizi, ima mnoge implikacije na politiku i praksu” (str. 5). Izvještaj se koncentrirao na urbane zajednice s nepovoljnim uvjetima življenja. U svakoj od istraživanih zemalja postoji razgranat sektor zajednice. Ključni je nalaz istraživanja da je uloga lokalnih skupina koje vode sami građani dugoročne naravi, često mnogo trajnija od službenih inicijativa, kao i da je uloga lokalnih inicijativa permanentna. Nove političke inicijative, konstatira se u izvještaju, imaju daleko veće izgleda za održanje kada već postoji dinamičan sektor lokalnih aktivnosti. Podržava se čvrsto stajalište o potrebi uključivanja organizacija građana na lokalnoj razini. “Strategije rješavanja problema isključenosti i siromaštva imaju mnogo veće izgleda na uspjeh ako angažiraju energiju i kapacitete relevantnih aktera, od razine Europske unije do lokalnih razina, u okviru javnoga, privatnog i neprofitnog sektora”. Pritom se dodaje: “Politike lokalnoga ekonomskog razvitka moraju se povezivati s politikama lokalnoga socijalnog razvitka i razvitka zajednice, stimulirajući i olakšavajući žiteljima lokalnih zajednica da sudjeluju u njihovu oblikovanju”.

Izvještaj konstatira da je 1989. Vijeće Europe pozvalo na opće prepoznavanje razvitka zajednice, kao instrumenta važnog za lokalne i regionalne organe vlasti te savjetovalo da bi se tradicionalni koncepti razvitka zajednice trebali proširiti, ako se želi postići da oni mogu odgovoriti potrebi djelovanja na strategijskoj razini. Razvitak zajednice, naglašeno je, valja biti bliže povezan s koordiniranom akcijom lokalnog razvitka i predstavljati njegov sastavni dio. Vijeće je također pozvalo na bliže povezivanje razvitka zajednice s programima općeg razvitka i glavnim ekonomskim i socijalnim interventnim mjerama. Do kraja 90-ih većina socijalnih i ekonomskih razvojnih programa Europske unije zahtijevala je uključivanje lokalne zajednice, i to obično kroz participaciju u nekoj vrsti partnerskog aranžmana.

EUROPSKO FINANCIRANJE I MULTIRAZINSKI OBLICI UPRAVLJANJA U SJEVERNOJ IRSKOJ I REPUBLICI IRSKOJ

U Republici Irskoj i Sjevernoj Irskoj Europska unija pojačano utječe na oblikovanje javne i socijalne politike. Dijeleći zajedničke britanske korijene sustavi javne vlasti su se tokom posljednjih 75 godina u svakom dijelu Irske razvijali na oprečne načine (McDowell, 1964.; Lawrence, 1965.; Birrell, 1980.). Sredinom i krajem 90-ih obje su vlade koristile strukturalne fondove Europske unije za eksperimentiranje s regionalno zasnovanim partnerskim pristupima lokalnom socijalnom i ekonomskom razvitku. U Dublinu je irska vlada ušla u taj eksperiment s revnošću i entuzijazmom. Nasuprot njoj, u Sjevernoj Irskoj konzervativna je vlast “direktnog vladanja” (*Direct Rule*) Johna Majora, čini se, bila motivirana pragmatizmom više negoli povjerenjem u odlike partnerstva. Od 1997. godine nova laburistička administracija prihvatila je mnogo pozitivniji pristup: dok je bila u oporbi ona je zagovarala partnerski pristup u svome političkom dokumentu *Building the Future Together* (1997.). Od dolaska na vlast ona je napravila korak dalje u Engleskoj, Škotskoj, Walesu i Sjevernoj Irskoj, promovirajući nacionalne dogovore između vlade i neprofitnog sektora i sektora zajednice, kao što je: *Northern Ireland Compact, Building Real Partnership: The Compact between Government and the Voluntary and Community Sector* (1998.).

Pojava europskog fonda za financiranje potpore lokalnim zajednicama pružilo je nove značajne mogućnosti za neprofitni sektor i sektor zajednice, i to kako u Sjevernoj Irskoj tako i u Republici Irskoj. Oba su teritorija prihvaćena kao objektivno jedan teritorij za alokaciju posljednje runde strukturalnih fondova Europske unije za 1995.–1999. godinu. U Sjevernoj Irskoj i graničnim područjima Republike Irske, specijalni program pomoći za mir i pomirbu Europske unije otvorio je neprofitnim tijelima i organizacijama zajednice financijske mogućnosti bez presedana. U Sjevernoj Irskoj golema financijska sredstva osigurana od Mirovnog programa zahtijevala su da se osposobe brojne ključne neprofitne organizacije za funkciju posredničkih financijskih tijela, koja su morala upravljati sa sredstvima i osiguravati pomoć manjim neprofitnim i lokalno uko-

riješanim organizacijama. Mirovni je program također zahtijevao osnivanje partnerskog odbora za Sjevernu Irsku i 26 okružnih partnerskih tijela, po jedan za svaku od 26 lokalnih okružnih administracija. Ova okružna partnerska tijela, koja djeluju od 1996. godine, jedinstvena su u Europskoj uniji. U svakome od njih, a također i u koordinacijskom tijelu – Partnerskom odboru za Sjevernu Irsku, jednu trećinu mjesta zauzimaju predstavnici neprofitnih organizacija i lokalnih zajednica. Daljnju trećinu mjesta zauzimaju političari, regrutirani iz širokoga političkog spektruma, a posljednja se trećina sastoji od predstavnika sindikata i drugih socijalnih partnera. Nalazi istraživanja ilustriraju kako neprofitni sektor i sektor zajednice igraju središnju i prijeko potrebnu ulogu u njihovu radu. Analiza formiranja i funkcioniranja sjevernoirskih okružnih partnerskih tijela može se naći u radu Williamsona, Scotta i Halfpenya (u tisku, 2000.).

Financiranje iz Europske unije potaklo je i druge nove političke mogućnosti. U Sjevernoj Irskoj javna i socijalna politika obično predstavljaju kompromis između politika vlade u Londonu i posebnih okolnosti koje prevladavaju u provinciji. Društvo je duboko podijeljeno između različitih etničkih i religijskih skupina. Pritom je poznato da ovdje postoji izrazit deficit demokracije. Gradovi i mjesta te velik dio ruralnog područja su polarizirani, a u mnogim mjestima stanovanje, napose radničko, segregirano je. Konzervativna vlast “direktnog vladanja” (J. Majora) upravlja bez konsenzusa. Malo se radnika i nezaposlenih osoba osjećaju dioničarima u društvu. Mnoge urbane i ruralne zajednice prolaze kroz značajan stupanj militarizacije.

U Republici Irskoj od početka 90-ih vlada je angažirana na eksperimentu smanjivanja opsega dugoročne nezaposlenosti i ublažavanja njegovih posljedica. Formirano je tridesetosam teritorijalno-baziranih urbanih i ruralnih partnerstava s ciljem rješavanja problema vezanih uz socijalnu isključenost na više fleksibilan, više decentraliziran i više participativan način nego je to bilo moguće kroz tradicionalne strukture javne vlasti. Ovi partnerski aranžmani u potpunosti uključuju interese lokalnih neprofitnih organizacija i organizacije zajednice. Tijela trećega sektora u potpunosti su uključena i djeluju u partnerstvu sa zakonskim i poslovnim interesima u razvijanju politika i programa.

Tijekom 1995. tim iz OECD-ovog Territorial Development Service, pod vodstvom dr. Charles Sabela sa Columbia University Law School, posjetio je Irsku kako bi izvršio evaluaciju partnerske inicijative. Nalazi OECD-a sadržani su u izvještaju: *Ireland: Local Partnerships and Social Innovation*. Tim dr. Sabela našao je “uvjerljive dokaze o snazi ovoga pristupa lokalnog partnerstva, kao odskočne daske za nove odgovore na ekonomske i socijalne probleme”. Izvještaj se nastavlja čak u jačem, entuzijastičkom tonu, konstatirajući da je taj pristup “ostvario rezultate koji upućuju na zaključak da se neki akutni problemi koji pogađaju OECD mogu rješavati na djelotvoran način, inovativan i orijentiran na šire principe, kao što su socijalna pravda i supsidijarnost”. Govoreći o doprinosu uključenosti lokalne zajednice irskom partnerstvu, u izvještaju se konstatira da je to “dalo plodove u bujici inovativnih projekata, koji sada vrše utjecaj na aktivnosti vlade”, i izražava se stajalište da “ovaj pristup posjeduje enorman potencijal za Irsku, kao i za sve ostale zemlje OECD-a” (Sabel, 1996.).

UKLJUČIVANJE ZAJEDNICE KROZ TERITORIJALNO ZASNOVANO PARTNERSTVO U SJEVERNOJ IRSKOJ

Od početka 70-ih Sjevernom Irskom upravlja direktno vodena administracija sastavljena od engleskih državnih ministara. Zbog prevladavajućih političkih prilika, sigurnosna pitanja su uvijek predstavljala značajan element u oblikovanju politike. Sve do početka 90-ih vlada je uvijek bila ambivalentna glede razvitka zajednice, a tokom mnogo godina dobrovoljne su aktivnosti zauzimale marginalno mjesto u socijalnoj državi, mada je mnogo udruga primalo pomoć od javnih fondova. U 1993. g. vlada je prvi puta javno proklamirala svoju odlučnu spremnost da radi s neprofitnim sektorom i sektorom zajednice. Te je godine državni tajnik objelodanio *Strategiju potpore neprofitnom sektoru i razvitku zajednice u Sjevernoj Irskoj* (Kearney, 1995.). To se dogodilo nakon objavljene publikacije Margaret Thatcher: *Efficiency Scrutiny. Profiting from Partnership: The Report of the Efficiency Scrutiny of Government Funding of the Voluntary Sector* (1990.), koja je iznijela brojne nalaze o visokoj kvaliteti, učinkovitosti i vrijednosti sredstava

ostvarenih javnim financiranjem neprofitnog sektora i sektora zajednice. U svom predgovoru dokumentu *Strategija Sjeverne Irske* državni tajnik, Sir Patrick Mayhew, ističe doprinos neprofitnih organizacija i skupina lokalnih zajednica kvaliteti života u Sjevernoj Irskoj. "Vlada", kaže on, bila je "obvezna raditi u partnerstvu s njima". Pritom je dodao da će vladina nova strategija "napraviti partnerstvo čak još učinkovitijim". Strategija predstavlja značajnu promjenu u odnosu vlade prema trećem sektoru u Sjevernoj Irskoj. To treba promatrati u širem kontekstu rada koji je obavljen u 1993. i 1994. godini, a kojim se želio ostvariti sveobuhvatniji pristup upravljanju u Sjevernoj Irskoj, a također poduzeti i brojne mjere za prevladavanje skoro 25 godina staroga društvenog konflikta.

Na osnovi dviju inicijativa Europske unije – *LEADER I* i *Poverty 3* (koje se dalje razmatraju) – Sjeverna je Irska već stekla prva iskustva u stvaranju teritorijalnih partnerstava. *LEADER I* je inicijativa ruralnih zajednica Europske unije kojom je rukovodilo Ministarstvo poljoprivrede. Pod *Poverty 3* utemeljeno je udruženje *Brownlow Community Trust*, kao partnerstvo u Craigavonu (neuspjelom novom gradu, nekih 25 milja zapadno od Belfasta). *Brownlow* je bio jedan od četiri *Poverty 3*-programa u otočnoj Irskoj, i jedini u Sjevernoj Irskoj. *Brownlow Community Trust* bio je program od 2 milijuna funti, a trajao je četiri godine i primio 50% svoga novca od Europske unije, s dodatnim financiranjem od strane različitih vladinih ministarstava (Gillespie, n. d.: Gaffikin i Morrissey, n. d.). *Brownlow-projekt* je pridavao veliki značaj partnerstvu. U radu nije nedostajalo izazova, kako svjedoči njegov direktor Roisin McDonough. Za *Brownlow* je bilo teško pridobiti sudjelovanje nekih od javnih subjekata, a imao je i "realnih teškoća" u osiguranju uključenosti ijednoga privatnog partnera (McDonough, 1995).

Do 1994. kreatori politike u Sjevernoj Irskoj preispitali su svoj pristup razvitku i strategiji borbe protiv siromaštva. Oni su postajali svjesni ograničenja u usko tržišnom pristupu fizičkoj regeneraciji, što je bilo obilježje godina M. Thatcher. Bili su nedvojbeno zaokupljeni oblikovanjem politike koja bi vodila k uključivanju mnogih lokalnih zajednica, obilježnih nepovoljnim položajem i sukobom s državom. Novi je pristup naveo državne dužnosni-

ke da zagovaraju prijelaz na "cjelovit strategijski pristup koji bi veći naglasak stavio na potrebu investiranja u ljude i poticao dinamičko partnerstvo između javnoga i privatnog sektora, kao i sektora zajednice" (Spence, 1995.:181). Pritom se došlo do spoznaja o nužnosti stvaranja razrađenoga strategijskog pristupa za rješavanje duboko ukorijenjenih problema Sjeverne Irske. Javio se i interes za razradom obuhvatnijeg i kompleksnijeg pristupa koji bi povezoao socijalni i ekonomski razvitak. Ovakvo razmišljanje pridonijelo je da se izvrše izmjene i dopune postojeće strategije regeneracije u Belfastu i Londonderryu, dvama najvećim gradovima Sjeverne Irske, kao i preoblikovanje postojećih urbanih politika, poznatih pod imenom *Making Belfast Work* i *Londonderry Initiative*.

MAKING BELFAST WORK

Inicijativa *Making Belfast Work* (skraćeno MBW), lansirana je u srpnju 1988. kao odgovor vlade na akutnu deprivaciju u značajnom broju područja Belfasta. Do kraja financijske 1993./94. godine alocirano je oko 120 milijuna funti u preko 150 projekata. U 1995. MBW je prepravljen, u smislu napuštanja pojedinačnoga, nestrategijskog pristupa i uzimanja u obzir snažne kritike upućene na račun politike raspodjele sredstava u obliku dotacija od strane parlamentarnog odbora (*House of Common's Select Committee on Parliamentary Accounts*). U toj novoj strategiji (objelodanjenoj u ožujku 1995.) teritorijalno-zasnovano partnerstvo se opisuje kao "ključno za učinkovitost naredne faze". Za 1996. bilo je dodijeljeno 25 milijuna funti godišnje i slična suma za 1997., a namijenjena je za potporu razvitka zajednica i podružnih partnerstva. Postoje četiri partnerstva, a odnose se na četiri područja: (pretežito katolički) sjeverni i zapadni Belfast i (pretežito protestantski) južni i istočni Belfast. Razvoj podružnih partnerstva u Belfastu krcata su teškoćama. Oni čak mogu pojačati sektaštvo, zbog činjenice što najvećim dijelom ta partnerstva djeluju u lokalnim područjima u kojima prevladavaju pojedine etničke i religijske skupine.

Prerano je predviđati da li će partnerski model urbane regeneracije i lokalnoga socijalnog i ekonomskog razvitka biti uspješan u Sjevernoj Irskoj, ili može li se on u potpunosti implementirati u uvjetima socijalnih nemira i urbanog terorizma. Okrugli stol, održan u svib-

nju 1999. godine u organizaciji Službe za regeneraciju Belfasta, ukazao je na činjenicu da su belfastska partnerstva nesigurna u pogledu svoje uloge te da mogu biti manje učinkovita od očekivanoga, djelomično i zbog vladina odbijanja da ih potpuno uvrsti u okvirnu politiku regeneracije. Presudan je daljnji rad ako se želi da teritorijalna partnerstva u Belfastu funkcioniraju učinkovitije i s vladom Sjeverne Irske i s Gradskim vijećem Belfasta, i ako se želi razvijati značajne potencijale partnerskog pristupa u Belfastu.

Hugh Frazer, direktor Agencije za suzbijanje siromaštva u Dublinu, identificirao je brojne prepreke uspostavljanju uspješnih partnerstava na području integralnoga lokalnog razvitka. Ona uključuju:

- pitanja zastupljenosti;
- vrijeme potrebno za uključivanje lokalnih zajednica;
- opasnosti od tokenizma;**
- nejednak odnos snaga;
- rasprave o integraciji naspram decentralizaciji;
- potreba unapređenja prakse uključivanja partnera;
- potreba davanja realne moći instituciji partnerstva;
- pitanje tzv. reprezentativne demokracije naspram participativnoj demokraciji;
- vitalno značenje potpore nacionalne politike;
- opasnost da lokalna agenda skupina zajednice bude nadjačana pitanjima vezanima uz partnerstvo i potrebom jačanja razvojnih kapaciteta zajednice (Frazer, 1994).

Svaki će od ovih izazova biti prisutan tamo gdje se implementiraju partnerski odnosi, a oni će posebno biti vidljivi u visokopterećenim i polariziranim sredinama užega područja grada Belfasta. U specijalnim okolnostima Sjeverne Irske, svaka od ovih tema povlači za sobom mnoštvo implikacija, a nesiguran progres "mirovnog procesa" zasigurno će utjecati na razvitak i funkcioniranje partnerskih odnosa.

Pitanja partnerstva u Sjevernoj Irskoj podrazumijevaju tešku zadaću pridobivanja na zajednički rad aktivista lokalne zajednice i izabranih vijećnika lokalne vlasti. Aktivisti zajednice,

ponekad s moćnom bazom u paravojnim organizacijama, mogu podcjenjivati mandat izabranih vijećnika. Nadalje, iskustvo je pokazalo da u zaostalim urbanim zajednicama često nedostaje vizija razvoja te je nerealno očekivati da će se ona automatski pojaviti uspostavljanjem partnerske strukture. Participacija u partnerstvu članova paravojnih organizacija sa obje strane je veoma teško pitanje. Nije realno zamišljati partnerstvo bez ovih lidera lokalne zajednice, međutim paravojne organizacije imaju svoje vlastite planove i zapovjednu strukturu. Članovi ovih tijela, a koji su članovi i partnerskih struktura, mogu ostati "nijemi" na sastancima, ali kasnije dobiti uputstva od svojih zapovjednih struktura kako postupati. Nije teško zamisliti kako u takvim situacijama dolazi do zastoja u funkcioniranju partnerskih odnosa. Postoje također i otvorena pitanja u vezi s kontrolom, legitimnošću i teritorijalnošću. Paravojne organizacije oslanjaju se na svoju kontrolu i na pomoć lokalnih zajednica. Česta kaznena premlaćivanja i paravojne egzekucije u Belfastu, pružaju živu sliku mjera koje oni još uvijek poduzimaju radi održavanja kontrole nad lokalnim područjima. Izvjesno je da participacija u partnerskim strukturama jača utjecaj i kredibilitet paravojnih organizacija, kao i opseg njihove kontrole nad lokalnim zajednicama.

Zabrinutost vezama između nekih skupina lokalne zajednice s paravojnim organizacijama zadavalo je probleme britanskoj administraciji u Sjevernoj Irskoj više od deset godina. Treba li javno financiranje usmjeravati k skupinama zajednice koje su bliske s paravojnim organizacijama? U 1985. godini vlada je uvela politiku i proceduru sigurnosne ili "političke" kontrole. To je bilo proklamirano u Donjem domu od strane tadašnjeg ministra unutarnjih poslova, Douglasa Hurda, i ponovljeno od narednih ministara 1987. i 1988. godine. Spomenuta je kontrola krajem 80-ih bila predmet vehementnih političkih kontroverzi, obječija i kampanje od strane neprofitnog sektora i sektora zajednice. Vladina financijska pomoć neprofitnim organizacijama bila je uskraćena jer su sigurnosni i obavještajni izvještaji ukazivali da su te organizacije "imale bliske veze s paravojnim organizacijama u mjeri da to izaziva ozbiljnu opasnost da bi nastavak pomaganja tih skupina mogao imati za posljedicu poboljšanje po-

** Tokenizam (engl. *tokenism*) označava praksu ili politiku gdje se čine samo minimalni naporu kako bi se manjinama ponudile mogućnosti jednake onima koje ima većina. (prim. ur.)

ložaja i proširenje ciljeva paravojnih organizacija" (Hurd, 1985.).

Vlada Sjeverne Irske je opozvala ovakvu politiku početkom 90-ih, vjerojatno zato što je htjela stvoriti osnovu za političku nagodbu koja bi dovela do prekida vatre i kraja političkog nasilja. Do početka 1990-ih, suzbijanje socijalne isključenosti bila je veoma naglašena tema u Trećem europskom programu borbe protiv siromaštva, što je uslijedilo nakon prve Rezolucije EU o suzbijanju socijalne isključenosti koju je usvojilo Vijeće ministara socijalnih djelatnosti u rujnu 1989. Kako bi vlada mogla smanjiti stupanj socijalne isključenosti ako bi nastavila s obustavljanjem financiranja skupina zajednice na političkoj ili sigurnosnoj osnovi? Mnoge od ovih skupina služe zajednicama u kojima postoje visoki stupanj socijalne depripcije, dugoročne nezaposlenosti i otuđenja. U nekim slučajevima te skupine lokalne zajednice predstavljaju zapravo jedini izvor sredstava za socijalni i ekonomski razvitak.

Nakon objave prekida vatre paravojnih organizacija krajem ljeta 1994. politika je naglo uznapredovala. Za nekoliko tjedana Europska je unija doznala Sjevernoj Irskoj 250 milijuna funti za specijalni program mira i pomirbe, "za cementiranje mira". Neprofitni sektor i sektor zajednice, vođeni od Vijeća za neprofitne aktivnosti Sjeverne Irske, odigrali su središnju ulogu u distribuciji tih sredstava, tako da je značajan dio sredstava dodijeljen za potrebe inovativnih partnerstava, što uključuje neprofitne i organizacije zajednice, čime je izbjegnuto transfer tih sredstava preko vladinih ministarstava. Vlada je već zamijenila raniju politiku "političke kontrole" s obuhvatnijim pristupom, što dovodi središnju i lokalnu vladu u partnerski odnos s neprofitnim sektorom i sektorom zajednice, s poslovnim interesima u kreiranju politike, te u alociranju sredstava na lokalnu razinu širom Sjeverne Irske.

RAZVIJANJE TERITORIJALNO ZASNOVANE STRATEŠKE POLITIKE U REPUBLICI IRSKOJ: ULOGA NACIONALNOGA EKONOMSKOG I SOCIJALNOG VIJEĆA I TREĆEG PROGRAMA BORBE PROTIV SIROMAŠTVA EUROPSKE UNIJE

Kao što je već spomenuto, početkom i sredinom 90-ih u Republici Irskoj ostvarena je značajna dinamika promjena u politici lokal-

nog razvitka. To je bio odraz pojačanog interesa regionalne vlade i Europske unije za pitanja lokalnog razvitka, čime je ostvaren veoma brzi tempo institucionalne izgradnje. Tijekom ovoga razdoblja pojavili su se posve novi vertikalni odnosi, u značajnoj mjeri obuhvaćajući sektor lokalne zajednice. Ovakvi se trendovi razvitka opisuju "praktički nezamislivima u bilo kojoj drugoj zapadnoeuropskoj državi" (O'Donnell, 1995.:227).

Od kraja 80-ih Nacionalno ekonomsko i socijalno vijeće zatražilo je da se oblikuje razvitak javne politike u pravcu inicijativa lokalnog razvitka i zagovaranja teritorijalno zasnovanih strategija izrade i provođenja programa na lokalnoj razini. Početkom 90-ih Vijeće je izradilo tri izvještaja koji su razradili takav pristup. Prvi od njih, *A Strategy for the Nineties*, objavljen je 1990. godine. Rory O'Donnell, direktor Vijeća, identificirao je nekoliko čimbenika što su pridonijeli novom razmišljanju, izraženih u izvještajima. Kod kreatora politike sazrela je svijest o tome da se povećala inherentna složenost socijalnih problema te da je potreban koordiniraniji i multidisciplinarniji pristup i u slučaju kada je u pitanju određenoj problema i kada je u pitanju njihovo rješavanje. Drugo, stalne teškoće izazivalo je i pitanje dugoročne nezaposlenosti i njezine "nedodirljive" naravi, kao i pitanje socijalnih i institucionalnih prepreka participaciji na tržištu rada. Treći je čimbenik bio imperativ određivanja prioriteta socijalne politike, koji je proizlazio ne samo iz potrebe zauzdanja javnih rashoda nego i iz izazovne naravi socijalnih problema, na koje politika traži odgovore (napose u pitanju dugoročne nezaposlenosti) (O'Donnell, 1995.).

U kontekstu europskih strukturalnih fondova i drugih inicijativa na irskoj i europskoj razini, lokalni razvitak zadobio je značenje teritorijalno zasnovanog partnerstva za progres, obuhvaćajući sve lokalne čimbenike: državu ili paradržavna tijela, poduzetnike, sindikat i lokalnu zajednicu. O'Donnell je istaknuo da je to u biti integrirani, teritorijalno zasnovani pristup tretiranja problema socioekonomske marginalizacije i isključenosti. Taj pristup inkorporira partnerstvo, uključujući kao ključne aktere skupine zajednice koje zastupaju marginalizirane ljude.

The Local Development Programme predstavlja glavni dokument u pristupu irske vlade

lokalnom razvitku. Doista, Nacionalno ekonomsko i socijalno vijeće je ustvrdilo da teritorijalno zasnovano partnerstvo u lokalnom razvitku "(...) treba i dalje biti jezgro oko kojega se izgrađuje nacionalna politika. (...) /Vijeće/ vidi nacionalnu politiku u funkciji osiguravanja potpornog konteksta i strukture unutar kojega lokalna partnerstva mogu djelovati i mobilizirati sredstva".

Europska je unija poduzela tri programa za suzbijanje siromaštva. Prvi je trajao od 1975. do 1980. godine. Drugi je započeo u 1985. i nastavio do 1990. godine. Treći je program započeo u 1990. i završio u 1994. godini (Gaffikin i Morrissey, 1992.). Treći je program koristio iskustvo iz prethodna dva programa te iz projekata razmatranih ranije u ovom članku. On je pružio osnovicu za dva glavna tipa aktivnosti: korektivne mjere pri zadovoljavanju potreba u slučajevima krajnjeg siromaštva te preventivne programe za rizične skupine. Treći program siromaštva kreiran je ne samo kao instrument financiranja projekata u zemljama-članicama nego i kao koherentni program s naglaskom na partnerstvu. Kada je taj program počeo djelovati 1990. godine, teritorijalno zasnovani pristupi nisu predstavljali značajan element u kreiranju nacionalne politike u oba irska entiteta, a dok se o njima razmišljalo u Republici Irskoj, oni nisu bili na dnevnom redu politike u Sjevernoj Irskoj. Treći program je pokazao da su neka urbana i ruralna područja opterećena mnoštvom socijalnih i ekonomskih problema. On je dokazao da su teritorijalno zasnovani pristupi, uključujući udruge građana i skupine lokalnih zajednica, bili bitni prilikom rješavanja složenog lanca socijalnih problema. Treći je program od početka bio predodređen da prihvati multidimenzionalni pristup socijalnoj isključenosti. On je također uključivao strategije usmjerene kako na ekonomsku tako i na socijalnu integraciju manje privilegiranih skupina u društvu, zasnovane na partnerstvu između javnih i privatnih institucija, a provodio se uz participaciju dotičnih skupina.

Možemo konstatirati da su suštinska načela *Poverty 3-programa* bila multidimenzionalnost, participacija zajednice i partnerstvo sa zajednicom. Ona su bila inkorporirana u opće trendove politike u Irskoj, a također i u nekim drugim europskim zemljama kao što su, posebice, Danska i Portugal. Hugh Frazer je identificirao brojne ključne pouke ovog programa:

- značenje teritorijalno zasnovanoga pristupa;
- ograničenja teritorijalno zasnovanoga pristupa i potreba cjelovite nacionalne strategije;
- razvijanje partnerskih pristupa;
- potreba multidimenzionalnoga pristupa;
- participacija onih koje pogadaju problemi u planiranju i implementaciji aktivnosti borbe protiv siromaštva (Frazer, 1995.).

Poverty 3 je imao značajan utjecaj na razvitak i oblikovanje strukturalnih fondova EU, a napose na Europski socijalni fond i Europski regionalni razvojni fond. Postoji velika sličnost u formulaciji glavnih smjernica Europskog socijalnog fonda i onih u programu. Zapaža se da je iskustvo stečeno u Irskoj imalo znatan utjecaj na reforme strukturalnih fondova, objavljenih nakon zasjedanja berlinskoga Europskog vijeća u ožujku 1999. godine, koje je upućivalo na veću koncentraciju pomoći strukturalnog fonda u ugroženija područja. Berlinsko je vijeće smanjilo broj inovativnih "Inicijativa lokalnih zajednica" na tri: INTERREG – koja se bavi prekograničnom, transnacionalnom i interregionalnom suradnjom; LEADER – koja se bavi ruralnim razvitkom; EQUAL – koja se bavi transnacionalnom suradnjom na planu suzbijanja diskriminacije i nejednakosti na tržištu rada. Vijeće je izdvojilo 1% iz strukturalnih fondova za inovativne "globalne potpore", ili "socijalnorizični kapital", što će rasporediti posrednička fondovska tijela za pomoć i potporu neprofitnim organizacijama i organizacijama zajednice.

Na osnovi irskog iskustva s teritorijalno zasnovanim partnerskim odnosima u okviru brojnih europskih i nacionalnih programa, Nacionalno ekonomsko i socijalno vijeće konstatira da teritorijalno zasnovani pristup unosi nove vrijednosti i promiče lokalni razvitak na način koji nije dostupan uobičajenim tijelima koja djeluju izolirano. Vijeće dalje navodi da te nove vrijednosti nastaju zbog sljedećega:

- lokalno uključivanje aktera generira dobrovoljni angažman;
- partnerstvo lokalnih skupina, državnih tijela i privatnih interesa povećava koordinaciju i učinkovitost politike;
- informacije i konsultacije unapređuju model nacionalne politike;
- koordinacija pojedinaca, poduzeća i skupina podstiče identifikaciju novih mogućnosti ekonomske aktivnosti.

Vijeće je upozorilo na koncentraciju znatnog dijela dugoročne nezaposlenosti i deprivacije u određenim regijama i lokalnim zajednicama te istaklo nedostatak koherencije i nedostatak uključenosti lokalne zajednice, što je obilježje stvaranja i provođenja mnogih vladinih programa na lokalnoj razini. Kao pozitivno, ono je ustvrdilo da zajednički, obuhvatni programi u malim sredinama mogu biti veoma učinkoviti, napose kada su oblikovani i provedeni u bliskoj suradnji s lokalnom zajednicom. Vijeće potiče kreatore politike na temeljito ispitivanje potencijala teritorijalno zasnovanih strategija u socijalnoj politici.

Osvrćući se na iskustvo Republike Irske na području primjene teritorijalno zasnovanoga partnerstva u lokalnom razvitku, Ekonomsko i socijalno vijeće se izrazito pozitivno izjasnilo o njemu. Partnerski pristup osigurava uključenost lokalnog stanovništva i unosi nove vrijednosti u nacionalne programe, jer uključenost lokalnog stanovništva generira dobrovoljni angažman. Nadalje, partnerstvo lokalnih skupina, državnih tijela i privatnih interesa povećava koordinaciju i učinkovitost politike te povezuje kombinirane napore pojedinaca, poduzeća i skupina zajednice kroz ohrabivanje inovacija i novih mogućnosti za ekonomske aktivnosti.

Postoje, međutim, znakovi da političari možda više neće nastaviti tolerirati takav stupanj utjecaja na politiku i na alokaciju sredstava, trenutno u posjedu neizbornih lidera lokalne zajednice i neprofitnih organizacija. Zapažaju se također i rezerve u pogledu utjecaja što ga imaju djelatnici angažirani na poslovima razvitka lokalne zajednice. Ponekad se tvrdi da male skupine plaćenih profesionalaca, koji rade u razvojnim organizacijama zajednice, imaju nerazmjern utjecaj u usporedbi s marginaliziranim grupama, koje ih zapošljavaju (Supporting Voluntary Activity, članak 2.26).

ZAKLJUČAK

Adalbert Evers piše: "Više od desetljeća nakon otkrića krize socijalne države, čini se da postoji jasan zaključak o jednom od najvažnijih elemenata rasprave. Koncept dominantne državno vođene socijalne politike korodirao je i izgubio svoju hegemoniju. (...) Pojam društva kao pluralističkoga akcijskog su-

stava pobjedio je i još uvijek osvaja tlo" (Evers, 1996.:1–2).

U Europskoj uniji, a i mnogo šire, raste svijest o potrebi većeg partnerstva i međuovisnosti između vlade, poduzetništva, neprofitnog sektora i sektora zajednice u planiranju, koordinaciji i osiguranju nekih ključnih usluga populaciji koja živi u nepovoljnim uvjetima. S Europskom unijom, reforma strukturalnih fondova objelodanjena u 1999. godini osigurat će da neprofitni sektor i sektor zajednice budu što više pozvani da igraju aktivnu ulogu u izradi i provođenju programa. Iskustvo stečeno tokom 90-ih u dva entiteta Irske u mnogome je pridonijelo oblikovanju novog načina razmišljanja o razvojnoj politici u Bruxellesu. Naredno financijsko razdoblje bit će svjedokom proširenja partnerskog pristupa lokalnom razvitku širom Europske unije, a napose u pomaganju daljnjeg razvoja civilnog društva i rekonstrukcije novih država-članica Istočne i Srednje Europe.

U Republici Irskoj primjeni partnerskog pristupa pristupilo se sa značajnim entuzijazmom. Hugh Frazer, iz Agencije za suzbijanje siromaštva, optimistički govori o "jedinствenoj prilici da se izvrši radikalna transformacija irskoga društva, koja bi dokinula duboko ukorijenjene nejednakosti i ostvarila pravednije, sretnije i otvorenije društvo" (Frazer, 1995.: 101). Pratioci zbivanja u okviru okružnih partnerskih struktura u Sjevernoj Irskoj, optimistički gledaju na novi obuhvatni multirazinski pristup lokalnom socijalnom i ekonomskom razvitku. Posebne političke i socijalne okolnosti koje prevladavaju u Sjevernoj Irskoj nedvojbeno predstavljaju živi laboratorij za testiranje i prečišćavanje svakoga, pa i svih novih političkih i administrativnih modela i koncepata. Početne godine novoga milenija bit će svjedokom daljnjeg razvitka partnerskog pristupa u Sjevernoj Irskoj te će, ako se postigne politički i ustavni sporazum, središnje mjesto zauzimati neprofitni sektor i sektor zajednice u predloženom Civilnom forumu (*Civic Forum*), koji će imati formalno-savjetodavnu ulogu, uz Skupštinu Sjeverne Irske. Ostaje da se vidi hoće li u bilo kojem dijelu Irske, dugoročno gledano, participativna demokracija moći zadržati svoj novostvoreni utjecaj *vis à vis* reprezentativne demokracije te mogu li se održati korisni učinci ostvareni kao rezultat partnerskih pristupa ekonomskom i socijalnom razvitku.

LITERATURA

- Anon. (1996.) Interview on 5 January 1996 concerning the setting up of the Northern Ireland Partnership Board and of the District Partnerships.
- Berg, R. J. (1987.) NGOs: New Force in Third World Development and Politics, *Cassid Distinguished Speaker Series*, No. 2. E. Lansing: Center for Advanced Study of International Development.
- Bourdieu, P. (1986.) The Forms of Capital, u: John G. Richardson (ur.) *A Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. New York: Greenwood Press.
- Birrell, D. i Murie, A. (1980.) *Policy and Government in Northern Ireland: Lessons of Devolution*. Dublin: Gill and Macmillan.
- Birrell, D. i Wilson, C. (1993.) Making Belfast Work: An Evaluation of an Urban Strategy, *Administration* 41(1): 40–56.
- Brown, D. i Kortjen, D. C. (1988.) The Role of Voluntary Organisations in Development. Draft exploratory concept paper prepared for the World Bank. Washington.
- Bruton, J. (1995.) Putting Poverty 3 into Policy, u: B. Harvey and J. Kiernan (ur.) *Putting Poverty 3 into Policy*. Proceedings of a Conference held at Ballyconnell, Co. Cavan in April 1995. Dublin: Department of Social Welfare.
- Carroll, C. (1996.) *Partners for Progress: District Partnerships in the European Union Special Support Programme for Peace and Reconciliation*. Belfast: Northern Ireland Council for Voluntary Action.
- Cernea, M. (1988.) NGOs and Local Development. World Bank Discussion Paper, no. 40. Washington.
- Chanan, G. (1992.) *Out of the Shadows: Local Community Action and the European Community: Final Report of the Research Project, Coping with Social and Economic Change at Neighbourhood Level*. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Chanan, G. (1993.) *Local Community Action and Social Policy: A Discussion Document*. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Craig, S. (1994.) *Progress through Partnership: Final Evaluation Report on the PESP Pilot Initiative on Long-term Unemployment*. Dublin: Combat Poverty Agency.
- Crickley, A. (1994.) Targeting Disadvantage through Local Development, u: *Equity in Development: The European Structural Funds in Ireland*. A report of a conference held at Dublin Castle on 30 June 1994, jointly published by the Community Workers Co-operative and the Northern Ireland Council for Voluntary Organisations. Galway and Belfast.
- Department of Finance and Personnel (1993.) *Northern Ireland Structural Funds Plan, 1994–1999*. Belfast: HMSO.
- Department of the Environment for Northern Ireland (1996.) *Guidelines on District Partnerships, Sub-programme 6*. European Union Special Support Programme for Peace and Reconciliation in Northern Ireland and the Border Counties of Ireland, 1995–1999, European Structural Funds. Belfast: DOE.
- European Commission (1990.) *Resolution on Action to Assist the Long-term Unemployed*. Brussels: European Commission.
- European Commission (1994.) *European Social Policy: A Way Forward for the Union: A White Paper*. Brussels: European Commission, Brussels [Com(94) 333 final].
- Evers, A. i Svetlik, I. (ur.) (1996.) *Balancing Pluralism: New Welfare Mixes in Care for the Elderly*. Aldershot: Avebury.
- Evers, A. (1995.) Part of the Welfare Mix: The Third Sector as an Intermediate Area, *Voluntas* 6(2): 159–182.
- Frazer, H. (1994.) Partnership and the Community: The Importance of Community Involvement in Integrated Local Development Initiatives (an unpublished keynote address to the Northern Ireland Voluntary Trust's Festive Social Forum, 21 December 1994). Belfast: Northern Ireland Voluntary Trust.
- Frazer, H. (1995.) The European Union Poverty Programmes: An Irish Perspective, u: *Putting Poverty 3 into Policy*. Proceedings of a Conference held in Ballyconnell, County Cavan, in April 1995. Dublin: Department of Social Welfare.
- Fukuyama, F. (1995.) *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: The Free Press.
- Gaffikin, F. (1995.) *Regenerating Cities in Decline: Towards a New Policy Discourse Beyond UD Development Models*. DPhil. dissertation submitted to the University of Ulster.
- Gaffikin, F. i Morrissey, M. (1992.) *The New Unemployed: Joblessness and Poverty in the Market Economy*. London: Zed Books.
- Gaffikin, F. i Morrissey, M. (nd.) *Brownlow Community Trust: Evaluation Report*. Brownlow, Craigavon: Brownlow Community Trust.
- Gidron, B., Kramer, R., i Salamon, L. (1992.) *Government and the Third Sector: Emerging Relationships in Welfare States*. San Francisco: Jossey-Bass.

- Gillespie, N. (nd.) *Brownlow Community Trust: A Historical Account*. Brownlow, Craigavon: Brownlow Community Trust.
- Gittel, M. (1995.) *Community Organisations and their Empowerment Zones*, u: *ARNOVA Annual Conference Proceedings*. Cleveland.
- Granovetter, M. (1985.) *Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness*, *American Journal of Sociology* 91:481–510.
- Griffiths, J. H. (1974.) *The Northern Ireland Community Relations Commission: A Case-study in Agency Conflict*. Occasional Paper in Social Administration. Coleraine: The New University of Ulster.
- Harvey, B. (1994.) *Combating Exclusion: Lessons from the Third EU Poverty Programme in Ireland, 1989–1994*. Dublin: Combat Poverty Agency, Dublin Travellers Education and Development Group, Forum, Paul Partnership, Research and Development Unit.
- Hirst, P. (1990.) *Representative Democracy and its Limits*. Cambridge: Polity Press.
- Hirst, P. (1993.) *Associational Democracy*, u: David Held (ur.) *Prospects for Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Hirst, P. (1994.) *Associative Democracy: New Forms of Economic and Social Governance*. Cambridge: Polity Press.
- Johnston, S. (1994.) *The Brownlow Experience*, u: *Northern Ireland Council for Voluntary Action (1994) Developing Partnerships: Report of a Seminar held on 27 April 1994*. Belfast: Northern Ireland Council for Voluntary Action.
- Johnston, S. (1995.) *The European Union and the Development of Supra-national Policy toward the Voluntary Sector*, u: N. Acheson and A. Williamson (ur.) *Voluntary Action and Social Policy in Northern Ireland*. Aldershot: Avebury.
- Kearney, J. (1995.) *The Development of Government Policy and Strategy toward the Voluntary and Community Sector*, u: Acheson and Williamson (ur.), op. cit.
- Kiernan, J. i Harvey, B. (ur.) (1995.) *Europe's Third Anti-Poverty Programme in Northern Ireland: The Experience of Brownlow Community Trust*, u: B. Haney and J. Kiernan (ur.) *Putting Poverty 3 into Policy*. Proceedings of a Conference held at Ballyconnell, Co. Cavan in April 1995. Dublin: Department of Social Welfare.
- Korten, D. C. (1984.) *People Centred Development*. W. Hartford: Kumerian Press.
- Lawrence, R. J. (1965.) *The Government of Northern Ireland: Finance and Public Services, 1921–1964*. Oxford: Clarendon.
- McCall, C. i Williamson, A. (forthcoming 2000.) *Institutional Change and the Voluntary Sector in Northern Ireland: A Crossroads for Participatory Democracy?*
- McCall, Cahal and Williamson, A. (forthcoming 2000.) *Fledgling Social Partnership in the Irish Border Region: The European Union's Community Initiatives and the Voluntary Sector, Policy and Politics*.
- McDonough, R. (1995.) *Europe's Third Anti-Poverty Programme in Northern Ireland: The Experience of Brownlow Community Trust*, u: B. Harvey and J. Kiernan (ur.) *Putting Power 3 into Policy*. Proceedings of a Conference held at Ballyconnell, Co. Cavan in April 1995. Dublin: Department of Social Welfare.
- McDowell, R. B. (1964.) *The Irish Administration, 1801–1914*. London: Routledge.
- National Economic and Social Council (1990.) *A Strategy for the Nineties: Economic Stability and Structural Change*. Dublin: NES. C.
- Northern Ireland Government (1998.) *Building Real Partnership: The Compact between Government and the Voluntary and Community Sector*. Belfast: Voluntary Activity Unit, Department of Health and Social Services.
- O'Conghaile, W. (1988.) *Taking Action about Long-term Unemployment in Europe: The Experience of 20 Locally-based Projects*. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- O'Donnell, R. i Cahill, N. (1995.) *Linking Locally, Poverty Today* June/July, 1995.:8–9.
- O'Donnell, R. i O'Reardon, C. (1996.) *Ireland's Experiment in Social Partnership, 1987–1996*. A paper presented at the COST A7 Workshop, Negotiated Economic and Social Governance and European Integration, Dublin, 24–25 May 1996.
- O'Donnell, R. (1995.) *The National Economic and Social Council Perspective on Local Development Issues*, u: Harvey and Kiernan (ur.), op. cit.
- Poulsen, E. (1995.) *Overall European Context and Relevance for Irish Developments, North and South*, u: Harvey and Kiernan (ur.), op. cit.
- Profiting from Partnership*. The Report of the Efficiency Scrutiny of Movement Funding of the Voluntary Sector. London: HMSO.
- Putnam, R. D. (1993.) *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Putnam, R. D. (1995.) *Bowling Alone: America's Declining Social Capital*, *Journal of Democracy* 6:65–78.
- Regional Policy and Cohesion (1995.) *The Special Support Programme for Peace and Reconciliation in Northern Ireland and in the Border Counties of*

- Ireland (Fact Sheet 31.07.95 EN). Brussels: The European Union.
- Sabel, C. (1996.) *Ireland: Local Partnerships and Social Innovation*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Salamon, L. (1981.) Rethinking Public Management: Third-Party Government and the Changing Forms of Public Action, *Public Policy* 29: 255–75.
- Smith, P. (1995.) *The Challenge of Partnership: A Study of the Relationship between City Challenge and the Voluntary Sector in a London Borough*. Case Study 9. London: Centre for Voluntary Organisation, The London School of Economics.
- Spence, J. (1995.) The Northern Ireland Approach to Partnership and Community Development, u: Harvey and Kiernan (ur.), op. cit.
- Supporting Voluntary Activity: A Green Paper on the Community and Voluntary Sector and its Relationship with the State* (1997.) Dublin: The Stationery Office.
- Sweeney, P. i Gaffikin, F. (1995.) *Listening to People: A Report on the Making Belfast Work Consultation Process*. Belfast: Making Belfast Work.
- Tsiakalos, G (1992.) Combating Social Exclusion, Fostering European Integration, u: *Conference Papers, 2–3 April 1992*. Brussels: Commission of the European Communities.
- Voluntary Activity Unit (1993.) *Strategy for the Support of the Voluntary Sector and for Community Development in Northern Ireland*. Belfast: Department of Health and Social Service.
- Williamson, A., Scott, D. i Halfpenny, P. (2000. forthcoming) *Rebuilding Civil Society in Northern Ireland: The Community and Voluntary Sector's Contribution to the European Union's Peace and Reconciliation District Partnership Programme, Policy and Politics*.
- S engleskoga preveo Vladimir Cvjetičanin