

tivna istraživanja tipova socijalne politike postkomunističkih zemalja da bi se onda moglo ustvrditi kuda u svom razvoju ide Hrvatska.

Zadnji blok ovog zbornika čine dva teksta. Prvi je urednice cijelog zbornika Catherine Jones koja se zanima za pomalo "daleku" temu pacifičkog socijalnog izazova. U ovakvom jednom komparativno složenom kompedijumu intrigantnim se svakako čini i pokušaj usporedbe s dalekim zemljama pacifičkog područja koje su prije svega ekonomski vrlo prosepritate, a onda i u socijalnom području vrlo specifične. Autorica dolazi do zaključka da su te zemlje razvile specifičan tip socijalne države koji ona naziva "konfučijanskim". Na ovom se primjeru može vrlo dobro vidjeti koliko je društvena organizacija proizvod povijesnih i kulturnih specifičnosti pojedine zemlje. Karakteristika "konfučijanskih" društava je da je socijalna komponenta vrlo usko povezana s ostalim atributima funkcioniranja dobrog društva, pa je i poseban socijalni servis "uvezen" sa Zapada, potaknut vjerojatno i novim okolnostima ekonomskog razvoja. Te su zemlje tako razvile poseban tip socijalne države koji se ne može objasniti Esping-Andersenovom tipologijom.

Na kraju zbornika je rad Richard Rose koji ima ambiciju promisliti prioritete socijalne države. Rad je inspiriran tranzicijskim poteškoćama postkomunističkih zemalja i to u tom smjeru da autor ističe da je nužno u analizu socijalnih poredaka uvesti kategoriju slobode. Kombinacija kategorije socijalnih beneficija (državno ili tržišno zasnovani) s kategorijom političkih prava (demokratski i antidemokratski poretci) vodi do četiri različita tipa poretka. Za autora je to bitno stoga što poteškoće preobrazbe nalažu uspostavu nekih kriterija pri čemu bi razvoj političkih sloboda trebao biti apsolutni prioritet za te zemlje, dok je razvoj ekonomije (teži?) dugoročniji cilj. Naime, upravo je ekonomska podloga nužna za razvoj opsega socijalnih prava i kako se baš tu javljaju izrazite teškoće potrebno je biti svjestan svih ograničenja, dugoročnosti puta i apsolutnih političkih prioriteta bez kojih je tranzicijski proces dugoročno osuđen na neuspjeh. Koliko je to realno u stvarnom životu?

Zaključak se iz ovog prikaza nadaje sam po sebi, ali možda i nije suvišno još jednom istaći: ovaj nam zbornik daje pregršt zanimljivih i vrijednih analiza. Radi se o nezaobilaznom štitu za svakoga tko se zanima za probleme razvoja

socijalne države i u svijetu i u Hrvatskoj, ujedno i o vrlo poticajnom za tako potrebne istraživačke studije bez kojih nešto određenije o socijalnoj državi u Hrvatskoj nije moguće ustvrditi. Urednica ovog zbornika vrlo je afirmirana autorica čije je prethodno djelo *Patterns of Social Policy* bilo vrlo zapaženo među stručnjacima. S ovim zbornikom autorica potvrđuje svoju afirmiranost u socijalnim znatnostima.

Siniša Zrinščak

GOVERNMENT AND THE THIRD SECTOR - EMERGING RELATIONSHIPS IN WELFARE STATES

Editors:

Benjamin Gidron,
Ralph M. Kramer,
Lester M. Salamon
Jossey-Bass Publishers,
San Francisco, 1992.

Ova knjiga rezultat je konferencije *Voluntarism, Nongovernmental Organizations and Public Policy* održane u Jeruzalemu 1989. godine. Važnost teme ove konferencije i knjige obrazlaže se izuzetnim porastom interesa za razvoj neprofitnog sektora (NPO), kako u teoriji tako i u praksi, od sredine sedamdesetih godina ovoga stoljeća. U području socijalnih znanosti u proteklih dvadesetak godina ovo područje je postalo jedno od najdinamičnijih. Pristupi istraživanja zbog složenosti fenomena redovito su interdisciplinarni.

U predgovoru knjige ističe se da je razvoj neprofitnog trećeg sektora dominantno povezan s krizom socijalne države u razvijenim zemljama. Odgovori na krizu su smanjivanje javnih - državnih izdataka, decentralizacija, debirokratizacija, deregulacija i deinstitucionalizacija. Treći sektor (pojam je početkom sedamdesetih u SAD u upotrebu uveo poznati filantrop D. Rockefeller) javlja se u prostoru između dvaju dominantnih sektora države i tržišta kao isporučitelj javnih usluga i mjesto participacije građana.

Knjiga sadrži 10 autorskih priloga. Uvodni tekst *Vlada i treći sektor u komparativnoj perspektivi: saveznici ili protivnici* napisali su ured-

nici knjige B. Gidron, R.M. Kramer i L.M. Salamon. Nakon toga slijede autorski prilozi koji govore o razvoju neprofitnog sektora u Njemačkoj, Nizozemskoj, Norveškoj, Švicarskoj, Sjevernoj Irskoj, V. Britaniji, Izraelu, Italiji i Francuskoj.

U navedenom uvodnom tekstu u komparativnoj perspektivi razmatraju se neki važni problemi terminološke prirode koji definiraju sam sektor. Glavne karakteristike neprofitnih organizacija su ove: one su po svome ustroju odvojene od vlada, nisu osnovane primarno zbog komercijalnih razloga - premda ostvaruju profit, imaju svoj vlastiti ustroj i služe nekoj javnoj svrsi. Područje djelovanja tih organizacija je široko, od zaštite okoliša do zaštite ljudskih prava.

Odnosi države i organizacija neprofitnog sektora složeni su i nisu dovoljno istraženi. K tome, neprofitni je sektor dominantno određen pojedinim nacionalnim tradicijama. Drži se u tom kontekstu važnim odnos crkve i države. Važna je i sama tradicija organizacije vlasti - decentralizirani sustavi potiču razvoj neprofitnog sektora.

Analizirajući odnos između vlada i neprofitnog sektora u modernoj socijalnoj državi navode se četiri modela. Osnovna su dva kriterija u razvrstavanju u pojedini model: 1. financiranje te odobravanje usluga i 2. isporuka usluga. U prvom modelu vlada financira i pruža usluge, u drugom neprofitne organizacije financiraju i pružaju usluge, u trećem je podjednak udio vlada i neprofitnih organizacija u financiranju i pružanju usluga, u četvrtom vlada financira, a neprofitne organizacije pružaju usluge. Autori zaključuju da je model u kojem dominira vlada definitivno u krizi te da su u razvijenim zemljama aktualna tri preostala modela. U tom kontekstu neprofitne organizacije postaju sve značajniji akteri u socijalnim politikama zemalja koje su prethodno navedene.

U svom prilogu *Razrada mreže-profilacija trećeg sektora u Njemačkoj* Helmut K. Anheier polazi od važnosti neprofitnog sektora i njegove koegzistencije s državom u socijalnoj politici. Ovaj prilog posebno je važan jer se u njemu može naći dosta iscrpna analiza načela supsidijarnosti. To načelo znači da veća socijalna jedinica (država) treba pomoći manjoj socijalnoj jedinici (obitelj) jedino ako se manja socijalna jedinica ne može pouzdati u svoje resurse. U

socijalnoj politici to znači da privatne organizacije koje pružaju usluge imaju prednost pred državnim organizacijama. Supsidijarnost pretpostavlja hijerarhiju koja počinje s individuom, ide prema obitelji, zajednici, crkvi, i završava s državom. Na svakom stupnju hijerarhije jedna se viša razina obvezuje da zaštiti nižu razinu i pomogne joj, uvažavajući njezinu neovisnost. Ta načela imaju veliki utjecaj na socijalne zakone. Država je odgovorna za socijalnu politiku i ona osigurava njen opći okvir. Dobrovoljna (privatna, slobodna, neprofitna) udruženja koja se bave socijalnom politikom imaju pravo i pretpostavljenu odgovornost da provode aktivnosti u okviru općeg koncepta koji je postavila država. S druge strane, država je obvezna pomagati ta udruženja financijski kako bi se potrebitim građanima osigurala adekvatna mogućnost korištenja socijalnih usluga. Prilikom promjene propisa ili izrade planova rada u socijalnoj politici vlasti su dužne konzultirati te organizacije.

U Njemačkoj je u socijalnu politiku uključeno 68.466 udruženja koja imaju oko 548.000 zaposlenih u punom radnom vremenu, a oko 202.000 s djelomičnim zaposlenjem. Ove organizacije uključuju u svoj rad i oko 1.5 milijuna volontera. U tekstu se navode i drugi podaci koji ilustriraju razvijenost neprofitnog sektora u području socijalne politike u Njemačkoj.

Anheier zaključuje da se na njemačkom primjeru mogu dovesti u pitanje teorije odnosa države i neprofitnog sektora. Načelno supsidijarnosti ovdje djeluje kao načelo "third-party government" koje zagovara L. Salamon.

U prilogu Hermana J. Aquina *Partnerstvo između vlade i dobrovoljnih organizacija: promijenjeni odnosi u nizozemskom društvu* govori se o dugoj tradiciji i važnosti neprofitnih organizacija. U Nizozemskoj te organizacije nisu ni privatne ni državne. Pojedine organizacije također se razlikuju između sebe. Njima je zajedničko da su one alternativne organizacije za socijalnu akciju. Na nacionalnoj razini u Nizozemskoj je početkom osamdesetih godina djelovalo 775 neprofitnih (nevladinih) organizacija, od toga 613 bila su autonomna administrativna tijela, 57 nevladine organizacije sui generis, 73 fondacije i 342 javne kompanije. Brojne su i druge lokalne i regionalne organizacije.

U Nizozemskoj su te organizacije najaktivnije u području zdravstva, stanovanja, obrazovanja, socijalne skrbi i masovnih medija. Autor

navodi brojne tehničke, političke i etičke razloge za daljnji razvoj tih organizacija u nizozemskom društvu. Ukratko, te su organizacije ekonomski efikasnije i prilagodljivije, one su izvjesna ravnoteža moći prema organima izvršne vlasti - promoviraju pluralizam, a određene socijalne aktivnosti primjereno je obavljati na najnižim stupnjevima društvene organiziranosti. Neprofitne organizacije ovdje su dosta respektabilan partner vladi u koncipiranju i provođenju socijalne politike. Politička klima potiče njihov razvoj i značenje.

Problemi razvoja neprofitnog sektora u Norveškoj dani su u prilogu Steina Kuhnlea i Per Sellea *Povijesni presedan za suradnju vlade i neprofitnog sektora u Norveškoj*. U Norveškoj su neprofitni sektor i njegova uloga u socijalnoj politici bili dosta vremena zastupljeni kao istraživačka tema. Razlozi tome su dominacija države u tzv. modelu skandinavske socijalne države.

Autori navode povijesni razvoj i zakonske osnove za osnivanje i poslovanje neprofitnih organizacija. Ta povijest seže duboko u 19. stoljeće. Međutim, presudno razdoblje za razvoj tih organizacija je 1900-1940. U tom razdoblju postojala su tri tipa organizacija: 1. organizacije za skrb cijelog pučanstva, 2. organizacije za skrb o problemima poput alkoholizma, 3. organizacije za skrb o slijepima i fizički hendikepiranim osobama.

Neprofitne su organizacije poslije II. svjetskog rata zastupljene, ali početkom osamdesetih definitivno dobivaju na značenju. Naime, to je povezano s krizom skandinavske socijalne države, premda je ona nešto blažeg tipa. Uloga neprofitnih organizacija prepoznaje se i u novim dokumentima o socijalnoj politici. Ulogu tih organizacija jača se decentralizacijom i promocijom "consumer democracy". Značajno je da te organizacije redovito financira država, a one su npr. krajem osamdesetih vodile 75% socijalnih službi za starije osobe. Autori očekuju da će na povoljan razvoj sektora utjecati okruženje i iskustva u drugim zemljama.

Primjer Švicarske iznosi Antonin Wagner: *Odnosi između javnog i volonterskog sektora u Švicarskoj: prava mješovita ekonomija*. Neprofitni sektor u Švicarskoj ima dugu tradiciju i uglavnom postoji zahvaljujući subvencijama vlade i poreznim povlasticama za davanja u općekorisne svrhe. Status neprofitnosti i mogu-

čnost primanja donacije od poreznih povlastica stječu se posebnom procedurom.

Sredinom osamdesetih te su organizacije zapošljavale 3% ukupne radne snage i brojne dobrovoljce. Njihov udio u GDP-u bio je 1.8%. Te organizacije pokrivaju oko 10% aktualnih programa socijalne skrbi. Tako nizak udio objašnjava se specifičnošću organizacije vlasti na federativnoj, kantonalnoj i lokalnoj razini. Neprofitne organizacije imaju više dopunsku nego zamjensku funkciju u socijalnoj politici.

Arthur P. Williamson u prilogu *Središnja uloga volonterskog sektora u upravljanju socijalnom nestabilnošću u Sjevernoj Irskoj* upoznaje nas sa zanimljivim primjerom razvoja volonterskog sektora koji je uglavnom povezan s političkom i ekonomskom krizom u ovoj zemlji u sedamdesetim i osamdesetim godinama. Volonterske organizacije uglavnom se bave razvojem zajednice i odnosima u zajednici. Značajan poticaj razvoju tih organizacija daje vlada. Dio tih organizacija preuzeo je važne funkcije koje bi trebala obavljati vlada. U svojim programima vlada posebno potiče organizacije koje se bave stanovanjem, socijalnom skrbi, obrazovanjem i rekreacijom. Posebnu ulogu u razvoju sektora imaju krovne volonterske organizacije. Autor zaključuje da se u ovom slučaju volonterske organizacije javljaju kao one koje popravljaju izvjesne političke i socijalne promašaje u društvu.

Marilyn Taylor u prilogu *Promjena uloge neprofitnog sektora u Britaniji: pomicanje prema tržištu*, sažeto upućuje na glavne razvojne probleme i perspektive sektora. Povijest sektora u Britaniji duga je i bogata. On je u značajnoj mjeri oblikovao britansko društvo. Razvoj britanske socijalne države liberalnog tipa posebno je postao aktualan krajem sedamdesetih godina. To se naziva erom tačerizma ili nove desnice. U prvi plan dolazi ekonomski oporavak koji će pozitivno utjecati i na socijalno područje, uvođenje tržišta u službe socijalne skrbi te pribavljanje novih sredstava za socijalnu skrb imajući u vidu ograničenja vladinih troškova. To je povoljno utjecalo na daljnji razvoj volonterskih organizacija. One se javljaju kao dodatak javnim programima koji se reduciraju. Značajne su nove inicijative i inovacije u pružanju socijalnih usluga kod volonterskih organizacija. Tim su organizacijama dane brojne mogućnosti da se s privatnim profitnim organizacijama natječu kod vlade za sklapanje ugo-

vora za pojedine poslove, ranije isključivo poslove državnih agencija. Međutim "kultura ugovaranja" pokazuje izvjesne slabosti koje idu protiv logike tržišta.

Glavni problem ostaje financiranje. U doba dva mandata vladavine M. Thatcher ukupni vladini troškovi za sektor porasli su 221% (realno 92.4%). Značajan je rast davanja u općekorisne svrhe pojedinaca i poduzeća. Raste udio i članarina u volonterskim organizacijama za financiranje njihovih programa. Gospodarska kriza značila je opadanje broja volontera.

U britanskom sustavu socijalne politike vladu i neprofitne organizacije ne treba gledati kao alternative. Pluralizam socijalne skrbi ovdje pretpostavlja glavnu ulogu vlade jer ona financira većinu programa. Ozbiljno je pitanje koliko će odustajanje države od monopola na pružanje socijalnih usluga pridonijeti transformaciji tih usluga i njihovom približavanju korisnicima.

Buntovni treći sektor i njegovi odnosi s vladom u Izraelu naslov je teksta Benjamina Gidrona. U kratkoj povijesti Izraela razvija se kolaborativni tip socijalne politike u kojem država aktivno pomaže neprofitne organizacije u različitim sektorima. Vlada kontrolira plaće zaposlenih u tom sektoru i cijene njihovih usluga. Treći sektor ovdje je više "prodavač" usluga nego stvarni partner vladi. Te organizacije osobito su aktivne i važne u pružanju usluga siromašnijim doseljenicima. Noviji razvoj pokazuje da te organizacije sve manje prihvaćaju dosadašnji status i sve više žele biti partneri vladi.

Sergio Pasquinelli autor je priloga *Volonterske i javne socijalne službe u Italiji*. Sustav socijalne politike u Italiji prožet je katoličanstvom i brojne dobrotvorne organizacije našle su tu osnovu svojeg dugog postojanja i djelovanja. Međutim, kriza socijalne države u proteklih petnaestak godina potaknula je razvoj brojnih volonterskih organizacija. Važno obilježje tih organizacija u Italiji, na kojem se posebno inzistira, jest neprofitni karakter i pomoć potrebitima. Prema jednom opsežnom istraživanju iz 1985. te su organizacije: 34.4% dobrotvorne (pomoć u kući, humanitarna po-

moći dr.), 20.3% zdravstvene službe, 21.1% uključene u obrazovanje i slobodne aktivnosti, 24.2% različite kulturne aktivnosti.

Volonterske organizacije u Italiji nisu ozbiljan partner državi. Pred tim organizacijama ozbiljna je dilema: profesionalizacija i ugovaranje poslova s državom ili marginalizacija.

Izgradnja sustava socijalne skrbi kroz lokalne udruge u Francuskoj završno je poglavlje knjige kojeg je autorica Viviane Mizrahi-Tchernonog. Na početku ona daje terminološka objašnjenja što prema zakonu znači pojam udruga u Francuskoj. Broj novoregistriranih udruga značajno raste: od 21.630 u 1960. te 39.437 u 1982. do 54.130 u 1987. godini. Krajem osamdesetih ove su udruge imale oko 821.000 zaposlenih.

Socijalna politika u Francuskoj tradicionalnoj je bila centralizirana. Zakonom iz 1982. uvodi se decentralizacija. To je posebno pogodilo novim inicijativama i programima u socijalnoj politici.

U tom kontekstu navode se neke bitne razlike između udruga i državnih institucija u socijalnoj politici. Nadalje, daje se pregled različitih udruga koje postoje i navode se njihove aktivnosti. Odatle se može prepoznati da se na lokalnoj razini razvija kolaborativni tip socijalne politike s lokalnim vlastima i udrugama kao glavnim akterima.

Ova knjiga nesumnjivo je značajan doprinos istraživanjima uloge neprofitnog sektora u socijalnoj politici. Iz priloga u ovoj knjizi vidi se da je u svim tim zemljama na djelu kombinirani model socijalne politike (welfare mix) i da svi socijalni režimi uvažavaju i potiču razvoj neprofitnog sektora. Autori kao što su Salamon, Kramer i Anheier vodeći su teoretičari i istraživači u ovom području. To knjizi daje posebnu važnost.

Svim istraživačima socijalne politike u svijetu ova je knjiga postala nezaobilazno štivo. Našoj javnosti valja je preporučiti i zbog toga što tekstovi u njoj upućuju na brojna istraživanja i bibliografske jedinice.

Gojko Bežovan