

Frivaldszky János

PARTNERSÉGI KORMÁNYZÁS A CSALÁD- ÉS A SZOCIÁLPOLITIKÁBAN

Partnership Governance in Family and Social Policy

Dr. Frivaldszky János egyetemi tanár, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar Jogbölcseleti Tanszék, frivaldszkyjanos@gmail.com

E tanulmányban azt vizsgáljuk, hogy a partnerségi kormányzás a család- és szociálpolitikai szektorban milyen sajátos szerveződési és működési elveket mutat. E közpolitikai kormányzási mód a kapcsolatiság különböző ismérveit mutatja fel, amelyek e humán szektor belső jellemzőiből fakadnak. Ugyan a New Public Governance egyes ismérvei rokonságot mutatnak a partnerségi kormányzással, az angol-szász országokban – amelyekben jobban gyökeret vert az individualistább ember- és társadalomkép, valamint a piacelvű költséghatékonyság, még a New Public Management utáni változások ellenére is – az együttműködésben megvalósuló humánszolgáltatási kormányzási módok, bár többszereplősek, jobbra szerződéselveken nyugszanak és hatékonyságorientáltabbak. Azokban a – főleg dél-európai katolikus – országokban viszont – s ezek közül is főként Olaszországban –, amelyekben a perszonalista személyköziség egyes területeken még jellemzőbben jelen van a társadalomban, a partnerségbeli együttműködés olyan erősebb társadalmi szövetbe ágyazódik, amelyben e kormányzási mód jól tud működni. Az individualista társadalom ezzel szemben nem erős polgári társadalom, így ott nem is lehet a szubszidiaritás révén a partnerségi kormányzásban komolyabb eredményeket elérni: a humán-közszolgáltatási együttműködések és azok minőségét továbbra is a költséghatékonyság, a piac és a közfogyasztási standardok fogják meghatározni benne.

KULCSSZAVAK:

együttműködés, kapcsolati javak, partnerségi kormányzás, perszonalizmus, New Public Governance

In this study, we examine the specific organisational and operational principles of partnership governance in the family and social policy sector. This mode of public policy governance exhibits various characteristics of relationality that stem from the internal features of this human sector. Although certain characteristics of New Public Governance show similarities with partnership

governance, in Anglo-Saxon countries, where a more individualistic view of people and society has taken root, and market-based cost efficiency, even despite the changes following New Public Management, modes of human service governance implemented in cooperation are more contract-based and efficiency-oriented, despite the involvement of multiple actors. In mainly southern European Catholic countries, especially Italy, where personalistic relationality is even more prevalent in certain areas of society, partnership-based co-governance is embedded in a stronger social fabric in which this mode of governance can function well. Individualistic societies, on the other hand, do not have strong civil societies, so it is not possible to achieve significant results in partnership-based governance through subsidiarity. There, cooperation in human services and their quality will continue to be determined by cost-effectiveness, the market, and public service standards.

KEYWORDS:

cooperation, New Public Governance, partnership governance, personalism, relational goods

BEVEZETÉS

A humánszolgáltatási, s különösen a szociál- és családpolitikai szektorban történő *partnerségi kormányzás* e társadalmi szegmensből olyan emberi-társadalmi szerveződési elveket, viselkedési mintákat képes *beemelni* a terület szakpolitikai kormányzásába, amelyek a klasszikus értelmű helyes kormányzáshoz kötődő „politikai barátság” újfajta megjelenését jelenthetik. Ám ezen antropológiának és társadalomkormányzási módnak nemcsak e tercier szektor közpolitikai kormányzásában van esélye megjelenni, minthogy eme kormányzási mód *visszahatva* akár a polgári társadalom egészében is képes lehet pozitív irányú változásokat elérni. A szociális szféra helyes szemléletű és szerveződésű partnerségi kormányzása éppen ezért nem csupán egy viszonylag lehatárolt humánpolitikai területet érint, hanem az általában vett jó kormányzás illetén voltát, minőségét ugyancsak erősítheti, és ezért a polgári társadalom teljességére, annak humán minőségére is kihathat.

Az elmúlt két évtizedben a jó kormányzás közpolitikai vizsgálata terén újra felfedezett „harmadik szektorral” való együttműködésnek¹ többek között a következő valóságelemei mutatkoznak meg: dialogikusság, személyes és intézményi bizalom, szolidaritás, mellérendelt együttműködés, közös felelősség, kölcsönösség, ingyenes önkéntesség, lokális közjó iránti elkötelezettség, kapcsolati tőke és kapcsolati javak termelődése, családcentrικusság stb. A lokalitás kiemelt színtere nemcsak a szociális szektorban jelen lévő *partnership*nek, hanem a *közpolitikai-polgári barátság*nak is, hiszen az emberi és a társadalmi közjóért való fáradozásban az alanyok között megélt összetett kapcsolati dimenzió számos személyes és relacionális

¹ PESTOFF–BRANDSEN 2010: 1–17.

elemet hordoz magában, amelyek áthatják a szakmapolitikai irányítást, a humánpolitikai működést, ahogy a közösségi létet is.²

Jelen elemzésünkben arra törekszünk, hogy a *New Public Management* (új közmenedzsment) utáni reformok nyomán létrejött *New Public Governance* (új közkormányzás) *network-* és *partnership-*alapú kormányzásának számos immanens lehetőségét – egyúttal utalva az effajta kormányzás sokszor emlegetett megannyi veszélyére, hátulütőjére³ is – új oldalról vizsgáljuk meg: a *relacionális és szubszidiárius társadalomszemlélet*, s az abból táplálkozó „jó kormányzás” koncepció jegyében. E megközelítésben maga a (horizontális) szubszidiárius⁴ kormányzás is relacionális jellegű, minthogy *relacionalista* társadalom- és emberszemléleten nyugszik.⁵ Ez a relacionális dimenzió főleg a humánszolgáltatási „tercier” („harmadik”), s azon belül is különösen a szociál- és családsegítési szektorban érhető tetten.⁶ Ezért erre, illetve a benne levő *kapcsolati javakra* mint *társadalmi tökére*⁷ a – szintén így, relacionális módon tekintett – társadalmi hálózatokban különös hangsúlyt helyezünk, elsődlegesen az olasz Pierpaolo Donati és a körülötte kialakult kutatói kör munkássága nyomán. Megpróbáljuk a kapcsolati paradigmában vizsgálat alá vont társadalmi *partnerségi hálózatok*⁸ kapcsolati javait a politikai dimenzióval való érintkezésében tetten érni. Ily módon e javakat – Donati alapján – a közös építőköveiként tekintjük, minthogy egy új, relacionális társadalomban és államban a *welfare* is relacionális, azaz társadalmi és közösségalapú, szerveződésében pedig plurális és szubszidiárius.⁹ Teszük ezt azért, mert számunkra nem volt kielégítő az, hogy a *network-* és *partnership-*alapú *governance-*kormányzás esetében szinte majdhogynem ugyanazokat az aspektusokat tekintik előnynek – tehát a jó kormányzást megvalósítónak –, mint amit más kontextusban – illetve mások – hátránynak, sőt egyenesen a jó kormányzást, s annak alapelveit (átláthatóság, számonkérhetőség, hatékonyság, legitimitás, közjogi legalitás stb.), illetve a – képviseleti – demokráciát veszélyeztető tényezőként határoznak meg.¹⁰ Mindeközben nemigen kapunk magyarázatot arra, hogy mitől, milyen körülmények között válik egy hálózatos partnerségi kormányzási reláció ilyenné vagy éppen olyanná. Mi ezért most nem a politikai oldalról, hanem a társadalmi hálózatok kapcsolati dimenziója felől közelítünk vizsgálatunk tárgyához, a jó kormányzáshoz, azt elemezve, hogy miként válhatnak a társadalmi hálózatok úgy (köz) politikai hálózatokká, hogy ezáltal a közjót, s így a jó kormányzást mozdítják elő.

Az időközben rendkívüli mód megnőtt szociál- és családpolitikai terciér szektor belső jellemzői – tehát a személyes szolgáltatásnyújtás elsődlegessége, a bizalmi viszonyok fontossága,

² Például a *közösségi város- és községtervezés* participatorikus gyakorlata egyben *közösségfejlesztést* is megvalósít. Kérdés, hogy ilyen természetű okoknak is tulajdonítható-e a hazai gyakorlatban kiemelkedő jelentőségű budapesti Magdolnanegyed tömb- és városnegyed-rehabilitációs projektjének kudarca. Vö. BALÁZS 2020.

³ Lásd GAJDUSCHEK 2009: 58–80.

⁴ FRIVALDSZKY 2016: 131–141.

⁵ DONATI 2011b: 25–52.

⁶ DONATI 2002b. Az ő kutatásai nyomán számos ilyen tárgyú publikáció született. Lásd BOCCACIN 2012; BOCCACIN 2009.

⁷ ROSSI 2008: 252–254.

⁸ Vö. DI NICOLA 2015 [1998]. Ez a kötet is a Donati által gondozott sorozatban jelent meg.

⁹ Lásd DONATI 2008: 211–248.

¹⁰ Vö. PALUMBO 2006: 29.

a nem formalizálható tudás, a többszintű, helyi beágyazottság, a professzionális civil társadalmi szereplők, egyházak, piaci (bár nem feltétlenül proforientált) aktorok stb. – tették szükségessé a partnerségi együttműködést, amelyet jelenleg leginkább talán a *New Public Governance* szemléletmódja foglal magában. Ám a mi megközelítésünkben a részt vevő alanyok között nem piaci szerződéses kapcsolat van, hanem hálózatos együttműködési, ahogy azt az 1. táblázatban később szemléltetjük is.

Pálné Kovács Ilona – bő két évtizeddel ezelőtt – megállapította, hogy a partnerségi kormányzás tekintetében viszonylag kevés az empirikus kutatási eredmény.¹¹ Ez valóban így van, tulajdonképpen még manapság is, miközben nagymértékben elszaporodtak a különböző szintű és fajtájú közpolitikai együttműködések,¹² illetve partnerségek, különösen az USA-ban.¹³ A mi vizsgálódási optikánkban azonban nem annyira az a kérdés, hogy *miképpen* működik a gyakorlatban a hálózati partnerségi jó kormányzás (bár e kérdésekre is ki fogunk térni olykor), hanem hogy *milyen elvek alapján* funkcionál az. Ehhez vagy empirikus hálózati és partnerségi relációk elemzéseinek adatait lehetne a jó kormányzás fogalmi modelljébe absztrahálni, majd annak kritériumainak érvényesülési vizsgálatát elvégezni a gyakorlatban (ha egyáltalán azok detektálhatók így), vagy pedig az Olaszországban immáron a relacionalitás tekintetében is viszonylag alaposan elemzett – és fejlettsége miatt sok tekintetben mintának tekintett – harmadik szektor szerveződési elveinek továbbélését, megjelenését lehetne kutatni a politikai hálózatokban. Az ugyanis a tapasztalatunk, hogy a legtöbb *network*-alapú közpolitikai kormányzást elemző tanulmány pusztán e partnerségi kormányzási forma morfológiáját írja le, a *partnership*-et jellemző főbb elvek ismertetése mellett, ám a formai leírásnál túl alig tár fel többet és mást magáról a partnerségi kormányzás módjáról. Amennyiben pedig – például – csak a partnerségi kormányzásban jelen levő társadalmi tőke fajtáinak jelenlétét mutatják ki az elemzések, annyiban még kevésbé láthatjuk át a szociálpolitikai szektor kormányzásának, annak teljességének voltaképpen jó vagy éppen hogy nem kielégítő működését.

A *New Public Management* korszak utáni reformjellegű, *network*- és *partnership*-alapú *governance*-kormányzás – amelyet mi, jobb híján, a tágabb értelmű *New Public Governance* alá sorolunk¹⁴ – a politológiai irodalomban egyugyanazon kormányzási mód két fő eleme,¹⁵ amelyek adott esetben a *többszintű kormányzási móddal* – s ezt már mi tesszük hozzá – együttesen

¹¹ PÁLNÉ KOVÁCS 2005: 35.

¹² Az új közmenedzsment szemléletmódja is kezd elmozdulni a közszolgáltatási együttműködések új formái felé, ideértve a harmadik szektor bevonását, amely révén sikeresebben lehet megküzdenni a legmakacsabb összetett szociális problémákkal. Lásd BROWN et al. 2012: 211–226.

¹³ Röviden meghatározva: a partnerségek (gyakran „együttműködéseknek” is nevezik őket) az egyesült államokbeli tapasztalatok alapján két vagy több helyi, tagállami vagy országos szintű ügynökséget, csoportot vagy szervezetet kötnek össze egy közös cél elérése érdekében. Magukban foglalják a célok, tevékenységek, felelősségek és erőforrások megosztását. Az együttműködési/partnerségi kapcsolat lehet ideiglenes vagy állandó, informális vagy szerződéses, illetve más jogi megállapodások révén strukturált, és hatálya nagyon korlátozott vagy meglehetősen széles körű is lehet. BACKER–NORMAN 2000: 39–44.

¹⁴ A *New Public Governance* kormányzási formájában jobban jelen van a polgári részvétel és az együttműködés eleme, habár az új közmenedzsment szemléletmódját a kutatók többsége még nem haladja meg. Talán azért, mert közpolitikai elemzéseikben nem a szociális szolgáltatói partnerségek belső természetének vizsgálatából indulnak ki. PESTOFF 2012: 361–380.

¹⁵ Vö. LEVI-FAUR 2014: 257–258.

adják a *szubszidiárius-relacionális jó kormányzás* alapjait. E kormányzási forma mélyebb szociológiai megértése érdekében a harmadik szektor hálózatainak vizsgálatából indítunk, s azt próbáljuk meg végiggondolni (mert empirikus leellenőrzésre csak korlátozottan van mód), hogy ezek miképpen jelenhetnek meg a közpolitikai hálózati-partnerségi kormányzásban. Ugyanis a partnerségi kormányzás éppen a szociál- és családpolitikai kormányzás belső jellemből adódóan jött létre, s lett így e kormányzási mód prototípusa.

A korlátozott számú vizsgálati eredmények miatt mi e tanulmányban csak érintőlegesen utalunk a konkrét közpolitikai tapasztalatokra. A – valóban – szubszidiárius kormányzást érintően már születtek egyes humánszolgáltatási, szociálpolitikai területeken olyan munkák, amelyek a közös relacionális dimenzióban való érvényesülését tekintik elsődlegesnek, s amelyek így nem nélkülözhetik a partnerségi kapcsolatokban megvalósuló kormányzást.¹⁶

Ebben a tanulmányban tehát alapvetően annak a – jó, azaz a *közjóra irányuló szubszidiárius-relacionális kormányzás* alapjául szolgáló – szociológiai módszertannak az eredményeihez fordulunk, amelyet alapul véve a lehető legnagyobb mértékben lehetséges meggyőződésünk szerint a jó kormányzás lehetőségét kutatni, mind a család- és szociálpolitika, mind az ezek általánosítható elemeit integráló tágabb értelmű jó kormányzás terén: ez pedig a Donati s a köré csoportosuló kutatók által kidolgozott *relacionalista szemléletmód*.¹⁷

Egy jól megválasztott módszertan kifejezetten az elemzett társadalmi és politikai valóságra, s az ezek kormányzását végző kormányzás módjára magára mint elemzett tárgyra irányul. Következésképpen a helyesen alkalmazott módszertant az elemzés alá vont társadalom ontológiája, annak létének szerkezete határozza meg. Mi a magunk részéről már meggyőződünk arról, hogy a társadalmi, s benne az emberi lét valóságát annak kapcsolati jellege határozza meg. Ennek több jog- és politikai filozófiai aspektusát igyekeztünk már kibontani korábbi munkáinkban. Jelen tanulmányunkban a relacionális szociológia nemzetközi szinten elismert kutatójának, Donatinak elemzéseire, számos kötetére hagyatkozunk, amelyekben, nézetünk szerint, a lehető legmeggyőzőbben fejtette ki e kapcsolati dimenziót, annak számos társadalmi és a közpolitikai vonatkozásával egyetemben. Őt követve több tudós dolgozik azon évek óta, hogy ezen elemzési módot alkalmazza immáron nemcsak a szociológia számos területén, hanem a kormányzáselméletben is, illetve néhány meghatározó közpolitikai szegmensben szintúgy (szociálpolitika, családpolitika stb.). E köteteket szemlélve a relacionális szociológia, s ehhez kötődően a relacionális közpolitika és szakpolitikai kormányzás olyan lenyűgözően alaposan leírt képe bontakozik ki, amely kivételesen jól magyarázza a jelen komplex társadalmi valóság helyes politikai kormányozhatóságát.

¹⁶ Lásd például PRANDINI 2011: 181, 184–197; DEKKER 2011: 243–248.

¹⁷ Donati rendkívül jelentős hatást gyakorolva dolgozta ki ezt a szemléletmódot, és terjedt el az ő révén szerte Olaszországban, de főleg katolikus kutatói körökben. Lásd DONATI 2013; DONATI–COLOZZI 2006; DONATI 2015.

A HELYES CSALÁDPOLITIKA SZEMLÉLETMÓDJÁRÓL

Donati szerint a valóban családközpontú (*family friendly*) közpolitika-alakítás csak annyiban lehetséges, amennyiben a kormányzat a családban rejlő kapcsolati javakat az egész társadalom közjava vonatkozásában a relacionális és szubszidiárius társadalomszemlélet jegyében megfelelően értékeli.¹⁸ Az olasz szociológus úgy érkezett el egy új, relacionális szemléletű közpolitika-alkotás koncepciójához, hogy sok évig, évtizedekig a *család szociológiáját* kutatta empirikus alapokon, de értő teoretikus bázison,¹⁹ annak belső és külső kapcsolati jellegében. Behatóan tanulmányozta a család *sui generis társadalmi alanyiségének*²⁰ mélyen fekvő szociológiai okait, a családok szövetségeit, társadalmi hálózatait is, s azokat a társadalmi kapcsolati javakat, amelyeket a családok és az egész társadalom javára megvalósítanak. Ez az elemzési módszer tehát valóban alulról felfelé halad, a társadalmi kapcsolatokról indul ki, s nem a hálózati politikai kormányzás szintjéről indít. Ekképpen tudta Donati a valóban családoorientált közpolitikai kormányzást merőben új, relacionális szempontokból megragadni, immáron a társadalom és a családpolitika makrodimenziójában. Azt állítja, hogy csak ott van igazi családpolitika, ahol a család társasági (*societaria*), azaz társadalmi/polgári (*civile*) és politikai/állami-adminisztratív (*statuale, politica*) alanyiságát ténylegesen elismerik.²¹

Ugyanilyen mélységű analízist kellene végeznünk a társadalmi szervezetek hálói és partnerségi kapcsolatait által létrejött egyéb relacionális javak tekintetében is: ezekből kiindulva lenne szükséges a valóban e közjavakat előmozdítani képes közpolitikai kormányzást újragondolni.²² Ehhez azonban igazi szemléletváltásra van, lenne szükség. Egyrészt meg kell haladni a régiókra jellemző, főként hatóságijogalkalmazás-centrikus, államiközigazgatás-központú szemléletet, amely az állami bürokrácia adminisztratív tárgyaként tekint a szociálpolitikai intézkedések jogosultjaira. Másrészt túl kell lépni mind az angolszász világban domináns *homo oeconomicus* emberképén,²³ mind az Európai Unióban uralkodó „közszolgáltatás-fogyasztó polgár” antropológiáján. A partnerségi kormányzás polgárfelfogása a helyes koncepció kibontakozása felé mutat, azonban a humánszolgáltatási szektoron belül a családpolitika és a szociális együttműködés antropológiájának, továbbá az azokban jelen levő szociális minták mélyebb elemzése pontosabbá teheti a valóban jó partnerségi kormányzás ismérveit.

¹⁸ DONATI 2011c.

¹⁹ DONATI 2007.

²⁰ DONATI 2002a. E tanulmányában azt írja (38.), hogy a családnak mint „társadalmi személynek” (*persona sociale*) (állam)polgársága (*cittadinanza*) van, amely által sajátos alanyi jognak a címzettje, ami több, mint az egyes, a családot alkotó személyek alanyi jogainak összessége. A család „társadalmi alanyiségéhez” lásd még DONATI 1997: 227–229. A család társadalmi és jogalanyiségéhez továbbá lásd DONATI 2007: 215, 247–251.

²¹ DONATI 2011c: 102.

²² A társadalmi szervezetek és a közpolitikai együttműködő alanyok hálózatait nem azonosak egymással. Éppen e *network*ök érintkezései, különféle kapcsolódásai, átfedései – szervezeti kultúra, értékek, személyi átfedések, *policy*, társadalmi javak, relációtípusok stb. – érdekesek a számunkra.

²³ Stefano Zamagni és Luigino Bruni gazdasági-szociológiai szemléletű munkássága szintén relationalista, közjóorientált és szubszidiárius (civilgazdaság-orientált) szemléletmódot alkalmaz. Ők Donatival egyugyanazon szemléleti alappáson vannak. BRUNI 2010; ZAMAGNI 2011; BRUNI–ZAMAGNI 2013; BRUNI 2012.

A PROSZOCIÁLIS HARMADIK SZEKTOR „RELACIONALISTA HOZADÉKA” A HÁLÓZATOS PARTNERI KORMÁNYZÁSBAN

Nem csupán, s nem közvetlenül a család adja azon kapcsolati mintákat, amelyekre alapozva a kortárs hálózati és *partnership*-kormányzás jó kormányzása megvalósulhat. A tercier („harmadik”) humánszolgáltatási szektor ugyanis több országban – s különösen Olaszországban – olyan kapcsolati társadalmi tőkével, annak olyan alkotóismérveivel rendelkezik, amelyek nem csupán a magánszféra, hanem a közszféra számára is pótolhatatlan közjoelemeket mutatnak fel. A dél-európai latin országokban a katolikus egyház közösséget teremtő ereje által még mindig nagyon erős a katolikus közösségek szociális tevékenysége, például a családok együttműködése és segítése terén. A családi szövetségek komoly teherbíró erővel rendelkeznek. Ezen túl is a katolikus társadalmi, szociális tanításban a szolidaritás mindig központi helyen szerepelt, amelyet a szubszidiaritás elve az érintettekhez minél közelebb rendel a szeretet és az igazságosság erényei által gyakorolni. Az olasz *szociális szövetkezetek* rendkívül elterjedtek Itáliában, s jelentős humánszolgáltatási funkciókat töltenek be.²⁴ Talán ezen országokban az *állammal szembeni eredendő bizalmatlanság* tette ily erőssé a harmadik szektort megannyi szociális szolgáltatási területén. (Ahol pedig nagymértékben bíznak az államban, mint például Németországban, ott az állam biztosítja az állami társadalombiztosítási rendszeren keresztül a jólléti funkciók nagy részét.)

A fejlett harmadik szektorral rendelkező társadalomban a politikai kormányzás szükségképpen többre építő jellegű kapcsolatba kerül vele, amennyiben valóban a jó kormányzás megvalósítására törekszenek az érintett politikusok. A jó kormányzás e tekintetben olyan többszereplős, a köz-, a magán- és a civil szférát egyszerre érintő hálózatos formába szerveződik, amelyben a proszociális tercier szektor „kapcsolati javai”, most már úgy is mint a közpolitikai kormányzás elemei, maguk is megjelennek. Ennek érzékeléséhez azonban mindenekelőtt a szociális szektor főbb szociológiai ismérveit kell számba vennünk, s ezt az olasz társadalmi valóság elemzése alapján javasoljuk megtenni, amelyben különösen fejlett e tercier szektor.²⁵ A módszertan tekintetében szeretnénk előrebocsátani, hogy az nem kíván szociológiai lenni, így az állítások és a tények szociológiai bizonyítása, igazolása nem célkitűzésünk. Mi arra törekszünk, hogy a szóban forgó – számunkra nagyon meggyőző, rendkívül széles és alapos kutatási bázison nyugvó – egyes olasz szociológiai kutatások politikai filozófiai konzekvenciáit levonjuk a jó kormányzás vonatkozásában. Ez hálózatos módon szerveződik és „kapcsolati” jellegűnek nevezhető, amennyiben a szociális tercier szektor kapcsolati értékeit és eredményeit hatékonyan hasznosítja az azzal *network*ökbe való szerveződés által. A szociális tercier szektor társadalmi hálózatosodását – az olasz példán keresztül – azért szükséges röviden érintenünk, mivel a politikai hálózati kormányzás egy meghatározó szegmense arra épül, s – minthogy

²⁴ Hazánkban is vonatkoztatási pontként szerepelnek például az olasz szociális szövetkezetek, így a harmadik szektor szakmai vezetése tekintetében is. SOMAI 2009: 24–25; NÉMETH 2010. Szociológiai szemléletű bemutatását lásd STANZANI 2002: 145–172. A szövetkezeti mozgalom emblematikusan jeleníti meg az „együttműködés” eszméjét és gyakorlatát. BRUNI 2012: 24.

²⁵ Az általunk alapul vett munkák szinte mind kivétel nélkül Donati munkássága nyomán születtek, az ő hatására, illetve koordinálásában.

azzal kerül kapcsolatba a vele történő partnerségi együttműködés révén – részben annak mintáit veszi át. A politológusok sokszor úgy elemzik a politikai hálózatos kormányzást a szociális közpolitikai szférában is, hogy nem vizsgálják a kellő mélységben az ez utóbbiban rejlő sajátos szociális kapcsolati dimenziót, annak értékeit, javait és relacionális mintáit, valamint az ebből eredő társadalmi novumokat. Márpedig – mint majd látni fogjuk – ez utóbbiak a jó közpolitikai kormányzás hálózatos jellegéhez eredendően újat képesek hozzátenni. Ezért tehát mindenekelőtt a proszociális tercier szektor társadalmi alanyainak relációit szükséges elemeznünk, hogy láthassuk, ezek miképpen képesek a *network*-alapú jó humánpolitikai kormányzás alapjait adni, méghozzá olyan közjoelemekkel gazdagítva azt, amelyek csakis – a szociális szektorra jellemző alanyokkal, valamint az azok közötti együttműködésben rejlő potenciál révén – horizontális szubszidiárius és együttműködő módon jönnek létre.

A SZOCIÁLIS HÁLÓZATOK ÉS A PARTNERSÉGI RELÁCIÓK ISMÉRVEI

A harmadik szektor társadalmi szervezeteinek többszintű kapcsolati hálóját, társadalmi tökéit és proszociális tevékenységét a társadalmi tőke úgynevezett *bonding* (megkötő), *bridging* (összekötő, hidat verő vagy esetleg: áthidaló), valamint *linking* dimenzióiban szokták behatóbb módon elemezni.²⁶ Hagyományosan a *bonding* kötőerő azon társadalmi tőke, amely az alanyokat belülről köti össze és a kizárólagos jelleg felé tendál. Az ilyen belső kohézióval az olyan társadalmi szereplők bírnak, amelyek erős identitással rendelkeznek. Ezzel szemben a *bridging* társadalmi tőke olyan kifelé nyitott, mások felé „hidat verő” ismervük a társadalmi szereplőknek, amelynek a funkciója az, hogy összekössön különféle személyeket, társadalmi szegmenseket. E két relacionális kötődimenzióhoz társult még utólag a *linking* (összekapcsoló) funkció azon társadalmi tőkét azonosítva, amely arra teszi képessé a kollektív társadalmi alanyt, hogy azokhoz a köz- vagy politikai intézményekhez vertikális módon kapcsolódjon,²⁷ amelyek az ő döntéseire különös módon hatnak.²⁸ Azon vitát illetően, hogy valójában mennyire fontos is a jó kormányzáshoz az előző kettő kötőerőtípus a társadalmi tőkében,²⁹ mi azon az állásponton vagyunk, hogy mindkettő együtt lényeges, éppen azért, mert e kettő csak akkor képes valóban helyesen kötni, ha az egyik a másikkal összhangban tölti be kohéziós és relacionális funkcióját.³⁰ Önmagában a társadalmi tőke nagysága (amelyet olyan indikátorokon keresztül mérnek, mint a személyközi bizalom, az önkéntes szervezetekben való tagság, a közösségi önkéntesség, a társadalmi és politikai ügyekben való elköteleződés)

²⁶ A harmadik szektorbeli *bonding*, *bridging* és *linking* kötőerők relacionális szemléletben való elemzéséhez lásd Rossi 2008: 254, 256–257, 261–265, 267–268.

²⁷ Ide tartozik a szociális vállalkozások érdekképviselete is. MAIR–RATHERT 2025: 2358–2386.

²⁸ Rossi 2012: 20–21.

²⁹ Vö. WIDMÄLM 2005: 75–95.

³⁰ Amennyiben egy társadalmi közösség esetében megállapítható, hogy olyan *bridging* társadalmi tőkével bír más olyan társadalmi kollektívák vonatkozásában, amelyeket egészséges *bonding* kötelek tartanak össze, akkor jó okkal feltételezhető, hogy a szóban forgó közösség kohézióját is helyes *bonding* kötelek adják.

számos fontos – s különösen a különböző csoportok közötti *bridging*-jellegű – közpolitikai céllal mutat korrelációt.³¹

A *linking* társadalmi tőke azonban – ha a *bonding* kötések a kisebb és a nagyobb társadalmi közjóhoz járulnak hozzá – általában különösen fontos a jó kormányzás szempontjából. A társadalmi kontrollmechanizmusok és a kormányzati elszámoltathatóság formáinak hiányában azonban ez a *linking* társadalmi tőke könnyen átcsaphat nepotizmusba, adott esetben bennfentes kereskedelembe, illetve korrupcióba, a politikai kivételezés és kedvezményezés számos formájába, illetve válhat a másik oldalon elnyomó vagy szegregáló mechanizmusok forrásává. Különösen súlyos helyzet az, ha a legelesettebbek és a legkiszolgáltatottabbak számára szánt szociálpolitikai források ennek esnek áldozatául. Amennyiben a társadalom megtűri ezt, vagy nem képes ellene tenni, ott nem beszélhetünk jó kormányzásról, sőt éppen ellenkezőleg áll a helyzet. Minden kormányzati rendszer jószerivel olyan, amiként a társadalom legrászorultabbjaihoz viszonyul. Térjünk azonban vissza a partnerségi hálózatok társadalmi tőkéinek elemzéséhez.

A társadalmi egyesülések társadalmi tőkéjének főbb elemei közül ki szokták emelni

- a) a bizalmat,
- b) a kölcsönösséget és
- c) az együttműködésre való törekvést.

Azért szükséges ezeket röviden érinteni, mert az lenne a kíváncsú, hogy az alulról felfelé épülő, s horizontálisan szerveződő hálózatos kormányzásban a társadalmi proszociális alakzatoknak e kapcsolati értékei beépüljenek a politikai hálózati kormányzásba, s az ekképpen váljon voltaképpen jó kormányzássá. A kormányzás „jóságát” ugyanis – ahogy azt Donati, s az ő nyomán számos kutató kötete kifejti – általában véve a tág értelemben vett kapcsolati javak mint közjóelemek együttese jelenti.³² A *bizalmi tőke* mind „befelé”, mind „kifelé” létfontosságú, minthogy annak megléte alapozza meg az együttműködést, egyrészt a *stakeholderek* felé, másrészt azok irányában is, akik a társadalmi egyesülés szolgáltatásának kedvezményezettjei. Továbbá az egyesülés külső kapcsolataiban is a bizalom olyan kapcsolati alapérték, amely az összes ilyen együttműködési reláció legalapvetőbb elemét és belső természetét adja.³³ A *reciprocitás*, azaz a kölcsönösség olyanfajta csere, amelynek révén az alany tudja, hogy valamit ad, ezért valamit fog cserébe kapni. Ez nemcsak tisztán anyagi tekintetben értendő, hanem a magának a relációnak megerősödése (*empowerment*) értelmében is, amely így megszilárdítja azt, és tovább növeli annak a társadalmi értéket teremtő proszociális generatív hatását.³⁴ Végül az *együttműködésre* való irányultság a társadalmi szerv egész szolgáltatást nyújtó tevékenységének a „motorja”, amely relációkban ölt testet, s amely az egyes tevékenységterületeken a társadalmi szervezetek működését jellemzi.³⁵ A társadalmi hálózatok tekintetében pedig a *bonding* az, amely összeköti a társadalmi szervezeteket e *network*be, s amely egyrészt

³¹ BELL–HINDMOOR 2009: 109–110.

³² A kapcsolati javak és a társadalmi egyesülések és hálózatok társadalmi tőkéjének viszonyához lásd DONATI 2011a: 140–189.

³³ ROSSI 2012: 23.

³⁴ ROSSI 2012: 23.

³⁵ ROSSI 2012: 23.

a különböző egyesülési szinteken az együttműködő és szolgáltatási cselekvésekben, másrészt a beavatkozásokkal érintett célcsoportok vonatkozásában realizálódik. A hidakat építő *bridging* relációk pedig, legyenek azok akár a közintézményekkel, akár a piaci vállalkozásokkal, vagy éppen akár a társadalmi környezet más tercier szektorbeli szereplőivel – különböző együttműködések szándékával – megkötvé, szintén magukon hordozzák a társadalmi kollektív alanyokra jellemző kapcsolatiság ismérveit.³⁶

A HÁLÓZATOS KORMÁNYZÁS ALAPJAI: PARTNERSÉG A SZOCIÁLIS SZOLGÁLTATÓ SZFÉRÁBAN

A *partnerség* – Boccacin meghatározásában – a szervezetek közötti, *paritáson nyugvó együttműködés a harmadik szektor szereplői*, általában a helyi közintézmények, illetve a piac vállalatai között. Ez önkéntesen létrehozott kölcsönkapcsolatokon alapul, amelyekben a forrásokat, a kapacitásokat és a kockázatokat megosztják egy olyan *többdimenziós projekt* elérése érdekében, amelyet egyik egység sem lenne képes maga elérni.³⁷ Egy ilyen projekt, amely kompetenciákat, *know-how*-kat és kapcsolati hálókat köt össze, abban az irányban hat, hogy hozzájáruljon *közhasznú kapcsolati javak* létrehozatalához a publikus szféra, a piac, valamint a tercier szektor aktorai között megvalósuló *kölcsönös szubszidiaritás* perspektívájában.³⁸ Ezt nevezik a szakirodalomban *horizontális szubszidiaritásnak*,³⁹ amely a társadalmi alanyok „kiteljesedett polgárságának” kifejeződéseként valósul meg. A partnerség éppen ezért nem több különböző alany közötti egyszerű együttműködés, hanem olyasvalami, ami túllép azon, minthogy az egyes társadalmi aktorok specifikus *know-how*-in túl azok *identitásait* is kapcsolatba lépteti. A partnerséget következképpen nem pusztán a közös cél teremti meg: azt, hogy a kapcsolatokat specifikus társadalmi cselekvés felé lehessen irányítani, a megalapozott személyközi bizalom és a jó okkal feltételezett, illetve a megélt kölcsönösség teszi lehetővé.⁴⁰ Ahol ezen ismérvek létrejönnek és aktiválódnak, ott a társadalmi partnerségek specifikus hozzáadott értéket képesek generálni.⁴¹ A partnerség relacionális jellegű fogalma a különböző alanyok – a harmadik szektor alanyai (önkéntes szervezetek, szociális szövetkezetek, [pro]szociális tevékenységet végző egyesületek és alapítványok), a közintézmények, valamint magánszervezetek – arra irányuló *szabad elhatározásán* alapszik, hogy egymással együttműködve, a kapcsolati egyenlőség státuszában cselekedjenek, ami nem a partnerek közötti különbségek megszüntetését, hanem éppenséggel az egyes alanyiságokban rejlő sajátosságok beazonosítását, azok tudatosítását és következképpen értékelését jelenti.⁴² Mások még

³⁶ ROSSI 2012: 24.

³⁷ BOCCACIN 2012: 25.

³⁸ BOCCACIN 2012: 25.

³⁹ Donati egész köteteket szentelt a szubszidiaritás elvének. Lásd például DONATI 2011d.

⁴⁰ BOCCACIN 2012: 25.

⁴¹ A fentieket Boccacin egy ezirányú, empirikus kutatási eredményeket közreadó kötet bevezető jellegű elméleti tanulmányában állapítja meg.

⁴² BOCCACIN 2012: 26.

a partnerség huzamosabb ideig tartó jellegét emelik ki. A köz-, a magánszektor és az önkéntes szervezetek közötti *tartós* együttműködés egyfajta *transzszektoriális* egybefonódást hoz létre, ami nóvum a kortárs szociális szerveződések konfigurációinak perspektivikus fejlődésében. Fontos azonban különbséget tenni az együttműködő munkagyakorlatok mint munkamódszerek és a *partnership* mint entitás között. Az előbbi létrejötté ugyanis még nem hoz létre önmagában partnerséget, ám bár fontos előfeltétele lehet egy hálózatos(odó) folyamat megteremtésének. A partnerség későbbi kialakulásának első lépcsője lehet az „együttműködés–előpartnerség” stádiuma a közös későbbi projekt létrejöttét megelőzően.

A partnerséget a *célorientált*ság, azaz a különböző alanyok közösen osztott céljára irányultsága fémjelzi. Egy ilyen optikában a partnerség egy társadalmi szférákon átnyúló *szervezetek közötti* csoport, amely sajátos *governance*-formákat megvalósítva együtt dolgozik olyan közös célok eléréseért, amelyeket az egyes szervezetek nehezen, de feltehetőleg *sohasem tudnának egyedül elérni*.⁴³ Hozzá kell tenni, hogy ez természetesen számos közpolitikai területen – de különösen a szociális szolgáltató szektor területén – a politikai szervezetekre, illetve a közintézményre is vonatkozik, s ezért is működnek együtt társadalmi hálózatokkal.

A társadalmi partnereket a közös *causa* egyesíti, s bizonyos feltételek fennállta esetén kollektív cselekvőként (is) azonosítják magukat, ami – a társadalmi változások optikájából tekintve – a tevékenységüket a közös és komplex „tárgyra” irányítva újfajta cselekvési módozatokat vezet be. Szükséges hangsúlyozni, hogy a partnerségben jelen levő minden egyes együttműködő szervezetre alapvető szükség van annak sajátosságából fakadó többletértéke miatt. Másrésről az erőforrások, ismeretek és kompetenciák közösbe tétele révén lehetővé válik az, hogy minden entitás a saját hatókörén túl is tudjon közös célt kitűzve tevékenykedni.⁴⁴ A társadalmi partnerségben részt vevők a hálózatnak és annak szabályainak megújítói és módosítói, méghozzá a hálózatok közötti csomópontok létrehozatala által, amelyek újabb együttműködési folyamatokat ösztönöznek, ezáltal is a fejlődést és a bizalom kiterjedését eredményezve ezen újabb hálózatos együttműködésekben, illetve ezek irányába. Az e társadalmi hálózatokban működő mediátorok, avagy „szociális vállalkozók” újabb innovatív csoportokat kötnek magukhoz, eképpen pedig a belső (gazdasági, politikai és szociális-kulturális) erőforrások katalizátoraiként működnek, s azáltal, hogy azokat mobilizálják, koherens, szelektív és hatékony fejlődés-politikák létrejöttét is elősegítik.⁴⁵ Mindezen társadalmi aktorok saját szervezeti és intézményes kultúrájukat, értékeiket és sajátos megközelítésmódjukat teszik hozzá a partneri együttműködéshez, aminek révén a társadalmi problémák közös módon történő *megértéséhez* járulnak hozzá, adott esetben azt is lehetővé téve, hogy a heterogén érdekek védelmétől elmozdulva a *személyközi módon* formálódó közös érdeket meghatározzák,⁴⁶ s azzal azonosuljanak a partnerek.

Érzékelhető tehát, hogy az ilyen típusú társadalmi hálózatok egészen egyedi, *kapcsolati tudással* bírnak a társadalmi problémák megértése tekintetében, amely a politikai hálózatokba becsatornázódva új tudást jelentenek a közjó e területeken vett tartalma vonatkozásában.

⁴³ BOCCACIN 2012: 26.

⁴⁴ BOCCACIN 2012: 27.

⁴⁵ BOCCACIN 2012: 27.

⁴⁶ BOCCACIN 2012: 28.

A neoliberális ideológiával (és az ahhoz kötődő egyik, az 1990-es évekig *mainstream*nek tekinthető *governance*-felfogással) ellentétben, amely a társadalmi problémaérzékelés és a helyes forrásallokáció tekintetében kizárólag a piaci kereslet-kínálatot tekinti legitimnek, a közjó e fent leírt relacionális szemléletű koncepciójában a közös javakat érintő tudás e társadalmi *network*ökben magukban található – azaz éppen a szociális partnerségi együttműködésben generálódik az abban érintett felek közös, együtt aktivált tudásaként. A kábítószer-megelőzés, az idősellátás, a nehezen elérhető társadalmi kategóriákba tartozó személyek (például a városok peremvidékein élő hajléktalanok, az illegális bevándorlók) felé való szolgáltatásnyújtások, a börtönviselték rehabilitációja, a romaintegráció, a városrészek társadalmi rehabilitációja stb. komplex kérdései tekintetében olyan egyedi többlettudással bírnak az adott területen szolgáltatásban érintett szociális partnerek, amellyel az állami kormányzat, bármilyen elkötelezett legyen is a társadalmi probléma kezelésében, ilyen formában és tartalommal önmagában nem rendelkezik.

Miként is jelennek meg az alanyok a partneri együttműködésben? Az intézményi aktorok, amelyek általában lokális területi szerveződéseként vannak jelen benne, egyrészt oly módon, hogy a *publikus teret megosztják* más szociális alanyokkal, másrészt pedig úgy, hogy a jóléti állami intézményi funkció kontextusaihoz kötődő *ellátó (provider)* szerepük lassanként *képessé tevővé (enabler)* változik át.⁴⁷ A magánszereplők a piacon szerzett jövedelmüket teszik bele a partnerségbe, amelynek egy része így nem profitszerzési célú proszociális célokra fordítódik. Ezáltal a gazdasági hatékonyság fémjelezte bizonyos működési biztonságot és stabilitást juttatnak az együttműködésnek, továbbá a részvételükkel a *partnership* hihetőségét reputációjuk révén tovább is tudják erősíteni.⁴⁸ A harmadik szektor kollektív alanyainak speciális kompetenciái a partneri együttműködésben abban a társadalmi kontextushoz való közelségben mutatkoznak meg, amelyben a társadalmi szükségletek felmerülnek, s amelyben ezen alanyok relacionális képességük révén a személyre szabott szolgáltatást nyújtják.

A személyes és interszubjektív *welfare* biztosítása területén számos szociális alany jött létre a különböző országokban, amelyek a jóléti állam visszaszorulása után biztosítják azon szolgáltatásokat, amelyek állami szolgáltatásként immáron nem nyújthatók. Ebben az együttműködésben az állami szektor abban a szegmensben erős, amelyben a nonprofit szektor gyenge, és fordítva, ezért együttműködésükkel mindegyik partner jól jár, különösen pedig a szolgáltatásokban érintett felek.⁴⁹

Ennek következtében e szociális ellátások, illetve egyéb közösségi szolgáltatások az intézményes közszféra, a közérdekű harmadik szektor, illetve a – fő szabályként – profitvezérelt cégek legkülönbözőbb együttműködésében történnek. Mi most ezek jogyakorlataiból, az „erényes gyakorlatok spiráljából” (*prassi virtuose, ciclo/circolo virtuoso*) nyerhető meglátásokat szeretnénk általánosítva megfogalmazni, továbbra is a Donati nevével, munkásságával fémjelezhető olasz kutatócsoportok eredményei alapján.

⁴⁷ BOCCACIN 2012: 28.

⁴⁸ BOCCACIN 2012: 28.

⁴⁹ SALAMON 1987.

Közüntézmények, a piac szereplői és a szociális harmadik szektor, illetve a magánszektor, azaz a mindennapi élet önkéntes vitális közegeinek⁵⁰ (családok és informális hálózatok) partnerségi hálózatos, bizalmon és reciprocitáson alapuló együttműködéséről van itt szó. A *közösségi és plurális welfare* esetében tehát a szociális politikákat nem lehet oly módon felfogni, mint amelyeket kizárólag (állami) közintézmények biztosítanak politikai-adminisztratív eszközökkel, hanem csak mint közösségi-társadalmi politikákat, amelyeket a köz-, a magán- és a társadalmi érdekeltségű privátszférába tartozó alanyok hálózata együtt, partnerségben fogatosít, amelyeket *azonos jogok* illetnek, s *azonos kötelezettségek* terhelnek.⁵¹

A partnerségi együttműködésben rejlő előnyök, az így nyert közpolitikai és társadalmi többlet mibenléte könnyebben átlátható: az állam és az önkormányzat kevesebbet költ, a szolgáltatás által érintett alanyok az állam által biztosíthatónál magasabb szintű, mert személyre szabott, mindeközben professzionális szolgáltatásokban részesülnek. Az egyes – jobbra – elszigetelt esetekben felmerülő diszfunkcionális működésben manifesztálódó probléma jellege szintén a partnerségi viszony struktúrájából fakad: nincsen *közvetlen, egyedüli* szereplőként *politikailag felelősségre vonható* felelőse az esetleges nem kielégítő szolgáltatásnak.⁵² Annnyit tehát meg kell állapítanunk, hogy mint minden *governance*-kormányzásban, az *elszámoltathatóság* kérdése a partnerségi hálózatos kormányzásban is jelen van, s valós veszélyeket rejt magában, ami annál realisabb, minél inkább eltávolodik az adott közpolitikai kormányzás a jó kormányzás követelményeitől, s jelen esetben pedig a partnerségi kormányzás relationalista elveitől.

A társadalmi partnerség főbb jellemzői az alábbiakban foglalhatók össze Boccacin nyomán:⁵³

- a különböző partnerek kölcsönösség és szubszidiaritás fémjelezte kapcsolata;
- közintézmények, piaci szereplők és a harmadik szektor együttes jelenléte;
- céltudatos, együttműködő és kölcsönösségen alapuló cselekvés, amely a szociális alanyok szabadon létrehozott relációin alapszik, s amelyet egy bizonyos szintű időbeli tartósság jellemez;
- közös döntési folyamatok jellemzik;
- közösen osztott, időben meghatározott s kibontott, tényszerű cél tényleges elérése mozgatója, amely – minthogy többdimenziós, ekképpen – több szereplő jelenlétét igényli;
- a partneri együttműködésben részt vevők számára, s az egész társadalmi közösség vonatkozásában realizálódó közös jó elérése vezérli.

Boccacin nyomatékosítja,⁵⁴ hogy a „társadalmi partneri együttműködés” (*partnership*) nem azonos a „társadalmi hálózattal”, minthogy az – lévén egy közbülső szerveződési módozat – egyfajta „kvázi-*network*”, amely mind a hierarchikus típusú szervezetektől, mind a piaciaktól különbözik. Olyan elemeken nyugszik nagymértékben, mint az együttműködés, a szövetségek, valamint a közös munkálkodás más alanyokkal, amely *sinergia* már

⁵⁰ Lásd az olasz katolikus szociológus proszociális elkötelezettségű, erényvezérelt és relationalista szemléletű alanyaiból álló társadalom „kis (élet)világok” (*piccoli mondi*) koncepcióját. SORGI 1991.

⁵¹ BOCCACIN 2009: 23–24.

⁵² A partnerségi kormányzás számonkérhetőségéhez lásd LEVI-FAUR 2014: 258–259.

⁵³ Némileg átszerkesztettük, összevontuk az ismérveket. BOCCACIN 2009: 26–27.

⁵⁴ BOCCACIN 2009: 27.

az együttműködés kezdetekor is jelen van. A *network* jelenléte – írja Boccacin – a társadalmi partnerséget megvalósító *facilitáló tényező* lehet.⁵⁵ Ezért sem kielégítő – s ezt már mi tehetjük hozzá –, ha a társadalmi partnerség tartalmi vizsgálata helyett pusztán a *hálózat formai* megragadásával kívánjuk a szociális szakpolitika leírását kimeríteni. Általában ugyanis a társadalmi szolgáltató hálózat *morfológiai* leírásával találkozunk, azaz a szereplők nevesítése, a közöttük levő hálózati kapcsolatok beazonosítása, a finansziális és hatásköri viszonyok leírása, illetve a tevékenységek mutatószámokkal történő visszaadása szokott megtörténni, s ez jelenti, jelentené a partnerségi viszony „feltérképezését”, miközben a partneri együttműködés belső tartalmi analizisére viszonylag kevés figyelem szokott esni.⁵⁶ Nyilvánvalóan azért is, mert ez utóbbi nehezen kutatható kvantitatív eszközökkel. Ily módon viszont nem lehetséges megragadni azon relációs és kormányzási (*governance*) ismérveket, amelyek miatt egy ilyen partnerségi szociális szolgáltatóegyesület adott esetben jól, sikeresen működik, mint ahogy azon okokat sem, ha esetleg az nem funkcionálna kielégítően, hatékonyan.

Az adott közpolitikai területen működő kormányzati szereplők politikai felelőssége viszont felmerül a választók szemszögéből. A tág értelemben vett *governance*-kormányzás esetében észlelhető politikai *felelősségcsökkentés*, *felelősségmenedzsment* és *felelősségáthárítás* számos *kommunikációs* stratégiai eszközének⁵⁷ ellenére a politikai közösség tagjai a politikai felelőst – a partnerségi és hálózati kormányzás esetében is – a kormányzati szereplőkben fogják nagy valószínűség szerint beazonosítani, s nem biztos, hogy ez alól az érintettek mentesülni tudnak. Elemi érdekük következhetséppen a kormányzati alanyoknak, legyenek azok bármilyen területi szinten érintettek, hogy a partnerségi együttműködés tartalmi oldalát a relacionalitás vonatkozásában is átlássák, s azt a jó kormányzás kritériumai és a szakmai szempontok szerint egyaránt értékelni tudják.

Ebből kifolyólag a közviszonyokat, s benne főleg a közpénzügyeket érintő közbizalom természetes és indokolt növekedése nélkül nem lehetséges a társadalmi partnerségi viszonyokra alapított közszolgáltatás-szervezés nagyobb mérvű bevezetése. A partnerségi hálózatos kormányzás viszonyai ugyanis, a kapcsolatok moralitását tekintve, az átlagos, hétköznapi társadalmi relációk mintegy intézményesedett „kivetülései”.

AZ INDIVIDUALISTA TÁRSADALOM KORLÁTOZOTT EREDMÉNYRE KÉPES A PARTNERSÉGI KORMÁNYZÁSBAN: AZ ANGOL EGÉSZSÉGFEJLESZTÉSI RENDSZER ESETE (1998–2003)

Térjünk vissza a szociális partnerség elemzésére, annak működőképes megvalósultságát szemügyre véve. Az egyik legtöbb ilyen szerveződés az angolszász régióban, s kiemelten Angliában (volt) található, különösen az egészségügy és az oktatás szolgáltatásainak területén.

⁵⁵ A *network* lehet kevésbé vagy jobban kiterjedt, kontúrosabb vagy elmosódottabb határvonalú, illetve a kapcsolataiban jobban vagy kevésbé formalizált, míg a szociális partnerségi együttműködésben a formalizált, identitással rendelkező szerveződések léte elengedhetetlen. BOCCACIN 2009: 27.

⁵⁶ OSVÁTH 2005: 10.

⁵⁷ Vö. KAISER 2014: 78–79.

Az 1990-es évek végén és a 2000-es évek elején a „harmadik utas” megoldások közül elsősorban a *Health Actions Zones (HAZs)* kezdeményezés említhető itt, amelyet az új munkáspárti kormány 1997-ben intézményesített.⁵⁸ E terület-, azaz zónaalapú szerveződési rendszernek az volt a célja, hogy csökkentse az egyenlőtlenségeket és társadalmi kirekesztettséget Anglia leginkább depresszált térségeiben. E célt a köz-, a magán- és az önkéntes szektor partnerségi együttműködésével, illetve a közösségek részvételével kívánták elérni. E partnerségi, jobbra lokális⁵⁹ hálózatok közösségeket és szomszédságokat (*Neighbourhoods*) fogtak át. A *Health Action Zones* partnerségi hálózatok például arra irányultak, hogy elősegítsék a célcsoportok egészségfejlesztésbe való bevonását, sokszor közösségfejlesztő modelleket alkalmazva. Az angliai és az amerikai egyesült államokbeli ilyen irányú tapasztalatok alapján – előzetes összegzésként – kijelenthető, hogy e közösségi modellek vegyes eredményességet mutatnak ott, ahol azokat alkalmazták, ami azonban ilyen formájában sem alábecsülendő. Különösen az integrált egészségmegőrzés és prevenció terén tevékenykedő angol *Health Action Zones* esetében⁶⁰ mondható el az, hogy sikerességük nem volt átütő,⁶¹ de bizonyos eredményeket azért hoztak.⁶² A problémák jobbra a szervezés, a központi kormányzattal való kommunikáció terén jelentkeztek, illetve gondot jelentett a rövid időn belüli túlzott elvárások nyomása is, miközben egyre csak nőtt a szociális beavatkozást igénylő területek száma. Kérdés, hogy valóban meg tudta-e mutatni e partnerségi modell, hogy valójában mire lenne

⁵⁸ A *Health Action Zones* ötlete 1997-ben kísérleti projektként fogant az egyenlőtlenségek csökkentése és a jobb egészségügyi szolgáltatásokat nyújtása érdekében, hogy az akkori szervezeti és funkcionális határokat átlépve együttműködéseket hozzanak létre. BAULD et al. 2005: 428. A HAZ sok alanyból álló *partnership*-formáció volt Anglia 26 térségében. Nagymérvű változatosságot mutattak az átfogott lakosságlétszám és a szervezeti formák tekintetében. A kiterjedt agglomerációktól a mezőgazdasági vidéki területekig sok helyütt szerveződtek. Miközben viszonylag szerény forrásokkal rendelkeztek, azt várták tőlük, hogy a 7 éves működési időtartamuk alatt helyi programokat és kezdeményezéseket hozzanak létre az egészségfejlesztés terén, illetve az egészségügy terén levő egyenlőtlenségek csökkentése érdekében. Az érintett szakterületek az egészséges életvitelre ösztönzéstől, a foglalkoztatás- és lakhatáspolitikán, valamint az oktatás-nevelésen át a kábítószer-fogyasztás kezeléséig terjedtek. Speciális lakosságcsoportok egészségfejlesztését és/vagy bizonyos speciális egészségproblémák csökkentését is célul tűzték ki. Alig volt olyan aspektus, amellyel legalább az egyik HAZ ne foglalkozott volna valamilyen módon. JUDGE–BAULD 2006: 341; GLENDINNING–POWELL–RUMMERY 2002.

⁵⁹ A „közösséget” is érintő közpolitikai beavatkozások és programok – *HAZs, New Deal for Communities, Sure Start* („Biztos Kezdet”), Egészséges Élet Központok, Egészséges Városok – talán legkiemelkedőbb jellemzője azok lokális jellege. REYNOLDS 2016: 24.

⁶⁰ A HAZ-ok túl sok, rendkívül ambiciózus, nagyratörő célt tűztek ki. A helyi szereplőkre nehezedő nyomás, hogy gyors sikereket érjenek el, debilitaló hatású volt, miközben az új kezdeményezések listája folyamatosan bővült. 2003 elejére, jóval korábban a tervezettnél, szinte már teljesen felszámolták őket. JUDGE–BAULD 2006: 341.

⁶¹ Nem mindenhol érték el a kitűzött célt, s változott annak mértéke, hogy mennyire vettek részt az állampolgárok és a különböző társadalmi szervezetek, egyesületek a döntéshozó fórumok munkájában. BOCCACIN 2009: 28; BAULD et al. 2005: 427–428.

⁶² A HAZ-ok többségének három-négy éves fennállása alatt több száz munkacsoportot és több ezer projektet támogattak. BAULD et al. 2005: 442; vö. CRAWSHAW–BUNTON–GILLEN 2003: 36–44. Nehéznek bizonyult a partnerségi formációban részt vevő szomszédsági/közösségi bizottságok hatékonyságát kimutatni. A felmérések csak a beavatkozás általános hatékonyságával kapcsolatos hatásokról és eredményekről számoltak be. SWAINSTON–SUMMERBELL 2008: 54. Problematikus a HAZ-ok tevékenységét megítélni, azok komplexitása, nem eléggé átütő ereje és főként rövid élettartama miatt. BAULD et al. 2005: 442.

képes jobban szervezett közpolitikai-kormányzási körülmények között?⁶³ Nézzük meg, hogyan is szerveződött!

A *Health Action Zones* olyan területi szintű partnerségi együttműködési rendszer⁶⁴ volt, amelyben a központi kormányzat a közszférával és önkéntes szervezetekkel kötött megállapodásokat az *integrált egészségvédelembe* tartozó szolgáltatások végzése céljából.⁶⁵ A *Wellfamily* partnerségi megállapodás szolgáltatásának esete jó példaként hozható – mutat rá Boccacin –, ahol egy önkéntes társadalmi egyesülés, a *Family Welfare Association* (FWA), az egészségvédelem szakemberei és szociális szakemberek (szociális munkások) közötti partnerségi megállapodás irányult a családok jóllétének növelésére speciális, méghozzá irányzott tevékenységekkel, amelyeket többféle szakemberből álló (multiprofessionális) *teamek* végeztek.⁶⁶ Amely vonatkozásban biztosan kedvező kimeneteket hozott ez az angol modell – egy visszafogottabb értékelés szerint –, az maga a helyi partnerségi rendszer létrehozatala, másrészt az egészségügyben tapasztalható egyenlőtlenség szélesebb körű tudatosítása.⁶⁷

A közszolgáltatások partnerségi relációban történő nyújtása esetén a „közösségi” kitétel jobbra azt jelzi, hogy az állam szolgáltatásnyújtó korábbi szerepe újraértékelődött, még az angol baloldali kormány alatt is. Így tartalmilag voltaképpen az állam nélkülít, a visszavonuló állam nyomában levőt fedi le,⁶⁸ de nem a minden kormányzati részvétel nélkülít.

AZ USA-BELI KÖZPOLITIKAI PARTNERI EGYÜTTMŰKÖDÉSEK NÉHÁNY JELLEMZŐJÉRŐL

Amennyiben több közpolitikai területen is végigtekintjük az amerikai egyesült államokbeli partnerségi együttműködéseket, akkor az állapítható meg, hogy a közszférához, a magán-szférához és a harmadik szektorhoz tartozó alanyok közötti partnerségek rendkívül széles körben elterjedt stratégia szereplőiként vannak jelen a humánszolgáltatási szektorban, valamint a helyi közösségek szociális és gazdaságfejlesztésének területén. Általánosságban tekintve olyan szolgáltatások, társadalmi beavatkozások ezek, amelyeket az állam finanszíroz, de magánszervezetek és a harmadik szektor szereplői nyújtanak.⁶⁹ E partneri szerveződésekben tehát gyakran vesznek részt a tercier szektor alanyai, amelyeket társadalmi küldetésük vezérel az emberek problémáinak megoldása felé, miközben gyakran az állami anyagi támogatástól függő helyzetben fejtik ki e proszociális tevékenységüket. E függés, az állami költségvetési kiadások 1980-as években történt visszavétele, a szolgáltatási standardok

⁶³ BAULD et al. 2005: 442.

⁶⁴ Az adott területen levő partnerségi hálózatok rendszerében, más közpolitikai programok kontextusában helyezkedett el maga a HAZ is, s többször nem is az volt az adott tevékenység vezető partnersége. Mindazonáltal elősegítette, hogy más helyi, ilyen irányú kezdeményezések bevonódjanak az átfogó egészségfejlesztésbe (a *New Deal for Communities* vagy a *Sure Start*). BAULD et al. 2005: 438.

⁶⁵ BARNES–SULLIVAN 2002. Lásd még BARNES et al. 2005.

⁶⁶ BOCCACIN 2009: 28. Vö. CLARKE–RUMMERY 2002.

⁶⁷ JUDGE–BAULD 2006: 341; BAULD et al. 2005: 442–443.

⁶⁸ REYNOLDS 2016: 24.

⁶⁹ BOCCACIN 2009: 28.

bevezetése, illetve a versenyeztetési elemek megnövekedése eredményeképpen gyakran arra sarkallta a harmadik szektor szervezeteit, hogy a finanszírozás elnyerése érdekében jóval aktívabb társadalmi szerepet vállaljanak, ami azzal járt, hogy kritikátlanul tették magukévá a („merkantilista”) rentabilitási és bürokratikus logikát.⁷⁰

A harmadik szektor alanyai az USA-ban hasonló szervezetekkel, valamint ügynökségekkel „koalíciót” alkotva vesznek részt a partnerségben avégből, hogy megosszák egymással forrásait, hogy hozzájáruljanak a társadalmi fejlődéshez és a társadalmi problémák megoldásához, s hogy a közösségek társadalmi hatását és cselekvőképességét ezáltal megerősítsék.⁷¹ Rendkívül sokféle tevékenységet végeznek, ami azonban közösen jellemzi őket, az a közöttük levő együttműködés és a kapcsolatok milyensége – írja Boccacin. Két ilyen alapotívumot emel ki: egyrészt annak közös elismerését, hogy kölcsönösen függenek egymástól, másrészt a legalább egy bizonyos fokú bizalom meglétét, ami az együttműködést a partnerségben lehetővé teszi. Bizalom nélkül – írja – bármilyen típusú egyezményről legyen szó, akár a legformalizáltabbról is, nehezen lenne képes hatékony együttműködési folyamattá alakulni.⁷²

A HÁLÓZATOS PARTNERI SZOLGÁLTATÁSI KOORDINÁCIÓ FŐBB JELLEMZŐI

Az 1. táblázat foglalja össze a partnerségben jelen levő piaci, hierarchikus és hálózatos szerveződési elemek, logikák néhány főbb ismervét. Meg kell jegyezni, hogy a partnerek között kialakuló különböző szervezeti konstellációk kihatással vannak, befolyásolják a partnerek közötti kapcsolati dinamikát.⁷³

Ákármilyen legyen is azonban a konkrét együttműködési forma, az mindenképpen áll a partnerségi kapcsolatra, hogy közös célok elérésére irányul, és az ehhez kapcsolódó döntéshozatali és működtetési folyamatokban együtt vesznek részt az alanyok. E partnerségek jogilag szervezett ügynökségeket, a harmadik szektor szervezeteit, a helyi közösségek képviselőit, valamint a piaci magánszektor egységeit köthetik tehát össze különböző, formálisan létrehozott partnerségi formációkban. Ezek – közös feladatok felvállalása céljából – együttműködési protollokat tartalmaznak, továbbá területi szövetségeket a közös tervezhetőség képességeinek fejlesztése érdekében, különböző formájú megállapodásokat, amelyek szerződéses kötelezett-séggvállalásokon alapulnak, valamint többféle konzultációs és népi részvételi formát, amelyek

⁷⁰ BOCCACIN 2009: 28.

⁷¹ Az USA-beli tapasztalatok alapján a nonprofit szervezetek, közösségek és finanszírozók (mind kormányzati, mind alapítványi) közötti partnerségek legalább négy fő célt szolgálnak: 1. tőkeáttétel (*Leverage*) – a partnerségek a közjó érdekében felhasznált szűkös erőforrásai kiterjesztésének egyik módja; 2. kapacitásépítés; 3. közösségépítés; 4. támogatások (*Grantmaking*) – a partnerségek léte egyre inkább előfeltétele annak, hogy alapítványok és kormányzati szervek nonprofit szervezeteket finanszírozzanak; ez azt hivatott bizonyítani, hogy a közösségek megfelelően részt vesznek a munkában, s a korlátozott erőforrásokat stratégiai módon használják fel. BACKER–NORMAN 2000: 39–44.

⁷² BOCCACIN 2009: 29.

⁷³ BOCCACIN 2009: 30.

1. táblázat: Governance-modellek a partnerségeken belül – a piac, a hierarchikus szervezetek és a networkök jellemzői

	Piac	Hierarchikus szervezetek	Network
Normatív alapok	Szerződés, tulajdonjog	Professzionális kapcsolatok	A jelen lévő erőforrásokat egymást kiegészítőknak tekintik
Kommunikációs eszközök	Árak	Rutingyakorlatok	Relacionálisak
Konfliktusok feloldásának módja	Áralku, bírósághoz fordulás	Adminisztratív felügyelet	Kölcsönösség normája, reputációs érdekek
Flexibilitás mértéke	Magas	Alacsony	Közepes
Elkötelezettség foka	Alacsony	Közepes	Magas
Kapcsolatok tónusa	Pontosság és/vagy gyanakvás	Formális, bürokratikus	Célra irányuló – nyitott, kölcsönös előnyök elérésére irányuló
A felek preferenciái vagy választásai	Függetlenség	Függés	Kölcsönös függés

Forrás: BOCCACIN 2009

a döntési folyamatok javítására és a konszenzus létrehozatalára irányulnak.⁷⁴ A partnerek bevonódásának módozatai változatosak lehetnek: a partneri együttműködést létrehozó felektől elkülönülő, új entitás jöhet létre, illetve a különböző alanyok megmaradhatnak formálisan különállóknak, specifikus projekteket és tevékenységekre irányuló megállapodásokat hozva létre.

A PARTNERSÉGI KÖZPOLITIKAI KORMÁNYZÁS ÉS A „KISZERZŐDÉS” KÜLÖNBBSÉGEIRŐL

Fontosnak tartjuk leszögezni azt, hogy a partneri együttműködés létrehozatala nem azonos az úgynevezett *kiszerződéssel* (*contracting out*), amellyel olykor szinonimaként kezelik.⁷⁵ Ez utóbbi esetben a köztisztviselő elhatározza, hogy a közszolgáltatás nyújtását egy magánszférába tartozó entitásnak szervezi ki, legyen az profitorientált vagy nonprofit szervezet. Ez esetben a magánszervezet lesz a közszolgáltatás nyújtója. A kiszerződés⁷⁶ motivációja gyakran a *gazdaságossági hatékonysági* megfontolás, amely szolgáltatás nyújtását precízen meghatározott köteleességek és szerződéses normák szabják meg. A partnerségtől a kiszerződést az különbözteti meg – írja Boccacin –, hogy lényegileg más a feleket összekötő reláció természete.

⁷⁴ BOCCACIN 2009: 29.

⁷⁵ BOCCACIN 2009: 30–31, 8. jegyzet.

⁷⁶ Vö. HORVÁTH 2010: 120–134.

A kiszereződés esetében a közintézmény, illetve az ügynökség szabja meg, hogy milyen szolgáltatást, mégpedig pontosan milyen jellemzőkkel kell folyósítani, s milyen eredményeket kell annak produkálnia. Egy ilyen *szerződéses* modellben van egy fő szerv, egy közigazgatási szerv vagy egy ügynökség, amely definiálja a problémát és meghatározza a megoldást úgy, hogy rögzíti, milyen szolgáltatást kell nyújtani, majd kiválasztja a magánszektorba tartozó partnert, az ügynököt, méghozzá *költséghaszon-elemzés* nyomán. Meg kívánjuk jegyezni, hogy a közszolgáltatások kiszereződése ott merülhet fel, ahol a közszolgáltatási szerződésben a közszolgáltatások egzakt kritériumok szerint rögzíthetők, s kimenetük tekintetében pedig valamiképpen „kvantifikálhatók” a minőségi követelmények. A személyre szabott humánszolgáltatások terén (de a közösségi kulturális és sportszolgáltatások esetében is) ez meglehetősen nehézkes, minthogy azok az adott személyek, közösségek igényeire, sajátosságaira vannak szabva, így humánkontextus-függők. E területen tehát csak csekély mértékben dolgozhatók ki „fogyasztói karták”, illetve helyi vagy nemzeti léptékű, jogi normákba foglalt standardok.⁷⁷

Úgy véljük, hogy sikerült érzékeltetni a kiszereződés és a partneri viszonyok közötti alapvető különbséget. Történetileg megállapítható, hogy a „partnerséggel a kiszervezés öncélúságát igyekeztek meghaladni”.⁷⁸ Megtévesztő lehet az, hogy a kiszereződéses viszonyban is a felek egyfajta mellérendeltségről esik szó, de ez csupán *szerződéses mellérendeltséget* jelent: megteheti a (nem állami) partner, hogy nem fogadja el a közszolgáltatási szerződési feltételeket, s így nem köt szerződést. Ez a típusú mellérendeltség a szerződés tartalma vonatkozásában a *szolgáltatás és az (anyagi) ellenszolgáltatás piaci értelemben vett egyenértékűségét* jelenti,⁷⁹ sem többet, sem mást. A partneri közszolgáltatási viszony azonban nem ilyen természetű, hanem valódi *partneri mellérendeltséget* jelent, s nem csupán az imént említett szerződéseset, amely utóbbi esetben egyébként a közszolgáltatás tekintetében csupán a közigazgatási szerv, illetve az ügynökség a közérdek hordozója, amely jobbra ezirányú jogszabályi előírásokat hajt végre a kiszereződésekkor, tulajdonképpen a *piaci logikára* bízva a közhaszon érvényesülését. A partneri viszonyban a felek maguk – különösen a harmadik szektor alanyai, s azok sokoldalú kapcsolatai – jelenítenek meg *társadalmi tőkét, kapcsolati javakat*, amelyek a *közjó* valódi lényegi relacionális elemei. A partnerségek nemcsak, illetve nem annyira azzal járulnak hozzá a társadalmi tőke termeléséhez, hogy strukturált formával látják el a relációkat – írja Boccacin –, hanem főként azzal, hogy e stabilizáció révén olyan *facilitáló feltételeket* teremtenek, miáltal – a felek közötti e kapcsolat révén – a társadalmi tőke létrejöhet, illetve újratermelődhet.⁸⁰

Az előbbiek akkor is állnak, ha fentről lefelé (*top-down*), azaz egy központi közigazgatási/kormányzati szerv kezdeményezésére jön létre a partneri együttműködés, s nyilvánvalóan akkor is, ha helyi egységek közötti szabad aggregáció eredményeképpen valósul az meg (*bottom-up*

⁷⁷ Vö. JÓZSA 2006: 152–158.

⁷⁸ HORVÁTH 2010: 185. „Következésképp a mereven kötelező, alkalmasint formálissá váló kiszereződési kötelezettséggel szemben, inkább kiegészítésképpen a különböző szektorok: az állami, a magán és a nonprofit szektor együttműködésére építő megállapodások előkészítésére és megkötésére helyezik a hangsúlyt.” HORVÁTH 2010: 185.

⁷⁹ Vö. HORVÁTH 2010: 128–129.

⁸⁰ BOCCACIN 2009: 31.

szerveződés). A partneri reláció különböző mértékben formalizálódhat, de legalább egy minimális szintű *szerep- és hatáskörmegosztásnak* lennie kell az alanyok között.⁸¹ Közös a célok, de a felek között fennálló kölcsönös függés révén az eredmények is, legyenek azok akár pozitívak, akár negatívak.

A partnerségek jelentősége abban a képességükben rejlik, hogy a felek közötti kölcsönös bizalmat erősítik, illetve hogy kölcsönösségi kapcsolatokat hoznak létre az együttműködésen belül, ezáltal biztosítva azt, hogy a hálózatosodás társadalmi tőkét teremtsen. A bizalmi kapcsolat, a partnerek közötti kölcsönösség és a szolidaritás fémjelzik tehát a partnerségeket. Egyrészt a *bizalom* olyan *erőforrás*, amely a partnerség jó működését biztosítja társadalmi tőkeként az együttműködés kezdetén kedvező kimenetelt ígérve, másrészt a partnerségek együttműködő megállapodásokként magát a társadalmi tőke újratermelődését segíthetik elő, azaz új erőforrásokat teremtenek kapcsolatokban, bizalomban és szolidaritásban.⁸² E két folyamat egymást erősítő módon hathat: a bizalmi és relacionális erőforrások együttese a partnerségek létrehozatala felé ösztönöznek, miközben a működő partneri kapcsolat fejlődése együttműködő, szolidáris és relacionális magatartásformák létrejöttét és azok megerősödését segíti elő a partnerek között, amely a *társadalmi tőke cirkulációjához* járul hozzá.⁸³ Mindez a kiszervezésekkel nem jön létre, ahol magát a közszolgáltatási szerződést a *személytelen és intézményes piac funkcionális logikája* hozza létre, mégpedig – főszabályként – *tendereztetés* révén, *költség-hatékonysági* szempontok alapján. Éppen ebben rejlik ez utóbbi logika egyik fő korlátja, minthogy kapcsolati társadalmi tőkeformákat, s ezekben rejlő közjavakat egyáltalán nem hoz létre. Hangsúlyozni kívánjuk, hogy bár a neoliberális individualista paradigmában is szerepet játszik a *partnership a governance*-jellegű horizontális kormányzásban, például a PPP-konstrukcióban, azonban mi e helyütt a harmadik (szociális humánszolgáltatási) szektorral való együttes közpolitikai kormányzás sajátosságairól szoltunk. Ez a partnerség nem az individualista antropológián és nem a piaci logika kompetícióján, valamint ennek függvényében a költség-haszon kalkulusan nyugszik, hanem a relationalista emberképen és a társadalmi kapcsolati tőkén és javakon, valamint a lokalitás közösségelvűségén, továbbá elvi szinten is a dialóguson és a bizalmi együttműködésen alapul.

PARTNERSÉG A HARMADIK SZEKTORRAL ÉS A NEW PUBLIC GOVERNANCE KORMÁNYZÁS

A partneri együttműködés a harmadik szektorral a közpolitikai kormányzásban kiemelt módon valósítja meg azokat a pozitív ismérveket, amelyeket általában a *New Public Management* utáni *New Public Governance* kormányzással szoktak összefüggésbe hozni: „konzultáció”,

⁸¹ BOCCACIN 2009: 30–31.

⁸² BOCCACIN 2009: 32.

⁸³ BOCCACIN 2009: 32.

„együttműködés”, „egyezkedés”, „polgári részvétel”, „közös felelősség”, „szubszidiaritás”, „reflexivitás”, „dialogus”, „bizalom” stb.⁸⁴

Természetesen azon kritikák, illetve fenntartások, amelyek általában a tág értelmű *new governance* kormányzásmódokkal kapcsolatban felmerülnek, azok elvileg felvethetők a harmadik szektorral való partneri együttműködés esetén is. Mindazonáltal úgy véljük, hogy e veszélyekkel jóval kisebb mértékben kell ez utóbbi esetben számolnunk, amennyiben reális a tervezés és helyes a kormányzás megszervezése, s amennyiben eleve kizártnak tartjuk a korrupt közviszonyokban e modell alkalmazhatóságát. Éppen e partneri együttműködésre jellemző folyamatos dialogikusság, a szakmai reflexivitás, valamint a rendszer participáción alapuló nyitott jellege miatt e kormányzási modell állandóan készen áll az önkorrekcióra, a megváltozott vagy rosszul felmért környezeti viszonyokhoz való újraadaptálódásra és az öntanulásra.⁸⁵ Éppen ezért a kortárs *public governance* kormányzási módok immanens problémái jó részének kivédésére látjuk alkalmasnak a tercier (nonprofit) szektorral való partneri együttműködést, természetesen olyan humánszolgáltatási közpolitikai területeken, ahol annak létesítése indokolt lehet.

ÖSSZEGZÉS

Látható tehát, hogy a partnerségi kormányzásban olyan együttműködési erők rejlenek, amelyek az együttműködés, a folyamatos dialógus, a kölcsönösség és a bizalom, illetve a szolidaritás és az önkéntesség elemei révén a *politikai barátság* új tartalmát képesek adni, különösen, hogy mindezek a lokalitásban valósulnak meg, ami így a döntési és a végrehajtási közpolitikai folyamatokban való részvételt, és így a *helyi politikai közösség* iránti *elkötelezettséget* különös módon elmélyítik. Ekképpen ágyazódik be ez a közpolitika-alkotás a *helyi közösségépítés* folyamatába, s így ezek egymást erősítőleg hatnak. Ez a kormányzási forma az állampolgárok közösségeinek *új részvételi formáival* együtt⁸⁶ a politikai barátság évezredes, de ma is érvényes fogalmát⁸⁷ tehát újabb tartalommal töltik meg. Ezért nevezhetjük ezt *polgári-közpolitikai barátságnak* is. A távlati cél az kell, hogy legyen, hogy az együttműködés és partnerség az országon belül, de a nemzetközi szinten is a társadalmi békét és kohéziót erősítse, amelyben a gyarapodás és fejlődés megvalósulhat a politikai közösségek minden szintjén, a közjó egyre kiteljesedő érvényesülése révén, immáron a tág értelmű politikai barátság elérését – a helyi politikai szinttől a globálisig bezárólag – szem előtt tartva.⁸⁸

A konklúzióink az, hogy *individualista antropológia* alapján *nem képes a harmadik szektor átütő eredményeket elérni a humánszolgáltatások közpolitikai partnerségi kormányzásában*. Ez az emberkép nem teszi ugyanis lehetővé azt, hogy a társadalmi relációk olyan szubsztanciális közjoelemekkel rendelkezzenek, amelyek e kormányzás meghatározó tartalmát adnák és

⁸⁴ Vö. JESSOP 2006: 81.

⁸⁵ BOCCACIN 2009: 34, 2. ábra.

⁸⁶ Lásd JÓZSA 2006: 140–165.

⁸⁷ Lásd HEYKING–AVRAMENKO 2008.

⁸⁸ United Nations 2000.

társadalmilag teherbíróvá tennék e kormányzási módot. A *Big Society* program mérsékelt eredményét, illetve – ha tetszik – bukását⁸⁹ ugyanez a probléma fémjelezte Angliában, amely mögött szintén az individualista antropológia víziója állt, s amelynek cselekvőjét végül is az *individuális piaci profitorientált érdekek* motiválják, s amely ember- és társadalomképet végeredményben Hayek dolgozta ki – hiszen maga a „Nagy Társadalom” kifejezés is tőle származik.⁹⁰ Ez a koncepció látványosan megbukott a 2007–2008-as globális pénzügyi-gazdasági válságot előidéző okok miatt. Az ilyen emberkép alapján konceptualizált társadalom nem „nagy”, hanem éppen-séggel gyenge. Hayek „Nagy Társadalom” víziója, illetőleg az általa kreált *katallaxia* ideája,⁹¹ pontosabban vágyképe a globális pénzügyi piac gyakorlatában látványosan megbukott, illetve voltaképpen soha nem is létezett. Ennek következtében megállapítható, hogy a hayeki individualizmus nem reális, s társadalomtudományi értelemben már ezért sem kívánatos. Ennek jegyében lenne szükséges újragondolni a valóban jó kormányzás társadalomképét, de a közpolitikai kormányzás „természetrájtát” is.

Csak az azon társadalom képes a tanulmányunkban elemzett közpolitikai partnerségi hálózatos kormányzásra, amelyben a *személyköziségre*, azaz a *perszonalizmusra* épülő ember- és társadalomkép örvén tömegesen vannak jelen a különböző relacionális társadalmi javak. S csak az, amelyben a társadalmi kapcsolati tőke a közjó olyan proszociális elemeit adja, amelyek a partnerségi együttműködésben a kreatív és szolidáris kölcsönösség, valamint a megújuló bizalom révén a korábban említett módon felerősödnek és tovább szaporodnak.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- BACKER, Thomas E. – NORMAN, Alex J. (2000): Partnerships and Community Change. *California Politics and Policy*, 39–44. Online: www.csun.edu/sites/default/files/cpjpartnershipsarticle.pdf
- BALÁZS András (2020): *Család és szomszédság a Magdolna negyedben: Gettó-e a szegregátum?* PhD-disszertáció. Debreceni Egyetem Humán Tudományok Doktori Iskolája. Online: <https://dea.lib.unideb.hu/server/api/core/bitstreams/071de8df-b5ac-4304-a3c1-1e2f527b5678/content>
- BARNES, Marian – SULLIVAN, Helen (2002): Building Capacity for Collaboration in English Health Action Zones. In GLENDINNING, Caroline – POWELL, Martin – RUMMERY, Kirstein (szerk.): *Partnerships, New Labour and the Governance of Welfare*. Bristol: Policy Press, 81–96. Online: <https://doi.org/10.56687/9781847425492-008>
- BARNES, Marian et al. (2005): *Health Action Zones: Partnerships for Health Equity*. London: Routledge. Online: <https://doi.org/10.4324/9780203358337>

⁸⁹ A *Big Society* teóriájának és gyakorlatának kritikai elemzését lásd VESPASIANO–SIMEONI 2013. Lásd benne különösen: VESPASIANO 2013: 32–37.

⁹⁰ Vö. HAYEK 1993a [1973]: 121.

⁹¹ „A katallaxia tehát egy speciális spontán rend, amelyet a piac hoz létre azért, hogy az emberek a tulajdonjog, a kártérítési jog és a szerződéses jog szabályai szerint cselekszenek.” HAYEK 1993b [1976]: 109.

- BAULD, Linda et al. (2005): Promoting Social Change: The Experience of Health Action Zones in England. *Journal of Social Policy*, 34(3), 427–445. Online: <https://doi.org/10.1017/S0047279405008858>
- BELL, Stephen – HINDMOOR, Andrew (2009): *Rethinking Governance: The Centrality of the State in Modern Society*. New York: Cambridge University Press. Online: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511814617>
- BOCCACIN, Lucia (2009): *Terzo settore e partnership sociali: buone pratiche di welfare sussidiario*. Milano: Vita e Pensiero.
- BOCCACIN, Lucia (2012): La *partnership* come processo relazionale multidimensionale. In ROSSI, Giovanna – BOCCACIN, Lucia (szerk.): *L'Associazionismo multilivello in Italia: Reti relazionali, capitale sociale e attività prosociali*. Milano: FrancoAngeli, 25–34.
- BROWN, Kerry et al. (2012): Management to Solve Homelessness: Wicked Solutions for Wicked Problems. In PESTOFF, Victor – BRANDSEN, Taco – VERSCHUERE, Bram (szerk.): *New Public Governance, the Third Sector and Co-Production*. New York – London: Routledge – Taylor & Francis, 211–226.
- BRUNI, Luigino (2010): *L'ethos del mercato: Un'introduzione ai fondamenti antropologici e relazionali dell'economia*. Milano–Torino: Bruno Mondadori.
- BRUNI, Luigino (2012): *Le prime radici: La via italiana alla cooperazione e al mercato*. Trento: Il Margine.
- BRUNI, Luigino – ZAMAGNI, Stefano (2013): *Civil gazdaság: Hatékonyság, méltányosság, közjóllét*. Ford. Osvay Péter. Budapest: L'Harmattan.
- CLARKE, Karen – RUMMERY, Kirstein (2002): Partnership at the Front Line: The WellFamily Service and Primary Care. In GLENDINNING, Caroline – POWELL, Martin – RUMMERY, Kirstein (szerk.): *Partnerships, New Labour and the Governance of Welfare*. Bristol: Policy Press, 67–80. Online: <https://doi.org/10.56687/9781847425492-007>
- CRAWSHAW, Paul – BUNTON, Robin – GILLEN, Kate (2003): Health Action Zones and the Problem of Community. *Health and Social Care in the Community*, 11(1), 36–44. Online: <https://doi.org/10.1046/j.1365-2524.2003.00397.x>
- DEKKER, Paul (2011): Sovranità delle sfere, sussidiarietà e Terzo settore nei Paesi Bassi. In DONATI, Pierpaolo (szerk.): *Verso una società sussidiaria: Teorie e pratiche della sussidiarietà in Europa*. Bologna: Bononia University Press, 235–250.
- DI NICOLA, Paola (2015) [1998]: *La rete: metafora dell'appartenenza. Analisi strutturale e paradigma di rete*. Milano: FrancoAngeli.
- DONATI, Pierpaolo (1997): *Pensiero sociale cristiano e società post-moderna*. Roma: Editrice A. V. E.
- DONATI, Pierpaolo (2002a): La famiglia come soggetto sociale: ragioni, sfide, programmi. In SANTOLINI, Luisa – SOZZI, Vittorio (szerk.): *La Famiglia soggetto sociale: radici, sfide, progetti*. Roma: Città Nuova.
- DONATI, Pierpaolo szerk. (2002b): *Sociologia del terzo settore*. Roma: Carocci.
- DONATI, Pierpaolo (2007): *Manuale di sociologia della famiglia*. Roma–Bari: Editori Laterza.
- DONATI, Pierpaolo (2008): Una nuova mappa del bene comune: perché e come dobbiamo rifondare lo Stato sociale. In SIMONE, Michele (szerk.): *Il bene comune oggi, un impegno che*

- viene da lontano: *Atti della 45^a Settimana Sociale dei Cattolici Italiani*. Bologna: Dehoniane, 211–248.
- DONATI, Pierpaolo (2011a): Beni relazionali e capitale sociale. In DONATI, Pierpaolo – SOLCI, Riccardo (szerk.): *I beni relazionali: Che cosa sono e quali effetti producono*. Torino: Bollati Boringhieri, 140–189.
- DONATI, Pierpaolo (2011b): I fondamenti socio-antropologici della sussidiarietà: una prospettiva relazionale. In DONATI, Pierpaolo (szerk.): *Verso una società sussidiaria: Teorie e pratiche della sussidiarietà in Europa*. Bologna: Bononia University Press, 25–52.
- DONATI, Pierpaolo (2011c): *La politica della famiglia: per un welfare relazionale e sussidiario*. Siena: Cantagalli.
- DONATI, Pierpaolo szerk. (2011d): *Verso una società sussidiaria: Teorie e pratiche della sussidiarietà in Europa*. Bologna: Bononia University Press.
- DONATI, Pierpaolo (2013): *Sociologia relazionale: Come cambia la società*. Brescia: Editrice La Scuola.
- DONATI, Pierpaolo (2015): *L'enigma della relazione*. Milano–Udine: Mimesis.
- DONATI, Pierpaolo – COLOZZI, Ivo szerk. (2006): *Il paradigma relazionale nelle scienze sociali: le prospettive sociologiche*. Bologna: Il Mulino.
- FRIVALDSZKY János (2016): *Jó kormányzás és a közjó: Politikai és jogfilozófiai szemszögből*. Budapest: Pázmány Press.
- GAJDUSCHEK György (2009): Governance, Policy Networks – informális politikai szereplők a döntéshozatalban. *Politikatudományi Szemle*, 18(2), 58–80.
- GLENDINNING, Caroline – POWELL, Martin – RUMMERY, Kirstein szerk. (2002): *Partnerships, New Labour and the Governance of Welfare*. Bristol: Policy Press. Online: <https://doi.org/10.46692/9781847425492>
- HAYEK, Friedrich August von (1993a) [1973]: *Law, Legislation and Liberty I*. London: Routledge.
- HAYEK, Friedrich August von (1993b) [1976]: *Law, Legislation and Liberty II*. London: Routledge.
- HEYKING, John von – AVRAMENKO, Richard (2008): *Friendship & Politics: Essays in Political Thought*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.
- HORVÁTH M. Tamás (2010): *Közmenedzsment*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus.
- JESSOP, Bob (2006): Governance e meta-governance: riflessività, varietà ed ironia. In PALUMBO, Antonino – VACCARO, Salvo (szerk.): *Governance: Teorie, principi, modelli, pratiche nell'era globale*. Milano: Mimesis, 78–95.
- JÓZSA Zoltán (2006): *Önkormányzati szervezet, funkció, modernizáció*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus.
- JUDGE, Ken – BAULD, Linda (2006): Learning from Policy Failure? Health Action Zones in England. *European Journal of Public Health*, 16(4), 341–343. Online: <https://doi.org/10.1093/eurpub/ckl068>
- KAISER Tamás (2014): A kormányzás új formái és a teljesítménymérés problematikája. In KAISER Tamás (szerk.): *Hatékony közszolgálat és jó közigazgatás – nemzetközi és európai dimenziók*. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 57–93.
- LEVI-FAUR, David szerk. (2014): *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press.

- MAIR, Johanna – RATHERT, Nikolas (2025): The Political Side of Social Enterprises: A Phenomenon-Based Study of Sociocultural and Policy Advocacy. *Journal of Management Studies*, 62(6), 2358–2386. Online: <https://doi.org/10.1111/joms.13134>
- NÉMETH László (2010): Mi a szociális szövetkezet? Rövid összefoglaló a szociális szövetkezetek nyugati előzményeiről, alapvető jellemzőiről és magyarországi szerepéről. *Szociális Szövetkezetek Országos Szövetsége*, 2010. május 29. Online: www.szoszov.hu/nemeth-laszlo-mi-a-szocialis-szovetkezet
- OSVÁTH László (2005): *A civil szervezetek térségi együttműködései Magyarországon. Útmutató és kézikönyv a civil szervezetek térségi együttműködésének elveiről, módszereiről, eljárásiról.* Budapest: Országos Civil Érdekképviseletért Egyesület.
- PÁLNÉ KOVÁCS Ilona (2005): Közigazgatási reformok, uniós tagság, regionalizmus. In PÁLNÉ KOVÁCS Ilona (szerk.): *Regionális reformok Európában*. Budapest: Timp Kft., 9–42.
- PALUMBO, Antonino (2006): Governance dello Stato e stato della Governance: una panoramica. In PALUMBO, Antonino – VACCARO, Salvo (szerk.): *Governance: Teorie, principi, modelli, pratiche nell'era globale*. Milano: Mimesis, 15–33.
- PESTOFF, Victor (2012): New Public Governance, Co-Production and Third Sector Social Services in Europe: Crowding In and Crowding Out. In PESTOFF, Victor – BRANDSEN, Taco – VERSCHUERE, Bram (szerk.): *New Public Governance, the Third Sector and Co-Production*. New York: Routledge, 361–380. Online: <https://doi.org/10.4324/9780203152294>
- PESTOFF, Victor – BRANDSEN, Taco (2010): Public Governance and the Third Sector: Opportunities for Co-Production and Innovation? In OSBORNE, Stephen P. (szerk.): *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London: Routledge, 1–17.
- PRANDINI, Riccardo (2011): Servizi sociali di interesse generale e sussidiarietà in Europa: I servizi per la prima infanzia tra politiche *lib-lab* e societarie. In DONATI, Pierpaolo (szerk.): *Verso una società sussidiaria: Teorie e pratiche della sussidiarietà in Europa*. Bologna: Bononia University Press, 161–200.
- REYNOLDS, Joanna Louise (2016): *Enacting 'Community': Conceptualisations and Practices of 'Community' in a UK Area-Based, Empowerment Initiative*. PhD-disszertáció. London School of Hygiene & Tropical Medicine. Online: <https://doi.org/10.17037/PUBS.03141187>
- ROSSI, Giovanna (2008): Forme emergenti nel terzo settore italiano e capitale sociale: un apporto distintivo alla generazione del bene comune? In SIMONE, Michele (szerk.): *Il bene comune oggi, un impegno che viene da lontano: Atti della 45^a Settimana Sociale dei Cattolici Italiani*. Bologna: Dehoniane, 249–268.
- ROSSI, Giovanna (2012): Il capitale sociale e le reti associative di promozione sociale. In ROSSI, Giovanna – BOCCACIN, Lucia (szerk.): *L'Associazionismo multilivello in Italia: Reti relazionali, capitale sociale e attività prosociali*. Milano: FrancoAngeli, 19–24.
- ROSSI, Giovanna – BOCCACIN, Lucia szerk. (2012): *L'Associazionismo multilivello in Italia: Reti relazionali, capitale sociale e attività prosociali*. Milano: FrancoAngeli.
- SALAMON, Lester M. (1987): Of Market Failure, Voluntary Failure, and Third-Party Government: Toward a Theory of Government-Nonprofit Relations in the Modern Wel-

- fare State. *Journal of Voluntary Action Research*, 16(1–2), 29–49. Online: <https://doi.org/10.1177/089976408701600104>
- SOMAI József (2009): A szociális szövetkezetek európai és erdélyi előzményei. In CSEKE Péter (szerk.): *Kistérségek – nagy remények? A társadalmi önépítés megújuló formáiról*. Kolozsvár: Komp-Press, 19–28.
- SORGI, Tommaso (1991): *Costruire il sociale*. Roma: Città Nuova.
- STANZANI, Sandro (2002): La cooperazione sociale. In DONATI, Pierpaolo (szerk.): *Sociologia del terzo settore*. Roma: Carocci, 145–172.
- SWAINSTON, Katherine – SUMMERBELL, Carolyn (2008): *The Effectiveness of Community Engagement Approaches and Methods for Health Promotion Interventions: Rapid Review Phase 3*. Manchester–Middlesbrough: National Institute for Health and Clinical Excellence – University of Teesside.
- United Nations (2000): *Building Partnerships for Good Governance: The Spirit and the Reality of South-South Cooperation*. Online: https://publicadministration.desa.un.org/sites/default/files/publications/2023/2000%20Building%20Partnerships%20for%20Good%20Governance_the%20Spirit%20and%20the%20Reality%20of%20South-South%20Cooperation.pdf
- VESPASIANO, Francesco (2013): Big Society: una via di uscita dalla crisi o una chiara presa d'atto? In VESPASIANO, Francesco – SIMEONI, Monica (szerk.): *Big Society, contenuti e critiche*. Roma: Armando Editore, 21–54.
- VESPASIANO, Francesco – SIMEONI, Monica szerk. (2013): *Big Society, contenuti e critiche*. Roma: Armando Editore.
- WIDMALM, Sten (2005): The Utility of Bonding Social Capital. *Journal of Civil Society*, 1(1), 75–95. Online: <https://doi.org/10.1080/17448680500210680>
- ZAMAGNI, Stefano (2011): *L'economia del bene comune*. Roma: Città Nuova.

Prof. Dr. Frivaldszky János a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar Jogbölcseleti Tanszékének egyetemi tanára. Kutatási területe a jó kormányzás és a közpolitika-alkotás közjóorientált elemzése, s így kiemelten a szubszidiárius partnerségi kormányzás kutatása. Az első világháború kirobbanásának okait bemutató monográfiájának megjelenése után a támadó háború logikája ellenében és az igazságos béke, valamint minden ember egyetemes jogközsége alapján fogalmazta meg a jog központi szerepét egy emberközpontú világrend létrehozatala jegyében. Munkásságának három évtizede alatt a természetjogi gondolkodás és az emberi jogok jogfilozófiáját bontotta ki a legkülönbözőbb területeken. Ennek nyomán több kötete és számos tanulmánya jelent meg, amelyekben a keresztény gondolkodás kezdeteitől egészen a neurojogokig bezárólag tárta fel a jog humanizáló, azaz az embert és az emberközi szférát védő és ez utóbbiakat az igazságosság szerint szabályozó jellegét. Jelenleg a transzhumanizmus és a mesterséges intelligencia kapcsolatát kutatja jogfilozófiai szemszögből, a neuromarketing korszakában kiemelten a fogyasztók jogvédelmét tartva szem előtt.