Europska socijalna politika

Krapec, Domagoj

Master's thesis / Diplomski rad

2017

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, Department of Croatian Studies / Sveučilište u Zagrebu, Hrvatski studiji**

Permanent link / Trajna poveznica: https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:111:210999

Rights / Prava: In copyright / Zaštićeno autorskim pravom.

Download date / Datum preuzimanja: **2024-03-28**

SVEUČILIŠTE U ZAGREBU
HRVATSKI STUDIJI
UNIVERSITY OF ZAGREB
CENTER FOR CROATIAN STUDIES

Repository / Repozitorij:

Repository of University of Zagreb, Centre for Croatian Studies

zir.nsk.hr

dabar
DIGITALNI AKADEMSKI ARHIVI I REPOZITORIJI

SVEUČILIŠTE U ZAGREBU
HRVATSKI STUDIJI

Domagoj Krapec

EUROPSKA SOCIJALNA POLITIKA

DIPLOMSKI RAD

Zagreb, 2017.

Sveučilište u Zagrebu

Hrvatski studiji

Odjel za Sociologiju

Domagoj Krapec

EUROPSKA SOCIJALNA POLITIKA

Diplomski rad

Mentor: dr. sc. Mladen Puškarić

Sumentor: dr. sc. Mladen Nakić

Zagreb, rujan 2017.

Sažetak

Europska socijalna politika

Ovaj pregledno-analitički rad obrađuje temu socijalne politike na području europskog kontinenta, s naglaskom na socijalnu politiku Europske unije te proces europeizacije nacionalnih socijalnih sustava. U prvom dijelu opisuju se osnovni pojmovi i područja socijalne politike. Također će riječi biti i o povijesti europske socijalno-političke misli. Sljedeća cjelina bavi se obradom teorijskih dometa koji su razvili, svaki na svoj način, distinktivni sustav modela socijalne politike na području Europe i šire. Prije svega, tu spada najpoznatija i najcitiranija tipologija socijalno-političkih sustava danskog sociologa, Goste Esping-Andersena. Nadalje, u trećem se tematskom bloku opisuje razvoj socijale politike Europske unije, uključujući njene dosadašnje ciljeve koji su realizirani raznim ugovorima, aktivnostima i programima. Tu će se također obraditi i zanimljiv fenomen europeizacije nacionalnih socijalno-političkih sustava. Na kraju, zadnjom cjelinom pregledani su socijalno-politički trendovi na području Republike Hrvatske u kontekstu posebnih povijesnih okolnosti, poput tranzicije i, općenitije, europeizacije.

Ključne riječi: *europska socijalna politika, Europska unija, europeizacija nacionalnih socijalnih sustava, Republika Hrvatska*

Abstract

European Social Policy

This overview-analitic work elaborates matter of social policy on european continent, with an accent on social policy of European Union and the process of europeanisation of national social systems. In first fraction it describes elementary terms and areas of social policy. Also, there will be some words about history of european thoughts on social policy. Next chapter specifies some theoretical scopes, in which every of them had their special modality of social systems in the area of Europe and beyond. Firstly, here belongs the well-known and the most quoted typology of socio-political systems, one from danish sociologist Gosta Esping-Andersen. Furthermore, third section will describe developement of social policy in European Union, with all of its goals which were realized through various contracts, activities and programmes. It will as well elaborate one interesting phenomena –

europeanisation of national socio-political regimes. Lastly, in final chapter, there is an overview of trends of social policy in the Republic of Croatia in context of particular historical circumstances, such as transition and, more common, europeanisation.

Keywords: *European Social Policy, European Union, Europeanisation of National Social Systems, Republic of Croatia*

SADRŽAJ

1. Uvod.....1

2. Osnovni pojmovi i povijest socijalne politike.....3

2. 1. Definiranje osnovnih pojmova i područja socijalne politike.....3

2. 2. Povijesni pregled europske socijalne politike.....7

3. Europski socijalni modeli.....13

3. 1. Prvi teorijski okviri modela europske socijalne politike.....13

3. 2. Modeli socijalno-političkih sustava Goste Esping-Andersena.....17

3. 2. 1. Nordijske zemlje.....18

3. 2. 2. Liberalni socijalni model.....19

3. 2. 3. Kontinentalni socijalni model.....21

3. 3. Danski i njemački teorijski doprinos.....23

4. Socijalna politika Europske unije.....26

4. 1. Razvoj socijalne politike Europske unije – ugovori i temeljni ciljevi.....26

4. 2. Aktivnosti i programi socijalne politike Europske unije.....28

4. 2. 1. Programi suzbijanja siromaštva, nejednakosti i socijalne isključenosti.....29

4. 2. 2. Model otvorene koordinacije Europske unije.....33

4. 2. 3. Revidirana strategija socijalne kohezije Vijeća Europe.....35

4. 3. Europeizacija nacionalnih socijalnih politika.....37

5. O socijalnoj politici Republike Hrvatske.....42

5. 1. Socijalna politika na području današnje Hrvatske nakon Drugog svjetskog rata.....42

5. 2. Socijalna politika od osnutka Republike Hrvatske.....44

5. 2. 1. Put prema članstvu u Europsku uniju.....46

5. 2. 2. Kombinirana socijalna politika u Hrvatskoj.....48

6. Zaključak.....51

7. Literatura.....53

1. Uvod

Izuzevši prvu cjelinu rada, u kojoj se daje uvid u kontekst socijalne politike općenito, i to kroz osnovne pojmove i povijest, glavni fokus ovog rada leži u socijalnom modelu Europske unije, ali i sustavima zemalja članica, kada je riječ o socijalnoj politici. Također, kao preduvjet za razumijevanje navedenog, a prije svega zato što je ovo više politološka, čak i pravna tema, nego sociološka, pregledat će se nekoliko najkorištenijih klasifikacija socijalnih sustava u dosadašnjim teorijskim radovima. Bit će najzanimljivije proučiti na koji način i nacionalni socijalni sustavi konvergiraju prema europskom zajedničkom nazivniku te pokušati prepoznati koje su, i pozitivne i negativne, posljedice tog trenda.

U posljednja dva desetljeća, socijalna politika Europske unije zauzima sve važnije mjesto u europskom političkom životu. Postoji više argumenata koji opravdavaju kompleksnost raznih nacionalnih socijalnih politika na europskom kontinentu. Jedan od njih je činjenica kako proces europeizacije nije u jednakoj mjeri ni vremenu zahvatio sve nacionalne socijalne politike. Sljedeći argument leži u tome da je gotovo nemoguće jednoznačno i sveobuhvatno definirati europsku socijalnu politiku.

Socijalna politika Europske unije, dakle, nije jedinstvena, no usprkos tome ograničenom dometu potiče konvergenciju nacionalnih sustava i definira opće standarde kojih se članice moraju pridržavati. Posljednjih godina, socijalna dimenzija Europske unije osnažuje. Uočene su sličnosti u temeljnim vrijednostima i određeni zajednički izazovi u nacionalnim socijalnim politikama. Postoje, dakle, različiti nacionalni načini organiziranja socijalne politike, ali je činjenično da se, prvenstveno mehanizmima mekog prava Europske unije, odvija blago međusobno približavanje socijalnih sustava država članica. Upravo se iz tih zajedničkih izazova rađa potreba za strukturiranjem i socijalne komponente europske politike kao bi se Europska unija na međunarodnoj slici pokazala kao ozbiljan institucionalizirani sustav sa uglednom razinom socijalnih prava koje njeni građani uživaju i obveza koje su dužni poštovati. Stoga je glavni cilj ovog rada uvidjeti moguće prednosti europeizacije nacionalnih socijalnih politika, odnosno, znači li to ujedno i jačanje europskog socijalnog identiteta.

Do danas se u službi konvergencije europskih socijalnih modela i formiranja europskog identiteta na razini Europske unije napravilo mnogo. Jedni od važnijih dokumenata u posljednja dva desetljeća su *Pristup socijalnim pravima* iz 2003. te *Revidirana strategija socijalne kohezije* iz 2004., oba iz ureda Vijeća Europe, koje je kao prioritet izdvojilo

socijalnu koheziju na temeljima prava čovjeka. S obzirom na to da je provedba navedenih ciljeva *Strategije* gotovo potpuno u nadležnosti država članica, utvrđen je mehanizam za provedbu Strategije, koji se naziva Otvorenom metodom koordinacije (*Open Method of Coordination*, OMC). Zasniva se na kooperaciji među državama članicama čije se nacionalne politike time usmjeravaju prema zajedničkim ciljevima.

Od 2000. do 2009. Republika Hrvatska bila je korisnica CARDS programa koji je za cilj imao „...priprem[u] za koordinaciju sustava socijalne sigurnosti u zemljama jugoistočne Europe, kako bi se kasnije koordinacija sustava mogla proširiti i na države EU-a, te s tim u vezi prilagodb[u] tih sustava općeprihvaćenim standardima europskih sustava." (Balković, S., 2007: 72) Vlada RH izradila je u razdoblju od 2005. do 2007. *Zajednički memorandum o socijalnom uključivanju Republike Hrvatske*. „U sklopu procesa pridruživanja, a temeljem Pristupnog partnerstva EU-a s Hrvatskom u kojem se navodi da će Hrvatska razviti i implementirati nacionalnu strategiju socijalnog uključivanja, a s ciljem budućeg sudjelovanja u Europskoj strategiji socijalnog uključivanja, Hrvatska je u suradnji s Europskom komisijom, točnije, Općom upravom za zapošljavanje, socijalna pitanja i jednake mogućnosti, izradila Zajednički memorandum o socijalnom uključivanju Republike Hrvatske." (iz dokumenta *Zajednički memorandum o socijalnom uključivanju Republike Hrvatske*)

Unatoč sveprisutnom europskom multikulturalizmu, a time i raznim nacionalnim rješenjima za pojedina socijalno-politička pitanja, ipak je vidljivo da se u posljednjih dvadesetak godina kroz institucije Europske unije počeo graditi europski socijalni identitet. Koordinacijom nacionalnih sustava i mehanizmima mekog prava uspješno se radi na postupnoj međusobnom približavanju europskih socijalnih modela i poticanju razumijevanja i suradnje među državama članicama. Stoga bi hipoteza za ovaj rad glasila da konvergencija europskih socijalnih politika pridonosi osnaživanju socijalne kohezije Europe te učvršćivanju europskog socijalnog identiteta. Na taj se način i na primjeru socijalne politike upotpunjuje paneuropska vizija kroz krilaticu „Ujedinjeni u različitosti" kako bi Europska unija dodatno ojačala svoj položaj u globalnom međunarodnom poretku.

2. Osnovni pojmovi i povijest socijalne politike

2. 1. Definiranje osnovnih pojmova i područja socijalne politike

Zbog složenosti, sveprisutnosti i dinamičnog karaktera socijalne politike, taj je pojam, odnosno, tu disciplinu, uistinu teško precizno definirati. „To je razumljivo budući da se nasljeđe i praksa socijalne politike znatno razlikuju od jedne do druge zemlje, pa se razlikuju i termini kojima se označavaju sadržaji koje socijalna politika, uvjetno rečeno, pokriva.“ (Puljiz, 2005: 3) Prema Puljizu, britanski sociolog T. H. Marshall piše da se socijalna politika odnosi na vladinu akciju koja davanjem naknada i usluga ima neposredan utjecaj na blagostanje građana. Nešto suvremeniju definiciju daje profesor socijalne politike u Londonu, Norman Ginsburg, koji naglašava da se pojam socijalna politika „ [...] uobičajeno koristi da se opiše državna akcija u području osobnog i obiteljskog dohotka, zdravstvene zaštite, stanovanja, edukacije i izobrazbe, kao i usluga osobne skrbi.“ (Puljiz, 2005: 3) Nešto drugačiju definiciju nude Kettunen i Wolff (2011: 144) kada kažu: „Social policy or social protection refers to various income transfers and services, which aim to provide support for those citizens who are not able to support themselves. Typical social services cover, for example, income support, housing and support for disabled persons, and child day-care.“ Napokon, citirao bih nešto detaljniju definiciju socijalne politike:

> Socijalna je politika organizirana djelatnost države i drugih društvenih čimbenika kojoj je cilj prevladavanje socijalnih rizika, pomoć siromašnim i isključenim pojedincima i socijalnim skupinama, ujednačavanje životnih šansi te, općenito, unapređivanje socijalne dobrobiti građana. Socijalna politika u svom djelovanju polazi od društvenih vrijednosti kao što su solidarnost, socijalna pravda, jednakost, socijalna sigurnost, socijalna kohezija. Instrumenti socijalne politike su zakoni i drugi propisi, kao i razni programi i mjere za njenu praktičnu primjenu.
>
> (Puljiz, 2005: 4)

Prije nego što iznesemo daljnje pojmove vezane za socijalnu politiku, valja samo ukratko spomenuti i područja, odnosno sustave, unutar kojih ona djeluje. Tako se socijalna politika bavi sljedećim sektorima: mirovinskim sustavom, zdravstvenim sustavom, politikom (ne)zaposlenosti, socijalnom pomoći, obiteljskom politikom, stambenom politikom, te u novije vrijeme i neprofitnim sektorom.

Za razumijevanje uloge socijalne politike u društvu, Hill i Erving (2009: 10) naglašavaju važnost kritičke perspektive: „ [...] the academic study of social policy entails working from constructively critical stance and seeking to both improve understanding and

initiate change and influence the direction of that change.“ Uz to, analizirajući pojedine socijalne politike, trebali bi posebnu pažnju posvetiti i kulturno-povijesnom kontekstu koji je zasigurno od velike važnosti kada je riječ o modeliranju određenih nacionalnih ili nadnacionalnih socijalno-političkih sustava.

Definiranje i opseg socijalne politike ovisi također o regionalno-kulturnim značajkama. Puljiz (2005: 4-5) navodi da se, primjerice, u anglosaksonskim i skandinavskim državama koristi pojam *politika dobrobiti (Welfare Policy)*. U Velikoj Britaniji uz pojam *socijalna politika* upotrebljava se i pojam *socijalna administracija (Social Administration)* koji ima dosta blisko značenje. Njemački termin *Sozialpolitik* ima rasprostranjenije značenje od britanskog srodnog termina. Naime, Nijemac W. H. Riehl u svojoj knjizi *Prirodna historija naroda kao osnova njemačke socijalne politike (1851.-55.)* prvi je upotrijebio pojam *socijalna politika*. Pod utjecajem Europske unije, unutar koje se postupno ujednačava terminologija na ovom području, u Francuskoj se također koristi pojam *socijalna politika (la politique sociale)*. SAD, na primjer, gotovo ne upotrebljava termin *socijalna politika* te u ovoj zemlji ima uže značenje nego u Europi. U SAD-u se govori o sustavu socijalne dobrobiti *(social welfare system)* namijenjenom siromašnim građanima, unutar kojeg ima važno mjesto javna dobrobit *(public welfare)*. Pojam *public welfare* u SAD-u ograničen je na vrste socijalne pomoći ugroženim socijalnim skupinama, dok u Europi on obuhvaća širu lepezu socijalnih davanja i usluga.

Sljedeći termin bitan za razumijevanje socijalne politike je *socijalna država* koju Pusić (1989.) definira na sljedeći način: „Socijalna je država, dakle, ona država koja je na sebe preuzela odgovornost za osiguranje osnovnih egzistencijalnih potreba svojih građana.“ (prema: Puljiz, 2005: 6) Ona precizira da je riječ o posljednjoj fazi u razvoju države u kojoj prevladava arbitrarna vlast te pravne države koja u svojoj završnoj fazi prerasta u sustav vlasti koja je sredstvo zaštite ljudskih prava. Rosanvallon (1981.) ističe da se termin *Welfare State* prvi put pojavio u Velikoj Britaniji četrdesetih godina 20. stoljeća (prema: Puljiz, 2005: 6). Naime, od anglosaksonskog razlikuje se njemački izraz za socijalnu državu – *Sozialstaat*, koji je po obveznosti i izdašnosti iznad anglosaksonske *Welfare State,* iako neke anglosaksonske zemlje provode načelo univerzalnosti prema kojem su određena socijalna prava , uz uvjet provjere prihoda, dostupna svim građanima. Francuzi u svojem jeziku za *socijalnu državu* koriste neobičan termin *L'Etat providence*, koji je u upotrbu ušao polovinom 19. stoljeća. Doslovan bi prijevod glasio *država-providnost*, a u nešto slobodnijoj interpretaciji *skrbna*

država. Danas u ustavu nekih zemalja stoji da su one socijalne države. U Ustavu Republike Hrvatske (članak 1., stavak 1.) zapisano je da je naša zemlja socijalna država (1991.).

Uvodno govoreći o socijalnoj politici, bitno je izdvojiti i pojam *socijalnih prava* koja je spretno definirao V. Puljiz (2005: 8):

> Socijalna su prava definirana u zakonima i propisima; ona omogućavaju zadovoljavanje socijalnih potreba pojedinaca i skupina, promiču socijalnu koheziju i solidarnost. Preciznije rečeno, socijalna se prava odnose na socijalnu zaštitu, stanovanje, zaposlenost, zdravstvenu zaštitu i obrazovanje. [...] Socijalna prava, dakle, građanima omogućavaju zadovoljavanje temeljnih egzistencijalnih potreba, ona su instrument kojim država intervenira u privatnu sferu radi podrške pojedincu ili socijalnoj skupini, radi pomoći u rješavanju egzistencijalnih problema pojedinaca i obitelji i njihove integracije u društvo.

Iako socijalnu politiku okarakterizirava multidisciplinarnost, kao i mnoge druge društvene i humanističke discipline, u ovom dijelu rada valja ostati pri objašnjavanju njezinih izvornih pojmova i njihovih značenja radi lakše orijentacije unutar discipline kao takve. Stoga, njen sljedeći pojam čini *socijalna pravda*. Puljiz (2005:8) objašnjava: „Pojam *pravda* u konvencionalnom smislu ima dva značenja. Prvo se odnosi na restituciju ili korektivno kažnjavanje za učinjena djela, dok se drugo značenje pravde odnosi na raspodjelu resursa odnosno šansi u društvu ili u socijalnoj zajednici. Socijalna pravda odgovara ovom drugom značenju. U raspodjeli resursa i šansi obično se koriste tri kriterija socijalne pravde: prava, zasluge i potrebe."

„*Socijalna kohezija* podrazumijeva povezivanje i integraciju pojedinaca i skupina unutar društva kao cjeline. Socijalna kohezija također indicira sposobnost društva da osigura određenu razinu dobrobiti svim svojim članovima da smanji socijale rizike i izbjegne polarizacije. Kohezivno društvo pretpostavlja solidarnu zajednicu koju čine slobodne individue koje demokratskim metodama ostvaruju svoje zajedničke ciljeve." (Puljiz, 2005: 9-10) Jane Jenson (1998.) izdvaja 5 dimenzija socijalne kohezije: pripadništvo (nasuprot izolaciji), uključenost (nasuprot isključenosti), participaciju (nasuprot pasivnosti), priznanje (nasuprot odbacivanju), legitimnost (nasuprot nelegitimnosti).

> U deklaraciji summita Vijeća Europe održanog u Straasbourgu 1997. godine socijalna je kohezija istaknuta kao «jedna od prioritetnih zadaća i [...] nužni komplement prava čovjeka i ljudskog dostojanstva». U Vijeću Europe 2004. godine usvojena je *Revidirana strategija socijalne kohezije*, a izrađeni su i indikatori kojima se ona može mjeriti. Ovaj i drugi dokumenti Vijeća Europe promoviraju socijalnu koheziju kao svojevrsnu branu procesima socijalne dezorganizacije europskih društava.
>
> (Puljiz, 2005: 10)

Uz socijalnu povezanost, odnosno, koherentno društvo, logički se nadovezuje i međusobno isprepliče termin *socijalna sigurnost*. Ona štiti građane od raznih društvenih rizika te se često koristi u suvremenim statističkim indeksima kvalitete života.

> Pojam *socijalna sigurnost* koristi se na dva načina. U širem značenju ona podrazumijeva stanje u društvu u kojem se građani osjećaju sigurnim pred rizicima s kojima se mogu suočiti. Takva socijalna sigurnost nije rezultat samo državne akcije, nego i posljedica djelovanja drugih socijalnih čimbenika. Drugim riječima, za socijalnu sigurnost važni su zaposlenost, obitelj, socijalna mreža, kao i sama državna akcija. U užem smislu, socijalna sigurnost podrazumijeva sustav održavanja dohotka i zadovoljavanja osnovnih egzistencijalnih potreba građana.
>
> (Puljiz, 2005: 10)

U ovom prvom dijelu rada, kao zadnji, ali jednako relevantan pojam za socijalnu politiku je *socijalno osiguranje (social insurance)*. „Socijalno je osiguranje uži pojam od socijalne sigurnosti i socijalne zaštite. Ono obuhvaća prava na naknade i usluge koje se stječu temeljem zaposlenosti, odnosno plaćanjem doprinosa od strane osiguranika ili poslodavaca u fondove osiguranja određenih socijalnih rizika.“ (Puljiz, 2005: 11)

Svi navedeni pojmovi socijalne politike utječu, iako se neki puta to čini nemjerljivim, na pojedince na mikro razini. To možda najbolje ilustrira citat Hilla i Erving (2009: 3): „At the individual or micro level, it is impossible to measure accurately the extent to witch level of income or education, or standard of housing or health influence what a person chooses to do with her or his life, but there is plenty of evidence that shows that these factors do influence the scope of choices to be made – people's life chances.“ Zaključujemo dakle da su područja socijalne politike infiltrirana u svakodnevnicu ljudi koji su pod direktnim utjecajem tih faktora kada je riječ o njihovim životnim šansama, ali i kvaliteti života općenito. S druge strane, na makro razini, socijalnom politikom odlučujemo o načinima na koje će se njena područja (sustavi) distribuirati u društvu, sa uvijek prisutnom brigom o „pravednom“ upravljanju.

Iako je socijalna politika zaista složena disciplina i tlo po kojem kroči nestabilnog je i promjenjivog karaktera, baš kao što se svako suvremeno društvo svojom dinakikom širi, sužava, kumulira, akumulira, pa opet smanjuje i gasi, često oviseći o širim društvenim procesima i fenomenima, ona se opet prilično konkretno bavi navedenim pojmovima te je specificirana na područja svog djelovanja o kojima će riječi biti nešto kasnije u radu.

2. 2. Povijesni pregled europske socijalne politike

Ovim potpoglavljem volio bih ukratko prikazati ishodišta i glavne pokazatelje razvoja socijalne politike. Također, u kontekstu nastanka i razvoja socijalne politike smatram važnim istaknuti izniman doprinos dvaju najvećih mislioca u počecima socijalne politike. Prvi je jedan od najvećih vođa u drugoj polovini 19. stoljeća i kancelar pruskoga kraljevstva, Otto von Bismarck, a nešto kasnije, točnije u prvoj polovini 20. stoljeća svojim je socijalnim reformama najviše u Churchillovoj administraciji djelovao ugledni i utjecajni engleski ekonomist, William H. Beveridge. Prema njihovim smjernicama kasnije će se razviti, mogli bismo reći, dva temeljna pravca socijalne politike.

No, prije nego što se dotaknemo dvoje velikih kreatora socijalno-političke misli, valja ukazati na kontekst, ili bolje rečeno, više regionalnih konteksta bitnih za nastanak socijalne politike na području našeg kontinenta. Dosta je prošireno mišljenje da se socijalna politika kroz povijest razvijala bez cjelovite i razrađene zamisli koja bi se potom primjenjivala u društvenoj praksi. Socijalna je politika, ističu neki autori, bila više reaktivna nego prospektivna, više akcidentalna nego promišljena. „Uistinu, moderne socijalne države nisu utemeljene na konzistentnoj filozofiji. Čak ni toliko hvaljena nordijska socijalna politika nije imala razrađena teoretska ishodišta, nego je nastajala pragmatično i rastrgano. Također, u povijesti je bilo malo cjelovitih koncepata socijalnih reformi namijenjenih rješavanju problema socijalno ugrožene populacije. Iznimka su, donekle, Bismarckove, Lloydove, Beveridgeove, Rooseveltove i, u novije vrijeme, Johnsove socijalne reforme.“ (Puljiz, 2005: 21) To nas navodi na zaključak da je većina mjera državne socijalne intervencije posljedica djelovanja više faktora koji su se u raznovrsnim kombinacijama isprepletali u konkretnim povijesnim okolnostima.

Gledajući s veće distance, možemo reći da je povijest obilježena postupnim rastom socijalne politike, širenjem socijalnih programa koji su obuhvaćali sve brojniju populaciju i doveli do sadašnjeg visokog stupnja razvoja socijalne države. „To daje osnovu za tvrdnju da, unatoč konceptualnoj nedomišljenosti i akcidentalnosti, postoji pozadinski red kojim se socijalna politika kao komponenta ukupne javne politike probijala kroz naizgled kaotična i krivocrtna povijesna gibanja. Čini se stoga logičnim ishodišta i determinante socijalne politike tražiti u širim povijesnim procesima koji su bili njezin okvir, pa su, dakle, uzrokovali i usmjeravali državnu intervenciju u socijalne prilike. Socijalna je politika iz tih procesa, na

različite načine i ovisno o konkretnim povijesnim okolnostima, *de facto* derivirana djelatnost države.“ (Puljiz, 2005: 21-22)

U objašnjenju nastanka i razvoja socijalne politike korisno se poslužiti filozofskim i politološkim konceptima koji objašnjavaju sam razvoj moderne države, rodnog mjesta socijalne politike. Podsjetimo da je moderna država intelektualno i praktično na Zapadu koncipirana u vremenskom razdoblju između 14. i 18. stoljeća. Ona je izrasla iz feudalne države koja je bila definirana neposrednim podložništvom kmetova fedalcu, s jedne strane, te paternalizmom feudalaca nad kmetovima, s druge strane. Na taj hijerarhijski odnos kmeta i feudalca nadovezivale su se vazalske obveze feudalaca prema kralju kao vrhovnom feudalcu, a te su veze često bile krhke i nestabilne.

> Oblik države koji slijedi nakon takve feudalne države može se definirati kao „država-zaštitnica“ *(L'Etat - protecteur)* u klasičnom, sigurnosnom smislu riječi. Državu – zaštitnicu lakonski definira Hobbes (1971.) u *Léviathanu* kada kaže: «Cilj je Republike sigurnost pojedinca». To znači da država (ne mora biti Hobbesova republika!) na sebe preuzima zadatak sigurnosne zaštite pojedinca, koji je ranije pripadao feudalcu. Takva država u stvari ima dva zadatka: «proizvodnju» sigurnosti i smanjenje nesigurnosti. Između države – zaštitnice i individue tako nastaje implicitni društveni ugovor koji je ishodište [...] zajedničke vlasti sposobne da brani ljude od napada stranaca i nepravdi koje jedni drugima mogu nanijeti.
>
> (prema: Puljiz, 2005: 22)

Država štiti individuu na dva načina. Ona ponajprije štiti pravo na život individue, a potom i njeno pravo vlasništva. Veliki britanski filozof i politički mislilac John Locke (1967.) kaže: „Glavni i načelni cilj radi kojeg se ljudi udružuju u republike jest očuvanje njihovog vlasništva“ (prema: Puljiz, 2005: 21-22) U tom smislu može se govoriti da je nastanak države – zaštitnice povezan s rođenjem građanske individue s njenim slobodama i pravima. Kao što građani prihvaćaju suverenost i autoritet države, tako država prihvaća da u svojoj vlasti bude ograničena slobodom građana. To je osnova za institucionalno stabiliziranje države koja na Zapadu traje već dva stoljeća.

Socijalna se država javlja kao nastavak klasične države – zaštitnice. To se proširenje funkcija države pojavljuje u 19. stoljeću kada se pojavilo industrijsko društvo i kada su se umnožili socijalni problemi. Međutim, intelektualni korijeni socijalne države sežu u ranije razdoblje, prije svega u vrijeme Francuske revolucije. „Član 21. Deklaracije o pravima koja je prethodila ustavu iz 1793. glasi: «Javna pomoć sveta je dužnost. Država bijednim građanima treba osigurati život, bilo da im osigura posao, bilo da osigura sredstva onima koji su

nesposobni za rad» (Soboul, 1989.) U istom smislu u izvještaju Barrèrea iz 1794. godine stoji « [...] jedino Republika može provoditi veliki zakon opće dobrobiti putem mudrih propisa i razumne ekonomije. Da, ja ovdje govorim o njihovim pravima jer u demokraciji koja se organizira trebamo težiti da svakog građanina uzdignemo iznad primarnih potreba, radom za sposobne, obrazovanjem kada se radi o djeci i putem pomoći kada se radi o invalidima ili starima».“ (Hatzfeld, 1971. prema: Puljiz, 2005: 24).

Socijalna prava, kao treća generacija prava, nastaju nakon civilnih i političkih prava. Ona znače pravno upotpunjavanje građanskog statusa (citizenship) kako ga definira T. H. Marshall (1964.): »Citizenship je status koji ima puno članstvo u zajednici. Svatko tko ima status jednak je u poštivanju prava i obveza koji tom statusu pripadaju«. (prema: Puljiz, 2005: 24) Konačno, socijalno-zaštitna djelatnost države bila je moguća pored ostalog i zbog otkrića statističkih zakona koji su omogućili kontrolu rizika proizašlih iz slučajnih životnih događanja. Socijalna je država postala realno izvedivom, jer je tehnički bilo moguće upravljati socijalnim rizicima. Tako se unutar socijalne države razvijaju moderne tehnike osiguranja.

Navedeno objašnjenje o socijalnoj državi kao nasljednici klasične države – zaštitnice čini se logičnim kada raspravljamo na apstraktnoj razini. No stvari znatno složenijim izgledaju kada se približimo stvarnosti i pokušamo objasniti konkretne procese nastanka i razvoja socijalne politike kao jedne od djelatnosti upravljanja društvom. Tada je vrlo teško naći jednostavnu i sveobuhvatnu formulu razvoja socijalne politike. Međutim, moguće je govoriti o različitim procesima ili faktorima koje pojedini autori ističu u prvi plan kada objašnjavaju socijalnu politiku. „Pojednostavljeno rečeno, moglo bi se govoriti o tri dominantna faktora koji se u literaturi najčešće ističu kao ključne determinante razvoja socijalne politike. Radi se o modernizaciji, socijalnoj mobilizaciji i autonomnoj ulozi države u konstituiranju socijalne politike.“ (Flora, Heidenheimer, 1981., prema: Puljiz, 2005: 25)

Pod modernizacijom se podrazumijevaju procesi industrijalizacije i urbanizacije koji su uzrokovali korjenite promjene u načinu proizvodnje i života ljudi. Te su promjene dovele do razaranja tradicionalnog, pretežno ruralnog i agrarnog društva te do širenja industrije i gradova u kojima su se pojavili brojni socijalni problemi koji su zahtijevali uplitanje države, dakle, uspostavu socijlane politike. „Poznato je, naime, da je industrijalizacija destruirala ili bar ozbiljno potisnula predindustrijske oblike primarne solidarnosti kao što su proširena obitelj, lokalna zajednica, crkva, pa i feudalni paternalizam nad siromašnim podanicima.

Tržište koje se razvilo kao prateći mehanizam industrijalizacije u distribuciji dobara nije bila dobra zamjena za stari svijet ljudske solidarnosti.“ (Puljiz, 2005: 25-26).

Na površinu su tako izašle disfunkcije industrijalizacije. Država se stoga morala javiti kao korektor tržišta, odnosno kao institucija koja rješava novonastale socijalne probleme. „Prema tome, socijalna se politika u ovoj interpretaciji ne javlja kao ideološko pitanje. Ona je neutralna djelatnost koja je vezana uz stupanj razvijenosti koji *de facto* uvjetuje državnu socijalnu intervenciju.“ (Puljiz, 2005: 25). Takva se interpretacija razvoja socijalne politike uklapa u funkcionalističko poimanje društva. Industrijalizacija, naime, mijenja ukupni ljudski ambijent. Na promjene izazvane industrijalizacijom društvo se mora prilagoditi tako da ispunjuje svoje funkcije. Konkretno, staro je društvo imalo neformalne oblike zbrinjavanja svojih ugroženih članova unutar primarnih grupa, dok novo industrijsko-urbano društvo nameće diferencirane formalne oblike pomoći koje daje država.

Značajan broj autora dostignuća socijalne politike vidi kao rezultat borbe siromašnih slojeva stanovništva, prije svega radničke klase, za poboljšanje njihovog položaja. Socijalna je država, dakle, za njih rezultat napora organiziranog rada. Ginsburg kaže (1992., prema: Puljiz, 2005: 28): „Radnički i drugi siromašni slojevi stanovništva kroz primarnu distribuciju (tržište) dobivaju nerazmjerno malen dio nacionalnog bogatstva, pa socijalnom borbom i raznim vrstama pritisaka uspijevaju ishoditi sekundarnu preraspodjelu dohotka koju kroz socijalnu politiku u njihovu korist obavlja država.“ Dakle, polazna je pretpostavka takvog pristupa da socijalna politika prije svega služi onima koji su siromašniji, to jest, onima koji se nalaze u donjem dijelu socijalne piramide.

Ako, dakle, socijalni pritisak nižih slojeva ne daje prihvatljivo objašnjenje za razvoj socijalne politike, onda treba pogledati prema vrhovima državne vlasti i institucijama i zapitati se koliko su oni sami utjecali na obilkovanje i provedbu socijalne politike. „Riječ je o tezi o autonomnoj funkciji države koja se iskazuje u socijalnoj domeni. Umjesto pitanja: kome služi socijalna politika, postavlja se pitanje tko i kako provodi socijalnu politiku? U središte pažnje tako dospijeva ne samo država kao vlast nego i sloj administrativnih upravljača i reformatora koji su uz državu na različite načine vezani i koji poduzimaju različite inicijative i formuliraju socijalne programe.“ (Puljiz, 2005: 32).

Uistinu, povijest socijalne politike pruža dokaze o intervenciji države u socijalnom polju i državnim mjerama koje su predstavljale temelj socijalne sigurnosti. „Treba samo podsjetiti na državnu politiku Napoleona III. u Francuskoj, po kojem je autoritarni

intervencionizam dobio epitet bonapartizma, zatim čuvene Bismarckove socijalne reforme u Njemačkoj kao i von Taaffeove u Austro-Ugarskoj. Neki autori pišu o tendencijama autoritarnih režima da djeluju anticipatorski, to jest da se upuštaju u donošenje preventivnih mjera koima nastoje prevladati socijalne probleme.“ (Flora, Heidenheimer, 1981., prema: Puljiz, 2005: 32) Međutim, takva politika ne može se objasniti samo nastojanjem vladajućih elita da očuvaju *status quo* čineći male ustupke radi održanja socijalne kontrole nad podanicima. Radi se također o širenju osnova političke vlasti u uvjetima postupne demokratizacije društva te njenom legititmiranju u širokim narodnim slojevima. „U svezi s tim valja se podsjetiti Bismarckovog objašnjenja uvođenja mirovinskog osiguranja radnika u Njemačkoj: «Kad budemo imali 700.000 sitnih umirovljenika koji će od države primati svoju mirovinu..., kad učinite taj sitni ustupak, onda ćete naučiti običnog građanina da u Reichu vidi dobrotvornu ustanovu».“ (Zavadski, 1975, prema: Puljiz, 2005: 32).

Važno je istaknuti da se prve socijalne mjere uvode upravo u autoritarnim monarhijama, dok znatno kasnije slijede u takozvanim ranim demokracijama kao što je Švicarska, SAD i Australija.

> „Poznato je da su se u SAD-u i Australiji državnom socijalnom intervencionizmu usprotivili mali vlasnici koji su bili dominantna klasa. Oni su bili veoma osjetljivi na uvođenje državnih poreza koji su materijalna podloga socijalne države. Prema tome, prve važne korake u socijalnoj politici ne čine demokratski nego autoritarni monarhijski režimi, kao Bismarckov u Njemačkoj, a prve mjere socijalnog univerzalizma poduzete su u malim, zabačenim, manje autoritarnim monarhijama skandinavskog sjevera. Francuska, koja je „proizvela“ glavne ideje liberalne demokracije, nakon propalog bonapartizma sredinom stoljeća, zaostaje u izgradnji socijalne države i općenito, na primjer, tijekom Treće Republike, održava tradicionalne socijalne strukture s dominantnim konzervativnim seljaštvom.“
>
> (Puljiz, 2005: 32-33)

Iako se u Rimskom ugovoru uoči osnivanja Europske ekonomske zajednice nije preveše govorilo o socijalnoj komponenti ujedinjavanja, današnja socijalna slika Europske unije pokazuje nešto drugačije stanje. Stoga, analizirajući socijalnu politiku europskog područja, relevantno je ukazati na pojam *europeizacije* koji objašnjava širenje i utjecaj Europske unije. „Velika većina građana na europeizaciju gleda kao na proces koji ugrožava nacionalnu državu i vrijednosti koje je nacionalna država utjelovila u drugoj polovici 20. stoljeća (otuda, između ostaloga, referendumsko «ne» Ustavu EU u Francuskoj i Nizozemskoj 2005. godine), dok elita uobičajeno promovira europski pogled, razumijevajući europeizaciju kao način suočavanja s globalizacijom.“ (Zrinščak, 2007: 24) Otuda je vrlo važno procijeniti u

kojoj mjeri sva prethodno opisana dinamika socijalne politike na europskoj razini utječe na nacionalne razine.

Upravo se u kontekstu europeizacije na području starog kontinenta javlja potreba za uspoređivanjem raznih nacionalnih modela socijalnih politika. Tim se analizama olakšao napor pojedinih autora koji su objasnili sličnosti i razlike među državnim socijalnim politikama kroz grupiranje istih u određene kategorije socijalnih sustava, odnosno, modele socijalne politike. U drugom dijelu rada, prikazat ću neke od kategorizacija socijalnih modela koji su se najčešće koristili u literaturi.

3. Europski socijalni modeli

Socijalna politika u Europskoj uniji lako dovodi u pitanje često upotrebljavanu krilaticu o „jedinstvu u različitosti“ jer zbog bogatstva nacionalnih rješenja teško možemo govoriti o jedinstvenosti. Razloga za takvu tvrdnju je mnogo. Prije svega, države članice EU-a imaju različito političko, kulturno, gospodarsko i duhovno naslijeđe. Riječ je o onim vrijednostima koje su stoljećima utjecale na formiranje nacionalnog identiteta i pripadajućeg sustava vrijednosti. Upravo je taj sustav vrijednosti izuzetno značajan čimbenik u oblikovanju i provedbi socijalnih politika, budući da bogato društvo ne mora značiti i snažnu socijalnu državu. „Dosada su razvijene brojne tipologije socijalnih politika država članica EU-a. Najpoznatija je svakako ona Esping-Andersenova (1990., 1999.) koja se temelji na klasifikaciji socijalnih politika s obzirom na dekomodifikaciju, socijalnu stratifikaciju, odnos privatnog i javnog te defamilizaciju“ (Zukowski, 2009., prema: Grubiša, Beširević, Špehar, 2012: 178). Prema toj podjeli razlikujemo četiri modela socijalne politike u državama članicama EU-a. To su: liberalni, koji još neki nazivaju i anglosaksonski, konzervativni (kontinentalni), socijalno-demokratski (skandinavski) te mediteranski (južni) model.

3. 1. Prvi teorijski okviri modela europske socijalne politike

Abrahamson (2000.) ukazuje na činjenicu da je u socijalno-političkoj literaturi grupiranje socijalnih država u različite tipove režima počelo puno prije poznate tripartitne tipologije Esping-Andersena iz rada *The Three Worlds of Welfare Capitalism* 1990. godine. Nakon Drugog svjetskog rata široko je bila prihvaćena distinkcija između *rezidualne* i *insitucionalne* socijalne države Wilenskoga i Lebauxa (1958.). Ističu da prva, rezidualna, smatra da se socijalne institucije trebaju pojaviti samo u slučaju neuspjeha uobičajene strukture ponude, obitelji i tržišta. Druga, institucionalna, suprotno tome, vidi socijalne institucije normalnima, „prvolinijskim“ funkcijama modernoga industrijskog društva. Prema Wilenskome, rezidualno i institucionalno označuju dva kraja kontinuuma, gdje je rezidualna socijalna država najmanje razvijena, a institucionalna najrazvijenija. Ovaj je način argumentiranja bio vezan uz modernizacijsku tezu te je anticipirao razvoj od rezidualne k institucionalnoj strukturi socijalne države. Možemo reći da je objašnjavajuća varijabla zrelost ili stupanj industrijalizacije, a najčešće rabljena mjera je bila veličina socijalne države, mjerena ukupnim socijalnim troškovima u odnosu prema BDP-u.

Dalekosežnijeg je utjecaja rasprava koju je započeo Richard Titmuss, stari samouki profesor javne administracije na London School of Economics. U svom ključnom obraćanju

Međunarodnoj konferenciji o socijalnoj politici u Haagu 1972. godine, on je predočio tri široka socijalna modela socijalne politike. U posthumno objavljenoj knjizi *Social Policy* (1974.) nalazimo ih još jednom. Razlika između onoga što se može nazvati *rezidualnim* modelom socijalne politike, *industrijskim* modelom na osnovi postignuća i rada te *institucionalno-redistributivnim* modelom, imala je veliki utjecaj na studiranje socijalne politike od tada nadalje.

Prisjetimo se što je Titmuss (prema: Abrahamson, 2000.) tumačio pod *rezidualnim modelom* socijalne politike. On kaže kako taj model je zasnovan na premisi da postoje dva „prirodna“ (ili društveno određena) kanala kojima se potpuno zadovoljavaju individualne potrebe; privatno tržište i obitelj. Ono što Titmuss opisuje ovdje je marginalna uloga socijalne politike, zasnovana na “organsko-mehaničkom uređenju društva”, prisutna već rano u razvoju socijalne politike na Zapadu. On je posebno spomenuo britanski *Poor Law Amendment Act* iz 1834. godine, s njegovim principom brige o samom sebi, suženih prava i ograničenih intervencija. Razvijeno u vrijeme kad se na siromaštvo gledalo kao na zločin, funkcija socijalne politike je više bila pitanje kontrole i upravljanja, zasnovana čvrsto na liberalnoj ideologiji i njenoj vjeri u superiornost slobodnih tržišnih sila. Ovaj, siromaštvu orijentirani pristup u socijalnoj politici, još je uvijek vrlo utjecajan u određenom broju suvremenih socijalnih društava, primjerice u anglofonskom svijetu i Švicarskoj.

Sljedeći Titmussov (prema: Abrahamson, 2000.) tip je *industrijski model* socijalne politike zasnovan na postignuću i radu. On uključuje značajne uloge socijalnih institucija, posebice obrazovnih, javnozdravstvenih te socijalnog osiguranja (ili socijalne pomoći), kao dodatka gospodarstvu. On smatra da se socijalne potrebe zadovoljavaju na osnovi zasluga, postignutih razlika u statusu, radnih dostignuća i produktivnosti. Ukratko, to je funkcionalna, tehnokratska i uslužna uloga socijalne politike. Ovaj model cilja prema održavanju razlika u društvenom statusu te, stoga, fokusira dohodovnu zamjenu. On je sveobuhvatan te se slaže s konzervativnom ideologijom očuvanja *statusa quo* i postojećih privilegija. Socijalno osiguranje je oblik koji rabi ovaj model. On ostavlja veliki prostor socijalnim partnerima na tržištu rada, s obzirom na administraciju i financiranje socijalne države. Određeni broj naroda kontinentalne Europe pripada ovom modelu, a Njemačka se vrlo često navodi kao prvi primjer.

Zadnji Titmussov, *institucionalno-redistributivni model* socijalne politike vidi socijalnu politiku kao integriranu instituciju društva koja istodobno osigurava i univerzalne i

selektivne usluge izvan tržišta, prema principu potreba. Univerzalne usluge, dostupne neovisno o razlikama u klasi, rasi, spolu i religiji, obavljaju funkcije koje jačaju i promiču stavove i ponašanja upravljene prema vrednotama društvene solidarnosti, altruizma, tolerancije i odgovornosti. Socijalna politika ima ovdje ulogu stvaranja identiteta – jačajući integraciju, naglašujući univerzalizam i redistribuciju sredstava. Uloga javnog sektora je ključna. Razmišljajući, lako je pomisliti na skandinavska socijalna društva, ali je Titmuss spomenuo dobrovoljne kooperativne akcije među "Ujamaa selima" u Tanzaniji.

Kategorije rezidualnoga i institucionalnoga poznajemo već od Wilenskoga koje opisuje kao manje ili više razvijene forme socijalnih organizacija, naznačujući opće kretanje od rezidualnih k institucionalnim oblicima tijekom vremena. Titmuss, s druge strane, opisuje istodobne, ali bitno različite načine socijalne organizacije. Ono što odlučuje o primjeni modela nije razvoj, nego ideologija.

Nešto suvremenijom tipologijom razvoja socijalne države zasnovanom na Stein Rokkanovoj shemi političkog razvoja, Peter Flora i Jens Alber (1981.) došli su do razlikovanja koje razmatra oblike postizanja građanskih prava, parlamentarizma i socijalnih prava. Detalji o njihovoj tipologiji prikazani su u *Tablici 1*.

Tablica 1.

Tipologija institucionalnih okvira razvoja socijalne države

Parlamentarni režim	*Liberalne demokracije* Javna pomoć kao diskvalificirajuća alternativa političkim (i građanskim) pravima	*Masovne demokracije* Socijalna prava kao politička posljedica političkih prava i konzekvencija stranačkog nadmetanja za glasače
Neparlamentarni režim	*Ustavno-dualističke monarhije*	
	Pomoć siromašnima kao paternalistički odgovor "problemu" siromašnih	Socijalna politika kao autoritarna obrana protiv (punog) političkog građanstva i kao konzekvenca nadmetanja za lojalnost
	Ograničeno (opće muško) izborno pravo ili neizborno predstavništvo	Prošireno (opće muško ili punoljetno) izborno pravo
Izvor: Flora i Alber, 1981., prema: Abrahamson, 2000: 46		

„Ova četverostruka klasifikacija proizvodi jednostavnu tipologiju institucionalnih okvira koji mogu pospješiti ili ograničiti razvoj socijalnih država te proizvesti specifične varijacije javnih socijalnih institucija." (Flora i Alber, 1981., prema: Abrahamson, 2000: 47) Ako pratimo sazrijevanje socijalne države u razdoblju neposredno nakon II. svjetskog rata, različite nacionalne države imaju vrlo različito naslijeđe prema shemi Flore i Albera. Grčka i Španjolska se mogu lijepo uklopiti u kategoriju 1, a anglosaksonski svijet SAD-a i Australije u kategoriju 2. Skandinavski narodi bili bi primjer kategorije 3, a Njemačka i Italija odgovaraju kategoriji 4.

Analizirajući rad Petera Flore, prema Abrahamson (2000.) primjećuje da nacionalne države ne mogu lako pobjeći svom povijesnom naslijeđu. Stoga, Katolička crkva igra glavnu ulogu u razumijevanju razvoja središnjih zemalja kontinentalne Europe, dok su periferne nacionalne države, kao primjerice skandinavske, više bile pod utjecajem sekularnog razvoja, gdje se osjećao jaki utjecaj razine lokalnih vlasti. Sukladno takvom načinu razmišljanja, finski istraživač u području društvenih znanosti, Pekka Kosonen, i danski ekonomist Bent Rold Andersen razvijaju shemu prema kojoj skandinavski narodi čine jedan režim, *skandinavski* ili nordijski socijalni model, a kontinentalna Europa se grupira oko onoga što se naziva *kontinentalnim* socijalnim modelom. Imajući u vidu ta dva režima, navedene razlike mogu se sagledavati kao suprotnosti. Primjena termina kontinentalno se uobičajeno rabi kao kontrast onome što model nije, ili za ono čemu je suprotan. Zato, ako je beveridgeov ili socijalno-demokratski model univerzalan, kontinentalni nije – on je rezerviran za one koji doprinose. Dok je beveridgeovski model zasnovan na jedinstvenoj opskrbi, kontinentalni nije – opskrba prikazuje dostignuća. Dok skandinavski model favorizira porezno financiranje socijalne opskrbe, kontinentalni favorizira suprotno, naime doprinose subjekata na tržištu rada.

3. 2. Modeli socijalno-političkih sustava Goste Esping-Andersena

Za socijalno-političku scenu devedesetih, jedan od najutjecajnijih radova bila je knjiga *The Three Worlds of Welfare Capitalism* iz 1990. Esping-Andersena koja je preimenovala Titmussove modele u liberalni (rezidualni), konzervativno-korporativni (industrijski zasnovan na postignuću i radu) i socijaldemokratski (institucionalno-redistributivni) model, rabeći imena ideologija koje su podržavale tri bitno različita socijalno-politička modela. Ova je podjela postala iznimno popularnom i, neovisno o slaganju ili neslaganju, svaki se istraživač pišući o suvremenoj socijalnoj državi od tada referira na ovu shemu Esping-Andersena. „U jednoj grupi nalazimo «liberalne» socijalne države, u kojima su dominantni socijalna pomoć na osnovi provjere imovnog stanja, skromni univerzalni transferi ili skromni planovi socijalnog osiguranja. Naknade su usmjerene prvenstveno klijenteli s nižim prihodima, obično radničkoj klasi, ovisnima o državi." (Esping-Andersen, 1990: 26) „Drugi tip režima […] povijesna korporativno-državna ostavština [… je bila] zaokupljena očuvanjem statusnih razlika; prava su, stoga, vezana uz klasu i status. Ovaj je korporativizam supsumiran unutar državne organizacije, spremne istisnuti tržište kao izvor socijalne politike." (Esping-Andersen, 1990: 27) „Treća […] grupa režima je sastavljena od zemalja u kojima je princip

univerzalizma i dekomodifikacije socijalnih prava proširen također na novu srednju klasu. To možemo nazvati 'socijalno-demokratskim' tipom režima." (Esping-Andersen, 1990: 27)

U vrijeme kada je Esping-Andersen izrađivao svoju tipologiju, države Srednje i Jugoistočne Europe nisu bile u sastavu Unije, te stoga nisu uvrštene u klasifikaciju socijalnih modela. Grubiša, Beširević i Špehar (2012.) napominju da je nažalost, ta svojstvena isključenost na snazi i danas. Bugarska, Češka, Slovačka, Estonija, Latvija, Litva, Mađarska, Rumunjska, Poljska i Slovenija članice su EU-a i trebalo bi ih uključiti u tipologiju socijalnih politika. Kada se to eventualno i učini, te se države skupno tretiraju kao tranzicijske zemlje, tranzicijski modeli ili istočni modeli. „Uostalom, analiza uspješnosti pojedinih modela socijalne politike jasno pokazuje da nisu svi modeli jednako djelotvorno odgovorili na nove gospodarske i socijalne izazove. Zanimljivo je pritom istaknuti kako usporedba samo četiriju modela socijalne politike ne daje najpreciznu sliku budući da su se na novonastalu situaciju najbolje prilagodile one države koje su razvijale hibridne modele, posuđujući ponešto i od drugih." (Giddens, 2007., prema: Grubiša, Beširević, Špehar, 2012: 198)

3. 2. 1. Nordijske zemlje

Esping-Andersen (2003.) u svojem radu *Ka dobrome društvu, još jednom* nalaže da je skandinavski socijalni model svjetski jedinstven po svom naglasku na ulozi državnog stupa. U svome radu socijalne nadležnosti su aktivno defamilijarizirane, kako bi se postigla dva cilja. Prvo, ojačavanje obitelji (rasterećujući je od obveza), te drugo, postizanje veće individualne neovisnosti. Ovaj je socijalni model također aktivno dekomodificirao socijalne potrebe građana, težeći na taj način minimizirati razmjere u kojima blagostanje pojedinaca ovisi o njihovom uspjehu na tržištu. Međutim, a ovo je vrlo važno napomenuti, istiskivanje tržišta iz proizvodnje blagostanja u ovome je modelu kombinirano s uvođenjem javnih politika usmjerenih maksimizaciji zapošljivosti i produktivnosti građana. (prema: Zrinščak, 2006: 75-76)

Nadalje, prema naputcima Esping-Andersena (2003.) vidimo da nordijske socijalne države karakterizira njihov trostruki naglasak na jamstvima univerzalnog dohotka, „aktivaciji" te vrlo razvijenim uslugama za djecu, invalide te stare i nemoćne. Raširena i prilično darežljiva dohodovna sigurnosna mreža predstavlja dokazano učinkovitu branu protiv siromaštva. Uz zajamčene prihode, građani se lakše opredjeljuju na preuzimanje poslovnih rizika, te se tako potiču flekibilnost i adaptacija tržišta rada. Politike aktivacije po svemu sudeći smanjiju dugoročnu nezaposlenost, dok usluge pružanja skrbi pružaju dvostruku korist:

omogućavaju ženama da istodobno rade i imaju djecu, te maksimiziraju ukupnu razinu zaposlenosti. Kasnije ističe kako je nordijski socijalni režim neminovno skup za državni proračun. No, može se dokazati da on nije skplji ukoliko uračunamo troškove čitavog socijalnog sustava. Ono što su Skandinavci prisiljeni plaćati kroz poreze, građani SAD-a prisiljeni su plaćati iz svojih vlastitih džepova. Ipak, bez obzira na neuobičajeno uravnotežene prihode, visoki porezni prohtjevi predstavljaju potencijalnu Ahilovu petu ovoga modela. Do sada, model je bio u stanju održavati visoku razinu poreza zahvaljujući snažnoj podršci srednje klase. Ipak, degradacija danske zdravstvene zaštite kroz proteklo desetljeće svjedoči o ozbiljnim financijskim ograničenjima. Kao što pokazuje iskustvo Švedske tijekom ekonoske krize 1990-ih, ovaj se model u svojoj osnovi oslanja na pretpostavkama zadržavanja pune zaposlenosti i gospodarskog rasta. Ukoliko rast ostane spor te ukoliko tržišno uzrokovane nejednakosti i dualizmi tržišta rada nastave jačati, nordijski model naći će se na teškoj kušnji. (prema: Zrinščak, 2006: 76)

Bez dvojbe, komparativno gledano, skandinavski je model dobro pozicioniran za nošenje s izazovima postindustrijskih promjena, govori Esping-Andersen (2003.). Kroz svoju „defamilijarizaciju“ odgovornosti za blagostanje, ovaj je model u stanju aktivirati puni potencijal nove rodno-radne uloge žena. S obzirom da je također učinkovit u mobilizaciji ranjivih osoba, poput samohranih roditelja s malom djecom, starijih radnika, ili hendikepiranih, ovaj model uspijeva maksimizirati uključenost i minimizirati isključenost. Uz Belgiju, nordijske zemlje su među nekolicinom OECD zemalja koje su uspjele smanjiti i dječje siromaštvo i siromaštvo starijih osoba. Time te zemlje dokazuju kako izdašni izdatci za stare nisu *per se* neuskladivi s aktivnom proobiteljskom politikom. Kao rezultat, gotovo maksimalna zaposlenost istodobno se podudara sa manje prijevremenih umirovljenja i prilično visokim fertilitetom. (prema: Zrinščak, 2006: 76-77) Vjerojatno najvažnija lekcija koju možemo naučiti od Skandinavije jest mogućnost uspješnog investiranja u preventivne mjere.

3. 2. 2. Liberalni socijalni model

Poput američkog, socijalni model Irske i Ujedinjenog Kraljevstva teži aktivnom poticanju tržišnih rješenja. Ovo se ostvaruje kroz dvostruku strategiju poticanja privatnog pružanja blagostanja te ograničavanja javnih intervencija na područja gdje tržište aktualno ne funkcionira.

„Uz važan izuzetak nacionalne zdravstvene skrbi, prevladava trend ka rezidualnoj ulozi javnog sektora u obliku ciljanih potpora namijenjenih isključivo onima koji su (temeljem procjene potreba) dokazano siromašni. Srednju se klasu poticalo da se opredijeli za privatno socijalno tržište, dok je država provjeru prihoda tražitelja pomoći činila sve strožom. Paralelno, tržište se pomiče s naknada zasnovanih na procjeni potreba ka radno uvjetovanim naknadama. To se smatra učinkovitijim odgovorom na dva problema. Prvo, na ono što se percipira kao raširenі manjak adekvatnih radnih poticaja, te drugo, na socijalne tegobe vezane uz širenje zaposlenosti u nisko plaćenom sektoru. Radno uvjetovane naknade se u stvari mogu smatrati nužnim instrumentom za ublažavanje šokova sve više dereguliranih tržišta rada."

(Esping-Andersen, 2003., prema: Zrinščak, 2006: 77)

Težište na ciljanim, radno uvjetovanim *(in-work)* naknadama, mogao bi biti učinkovitiji odgovor na problem socijalne isključenosti nego je to uobičajeno socijalno osiguranje. Prema Esping-Andersenu to je daleko od izvjesnog. Ukoliko su naknade radno uvjetovane, one ne pomažu građanima bez posla. Na primjer, majke s malom djecom, kako bi uopće bile podobne za ovakve programe, trebaju za početak, imati pristup jeftinim dječjim vrtićima/jaslicama. Nadalje, ukoliko je podobnost za socijalni program uvjetovana provjerom potreba, naknade su najvjerojatnije relativno niske, a stope nepokrivenosti socijalnim programima i ovisnosti o socijalnoj pomoći visoke. Također, radno uvjetovane naknade mogu proizvesti neželjene eksternalije, kao što je pritisak na smanjivanje plaća u sektorima gdje se nalaze subvencionirani zaposlenici. (Esping-Andersen, 2003., prema: Zrinščak, 2006: 77-78)

Poticanje privatnih oblika socijalnog osiguranja i socijalne skrbi pomaže uravnoteženju javnog proračuna, „[...] ali može lako izazvati socijalni dualizam te neželjene neizravne posljedice. Jedan rezultat može biti degradacija kućanstava s nižim prihodima na status socijalnog građanstva drugog reda. Ukoliko jednakost ostane naš prioritet, težište na ciljanim socijalnim programima ne predstavlja učinkovito rješenje, kao što pokazuju međunarodno vrlo visoke stope siromaštva zemalja koje primjenjuju ovaj pristup." (Esping-Andersen, 2003., prema: Zrinščak, 2006: 78) Štoviše, siromaštvo je tamo posebno prisutno među tipovima najranjivijih kućanstava čiji je broj u najbržem porastu, kao što su samohrane majke te mlade obitelji s djecom. Nerealno je očekivati da će dinamično i rastuće gospodarstvo samo po sebi smanjiti ovisnost o socijalnoj pomoći. Na primjer, piše Esping-Andersen (2003.), u Ujedinjenom Kraljevstvu smanjivanje nezaposlenosti u 1990-ima nije bilo praćeno smanjivanjem broja kućanstava bez ijednog zaposlenog člana. Bez sveobuhvatnog ulaganja u obiteljske usluge, zamka niskih primanja (koja i čini socijalnu pomoć potrebnom) vjerojatno neće nestati.

Ukoliko je prioritetna zadaća ciljanja i privatizacije instrumenata socijalne politike smanjivanje oporezivanja i javnih izdataka, ona je po svemu sudeći u Britaniji i ostvarena u određenoj mjeri, nalaže Esping-Andersen (2003.) u svome radu, pogotovo kad su u pitanju dugoročne projekcije mirovinskih izdataka. Međutim, kao neizravna posljedica, u znatnom su porastu izdatci kućanstava za privatno osiguranje, tako da je upitno postoje li ikakve stvarne uštede u troškovima. Velika je Ahilova peta ovoga sustava u tome što će sposobnost države da prikuplja prihode, kao i sposobnost provođenja učinkovite socijalne politike postajati tim manja čim više građana izađe iz javnog sustava na tržište. Ukoliko socijalna država srednjoj klasi pruža sve manje socijalnih povoljnosti, nestat će njihovo pristajanje na visoke poreze – ako ni zbog čega drugoga, onda zato što imaju obvezu plaćanja privatnog osiguranja. (Esping-Andersen, 2003., prema: Zrinščak, 2006: 78) Ovaj bi model stoga u budućnosti mogao imati vrlo skučen prostor za kreiranje javnih politika vezanih uz nadolazeće socijalne probleme.

3. 2. 3. Kontinentalni socijalni model

„Jedna značajka zajednička većini, ali ne svim zemljama kontinentalne Europe jest njihovo ustrajavanje u tradicionalnim obiteljskim nadležnostima za osiguravanje blagostanja.“ Esping-Andersen, 2003., prema: Zrinščak, 2006: 78-79). Nadovezuje se autor da je to najprisutnije u mediteranskim zemljama, a najmanje raširenо u Belgiji i Francuskoj. Unutar tradicionalnog konteksta, sigurnost glavnog (muškog) hranitelja obitelji ima središnju važnost. Familijaristička tendencija dodatno je pojačana i dominacijom socijalnog osiguranja kao instrumenta socijalne sigurnosti.

Socijalno osiguranje zasnovano na zaposlenosti dobro štiti one koji posjeduju stabilno, cjeloživotno zaposlenje. Iz tog su razloga države koje slijede tradiciju osiguranja obično također uvele snažnu zakonsku regulativu i jamstva zaposlenosti. Ne iznenađuje, stoga, da tržišta rada kontinentalne Europe postojano ostvarurju vrlo visoke vrijednosti na većini indikatora «rigidnosti» tržišta rada (Esping-Andersen i Regini, 2000., prema: Zrinščak, 2006: 79). Dugoročna održivost socijalnog režima u kojem je socijalno osiguranje glavni instrument sve se više dovodi u pitanje stoga što takav sustav pruža neadekvatnu sigurnost za one koji su slabo pvezani s tržištem rada, poput žena i radnika s netipičnim karijerama. Da bi stvar bila još gora, socijalno osiguranje nije u stanju adekvatno odgovoriti niti na izazov demografskih promjena i nove strukture zaposlenosti. S obzirom da se ulazak u stabilno zaposlenje događa sve kasnije, a tijek karijere postaje sve nestabilniji, građani će imati poteškoća u ostvarivanju kvalifikacijskih uvjeta za mirovinu. Kako bi se mogli pokriti financijski deficiti u

mirovinama, porez na rad iste, a rezultirajući rast cijene rada istiskuje sa tržišta rada mlade i manje produktivne tražitelje posla. Pasivne mjere otežavanja dohotka kombinirane s jakim garancijama zaposlenosti muškim hraniteljim, u suvremenim uvjetima porasta bračne nestabilnosti i netipičnih oblika kućanstava, postaju neadekvatno rješenje. Snažna zaštita stabilno zaposlenih u kombinaciji s ogromnim barijerama za ulaz na tržište rada u mnogim zemljama stvara sve širi ponor između privilegiranih „insidera" i neizvjesnosti prepuštenih „outsidera". Ukoliko oslanjanje ovog modela na obitelj i apsorbira mnoge uzroke socijalne isključenosti, ono istodobno negativno utječe na razvoj ekonomske neovisnosti žena. Paradoksalno, upravo takva familijaristička socijalna politika postala je vodeći uzrok niskog fertiliteta.

Nadalje, kako bi se nosili s «atipičnim» rizicima, socijalne države kontinentalne Europe ili su se nastavile oslanjati na obiteljsku solidarnost ili su u sustav uvele *ad hoc* programe, koji se nisu temeljili na doprinosima kao što su socijalne mirovine ili razni socijalni minimumi (Esping-Andersen, 2003., prema: Zrinščak, 2006: 79) Međutim, socijalna politika koja se pretežito oslanja na transfere je, po svemu sudeći, neučinkovit odgovor na problem socijalne isključenosti. Do danas je širom kontinentalne Europe prepoznato kako su upravo usluge najhitniji prioritet, pogotovo za malu djecu te stare i nemoćne. Ipak, fiskalna sposobnost za razvoj takvih usluga je ograničena zbog uske porezne baze (radi malog broja zaposlenih) te skupog mirovinskog sustava. Ovaj je model izuzetno ranjiv na stagnaciju razine zaposlenosti i na visoke stope neaktivnosti, tako da je ekspanzija zaposlenosti žena i starijih radnika *sine qua non* njegove održivosti na duge staze.

> Kontinentalne europske socijalne države zatekle su se u zamci niske zaposlenosti i visokih socijalnih jamstava iz koje nije lako izaći. Rast broja radnih mjesta u privatnom sektoru otežan je visokim minimalnim plaćama i opterećenjima doprinosa, dok fiskalna ograničenja onemogućuju povećanje zaposlenosti u javnom sektoru. U odsustvu novih radnih mjesta, rješenje se učestalo nalazilo u poticanju prijevremenog umirovljenja – što bi dodatno povećalo socijalne doprinose. Zajednička je odlika ovih sustava uzak, ili čak nikakav manevarski prostor za investiranje u mjere (poput naknada i usluga orijentiranih ka ženama) koje bi mogle pomoći ljudima da izađu iz gore navedene zamke (zamke nezaposlenosti uz visoka socijalna jamstva).
>
> (Esping-Andersen, 2003., prema: Zrinščak, 2006: 80)

Upravo u ovome kontekstu „nizozemsko čudo“ dobiva na važnosti. U 1980-ima Nizozemska je otjelovljavala sve negativne aspekte pretežno pasivnog pristupa zasnovanom na održanju dohotka uz vrlo nisku stopu zaposlenosti žena i rekordnu razinu ovisnosti o socijalnim transferima, ističe Esping-Andersen (2003., prema: Zrinščak, 2006: 81) Priča o uspjehu nizozemskog tržišta rada rezultat je primjene većeg broja povezanih javnih politika, ponajprije zaustavljanja rasta plaća te ogromnog rasta zaposlenosti na dio radnog vremena, te u nešto manjoj mjeri, privremenog i povremenog zapošljavanja. Ove su mjere bile kombinirane sa smanjivanjem produljene ovisnosti o socijalnoj pomoći, ali bez značajnijeg smanjivanja socijalnih naknada. Uslijed svega toga došlo je do impresivnog porasta zaposlenosti žena i poslova u sektoru usluga.

3. 3. Danski i njemački teorijski doprinos

Ova je poznata Esping-Andersenova tipologija triju režima u trenutku objavljivanja bila dovedena u pitanje pristupom četirima modelima. Dva su danska znanstvenika, Sven Bislev i Henning Hansen, prezentirali 1989. godine rad u kojem su tvrdili da se europske socijalne države mogu razlikovati prema četiri idealna tipa. Prvi tip je *katolička* socijalna politika – načelo rezidualne javne podrške individualnoj odgovornosti unutar obiteljske mreže; te pomoć onima kojima je potrebna. Bitan je naglasak na podržavanju paternalističkih obiteljskih obrazaca, individualnoj štednji i odgovornosti te privatnom milosrđu. Drugi je *korporativna* socijalna politika – socijalno osiguranje kao dio odnosa radnik-poslodavac, uspostavljen prema potrebama i tradiciji svakog pojedinog sektora, upravljan i podržavan od države u interesu održavanja ostarjelih radnih odnosa (a koji će biti) financirani doprinosima radnika i poslodavaca. Treći je *liberalna* socijalna politika – univerzalno, obvezno socijalno osiguranje koje štiti zaposlene te javna sredstva nasuprot zahtjevima i potrebama ljudi u nevoljama. Osiguravaju se niske i jedinstvene naknade koje su poticaji traženju posla. *Socijaldemokratska* socijalna politika je četvrto načelo – univerzalno, preventivno, zaštićuje životni standard i radne sposobnosti te daje veći naglasak uslugama, a ne naknadama. (Bislev i Hansen, 1990., prema: Abrahamson, 2000.)

Ako se usporedi s Esping-Andersenom, može se vidjeti da je ova shema identična, osim u važnom dodatku četvrtoga, katoličkog modela. Ono što se dogodilo jest proširenje originalne Titmussove sheme diferenciranjem industrijskog modela u korporativno/konzervativni i katolički.

Slično proširenje Titmussove sheme prezentirao je njemački pravnik Stephan Leibfried te objavio 1991. godine rad "Towards a European welfare state: on integrating poverty regimes in the European Community". Leibfried dodaje četvrti model koji naziva *rudimentarnom* socijalnom državom, što je karakteristika latinsko-rubnih zemalja, a može uključivati i Irsku. Njegovi tipovi europskih država prikazani su u *Tablici 2.*

Tablica 2.

Tipovi europskih socijalnih država

	Skandinavski	Bismarckovski	Anglosaksonski	Latinsko-rubni
Tipovi socijalnih režima	Moderni	Institucionalni	Rezidualni	Rudimentarni
Obilježja	Puna zaposlenost; socijalna država kao poslodavac i prvo utočište te nadoknada posljednjeg utočišta	Puni rast; socijalna država kao nadoknada prvog utočišta i poslodavac posljednjeg utočišta	Puni rast; socijalna država kao nadoknada posljednjeg utočišta te ona koja snažno potiče na rad	Sustizanje; socijalna država kao napola institucionaliziran o obećanje
Pravo na	Rad	Socijalnu sigurnost	Dohodovne transfere	Proklamirani rad i socijalno
	Poduprto institucionalnim konceptom socijalnog državljanstva		Bez takve potpore	Samo djelomično implementirano
Izvor: Leibfried, 1992:23, prema: Abrahamson, 2000: 56				

Razmišljajući o profiliranju socijlnih politika, od 1990. godine istraživanje socijalne politike europskih država uvijek se referira ili na Titmuss/Esping-Andersen tipologiju triju režima ili na pristup četiriju modela Leibfrieda i suradnika. Dakako, obje navedene klasifikacije pronašle su svoju inspiraciju u kulturno-povijesnoj različitosti zemalja na europskom kontinentu. Tipologija s tri ili četiri režima je kritizirana s različitih aspekata. Jedan tip kriticizma usmjerava se, primjerice, na pitanje prikladnosti grupiranja nacionalnih država u jedan tip režima. No, i današnji autori nezaobilazno se referiraju na jednu ili drugu od spomenutih tipologija kao na čvrsti teorijki temelj.

4. Socijalna politika Europske unije

4. 1. Razvoj socijalne politike Europske unije – ugovori i temeljni ciljevi

Socijalnu politiku Europske unije doista je teško definirati. Složenost je uvjetovana time što socijalnu politiku Europske unije možemo uže objasniti kao jednu od javnih politika Unije, dok je, promatrano u širem kontekstu, višedimenzionalan spoj socijalne politike Europske unije i nacionalnih socijalnih politika država članica. Socijalna politika Europske unije, dakle, nije jedinstvena na zajedničkoj razini, no usprkos tome ograničenom dometu potiče konvergenciju nacionalnih sustava i definira opće standarde kojih se članice moraju pridržavati.

Već je Rimski ugovor o osnivanju Europske ekonomske zajednice (u daljnjem tekstu: UEZ) iz 1957., sadržavao posebne odredbe o socijalnoj politici te o Europskom socijalnom fondu. „Jedna od bitnijih stavki bila je Deklaracija o potrebi poboljšanja radnih i životnih uvjeta za radnike. Primjerice, do 1968. programi Fonda omogućili su prekvalifikaciju nekoliko stotina tisuća radnika u državama članicama s izraženom nezaposlenosti te njihovo upućivanje u zemlje s velikom potražnjom za radnom snagom (prvenstveno Njemačku)." (Mintas Hodak, 2010: 478-479) Međutim, UEZ nije otišao mnogo dalje od generalnih lista želja i naglašavanja potrebe međusobne suradnje država članica u socijalnoj sferi. Naglasak u Ugovoru stavljen je na jačanje tržišnih sloboda, dok su socijalni elementi uglavnom ostali u nadležnosti država članica.

Sedamdesetih godina prošlog stoljeća ukazala se potreba za jačanjem socijalne politike u Europskoj uniji. U vrijeme priključenja Danske, Irske i Ujedinjenog Kraljevstva, 1974. zaživio je i *Socijalni akcijski program* unutar kojeg je doneseno više direktiva. Uvjet za donošenje propisa u socijlnoj sferi bio je taj da ti propisi doprinose jačanju zajedničkog tržišta.

Sredinom osamdesetih godina, u kontekstu jačanja zajedničkog tržišta i uklanjanja nacionalnih regulatornih prepreka nastaje *Jedinstveni europski akt (JEA)*. Njime je olakšano donošenje harmonizacijskih mjera na europskoj razini. U socijalnoj sferi, međutim, promjene su bile minimalne, što pokazuje koliko je državama članicama bilo bitno zadržati autonomiju odlučivanja u socijalnoj politici. „Odlučivanje kvalificiranom većinom uvedeno je u područje zaštite na radu. Također je uvedena mogućnost sklapanja kolektivnih ugovora na europskoj razini, potaknuta britanskom blokadom europskog socijalnog zakonodavstva. Krajem 1989. u

Strasbourgu, od strane svih država članica, izuzev Ujedinjenog Kraljevstva) propisana je Povelja o osnovnim pravima radnika.“ (Mintas Hodak, 2010: 481)

Početkom devedesetih, stvorila se kritična masa za reformu Zajednice u nešto više od običnog trgovinskog bloka. Tako je Ugovorom iz Maastrichta 1992., kojim je i stvorena sama Europska unija, nastao i *Sporazum o socijalnoj politici* te *Protokol o socijalnoj politici*. „Razlog za takvo rješenje je što, na sastanku na vrhu u Maastrichtu, dvanaest država članica nije moglo međusobno usuglasiti daljnji smjer europske socijalne politike, zbog odbijanja Ujedinjenog Kraljevstva da se nadležnosti Europske zajednice (koja je zamijenila Europsku ekonomsku zajednicu) prošire u socijalnoj sferi.“ (Mintas Hodak, 2010: 482)

Potpisivanjem ugovora iz Amsterdama 1997. pristigle su nove odrednice Sporazuma o socijalnoj politici, među kojima su najznačajnije donošenje velikog broja odluka kvalificiranom većinom te noviteti u poglavlju o zapošljavanju, uključujući osnivanje Odbora za zapošljavanje. Uz određene izmjene, ovaj pravni okvir za djelovanje u području socijalne politike prisutan je i danas. 2001. godine potpisan je i Ugovor iz Nice, no on nije donio značajnije promjene za socijalnu politiku EU-a.

Ugovorom iz Lisabona, potpisanim 2007., u Ugovor o EU se navode, između ostalog, nekoliko ciljeva Unije u socijalnoj sferi. „Tako se spominje da će Unija težiti visoko konkurentnom socijalno-tržišnom gospodarstvu usmjerenom punoj zaposlenosti i društvenom razvoju, boriti se protiv se protiv socijalnog isključenja i diskriminacije. Nadalje se ističe da će Unija promovirati socijalnu pravdu i socijalnu zaštitu, ravnopravnost muškaraca i žena, međugeneracijsku solidarnost, gospodarsku, socijalnu i teritorijalnu koheziju [...] te eliminaciju siromaštva.“ (Mintas Hodak, 2010: 484)

> Ugovorom o funkcioniranju EU-a određeno je da je socijalna politika područje u kojem postoji podijeljena nadležnost između EU-a i država članica. To znači da su države članice ovlaštene vlastitim propisima regulirati pojedina područja socijalne politike, sve dok isto područje ne bude regulirano propisom na europskoj razini. Koordinacija politika zapošljavanja država članica također je spomenuta, no samo u okviru mogućnosti davanja neobvezujućih uputa od strane Unije. Ravnopravnost muškaraca i žena navedena je kao princip u pozadini svih aktivnosti Unije. Određeno je, također, kako će Unija uzeti u obzir u svojim aktivnostima promoviranje visoke zaposlenosti, primjerenu socijalnu zaštitu i borbu protiv socijalnog isključenja.
>
> (Čl. 4(2)., Čl. 5(2). i Čl 8 UFEU, prema: Mintas Hodak, 2010: 484-485)

Stupanjem na snagu Ugovora iz Lisabona Unija ima na raspolaganju dvije vrste mjera: mjere za poticanje međusobne suradnje država članica i obvezujuće zakonodavstvo. Uz navedene ciljeve socijalne politike Europske unije dodana je potreba za razvijanjem dijaloga unutar socijalnih partnerstva, primjerice, između poslodavaca i radnika na europskoj razini. Također, poseban naglasak stavljen je na ravnopravnost muškaraca i žena, prvenstveno kroz princip jednake plaće za jednaki rad koji se i pravno uredio i čiju je ključnu ulogu odigrao Europski sud pravde.

Jedan od ključnih elemenata socijalne politike EU-a je sekundarno pravo o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti. To se postiglo *Uredbom o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti* iz 2004., koja se tek 2010. počela primjenjivati. Naime, prema Mintas Hodak, (2010.) Ugovorom iz Lisabona predviđeno je da se mjere za koordinaciju sustava socijalne sigurnosti mogu donositi kroz obični zakonodavni postupak, koji uključuje glasanje kvalificiranom većinom u Vijeću, umjesto kao dotad jednoglasno. No, koja je uopće razlika između koordinacije i harmonizacije? Odgovor leži u tome što namjena koordinacije nije nadomjestiti nacionalne propise europskim propisima, već odrediti u kojim se prilikama na određenu osobu koja prelazi granicu treba primijeniti propis koje države članice.

Na kraju možemo zaključiti da je Unija od promocije slobodnog tržišta evoluirala ka neutraliziranju negativnih popratnih pojava tog tržišta. Nadalje, harmonizacijom socijalne politike uklanjuju se razlike u socijalnim sustavima između država članica, što doprinosi integraciji tržišta, ali socijalna politika još uvijek ostaje u nadležnosti zemalja članica. Iz ovoga je vidljivo da EU ide polagano, prvenstveno mehanizmima mekog prava, prema kultivizaciji socijalne politike i integraciji ili bar razumijevanju različitosti između nacionalnih socijalnih politika na europskom području.

4. 2. Aktivnosti i programi socijalne politike Europske unije

Od svog nastanka do danas, Europska unija je aktivirala i usavršila mnoštvo programa i aktivnosti u domeni socijalne politike. Orijentirajući se prema temeljnim vrijednostima, poput borbe protiv siromaštva, nejednakosti i socijalne isključenosti, promocije solidarnosti, socijalne kohezije i dijaloga, sve do programa pomoći za buduće članice, Unija se postavila na sam vrh svjetske socijalno-političke scene. U ovom dijelu rada nastojat ću prikazati glavne karakteristike pojedinih programa EU-a i njihove posebnosti.

4. 2. 1. Programi suzbijanja siromaštva, nejednakosti i socijalne isključenosti

Težnja za solidarnošću i socijalnom uključenošću, navodi Bejaković (2004.) izvorno je navedena u Jedinstvenom europskom ugovoru (The Single European Act iz 1987.), te je nakon toga navedena u Protokolu o socijalnoj politici iz Ugovora u Maastrichtu (The Protocol on Social Policy in the Maastricht Treaty, potpisanog 1992, a na snazi od 1993). Ideja je bila utvrđivanje socijalne zaštite kako bi se svim članovima društva poboljšale mogućnosti bez zanemarivanja cilja jednakih mogućnosti. Ugovor iz Amsterdama (The Treaty of Amsterdam, stupio na snagu 1. svibnja 1999) donio je neposredne mjere u ostvarivanju tih želja uključujući i dionicu o zapošljavanju, te prihvaćanju protokola o socijalnoj politici. To je Uniji omogućilo djelovanje na području socijalne politike, iako je djelomično bilo ograničeno i određeno načelima supsidijarnosti. Nakon toga Komisija i zemlje članice trebale su svake godine ocjenjivati stanje u zapošljavanju te donositi smjernice politike zapošljavanja. Time je socijalna politika mnogo više približena središtu pozornosti europske politike i djelovanja. Krajem 1997. godine u svim je članicama bilo loše stanje na tržištu rada, te je u Luxembourgu održan sastanak o zapošljavanju. Na njemu su utvrđene mjere za poticanje učinkovitosti tržišta rada.

Ipak, tek se od sastanka Vijeća Europe održanoga u travnju 2000. u Lisabonu može smatrati da je socijalna politika postala ravnopravna s ekonomskom, monetarnom i financijskom politikom. „Tijekom tog razvoja utvrđeno je zajedničko nastojanje da se europski socijalni model ne samo očuva, nego i prilagođava i poboljšava. EU je utvrdio novi strateški cilj za tekuće desetljeće postati najkonkurentnije dinamično društvo u svijetu utemeljeno na znanju, sposobno za ostvarivanje održivog gospodarskog rasta s većim mogućnostima zapošljavanja i većom socijalnom kohezijom.“ Bejaković (2004: 80)

Bez sumnje u ostvarivanje navedenog cilja presudna su pitanja siromaštva, nejednakosti, socijalne isključenosti i politike socijalne skrbi. Socijalna politika i socijalna kohezija izravno su uključene u najvažnija područja koja su pod zajedničkim djelovanjem članica EU-a. Bejaković (2004: 80) kaže: „Istodobno, među članicama EU-a postoje znatne razlike u sadašnjem stanju i mjerama za smanjivanje siromaštva i poboljšanje socijalne uključenosti, kao i u općem stavu o ulozi države i politici socijalne skrbi. Stoga vjerojatno nije poželjno ni moguće razviti jedinstvenu sveobuhvatnu europsku definiciju sadržaja i djelovanja politike socijalne skrbi koja bi bila općeprihvaćena.“

Prema Bejakoviću (2004.) Sastanak u Nici u prosincu 2000. godine osnažio je brojne prijedloge iz Lisabona. Najznačajniji od njih, s obzirom na borbu protiv siromaštva i socijalne isključenosti, odnosi se na prihvaćanje sadržaja nove socijalne politike (Social Policy Agenda) (Official Journal of the European Communities, 2001). Jedan od najvažnijih čimbenika jest prihvaćanje prijedloga za izradu Nacionalnog programa borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti (National Action Plan against Poverty and Social Exclusion – NAPincl) u članicama EU-a. NAPincl ima četiri najvažnija cilja: olakšavanje zapošljavanja i pristupa svim izvorima, pravima, dobrima i uslugama; sprječavanje rizika isključenosti; pomoć najugroženijima; te mobiliziranje svih nadležnih tijela.

U okviru Strategije *Europa 2020.*, Europska je komisija pokrenula inicijativu *Europska platforma protiv siromaštva i socijalne isključenosti: Europski okvir za socijalnu i teritorijalnu koheziju*, što predstavlja doprinos Europske unije u borbi s tim izazovima. U tom dokumentu iz 2010. godine očituje se važnost borbe protiv siromaštva kroz više segmenata. Naime, Europska komisija stavila je borbu protiv siromaštva u srce svoje gospodarske i socijalne agende i agende za zapošljavanje. Ona ističe da „ [...] čelnici država i vlada postigli su velik napredak: zajednički dogovor da Europska unija mora pomoći barem 20 milijuna ljudi da izađu iz siromaštva i socijalne isključenosti u sljedećem desetljeću. Komplementarni nacionalni ciljevi za svih 27 zemalja članica utvrdit će se naknadno.“ (2010: 2) Prema podacima iz Inicijative, u 2008. godini više od 80 milijuna ljudi u Europskoj uniji živjelo je ispod granice siromaštva, odnosno više od stanovništva naše najveće države članice ili 16,5 posto našeg stanovništva. Više od polovica njih su žene, a 20 milijuna djeca. Uz gospodarsku krizu situacija se, dakako, još pogoršala.

> Najosjetljivije skupine u našem društvu snosile su velik dio posljedica gospodarske krize. Položaj onih koji najmanje zarađuju još se više pogoršao i sada su suočeni s još većim rizikom od zaduženosti i nelikvidnosti. Mladi, migranti i nisko kvalificirani radnici koji često ovise o privremenim i slabo plaćenim poslovima pretrpjeli su najveće povećanje nezaposlenosti i stoga su izloženi pogoršanju životnih uvjeta. Konkretno, jedan od petero mladih ljudi na tržištu rada je nezaposlen; stopa nezaposlenosti za građane trećih zemalja je više od 11 posto veća od stope nezaposlenosti građana Europske unije, a nisko kvalificirani radnici imaju dvostruko veću nezaposlenost nego visokokvalificirani.
>
> Europska komisija (2010: 2)

Komisija predlaže uspostavljanje Europske platforme protiv siromaštva i socijalne isključenosti kao jedne od svojih sedam vodećih inicijativa za aktivnosti u svrhu ispunjavanja

tog cilja. Cilj platforme je osigurati zajedničku odluku zemalja članica, institucija Europske unije i ključnih dionika za borbu protiv siromaštva i socijalne isključenosti. Obzirom da će veći dio dolazećeg desetljeća vjerojatno proći u znaku smanjenja javnih proračuna, bit će potrebne aktivnosti za povećanje učinkovitosti i povjerenja pronalaženjem novih participativnih načina za borbu protiv siromaštva, uz stalan razvoj politika prevencije i ciljanu aktivnost prema potrebama ondje gdje se one pojave. Prema podacima iz Dokumenta (2010.) uz Europsku platformu protiv siromaštva i socijalne isključenosti i cilja smanjenja siromaštva, socijalni ciljevi Strategije Europa 2020. podržani su ciljem za zapošljavanje (zapošljavanje najmanje 75% žena i muškaraca u dobi od 20 do 64 godine) i ciljem za obrazovanje (smanjenje stope ranog prekida školovanja s 15% na manje od 10%).

Izazove i glavni cilj za smanjenje siromaštva i isključenosti inicirani spomenutim dokumentom Komisije definiralo je Europsko vijeće: stope rizika od siromaštva (nakon socijalnih transfera), indeksa materijalne deprivacije i postotka ljudi koji žive u kućanstvima s vrlo niskim radnim intenzitetom. Pokazatelji koji stoje iza cilja Europske unije za smanjenje siromaštva dogovoreni su i razvijeni otvorenom metodom koordinacije za socijalnu zaštitu i socijalno uključivanje (socijalna otvorena metoda koordinacije). Iz dokumenta *Europska platforma protiv siromaštva i socijalne isključenosti: Europski okvir za socijalnu i teritorijalnu koheziju* (2010.) vidimo da su tijekom 2000-ih zemlje članice surađivale zajedno i dijelile iskustva o funkcioniranju i reformi svojih sustava socijalne zaštite, te definirale zajedničke ciljeve i pokazatelje prema kojima će usmjeriti svoje politike za socijalno uključivanje, reformu mirovinskog sustava i reformu u području zdravstva i dugoročne skrbi. Socijalna otvorena metoda koordinacije poticala je međusobno učenje, uključivanje dionika, produbljivala razumijevanje starih i novih socijalnih rizika i istaknula izazove koji pozivaju na nove pristupe i rješenja.

Određene skupine stanovništva posebno su izložene riziku od siromaštva. To se posebice odnosi na djecu, mlade, samohrane roditelje, kućanstva s uzdržavanim osobama, osobe s migrantskom povijesti, određene etničke manjine (kao što su Romi), osobe s invaliditetom. Također, jasno je vidljiva i rodna podjela, gdje su žene općenito više izložene riziku od muškaraca. Kako bi započela sustavnu borbu protiv siromaštva i maksimalno zaštitila ove najugroženije skupine „ [...] Komisija je utvrdila sljedeća područja u kojima je potrebno djelovati: poduzimanje aktivnosti u cijelom spektru politika; veće i učinkovitije korištenje EU fondova za poticanje socijalne uključenosti; poticanje socijalne inovacije

temeljem dokaza; partnerski rad i zauzdavanje potencijala socijalne ekonomije; bolja koordinacija politika između zemalja članica.“ (Europska komisija, 2010: 5-6)

Osim Europske komisije uključeno je još aktera u proces rješavanja ovog problema. Za potrebe *Europske platforme protiv siromaštva i socijalne isključenosti* od posebne su važnosti Europski socijalni fond i Europski fond za regionalni razvoj, ali važnu ulogu moraju odigrati i Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj i druge komponente proračuna Zajednice. Oslanjajući se na podatke iz Europske platforme protiv siromaštva i socijalne isključenosti (2010.) vidimo da Europski socijalni fond sufinancira projekte koji imaju za cilj pomoći ranjivim i osobama u nepovoljnom položaju koje su najudaljeniji od tržišta rada (i čiji pristup radnom mjestu je ograničen problemima kao što su nedovoljno obrazovanje, invalidnost ili diskriminacija), kao i dugotrajno nezaposlenim osobama, starijim radnicima i onima koji su izgubili radno mjesto. Djelovanje Europskog socijalnog fonda na polju integracije danas dopunjuju Europski fond za integraciju državljana trećih zemalja (za migrante) i Europski fond za izbjeglice (za izbjeglice). Surađujući s ESF-om, program PROGRESS je osmišljen kako bi osigurao da socijalna politika EU-a ima dobre izglede suočiti se s ključnim izazovima politika. On pomaže zemljama članicama izvršiti njihove obveze da stvore više radnih mjesta i bolja radna mjesta, bore se protiv siromaštva i isključivanja, jamče jednake mogućnosti i provedu socijalne zakone EU-a.

Program Europa 2020 u svojoj podlozi ima socijalnu dimenziju koja se manifestira i kroz koordinacije politika između zemalja članica. Nove poboljšane upravljačke strukture strategije nude priliku da se učinkovitije i brže nego prije počne raditi na koordinaciji koju su zemlje članice odavno uspostavile na polju socijalne zaštite i socijalnog uključivanja, a poglavito u sklopu Socijalnog OMK-a (Otvorene metode koordinacije). „Glavni cilj na smanjenju siromaštva poboljšat će političku obvezu i odgovornost te će biti snažan pokretač daljnjeg razvoja socijalnih pokazatelja. Godišnji pregled gospodarskog rasta (GPGR) Komisije koji se predstavlja u siječnju svake godine će, između ostaloga, ocijeniti cjelokupan napredak koji je ostvaren po pitanju glavnih ciljeva, vodećih inicijativa i utvrditi prioritete djelovanja u svrhu postizanja ciljeva i planova strategije.“ (Europska komisija, 2010: 18)

Prema Inicijativi Europske komisije (2010.) Europska unija radi na promicanju partnerskog pristupa i socijalnog gospodarstva i to prvenstveno kroz širenje i jačanje sudjelovanja svih dionika (uključujući nacionalne, regionalne i lokalne vlasti, socijalne partnere, nevladine organizacije i drugih) te kroz iskorištavanje potencijala socijalnog

gospodarstva (prvenstveno putem volontiranja, djelovanjem zaklada i sektora socijalnog poduzetništva). Također, od zemalja članica se traži da na godišnjoj razini izvještavaju o svojim ukupnim strategijama u svojim Nacionalnim programima reformi. Izvještavanje o socijalnim ciljevima će biti sastavni dio ovih programa reformi. Nacionalni programi reformi će postaviti nacionalne ciljeve (uključujući i onaj o siromaštvu) i predložene putanje reforma za njihovo postizanje. U njima bi također trebalo biti navedeno kako nacionalne vlasti uključuju ili će uključiti lokalne vlasti i druge relevantne dionike u definiranju i provedbi Nacionalnih programa reformi te kako oni komuniciraju s Europom 2020 i njihovim vlastitim Nacionalnim programima. Kroz ove aktivnosti možemo iščitati da Unija nastoji raditi na harmonizaciji politika zemalja članica, što vjerojatno ide u prilog glavnoj pretpostavci rada.

4. 2. 2. Model otvorene koordinacije Europske unije

Model otvorene koordinacije, kasnije u tekstu OMC (*Open Method of Coordination*), prema riječima Stubbsa i Zrinščaka (2005.) prvi je put uveden u Ugovoru iz Amsterdama kao dio strategije zapošljavanja. Lisabonsko vijeće vidi OMC kao "proces učenja za sve", otvaranje političkog područja između integrativne regulacije i jednostavne komunikacije i kooperacije. Dizajniran je kao mogućnost širenja dobre prakse, pokretač promjena kako bi se postiglo suglasje u vizijama i dogovor o ishodima. OMC je sastavni dio upravljanja unutar "blagog zakonodavstva", u kojemu se poštuju nacionalne različitosti u smislu postizanja rezultata i ostvarenja vizije. Kako bi se EU mogao uhvatiti u koštac s rapidno promijenjenim svijetom, u središtu OMC-a je razvoj organiziranoga i recipročnog procesa učenja, ali on ne ostaje na razini njegove permisivne primjene, već ide dalje „definiranjem smjernica na europskoj razini te identifikacijom zajedničkih ciljeva, čak i kada je odgovor na te izazove u određenoj mjeri odgovornost država članica." (de la Porte, Pochet i Room, 2001, prema: Stubbs, Zrinščak, 2005: 161-162)

Najjasnije je ideju OMC-a u socijalnoj politici izrazio Frank Vanderbroucke, koji je kao belgijski ministar za socijalna pitanja u vrijeme belgijskog predsjedanja EU-om u drugoj polovici 2001. godine dao ključni doprinos usmjerenosti EU na socijalnu uključenost: "(OMC) obuhvaća postavljanje zajedničkih ciljeva na europskoj razini, definiranje odgovarajućih nacionalnih politika u postizanju tih ciljeva te izvještavanje o razvoju i postignućima nacionalnih politika. (OMC) […] je zamišljen kao pomoć državama članicama da razviju vlastitu politiku koja će odražavati njihovu nacionalnu situaciju, da dijele svoje iskustvo te nadgledaju ishode na transparentan i usporediv način. […] Ono što Europa treba

jest vježbanje ambicije u području socijalne politike. […] Ali nema određene najbolje prakse: postoje različiti načini da se dosegne izvrsnost […] ” (Vanderbroucke, 2002., prema: Stubbs, Zrinščak, 2005: 162).

„The social OMC is a case of subtle and indirect Europeanisation influencing above all values, forms and ways of thinking about social policy. This effect can be seen in the fact that although the national welfare systems of the EU member states have remained very different, recent welfare reforms have been strikingly similar in their general orientation.“ (Palier, 2008, prema: Kettunen, Wolff, 2011: 148) Drugim riječima, Metoda otvorene koordinacije utječe na kognitivnu transformaciju upućujući na zajedničke smjernice, definirajući probleme i norme vezane uz „dobru politiku. Također, visoka razina političkog diskursa od strane Europske komisije u sklopu OMC-a odradila je veliku ulogu u poticanju razvoja prema određenim smjerovima.

Mnogo je kritika upućeno OMC procesu u području socijalne isključenosti. Neki kritičari tvrde da je neoliberalni, neintervencionistički model kapitalističkog razvoja ostao dominantnim pristupom unutar EU-a. U tom se smislu socijalna politika smatra produktivnim čimbenikom, ali s posebnim naglaskom na politiku zapošljavanja. Kada su druga područja socijalne politike u pitanju, na njih se gleda kao na minimalnu potporu najranjivijima te na područje koje je, vođeno načelom supsidijarnosti, u nadležnosti članica sa slobodom izbora socijalne politike prema vlastitom nahođenju, pri čemu EU razina nema gotovo nikakvu moć. Takvi komentari vide OMC kao slab instrument u usporedbi sa snažnijom regulatornom moći pravila uključenih u *acquis communautaire.*

Drugi autori smatraju da je EU danas mnogo uključeniji u pitanja socijalne politike nego ikada prije, da se ona raspravljaju na europskoj razini, na kojoj se formulira odgovarajuća politika, te da su u središtu zanimanja EU-a. Od 2000. godine svako proljetno zasjedanje Europskog vijeća fokusira odnos ekonomske i socijalne politike te politike zapošljavanja, a to znači da je socijalna politika visoko na listi prioriteta EU-a. Osim toga, OMC se širi kao način nove strategije upravljanja na područja kao što su mirovine i zdravstvo, pokrivajući šire područje socijalne politike. Posljedično, sve je više onih koji EU vide kao regionalnu silu koja se suprotstavlja globalizacijskim pritiscima, a to se potkrepljuje činjenicom da nema dokaza o socijalnom dampingu ili utrci prema nižoj razini socijalne zaštite (Graziano, 2003; Alber i Standing, 2000; Vaughan-Whitehead, 2003, prema Zrinščak, 2005: 164).

Na kraju, možemo reći da je utjecaj Europske komisije na nacionalne politike putem OMC-a bio prepoznat kroz kognitivnu transformaciju, dakle, onu spoznajnu, vrijednosnu. Dok je direktan utjecaj bio minimalan, europeizacija se u ovom slučaju pokazala suptilnom, bez velikog donošenja odluka na nacionalnim razinama zemalja članica.

4. 2. 3. Revidirana strategija socijalne kohezije Vijeća Europe

Prije nego se dotaknemo strategije socijalne kohezije Vijeća Europe kao jednog od novijih socijalnih planova, razmotrimo ukratko doprinost Vijeća Europe u socijalnoj sferi. Zrinščak (2012.) nas podsjeća da je Vijeće usmjereno izvorno na jačanje demokracije, vladavine prava te građanskih i političkih prava što je posebno podvučeno donošenjem Konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda 1950. godine. Vijeće Europe je vrlo brzo jasno pokazalo da nema temeljnih ljudskih prava bez jamčenja ekonomskih i socijalnih prava. Europska socijalna povelja, kao temeljni europski dokument potpisana je u Torinu 1961. godine. Nizom izmjena, pogotovo krajem 80-ih i u 90-ima, dodana su nova prava te je preciziran mehanizam primjene i nadzora nad primjenom u zemljama potpisnicama. Riječ je o sljedećim dokumentima: Dodatni protokol Europskoj socijalnoj povelji iz 1988., Protokol o izmjenama Europske socijalne povelje 1991. i Dodatni protokol Europskoj socijalnoj povelji 1995. godine. Novi dokument, izmijenjena Europska socijalna povelja, koja dodaje još osam prava, potpisana je 1996., a na snagu je stupila 1999. godine. Tri osnovne rupe prava koje štiti Povelja su: prava na radnom mjestu, posebna zaštita posebno ranjivih skupina te univerzalna socijalna zaštita cijalog stanovništva.

Već prema ovim navedenim aktivnostima Vijeća Europe možemo naslutiti kako je njegovo zalaganje usmjereno ka europskoj integraciji, između ostalih, i socijalne politike. To znači da proces europeizacije logično ne zaobilazi ni socijalnu sferu, unutar koje je Vijeće Europe strategijom socijalne kohezije potvrdilo nužnost proširenja europskog socijalnog identiteta i eventualnu unifikaciju pojedinih socijalno-političkih područja. Zrinščak (2012.) nalaže kako Vijeće Europe početkom novog milenija posebnu pozornost posvećuje konceptu socijalne kohezije, koji je temeljem odluke šefova država i vlada Vijeća Europe 1997. godine definiran kao jedan od četiri prioriteta njegovih daljnjih aktivnosti.

Prema Vijeću Europe (2004.) pod socijalnom kohezijom podrazumijeva se sposobnost jednog društva da osigura dobrobit svim svojim članovima, da minimalizira nejednakosti i izbjegne polarizacije. Kohezivno je društvo solidarna zajednica koju čine slobodne individue koje demokratskim metodama ostvaruju svoje zajedničke ciljeve. Na primjer, u svim

društvima postoje nejednakosti između bogatih i siromašnih; kada su te nejednakosti pretjerane ili pak kada imaju trend povećanja, tada je ugrožena socijalna kohezija. Socijalna kohezija nije samo stvar borbe protiv siromaštva i isključenosti. Ona u društvu treba razviti solidarnost koja će na najnižu razinu svesti socijalnu isključenost. Tijekom 21. stoljeća države zapadne Europe prihvatile su odgovornost da ostvare ravnotežu između ekonomskog rasta i socijalne pravde. Usprkos značajnim razlikama između pojedinih zemalja europski se pristup dovoljno razlikuje od pristupa u drugim regijama svijeta tako da ga se može označiti kao „europski socijalni model".

Europljani su danas svjesni određenog broja potencijalnih prijetnji socijalnoj koheziji. Na primjer, promjene u oblicima zaposlenosti i sumnje u održivost sustava socijalne sigurnosti kod određenog broja ljudi izazivaju osjećaj nesigurnosti u pogledu njihove buduće dobrobiti. Drugi osjećaju svakodnevnu nesigurnost zbog socijalnih problema i kriminaliteta u zapuštenim gradskim četvrtima. Neki u rastu multikulturalizma vide opasnost za svoj tradicionalni identitet. Istovremeno se javljaju novi rizici od siromaštva i isključenosti kao što je neadekvatan pristup novim informacijskim i komunikacijskim tehnologijama ili pak privatiziranim uslugama (voda, struja i drugo).

Osnovni angažman država članica Vijeća Europe odnosi se na prava čovjeka, demokraciju i vladavinu prava. Sva građanska, politička, socijalna i ekonomska prava zaštićena su dvama temeljnim instrumentima Vijeća Europe: Europskom konvencijom o pravima čovjeka i Revidiranom europskom socijalnom poveljom. Prirodno je da Vijeće Europe nastoji izgraditi pristup socijalnoj koheziji zasnovan na pravima. Prava su najpouzdaniji temelj socijalne politike. Sve članove društva prava stavljaju u jednak položaj.

Sposobnost društva da svima osigura dobrobit podrazumijeva odgovornost svih dijelova tog društva. Prema Vijeću Europe (2004.), tijekom 20. stoljeća uobičajeno se smatralo da je, pored bitne uloge koju ima obitelj i tradicionalne veze, dobrobit odgovornost države (welfare state), dok su poduzeća bila odgovorna za ekonomski razvoj. Ekonomski problemi tijekom posljednjih desetljeća te globalizacija ekonomije pokazali su da taj model više ne zadovoljava i da zajednička dobrobit treba biti cilj koji će dijeliti svi socijalni čimbenici društva (welfare society), uključujući državu, poduzeća i građane. Ta nova situacija, međutim, ne znači dezangažiranje države, nego pretpostavlja različita sredstva akcije koja uključuju nove partnere. Tu se misli na angažman svih javnih aktera, obitelji te nevladinih organizacija – civilno društvo.

„Izgradnja i održanje socijalne kohezije u Europi, prije svega i osobito, obveza je država članica. „Uloga je Vijeća Europe da inspirira i podrži te napore svojim instrumentima, međudržavnim mehanizmima suradnje te aktivnostima kojima je cilj pomoći državama ili skupinama država u primjeni standarda i preporuka Vijeća Europe. Prioriteti za naredne godine objašnjeni su sljedeći: poboljšati pristup temeljnim socijalnim pravima za sve građane (socijalna zaštita, socijalne usluge, zaposlenost, stanovanje); rad vezan uz djecu i obitelj nastavit će se u okviru integriranog pristupa pravima djece u skladu s konvencijama Vijeća Europe i Konvenciji Ujedinjenih naroda o pravima djeteta; potrebe starijih osoba također su predmet specifičnih aktivnosti. Također, Europski odbor za socijalnu koheziju tražit će učinkovita sredstva da integrira socijalnu koheziju u programe drugih tijela Vijeća Europe, posebno one odgovorne za zdravstvenu zaštitu, migracije, stanovništvo, hendikepirane osobe i ravnopravnost rodova. Napominje se potreba primijene rezultata Strategije socijalne kohezije u državama članicama. U tom pogledu učinit će se svi napori kako bi se unaprijedila suradnja s Razvojnom bankom Vijeća Europe u nastojanju da se razviju i financiraju projekti na terenu.“

(Vijeće Europe, 2004: 389-392)

4. 3. Europeizacija nacionalnih socijalnih politika

Socijalna politika nije imala tradicionalno europski profil, ali od kraja devedesetih, socijalna dimenzija EU-a je osnažila. Koncept europskog socijalnog modela pokazuje da postoji zajednički model za socijalnu politiku zemalja članica EU-a. Europeizacija kao takva u literaturi je definiranana razne načine. Jedan od zanimljivijih i jasnijih opisa iste je onaj od Featherstonea i Radaellija (2003., prema: Kettunen, Wolff, 2011: 145) koji glasi: „Europeanisation can be defined as a process through which domestic institutions and politics are changed as a consequence of European-level institutions and politics“

Naime, u 90-ima se na europskoj razini razvija sve utjecajniji politički sustav. Sukladno tome i socijalna se politika počinje intenzivnije proučavati u sklopu procesa europeizacije, pa i globalizacije. Kettunen i Wolff (2011: 149) pokazuju neke faktore procesa europeizacije: „Yet, it was only in the 1990s that two changes in the policy environment brought social policy higher on the European agenda, and at the same time reoriented its focus more towards economic policies. Firstly, the completion of the single market, the European Monetary Union (EMU), and the continuing integration of further policy areas had impacts on the functioning of the welfare state and national social policies.“

Pitanje je li europeizacija modalitet globalizacije ili sredstvo suočavanja s globalizacijom Vobruba (2004., prema: Zrinščak 2012.) rješava zadržavanjem obje pozicije. Europeizacija i globalizacija su istodobno prijatelji i rivali, no valja primijeniti i različitost pogleda na ovu ambivalentnost. Velika većina građana na europeizaciju gleda kao na proces

koji ugrožava nacionalnu državu i vrijednosti koje je nacionalna država utjelovila u drugoj polovici 20. stoljeća, dok elita uobičajeno promovira europski pogled, razumijevajući europeizaciju kao način suočavanja s globalizacijom. Otuda je važno procijeniti u kojoj mjeri sva prethodno opisana dinamika socijalne politike na europskoj razini ostvaruje realan utjecaj na nacionalnim razinama. Vobruba zaključuje da je popularan pogled na europeizaciju (koji je izjednačuje s globalizacijom) vrlo pesimističan, ali možda realan. S druge strane, Zrinščak dodaje da nacionalna povijest i nacionalni kapaciteti u suočavanju s globalnim silnicama i aktualnim procesima ostaju glavnim čimbenikom pozicioniranja pojedine zemlje na europskom i globalnom zemljovidu te glavnim čimbenikom oblikovanja njene socijalne politike.

Pišući o novim socijalnim rizicima u kontestu globalizacije i europeizacije, Esping-Andersen u svom spisu *Socijalna država za 21. stoljeće* (prema: Zrinščak 2012: 21) govori kako je izazov s kojim se suočavaju europski sustavi socijalne zaštite uistinu velik, jer promjene u području zaposlenosti, kao i promjene u obiteljskoj strukturi, otvaraju nove mogućnosti, ali i donose nove socijalne rizike i nove potrebe. Tehnološke promjene, jačanje procesa globalizacije, kao i naša sposobnost prilagodbe, središnja su pitanja kada se radi o kompetitivnosti, a tercijarni će sektor biti odlučujući za zapošljavanje. Premda se čini očiglednim da će na tržištu rada dominirati usluge visoke razine (*high-end services*), nove obiteljske potrebe i trend ka punoj zaposlenosti čine nužnim razvoj poslova niske radne produktivnosti (*low-end, low productivity jobs*), posebno kada se radi o socijalnim i osobnim uslugama. Bit će, dakle, teško izbjeći nove dualizme. Ekonomija znanja (*knowlwdge economy*), dovest će do novih podjela ovisno o kompetencijama, a to će dovesti do novih polarizacija. Jeda od glavnih problema bit će kako pronaći načine zbrinjavanja gubitnika. „Nova struktura društvenih rizika odražava se kroz oslabljenu obiteljsku strukturu i slabo funkcioniranje tržišta rada. Odgovornost socijalne države povećava se kao posljedica odgovornosti za ono za što ona prvotno nije bila predviđena. Stoga se sustavi socijalne zaštite ubuduće moraju prilagoditi tako da mogu potpomoći uspješnije funkcioniranje tržišta rada i osigurati čvršća jamstva obiteljima.“ (Esping-Andersen, prema: Zrinščak 2012: 31)

Prema Sporazumu iz Maastrichta Europska se unija opredijelila za izgradnju putem tržišta i novca. Socijalna je dimenzija ostala u drugom planu i zavisila je od konkurencije država-članica. U osnovi je bila ideja da će ekonomski napredak potaknuti socijalni napredak te da će socijalni modeli, prije ili kasnije, konvergirati „prema gore“. „Postavlja se pitanje: može li se Europa odreći vrijednosti pravde, pravičnosti i solidarnosti koje su bogatstvo

njezina socijalnog modela? Kako bi se odgovorilo na taj izazov, nema drugoga načina nego organizirati minimum solidarnosti na razini same Unije.“ (Chapon i Euzéby, prema: Zrinščak 2012: 141) Europske su zemlje imale relativno slične cikluse ekonomskog rasta i zaposlenosti. „Poslije snažnog pogoršanja europske konjunkture početkom devedesetih godina (1993. zabilježen je pad BDP-a od 0,4%), ekonomska se situacija od 1994. godine donekle poboljšala. Trebalo je sačekati godine 1998.– 2000. da bi se Unija vratila na stopu rasta od 3%.“ (Chapon i Euzéby, prema: Zrinščak 2012: 142)

Kada govorimo o Europskoj zajednici, onda mislimo na ekonomsku izgradnju Europe putem tržišta, a ne na socijalnu Europu. Ipak, u području zaposlenosti i, u manjoj mjeri, u području socijalne zaštite, u europskim su zemljama zabilježena poboljšanja u smislu veće konvergencije socijalnih modela. Prema Chapon i Euzéby, objavljivanjem bijele knjige o “rastu, kompetitivnosti i zaposlenosti” 1993. godine, po prvi je put tretirano pitanje zajedničkog pristupa zaposlenosti. O tome se ponovno raspravljalo na sastanku Europskog vijeća u Essenu (prosinac 1994.), a ponuđena su dva prijedloga koja su se odnosila na europsku strategiju zaposlenosti i definiranje indikativnih prioriteta za države-članice. Međutim, pretpostavke europske strategije zaposlenosti utvrđene su za vrijeme *samita* u Amsterdamu (1997.). Naime, uključivanje poglavlja “zaposlenost” u Sporazum iz Amsterdama stvorilo je uvjete za pokretanje nove dinamike na razini Unije. Značenje koje se u tom sporazumu dalo zapošljavanju, vidljivo je kroz priznavanje nadležnosti Unije u tom području. Radilo se o definiranju procedure nazvane *otvorena koordinacija.*

Prije toga, socijalna politika Unije je nastavljena 1988. godine s “Europskim paktom o zapošljavanju”, koji, između ostaloga, promiče bolje usuglašavanje između makroekonomske politike Unije i nacionalnih politika zapošljavanja. „Napredak manjeg opsega zabilježen je u socijalnom području. Do 1989. komunitarne inicijative bile su svedene na striktni minimum: njihov je prvi cilj bio jamstvo slobodnog kretanja radnika unutar Europske zajednice. O tome je u Rimske ugovore uvršten vrlo malen broj članaka: članak 51. o koordinaciji sustava socijalne zaštite radnika migranata, članci 118.A o uvjetima sigurnosti i zdravlja radnika, 119.B o socijalnom dijalogu i 130.A do 130.E o socijalnoj koheziji.“ (Chapon i Euzéby, prema: Zrinščak 2012: 143-144) U tom se pogledu godina 1989. može smatrati prekretničkom, jer je tada potpisana Povelja o temeljnim socijalnim pravima radnika Zajednice.

Nadalje, Sporazum o socijalnoj politici, nazvan Socijalni protokol, koji je aneks Sporazuma u Maastrichtu 1992., a koji je potom integriran u Sporazum iz Amsterdama 1996. godine, predstavlja značajnu etapu zbog širenja glasovanja na kvalificiranu većinu. Polazeći od toga, zdravstvo i sigurnost radnika, uvjeti rada, informiranje i konzultiranje radnika, integracija osoba isključenih s tržišta rada i jednakost između muškaraca i žena, pitanja su o kojima se traži jednoglasnost prilikom odlučivanja. Uz to, jedan izvještaj Europske komisije, koji tretira "budućnost socijalne zaštite" a koji se pojavio 1995., rezultirao je 1997. definicijom "usuglašene strategije radi modernizacije socijalne zaštite". Ta se strategija temelji na razmjeni iskustava i organiziranju političkih rasprava. Tako su uspostavljeni pravni instrumenti koordinacije politika socijalne zaštite." (Chapon i Euzéby, prema: Zrinščak, 2012: 144)

Konvergencija socijalnih modela ovisi o političkom izboru i financijskim i pravnim sredstvima koja su države spremne u to uložiti. Na određeno vrijeme, s obzirom na političke i socijalno-ekonomske kompleksnosti, Europska unija je dala prioritet borbi protiv siromaštva i socijalne isključenosti i uspostavi minimalnih, temeljnih prava.

Literatura o europeizaciji razlikuje različite mehanizme pomoću kojih Europska unija utječe na nacionalne politike i strukture. Prema Knillu i Lehmkuhlu (1999., prema: Gerovska Mitev (2003: 328), „[...] postoje tri mehanizma europeizacije: pozitivna integracija, tj. konkretan institucionalni model kojem se domaći sporazumi moraju prilagoditi s ograničenom institucionalnom slobodom odlučivanja; negativna integracija, koja podrazumijeva promjene isključivanjem nekih rješenja iz menija nacionalne politike bez propisivanja opisnog modela i okvirna (kognitivna) integracija, što je posredniji način mijenjanja domaćeg prilagođavanja, tj. nastoje se mijenjati vjerovanja i očekivanja domaćih aktera." Kad je riječ o jugoistočnoj Europi, potrebno je napomenuti da su ugrađeni mehanizmi uglavnom vezani za negativnu i okvirnu integraciju, dok je pozitivna integracija rijetka zbog nedostatka ponuđenih konkretnih institucionalnih modela. Ti mehanizmi su ili grupirani ili izolirani u različitim regionalnim i subregionalnim strategijama, projektima i programima namijenjenim posebnim ekonomskim, političkim, socijalnim i sigurnosnim pitanjima.

Nadalje, „[...] da se konvergencija pojavljuje prije unutar različitih socijalnih Europa, to jest unutar četiri skupina zemalja koje tipično koriste taksonomije europskih socijalnih država, nego li između njih: razlike između zemalja u socijalnim izdacima kao postotku BDP-a su se smanjile u razdoblju 1980.-1996. unutar svih skupina zemalja." (Boeri, 2005: 397)

Nekonzistentnost i marginalna priroda većine reformi povećali su institucionalnu složenost europskog okružja. Stoga možemo reći da se pojavljuje vrlo blaga konvergencija po pitanju veličine socijalnih programa. Institucionalne promjene, s druge strane, javljaju se s visokom učestalosti, međutim reforme su rijetko sveobuhvatne. Sve u svemu, nema nikakvih navještaja da se razlike u veličini i sastavu socijalnih troškova diljem zemalja članica EU-a automatski poravnavaju. Kako navodi Boeri (2005: 398-406) „Nema a-priori argumenata da nadnacionalne vlasti EU-a izjednačavaju razlike u veličini i sastavu socijalnih troškova diljem zemalja članica EU-a. [...] Dodatni razlog za vršenje umjerenog oblika pozitivne integracije je taj što socijalna politika pripada području eksperimentiranja politikama koje je upravo u tijeku.“

5. O socijalnoj politici Republike Hrvatske

5. 1. Socijalna politika na području današnje Hrvatske nakon Drugog svjetskog rata

S krajem Drugog svjetskog rata na području Hrvatske, kao i drugdje u tadašnjoj Titovoj Jugoslaviji, društvom je vladala Komunistička partija uspostavivši socijalistički poredak. Forsiranje intenzivne industrijalizacije s ciljem prevladavanja društvene i ekonomske zaostalosti zemlje zanemaruje ljudska prava i određene potrebe stanovništva.

U prvim godinama nakon rata socijalistička je vlast izvršila opsežnu preraspodjelu nacionalnog bogatstva u korist siromašnijih slojeva. S druge strane, ratni protivnici su kažnjavani i oduzeta im je brojna imovina. Puljiz et al. (2008: 20) pišu: „Zakonom o agrarnoj reformi i kolonizaciji iz 1945. godine u cijeloj je zemlji oduzimanjem zemljišta iznad maksimuma, eksproprijacijom ili na drugi način stvoren državni zemljišni fond. Tako prikupljeno zemljište podijeljeno je lokalnoj sirotinji, kolonistima, a značajan dio tog zemljišta ustupljen je novoosnovanim državnim dobrima, koja su postala jezgrom državnog poljoprivrednog sektora. Pored toga, izvršena je nacionalizacija industrije i drugih ključnih gospodarskih subjekata, pa je tako uspostavljeno državno vlasništvo nad glavnim sredstvima za proizvodnju.“ Novim zakonima, sva područja socijalne politike dolaze pod isključivu nadležnost države. Privatni sesktor smatrao se ostatkom kapitalističkog društva pa se ograničava privatni zemljišni posjed, a s druge strane, uvodi se obvezno osmogodišnje obrazovanje. Ukratko, nema aktivne participacije građana, nego su oni izvršitelji državnih naredbi i korisnici državnih sredstava. Danas za takav model društvenog razvoja neki autori tvrde da se radilo o „prisilnoj, devijantnoj modernizaciji kojoj su nedostajali krucijalni elementi, prije svega slobodno tržište i demokratski politički odnosi.“ (Zrinščak, 2003: 139, prema: Puljiz, 2008: 22)

Početkom pedesetih došlo je do postupnog omekšavanja etatističke rigidnosti, prvenstveno kao posljedica sukoba sa Sovjetskim Savezom i blokom socijalističkih zemalja. Prema Puljizu et al. (2008.) obrtništvo i sitno poduzetništvo dobiva više gospodarskog prostora te se općenito ulaže u životni standard građana. Mjere decentralizacije omogućile su aktiviranje lokalnih inicijativa, a tržište postaje fleksibilnije izvozom domaćih i uvozom inozemnih proizvoda. Također, postupno se napušta administrativna regulacija i državna kontrola socijalnih programa te se prihvaća profesionalni, stručni pristup.

Veći socijalni problemi za hrvatsko društvo izbijaju šezdesetih godina, najviše kroz porast nezaposlenosti. Vezano uz to, Puljiz et al. (2008: 25) dodaju: „Iz Hrvatske na rad u inozemstvo odlazi oko dvjesto tisuća radnika koji u zemlju šalju devize koje u nekim područjima, posebno zaostalim seoskim sredinama, osjetno poboljšavaju standard velikog broja stanovnika.“ Taj egzodus značio je prvo otvaranje jugoslavenskog socijalističkog društva prema Zapadu. Na otvaranje je dodatno utjecao i razvoj turizma šezdesetih izgradnjom Jadranske magistrale.

„Kriza svjetske ekonomije, koja je, zbog rata na Bliskom istoku i drastičnog porasta cijena nafte, uslijedila od sredine sedamdesetih godina, u velikoj se mjeri odrazila na hrvatsku ekonomiju i društvo.“ (Puljiz et al., 2008: 25) On također dodaje kako je zapošljavanje radne snage u inozemstvu praktički zaustavljeno, mnogi se radnici počinju vraćati, znatno je povećan vanjski dug zemlje te je porasla nezaposlenost. U osamdesetim godinama Hrvatska, kao i cijela Jugoslavija, bilježi ozbiljnu gospodarsku recesiju. To je dovelo i do snižavanja razine socijalnih prava, društvene nejednakosti i siromaštva.

Zaključno, u Hrvatskoj se u socijalističkom razdoblju zadržao, uz izmjene koje je učinila socijalistička vlast, bismarckovski sustav socijalnog osiguranja. Kako navode Puljiz et al. (2008.), u tom je razdoblju došlo do širenja socijalnog prava za zaposlene radnike i službenike, a ostvarena su i neka univerzalna prava (obvezno obrazovanje, zdravstvena zaštita, kao i mirovinska prava), koja su podigla opću dobrobit građana i društva u cjelini. Također treba imati na umu da je u tom razdoblju u socijalnom sektoru razvijena institucionalna infrastruktura koja je bila dobra osnova za razvoj socijalne politike nakon stjecanja državne neovisnosti. Ipak, građani izvan socijalističkog gospodarskog sektora i državnih službi bili su u zatno nepovoljnijem položaju u raspodjeli nacionalnog dohotka. Radilo se, danas bismo rekli, o dualnom društvu. No, sveukupno promatrano, komunističko je razdoblje, s pravom, identificirano kao razdoblje socijalnih prava i temeljne socijalne sigurnosti, neovisno o svim njegovim problemima i nedostacima te neovisno o tome što komunistički socijalni sustav nije bio prilagodljiv dinamičnim promjenama suvremenog svijeta.

5. 2. Socijalna politika od osnutka Republike Hrvatske

U nekim je tranzicijskim zemljama, prije svega onima u srednjoj Europi, preobrazba u demokratski sustav relativno uspješno obavljena, dok su u drugima bili zabilježeni etnički sukobi, ratovi te velike posljedice istih. Jedan od bitnijih elemenata tranzicije je napuštanje planske i ulazak u tržišnu ekonomiju.

> Uspostava tržišne ekonomije bila je povezana, između ostaloga, i s ključnim pitanjem kako privatizirati bivša državna poduzeća. Dosadašnja iskustva govore o tome da su različiti modeli primijenjeni u različitim zemljama, a da nijedan model nije bio lišen mnogih problema i masovnih nezadovoljstava načinom i učincima privatizacije. Neki problemi (usprkos provedenoj privatizaciji) ostaju i dalje nerazriješeni kao, primjerice, do koje mjere valja dalje privatizirati državna, posebice infrastrukturna poduzeća te u kojoj mjeri valja liberalizirati tržište kapitala i rada.
>
> (Zrinščak, 2003: 4)

Godine 1990. u Hrvatskoj su održani prvi višestranački izbori te je to označilo novi put, od socijalističkog prema demokratskom društvu. U prosincu iste godine usvojen je takozvani „Božićni“ Ustav Republike Hrvatske. Nažalost, odcjepljenje od bivše države nije prošlo bez rata koji je značajno utjecao na opadanje demografske slike Hrvatske, velike materijalne štete, te opći pad nacionalnog dohotka. Početkom devedesetih u Hrvatskoj započinje pretvorba dotadašnje „društvene imovine“ u privatnu, uvođenjem raznih novih zakona, poput „[...] Zakona o pretvorbi društvenih poduzeća, usvojenim 1992. godine.“ Puljiz et al. (2008: 34) Tu su također spadale i tvornice, tvrtke, razne ustanove, velik broj stanova i druga imovina.

Gledajući šire na kontekst devedesetih, ekonomska restrukturacija i ekonomski problemi tranzicije povezani sa svjetskim tendencijama (globalizacija, suvremeni društveni procesi, dominacija neoliberalnih rješenja) doveli su do jakog utjecaja međunarodnih financijskih institucija u oblikovanju postkomunističke socijalne politike. Tu su vodeću ulogu odigrale Svjetska banka, Međunarodni monetarni fond te USAID (United States Agency for International Development).

U većini tranzicijskih zemalja tijekom devedesetih dramatično je poraslo siromaštvo. Ne samo da je nezabilježeno povećanje nezaposlenosti, nego se zbilo u uvjetima dubokih gospodarskih, socijalnih i političkih promjena. Na tom tragu „Vlada je u proljeće 1993. godine usvojila Socijalni program kojem je tada glavni cilj bila pomoć najugroženijim pojedincima i socijalnim skupinama, [...] a njegovom je provedbom upravljalo Ministarstvo

rada i socijalne skrbi [...]“ (Puljiz et al. 2008: 35) Prema istoj publikaciji vrijedno je zabilježiti da je 1994. godine u Hrvatskoj zakonski definiran institucionalni okvir za tripartitni socijalni dijalog. Tako je nastalo Gospodarsko-socijalno vijeće te utvrđene njegove nadležnosti u organizacijama klasičnog tripartitnog upravljanja, kao što su zavodi za mirovinsko i zdravstveno osiguranje te zavodi za zapošljavanje. Nekoliko godina kasnije, 2001., utemeljen je Ured za socijalno partnerstvo. Međutim, stvaranjem ovih institucija socijalni dijalog u Hrvatskoj nije znatnije unaprijeđen, nego još uvijek ostaje na formalnoj, normativnoj razini.

Istražujući određene socijalne indikatore u devedesetim godinama u Hrvatskoj, Bejaković u svom radu *Siromaštvo, nejednakost i socijalna isključenost* (str. 89) pokazuje: „Prva nacionalna studija o siromaštvu provedena je 1998. (World Bank, 2001). Prema njezinim rezultatima, Hrvatska ima razmjerno niske stope siromaštva, pogotovo u usporedbi s drugim zemljama u tranziciji. Ipak, siromaštvo u Hrvatskoj trajne je prirode: osobama koje su siromašne potrebno je mnogo vremena da pobjegnu iz siromaštva. Među siromašnima postoji nekoliko dominantnih skupina: stariji i slabije obrazovani, nezaposleni i neaktivne osobe.“ Stoga je Vlada 2002. usvojila Program borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti (Vlada RH, 2002.). Ključne su pretpostavke tog programa bile: (a) usvojiti model sveobuhvatne uloge nevladinih organizacija u pružanju usluga siromašnima putem podugovaranja, i (b) osigurati usku suradnju između sustava programa socijalne pomoći, obrazovanja i službe za zapošljavanje kako bi se poboljšale mogućnosti siromašnih i nezaposlenih za vraćanje u svijet rada. Nadalje, Bejaković ističe kako prema navedenoj studiji Svjetske banke dohodovna nejednakost mjerena Ginijevim koeficijentom u 1998. iznosi 0.39, što je više nego u većini susjednih tranzicijskih zemalja. Mogli bismo pretpostavitii kako je neki uzroci tomu bili neformalna privilegiranost određenih skupina u preraspodjeli bogatstva nakon Domovinskog rata te centralizirana politika odlučivanja koja nije uvijek bila pogodna za intervencije na lokalnoj razini, poput pružanja socijalne pomoći.

Jedna od bitnijih promjena koja je stigla u drugoj polovini devedesetih je komodifikacija socijalnih prava, što znači da se sve veći dio odgovornosti za socijalnu sigurnost nastoji prebaciti s države na tržište, odnosno na građane, njihove obitelji i organizacije civilnog sruštva. Također valja napomenuti i Zakon o socijalnoj skrbi iz 1997. koji je zamijenio Socijalni program iz 1993. čime je započela decentralizacija socijalne pomoći i socijalne skrbi kroz primjenu načela supsidijarnosti. Osim toga, društvo je bilo usmjereno na saniranje ratnih posljedica, što je usporilo, ali ne i zaustavilo razvoj sustava

socijalne sigurnosti u kojem se po prvi puta spominje koncept kombinirane socijalne politike gdje, uz državu, postoje i drugi akteri. Tu prvenstveno spadaju građani i civilne udruge.

5. 2. 1. Put prema članstvu u Europsku uniju

U okviru pristupnog partnerstva Europske unije s Hrvatskom, 2007. godine Vlada RH, u suradnji s Europskom Komisijom, izradila je „Zajednički memorandum o socijalnom uključivanju“ (*Joint memorandum on social inclusion – JIM*). Prema Dokumentu, Hrvatska se obvezala da će razviti i implementirati nacionalnu strategiju socijalnog uključivanja s ciljem budućeg sudjelovanja u Europskoj strategiji socijalnog uključivanja. Svrha tog projekta bio je pomoć našoj zemlji u borbi protiv siromaštva i socijalne isključenosti te priprema za naše sudjelovanje u spomenutom *Modelu otvorene koordinacije* koji prakticira Europska unija. Kao ključni izazovi u Zajedničkom memorandumu o socijalnom uključivanju spominju se: razvoj inkluzivnog tržišta rada i promicanje zapošljavanja kao prava i mogućnosti za sve građane; savladavanje obrazovnnih nedostataka; jednaki pristup zdravstvenim uslugama; primjeren stambeni smještaj za sve; dostupne i primjerene socijalne usluge; svima zajamčen minimum sredstava za život putem rada i/ili sustava socijalne zaštite; te uravnoteženi regionalni razvoj i revitalizacija višestruko depriviranih područja.

Republika Hrvatska bila je do kraja 2006. godine korisnica i CARDS programa zajedno s drugim državama jugoistočne Europe – Albanijom, Bosnom i Hercegovinom, Srbijom, Crnom Gorom i Makedonijom. Prema Baloković (2007.) CARDS program je, kao program tehničke pomoći Europske unije, predviđen u dijelu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju pod nazivom Politike suradnje, koji predviđa suradnju na velikom broju područja, kao što su gospodarska politika, statistika, bankarstvo, osiguranje, turizam, carine, oporezivanje, poljoprivreda, obrazovanje i izobrazba, kultura, promet, energetika, okoliš, suradnja na području socijalne politike i druga područja. U Okvirnoj strategiji je, govoreći općenito o socijalnoj politici, prioritet dan reformi mirovinskog sustava i sustava socijalne skrbi, s ciljem da se pruži bolja socijalna zaštita, posebno najugroženijim skupinama.

Provedba CARDS programa pomoći zemljama zapadnog Balkana nesumnjivo je doprinijela boljem razumijevanju pojma koordinacije sustava socijalne sigurnosti, te razvoju svijesti o potrebi pripreme za buduću koordinaciju, za koju bi se Hrvatska, kao zemlja kandidatkinja već trebala pripremati. Međutim, prema Baloković (2007.) izravna korist od provođenja takvog programa za Republiku Hrvatsku bila je ograničena, s obzirom da je program targetiran prema zahtjevima za uređenje sustava koji su zajednički državama

korisnicama programa. Takvih je zahtjeva, odnosno tema u kojima se može razviti zajednički interes, za Hrvatsku prilično malo, s obzirom da Hrvatska ima najviše iskustava s koordinacijom sustava koja se provodi primjenom ugovora o socijalnom osiguranju. „Osim toga, voditelji programa, kao i nezavisni revizori upoznati su s činjenicom nedostatka državnih službenika koji se bave područjem socijalne sigurnosti te nedovoljne komunikacije između središnjih tijela državne uprave [...]“ (Baloković, 2007: 240)

Uz CARDS program, Hrvatska je bila korisnica i PHARE programa Europske unije koji je također imao ograničenu dimenziju socijalne politike jer je tim programom omogućena općenita tehnička i financijska potpora EU-a. Mintas Hodak (2010: 623) objašnjava: „Naime, provedba vojne akcije «Oluja» od 4. do 7. kolovoza 1995., rezultirala je automatskom suspenzijom korištenja predpristupnog PHARE programa, uz prekid nastavka pregovora oko Sporazuma o suradnji.“ Dodaje kako su se zamjerke ticale nedostatka poštivanja ljudskih prava i prava nacionalnih manjina te nedostatka vladavine prava. Prema Stubbs i Zrinščak (2005.) valja dodati i to da je nesposobnost PHARE programa da obuhvati pitanja socijalne politike eksplicitno priznata pokretanjem CONSENSUS programa 1995. godine, koji je, usprkos svojim slabostima, uglavnom pripisanima ugovaranju i izboru stručnjaka, poslužio promociji vanjske dimenzije socijalne politike EU te olakšavanju dijaloga između ministara za socijalna pitanja zemalja članica i pridruženih zemalja s Odjelom Europske komisije za zapošljavanje i socijalna pitanja. Cilj CONSENSUSA bio je procijeniti stanje u socijalnoj politici zemalja kandidatkinja, promovirati dijalog vezan za socijalnu zaštitu i socijalnu politiku, kao i naznačiti prioritetna područja budućih aktivnosti. On je time bio prethodnica OMC-a. Gašenje CONSENSUSA 1999. godine može se shvatiti kao nepostojanje konzistentne vanjske politike u dijelu Komisije što je ostavilo CARDS bez ikakva sličnog potpornog programa na području socijalne politike.

Zaključno, možemo reći kako su se ključne socijalno-političke reforme za vrijeme poratne obnove u Hrvatskoj odvile uz neposredan utjecaj svjetskih institucija (prvenstveno Svjetske banke, Međunarodnog monetarnog fonda te USAID-a). Europska unija, s druge strane, unatoč uloženim programima, nije imala znatnog utjecaja u provođenju tih reformi i to zbog nedostatka obvezujućih dokumenata i pravila te nepripremljenosti hrvatskih institucija za pojedine segmente provedenih programa.

5. 2. 2. Kombinirana socijalna politika u Hrvatskoj

„Kombinirana socijalna politika javlja se kao novi sustav socijalne politike u kojem vlada, lokalne vlasti, organizacije civilnog društva, trgovačka društva (profitni sektor), obitelj (neformalni sektor) te drugi dionici djeluju na mjestu prijašnjeg monopolističkog položaja države.“ (Bežovan, 2009: 357) U takvom sustavu vlast, javna uprava, prepoznaje organizacije civilnog društva i druge dionike kao partnere te s njima surađuju u procesu pripreme i donošenja odluka te provedbe socijalnih programa. „Neprofitne su organizacije pozvane da igraju sve važniju ulogu u obrazovanju, zdravstvu, socijalnim uslugama, razvoju zajednice, zapošljavanju i osposobljavanju, kulturi, umjetnosti, rekreaciji i zaštiti okoliša“ (Anheier, 2003., prema Bežovan 2009: 358)

Razvoj neprofitnog sektora dio je većih socijalnih i ekonomskih promjena koje uključuju prelazak od netržišne na tržišnu ekonomiju, od industrijskog na postindustrijsko društvo, od individualne nacionalne države na neku novu formu međunarodnih saveza. Dakle, kao što vrijedi za svako otvoreno društvo, pojmovi poput europeizacije i globalizacije poslužili bi kada bismo govorili o uzroku razvoja neprofitnog sektora u Hrvatskoj.

Uloga organizacija civilnog društva u socijalnoj politici i profiliranje kombiniranih socijalnih politika čine se važnim dijelom europskog socijalnog modela. Interesne skupine organizacija civilnog društva snažno zagovaraju njihovu poziciju na razini Europske unije i država članica. Kako navode Kendall i Anheier (2001., prema: Bežovan 2009: 359): „Na djelu je nov oblik vladavine koji je višerazinskog karaktera. Europska unija s nizom razvojnih programa i konkretnih utjecaja na procese oblikovanja javnih politika, kao što je, na primjer, otvoreni model koordinacije, te fondova iz kojih se financiraju programi organizacija civilnog društva uvelike pridonosi razvoju kombinirane socijalne politike.“

Spomenuti proces privatizacije, nastao osnutkom Republike Hrvatske dovodi do, kako kaže Bežovan (2009: 360), „devoluntarizacije“ sektora socijalnih usluga. Volonterski je rad bio tradicionalno obilježje ovog sektora u većem broju zemalja. Mnoge se posebnosti i vrline neprofitnih organizacija gube. One više nisu sposobne odgovoriti na potrebe zajednice jer se sve više okreću pojedincima s kojima imaju ugovore o podmirivanju njihovih potreba.

S druge strane, razvoj civilnih inicijativa u socijalnom području javlja se, također, početkom Domovinskog rata te s njim povezane prognaničke i izbjegličke krize. Empirijsko istraživanje o radu humanitarnih organizacija provedeno 1995. (Bežovan, 1995., prema:

Bežovan 2009: 363) prepoznalo je i njihovu razvojnu krizu. „Država je prema njima bila nepovjerljiva, nije ih konzultirala niti uključivala u oblikovanja i primjenu socijalnih programa. [...] Osnivanje privatnih ustanova za pružanje socijalnih usluga, koje su imale neprofitni status, prije svega u području zdravstva, početkom 1990-ih neopravdano se nije tematizirao kao dio civilnog društva.“ Stoga je problem koordinacije socijalnih programa različitih dionika na lokalnoj razini prepoznat je kao važan razvojni izazov.

Prema Bežovan (2009.) strateški okvir za razvoj 2006. – 2013. koji je usvojila Vlada općenito nedovoljno pažnje posvećuje problemu socijalnog razvoja. Glede socijalnog razvoja naglasak se stavlja na socijalnu koheziju i socijalnu pravdu. U tom se ne spominje uloga organizacija civilnog društva, a ne zagovara se kombinirani model socijalne politike. Također, politizacija javne uprave dovela je u pitanje stručnost i profesionalne standarde. Implementacija javnih politika i ostvarivanja javnog interesa višestruki je problem javne uprave. Isto tako, tip menedžerskih reformi dolazi iz druge upravne tradicije, podrazumijeva deregulaciju, privatizaciju, uvođenje javnog tržišta i treba računati s izvjesnim rizicima.

Kako bi u budućnosti bolje razumjeli procese kombinirane socijalne politike u Hrvatskoj, nova istraživanja u ovom području trebala bi, pored dosad istraživanih dionika, obuhvatiti i, primjerice, zavode za zapošljavanje i zavode za javno zdravstvo. Na taj način bi, kroz sustavna istraživanja svih dionika vidjeli umreženu sliku ove politike te bi kvalitetnije pratili njena kretanja. Studija slučajeva i rasprave u ciljanim grupama, među kojima bi trebali biti i korisnici usluga, mogle bi biti korisne u stjecanju novih relevantnih uvida o izazovima relativno novog fenomena kombinirane socijalne politike kao dio jednog šireg procesa, europeizacije hrvatske socijalne politike.

Razvoj civilnog društva u Hrvatskoj u novije vrijeme postaje vrlo zanimljiv, kako za Vladu, tako i za socijalno-političke znanstvenike. Prema Matančević i Bežovan (2012.) Vlada RH nedavno je usvojila novu Nacionalnu strategiju stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva, za razdoblje od 2012. do 2016. godine, u kojoj se promoviraju socijalne inovacije, socijalno poduzetništvo i sudjelovanje OCD-a u donošenju zakona i politika.

Kvantitaivni znanstveni rad koji se bavi dometima i ključnim čimbenicima razvoja civilnog društva u Hrvatskoj autora Matančević i Bežovan (2012.) oslikava stanje hrvatskog civilnog društva kroz par aspekata. Primjerice, siromašenje i slabljenje položaja srednjih slojeva rezultira činjenicom da su građani generalno manje motivirani za sudjelovanje u civilnim aktivnostima. Drugi aspekt utjecaja krize na civilno društvo vidi se u smanjenju

proračunskih izdvajanja za razvoj i djelatnosti organizacija civilnog društva. Zbog smanjenja financijskih potpora, organizacije svjedoče smanjenju radne snage, odnosno otpuštanja zaposlenih. S druge strane, organizacije civilnog društva danas djeluju kao poslodavci i socijalni poduzetnici što je u usporedbi s ranijim vremenima zasigurno postignuće. Ipak, zapošljavanje u OCD-u i radni statusi zaposlenika pokazuju se kao jedan od najvećih izazova razvoja civilnog društva, a to je često pretpostavka moguće mobilizacije volontera i drugih resursa.

Nadalje, uspoređujući s 1990-ima, zakonski i politički okvir kojim se uređuje djelovanje civilnog društva unaprijeđen je. „U posljednjem istraživanju prepoznaje se rast utjecaja civilnog društva u području obrazovanja i osposobljavanja, a volonterskim radom i zauzetošću prepoznaju se inovacije civilnih organizacija u podmirenju socijalnih potreba.“ (Matančević i Bežovan, 2012: 38) Autori također napominju da bi valjalo dodatno istražiti domete razvoja civilnog društva na razini inicijativa u manjim lokalnim zajednicama te, na primjer, u području socijalne skrbi kao djelatnosti usmjerenoj potrebama ranjivih skupina. Studije slučajeva, na primjer, suradnje civilnog društva i općina te manjih gradova, bile bi korisne glede uvida u ukorijenjenost civilnog društva u lokalnim strukturama. Rezultati ovakvih istraživanja dali bi nam čvršću empirijsku sliku za procjene razvoja civilnog društva na razini cijele države.

Zaključno, kombinirana socijalna politika u Hrvatskoj ima svoju budućnost na kojoj treba nastaviti sustavno raditi, kako bi se proširio raspon uloga i njihovih odgovornosti u obavljanju socijalne politike i nastavio put ka demokratskom, komunikacijski umreženom i otvorenom društvu.

6. ZAKLJUČAK

Na kraju ovog rada mogli bismo zaključno iznijeti da je europeizacija, kao dio šireg konteksta globalizacije, prisutna i na nivou socijalne politike. Pitanje koordinacije socijalne politike u Europskoj uniji predmet je mnogih razmatranja i rasprava, ali ono još uvijek nije dobilo jednak značaj kao koordinacija, primjerice, ekonomske politike. Jedan od najvažnijih razloga za željeno usklađivanje socijalne politike jest nastojanje da se omogući i olakša pokretljivost radne snage jer se smatra da je postojanje odgovarajuće sigurnosne mreže važan čimbenik mobilnosti radnika. Uostalom, to usklađivanje radi lakše pokretljivosti radne snage potvrđuju i suvremeni podaci o trendu „izljeva mozgova“ iz Hrvatske u neke zemlje EU-a, prije svega, Njemačku i Irsku. Stoga, u području zaposlenosti i, u manjoj mjeri, u području socijalne zaštite, zabilježena je konvergencija europskih socijalnih modela.

S druge strane, članice EU-a često navode da je zbog nejednakog stupnja gospodarskog razvoja vrlo teško ili gotovo nemoguće općenito uskladiti različite nacionalne socijalne sustave. Njihovo bi usklađivanje zahtijevalo velika financijska sredstva koja zasad ne postoje. Zato je EU dosad djelovao uglavnom putem preporuka, inicijativa, smjernica i drugih oblika aktivnosti, ali bez uspostave socijalnih zakona na europskoj razini, dakle bez pravne obaveze i sankcioniranja nepoštivanja istih. To je, između ostalog, zato što se, u liberalnom tonu, poštuju specifičosti nacionalnih socijalnih sustava, s jedne strane, a s druge se potiče implementacija načela supsidijarnosti u svim političkim segmentima, pa tako i ovom socijalnom.

Da zaključimo, one osnovne, bazne vrijednosti koje leže u različitim nacionalnim socijalnim politikama su slične. Zabilježeno je da se svi ti sistemi nose sa zajedničkim izazovima, poput demografskog starenja i siromaštva. No, u isto vrijeme, načini na koje se institucionalno organiziraju ti sustavi razlikuju se s obzirom na to koje su grupe korisnika socijalnih usluga prioritet te koji akteri pružaju te usluge. Možemo, stoga, reći da je konvergencija, odnosno, međusobno približavanje europskih nacionalnih politika prisutna, ali ne u tolikoj mjeri, kao u pretpostavci s početka rada, da će u kratkom vremenu iznimno pridonijeti socijalnoj koheziji Europe. Europska unija je svjesna da se europski identitet mora graditi mudro i polagano, što je svojim djelovanjem na osjetljivom području socijalne politike i pokazala. Čini mi se kako je svojim programima, evaluacijama te poticanjem posla na lokalnoj razini, Unija omogućila proširenje suradnje, prije svega, kultivirajući komunikaciju između svih dionika, nacionalnih i nadnacionalnih. U tom smislu, možemo zaključiti kako je

europeizacija nacionalnih socijalnih politika prisutna, ali na umjerenoj i profinjenoj razini, prvenstveno kroz promicanje socijalnog dijaloga te ulaganje u otkrivanje najboljih mogućih mjera za pojedina socijalno-politička pitanja, prvenstveno putem prenošenja iskustva.

7. LITERATURA

1. Abrahamson, P. (2000.) „Proizvodnja modela socijalne politike“, *Revija za socijalnu politiku*, vol. 7 (1), http://hrcak.srce.hr/30003
2. Baldock, J. (ur.) (2003.) *Social policy*, Oxford: Oxford University Press
3. Baloković, S. (2008.) **„**Programi pomoći EU Republici Hrvatskoj u sustavu socijalne sigurnosti: CARDS – regionalni program pomoći**“,** *Revija za socijalnu politiku*, vol. 15 (2), http://hrcak.srce.hr/30364
4. Bejaković, P. (2004.) „Siromaštvo, nejednakost i socijalna isključenost u Europskoj uniji i Hrvatskoj“, u Ott, K. *Pridruživanje Hrvetske Europskoj uniji: izazov institucionalnih prilagodbi*, Zagreb: Zaklada Friedrich Ebert, str. 75-98.
5. Bežovan, G. (2009.) „Civilno društvo i javna uprava kao dionici razvoja kombinirane socijalne politike u Hrvatskoj“, *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*, vol. 9 (2), http://hrcak.srce.hr/135757
6. Boeri, T. (2005.) „Socijalna politika: Jedna za sve?“, *Revija za socijalnu politiku*, vol. 12 (3-4), http://hrcak.srce.hr/30238
7. Europska komisija (2010.) „Europska platforma protiv siromaštva i socijalne isključenosti: Europski okvir za socijalnu i teritorijalnu koheziju“, *Komunikacija Europske komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija*,http://www.mspm.hr/UserDocsImages//arhiva/files/49211//European_Platform_against_Poverty_HR.pdf
8. Gerovska Mitev, M. (2004.) „Europeizacija socijalnih politika: nacionalne prilagodbe u jugoistočnoj Europi“, *Revija za socijalnu politiku*, vol. 11 (3-4), http://hrcak.srce.hr/30195
9. Grubiša, D., Beširević, N., Špehar, H. (ur.) (2012.) *Politički sustav Europske unije i europeizacija hrvatske politike*, Zagreb: Fakultet političkih znanosti
10. Hegyesi, G. (2004.) „Od socijalne države do socijalnog društva: model partnerstva“, *Revija za socijalnu politiku*, vol. 11 (2), http://hrcak.srce.hr/30178
11. Hill, M., Irving, Z. (2009.) *Understanding Social Policy*, Chichester: John Wiley & Sons
12. Kettunen, P., Wolff, C. (2011.) „Europeanisation through the Back Door: EU Social Policy and the Member States“, *Politička misao: časopis za politologiju*, vol. 9 (5), http://hrcak.srce.hr/68767

13. Martinović, A. (2015.) „Solidarity as Key Determinant of Social Security Systems in the EU“, *Revija za socijalnu politiku*, vol. 22 (3), http://hrcak.srce.hr/149859
14. Matančević, J., Bežovan, G. (2013.) „Dometi i ključni čimbenici razvoja civilnog društva u Hrvatskoj temeljem tri vala istraživanja“, *Revija za socijalnu politiku*, vol. 20 (1), http://hrcak.srce.hr/100481
15. Mintas Hodak, Lj. (ur.) (2010.) *Europska unija*, Zagreb: Mate d.o.o.
16. Puljiz, V. (2008.) *Socijalna politika Hrvatske*, Zagreb: Pravni fakultet
17. Puljiz, V., Bežovan, G., Šućur, Z., Zrinščak, S. (2005.) *Socijalna politika*, Zagreb: Pravni fakultet
18. Puljiz, V., Ravlić, S., Visković, V. (ur.) (2012.) *Hrvatska u Europskoj uniji: kako dalje?*, Zagreb: Centar za demokraciju i pravo „Miko Tripalo“
19. Vijeće Europe (2004.) „Revidirana strategija socijalne kohezije Vijeća Europe“ *Revija za socijalnu politiku*, vol. 11 (3-4), http://hrcak.srce.hr/30193
20. Vlada Republike Hrvatske (2007.) „Zajednički memorandum o socijalnom uključivanju Republike Hrvatske: ključni izazovi, prijedlozi mjera i zaključci“, *Revija za socijalnu politiku*, vol. 14 (2), http://hrcak.srce.hr/30320
21. Zrinščak, S. (2003.) „Socijalna politika u kontekstu korjenite društvene transformacije postkomunističkih zemalja", *Revija za socijalnu politiku*, vol. 10 (2), http://hrcak.srce.hr/30148
22. Zrinščak, S. (ur.) (2006.) *Socijalna država u 21. stoljeću: privid ili stvarnost*, Zagreb, Pravni fakultet