

SOCIJALNA POLITIKA U PROCJEPIMA GLOBALIZACIJE I EUROPEIZACIJE

Siniša Zrinščak

Uvod

Manje od 3 od 100 Afrikanaca imalo je pristup Internetu 2004. godine, u usporedbi sa svakim drugim stanovnikom G8 zemalja (Kanada, Francuska, Njemačka, Italija, Japan, Rusija, UK i SAD). Gotovo je jednak broj korisnika Interneta u G8 zemljama, kao i u cijelom ostalom svijetu (429 : 444 milijuna). Slične razlike ne postoje samo na globalnom, već su duboko ukorijenjene i na regionalnim / nacionalnim razinama. Tri četvrtine fiksnih telefonskih linija postoji u samo 6 od ukupno 55 afričkih zemalja. SAD i Kanada imaju dva puta veću rasprostranjenost mobitela, četiri puta veću rasprostranjenost fiksnih linija i šest puta veću rasprostranjenost Interneta u odnosu na sve ostale zemlje srednje i južne Amerike. Rasprostranjenost Interneta iznosi ispod 1% u Bangladešu ili Kambodži, te više od 65% u Australiji ili Republici Koreji.¹

Dohodovna razlika između petine svjetskog stanovništva u najbogatijim zemljama i petine u najsiromašnijim zemljama iznosila je 30 : 1 1960. godine, 60 : 1 1990. te 74 : 1 1997. godine. 200 najbogatijih ljudi na svijetu udvostručilo je svoje bogatstvo od 1994. do 1998. godine. Tri najbogatija čovjeka na svijetu posjeduju bogatstvo veće od BDP-a svih najnerazvijenijih zemalja svijeta, odnosno njihovih 600 milijuna ljudi. 30 OECD zemalja, s 19% svjetskog stanovništva, kontrolira 71% ukupne svjetske trgovine i 58% direktnih stranih investicija. Razlike su porasle i unutar samih OECD zemalja, posebice u Švedskoj, UK i Nizozemskoj.²

Slične se priče mogu nastaviti unedogled, kao što je moguće pronaći niz različitih primjera u svim područjima društvenog života, a koji govore ne samo o perzistirajućim već sve većim razlikama između bogatih i siro-

¹ Podaci s mrežne stranice International Telecommunication Union, <http://www.itu.int/ITU-D/ict/statistics/ict/index.html>, posjećeno 13.1.2006.

² Svi podaci iz UNDP Report 1999.

mašnih, razvijenih i nerazvijenih, moćnih i nemoćnih. Razlike za koje se danas, najčešće, optužuje proces globalizacije. Antiglobalisti koji demonstiraju prilikom zasjedanja Svjetske trgovinske organizacije ili spomenutoga G8, svjetske lidere i pobornike daljnje globalizacije optužuju upravo za socijalnu neosjetljivost, odnosno daljnje osiromašenje velike većine zemalja i svjetskog stanovništva. Ovi se podaci ne mogu zanemariti iz perspektive socijalne politike pa otuda i dojam o velikoj kritičnosti i bitnoj antiglobalističkoj usmjerenosti glavne matice socijalnopolitičke literature. Ovaj će kratki esej imati sličnu usmjerenost, ali s jednom bitnom zadržskom. On, naime, polazi od uvjerenja da društveni procesi nisu jednoznačni i da je nemoguće jednim uzrokom (ovdje: globalizacijom ili europeizacijom) pa ni jednostavnom kombinacijom više njih, objašnjavati niz različitih društvenih pojava. On, također, polazi od stava da su termini globalizacije, europeizacije ili tranzicije postali previše neodređeni, opterećeni različitim značenjima i uporabama, sveobuhvatni termini koji gube svoju analitičku preciznost. No, s druge strane oni, ma kako neodređeni bili, nisu posve ispražnjeni od sadržaja te je svaku analizu suvremene socijalne politike uputno započeti s njima. Otuda i druga bitna usmjerenost ovoga uvodnog eseja: on će u kratkim crtama, ne pretendirajući na sveobuhvatnost i zaokruženost, naznačiti bitne, ponekad i kontradiktorne, sastavnice ovih procesa, a kako bi se tema suvremene socijalne politike, odnosno tema prezentirana unutar korica ove knjige, primjereno kontekstualizirala.

Globalizacija

Jedna od prvih sustavnih studija posvećenih globalizaciji započela je s određenjem prema kojem se globalizacija kao koncept odnosi i na sažimanje svijeta, ali i na intenzifikaciju svijesti o svijetu kao cjelini (Robertson, 1992.). Drugim riječima, svijet postaje manji, dostupniji, bliži ali se, istodobno, širi svijest o tome da je svijet nedjeljiva, mnogim nitima povezanim cjelina. Vrlo jednostavno određenje koje, međutim, sadrži niz implikacija. Naime, globalizacija mijenja bitne odnose između pojedinca, nacionalnih društava, svjetskog sustava i cijelog čovječanstva. Njihovi se odnosi, kako pokazuje Robertson, relativiziraju unutar globalnog polja, a što naglašuje globalnu kompleksnost, odnosno kompleksnost unutar novonastajućega globalnog polja. Relativizacija označava proces destabilizacije partikularnih pozicija, kako pojedinaca, tako i društava, proces promjene utvrđenih odnosa. Stablnost, stalnost, određenost, ustupaju mjesto promjeni i neodređenosti. Naglaskom na subjektivnoj poziciji i subjek-

tivnom doživljaju promjene utvrđenih stajališta Robertson markira tzv. kulturološki pristup procesu globalizacije.

Sasvim je drukčiji ekonomistički pristup unutar kojega se globalizacija, uobičajeno, svodi na ekonomsku globalizaciju i njome se žele objasniti svi drugi društveni procesi. Svaka promjena u području društvenih odnosa ili svaka promjena u smjeru privatizacije ili rezidualizacije javne socijalne sigurnosti objašnjava se nužnošću koja proizlazi iz objektivnog procesa ekonomske globalizacije. Takvo je objašnjenje vrlo upitno i podliježe posebnoj analizi svake zasebne situacije. No, globalizacija u ekonomskom području jest činjenica (neovisno o utjecajima na društvo), suvremena društvena pojava koja je najuočljivija i vrlo utjecajna te ju je potrebno ukratko razložiti.

Nazvali to globalizacijom ili nekako drukčije, nema sumnje da smo suočeni s intenziviranjem ekonomskih odnosa, odnosno s povećanom ekonomskom aktivnošću izvan dotada neprikosnovanih nacionalnih granica. Sustavna analiza aspekata ekonomske globalizacije odnosi se na:

1. Povećanje međunarodne trgovine;
2. Povećanje obujma međunarodnog tržišta kapitala;
3. Povećanje međunarodne proizvodnje (Gunter, van der Hoeven, 2004.).

Obujam svjetske trgovine više se nego utrostručio u razdoblju od 1985. godine (kada je iznosio 2 300 milijardi USD) do 2002. godine (7 800 milijardi) (Gunter, van der Hoeven, 2004.:9-10). U istom je razdoblju bruto društveni proizvod povećan (samo) dva i pol puta, a razlika između povećanja svjetske trgovine i rasta BDP-a definira se kao povećanje trgovinske integracije. Drukčije izraženo, svjetska trgovina dobara i usluga porasla je s 19% trgovinskog udjela u BDP-u 1990. na 29% 2001. godine (Mullard, 2004.:13). Najvažniji razlog povećanju leži u liberalizaciji svjetske trgovine. No, brzina te integracije različita je među grupama zemalja, veća u najrazvijenijim OECD zemljama, a manja u zemljama Latinske Amerike i istočne Azije. Najmanje povećanje zabilježeno je u najsiriromašnijim zemljama.

Obujam međunarodnog tržišta kapitala u jasnoj je vezi s obujmom financijskih transakcija kapitala. Hofmann i Hofmann navode podatak da se svakog dana na svjetskim tržištima kapitala razmjenjuje 1 400 milijardi dolara, od čega 85% čini tzv. vrući novac (citirano prema Puljiz i sur.,

2005.:152). Taj je obujam vidljiv i u direktnim stranim investicijama (FDI – *foreign direct investment*) koje su porasle s razine od 58 milijardi USD 1985. na 633 milijardi 2002. godine (Gunter, van der Hoeven, 2004.:13-14). Ponovno, velike su razlike među grupama zemalja. Visokorazvijene zemlje ostale su gotovo na istoj razini (77,1% 1985. i 76,6% 2002.), Kina i Indija su značajno povećale svoj udjel (s 2,9% 1985. na 9,8% 2002.), ali su nerazvijene zemlje smanjile svoj udjel s 3,3% 1985. na 1,1% 2002. te srednerazvijene zemlje s 16,8% na 12,5%. Ovaj podatak nije neuobičajen ako se zna da je 100 najvećih multinacionalnih poduzeća (a koje redovito potječu iz najrazvijenijih zemalja) povećalo svoja ulaganja sa 17,1% ukupnih direktnih stranih investicija 1990. na 21,4% 2001. godine (Mullard, 2004.:13). 80% direktnih stranih investicija odvija se između zapadne Europe, SAD-a, Japana te istočnoazijskih tigrova (Yeates, 2001.:37). Godine 1960. razvijene zemlje ostvarile su dvije trećine direktnih stranih investicija, dok je do kraja 90-ih taj udjel povećan na tri četvrtine (Castells, 2000.:317).

Konačno, dolazi i do povećanja međunarodne proizvodnje, što je vidljivo iz činjenice da se proizvodnja samo jednog proizvoda odvija u različitim zemljama, sve više u onima u kojima su uvjeti proizvodnje povoljniji za kapital.

Uz ekonomski se pogled često vezuje i politički, odnosno onaj koji pokazuje kako ekonomska globalizacija vodi povećanoj političkoj slobodi te kako globalizacija intenzivira moć i utjecaj transnacionalnih političkih aktera (Yeates, 2001.:7-8). Obje strane političke globalizacije, tvrdi se, smanjuju moć nacionalnih država, povećavaju moć međunarodnih agencija te političku kartu svijeta i procese odlučivanja čine silno kompliciranima. Uz državu, novi su akteri dobili puni politički legitimitet. Uz nadnacionalne koje su otprije postojale (npr. UN i njegove brojne agencije: UNHCR, UNICEF, WHO, zatim MOR, OECD...), te one koje su postojale, ali su se sada njihova važnost i moć uvelike povećali (Svjetska trgovinska organizacija³, Svjetska banka, Međunarodni monetarni fond...), javlja se i niz novih koje sada operiraju ne samo na nacionalnoj već sve više na nadnacionalnoj razini, pronalazeći na toj razini nove nužnosti svoga djelovanja: udruge civilnog društva, socijalni pokreti, sindikati, profesionalne organizacije, regionalne asocijacije itd. (Deacon, Hulse, Stubbs, 1997.; Stubbs,

³ Premda je Svjetska trgovinska organizacija osnovana tek 1993., a počela djelovati 1. siječnja 1995. godine, o njoj se ovdje govori kao o staroj organizaciji, doduše s promijenjenom i povećanom ulogom, jer je osnovana kao slijednica GATT-a, Općeg sporazuma o trgovini i carinama, koji je djelovao od 1. siječnja 1948. godine.

2003.). Premda ove činjenice jasno govore o smanjenoj moći nacionalnih država, svi se ne slažu s time te govore o tome da velike svjetske nacionalne države nisu uopće smanjile svoju moć, već da je sada demonstriraju putem nadnacionalnih organizacija. Analiza, naime, nedvojbeno pokazuje da se pregovori o međunarodnim ekonomskim odnosima ne događaju u zrakopraznom prostoru, već da njima rukovode upravo nacionalne države, štiteći svoje interese unutar globalnog polja (Rieger, Leibfried, 2003.:89). Takvo će stajalište, naravno, utjecati i na razumijevanje odnosa globalizacije i socijalne države, odnosno na pobijanje uobičajene slike podložnosti socijalnih pitanja ekonomskim procesima. O tome još nešto kasnije.

Kompleksnost pojma globalizacije, odnosno različitih društvenih procesa povezanih s njom pregledno je iskazana u sljedećoj tablici. Valja voditi računa i o činjenici da se prezentirana slika ne smije shvatiti statički, kao što i različiti aspekti globalizacije zahtijevaju posebne i produbljenije analize.

Tablica 1.

Globalizacija – kategorije i elementi / procesi

Kategorija	Glavni elementi / procesi
Globalizacija vlasništva financija i kapitala	Deregulacija finansijskih tržišta, međunarodna mobilnost kapitala, rast spajanja i preuzimanja...
Globalizacija tržišta i strategija, posebno natjecanja	Integracija poslovnih aktivnosti na svjetskoj razini, uspostavljanje objedinjenih aktivnosti u inozemstvu, strateška savezništva...
Globalizacija tehnologije, istraživanja i znanja	Tehnologija kao primarni katalizator, porast informacijske tehnologije i komunikacija omogućavaju rast globalnih mreža unutar istog poduzeća i između različitih poduzeća...
Globalizacija obrazaca života i potrošnje, globalizacija kulture	Transfer dominantnih stilova života, ujednačavanje obrazaca potrošnje, uloga medija, transformacija kulture u »kulturnu hranu« i »kulturnu proizvodnju«...
Globalizacija regulatornih mogućnosti i vladanja	Smanjenje uloge nacionalnih vlada i parlamenata. Pokušaji uspostavljanja novih pravila i institucija za globalno vladanje...
Globalizacija kao politička unifikacija svijeta	Integracija društava u globalni politički i ekonomski sustav....
Globalizacija percepcije i svijesti	Socio-kulturni procesi centrirani na »jednu zemlju«, »globalistički« pokreti...

Izvor: prilagođeno prema Yeates, 2001.:5.

Globalizacija i socijalna država

Pitanje odnosa globalizacije i socijalne države povezano je s pitanjem teorija komparativne socijalne politike, odnosno teorija o usponu i krizi suvremenih socijalnih država. U razdoblju ekspanzije socijalnih država u drugoj polovici 20. stoljeća (tzv. »zlatno doba« socijalne države), dvije su teorije bile dominantne – one koje su rast socijalne države primarno vezivale uz društvene promjene (modernizacija, demokratizacija, razvoj novih socijalnih rizika...) i one koje su socijalnu ekspanziju primarno objašnjavale teorijama moći i klasne strukture, tj. borbom pojedinih grupa, posebno radničke, ali sve više i srednje klase za (prvotno) bazičnom socijalnom sigurnošću, a potom za osvajanjem i održavanjem niza socijalnih prava i povlastica. No, razdoblje ekspanzije je očividno ustuknulo pred pritiscima za reformom i smanjivanjem socijalnih izdataka. Ključno pitanje u objašnjavanju takvog razvoja sažimlje se u sljedećim riječima: je li moguće na isti način kojim se objašnjavala ekspanzija, objasniti i redukciju socijalnih država? Je li moguće zadržati istu teoriju, ili je potrebno iznaći neke nove?

Prve analize reformi socijalnih država (pa tako i utjecaja globalizacije na socijalnu državu) ostajale su u okviru teorija dotadašnjeg razvoja socijalnih država. Dobar je primjer ovdje Esping-Andersen, glavni promicatelj klasične podjele socijalnih država na tri socijalna režima, a koji su utemeljeni u povijesnim, političkim, ekonomskim, strukturalnim karakteristikama pojedinih država (Esping-Andersen, 1990.). Otuda različitost, ali i postojanost liberalnoga, konzervativno-korporativnoga i socijalnodemokratskog režima. Duboka povijesna ukorijenjenost pojedinih režima jamči i njihovu dugoročnu stabilnost pa tako i promjene (i one pod utjecajem globalizacije) ostaju u okvirima istih ideologijskih matrica. Može se reći da su promjene na neki način spore i predvidljive. Esping-Andersen, stoga, u 90-im godinama 20. stoljeća govori o zamrznutom socijalnom krajobrazu te o tome kako svaki socijalni režim generira svoj posebni način odgovora na globalizacijske pritiske (Esping-Andersen, 1998.). Ukratko, liberalni režimi optiraju za fleksibilizaciju tržišta rada, smanjenje prava vezanih uz rad te uopće strategiju privatizacije u socijalnom području. Kontinentalni režimi su krizu (koja se prvotno manifestira u povećanoj nezaposlenosti) pokušali riješiti smanjenjem ponude radne snage (ranije umirovljenje, obeshrabrivanje zapošljavanja žena i reeksport stranaca), dok su socijaldemokratski režimi željeli nastaviti sa svojom politikom socijalnog inve-

stiranja (tj. ulaganja u obrazovanost i zapošljivost radnika), zapošljavanja žena u javnom sektoru i uopće zadržavanja niza prava zaposlenih radnika. Usprkos zadržavanju ovih bitnih karakteristika pojedinih režima, reforme nisu zaobišle nikoga, pa ni najviše hvaljeni socijaldemokratski režim.

No, najbolji primjer analize reformi unutar iste matrice mišljenja, a koja je ubrzo nazvana institucionalizmom (*institutional lock-in*) ili teorijom ovisnosti o prijašnjem putu (*path dependency*) pružio je Paul Pierson (1994.). Podvrgavajući sustavnoj analizi vladavinu R. Reagana u SAD i M. Thatcher u UK, Pierson je pokazao da je tzv. demontaža socijalne države bila daleko od obećanih ideoloških fraza. Drugim riječima, Reagan i Thatcher su u manjoj mjeri uspjeli provesti ono što su zastupali i to iz temeljenog razloga što je socijalna država narasla do mjere da je postala dio *status quo*-a u zapadnim demokracijama – ona je kreirala obećanja, očekivanja i interese kako cijelog stanovništva tako i pojedinih grupa koje je teško ugroziti. Reforma socijalne politike ovisna je o prijašnjem putu pa je i politika smanjivanja troškova kvalitativno drukčija od politike ekspanzije – i dosta teško provediva. Popularnost socijalne države otežava reforme koje se izvode uz strategiju izbjegavanja krivnje (*blame avoidance strategy*). Tri su njena temeljna oblika:

1. »Zamućenost« – pokušaj da se ublaže negativne posljedice reformi, npr. implicitnom se privatizacijom prikriva smanjivanje razine usluga.
2. »Podijeli pa vladaj« – reforma se dizajnira tako da njene negativne posljedice osjećaju samo neki korisnici pojedine usluge, ne svi.
3. »Kompenzacija« – ponudi se nešto pozitivno u zamjenu za uvedene restrikcije.

Teorije komparativne analize socijalnih država, odnosno institucionalistički analitički pravac, u velikoj je mjeri utjecao na sve daljnje analize utjecaja društvenih promjena (i globalizacije) na socijalnu državu. Cijeli splet novih teorija koje polaze od ovih premisa danas se najčešće nazivaju zajedničkim imenom novog institucionalizma koji se ponovno račva na više različitih škola i pravaca mišljenja (Green-Pedersen, Haverland, 2002.; Beyler, 2003.). Neovisno o razlikama, zajedničko im je nastojanje analiza čimbenika koji utječu na prilagodbu reformskih ideja i »objektivnih« društvenih procesa. Drugim riječima, čimbenici koji zazivaju promjene postojeće socijalne arhitekture prilagođavaju se i mijenjaju u susretu s postojećim strukturama. Ideja se mijenja i prilagođava u susretu

sa stvarnošću. To ne samo da vraća na prvotnu analizu strukture socijalne države, već i niza drugih relevantnih čimbenika: politički ustroj, stranačka scena, upravni ustroj, socijalno partnerstvo, civilno društvo, utjecaj javnosti, dominantne ideje, snaga pojedinih interesnih skupina, kapaciteti postojećih institucija, pregovaračke pozicije pojedinih aktera itd. Primjerice, analize mirovinskih reformi u pojedinim postkomunističkim zemljama jasno pokazuju da je ideja Svjetske banke za potpunom ili djelomičnom privatizacijom mirovinskog sustava doživjela niz preinaka i u različitim zemljama doživjela različita izdanja – negdje su sličnosti veće ili manje, negdje je došlo do implementacije reformskog prijedloga, dok je negdje on potpuno odbijen. Ponekad je, zapravo, vrlo teško razumjeti koji je sve splet okolnosti i zašto rezultirao nekim specifičnim ishodom.

Sukladno ovim napomena postaje jasnije da utjecaj globalizacije na socijalnu državu nije i ne može biti jednosmjernan, odnosno da će postojati vrlo različita stajališta o tome kako razumjeti taj odnos. Rhodes (1998.), primjerice, izdvaja četiri različite pozicije koje je moguće pronaći u literaturi:

1. Oni koji tvrde da je na djelu jaki direktan utjecaj;
2. Oni koji tvrde da je na djelu indirektan utjecaj;
3. Oni koji argumentiraju u prilog uvjetovanom utjecaju;
4. Oni koji opovrgavaju ikakav značajniji utjecaj globalizacije.

Bilo da je u pitanju direktan ili indirektan utjecaj, prva dva stajališta u biti se priklanjaju onim dominantnim pogledima koji socijalnu državu smatraju žrtvom globalizacijskih promjena. Takav utjecaj tj. jaki, jednosmjerni i razarajući utjecaj na socijalnu državu dokumentira Mishra, sažimljujući ga unutar sedam teza (Mishra, 1999.:94-109):

1. Globalizacija podriva mogućnosti nacionalnih vlada da provede ciljeve pune zaposlenosti i gospodarskog rasta putem refleksijske politike. »Kejnsijanizam u jednoj zemlji« nije više realna mogućnost.
2. Globalizacija rezultira povećanom nejednakošću plaća i radnih uvjeta kroz povećanu fleksibilnost tržišta rada, diferenciranu postfordističku radnu snagu te decentralizirano kolektivno pregovaranje. Globalno natjecanje i mobilnost kapitala rezultira »socijalnim dampingom« i smanjivanjem plaća i radnih uvjeta.

3. Globalizacija vrši pritisak na sustave socijalne zaštite i socijalne troškove jer prioritetom postaje smanjivanje deficita i dugova te smanjivanje poreznog opterećenja što je glavni cilj državne politike.
4. Globalizacija slabi ideološku podršku socijalnoj zaštiti, posebice u pogledu nacionalnog minimuma, jer se podriiva nacionalna solidarnost i opravdava nejednakost prema zaslugama.
5. Globalizacija slabi osnovicu socijalnog partnerstva i tripartizma pomičući ravnotežu snage od rada i države prema kapitalu.
6. Globalizacija ograničava političke opcije nacija isključujući lijevo-centrističke pristupe. Na taj način ona govori o »kraju ideologije« u pogledu socijalne države.
7. Logika globalizacije dolazi u sukob s »logikom« nacionalne zajednice i demokratske politike. Socijalna politika postojе glavnom točkom nesporazuma između globalnog kapitalizma i demokratskih nacionalnih država.

Ovakav je pristup vrlo popularan unutar javnog diskursa i često ga je moguće pronaći u političkom polju analize, ideološkim raspravama, javnim akcijama antiglobalista i sl. Problem dokazivanja jednosmjernoga i velikog (direktnoga ili indirektnog utjecaja) jest i u tome što postoji jaka tendencija da se gotovo svi socijalni izazovi, kao što je već napomenuto u uvodu, objašnjavaju globalizacijom, pa i oni za koje je teško utvrditi neku vezu. Dobar je primjer smanjeni fertilitet koji uvelike utječe na socijalnu politiku, i kojega je vjerojatno moguće objašnjavati spletom suvremenih društvenih promjena, ali teško samo ili isključivo globalizacijom. Možda i zato glavna matica komparativne socijalne literature više optira za analizu uvjetovanog utjecaja, neovisno o svima razlikama koje je moguće pronaći među pojedinim autorima. Taj se pristup naslanja na sljedeće glavne hipoteze (Rhodes, 1998.):

1. Mogući su i postojeći vrlo različiti odgovori na globalizaciju, dakle sudbina socijalne države ovisi o institucionalnim strukturama i političkim odlukama u pojedinim zemljama, a ne o neizbježnoj kapitulaciji pred globalnim snagama.
2. Institucije tržišta rada filtriraju globalizaciju, dakle globalizacija različito utječe na aktere na tržištu rada, posebice na sindikate.

3. Globalizacija restrukturira domaću politiku, dakle dolazi do promjene političkih preferencija pojedinih aktera, novih koalicija, što značajno utječe na socijalnu politiku.
4. Globalizacija može promovirati više različitih koalicija koje prilagođavaju socijalnu politiku, a ne one koje ju uništavaju, dakle vrlo je moguće da se pojave suradničke strategije i alternative u pojedinim područjima tržišta rada i socijalne politike.

Irelevantnost globalizacije po socijalnu državu (kao četvrta moguća pozicija) nije česta teza u socijalnopolitičkoj literaturi. No, moguće je pronaći nekoliko primjera koji uobičajeni metodološki obrazac analize utjecaja globalizacije na socijalnu državu dovode u pitanje. Jer, pitanje je moguće postaviti i na obrnuti način: koji je utjecaj socijalne države na globalizaciju. Možda radikalnu varijantu ovog pitanja demonstriraju Rieger i Leibfried (2003.) tvrdnjom da je globalizacija, zapravo, proizvod socijalne države. Naime, oni pokazuju da je obećanje o socijalnim pravima koje su razvijene kapitalističke zemlje dale svojim građanima dovedeno u pitanje jer je dotadašnji način nacionalnih gospodarstva (i nacionalnih država) došao u krizu. Kako bi razvijene države i dalje mogle svoju vlast legitimirati socijalnom politikom (održati dana socijalna obećanja), temeljni način uređenja gospodarskih odnosa morao je izaći iz okvira i nanovo se regulirati na globalnoj razini. Upravo ovdje leži glavni argument: regulacija globalne trgovine i globalnog gospodarstva vode nacionalne države kojima je u interesu održanje dostignute razine socijalnog blagostanja. Stoga, globalizacija ne ugrožava socijalnu državu, već je ona jedini mogući način da socijalna država u novim društvenim i gospodarskim odnosima preživi! Svakako zanimljiva teza, premda nije jasno odnosi li se ona samo na razvijene zemlje koje tako ostvaruju svoje interese pa i na račun socijalnog blagostanja u onim zemljama čija je moć u području regulacije novih globalnih odnosa sasvim neznatna.

Svojevrsnu varijantu globaloptimizma moguće je pronaći i u onih autora koji se zalažu za ili zazivaju razvoj globalne socijalne politike, odnosno socijalno odgovorne globalizacije ili globalne socijalne vladavine (Deacon, 2000.a; 2003.). Globalna socijalna politika nije utjecaj globalizacije na socijalnu politiku, već novi način formuliranja socijalne politike na globalnoj razini i to putem mehanizama redistribucije preko nacionalnih granica, regulacije na nadnacionalnom planu te jamčenja pojedinih socijalnih prava na nadnacionalnoj razini. Takve primjere globalne socijalne

politike možemo pronaći na europskoj razini, premda se može primijetiti da tu nije riječ o »globalnoj«, već »regionalnoj« socijalnoj politici. No, valja reći da je potrebno razlikovati između jamčenja socijalnih prava na nadnacionalnoj razini ili nastojanja formuliranja socijalno odgovorne globalizacije, od činjenice da se sve više politika i socijalna politika definiraju na globalnoj razini. Otuda proizlazi i definicija globalne politike koja kaže da je to ona politika koja se razvija, širi i primjenjuje uz direktno sudjelovanje globalnih političkih aktera o koalicija (Orenstein, 2005.:177). Stoga svaka analiza suvremene socijalne politike mora istodobno fokusirati kako nacionalnu tako i regionalnu i nadnacionalnu razinu.

Kompleksnost odnosa globalizacije i socijalne države demonstrirale su i vrlo detaljne studije koje su pokušale testirati tezu o socijalnom dampingu u različitim dijelovima svijeta (Alber, Standing, 2000.). Globalizacija se, tvrde dakle mnogi, pokazuje unutar dominantnog trenda socijalnog dampinga, odnosno trenda globalne rekomodifikacije rada. Rekomodifikacija znači da se cijena rada i uvjeti rada sve više i ponovno utvrđuju samo na tržištu (čisti ugovorni odnos poslodavca i posloprimca), a ne kolektivnim ugovorima, zakonima, nacionalnim standardima i sl. Dva su osnovna vida socijalnog dampinga. Prvi se ogleda u području socijalne sigurnosti, gdje se kao najizrazitiji trend pojavljuje zaokret od univerzalizma k selektivnosti i jamčenju socijalnih prava na što nižoj razini. Drugi se vid odnosi na smanjenje zaštite rada. Ponovno, socijalni damping jest trend, ali ne dominantan i on je vrlo različit u različitim dijelovima svijeta. Iskustva južne Europe različita su od iskustva istočne Europe, kao što su različita od istočnoazijskih ili latinoameričkih zemalja. Što se Europe tiče Deacon je tada ustvrdio da je još do kraja 90-ih godina 20. stoljeća u istočnoj Europi bilo teško dokazati ekonomsku globalizaciju (u smislu žrtvovanja socijalnopolitičkih ciljeva ekonomskoj kompetitivnosti), ali je na djelu bila, kako je on naziva, politička globalizacija, vidljiva u utjecaju različitih globalnih političkih aktera na pravac i intenzitet socijalnih reformi (Deacon, 2000.b). S, druge strane, analiza južnoeuropskih zemalja (Grčke i Španjolske) pokazala je da u 90-ima na djelu ne samo da nije bio socijalni damping, već upravo suprotan trend dostizanja socijalnih standarda kakvi su tada vladali u većini zemalja EU (Guillén, Matsaganis, 2000.). To, međutim, otvara novo relevantno pitanje: je li riječ samo o izoliranom iskustvu nekih europskih zemalja ili o generalnoj europskoj specifičnosti unutar globalnog polja ili, pak, o tendencijama koje su doduše bile vidljive do početka trećega milenija, ali se u njemu ne moraju i nastaviti. Time se

u analizu uvodi potreba karakterizacije tzv. trenda europeizacije, te odnosa europeizacije i globalizacije.

Socijalna politika u kontekstu europeizacije

Europeizacija je, također, relativno recentan pojam, pojam koji objašnjava aspekte širenja i utjecaja EU. Utjecajna Radaellieva analiza (2000.) opisuje ju kao procese: a) konstrukcije, b) difuzije i c) institucionalizacije formalnih i neformalnih pravila, procedura, političkih paradigmi, stilova, »načina na koji se rade stvari« te zajedničkih vrijednosti i normi koji se prvo definiraju i konsolidiraju unutar procesa donošenja odluka na EU razini te potom inkorporiraju u domaći diskurs, identitete, političke strukture i javne politike. Naslanjajući se ovu analizu Graziano (2003.) pobliže objašnjava set dvaju povezanih procesa: prvi je proces kroz koji nacionalne, socijalne i političke snage doprinose razvoju nove europske nadnacionalne političke i institucionalne strukture, a drugi proces kroz koji europska politička, socijalna i ekonomska dinamika postaje sve više važnim dijelom domaćega političkog sustava. Drukčije rečeno, europeizacija je proces »konstrukcije« i »difuzije« europskih institucija i politika u europskim zemljama. Premda je aspekte europeizacije moguće pronaći već u samim počecima EU, očito je da su intenzivniji procesi ovako opisanih EU-nacionalnih dinamika započeli tek u 90-ima, kada se na europskoj razini razvija poseban i sve utjecajniji politički sustav, upotpunjenom sve većim setom zakona, propisa, uredbi, preporuka. Sukladno takvom razvoju i socijalna se politika počinje intenzivnije proučavati u sklopu procesa europeizacije.

Socijalna politika teško da je mogla figurirati kao tema europskog ujedinjena u njenim samim počecima. Doduše, ideje o europskoj zajednici kao supranacionalnoj tvorevini i Europi kao mjestu ostvarenja ljudskih prava, bez novih sukoba, uključivala je dijelom i novu regulaciju socijalnih odnosa. Tako se u članku 2. Rimskog ugovora napominje da je zadatak EEZ da osnivanjem zajedničkog tržišta i postupnim usklađivanjem ekonomskih politika država članica unutar zajednice unaprijedi ravnomjeran razvoj gospodarskih djelatnosti, stalan i uravnotežen gospodarski razvoj, veću stabilnost, brži porast životnog standarda i bliskije odnose među državama Zajednice. No socijalno je područje, makar i stanovitim slabim nitima povezano s cjelokupnom idejom nove Zajednice, bilo u apsolutnoj nadležnosti nacionalnih vlasti. U socijalnom je području Rimski

ugovor, ipak, regulirao slobodu kretanja radnika, slobodu nastana, uvjete rada i životnog standarda, jednaku plaću za muškarce i žene te pravo na plaćene blagdane.⁴ (Vukorepa, 2004.; Wyatt, 2002.) Osnovna je ideja, međutim, bila protržišna: povećanje životnog standarda i radnih uvjeta donijet će tržišna ekspanzija, odnosno djelovanje tržišnih sila. Riječ je o funkcionalističkom gledanju prema kojem će se ekonomski boljitak jednostavni prelitati (tzv. *spillover*) na socijalno područje. Socijalna politika je time bila rezidualistička (zapravo zanemarena) i korporativistička jer je, vezana isključivo uz prava radnika i radna mjesta, bila prepuštena dogovoru radnika i poslodavaca. Rimskim je ugovorom bilo predviđeno i osnivanje Europskoga socijalnog fonda (stvarno osnovanoga 1960.) kojemu je cilj trebao biti povećane mogućnosti zapošljavanja te geografske i zaposleničke mobilnosti. Riječ je o važnom, premda ograničenom djelovanju ESF-a u usporedbi s nekim drugim područjima: krajem 80-ih ESF je trošio 7% proračuna EZ, u usporedbi s 67% za poljoprivredu.

Godine 1973. donesen je Socijalno-akcijski plan koji predviđa niz aktivnosti u području zapošljavanja, uvjeta na radu, participacije radnika. Temeljem njega doneseno je niz direktiva u području sprječavanja negativnih posljedica u slučaju kolektivnih otkaza, stečaja poslodavca te nekoliko rezolucija i direktiva o zaštiti na radu, uključujući i direktivu o jednakoj mogućnosti usavršavanja za sve radnike bez obzira na spol.

Međutim, tek sredinom 80-ih ideje o jačoj socijalnoj dimenziji europskog povezivanja počinju značajnije cirkulirati među državama članicama. Nekoliko je činjenica išlo tome u prilog: proeuropski orijentirani F. Mitterrand, predsjednik Francuske, H. Kohl, kancelar Njemačke, te posebice J. Delors, od 1985. predsjednik Europske komisije. Utjecaj je svakako imalo i primanje tada siromašnijih novih članica, Grčke (1981.), Španjolske i Portugala (1986.), a koje su na dnevni red postavile pitanje, posebice u pojedinim područjima, neadekvatne socijalne sigurnosti radnika te cjelokupnog stanovništva. Godine 1985. zemlje članice usvajaju Jedinstveni europski akt koji je smjerao jačoj ekonomskoj integraciji. Ipak, nekoliko je članaka bilo posvećeno socijalnoj politici: otada je odluke o zdravlju i sigurnosti radnika bilo moguće donositi kvalificiranom većinom, poticao se razvoj socijalnog dijaloga na europskoj razini, a kohezija na europskoj

⁴ Prikaz europske socijalne politike oslanja se na sljedeće izvore: Wyatt, 2002.; Vaughan-Whitehead, 2003.; Vukorepa, 2004.; Adnett, Hardy, 2005.; Stubbs i Zrinščak, 2005. te mrežnu stranicu: www.europa.eu.int .

razini jačala se smanjivanjem regionalnih dispariteta (pogotovo kroz programe Strukturalnog fonda). Akcijski program iz 1985. također je tražio jačanje socijalnog dijaloga između poslodavaca i sindikata. Ta je godina postala poznata po tzv. »Val Duchessee« procesu, tj. procesu promocije bipartitnog dijaloga uz poticaj i potporu Komisije. Doseg socijalnog dijaloga i njegov utjecaj na formuliranje socijalne politike ostaje prijepornom točkom, ali činjenica jest, makar i uz vrlo dugu i mukotrpnu proceduru, da su pregovori sindikata i poslodavaca doveli do usvajanja nekoliko europskih direktiva. Riječ je o sporazumima koje je nakon dogovora socijalnih partnera zakonski osnažilo Europsko Vijeće: o roditeljskom dopustu (1995.), djelomičnom radnom vremenu (1997.) i radu na određeno vrijeme (1999.). U 2000-ima socijalni partneri ne samo da sami pregovaraju o nekim pitanjima vezanim uz rad i radno mjesto, već su isključivo odgovorni za implementaciju i nadzor provedbe.

U kontekstu socijalne klime 80-ih, za koju se može reći da socijalna politika postaje europskom temom premda bez značajnijih pomaka k regulaciji socijalnih prava, godine 1989. donosi se Povelja Zajednice o osnovnim socijalnim pravima radnika, poznata i kao Socijalna povelja. Ona se zalaže za sloboda kretanja, zapošljavanja i naknada, poboljšanje životnih i radnih uvjeta, adekvatnu socijalna zaštitu, slobodu organiziranja i kolektivnog pregovaranja, pravo na usavršavanje, jednaki tretman muškaraca i žena, informiranje, savjetovanje i participaciju radnika, zaštitu djece i mladih, zaštitu starijih. No, valja podvući da je riječ samo o povelji, a ne o obvezujućem propisu te da se ona odnosi samo na radnike. Dodatnu nepovoljnost izazvala je činjenica da Povelju nije, na valu snažnog otpora jačem europskom povezivanju i jasnijim socijalnim obvezama, prihvatilo Ujedinjeno Kraljevstvo vođeno tadašnjom premijerkom M. Thatcher.

Usprkos tome, 90-e će godine ostati zabilježene kao godine snažnijega europskog povezivanja, izraženoga kroz nove Ugovore o EU, najprije u Maastrichtu (1991.), a potom u Amsterdamu (1997.). Na sastanku Europskog Vijeća u Maastrichtu zemlje članice EU su izrazile želju da zamijene tzv. socijalno poglavlje Rimskog ugovora novim socijalnim poglavljem, a temeljem Socijalne povelje. Ujedinjeno Kraljevstvo se i ovog puta nije s time složilo pa su sve ostale članice 1992. prihvatile tzv. Ugovor o socijalnoj politici (također se naziva Socijalni ugovor ili Socijalno poglavlje, jer faktički predstavlja novo socijalno poglavlje Ugovora). Ugovor je, dakle, za 11 zemalja koje su ga prihvatile, predstavljao aneks Rimskom ugovoru

te im je omogućio da rade na socijalnom zakonodavstvu (kvalificiranom većinom) na razini EU-a u sljedećim područjima:

1. poboljšanja na radnom mjestu u svrhu zaštite zdravlja i sigurnosti radnika;
2. radnih uvjeta;
3. informiranja i savjetovanje radnika;
4. jednakosti žena i muškaraca s obzirom na mogućnosti na tržištu rada i jednaki tretman na poslu;
5. integracije isključenih s tržišta rada.

Ostala pitanja (socijalna sigurnost radnika, zaštita radnika pri otkazu, predstavljanje radnika, uvjeti zapošljavanja radnika iz trećih zemalja...) ostala su podložna suglasnosti svih članica. Prilikom pristupanja Uniji 1995. godine Austrija, Finska i Švedska su također prihvatile Ugovor o socijalnoj politici. Valja napomenuti da, premda snažniji od Socijalne povelje iz 1989. godine, Ugovor ostaje pragmatičnim i pravno neobvezujućim pristupom socijalnoj politici. Tome svakako pridonosi i načelo supsidijarnosti, izričito naglašeno u Ugovoru EU iz Maastrichta, a prema kojem je u nadležnosti Zajednice samo ono što je u Ugovorima izričito naglašeno kao takvo. Načelo supsidijarnosti osnaženo je kao osnovno načelo pristupa socijalnoj politici na europskoj razini i u tzv. Bijeloj knjizi o europskoj socijalnoj politici iz 1993. godine, gdje je jasno naglašeno da harmonizacija socijalne politike nije cilj EU. Međutim, tada se i ustvrđuje da je socijalna politika više nego politika zapošljavanja, te se definira europski socijalni model u smislu zajedničkih vrijednosti (uključujući demokraciju i individualna prava), slobode kolektivnog pregovaranja, tržišne ekonomske jednakosti i mogućnosti za sve, socijalne sigurnosti i solidarnosti. Premda se europski socijalni model formulira, njegov sadržaj ostaje nejasnim, kao i što su vrlo slabašne metode njegovoga postizanja, jer ovisе o političkoj volji, odnosno koordinaciji, informiranju, pokušaju prilagodbe zajedničkih ciljeva posebnim nacionalnim prilikama i sl. Valja, ipak, reći da se i kasnije u više navrata pokušava ponovno definirati europski socijalni model te se u Zaključcima samita u Nici (2000.) naglašuje da je »europski socijalni model, posebno karakteriziran sustavima koji nude visoku razinu socijalne zaštite, važnošću socijalnog dijaloga i uslugama od općeg interesa koje pokrivaju aktivnosti važne za socijalnu koheziju, zasnovan danas, neovisno o razlikama u socijalnim sustavima zemalja članica, na zajedničkim

vrijednostima. One uključuju demokraciju, individualna prava, slobodno kolektivno pregovaranje, jednakost mogućnosti i socijalne skrbi te solidarnost« (Adnett, Hardy, 2005.:3).

Kakav je odnos između zapošljavanja i socijalnog blagostanja te u kojoj se mjeri socijalni ciljevi postižu politikom promocije zapošljavanja, a u kojoj mjeri ostalim akcijama k smanjenju siromaštva i socijalne isključenosti ostaje glavnim nerazjašnjenim pitanjem daljnje sudbine socijalnih ciljeva na europskoj razini. Usprkos stavu iz Bijeke knjige, politička formulacija socijalnih prioriteta u daljnjem razdoblju nije bila jednoznačna. To je već vrlo brzo postalo vidljivo u procesu pisanja Amsterdamskog ugovora EU tijekom 1997. godine. Na način razumijevanja socijalnih poglavlja veliki je utjecaj ostvario Tony Blair, novi premijer Ujedinjenog Kraljevstva, koji je okončao britanski izolacionizam i općenito povećao kooperativnost u pitanjima EU. No, nasuprot tadašnjemu francuskom premijeru L. Jospinu, koji je tijekom samita lidera socijaldemokratskih stranaka u Švedskoj oštro napao monetarističku i neoliberalnu politiku, Blair se založio da politika zapošljavanja bude u središtu interesa EU, ali u smislu fleksibilizacije tržišta rada, obučavanja i prekvalifikacije te socijalnih reformi. On se založio za uvrštenje poglavlja o zapošljavanju u novi ugovor EU, ali samo ako on naglasi fleksibilizaciju i izbjegne pretjeranu regulaciju. Ova je opcija odnijela pobjedu te je socijalno poglavlje inkorporirano u Ugovor, ali je napisano i posebno, osmo, poglavlje posvećeno zapošljavanju.

U sklopu razumijevanja novih ingerencija Zajednice u socijalnom području, važno je napomenuti da je u članku 2. Ugovora iz Amsterdama navedeno da će se promovirati usklađeni, uravnoteženi i održivi neinflacijski rast, visoka razina kompetitivnosti i konvergencije u ekonomskim postignućima, visoka razina zaštite i poboljšanja kvalitete okoliša, povećanje životnog standarda i kvalitete života, ekonomska i socijalna kohezija te solidarnost među zemljama članicama. U sljedećem se članku navodi da će se ciljevi zapisani u članku 2., između ostalog, ostvarivati promocijom koordinacije politika zapošljavanja u zemljama članicama s ciljem povećanja njihove učinkovitosti i razvoja koordinirane strategije za zapošljavanje. U Ugovoru je po prvi puta cilj visoke zaposlenosti zapisan kao cilj EU te ovo poglavlje predstavlja osnovicu onoga što se ubrzo razvilo kao (luksemburška) europska strategija zapošljavanja, te kao novi način vođenja politike u socijalnom području, poznat kao model otvorene koordinacije. Ponovno, prema načelu supsidijarnosti, socijalna politika ostaje u nacionalnoj nadležnosti, ali se na europskoj razini razvija koordinacija na-

cionalnih politika, razvijaju se zajednički načini mjerenja politika, njihove uspješnosti, načini usporedbe i promocije inovativnih rješenja.

Temeljem Amsterdamskog ugovora u prosincu 1997. godine šefovi država i vlada EU su na samitu u Luksemburgu dogovorili set zajedničkih ciljeva u politici zapošljavanja. Riječ je, dakle, o koordinaciji nacionalnih politika temeljenom na sljedećim komponentama:

1. Integrirane smjernice zapošljavanja – temeljem prijedloga Komisije Europsko Vijeće svake godine donosi zajedničke prioritete u politici zapošljavanja.
2. Nacionalni reformski programi – svaka država donosi svoj program u kojem opisuje kako će smjernice pretočiti u praksu.
3. Zajednička izvješća o zapošljavanju – Vijeće usvaja izvješće o godišnjem napretku te se donosi zajedničko izvješće o zapošljavanju.
4. Preporuke – kvalificiranom većinom Vijeće može izdati preporuke specifične za svaku zemlju, a temeljem prijedloga Komisije.

Europska strategija zapošljavanja je donijela novi način rada na europskoj razini poznat kao model otvorene koordinacije a koji se temelji na pet ključnih principa:

1. Supsidijarnost – ravnoteža između koordinacije i postavljanja zajedničkih ciljeva i ishoda na europskoj razini i odgovornih država za konkretiziranje akcija i mjera.
2. Konvergencija – želja za postizanjem zajedničkih ishoda putem koncentriranih akcija – svaka država doprinosi zajedničkom europskom cilju.
3. Uzajamno učenje – razmjena dobre prakse i iskustva je najvažniji dio modela otvorene koordinacije, jer je to najučinkovitiji način učenja o drugih zemalja.
4. Integrirani pristup – smjernice zapošljavanja se ne odnose samo na aktivne mjere na tržištu rada već se proširuju na socijalnu, obrazovnu, poreznu, ekonomsku i regionalnu politiku – strukturalne reforme traže fokusiranost na koherentnu politiku.
5. Upravljanje usmjereno ciljevima – uspjeh strategije ovisi o jasnim kvantificiranim mjerama i postignućima – progres prema ciljevi-

ma mjeri se dogovorenim kvantitativnim i kvalitativnim pokazateljima.

Frank Vanderbroucke, belgijski ministar socijalnih poslova za vrijeme belgijskog predsjedanja EU, u drugoj polovici 2001. godine, a koji je uvelike doprinio proširenju modela otvorene koordinacije na područje borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti na ovakav ga je način opisao: »(OMC – *open method of coordination*) obuhvaća postavljanje zajedničkih ciljeva na europskoj razini, definiranje odgovarajućih nacionalnih politika u postizanju tih ciljeva te izvješćivanje 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:V-VI). U sklopu kritika usmjerenih k modelu otvorene koordinacije, a među kojima se ističu oni koji upozoravaju na neobveznost i neodređenost procesa, a sve više i na pitanje zašto izostaju rezultati (primjerice u smanjenju nezaposlenosti i povećanju zaposlenosti), valja istaknuti da je na socijalnom području na europskoj razini, a potom i na nacionalnim i regionalnim razinama kreirana potpuno nova dinamika usmjerenosti na socijalna pitanja, na mjerenje siromaštva, na koordinaciju politika, na uključenost svih društvenih aktera itd.⁵

Na temeljima prvih iskustava luksemburškog procesa zasniva se i nešto kasnije usvojena lisabonska strategija (2000.) koja traži više boljih poslova i veću socijalnu koheziju te koja je, a potom i u Stockholmu 2001. godine, postavila vrlo konkretne (premda dosada nedostignute!) ciljeve, kao što je ukupna stopa zaposlenosti od 70% (najmanje 60% za žene i najmanje 50% za starije radnike), kao i potrebu cjeloživotnog obrazovanja.

⁵ »Model otvorene koordinacije izaziva stroge reakcije: ili se smatra irelevantnim za ono što se dešava unutar pojedinih socijalnih država ili se vidi kao moćan mehanizam za ostvarenje značajnog progressa unutar europskoga socijalnog modela i konvergencije u rezultatima europskih socijalnih država. Posljednji argument ima pozitivnu i negativnu verziju: prvi vide MOK kao instrument na putu neoliberalne socijalne države; drugi kao potencijalno učinkovito oruđe u dostizanju socijalnog modela koji će suprotstaviti neoliberalnom trendu... Stvarnost je negdje između ovih pogleda« (O'Connor, 2005.:358).

U članku 136. Ugovora iz Amsterdama po prvi puta je i borba protiv isključenosti eksplicitno navedena u ciljevima Zajednice. Prema stavku 2. članka 137. Vijeće uz postupak usuglašenog odlučivanja može donijeti mjere koje potiču suradnju među zemljama članicama kroz inicijative usmjerene na unapređivanje znanja, razmjenu informacija i najbolje prakse, uz poticanje inovativnih pristupa i ocjenjivanje iskustva u cilju borbe protiv socijalne isključenosti. Članak 140. od Komisije zahtijeva da potiče suradnju među zemljama članicama i olakša koordinaciju njihovih aktivnosti u pogledu socijalne politike. Time je, zapravo, model otvorene koordinacije proširen i na borbu protiv siromaštva i socijalne isključenosti, a što je detaljnije opisano u tekstu Ferrere i suradnika u ovom zborniku. Njihov rad govori i o dilemama učinkovitosti tog procesa, odnosno rizicima i mogućnostima primjene modela otvorene koordinacije, kao fleksibilnog načina vođenja politike, bez jasnih sankcija i određenih uputa, ali ipak sa sasvim određenim potencijalima.

Model otvorene koordinacije i kompetencije Zajednice u socijalnoj politici šire se i dalje, jer je donesena odluka da se kooperacija nacionalnih politika proširi i na područje mirovina, zdravstva i dugotrajne skrbi. Istodobno, da bi olakšala i cijeli proces učinila učinkovitijim, EK je u prosincu 2005. donijela dokument pod nazivom *Working together, working better: A new framework for the open coordination of social protection and inclusion policies in the European Union*,⁶ a koji se temelji na već usvojenoj ideji da se dotada posebni nacionalni akcijski planovi za područje socijalnog uključivanja i mirovina spoje u kontekstu predviđenog širenja modela otvorene koordinacije na područje zdravstva i dugotrajne skrbi. Sva su područja objedinjena pod imenom socijalne zaštite i socijalnog uključivanja, a naglašuju se tri svodna cilja primjene modela otvorene koordinacije u socijalnoj zaštiti i socijalnom uključivanju:

1. Promocija socijalne kohezije i jednakih mogućnosti za sve kroz odgovarajući, pristupačan, financijski održiv, prilagodljiv i učinkoviti sustav socijalne zaštite i politike socijalnog uključivanja.
2. Bliska interakcija s lisabonskim ciljevima u postizanju većeg ekonomskog rasta i boljih poslova te s održivom razvojnom strategijom EU.

⁶ www.europa.eu.int.

3. Jačanje dobre vladavine, transparentnosti i uključenosti dionika u oblikovanje, primjenu i nadzor nad politikom.

U postizanju tih ciljeva sve su zemlje članice dužne donositi svoje nacionalne strategije za socijalnu zaštitu i socijalno uključivanje, a koje će pokrivati sva spomenuta područja, dakle, siromaštvo i socijalnu isključenost, mirovine, zdravstvo i dugotrajnu njegu. Dogovoren je način analize i definiranja glavnih izazova i politika, a rok prezentacije prvih nacionalnih strategija je rujna 2006. godine.

Socijalna politika Vijeća Europe kao dio procesa europeizacije

Tema europeizacije i socijalne politike svakako ne može biti cjelovita bez razmatranja utjecaja Vijeća Europe u socijalnom području.⁷ Usmjeren izvorno na jačanje demokracije, vladavine prava te građanskih i političkih prava, a što je posebno podvučeno donošenjem Konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda (1950.) Vijeće Europe je vrlo brzo jasno pokazalo da temeljnih ljudskih prava nema bez jamčenja ekonomskih i socijalnih prava. Europska socijalna povelja, kao temeljni europski dokument koji govori o socijalnim pravima potpisana je u Torinu 1961. godine, a stupila je na snagu 1965. 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 potpisnicima. Riječ je o sljedećim dokumentima: Dodatni protokol Europskoj socijalnoj povelji (1988.), Protokol o izmjenama Europske socijalne povelje (1991.) i Dodatni protokol Europskoj socijalnoj povelji kojim se uspostavlja sustav kolektivnih žalbi (1995.). Novi dokument, tzv. izmijenjena Europska socijalna povelja, koja u sebi integrira donesene promjene te dodaje još osam prava potpisana je 1996., a stupila je na snagu 1999. godine. Tri su osnovne grupe prava koje štiti Povelja:

1. prava na radnom mjestu;
2. posebna zaštita posebno ranjivih grupa;
3. univerzalna socijalna zaštita cijelog stanovništva.

⁷ Usp. www.coe.int, Europska socijalna povelja (revidirana) (1997.).

Izmijenjena povelja štiti ukupno 31 temeljno pravo, od čega 9 sržnih: pravo na rad, pravo organiziranja, pravo na kolektivno pregovaranje, pravo obitelji na socijalnu, pravnu i ekonomsku zaštitu, pravo radnika migranata i njihovih obitelji na zaštitu i pomoć, pravo na socijalnu sigurnost, pravo na socijalnu i medicinsku pomoć, pravo djece i mladeži na zaštitu, pravo na jednake mogućnosti i uvjete u svezi zaposlenja i struke, bez diskriminacije po spolu. Od 9 sržnih treba prihvatiti najmanje 6 prava, odnosno ukupno najmanje 16 članaka ili 63 stavki.

Premda se pokušavaju štititi, socijalna prava nisu temeljna ljudska prava te su mehanizmi zaštite slabiji, neodređeniji, posebice u smislu nepostojanja čvrstoga sudskog mehanizma kao što je Europski sud za ljudska prava. Usprkos tome, širenje liste prava u 90-ima pratio je i pokušaj jasnijeg definiranja nadzornog mehanizma. On izvorno počiva na tri stupnja:

1. Države same podnose izvješća o poštivanju koja procjenjuje Odbor nezavisnih stručnjaka. Taj Odbor donosi svoje negativne i pozitivne zaključke o poštivanju određenih članaka Povelje.
2. Izvješća država i zaključci Odbora nezavisnih stručnjaka odlaze Odboru vlada, koje je sastavljeno od predstavnika pojedinih država i promatrača (međunarodne organizacije sindikata i poslodavaca). Ovaj Odbor priprema svoje izvješće za Odbor ministara.
3. Odbor ministara donosi konačnu opću rezoluciju o poštivanju Povelje, kao što i donosi pojedinačne preporuke ugovornim strankama.

Dotadni Protokol o sustavu kolektivnih žalbi smanjio je relativnu važnost vladinih izvješća jer se ohrabruju socijalni partneri da samostalno podnose žalbe direktno Odboru nezavisnih stručnjaka. Tri su grupe organizacija koje podnose žalbe:

1. međunarodne organizacije poslodavaca i zaposlenika koje imaju savjetodavni status pri Vijeću Europe;
2. međunarodne nevladine organizacije koje imaju savjetodavni status pri VE te se nalaze na posebnoj listi Odbora vlada;
3. reprezentativne nacionalne organizacije poslodavaca i zaposlenika.

Mnogo je primjera koje svjedoče o tome da su zemlje članice Europe promijenile ili svoje zakonodavstvo ili praksu temeljem zaključaka Odbora

ra nezavisnih stručnjaka, Odbora vlada i Odbora ministara. Time Europska socijalna povelja demonstrira svoju važnost i utjecaj premda, kao što je već naglašeno, priroda socijalnih prava vodi k tome da su sankcije više moralne, a ne materijalne (Puljiz, 2000.).

U posljednjem desetljeću Vijeće Europe posebnu pozornost nastoji posvetiti i konceptu socijalne kohezije, a koji je temeljem odluke šefova država i vlada Vijeća Europe 1997. godine definiran kao jedan od četiri prioriteta njegovih daljnjih aktivnosti. Prvi veliki projekt istraživanja iz područja socijalne kohezije pod sponzorstvom Vijeća Europe bio je posvećen ljudskom dostojanstvu i socijalnoj isključenosti, a objavljen je 1998. godine (Duffy, 1998.). To je istraživanje pokazalo da je pristup osnovnim socijalnim pravima temeljni čimbenik borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti. Stoga je Odbor za socijalnu koheziju Vijeća Europe pokrenuo novi projekt istraživanja o pristupu socijalnim pravima. Projekt je rezultirao publikacijom koja je usvojena 2002. godine i potom prevedena i raspravljana na nizu nacionalnih jezika (Puljiz, 2004.; Zrinščak, 2004.).

Istodobno je socijalna kohezija definirana u Strategiji socijalne kohezije (2001.) te Revidiranoj strategiji socijalne kohezije (Revidirana..., 2004.). U dokumentu se naglašuje da socijalna kohezija predstavlja sposobnost društva da osigura dobrobit svim svojim članovima, da minimalizira nejednakosti i izbjegne polarizacije. Kohezivno društvo je solidarna zajednica koju čine slobodne individue koje demokratskim metodama ostvaruju svoje zajedničke ciljeve. Jasno je, naime, da su sva društva premrežena nizom nejednakosti između siromašnih i bogatih te etničkim i kulturnim različitostima. No, ako su nejednakosti pretjerane ili kada rastu ugrožena je socijalna kohezija pa je osnovno pitanje kako vladati različitostima tako da postanu čimbenik obogaćivanja, a ne podjele i sukoba. Otuda definicija načela na kojima se temelji pristup socijalnim pravima:

1. jednakosti prava za sve, bez ikakve diskriminacije;
2. pristup kvalitetnim, svima dostupnim uslugama;
3. posebna pozornost potrebama ranjivih članova društva;
4. izbjegavanje stigmatizacije osoba s posebnim potrebama;
5. održanje pravične i održive fiskalne politike;
6. participacija korisnika.

Socijalna kohezija pretpostavlja podijeljenu odgovornost svih društvenih aktera. To, ipak, ne znači dezangažiranje države pa zato treba:

1. Precizirati i reafirmirati ključnu ulogu države i drugih javnih tijela (države ne treba biti ni previše ni premalo).
2. Integrirati socijalnu dimenziju u ekonomski život (povezanost ekonomskog i socijalnog razvoja; socijalna odgovornost poduzeća...).
3. Nova etika socijalne odgovornosti (nužnost razvoja uzajamne odgovornosti, razvoj aktivnog građanstva...).
4. Podržavanje obitelji i ohrabrenje obiteljske solidarnosti (obitelj se promijenila, ali to ne umanjuje njenu socijalnu funkciju).
5. Ohrabrenje participacije u civilnom društvu.

Socijalna kohezija je važan koncept, ali valja podvući da je više riječ o idealu kome se teži, a ne stvarnosti europskih društava, no idealu koji na važnosti dobiva posebice s obzirom na sve veće nesigurnosti i sve više različitih izazova (promijenjeni obrasci zaposlenosti, kriminalitet, multikulturalizam, neadekvatan pristup novim komunikacijskim tehnologijama ili privatiziranim uslugama i sl.).

Umjesto zaključka: u procjepima globalizacije, europeizacije i tranzicije

Tranziciji, odnosno cjelokupnoj društvenoj transformaciji te socijalnoj politici postkomunističkih zemalja posvećeno je nekoliko tekstova ovog zbornika, kao i poseban tekst autora ovog priloga, te se ovdje neće posebno raspravljati o tranzicijskom procesu. No, rasprava o tranziciji je dobra podloga da se još jednom promisli kompleksnost odnosa globalizacije i europeizacije na primjeru zemalja koje prolaze vrlo duboke reforme u svim područjima društvenog života i gdje je socijalna politika, usprkos mnogim izljevima socijalnog nezadovoljstva, na marginama reformskog procesa.

Pitanje je li europeizacija modalitet globalizacije ili sredstvo suočavanja s globalizacijom Vobruba rješava zadržavanjem obje pozicije (Vobruba, 2004.). Europeizacija i globalizacija su istodobno »prijatelji« i »rivali«, no valja primijetiti i konzistentnost različitosti pogleda na ovu am-

bivalentnost. 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. Otuda je vrlo 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 (onaj koji je, zapravo, izjednačuje s globalizacijom) vrlo pesimističan, ali možda realan.

Ukoliko odnos globalizacije i europeizacije ostaje podložan različitoj dinamici u različitim područjima, u kojoj mjeri EU ostvaruje utjecaj na svoje nove članice, posebice u području socijalne politike? Prethodno učinjena analiza već je identificirala tri primjera (Stubbs, Zrinščak, 2005.). Ulazak Grčke, Portugala i Španjolske u EU u 80-ima godinama desio se u društvenim okolnostima koje su bile izrazito naklonjenije dostizanju socijalnih standarda, odnosno unutar kojih diskursi liberalizacije i globalizacije nisu imale dominantan utjecaj. Takav je utjecaj EU na tadašnji razvoj Grčke, Španjolske i Portugala opisan pojmom kognitivne europeizacije jer je ulazak u elitni klub europskih zemalja razumljen i kao prilika za dostizanje viših standarda, između ostaloga i u području socijalne sigurnosti. Za postkomunističke zemlje koje su 2004. godine postale članice EU taj je utjecaj i dalje važan, ali ograničen kako povećanim utjecajem globalnih agencija, tako i novim utjecajem neoliberalnih diskursa na globalnom planu osnaženih međutim, što je važno napomenuti, bitnim ciljem transformacije bivših komunističkih zemalja, gdje su tržišne reforme i privatizacija jedan od osnovnih ciljeva udaljavanja od komunističke prošlosti. Stoga je nepravедno jednostavno optuživati globalne agencije za socijalnu rezidualizaciju, a bez razumijevanja društvenog konteksta koji oblikuje globalne utjecaje kao što je, međutim, nepravедno ne vidjeti potrebu i mogućnost različite percepcije i različite realizacije globalizacije i europeizacije, a prema nacionalnim i lokalnim specifičnostima. Isto je tako važno vidjeti kako je riječ o dugoročnom i vrlo kompleksnom procesu, a što je N. Lendvai okarakterizirala susretom i dijalogom potpuno različitih diskursa, jezika, percepcija, razumijevanja... (Lendvai, 2004.).⁸ Treći je primjer Bu-

⁸ »Ono što ovaj pristup nudi je osvjetliti da europsko pridruživanje treba vidjeti kao kompleksan multidimenzionalan 'projekt' koji mijenja percepcije, identitete, sadržaj

garske i Rumunjske u kojima je transformacijski proces bio teži, bolniji, dugoročniji te u kojima su, posebice u slučaju Rumunjske, neka socijalna pitanja podvedena pod visoko prioriteta pitanja ljudskih prava, kao što su pitanja institucionalizacije i neadekvatnog tretmana djece u institucijama, invalida, prava Roma i sl.

Različito i kompleksno, možda su dvije najbitnije odrednice tematske usmjerenosti ovog članka. Ako treba dodati treću, onda to može biti pouka o tome da procesi globalizacije i europeizacije nisu niti usudi niti panaceje. Nacionalna povijest i nacionalni kapaciteti u suočavanju s globalnim silnicima i aktualnim procesima ostaju glavnim čimbenikom pozicioniranja pojedine zemlje na europskom i globalnom zemljovidu te glavnim čimbenikom oblikovanja njene socijalne politike.

Literatura

- Adnett, N., Hardy, S. (2005.) *The European Social Model. Modernisation or Evolution?* Edward Elgar.
- Alber, J., Standing, G. (2000.) Social dumping, catch-up, or convergence? Europe in a comparative global context. *Journal of European Social Policy*, 10(2):99-119.
- Beyler, M. (2003.) Globalization, Europeanization and Domestic Welfare State Reforms: New Institutional Concepts. *Global Social Policy*, 3(2):153-172.
- Castells, M. (2000.) Global Informational Capitalism. In: Held, D. & McGrew, A. (eds.) *The Global Transformations Readers*. Cambridge: Polity Press.
- Deacon, B., Hulse, M. and Stubbs, P. (1997.) *Global Social Policy. International organizations and the future of welfare*. London: Sage Publications.
- Deacon, B. (2000.a) *Globalization and Social Policy*. Geneva: UN Research Institute for Social Development.
- Deacon, B. (2000.b) Eastern European welfare state: the impact of the politics of globalization. *Journal of European Social Policy*, 10(2)146-161.
- Deacon, B. (2003.) Global Social Governance Reform: From Institutions and Policies to Networks, Projects and Partnerships. In: Deacon, B., Ollila, E., Koivusalo, M.

i način nastajanja politika, institucionalne strukture, diskurse i najveći dio političkih značenja. Iz te više konstruktivističke perspektive, europsko pridruživanje je točka susreta nacionalnih i nadnacionalnih socijalnih politika i dijalog tih dvaju sustava. To je dijalog dvaju različitih konstrukcija, dvaju različitih političkih struktura, dvaju različitih povijesnih nasljeđa, socijalnopolitičkih rječnika s različitim razumijevanjima i značenjima. Europsko pridruživanje je u tom smislu proces stvaranja značenja.« (Lendvai, 2004.:330)

- and Stubbs, P. (eds.) *Global Social Governance. Themes and Prospects*. Helsinki: Globalism and Social Policy Programme.
- Duffy, K. (1998.) Isključenost iz socijalne zaštite. *Revija za socijalnu politiku*, 5(2-3):183-202.
- Esping-Andersen, G. (1990.) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, G. (1998.) Nakon zlatnog doba? Dileme socijalne države u globalnom gospodarstvu. U. Zrinščak, S. (ur.) *Globalizacija i socijalna država*. Zagreb: RSP i SSSH.
- Europska socijalna povelja (revidirana) (1997.). *Revija za socijalnu politiku* 4(1):41-53.
- Graziano, P. (2003.) Europeanization or Globalization? A Framework for Empirical Research (with some Evidence from the Italian Case). *Global Social Policy*, 3(2):173-194.
- Green-Pedersen, C., Haverland, M. (2002.) The new politics and scholarship of the welfare state. *Journal of European Social Policy*, 12(1):43-51.
- Guillén, A. M., Matsaganis, M. (2000.) Testing the 'social dumping' hypothesis in Southern Europe: welfare policies in Greece and Spain during the last 20 years. *Journal of European Social Policy*, 10(2)120-145.
- Gunter, B. G., van der Hoeven, R. (2004.) The social dimension of globalization: A review of the literature. *International Labour Review*, 143(1-2):7-43.
- Lendvai, N. (2004.) The weakest link? EU accession and enlargement: dialoguing EU and post-communist social policy. *Journal of European Social Policy*, 14(3):319-333.
- Mishra, R. (1999.) *Globalization and the Welfare State*. Edward Elgar.
- Mullard, M. (2004.) *The Politics of Globalisation and Polarisation*. Edward Elgar.
- O'Connor, J. S. (2005.) Policy coordination, social indicators and the social-policy agenda in the European Union. *Journal of European Social Policy*, 15(4):345-361.
- Orenstein, M. A. (2005.) The New Pension Reform as Global Policy. *Global Social Policy* 5(2):175-202.
- Pierson, P. (1994.) *Dismantling the Welfare State: Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment in Britain and the United States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Puljiz, V. (2000.) Primjena Europske socijalne povelje. *Revija za socijalnu politiku*, 7(2):197-201.
- Puljiz, V. (2004.) Socijalna prava i socijalni razvoj Republike Hrvatske. *Revija za socijalnu politiku*, 11(1):3-20.
- Puljiz, V. i sur., (2005.) *Socijalna politika. Povijest, sustavi, pojmovnik*. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu.

- Radaelli, C. M. (2000.) Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change. *European Integration online Papers*, 4(8).
- Revidirana strategija socijalne kohezije Vijeća Europe (2004.). *Revija za socijalnu politiku*, 11(3-4):383-394.
- Rieger, E., Leibfried, S. (2003.) *Limits to Globalization*. Cambridge: Polity Press.
- Rhodes, M. (1998.) Globalization, Employment and Social Policy. Report for DGV. Unpublished paper.
- Robertson, R. (1992.) *Globalization. Social Theory and Global Culture*. Sage Publications.
- Stubbs, P. (2003.) International Non-State Actors and Social Developmental Policy. In: Deacon, B., Ollila, E., Koivusalo, M. and Stubbs, P. (eds.) *Global Social Governance. Themes and Prospects*. Helsinki: Globalism and Social Policy Programme.
- Stubbs, P., Zrinščak, S. (2005.) Proširena socijalna Europa? Socijalna politika, socijalna uključenost i socijalni dijalog u Hrvatskoj i Europskoj uniji. U: Ott, K. (ur.) *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji. Ususret izazovima pregovora*. Zagreb: Institut za javne financije, Zaklada Friedrich Ebert.
- Vanderbroucke, F. (2002.) Foreword. In: Atkinson, T. (ed.) *Social Indicators: the EU and Social Inclusion*. Oxford: Oxford University Press.
- Yeates, N. (2001.) *Globalization and Social Policy*. Sage Publications.
- Vaughan-Whitehead, D. (2003.) *EU Enlargement versus Social Europe. The Uncertain Future of the European Social Model*. Edward Elgar.
- Vobruba, G. (2004.) Globalisation versus European Social Model? Deconstructing the Contradiction Between Globalisation and the Welfare State. *Czech Sociological Review*, 40(3):261-276.
- Vukorepa, I. (2004.) Europska socijalna politika. U : Mintas-Hodak, Lj. (ur.) *Uvod u Europsku uniju*. Zagreb : MATE d.o.o.
- Wyatt, D. (ed.) (2002.) *EU Treaties & Legislation*. Oxford: Oxford University Press.
- www.europa.eu.int (mrežna stranica Europske unije).
- www.coe.int (mrežna stranica Vijeća Europe).
- Zrinščak, S. (2004.) Uvodnik – tematski broj časopisa o socijalnim pravima u Hrvatskoj. *Revija za socijalnu politiku*, 11(1):1-2.

