

Natalija Perišić¹

*Univerzitet u Beogradu
Fakultet političkih nauka*

Koordinacija politika socijalnog uključivanja evropskih država blagostanja²

Apstrakt

Konture socijalne dimenzije Evropske unije iscrtavaju se unutar različitih nacionalnih socijalnih praksi. Nordijski, anglosaksonski, mediteranski, kontinentalni i istočnoevropski režimi koncipirani su na različitim pretpostavkama, ali njihovi ciljevi su u velikoj meri međusobno komplementarni. Borba protiv siromaštva i socijalne isključenosti predstavlja jedan od socijalnih ciljeva evropskih država blagostanja, koji ima važno uporište na komunitarnom nivou, posredstvom (socijalnog) Otvorenog metoda koordinacije. Procene uticaja OMK na nacionalne politike u ovoj oblasti ukazuju na brojna poboljšanja, ali i na nedostatke koje je potrebno prevazići.

Ključne reči:

država blagostanja, Evropska unija, koordinacija, Otvoreni metod koordinacije, socijalna uključenost

¹ Email: natalija.perisic@fpn.bg.ac.rs

² Rad je nastao u okviru naučno-istraživačkog projekta Univerziteta u Beogradu – Fakulteta političkih nauka, *Politički identitet Srbije u regionalnom i globalnom kontekstu* (evidencioni broj: 179076), koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije.

EVROPSKE DRŽAVE BLAGOSTANJA U PRAKSI

Različitost između socijalnih poredaka na evropskom prostoru datira od samog nastanka, odnosno institucionalizovanja država blagostanja. Od tada do danas, osnovnu ravan razlikovanja u socijalnoj sferi predstavlja orijentisanost, odnosno oblikovanje institucija i strukturisanje socijalnih prava prema državi i/ili tržištu. U zavisnosti od dominacije jednog od ova dva faktora, njihove kombinacije, zajedno sa ulogom koju porodice (ne)formalno imaju, nastale su socijalne države zasnovane na (bez)uslovnom ostvarivanju socijalnih prava, zbog čega se kriterijumi, koje je potrebno ispuniti za ostvarivanje prava u oblasti socijalne sigurnosti, međusobno znatno razlikuju.

Uopšteno, u svim državama EU, tržišta predstavljaju izvor socijalne sigurnosti za najveći deo stanovništva, koje je radno sposobno i radno aktivno. Izvor blagostanja predstavljaju i porodice, čija je uloga kako dohodovna, tako i servisna. U svima postoje državni programi zaštite i osiguranja od rizika, čija je ekstenzivnost, međutim, izuzetno različita. Podjednako, varijacije postoje po pitanju dometa i obuhvata dobrovoljnog sektora i uzajamne pomoći, kao izvora blagostanja.³

Kombinacija vrednosnih, političkih, ekonomskih (i drugih) faktora ustanovljava razlike u dizajnu socijalnih sistema država članica, i to na nekoliko ravni (tabela 1).

Tabela 1. Razlike između evropskih država blagostanja

Pristup naknadama i uslugama	po osnovu državljanstva, zaposlenosti, provere dohodaka, privatnih ugovora
Odnos socijalnih naknada i usluga	dominantnost naknada nad uslugama i/ili obrnuto
Nivo naknada	minimalan, oko praga socijalne sigurnosti, relativno visok, visok, istog iznosa za sve, uslovljen prihodima, zaradom, doprinosima
Karakter usluga	institucionalne, vaninstitucionalne (u zajednici), u naturi
Pružaoци usluga	državne ustanove, privatni sektor, nevladine organizacije, crkva, porodica
Izvori finansiranja	porezi, doprinosi, participacija korisnika
Upravljanje programima	država (sa različitim stepenom učešća različitih nivoa vlasti), socijalni partneri, privatni sektor

³ O tzv. društvenoj raspodeli blagostanja, pogledati šire u Pol Spiker, *Socijalna politika – teorija i praksa*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2013, str. 229–237.

Njihovim uočavanjem u *Tri sveta kapitalizma blagostanja* Geste Esping Andersena (Gøsta Esping Andersen) 1990. godine⁴ započeta je ekspanzija teorijskih klasifikacija država blagostanja,⁵ razvijajući se u „celu akademsku industriju“ koju je Peter Abrahamson nazvao „proizvodnjom modela socijalne politike“.⁶ Bez obzira na to što je često osporavan i sam značaj teorijskog grupisanja savremenih država blagostanja,⁷ klasifikacije omogućuju uočavanje zajedničkih karakteristika i trendova, uz nužnu obazrivost po pitanju stepena njihovog uopštavanja. U tom kontekstu, države članice najuopštenije se mogu grupisati na naredni način:⁸

I – *Nordijski režim* (Danska, Finska, Švedska) polazi od pretpostavke o nestabilnosti tržišnih i porodičnih mehanizama, u skladu sa čim razvija održivu državnu alternativu. Državni programi pomoći, koji su prilično opsežni, dominantni su, a tržište i porodica predstavljaju alternativne načine obezbeđivanja socijalne sigurnosti, tj. „i porodica i tržište su 'dodaci'“⁹.

II – *Anglosaksonski režim* (Velika Britanija, Irska), koji se oslanja u najvećoj meri na tržišne mehanizme, razvija privatne programe osiguranja, a ulogu porodice i naročito države minimizira, svrstavajući ih u red rezidualnih aktera.

⁴ Gøsta Esping Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1990, pp. 26–27.

⁵ I pre 1990-ih vršeni su pokušaji klasifikovanja država blagostanja. Neki od njih su i dihotomna podela Harolda Vilenskog (Harold Wilensky) i Čarlsa Leboa (Charles Lebeaux), kao i trihotomna podela Ričarda Titmusa (Richard Titmuss).

⁶ Peter Abrahamson, „Proizvodnja modela socijalne politike“, *Revija za socijalnu politiku*, Vol. 7, no. 1, str. 79.

⁷ Piter Boldvin (Peter Baldwin) smatrao je da je „tipologizacija [...] najniži oblik intelektualnog nastojanja, slična radu statističara ili knjigovođa“ (Peter Baldwin, „Can we define a European welfare state model?“ in: Bent Greve (ed.), *Comparative Welfare Systems*, Palgrave Macmillan, London, 1996, p. 2). Istovremeno, vrednost tipologija Vil Arts (Will Arts) i Džon Gelisen (John Gelissen) evaluirali su u kontekstu (ne)razvijenosti nauke koja ih generiše, smatrajući da su „tipologije plodonosne samo za empirijsku nauku koja je u povoju [...] postoje dobri razlozi za argumentaciju da se komparativna makrosociologija država blagostanja nalazi i dalje u *statu nascendi*“ (Will Arts, John Gelissen, „Three worlds of welfare capitalism or more?“), *Journal of European Social Policy*, Vol. 12, No. 2, p. 139.

⁸ U ovom radu korišćeni su rezultati empirijske klasifikacije Instituta za društveno i kulturološko planiranje iz Haga (Arjan Soede, Cok Vrooman, Pier Marco Ferraresi, Giovanna Segre, *Unequal Welfare States – Distributive consequences of population ageing in six European countries*, SCP, The Hague, 2004, pp. 32–36).

⁹ Pierre Pestieau, *The Welfare State in the European Union – Economic and Social Perspectives*, Oxford University Press, Oxford, 2006, p. 48.

Sistem mera državne pomoći je, po pravilu, poslednja preostala alternativa i usmeren je samo ka onima koji su najugroženiji siromaštvom.

III – *Mediteranski režim* (Španija, Portugalija, Grčka, Italija) u izvesnim segmentima reprodukuje neoliberalnu logiku oslanjanja na tržište, dok u nekim drugim aspektima sledi principe univerzalnog obuhvata stanovništva (zdravstvo). Porodična solidarnost je nezaobilazni generator blagostanja i utiče znatno na (ne)izloženost siromaštvu.

IV – *Kontinentalni režim* (Nemačka, Francuska, Belgija, Austrija, Luksemburg) podstiče socijalnu odgovornost porodice i lokalne zajednice. U njemu se uloge tržišta i države specifično prelamaju tako što su programi socijalnog osiguranja dostupni onima koji su aktivni na tržištu (i članovima njihovih porodica), a programi socijalne zaštite onima koji su isključeni sa tržišta.

V – *Istočnoevropski režim* (Mađarska, Poljska, Češka, Slovačka) je, tokom perioda tranzicije, svoje do tada kompletno podržavljene socijalne sisteme počeo da transformiše u pravcu neoliberalne agende. Uravnoteženiji odnos tržišnih i državnih odgovornosti ugrožen je finansijskim ograničenjima. U njemu su i maksimalni iznosi socijalne pomoći relativno niski.

Uprkos različitim načinima ostvarivanja socijalnih ciljeva, sami ciljevi „izgleda da su prilično slični svugde: ekspanzija masovnog obrazovanja, kao instrumenta za jednake mogućnosti i za okončanje nasleđenih privilegija; obezbeđivanje sigurnosti dohodaka kao načina ujednačavanja uslova života i eliminisanje socijalnih rizika, kroz sve životne cikluse“¹⁰. Međutim, razlike u elementima sistema socijalne sigurnosti ustanovljavaju značajne razlike u nivoima postignuća, tj. efektima socijalnih mera i programa. Oni su i prepreka za konvergenciju višeg stepena. Ubedljivo objašnjenje za nerealnost scenarija konvergencije daje i neo-institucionalizam – relativno bliska veza između *path dependency* i inercije politika, rezultuje efektom zaključanosti, „gde je izbore iz prošlosti teško preokrenuti“¹¹.

Za sada je i sam teorijski osnov o nadnacionalnim obrascima socijalne solidarnosti ograničen. Ujednačavanje socijalnih sistema u jedinstven, unifikovani poredak u EU nije moguće iz najmanje tri razloga: „(1) prostor komunitarne politike zapošljavanja i socijalne politike već su zauzele snažno ukorenjene nacionalne politike; (2) donosioci odluka na nacionalnom nivou uopšteno nisu voljni da prenesu kompetencije iz socijalne i politike zapošljavanja na institucije EU; (3) vrlo je verovatno da se države članice

¹⁰ Gøsta Esping-Andersen, „Towards the Good Society, Once Again?“ in: Duncan Gallie, Anton Hemerijck, John Myles (eds.), *Why We Need a New Welfare State?*, Oxford University Press, Oxford, 2002, p. 2.

¹¹ Anton Hemerijck, „Self-Transformation of European Social Model(s)“ in: Gøsta Esping-Andersen, Duncan Gallie, Anton Hemerijck, John Myles (eds.), *Why We Need a New Welfare State?* Oxford University Press, Oxford, 2002, p. 186.

suočavaju sa sličnim izazovima, ali je 'đavo u detaljima'. U ovom slučaju, detalji obuhvataju ne samo legatne politika, nego i značajnu institucionalnu različitost¹². Međutim, Evropska unija figuriše kao okvir povezanosti evropskih država blagostanja, bez obzira koliko je labav i širok. Slogan EU o „ujedinjenosti u različitostima“ primenljiv je na specifičan način upravo i na diverzitet brojnih dimenzija nacionalnih sistema socijalne sigurnosti. Stoga, ovaj rad fokusiran je oko pitanja načina saradnje država članica, i to u oblasti politika socijalnog uključivanja, s obzirom na njenu relevantnost, kako na komunitarnom, tako i na nacionalnim nivoima. Koordinacija u oblastima penzija, zdravstva i dugotrajne nege nije predmet razmatranja, uprkos svom značaju za socijalno uključivanje, iz razloga specifičnosti implementacije koordinacije. Osnovno istraživačko pitanje koncentrisano je na identifikovanje elemenata komunitarnog koncepta koji imaju najviše uticaja na oblikovanje nacionalnih politika socijalnog uključivanja i njihovo posledično međusobno koordinisanje.

KOORDINACIJA NACIONALNIH (SOCIJALNIH) POLITIKA

Podsticaji za evropsku debatu o zajedničkim i/ili koordinisanim naporima u pravcu suočavanja sa zajedničkim (socijalnim) izazovima egzistirali su paralelno sa brojnim preprekama za veću povezanost socijalnih politika. Od početka evropskih integracija, socijalna politika kotirala se nisko u prevashodno ekonomskoj agendi evropskih zajednica, u kojoj je problematika približavanja politika blagostanja prepuštena spontanizmu. Sama socijalna politika, kao i usklađivanje različitih mera u socijalnoj sferi, počeli su da „osvajaju prostor“ po usvajanju Jedinственog evropskog akta (1986) i donošenja Povelje o osnovnim socijalnim pravima radnika (1989), ali i dalje fragmentarno.

Kreiranju instrumenata koordinacije nacionalnih socijalnih sistema doprinelo je to što su 1990-e, koje su nakon toga usledile, postale period podizanja svesti o potrebi, kako je u dokumentima same Unije navedeno, „modernizacije“ sistema socijalne sigurnosti.¹³ Ova zajednička potreba (iako izražena u različitim stepenima) pružila je mogućnost osmišljavanja zajedničke strategije promena. Primarno nacionalni karakter socijalnih izazova nije (bio) lišen i komunitarne konotacije, a Unija je često predstavljala krivca za nepopularne

¹² Ibidem, p. 206.

¹³ Anthony Barnes Atkinson, Bea Cantillon, Eric Marlier, Brian Nolan, *Taking Forward the EU Social Inclusion Process*, 2005, p. 32. Available from: http://www.eu2005.lu/fr/actualites/documents_travail/2005/06/13socialreport/report.pdf (Accessed 28 February 2014)

mere u nacionalnim debatama.¹⁴ Tako su, tek Ugovorom iz Amsterdama (1997), četrdeset godina nakon potpisivanja Rimskog ugovora, uvedene pretpostavke za koordinaciju nacionalnih politika, i to prvo u oblasti zapošljavanja: Evropska strategija zapošljavanja, koja je projektovana krajem 1997. godine u Luksemburgu, označila je početak primene koordinisanih politika država članica EU. Evropski savet u Lisabonu 2000. godine proširio ih je na oblasti socijalne uključenosti, a zatim i penzija, zdravstva i dugotrajne zaštite, posredstvom primene Otvorenog metoda koordinacije (OMK) (tabela 2), kao tzv. *soft* (meke) procedure. Počev od 2006. godine, ove tri oblasti integrisane su u jedinstveni tzv. socijalni OMK.

„Socijalne oblasti u kojima se odvijaju procesi OMK locirane su na presek evropskih i nacionalnih politika“,¹⁵ a koordinacija sistema socijalne sigurnosti odvija se uz uvažavanje nacionalnih kompetencija. Izuzetno značajan dodatak nacionalnim reformama predstavlja uspostavljanje zajedničkog okvira na komunitarnom nivou, unutar kog se vode nacionalne socijalne politike. Pri tome, „Vladine kompetencije ostaju kompletno nacionalne, ali više nisu međusobno izolovane“¹⁶. Idealno, OMK bi trebalo da omogući usklađenost ishoda socijalnih politika država članica EU, ali podjednako važno i usklađenost same socijalne politike sa politikom zapošljavanja.

Tabela 2. Koordinacija nacionalnih politika zapošljavanja, socijalne uključenosti, penzija, zdravstva i dugotrajne zaštite

Oblasti politika	Zapošljavanje	Socijalna uključenost	Penzije	Zdravstvo i dugotrajna zaštita
Ugovorni osnov	Čl. 125–130 Sporazuma o Evropskoj zajednici / Čl. 145–150 Sporazuma iz Lisabona, Poglavlje IX Zaposlenost	Čl. 136, 137 i 144 Sporazuma o Evropskoj zajednici / Čl. 151, 153 i 160 Sporazuma iz Lisabona, Poglavlje X Socijalna politika	Čl. 140 i 144 Sporazuma o Evropskoj zajednici / Čl. 156 i 160 Sporazuma iz Lisabona, Poglavlje X Socijalna politika	Čl. 144 Sporazuma o Evropskoj zajednici / Čl. 160 Sporazuma iz Lisabona, Poglavlje X Socijalna politika i čl. 168 Sporazuma iz Lisabona, Poglavlje XIV Javno zdravlje

¹⁴ Ova veza, na primer, pokazala se kasnije i u formi odbijanja Francuske da usvoji Ugovorni ustav.

¹⁵ Martin Heidenreich, Gabriele Bischoff, “The Open Method of Co-ordination: A Way to the Europeanization of Social and Employment Policies?”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 46, No. 3, p. 505.

¹⁶ Anton Hemerijck, “Self-Transformation of European Social Model(s)?” in: Gøsta Esping-Andersen, Duncan Gallie, Anton Hemerijck, John Myles (eds.), *Why We Need a New Welfare State?*, op. cit., p. 210.

Komiteti	Komiteet za zapošljavanje	Komiteet za socijalnu sigurnost	Komiteet za socijalnu sigurnost i Komiteet za zapošljavanje	Komiteet za socijalnu sigurnost i Komiteet za zapošljavanje
Predlog o primeni koordinacije	1997. godine	2000. godine	2001. godine	2004. godine
Ciljevi	Podsticanje mogućnosti zapošljavanja, preduzetništva, prilagodljivosti i jednakih mogućnosti	Učešće u zapošljavanju i pristup svim resursima, pravima, proizvodima i uslugama; sprečavanje rizika isključenosti; pomoć najvulnerabilnijima i mobilizovanje svih relevantnih organa	Adekvatnost penzija, finansijska održivost i modernizacija penzijskih sistema	Pristupačnost i kvalitet usluga, finansijska održivost sistema

Izvor: Martin Heidenreich, Gabriele Bischoff, 2008 (modifikovano)

Normativni okvir OMK definisan je posredstvom utvrđivanja smernica za Uniju, u kombinaciji sa specifičnim vremenskim rasporedima za postizanje ciljeva na kratkoročnom, srednjoročnom i dugoročnom osnovu; ustanovljavanja, tamo gde je podesno, kvantitativnih i kvalitativnih indikatora i standarda, prilagođenih potrebama različitih država članica i sektora; prevođenja ovih evropskih smernica u nacionalne i regionalne politike, postavljanjem specifičnih zadataka; periodičnog praćenja, evaluacije i pregleda od strane kolega (*peer review*), organizovanih kao procesa uzajamnog učenja.¹⁷

Posledično, logika (primene) OMK u praksi polazi od zajedničkih, na komunitarnom nivou utvrđenih procedura i smernica, čija implementacija na nacionalnom nivou podrazumeva i zahteva brojna prilagođavanja; indikatori i standardi predstavljaju unifikovan okvir za poređenje ishoda politika, među kojima su razlike i dalje prisutne, ali uz usmerenost ka zajednički definisanim ciljevima; najbolje prakse predstavljaju „inspiraciju za nacionalne politike“¹⁸. Razmena iskustava između država, koja je u vezi sa učenjem, upućuje, zajedno sa ostalim odlikama OMK, na to da on suštinski predstavlja *proces*, a ne datost.

¹⁷ Lisbon European Council, *Lisbon European Council of 23 and 24 March 2000, Presidency Conclusions*, 2000, Available from: www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm (Accessed 4 January 2007)

¹⁸ Anton Hemerijck, “Self-Transformation of European Social Model(s)?”, op. cit., p. 210.

Međutim, sama normativna dimenzija OMK nije unifikovana (tabela 2). Najčvršći osnov imaju smernice za (ekonomsku politiku i) politiku zapošljavanja, dok u ostalim politikama (na primer socijalne uključenosti) nisu utvrđene smernice, već samo opšte ciljne oblasti. Konzistentnost zajedničkih indikatora takođe je nepotpuna; na primer, nacionalne države i dalje nisu postigle dogovor o indikatorima praćenja politika koje se odnose na penzijske sisteme, za razliku od zapošljavanja i socijalne uključenosti, za koje je uspostavljen niz indikatora. Razlikuje se i specifičnost i razrađenost preporuka – preporuke za politike zapošljavanja konkretizovane su za svaku državu članicu ponaosob, ali za ostale politike u kojima se primenjuje OMK nisu. Evaluacija aktivnosti i inicijativa dokumentuje se u izveštajima, čiji broj i učestalost značajno variraju u različitim oblastima politika. U politikama zapošljavanja i socijalne uključenosti postoji obaveza sačinjavanja nacionalnih akcionih planova¹⁹, a u nekim drugim samo opštih izveštaja.

Pored normativa, konceptualizovanje OMK podrazumeva ustanovljavanje odgovarajućeg *institucionalnog okvira*, odnosno „infrastrukture“ koju sačinjavaju nacionalne i evropske institucije za koordinaciju. U socijalnim politikama najznačajnije nadležnosti, kada su komunitarni organi u pitanju, ima Komisija, koja predlaže smernice i sačinjava preporuke, a zatim i Savet. U prilog zatvorenosti OMK na komunitarnom nivou je i stanovište: „Značajni segmenti koordinacije obavljaju se u birokratskim, visokoprofesionalizovanim, nedemokratski legitimisanim i politički teško kontrolisanim komitetima u kojima se odluke donose ili čak između službenika Komisije i Saveta“²⁰. Izvan organa koji imaju status glavnih, nezaobilazno mesto zauzimaju Komitet za zapošljavanje i Komitet za socijalnu sigurnost, u kojima se najčešće odvijaju procesi pregovaranja u vezi sa OMK.

S druge strane, „duh“ OMK zahteva što širu participaciju što većeg broja aktera na nacionalnom nivou, tako da je intencija komunitarnih kreatora politika da oni potiču ne samo iz zvaničnih, vladinih domena, nego i sindikata, nevladinog sektora itd. Nije sigurno koliko je ispunjen ovaj cilj, s obzirom na to da se u osvrtima na uspešnost primene OMK često apostrofira upravo faktička isključenost i uzak domet uticaja određenih grupacija.

Oblasti uspešne primene OMK, što znači: višeg stepena koordinacije nacionalnih politika, jesu zapošljavanje i socijalna uključenost. Nasuprot tome, penzije su oblast u kojima koordinacija tek zadobija svoje mesto, odnosno traže se specifičniji načini zajedničkog pristupa, dok su zdravstvo i dugotrajna zaštita minimalno koordinisani na nivou EU.

¹⁹ Od 2005. godine koncipiraju se tzv. Programi nacionalnih reformi.

²⁰ Martin Heidenreich, Gabriele Bischoff, „The Open Method of Co-ordination: A Way to the Europeanization of Social and Employment Policies?“, op. cit., p. 502.

POLITIKA SOCIJALNE UKLJUČENOSTI

Politika socijalne uključenosti na komunitarnom nivou

Period nakon lansiranja Lisabonske strategije označio je razvoj nove ere socijalnih politika EU i u EU, i to sa naglaskom na zaštiti najranjivijih grupa stanovništva. U pitanju su politike zaštite siromašnih, koje su, međutim, od prve decenije XXI veka, dobile karakter koncentrisanih mera, prava i usluga, usmerenih ka višestrukim dimenzijama siromaštva. Tome je doprinela promena „slike“ siromaštva u državama članicama, i to na najmanje dva nivoa:

- pojava novih formi siromaštva: za razliku od, na primer, siromaštva kod starih tokom sedamdesetih, početkom devedesetih omasovilo se siromaštvo u starosnoj kategoriji onih koji bi trebalo da budu radno aktivni, naročito mladih, koji nisu imali nikakvo zaposlenje ili su duži kontinuirani period izvan tržišta rada i sl.;
- snažnija povezanost više faktora rizika kod većeg broja stanovnika.

„Termini 'polarizacija', 'dualizacija' i 'marginalizacija' ušli su u vokabular analitičara siromaštva, za opisivanje sve većeg jaza između onih koji su bili u mogućnosti da ostvare koristi od socijalnih i ekonomskih sistema i onih koji su bili isključeni iz njih. Ovi termini signalizovali su uvećanje jaza između zaposlenih, na koje se primenjuje darežljivo socijalno osiguranje i nezaposlenih, između urbane i ruralne populacije, centra i periferije, sposobnih za rad i lica sa invaliditetom, muškaraca i žena. Identifikovane su kategorije lica koje žive na marginama društva i koje zahtevaju posebnu pomoć: dugotrajno nezaposleni, samohrani roditelji, migranti i izbeglice i de-privilegovani koji žive u urbanim i ruralnim oblastima“²¹. Same politike prvo su proširene, tako da obuhvate delatnosti usmerene ka smanjivanju ne samo siromaštva (tj. dohodovne dimenzije), nego i (socijalne) isključenosti, a istovremeno i preimeno- vane u politike socijalne kohezije²². Konačno, 2004. godine, u Zajedničkom izveštaju o socijalnoj uključenosti, definisani su i sami pojmovi siromaštva,

²¹ Linda Hantrais, *Social Policy in the European Union*, Palgrave Macmillan, New York, 2007, p. 195.

²² Zajedno sa kreiranjem radnih mesta i ekonomskim rastom, socijalna kohezija pozicionirana je kao jedan od tri cilja razvoja u Lisabonskoj strategiji. Prve modifikacije Strategije iz 2003. godine, do kojih je došlo usled nezadovoljstva ostvarenim napretkom i potrebe za boljim usmeravanjem procesa, nisu ugrozile socijalnu dimenziju: „protivno željama nekih aktera u procesu – naročito ekonomski orijentisanih aktera (koji su koncentrisani oko Generalne direkcije Evropske komisije za ekonomske i finansijske poslove (DG ECFIN), Saveta ECFIN i EU Komiteta za ekonomsku politiku) – socijalni Lisabon je preživio“ (Mary Daly, „Assessing the EU Approach to Combating Poverty and Social Exclusion in the Last Decade“ in:

socijalne isključenosti i socijalne uključenosti, koje Unija i njene države članice koriste:

- *siromaštvo* se odnosi na nepostojanje dohodaka i resursa, koji se smatraju adekvatnima, prihvatljivima i uobičajenima u jednom društvu, u kombinaciji sa marginalizovanjem;
- *socijalna isključenost* se odnosi na nemogućnost pristupa i učestvovanja u društvu, kao posledica nepostojanja bazičnih kompetencija, diskriminacije i sl;
- *socijalna uključenost* predstavlja „proces koji obezbeđuje da oni, koji su pod rizikom od siromaštva i socijalne isključenosti, dobiju mogućnosti i resurse da učestvuju u potpunosti u ekonomskom, socijalnom i kulturnom životu i da uživaju u životnom standardu i blagostanju, koji se smatraju uobičajenima u društvu u kom žive, obezbeđuje da više učestvuju u donošenju odluka koje utiču na njihove živote i da imaju pristup osnovnim pravima“²³.

Najuopštenije, socijalna isključenost predstavlja širi pojam, koji obuhvata i aspekt siromaštva, koje može biti kako uzrok, tako i posledica socijalne isključenosti. Istovremeno, bez obzira na to koliko se siromaštvo posmatralo kao višedimenzionalna pojava, ono se više odnosi na distribuciju i redistribuciju, odnosno odsustvo resursa; nasuprot tome, socijalna isključenost tiče se neadekvatne participacije individua i domaćinstava u društvu i njihove neodgovarajuće integracije, usled nemogućnosti ostvarivanja određenih socijalnih prava, što na kraju rezultuje raskidanjem veza između individue i društva.

Jedno (od četiri) područja politike socijalne uključenosti, u kojima se odvijaju najintenzivnije komunitarne delatnosti, jeste *aktivno uključivanje na tržište rada*, i to naročito dugotrajno nezaposlenih. Kao instrumenti aktivnog uključivanja predviđeni su pružanje adekvatne materijalne pomoći, stvaranje inkluzivnih tržišta rada i pristup kvalitetnim javnim službama. Preporukom o aktivnoj inkluziji utvrđeni su principi i smernice za kreiranje i/ili rekonceptualizovanje nacionalnih politika socijalne uključenosti. „Preporuka Komisije poziva na sveobuhvatne i koordinisane politike i zahteva od država članica da osiguraju sveobuhvatno učešće u razvoju, implementaciji i evaluaciji postojećih strategija svih socijalnih partnera, nevladi-

Eric Marlier and David Natali (eds.) with Rudi Van Dam, *Europe 2020 – Towards a More Social Europe?*, Peter Lang, Brussels, 2010, p. 148).

²³ European Commission, *Joint Report on Social Inclusion – Social Security and Social Integration*, European Commission, Brussels, 2004, p. 2. Available from: http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/final_joint_inclusion_report_2003_en.pdf (Accessed 1 August 2006)

nih organizacija, pružaoca usluga, kao i onih koji su pogođeni siromaštvom i socijalnom isključenošću²⁴.

Dostupnost socijalnih prava i usluga predstavlja ravnopravnu pretpostavku za socijalno uključivanje i razvijano je kao samostalna (druga) oblast politike socijalne uključenosti. Ona predstavlja i koncept, koji je inkorporiran u sve druge oblasti politike uključenosti. *Zaštita dece i zaštita beskućnika* su područja politika usmerena prema specifičnim grupama pod izuzetno visokim rizikom. Fokus na decu i na beskućnike proistekao je iz njihovog izuzetno nepovoljnog položaja i višestrukih prepreka za izlazak iz siromaštva. Kod dece, u pitanju su nepovoljni efekti obrazaca dugotrajnog življenja u siromaštvu i njegovo generacijsko reprodukovanje, a kod beskućnika je izražena tzv. ekstremna marginalizovanost.

U prvom petogodišnjem periodu nakon usvajanja Lisabonske strategije (2000–2005), premise politika i mere socijalne uključenosti definisane su izuzetno ekstenzivno i ticale su se kako prevencije, tako i pristupa svih pravima, resursima, uslugama, a naročito onih koji su najranjiviji, uz angažovanje svih relevantnih organa i nivoa vlasti. U ovom periodu, „orijentacija je pre svega bila socijal-demokratska: željeni evropski model naglašavao je socijalna prava i shvatao 'zajednicu' tako da ljudi u njoj jesu ili treba da budu ekonomski, socijalno i politički uključeni“²⁵. U periodu koji je usledio (2005–2010), sprovedene su promene koje nisu zadržale fokus na socijalnoj koheziji, već su je stavili „u službu“ rasta i zapošljavanja. Stoga se promena osnova aktivnosti u politici socijalne uključenosti odrazila kroz njeno sužavanje. Do tada usvojeni koncept (prema kom je socijalna uključenost smatrana ishodom koncentrisanih aktivnosti) potisnut je shvatanjima bliskijim ekonomiji. U skladu sa njima, socijalna uključenost realizovala bi se kao rezultat ostvarenja ciljeva u oblasti zapošljavanja i rasta, a zatim i reformi socijalnih modela. Ovo posredno ostvarivanje ciljeva socijalne uključenosti (preko ostvarivanja ekonomskih) praćeno je većim naglaskom politike uključenosti na onima koji su najviše izloženi siromaštvu i na učešću na tržištu rada uopšteno.

U narednom strateškom dokumentu „Evropa 2020“, ciljevi Lisabonske strategije u domenu socijalne kohezije i socijalne uključenosti dodatno su prošireni i pozicionirani u kontekst inkluzivnog rasta. Usvojen je i cilj „izbavljenja najmanje 20 miliona ljudi od rizika siromaštva i isključenosti“, pri čemu su države članice pozvane da postave sopstvene nacionalne mete u svrhu realizovanja ovog zajedničkog cilja. „Evropska platforma protiv siro-

²⁴ Mathias Maucher, „Socijalna uključenost i promocija socijalne Evrope: koncepti i okviri na nivou Evropske unije“ u: Drenka Vuković, Mihail Arandarenko (ur.), *Socijalne reforme – sadržaj i rezultati*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2011, str. 45.

²⁵ Mary Daly, „Assessing the EU Approach to Combating Poverty and Social Exclusion in the Last Decade“, op. cit., p. 149.

maštva“ institucionalizovana je kao jedna od sedam inicijativa, a smernica o „Promovisanju socijalne uključenosti i borbe protiv siromaštva“ predstavlja jednu od deset integrisanih smernica politike zapošljavanja.²⁶ Nasuprot ovim nastojanjima, ograničenja i nedorečenosti u vezi sa upravljanjem Strategijom predstavljaju pretnju po koordinaciju socijalne politike Evropske unije.²⁷

Politike socijalne uključenosti na nacionalnom nivou

U borbi protiv siromaštva i socijalne isključenosti, Otvoreni metod koordinacije predstavlja odgovor Unije na problematiku heterogenosti nacionalnih socijalnih infrastruktura, tradicionalno korišćenih za predupređivanje ovih rizika. Proširenje na istok dodatno je otežalo sprovođenje ujednačenog pristupa, usled specifičnosti tranzicionih sistema novih država članica u odnosu na EU15, ali i razlika unutar njih. Sastavni elementi OMK u oblasti socijalne uključenosti su:

1) definisanje ciljeva – pristup resursima, pravima i uslugama za sve [...] aktivno socijalno uključivanje svih [...] dobra koordinisanost, efikasnost i efektivnost politika socijalne uključenosti;

2) sastavljanje nacionalnih akcionih planova o socijalnoj uključenosti (kao jedan od delova Nacionalnih strateških izveštaja);

3) uspostavljanje zajednički dogovorenih indikatora, u svrhu poboljšanja analize siromaštva i socijalne isključenosti i merenja napredovanja država članica;

4) vođenje procesa praćenja i izveštavanja o postignućima država članica;

5) kreiranje dva komunitarna programa koja podstiču ovaj proces, kao i uzajamno učenje i dijalog između država članica, u svrhu stimulisanja inovacija i razmene dobrih praksi.²⁸

Izmene nacionalnih politika pod uticajem komunitarne politike socijalne uključenosti, i naročito OMK, egzistiraju u rasponu od visokog pozicioniranja

²⁶ European Commission, *Europe 2020 – A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth*, European Commission, Brussels, 2010, pp. 5–10. Available from: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF> (Accessed 17 March 2013).

²⁷ Jonathan Zeitlin, “Towards a Stronger OMC in a More Social Europe 2020: A New Governance Architecture for EU Policy Coordination” in: Eric Marlier and David Natali (eds.) with Rudi Van Dam, *Europe 2020 – Towards a More Social Europe?*, Peter Lang, Brussels, 2010, p. 265.

²⁸ Hugh Frazer and Eric Marlier, “Strengthening Social Inclusion in the Europe 2020 Strategy” in: Eric Marlier and David Natali (eds.) with Rudi Van Dam, *Europe 2020 – Towards a More Social Europe?*, Peter Lang, Brussels, 2010, pp. 226–227.

problematike socijalnog uključivanja u nacionalne agende preko unapređivanja statističkih kapaciteta nacionalnih država, do samoprocene učinka.

Pre svega, posvećenost EU kreiranju koncepta i programa borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti, suštinski je uticala na davanje prioriteta politikama socijalne uključenosti u državama članicama. U nekim državama EU, u kojima gotovo da nisu postojali diskursi o siromaštvu (države nordijskog režima), „siromaštvo nije (zaista) bilo prepoznavano kao problem koji zahteva posebnu pažnju“²⁹ sve do njegovog prepoznavanja na nivou EU. U nekim drugim državama, poput Velike Britanije, Francuske i Belgije, naročito je doprinela afirmisanju mera socijalnog uključivanja dece. S tim u vezi, komunitarni koncept siromaštva i socijalne uključenosti prihvaćen je i ujednačen među državama članicama. Tome je naročito doprinela izrada Nacionalnih akcionih planova, za koje je predviđena suštinska uloga u strategiji podizanja nivoa socijalne uključenosti na nacionalnom nivou, budući da oni prilagođavaju zajedničke ciljeve Unije specifičnim okolnostima u državama članicama, odnosno sprovode odgovarajuće nacionalne politike, uvažavajući specifičnosti i diversifikovanost nacionalnih sistema socijalne zaštite i socijalnih politika uopšte, kao i inicijalnog stanja, kada su siromaštvo i socijalna isključenost u pitanju. Opreznije procene uticaja (i kvaliteta) Nacionalnih akcionih planova i Nacionalnih strateških izveštaja o socijalnoj sigurnosti i socijalnoj uključenosti kreću se u širokom rasponu od krajnje pozitivnih do krajnje negativnih. U prilog neadekvatnim ocenama su one koje smatraju da ova dokumenta predstavljaju samo izveštaje, prikaze stanja, a ne strategije nacionalnih država (jedan od primera je i Švedska, čiji je „NAP/uključivanje 'izveštaj za Brisel' o postojećim aktivnostima“)³⁰ i da je samo mali broj država izvršio stvarnu procenu svojih politika socijalne uključenosti u njima. Nasuprot tome, postoje shvatanja prema kojima su NAP izazvali promene u nacionalnim reakcijama na probleme socijalne isključenosti“.³¹

Sve to rezultovalo je znatnim korisnim saznanjima o ublažavanju siromaštva i socijalne isključenosti, produbljenjem postojećih saznanja i sl.

Uvođenje OMK u politiku socijalne uključenosti doprinelo je ustanovljavanju zajedničkih, međusobno uporedivih kriterijuma i indikatora, za dobijanje pouzdanih podataka, kao polazišta odgovarajućih (koordinisanih) mera.

²⁹ Bart Vanhercke, „Delivering the Goods for Europe 2020? The Social OMC's Adequacy and Impact Re-assessed“ in: Eric Marlier and David Natali (eds.) with Rudi Van Dam, *Europe 2020 – Towards a More Social Europe?*, Peter Lang, Brussels, 2010, p. 127.

³⁰ Ibidem, p. 121.

³¹ Natalija Perišić, „Karakteristike i dometi primene Otvorenog metoda koordinacije u evropskom i nacionalnom kontekstu“, *Godišnjak Fakulteta političkih nauka*, Vol. 6, br. 7, str. 219.

Razvijanje indikatora socijalne uključenosti, unapređenje analitičkog okvira kao osnove za bolje razumevanje problema u vezi sa siromaštvom i socijalnom isključenošću i adekvatnije praćenje ostvarenih rezultata nastali su kao rezultat poboljšanja statističkih kapaciteta država članica. To je rezultovalo promenu politika: uviđanje loše „rangiranosti“ u pojedinim indikatorima dovelo je u Belgiji, na primer, do podizanja nivoa naknada za stare, kada je ustanovljeno da su nivoi ovih naknada ispod standarda koji propisuje EU.

ZAKLJUČAK

Socijalni „mikrokosmos“ EU izuzetno je diversifikovan. On egzistira u širokom rasponu od liberalnog favorizovanja individualizma i tržišta, do solidarnosti pristupa o socijalnom građanstvu i obezbeđivanju jednakih uslova za sve. Podjednako tradicionalne socijalne ostavštine Unije predstavljaju i konzervativni pristupi u kontinentalnoj Evropi, u čijem su središtu model muškog hranitelja i socijalno hrišćanstvo, kao i adaptacija korporativnih načela na specifične socijalne okolnosti na Mediteranu. Konačno, izgradnju socijalističkih društava u Evropi pratilo je koncipiranje ništa manje grandioznog socijalnog projekta, a godine tranzicije u njima predstavljale su preispitivanja polaznih postavki sistema i pokušaje njihovog specifičnog prilagođavanja socijalnim vrednostima Evropske unije.

Socijalne politike predstavljaju jednu od (preostalih) oblasti suverenosti država članica EU i socijalne reforme će se i dalje odvijati na nacionalnom nivou, što će biti faktor opstajanja razlika između socijalnih sistema nacionalnih država. Iako danas gotovo da nema nikakve sumnje u vezi sa ovom konstatacijom, period koji je usledio nakon uvođenja OMK označio je *de facto* značajniji stepen koordinacije nacionalnih socijalnih politika, iako u različitom stepenu, u zavisnosti od konkretnih oblasti.

Koordinacija u oblasti nacionalnih politika socijalne uključenosti odvija se na najmanje dva nivoa: na kognitivnom i na praktičnom nivou. Na kognitivnom nivou, u pitanju su: razvijanje koncepta socijalne uključenosti i njegovo ujednačavanje u različitim državama članicama; razvijanje indikatora praćenja napretka; uvođenje kvantifikovanih ciljeva; definisanje kriterijuma procene uticaja. Istovremeno, produkti kognitivnog procesa, kao svojevrsnog socijalnog učenja, služe kao osnov politika zasnovanih na dokazima i vode ka suštinskim promenama u promišljanju nacionalnih politika socijalne uključenosti. Na praktičnom nivou, OMK promoviše koordinaciju učinaka / ciljeva i politika. Ovaj proces je dvosmeran – on sadrži, s jedne strane, snažan podsticaj ka realizovanju zajedničkih ciljeva, a s druge, snažne elemente uzajamnog učenja i razmene najboljih praksi. Uprkos znatnim teorijskim i empirijskim naporima uložnim u ispitivanje problematike predmeta koordinacije u oblasti socijalne uključenosti, i dalje ne postoji nedvosmislen odgovor na pitanje

da li je dominantnija koordinacija ciljeva i/ili politika u evropskim državama blagostanja. Uprkos tome, koordinacija nacionalnih politika ima povratan uticaj na razvijanje komunitarnog koncepta, podsticanjem dinamičnijeg pristupa razvoju socijalnih politika na nivou EU. Oblast socijalnog uključivanje predstavlja sa sigurnošću jedan od najčvršćih elemenata jedinstvenog evropskog socijalnog modela.

BIBLIOGRAFIJA

- [1] Abrahamson Peter, „Proizvodnja modela socijalne politike“, *Revija za socijalnu politiku*, Vol. 7, no. 1, str. 79–93.
- [2] Arts Will, Gelissen John, „Three worlds of welfare capitalism or more?“, *Journal of European Social Policy*, Vol. 12, No. 2, pp. 137–158.
- [3] Atkinson Anthony Barnes, Cantillon Bea, Marlier Eric, Nolan Brian, *Taking Forward the EU Social Inclusion Process*, 2005. Available from: http://www.eu2005.lu/fr/actualites/documents_travail/2005/06/13socialreport/report.pdf (Accessed 28 February 2014).
- [4] Baldwin Peter, „Can we define a European welfare state model?“ in: Bent Greve (ed.), *Comparative Welfare Systems*, Palgrave Macmillan, London, 1996.
- [5] Daly Mary, „Assessing the EU Approach to Combating Poverty and Social Exclusion in the Last Decade“ in: Eric Marlier and David Natali (eds.) with Rudi Van Dam, *Europe 2020 – Towards a More Social Europe?*, Peter Lang, Brussels, 2010, pp.143–161.
- [6] Esping Andersen Gøsta, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1990.
- [7] Esping-Andersen Gøsta, „Towards the Good Society, Once Again?“ in: Duncan Gallie, Anton Hemerijck, John Myles (eds.), *Why We Need a New Welfare State?*, Oxford University Press, Oxford, 2002, pp. 1–25.
- [8] European Commission, *Joint Report on Social Inclusion – Social Security and Social Integration*, European Commission, Brussels, 2004. Available from: http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/final_joint_inclusion_report_2003_en.pdf (Accessed 1 August 2006).
- [9] European Commission, *Europe 2020 – A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth*, European Commission, Brussels, 2010, pp. 5–10. Available from: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF> (Accessed 17 March 2013).
- [10] Frazer Hugh and Marlier Eric, „Strengthening Social Inclusion in the Europe 2020 Strategy“ in: Eric Marlier and David Natali (eds.) with Rudi Van Dam, *Europe 2020 – Towards a More Social Europe?*, Peter Lang, Brussels, 2010, pp. 225–252.
- [11] Hantrais Linda, *Social Policy in the European Union*, Palgrave Macmillan, New York, 2007.

- [12] Heidenreich Martin, Bischoff Gabriele, "The Open Method of Co-ordination: A Way to the Europeanization of Social and Employment Policies?", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 46, No. 3, pp. 497–532.
- [13] Hemerijck Anton, "Self-Transformation of European Social Model(s)?" in: Gøsta Esping-Andersen, Duncan Gallie, Anton Hemerijck, John Myles (eds.), *Why We Need a New Welfare State?* Oxford University Press, Oxford, 2002, pp. 173–213.
- [14] Lisbon European Council, *Lisbon European Council of 23 and 24 March 2000, Presidency Conclusions*, 2000. Available from: www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm (Accessed 4 January 2007).
- [15] Maucher Mathias, „Socijalna uključenost i promocija socijalne Evrope: koncepti i okviri na nivou Evropske unije“ u: Drenka Vuković, Mihail Arandarenko (ur.), *Socijalne reforme – sadržaj i rezultati*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2011, str. 36–59.
- [16] Perišić Natalija, „Karakteristike i dometi primene Otvorenog metoda koordinacije u evropskom i nacionalnom kontekstu“, *Godišnjak Fakulteta političkih nauka*, Vol. 6, br. 7, str. 215–232.
- [17] Pestieau Pierre, *The Welfare State in the European Union – Economic and Social Perspectives*, Oxford University Press, Oxford, 2006.
- [18] Soede Arjan, Vrooman Cok, Ferraresi Pier Marco, Segre Giovanna, *Unequal Welfare States – Distributive consequences of population ageing in six European countries*, SCP, The Hague, 2004.
- [19] Spiker Pol, *Socijalna politika – teorija i praksa*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2013.
- [20] Vanhercke Bart, "Delivering the Goods for Europe 2020? The Social OMC's Adequacy and Impact Re-assessed" in: Eric Marlier and David Natali (eds.) with Rudi Van Dam, *Europe 2020 – Towards a More Social Europe?*, Peter Lang, Brussels, 2010, pp. 115–142.
- [21] Zeitlin Jonathan, "Towards a Stronger OMC in a More Social Europe 2020: A New Governance Architecture for EU Policy Coordination" in: Eric Marlier and David Natali (eds.) with Rudi Van Dam, *Europe 2020 – Towards a More Social Europe?*, Peter Lang, Brussels, 2010, pp. 253–273.

Natalija Perišić

COORDINATION OF SOCIAL INCLUSION POLICIES
AMONG THE EUROPEAN WELFARE STATES

Abstract

Contours of the European Union's social dimensions have been outlined within different national social contexts. The basics of Nordic, Anglo-Saxon, Mediterranean, Continental and Eastern European regimes have different presumptions, but objectives seem rather compatible. Poverty and social exclusion reduction is one of the social objectives of the European welfare states with a strong base on the Union level through the Social Open Method of Coordination (OMC). Assessments of the OMC impact over national social inclusion policies point to numerous improvements but also to shortages that need to be overcome.

Key words:

welfare state, European Union, coordination, Open Method of Coordination, social inclusion.

