

JOURNAL OF EUROPEAN SOCIAL POLICY

Godina 9, 1999.

U četiri objavljena broja ovog časopisa u 1999. godini, a koji fokusira niz pitanja razvoja socijalne politike u različitim europskim zemljama te unutar Europske unije kao nove političko-teritorijalne organizacije, pronalazimo niz tekstova koje želimo posebno preporučiti hrvatskim čitateljima.

Već prvi tekst u prvom broju zaslužuje takvu pozornost. Jacob Torfing u svome radu *Workfare with welfare: recent reforms of the Danish welfare state* razmatra način na koji je Danska promijenila svoju politiku poticanja zapošljavanja, a da pri tome nije dovela u pitanje osnovne konture svog tipa socijalne države. Jedno od ključnih pitanja svih rasprava o socijalnoj državi je danas način na koji država regulira tržište rada te smanjuje nezaposlenost, a najučinkovitijim se predstavlja primjer neoliberalnih socijalnih država (primjer Ujedinjenog Kraljevstva i posebno SAD-a) koje se potpuno liberalizirale tržišta rada i istodobno smanjile niz socijalnih potpora. To se dešava u okvirima zaokreta od keynesijanske socijalne države (*Keynesian welfare state*) k schumpeterijanskom radnom režimu (*Schumpeterian workfare regime*). Osnovna karakteristika schumpeterijanskoga radnog režima jest da je u njemu socijalna politika podređena zahtjevima fleksibilnosti tržišta rada, dok se socijalni izdaci nastoje smanjiti. No, autor tvrdi da ova politika poprima različite oblike u različitim državama te da uz neoliberalnu strategiju možemo prepoznati i neoetatističku i neokorporativističku. Danska je upravo primjer neoetatističke i to vrlo uspješne strategije pa nije opravdano govoriti samo o američkom čudu već se može govoriti i o danskom čudu. Stopa nezaposlenosti je u Danskoj pala s 12,7% u siječnju 1994. godine na 7,9% u travnju 1997. godine, a stopa nezaposlenosti mladih s 12% 1993. na oko 4,9% 1997. godine. Reforma tržišta rada započeta 1993. godine označila je mnogo agresivniji pristup nastojanjima povratka na tržište rada. Vrijeme primanja naknada fiksirano je na najviše sedam godina (1995. smanjeno na pet godina), a povezano je s mnogo širim mogućnostima doškoloavanja,

prekvalifikacije, individualnog savjetovanja i sl. Sve je usmjereno na različite mjere aktivacije nezaposlene osobe. Zakonom o aktivnoj socijalnoj politici iz 1996. godine određena su dva cilja: naglasiti pravo i obvezu svakoga da iskoristi i razvije svoje radne vještine te aktivirati sve primatelje socijalne pomoći, uključujući i one koje ne muči nezaposlenost, već neki drugi problemi. Neke kritike ovog zakona ublažene su novim zakonom iz 1997. godine kojim je navedeno da aktivacija ne smije nikada zamijeniti individualni tretman osobe te da ponuda aktivacije mora odgovarati potrebama i sposobnostima socijalnog klijenta. Objašnjavajući uspješnost i specifičnost ovakve danske strategije autor naglašava okolnosti dobrog gospodarskog razvoja te snažne ukorijenjenosti danskoga socijalnog modela, kojeg najznačajnije političke grupe nisu htjele dovesti u pitanje te koji je omogućio iskorištavanje pozitivnih, a izbjegavanje nekih negativnih posljedica nove, dominantno neoliberalne, socijalne politike.

Rad Rossane Trifiletti *Southern European welfare regimes and the worsening position of women* zanimljiv je kao doprinos diskusiji o postojanju čvrtoga tzv. južnoeuropskoga ili mediteranskog modela socijalne države. Esping-Andersenovi modeli su doživjeli brojne kritike kako iz perspektive razvoja pojedinih država (pa je, primjerice, uz mnoge druge, M. Ferrera pisao o posebnom južnoeuropskom modelu) ili iz perspektive regulacije nekih socijalnih područja, posebice obiteljske politike i statusa žena. U ovom je radu mediteranski model (autorica najviše rabi tu riječ) sagledan iz obje perspektive. Naime, jedna od bitnih karakteristika ovog modela jest uloga obitelji i to, čak, proširene obitelji u zadovoljavanju potreba svojih članova. Država ovdje (nasuprot klasičnom modelu muškog hranitelja) ne jamči obiteljsku plaću, već samo omogućuje obitelji da se pobrine da barem jedan njen član ima dobro zaštićeni posao. To je povezano upravo s proširenom obitelji, a mediteranske zemlje su jedine zemlje EU koje imaju legalnu obvezu brige o članu proširene obitelji koji ima neku potrebu. Dakle, za razliku od klasičnoga modela muškog hranitelja država tretira ženu sukladno njenoj obiteljskoj ulozi, ali je u slučaju ekonomske nužde šalje nezaštićenu na tržište rada. Samo u slučaju da žene rade puno radno vrijeme imaju pravo na neke socijalne naknade ili pristup socijalnim uslugama, a što predstav-

lja problem zbog količine rada unutar neformalne ekonomije. U 90-ima se neke stvari ipak mijenjaju (ali u različitim smjerovima) te autoric raspravlja o utjecaju “modernizacijskih” procesa na status žena u mediteranskim zemljama.

Iz broja 2 izdvajamo tekst Berndta Kellera i Berndta Sörricia (*The new European social dialogue: old wine in new bottles?*) koji razmatraju proces donošenja socijalnih odluka na razini Europske unije. Proces formuliranja socijalne Europe u velikoj mjeri, a zbog različitih razloga, zaostaje za ekonomskom, monetarnom pa i političkom integracijom. Jedan od načina poticanja ovog procesa bio je donošenje tzv. Protokola o socijalnoj politici te njegovog Ugovora, što su prihvatile sve članice EU, izuzev Ujedinjenog Kraljevstva. Dolaskom na vlast laburista 1997. godine to izuzeće je prestalo, a istodobno su se sve članice dogovorile da Protokol i Ugovor postanu sastavni dio poglavlja o socijalnoj politici Ugovora EU (*Treaty on European Union*), prihvaćenoga u Amsterdamu 1997. godine. Dajući veća prava i odgovornosti socijalnim partnerima Protokol slijedi princip supsidijarnosti kojim se prednost daje privatnoj, decentraliziranoj regulaciji u odnosu na javnu regulaciju na razini EU. Istodobno, a ne negirajući ovo načelo, Ugovor daje veća prava Europskoj komisiji u odlučivanju o nekim socijalnim pitanjima. Točno su definirana pitanja za koja je potrebna sada samo kvalificirana većina (zaštita sigurnosti i zdravlja radnika, radni uvjeti, informiranje i savjetovanje...), ona koja i dalje zahtijevaju konsenzus (socijalna sigurnost, socijalna zaštita radnika, zaštita nezaposlenih radnika...) te ona koja se ne mogu zasnivati na Ugovoru (regulacija plaća, štrajkova, prava udruživanja). U prvom komuniqueu EK o primjeni Protokola i Ugovora o socijalnoj politici formaliziran je opći okvir dvostupanjske procedure usaglašavanja stavova o pojedinim pitanjima. Zeleći razumjeti kako zaista teče taj proces autori opisuju poziciju, interese i pregovaračku strategiju dvaju najvažnijih socijalnih partnera: European Trade Union Confederation (ETUC) i Union of Industrial and Employers' Confederation of Europe (UNICE). Njihove se pozicije, interesi i strategije, međutim, ukrštaju s pozicijama, interesima i strategijama EK te država članica, što dovodi do izuzetno komplicirane i često neuspješne procedure usaglašavanja stavova i donošenja odluka. To autori demonstiraju na

analizi malobrojnih inicijativa uobličениh unutar okvira Ugovora o socijalnoj politici te na dometima samo dviju do sada donesenih odluka: o roditeljskom dopustu te o radu s djelo-mičnim radnom vremenom.

Upravo je ova tema roditeljskog dopusta, zasnovana na direktivi EU iz lipnja 1996. godine, tema članka iz broja 3 autora Gwennaële Bruning i Janneke Plantenga (*Parental leave and equal opportunities: experiences in eight European countries*). Tom su direktivom zemlje članice obvezane na ozakonjenje roditeljskog dopusta kojim će se omogućiti roditeljima da brinu o djetetu puno radno vrijeme u trajanju od najmanje tri mjeseca. Premda mnoge zemlje imaju ozakonjena mnogo veća prava činjenica jest da sredinom 1997. godine ovakvo pravo na nacionalnoj razini nisu imale Belgija, UK, Irska i Luxemburg (što ne znači da neke kategorije radnika nisu imale to pravo uređeno, primjerice, kolektivnim ugovorima). Upravo da bi zadovoljili direktivu EU Belgija je donijela takav nacionalni zakon 1. siječnja 1998. godine, Irska u lipnju 1998., a Belgija i UK tijekom 1999. godine. Međutim, praksa i interpretacija roditeljskog dopusta značajno se razlikuju među pojedinim zemljama te autori ispituju te razlike. I stvarno korištenje tog prava uvelike se razlikuje te je ono na visokoj razini u Njemačkoj ili Austriji, ali ne i Danskoj ili Nizozemskoj. Korištenje roditeljskog dopusta od strane očeva također je na vrlo niskoj razini te mnoge zemlje nastoje posebno stimulirati očeve na to (primjer skandinavskih zemalja). Uprkos tome, razlike između očeva i majki su i dalje gotovo nepremostive. U zaključku rada autori upozoravaju na problem nedostatnih podataka u ovom području obiteljske politike te na činjenicu da zemlje pitanje roditeljskog dopusta definiraju i organiziraju sukladno posebnim nacionalnim ciljevima i svojim povijesnim praksama. U tom smislu prepoznaju se četiri modela: vremenski model (Njemačka i Austrija), posljedični (Švedska), paralelni (Finska) te model olakšavanja usluga (Francuska, Danska).

Iz ovog broja valja pročitati i članak Jon Kvista *Welfare reform in the Nordic countries in the 1990s: using fuzzy-set theory to assess conformity to ideal types*. Uporabom tzv. *fuzzy-set* teorije te vrlo sofisticiranom računicom autor pokušava precizno izmjeriti u kojoj mjeri skandinavske države i dalje pripadaju distinktivnom

socijaldemokratskom modelu. Mjereći opskrbu u području obiteljske politike, zaštite nezaposlenih te brige o starijima, autor zaključuje da nijedna od četiri promatrane zemlje nije napustila ekskluzivni klub nordijskih socijalnih država. Nisu to, dakle, učinile ni Finska ni Švedska koje su iskusile najveću gospodarsku krizu i provele najveće reforme pojedinih programa. Autor pokazuje i to da su reforme ili restrikcije u jednom području kompenzirane zadržavanjem ili pojačavanjem usluga u drugom te upravo ovdje demonstrirani holistički pristup omogućuje pogled na ukupnost djelovanja socijalne države.

Linda Hantrais, poznata autorica koja je objavila niz knjiga i studija o obiteljskoj politici, u broju četiri časopisa piše na temu: *Socio-demographic change, policy impacts and outcomes in Social Europe*. Opisujući već dobro poznate društveno-demografske procese te sumirajući političke odgovore pojedinih država na te procese, nama se najzanimljivijim čini zadnji dio teksta u kome ona promatra rezultate pojedinih odabranih političkih odgovora. Ovdje se otkrivaju mnoge, vrlo često zanezarene, pojedinosti. Kako se, primjerice, često prigovara utjecaju permisivne spolne politike na smanjenje stope plodnosti autorica ukazuje na iskustvo skandinavskih zemalja koje su, uz vrlo permisivno spolno i obiteljsko zakonodavstvo prve osjetile pad stope plodnosti, ali i suprotan trend u vrijeme kad je ta stopa nastavila padati u gotovo svim ostalim europskim zemljama. To, očito, zahvaljujući nizu mjera koje ženama olakšavaju kombinaciju majčinstva i zaposlenosti. No, utjecaj proaktivnih obiteljskih mjera vrlo je teško predvidjeti i kvantificirati. Francuska i Luxemburg primjeri su država s velikodušnim naknadama usmjerenim velikim obiteljima, ali je stopa plodnosti posve različita u ove dvije zemlje. U Španjolskoj i Portugalu stopa plodnosti pada u kontekstu sasvim siromašne javne obiteljske opskrbe, dok se u Italiji ta opskrba razlikuje među pojedinim regijama. Veliko je i pitanje brige o starijima, tj. održanja zadovoljavajućeg stupnja međugeneracijske solidarnosti. Zemlje u kojima država ima jasnu odgovornost za brigu za nemoćne (skandinavske zemlje) bilježe mali udio proširenih domaćinstava, ali to nije slučaj u zemljama gdje je zakonska obveza brige o članovima obitelji vrlo jaka (Italija, Portugal, Španjolska). No, usprkos mnogim problemima, politika prema starijima, uz po-

moć mirovinskih sustava, pokazuje se uspješnom te starija domaćinstva ne dijele više veliki rizik siromaštva. "Novi siromašni", sugeriraju neka istraživanja, više se pronalaze među mlađim generacijama. Pokazuje se, čak, da su mladi ugroženiji tamo gdje u većoj mjeri žive sami i gdje država razvija brojne socijalne usluge (skandinavske zemlje), nego tamo gdje ugroženi mladi žive u nuklearnoj ili proširenoj obitelji (mediteranske zemlje). Autorica, stoga, naglašuje važnost međugeneracijskog transfere od starijih roditelja k djeci i unucima, što može predstavljati djelotvornu alternativu nedovoljnoj državnoj pomoći. Autorica upozorava da su zemlje članice EU u proteklom razdoblju bile zaokupljene zadovoljavanjem maastrichtskih kriterija za pristupanje monetarnoj uniji te da će sada više pozornosti morati posvetiti demografskim izazovima i razrađenijim socijalnopolitičkim opcijama kojima će se negativni efekti tih izazova moći ublažiti.

I u ovom je godištu jedan tekst posvećen francuskim socijalnim reformama (Mark I. Vaill, *The better part of valour: the politics of French welfare reform*). Kako smo temi aktualnih francuskih socijalnih reformi posvetili pozornost i u prikazu prošlog godišta časopisa (usp. broj 2/1999. *Revije za socijalnu politiku*) ovdje ćemo samo upozoriti na autorovo nastojanje da prouči političko-interesni kontekst provođenja reformi, a na što je kao važnu determinantu upozorio Paul Pierson u svojoj analizi smanjivanja socijalnih troškova. Slijedeći ovakav analitički naputak autor razmatra različiti uspjeh provođenja reformi dvojice francuskih premijera Edourda Balladura i Alaina Juppéa. Premda ostaje upitno je li baš sve ili gotovo sve moguće objasniti različitim političkim stilom pojedinih političara, odnosno pozornošću posvećenom reguliranju konflikata, valja upamtiti autorov savjet da reforme nije moguće provoditi ako se ne predvidi i različitim strategijama ublaži protudjelovanje reformama pogodnih društvenih grupa.

U posebnoj rubrici u brojevima 2, 3 i 4 časopisa objavljena su tri vrlo zanimljiva članka koja ispituju socijalne posljedice pridruživanja Europskoj uniji u trima razvijenim zapadnim zemljama koje su u EU ušle 1. siječnja 1995. godine: Švedskoj, Finskoj i Austriji. Autori pojedinih članaka prikazuju različitu političku i društvenu situaciju u pojedinim zemljama, ilustriraju niz bojazni vezanih uz pridru-

živanje te, vjerojatno, demonstriraju i svoje različito gledanje na moguće utjecaje pristupanja EU na socijalnu politiku pojedine zemlje.

Čini se da je Arthur Gould u svom pristupu najkritičniji jer već i naslovom podvlači negativne posljedice švedskog ulaska u EU: *The erosion of the welfare state: Swedish social policy and the EU*. No, erozija socijalne države započela je dijelom već ranije i povezana je s jakom ekonomskom krizom koja je Švedsku pogodila između 1989. i 1993. godine. Mjere koje su kasnije poduzimane kako bi Švedska zadovoljila kriterije monetarne unije samo su nastavak već poduzetih mjera. U nekim se područjima, međutim, iskazuje veća bojazan. Prvo je pitanje ravnopravnosti žena i nije čudno da su žene u većoj mjeri glasale protiv ulaska u EU. Švedske su žene, piše autor, naprosto zgrožene i slabijim društvenim statusom žena u ostatku Europe i većom opterećenošću nepriznatim radom kod kuće. Drugo je pitanje politike spram alkohola i droga. Problem konzumacije alkohola veliki je problem Šveđana i upravo je zato proizvodnja i prodaja alkohola pod državnim monopolom, što omogućuje vrlo visoke cijene alkoholnih pića. Ove će visoke cijene biti teško održati uz mnogo niže cijene u drugim zemljama EU. Šveđani se, također, ne žele odreći stroge politike prema problemu zlouporabe droga te su vrlo skeptični prema prijedlozima harmonizacije politike u čijem je središtu pristup smanjivanja štete i dekriminalizacije uporabe droga. Autor ne misli da se švedska socijalna država promijenila, ali upozorava na to da harmonizacija ekonomske i socijalne politike u EU može polako ugroziti temelje švedskoga socijalnog modela.

Opisujući finski slučaj Virpi Timonen (*A threat to social security? The impact of EU membership on the Finnish welfare state*) također analizira potencijalne negativne posljedice ulaska u EU, ali insistira na činjenici da su se mnoge promjene ionako već desile u Finskoj zbog gospodarskih nedaća te da bi ekonomsko i socijalno restrukturiranje ionako bilo na dnevnom redu. To je, kao i činjenica ekonomske i monetarne integracije, samo odgovor na snažne globalizacijske pritiske. Stoga se, tvrdi autor, EU ne može jednostavno okriviti za promjene u socijalnoj državi. Čini se da ni finska javnost nije bila toliko zaokupljena mogućim socijalnim posljedicama pridruživanja kao švedska, možda i zato što su Finci više razma-

trali posljedice u poljoprivrednom sektoru. Slično Švedskoj, negativne se posljedice očekuju zbog mogućeg gubitka državnog monopola u prodaji alkohola, što neće dovesti samo do nižih cijena i vjerojatno veće konzumacije, već se gubi i značajan izvor prihoda koji financira mnoge socijalne programe.

Prikazujući austrijsku situaciju Emmerich Tálos i Christoph Badelt (*The welfare state between new stimuli and new pressures: Austrian social policy and the EU*) pokazuju kako je zbog zadovoljavanja kriterija monetarne unije Austrija morala provesti mjere štednje koje su se osjetile i u socijalnom području: smanjenje obiteljskih doplataka, povećana participacija u zdravstvenoj skrbi, promjene u mirovinskom sustavu i sl. Autori, ipak, tvrde da sve te mjere nisu promijenile osnovnu strukturu austrijske socijalne države. Drugo područje koje oni fokusiraju odnosi se na sudjelovanje socijalnih partnera (kao specifične osobine korporativnog modela) u oblikovanju socijalne politike. Aktivnostima nove, nadnacionalne razine njihova moć više nije ista, ali se pojavljuju nove mogućnosti djelovanja korporativnih organizacija upravo na nadnacionalnoj razini. Nastojanje da pronađu kako negativne tako i pozitivne posljedice ulaska u EU autori demonstriraju u području zapošljavanja i politike tržišta rada, antidiskriminacijske politike, obiteljske politike te siromaštva i socijalne isključenosti.

Tzv. informativni blok časopisa također je izuzetno vrijedan i zanimljiv. U njemu je moguće pronaći niz sistematiziranih informacija o socijalnoj politici u EU u sljedećim područjima: zapošljavanje, građanska prava, odnosi s kandidatima za članstvo u EU, socijalni dijalog, socijalna zaštita, jednake mogućnosti i sl. Posebna se pozornost posvećuje novoj politici zapošljavanja, kao prioritetnom političkom zadatku EU pa se u broju 3 donosi i prikaz novog poglavlja o zapošljavanju u Ugovoru iz Amsterdama (Philippe Pochet, *The new employment chapter of the Amsterdam Treaty*). Vjerujemo da će i zbog vrlo različitih korisnih informacija i zbog napokon započetog procesa približavanja Hrvatske EU barem ovi dijelova časopisa biti kod nas sve više korišteni.

Donosimo na kraju popis ovdje nespomenutih radova, a koji mogu također biti zanimljivi hrvatskim čitateljima. Broj 1: Herbert Obinger, *Minimum income in Switzerland*; Jonh Ditch i Nina Oldfield, *Social assistance:*

recent trends and themes. Broj 2: Janneke Plantenga, Joop Schippers i Jacques Siegers, *Towards an equal division of paid and unpaid work: the case of the Netherlands*; Stephen Hardy i Nick Adnett, *'Entrepreneurial freedom versus employee rights': the Acquired Rights Directive and EU social policy post-Amsterdam*;

Anne Power, *High-rise estates in Europe: is rescue possible?* Broj 3: Rossetos Fakiolas, *Socio-economic effects of immigration in Greece*. Broj 4: Holger Fabig, *Income mobility and the welfare state: an international comparison with panel data*.

Siniša Zrinščak