

SOCIJALNA POLITIKA U SREDNJOJ I ISTOČNOJ EUROPI I ULAZAK U EUROPSKU UNIJU: VRIJEME ZA RAZMIŠLJANJE

Noémi LENDVAI

Institut za socijalne i europske studije, Mađarska
Sveučilište u Bristolu, Velika Britanija

Pregledni znanstveni članak*

UDK 364(4-11)

JEL C30

Sažetak

Proširenje Europske unije i pristupanje novih članica odražava se na socijalnu politiku i Europske unije i novih članica poslijekomunističkih država. To je jedinstveni dijalog u kojemu se razmatraju temeljna obilježja socijalne politike poslijekomunističkih i poslijetranzicijskih zemalja. U tom se procesu također odražavaju i slabosti suvremene uprave (governancea) i često postojeća pustoš institucionalnog krajolika. Tako je europeizacija socijalne politike presudan postupak preoblikovanja poslijetranzicijskih država kojim se uvode novi jezik i novi koncepti, te se pojavljuju naznake novoga governancea socijalne politike u načinu na koji se razmišlja i odlučuje o socijalnoj politici.

Ključne riječi: pridruživanje Europskoj uniji, socijalna politika, institucionalizam

1. Uvod

Europska unija (EU) se u srednjoj i istočnoj Europi (SIE) susreće s posebnim stanjem i uvjetima. To se očituje u posebnom političkom, društvenom i gospodarskom prostoru, s jedinstvenim institucionalnim krajolikom, te u specifičnoj upravljačkoj kulturi i brojnim ostavštinama socijalizma. U članku nastojimo analizirati pridruženje EU kao jedinstveni proces koji je izuzetan odraz socijalne politike postkomunističkog razdoblja. Ali što pokazuje taj odraz? Potrebu složenoga jezičnog i konceptualnog usklađivanja, koja uvelike preoblikuje način na koji se određuje socijalna politika i razmišlja o njoj. Ujedno, ulazak u EU podrazumijeva susretanje nacionalne i nadnacionalne socijalne politike te dijalog tih dvaju sustava. To je dijalog dviju različitih cjelina, dviju različitih

* Primljeno (*Received*): 23.11.2004.

Prihvaćeno (*Accepted*): 4.1.2005.

struktura donošenja političkih odluka, dvaju različitih povijesnih naslijeđa i vokabulara socijalne politike s drugačijim shvaćanjima i pojmovima. To je postupak utvrđivanja stajališta povezan s novim politikama i mjerama: nove mogućnosti i nova ograničenja, stvaranje novih postupaka uključivanja i isključivanja o kojima se premalo zna.

2. Socijalna politika u odnosu prema konkurentnosti

Rasprava o socijalnoj politici u SIE-u u odnosu prema konkurentnosti novijeg je datuma i dio je ukupnih tranzicijskih zbivanja. Socijalna se politika u SIE-u oblikovala u uvjetima rasprava o stvaranju tržišta i politikama ublažavanja tržišnih neuspjeha. Prema Zsuzsi Ferge, SIE je bio eksperimentalno polje globalnog tržišta (Ferge, 2000). Prihvaćajući argumente globalizacije, te su zemlje bile posebice izložene neoliberalnoj ekonomskoj i, slijedom toga, odgovarajućoj socijalnoj politici. Deacon (1998, 2000) tvrdi da *nije ekonomska već, naprotiv, politička globalizacija* imala jak utjecaj na razvoj socijalne politike u SIE-u jer su globalni sudionici poput Svjetske banke zastupali određenu socijalnu politiku potaknuti pritom ideološkim razlozima i viđenjima kako se socijalna politika treba postaviti s obzirom na tržište. Slično socijalnoj politici na europskoj razini, *postkomunistička socijalna politika u najvećoj je mjeri pod utjecajem obilježja stvaranja tržišta, dok joj ozbiljno nedostaju mjere za ublažavanje neuspjeha tržišta*. Liberalizaciju cijena nisu pratile mjere potpore ciljanim skupinama, najviše pogođenima porastom cijena najvažnijih životnih dobara; uvođenje tržišnih kriterija – prije svega strogi uvjeti za dobivanje kredita i porast kamatnih stopa na dugoročne stambene kredite – nakon dugogodišnjeg razdoblja subvencioniranog stanovanja dovelo je tisuće obitelji u opasnost od beskućništva. Uvođenje kapitalizirajućih mirovinskih sustava i sužavanje prava, povećanje participacije u zdravstvenoj zaštiti, smanjivanje socijalnih naknada i novčanih pomoći trebalo je poboljšati djelovanje tržišta smanjivanjem javnih rashoda i većim uključivanjem privatnog sektora u pružanje socijalnih usluga i izgradnju infrastrukture. Slično razvoju socijalne politike na razini EU, *usvojena socijalna politika u zemljama SIE-a bila je tijekom 1990-ih usko povezana s ograničavanjem slobode građana u kontekstu EU*, te s povećanom socijalnom isključenosti. Čini se da jedna bitka postoji između građanskih i socijalnih prava. Tako se u tranzicijskim zemljama jasno očituje naglašavanje upitnosti i ograničavanja socijalnih prava, iako su ona ustavno zajamčena.

3. Institucionalni kapaciteti: institucionalne praznine i fragmentirane institucionalne strukture

U analitičkim razmatranjima socijalne politike u tranzicijskim zemljama mala je pozornost pridana slabom institucionalnom kapacitetu pri određivanju, prisili i provedbi politika i mjera. Države SIE-a razmjerno su *slabe*: imaju ograničenu sposobnost prikupljanja poreza i ograničavanja neslužbenoga (sivog) gospodarstva (financijski slabe države), uhvaćene su u zakonodavnu stupicu: parlamenti tih zemalja obavljaju vrlo opsežan zakonodavni posao, što je velik teret na cjelokupnom horizontu tijela koja donose odluke (slaba zakonodavna sposobnost države). Rezultat toga je nedovoljan kapacitet praće-

nja i ocjenjivanja utjecaja čak i najznačajnijih zakonskih promjena. Decentralizacija također osvjetljava institucionalne slabosti. U cjelini, “pri ukupnom ocjenjivanju preoblikovanja socijalne politike u SIE-u najznačajnija temeljna činjenica jest da su sve institucije slabe, pa su, slijedom toga, opseg i značenje obvezujućih sporazuma temeljenih na pregovorima različitih interesnih skupina ograničeni i bez većeg utjecaja” (Standing, 1996:249).

Kako je socijalna politika usko povezana s donošenjem odluka od države (kao nužnog autoriteta za ispravljanje tržišnih neuspjeha i pružanje javnog dobra) i mehanizama stvaranja tržišta (negativnom integracijom, odnosno politikom usmjerenom na uklanjanje svih postojećih ograničenja tržišne utakmice), pitanje odnosa (*trade-off*) između konkurentnosti i pozitivne intervencionističke socijalne politike uvelike prati dinamiku europskih integracija kao što je sastavnica tranzicijskih procesa. Iako su problemi podjednaki i uzrokovani dvama procesima, oni se ostvaruju u vrlo različitim okolnostima. U prošlosti unutar tržišnih gospodarstava gotovo i nije bilo sukoba između *pravednosti* i *učinkovitosti* gospodarske i socijalne politike. U slučaju Mađarske, u tom se odnosu pojavljuju argumenti za koncept koji je Kornai (1993) nazvao “nezrelom državom blagostanja”. Prema tom konceptu, ako se uspoređuje stupanj gospodarskog razvoja i ostvareni BDP po stanovniku, fiskalni je kapacitet uvelike preslab da zadovolji mađarske potrebe socijalne politike i skrbi. Razina rashoda za socijalne potrebe nikako ne odgovara ekonomskim pokazateljima, što stvara velike pritiske na fiskalnu politiku i otežava ulaganja i ekonomsko restrukturiranje. Tijekom cijelog razdoblja tranzicije, a može se očekivati da će tako biti i u budućnosti, u političkim se raspravama navodio argument kako je socijalna politika krajnje neproduktivan sektor, a izdašna socijalna prava obeshrabruju tržišno ponašanje kućanstava i pojačavaju paternalistička očekivanja. U skladu sa stajalištima ekonomista, i aktivnosti političara bile su prilično pojednostavnjene; umjesto izgradnje i jačanja, uslijedilo je *razbijanje* države (Grzymala i Luong, 2002). Čak i nakon toga uvelike su zanemarivani aspekti socijalne politike kao *amortizera* teškoća tranzicijskog razdoblja. Gotovo i ne postoje navodi o socijalnoj politici kao pozitivnom čimbeniku ekonomskog rasta i konkurentnosti poboljšanjem ljudskih resursa i smanjivanjem nejednakosti, usprkos činjenici da su sustavi socijalne skrbi u razvijenim starim članicama EU imali značajnu ulogu u ublažavanju tržišnih problema i privatizacije, a da se i ne govori o najvećoj gospodarskoj krizi u 20. stoljeću (Kovács, 2002:199). Tako i nadalje ostaje problematičan odnos konkurentnosti i pozitivne intervencionističke socijalne politike, pri čemu se socijalna politika gura na margine opće *visoke politike*.

Kornaijev koncept naglašava još jednu činjenicu. Nužna reforma nezrele države blagostanja ključ je mađarske tranzicije i konsolidacije. Prema njegovu viđenju, minimalna sigurnosna mreža, odnosno ostatak nekadašnje izdašne socijalne politike antiteza je socijalističkog paternalizma (Gedeon, 1996). Ipak, u neideološkom i više tehnicističkom smislu riječ je o univerzalizmu, a ne o paternalizmu. Univerzalizam je odbačen zbog posve pogrešnih razloga. Ekonomisti se zalažu za *jeftinu* socijalnu državu dok se univerzalizam obično povezuje sa socijalističkim paternalizmom jer je smatran rastrošnim i skupim. Ipak, Esping-Andersen tvrdi da je *usko* (vrlo pažljivo) ciljanje neučinkovito zbog tri razloga: prvo, jer je administrativno složeno i skupo (i stoga zahtijeva “jaku državu” u institucionalnom smislu, što tranzicijske zemlje nisu jer imaju slab kapa-

citet javne uprave); drugo, jer često ne ispunjava svoje ciljeve, odnosno ne osigurava dovoljno izvora financijskih sredstava za one koji najviše trebaju pomoć (ponovno slabe mogućnosti odgovarajućeg usmjeravanja pomoći); treće, jer lako uvjetuju stupicu siromaštva (Esping-Andersen, 1996).

Temeljno društveno obilježje tranzicije u SIE-u može se opisati kao prekid dotadašnjeg postojećeg socijalnog ugovora i bitke oko toga kako će izgledati novi ugovor. Obris novog ugovora mogu se opisati prije svega negativnim pojavnim oblicima: povlačenjem države iz pružanja socijalnih usluga i ukidanjem njezine odgovornosti te istodobnim napadom na stajališta građana o pružanju socijalnih usluga, tzv. *homo sovieticus* (u skladu s mišljenjima Janet i John o upravnoj kulturi). Ozbiljnija javna rasprava o socijalnom kontaktu uslijedila je približno u drugoj polovici 1990-ih, kada je ipak prihvaćeno shvaćanje da politika tranzicije nije isključivo raspodjela gubitaka nego da je postupni gospodarski oporavak omogućio raspodjelu i preraspodjelu dobitka. U cjelini, čini se da je retorika – vjerojatno i u slučaju EU – postala sredstvo supstitucije socijalnog ugovora ili barem njegova djelovanja kao kvaziugovora.

I socijalni programi i socijalna politika kao sredstva ostvarivanja društvenih ciljeva u ozbiljnim su teškoćama. S obzirom na društvene ciljeve i norme, Ferge (2001:125) navodi da je “u domaćoj javnoj politici potpuno izostalo poštovanje temeljnih zapadnjačkih vrijednosti poput socijalne integracije, solidarnosti ili pravednosti u raspodjeli. O tome se čak i ne govori. Zbog toga je ta pitanja teško staviti na dnevni red javnih rasprava”. Navedene društvene vrijednosti gotovo su izgubile legitimitet i još nije započeo proces njihova ponovnog utvrđivanja. Donošenje političkih odluka ne ostvaruje se u skladu s društvenim načelima o kojima se pregovara, nego se to čini na krajnje pragmatičan, prebrz i nepromišljen način. Nepostojanje javne rasprave o temeljnim društvenim načelima dovodi do *instrumentalizacije* socijalne politike. U mađarskom se primjeru može tvrditi da se tijekom prvog vala reformi konzervativna vlada (1990–1994) koristila socijalnom politikom kao sredstvom političke legitimnosti. To je značilo zadržavanje postojećeg stanja i odgađanje reformi. Druga, socijalno-liberalna koalicijska vlada (1994–1998) instrumentalizirala je socijalnu politiku i provela snažan neoliberalni ideološki napad na socijalnu državu i paternalizam kao dio jakog programa moralne obnove. Šok-terapija iz 1995. godine uvela je radikalno smanjivanje prava, što je djelomično ublaženo odlukama Ustavnog suda. Treća, konzervativna vlada (1998–2002) bila je prva koja je trebala raspodijeliti više dobiti nego gubitaka. Ipak, mjere socijalnog sustava imale su više političku motiviranost – prije svega, izgradnju srednjih slojeva koji bi postali trajna osnovica ujedinjene konzervativne stranke.

4. Priključivanje Europskoj uniji: ponovna izgradnja governancea

Sa stajališta zemalja kandidatkinja problem *acquisa* je problem *governancea* (suвременog upravljanja). U skladu sa Standingovom (1996) definicijom *governancea* kao institucionalnog okvira za određivanje, provedbu, administriranje, nadzor i ocjenjivanje (evaluaciju) mjera socijalne politike, u SIE-u se jasno očituje institucionalna pustoš (Bruszt, 2001), zrakoprazan prostor donošenja političkih odluka (Deacon, Hulse i Stubbs, 1997) i institucionalna nedosljednost (Henderson i Hulme, 2002), a svi su su-

dionici slabi (Standing, 1996). Možemo najkraće ponoviti kako zemlje SIE-a imaju razmjerno *slabu* državu koja ima ograničenu sposobnost prikupljanja poreza i malu mogućnost suzbijanja neslužbenoga gospodarstva, dok se velike opterećenosti parlamenata stalnim usvajanjem novih zakona očituju i u nepoštovanju zakona. Standingova (1996:249) misao o tripartitnoj vlasti “u kojoj su sve institucije slabe, pa je mogućnost donošenja i poštovanja dogovora između suprotstavljenih interesnih skupina ograničena i nesigurna”, lako bi se mogla primijeniti i na reforme tijekom tranzicije sustava mirovinskoga i zdravstvenog osiguranja. Razmatrajući socijalne funkcije tranzicijskih država, Wagener je (2002:172) došao do sličnog zaključka. Slab institucionalni kapacitet i slab *governance* socijalne politike ima brojne posljedice i utjecaje, te je njima naglašavan izvedbeni jaz, kao i utvrđeni okvir i institucionalni kapacitet socijalnih aktera za sudjelovanje u procesu pridruživanja EU. Izvedbeni jaz kao temeljno, ali ipak uvelike zanemareno obilježje socijalne politike tranzicijskih zemalja odnosi se na razliku između usvojenih zakonskih odredbi i njihove stvarne provedbe u praksi (European Parliament, 1998; Avdagic, 2001; Vaughan-Whitehead, 2003; Sotiropoulos, Neamtu i Stoyanova, 2003), što upućuje na to da sama analiza važećih zakona uvelike može dovesti do pogrešnih zaključaka o stvarnom stanju u društvu.

Osim institucionalnih odrednica, drugi niz pitanja vezanih uz ekonomske troškove, financijsku pomoć i aspekte preraspodjele ključ su potpunog razumijevanja približavanja i ulaska u EU. Podnaslov ovog dijela članka odnosi se na pitanja razdiobe konkurentnosti i socijalnih učinaka te njihove česte suprotstavljenosti u raspravama. Ponovno viđenje prirode “ekonomskoga” u odnosu na “socijalno” ima dvostruko značenje. S jedne strane, o tome se često raspravlja na europskoj razini, pa, među ostalim, Kleinman (2002) tvrdi da se čini kako u dokumentima EU postoji “stvarna neusklađenost” između socijalnih dostignuća visokih socijalnih standarda i kakvoće života, te s druge strane gospodarske konkurentnosti i potrebe ekonomske deregulacije. Čak i prije nego što se počelo raspravljati o širenju EU, u Uniji su se govorila dva jezika: jezik konkurentnosti i jezik socijalne Europe. Zemlje SIE-a i poslijetranzicijske socijalne politike također dobro poznaju slične rasprave o socijalnoj skrbi i blagostanju. U poslijekomunističkom okruženju to podrazumijeva razdiobu između “nezrele države blagostanja” i poticanja konkurentnosti u odnosu prema tvrdnjama o važnosti društvene odgovornosti nositelja državne vlasti.

Neriješene i konfliktne pojave koje su sastavni dio procesa pridruživanja EU, popraćene prevagom ekonomskih pitanja i zanemarivanja socijalnih problema, najvjerojatnije će povećati socijalnu nejednakost u zemljama kandidatkinjama, ali će stvoriti i “dvostruke gubitnike” (Inotai, 2000): socijalne skupine koje su zbog dobi, obrazovne i kvalifikacijske razine i/ili manjinske pripadnosti trpjele ekonomske posljedice političkih promjena, a tijekom pridruživanja EU njihove će se teškoće još pojačati. Zemlje kandidatkinje SIE-a najvjerojatnije će se susretati s dvije temeljne promjene uzrokovane tranzicijom, europskom integracijom i globalizacijom. Prvo, te će zemlje vjerojatno pojačano trpjeti zbog očekivane erozije suvereniteta i autonomije svojih država. Drugo, nepostojanje “suglasnoga socijalnog partnerstva” te kulturne i socijalne infrastrukture “neokorporatističkog interesnog posredovanja”, što uvjetuje otežano postizanje društvene suglasnosti i “institucionalnu pustoš” (Bruszt, 2001), čine zemlje SIE-a još izloženijima i

ranjivijima zbog globalizacije i integracije EU. Već smo naveli tvrdnje ekonomista institucionalista i sociologa kako zemlje SIE-a imaju razmjerno *slabu* državu. To ograničava mogućnosti države na (a) poštovanje općih prava i stvaranje predvidivog političkog okruženja, (b) sprječavanje iskorištavanja državnih institucija od moćnih privatnih (i međunarodnih) skupina u preraspodjeli bogatstva i prilika i (c) reguliranje i ostvarivanje odnosa između ekonomskih i socijalnih sudionika na uravnotežen način (Bruszt, 2000).

5. Europska unija kao neologizam i putovanje kroz vrijeme: jezično i konceptualno usklađivanje u ponovnoj izgradnji socijalne politike

Krémer (2004) opisuje socijalnu politiku EU kao *neologizam*, što je nova popularna riječ, i kao *neutralni jezični štiti*, što je sintagma koju su izmislili eurokrati u želji da postignu široku suglasnost različitih sudionika. Zapravo, neologistička odrednica socijalne politike EU vrlo je važno obilježje stvaranja nadnacionalne socijalne politike sa stajališta novih članica, jer su pojmovi poput socijalne isključenosti, socijalne uključenosti, rodne (spolne) jednakosti, socijalne kohezije, koordinacije politike i mjera i sl. uvelike bili novi u tim zemljama. Suglasno razumijevanje tih pojmova rezultat je desetljeća političkoga, ekonomskog i socijalnog razvoja (Szalai, 2002) u kojemu nisu sudjele pridošlice. Ipak, kako tvrdi Szalai, to nije samo stvar “pojedine faze i vremenskog kašnjenja” (Krémer, 2003) te prirode dostizanja, nego je to ujedno zakonsko usklađivanje i prihvaćanje uvelike novog jezika – što u tranzicijskim uvjetima znači da se prije potpune razvijenosti socijalne države već raspravlja o nužnosti njezine reforme (Szalai, 2002). U tim se zemljama počelo raspravljati o socijalnoj isključenosti prije nego što je u potpunosti razmotren problem siromaštva; uvođenje radne obveze kao uvjeta za ostvarivanje prava u sustavu socijalne skrbi (*workfare*) ostvareno je prije nego što je razvijen snažan osjećaj građanske pripadnosti. Građani tih zemalja susreću se s pojavnim oblicima *trećega* političkog puta prije nego što su posve spoznali značenje prvih dvaju putova. U tim se zemljama govori o suvremenom upravljanju (*governanceu*) dok istodobno vladaju klasične okoštale državne strukture. Jedan od najvećih izazova zemalja SIE-a jest kako prihvatiti takve neprihvatljive pojmove i ideje te može li se njima uspješno ostvariti *putovanje kroz vrijeme*.

Koncepti i ideje poput socijalne uključenosti, kohezije, rodne jednakosti, zajedničkog upravljanja, partnerstva, socijalnog dijaloga, sve su to izrazi koji su kulturološki i povijesno nastajali desetljećima tijekom razvoja zapadnoeuropskih socijalnih država. U SIE-u su neki od tih izraza, poput rodne nejednakosti, socijalnog partnerstva i zajedničkog upravljanja, ili čak i socijalne isključenosti i siromaštva, bili poprilično zastupljeni kao politička pitanja i dugo nakon 1989. godine. *Zapostavljenost* se očitovala i u jeziku. Mnoge od tih zemalja, na primjer, nemaju vlastiti izraz za socijalnu uključenost. U Mađarskoj je Nacionalni akcijski plan za socijalnu uključenost (*The National Action Plan for social inclusion – NAP/incl*) 2004-2006. preveden kao *Nacionalni akcijski plan za zajedništvo*, djelomično stoga što u mađarskome ne postoji istovjetna odgovarajuća riječ za *uključenost*, a djelomično stoga što je nadležno tijelo zaduženo za donošenje NAP-a tvrdilo da se time naglašava hijerarhijski odnos između onih koji uključuju i onih koje se uključuje. I izraz *socijalna isključenost* također je izazvao veliku raspravu o to-

me podrazumijeva li ta sintagma aktivno djelovanje pojedinih subjekata (poput države) ili se jednostavno događa da pojedini građani budu isključeni. U Mađarskoj je tijekom pripreme odgovarajućih dokumenata bilo političkih otpora uporabi aktivnog oblika glagola *isključiti* jer se navodilo da “nitko nikoga u Mađarskoj ne isključuje”.

6. Europski odraz: pet ključnih izazova upravljanju tranzicijskom socijalnom politikom

Pridruživanje EU uz pomoć glavnih mehanizama poput metode otvorene koordinacije i strukturnih fondova postavlja najmanje pet izazova upravljanju socijalnom politikom tranzicijskih zemalja. To su čvrsta proračunska ograničenja i neodgovarajući proračunski sustav, poštovanje i dosljednost u provođenju ugovora, prekinuti politički ciklusi, nerazvijen socijalni dijalog te neodgovarajuće ili slabo statističko praćenje.

Strukturalni proračunski problemi snažno su naslijeđe prijašnjeg sustava. Proračun središnje države organiziran je *sektorski* i na taj se način raspoređuju sredstva među ministarstvima. Sustav ne potiče suradnju i koordinaciju među ministarstvima. Neka važna pitanja često nisu obuhvaćena proračunom i nisu u pozornosti ministarstava jer bi zahtijevala međuministarsko djelovanje (poput poreznih olakšica za poticanje zapošljavanja, socijalni rad u školama, organizaciju rada volontera, društvenu odgovornost gospodarskih subjekata, rad u zajednici, organizaciju socijalnog stanovanja ili obrazovanje odraslih). Javna se potrošnja gotovo nikada ne analizira sa stajališta organizacijske učinkovitosti i troškovne korisnosti, ona se ne prati i ne evaluira.

Poštovanje i dosljednost u provođenju ugovora može se izravno povezati s proračunskim i financijskim metodama tranzicijskih zemalja. Kada se govori o dosljednosti u poštovanju ugovora, misli se na ugovore o socijalnoj skrbi i pomoći koje središnja država (financijer) sklapa s lokalnim tijelima uprave i samouprave koji neposredno upravljaju pružanjem socijalnih usluga i pomoći. Često se u tome pojavljuju neusklađenosti koje se očituje u nepostojanju dovoljno raspoloživih sredstava za socijalnu pomoć i temeljnih oblika socijalne njege, pa su doznačena sredstva po korisniku nedovoljna ili se, usprkos zakonskoj obvezi, ne osigurava pružanje usluge. Osim toga, sredstva se često nenamjenski koriste za druge potrebe izvan socijalne skrbi, ali središnja država ne zahtijeva poštovanje zakona, ne utvrđuje standarde kvalitete niti nadzire pružanje usluga. Regionalne nejednakosti u smislu pristupa temeljnim oblicima socijalnih usluga tek su nedavno postale predmetom odgovarajućih dokumenata.

Prekinuti politički ciklusi također su bitno obilježje ostvarivanja socijalne politike u SIE-u, što znači da nedostaje ključna odrednica političkog procesa. Do samog kraja 1990-ih u većini zemalja ministarstva odgovorna za socijalnu politiku nisu imala odjele za strategiju. Stoga su se programi i načini njihova provođenja utvrđivali bez kriterija i *ad hoc*. Provedba programa često nije bila dovoljno dobro razrađena, a rijetko su se pratili i ocjenjivali njihovi učinci. Nedržavne su organizacije imale teškoća pri intervenciji i sudjelovanju, pogotovo i stoga što nisu bili utvrđeni načini partnerstva i dijaloga. To je vodilo razbijanju postupka donošenja odluka, ali i dvostrukoj realnosti službenih i neslužbenih aranžmana, prakse i mjera.

Neodgovarajuće ili slabo statističko praćenje nije samo tehničko pitanje jer nepostojanje podataka često znači izostanak djelovanja. Podaci stvaraju potrebu za djelovanjem jer “stvari se ne mjere osim ako ih se želi promijeniti ili se želi promijeniti ponašanje prema njima” (Stone, 2002:167). Statistički su podaci odraz znanja. Zemlje SIE-a često imaju malo ili uopće nemaju podataka o najvažnijim ciljanim skupinama socijalne politike poput Roma, invalida ili beskućnika. Napori EU u određivanju zajedničkih pokazatelja imaju značajnu ulogu u zahtjevima za poboljšanjem statističkog praćenja, ubrzanim stvaranjem znanja i dovođenjem u žarište pozornosti otprije zanemarena politička pitanja.

U takvim su uvjetima suradnja i koordinacija gotovo nemoguće. Ministarstva žele dobiti što više proračunskih sredstava pa ne postoje poticaji za podjelu sredstava i odgovornosti. Postoji jasna podjela pitanja kojima se bavi pojedino ministarstvo ili tijelo državne vlasti. Ne treba čuditi što se u novijim dokumentima EU poput Memoranduma o zajedničkom uključivanju (*Joint Inclusion Memorandum – JIM*) poziva na suradnju između sustava socijalne skrbi i zavoda za zapošljavanje, socijalnih i zdravstvenih djelatnika, organizacija u sustavu obrazovanja i socijalne skrbi, nositelja socijalnoga i regionalnog razvoja. Sektorski se pristup također očituje i u mjerama strukturnih fondova, pa je stoga vrlo teško odrediti i potrebne međusektorske mjere. Na primjer, u mađarskom Operativnom programu razvoja ljudskih resursa ne postoji nijedna međusektorska mjera. To rezultira dupliciranjem u pružanju usluga jer zavodi za zapošljavanje umjesto suradnje s lokalnim službama za socijalni rad stvaraju vlastite odjele za psiho-socijalno savjetovanje. U posljednjih pet godina u tim je zemljama zabilježen snažan razvoj ustanova koje se bave stvaranjem jednakih mogućnosti, ublažavanjem socijalne isključenosti, regionalnim razvojem, informatičkom pismenošću i povećanjem zapošljivosti. To bi moglo – ako se bitno ne poboljša suradnja i ojačaju upravljački kapaciteti za koordinaciju – dovesti do stvaranja previše složene mreže institucija koja je građanima posve nerazumljiva i znači rasipanje javnih sredstava.

Tranzicija u SIE-u može se obilježiti kao stvaranje država koje je bilo “izuzetno brzo i ostvarilo se u nekoliko desetljeća, a ne stoljeća, i još nije postiglo siguran konačni učinak, a ujedno je bilo pod utjecajem jedinstvenoga međunarodnog pritiska” (Grzymala i Luong, 2002:531). Ove činjenice – slabljenje državnosti, nestalna priroda država u uvjetima izuzetno brzog procesa državne izgradnje – mogu podržati tvrdnju kako će vjerojatno zemlje pristupnice pružati manji otpor gubitku suvereniteta i autonomnosti nacionalne socijalne politike nego što su to činile stare članice. U potpunosti se možemo složiti s navodima Ferrera i Boerija (2001:88), koji tvrde da socijalna politika EU treba razmjenu ideja i poticanje koordinacije u mjerama što ih provode zemlje članice, dok se EU treba više zalagati za praćenje, procjenu i uspoređivanje (*benchmarking*) pojedinih politika, čime bi se u različitim zemljama potaknulo bolje iskorištavanje raspoloživih javnih resursa i postupno radilo na izgradnji sveeuropske sigurnosne mreže radi sprječavanja i ublažavanja krajnjeg siromaštva.

7. Zaključak

Socijalna politika više nije isključivo posao nacionalne države. Pojavljuju se novi sudionici, novi nositelji odluka i novi glasovi. Novi sudionici donose nove mjere i nova

razmišljanja, s tim da su neki od njih opunomoćeni i snažni, a drugi su marginalizirani. Ipak, europeizacija i preoblikovanje političkog upravljanja u tranzicijskim zemljama nije lišeno teškoća. Mora biti jasno da to nije samo postupak učenja i promišljanja nego i politiziranje u kojemu se ostvaruju novi raskoli i problemi, a u pojedinim slučajevima i zanemaruju određene pojave. Za spoznavanje ukupnosti svih postupaka potrebno je provesti još mnoga istraživanja kako bi se shvatilo da se pridruživanje odražava i u socijalnoj politici EU i tranzicijskih zemalja.

Zemlje SIE-a trebaju snažniju europsku viziju socijalne politike istodobnim jačanjem najvažnijih nadležnosti u socijalnoj politici na razini EU i većom fleksibilnosti i širenjem obuhvata socijalne politike poticanjem boljeg spoznavanja pozitivnih iskustava i poboljšanjem upravljanja socijalnom politikom.

S engleskoga preveo
Predrag Bejaković

LITERATURA

Avdagic, S., 2001. *Social dialogue and the European Union accession*. Research Report. Budapest: OSI.

Belke, A. and Hebler, M., 2001. "Social policy and eastern enlargement of the EU: labour market impacts for the accession countries". *Journal for Institutional Innovation, Development and Transition*, (5), 48-59.

Borrás, S. and Jacobsson, K., 2004. "The open method of co-ordination and new governance patterns in the EU". *Journal of European Public Policy*, 11 (2), 185-208.

Brusis, M., 2000. "Internal problems of the European Union that might obstruct an enlargement toward the east" in: H. Tang, ed. *Winners and losers of EU integration, policy issues for central and eastern Europe*. Washington D.C.: The World Bank, 265-290.

Bruszt, L., 2002. "Making markets and eastern enlargement: diverging convergence". *West European Politics, Special Issue 2*, (1), 121-141.

Bruszt, L., 2001. *Market making as state making: constitutions and economic development in post-communist eastern Europe* [online]. Available from: [www.columbia.edu/cu/iserp/itcs/nsf/papers/statemaking.pdf].

Carmel, E., 2004. "Governance and the constitution of a European social" in: J. Newman, ed. *Remaking governance*. Bristol: Policy Press, forthcoming.

Cvijetic, S., 2001. *The enlargement of the European Union: from inevitability without a timetable to the policy conundrum and back*. Vienna ; Paris: ICCR-IFS-CIR.

Daly, M., 2003. "Governance and social policy". *Journal of Social Policy*, 32 (1), 113-128.

De la Porte, C. and Deacon, B., 2002. "Contracting companies and consultants: The EU and the social policy of accession countries". *GASPP Occasional Paper*, No. 9.

De la Porte, C., Pochet, P. and Room, G., 2001. "Social benchmarking, policy making and new governance in the EU". *Journal of European Social Policy*, 11 (4), 291-307.

Deacon, B., Hulse, M. and Stubbs, P., 1997. *Global Social Policy*. London: SAGE Publications.

Deacon, B., 1998. "Global and regional agencies and the making of post-communist social policy in eastern Europe" in: M. Rhodes and Y. Meny. *The future of european welfare. A new social contract?* London: Macmillan Press, 204-227.

Deacon, B., 2000. "Eastern european welfare states: the impact of the politics of globalisation". *Journal of European Social Policy*, 10 (2), 146-161.

Drulak, P., Cesal, J. and Hampl, S., 2003. "Interactions and identities of Czech civil servants on their way to the EU". *Journal of European Public Policy*, 10 (4), 637-654.

Ekiert, G. and Zielonka, J., 2003, "Academic boundaries and path dependencies facing the EU's Eastward Enlargement". *Eastern European Politics and Society, Special Issue: The Next Great Transformation – the EU Eastward Enlargement*, 17 (1), 3-19.

Esping-Andersen, G., 1996. "Positive-sum solutions in a world of trade-offs?" in: G. Esping-Andersen, ed. *Welfare States in Transition*. London: SAGE Publication, 256-267.

Ferge, Zs. and Tausz, K., 2002. "Social security in Hungary: a balance sheet after twelve years". *Social Policy and Administration*, 36 (2), 176-199.

Ferge, Zs., 1997. "A central European perspective on the social quality of Europe" in: W. Beck, J. G. L. van der Maesen and A. Walker, eds. *The social quality of Europe*. Bristol: The Policy Press.

Ferge, Zs., 2001. "European integration and the reform of social security in the accession countries". *Journal of Social quality*, 3 (1-2), 9-25.

Ferrera, M. and Boeri, T., 2001. "EU social policies: challenges and opportunities for Italy". *The International Spectator*, 36 (3), 77-88.

Grzymala, A. and Luong, B., 2002. "Reconceptualizing the state: lessons from post- communism". *Politics and Society*, 30 (4), 529-554.

Guillén, A., Álvarez, S. and Adão E. Silva, P., 2002. *European Union membership and social policy: the spanish and portuguese experiences*. Paper for the inaugural ESPANET conference, Copenhagen, 13-15 November, 2003.

Gyulavári, T. and Nagy, K., 2000. "Social policy and employment affairs in the European Union" in: *European Union enlargement and the open society agenda: local government and public administration*. London: OSI/LGI Studies, 109-121.

Gyulavári, T. and Krémer, B., 2004. "Európai Szociális Modell?". *Esély*, (2), 3-25.

Inotai, A., 2000. "The Czech Republic, Hungary, Poland, the Slovak Republic, and Slovenia" in: H. Tang, ed. *Winners and losers of EU integration, policy issues for central and eastern Europe*. Washington D.C.: The World Bank, 17-52.

Kovács, J., 2002. "Approaching the EU and reaching the US? Rival narratives on transforming welfare regimes in east-central Europe". *West European Politics Special*, 2 (1), 175-205.

Krémer, B., 2003. *Unióspolitikák és Nemzeti Akciótervek a szegénység és a társadalmi kirekesztettség elleni küzdelemre*. Budapest: Miniszterelnöki Hivatal Kormányzati Stratégiai Elemző Központ.

Leibfried, S., 2000. "National welfare states, european integration and globalization: a perspective for the next century". *Social Policy and Administration*, 34 (1), 44-63.

Leibfried, S. and Pierson, P., 1995. *European social policy: between fragmentation and integration*. Washington D.C.: Brookings Institution.

Lelkes, O., 2000. "A great leap towards liberalism? The Hungarian welfare state". *International Journal of Social Welfare*, (9), 92-102.

Lippert, B., Umbach, G. and Wessels, W., 2001. "Europeanisation of CEE executives: EU membership negotiation as a shaping power". *Journal of European Public Policy*, 8 (6), 980-1012.

Meardi, G., 2000. *Trade unions, social policy and EU enlargement eastward: there is any 'european' social identity*. London School of Economics Ionian Conference (May), Corfu.

Offe, C., 1994. "Designing institutions for east european transitions". *Institute for Höhere Studien Reihe Politikwissenschaft*, No. 19.

Rhodes, M., 2003. "The enlargement crisis of the European Union". *Journal of European Social Policy*, 13 (1), 54-57.

Schimmelfennig, F. and Sedelmeier, U., 2002. "Theorizing EU enlargement: research focus, hypotheses, and the state of research". *Journal of European Public Policy*, 9 (4), 500-528.

Schmitter, C. P. and Bauer, M. W., 2001. "A (modest) proposal for expanding social citizenship in the European Union". *Journal of European Policy*, 11 (1), 55-65.

Sotiropoulos, D. A., Neamtu, I. and Stoyanova, M., 2003. "The trajectory of post-communist welfare state development: the cases of Bulgaria and Romania". *Social Policy and Administration*, 37 (6), 656-673.

Standing, G., 1996. "Social protection in central and eastern Europe: a tale of slipping anchors and torn safety nets" in: Esping-Andersen, ed. *Welfare states in transition*. London: SAGE Publication, 225-256.

Szalai, J., 2002. "Szegénység és hatalom". *Szociológiai szemle*, (4), 34-50.

Szalai, J., 2003. "Whose claim and whose risk?" *Journal of European Social Policy*, 13 (1), 58-60.

Tang, H. (ed.), 2000. *Winners and losers of EU integration, policy issues for central and eastern Europe*. Washington D.C.: The World Bank.

Teague, P., 2000. "EU social policy: institutional design matters". *Queens's Papers on Europeanisation*, (1), 1-16.

Vaughan-Whitehead, D., 2003. *EU Enlargement versus social Europe? The uncertain future of the european social model*. Cheltenham: Edward Elgar.

Vobruba, G., 2003. "The enlargement crisis of the European Union: limits of the dialectics of integration and expansion". *Journal of European Social Policy*, 13 (1), 35-62.

Wagener, H-J., 2002. "The welfare state in transition economies and accession to the EU". *West European Politics, Special Issue 2*, (1), 152-175.

**N o é m i L e n d v a i : Central Eastern European Social Policy
and European Union Accession: Time for Reflexion**

Abstract

European Union enlargement and accession are reflexive of both European Union and post-communist social policies. There is a unique 'dialogue' going on, indicative of fundamental aspects of post-communist, post-transitional social policy. It is also a 'mirror' that reflects shortcomings of governance, and often presents a neglected institutional landscape. Therefore, the Europeanisation of social policy is an essential transformation process for post-communist countries whereby a new language and new concepts are introduced, the outlines of a new social-policy governance emerge and enter the space in which social policy is formulated and considered.

Key words: European Union accession, social policy, institutionalism