

## Javne politike u procesu globalizacije i europeizacije i politika zapošljavanja

Ivana Babić Krešić\*  
ivanababiczg@yahoo.com

UDK: 327(4-67 EU)  
331.5.024.5 (4-67 EU)  
Pregledni članak / Review  
Primljeno: 22. rujna 2014.  
Prihvaćeno: 16. listopada 2014.

*U radu se objašnjava što su politike, policy i javne politike te javne politike u procesu globalizacije i europeizacije. Objašnjava se proces stvaranja javnih politika u okviru Europske unije na primjeru politike zapošljavanja u Europskoj uniji, to jest europske politike zapošljavanja kao javne politike.*

*Ključne riječi: politike, policy, javne politike, globalizacija, europeizacija, politika zapošljavanja, Europska unija.*

### Uvod

*Policy* je »način obilježavanja misli o načinu na koji svijet funkcionira i na koji bi mogao funkcionirati, a sudionici u procesu vlasti nastoje svoja zauzimanja i djelovanje izraziti kao *policy*«. <sup>1</sup> *Policy* se odnosi na poredak, a podrazumijeva sustav i konzistentnost. On se temelji na vlasti: vlast legitimira *policy*, a *policy* pitanja se usmjeravaju prema osobama koje su na vlasti i od njih. On pretpostavlja ekspertizu, »ne može postojati u vakuumu, već samo u odnosu spram nekoga utvrđenog polja u praksi«, <sup>2</sup> a to pretpostavlja znanje o području problema te ono što se s tim može napraviti.

Društveni problemi se razlikuju od javnih problema: svi društveni problemi ne postaju nužno javni, a time ni predmet političke rasprave. Javni problemi su »produžetak društvenih problema do te mjere da se, nakon što se pojave u

\* Ivana Babić Krešić, mag. novinarstva, doktorandica na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, smjer Hrvatska i Europa, Lepušićeva 6, 10000 Zagreb.

<sup>1</sup> Hal K. COLEBATCH, *Policy*, Zagreb, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, 2004, 11.

<sup>2</sup> *Isto*, 13.

civilnom društvu, o njima raspravlja u političkoj areni koja nastaje«. <sup>3</sup> Definicija javnog problema je po prirodi politička: problem postaje javan time što se postavi na politički dnevni red. Javni akteri kao koordinatori procesa određivanja dnevnog reda sudjeluju u premještanju problema iz društvene sfere u javnu.

Znanje o politikama je podijeljeno na funkcionalna područja (na primjer: obrazovna, transportna politika). Kada se pojave novi *policy* interesi u početku su oni vođeni široko prihvaćenim načelima, a tijekom vremena razvijaju se specijalizirana tijela za ekspertizu politika. O razvoju politika pregovaraju političari. Vlast, vlada i *policy* su međusobno povezani te pokreću jedno drugo. Djelovanje vlade se promatra na osnovu odabira ciljeva. Na taj način *policy* i javne politike postaju teško razlučivi: vlade određuju *policy* ciljeve, a *policy* je ono što vlade odluče napraviti. Stoga, *policy* mora biti javna. Izraz *javne politike* ističe hijerarhiju: »Upravljanje se ostvaruje primjenom javne vlasti, izborom od strane onih koji imaju ovlasti da to učine.« <sup>4</sup>

### *Politike i policy*

Proces stvaranja politika je prijelaz prema postmodernoj državi, odnosno prijelaz od veberijanske države prema postmodernoj: od državne vladavine prema javnom upravljanju, od hijerarhije prema mrežama, od vlasti-*igra nultog zbroja* prema vlasti-*igra pozitivnog zbroja*, od koncentrirane prema raspršenoj vlasti, od elitističke prema pluralističkoj, od unitarne, centralizirane, monolitne države prema decentraliziranoj, fragmentiranoj državi, od jake središnje izvršne vlasti prema segmentiranoj izvršnoj vlasti, od jasnih prema nejasnim granicama odgovornosti, od države kao institucije središnje kontrole prema državnom kao instituciji središnjeg upravljanja, od homogenog sustava vrijednosti javne službe prema kulturi heterogenih usluga. <sup>5</sup>

Pojam *politika* označava promišljeni izbor djelovanja ili nedjelovanja, a ne učinke sila u međusobnom odnosu. Politike se sastoje od mreže odluka i djelovanja koje dodjeljuju vrijednosti. Politike su »skup međusobno povezanih odluka o odabiru ciljeva i sredstava za njihovo postizanje u konkretnoj situaciji«. <sup>6</sup>

Politike su odabir koji su napravili kreatori politika, a postavljene su jasno i prepoznatljivo. Kreatori politika su »skupina donositelja odluka s očitim i svjesnim ciljevima, koja nastoji pokrenuti neku akciju«. <sup>7</sup> Javni kreatori politike moraju reagirati na pitanja kako ona dolaze i na događaje kako se oni pojavljuju. Pitanja i događaji ne mogu uvijek biti lijepo definirana u smislu prethodno po-

<sup>3</sup> Michael HILL, *Proces stvaranja javnih politika*, Zagreb, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, 2010, 146.

<sup>4</sup> Colebatch, *nav. dj.*, 14.

<sup>5</sup> Hill, *nav. dj.*, 20-21.

<sup>6</sup> *Isto*, 15.

<sup>7</sup> Colebatch, *nav. dj.*, 24.

stojećih interesa ili ideja. Pitanja kontingenata su ponekad ključna za kreatore politika.<sup>8</sup>

U okviru politika postoji puno kompleksnih pitanja. One uključuju različite aktere koji dolaze iz različitih perspektiva čineći ih domaćinima neočekivanih događaja. Sistemski pristup u razvoju politika može poboljšati proces u definiranju problema politika. Ideja analiziranja i kreiranja politika, odnosno analiza politike u smislu stalne mreže ima svoje prednosti te bi je trebalo uzimati u obzir.<sup>9</sup>

Politička djelatnost je tijekom aktivnosti, odnosno proces usmjeren prema nekom unaprijed određenom cilju. U širem značenju, *policy* proces je predmet *policy* analize. A, čine ga »aktivnosti političkih subjekata u oblikovanju, provođenju i vrednovanju politika«. <sup>10</sup> Faze političkog procesa ili *policy* procesa su: inicijativa i definiranje problema (što je *policy* problem i po čemu je on javni, kako doprinosi na dnevni red, tko su glavni akteri – zagovornici i protivnici problema, opseg i važnost problema); rješenje (oblikovanje alternative za rješenje problema, koje se rješenje nudi – financijsko, političko, pravno, mjerljivost uspješnosti rješenja, troškovi i posljedice rješenja); odlučivanje (selekcija različitih rješenja i kriteriji za to, tko donosi odluku, sadržaj odluke, kome su dodijeljene ovlasti za provođenje politike); realizacija (tko sudjeluje u provedbi odluke, učinci odluke, postojanje sukoba u realizaciji); vrednovanje – mjerenje učinka odluke, provođenje *monitoringa*, donošenje preporuka na temelju rezultata vrednovanja.<sup>11</sup>

*Policy* je slijedenje ciljeva. U okviru toga, *policy* proces se promatra kao niz sukcesivnih faza: određivanje ciljeva (vođe na vlasti određuju ciljeve koje žele postići); odabiranje tijeka djelovanja (za postizanje ciljeva na osnovu troškova i koristi niza opcija); implementacija djelovanja (radnici provode izabrana djelovanja, a ostatak organizacijskog procesa jest implementacija tih izbora); vrednovanje rezultata (vrednovanje ishoda provođenja odluke: je li odluka provedena na temeljit i ekonomičan način i je li provođenje odluke imalo očekivan utjecaj?); preinačavanje *policy* (s obzirom na provedeni postupak vrednovanja, ako je potrebno *policy* se dopunjuje). *Policy* se odnosi na odabir ciljeva i na odabir sredstava za postizanje tih ciljeva. Postoji teorija uzroka i posljedice: željeni cilj bi trebao biti ostvaren kada se namjere kreatora politike provedu, to jest implementacijom, no ako se dobiveno znatno razlikuje od tih ciljeva, onda *policy* nije proveden.<sup>12</sup>

<sup>8</sup> Usp. Helen WALLACE, *The Policy Process. A Moving Pendulum*, u: Helen WALLACE, William WALLACE (ur.), *Policy-Making in the European Union*, New York, Oxford University Press, 2000, 39-64, 58.

<sup>9</sup> Usp. Wayne PARSONS, *Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Northampton, Edward Elgar, Cheltenham, 1995, 80.

<sup>10</sup> Ivan GRDEŠIĆ, *Osnove analize javnih politika. Policy analiza*, Zagreb, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, 2006, 15.

<sup>11</sup> Usp. *isto*, 16.

<sup>12</sup> Usp. Colebatch, *nav. dj.*, 47-50.

## Javne politike u procesu globalizacije i europeizacije

Javne politike su »proces izbora, nizanje faza koje odražavaju racionalističko razumijevanje individualnog ponašanja: najprije se razmišlja, zatim radi, a nakon toga provjerava«. <sup>13</sup> *Policy* ciklus započinje utvrđivanjem problema, a nastavlja se kroz *policy* analizu, *policy* instrumente, konzultacije, koordinaciju, odlučivanje, implementaciju i vrednovanje. *Policy* aktivnost znači stvaranje politika – *policy* kao objekta.

Postoji pet oblika politika: metoda različitog društva; regulativa; vođenje (vladanje) na više razina (posebno što se tiče pitanja distribucije) koordinacija politike i *benchmarking*; intenzivni *transgovernmentalism*. Ovi oblici se najbolje razumiju vertikalno na način da se radi razlika između domena i pristupa posebnim politikama predviđanja. <sup>14</sup> Na koji se način javne politike provode je proces od tri faze: politički prijedlozi, političke odluke i politička implementacija. U njemu je svaka faza slabo razdvojena. <sup>15</sup>

Dakle, javna politika se promatra kroz fazni ili etapni model političkog procesa. Pritom je Eastonov sistemski pristup bio ključan izvor faznog modela. Naime, David Easton smatra »da se politička aktivnost može analizirati kao sustav od većeg broja procesa koji moraju biti u ravnoteži da bi aktivnost preživjela«. <sup>16</sup> Njegova paradigma je biološki sustav, čiji su procesi u međusobnoj interakciji s okolišem te stvaraju promjenjivo stanje tijela, a politički su sustavi poput bioloških te postoje u okruženju s drugim sustavima, uključujući društvene i ekološke sustave. Tim se modelom bavilo puno autora te su identificirali sljedeće faze: inicijacije, informiranja, razmatranja, odlučivanja, implementacije, evaluacije. Uz to je Michael Hill istaknuo ove faze: određivanje dnevnog reda, formulacija, implementacija, evaluacija, nakon čega se ta politika može nastaviti, poboljšati ili ukinuti.

Theodore A. Lowi je razvio tipologiju javnih politika tvrdeći pri tom da javne politike mogu odrediti politiku. Prema njemu, postoje četiri vrste javnih politika: distributivne javne politike – raspodjela novih resursa; redistributivne javne politike – promjena raspodjele postojećih resursa; regulatorne javne politike – regulatorne aktivnosti; konstitutivne javne politike – uspostavljanje ili reorganiziranje institucija. <sup>17</sup> Američki politolog Mark Pollack smatra da su europske javne politike postale normalnom znanošću koja je

<sup>13</sup> Colebatch, *nav. dj.*, 79

<sup>14</sup> Usp. Helen WALLACE, *Analysing and Explaining Policies*, u: Wallace, Wallace (ur.), *nav. dj.*, 65-81, 71.

<sup>15</sup> Usp. *isto*, 73.

<sup>16</sup> Hill, *nav. dj.*, 135.

<sup>17</sup> Usp. *isto*, 132.

»kadra deducirati teorije o specifičnim aspektima utjecaja institucija EU-a – komisije, vijeća, parlamenta i Europskog suda pravde – na oblikovanje specifičnih politika, te ih potom testirati na komparativan i kvantitativno mjerljiv način.«.<sup>18</sup>

Ipak, unatoč tome što

»supernacionalne institucije žele djelovati unutar granica koje su određene željama država članica, one su također u mogućnosti istražiti razlike između ovih preferencija kako bi promovirale svoje vlastite nezavisne agende.«.<sup>19</sup>

U Europskoj se uniji 80 % javnih politika donosi na razini središnje vlasti. Vlade država članica kontroliraju one javne politike koje čine velik dio javne potrošnje (odgoj i obrazovanje, zdravstvo, socijalna politika i obrana), uz isključive nacionalne ovlasti nad poreznom politikom.<sup>20</sup>

Na kršenje provedbe politika Europske unije reagira se: upućivanjem pisma formalnog upozorenja državi članici, davanjem mišljenja Europske unije o spornom pitanju i obraćanjem komisije Europskom sudu pravde.<sup>21</sup>

Proces europske politike ima multinacionalan ili multilateralan karakter koji se sastoji od niza oblika koji proizlaze iz različitih tradicija zemalja članica. Ne samo zato što su sudionici brojni, već i zato što oni u forum donose različite jezike, kulture i različite navike rada. Stoga dominirajući stil ponašanja proizlazi iz mješavine tih različitih oblika.

Jedan od oblika koji čini Europsku uniju različitom od drugih transnacionalnih političkih arena jest taj da obuhvaća puno političkih domena. Dva bitna obilježja proizlaze iz navedenog: jedno je obilježje to da politički proces ima neke značajno različite karakteristike, ovisno o prirodi političke domene. Druga posljedica multifunkcionalnog karaktera Europske unije stvaranja politike jest da neka od pregovaranja uključuje sektoralne nagodbe (trgovinu), a u kojim oblicima i koliko, mora se istražiti empirijski. U praksi, sektoralne trgovine nisu tako česte kao što neka literatura o Europskoj uniji sugerira. Mnogo su češće unutar sektoralne trgovine.<sup>22</sup> Unatoč razlikama među zemljama može se definirati pet stupnjeva u procesu donošenja politika, a koji su zajednički svim zemljama: definiranje sadržaja, formuliranje politike, donošenje odluka, implementacija politike i evaluacija politike. Individualni interesi, interesi raznih

<sup>18</sup> Zdravko PETAK, Europeizacija javnih politika u Hrvatskoj, u: Vlado PULJIZ, Slaven RAVLIĆ, Velimir VISKOVIĆ (ur.), *Hrvatska u Europskoj uniji. Kako dalje?*, Zagreb, Centar za demokraciju i pravo »Miko Tripalo«, 2012, 17-41, 22.

<sup>19</sup> Michelle CINI, Intergovernmentalism, u: Michelle CINI (ur.), *European Union Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2007, 97-117, 113.

<sup>20</sup> Usp. Damir GRUBIŠA, Politički sustav Europske unije i europeizacija hrvatske politike, u: Damir GRUBIŠA, Nataša BEŠIREVIĆ, Hrvoje ŠPEHAR (ur.), *Politički sustav Europske unije i europeizacija hrvatske politike*, Zagreb, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, 2012, 7-42, 15.

<sup>21</sup> Usp. Zdravko PETAK, Europeizacija hrvatskih javnih politika, u: Grubiša, Beširović, Špehar (ur.), *nav. dj.*, 127.

<sup>22</sup> Wallace, *Analysing and...*, u: Wallace, Wallace (ur.), *nav. dj.*, 75-76.

organizacija, nacionalni interesi, međunarodni interesi i drugi – stvaraju listu potencijalnih interesa za agendu, odnosno sadržaj državne politike.<sup>23</sup>

Vrlo često proces stvaranja neke politike proizlazi iz institucionalnog sadržaja, bez jasne definicije političkog problema i uzroka, kao rezultat procesa političke formulacije, a uključuje ne samo evaluaciju političkih alternativa već i debatu o prirodi samog problema. Vlade imaju ključnu ulogu u formuliranju politike.<sup>24</sup>

Jednom kada vlade u političkom procesu iznutra i izvana iscrpe potencijalne političke opcije, stvara se nova politika, revidira postojeća politika ili se poduzima nova akcija. Stadij donošenja odluka je komponenta procesa stvaranja politika koja uključuje malen broj direktnih sudionika. Izuzev glasanja putem referenduma ili inicijative, samo izabrani ili imenovani vladini dužnosnici mogu donositi odluke. Široka raznolikost formalnih i neformalnih pravila određuje precizne procedure putem kojih vlada može donositi odluke. Ta pravila se razlikuju od zemlje do zemlje.<sup>25</sup>

U većini zemalja birokracija je glavno mjesto za implementaciju i provedbu politike te stoga ima važnu ulogu u analiziranju i elaboriranju vladinih širokih pravila ponašanja u politici.<sup>26</sup>

Britanska politologinja Helen Wallace je od 1980-ih godina znatno pridonijela razmatranju tipologije javnih politika Europske unije. Ona razlikuje pet načina stvaranja europskih javnih politika, što je u europeološkoj literaturi prihvaćeno kao standard. To su sljedeći načini: metoda zajednice, regulatorni pristup, distributivni pristup, metoda otvorene koordinacije i intenzivno međuvladino pregovaranje. Helen Wallace polazi od toga da stvaranje politika unije (kao složen sustav odlučivanja koji je nastajao u procesu europskih integracija) treba promatrati ne kao jedan, već više različitih načina stvaranja politika (*policy modes*). Složena interakcija pojedinih europskih institucija i šireg institucionalnog okvira (institucije konzultiranja i lobiranja, nadzora i kontrole, posebne institucije, npr. Europska središnja banka, različite agencije) te institucija država članica je dovela do različitih odnosa aktera i instrumenata javnih politika. Temeljne oznake prvog načina stvaranja politike, metode zajednice su pribavljanje resursa na nadnacionalnoj osnovi i nadnacionalna solidarnost. Ovaj je način karakterističan za zajedničku poljoprivrednu politiku. Naime, Europskoj komisiji su dana velika ovlaštenja za oblikovanje i izvršenje politike: određivanje cijena poljoprivrednih proizvoda i ruralnog razvoja.

Regulatorni način stvaranja javnih politika Europske unije karakterističan je za politiku zajedničkog unutrašnjeg tržišta i politiku konkurencije. Determi-

<sup>23</sup> Usp. Jessica R. ADOLINO, Charles H. BLAKE, *Comparing Public Policies. Issues and Choices in Six Industrialized Countries*, Washington, D.C., CQ Press A Division of Congressional Quarterly Inc., 2001, 11.

<sup>24</sup> Usp. *isto*, 15.

<sup>25</sup> Usp. *isto*, 17.

<sup>26</sup> Usp. *isto*, 23.

nira ga podjela odgovornosti unutar koje Komisija određuje operativne ciljeve i pravila. Kod regulatornog načina je velika mogućnost konzultiranja ekonomskih i socijalnih aktera na nacionalnoj razini. Na taj način ti akteri utječu na proces stvaranja pravila.

Treći način stvaranja politika europske unije, distributivni, odnosi se na različite programe strukturno-kohezijskih fondova. Europska komisija ostvaruje partnerstvo s regionalnim i lokalnim vlastima te skupinama agencija i dionika koji su usmjereni na određene programe (npr. programe prekvalifikacije i stvaranja radnih mjesta).

Metoda otvorene koordinacije je dodatno potaknuta Lisabonskom strategijom 2000. godine. Pri tom je Europska komisija akter koji potiče mreže stručnjaka i različite epistemičke zajednice te organizacije civilnog društva na razvoj politika u nizu sektora. Metode stvaranja takvih politika oslonjene su više na *monitoring* i evaluaciju nego na striktnu logiku pregovaranja. Razmjerno je visoka uloga *policy* transfera i učenja politika od drugih.

Kod intenzivnog vladinog pregovaranja Europska komisija je posve podređena Europskom vijeću ili Vijeću ministara. Ovaj način stvaranja politika Europske unije se odnosi na nova područja koja treba uključiti u europski okvir politika ili na bitne preformulacije postojećih politika. Načini stvaranja europskih javnih politika su rezultat djelovanja triju čimbenika: evolucije institucija Europske unije, promjene u nacionalnim okvirima oblikovanja i provođenja politika te utjecajem općeg socijalnog i ekonomskog razvoja.<sup>27</sup>

Javne politike su povezane s procesom globalizacije i europeizacije. Naime, pojam europeizacija obuhvaća i proučavanje utjecaja Europske unije na nacionalne javne politike. U radovima o europeizaciji javnih politika postoje dva glavna smjera istraživanja. Prvo, može se proučavati proces prilagodbe pravilima i pravnim stečevinama Europske unije i implementacija politika nastalih na toj osnovi. To je okomita dimenzija oblikovanja i provedbe politika, a zasnovana je na sposobnosti autoritativnih odluka prikazanih u uzrčici: »Zapovijedaj i nadziri.« Utjecaj institucija i odluka donesenih na razini unije je neka vrsta eksperimenta u novom obliku javnog upravljanja. Novi tip europskog višerazinskog upravljanja razvija se gdje ne postoje osnove za provođenje politike utemeljene na pravu. U tom novom tipu upravljanja se isprepliću djelovanje okomitih i vodoravnih aktera javnih politika. Odnosno, stvaraju se politike koje se očituju u smjernicama Vijeća ministara, ocjenama pojedinih politika, djelovanju *policy* zajednica na nadnacionalnoj osnovi. Riječ je o kombinaciji međudržavnog pregovaranja i učenja od drugih kako oblikovati i provoditi javne politike. Taj drugi aspekt europeizacije javnih politika se može označiti uzrečicom: »Pregovaraj i uči od drugih.«<sup>28</sup>

<sup>27</sup> Petak, Europeizacija hrvatskih javnih politika, u: Grubiša, Beširović, Špehar (ur.), *nav. dj.*, 121-123.

<sup>28</sup> Petak, Europeizacija javnih politika u Hrvatskoj, u: Puljiz, Ravlić, Visković (ur.), *nav. dj.*, 17-18.

Njemačka politologinja Andrea Lenschow je u istraživanjima europeizacije javnih politika zaključila da one mogu služiti kao zavisne varijable. Europeizacija se odnosi na proces, a ne na stanje (nije riječ o samo jednoj vrsti utjecaja) i teško ju je mjeriti. Stoga je europeizacija neka vrsta rastegnutog pojma. On obuhvaća složene sustave odnosa, diskursa, pravila i koncepata u prilagođavanju stvaranja politika nacionalnih sustava politikama koje oblikuje Europska unija.<sup>29</sup>

Simon Bulmer i Claudio Radaelli razvili su tipologiju politika Europske unije tako da su povezali tipove politika s načinima javnog upravljanja. Postoje tri glavna oblika javnog upravljanja u Europskoj uniji, koji se ostvaruju pomoću dvaju tipova mehanizama: okomitog i horizontalnog. Ta tri oblika upravljanja su: pregovaranje, hijerarhija i koordinacija. Pregovaranje kao oblik upravljanja dovodi do novih agendi u politikama Europske unije te širenja ovlasti unije na nova područja. To jest, ono se može odnositi na bilo koje *policy* područje i dovodi do uspostavljanja neke politike kao europske. Pri tome se kao osnovni koristi okomiti mehanizam (podizanje sektorske politike na razinu Europske unije). Utjecaj hijerarhija provodi se sustavom *acquis communautaire* s dvije temeljne vrste pravnih stečevina. One različito djeluju na smjer europeizacije javnih politika, a iskazuju se kao pozitivna i negativna integracija. Pozitivna integracija se odnosi na pravila korigiranja tržišta (postoje jasne podloge za stvaranje politika) i primjenjuju se okomiti mehanizmi korekcije tržišta. Europska komisija nadzire implementaciju koju provode nacionalna tijela. Pozitivnom integracijom se stvaraju zajednička poljoprivredna politika, politika monetarne unije i drugo. Do različitih oblika negativne integracije dolazi gdje nema posebnih predložaka (*policy templates*) za države članice. Odnosi se na pravila stvaranja tržišta (logika ukidanja barijera radi učinkovitog funkcioniranja tržišta) i koriste se horizontalni mehanizmi. Primjer je politika jedinstvenog tržišta i politika konkurencije. Koordinacija kao oblik javnog upravljanja se odnosi na područja u kojima se zajedničko stvaranje javnih politika temelji na različitim oblicima koordinacije politika. Pri tome djeluje neki oblik mekog prava, odnosno, prenošenje i učenje politika od drugih. Prisutna je horizontalna dimenzija, a Europska komisija se oslanja na smjernice i strategije. Primjer su vanjska politika, obrazovna politika, politika bolje regulacije, kulturna politika i politika socijalne inkluzije.<sup>30</sup>

Uz ove tipove javnih politika vežu se tri objašnjenja dinamike europeizacije: mehanizam uspješnosti prilagodbe vezan uz oblike pozitivne integracije – mjere uspješnosti prilagodbe standardima Europske unije (na primjer, socijalna ili poljoprivredna politika); regulatorno nadmetanje vezano uz oblike negativne integracije (npr. kod politike zajedničkog unutarnjeg tržišta, proizvoda i usluga,

<sup>29</sup> Petak, Europeizacija hrvatskih javnih politika, u: Grubiša, Beširović, Špehar (ur.), *nav. dj.*, 121.

<sup>30</sup> Usp. Petak, Europeizacija javnih politika u Hrvatskoj, u: Puljiz, Ravlić, Visković (ur.), *nav. dj.*, 27-28.



energetskog tržišta); logika učenja, odnosno preuzimanja politika od drugih, npr. kod zajedničke vanjske i sigurnosne politike, politike zapošljavanja i socijalne inkluzije.<sup>31</sup>

U globaliziranom svijetu *policy* argument je internacionaliziran: službenici sudjeluju u *policy* diskursu širom svijeta radi traženja najbolje svjetske prakse na svom području, a brojne konzultantske tvrtke i multinacionalne kompanije nude rješenja za pojedine zemlje. S obzirom da je *policy* »sve ono što vlada odabire učiniti ili ne učiniti«,<sup>32</sup> sva ta internacionalizacija je izazov za to. Stoga je evidentno da se *policy* proces ne odnosi samo na probleme koje određuju vlade već uključuje i kruženje mogućih rješenja, to jest odnosi se »na načine na koji vlade prihvaćaju (posve ili djelomično) *policy* odgovore iz ostalih jurisdikcija«. <sup>33</sup>

*Policy* proces Europske unije, odnosno proces stvaranja europskih politika, nije u potpunosti robusan i nije u potpunosti stabilan. Uvelike on ovisi o institucionalnim sposobnostima i institucionalnoj izvedenosti. Puno toga ovisi o tome je li ono što proizide donosi rezultate koji odgovaraju sadržaju, funkcionalnim zahtjevima i svrhama onoga što je u pitanju. Legitimitet se ne može uzeti kao konačan: i druge arene za suradnju su dostupne. *Policy* proces Europske unije ima različite načine djelovanja potičući zemlje s održivim različitim karakteristikama i osjetljiv je na promjenjiva očekivanja i ideje o ulozi vlade u zapadnoj Europi.<sup>34</sup>

Široke globalne mreže, druge europske mreže i manje grupacije nude alternativne kanale kooperacije. Koja arena dominira u bilo kojoj domeni politike ovisi o sadržaju, funkcionalnim potrebama, motivima onih involviranih i institucionalnim aranžmanima. Pritom sadržaj uključuje: neadekvatnost pojedinih država; globalizaciju; specifičnost zapadne Europe ne samo u njenoj povijesti i zemljopisu, već također njene političke i društvene atribute. Važne funkcije uključuju ne samo društveno ekonomsku prilagodbu, već i geopolitičku stabilizaciju i političku simboliku. U većini područja postoji natjecanje između Europske unije i drugih mogućih arena. Motivi za suradnju uključuju interese, ali također i ideje. Ideje o društvu, okolišu, i sigurnosti su bile bitne u oblikovanju europskih političkih režima. Pojedina pitanja ili događaji izazivaju kapacitet *policy* procesa Europske unije na odgovor.<sup>35</sup>

Političko »njihalo« se kreće između nacionalnih političkih arena država članica koje sudjeluju, s jedne strane, i transnacionalne arene sa svojim europskim globalnim dimenzijama, s druge strane. Svaka od ovih arena ima magnetsko polje koje privlači ili odbija kreatore politika, tužitelje politika i one koji utječu na politike. Ponekad su snage magnetske privlačnosti tako jake da stvaraju razmak kako bi se sredila politika na transnacionalnoj razini, a ponekad snage pri-

<sup>31</sup> Usp. isto, 28.

<sup>32</sup> Thomas R. DYE, *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1985, 1.

<sup>33</sup> Colebatch, *nav. dj.*, 124.

<sup>34</sup> Usp. Wallace, *The Policy Process...*, u: Wallace, Wallace (ur.), *nav. dj.*, 63.

<sup>35</sup> Usp. isto, 39-40.

vlačnosti nacionalnih država smještaju stvaranje politike na državnu razinu.<sup>36</sup> Transnacionalna arena se sastoji od europske i šire globalne ili multilateralne mreže. Ona osigurava mogućnosti za rješavanje problema stvaranja politika koje su iznad države. Specifična europska arena je izgradila

»sposobnosti stvaranja politika i institucionalizirala ih na načine koji su opskrbili Europsku uniju sa sofisticiranim sredstvima koji će osigurati alternativu državnoj razini stvaranja politika«. <sup>37</sup>

Način na koji je Europska unija postala institucionalizirana i vrlo privlačna alternativa je u stvaranju politika na državnoj razini ili drugoj transnacionalnoj razini. »Njihalo« europskog stvaranja politika oscilira

»između države i transnacionalne arene iz razloga što se izbori trebaju napraviti o razini gdje će se ono vezati, i gdje će se staviti u funkciju, pri tom se misli na odgovornost stvaranja javnih politika«. <sup>38</sup>

Dakle, proces stvaranja europskih politika ovisi o privlačenju »njihala« između arene države i transnacionalne arene. Njegovi pokreti su oblikovani u kontekstu zapadne Europe, od strane funkcija politike i od strane predviđanja političkih aktera s vrha. Europske institucije osiguravaju sredstva za kolektivne političke odgovore. Na način djelovanja tih institucija utječu interesi, ideje, koji oblikuju njihove ciljeve i pitanja, koja se pojavljuju na njihovim agendama. Razvoj politike varira tijekom vremena i između država.<sup>39</sup>

### *Politika zapošljavanja u okviru javne politike*

Politiku zapošljavanja kao javnu politiku se može promatrati u okviru komparativne javne politike. Komparativne javne politike se bave usporedbom kako dva ili više političkih sustava ili vladinih tijela prihvaćaju javne politike. Komparativno studiranje politike omogućava modele i primjere koji se mogu uzeti kako bi se suočili sa sličnim problemima i pitanjima u različitim okolnostima. Odnosno, komparativna javna politika ima praktične pogodnosti: ona omogućava uvid zašto ta specifična politika može djelovati unutar jedne države, a zašto ne unutar druge ili uvjete koji su potrebni za uspjeh politike. To ne znači zanemarivanje različitosti država, no treba prosuditi koje su politike prilagodljive od slučaja do slučaja.<sup>40</sup> Za proučavanje politike zapošljavanja u okviru javne politike potrebna je *policy* analiza. *Policy* analiza je

<sup>36</sup> Usp. isto, 41.

<sup>37</sup> Isto, 42.

<sup>38</sup> Isto, 43.

<sup>39</sup> Usp. isto, 45.

<sup>40</sup> Usp. Stella Z. THEODOULOU, *Policy and Politics in Six Nations. A Comparative Perspective on Policy Making*, Northridge, California State University, 2002, 3-4.

»savjet koji se odnosi na javne poslove, na javne politike, koji je namijenjen onima koji nešto mogu poduzeti – moćnicima, kako bi se pokušali riješiti problemi zajednice.«<sup>41</sup>

Određenje *policy* analize kao poddiscipline političke znanosti može se prikazati njenim ograničenjima i omeđenošću, odnosno sljedećim obilježjima: srednjom razinom (prostor djelovanja političkog sustava) i dometom političkih odluka između ustavnih, strategijskih odluka razvoja države i administrativnih odluka; procesualnim obilježjem političkog odlučivanja i djelovanja, velikim brojem aktera i odluka; multidimenzionalnost analize koja sadržava ekonomske, socijalne, političke, pravne, etičke, nacionalne i druge dimenzije te zahtijeva interdisciplinarni i kolektivni analitički napor; ciljanom racionalnošću i problemskim (vrijednosnim) usmjerenjem (ne odabire uvijek istraživač nego i naručitelj analize); legitimnim i formalnim političkim okvirom političkog procesa i institucija – kao akteri i subjekti političkog sustava djeluju državne i nedržavne organizacije: političke stranke, masovni mediji, interesne organizacije, udruge i grupe, građani pojedinci.<sup>42</sup>

Prema tim obilježjima i politika zapošljavanja u okviru javne politike se može analizirati i odrediti kroz: razvoj i djelovanje politike zapošljavanja u okviru europskog političkog sustava, to jest Europske unije i političkih sustava država članica te utjecaj nadnacionalne, europske razine na nacionalnu, državnu razinu i obrnuto; procesualno obilježje donošenja politike zapošljavanja uključujući velik broj aktera i odluka; multidimenzionalnost analize politike zapošljavanja koja sadržava političke, ekonomske, socijalne, pravne, etičke, nadnacionalne, nacionalne i druge dimenzije te zahtijeva interdisciplinarni i kolektivni analitički pristup; ciljano usmjerenje kojim se istražuje i prikazuje politika zapošljavanja Europske unije i njen utjecaj na politike zapošljavanja zemalja članica putem ulaganja u obrazovanje i poduzetništvo te se prikazuje politika zapošljavanja u Republici Hrvatskoj radi moguće usporedbe i pomoći u suzbijanju nezaposlenosti i nudi se zajedničko rješenje u okviru kojeg bi se politika zapošljavanja mogla razvijati u budućnosti; legitimni i formalni politički okvir političkog procesa i institucija u okviru kojih se politika zapošljavanja stvara, donosi i implementira u okviru državnih i nedržavnih organizacija.

Stoga, politika zapošljavanja u Europskoj uniji, odnosno europska politika zapošljavanja kao javna politika ima sva njena obilježja te se može analizirati *policy* analizom.

Europske javne politike se stvaraju i provode kroz institucije Europske unije. Najvažnije europske institucije su: Europska komisija, Vijeće Europske unije, Europski parlament, Europski sud pravde, Europsko vijeće.

Politika zapošljavanja je prije bila u okviru ekonomske i socijalne politike te većinom bila prepuštena politici pojedinih država članica, a danas je ona jedna

<sup>41</sup> Grdešić, *Osnove analize javnih politika...*, 10.

<sup>42</sup> Usp. isto, 7-8.

od zajedničkih politika Europske unije, odnosno jedna od europskih javnih politika – europska politika zapošljavanja. Naime, Europska unija je evoluirala od osnivanja Europske zajednice za ugljen i čelik 1951. godine i Europske ekonomske zajednice 1957. godine, od usmjerenosti pretežno na ekonomska pitanja u nastojanje izgradnje Europe na socijalnom planu. S tim u vezi je i politika zapošljavanja, koju je desetljećima karakterizirala tradicionalna suradnja nacionalnih vlada, isključivo nadležnih za ta pitanja, potpisivanjem Ugovora iz Amsterdama 1997. godine, postala jedna od zajedničkih politika Europske unije. Naime, od

»početka europskoga integracijskog procesa Europska je unija imala neke ovlasti u domeni socijalne politike i zapošljavanja, no bile su vrlo ograničene, a proširene su tek donošenjem Socijalnog protokola dodanog Ugovoru iz Maastrichta (1993.) te inkorporiranog u Ugovor iz Amsterdama (1997.)«. <sup>43</sup>

Pravne inicijative unije u socijalnoj politici su široko poduprte ekonomskim čimbenicima ili implementacijom na razini unije globalnih socijalnih normi o kojima su se države članice dogovorile. <sup>44</sup>

Institucije Europske unije mogu donositi mjere kojima se daju upute državama članicama ili se podupiru njihove politike u području zapošljavanja. Direktive su

»obvezujuće za države članice na koje se odnose u smislu rezultata koji se njima želi postići, ali se oblik i metode tog postizanja ostavljaju državama kao diskreciono pravo«. <sup>45</sup>

U području zapošljavanja Europska unija financira programe i projekte povećanja zapošljivosti stanovništva i prilagodbe poduzeća novim društvenim i ekonomskim okolnostima. Područje politike zapošljavanja reguliraju propisi kojima se uspostavljaju opći minimalni standardi koje države članice moraju ispuniti, a nacionalnim je razinama prepušteno da, sukladno svojim mogućnostima, dalje podižu te standarde. Na taj način, usporedno s *tvrdim* pravom Europske unije u koje se ubrajaju zakonodavni akti, Europska unija i putem *mekog* prava (smjernica i preporuka) koordinira politike zapošljavanja država članica.

Dakle, politika zapošljavanja je prije bila prepuštena politici pojedinih država članica, a potpisivanjem Ugovora iz Amsterdama 1997. godine postala je jedna od politika Europske unije, odnosno Europska javna politika. Poput drugih europskih javnih politika, politika zapošljavanja se stvara i provodi kroz institucije Europske unije. Prvo se kreira na razini Europske unije. Potom se implementira u nacionalne države te ponovno putem primjera najbolje prakse

<sup>43</sup> Sanja TIŠMA, Višnja SAMARDŽIJA, Krešimir JURLIN, *Hrvatska i Europska unija. Prednosti i izazovi članstva*, Zagreb, Institut za međunarodne odnose – IMO, 2012, 108.

<sup>44</sup> Usp. Philippa WATSON, *EU Social and Employment Law. Policy and Practice in an Enlarged Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2009, 5.

<sup>45</sup> Margareta HOLMSTEDT, *Employment Policy*, London, Routledge Taylor&Francis Group, 2005, 9.

i kroz Europski sud pravde reflektira na institucije Europske unije, odnosno pravni i institucionalni okvir politike zapošljavanja u Europskoj uniji.

Tri institucionalna stupa europske politike zapošljavanja su stvarana od 1960. godine. Prvo je legaliziran stup prava koji se temelji na standardnoj metodi zajednice i koristi se u počecima i prilagodbama za pitanja zapošljavanja od 1960. godine nadalje. Stvaranje politika u tom stupu se odvijalo putem pravila donošenja odluka koja se temelje na jedinstvu te, nakon Jedinstvenog europskog akta, glasanje putem kvalificirane većine u vijeću i implementaciju putem direktiva s ograničenim opsegom varijacija u implementiranju.

Drugi stup, kao »pravo kroz kolektivni sporazum« ima svoje temelje u sporadičnim pitanjima socijalnog dijaloga koji je promoviran od strane komisije između poslodavca europske razine i konfederacije sindikata u 1980-im godinama. To je bilo poduprto i člankom 118b Ugovora o Europskoj ekonomskoj zajednici, a kasnije člankom 138 te formalno institucionalizirano u Sporazumu o socijalnoj politici (člankom 4, a kasnije člankom 139) Ugovora o Europskoj uniji iz Maastrichta. A to je omogućilo socijalnim partnerima da zatraže odluku Vijeća o sporazumu politike zapošljavanja ili, alternativno, implementaciju direktiva kroz kolektivno pregovaranje i nacionalnu praksu.

Treći stup je ambiciozniji i eksperimentalan – Europska strategija zapošljavanja (EES). To je nov način vođenja (ili otvorena metoda koordinacije), koja ovisi o implementaciji utemeljenoj na uvjeravanju i *mekom* usklađivanju kroz *benchmarking* i analizu od strane nadzora.

Stvaranje svakog od ovih stupova ograničeno je s potrebom da se uzmu u obzir: raznolikost država članica, rapidno rastuća priroda tržišta rada, izazovi zapošljavanja i poslovne organizacije kroz zadnjih nekoliko desetljeća, kao i dvojni konflikt u pogledu prikladnih formi i razina regulative te pretpostavke i proširenja supernacionalne jurisdikcije.<sup>46</sup>

Politika zapošljavanja Europske unije je utvrđena i uređena glavom IX., člancima 145 do 150 pročišćene inačice Ugovora o funkcioniranju Europske unije pod nazivom Zapošljavanje. Prema članku 145 Ugovora o funkcioniranju Europske unije države članice i unija »rade na razvoju usklađene strategije zapošljavanja te, posebice, na promicanju kvalificirane, obrazovane i prilagodljive radne snage i tržišta rada koja se mogu prilagoditi gospodarskim promjenama« radi ostvarenja zajedničkih ciljeva.

Države članice svojim politikama zapošljavanja doprinose ostvarivanju zajedničkih ciljeva na način koji je usklađen s općim smjernicama ekonomskih politika država članica i unije. Države članice, uzimajući u obzir nacionalne prakse, poticanje zapošljavanja smatraju zajedničkim interesom, a svoje djelovanje usklađuju u vijeću (članak 146 Ugovora o funkcioniranju Europske unije).

<sup>46</sup> Usp. Martin RHODES, Employment Policy, u: Helen WALLACE, William WALLACE, Mark A. POLLACK (ur.), *Policy-Making in the European Union*, New York, Oxford University Press, 2005, 279-304, 283.

Unija doprinosi visokom stupnju zaposlenosti tako da potiče suradnju između država članica, te podupire i dopunjuje njihovo djelovanje. No, pritom se poštuju nadležnosti država članica. Pri oblikovanju i provedbi politika i aktivnosti Unije uzima se u obzir cilj – postizanje visokog stupnja zaposlenosti (članak 147 Ugovora o funkcioniranju Europske unije).

Europsko vijeće svake godine razmatra stanje u području zapošljavanja u uniji te o tome, na temelju zajedničkog izvješća vijeća i komisije, usvaja zaključke. Vijeće svake godine, na temelju zaključaka Europskog vijeća, a na prijedlog komisije i – nakon savjetovanja s Europskim parlamentom, Gospodarskim i socijalnim odborom, Odborom regija i Odborom za zapošljavanje – utvrđuje smjernice koje države članice uzimaju u obzir u svojim politikama zapošljavanja. Svaka država članica dostavlja vijeću i komisiji godišnje izvješće o najvažnijim mjerama koje je poduzela u provedbi svoje politike zapošljavanja u skladu sa smjernicama za zapošljavanje koje je utvrdilo vijeće. Na temelju tog izvješća, a po primitku stava Odbora za zapošljavanje, vijeće svake godine provodi ispitivanje provedbe politika zapošljavanja država članica u skladu sa smjernicama za zapošljavanje. S obzirom na rezultate ispitivanja, vijeće može, na preporuku komisije, uputiti državama članicama preporuke. Također, temeljem »rezultata tog ispitivanja vijeće i komisija sastavljaju zajedničko godišnje izvješće za Europsko vijeće o stanju u području zapošljavanja u uniji i o provedbi smjernica za zapošljavanje« (članak 148 Ugovora o funkcioniranju Europske unije).

U skladu s redovnim zakonodavnim postupkom, a nakon savjetovanja s Gospodarskim i socijalnim odborom te Odborom regija, Europski parlament i vijeće mogu donijeti mjere koje su namijenjene poticanju suradnje između država članica i podupiranju njihova djelovanja u području zapošljavanja inicijativama koje su usmjerene na razvijanje razmjena podataka i najboljih praksi, pružanje usporednih analiza i savjeta te promicanje inovativnih pristupa i ocjenu iskustava, a posebno korištenjem pilot-projekata. Pritom, te mjere ne uključuju usklađivanje zakona i propisa država članica (usp. članak 149 Ugovora o funkcioniranju Europske unije).

Odbor za zapošljavanje, kojeg je osnovalo vijeće običnom većinom nakon savjetovanja s Europskim parlamentom, ima savjetodavnu ulogu radi promicanja koordinacije među državama članicama glede politika zapošljavanja i tržišta rada. Zadaće odbora su: pratiti stanje zapošljavanja i politike zapošljavanja u državama članicama i u uniji; na zahtjev vijeća, komisije ili na vlastitu inicijativu oblikovati mišljenja te doprinositi pripremi rasprava vijeća. Pritom, odbor se savjetuje sa socijalnim partnerima, a svaka država članica i komisija imenuju po dva člana odbora (usp. članak 150 Ugovora o funkcioniranju Europske unije).

Politika zapošljavanja zauzima središnje mjesto u domeni javnih politika. Naime, ona je temelj ekonomskog i društvenog razvoja, odnosno nema institucionalne reforme ni sektorske politike čija promjena ne utječe na razinu i strukturu zaposlenosti. Pritom, kod uspostavljanja odgovornosti veliko je zna-

čenje *monitoringa* i evaluacije. To je ujedno i preduvjet za održivost strategija i akcijskih planova politika zapošljavanja država članica, odnosno politike zapošljavanja Europske unije. Za provođenje politike zapošljavanja važno je povećanje konkurentnosti i unapređivanje znanja i vještina (formalno i neformalno obrazovanje) radi povećanja mogućnosti zapošljavanja odnosno povećanja zapošljivosti te promoviranje socijalne uključenosti i smanjenje siromaštva. Također, vrlo je važan i razvoj poduzetništva.

Politika zapošljavanja se provodi kroz godišnje akcijske planove zemalja članica kojima se utvrđuju mjere i aktivnosti radi ostvarivanja zajedničkih europskih ciljeva. Za dobro i uspješno provođenje politike zapošljavanja potrebna je međusektorska suradnja na svim razinama, a nužna je i povezanost svih aktera na tržištu rada te još veća interakcija među njima. Cilj nadležnih institucija koji pomažu pri zapošljavanju u državama članicama je unapređivanje kvalitete ponude radne snage država članica kroz različite programe, stručno usavršavanje znanja i vještine, a radi povećanja zapošljivosti, to jest zapošljavanja.

U okviru politike zapošljavanja, Europska unija razvija europski model *fleksisigurnosti*. Njime se kombinira fleksibilnost i sigurnost: fleksibilizacija tržišta rada i visoka razina socijalne sigurnosti. Pod fleksigurnošću se podrazumijeva

»lakše zapošljavanje i otpuštanje, no istodobno s velikim pravima za nezaposlene koji su financijski osigurani i motivirani stalno aktivno tražiti posao«. <sup>47</sup>

Pri formuliranju politika, pa tako i politike zapošljavanja, važne odluke mogu proizaći iz konzultacija između komisije i političkih sudionika u formalnim forumima, čija je svrha poticanje razmijene ideja i agendi. Ipak, vrlo su važne i neformalno konstituirane, fleksibilne veze. U Europskoj uniji je vrlo prisutna relativno neformalna mreža politika iz četiri osnovna razloga. Prvi razlog je taj što u Europskoj uniji i dalje nedostaju formalne institucije koje bi mogle adekvatno voditi politički dijalog. Europska unija ovisi o sposobnosti stvaranja konsenzusa širokog spektra kreatora politika prije samog definiranja politike. Stoga ona zahtijeva široko, neformalno, predzakonodavno pregovaranje o obliku većine prijedloga prije mogućnosti njihova prihvaćanja. Drugi razlog je taj što pravila pristupa europskom stvaranju politika nisu posve jasna. Stoga su vrlo važne političke mreže. Treći razlog je u europskom višerazinskom karakteru i politici, što potiče koordinacijski oblik vođenja. Puno europske legislative je doneseno u obliku direktiva, koje definiraju opće ciljeve, dok detalje odnosno načine postizanja tih direktiva prepuštaju državama članicama. Precizan sadržaj direktiva je definiran na nepolitičkoj razini od strane različitih službenika, interesnih grupa i lobista kao odgovor na široku politiku. Četvrti razlog je taj što Europska unija kao konsenzualan sustav potiče zainteresirane aktere na promjenu politike, a pritom je oporba smanjena ili minimalizirana.

Političke mreže u politici mogu promovirati promjenu tako što osiguravaju pregovaranje o uvjetima i opsegu novih europskih mjera te konsolidiraju moć

<sup>47</sup> Tišma, Samardžija, Jurlin, *nav. dj.*, 110.

veta za različite interese. Pregovaranje unutar Europske unije, odnosno politika mreža je uglavnom neformalna. No, sektoralne mreže, poput država, su aktivne unutar institucionaliziranih pravila koje osiguravaju i zadržavaju akciju. Na drugačiji način mreže će funkcionirati samo ako su dio institucija širokog spektra.<sup>48</sup>

Postojanje Europske unije kao posebne razine i načina vođenja koji je bio sužen na nacionalne države, čini neobičnu mješavinu u Europi u usporedbi s drugim dijelovima svijeta.<sup>49</sup> Unutar Europske unije ugovori, kao ugovor iz Maastrichta i ugovor iz Lisabona te druge direktive i pravila, ograničavaju tradicionalnu nezavisnost nacionalnih vlada u područjima poput regulative zaštite okoliša, monetarne politike, sigurnosti proizvodnje, zdravstvene i socijalne politike te politike zapošljavanja. Većini europskih odluka prethodi pregovaranje s međuvladinim karakterom: države članice aktiviraju ministre, službenike te nacionalne predstavnike u europskim institucijama radi poticanja nacionalnih preferencija.<sup>50</sup> S tim u vezi, za stvaranje i provođenje politike zapošljavanja je također važno pregovaranje.

Inkorporiranjem Sporazuma o socijalnoj politici u Ugovor o Europskoj zajednici, Amsterdamskim ugovorom je potvrđena takozvana podijeljena nadležnost, odnosno da je socijalna politika (i politika zapošljavanja) u nadležnosti država članica, ali i u nadležnosti Europske zajednice. Naime, prema članku 4 (2) Ugovora o funkcioniranju Europske unije, socijalna politika pripada u ovlasti koje su podijeljene između unije i država članica. A u područjima u kojima unija nema isključive ovlasti primjenjuju se načela supsidijarnosti i proporcionalnosti. Prema načelu supsidijarnosti, u područjima koja ne pripadaju u isključivu nadležnost unije, ona poduzima mjere u skladu s načelom supsidijarnosti samo ako i onoliko koliko ciljeve mjere ne mogu dovoljno ostvariti države članice već ih bolje može postići unija. A prema načelu proporcionalnosti sadržaj i oblik djelovanja unije ne smije prelaziti ono što je potrebno za postizanje ciljeva ugovora.

U europskom kreiranju politika, politika zapošljavanja je prije bila marginalizirana te je bila samo djelomično inkorporirana u originalne europske sporazume. Njena periferna uloga često se povezivala sa stvaranjem socijalne dimenzije pozitivne integracije koja će pratiti negativnu integraciju Europske unije i radi više centralne misije stvaranja tržišta. Politika zapošljavanja u svojim multiplicirajućim oblicima doprinijela je reorganiziranju odnosa između nacionalne i supranacionalne moći i utjecaja. Pritom, pod nacionalnom politikom zapošljavanja se podrazumijevaju zakoni i konvencije koji utemeljuju prava i ovlaštenja radnika i strukture radnog odnosa te mjere za zaštitu i pro-

<sup>48</sup> Usp. John PETERSON, Elizabeth BOMBERG, *Decision-Making in the European Union*, New York, Palgrave, 1999, 30.

<sup>49</sup> Usp. *isto*, 5.

<sup>50</sup> Usp. *isto*, 16.



mociju zapošljavanja na više općenit način. Kompletno i sveobuhvatno razumijevanje te evolucije nije moguće bez snažnijeg uvažavanja europske dimenzije. Zapošljavanje je bilo i ostalo jedno od najopsežnijih područja stvaranja politike u Europskoj uniji te strukturnih prepreka europskoj politici, prije nego samo (slaba) europska koordinacija nacionalnih politika.<sup>51</sup>

## Zaključak

Globalizacija je jedan od glavnih pokretača stvaranja prekograničnih politika, i to ne samo u Europi. Definicije opisuju globalizaciju »kao fenomen njenih konstituirajućih oblika, kao novinu starih korijena ili posljedica«. <sup>52</sup> U studijama globalizacije i europeizacije naglasak je većinom stavljen na: promjenjivi karakter i ulogu poduzeća, oslobađanje prekograničnih financijskih tijekova i novu ulogu transnacionalnih nevladinih organizacija.

No, postoji i dimenzija odnosa između fenomena globalizacije i fenomena europeizacije: je li Europska unija reakcija na globalizaciju ili je Europska unija poticatelj globalizacije? Možda su najvažniji utjecaji globalni. Pa tako i europeizacija pojedinih aktivnosti i politika u biti odgovor na globalizaciju. S druge strane, možda postojanje Europske unije uvodi drukčiji oblik globalizacije u zapadnoj Europi od one globalizacije koja postoji u drugim dijelovima svijeta.<sup>53</sup>

Javne politike se odvijaju na različitim razinama: u lokalnim zajednicama, gradovima, regijama, na nacionalnoj razini te, u slučaju Europske unije, na multinacionalnoj razini. Njih ne prakticiraju i ne slijede samo vlasti već i političke stranke, mediji, lobiji i pojedinačne vladine institucije. A unutar

»svake takve *policy* zajednice postoje različite pod-zajednice sa svojim zasebnim i često suprotstavljenim interesima, a to važi jednako na razini EU-a kao i na nacionalnoj razini; na javne politike Europske unije utječu glavne institucije (kao komisija, parlament i vijeće ministara), opće uprave unutar Europske komisije, regionalni i nacionalni politički interesi država članica, te međunacionalne politike skupina koje imaju zajedničke interese, poput ekoloških lobija, poljoprivrednika, korporacija, sindikata i stranaka u Europskom parlamentu«. <sup>54</sup>

Politika zapošljavanja u Europskoj uniji je jedna od javnih politika Europske unije – Europska politika zapošljavanja te se, poput drugih europskih javnih politika, stvara i provodi kroz institucije Europske unije.

Politika i javne politike su dva isprepletana pojma koja je vrlo teško razdvojiti. To je vjerojatno i glavni razlog zbog čega ne postoji jasno razlikovanje između ta dva aspekta političkog života. Razlika između javnih politika i politike

<sup>51</sup> Usp. Rhodes, Employment..., u: Wallace, Wallace, Pollack (ur.), *nav. dj.*, 280.

<sup>52</sup> Wallace, The Policy Process..., u: Wallace, Wallace (ur.), *nav. dj.*, 48.

<sup>53</sup> Usp. *isto*, 49.

<sup>54</sup> John McCORMICK, *Razumjeti Europsku uniju*, Zagreb, Mate, 2010, 101.

je u stanovitom smislu uravnotežena razlikovanjem između javnih politika i javne uprave.<sup>55</sup>

Danas se oko 80 % javnih politika neke države članice prepoznaje i formulira na europskoj razini, a više od 30 % javne uprave neke države članice je uključeno u donošenje odluka u području javnih politika na razini Europske unije. To znači da javna politika Europske unije nije moguća bez isprepletenosti s procesom određivanja zajedničkih javnih politika, koji se odvija na nacionalnoj razini, iako je krajnji cilj nadnacionalna razina. Ipak, njoj prethodi suradnja na nacionalnoj razini kao što se kasnija implementacija javnih politika s razine Europske unije

»prožima s artikulacijom javnih politika na nacionalnoj razini – onih dopunskih i onih striktno autonomnih, koje su još uvijek *domaine reserve* nacionalnih političkih vlasti i čine posljednji bastion koji grčevito brane nacionalne političke elite ili barem dio njih (unutarnji poslovi, sigurnost, porezne ovlasti itd.)«. <sup>56</sup>

Javne politike su povezane s procesom globalizacije i europeizacije. Naime, pojam *europeizacija* obuhvaća i proučavanje utjecaja Europske unije na nacionalne javne politike kroz okomitu (proces prilagodbe pravilima i pravnim stečevinama Europske unije i implementacija politika nastalih na toj osnovi) i vodoravnu (međudržavnog pregovaranja i učenja od drugih kako oblikovati i provoditi javne politike) dimenziju javnih politika. Stoga je danas javne politike teško izdvojiti i promatrati izvan tih procesa.

Ivana Babić Krešić

*Public Policy in the Process of Globalization and Europeanization and Employment Policy*

Summary

The work explains what are politics, policy and public policies, and public policies in the process of globalization and Europeanization. It explains the process of creating public policies within the framework of the European Union, for example employment policy in the European Union, i.e., European employment policy as a public policy.

*Key words: politics, policy, public policy, globalization, Europeanization, employment policy, European Union.*

(na engl. prev. Michael Gable)

<sup>55</sup> Zdravko PETAK, Javne politike. Razvoj discipline u Hrvatskoj i svijetu, u: Mirjana KASAPOVIĆ (ur.), *Izlaz iz množine? Stanje Hrvatske političke znanosti*, Zagreb, Fakultet političke znanosti Sveučilišta u Zagrebu, 2007, 189-190.

<sup>56</sup> Damir GRUBIŠA, Europski ustav i politički sustav Europske unije, *Anali*, 2 (2005) 129-144, 137.