

# Model otvorene koordinacije protiv siromaštva: Novi “proces socijalnog uključivanja” Europske unije\*

**MAURIZIO FERRERA**

Sveučilište Pavia i POLIEIS, Sveučilište Bocconi  
Milano, Italija

**MANOS MATSAGANIS**

Sveučilište Kreta  
Grčka

**STEFANO SACCHI**

Sveučilište Pavia i POLIEIS, Sveučilište Bocconi  
Milano, Italija

UDK: 364.014(4-67EU)

## UVOD<sup>1</sup>

Sve do polovine devedesetih godina pojam «socijalna Europa» prvenstveno se povezivao s uvođenjem obvezujućih nadnacionalnih pravila usmjerenih na čuvanje i moguće unapređivanje sustava socijalne zaštite zemalja članica. Političke i institucionalne prepreke tim pravilima bile su u praksi dobro poznate, a u teoriji dobro objašnjene, osobito nakon rasprava o negativnoj spram pozitivne integracije. Međutim, čini se da je «tvrđi zakon» bio jedina učinkovita strategija akcije, s obzirom na pravni utjecaj slabijih institucionalnih sredstava poput preporuka, s jedne strane i sve češće inicijative za «socijalni dumping», koje su nastajale zaokruživanjem unutarnjeg tržišta s druge strane.

U drugoj polovini devedesetih godina bili smo svjedoci postupne promjene klime i perspektive. Na zakonodavstvo se i dalje gledalo kao na važnu komponentu europske

socijalne dimenzije. Štoviše, rasprava o temeljnim pravima i mogućem zreom Ustavu Europske unije još je dalje pomakla crtu pravnih ambicija. Međutim, istovremeno se počelo s razmatranjem i eksperimentiranjem s drugom strategijom politike intervencije, koja je počivala na složenijoj mješavini *blagih* institucionalnih komponenti, poduprtih velom mogućnošću da se utječe na pravac promjena na nacionalnoj razini. U početku primijenjen u području zapošljavanja, ovaj novi pristup proširen je na ostale sektore, a najznačajnije je bilo njegovo širenje na područje politike borbe protiv socijalne isključenosti, pod imenom «model otvorene koordinacije» (*Open method of coordination – OMC*), iskovane tijekom 2000. godine u vrijeme predsjedavanja Portugala.

Glavne institucionalne komponente OMC-a su zajedničke smjernice, nacionalni akcijski planovi, ujednačeni pregledi

\* Ovaj je rad izvorno objavljen pod naslovom “Open coordination against poverty: the new EU ‘social inclusion process’” u časopisu *Journal of European Social Policy*, 12(3):227-239, August 2002. Zahvaljujemo se nositelju izdavačkih prava **Sage Publications Ltd-u** ([www.sagepub.co.uk](http://www.sagepub.co.uk)) na odobrenju prijevoda i objavljivanja teksta u našem časopisu. (Prim. ur.)

<sup>1</sup> Autori su zajednički prodiskutirali i sročili članak. M. Ferrera je napisao uvod, M. Matsaganis zaključak, a S. Sacchi je napisao ostala tri poglavlja.

te zajednički evaluacijski izvještaji i preporuke. Ni jedan od tih instrumenata nema obvezujući karakter i nije poduprt zakonskom snagom. Štoviše, dok je sudionicima politike podastrijet relativno jasan program rada, kombinacija tih komponenti ostavlja dosta prostora za nacionalnu kontekstualizaciju. Novi pristup ostaje «blag» i naklonjen «nacionalnoj državi». Dakle, radi se o dva obilježja koja uvelike olakšavaju donošenje usklađenih odluka.

Čak i u nedostatku strogog reguliranja i sankcija OMC je potakao nekoliko inicijativa za udovoljavanje nacionalnim i subnacionalnim vladama. Institucionalne komponente nabrojene u tekstu organizirane su u relativno strukturirane «proces» koji se ponavljaju s vremena na vrijeme prema utvrđenom kalendaru. Takvi procesi stvaraju povjerenje i kooperativnu usmjerenost među sudionicima, te nastoje poticati dinamiku učenja. Upravo u tom smislu OMC ima velike mogućnosti utjecaja na razvoj politike, pogotovo ako ga usporedimo s *una tantum* (jednokratnim) preporukama ili klasičnim međuvladinim suradnjama tipa OECD-a.

Socijalna uključenost je u djelokrug rada otvorenog modela koordinacije uključena tijekom 2001. godine. Čak i tada, kao što ćemo to kasnije vidjeti, stvarne su granice te politike ostale prilično nejasne, a njen glavni cilj je imao središnju ulogu u tzv. europskom socijalnom modelu. Pružanje garancije da svaki građanin može računati na temeljna prava i osnovna sredstva za sudjelovanje u društvu jedna je od osnovnih «zajedničkih preokupacija» svih članica Europske unije. Nacionalne (a čak i subnacionalne) tradicije i osjetljivost vezana za način postizanja tog cilja vrlo su različite, vjerojatno čak mnogo raznovrsnije nego u drugim područjima socijalne politike poput mirovina ili zapošljavanja. Ako je dobro osmišljena i planirana, politika otvorene koordinacije protiv socijalne isključe-

nosti može voditi djelotvornoj kombinaciji vanjskih poticaja za «odgonetavanje» problema i unutarnjim naporima u nalaženju (i provođenju) adekvatnih rješenja. U sljedećem poglavlju ovoga rada rekonstruirat ćemo glavne korake koji su vodili uvođenju novih «procesa socijalnog uključivanja» na razini Europske unije. Također ćemo opisati glavna obilježja samoga procesa i, konačno, prodiskutirati učinkovitost i mogućnosti u budućnosti.

### **KAKO SE SOCIJALNA ISKLJUČENOST POJAVILA U PROGRAMU RADA ZAJEDNICE**

Izvorni sporazumi odražavali su vjeru zlatnoga doba u snagu ekonomskoga rasta, koji potiče životne šanse svih građana. Tijekom osamdesetih godina ta su vjerovanja poljuljana. Godine 1989. Rezolucija Vijeća je istakla da se «borba protiv socijalne isključenosti može smatrati važnim dijelom socijalne dimenzije unutarnjeg tržišta». U njoj također stoji da «potreba za gospodarskom razvojnom politikom mora biti praćena integracijskom politikom koja će biti specifična, sistematična i koherentna» (Council, 1989.).

Pojam socijalne isključenosti dobio je na važnosti u javnim raspravama o politici Europske unije u prvoj fazi Delorsovog predsjedavanja (od 1985. do početka devedesetih godina), čemu je osobito pridonio rad Opservatorija nacionalnih politika u borbi protiv socijalne isključenosti (od 1990. do 1994. godine) i Treći program o siromaštvu (od 1989. do 1994. godine). Rođen u kontekstu rasprava o francuskoj politici, pojam socijalne isključenosti je u općoj upotrebi imao prilično nejasno značenje. Međutim, kao što je Tony Atkinson (1998.) napomenuo, možda je upravo ta nejasnoća bila razlogom da interes kreatora politike za socijalnu isključenost sve više raste. U usporedbi sa siromaštvom pojam

socijalne isključenosti se obično doživljava kao multidimenzionalan i dinamičan, a tako je i uokviren u raspravama o socijalnoj politici Europske unije (Room, 1995.; Atkinson i Davoudi, 2000.; Tsakoglou i Papadopoulos, 2002.). Kako bilo da bilo, siromaštvo i socijalna isključenost se često zajedno spominju u dokumentima Europske unije, kao npr. u Zajedničkom izvještaju o socijalnoj uključenosti, koji određuje da «se termini siromaštvo i socijalna isključenost odnose na situacije kada se ljudima priječi da u potpunosti sudjeluju u ekonomskom, socijalnom i civilnom životu i/ili kada im je pristup dohotku i ostalim resursima (osobnim, obiteljskim, socijalnim i kulturnim) toliko neadekvatan da ih isključuje da uživaju životni standard i kvalitetu života koji se smatraju prihvatljivima u društvu u kojem žive. U takvim situacijama ljudima je onemogućen potpuni pristup njihovim temeljnim pravima» (Council, 2001.).

### **Prvi korak: od Preporuka iz 1992. godine do zajedničke strategije**

Iz već spomenute Rezolucije Vijeća iz 1992. godine proizlaze dvije Preporuke Vijeća, koje su isprva trebale biti direktive. Prva preporuka, Preporuka 92/441/EEC o zajedničkim kriterijima koji se odnose na dovoljne resurse i socijalnu pomoć u sustavu socijalne zaštite (Council, 1992.a.), čini se, prema dosadašnjim iskustvima, vrlo važna iz najmanje tri razloga:

- Ona priznaje da su «procesii socijalnoga isključivanja i rizik siromaštva postali češći i rašireniji u posljednjih desetak godina». Naglašava «multidimenzionalnu prirodu socijalne isključenosti» i činjenicu da «ljudi s nedovoljnim, neredovitim i nesigurnim resursima ne mogu na ade-

kvatan način sudjelovati u ekonomskom i socijalnom životu u društvu u kojem žive i ne mogu se ekonomski i socijalno uspješno integrirati». Prije svega, ona priznaje da ekonomski rast sam po sebi nije dovoljna garancija za socijalnu integraciju, te da je potrebna posebna politika usmjerena tom cilju.

- Ona poziva države članice (jer, prema Članku 249. TEC, preporuke nemaju obvezujuću snagu) da u okviru svog sustava socijalne zaštite priznaju «svakoj osobi temeljna prava na dovoljne resurse i socijalnu pomoć kako bi mogli živjeti život dostojan čovjeka», što će reći da uvedu ili zadrže institut minimalnog dohotka ili njegove funkcionalne ekvivalente.
- Ona moli Komisiju «da zajedno s državama članicama organizira i potiče sistematičnu izmjenu informacija i iskustava, te kontinuiranu evaluaciju prihvaćenih nacionalnih odredbi», odnosno model otvorene koordinacije u embrionalnom obliku, s naglaskom na izmjenjivanje dobre prakse, uzajamnog učenja i ujednačenih pregleda.

Preporuka 92/442/EEC o konvergenciji ciljeva socijalne zaštite i politike (Council, 1992.b.) iznosi zamisao o «strategiji konvergencije». Iako «bez predrasuda o snazi država članica da postave načela i organizacije svojih vlastitih sustava u sektoru o kojem je riječ», takva strategija bi trebala imati za cilj određivanje «zajedničkih ciljeva koji će moći slijediti politike država članica kako bi dopustile koegzistenciju različitih nacionalnih sustava i (...) njihov harmoničan razvoj, prema temeljnim ciljevima Zajednice». Štoviše, ova Preporuka

<sup>2</sup> Povelja Zajednice o temeljnim socijalnim pravima radnika, prihvaćena na Europskom vijeću u Strasbourgu 9. prosinca 1989. od strane predsjednika država ili premjera svih država članica osim Velike Britanije.

traži od Komisije da «organizira redovne konzultacije sa zemljama članicama o razvoju politike socijalne zaštite».

Pet godina kasnije (1997.) potpisan je Amsterdamski ugovor, koji je također sadržavao Sporazum o socijalnoj politici. Temeljen na Socijalnoj povelji<sup>2</sup> iz 1989. godine, ovaj Sporazum je 1992. godine dodan protokolu o socijalnoj politici, koji je, nadalje, pridodan, ali ne i ugrađen (zbog protivljenja Velike Britanije), u Maastrichtski ugovor. Laburistička vlada koja je na vlasti od svibnja 1997. godine ratificirala je taj sporazum, što je omogućilo njegovo uključivanje u Maastrichtski ugovor.

Po prvi puta u povijesti europske integracije borba protiv socijalne isključenosti se eksplicitno spominje u ugovorima. U Članku 136. navodi se «borba protiv isključenosti» u ciljevima Zajednice i zemalja članica. Međutim, najvažnije odredbe istaknute su u Članku 137.: integriranje osoba isključenih iz tržišta rada navedeno je u Stavku 1. u dijelu u kojem se govori da će Zajednica «poduprijeti i dopuniti» aktivnosti zemalja članica. Iz toga proizlazi zahtjev da Vijeće, djelujući u skladu s postupkom usuglašenog odlučivanja i kvalificiranom većinom glasova, može pomoću direktiva prihvatiti «minimalne zahtjeve za postupnu provedbu» u ovom području (Stavak 2.). Novina se uvodi i u Stavku 2. istoga članka (s obzirom na Socijalni sporazum), te se navodi da Vijeće uz postupak usuglašenog odlučivanja «može donijeti mjere koje potiču suradnju među zemljama članicama kroz inicijative usmjerene na unapređivanje znanja, razmjenu informacija i najbolje prakse, uz poticanje inovativnih pristupa i ocjenjivanje iskustava u cilju borbe protiv socijalne isključenosti». I posljednje, od Komisije se zahtijeva da *potiče suradnju* među zemljama članicama i *olakša koordinaciju* njihovih aktivnosti glede socijalne politike (Članak 140.), dok raniji Članak 118. samo spominje unapređivanje bliske suradnje među zemljama članicama.

Godine 1999. Komisija je izdala dokument koji je značio preokret u procesu započetom Preporukama iz 1992. godine. Radi se o Priopćenju pod nazivom «Zajednička strategija modernizacije socijalne zaštite» (CEC, 1999.). U nastavku donošenja zajedničke valute i povećane institucionalizacije Europske strategije zapošljavanja, Komisija je smatrala da je «upravo sada pogodan trenutak za produbljivanje postojeće suradnje na europskoj razini kako bi se pomoglo zemljama članicama da uspješno provedu modernizaciju socijalne zaštite i formuliraju zajedničku političku viziju Socijalne zaštite Europske unije». Za donošenje zajedničke strategije središnjima se smatraju sljedeća četiri ključna cilja:

- osigurati da se rad plaća i osigurati siguran dohodak
- osigurati sigurne mirovine i održiv mirovinski sustav
- promicati socijalnu uključenost
- osigurati visoku kvalitetu i održivost zdravstvene zaštite.

Vijeće je stoga zatražilo da se formalno prihvate ovi ciljevi, kao i «okvir za užu suradnju u području socijalne zaštite koja će se temeljiti na razmjeni iskustava, uzajamnom pomaganju i ocjeni razvoja tekuće politike uz isticanje najbolje prakse». To je bio zahtjev upućen administraciji u području socijalne zaštite, a taj bi proces trebao biti sličan onome koji stoji iza Europske strategije zapošljavanja. Ova je sličnost osnažena zahtjevom da zemlje članice imenuju visoko pozicionirane službenike «koji će predstavljati središnje točke u tom procesu», što bi bilo blisko i na tragu Odbora za zapošljavanje. Potkraj 1999. godine Vijeće je prihvatilo zajedničku strategiju i spomenuta četiri cilja, te osnovalo Visoku radnu skupinu za socijalnu zaštitu, koja je u siječnju 2000. godine započela s radom, da bi je godinu dana kasnije zamijenio Odbor za socijalnu zaštitu.

## Prekretnica: Lisabon

Izvanredno zasjedanje Europskog vijeća u ožujku 2000. godine u Lisabonu zasigurno će biti upamćeno kao ključni korak u razvoju socijalne politike u Europskoj uniji (Europsko vijeće, 2000.a.). Utvrđen je strateški cilj za desetljeće 2000. – 2010., koji kaže da Unija «mora postati najkompetitivnije i najdinamičnije gospodarstvo zasnovano na znanju u svijetu sposobnome za održivi ekonomski rast s više radnih mjesta, i to kvalitetnih, i većom socijalnom kohezijom». Takav cilj zahtijevao je «cjelokupnu strategiju» usmjerenu, između ostaloga, na borbu protiv socijalne isključenosti.

Dva su instrumenta utvrđena za provođenje te strategije: uvođenje modela otvorene koordinacije i poticanje rukovodeće i koordinirajuće uloge Europskog vijeća, uloge koja je također istaknuta i u Bijelom papiru Komisije o europskom upravljanju (CEC, 2001.b.).

Što se tiče OMC, ona je usmjerena na «širenje najbolje prakse i brže približavanje glavnim ciljevima Europske unije. «Osmišljena je tako da pomogne državama članicama da istovremeno razvijaju svoju vlastitu politiku» u «potpuno decentraliziranome pristupu». Ukratko, ona uključuje: definiranje uputa na razini Europske unije u kombinaciji s posebnim rasporedom za postizanje ciljeva koji su postavljeni, utvrđivanje pokazatelja i mjerila koja će poslužiti kao sredstvo u uspoređivanju najbolje prakse, prevođenje ovih uputa u nacionalne i regionalne politike i povremeno praćenje, ocjenjivanje i ujednačeno izvještavanje organizirano tako da posluži kao proces uzajamnog učenja (de la Porte et al., 2001., Hodson i Maher, 2001., Trubek i Mosher, 2001.).

OMC se može smatrati jednim od onih okvirnih mehanizama europeizacije koje Radaelli (2000.) smatra «suptilnima, ali

snažnima», utoliko više što se radi o moćnim kanalima «kognitivnog približavanja» domaćih kreatora politike. Iako je Komisija u Bijelom papiru o upravi njezin potencijal podcijenila, OMC može zapravo biti vrlo korisna u premošćivanju jaza između negativne i pozitivne integracije (Ferrera et al., 2000., Scharpf, 2001.).

Kako bi Europsko vijeće bilo u stanju učinkovito koordinirati zapošljavanje, makroekonomsku i socijalnu politiku s jednom interno konzistentnom strategijom (od sada poznatom kao Lisabonska strategija) na lisabonskom je zasjedanju odlučeno da se pripremi novo, proljetno zasjedanje kao dodatak tradicionalnim zasjedanjima u lipnju i prosincu, koje će biti posebno posvećeno «ekonomskim i socijalnim pitanjima», te (nakon uvođenja strategije održivog razvoja s geteburškog zasjedanja) pitanjima zaštite okoliša.<sup>3</sup> Također je odlučeno da će Komisija pridonijeti proljetnom zasjedanju izradom godišnjeg «objedinjenog izvješća» koje će se temeljiti na dogovorenim strukturnim pokazateljima i voditi ocjenjivanju napretka postignutom svake godine na području koje pokriva Lisabonska strategija.

Portugalsko predsjedavanje je vrlo jasno nastojalo dati veći značaj zapošljavanju i socijalnoj politici u kreiranju politike Europske unije. Uz to što je sve takve procese stavljao pod okrilje Europskoga vijeća, Lisabon je također pokušavao smanjiti doista ekskluzivnu nadležnost Ecofinskog vijeća preko Opsežnih uputa o ekonomskoj politici, te zapošljavanje i socijalnu politiku uzeti u obzir u nacrtu tog materijala. No dvojbeno je da li je taj zadatak ispunjen, jer se ta taktika mogla izjaloviti, kao npr. u slučaju primjene OMC-a na mirovinski sustav.

Na Lisabonskom zasjedanju je odlučeno da se OMC primijeni u borbi protiv socijalne isključenosti u skladu s načelima

<sup>3</sup> Potrebno je napomenuti da je borba protiv socijalne isključenosti dio ove strategije.

Komisije istaknutima u ediciji «*Building an Inclusive Europe*», tiskanoj neposredno pred zasjedanje (CEC, 2000.). Ovaj je prijedlog od zemalja članica zahtijevao prezentaciju nacionalnih akcijskih planova i provođenje Akcijskog programa Zajednice u svrhu potpore ovoj akciji. Kako bi «izvršio odlučni utjecaj na iskorjenjivanje siromaštva», samit je pozvao Vijeće da se do kraja 2000. godine usuglase «adekvatni» ciljevi.<sup>4</sup> To su postali kvalitativni ciljevi usuglašeni u Nici. Europsko vijeće je također pozvalo Vijeće i Komisiju da uz pomoć Radne skupine donese zajednički dogovorene pokazatelje, te da usmjeri promicanje uključenosti u zdravstvenoj, obrazovnoj i stambenoj politici, te politici zapošljavanja svih zemalja članica.

Kao posljedica tog zasjedanja posebno važnom pokazala se uloga Radne skupine u zaokruživanju socijalne zaštite «kao treće strane trokuta, uz ostale dvije međusobno povezane, ali zasebne, strane, tj. makroekonomske politike i politike zapošljavanja, te u utvrđivanju reda prioriteta za kasniji rad. Od četiri cilja zajedničke strategije Radna skupina je kao prioritete odabrala socijalnu uključenost i mirovine» (Radna skupina, 2000.).

### **OD CILJEVA IZ NICE DO NACIONALNIH PLANOVA: UZLET PROCESA SOCIJALNOG UKLJUČIVANJA**

#### **Ciljevi iz Nice**

Do stvarnog pokretanja procesa socijalne uključenosti došlo je u prosincu 2000. godine sa zasjedanjem Europskog vijeća u Nici. Tom je prilikom Europsko vijeće po-

tvrdilo ciljeve u borbi protiv siromaštva i socijalne isključenosti oko kojih se Vijeće usuglasilo:

- olakšati svima zapošljavanje, te pristup resursima, pravima, robama i uslugama
- olakšati zapošljavanje
- olakšati pristup resursima, pravima, robama i uslugama
- spriječiti rizik od isključenosti
- pomoći najosjetljivijima
- pokrenuti sva relevantna tijela.

Europsko vijeće je pozvalo sve zemlje članice «da utvrde svoje prioritete vezane za ove ciljeve, da do lipnja 2001. godine donesu dvogodišnje nacionalne planove te definiraju pokazatelje i mehanizme praćenja koji će biti u stanju mjeriti napredak» (Europsko vijeće, 2000.b.). Na temelju takvih nacionalnih planova (u žargonu Zajednice to su «Naps/incl») Komisija je bila pozvana da predstavi «sumarno izvješće koje će utvrditi dobru praksu i inovativne pristupe od zajedničkoga interesa za sve zemlje članice» imajući u vidu zajedničko izvješće Vijeća i Komisije (Council, 2000.).

Na taj je način, barem u prvom krugu procesa, naglasak u postupku evaluacije stavljen na isticanje «dobrih osobina» nacionalnih planova socijalne uključenosti, a ne na njihov sadržaj. Takav «odgojni» pristup bio je presudan za novorođeni proces u svjetlu napetosti između zemalja članica i Komisije koje su bile uzrokovane nekim «rizičnim» primjedbama koje je Komisija unijela u svoj Nacrt izvješća (vidi sljedeće poglavlje). Benevolentni stav Komisije značajna je razlika u «stilu uputa» između postupka socijalne uključenosti i

<sup>4</sup> Kao prilog zasjedanju Komisija je predložila kvantitativne ciljeve za siromaštvo, poput onih donesenih za zapošljavanje (smanjenje stope siromaštva od postojećih 18% stanovništva Europske unije na 15% do 2005. godine odnosno 10% do 2010. godine), ali ih Europsko vijeće nije prihvatilo.

Tablica 1.

Razlike između socijalne uključenosti i luksemburškog procesa zapošljavanja

	Proces zapošljavanja	Proces socijalne uključenosti
Sporazumna osnova	Posebne odredbe u Poglavlju o zapošljavanju (Čl. 128. TCE)	Opća odredba o suradnji u borbi protiv socijalne isključenosti (Čl. 137. TCE)
Periodičnost	Godišnje	Dvogodišnje
Preporuke zemljama članicama	Da	Ne
Provođenje uputa od strane zemalja članica	Da	Ne (zemlje članice slijede adekvatne ciljeve)

luksemburškog procesa (tj. procesa zapošljavanja). Strukturne razlike prikazane su u tablici 1.

Četiri cilja iz Nice (zapravo se radi o pet ciljeva, jer je prvi razdvojen u dva cilja) su namjerno definirana prilično općenito tako da ih zemlje članice mogu tumačiti na razne načine, pa stoga mogu tome prilagoditi svoju dobro uhodanu heterogenost «rješavanja stvari» na domaći način u ovom vrlo osjetljivom području.

Osim ciljeva u borbi protiv siromaštva i socijalne isključenosti Europsko vijeće je u Nici potvrdilo i Europski socijalni program u kojem su za razdoblje od 2001. do 2005. godine utvrđeni «posebni prioriteti u aktivnostima glede šest strateških uputa za sva područja socijalne politike». Ne iznenađuje činjenica da se jedna od šest orijentacija odnosi na «borbu protiv siromaštva i svih oblika isključenosti i diskriminacije u cilju unapređivanja socijalne integracije». Također je dogovoreno da se nakon prvog donošenja nacionalnih planova socijalne uključenosti u 2003. godini osigura praćenje Preporuka o minimumu zagarantiranih resursa iz 1992. godine. Važno je istaknuti da će jedna od planiranih akcija biti «pomoć zemljama aplikantima da usvoje realizaciju ciljeva u borbi protiv siromaštva i socijalne isključenosti», što znači da se proces socijalne uključenosti smatra dijelom *acquis communautaire*.

Nakon Europskoga vijeća sporazum je postignut na zasjedanju u Nici (*Treaty of Nice*). Na taj je način «borba protiv socijalne isključenosti» stavljena na popis onih područja u kojima će Zajednica «davati potporu i dopunjavati aktivnosti zemalja članica» (Članak 137., Stavak 1. amandmana Sporazuma). Na taj je način Člankom 144. dopunjenoga sporazuma Odboru za socijalnu zaštitu (*Social Protection Committee*) dan službeni status. Sastavljen od dva predstavnika Komisije i predstavnika svake zemlje članice, on sada ima «savjetodavni status glede unapređivanja suradnje među zemljama članicama i s Komisijom u politici socijalne zaštite».

### Uloga Odbora za socijalnu zaštitu

Osnovan Odlukom Vijeća u lipnju 2000. godine te zauzimajući mjesto Radne skupine u prosincu 2000. godine, Odbor je vrlo brzo shvatio da se mora oštro boriti kako bi socijalnu zaštitu sačuvao od proračunske politike. Najjasniji dokaz takve borbe može se pronaći u primjeni OMC-a na mirovinsku reformu, ali objašnjavanje toga je izvan okvira ovoga rada (vidi Barbier et al., 2001.). Drugi primjer se može naći u načinu na koji je Komisija sročila svoje prvo objedinjeno izvješće 2001. godine. Temeljeno na listi dogovorenih «strukturnih» pokazatelja (vidi tablicu 2.), objedinjeno izvješće predstavlja doprinos Komisije godišnjem

Proljetnom zasjedanju. Ono ocjenjuje napredak postignut svake godine na područjima vezanim za Lisabonsku strategiju.<sup>5</sup> Oskudno izvješće, predstavljeno na štokholmskom Europskome vijeću i izrađeno na strategiji veće socijalne kohezije izazvalo je oštre kritike Odbora za socijalnu zaštitu (CEC, 2001.a.). On je primijetio da izvješće nije «dovoljno naglasilo lisabonsku sveukupnu usklađenost ekonomske i socijalne politike» ni «važnost koju je lisabonsko Europsko vijeće dalo borbi protiv siromaštva i socijalne isključenosti» (Odbor za socijalnu zaštitu, 2001.b.).

Tablica 2.

Strukturni pokazatelji socijalne kohezije

1. Distribucija dohotka (kvintilni omjer) <sup>1</sup>
2. Stopa (rizika od) <sup>a</sup> siromaštva prije i poslije socijalnih transfera
3. Dugotrajnost (Rizik od dugotrajnog) siromaštva
4. Regionalna kohezija <sup>b</sup>
5. Osobe koje rano napuštaju obrazovanje i nisu više uključene u obrazovanje ili stručno osposobljavanje
6. Stopa dugotrajne nezaposlenosti
7. (Stanovništvo u) <sup>a</sup> kućanstva bez zaposlenih

## Napomene:

<sup>1</sup>Odnos između petine najvišeg dohotka i petine najnižeg dohotka (op. prev.)

<sup>a</sup>) Napomene u kurzivu - različita terminologija uvedena 2002. godine.

<sup>b</sup>) Koeficijent varijacije stope nezaposlenosti po regijama na razini NUTS 3 u 2001. i NUTS 2 u 2002. godini.

<sup>5</sup> Prvi popis strukturnih pokazatelja zajednički su sročili Komisija, Ecofin vijeće i Odbor za ekonomsku politiku, a prihvaćeni su na zasjedanju u Nici. Popis je sadržavao 35 pokazatelja, od koji se 7 odnosilo na socijalnu koheziju. Nešto izmijenjen popis, bar što se tiče socijalne kohezije, činio je osnovu za objedinjeno izvješće za 2002. godinu (vidi tablicu 2.).

<sup>6</sup>U ožujku 2001. godine Europsko vijeće iz Stockholma je pozvalo na usvajanje skupa takvih pokazatelja do kraja 2001. godine.

<sup>7</sup> Budući da se sporazum o stanovanju nije mogao postići, dogovoreno je da drugi krug donošenja nacionalnih planova socijalne uključenosti mora uključiti kvantitativne informacije vezane za probleme dostojnog stanovanja, troškova stanovanja i beskućništvo, te ostale nesigurne uvjete vezane za stanovanje.

Tijekom 2001. godine Odbor za socijalnu zaštitu je također radio na izradi liste zajednički prihvaćenih pokazatelja socijalne uključenosti, slijedeći mandat lisabonskog Europskog vijeća.<sup>6</sup> Taj posao je odradila tehnička podskupina zadužena za pokazatelje. Svoj prvi sastanak je održala u veljači, a u listopadu je Vijeću za socijalnu politiku i zapošljavanje predočila izvješće (Odbor za socijalnu zaštitu, 2001.c.). U prosincu 2001. godine Vijeće je prihvatilo skup od 18 pokazatelja koji je predložen u izvješću. Pokazatelji, podijeljeni na dvije razine (10 primarnih i 8 sekundarnih pokazatelja, vidi tablicu 3.), pokrivaju četiri dimenzije socijalne isključenosti: financijsko siromaštvo, zapošljavanje, zdravstvo i obrazovanje. Njih će u svojim nacionalnim planovima socijalne uključenosti koristiti zemlje članice, te Vijeće i Komisija u zbirnome izvješću o uključenosti u drugom krugu procesa socijalne uključenosti.<sup>7</sup> Drugim riječima, dok u nacionalnim planovima socijalne uključenosti za 2001. godinu zemlje članice mogu koristiti pokazatelje koje smatraju adekvatnima, od 2003. godine će morati koristiti zajednički dogovorene pokazatelje. Nacionalne specifičnosti moći će se iskazivati kroz treću razinu neobaveznih pokazatelja koji se neće usuglašavati na razini Europske unije.

### Akcijski program Zajednice

Primjena OMC-a u borbi protiv siromaštva i socijalne isključenosti sastoji se od dva dijela: 1) od procesa koji uključuje prihvaćanje nacionalnih planova socijalne



Tablica 3.  
Socijalni pokazatelji

<b>Primarni pokazatelji</b>
1. Udio osoba s niskim dohotkom nakon dobivanja transfera koje se nalaze ispod granice niskog dohotka definirane kao 60% medijana nacionalnog dohotka (po spolu, dobi, najčešćem statusu aktivnosti, tipu kućanstva i posjedovnog statusa; vrijednosti za tipična kućanstva kao primjeri za ilustraciju
2. Distribucija dohotka (kvintilni omjer)
3. Dugotrajnost življenja s niskim dohotkom
4. Dohodovni jaz u odnosu na medijan niskog dohotka
5. Regionalna kohezija
6. Stopa dugotrajne nezaposlenosti
7. Osobe koje žive u kućanstvima bez zaposlenih članova
8. Osobe koje rano napuštaju obrazovanje i nisu više uključene u obrazovanje ili stručno osposobljavanje
9. Očekivano trajanje života u trenutku rođenja
10. Samopercepcija zdravstvenoga stanja
<b>Sekundarni pokazatelji</b>
11. Disperzija osoba oko praga postavljenog na 60% medijana dohotka
12. Udio osoba s niskim dohotkom u odnosu na određenu vremensku točku
13. Udio osoba s niskim dohotkom prije transfera
14. Distribucija dohotka (Ginijev koeficijent)
15. Dugotrajnost življenja s niskim dohotkom (definirani kao 50% medijana dohotka)
16. Udjel dugotrajne nezaposlenosti
17. Stopa osobito dugotrajne nezaposlenosti
18. Osobe niske obrazovne razine

uključenosti od strane zemalja članica i njihove ocjene od strane Komisije i Odbora za socijalnu zaštitu, što čini zajedničko izvješće Vijeća i Komisije i 2) od višegodišnjeg akcijskoga programa sročnog tako da potiče suradnju među zemljama članicama u borbi protiv socijalne isključenosti.

Temeljen na prijedlogu Komisije iz lipnja 2000. i nalazeći svoje pravno uporište u Članku 137., program je konačno prihvaćen u studenome 2001. godine (Europski parlament i Vijeće, 2001.). Taj petogodišnji program je započeo 1. siječnja 2002. godine i trajat će do 31. prosinca 2006. godine s

proračunom od 75 milijuna eura za čitavo to razdoblje. Usmjeren je na unapređivanje efikasnosti i učinkovitosti politika zemalja članica u promicanju socijalne inkluzije, i to na način da se kreatori politike, socijalni partneri, nevladine organizacije, znanstvenici i same isključene osobe potiču na međusobnu suradnju. Unutar mjera koje su osigurane u tu svrhu nalazi se osnovno financiranje za ključne europske mreže uključene u borbu protiv siromaštva i socijalne isključenosti. Općenito, stavljen je svekoliki naglasak na uključivanje svih zainteresiranih skupina i civilnoga društva, kao što je to Komisija i navela u Bijelom papiru o upravljanju.

## Prvi krug procesa socijalne uključenosti

Kako bi pomogla zemljama članicama u formuliranju njihovih nacionalnih planova socijalne uključenosti, Komisija je u veljači i ožujku 2001. godine održala bilateralne sastanke sa svakom od zemalja članica, kao što je to bilo urađeno na samom početku Luksemburškog procesa. Nacionalni planovi socijalne uključenosti predani su u lipnju 2001. godine. Kako bi se olakšalo njihovo korištenje u postupku uzajamnoga učenja, nacionalni planovi su sročeni prema zajedničkom obrascu (vidi tablicu 4.) koji je predložila Komisija, a prihvatio Odbor za socijalnu zaštitu (Odbor za socijalnu zaštitu, 2001.a.).

Na temelju 15 nacionalnih planova socijalne uključenosti i kruga bilateralnih sastanaka sa zemljama članicama tijekom ljeta Komisija je u listopadu 2001. godine usvojila Nacrt zajedničkog izvješća o socijalnoj uključenosti (CEC, 2001.c.). O tom nacrtu Komisija je raspravljala sama i s predstavnicima zemalja članica u Odboru za socijalnu zaštitu. Iz dijelova Nacrta izvješća u kojima su nacionalni planovi socijalne uključenosti rangirani prema percipiranoj kvaliteti<sup>8</sup> proizašli su neki nesporazumi. Nakon što su ti dijelovi izostavljeni, tako ispravljen Nacrt je u prosincu 2001. godine na sastanku Vijeća za zapošljavanje i socijalnu politiku usvojen kao Zajedničko izvješće o socijalnoj uključenosti (Council, 2001).

## ZAJEDNIČKO IZVJEŠĆE O UKLJUČENOSTI

Zajedničko izvješće o uključenosti je dokument od 250 stranica podijeljen na tri dijela: prvi dio pokriva Europsku uniju kao cjelinu, drugi dio je usredotočen na svaki nacionalni plan socijalne uključenosti pojedinačno, a treći daje popis korištenih pokazatelja i primjera dobre prakse navedene u planovima. U daljnjem tekstu usredotočit ćemo se na prvi dio izvješća.

Slijedeći do određene granice nacrt nacionalnih planova socijalne uključenosti, izvješće je sačinjeno od pet glavnih poglavlja koja se odnose na: glavne trendove i izazove, strategije pristupa i mjere, utvrđivanje dobre prakse i inovativnih pristupa, ocjenjivanje kako se tretira ravnopravnost spolova u planovima i na korištenje pokazatelja u nacionalnim planovima. Nacionalni planovi socijalne uključenosti razmatraju osam ključnih izazova, iako u različitom opsegu i intenzitetu u raznim zemljama članicama:

- razvijanje uključivog tržišta rada i promicanje zapošljavanja kao prava i prilike za sve
- garantiranje adekvatnog dohotka i resursa za život dostojan čovjeka
- borba protiv nedostatnog obrazovanja
- očuvanje obiteljske solidarnosti i zaštita dječjih prava

<sup>8</sup> Komisija je klasificirala nacionalne planove socijalne uključenosti u četiri skupine. Prva se skupina sastojala od nacionalnih planova Danske, Francuske i Nizozemske, koji su sadržavali «holistički pristup usmjeren na podržavanje strukturnih promjena» i proaktivan odgovor na ključne izazove, utvrđujući pritom vremenske obzore, ciljeve i kvantitativne zadatke. Nacionalni planovi Portugala, Finske, Švedske i Velike Britanije stavljeni su u drugu skupinu. Oni «su solidno poduprti dijagnozom ključnih izazova i rizika, a definirali su također prilično skladan i strateški pristup». Nacionalni planovi Belgije, Njemačke, Španjolske, Italije i Irske grupirani su zajedno, jer «sadrže elemente nacionalne strategije koja je poboljšavana kako bi odražavala novu stvarnost ili bila još koherentnija», ali nema definiranih općih ciljeva, niti kod prva četiri nacionalna plana, niti kod regionalnih ili lokalnih planova. Četvrta skupina sadržava nacionalne planove socijalne uključenosti Grčke, Luksemburga i Austrije, koji «u osnovi daju opću analizu situacije glede siromaštva i socijalne isključenosti te politike koja se trenutno primjenjuje», ali «ne sadrže dugoročne kvantificirane ciljeve» (CEC, 2001.c.:21-23.).

Tablica 4.

*Zajednički nacrt nacionalnih planova socijalne uključenosti*

**1. Glavni izazovi**

Osigurati prikaz sadašnjeg stanja i glavnih trendova u svakom od područja na koja se odnose ciljevi iz Nice.

**2. Strateški pristup i glavni ciljevi**

Prikazati sveukupnu jasnu strategiju borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti, te iznijeti glavne ciljeve nacionalnog plana socijalne uključenosti za razdoblje od 2001. do 2003. godine. Dati kvantificirane ciljeve i alokaciju resursa za svaki cilj. Opisati postupak koji će slijediti u pripremi nacionalnoga plana i stupanj uključenosti relevantnih zainteresiranih strana u takvom postupku.

**3. Mjere politike**

Detaljno izložiti mjere koje su bile planirane u dvogodišnjem razdoblju, te pritom učiniti distinkciju između aktivnosti koje su u tijeku i novih inicijativa za svaki od četiri cilja iz Nice. Definirati prioritete među ciljevima ako je to primjenjivo. Utvrditi podciljeve, instrumente, program rada i aktore uključene u svaku od mjera. Specificirati pokazatelje za mjerenje napretka u provođenju svake mjere gdje je to primjenjivo. Istaći inovativne elemente unutar mjera.

**4. Pokazatelji**

Skicirati pokazatelje ili druge mehanizme praćenja kako bi se mjerio napredak u svakom od ciljeva ostavljenih u nacionalnome planu.

**5. Dobra praksa**

Prikazati primjere dobre prakse proizašle iz sadašnjih mjera.

- osiguravanje dobrih uvjeta smještaja za sve
- garantiranje jednakog pristupa kvalitetnim uslugama
- poboljšanje pružanja usluga
- obnavljanje područja višestruke depriviranosti.

Vrlo je zanimljivo da su se slabosti nacionalnih planova socijalne uključenosti iz izvješća vrlo jasno pokazale. Iako «bez namjere da se ocjenjuje politika zemalja članica i njena učinkovitost», nego da se naprosto «izvuku pouke iz pristupa koje su zemlje članice usvojile» kako bi «pomogle u spoznavanju i razmjenjivanju dobre prakse», još uvijek se u izvješću mogu utvrditi neki nedostaci nacionalnih planova:

- često je nedostajala rigorozna evaluacija provedene politike, što je izuzetno otežavalo utvrđivanje koje mjere zaslužuju status dobre prakse
- djelomično kao posljedica ograničenog vremena raspoloživog za nji-

hovu pripremu većina nacionalnih planova socijalne uključenosti se nastojala koncentrirati na postojeću politiku, a ne na uvođenje novih inicijativa i pristupa

- većina predloženih mjera nije sadržavala procjenu troškova
- samo nekoliko nacionalnih planova socijalne uključenosti se odmaklo od općenitih nastojanja i definiralo specifične i kvantificirane ciljeve kao temelj za napredak u praćenju
- općenito, pitanjima spola dana je nedovoljna pozornost
- iako su socijalni partneri i predstavnici nevladinih organizacija formalno konzultirani, na temelju dostupnih informacija teško je procijeniti njihov doprinos nacionalnim planovima socijalne uključenosti; općenito, izgleda da su njihove intervencije bile ograničenog karaktera
- nije pruženo dovoljno dokaza za ocjenu učinkovite mobilizacije regi-

onalnih i lokalnih tijela u osmišljavanju nacionalnih planova socijalne uključenosti.

Međutim, mnoge od tih manjkavosti ličile su na one utvrđene u nacionalnim akcijskim planovima zapošljavanja u prvim fazama Lusemburškog procesa (Gotschy, 2000.). Štoviše, moguće je čak da su neujednačeni i nezadovoljavajući nacionalni planovi socijalne uključenosti za 2001. godinu pridonijeli borbi protiv socijalne isključenosti na najmanje tri načina:

- Pokazali su se kao značajan izvor informacija od dna prema vrhu, tj. pokazali su što zemlje članice smatraju važnim i što dobro funkcionira u njihovoj politici. U suštini su novi nacionalni planovi socijalne uključenosti pokazali svoj *heuristički potencijal*.
- Nužnost njihove izrade ubrzalo je izradu ili konsolidaciju struktura, te znanja i vještina potrebnih za planiranje i praćenje – oni su pokazali *potencijal institucionalnog građenja sposobnosti*.
- Tijekom njihove izrade nacionalni kreatori politike testirali su adekvatnost postojećih informacijskih baza politike. Istodobno su mogli utvrditi slabosti u samoj politici ili iskušenja u institucionalnome koordiniranju (npr. između nacionalne i lokalnih razina). U tom smislu novi nacionalni planovi socijalne uključenosti pokazali su *majeutički potencijal*.<sup>9</sup>

Ostaje da se vidi da li će se taj potencijal ostvariti i u budućnosti.

## ZAKLJUČCI I PRIJEDLOZI ZA DONOŠENJE POLITIKE

Kao što je prethodna rasprava pokazala, novi «proces socijalnog uključivanja» Europske unije označio je važan korak u europskoj borbi protiv siromaštva i socijalne isključenosti. Započela je nova faza, obilježena strukturnijim pristupom i, možda, većom odlučnošću za postizanjem stvarnih rezultata, tj. onih koji vode vidnim poboljšanjima životnoga standarda, barem kod nekih Europljana koji su prepušteni sami sebi (ili su u opasnosti da to budu). Nije ni potrebno reći da je konačni ishod ove nove faze još neizvjestan. Ona sa sobom nosi mogućnosti, ali i rizike.

Mogućnosti su vrlo očite. Postupak pripreme, podnošenja i pomnijih pregleda nacionalnih planova socijalne uključenosti zasigurno će kod onih koji donose politiku podići svijest o tome «što funkcionira, a što ne» u drugim zemljama. To će također učvrstiti nacionalne strukture koordiniranja i praćenja politike, ili čak pomoći da se one izrade tamo gdje ne postoje. Štoviše, to će pomoći u identifikaciji «slijepih polja» ili, drugim riječima, problematičnih područja kojima je potrebno više informacija o karakteru ili intenzitetu nekih fenomena (npr. beskućništva), kao i o utjecaju alternativnih pristupa.

U postojećim okolnostima vrlo lako se može dogoditi da je promicanje upoznavanja politike, osnaživanje institucionalnih mogućnosti i poboljšanje «baze znanja» najviše čemu se možemo nadati. Svima je poznato koje su to okolnosti. Kao kod svih ostalih socijalnih politika, borba protiv siromaštva i socijalne isključenosti

<sup>9</sup> Postoje neki dokazi da se to može dogoditi tamo gdje se, na primjer, u zajedničkom izvješću o uključenosti napominje da, kao kod beskućništva, «većina zemalja članica priznaje da se premalo zna i o raširenosti i prirodi tog problema, što ih tada onemogućava da razviju adekvatne strateške i preventivne mjere» (CEC, 2001.c.:64.).

je područje koje zemlje članice ljubomorno čuvaju. Dok je socijalna kohezija načelo kojem si ni jedan političar neće priuštiti da ne teži, u praksi je prioritet koji joj se pripisuje određen mnogim čimbenicima, kao npr. «vidljivost» problema, postojanje struktura u politici koje su uz to usko vezane, snaga nevladinih organizacija, utjecaj koalicija koje je zagovaraju, stav političkih aktera, itd. (Meyes et al., 2001.). Činjenica da se to može bitno razlikovati (a doista se i razlikuje) u zemljama članicama postavlja ograničenja glede dubine i brzine koordinacije u politici te stvara sve samo ne «otvoreni model» političkom gubitniku.

Rizici su podjednako vidljivi. U nedostatku sankcija (kao u utrci prema ekonomskoj i monetarnoj uniji) ili čak kod uputa (kao kod Europske strategije zapošljavanja) moguće je da se čitav proces izrodi u dvogodišnji ritual «dotjerivanja» postojeće politike, barem od strane vlade, s vrlo malo sklonosti da se energija i resursi usmjere u to područje politike.

U tom se smislu postavlja pitanje može li taj novi proces proizvesti značajnije rezultate? Naš odgovor je sljedeći: Može, uz uvjet da postoji određena opredijeljenost i da se poduzmu dodatne mjere da se on osnaži i učini efikasnijim.

Da započnemo s tim da se neizbježno odvojeni procesi nacionalnih akcijskih planova zapošljavanja i socijalne inkluzije moraju više približiti. Prvi razlog za to je vrlo očit: rad ostaje najučinkovitiji put iz socijalne isključenosti. Drugi razlog je suptilniji i ponešto kontroverzniji. Podizanje fleksibilnosti uz istodobnu sigurnost (*flexicurity*) na razinu prevladavajuće paradigme državne politike zahtijeva aktivnosti na obje fronte: u politici zapošljavanja (postupni napor pregovaranja da bi tržište rada postalo fleksibilnije) i jednako tako u socijalnoj politici (jasno opredjeljenje za podizanje standarda socijalne zaštite i osnaživanje i učvršćivanje

socijalnih mreža) (Ferrera et al., 2000.). Za građenje povjerenja i prevladavanje sumnjičavosti glede *flexicurityja* ključno je povezivanje ta dva procesa ili, drugim riječima, istodobno unapređivanje kredibiliteta kao strategije koja obećava učinkovita postignuća i veće postizanje socijalne pravde.

Ograničavajući opseg «dotjerivanja» zahtijeva otvaranje nacionalnih akcijskih planova socijalnim partnerima i nevladinim organizacijama. Dok, sasvim realno, sveukupna odgovornost ne može a da ne pripadne vladi, aktivno sudjelovanje civilnoga društva je apsolutno nužno kako bi se omogućilo da nacionalni akcijski planovi postignu postavljene ciljeve. Uključenost takvih organizacija (i, što je diskutabilno, predstavnika siromašnih i socijalno isključenih) moglo bi biti značajnije kada bi se poluslužbeni postupci konzultiranja odvijali na nacionalnoj, ako ne i na europskoj razini.

Često se spominje da se pritužbe kreatorima politike socijalne isključenosti kao koncepta djelomično odnose na njenu neodređenost. Ako je to slučaj, a čini se da je to nepobitno, tada je očit politički odgovor na to da se nacionalni akcijski planovi učine «odgovornijima» podizanjem kvalitete relevantnih informacija, što znači da se mora poboljšati dostupnost ažurne i usporedive statistike. Kako stvari sada stoje, u mnogim zemljama ni priprema, a ni evaluacija nacionalnih akcijskih planova ne mogu se osloniti na recentne podatke. Međutim, ako se utjecaj nacionalne politike o siromaštvu (i s malo truda, o socijalnoj isključenosti) ne može utvrditi s određenom sigurnošću, neodređenost koja pogađa to područje politike će i nadalje biti endemska (Atkinson et al., 2002., Tsakloulou, u tisku).

Značaj Preporuka 92/441 za razvoj europske politike protiv siromaštva i socijalne isključenosti je sada naširoko poznat. Samo prihvaćanje preporuke o «dovoljnim resur-

sima» u političkom kontekstu s početka devedesetih godina odraz je činjenice da (usprkos razlikama s obzirom na socijalni režim, institucionalne tradicije, političke preferencije, itd.) postojanje zagwarantirano-ga minimuma ispod kojega dostojanstveni život nije više moguć predstavlja ključnu komponentu europskoga socijalnog modela. Možda je deset godina kasnije došlo vrijeme za novu političku inicijativu. Njen

cilj bio bi dvojak: s jedne strane, proširiti obuhvat Preporuke 92/441 koja bi, osim zagwarantiranog dohotka, uključila garancije za zdravstvo, stanovanje i cjeloživotno učenje.<sup>10</sup> S druge pak strane, potrebno je poticati funkcioniranje potpuno razvijenog programa minimalnoga dohotka (ili nekih drugih funkcionalnih ekvivalenata) u svim današnjim članicama Europske unije i onim zemljama koje će to u budućnosti postati.

## LITERATURA

- Atkinson, A. B. (1998.) Social Exclusion, Poverty and Unemployment, in: Atkinson, A. B., Hills, J. (eds.) *Exclusion, Employment and Opportunity*. CASE paper No. 4. London: Centre for Analysis of Social Exclusion, LSE.
- Atkinson, A. B., Cantillon, B., Marlier, E., Nolan, B. (2002.) *Social Indicators*. Oxford: Oxford University Press.
- Atkinson, R., Davoudi, S. (2000.) The Concept of Social Exclusion in the European Union: Context, Development and Possibilities, *Journal of Common Market Studies* 38(3):427-448.
- Barbier, C., de la Porte, C., Peña Casas, R., Pochet, P. (2001.) Digest, *Journal of European Social Policy* 11(4):363-373.
- Begg, I., Berghman, J., Chassard, Y., Kosonen, P., Madsen, P. K., Matsaganis, M., Mayes, D., Muffels, R., Salais, R., Tsakloglou, P. (2001.) *Social Exclusion and Social Protection in the European Union: Policy Issues and Proposals for the Future Role of the EU. EXSPRO Policy Report*. London: European Institute, South Bank University.
- CEC (1999.) *A Concerted Strategy for Modernising Social Protection*. Communication from the Commission, COM (99) 347 final of 12/07/1999.
- CEC (2000.) *Building an Inclusive Europe*. Communication from the Commission, COM (2000.) 79 final of 1/03/2000.
- CEC (2001.a.) *Realising the European Union's Potential: Consolidating and Extending the Lisbon Strategy*. Communication from the Commission, COM (2001.) 79 final of 7/03/2001.
- CEC (2001.b.) *European Governance: a White Paper*. Communication from the Commission, COM (2001.) 428 final of 25/07/2001.
- CEC (2001.c.) *Draft Joint Report on Social Inclusion*. Communication from the Commission, COM (2001.) 565 final of 10/10/2001.
- Council (1989.) *Resolution of the Council and of the Ministers for Social Affairs Meeting within the Council of 29 September 1989 on Combating Social Exclusion*. OJ C277 of 31/10/1989.
- Council (1992.a.) *Council Recommendation of 24 June 1992 on Common Criteria Concerning Sufficient Resources and Social Assistance in Social Protection Systems*. (92/44 I/EEC), OJ L245 of 26/08/1992.
- Council (1992.b.) *Council Recommendation of 27 July 1992 on the Convergence of Social Protection Objectives and Policies*. (92/442/EEC), OJ L245 of 26/08/1992.
- Council (2000.) *Objectives in the Fight Against Poverty and Social Exclusion*. OJ C82 of 13/03/2001.
- Council (2001.) *Joint Report on Social Inclusion*. Council document No. 15223/01.

<sup>10</sup> Ideju o "košari minimalnih moralija (što sadrže) ne samo zagwarantirani minimalni dohodak i garantirano promicanje zdravstva, nego i univerzalnu garanciju ljudskog kapitala" prvi puta je razmatrao Ferrera et al. (2000.). Begg et al. (2001.) su je razvili u kontekstu sposobnosti.

- de la Porte, C., Pochet, P., Room, G. (2001.) Social Benchmarking, Policy Making and New Governance in the ELF, *Journal of European Social Policy* 11(4):291-307.
- European Council (2000.a.) *Presidency Conclusions*. Lisbon European Council 23. i 24. ožujka 2000.
- European Council (2000.b.) *Presidency Conclusions*. Nice European Council of 7., 8. i 9. prosinca 2000.
- European Parliament and Council (2001.) *Decision No. 50/2002/EC of the European Parliament and of the Council of 7 December 2001 Establishing a Programme of Community Action to Encourage Cooperation between Member States to Combat Social Exclusion*. OJ L10 of 12/01/2002.
- Ferrera, M., Hemerijck, A., Rhodes, M. (2000.) *The future of Social Europe. Recasting Work and Welfare in the New Economy*. Oeiras: Celta Editora.
- Goetschy, J. (2000.) The European Employment Strategy, *ECSA Review* 13(3):2-7.
- Hodson, D., Maher, I. (2001.) The Open Method of Coordination as a New Mode of Governance: the Case of Soft Economic Policy Coordination, *Journal of Common Market Studies* 39(4):719-746.
- Mayes, D., Berghman, J., Salais, R. (eds.) (2001.) *Social Exclusion and European Policy*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Radaelli, C. (2000.) Whither Europeanization? Concept Stretching and Substantive Change, *European Integration online Papers* (EioP) 4(8).
- Room, G. (1995.) *Beyond the Threshold: the Measurement and Analysis of Social Exclusion*. Bristol: Policy Press.
- Scharpt, F. W. (2001.) *European Governance: Common Concerns vs the Challenge of Diversity*. Available at [www.jeanmonnetprogram.org](http://www.jeanmonnetprogram.org)
- Social Protection Committee (2001.a.) *National Action Plans against Poverty and Social Exclusion* (NAPs/incl) 2001/03. (Ref: SPC/01/01/02).
- Social Protection Committee (2001.b.) *Opinion of the Social Protection Committee on the Commission Communication: Realising the European Union's Potential: Consolidating and Extending the Lisbon Strategy*. Council document No. 6455/01.
- Social Protection Committee (2001.c.) *Report on Indicators in the Field of Poverty and Social Exclusion*. October 2001. Council document No. 13509/01.
- Trubek, D. M. i Mosher, J. (2001.) *New Governance, EU Employment Policy and the European Social Model*. Available at [www.jeanmonnetprogram.org](http://www.jeanmonnetprogram.org)
- Tsakoglou, P. (u tisku) Monetary Indicators of Social Inclusion in the European Union: Comments and Suggestions, *Politica Economica*.
- Tsakoglou, P., Papadopoulos, F. (2002.) Identifying Population Groups at High Risk of Social Exclusion: Evidence from the ECHP, in: Muffels, R. Tsakoglou, P., Mayes D. (eds.) *Social Exclusion in European Welfare States*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Working Party (2000.) *Progress Report by the High-level Working Party on the Strengthening of Cooperation for Modernising and Improving Social Protection*. Council document No. 8634/00.

S engleskog jezika prevela Nada Kerovec

Str 410 prazna