


МАЈА ГЕРОВСКА - МИТЕВ



СОЦИЈАЛНА ПОЛИТИКА НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА



СКОПЈЕ, 2008

ФИЛОЗОФСКИ ФАКУЛТЕТ - СКОПЈЕ

**СОЦИЈАЛНА ПОЛИТИКА НА
ЕВРОПСКАТА УНИЈА**

МАЈА ГЕРОВСКА - МИТЕВ

СКОПЈЕ, 2008

Издавач: Филозофски факултет - Скопје

За издавачот: Трајан Гоцевски

Рецензенти: Проф. д-р Нано Ружин
Проф. д-р Марија Донева

Лектура: Анета Василевска Љубетски

Техничка подготовка: МагнаСкен

Печати: Магнаскен

Тираж: 200

CIP - Каталогизација во публикација
Национална и универзитетска библиотека
„Св. Климент Охридски“, Скопје

634(4-672ЕУ)

ГЕРОВСКА-Митев, Маја

Социјална политика на Европската унија / Маја Геровска-Митев.-
Скопје : Филозофски факултет, 2008. - 172 стр. : табели ; 22 см

Фусноти кон текстот. - Библиографија: стр. [163]-170. Регистар

ISBN 978-608-4508-12-0

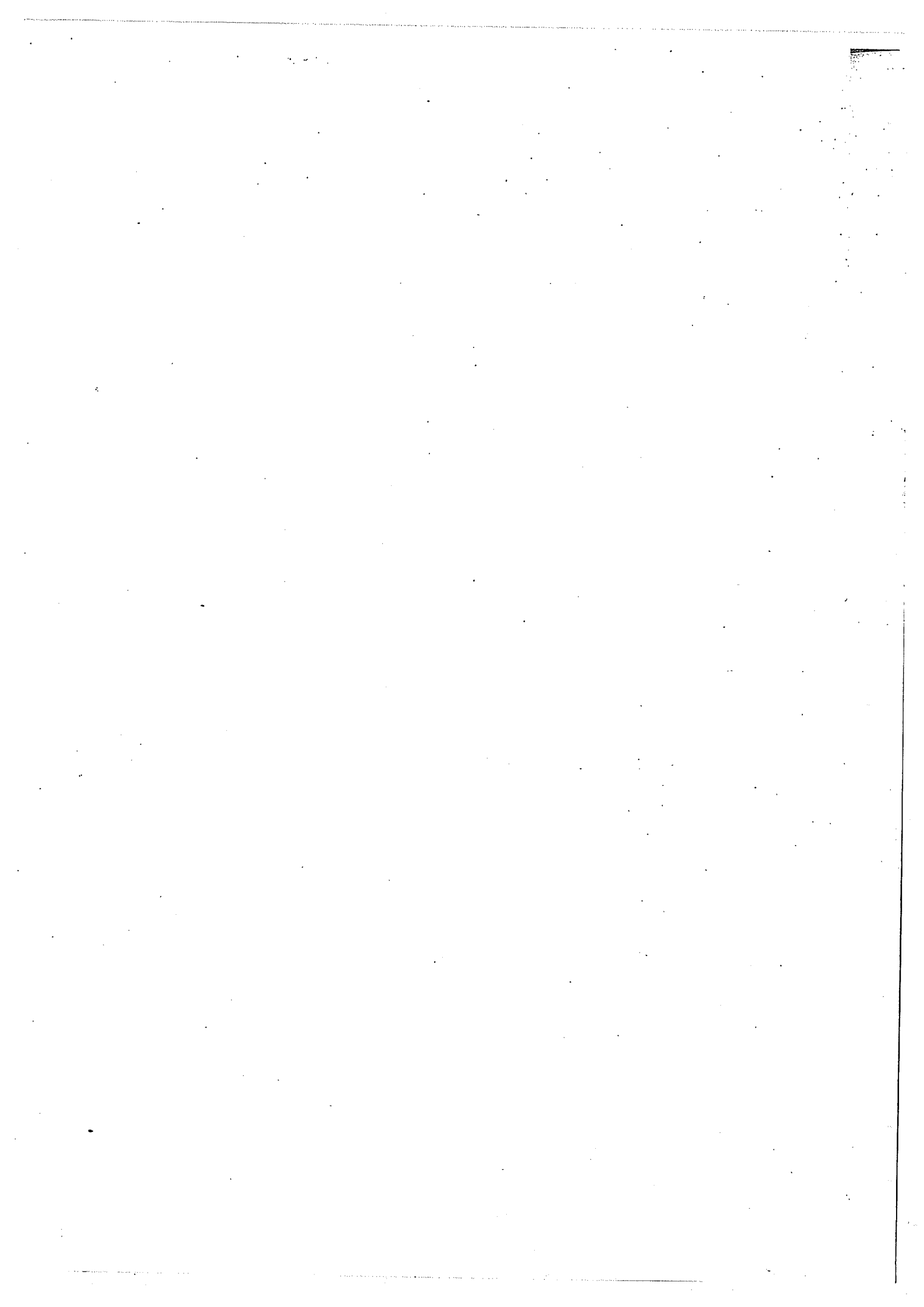
а) Социјална политика - Европска унија
COBISS.MK-ID 75749642

СОДРЖИНА

Кратенки	9
Предговор	13
Прв дел: Историски, законодавни и институционални обележја на социјалната политика на Европската унија (ЕУ)	15
1. Социјалната политика на Европската унија: од дивергентност до заеднички европски социјален модел	17
2. Историски развој на социјалната политика на Европската унија	22
3. Законодавни основи на социјална политика на ЕУ	27
Договорот од Париз (1951)	27
Договорот од Рим (1957)	28
<i>Acquis Communautaire</i> (социјален <i>Acquis</i>)	29
Програма за социјална акција (1974)	31
Повелба на Заедницата за основни социјални права на работниците или Социјална повелба (1989)	32
Договорот од Мастрихт и Протоколот за социјална политика / Социјален договор (1992)	33
Договорот од Амстердам и социјалното поглавје (1997)	34
Европска стратегија за вработување (1997)	35
Програма за социјална акција (1998-2000)	35
Лисабонска стратегија за пораст и вработувања (2000;2005)	36
Агенда за социјална политика (2000-2005; 2005-2010)	37
Устав на Европската унија	38
4. Институционално раководење на социјалната политика на ЕУ	41
Совет на Европската унија	41
Европска комисија	42
Европски суд за правда	44
Европски парламент	45

Консултативни тела	46
Економски и социјален комитет	46
Комитет на региони	47
Невладини организации	47
5. Дисеминација на социјалната политика на ЕУ	48
Позитивна интеграција	49
Негативна интеграција	50
Трансфер на политика	52
Европеизација	54
Повеќестепено управување	55
Отворен метод на координација	57
6. Редистрибутивни механизми на социјалната политика на ЕУ	60
Европски социјален фонд	62
Европски фонд за приспособување од глобализацијата	64
Програма на заедницата за вработување и социјална солидарност - ПРОГРЕС (2007-2013)	65
7. Предасоцијативни инструменти	67
8. Европски социјален модел: декларативна заложба или пат кон Европска социјална држава	70
Втор дел: Подрачја на дејствување на социјалната политика на ЕУ	75
9. Политика на вработување	77
Национални реформски програми (национални акциски планови за вработување)	86
Заеднички извештаи за процена	87
10. Социјална заштита	88
Отворениот метод на координација и пензиите	92
Отворениот метод на координација и здравствена заштита	95
Социјална вклученост	95
Заеднички меморандуми за социјална вклученост	98

Национални акциски планови за социјална вклученост	100
Координација на шемите за социјална сигурност	102
11. Политика на трудот	104
Слободно движење на работниците	104
Здравје и заштита при работа	105
Работни услови	106
Права во работниот процес	107
12. Социјален дијалог	108
13. Родова еднаквост	112
14. Разлики меѓу наднационалната (ЕУ) и националната социјална политика	115
Трет дел: Европската унија и социјалната политика во државите - членки и кандидати	119
15. Влијание на Европската унија врз социјалната политика во постарите држави - членки (ЕУ 15)	121
16. Влијание на Европската унија врз социјалната политика во поновите држави - членки (ЕУ 12)	132
17. Европската унија и социјалната политика во Македонија	144
Користена литература	163
Документи и извештаи	169
Индекс на автори и клучни поими	171



КРАТЕНКИ (македонски/англиски)

Македонски		Англиски	
ЕЕА	Единствен европски акт	SEA	Single European Act
ЕЕЗ	Европска економска заедница	EEC	European Economic Community
ЕЕП	Единствен европски Пазар	SEM	Single European Market
ЕЗЈЧ	Европска заедница за јаглен и челик	ECSC	European Coal and Steel Community
ЕЗФРГ	Европски земјоделски фонд за раководење и гарантирање	EAGGF	European Agricultural Guidance and Guarantee Fund
ЕАЗМСП	Европска асоцијација на занаети и мали и средни претпријатија	UEAPME	European Association of Craft and Small and Medium-Sized Enterprises
ЕАФ	Европскиот Агрикултурен Фонд	EAGF	European Agricultural Guarantee Fund
ЕЗФРР	Европски Земјоделски Фонд за рурален развој	EAFRD	European Agricultural Fund for Rural Development
ЕК	Европска комисија	EC	European Commission
ЕКС	Европска Конфедерација на Синдикати	ETUC	European Trade Union Confederation
ЕКИМ	Европска конфедерација на извршни и менаџерски лица	CEC	European Confederation of Executives and Managerial Staff

ЕМУ	Економско монетарната унија	EMU	Economic and monetary Union
ЕП	Европски парламент	EP	European Parliament
ЕРРФ	Европскиот Регионален Развоен Фонд	ERDF	European Regional Development Fund
ЕСВ	Европска стратегија за вработување	EES	European Employment Strategy
ЕСК	Економско-социјален комитет	ESC/ ECOSOC	Economic and Social Committee
ЕСМ	Европски социјален модел	ESM	European Social Model
ЕСП	Европски суд за Правда	ECJ	European Court of Justice
ЕСФ	Европски социјален фонд	ESF	European Social Fund
ЕУ	Европска унија	EU	European Union
ЕХО	Канцеларија за хуманитарна помош	ECHO	Humanitarian Aid Office
ЕЦЈП	Европски Центар на претпријатија со јавно учество и претпријатија од генерален економски интерес	CEEP	European Centre of Enterprises with Public Participation and of Enterprises of General Economic Interest
ЕЦБ	Европска централна банка	ECB	European Central Bank

ЗМСВ	Заеднички меморандуми за социјална вклученост	JIM	Joint Memoranda on Social Inclusion
ЗИП	Заеднички извештаи на процена	JAP	Joint Assessment Papers
ИСПА	Предпристапен инструмент за структурните политики	ISPA	Instrument for Structural Policies for Pre-accession
КАРДС	Помош на заедницата за реконструкција, развој и стабилизација	CARDS	Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilization
КОПЕПР	Комитет на перманентни претставници	COREPER	Committee of Permanent Representatives
КР	Комитет на региони	CoR	Committee of the Regions and Local Authorities
МОТ	Меѓународна организација на трудот	ILO	International Labor Organization
НАП	Национален акционен план за вработување	NAP	National Action Plan for employment
НАПСВ	Национални акциони планови за социјална вклученост	NAPs/incl	National Action Plans against poverty and social exclusion
НВОи	Невладини организации	NGO's	Non governmental organization's
ОМК	Отворен метод на координација	OMC	Open Method of Coordination
ОН	Обединети нации	UN	United Nations

ПАЈГ/ PAST	Систем на тековно финансирање на пензиите	PAYG	Pay As You Go.
ПСУ	Повеќестепено управување	MLG	Multi-level governance
СЕ	Совет на Европа	COE	Council of Europe
САПАРД	Специјална пристапна програма за земјоделски и рурален развој	SAPARD	Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development
УНДП	Развојна програма на Обединетите нации	UNDP	United Nations Development Programme
УНПРЕДЕП	Мисија на Обединетите нации за превентивна дипломатија	UNPREDEP	United Nations Preventive Deployment Force
УСАИД	Агенција на Соединетите Држави за Меѓународен развој	USAID	The United States Agency for International Development
ФАРЕ	Помош за реструктурирање на економијата *првично наменета за Полска и Унгарија	PHARE	Poland and Hungary; Aid of the Restructure of the Economy
ФИР	Финансиски инструмент за рибарство	FIFG	Financial Instrument for Fisheries Guidance

Предговор

Важноста на меѓународните организации во ерата на глобалното раководење станува исклучително голема. Меѓу нив Европската унија (ЕУ), како еден од поважните глобални и регионални актери, практикува значително влијание. Притоа, нејзината улога не се ограничува само на обликување на политичко-економскиот курс на сопствените држави-членки, туку тежнее кон сè поголемо влијание како во другите домени, така и во другите земји. Ваквиот подем на Унијата резултира со засилување на процесот на европеизација, кој претпоставува хармонизација на националните стандарди за политичка, законодавна и за институционална поставеност со тие што предвидени на ниво на Унијата. Политичкиот и економскиот аспект на европеизацијата многу успешно ги покажуваат своите ефекти (единствен европски пазар, единствена валута, шенгенскиот режим и др.). Но, социјалните аспекти на европеизацијата не се толку изразени и сè уште се предмет на најразлични дебати, приспособувања и предизвици. Токму затоа, процесот на анализа на европеизацијата во доменот на социјалната политика е значителен поттик за негово подетално проучување. Во тој контекст, оваа книга ќе се обиде да направи детална анализа на следниве дилеми: Дали Европската унија има сопствен социјален модел? Дали инструментите што ги применува се конкурентни со националните социјални мерки? Дали и во колкава мера постои усогласеност меѓу државите-членки во однос на ефектите од влијанието на Европската унија во социјалниот домен? И, конечно, дали постои евидентност на европеизацијата во социјалната политика на Македонија? Овие и многу други прашања се основниот предизвик за создавањето на оваа книга. Секако, поттикот за оваа книга произлегува и од актуелниот недостиг од академски, стручни и систематски анализи на социјалната политика на Европската унија во национален контекст.

Од содржински аспект, трудот е поделен на три дела, кои имаат за цел да одговорат на претходно истакнатите дилеми. Првиот дел претставува своевидна институционална анализа на социјалната политика видена низ историскиот развој, законодавството и инструментите што ги практикува Унијата во социјалната политика. Вториот дел го прикажува тематскиот опсег на социјалните заложби на Унија, додека последниот дел прави обид за согледување на ефектите од тие заложби во државите што се членки и во државите што се кандидати (Македонија). Од методолошки аспект, трудот се обидува преку квалитативен пристап и анализа на содржина да даде опис на актуелното опфаќање и дострел на социјалната политика на Унијата.

Трудот настојува да биде од корист на поширока публика овозможувајќи им не само на студентите од општествените науки, туку и на администраторите на социјалната политика увид во најновите трендови и специфики на социјалната политика на Европската унија.

На крајот, искрена благодарност како до рецензентите така и до Филозофскиот факултет за севкупната помош при реализацијата на оваа книга, која се надевам ќе се покаже како неопходно четиво за сите заинтересирани во доменот на социјалната политика и на меѓународните организации.

Авторот

Скопје, декември 2008 година

ПРВ ДЕЛ

**ИСТОРИСКИ, ЗАКОНОДАВНИ И
ИНСТИТУЦИОНАЛНИ
ОБЕЛЕЖЈА НА СОЦИЈАЛНАТА
ПОЛИТИКА НА ЕУ**



1. СОЦИЈАЛНАТА ПОЛИТИКА НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА: ОД ДИВЕРГЕНТНОСТ ДО ЗАЕДНИЧКИ ЕВРОПСКИ СОЦИЈАЛЕН МОДЕЛ

Со цел да се олесни сфаќањето на социјалната политика на Европската унија, овој дел ќе почне со мал осврт врз различните пристапи и толкувања за поимот социјална политика. При тоа, фокусот на анализа не е врз социјалната политика како научна дисциплина, туку е согледана како практика, односно активности што во социјалниот домен ги преземаат државите (владите) во соработка со другите општествени актери (граѓанскиот сектор, приватниот сектор, неформалниот сектор итн).

Разликите во дефинирањето на социјалната политика произлегуваат пред сè од нејзината временска појава, традиција и социо-економски контекст на секоја држава поединечно. Во таа смисла, можеме да разликуваме најмалку три пристапи во дефинирањето на социјалната политика и тоа: британски (или англосаксонски), континентално-европски и американски пристап. Британскиот пристап ја дефинира социјалната политика како обезбедување социјални услуги во домените: образование, здравство, персонални социјални услуги, домување и услуги од доменот на социјалната сигурност. Главни преокупации во британската социјална политика се ефективноста и ефикасноста на социјалното обезбедување, кој ги обезбедува услугите и пред кого се одговорни обезбедувачите на социјалните услуги. Во континентална Европа, социјалната политика повеќе се идентификува преку институциите и односите на пазарот на труд, особено во контекст на правата на работниците и договорните рамки меѓу социјалните партнери. За разлика од европските толкувања, американското толкување на социјалната политика е потесно и се однесува само на обезбедување услуги на тие што не можат самостојно да се вклучат на пазарот на труд (најсиромашните, или услуги насочени кон децата). Имајќи ги предвид истакнатите пристапи кон социјалната политика, може да се констатира дека Европската унија практикува социјалната политика што произлегува од континенталната

европска традиција. Сепак, нејзиниот пристап кон социјалната политика не е статичен и е предмет на промени во согласност со промените што се случуваат од политички, економски и од социјален карактер во државите што се членки.

Дефинирањето и определувањето на социјалната политика на Европската унија (ЕУ) претставува предизвик, имајќи предвид неколку факти: првичните мотиви за создавањето на Унијата, интердисциплинарноста на социјалната политика, како и доминантното влијание и мешање на националната социјална политика. Ефектот од овие фактори придонесува наднационалната европска социјална политика многу често да биде оквалификувана како неприоритетна, спорадична и многу често тематски ограничена окупација на Унијата, чиешто крајни резултати се објаснуваат како: колатерални последици на проширувањето на единствениот европски пазар (Leibfried and Pierson, 1995, стр. 43), политика со ограничена сфера на влијание (Kleinman, 2002, стр. 111) како и политика што примарно се базира на незадолжително „меко“ законодавство (Deason и de la Porte, 2002, стр. 15).

Ова поглавје ќе се обиде да направи детален приказ на еволуцијата и на порастот на наднационалната европска социјална политика. Сепак, како што вели и Мери Дејли, историјата ни кажува дека развојниот пат на социјалната политика на ЕУ не може да се опише едноставно (2007, стр. 2). Причините за тоа ги пронаоѓаме во различната динамика и содржина на развојните фази, во кои може да идентификуваме периоди на интензивна активност и периоди во кои социјалната политика воопшто не се ни споменува. Па, така гледано од аспект на продуктивните периоди на развој, може да се каже дека наднационалната европска социјална политика во вистинска смисла на зборот заживува во 70-тите година на 20 век. Паралелно, развојните фази на социјалната политика на ЕУ ги карактеризираат различни инструменти и различни принципи преку кои се анимира. Така, почетните обиди за определување на заложбите на Заедницата во социјалниот домен се втемелени во „цврсто“ законско законодавство, но со минимален опфат, декларативни заложби

базирани на принципот на хармонизација. Сепак, ваквиот почетен пристап во годините што доаѓаат, бавно, но постепено се менува, пред сè поради зголемувањето на бројот на држави-членки на Унијата, кои за разлика од државите-основачи на Европската заедница (Франција, Германија, Италија, Холандија, Белгија и Луксембург), ги карактеризира поинаков идеолошки и економски пристап кон социјалната политика. Соодветно на тоа, практиката на цврстото (задолжително) законодавство е заменета со необврзувачко „меко“ законодавство, кој се базира на принципот на супсидијарност¹. Но, дивергентните пристапи кон социјалната политика на државите-членки на Унијата со тек на времето почнуваат да се приближуваат. Ова се должи на зголемениот број активности кои Европската унија во последно време ги практикува во доменот на заеднички цели, заеднички показатели и меѓусебно координирање на државите-членки во доменот на социјалната политика. Во тој контекст, неизбежно е да се нагласи дека ваквата меѓусебна координација и доближување до заедничките цели не означува директна хармонизација на националната социјална политика. Напротив, државите-членки, стремејќи кон остварување на заеднички прифатените цели во социјалната политика на ниво на Унијата, имаат слобода истите да ги остваруваат во согласност со своите национални приоритети, можности и специфики.

Сепак, се чини дека актуелниот развој на социјалната политика на Европската унија се соочува со низа реални пречки и предизвици. Некои од нив произлегуваат од: непостоењето на доволно силно и обврзувачко законодавство како предуслов за синхронизирање и приближување на различните трендови во социјалната политика меѓу државите-членки. Понатаму, постоење „демократски дефицит“, што придонесува за полесно блокирање отколку поттикнување поединечна политика. Актуелните аналитичари на Европската унија неретко го

¹ Според овој принцип, Унијата има ингеренции да интервенира во социјалната политика на државите-членки само тогаш кога за одредени прашања не постои соодветна законска основа на национално ниво. Со ова се воспоставува второстепеност на социјалната политика на Европската унија во однос на националната социјална политика.

употребуваат фактот за постоење “демократски дефицит” во Унијата. Концептот, меѓу другото, се однесува и на доминантната улога што ја имаат Советот на министри и Комисијата за која истовремено се вели дека ѝ недостига демократска легитимност. Сепак, ако се земе предвид дека претставниците на Комисијата се назначени од државите-членки и дека воедно се предмет на гласање и колективно одговорни пред Европскиот парламент, нивната демократска легитимност е доволно оправдана. Но, тоа што останува е јазот меѓу ингеренциите на Советот и на Комисијата, на кои многу често се гледа како на пречка за поенергичен развој на социјалната политика на Унијата. Сепак, растечката институционална одговорност на наднационално европско ниво најавува перспективен тренд за европската социјална политика. Доколку на Унијата ѝ претходи засилено присуство на иницијативи од доменот на социјалната политика, тоа може, меѓу другото, да се должи и на забележителниот самоинтерес за поголема контрола, одговорност и авторитет на наднационалните европски институции. Конечно, како мошне забележлив недостаток е и тесниот обем на тематското третирање на социјалната политика, која наметнува активности исклучително базирани на “работничките”, но не и на “граѓанските” социјални права.

Неопходноста од натамошен развој и подем на социјалната политика на ниво на Унијата се чини неминовна. Зголемувањето на нејзината сеопфатност може да се насети од следниве фактори: проширувањето на Европската унија кон државите од Централна и од Источна Европа, кои покажуваат поголем оптимизам во прифаќање на социјалните цели на Унијата во својата национална политика; засиленото влијание на Европската комисија, која во промовирањето на европската социјална политика гледа како на проширување на сопствените ингеренции и сили; како и стремежот за натамошна реформа на структурните фондови, кои ќе можат да ја засилат редистрибутивната (социјална) функција на Унијата и со тоа да придонесат за појава на поширок опсег на тематско третирање на социјалната политика, вклучувајќи ги едноподруго социјалната заштита и социјалното осигурување.

Преовладувањето на пречките или на позитивните предиспозиции за иден развој на социјалната политика на Европската унија ќе зависи во голема мера од нејзината политичка волја и консензус. Сепак, нејзиниот развој најмногу може да биде поттикнат од влијанието на тие држави што се членки, кои се стремат не само кон економска конкурентност, туку и кон “социјална Европа”, базирана на вредности како еднаквост, универзалност и солидарност.

Во продолжение на поглавјето е направен обид за подетален приказ на истакнатите специфики на развојот на социјалната политика на Европската унија. Притоа, анализата од хронолошки аспект го опфаќа периодот од формирањето на Европската заедница во 1951 година до крајот на 2008 година. Покрај развојните фази, социјалната политика на ЕУ во овој дел е анализирана во согласност со нејзините законодавни и институционални обележја, како и преку процесите, инструментите и механизмите со кои се дисеминира. Поглавјето завршува со анализа, која ги сумира аргументите дали заедничките пристапи и цели што ја карактеризираат социјалната политика на државите што се членки на ЕУ води кон создавање една заедничка социјална држава на Унијата.

2. ИСТОРИСКИ РАЗВОЈ НА СОЦИЈАЛНАТА ПОЛИТИКА НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА

Иако не постои униформно прифатена периодизација за развојот на социјалната политика на Европската унија, сепак, гледано низ динамиката на активностите, може да зборуваме за три фази во нејзиниот развој: период на спорадични и на минимални законодавни одредби, карактеристичен за временскиот интервал од 1951 до 1969 година; период на развој на социјалната димензија на Европската унија од 1970 до 1999 година и период на заедничко координирање и учење од 2000 година до денес.

Периодот во кој доаѓа до формирање на Европската заедница за јаглен и за челик (1951) е период непосредно по завршувањето на Втората светска војна, кога земјите што ја формираат оваа заедница (Франција, Германија, Италија, Холандија, Белгија и Луксембург) се обидуваат да најдат начин да ги надминат меѓусебните ривалства, да го интегрираат воениот капацитет, да дадат здружен одговор на растечкото комунистичко влијание на Советскиот Сојуз и, секако, најмногу да ја обединат и засилат својата економија. Сите овие цели укажуваат дека мотивацијата за создавање заеднички планови во доменот на социјалната политика речиси и не постоела. Спротивно на ваквата незастапеност на социјалните наспроти економските цели на ниво на Заедницата, тогашните домашни и меѓународни случувања укажуваат на поинакви тенденции. Имено, во тој период европските социјални држави го доживуваат своето формално заживување насочувајќи ја државната интервенција кон сè поизразена социјална провизија. Постојаниот тренд на зголемување на економскиот капацитет и фискалните ресурси во Европа во периодот на 50-тите и на 60-тите години на 20 век им овозможи на државите да ја прошират социјалната политика како и достапноста на социјалните права. На меѓународен план, три значајни институции вклучуваа изразени социјални цели во своите агенди: Меѓународната организација на трудот (МОТ/ILO) основана во 1919 година, Обединетите нации (ОН/

UN) основани во 1944 година² и Советот на Европа (СЕ/СОЕ) формиран во 1948 година. Сите тие заедно беа меѓу првите промотори на: подобрување на животните и на работните услови, обезбедување целосна вработеност, засилување на работничките права, како и изедначување на економските и на социјалните права. Сепак, освен декларативните заложби во своите агенди и повелби, овие организации се соочуваа со недостиг од финансиска и од политичка моќ за да им наметнат на државите-членки нешто повеќе од морална обврска за спроведување на истакнатите социјални права. Посоченото национално и меѓународно искуство во тој период, се чини, било меѓу почетните фактори за почетната незастапеност на социјалната политика во рамките на Европската заедница за јаглен и челик (ЕЗЈЧ/ЕСС) и подоцнежната Европска економска заедница (ЕЕЗ/ЕЕС) формирана во 1957 година. Во овој период (1951-1969) срамежливата појава на првите социјални заложби се должи на потребата од надополнување на пазарните ефекти од европското здружување со „хармонизација и подобрување на социјалните услови на работниците и на граѓаните што учествуваат во овој процес” (Geuer, 2000, стр. 24). Преовладувачкиот економски доктринизам придонел социјалната политика на Унијата да се разгледува исклучително од аспект на олеснување на преминувањето кон заедничкиот пазар.

Следната фаза во развојот на социјалната политика (1970-1999) ја карактеризира постепеното заживување на акциите во доменот на социјалната политика, како на декларативен, така и на законодавен план. Проширувањето со нови држави-членки во 1973 година (Данска, Ирска и Велика Британија), во

² Значајно е да се нагласи дека Обединетите нации по Втората светска војна ја заменуваат претходната меѓународна организација - Лига на народите (League of Nations), оформена во 1919/20 година. Сепак, целите на оваа организација првично беа фокусирани на безбедносниот аспект и вклучуваа: разоружување, превенција на војните преку колективна сигурност, решавање на споровите меѓу земјите со преговарање и со дипломатија. Како резултат на овие сигурносни стремежи произлегуваше и единствена социјална цел, а тоа беше: подобрување на квалитетот на животот на глобално ниво.

1981 година (Грција), во 1986 година (Португалија, Шпанија) и во 1995 година (Австрија, Финска, Шведска), од една страна претставуваше неопходност од дополнително регулирање на пазарните и на работните услови меѓу нив, меѓутоа, од друга страна, зголемена отежнатост за синхронзирање на политиката меѓу земјите со различен економски потенцијал и различни традиции и искуства во социјалната политика.

Значајно за оваа фаза од развојот на Европската социјална политика е формирањето на Европскиот регионален развоен фонд (1975), како и рedefинирањето на претходнооформениот Европски социјален фонд (1960). Ова, меѓу другото, ја засили редистрибутивната регионална функција, која од аспект на потребите на социјалната политика претставуваше неопходно надополнување на нејзините законодавни ингеренции. Иако овие фондови немаа директна цел во социјалната политика, тие индиректно придонесоа за подобрување на вработеноста во неразвиените региони како и за засилување на мобилноста на работниците кон поразвиените региони.

Сепак, и во овој период постоеја фактори што го спречуваа позначајниот развој на Европската социјална политика. Институционалната слабост на одредени актери како Економско-социјалниот комитет, а преку нив и на Европската конфедерација на синдикати, придонесуваше кон немоќ за позасилено промовирање на социјалната политика. Влијанието на Европскиот совет и барањето за едногласно избирање (гласање) по сите прашања од доменот на социјалната политика дополнително го ограничуваа развојот на социјалните акции. Паралелно, прифаќањето на концептот на супсидијарност за социјалната политика означуваше дополнително ограничување. Имено, со овој концепт државите-членки се ограничија на формулирање и признавање политика на наднационално ниво, единствено ако не може да биде создадена на национално ниво. На овој начин наднационалната социјална политика беше ставена во директна конкуренција со националната, што за аналитичарите, кои се надеваа да видат појава на заедничка европска социјална држава, претставуваше голем удар.

Меѓутоа, паралелно со овие ограничувачки фактори, спорадично се појавуваа и заживуваа други елементи, кои, пак, придонесоа за зголемен интензитет на практикување на наднационалната социјална политика. Еден од нив, секако, беше доаѓањето на Жак Делор за претседател на Европската комисија (1985). Иако законодавната сила за донесување на финалните одлуки остана во Европскиот совет, сепак Европската комисија своето право на иницирање политика го искористи не само за промовирање и за проширување на своите ингеренции, туку истовремено и за подиректно условување на остварувањето на економските цели со ширење на регионалната и на социјалната политика (Ross, 1995). Според Делор „секој обид да се даде широчина на заедничкиот пазар, а притоа запоставувајќи ја социјалната димензија, ќе биде осуден на пропаст“ (J. Delors, 1985). Со создавањето на Договорот од Масгрихт (1992), кој ја преформулираше Заедницата во денешната Европска унија (ЕУ/ЕУ), во доменот на социјалната политика се создадоа нови можности, кои произлегоа од зголемувањето на консултативните сили на Европскиот парламент, како и воспоставување на гласањето по пат на мнозинство во одредени домени на социјалната политика. Во 90-тите години на 20 век дојде и до зголемување на бројот на европските невладини организации што се занимаваа со прашања поврзани со Европската социјална политика, кои истовремено беа поттикнувани и финансирани од Европската комисија. Конечно, влијанието на проширување на Унијата во 1995 година со земји што имаа силна социјално-демократска традиција, напредна социјална политика и што претставуваа развиени социјални држави дополнително придонесе за зголемување на промоторите на европската социјална политика.

Сепак, иако овој период манифестираше зголемен институционален и законодавен обем на европската социјална политика, неуспеа да придонесе за надминување на подреденоста на социјалната политика на економските цели. Но, значајно е да се нагласи дека во оваа фаза се создадоа основните предуслови за натамошно посериозно и посистематско третирање на европската социјална политика.

Конечно, периодот по 2000 година е фаза, која за наднационалните залагања во социјална политика значат најголем пораст. Изменетите економски, социјални и демографски трендови, кои ги делат сите членки на Европската унија, придружени со ограниченото државно вмешување во обезбедувањето на социјалната провизија на национално ниво, воспостави погоден терен за интензивирање на наднационалната европска социјална политика. Овој замав особено ќе се зголеми како резултат на состојбите со невработеноста во Европа, каде што воспоставувањето заеднички цели и координирањето заеднички акциски планови, во доменот на вработеноста, ќе стане приоритетен ангажман на Унијата. Паралелно со овие заложби, се зголемуваат и интервенциите во доменот на заеднички национални акциски планови во подобрувањето на социјалната вклученост, синхронизирање на шемите за социјална сигурност, сето тоа преку воспоставување нови методи на практика како - отворениот метод на координација. Со тоа, државите-членки имаат можност да учат и да преземаат меѓусебни искуства во социјалната политика со цел да ги спроведат во сопствените економско-социјални услови.

Иако развојот на европската социјална политика, можеби, никогаш нема да го достигне врвот на политичката агенда на Унијата, сепак може слободно да се заклучи дека од првичните спорадични и срамежливи социјални интервенции на Унијата, денес таа се карактеризира со многу посмел модел на социјална политика, кој има тенденција да врши поголемо влијание и да се натпресварува со националните социјални политики.

3. ЗАКОНОДАВНИ ОСНОВИ НА СОЦИЈАЛНАТА ПОЛИТИКА НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА

Општо гледано, севкупното законодавство на Унијата може да се подели на првично и на второстепено. Првичното законодавство го сочинуваат меѓународни акти, т.е. договори што ја формираат заедницата, како и повелбите што ги надополнуваат или приспособуваат договорите (на пр. Договорот од Париз, Договорот од Рим, Договорот од Маастрихт итн.). Второстепеното законодавство го сочинуваат подзаконски акти што обезбедуваат спроведување на првичните договори. Во второстепеното законодавство влегуваат: регулативи - задолжителни, кои имаат директна правна сила во државите-членки; директиви - законски задолжителни, но државите-членки имаат право да го избираат начинот на применување во својот правен систем; одлуки - насочени кон одредена влада, организација или индивидуа и задолжителни за тие кон кои се насочени; препораки, резолуции и мислења - чисто советодавни, без обврзувачки карактер; и меморандуми или комуникации - најчесто издадени од европските институции или агенции како вид на почетно размислување кон подготвителната фаза на законските акти (Hantrais, 1995, стр. 218).

Една од најголемите пречки во развивањето на посеопфатна социјална политика на ниво на Унијата е нејзиното засновање на ограничен број првично или „цврсто законодавство“, односно базирање на социјалните цели на т.н. „мека регулатива“ со необврзувачки карактер. Во продолжение е направен преглед на законодавните основи (првични, второстепени како и тие што се дел од мекото законодавство) на социјалната политика на Унијата, прикажани низ нивната хронолошка појава.

Договорот од Париз (1951)

Со овој Договор со кој се воспостави Европската заедница за јаглен и челик, првично се предвидоа економските цели на Заедницата, кои се залагаа за поголема економска ефикасност, отргнување на пречките за нов заеднички пазар, регулирање,

координација и развој на заедничкиот пазар. Гледано од социјален аспект, овој Договор предвидуваше дека социјалните бенифиции автоматски ќе произлезат од создавањето на заедничкиот пазар. Нееднаквостите што ги предизвикуваше пазарот беа предвидени да се пресретнат преку изедначување на платната конкуренција. Со членот 68, Заедницата се обврза за финансиско санкционирање на тие фирми што ќе се обидат преку намалување на платите на работниците да ги намалат своите трошоци, а со тоа да предизвикаат исфрлување на други фирми од пазарот. Овој Договор (преку членовите 2 и 46), исто така, истакна дека негови цели се: создавање вработувања, како и подобрување на животниот стандард и на работните услови. Членот 56 ја истакна заложбата на Заедницата за исплаќање разни форми на помош за невработените и обука во случај на губење на нивната работа поради технолошки промени. Конечно, со членот 68 Европската заедница пропагираше олеснување на конкуренцијата, во случај кога таа ќе придонесе за намалување на платите на работниците и на животниот стандард. Второстепената поставеност на социјалната политика во овој Договор, како и слабите извршни сили на високиот авторитет (претходник на Европската комисија) придонесоа овие декларативни заложби да имаат минимален, речиси незначителен ефект.

Договорот од Рим (1957)

Со воспоставувањето на Европската економска заедница (ЕЕЗ), преку овој Договор се проширија и продолжија првичните економски заложби истакнати со Договорот од Париз. Главниот фокус беше создавање слобода на движење на добрата, луѓето, услугите и на капиталот. Социјалните цели се надоврзуваа на тие што се истакнати во 1951 година зголемувајќи ги само во обем, но не и во содржина. Заедницата ја нагласуваше потребата од зголемено државно вмешување во соочувањето со социјалните ефекти од заедничкиот пазар. Иако типот на државно вмешување не беше предвиден, со членот 43, Заедницата презема обврска за соодветна координација на политиките на државите-членки. Поради остварување на економската стабилност и соодветен

животен стандард, членовите 117-128, во доменот на социјалната политика предвидуваа директно вмешување и контрола од страна на ЕЕЗ. Единствена новина со овој Договор од аспект на идните социјални движења беше воспоставувањето на Економско-социјалниот комитет. Ова претставуваше консултативно тело, кое го сочинуваа претставници на социјалните партнери (работници, работодавци и други групи на интерес), со што се зголеми вклученоста на европските невладини организации во процесот на создавање политика на ниво на Заедницата, особено во доменот на земјоделството и на социјалните прашања.

Acquis Communautaire (социјален Acquis)

Овој француски термин, прифатен во терминологијата на Европската унија, го означува севкупното заедничко законодавство на Унијата, обединето преку огромниот број обврски што се насобрале од основањето на Европската заедница за јаглен и челик и втемелено во голем број договори и протоколи. Постојат различни анализи за почетоците на оформувањето на *Acquis communautaire*, но, сепак, најuverливо се чини толкувањето на Џалдино, според кој основите на *acquis* може да се најдат во почетоците на 60-тите години, кога за првпат се појавило прашањето за проширување на Унијата, поради што државите-членки на тогашната Европска заедница морале да дефинираат заеднички пристап кон проширувањето (Gialdino, 1995). Според Јоргенсен, потребата од дефинирање на критериумите станала итна особено кога сакало да се приклучи Обединетото Кралство, а кое истовремено покажувало незаинтересираност за прифаќање и за приспособување на задолжителниот законодавен корпус. Истиот автор дава дополнителна интересна забелешка велејќи дека *acquis communautaire* живее многу здодевен и неинтересен живот во периодите меѓу проширувањата на Унијата, додека, пак, во периодите кога проширувањата се актуелни станува предмет на широк јавен и медиумски интерес (Jorgensen, 1999). *Acquis communautaire*, како што објаснува и Гебел, има барем два типа на значење. Едниот се однесува на политичките принципи што треба да ги прифатат новите држави-членки, додека, пак, другиот

се однесува на законодавните принципи и норми (Goebel, 1995). Исто така, покрај политичкиот и законодавниот *acquis*, може да се воспостави постоење и на институционален *acquis*. Делот на *acquis communautaire*, кој е поврзан со европската социјална политика, накратко се нарекува социјален *acquis*.

Социјалниот *acquis* е составен од голем број законски документи (одредби од договорите, регулативи, директиви, одлуки, одлуки за случаи на Судот за човекови права, како и други обврзувачки и необврзувачки правни мерки на ЕУ) принципи, политички цели, декларации, резолуции и меѓународни договори што ја дефинираат социјалната политика на Европската унија.

Важно е да се истакне дека содржината и дијапазонот на социјалниот *acquis* се постојано променливи. На пример, за државите-членки, кои се приклучија во 2004 година, поглавјето што ги третираше социјалните прашања беше наречено: Вработување и социјална политика, со рен бр. 13. Во 2008 година, вкупниот број поглавја за кои преговараа државите што се кандидати за Европската унија е зголемен на 35, додека поглавјето наречено Социјална политика и вработување е со рен бр. 19. Во рамки на преговорите, државите-кандидати може да побараат одредени транзициони периоди поради исполнување на критериумите за спроведување на социјалниот *acquis*, а во исклучителни случаи постои и можност за дерогација, односно ослободување од влегување во сила на некој законски пропис (најчесто привремено).

Генерално, социјалниот *acquis* претставува воспоставување минимум стандарди во социјалниот домен, чиешто спроведување во државите-кандидати треба да придонесе за нивно доближување до заедничките социјални цели и стандарди поставени на ниво на Унијата. Покрај конкретните директиви, во делот на социјалниот *acquis* влегуваат и одредени инструментите на „мекото“ законодавство на Унијата, како на пример заедничкиот Меморандум за социјална вклученост, или Документот за заедничката процена (во доменот на

вработување), кои ќе бидат предмет на подетална анализа во наредното поглавје.

Програма за социјална акција (1974)

Програмите за социјална акција се иницираат периодично од страна на Европската комисија со цел да се промовираат социјалните цели на Европската унија. Овие програми ги идентификуваат областите на интервенција, на начин што може да има форма на законски предлози или, многу почесто, формални активности, кои не се базираат на цврсто законодавство.

Првата програма за социјална акција од 1974 година претставуваше резултат на состанокот (Самитот) одржан во Париз во октомври 1972 година, каде што челниците на државите-членки се согласија дека треба да се даде важност на акциите во социјалниот домен еднаква како на тие во постигнувањето на Економската унија, преку зголемено вклучување на работниците и на работодавците во економските и во социјалните одлуки на Заедницата. Во согласност со тоа, Комисијата беше повикана да создаде програма за социјална акција, која беше усвоена со Резолуција на 21 јануари 1974 година и која вклучуваше повеќе од 30 мерки, за период од три до четири години. Оваа програма за првпат постави поамбициозни цели во доменот на вработувањето, животните и работните услови, како и социјалното партнерство. Трите главни цели на оваа програма беа: постигнување целосна и подобра вработеност во Заедницата, подобрување на животните и на работните услови и зголемено учество на работниците и на работодавците во економските и во социјалните одлуки на Заедницата, и на работниците во компаниите.

Политичките цели за кои се залагаше беа: еднаквост меѓу мажите и жените, промоција на здрави и на сигурни услови за работа, професионална обука, како и заеднички акции за борба против сиромаштијата.

Но, и овој документ, како и претходните правни одредби, не специфицираше ниту инструменти ниту стандарди за процесот

на спроведување на предвидените заложби во земјите што се членки. Сепак, благодарение на оваа прва просоцијална програма, во наредните години дојде до формирање на Европскиот центар за развој на професионалната обука, како и реформирање на Европскиот социјален фонд.

Повелба на Заедницата за основни социјални права на работниците или Социјална повелба (1989)

Оваа повелба беше означена како „социјална димензија на единствениот Европски пазар“. Нејзиното создавање е резултат на заедничкиот напор на Европскиот парламент, Економско-социјалниот совет, Европската комисија предводена од Делор и на Европската конфедерација на синдикати. Повелбата се состоеше од заложби во 12 домени за основни социјални права, и тоа: слобода на движење; вработување и компензации; подобрување на работните и на животните услови; социјална заштита; слобода на здружување и колективно преговарање; професионална обука; еднаков третман меѓу мажи и жени; информирање, консултирање и учество на работниците; здравствена заштита и сигурност на работното место; заштита на децата и на адолесцентите; стари лица; и на лица со пречки во развојот. Оваа Повелба се однесуваше само на правата на работниците, притоа изолирајќи се од обезбедувањето на овие права од аспект на граѓанскиот статус. Немаше обврзувачки карактер, што беше искористено од страна на Велика Британија за нејзино изоставување како потписник на овој документ³. Со тоа „мекото“ законодавство почна да ги манифестира своите слабости во доменот на воспоставување хармонизација меѓу државите-членки. Потребата од спроведување на Повелбата придонесе за воспоставување нова Програма за социјална акција (1989), која се состоеше од голем број директиви, препораки и одлуки. Сите тие претставуваа императив за зачестување и за зголемување на акциите во доменот на социјалните прашања.

³ Во 1998 година, по доаѓањето на Тони Блер на власт, Велика Британија реши да ја потпише Повелбата.

*Договорот од Мастрихт и Протоколот за
социјална политика / Социјален договор (1992)*

Договорот со кој се воспостави Европската унија, предвидуваше засилено темпо на формирање на монетарната унија. Ефектите од низата рестриктивни, фискални и монетарни политики, кои требаа да бидат спроведени, беше предвидено да се компензираат преку заложбите анексирани кон Договорот во т.н. Протокол за социјална политика, кој, всушност, претставуваше Договор за социјална политика (социјален договор) меѓу државите-членки (исклучувајќи го Обединетото Кралство и Северна Ирска). Тој се состои од 7 члена и од 2 декларации. Во него се поставија основите за колективно преговарање меѓу работодавците и работниците на европско ниво, како и практиката на меѓусебно консултирање меѓу Комисијата и социјалните партнери. Исто така, се воспостави гласање по пат на мнозинство за одлуките во доменот на здравјето и на сигурноста на работното место, работните услови, информирањето и консултирањето на работниците, еднаквоста меѓу родовите, како и вклучување на лицата исклучени од пазарот на трудот. Но, за жал, Договорот од Мастрихт и Протоколот за социјална политика не успеаја да ја донесат новата очекувана димензија, и уште поважно, како што истакнува и Тамара Хервеј: „овој договор не донесе социјални права врз основа на статусот на граѓанството, ниту сугестија дека Европската унија има обврски за социјална заштита на начин на кој тоа го прават и државите-членки на национално ниво“ (1998, стр. 27).

Во овој период од особено значење е и донесувањето на принципот на супсидијарност, преку комуникација на Комисијата во 1992 година⁴. Иако со Договорот од Мастрихт беа назначени компетенциите на Унијата, принципот на супсидијарност е важен затоа што определил како ќе се спроведуваат тие компетенции (Hantrais, 1995). Суштината на овој принцип се состои во заложбата на Унијата да дејствува тогаш кога нејзините цели можат да се постигнат поефективно на европско, отколку на

⁴ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the principle of subsidiarity (SEC(92) 1990 final, 27 October, 1992).

национално ниво. Во практика, тоа значеше дека Унијата ќе се вмеша само доколку целите на предложените акции не можат задоволително да бидат постигнати од самите држави-членки, што претходно ќе биде проценето преку соодветни евалуации. Во согласност со ова, Унијата во социјалната политика се заложиле за воспоставување минимум стандарди што државите-членки треба да ги воведат, а воспоставувањето повисоки критериуми е оставено на самите држави, доколку истите не се во спротивност со Договорот на Унијата. Исто така, во однос на законодавството, овој принцип установил првичност на мерки и на рамковни директиви место детални правила и регулативи. Засновањето на овој принцип уште повеќе ја втемели второстепеноста на Европската унија во социјалната политика, определувајќи дека не настојува да ја замени национално-социјалната политика, туку само да ја надополни таму каде што не постојат минимум основни стандарди.

Договорот од Амстердам и социјалното поглавје (1997)

Договорот од Амстердам (1997) ја вовеле целта за промовирање на економски и на социјален прогрес, кој е урамнотежен, како и одржлива и висока стапка на вработеност. Истиот, особено неговото социјално поглавје придонесоа за консолидирање на унифицираната акција во социјалната политика на европско ниво, што беше демонстрирано преку укинувањето на претходниот „изоставен“ статус на Велика Британија и нејзино приклучување кон Социјалната повелба и Договорот за социјална политика (Социјалниот договор). Всушност, социјалното поглавје на Договорот од Амстердам претставуваше внесување / анексирање на одредбите од претходниот Протокол за социјална политика, односно Социјалниот договор, со што истиот престана да важи.

Амстердамскиот договор, исто така, во себе го вклучува и подеднакво важното поглавје за вработување, со што се почна со позасилено дејствување во доменот на европската социјална политика. Така, поглавјето за вработување од овој Договор ја поставува целта за координирана стратегија за вработување,

како и промовирање обучена, квалификувана и приспособлива работна сила и пазар на труд што е приспособлив на економските предизвици. Исто така, со овој Договор се потврдува оформувањето на Комитетот за вработување, со советодавна улога во процесот на промовирање на соработката во политиката за вработување и пазар на труд.

Сепак, критичарите на Амстердамскиот договор истакнуваа дека иницијалните заложби за вклучување на цивилните и на социјалните права не се материјализираа ниту со овој Договор.

Европска стратегија за вработување (1997)

Од нејзинот настанување, на Луксембуршкиот самит за работни места (ноември, 1997 година), Европската стратегија за вработување играше централна улога во координирање на политиката на Унијата во доменот на зголемувањето на обемот и на квалитетот на работните места. Европската стратегија за вработување е создадена за да даде насоки и да обезбеди координација на приоритетите на политиката за вработување кон која се стремат државите-членки. Челниците на државите, како и самите влади меѓусебно договорија рамка за дејствување, која ја сочинуваа заеднички цели и приоритети во доменот на вработувањето (види повеќе во наредното поглавје, делот за политика на вработување).

Луксембуршкиот самит, исто така, е препознатлив по тоа што го инаугурираше отворениот метод на координација, кој се базира на насочување на прогресот на националната социјална политика кон заедничко прифатени европски цели и кој опфаќа процес на заедничко учење.

Програма за социјална акција (1998-2000)

Петтата програма за социјална акција придонесе за засилување на активностите во три домени на социјалната политика, и тоа на: вработување, модернизација на пазарите на трудот, како и фокусирање на мерките за социјална вклученост. Таа инсистираше да се обезбеди „позитивна и динамична поврзаност на економската и на социјалната политика и на

политиката за вработување и да се постигне политички договор што ќе ги мобилизира сите клучни актери на заедничка работа на постигнување нова стратешка цел” (Програма за социјална акција, 1998). Иако, првичниот фокус на интерес и на дејствување продолжи да се однесува на засилување на социјалната агенда меѓу државите-членки, оваа Програма е значителна и по тоа што беше истакната важноста и на надворешната димензија на европската социјална политика. Имено, Европската комисија се заведе да им помогне на државите-кандидати за Унијата, во контекст на нивната подготовка за усвојување и за целосна примена на социјалниот *acquis*, т.е. усвојување и спроведување на задолжителното законодавство во социјалниот домен.

Лисабонска стратегија за пораст и вработувања (2000;2005)

На самитот во март 2000 година, во Лисабон, државите-членки на Унијата (ЕУ 15) се заложиле да ја трансформираат Унијата во „најдинамична и најконкурентна економија во светот, базирана на знаења”. Ваквата заложба, која стана препознатлива како Лисабонска стратегија, во периодот до 2005 година придонесе само за скромни резултати што, според одредени коментатори (Lepain, 2004), делумно се должеше на цикличното забавување и на серија негативни шокови карактеристични за периодот 2000-2004 година. Сепак, во другите делови на глобалната економија беа постигнати поголеми резултати, како на пример во Соединетите Американски Држави, што реално укажуваше на одредени структурални крутости, кои го спречуваат побрзиот раст на европската економија. За таа цел, во пролетта 2005 година оваа стратегија беше обновена и се базираше на 14 квантитативни цели, кои ја отсликуваат заложбата за економски пораст, вработување, како и низа социјални, образовни и регионални цели и цели во доменот на животната средина. Од овие цели, пет се особено истакнувани, како: (1) постигнување 70 проценти стапка на вработеност до 2010 година; (2) просечен пораст од 3 проценти на домашниот бруто-производ (ДБП) на годишно ниво; (3) стапка од 50 проценти вработеност на постарата популација (од 55 до 64 години) до 2010 година; (4)

стапка од 60 проценти вработеност меѓу женската популација до 2010 година и (5) зголемување на потрошувачката за истражување и за развој од 2 на 3 проценти од ДБП до 2010 година.

Лисабонската стратегија, со цел да обезбедо поголема ефективност, беше постојано предмет на дополнителни обновување, па така може да се каже дека има ознаки на процес што постојано се ревидира и менува.

Исто така, отворениот метод на координација, инаугуриран преку Луксембургскиот процес, се покажа како ефективен инструмент и преку Лисабонскиот самит и процес беше усвоен и во други подрачја, како на пример во доменот на социјалната вклученост.

Агенда за социјална политика (2000-2005; 2005-2010)

Агендата за социјална политика усвоена на Европскиот совет одржан во декември 2000 година во Ница претставува напор за засилување на претходните обиди и социјални интервенции на ниво на Унијата и нивно комбинирање во постратешки пристап. Таа, истовремено, претставува одговор на потребата за модернизирање на европскиот социјален модел, како и вклучување на политичките заложби од мартовскиот самит во Лисабон (2000) во конкретна акција. Стремејќи се за постигнување на овие цели, Агендата се надоградува на прогресот направен со претходните социјални акциски програми во домените на вработувањето и на другите социјални сфери. Исто така, Агендата се залага за иницијативи што ќе помогнат во проширувањето на Европската унија кон новите земји во Централна и во Источна Европа, како и дополнителна промоција на меѓународна соработка.

По ревидирањето на Лисабонската стратегија, беше донесена и нова Агенда за социјална политика, за периодот од 2005 до 2010 година. Новата агенда прокламираше три услови за успех: меѓугенерациски пристап со силен акцент врз

младите; партнерство со социјалните партнери и со цивилното општество; како и јасен фокус врз социјалната димензија на глобализацијата. Исто така, таа откри две приоритетни области: просперитет (преку постигнување целосна вработеност) и солидарност (преку поголема поврзаност во општествата и еднакви можности за сите). Таа се заложи за низа конкретни мерки што треба да се остварат во периодот 2005-2010 година. Исто така, како главен инструмент за спроведување на новата Агенда за социјална политика се наведува Европската стратегија за вработување.

Устав на Европската унија

Иако Уставот на Европската унија сè уште се наоѓа пред тестот на националните усвојувања од страна на државите-членки, сепак тој е значителен да се спомене од аспект на вклучените социјални цели за кои се декларира. Имено, социјалните привилегии и стандарди можат да се согледаат во поглавјето три, каде што се вклучени три посебни делови: прв дел - политика во други домени, каде што превладуваат принципите поврзани со доменот на вработувањето; втор дел - социјална политика и трет дел - економска, социјална и територијална поврзаност.

Делот што говори за политиката на вработувањето, пред сè, се залага за координирана стратегија заради промовирање цели, како: обучена, образована и приспособлива работна сила, флексибилни пазари на труд, кои кореспондираат со економските промени. Заложбата за висока стапка на вработеност е исто така истакната како приоритет промовирајќи ја преку поддршка на соработката меѓу државите-членки. Исто така, Уставот го потврдува основањето на Комитет за вработување, кој ја добива задачата за администрирање на претходно истакнатите цели во доменот на вработувањето.

Делот за социјалната политика првично се заснова на основните социјални права, кои се претходно усвоени преку Европската социјална повелба (1961) и Повелбата за основни социјални права на работниците (1989), каде што како приоритети се

наведени: подобрување на животните и на работните услови на работниците, соодветна социјална заштита, координиран социјален дијалог и социјална вклученост. Во овој дел Уставот гарантира воспоставување на европската законодавна рамка, која ќе воспостави минимални услови за постепено спроведување на предвидените цели, но која нема да воведува административни, финансиски и правни задршки на начин што ќе го забавува порастот на малите и на средните претприемачки иницијативи. Во овој дел е значително што правата за плата, правото на синдикално здружување и на штрајк се гарантирани и ниедна земја не може да воведи дополнителни критериуми што ќе ги забранат. На Комитетот за социјална заштита во овој дел, исто така, му се дава конститутивна основа.

Конечно, делот за економско, социјално и територијално поврзување ги воспоставува уставните гаранции за намалување на расчекорот меѓу различните нивоа на развој на регионите во Унијата. Посебен акцент се дава на руралните региони, како и на регионите зафатени од индустриска транзиција, регионите што страдаат од постојан демографски дефицит, планинските предели и сл. Администрирањето на поддршката во овие региони се дава во рацете на Европскиот регионален развоен фонд.

Од истакнатото може да се заклучи дека Европскиот устав во доменот на социјалната политика не нуди посебни новини. Истакнатите членови и посебни поглавја се преземени од веќе постојните практики на ниво на Комисијата, Парламентот и на Советот во поединечните домени на социјалната политика. Сепак, неговото значење за социјалната политика е што претставува засилување на постојното минимално законско законодавство во социјалниот домен. Уште повеќе, Европскиот устав, за разлика од првите договори на Унијата, ги воведува и гарантира на едно место определбите за вработувањето, координирањето на социјалната заштита, еднаквоста меѓу родовите на пазарот на трудот и слично. Потенцијалното усвојување на Уставот на ЕУ од сите национални парламенти ќе значи подигнување

на важноста и опортуноста од синхронизирана социјална политика, што, секако, ќе придонесе за нејзин повисок степен на европеизираност.

Сепак, Уставот на Европската унија по негативното референдумско изјаснување на граѓаните на Франција и на Холандија (во мај и во јуни 2005 година) е во процес на застој. Иако повеќе истражувања на јавното мнение во Франција и во Холандија покажаа дека причината за отфрлањето е незадоволството со состојбите на национално ниво, сепак дел од критиките беа упатени и на незадоволство на граѓаните на овие земји од социјалната димензија на Унијата.

4. ИНСТИТУЦИОНАЛНО РАКОВОДЕЊЕ НА СОЦИЈАЛНАТА ПОЛИТИКА НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА

Европската унија претставува специфична категорија на институционално организирање. Според Петерсон и Шеклтон, таа е „нешто помалку од федерација, а нешто повеќе од режим, вид на конфедерација но не и Gemeinschaft, ниту држава, ниту обична меѓународна организација” (Peterson и Shackleton, 2002). Нејзината специфичност се состои во нејзините институции. Од аспект на институционалните одговорности во доменот на европската социјална политика ќе бидат анализирани само тие со забележлива компетенција и одговорност во овој домен.

Совет на Европската унија (поранешен Совет на министри)

Советот е главно тело во процесот на донесување одлуки, место каде што се артикулираат, бранат и сумираат националните интереси од страна на претставниците на министерствата од сите држави-членки (Hayes-Renshaw, 2002). Иако Советот на министри претставува едно законодавно тело, сепак во практика тој се состанува во 9 различни формации, во зависност од доменот за кој се дебатира. Меѓу споменатите 9 формации, се наоѓа и формацијата за вработување и за социјална политика, која ја сочинуваат министри од соодветната област од сите земји што се членки, претседател, а за време на нивните состаноци присуствува и претставник на Европската комисија. Давањето согласност за одредена политика од страна на секој министер означува дека тој има поддршка за таквата одлука од својата влада, како и дека законодавството што ќе се донесе ќе биде применето во неговата земја.

Инаку, главната обврска на Советот на министри се состои во разгледување на препораките на Европската комисија и во донесување одлуки во врска со политиката. Тој во својата работа е поддржан од Комитетот на постојани претставници (КОПЕПР/ COREPER), кој ја доставува својата агенда за работа. На своите состаноци министрите без поголема дискусија ги усвојуваат

тие делови од агендата за кои КОПЕПР постигнал согласност, додека другите, за кои се нема постигнато согласност на пониските хиерархиски нивоа, се предмет на поголема дебата. По завршувањето на дискусијата, можат да бидат усвоени, испратени назад до КОПЕПР за натамошна дискусија, или да бидат испратени до Европскиот совет поради политички влезни информации.

Влијанието на Советот во доменот на социјалната политика е многу големо. Тој ја има улогата на „вратар“ во процесот на пренесување на надлежностите и на обврските во социјалната политика од национално на наднационално ниво. Во одредени домени на европската социјална политика, како, на пример, во однос на правото за слободно движење и престојување, како и координацијата на шемите за социјална сигурност, неопходно е едногласно донесување на одлуките, што придонесува за блокирање, односно отежнување на процесот на хармонизација на социјалната политика меѓу државите-членки. Но, благодарение на промените институционализирани преку Единствениот европски акт (EEA/SEA) во 1986 година дојде до промена во начините на гласање на Советот - од едногласно кон мнозинско, со што во другите домени на социјалната политика (препораки за вработување, социјална исклученост, еднаков третман меѓу родовите, како и јавното здравство), се придонесе кон намалување на силата на вето на одредени држави-членки. Исто така, со цел да се намали „демократскиот дефицит“ на Унијата, беше воведена обврската за „заедничко донесување одлуки“, со што дел од силите на Советот на министри се пренесе на Европскиот парламент.

Европска комисија (ЕК/ЕС)

Европската комисија е хибридна институција за која може да се каже дека има две раце: „политичка рака“ во вид на Колеџ од комесари и „административна рака“ или аполитичка администрација, популарно наречена сервиси на Комисијата (Nugent, 2002). Колеџот на комесари го сочинуваат претседател (без портфолио), 27 комесари (избрани во разни области) и

кабинети (составени од советници на комесарите). Меѓу 27 комесари се наоѓа и комесар за вработување, социјални прашања и за еднакви можности. Иако тие не се избираат, комесарите се „назначени преку висок политички процес и речиси секогаш се искусни политичари од кои се очекува на Комисијата да ѝ обезбедат политичка насока” (Nugent, 2001). Административната рака или сервисите на Комисијата ја сочинуваат генерални директорати (на пр. Директорат за вработување, социјални прашања и за еднакви можности), како и дополнителни сервиси (на пр. Служба за хуманитарна помош, Еуростат итн.). На чело на секој директорат стои генерален директор.

Европската комисија претставува формален иницијатор и спроведувач на европското законодавство. Таа преку своите директорати подготвува предлози и работни документи, кои ги доставува за разгледување до Советот на министри, како и за добивање мислење од Европскиот парламент и од Економско-социјалниот комитет. Во тој контекст, Директоратот за вработување, социјални прашања и за еднакви можности има за задача да придонесува за развој на модерен и на оддржлив европски социјален модел. Тој, исто така, има главна улога во промовирање позитивна врска меѓу економската и социјалната политика и политиката на вработување. Со други зборови, целта на Директоратот е во својата работа да ги вклучи главните предизвици во однос на вработувањето, социјалната заштита, социјалната исклученост, родовата еднаквост и социјалниот дијалог и истовремено да формулира конкретни одговори во овие домени⁵.

Улогата и влијанието на Комисијата во доменот на европската социјална политика постојано еволуира. Причини за ваквиот постојан подем се: зголемени обврски во доменот на спроведувањето на законодавството (особено во однос на структуралните фондови и казнување на злоупотребата на социјалните трансфери), зголемување на иницијативите на

⁵ Извор: Директорат за вработување, социјални прашања и еднакви можности, http://europa.eu.int/comm/dgs/employment_social/index_en.htm,

Заедницата - програми за кои е задолжена Комисијата и кои, особено во делот на структуралните фондови на Комисијата, ѝ овозможуваат право за наградување на ефективните региони. Авторите што се занимаваат со анализа на влијанието на европските институции говорат за успехот на Комисијата во проширувањето на првично делегираните обврски. Така, Гери Маркс укажува дека преку искористување на својата експертиза и менаџерска улога во формулирање на политиката, Европската комисија си овозможи остварување влијателна улога врз структуралните фондови, факт што бил превиден од британската влада (Marks, 1993). На тој начин, Европската комисија преку зголемувањето на дијапазонот на домени што ги администрира и раководи, истовремено ја зголемува и сопствената моќ и ингеренции во однос на другите европски актери.

Европски суд за правда(ЕСП/ЕСЈ)

Оваа институција со седиште во Луксембург претставува правен глас и чувар на основачките акти и на законодавството на Унијата. За да обезбеди застапеност на правните системи од сите земји во Унијата, Судот го сочинува по еден судија од секоја земја што е членка. По проширувањето на Унијата во 2004 година, а поради ефикасност на Судот, се формираше „Голем суд“ (Grand Chamber) составен од 11 судии, кој ќе може да заседава место постојано да се среќава во пленарни седници на кои ќе присуствуваат сите судии. Европскиот суд за правда има ингеренции во три области: (1) сослушување акти доставени против државите-членки (кои можат да бидат доставени од Комисијата и/или од друга земја-членка) за да увиди дали се во корелација со обврските што произлегуваат од законодавството на Унијата; (2) судско ревидирање на законодавството на Унијата и на извршните акти, кои се усвоени од Советот, Парламентот, Комисијата и од Европската централна банка (ЕЦБ/ЕСВ) како и (3) јурисдикција да дава прелиминарни одлуки за случаи доставени до и од страна на националните судови.

Во доменот на социјалната политика, Судот има важна улога во обезбедувањето пренесување на европското законодавство на национално ниво. Како и Европската комисија, така и

Судот беше еден од актерите што ја согледаа важноста од проширување на домените во кои се донесува одлуки, поради индиректно проширување на својот авторитет и дискрециски права. За таа цел, Судот покрај Комисијата беше во редот на поддржувачите на растечката агенда на социјалната политика, преку донесување круцијални судски решенија. Во тој контекст, Судот одигра клучна улога во вклучување на проблематиката - еднаквост на родовите на законодавната агенда, како и создавање притисок врз земјите што се членки да го усвојат предложеното законодавство (Wincott, 1996).

Европски парламент (ЕП/ЕР)

Европскиот парламент, кој има седиште во Стразбур и во Брисел, многу често е нарекуван „демократската совест“ на Унијата. Претставниците на Парламентот директно се избираат на националните избори на секои пет години, а бројот на парламентарци од секоја земја е зависен од бројот на жителите во наведената земја. Во 1950 година членовите на Парламентот решија место формирање национални блокови, да создадат идеолошки групи, со цел да создадат противтежа на националните интереси застапени во Советот. Бројот на парламентарците е во постојан подем и по 2000 година изнесуваше 626 членови, поделени меѓу осум политички групи, кои доаѓаа од 129 политички партии. Во партискиот систем на Унијата доминираат две семејства партии: социјал-демократите од една страна и десноориентираните конзервативци и христијанските демократи од друга страна (Raunio, 2002). Работата на Парламентот се заснова на буџетски и на надзорни права. Поголемиот дел од работата на Парламентот е раководена од специјални комитети, кои му рапортираат и му даваат препораки на Парламентот. Прашањата од доменот на социјалната политика се дел од работата на неколку комитети: Комитет за млади, култура, образование, информација и за спорт; Комитет за социјални прашања и за вработување, кој ја надгледува и работата на Социјалниот фонд; Комитет за животна средина, јавно здравство и за заштита на потрошувачите и Комитет за женски права.

Иако во почетоците Европскиот парламент беше критикуван од аналитичарите за недостиг од функционална сила врз донесувањето одлуки, со промените донесени преку Договорот од Мастрихт во 1992 година, неговите ингеренции се зголемија. Имено, со воведување на обврската „заедничко одлучување“, Парламентот ја зголеми својата законодавна улога паралелно со Советот на министри. Во социјалната политика, Парламентот има законодавно влијание во домените на: слободното движење на работниците, социјалната исклученост, јавното здравство и образование.

Консултативни тела

Економски и социјален комитет (ECK/ESC)

Главното консултативно тело во социјалната политика е Економскиот и социјален комитет (ECOSOC, ESC), кој е составен од претставници на работодавци, синдикати, земјоделци, потрошувачи и други групи на интерес, кои заедно сочинуваат организирано цивилно општество. Создаден е со Договорот од Рим, а почнува со работа во 1958 година, со цел да придонесе за препораките од економски и од социјален интерес на работниците и на работодавците на европско ниво. Составен е од околу 344 членови, кои се номинирани од европските влади, но работат политички независно. Мандатот им е четири години, со можност за реизбирање. Комитетот има шест оддели, а мандатот за третирање на прашањата од домен на социјалната политика го има одделот за вработување, социјални прашања и за граѓанство (SOC).

Комитетот претставува составен дел на европскиот процес на донесување одлуки и мора да биде консултиран пред да се донесат одлуки во доменот на економската и на социјалната политика. Комитетот ги доставува своите мислења до Советот на Европската унија, Европската комисија и до Европскиот парламент. Исто така, Комитетот може да достави свое мислење и без да биде консултиран, односно по сопствена иницијатива.

Комитет на региони (КР/CoR)

Ова консултативно тело е создадено со Договорот од Маастрихт во 1992 година и го сочинуваат околу 344 преставници на локалните и на регионалните власти, назначени од Советот, за период од четири години. Тој е консултиран од страна на Советот, Комисијата и од Парламентот во домените што ги засегаат локалните и регионалните интереси, како образование, спорт, култура, млади, здравство, социјални и економски прашања. Со Договорот од Амстердам се проширува бројот на домени за кој овој Комитет треба да биде консултиран (социјални фондови, професионална обука и сл.).

Комитетот ја организира својата работа преку шест посебни комисии, кои ги испитуваат предлозите за кои е консултиран Комитетот на региони и составуваат предлог-мислење, кое истакнува каде постои согласување со предлозите на Комисијата и каде се неопходни промени. За ваквото предлог-мислење понатаму се дискутира на една од петте пленарни сесии во текот на годината. Доколку мнозинството се согласи, тогаш предлог-мислењето се прифаќа и се испраќа до Комисијата, Парламентот и до Советот.

Комисијата за економска и за социјална политика (ECOS) е задолжена за разгледување на прашањата од доменот на социјалната политика.

Невладини организации (НВО/NGO's)

Прашањата поврзани со европската социјалната политика претставуваат предмет на интерес на поголем број невладини организации. Под заедничко покровителство на Платформата на европски социјални НВО и на Европската комисија, а под надзор на Директоратот за вработување и за социјални прашања, двапати годишно се организираат средби преку кои се дејствува на меѓусебното влијание на Унијата и на цивилниот сектор во врска со прашањата поврзани со социјалната политика. Сепак, нивното влијание се ограничува само на консултации и на репрезентативност во процесот на планирање и на надзор на политиката во социјалниот сектор.

5. ДИСЕМИНАЦИЈА НА СОЦИЈАЛНАТА ПОЛИТИКА НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА

Анализата на социјалната политика на Европската унија покажа дека се темели на „меко законодавство“, кое има тесно опфаќање и чиешто раководење е поделено меѓу повеќе наднационални институции. Сепак, нејзиното спроведување во практика и нејзиното ширење не е резултат само на законодавните и на институционалните обележја што ѝ се суштествени, туку ширењето и приспособувањето на европската социјална политика може да биде резултат на други комбинирани директни и индиректни процеси и механизми, кои понекогаш се независни од социјалните цели на Унијата. На тој начин, дисеминацијата во рамки на овој текст ќе подразбира процес на пренесување, разнесување или ширење на европската социјална политика во национални рамки.

Со цел да се согледа начинот на спроведувањето на европската социјална политика, во продолжение ќе биде направен осврт на процесите што придонесуваат за дисеминација на европската социјална политика со кои се спроведува во националната социјална политика.

Прифаќањето на европската социјална политика во национални рамки може да се јави како резултат на повеќе фактори: (а) директно влијание на Европската унија во доменот на социјалната политика; (б) индиректно влијанија предизвикани од економските или политичките потреби за поврзување на Унијата; (в) зголемување на наднационалните институционални ингеренции во национално-социјалната политика; и (г) национален интерес кон навремено приближување и хармонизација со европското законодавство и со наднационалните стандарди и норми. Првите три типа на влијание може да се дефинираат како „влијание озгора“, додека, пак, последниот, поради првичноста на иницијативите и на ангажманот, кои доаѓаат од самите земји, може да се нарече „влијание оздола“. Во продолжение ќе биде направена анализа на позначајните процеси што придонесуваат

за ширење на европската социјална политика, при што е неопходно да се нагласи дека анализираните видови процеси исклучително не се насочени кон социјалната политика и можат да бидат предмет на влијание и во друга политика и во други сфери.

Позитивна интеграција

Позитивната интеграција се јавува како резултат на директното влијание на Унијата во социјалната политика, а произлегува од обврските кон Унијата, кои пропишуваат одреден институционален модел кон кој мора да се приспособат националните аранжмани, при што националното дискрециско право е ограничено. Во рамките на овој процес, политиката на Унијата јасно е насочена кон заменување на постојните национални регулаторни аранжмани, што предизвикува редизајнирање и реформулирање на актуелните домашни регулативи. Според Шелкле, постигнувањето на позитивната интеграција е многу тешко бидејќи државите/владите секогаш се повеќе наклонети кон признавање и одржување на разликите, отколку кон откажување од делови од својата национална регулативна рамка (Schelke, 2003). Сепак, истиот автор говори дека преку отворениот метод на координација се постигнува блага форма на позитивна интеграција, особено во доменот на социјалната вклученост, каде што државите-членки успеаја да усвојат заеднички показатели и заеднички цели во однос на оваа политика. Исто така, преку позитивната интеграција, се овозможува вината за одредени непопуларни реформи во социјалната политика да се префрли на ниво на Унијата. На пример, намалувањето на дарежливоста на бенифициите за долгорочно невработените може да се чини помалку строга доколу преку ОМК се увиди дека придонесува за намалена мотивација за вработување кај долгорочно невработените. На тој начин позитивната интеграција им овозможува на земјите „двостепена игра“ (Putnam, 1988), во која ЕУ нема да биде само изговор за непопуларните реформи, туку и инструмент за соочување со несигурностите во реформскиот процес (Schelke, 2004). Исто така, хармонизацијата на национално-социјалната

политика преку усвојувањето и усогласувањето на *acquis communautaire* претставува форма на позитивна интеграција. Социјалниот *acquis* на директен начин ги надополнува или менува постојните национални регулативи во социјалната политика и индиректно може да придонесе и за воспоставување нова институционална рамка за раководење на новоизменетата социјална политика.

Негативна интеграција

Негативната интеграција претставува процес на „дерегулација“, кој е насочен кон отстранување на пречките во меѓународната трговија и конкурентноста. По пат на негативната интеграција е формиран Европскиот единствен пазар (ЕЕП/СЕМ), како и европската политика за конкурентност. Оваа политика првично вклучува аболиција на националните стандарди и правила, поради што и се нарекува дерегулативна. Отстранувањето на пречките, главно, се применува во три домени, и тоа во отстранување на физички, технички и на фискални пречки (Них, 1999). Отстранувањето на физичките пречки може да се однесува, на пример, на намалување на контролата поради полесен проток на добрата и на луѓето. Така, во 1991 година, на предлог на Европската комисија, се намалија формалностите меѓу државите-членки околу царинските процедури, вклучувајќи намалена инспекција и намалување на неопходните документации. Техничката хармонизација, пак, се однесува на една воопштена категорија, како на пример, доколку одреден производ или услуга ги задоволува техничките стандарди во една земја што е членка, нивното признавање и продавање е автоматско и во другите земји што се членки. Конечно, намалувањето на фискалните пречки, кое директно се однесуваше на потребите на економското обединување, вклучува, на пример, отстранување на дефицитите во јавниот сектор.

Сите овие видови негативна интеграција имаа индиректно влијание во национално-социјалната политика. Консеквентно, тие не придонесоа за создавање нов модел, регулатива или

институционална рамка, туку потребата од нивно спроведување индиректно влијаеше врз промените во нивоата на обезбедување на национално-социјалната политика, како и врз потенцијалните корисници. На тој начин, во доменот на социјалната политика беше овозможено здобивање - нови права, како на пример: врз база на слободното движење на трудот, резиденцијалните права беа проширени врз неработниците (како студентите и пензионерите), припадниците на други националности се здобија со право на државни субвенции и социјални бенифиции во земјата што е членка во која престојуваат, потоа дојде до меѓусебно признавање на образовните и на професионалните квалификации и сл. Од друга страна, пак, потребата од намалување на јавните дефицити, односно нивно усогласување со просеците во државите-членки на Унијата, придонесе голем број социјални бенифиции, обезбедувани од државите, да станат предмет на укинување. Ова особено имаше влијание во државите-членки од Јужна Европа, како Грција, Италија и сл.

Резултатите од негативната интеграција во социјалната политика примарно може да се видат во домените поврзани со пазарот на трудот, каде што ефектите се подредени на потребите на економските цели на Унијата. Сепак, следејќи го развојот на европската социјална политика може да се заклучи дека негативната интеграција беше карактеристично обележје за почетните фази на нејзиното создавање. Имајќи ги предвид поновите законодавни и институционални ангажмани на наднационално ниво, се чини дека европската социјална политика се базира врз поголема застапеност на позитивната интеграција. Сепак, и покрај зголемениот интензитет на влијание на европската социјална политика, останува важечки аргументот на Мајоне, кој констатира дека социјалната политика на Европската унија, всушност, е само социјална регулација (за разлика од националната, која вклучува и редистрибутивни елементи), и, пред сè, е создадена за да ги поправи неправилностите на пазарот (Maјone, 1993).

Трансфер на политика

Трансферот на политика е фокусиран врз содржините на политиката, кои се пренесуваат. Најчестоприменуваната дефиниција за трансферот на политика определува дека тоа е процес во кој политиката и/или практиката од еден политички систем се пренесува или искористуваниз времето и/или просторот во создавањето политика во друг политички систем (Dolowitz и Marsh, 1996). Иако според многумина пренесувањето политика е претежно волонтерски процес, сепак во случаи кога како агенци на пренесувањето се јавуваат наднационални институции и кога тоа е поврзано со одредени условувачки критериуми, овој процес може да се одбележи и како обврзувачки. Европската унија при пренесувањето политика применува еднакво обврзувачки и волонтерски методи во рамки на овој процес, кои варираат во зависност од типот на политиката. Во доменот на пренесување на социјалната политика Европската унија преферира волонтерски метод (со исклучок на *social acquis*, кој е задолжителен критериум за приклучувањето кон Унијата), каде што таа се јавува како посредник во меѓунационалниот трансфер на политика. Европската комисија, која го има мандатот на посредник на наднационалната социјална политика, обезбедува меѓусебно учење меѓу земјите што се членки за најдобрите практика, политика и методи.

Најчестоупотребувани инструменти за пренесување на политиката на Унијата вклучуваат:

- договор за заеднички цели и стандарди кон кој треба да се стреми националната политика;
- институционализиран колегијален преглед (*peer-review*) на политиката меѓу различните земји што се членки и откривање на најдобрата практика врз основа на споредување и на приспособување („*bench-marking*”);
- конструирање табели за рангирање во согласност со ефектите на различната национална политика врз основа на претходно договорените критериуми (Bomberg и Peterson, 2000).

На овој начин, пренесувањето политика овозможува дифузија на решенија што се прифаќаат волонтерски. Поконкрено, за да се согледа процесот на пренесување на социјалната политика од страна на Унијата, табелата бр. 1 дава сликовит приказ на тоа кој ја пренесува политиката, што се пренесува, зошто и како се прави тоа.

Табела бр. 1 Трансфер на политика од ЕУ во социјалниот домен

Политика	<ul style="list-style-type: none"> ○ Европска социјална политика (вработување, социјална заштита, пензии, социјална вклученост)
Кој	<ul style="list-style-type: none"> ○ Европска комисија ○ Меѓународни стручњаци
Што	<ul style="list-style-type: none"> ○ Директиви ○ Заеднички цели ○ Заеднички референтни (квантитивни) цели/норми
Зошто	<ul style="list-style-type: none"> ○ Критериуми за членство ○ Координирање на националните системи за социјална сигурност ○ Интегриран пристап ○ Конвергенција
Како	<ul style="list-style-type: none"> ○ <i>Acquis communautaire</i> ○ Меко законодавство (водачи, препораки, заеднички меморандуми, предасоцијативни програми, фондови); ○ Заеднички социјални показатели ○ Иницијативи на Унијата

Од табелата број 1 може да се заклучи дека главни агенти на пренесувањето социјална политика од страна на Унијата се Европската комисија, како и други меѓународни стручњаци, кои посредуваат во тој процес; предмет на пренесувањето е законското законодавство, како и заеднички квантитативни

и квалитативни цели; причините на пренесување вклучуваат задолжителни и незадолжителни елементи; додека, пак, инструментите на пренесувањето се дел од „цврстото“ и од „мекото“ законодавство на Унијата во социјалната политика.

Европеизација (како процес)

Европеизацијата може да биде анализирана еднакво и како процес и како краен резултат. Во продолжение поголем акцент ќе биде ставен на елаборирање и на процесот европеизација. Секоја концептуална анализа на овој термин почнува со дефиницијата, која меѓу првите ја дава Ладрех истакнувајќи дека европеизацијата е „процес на навлегување на политичката и на економската динамика на Европската унија во организациската логика на национално-политичките системи и политика“ (Ladrech, 1994, стр.70). По воспоставувањето на оваа првична дефиниција, во годините што доаѓаа се множеа концептуализациите на овој термин. Така, еден од правците на анализа настојуваше да ја истакне комплементарноста меѓу европеизацијата и глобализацијата, каде што европеизација беше гледана (или изолирана) како регионален одговор на европските актери на процесите на глобализација (Hirst и Thompson, 1996; Schmidt, 1999; Wallace, 2000; Graziano, 2003). Друг правец, пак, ја анализираше европеизацијата како синоним за европската интеграција, притоа истакнувајќи ги тешкотиите меѓу нивното разграничување (Olsen, 2002; Howell, 2002). Дополнителен аспект во проучувањето на европеизацијата беше понуден од авторите што го поврзаа овој процес со проширувањето на Европската унија. Така, според Деметропулу, европеизацијата е „серија на операции што водат кон системска конвергенција, преку процесите на демократизација, маркетизација, стабилизација и на институционална вклученост“ (Demetropoulou, 2002, стр. 89).

Во нашиот национален контекст, една од ретките дефиниции за европеизацијата во контекст на социјалната политика ја дава Ружин, кој ја отсликува како: „процес преку кој одлуките и институциите што постојат на европско ниво дозволуваат или ги оневозможуваат посебните механизми повеќе или помалку да влијаат врз процесите што се однесуваат на распределбата

на социјалната заштита на населението на државата-нација”. На тој начин, тој смета дека „ европеизацијата на социјалната политика може да се создаде, пред сè, преку активниот придонес на внатрешните актери во државата-нација, а од друга страна од констатираните последици набљудувани од аспект на дистрибуција на тоа што не го прават или се онеспособени да го прават” (Ружин, 2005).

Во рамки на оваа книга, европеизацијата е дефинирана како: *процес на негативна и позитивна интеграција, администрирана преку повеќестепеното управување, кое, пак, го фаворизира трансферот на политика со цел да се дојде до усогласување на практиката, стандардите и на целите меѓу државите членки, кандидати и апликанти во Европската унија.*

На овој начин поставен, процесот на европеизација деднакво ги вклучува и укинувањата на пречките, но и оформувањата на заедничките законодавни основи, процес кој на нехиерархиски начин е управуван од земјите што се членки, но и од институциите на Унијата, и каде што преку пренесување на политиката се оформуваат заедничките цели и стандарди. Дефиницијата, исто така, овој процес го смета за еднакво присутен и валиден во земјите што се членки, кандидати и апликанти на Унијата. Во доменот на социјалната политика, овој процес ќе биде детализиран во продолжение, првенствено преку анализа на инструментите како и на ефектите што му се суштински.

Повеќестепеното управување (ПСУ/МЛГ)

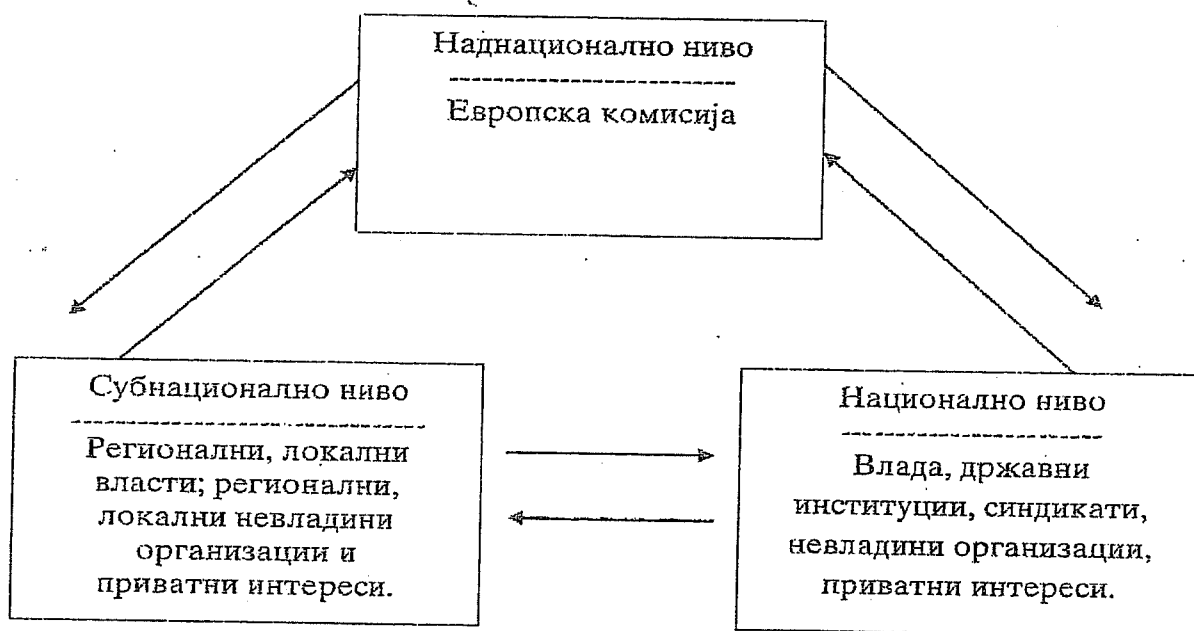
Повеќестепеното управување е прифатено како нов модел на донесување одлуки на европско ниво (Garcia, M., Salzmann, A.C. и Pradel, M., 2004) и според Белата книга за европско управување (2001) овој модел ги вклучува принципите на: отвореност, учество, одговорност, ефективност и кохерентност, поради засилување на принципите на пропорционалност и на супсидијарност. Генерално, појавата на повеќестепеното управување се коментира како резултат на потребата од развивање на европската политика на поефективен, поефикасен

и на подемократски начин. Сепак, воведувањето на овој концепт беше протолкувано и како обид на Европската комисија да „промовира учество на приватните субјекти и на субнационалните авторитети, како и да ја искористи нехиерархиската структура на ваквото управување, поради постигнување максимум на сопственото влијание врз ефектите од политиката” (Nix, 1999).

Системот на повеќестепеното управување, во суштина, го сочинуваат следниве карактеристики:

- (1) компетенциите за донесување одлуки се поделени меѓу актери на различни нивоа („динамичка” дисперзија на авторитет);
- (2) актерите и домените на влијание не се подредени хиерархиски како во традиционалните меѓувладини односи (на пр. нехиерархиски институционален дизајн) и
- (3) донесувањето одлуки меѓу земјите е консензуално и не е базирано на мнозинско одлучување, што означува и бара широк опсег на преговарачки процес (Kaiser, R. и Prange, H., 2003).

Графикон бр. 1 Шематски приказ на нехиерархиското повеќестепенено управување



Употребата на повеќестепеното раководење во социјалната политика им даде поголем авторитет и иницијативност на европските наднационални агенции во домените што претежно се во сферата на националната социјална политика. Иако овој пристап не го замени принципот на супсидијарност, сепак успеа да ја засили улогата на Унијата во социјалната политика доделувајќи ѝ пообврзна и неизбежна позиција во процесот на создавање, спроведување и евалуирање на национално-социјалните агенции и активности. Всушност, нехиерархискиот начин на управување претставува засилување на принципот на супсидијарност што, во случајот на Европската комисија може да се каже дека е искористено преку зголемено давање приоритет на нејзиното второстепено влијание во однос на државите-членки во социјалната политика. Во практика, ваквиот начин на управување е успешно спроведуван преку различни механизми, меѓу кои најзначаен е отворениот метод на координација, чиешто основни карактеристики ќе бидат анализирани понатаму.

Отворен метод на координација (ОМК/ОМЦ)

Согледувајќи ги домените во кои отворениот метод на координација најде најголема примена, станува очигледно дека претставува основен инструмент за спроведување иницијативи во политики кои немаат цврста законодавна основа. Примерот на употребата на ОКМ во социјалната политика, како: вработување, социјална заштита, социјална вклученост, пензии, здравствена заштита, е најочигледен. Во недостиг на пообврзувачко законско законодавство, овој инструмент стана основа за раководење и за координирање на социјалната политика меѓу земјите што се членки. Исто така, начинот на учество во рамките на ОКМ е базиран на волонтерска основа. „Мекото“ законодавство не ги обврзува земјите што се членки да ја усогласуваат својата политика. Токму поради овие причини, Шафер заклучува дека владите го поддржуваат ОКМ поради нискиот степен на легализација и неговиот ограничен потенцијал за несакани последици (Schäfer, 2004). Во тој контекст, може да се заклучи дека употребата на овој инструмент овозможува практикување симболичка политика, каде што постојаното преземање

иницијативи создава впечаток на одлучност за прифаќање на заедничките определби.

Сепак, примената на ОМК во домените на социјална политика предизвика многу скептицизам и негативни критики. Така, според Де ла Порте и Нанц, ниту во вработувањето ниту во однос на пензиите употребата на ОМК не може да се пофали дека е особено отворена, пред сè, поради недостатокот од пошироко учество на: организациите од цивилниот сектор, националните организации и Европскиот парламент, медиумите; односно недостиг од учество на сите што ја сочинуваат „транснационалната јавна свест“ (De la Porte и Nanz, 2004). Радаели, пак, смета дека во рамките на ОМК не постои јасно обележување меѓу донесувањето одлуки и спроведувањето (Radaelli, 2003). Слично на ова, Борас и Јакобсон заклучуваат дека ОМК е подложен на проблеми поврзани со неговата судска и политичка одговорност (Boirás и Jacobsson, 2004).

Истакнатите негативни аспекти на отворениот метод на координација не значат дека овој инструмент нема и свои позитивни страни, кои особено се важни за националната социјална политика, а уште повеќе за земјите што се кандидати и аспиранти кон Европската унија. Дел од тие позитивни аспекти вклучуваат:

- а) Засилување на дифузијата и на размената на знаења и на искуства меѓу Комисијата и земјите што се членки, како дополнителен инструмент во создавањето на национално-социјална политика;
- б) Промоција на нови наднационални актери во социјалната политика, како создавање на Комитетот за вработување, Комитетот за социјална заштита;
- в) Вклучување на помалку застапените регионални и локални нивоа во создавањето на социјалната политика;
- и
- г) Придонес кон иновации и учење во социјалната политика, како резултат на учеството на комбинирани политички структури и стилови.

Врз основа на наброените позитивни елементи, може да се каже дека употребата на отворениот метод на координација придонесува за нова фаза во создавањето на европската социјална политика, базирана на поголема проактивност, конкретност и постојаност во нејзиниот развој. Истовремено, ОМК овозможува координацијата меѓу економските и социјалните прашања да биде ставена во центарот на политичката агенда на Унијата заменувајќи ја претходната субординираност на социјалните прашања кон економската и монетарната доминантност.

6. РЕДИСТРИБУТИВНИ МЕХАНИЗМИ НА СОЦИЈАЛНАТА ПОЛИТИКА НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА

Меѓу декларираните цели на Европската унија спаѓа и промоцијата на економската и социјалната кохезија, преку намалување на нееднаквостите меѓу различните региони и социјални групи во Унијата. Оваа класична редистрибутивна цел, Унијата ја операционализира преку четири структурални фондови.

- Европски социјален фонд (ЕСФ/ESF), создаден во 1957 година;
- Европски земјоделски фонд за раководење и за гарантирање (ЕЗФРГ/EAGGF), создаден во 1962 година. Од јануари 2007 година овој фонд е заменет со Европскиот земјоделски фонд (ЕЗФ/EAGF) и Европскиот земјоделски фонд за рурален развој (ЕЗФРР/EAFRD).
- Европскиот регионален развоен фонд (ЕРРФ/ERDF), создаден во 1975 година; и
- Финансиски инструмент за рибарство (ФИР/FIFG), создаден во 1994 година.

Како дополнување на структуралните фондови, во 1994 година беше создаден и Кохезивниот фонд, како дел од спроведувањето на Договорот од Маастрихт, а поврзан со специфичните цели на Економската монетарна унија (ЕМУ/ЕМУ).

Структуралните фондови и, особено, Европскиот социјален фонд претставуваат финансиски 'рбет на социјалната и на регионалната политика на Европската унија. Сепак, мора да се истакне дека и покрај тоа што овие фондови имаа за цел социјална интеграција, средствата што се прераспределуваат од нив не се засновуваат на граѓански статус. Европскиот социјален фонд и Европскиот регионален развоен фонд ги дефинираат можните корисници на ресурсите како специфични функционални актери - трудот, капиталот и локалните региони, во предвидените конкретни области. Иако функционирањето на структуралните

фондови на Унијата има за цел да се бори против регионалните економски и социјални нееднаквости, сепак не сите земји што се членки на Унијата подеднакво го одобруваат нивното постоење. За побогатите држави-членки и за тие што повеќе ги финансираат отколку што ги користат, овие фондови претставуваат начин за „поткупување” на помалите држави-членки за прашањата поврзани со европското обединување. За помалите и економски посиромашни земји на Унијата, овие фондови претставуваат надополнување на нивната регионална политика, како и механизам за компензација за трошоците што произлегуваат од европското обединување. Како што заклучуваат Keating и Hooghe: „фондовите претставуваат социјална компензација за губитниците во процесот на економско реструктурирање, како и инструмент за легитимизирање на европскиот проект во региони каде што поддршката, инаку, би изостанала” (1996, стр.223).

Со големата реформа што се усвои во 1988 година, Комисијата воспостави четири принципи за функционирање на структуралните фондови, со што радикално се смени претежно изолираниот начин на функционирање на ЕСФ, обединувајќи ја неговата работа со целите на економската и на социјалната кохезија. Четирите принципи за спроведување на структуралните фондови вклучуваат:

- (1) Концентрација на ресурсите на ограничен број цели и на најнеразвиените региони;
- (2) Партнерство со сите земји што се членки во текот на сите фази на создавање, спроведување, надзор и евалуација на операциите;
- (3) Програмирање на активностите преку глобален и кохерентен пристап;
- (4) Дополнителност на ресурсите на Структуралниот фонд: ова е технички термин, кој се однесува на фактот дека грантовите не треба да бидат користени поради целосно заменување на националните фондови (Европска комисија, 1999, стр.18).

Табела бр. 2 Развој на структуралните фондови, 1975-2006 година

Година	Милиони ЕКИ/ ЕВРА	% од буџетот на ЕУ
1975	257 Еки	4,8
1981	1.540 Еки	7,3
1987	3.311 Еки	9,1
1992	18.557 Еки	25,0
1998	33.461 Еки	37,0
2002	30.865 Евра	30,0
2006	41.250 Евра	39,0

Извор: Давид, А. (2000) "Cohesion and Structural Funds" во Policy Making in the European Union, Oxford: University Press.

Европски социјален фонд (ЕСФ)

ЕСФ како структурален Фонд има најдолга традиција, која почнува во 1957 година, кога е формиран со Договорот од Рим. Оттогаш, Фондот има поминато низ повеќе развојни фази поради излегување в пресрет на социјалните и на економските случувања како и промените во политичкиот карактер на Унијата. Програмскиот циклус на раководење на фондот се засновува на 7-годишен план. Последниот програмски циклус (2007-2013) во голема мера ги менува претходно поставените приоритетни цели и региони, што е последица на зголемувањето на Унијата со десет нови земји-членки во 2004 година и со уште две во 2007 година.

Во согласност со последниот програмски циклус (2007-2013), Европскиот социјален фонд својот стремеж кон намалување на разликите во животниот стандард меѓу луѓето и регионите во Унијата го реализира преку следниве цели:

1. Регионална конкурентност и вработување, кои се стремат кон засилување на регионалната конкурентност, вработувања и привлечност за вложување; и
2. Конвергенција, која се стреми да го поттикне порастот и вработувањата во најнеразвиените региони на ЕУ. За оваа цел се наменети повеќе од 80 проценти од вкупните финансиски ресурси на Фондот.

Регионите во Европската унија, кои може да добијат финансии од Фондот, се поделени на четири категории, врз база на нивниот регионален домашен бруто-производ (ДБП) по жител, споредено со европскиот просек. Па така, целта за постигнување конвергенција, се однесува на следниве региони:

- конвергентни региони: со ДБП по жител помал од 75 проценти од просечниот на ЕУ 25;
- дополнителни региони: со ДБП по жител поголем од 75 проценти од просечниот на ЕУ 25, но помал од 75 проценти од просекот на ЕУ 15.

Целта за постигнување регионална конкурентност и вработување се однесува на следниве региони:

- специфични региони: со ДБП по жител помал од 75 проценти од просекот на ЕУ 15 (во периодот 2000-2006 година), но повеќе од 75 проценти од просекот на ЕУ 15 (во периодот 2007-2013 година)
- региони за конкурентност и вработување: се однесува на сите други региони во ЕУ (што не се опфатени во претходната точка на специфични региони).

Во конвергентните региони, кофинансирањето на проектите од страна на ЕСФ може да достигне до 85 проценти од вкупниот износ. Во регионите за конкурентност и за вработување почест случај е 50 проценти на кофинансирање од страна на ЕСФ. За побогатите држави-членки и региони, финансиите на Европскиот социјален фонд најчесто се комплементарни на постојните национални иницијативи за вработување. За разлика од тоа, за помалку богатите земји што се членки, ЕСФ може да биде главен финансиски извор за иницијативите во доменот на вработувањето.

Актуелниот програмски циклус на финансирање на ЕСФ за периодот 2007-2012 година е препознатлив по слоганот - вложување во луѓето. За време на овој циклус, Фондот ќе вложи околу 75 милијарди евра (околу 10 проценти од буџетот на ЕУ) за проекти наменети за поттикнување на вработувањето. Финансирањето се фокусира на следниве приоритетни домени:

- подобрување на човековиот капитал;
- подобрување на пристапот кон вработување и одржливост;
- зголемување на приспособливоста на работниците и на фирмите и на претприемачите;
- подобрување на социјалната вклученост на помалку-фаворизираните лица;
- засилување на националните капацитети на национално, регионално и на локално ниво и
- мобилизирање за реформи во доменот на вработување и вклученост.

Додека стратешкото дефинирање на ЕСФ се случува на ниво на Европската унија, спроведувањето на финансирањето на ЕСФ е обврска на државите-членки и на регионите. Во согласност со тоа, тие подготвуваат седум годишни оперативни програми, во соработка со Европската комисија. Овие програми ги опишуваат активностите што ќе бидат финансирани, кои можат да бидат од географски или тематски карактер. Државите што се членки назначуваат национални авторитети за менаџирање на ЕСФ, како и за критериумите за нивна селекција и евалуација.

Сепак, подетално анализирајќи ги алокациите на фондовите може да се заклучи дека претставуваат индиректно финансирање на цели што се заеднички со европската социјална политика. Тие не можат да се поистоветат со механизмите за финансирање на националната социјална политика, па затоа и покрај присуството на фондовите како ЕСФ, сè уште е неодминлива забелешката дека наднационалната социјална политика не може да се развие сè додека не се појават вистински механизми за редистрибуција, кои би ги финансирале социјалните цели врз основа на концептот на граѓанството.

Европски фонд за приспособување од глобализацијата

Овој фонд почна со работа во јануари 2007 година и финансира активна политка на пазарот на труд, преку помош на работниците што заминале под стечај како резултат на глобализацијата.

Помошта се обезбедува преку:

- а) помош во барање работа, насоки за одредени професии, специфични обуки, кои вклучуваат технички, компјутерски, претприемачки вештини и сл.;
- б) временски ограничени мерки, како надомест за барање работа, надомест за мобилност, надомест за обука; и
- в) мерки за поттикнување на повозрасни работници заради останување на пазарот на труд.

Овој Фонд има за цел да ги надополнува мерките на активната политика на вработување и помошта за работниците и за работодавците, која постои на национално ниво. Тој не финансира пасивна социјална заштита, како предвремено пензионирање или надомест во случај на невработеност.

Програма на заедницата за вработување и социјална солидарност - ПРОГРЕС (2007-2013)

Програмата на заедницата за вработување и за социјална солидарност е оформена за да го поддржува финансиски спроведувањето на целите на Европската унија во следниве домени:

- 1) Вработување: преку поддршка на европската стратегија за вработување;
- 2) Социјална заштита и социјална вклученост: преку поддршка на примената на отворениот метод на координација во доменот на заштитата и вклученоста;
- 3) Работни услови: го поддржува подобрувањето на работните услови и атмосфера, вклучително здравје и заштита при работа и семејниот живот;
- 4) Недискриминација и диверзитет: поддршка на активна примена на принципот на недискриминација и негова применливост во сета политика на Заедницата; и
- 5) Родова еднаквост: поддршка на активна примена на принципот на родова еднаквост и негова применливост во сета политика на Заедницата.

Во истакнатите домени, програмата Прогрес ќе финансира: анализи, активности на меѓусебно учење, свести ширење, како и поддршка на главните актери. Преку фокусот на активности што се создаваат за да ја информираат политичката анализа и развој, овој инструмент се разликува од Европскиот социјален фонд, кој вложува во спроведувањето на политиката за вработување и за социјална вклученост во државите- членки.

7. ПРЕДПРИСТАПНИ ИНСТРУМЕНТИ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА

Со цел да се олесни пристапот на државите-кандидати, Унијата применува три посебни предасоцијативни инструменти⁶, меѓу кои во доменот на социјалната политика, единствено програмата *PHARE* имаше одредено индиректно влијание. Имено, основните приоритети на *PHARE* беа насочени кон а) поддршка на институциите и б) економска и социјална кохезија. Во согласност со приоритетите, најголем број од проектите од оваа програма повеќе беа насочени кон реформирање на административните структури, отколку кон формулирање на политиката. Сепак, вработувањето, како заеднички проблем во транзицијата на државите-кандидати, успеа да го освои вниманието на програмите *PHARE*. Така, дел од проектите беа насочени кон: трансформирање на локалните бироа за вработување; обезбедување услуги за обука, преквалификација и доквалификација; модернизирање на системите за исплаќање на социјалните бенифиции и сл. Тоа што е значајно да се одбележи е дека програмите *PHARE* беа придружени со значителна стручна и техничка помош на земјите што се кандидати, што овозможи овие програми да бидат создадени во согласност со европските трендови и практика. Сепак, некаде околу 1994 година под влијание на Европската комисија, а со цел да се зголеми фокусот врз системите за социјална заштита, беше создадена посебна програма - *CONSENSUS*, како дел од инструментот *PHARE*, која имаше посебен акцент на социјалната заштита. Со програмата *CONSENSUS*, исто така, беа опфатени и земји што немаа статус на кандидати, но кои го почнуваа процесот на асоцијација и кои беа во опкружувањето на земјите што се кандидати. Сепак, овие земји не успеаја доволно да ги искористат, поточно насочат програмите *PHARE* и *CONSENSUS* кон приспособување на своите институционални и законодавни аранжмани во социјалната заштита.

⁶ Во периодот до 2006 година, трите основни предасоцијативни инструменти насочени кон земјите што се кандидати ги сочинуваа: *PHARE*, *ISPA* и *SAPARD*.

Понов предасоцијативен инструмент што има одредено влијание во социјалната сфера е програмата *CARDS*, лансирана во 2001 година, која се однесува на земјите од Западен Балкан. Главна цел на оваа програма е поддршка на земјите од регионот во процесот на асоцијација и на стабилизација. Првичните приоритети се насочени кон домени како: а) реконструкција, демократска стабилизација и враќање на бегалците; б) институционално и законодавно усогласување со стандардите на Унијата, преку поттикнување на демократијата, владеење на правото, човековите права и на пазарната економија; в) оддржлив економски и социјален развој, вклучувајќи структурални реформи; и д) регионална соработка. Сепак, во рамките на промовирањето на оддржлив економски и социјален развој, како и поддршка на структурните реформи, свое место наоѓаат областите од доменот на социјалната политика. Како и кај PHARE, првичниот фокус на програмите *CARDS* во социјалниот домен е на вработувањето, преку приспособување на националните бироа за вработување кон современите потреби на пазарот на трудот и поддршка за создавање акциски планови за вработување.

Потенцијалот на *CARDS* како инструмент за влијание во национално-социјалната политика навидум се чини симболичен, земајќи предвид дека не дејствува првично врз критериумите што го условуваат пристапот на овие земји кон Унијата. Сепак, ефектот на овој инструмент во голема мера ќе зависи од заложбите и од интересот на земјите од регионот да ја искористат обезбедената техничка и стручна помош, во интерес на доближување на национално-социјалните програми кон стандардите на Унијата.

Најнов претпристапен инструмент е инструментот за претпристапна помош (ИПА), која ги заменува сите претходни иницијативи и која функционира врз база на пет компоненти/приоритети.

- 1) Поддршка за транзицијата и за градењето на институционалниот капацитет;

- 2) Меѓугранична соработка;
- 3) Регионален развој (која има за цел да ги подготви земјите што се кандидати за спроведување на политиката за кохезија на Унијата и особено Европскиот регионален развоен фонд, како и Кохезивниот фонд);
- 4) Развој на човековите ресурси (која се однесува на поддршка за подготовка за кохезивната политика и Европскиот социјален фонд) и
- 5) Рурален развој (подготовка за заедничката земјоделска политика и сродна политика, која се однесува на Европскиот земјоделски фонд за рурален развој.

Помошта и активностите во доменот на социјалната политика се вклучени во четвртата компонента - човекови ресурси.

Се чини дека поновите предпристапни инструменти (за разлика од предпристапните инструменти од постар датум) се повеќе поврзани со социјалниот *acquis* како и со заеднички прифатените социјални цели на ниво на Унијата. Со тоа им се овозможува на државите-кандидати навремено и олеснето отпочнување со процесот на прилагодување и усвојување на социјалната легислатива на Унијата.

8. ЕВРОПСКИ СОЦИЈАЛЕН МОДЕЛ: ДЕКЛАРАТИВНА ЗАЛОЖБА ИЛИ ПАТ КОН ЕВРОПСКА СОЦИЈАЛНА ДРЖАВА

Врз основа на постојниот спектар на социјалната политика на ниво на Унијата, како и врз основа на поединечните искуства на социјалните држави во Европа (држави-членки на ЕУ), теоретичарите и практичарите на европската социјална политика во 1990 година го развија концептот - европски социјален модел (ЕСМ/ЕСМ). Тој се однесува на постоењето солидарна форма на капитализам, кој е доволно силен за да излезе в пресрет на предизвиците на економската конкуренција, кој истовремено ја поддржува универзалната социјална сигурност, но и модел што во поново време става акцент на активната политика на социјална заштита. Апологетите гледаат на европскиот социјален модел како на материјализирање на основните вредности на модерна Европа: слобода, еднаквост и обединување, истовремено инсистирајќи и на ефикасност и на еднаквост во социјалното пазарно стопанство. Критичарите, пак, од друга страна, истакнуваат дека дарешливите европски социјални држави имаат насобрано голем број крутости на пазарот на трудот, кои индиректно го спречуваат приспособувањето и кои го сопираат неопходниот развој на економијата и на вработувањето.

Основните елементи на европскиот социјален модел според Хоџ и Хов се состојат во: фокус врз вработувањето како клуч за натамошно социјално и економско обединување, заложба за постигнување минимум стандарди на работните места, како и стремеж за постигнување конвергенција меѓу социјалната политика на земјите што се членки (Hodge и Howe, 1999). Но, според Charon и Euzeby, стремежот за конвергенција на национално-социјалната политика се соочува со голем број предизвици. Бидејќи Европската унија е конструирана според либералниот економски модел што се базира на динамиката меѓу пазарот и слободната конкуренција, пазарот претставува оптимален инструмент за регулација. На тој начин, европскиот социјален модел е изложен на ризикот од „надолна“ конвергенција (2002, стр. 42).

Сепак, се поставува прашањето како различните модели на социјална држава, кои постојат во Европската унија, успеваат да егзистираат заедно во социјална Европа? Колку тие се разликуваат од европскиот социјален модел? Одговорот на тоа прашање неизбежно наметнува неопходност од анализа на различните режими на социјална држава во Европската унија.

Следејќи го историскиот развој на социјалните држави, една од почетните операционализации на режимите на благосостојба става акцент на припадноста кон Бизмарковиот или Беверицовиот модел. Бизмарковиот социјален модел, кој потекнува од Германија (1983), е базиран на: принципот на социјално осигурување, придонеси (котизации) како главен механизам за финансирање на социјалната заштита, социјални права што потекнуваат, главно, од пазарот на трудот, доминантност на учеството на работниците и на работодавците во администрирањето на фондовите за социјално осигурување (независно и самостојно од државата), како и државна улога што е базирана на супсидијарност. Во согласност со овие карактеристики, првите шест држави што се основачи на Европската унија беа обележани како претставнички на овој модел, што истовремено придонесе за оформување на принципот (стремежот) - хармонизација на социјалната политика бидејќи припадноста на еднороден социјален модел овозможуваше лесно пренесување на идентични социјални цели и идеи. Беверицовиот модел, пак, кој потекнува од Велика Британија (1942), се карактеризира со следниве принципи: универзалност на покриеноста со социјална заштита, однаочување како главен механизам на финансирање на социјалната заштита, централизирано администрирање на социјалната заштита со минимална вклученост на другите социјални партнери. Иако Велика Британија, Шведска, Данска и Норвешка иницијално ги оформија своите социјални стратегии во согласност со овој модел, сепак подоцна развија дивергентни социјални режими, каде што Велика Британија денес е претставена како либерален модел на социјална држава, додека скандинавските земји се претставници на универзалниот/солидаристички модел.

Друга, мошне цитирана, но и критикувана типологија на социјалните држави е таа на Госта Еспинг Андерсен (1990), тростепена таксономија (базирајќи се на претходните класификации конструирани од Титмус во 1958 година и од Виленски во 1975 година), која ги воведува следниве три типа на социјални режими: (1) либерален, каде што доминира помош врз база на проверка на ресурсите, скромни универзални трансфери и скромни планови за социјално осигурување (од сите земји во ЕУ, само Велика Британија во согласност со промените по владеењето на Тачер, е одбележана како земја што е најблиску до карактеристиките на овој режим); (2) конзервативно-корпоративен модел, каде што покриеноста е поврзана со постигнување и со одржување на целосната вработеност, и каде што од црквата и традиционалниот фамилијаризам се очекува да ги обезбедуваат своите членови (Австрија, Франција, Германија и Италија се претставници на овој модел во ЕУ), како и (3) социјал-демократскиот модел, базиран на принципите на универзалност, промоција на еднаквост од највисок стандард, како и јавно обезбедување бесплатни услуги место парични трансфери (претставници се скандинавските земји).

Недостигот од вклученост на земјите од Јужна Европа во рамки на овие типологии придонесе за конструкција на посебен модел, наречен рудиментиран (Leibfried, 1992), или фамилијаристички / медитерански модел (Ferrera, 1996; Rhodes, 1997), кој го карактеризира недостиг од сеопфатни социјални услуги, патерналистичка и централизирана државна заштита, високо фрагментиран и корпоративен систем на поддршка на приходот, придружен со низок степен на државно обезбедување на социјалната заштита и компликувана / нејасна комбинација меѓу јавните и приватните актери и институции (земји што се претставници на овој модел од ЕУ се: Италија, Шпанија, Португалија и Грција).

Во последно време, особено по влегувањето на 12 нови држави-членки во ЕУ, се јавува теоретска преокупација за дефинирање на социјалните држави од Централна и од Источна Европа.

Овие тенденции придонесоа за изведување на заклучокот дека посткомунистичката социјална политика се карактеризира со недоволно развиена социјална заштита, проблеми со социјалната кохезија како и ниско учество од страна на граѓанското општество (Ferge, 2001; Vaughan-Whitehead, 2003). Основното страхување кое се истакнува дека доаѓа од овие земји, е нивната волја и поддршка да „спроведуваат неолиберални реформи на радикален начин, кој е некарактеристичен за европските држави, ризикувајќи ја на тој начин иднината на социјална Европа во новопроширената Унија” (Vaughan-Whitehead, 2003: 498).

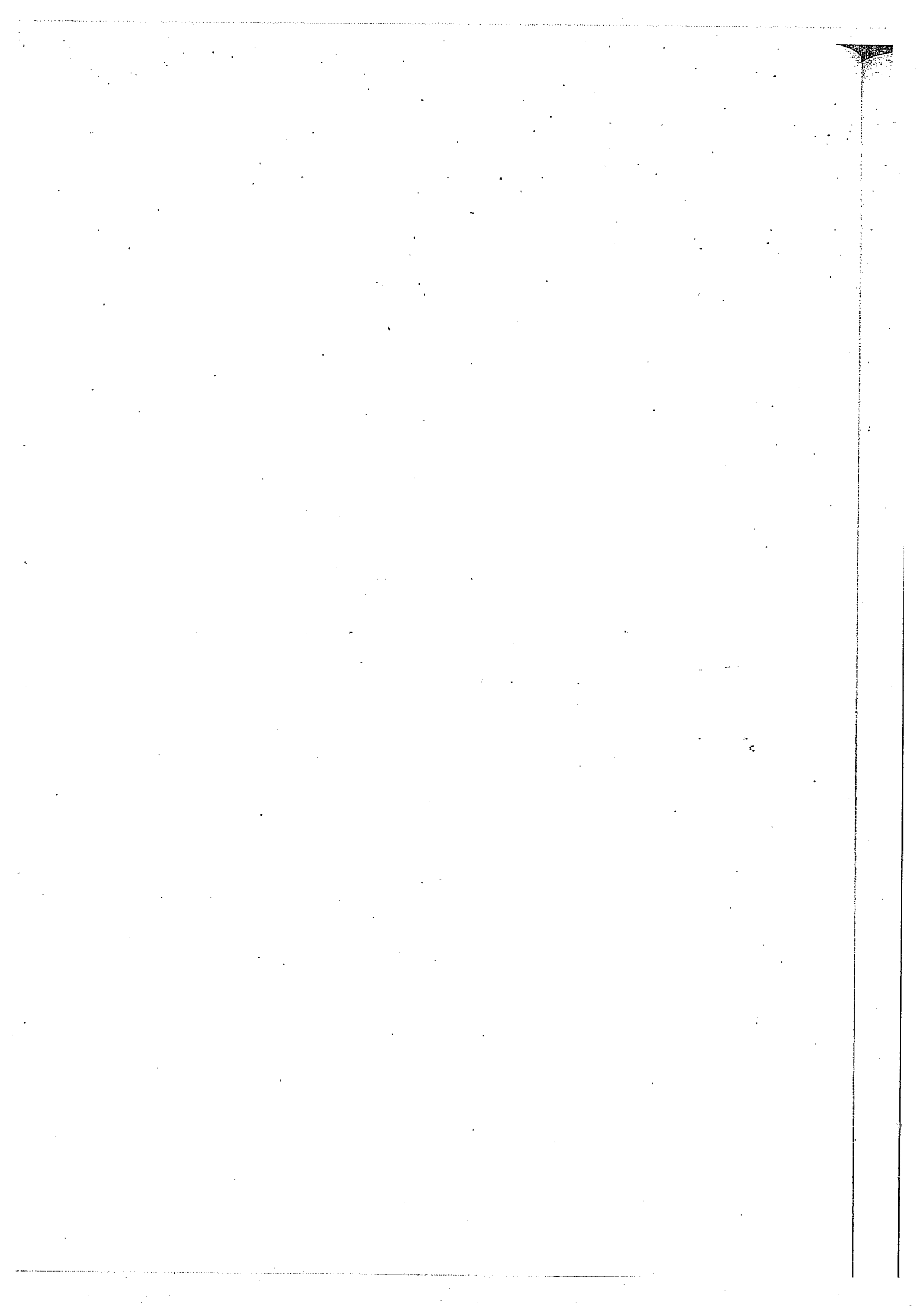
Приказот на различните модели на социјални држави во Унијата упатува на заклучокот дека конвергенцијата на различната национална социјална политика, како и прифаќањето на еден единствен европски социјален модел се чини невозможен. Во тој контекст, говорејќи за опортуноста на европскиот социјален модел, Клајман истакнува дека „поради разликите меѓу социјалните држави во Европа не може да се зборува за еден, туку за повеќе европски социјални модели”. Според него, европската социјална политика се обидува да го создаде европскиот социјален модел врз база на два пристапа, и тоа а) синтетизирање на аспекти од различните модели во Европа и б) наметнување на еден модел, кој ќе биде заеднички за сите (2002, стр.58). На тој начин се доближуваме до идеите за оформувањето на европска социјална држава. Судејќи според моментните иницијативи на Унијата во социјалната политика се чини дека генерално се претпочитаат два модела или нивна комбинација, а тоа се: социјал-демократскиот и корпоративистичкиот социјален модел.

Сепак, постоењето униформна европска социјална држава се уште се чини далеку од реалноста, особено земајќи ги предвид предизвиците што доаѓаат со проширувањето на Унијата, односно влегувањето на држави со понеразвиени и со поинакви системи на социјална заштита. Искуствата на постарите држави-членки и нивната преференца за супсидијарна улога на ЕУ укажува дека наднационалната политика нема да има нагорен

развоен тренд. Од друга страна, пак, поновите држави-членки како да укажуваат на потреба од поголемо вмешување од страна на ЕУ имајќи ги предвид проментетите / исчезнати идеолошки основи на социјалната политика пред нивниот влез во Унијата, што создава помала критичка опозиција кон надворешното вмешување во националната социјална политика. На тој начин, поновите држави-членки на ЕУ можно е да направат простор за поголема интервенција и позасилена позиција на ЕУ во националната социјална политика. Тоа би обезбедило нов елан и дух за воспоставување поцврст и попрепознатлив европски социјален модел, кој, сепак, во себе ќе носи примеси на различни идеолошки основи и определби.

ВТОР ДЕЛ

ПОДРАЧЈА НА ДЕЈСТВУВАЊЕ НА СОЦИЈАЛНАТА ПОЛИТИКА НА ЕУ



9. ПОЛИТИКА НА ВРАБОТУВАЊЕ

Доменот на вработување е еден од најприоритетните аспекти со кои се занимава социјалната политика на Европската унија. Имајќи го предвид примарниот економски интерес на Унијата, не треба да зачудува фактот што овој сегмент е најзастапен со стратегии и со акции од страна на Унијата. Таквиот пристап, секако, претставува резултат на можноста преку вработувањето паралелно да се влијае и на економските и на социјалните цели.

Развојот и почнувањето на посериозни залагања во доменот на вработувањето од страна на Унијата претставуваат производ на зголемувањето на стапките на невработеност во државите-членки, од една страна (табела бр. 3) и залагањата на Европската комисија раководена од Делор, од друга страна. Иако Унијата постепено развиваше одреден интерес во анализата на состојбите со вработеноста, сепак нејзините компетенции на почетокот се однесуваа само на промовирање на соработката меѓу државите-членки преку размена на информации, известување за трендовите во вработеноста, преземање истражувачка и аналитичка работа, како и финансиска поддршка за невработеноста и за социјалната исклученост преку Европскиот социјален фонд⁷.

Напорите за посеопфатна политика за вработување Унијата ги почна во 1993 година преку Делоровата Бела книга за пораст, конкурентност и за вработување, која беше оценета како: „идеолошка, политичка и аналитичка основа за развој на натамошен координиран пристап кон вработувањето во Унијата⁸“. Врз основа на оваа публикација, Европскиот совет, кој се состана во есен 1994 година, разви т.н. Есенска стратегија, која претставуваше цврста политичка заложба на сите држави-членки во доменот на вработувањето, заснована врз 5 цели: (1) развој на човековите ресурси преку професионална обука; (2)

⁷ Извор: Директорат за вработување и за социјални прашања, Развој на Европската стратегија за вработување, http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/develop_en.htm,

⁸ Извор: Што е Европската стратегија за вработување, <http://www.moreandbetterjobs.info/pdfs/ees%20what.pdf>

промоција на продуктивни вложувања преку умерена политика на плати; (3) подобрување на ефикасноста на институциите што го раководат пазарот на трудот; (4) откривање на нови извори на вработување преку локални иницијативи и (5) поттикнување пристап до пазарот на трудот на посебни категории, како: млади, долгорочно невработени и жени⁹.

Табела бр. 3: Стапки на невработеност во Европската унија, како проценти од вкупната работна сила на/над 15 години возраст (1990-1995)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Белгија	6,7	6,4	7,1	8,6	9,8	9,7
Данска	7,7	7,9	8,6	9,6	7,7	6,7
Германија	4,8	4,2	6,4	7,7	8,2	8,0
Грција	6,4	7,1	7,9	8,6	8,9	9,2
Шпанија	16,2	13,2	14,9	18,6	19,8	18,8
Франција	9,0	9,1	10,0	11,3	11,8	11,3
Ирска	13,4	14,7	15,4	15,6	14,3	12,3
Италија	9,0	8,5	8,7	10,1	11,0	11,5
Луксембург	1,7	1,6	2,1	2,6	3,2	2,9
Холандија	6,2	5,5	5,3	6,2	6,8	6,6
Австрија	3,2	3,4	-	4,0	3,8	3,9
Португалија	4,8	4,2	4,3	5,6	6,9	7,3
Финска	3,2	6,6	11,7	16,3	16,6	15,4
Шведска	1,7	3,1	5,6	9,1	9,4	8,8
Обединето Кралство	7,0	8,6	9,8	10,0	9,3	8,5

Извор:

(1) Европска комисија (2002)

http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2003/oct/eie2003_chap7_annex_en.pdf

(2) Европска комисија (2004) http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_analysis/eie/eie2004_stat_annex_en.pdf

Преку усвојување на дополнителни заклучоци и резолуции од страна на Европскиот совет, овие цели беа унапредени со развивање заеднички показатели за следење на состојбите со

⁹ Извор: Директорат за вработување и за социјални прашања, Развој на Европската стратегија за вработување, http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/develop_en.htm,

невработеноста во Унијата, како и преку формирање Комитет за вработување и пазар на труд (1996). Сепак, сето ова беше раководено без да постои вистинска законодавна основа за наднационална работа во овој домен.

Договорот од Амстердам (1997) и неговото поглавје (наслов) за вработување воспоставуваат цврста законодавна заснованост на политиката на вработување на Унијата. Придонесот на овој Договор се состои во изедначувањето на приоритетноста на вработувањето паралелно со прашањата за макроекономскиот пораст и стабилност, а сите заедно се вклучени како посебни наслови, за разлика од претходното вклучување на социјалните аспекти само како поглавје или анекс. Во рамките на овој Договор (членови 125 - 130), земјите што се членки се залагаат за: координирање на својата политика на вработување; развивање стратегии за вработување и промовирање на приспособлива работна сила и пазари на труд што ќе можат да одговорат на предизвиците на економските промени; почнување рамка за набљудување на политиката за вработување преку годишни заеднички извештаи за вработување (од страна на Комисијата и на Советот), годишни водачи за вработување (предложени од Комисијата и усвоени од Советот) врз основа на кои државите-членки создаваат Национални акциски планови за вработување (НАП/НАР)¹⁰. Исто така, овој Договор го воспостави и Комитетот за вработување, како постојано, конституционално засновано тело на Унијата.

По донесувањето на Договорот од Амстердам, истата година, во ноември, се одржа Луксембуршкиот самит за работни места (1997) каде што се оформија основите на тоа што е денес познато како Европска стратегија за вработување (ЕСВ/ЕЕС). Обврските на Стратегијата рамковно беа ставени во четири столба: вработливост, претприемаштво, адаптабилност и еднаквост на шансите (Европска комисија, 2000, стр. 8-10). Многумина аналитичари, меѓу кои и Каролина де ла Порте и Филип Пошџе, на ЕСВ гледаат како на процес заснован на насоки

¹⁰ Извор: Службен весник COM 340, 10 ноември 1997 година,
<http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/amsterdam.html>

што обезбедуваат приспособување на национално ниво, но кои, исто така, вклучуваат процес на пронаоѓање референтни точки, мултилатерално надгледување и директен преглед (de la Porte и Pochet, 2004).

Од 2000 година, кон процесот на усогласување на националната политика на вработување беа приклучени и државите-кандидати за членство во Унијата, преку обврската за изработка на Заеднички извештаи на процена (Joint Assessment Papers/JAP).

Графикон бр. 2: Четири столба на Европската стратегија за вработување

<p><i>Подобрување на можностите за вработливост:</i></p> <p>Како да се покријат недостатоците на работните способности во Европа и да се создадат можности во работниот свет за младите и за долгорочно невработените, како и други групи што се помалку конкурентни на пазарот на трудот поради нивно отстранување од исклученоста.</p>	<p><i>Претприемништво:</i></p> <p>Како да се создаде нова претприемничка култура и претприемнички дух во Европа преку поттикнување на самовработеноста, реформи во даночниот систем и откривање нови извори за вработување, особено на локално ниво и во доменот на социјалната економија.</p>
<p><i>Адаптабилност:</i></p> <p>Како да се засили капацитетот на работниците во пресретнувањето на предизвиците од промените и како да се промени организацијата на работата на начин што би можел да го одржува структурното приспособување и конкурентност. Ова вклучува и вложување во постојаното образование и реформи на договорните рамки поради новите форми на работа.</p>	<p><i>Еднакви можности:</i></p> <p>Како да се создадат услови за еднаква одговорност на мажите и на жените, можности во семејството и работата, и како да се одговори на демографските промени, кои бараат одржување на условите за развој преку висока застапеност на жената на пазарот на трудот.</p>

Извор: Европска комисија (1999) Специјален форум - 5 години социјална политика

Политиката на вработување на Европската унија направи голем чекор напред по Лисабонскиот самит во Март 2000 година, кога Унијата се заложи: „да прерасне во најконкурентна и динамична економија, базирана на знаења, способна за одржлив економски развој со повеќе и подобри работни места и со поголема социјална кохезија”. Фокусот на вработувањето беше дефокусиран од намалување на невработеноста кон создавање услови за целосна вработеност. Советот на Европската унија, исто така, предвиде цели што треба да се исполнат до 2010 година, како на пример: достигнување на вкупната стапка на вработеност на 70 проценти, постигнување на стапката на учеството на жените на пазарот на труд на 60 проценти, како и стапка на вработеност на повозрасната популација (55-64) од 50 проценти. Овие цели денес се дефинираат како цели на Лисабонската стратегија. Оваа стратегија потоа беше редефинирана и подобрена во 2005 година.

Така, редифинираната Европска стратегија за вработување денес опфаќа тригодишен циклус на известување, кој го сочинуват:

1) Насоки за вработување: по предлог на Европската комисија, Советот на на Европската унија секоја година одобрува серија препораки, кои ги поставуваат главните приоритети на политиката на вработување на државите-членки. Овие препораки беа намалени од 10 на 8, а претставуваат дел од вкупно 24 насоки, кои се дел од Лисабонската стратегија.

Насоки 1-6: Макроекономски насоки

Насоки 7-16: Микроекономски насоки

Насоки 17-24: Насоки за вработување (на пример: насока 17- Спроведување политика за вработување што има за цел: целосна вработеност; подобрување на квалитетот и на продуктивноста на работата; засилување на социјалната и на територијалната поврзаност)

2) Национални реформски програми: секоја држава-членка изработува програма во која опишува како насоките ќе бидат дизајнирани и спроведени на национално ниво.

3) Заеднички Извештај за вработување: ова е поглавјето за вработување, кое е составен дел на годишниот Извештај за постигнатиот напредок.

4) Препораки: Советот може да реши, со квалификувано мнозинство, да издаде препораки во однос на некоја земја, по предлог на Комисијата.

5) Годишен извештај на ЕУ за постигнатиот напредок.

Европската стратегија за вработување и, генерално, политиката на вработување на ЕУ, го користат отворениот метод на координација врз база на пет принципи:

Субсидијарност: Овој метод (принцип) го определува степенот на ингеренции меѓу Европската унија и државите-членки, односно одговорноста на Европската унија ја сведува на координиција во дефинирањето на заедничките цели и ефекти, додека земјите што се членки се одговорни за донесување одлуки за деталната содржина на активностите. Самите земји што се членки се одговорни за сопствената политика на вработување, преку конкретизирање на средствата и на условите преку кои ќе се применуваат овие програми и политика.

Конвергенција: Европската стратегија за вработување се стреми да постигне заеднички договорени резултати преку заедничка акција, на начин на кој секоја земја што е членка придонесува за подигнување на европскиот просек на вработеност. Овој принцип беше конкретизиран преку Лисабонскиот европски совет, како и наредните совети, каде што целосната вработеност беше потврдена како заедничка цел на Унијата, и беа поставени конкретни дострели за целата Унија.

Заедничко учење: Размена на добра практика и искуства е еден од основните цели на отворениот метод на координација. Земјата што е членка може да научи од искуствата на другите земји, кои веќе имале исти предизвици на пазарот на трудот. На тој начин се создава градење знаења за најефективната политика и како да се применат.

Интегриран пристап: Интегрираните насоки за вработување не се ограничени само на активната политика на пазарот на трудот,

туку и на образовната, даночната, регионалната политика. Структурните реформи не можат да се постигнат преку изолирана акција и мерки, туку преку постојана и заедничка акција во повеќе домени. Ова значи дека овие насоки не треба да ги спроведуваат само минситерствата за труд и за социјална политика, туку широк круг засегнати лица, институции, организации.

Раководење според цели: Успехот на стратегијата се потпира врз квантифицирувани цели, дострели и мерки со цел да се овозможи соодветно следење и евалуација на постигнатиот прогрес. Овие цели се базирани на заеднички вредности меѓу земјите што се членки и покриваат прашања што се од заеднички интерес. Прогресот кон овие цели е дефиниран преку квалитативни или квантитативни показатели. На тој начин резултатите од оваа политика можат да бидат отворени и достапни за јавна дебата.

Од своето основање, па до денес, Европската стратегија за вработување успеа да придонесе за оформување значително влијание врз националната политика на вработување, да воспостави заеднички приоритети со што индиректно влијаеше на усогласување на националните пристапи кон вработувањето, но во одредена смисла и да влијае на подобрувањето на решенијата за состојбите со невработеноста во Унијата (види споредбени состојби со стапки на невработеност во табела бр. 4 и постигнувањето на лисабонските цели во табела бр. 5). Истовремено, оваа стратегија придонесе да почне процесот на заедничко учење преку трансфер на политиката, процес, кој подоцна ќе придонесе за оформување на еден од поновите значајни принципи во раководењето и спроведувањето на Европската социјална политика (отворениот метод на координација). На тој начин, доменот вработување успеа да се воспостави како еден од најразвиените сегменти на европската социјална политика и да го издигне нејзиниот статус преку зголемување на „цврстата“ законодавна воспоставеност.

Табела бр. 4 Стапки на невработеност во ЕУ 27 (1996-2007)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
ЕУ 27	:	:	:	:	8,7	8,5	8,9	9,0	9,0	8,9	8,2	7,1
ЕУ 25	:	:	9,4	9,1	8,6	8,4	8,8	9,0	9,0	8,9	8,2	7,2
ЕУ 15	10,1	9,8	9,3	8,5	7,7	7,2	7,6	7,9	8,1	8,1	7,7	7,0
Белгија	9,5	9,2	9,3	8,5	6,9	6,6	7,5	8,2	8,4	8,5	8,3	7,5
Бугарија	:	:	:	:	16,4	19,5	18,2	13,7	12,1	10,1	9,0	6,9
Чешка	:	:	6,4	8,6	8,7	8,0	7,3	7,8	8,3	7,9	7,2	5,3
Данска	6,3	5,2	4,9	5,2	4,3	4,5	4,6	5,4	5,5	4,8	3,9	3,8
Германија	8,7	9,4	9,1	8,2	7,5	7,6	8,4	9,3	9,8	10,7	9,8	8,4
Естонија	:	9,6	9,2	11,3	12,8	12,4	10,3	10,0	9,7	7,9	5,9	4,7
Ирска	11,7	9,9	7,5	5,7	4,3	4,0	4,5	4,7	4,5	4,4	4,5	4,6
Грција	:	:	10,8	12,0	11,2	10,7	10,3	9,7	10,5	9,9	8,9	8,3
Шпанија	17,8	16,7	15,0	12,5	11,1	10,3	11,1	11,1	10,6	9,2	8,5	8,3
Франција	11,5	11,5	11,0	10,4	9,0	8,3	8,6	9,0	9,3	9,2	9,2	8,3
Италија	11,2	11,3	11,4	11,0	10,1	9,1	8,6	8,5	8,1	7,7	6,8	6,1
Кипар	:	:	:	:	4,9	3,8	3,6	4,1	4,7	5,3	4,6	4,0
Латвија	:	:	14,3	14,0	13,7	12,9	12,2	10,5	10,4	8,9	6,8	6,0
Литванија	:	:	13,2	13,7	16,4	16,5	13,5	12,5	11,4	8,3	5,6	4,3
Луксембург	2,9	2,7	2,7	2,4	2,2	1,9	2,6	3,8	5,0	4,6	4,6	4,1
Унгарија	9,6	9,0	8,4	6,9	6,4	5,7	5,8	5,9	6,1	7,2	7,5	7,4
Малта	:	:	:	:	6,7	7,6	7,5	7,6	7,4	7,2	7,1	6,4
Холандија	6,0	4,9	3,8	3,2	2,8	2,2	2,8	3,7	4,6	4,7	3,9	3,2
Австрија	4,3	4,4	4,5	3,9	3,6	3,6	4,2	4,3	4,9	5,2	4,8	4,4
Полска	:	10,9	10,2	13,4	16,1	18,3	20,0	19,7	19,0	17,8	13,9	9,6
Португалија	7,2	6,7	5,0	4,5	4,0	4,1	5,1	6,4	6,7	7,7	7,8	8,1
Романија	:	:	:	7,1	7,3	6,8	8,6	7,0	8,1	7,2	7,3	6,4
Словенија	6,9	6,9	7,4	7,3	6,7	6,2	6,3	6,7	6,3	6,5	6,0	4,9
Словачка	:	:	12,6	16,4	18,8	19,3	18,7	17,6	18,2	16,3	13,4	11,1
Финска	14,6	12,7	11,4	10,2	9,8	9,1	9,1	9,0	8,8	8,4	7,7	6,9
Шведска	9,6	9,9	8,2	6,7	5,6	4,9	4,9	5,6	6,3	7,4	7,0	6,1
Обединето Кралство	7,9	6,8	6,1	5,9	5,4	5,0	5,1	5,0	4,7	4,8	5,4	5,3

Извор: Еуростат (2008)

Табела бр. 5: Напредок во достигнувањето на лисабонски цели меѓу државите-членки на ЕУ

2007	Стапка на вработеност во % (70% до 2010 година)	Стапката на учеството на жените на пазарот на труд во % (60% до 2010 година)	Стапка на вработеност на повозрасната популација: 55-64 во % (50% до 2010 година)
Белгија	62	55,3	34,4
Бугарија	61,7	57,6	42,6
Чешка	66,1	57,3	46,0
Данска	77,1	73,2	58,6
Германија	69,4	64,0	51,5
Естонија	69,4	65,9	60,0
Ирска	69,1	60,6	53,8
Грција	61,4	47,9	42,4
Шпанија	65,6	54,7	44,6
Франција	64,6	60,0	38,3
Италија	58,7	46,6	33,8
Кипар	71,0	62,4	55,9
Латвија	68,3	64,4	57,7
Литванија	64,9	62,2	53,4
Луксембург	64,2	56,1	32,0
Унгарија	57,3	50,9	33,1
Малта	54,6	35,7	28,5
Холандија	76,0	69,6	50,9
Австрија	71,4	64,4	38,6
Полска	57,0	50,6	29,7
Португалија	67,8	61,9	50,9
Романија	58,8	52,8	41,4
Словенија	67,8	62,6	33,5
Словачка	60,7	53,0	35,6
Финска	70,3	68,5	55,0
Шведска	74,2	71,8	70,0
Обединето Кралство	71,5	65,5	57,4

Извор: Еуростат (2008)

Национални реформски програми (национални акциски планови за вработување - NAR/NAIT)

Овие програми како инструменти се употребуваат еднакво и во земјите што се членки и во земјите што се кандидати. Националните реформски програми (до 2005 година се користеше терминот национални акциски планови) се изработуваат на едногодишна база и даваат план како насоките за вработување дадени од Европската комисија ќе бидат ставени во употреба. Истовремено овие програми претставуваат и извештај за напредокот во постигнување на заедничките цели на Унијата во доменот на вработувањето. Националните реформски програми еднакво го презентираат прогресот постигнат во доменот на вработувањето во последните 12 месеци, како и мерките планирани за наредните 12 месеци. Врз основа на тоа, програмите претставуваат и извештаи и инструменти за планирање. Од аспект на последните анализи на Европската комисија, се проценува дека употребата и поддршката на националните реформски програми е поголема во новите земји што се членки, кои се приклучија кон Унијата во 2004 година, отколку во некои од постарите земји што се членки. Исто така, се смета дека мора да постигнат поголем политички легитимитет и да станат составен дел на процесот на донесување одлуки. Со цел да се поддржи процесот на меѓусебно учење во рамките на Унијата, Европската комисија препорачува поголема транспарентност и достапност на националните реформски програми (European Commission, 2005).

Од истакнато се заклучува дека националните реформски програми претставуваат значаен инструмент на Унијата во доменот на деталзирање и на прецизирање на националните мерки за вработување. Поради нивното евалуирање преку заедничкиот извештај за вработување, кој го подготвува Европската комисија, како и поради препораките што ги дава Комисијата до земјите што се членки врз основа на нивната реализација, имаат потенцијал да бидат најефективниот инструмент на Унијата за постигнување на нејзините заеднички цели во доменот на вработувањето.

Заеднички извештаи за процена (ЗИП/ЈАР)

Заедничките извештаи за процена се изработуваат во доменот на вработувањето, и преку нив Европската комисија ги обврзува земјите што се кандидати за доближување на своите агенди за вработување до целите поставени во европската стратегија за вработување. Овие документи претставуваат почетна анализа на главните предизвици во националната политика за вработување. Истовремено, тие поставуваат приоритети кои земјите што се кандидати се стремат навремено и соодветно да ги реализираат. Всушност, овие документи го претставуваат првиот чекор на соработка во доменот на вработувањето меѓу Европската комисија, т.е. Директоратот за вработување, социјални прашања и еднакви можности и земјите што се кандидати. Оваа соработка се стреми кон подготвување и приспособување на политиката и на институциите што го раководат вработувањето во земјите што се кандидати и нивно натамошно вклучување во широкиот процес на координирање на вработувањето на ниво на Унијата. Соработката, исто така, има за цел да обезбеди насочување на тековното финансирање на процесот на приклучување, како и на подготовките за спроведување на Европскиот социјален фонд во функција на поддршка на идентификуваните приоритети во вработувањето.

Заедничките извештаи за процена како инструмент се од особено значење за земјите што се кандидати, од аспект на добивање техничка помош за нивна изработка, како и конкретни насоки за усогласување на нивната генерална социјална политика. Тие, истовремено, претставуваат јасен показател на состојбите, предизвиците и на приоритетите на земјите што се кандидати во доменот на пазарот на трудот. Овој инструмент претставува дел од „меките“ критериуми во севкупниот социјален *acquis*, чијшто успех понатаму се надгледува и евалуира од страна на Европската комисија и се одбележува во рамките на севкупниот прогрес на земјата на патот за асоцирање кон Унијата.

10. СОЦИЈАЛНА ЗАШТИТА

Декларирајќи дека социјалната заштита е основна компонента на европските општества, Европската комисија ја дефинира социјалната заштита како: збир на колективни трансфери, кои се дизајнирани да ги заштитат лицата од социјални ризици (социјалните ризици најчесто се однесуваат на: старост, пензионирање и зависност поврзана со староста, смрт на главата на семејството, инвалидност, болест, мајчинство, зависни/несамостојни деца, невработеност)¹¹. Иако државите-членки ја задржуваат целосната одговорност за финансирање и за организација на социјалната заштита, сепак Унијата преку своето законодавство влијае на тоа како основните принципи поставени во нејзините највисоки законски акти се применуваат во државите-членки. Врз основа на еволутивниот пораст на социјалната заштита на ниво на Унијата, може да се каже дека наднационалните заложби во овој домен во голема мера се разликуваат од националните сфаќања и мерки за социјалната заштита. Така, социјалната заштита на Европската унија опфаќа активности во два домена: пензии и здравство и долгорочна нега. Како резултат на стремежите за модернизирање на европските системи за социјална заштита, Европската унија, исто така, придонесува уште во два дополнителни домена (аспекти): социјални услуги од јавен интерес и заеднички информативен систем за социјална заштита. Врз основа на тоа, може да се забележи дека одговорностите во делот на паричниот надомест за социјална заштита (како социјалната помош), остануваат примарна надлежност на националната социјална политика. Со тоа наднационалниот интерес во социјалната заштита се разликува од националните пристапи по фокусирањето врз поинакво тематско опфаќање на социјалната заштита и недостигот од редистрибутивни (финансиски) ингеренции за социјалната заштита.

Гледано хронолошки, заложбите на Унијата во доменот на социјалната заштита датираат уште од 1959 година преку

¹¹ "Strengthening the social dimension of the Lisbon strategy: Streamlining open coordination in the field of social protection" (20003) COM yyy.

формирањето координативен систем на шемите за социјална сигурност за работниците што се движеа и работеа во земјите од Унијата. Сепак, посериозниот третман на социјалната заштита почнува многу подоцна. Овој домен поизразено влегува на агендата на Европската унија со усвојувањето на препораката за конвергенција на целите и на политиката на социјалната заштита усвоени од страна на Европскиот совет во 1992 година¹². Со оваа препорака се напушта претходниот стремеж на Унијата за хармонизација меѓу националните системи на социјална заштита и се воведува принципот на конвергенција. Идејата на принципот на конвергенција беше да се воспостават заеднички цели што ќе ја раководат политиката на земјите што се членки, но истовремено не нарушувајќи ја нивната автономија.

Земајќи ги предвид заедничките социјални, економски и демографски предизвици што се поставуваат пред системите на социјална заштита во Европа, во 1995 година Европската комисија предлага „Рамка за европска дебата околу иднината на социјалната заштита“¹³. Оваа рамка поттикна многу активна и интересна дебата меѓу државите-членки во текот на целата 1996 година, која се манифестираше преку низа конференции, писмени дописи и ад хок средби меѓу стручњаците и создавачите на политиката. Главните заклучоци од таа дебата се однесуваа на: (1) укажувањето дека високоразвиените системи на социјална заштита претставуваат составен дел на европскиот социјален модел; (2) зачувувањето на системите на социјална заштита означува нивно приспособување кон променетите општествени услови, но без напуштање на основните вредности - солидарноста и кохезијата; (3) средствата за приспособување на националните системи на социјална заштита мора да бидат координирани со процесот на европска интеграција, особено во контекст со единствениот пазар, економско-монетарната унија како и напредокот кон европското граѓанство; (4) Европската

¹² Council Recommendation 92/442/EEC of 27 July 1992 on the convergence of social protection objectives and policies, OJ L 245 of 26 August 1992.

¹³ Communication from the Commission COM (95) 466 of 31 October 1995 “The Future of Social Protection: A Framework for a European Debate”.

унија треба да има улога на катализатор во овозможувањето на државите-членки да учат од меѓусебните искуства (Европска комисија 1997).

Во март 1997 година, Комисијата донесе уште еден документ - „Модернизирање и подобрување на социјалната заштита во ЕУ”, кој заклучи дека социјалната заштита не е економски товар, туку напротив, продуктивен фактор, која ја помага економската и политичката стабилност, како и ефикасноста и флексибилноста на европските економии. Истовремено, со овој документ се потврди дека целта на европската социјална заштита не треба да е насочена само кон сиромашните, туку таа придонесува за подобрување на социјалната кохезија преку заштита на поголем број луѓе од низа ризици. Исто така, треба да ја олесни приспособливоста на пазарот на трудот и со тоа да ѝ помогне на продуктивноста.

Во јули 1999 година, Европската комисија почна иницијатива во вид на предлог за „Концентрирана стратегија за модернизирање на социјалната заштита”. Со тоа Комисијата придонесе да се почне продлабочена соработка во рамки на севкупната стратегија за модернизирање на социјалната заштита, која се базираше на четири главни цели:

(1) Работата да претставува платен и сигурен извор на приход¹⁴:

Како резултат на оваа препорака, системите на социјалната заштита во државите-членки ја заострија достапноста до бенифициите, ја зголемија активацијата на невработените во барање работа, воведоа промени во предвременото и инвалидското пензионирање, кои претходно беа користени како замена за бенифициите за невработеност; беа воведени вонредни пензиски шеми, придонесоа за зголемување на приходот преку продолжувањето на бенифициите на одреден период по прифаќањето на работа, го зголемија семејниот надомест, особено во однос на продолжување на платеното породилно

¹⁴ “Concentrated Strategy for Social Protection”, (1999) COM, 347.

отсуство, помошни услуги за детска заштита и заштита на лицата со пречки во развојот¹⁵.

(2) Пензиите да бидат сигурни, а пензиските системи одржливи:

Мерките преземни во пресрет на оваа цел се разликуваа, вклучувајќи зголемување на официјалната возраст за пензионирање, зголемување на бројот на години во кои се контрибуирало кон системот како критериум за целосна пензија, намалување на пензиската исплата во однос на претходната заработка, поврзување на висината на пензијата со висината на уплатата / придонесите и создавање специјални фондови за финансирање на идните трансфери.

(3) Промоција на социјалната вклученост:

Остварувањето на оваа цел беше преземена преку најразлични мерки, како: подобрување на достапноста до образованието и обуката, мерки за подобрување на условите за домување, подобрување на нивоата на здравствена заштита и на социјални услуги. Иако трендот на активација од пасивни кон активни мерки беше промовиран, сепак висината на потрошувачката за пасивните мерки остана поголема во однос на активните.

(4) Обезбедување висок квалитет и одржлива здравствена заштита:

Најчест одговор од страна на земјите што се членки во однос на оваа препорака се состоеше од ограничување на порастот на здравствената потрошувачка поради нејзиниот ефект врз јавниот буџет, но придружено со паралелно одржување на квалитетот и на достапноста на услугите.

Во годините што доаѓаа Унијата ја надополнуваше оваа стратегија со посебни документи, кои најчесто се однесуваа на подобрување на услугите во однос на пензиите и на здравственото осигурување. Но, соработката во рамките на социјалната заштита меѓу државите-членки се здоби со поинтензивен тек по Самитот во Лисабон (2000) каде што беше инициран - Отворениот метод на координација во доменот на социјалната вклученост. Во доменот на социјалната заштита и

¹⁵ "Report on Social Protection in Europe 1999", (2000) COM, 163

на социјалната вклученост, отворениот метод на координација се залага за промовирање на следниве генерални цели:

- (а) социјална кохезија, еднаквост меѓу мажите и жените, како и еднавост на шансите за сите преку соодветни, достапни, финансиски одржливи, приспособливи и ефикасни системи на социјална заштита и политика за социјална вклученост;
- (б) ефективна и заедничка поврзаност меѓу лисабонските цели (за поголем економски пораст, повеќе и подобри работни мест и поголема социјална поврзаност) и целите на Стратегијата на ЕУ за одржлив развој;
- (в) добро раководење (владеење), транспарентност и вклученост на сите засегнати актери во процесот на создавање, усвојување и евалуација на политиката.

Отворениот метод на координација и пензиите

За време на самитот на Европскиот совет во Лаекен, одржан во декември 2001 година, беа предложени неколку пошироки цели во доменот на пензиите, кон кои треба да се стремат државите-членки. Овие цели беа ревидирани во 2006 година, па така генералната цел на ОМК во доменот на пензиите се однесува на обезбедување соодветни и одржливи пензии. Оваа општа цел е надополнета со три поединечни и специфични цели, и тоа:

- (г) соодветен пензиски приход за сите и пристап до пензиите што ќе им овозможува на луѓето да обезбедат соодветно ниво на животен стандард по пензионирањето, во духот на солидарноста и праведноста меѓу генерациите;
- (д) финансиска одржливост на јавните и на приватните пензиски шеми, внимавајќи притоа на економските и на демографските притисоци, како и на контекстот на стратегијата за соочување со буџетските импликации од стареењето, пред сè преку: поддршка на продолжен работен век и активно стареење; урамнотежување на придонесите и на бенефициите на соодветен и на социјално праведен начин; како и преку промовирање на достапноста и на сигурноста на приватнофинансираните пензиски шеми;

(f) транспарентност на пензиските системи, кои ќе бидат соодветно приспособени на потребите и на аспирациите на мажите и на жените, како и на барањата на модерните општества, демографското стареење и структурните промени; кои ќе им обезбедуват на луѓето соодветни информации за планирање на своето пензионирање; и кои ќе бидат донесени врз база на колку што е можно поширок општествен консензус.

Исто така, во доменот на пензиите, ингеренциите на Европската унија придонесоа за формирање заеднички показатели, кои ќе се користат во процесот на постигнувањето на заедничките цели. Показателите се поделени на првични и на второстепени, како и на показатели валидни во ЕУ и на показатели валидни во национален контекст. Тематски показателите кореспондираат со целите за одржливост на пензиите и за модернизирање на пензиските системи (види табела бр. 6).

Табела бр. 6: Заеднички показатели на ЕУ во доменот на пензиите

	Првични показатели (ЕУ)	Второстепенни показатели (ЕУ)	
Прва група показатели во постигнувањето на целта за одржливи пензии	Стари лица во ризик од сиромаштија (Според возраст: 0-64, 65+)	Стари лица во ризик од сиромаштија (Според возраст: 0-59, 0-74, 60+, 75+)	
	Сооднос на релативен просечен приход на старите лица (65+)	Сооднос на релативен просечен приход на старите лица (60+)	
		Агрегатна заменска стапка (вклучувајќи ги и другите социјални бенфиции)	
	Агрегатна заменска стапка		Неднaквост во доходовната дистрибуција
			Ризик од јаз на сиромаштија меѓу старите лица
			Ризик од сиромаштија меѓу пензионирите
Појава на ризик од сиромаштија меѓу старите лица според статусот на сопственост на недвижен имот			
		Ризик од сиромаштија пресметан како 50% и 70% од медијалните еквиваленти приходи на старите лица	
Втора група показатели во постигнувањето на целта за одржливи пензии	Стапка на вработеност кај старите лица	/	
	Ефективна возрастна граница за излез од пазарот на труд		
Трета група показатели во постигнувањето на целта за модернизирање на пензиите	Родови разлики и ризикот од сиромаштија	Родови разлики во релативниот приход на старите лица	
	Родови разлики во релативниот просечен приход на старите лица		
	Родови разлики во агрегатна заменска стапка		

Забелешка: Табелата не ги прикажува контекстуалните и националните (NAT) показатели

Извор: Европска комисија, 2008, http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_inclusion/data_pensions_en.xls

Отворениот метод на координација и здравствена заштита

Врз основа на препораките од Советот во Лисабон, како и врз основа на дополнителните водачи и заклучоци на ниво на Унијата, а во врска со спороведувањето на методот на координација во сите домени на социјалната заштита, Европската комисија во 2004 година предложи низа заеднички цели поради поддршка на развојот на здравствените системи во Европа што се проширува. Тие цели беа ревидирани во 2006 година и вклучуваат:

(е) пристап на сите до соодветна здравствена заштита и долгорочна нега и заложба дека потребата од нега нема да води кон сиромаштија и финансиска зависност; како и отстранување на пречките за еднаквост во достапноста до негата и до здравствената заштита;

(ж) квалитетен здравствен систем и долгорочна нега преку приспособување на негата, вклучувајќи развој на превентивна нега за изменетите потреби и привилегии на општествата и на поединците преку развивање стандарди за квалитет, кои ги одразуваат најдобрите меѓународни искуства, и преку засилување на одговорноста на здравствените професионалци како и на пациентите и на корисниците на услугите на нега;

(з) финансиска достапност и финансиска одржливост на соодветна и на висококвалитетна здравствена заштита и долгорочна нега, преку промовирање рационална употреба на ресурсите, односно преку соодветни поттикнувачки мерки за корисниците и за обезбедувачите, добро раководење и координација меѓу системите за нега и јавните и приватните институции. За обезбедување долгорочна одржливост и квалитет е неопходна промоција на здрав и активен живот и добри човекови ресурси во секторот за нега.

Социјална вклученост

Почетната политика на Унијата во однос на борбата против сиромаштијата и социјалната исклученост покажува спорадичен пораст, исполнет со декларативни заложби, мека регулатива,

но и недостиг од посеопфатна политичка тактика. Трите програми за намалување на сиромаштија што беа консеквентно донесувани од 1975 до 1980 година; од 1985 до 1988 година; и од 1989 до 1994 година беа базирани на следниве принципи: партнерство; меѓуагенциска стратегија; повеќедимензионалност на проблемот; потреба за усогласување од економска и од социјална интеграција; дополнителност; и вклученост на групите корисници.¹⁶

Овие програми за борба против сиромаштијата придонесоа за оформување на дефиницијата на Европската унија за сиромаштија, која се однесува на релативната сиромаштија и ги дефинира сиромашните како „луѓе, чиешто ресурси (материјални, културни, социјални) се толку ограничени што ги исклучуваат од минимално прифатениот начин на живеење во земјите во кои живеат”¹⁷. Операционализирано, ова означува дека сиромашни се тие, чиешто приходи се под една половина од просечниот приход во наведената земја. Но, од 1998 година Унијата ги дефинира како сиромашни тие со приход под 60 проценти од просечниот еквивалентен приход во конкретната земја (најчесто мерен според домаќинство).

Сепак, најголем чекор во однос на политиката против сиромаштијата и промоција на социјалната вклученост беа иницирани преку Лисабонскиот европски совет, каде што Унијата го воведо отворениот метод на координација. Во однос на социјалната исклученост (паралелно со вработувањето), овој метод има најсеопфатен досег, истовремено формирајќи заеднички цели, показатели и надзор на истите.

Заедничките цели во доменот на социјалната заштита и на социјалната вклученост, кои се предложени од Комитетот за социјална заштита во 2006 година вклучуваат:

¹⁶ Room, G. (1993) *Anti-Poverty Action Research in Europe*. Polity Press.

¹⁷ Council of Ministers of the European Communities, Decision of 19 December 1984.

(с) пристап на сите до ресурсите, правата и до услугите неопходни за учество во општеството, превенирање и соочување со исклученоста, како и борба против сите форми на дискриминација, која води кон исклученост;

(и) активна вклученост на сите, како преку промовирање на учество на пазарот на труд така и преку борба против сиромаштијата и социјалната исклученост;

(ј) добро координирана политика за социјална вклученост, која ќе ги вклучува сите нивоа на владата, како и сите суштински актери, вклучувајќи ги и луѓето што ја доживуваат сиромаштијата и нивна присутност во сета соодветна јавна политика, како економска, буџетска, образовна политика и програми за обука, како и во програмите на структурните фондови (ЕСФ)¹⁸

Врз основа на овие заеднички цели, земјите што се членки изработуваат национални акциски планови за социјална вклученост (НАПсв/NAPs/incl), кои во 2006 година се преименуваа во национални извештаи за стратегиите за социјална заштита и за социјална вклученост, а Европската комисија како резултат на нивното евалуирање објавува заеднички извештај за социјална вклученост.

Поради попрецизно остварување на овие цели, Самитот на Европскиот совет одржан во Лаекен (2001) одобри 18 заеднички статистички показатели (10 првични и 8 второстепени), кои имаат за цел да ги покажат состојбите во следните четири домени: материјална сиромаштија, вработување, здравје и образование. Овие показатели се предмет на постојано ревидирање, со цел што попрецизно да се одразат актуелните состојби (види табела бр. 7). Прецизирањето на показателите базирани на релативната сиромаштија овозможува споредби меѓу земјите што се членки, како и комбинирање на овие показатели со националните и со меѓународните показатели за апсолутна сиромаштија.

¹⁸ http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/common_objectives_en.htm

Табела бр. 7: Показатели за мерење социјална исклученост

Во ризик од сиромаштија (+ илустративни вредности за праговите)
Во постојан ризик од сиромаштија
Јаз на сиромаштијата според релативниот просек
Долгорочна стапка на невработеност
Население што живее во домаќинства без вработени
Лица што го напуштиле рано образование и кои не се опфатени со образование и обука
Ризик од сиромаштија според типот на домаќинство
Ризик од сиромаштија според работниот интензитет на домаќинствата
Ризик од сиромаштија според најчестиот статус на активност
Ризик од сиромаштија според статусот на сопственост на недвижен имот
Дисперзија околу прагот во ризик од сиромаштија
Лица со ниска образовна квалификација
Слаб капацитет за читање и слаба писменост на учениците

Извор: Европска комисија,

http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/common_indicators_en.htm

Заеднички меморандуми за социјална вклученост (ЗМСВ/ ЈИМ)

Овој инструмент е создаден поради подготвување на земјите што се кандидати и нивно насочување кон отворениот метод на координација и процесот на социјална вклученост на ниво на Унијата. Пред пристапувањето кон Унијата, секоја земја што е кандидат во соработка со Европската комисија изработува ваков меморандум, кој претставува процена на главните национални предизвици во однос на борбата со сиромаштијата и со социјалната исклученост. Исто така, овие меморандуми ги отсликуваат преземените политички мерки на национално ниво во однос на заедничките цели на Унијата во доменот на социјалното вклучување и ги откриваат главните проблемски

подрачја за натамошен надзор и колегијален преглед. Покрај социјалниот *acquis*, Заедничките меморандуми за социјална вклученост претставуваат дополнителен социјален предуслов, кој Унијата го следи во текот на преговорите со земјите што се кандидати, и чиешто детално спроведување очекува да биде во согласност со европските цели, пред земјата да пристапи кон Унијата. Исто така, овој инструмент има влијание во подготвувањето на земјите што се кандидати за создавање на нивните први програми за користење на Европскиот социјален фонд.

Обидувајќи се да ги отслика позитивните страни на овој инструмент, Европската комисија во својот работен документ наречен Социјално вклучување во новите земји-членки (2004)¹⁹, заклучува дека заедничките меморандуми за социјална вклученост им се од корист на земјите што се кандидати, пред сè поради:

- Вклучување на целите за социјална вклученост во националните буџетски одлуки и овозможување на структурните фондови на Унијата да се користат на начин што ќе помогне за остварување на овие цели;
- Засилување на координирањето и на спроведувањето на политиката за социјално вклучување меѓу повеќе владини министерства;
- Подготовка на стратегии за вклучување на социјалните партнери и на невладините организации во процесот на создавање, спроведување и надзор на политиката за социјално вклучување;
- Обезбедување поврзаност и пренесување на компетенциите меѓу националните, регионалните и локалните авторитети; и
- Засилување на статистичката основа за мерење на состојбите поврзани со сиромаштијата, што индиректно

¹⁹ Commission of the European Communities (2004) "Social Inclusion in the New Member States: A synthesis of the Joint Memoranda on Social Inclusion", Commission Staff Working Paper, SEC (2004)848, Brussels.

влијае на подобреното следење на ефективноста на политиката за социјално вклучување (Европска комисија, стр. 7).

Сепак, врз основа на коментарите собрани од поголем број невладини организации во Европа во однос на подготовката на првите меморандуми за социјална вклученост, Европската мрежа за борба против сиромаштијата (European Anti Poverty Network) истакна неколку недоследности во употребата на овој инструмент:

- а) недоволна / несоодветна вклученост на невладините организации во процесот на создавање на заедничките меморандуми за социјална вклученост;
- б) недостиг од соодветни механизми за спроведување на предложената политика;
- в) доминантност на услуги што ја ублажуваат, но не ја искоренуваат сиромаштијата; и
- г) несоодветна статистичка презентација, која ја нарушува реалната социјална ситуација²⁰.

Без разлика на проблемите во процесот и во начинот на изработката на заедничките меморандуми за социјална вклученост, генерално може да се каже дека претставуваат важен и конкретен инструмент за доближување на национално-социјалните стратегии кон предвидените на ниво на Унијата. Во недостиг на други обврзувачки социјални критериуми во процесот на преговарање на Унијата, овие инструменти се покажуваат како значаен компас за насочување и за засилување на политиката за социјална вклученост на земјите што се кандидати.

Национални акциски планови за социјална вклученост (НАПСВ/NAPSincl) или национални извештаи за стратегиите за социјална заштита и за социјална вклученост

Националните акциски планови за социјална вклученост претставуваат разработка и деталзирање на заедничките

²⁰ EAPN comments on the JIM,

http://www.eapn.org/code/en/publ_detail.asp?pk_id_content=425

меморандуми за социјална вклученост. Практиката покажува дека тие се изработуваат откако земјите што се кандидати ќе станат членки на Унијата. Како инструменти, создадени се врз основа на моделот на националните акциски планови за вработување. Европската комисија е задолжена за евалуација на овие акциски планови, врз основа на што потоа изработува заеднички извештај за социјална вклученост. Националните акциски планови се двегодишни агенди за борба против сиромаштијата и социјалната исклученост, кои поставуваат јасни цели земјаќи ги предвид националните, регионалните и локалните разлики. Мерењето на состојбите во однос на сиромаштијата и на социјалната исклученост во овие планови е базирана врз основа на 18 заеднички социјални показатели усвоени на ниво на Унијата.

Како инструменти, овие планови се од исклучително значење бидејќи за првпат преку нив се врши давање предност и анализирање на сиромаштијата и на социјалната исклученост како посебни проблеми, место само нивно разгледување преку домените, како: вработување, плати, животен стандард и слично.

Врз основа на заедничкиот извештај за социјална вклученост изработен од Европската комисија, може да се заклучат неколку карактеристики на националните акциски планови:

- Во соочувањето со сиромаштијата тие користат повеќедимензионален пристап, покривајќи повеќе области, како: доживотно учење, здравство, домување;
- Предвидените активности се базирани на квантифицирани цели;
- Засилувањето на институционалните аранжмани во соочувањето со сиромаштијата и со социјалната исклученост е поставено како дел од процесот на создавање на националната политика;
- Вклучување на регионалните, локалните авторитети, како и на невладините организации во целиот процес (2004, стр. 6).

Иако националните акциски планови за социјална вклученост имаат неопходност од подобрување, сепак може да се заклучи дека претставуваат значајно средство во рацете на земјите што се членки и Европската комисија за промовирање на социјалните цели. Стремејќи се кон искоренување на сиромаштијата до 2010 година како заедничка цел на Унијата, овие планови придонесуваат и за размена и учење на најдобрите искуства меѓу земјите што се членки во доменот на повеќедимензионалноста на социјалната исклученост и на сиромаштијата; кохерентноста и квалитетот во планирањето; и поставувањето реални и мерливи цели.

Координација на шемите за социјална сигурност

Воспоставување координативен систем на социјална сигурност меѓу државите-членки на Унијата укажува на потребата лицата што се движат и работат во Унијата да бидат заштитени од основните социјални ризици во случаи кога ја напуштаат својата матична земја. Сепак, сите граѓани не се заштитени со одредбите на Унијата. Граѓаните што се жители на државите-членки на Унијата и кои спаѓаат во категоријата социјално заштитени се:

- вработени и самовработени лица, кои се или биле осигурени во согласност со законодавството на една од државите-членки;
- службениците во јавните власти;
- студенти;
- пензионери; и
- членови на семејството или преостанатите членови од домаќинството во случај на смрт на носителот на правото, без разлика на нивната националност.

Граѓани што не се покриени во согласност со одредбите на Унијата, се:

- лица што не биле или не се во моментот покриени со националниот систем на социјално осигурување и кои не биле или повеќе не се сметаат за членови на семејството на вработените, самовработените или на пензионерите (неактивните лица); и

- граѓани на трети земји, кои не се членки на Европската унија.

Социјални ризици и трансфери што се покриваат во согласност со националното законодавство, се: болест и мајчинство; несреќа при работа; професионални заболувања; инвалидност; старост; бенифиции за семејството по смртта на носителот на правото; грантови во случај на смрт; бенифиции во случај на невработеност и семејни бенифиции.

Ризици што не се покриваат во согласност со одредбите на Унијата, се:

- социјална и медицинска помош: ова се бенифиции што се даваат врз база на проверка на ресурсите и не се поврзани со ниедна од претходните категории;
- бенифиции за жртви од војна или нејзините последици;
- и
- бенифиции поврзани со шемите за предвременно пензионирање, за кои може да постојат дополнителни одредби на Унијата²¹.

Поради прецизирање на специфичните услови, права и бенифиции во доменот на социјалната сигурност, одредбите на Заедницата многу детално и таксативно ги наведуваат посебните клаузули, кои важат за специфичните случаи и права.

Воспоставувањето на ваков координативен систем на Унијата не означува нејзино директно вмешување во домените на социјалната сигурност, туку само индиректно вклучување преку координирањето на националните системи и обезбедување нивна достапност до поголемиот дел граѓани во Унијата. Причините за ваквиот пристап произлегуваат, пред сè, од традицијата, важноста, но и од разликите меѓу системите на социјалната сигурност во Унијата, кои, се чини, е невозможно да бидат синхронизирани во поголема мера, ниту, пак, заменети со еден единствен систем на социјална сигурност, кој би функционирал на ниво на целата Европска унија.

²¹ "Community provisions on social security: your rights when moving within the European Union" (1999) Brussels: European Commission.

11. ПОЛИТИКА НА ТРУДОТ

Создавањето заеднички европски пазар значеше и развој на заедничка политика на трудот. Сепак, на европско ниво, постојат големи поделби во однос на трудовата политика. Така, додека социјалистичките / работнички партии и синдикати се концентрираат на регулирање и на ограничување на пазарните влијанијана националните пазари на труд, пазарно ориентираните партии и десно ориентираните капиталистички организации го промовираат создавањето вистински европски пазар на труд со цел да се доведе до максимум европскиот економски потенцијал и да се дерегулираат неговите економски структури. Европската унија, во таа смисла, претставува еден вид на рамнотежа меѓу овие две заложби, која се изразува преку два типа теми во трудовата политика. На почетокот, трудовата политика се состоеше само од „централни“ (прифатливи) теми за кои државите-членки поедноставно можеа да најдат заеднички став како, на пример, во однос на слободното движење на работниците, здравје и заштита при работа и обука. Развојот на овие централни теми, придружен со успехот на европската интеграција, придонесе да се развијат и дополнителни домени на трудовата политика (за кои нема генерален консензус), и кои се однесуваат на: работните услови и правата во работниот процес.

Слободно движење на работниците

Пристапот до вработувањето во државите-членки е едно од основните права, кое произлегува од слободното движење на граѓаните и на работниците во Европската унија, загарантирано со темелните законски акти на Унијата²². Целта на ова право е

²² - Regulation 1612/68 on freedom of movement for workers within the Community (OJ L 257, 1968)

- Regulation 1408/71 and 574/72 on the application of social security schemes to employed persons, self-employed persons and members of their family moving within the Community (updated version OJ L28, 1997)

- Regulation 1251/70 on the right of workers to remain in the territory of a Member State after having been employed in that State (OJ L 142, 1970).

- Directive 360/68 on the abolition of restrictions on movement and residence within the Community for workers of the Member States (OJ L 257, 1968)

да се отворат европските пазари за сите работници од Унијата, на тој начин комплементирајќи го развојот на единствениот европски пазар за добра, услуги и за капитал. Правото на пристап до националните пазари на труд го вклучува правото на еднаков третман во однос на работните услови, како и правото на социјално, економско и на културната интеграција на мигрантот - работник и на неговото семејство. Правото на слободно движење на работниците е надополнето со системот на координација на шемите за социјална сигурност, како и системот за меѓусебно признавање на дипломите. Сепак, во практика ова право наидува на тешкотии во неговата поширока примена. Иако постојат варијации меѓу државите-членки, се проценува дека помалку од два процента од работната популација во ЕУ ја сочинуваат лица што потекнуваат од една, а работат во друга држава-членка²³. Поради подобрување на подвижноста на работната сила во ЕУ, Унијата се залага за подобрување на состојбите, преку: подобрување и приспособување на правилата, поголема транспарентност на пазарот на трудот, засилување на обврските и на соработката, подобрување на информациите и на транспарентноста на правото за движење на работната сила, како и развој на иновативни проекти.

Здравје и заштита при работа

Како и правото за слободно движење на работниците, и политиката за здравје и за заштита при работа претставува една од најраните и централни теми на трудовата политика на Унијата. Таа за првпат е спомената во основачките акти на Европската заедница, се оформува во 1970 година, а се здобива со статус на усвојување по пат на „мнозинско гласање“ преку Единствениот европски акт. Денес овој домен го сочинуваат релативно техничка и административна политика, како определување дозволено ниво на азбест и на олово на работното место, заштита за атипични работи, како и регулирање на работното време (Gayer, 2000, стр. 72).

²³ Извор: Директорат за вработување, социјални прашања и еднакви можности „Вовед во слободното движење на работниците“
http://europa.eu.int/comm/employment_social/free_movement/intro_en.htm,

Работни услови

Првите активности на Унијата во доменот на работните услови се воспоставија преку Програмата за социјална акција од 1974 година. Оваа програма ја повика Европската заедница да воспостави акциска програма за работниците насочена кон хуманизација на нивните животни и работни услови, со посебен осврт на постепеното отстранување на физичкиот и на психичкиот стрес, кој постои во процесот на трудот. Иако Заедницата не произлезе со ваква акциска програма, таа, сепак, во 1976 година ја формираше Фондацијата за подобрување на животните и на работните услови. Подоцнежното ширење на активностите во овој домен се должеше на Социјалната повелба, како и на Програмата за социјална акција од 1989 година. Од нив произлегоа значајни директиви на Унијата, како: Директивата за доказот за вработување (91/533/ЕЕС), која вклучуваше: идентификација на работникот и на работодавецот, местото на работа, работното место, видот на работа, должина на работењето, прецизирање на периодите за одмор, обврските во однос на прекинување на работата, почетна плата и бројот на работни часови; Директивата за бремените работнички (89/391/ЕЕС), која вклучуваше: процена на ризиците на работното место во однос на бремените работнички, преземање чекори за отстранување на тие ризици, информирање на работничките за ризиците и преземените активности, необврзаност за ноќно работење на бремените работнички, определување на периоди на отсуство поради лекарски прегледи, обезбедување 14-неделно породилно отсуство, како и заштита на работното место за време на породилното отсуство; Директивата за работното време (93/104/ЕС), која вклучуваше: минимум дневен одмор од 11 консекутивни часа; дополнителен одмор во текот на денот од 6 часа; минимум период за одмор од 24 часа во текот на неделата; максимум 48 часа неделно работно време, како и четири недели платен годишен одмор; Директивата за млади работници (94/33/ЕС); Директивата за работници на привремена работа надвор од својата земја (96/71/ЕС); како и Директивата за работници на атипични работни места (97/81/ЕС). По ваквата почетна посеопфатна застапеност на работните права на агендата на

Унијата, во периодот по 90-тите години на 20 век Унијата го намали интензитетот на регулирање во овој домен и се задржа само на консолидирање и обновување на постојните предлози и директиви.

Права во работниот процес

Правата во работниот процес на ниво на Унијата се законски загарантирани преку трите директиви, кои произлегоа од Програмата за социјална акција од 1974 година. Директивата за колективни (структурни/технолошки) отпуштања (75/129/ЕС) ги постави минималните потребни критериуми за консултација меѓу претставниците на работниците, работодавците и јавните власти пред да се случат отпуштањата. Идејата беше зад оваа Директива да се воспостави комуникација меѓу работниците и јавните власти во однос на процесот на економско реструктурирање, со цел да се заштитат правата на работниците и да се овозможи полесен процес на реструктурирање (Gayet, 2000). Директивата за здобиени права (77/187/ЕС) се заложи за: обезбедување автоматски трансфер на работната врска меѓу стариот и новиот работодавец, заштита на работниците од отпуштање од страна на новиот работодавец, исклучително поради промена на работодавецот, обврска на работодавците да ги информираат работниците во случај на промена или трансфер на раководството. Директивата за несолвентност (80/987/ЕЕС) се покажа како најслаба и најневлијателна. Таа беше насочена кон правата на работниците во несолветните фирми. Таа воспоставуваше обврска за работодавците да ги исплатат преостанатите плати на работниците, како и обврска за државите-членки да гарантираат дека неплатените придонеси за социјални трансфери од страна на несолветните работодавци нема да ги загрози можностите за бенифиции на невработените или за бенифиции во случај на старост (пензиите). Сепак, обврските од оваа Директива претходно веќе постоеја и беа материјализирани во законодавството на државите-членки.

12. СОЦИЈАЛЕН ДИЈАЛОГ

Меѓусебните консултации на работниците и на работодавците на ниво на Унијата се развиваше врз моделот што веќе претходно постоеше во државите-членки. Тоа значеше дека типот на социјален дијалог беше моделиран врз напредните (континентални) европски искуства, кои се карактеризираат со висок интензитет на преговарање и на донесување одлучуки, како и нивно значително влијание во доменот од меѓусебна важност за работниците и за работодавците. Овој модел е во спротивност со практиката на Соединетите Американски Држави, а истовремено несвојствен за искуствата во Велика Британија. Институционализирањето на социјалниот дијалог на ниво на Унијата се случи со оформувањето на Економско-социјалниот комитет (ЕСК), кој го сочинуваат: работодавци, синдикати, како и други актери (земјоделци, занаетчиј итн). Во периодот на 80-тите и на 90-тите години на 20 век, социјалниот дијалог доби поголем интензитет и одреден број аналитичари го гледаа како предвесник на создавањето на еврокорпоративизмот (Фалкнер, 1998).

Правната основа на социјалниот дијалог на Европската унија ја оформуваат чл. 138 и 139 од Римскиот договор. Според точка 1 од членот 138, Европската комисија има за задача да помогне во консултациите меѓу партнерите на ниво на Европската унија и по пат на урамнотежено поддржување на страните да ги преземат сите важни мерки во интерес на унапредување на социјалниот дијалог.

Европскиот социјален дијалог претставува дел од спецификите на европскиот социјален модел. Тој се однесува на дискусиите, консултациите, преговорите и заедничките активности преземени од организациите на социјалните партнери, кои ги претставуваат двете страни на индустријата (менаџментот и работниците). Европската комисија регуларно ја обновува и објавува листата на европските организации на социјални партнери, кои ги исполнуваат критериумите за репрезентативност

и кои Европската комисија има обврска да ги консултира (види табела бр. 8).

Европскиот социјален дијалог има две форми: бипартитен дијалог - меѓу европските работодавци и организациите на синдикатите, и трипартитен дијалог - кој вклучува интеракција меѓу социјалните партнери и јавните авторитети. Европските социјални партнери се вклучени во секторски социјален дијалог или во меѓуиндустриски социјален дијалог.

Компетенциите на социјалните партнери во доменот на социјалната политика се дефинирани екстензивно, на следниов начин:

- социјалните партнери се процедурално вклучени во настанувањето на секој иницијатива на Европската комисија во доменот на социјалната политика, како во однос на правецот, така и во однос на содржината на предлог-иницијативата (чл. 138.2 и 138.3 ЕК);
- тие може да донесат одлука како ќе ги спроведуваат своите договори - „во согласност со процедурите и со практиката карактеристична во земјите што се членки или во доменот на правата од член 137, на заедничко барање на потписничките страни, со одлука на Советот на Унијата, а на предлог од Европската комисија” (чл. 139.2, ЕК);
- тие можат да одлучат за автономни договори во сите домени на социјалната политика - дури и во тие што не се во компетентност на институциите на ЕУ, дефинирани во чл. 137 ЕК (чл. 139.1, ЕК).

Табела бр. 8: Листа на европски организации на социјални партнери, кои се консултираат во согласност со членот 138 од Договорот на ЕК

Тип на организација	Примери (број) на организации
Генерални меѓуиндустриски организации	Бизнис Европа (BusinessEurope) Европски центар на претпријатија со јавно учество и претпријатија од генерален економски интерес (СЕЕР) Европска конфедерација на синдикати (ETUC)
Меѓуиндустриски организации, кои претставуваат одредени категории работници	Еврокадри (Eurocadres) Европска асоцијација на занаетчи и на мали и средни претпријатија (UEAPME) Европска конфедерација на извршни и менаџерски кадри (СЕС)
Специфични организации	Еврокомори (Eurochambres)
Секторски организации, кои немаат меѓуиндустриска поврзаност (кои ги претставуваат работниците)	53 организации
Организации на европските синдикати	15 организации

Извор: Европска комисија,

http://ec.europa.eu/employment_social/social_dialogue/docs/list_art138_en.pdf

Анализата на ефективноста на социјалниот дијалог укажува на еднакво постоење на негови позитивни и негативни страни. Од

позитивен аспект, може да се истакнат: зголеменото влијание на Европската конфедерација на синдикати и на Унијата на конфедерации на индустријалци и на работодавци во Европа, институционализирање на социјалниот дијалог преку ревидирањето на договорите од Мастрихт и од Амстердам, како и придонесот на Европската комисија за промовирање на социјалниот дијалог. Сето ова придонесе во практика да се донесат значајни договори и права, во домените на: родителско отсуство, скратено работно време, работа со фиксен договор, стрес при работа и сл. Но, забележителни се и слабости во функционирањето на социјалниот дијалог, видливи преку тешкотиите во формулирањето на заеднички договори во услови на различни интереси, недоволна ефикасност на водечките организации на работниците и на работодавците, законските претпоставки за ексклузивната природа на членството во социјалниот дијалог, зависноста на промоција на социјалниот дијалог од Европската комисија и, конечно, слабата ефикасност на социјалниот дијалог во произведување позначајни законски ефекти и рамковни договори.

Сепак, социјалниот дијалог претставува значајна инстанца за трудовите односи на ниво на Унијата и има предуслови за натамошен пораст и зголемена ефикасност.

13. РОДОВА ЕДНАКВОСТ

Интересот на Унијата за поставување на родовите прашања на Агендата на Унијата, која датира околу 1970 година, претставува резултат на повеќе фактори: зголеменото влијание на „вториот бран“ феминистички движења во Западна Европа, ефективната организација на женските лоби-групи на ниво на Унијата, економската трансформација на семејните структури, зголеменото учество на жените на пазарот на трудот, како и можноста и мотивацијата на Европската комисија, Парламентот и Европскиот суд за правда да ја развиваат и промовираат родовата политика (Geyer, 2000). Цврстата регулатива и директивите во овој домен вклучуваат: борба против дискриминацијата на родова основа, промоција на еднакви можности и на еднаков третман на жените во процесот на вработување, обезбедување еднаква висина на плати меѓу мажите и жените, еднаков третман во доменот на професионалните шеми за социјално осигурување, подобрување на здравствениот и на сигурносниот статус во рамките на работните услови на жените за време на нивната бременост и сл. Примената на задолжителните одредби на ЕУ во делот на родовите прашања придонесе во многу земји што се кандидати и членки да се воведат нови законодавни акти (закони за еднаквост меѓу половите, родителско отсуство и сл.), но и нови институционални механизми (сектори за рамноправност, за еднакви можности, за антидискриминација и сл.). Сепак, одреден дел автори забележуваат дека иако постои зголемување на законодавната и на институционалната рамка за родовите прашања на ниво на ЕУ, сепак нивната примена во практика и спроведувањето не го следат истиот тренд (Beveridge и Nott, 2002, Paskal и Kwak, 2005).

Друг дел автори, пак, го критикуваат тесниот аспект на третирање на родовите прашања, кои не го земат предвид семејниот статус на жената, туку само нејзината позиција на пазарот на труд. Така, според Остнер и Луис „ЕУ ги третира жените што работат исто како и мажите што работат. Семејниот статус се зема предвид само за жените што се постојано вработени и што примаат плата“ (Ostner и Lewis, 1995, стр. 159).

Во развивањето на родовото законодавство на ниво на Европската унија, голема заслуга имаат институциите како Европската комисија и Европскиот суд за правда. Овие институции го прошируваа аспектот на толкување на родовите прашања, притоа постигнувајќи зголемување на сопствените интервенции. Така на пример, Европскиот суд за правда беше иницијаторот за пошироко толкување на еднаквост во плаќањата, но, сепак, тој повлече линија и во тоа толкување не ја вклучи неплатената работа, нагласувајќи дека „не е работа на Судот да решава прашања што се однесуваат на организација на семејството, ниту, пак, да ги поместува / одредува границите на обврски меѓу мажите и жените“ (Ostner и Lewis, 1995, стр. 165). Истовремено, овие институции со афирмирањето на концептот родова еднаквост придонесоа за намалување на супсидијарна улога на Европската унија бидејќи овие прашања многу малку беа развиени и регулирани на локално ниво, што беше видено како погоден терен и причина за нивно зголемување на наднационално ниво.

Во согласност со Извештајот за еднаквост меѓу мажите и жените во Унијата, учеството на жената во сите сфери на животот е помало од тоа на мажите. Така, овој извештај ги наведува следниве состојби:

- Стапката на вработеност на жените се зголемува, но сепак таа е помала од таа кај мажите и покрај фактот дека жените претставуваат мнозинство меѓу студентската популација, како и меѓу дипломираните студенти;
- Жените заработуваат, во просек, 15 проценти помалку од мажите за секој одработен час;
- Жените се помалку застапени на позиции што овозможуваат донесување одлуки во економскиот и во политичкиот живот, иако нивното вкупно учество во овие сфери е зголемен во последната декада;
- Поделбата на семејните одговорности е сè уште во голема мера нееднаква меѓу мажите и жените;
- Ризикот од сиромаштија е поголем кај жените отколку кај мажите;

- Жените се почесто жртви на семејно насилство, како и поранливи во однос на трговија со луѓе²⁴.

Во март 2006 година Европската комисија усвои Патоказ за еднаквост меѓу мажите и жените, кој се темели на шест приоритетни домени на акција за кои ќе се залага Европската унија во периодот 2006-2010 година. Тие аспекти вклучуваат:

- (1) Еднаква економска самостојност за жените и за мажите;
- (2) Урамнотежување на приватниот и на професионалниот живот;
- (3) Еднаква застапеност во донесувањето одлуки;
- (4) Искоренување на сите форми на насилство и на трговија со луѓе базирано на родот;
- (5) Отстранување на родовите стереотипи;
- (6) Промоција на родова еднаквост во надворешната и во развојната политика.

Како што може да се забележи, родовите прашања иако успеаја да се изборат за нивно законодавно институционализирање на ниво на Унијата, сепак ја делат судбината на севкупната европска социјална политика, па така најчесто се регулирани во доменот на еднаквоста на пазарот на трудот.

²⁴ Извор: Европска комисија, 2008, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=418&langId=en>

14. РАЗЛИКИ МЕЃУ НАДНАЦИОНАЛНАТА (ЕУ) И НАЦИОНАЛНАТА СОЦИЈАЛНА ПОЛИТИКА

Од досегашната анализа можеме да заклучиме дека социјалната политика на Европската унија во голема мера се разликува од националниот пристап во социјалната политика. Иако во голема мера овие два пристапа имаат тенденција за нивно надополнување, сепак се карактеризираат со низа специфични историски, институциони и тематски посебности.

Гледано од хронолошки аспект, појавата на социјалната политика на Европската унија доцни зад националната социјална политика во Европа околу 70 години. Имено, првите социјални законодавства на ниво на државите-членки се јавуваат уште во 1880 година (во Германија, првите закони за социјано осигурување), додека Унијата своето социјално законодавство почнува да го развива со своето настанување односно во 1951 година (иако многумина сметаат дека вистински активности на Унијата во социјалната политика се јавуваат дури во 1970 година). Ваквата подоцнежна појава на наднационалната социјална политика може да се протолкува и како нејзин хендикеп, но во одредена смисла може да биде видено и како предност. Доцниот развој на социјалната политика на ниво на Унијата ѝ оневозможува да се бори со претходно оформените традиции, норми и практики на државите-членки и со тоа да има поголема ефикасност. Но, од друга страна, доцната појава на социјалната димензија на ЕУ ѝ овозможува да развива поиновативни концепти, политики и инструменти што не се темелат на бирокатизиран и хиерархиски принцип.

Друга специфика на социјалната политика на Унијата е специфичниот опфат на домени како - мобилност на пазарот на труд, заштита на здравјето и на сигурноста на работниците, родовата еднаквост, на кои не се гледа како на клучни аспекти во националната социјална политика. Највидлива асиметрија постои во делот на социјалната заштита - особено отсутноста на нејзината редистрибутивна функција на ниво на

Европската унија. Причините за различниот тематски опсег меѓу наднационалната и националната социјална политика се јавуваат, пред сè, како израз на принципот на супсидијарност, преку кои Европската унија се стреми да има влијание во домени што не се застапени и што не се доволно регулирани на национално ниво.

Голем број автори, исто така, истакнуваат низа дополнителни специфики и разлики меѓу националната и наднационалната социјална политика. Така, Шарпф (2002) разликува социјална политика што го создава пазарот на труд и социјална политика што го корегира пазарот на труд, при што Унијата има повеќе компетенции во создавањето. Мајоне (1993), следејќи го развојот на случувањата на ниво на Европската унија изнесе постоење на регулаторен модел на социјална политика.

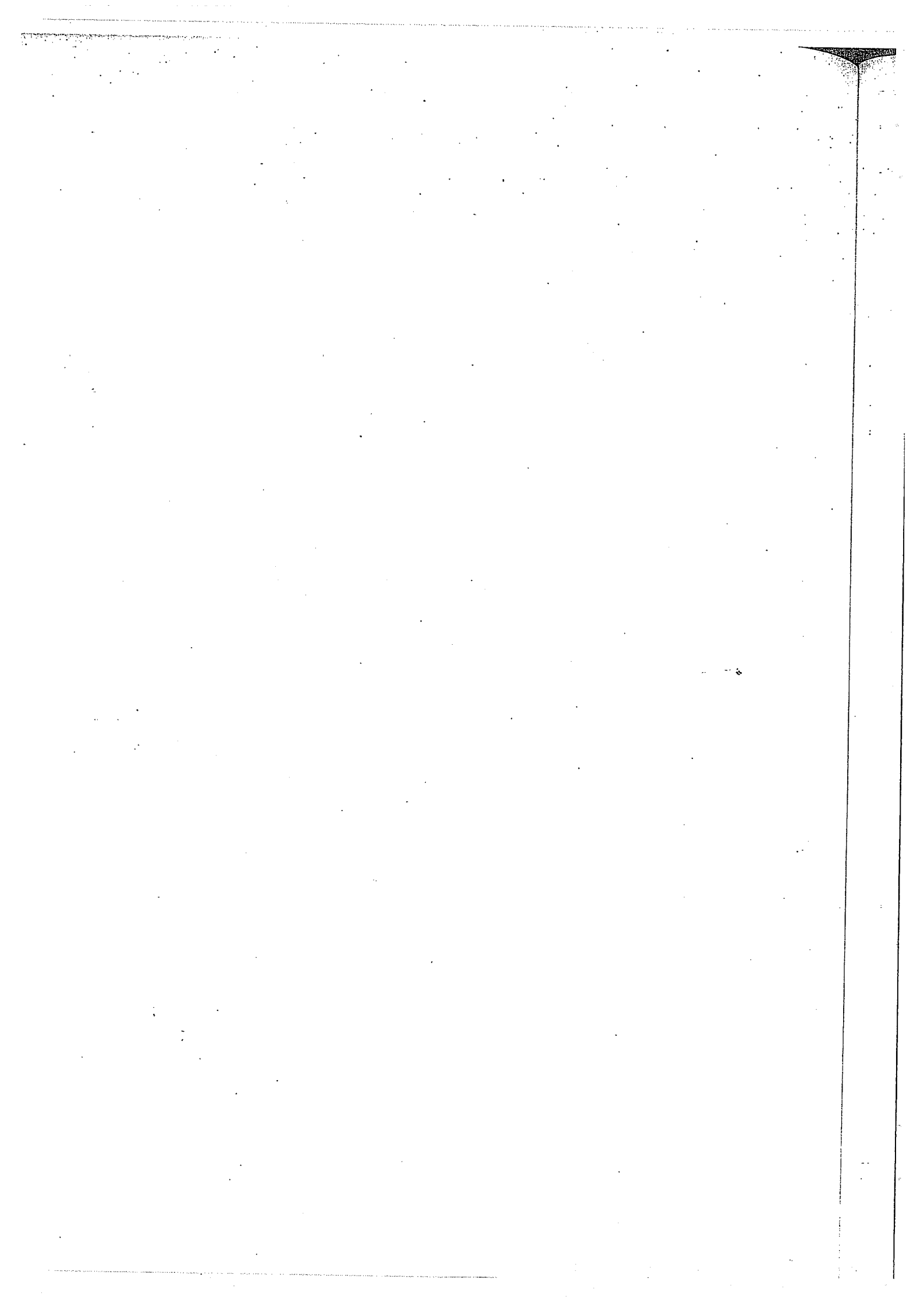
Механизмите и инструментите што ги применува Унијата, исто така, се разликуваат од националните мерки, пред сè, по нивниот доминантно необврзувачки карактер или по доминантноста на таканареченото меко законодавство. Иако е незадолжително, во одредена случаи се покажува дека може да има поголема ефекти, отколку одредени цврсти законски одредби. Исто така, додека мерките на наднационалната социјална политика вклучуваат, покрај законските одредби и директни парични трансфери, како и услуги и добра, мерките на наднационалната социјална политика се темелат на меко законодавство и на индиректни (што не се базирани на граѓански статус) финасиски фондови и грантови.

Сумирано, основните разлики меѓу националната и наднационалната социјална политика можат да се видат во табелата бр. 9.

Табела бр. 9: Основни разлики во пристапот на националната и на наднационалната социјална политика

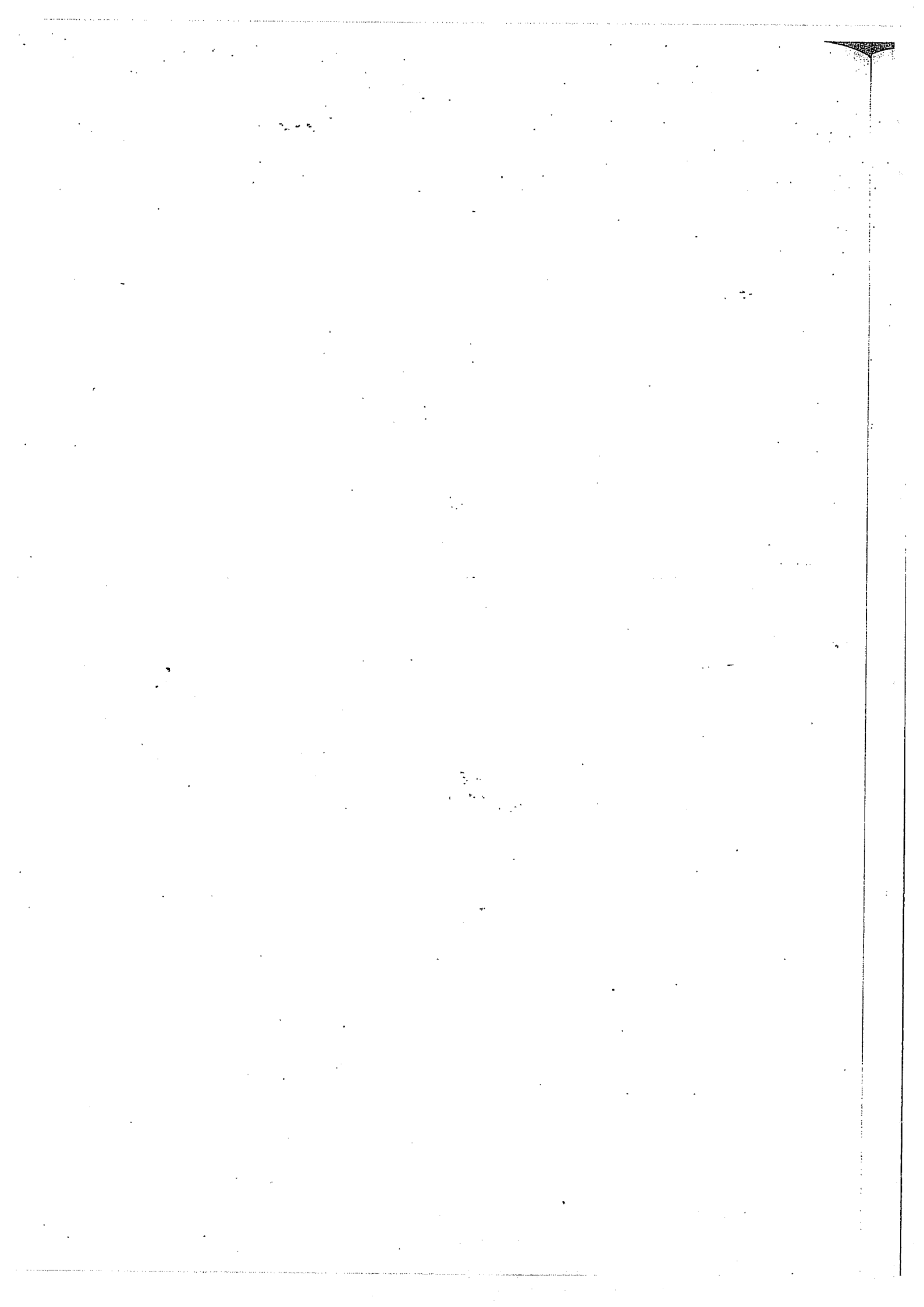
Национална социјална политика	Наднационална социјална политика
Првична надлежност	Супсидијарност
Хиерархиска одговорност (централна-локална власт)	Повеќестепено владеење
Граѓанство	Работнички права
Редистрибуција на социјални трансфери	Нередистрибувност
Регулација, надзор, и обезбедување услуги	Регулативна функција
Цврсто законодавство	Меко законодавство

Постоењето разлики во третирањето на социјалната политика на национално и на наднационално ниво може да биде видено во позитивна смисла, како еден вид меѓусебно надополнување. Сепак, големиот број социјални проблеми, како високи стапки на невработеност, сиромаштија и социјална исклученост во државите-членки и државите-кандидати на ЕУ, укажуваат дека и двете нивоа на практикување на социјалната политика мораат уште повеќе да се залагаат и ефективно да ги насочуваат своите социјални мерки.



ТРЕТ ДЕЛ

ЕВРОПСКАТА УНИЈА И СОЦИЈАЛНАТА ПОЛИТИКА ВО ДРЖАВИТЕ - ЧЛЕНКИ И КАНДИДАТИ



15. ВЛИЈАНИЕ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА ВРЗ СОЦИЈАЛНАТА ПОЛИТИКА ВО ПОСТАРИТЕ ДРЖАВИ - ЧЛЕНКИ (ЕУ 15)

Тенденцијата да се согледаат ефектите од влијанието на Европската унија врз националниот политички систем и политика е сè почеста. Ваквата преокупација придонесе за појава на голем број студии за анализа на ефектите од европеизацијата во различни домени, како: националниот парламент, партиските системи, односите меѓу државата и општеството, и сл. Во доменот на европската социјална политика, анализите на ефектите од нејзиното применување во домашното законодавство и практика се зачестија во последната декада и сè уште имаат нагорен тренд (Bertozzi and Bonolli, 2002; Falkner, 2003, Moreno and Palier, 2004). Оваа тематска целина ќе направи обид да истакне неколку аспекти на европеизацијата во националната социјална политика комбинирајќи ги постојните истражувања и статистичките податоци што се на располагање на европско ниво.

Едно од потемелните истражувања на компатибилноста на национално-социјалната политика со европските директиви во доменот на трудовото право (Falkner, 2003) укажува на постоење на три различни „света на компатибилност“ во Европската унија. Имено, Фалкнер во своето истражување врши анализа на шест различни директиви²⁵ и на процесот на нивното спроведување во националното законодавство и практика на државите-членки. Врз основа на претходните слични типологизации - „три света на благосостојба“ (Esping Andersen, 1990) и „семејства на нации“ (Castles, 1993), Фалкнер создава класификација на „три света на компатибилност“ меѓу 15 држави-членки на ЕУ, и тоа: свет на добра компатибилност; свет на условна компатибилност и свет на запоставување. Фалкнер ваквата класификација не

²⁵ Директивите за: право на писмено информирање за условите на работа; родителско отсуство; работно време; заштита на бремените работнички; заштита на младите во процесот на трудот; заштита на вработените со нецелосно работно време.

ја поистоветува со добра, средна и со лоша компатибилност, туку истакнува дека претставува израз на навременоста на процесот на спроведувањето, тешкотиите во спроведувањето на директивите, приоритетноста на спроведувањето на директивите и сл. (табела бр. 10).

Од приложената табела може да се види дека скандинавските земји имаат најголема компатибилност во процесот на спроведувањето на директивите од доменот на трудовото право, додека, пак, земјите од континентална Европа, како и Велика Британија, ја условуваат компатибилноста на спроведувањето на директивите со националните приоритети. Земјите од Јужна Европа (и во некои случаи Франција и Луксембург) се покажуваат како ненавремни и проформа спроведувачи на директивите во практика.

Табела бр. 10: Три „света“ на компатибилност во ЕУ (15) во однос на спроведувањето на трудовите директиви

	Свет на ДОБРА КОМПАТИБИЛНОСТ	Свет на УСЛОВНА КОМПАТИБИЛНОСТ	Свет на ЗАПОСТАВУВАЊЕ
Важност на компатибилноста со правото на ЕУ	Високо вреднувана цел, која ги надминува домашните приоритети	Една цел меѓу многуте, каде што домашните приоритети доминираат	Не е видена како цел
КАРАКТЕРИСТИКИ НА КОМПАТИБИЛНОСТА			
Спроведувањето е...	Навремена и регуларна	Навремена и регуларна само тогаш кога не е во конфликт со домашните приоритети	Задочнета и „проформа“
Фактори што влијаат на компатибилноста	Култура на добра компатибилност како општествен механизам	Влијанието на владите и на поголемите групи на интерес	Поврзаноста со домашните реформи
Услови на некомпатибилност (доколку се појави)	Некомпатибилноста е ретко присутна	Некомпатибилноста е често присутна и долгорочна	Некомпатибилноста е правило место исклучок
ФАЗИ И ЗЕМЈИ			
Фаза на законодавно усогласување	Данска Шведска Финска	Австрија, Белгија, Германија, Велика Британија, Шпанија, Ирска, Холандија, Италија	Франција, Грција, Луксембург, Португалија
Фаза на усвојување и на спроведување		Франција ⇐ Луксембург ⇐	⇒ Италија ⇒ Ирска

Извор: Фалкнер, 2003

Трите света на компатибилност ги потврдуваат резултатите од претходно афирмираните компаративни класификации (Esping -Andersen, Castles), каде што скандинавските земји поради својот развиен модел на социјална држава секогаш се покажуваат како најдарежливи обезбедувачи на социјална заштита, додека, пак, на другиот крај се земјите од Јужна Европа, кај кои рудиментираниот облик на социјална држава ја условува ограниченоста на социјалната благосостојба, која ја обезбедува државата. Во случај на спроведување на одредбите од европската социјална политика резултатите се слични бидејќи скандинавските земји веќе претходно ги имаат постигнато предвидените минимум стандарди, додека, пак, кај земјите од Јужна Европа се јавува неопходност од поголем временски период за нивно спроведување.

Анализите на другите домени на примена на социјалната политика, исто така, покажуваат различни солуции. Пристапувајќи кон анализа на сродноста меѓу политиката за вработување кај постарите држави-членки на Унијата, можат да се откријат три или четири различни пристапи: земјите од англосаксонско говорно подрачје; континентална Европа и Јужна Европа (кои понекогаш се разгледуваат и како посебни режими) и нордиските земји (Bertozzi and Bonoli, 2002). Според Бертоци и Боноли, 15-те држави-членки на Европската унија, почнувајќи од 70-тите години на минатиот век, во доменот на вработувањето, главно, се соочуваат со два предизвика: справување со намалениот број вработувања во индустријата и вклучување на жените на пазарот на трудот. Во соочувањето со овие предизвици државите-членки развија различни стратегии. Така, земјите од англиско говорно подрачје, чијшто модел најчесто се одбележува како либерален, се решија овие предизвици првично да ги регулира самиот пазар, додека, пак, државата беше задолжена само за ограничена политика на вработување, која најчесто се состоеше во обезбедување на невработените со скромни парични бенифиции. Создавањето нови работни места во овие земји беше многу успешно во секторот на услуги, но тоа, пак, придонесе и за содавање

голем расцеп во примањата, како и проблеми на сиромаштија и на исклученост. Континенталните и јужноевропските земји го разрешуваа проблемот на деиндустријализацијата со намалување на работната сила преку предвремени и инвалидски пензионирања, но, исто така, и преку преземање стратегии за зголемување на вработувањето кај жените. Но, овие системи, исто така, се карактеризираа со силна социјална заштита за редовновработените. Ова создаде расцеп меѓу тие во системот (најчесто средовечни мажи) и тие надвор (младите невработени и жените). Овој модел се покажува како најпроблематичен во однос на стапките на вработеност (табела бр. 8), но, исто така, и модел што многу тешко се реформира. Конечно, нордиските земји се карактеризираат со дарежливи бенефиции во случај на невработеност, комбинирани со систем на активна политика на пазарот на трудот (обуки за полесно вклучување на пазарот на трудот). Исто така, овој модел покажува високи стапки на вработеност, кои еднакво се застапени и кај мажите и кај жените.

Од истакнатото може да се забележи дека постои значителен диверзитет во пристапот кон вработувањето, што остава простор за скептицизам во однос на успехот на европската стратегија за вработување во усогласувањето на различната трудова политика. Сепак, напорите на Унијата во однос на вработувањето се насочени кон постигнување конвергентен ефект преку комбинирање на двата посуспешни пристапа во однос на стапките на вработеност: нордискиот и либералниот модел. Врз основа на ваквата поставеност на ЕСВ, а и врз база на искуствата од нејзиното спроведување, најголем број промени се очекуваат да бидат направени во континенталниот и во јужноевропскиот модел. Ова кореспондира и со заклучоците што ги дава Европската комисија во рамките на спроведувањето на ЕСВ, каде што најголем број препораки се дадени за земјите од Јужна Европа и за континенталноевропските земји. Сепак, анализирањето на ефектите од ЕСВ се покажува како многу тешко поради проблемот на изолирање на ефектите, кои се резултат на препораките на европската стратегија за вработување

од другите реформски цели. Но, врз основа на примената на отворениот метод на координација и зачестената размена на искуства во доменот на политиката на вработувањето, сепак можат да се истакнат неколку позитивни влијанија на Унијата врз националната политика за вработување, како - појава на употреба „заеднички јазик“ во процесот на афирмирање на целите што ги поставува Унијата како и промоција на заеднички идеи во вработувањето преку создавањето национални акциски планови. Можеби ЕСВ и ОМК не можат директно или самостојно да влијаат на промената на политичкиот курс на земјите, но сигурно е дека имаат влијание врз засилувањето на одредени актери, како и врз динамиката на спроведувањето на одредени цели во политиката за вработување.

Табела бр. 11: Стапки на вработеност во ЕУ 15, 2007 година

Држава	Стапки на вработеност (вкупно)	Стапки на вработеност (мажи)	Стапки на вработеност (жени)
ЕУ 27	65,4	72,5	58,3
ЕУ 15	67,0	73,0	59,7
Белгија	62,0	68,7	55,3
Данска	77,1	81,0	73,2
Германија	69,4	74,7	64,0
Ирска	69,1	77,4	60,6
Грција	61,4	74,9	47,9
Шпанија	65,6	76,2	54,7
Франција	64,6	69,3	60,0
Италија	58,7	70,7	46,6
Луксембург	64,2	72,3	56,1
Холандија	76,0	82,2	69,6
Австрија	71,4	78,4	64,4
Португалија	67,8	73,8	61,9
Финска	70,3	72,1	68,5
Шведска	74,2	76,5	71,8
Обединето Кралство	71,5	77,5	65,5

Извор: Еуростат, 2008

Во доменот на социјалното вклучување, европската социјална политика, поточно стратегиите за социјално вклучување, настојуваат да ја следат успешноста на политиката за вработување, барем во однос на бројот на преземени активности на ниво на Европската унија. Политиката на социјално вклучување администрирана на наднационално ниво вклучува поставување специфични цели и показатели, создавање национални акциски планови, препораки и заеднички извештаи за состојбите во овој домен. Сето ова ги натера земјите што се членки многу поактивно да се занимаваат со преземање координирани стратегии во согласност со поставените показатели, цели и препораки на Европската комисија. Една од поставените цели на Комисијата, дадена во нејзиното комунике до Европскиот совет во Барселона 2002 година беше преполовување на стапката на сиромаштија на една половина, односно на 9 проценти до 2010 година. Сепак, состојбите во Унијата во однос на сиромаштијата покажуваат големи разлики, со што оваа предвидена цел може да изгледа недостижна. Во 2001 година, со ризикот од сиромаштија во Шведска беа соочени 9 проценти од популацијата, додека, пак, овој процент во Ирска изнесуваше 21 процент (графикон бр. 4). Во јужноевропските земји, како и во Ирска, сиромашните луѓе имаат многу мал пристап до севкупниот општ просперитет во нивните земји, а истовремено, се изложени на посериозни и на долгорочни облици на сиромаштија и на депримираност (Joint Inclusion Report, 2004). Исто така, од анализираниите состојби во 2001 година се заклучува дека земјите со подарожлива социјална заштита поефективно успеваат да ги санираат проблемите на сиромаштијата, додека, пак, во земјите во кои стапката на сиромаштија е повисока се смета дека е резултат на маргинализираноста на поддршката од системите за социјална заштита. Токму поради тоа, една од препораките на Комисијата во однос на стратегиите за намалување на сиромаштијата во земјите што се членки е и одржување на високи нивоа на социјални бенефиции.

Од аспект на позитивните ефекти на координирање на политиката за социјално вклучување, заедничкиот извештај на Европската комисија од 2004 година забележува дека одредени земји,

како Велика Британија и Ирска, направиле позитивен чекор во намалувањето на бројот на лицата во ризик од долгорочна сиромаштија. Истите земји се прикажуваат како позитивен пример за намалувањето на стапката на сиромаштија кај децата.

Гледано на генерално ниво, може да се констатира дека ефектите од стратегиите за социјално вклучување на Унијата претежно придонесуваат за симболична политика, која само доколку се здружи постојано и во комбинација со други дополнителни мерки (економски, даночни и сл.) може да придонесе за поголеми забележителни ефекти. Но, сепак, како што констатира и Радаели, ефектите од оваа политика иако, можеби, се ограничени, сепак придонесуваат за забележлива конвергенција на идеи (идејна конвергенција). Сепак, оваа конвергенција е во ембрионска фаза и не значи дека ќе резултира со конвергенција во политичките одлуки и во имплементацијата (Radaelli, 2003).

Табела бр. 12: Стапка на (ризик од) сиромаштија* пред и по социјалните трансфери** во ЕУ 15 (2006)

	Во ризик од сиромаштија пред социјални трансфери	Во ризик од сиромаштија по социјални трансфери
ЕУ 27	26 ^(e)	16 ^(e)
ЕУ 15	26	16
Белгија	27	15
Данска	28	12
Германија	26	13
Ирска	33	18
Грција	23	21
Шпанија	24	20
Франција	25	13
Италија	24	20
Луксембург	24	14
Холандија	21	10
Австрија	25	13
Португалија	25 ⁽ⁿ⁾	18 ⁽ⁿ⁾
Финска	29	13
Шведска	29	12
Обединето Кралство	30	19

Извор: Еуростат, 2008

Забелешки:

С - Процена на Еуростат; П - провизорна вредност

* Сиромаштијата е мерена како 60 проценти од медијалниот еквивалентен национален приход, по добивањето на социјалните трансфери.

** Пензиите се вкalkулирани како приход пред социјалните трансфери, а не како социјален трансфер.

За разлика од вработувањето и од социјалната вклученост, доменот на пензиите е регулиран со помал број координативни стратегии на ниво на Унијата. Процесот на усогласување на стратегијата за модернизација на пензиските системи во државите-членки на Унијата се базира на цели, групирани во три главни подрачја: 1) соодветност и одржливост на пензиските системи; 2) преносливост на дополнителните пензиски права; и 3) подобрување на дополнителната пензиска заштита преку создавање пензиски форум. Врз основа на овие цели земјите што се членки изработуваат национални стратешки извештаи. Сепак, овие извештаи, за разлика од националните акциски планови, не предвидуваат мерки за да ги пресретнат поставените цели, туку само ја отсликуваат состојбата со пензиските системи (табела бр. 13 и 14). Со цел да се зголеми координацијата во доменот на пензиите, во тек се преговори на ниво на Унијата за изработување заеднички показатели и во овој домен.

Табела бр. 13: Трошоци за пензи како процент од БДП во ЕУ 15 (2001)

Држава/година	1995	2000	2006
Белгија	11,8	11,0	11,0
Данска	11,3	10,5	10,6
Германија	12,5	12,9	12,7
Ирска	5,0	3,6	5,0
Грција	10,0	11,1	11,9
Шпанија	10,1	9,6	8,8
Франција	13,4	12,9	13,2
Италија	14,2	14,4	14,7
Луксембург	11,1	9,4	8,6
Холандија	13,9	12,5	12,7
Австрија	14,2	14,3	14,0
Португалија	9,7	10,5	13,0
Финска	12,7	10,5	11,0
Шведска	12,5	11,3	12,0
Обединето кралство	11,7	11,9	10,7

Извор: Еуростат, 2008

Табела бр. 14: Актуелни сосостојби и проекции за учеството на старата популација (65 години и повеќе) во работоспособната популација (15-64) во проценти

Држава/година	2007	2010	2030	2050
Белгија	25,9	26,09	37,58	43,87
Данска	23,2	24,98	37,85	41,31
Германија	29,9	31,17	46,23	56,43
Ирска	16,2	16,67	24,63	40,4
Грција	27,6	28,22	38,47	56,99
Шпанија	24,2	24,43	34,32	58,69
Франција	24,9	25,81	39,02	44,68
Италија	30,2	30,99	42,45	59,24
Луксембург	20,7	21,07	30,8	37,82
Холандија	21,5	22,82	40	45,61
Австрија	25,0	26,01	38,09	48,31
Португалија	25,6	26,58	36,63	52,96
Финска	24,8	25,7	43,89	46,61
Шведска	26,4	27,81	37,43	41,91
Обединето кралство	24,1	24,72	33,23	37,96

Извор: Еуростат, 2008

Иако и во однос на координацијата на пензиските системи ефектите не се толку видливи, тоа не значи дека не постојат. Врз основа на 11-те цели, пензиските системи во Унијата покажуваат поголема насоченост кон обединување на економските цели со логиката на социјалната заштита. Исто така, во овој домен е забележителен и консензус за нивото на промени што се неопходни. Во интерес на зголемувањето на ефектите на европската социјална политика во пензиските системи, Европската комисија треба да се стреми кон засилување на процесот на евалуација на извештаите, создавање водачи и препораки, кои во соработка со Комитетот за социјална заштита би требало да се воспостават и координираат.

Анализирајќи ги на генерално ниво ефектите од социјалната политика на Европската унија може да се забележи дека се

соочува со одредени пречки кај постарите држави-членки на Европската унија (ЕУ15). Тие пречки произлегуваат од: а) подолгата традиција на националната социјална политика како и пристапите во нејзиното создавање, поради што потешко се приспособува на новите стратегии на наднационално ниво; б) улогата на политичките фактори, кои повторно, поради поголемата традиција, се покажуваат како помоќни во заштитувањето на националната социјална политика од надворешните влијанија; и в) генерално повисокиот економски пораст во овие земји им овозможува на креаторите на националната социјална политика декларативно да се залагаат за социјалните цели на Унијата, но притоа стратегиите да ги базираат на сопствените национални приоритети.

16. ВЛИЈАНИЕ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА ВРЗ СОЦИЈАЛНАТА ПОЛИТИКА ВО ПОНОВИТЕ ДРЖАВИ - ЧЛЕНКИ (ЕУ 12)

Еден од најголемите предизвици со кои се соочи Европската унија од нејзиното постоење беше проширувањето кон земјите од Централна и од Источна Европа (ЦИЕ). Покрај разликите од економски, политички и од социјален карактер, кои овие земји ги носеа со себе, дополнителен предизвик претставуваше нивниот број, кој дотогаш како број на земји²⁶ што на ист датум влегуваат во Европската унија не беше забележан. Гледано од социјален аспект, државите-членки на Унијата (ЕУ 15) на проширувањето кон Централна и кон Источна Европа гледаа со скепса од неколку причини: а) страв од социјален дампинг; б) страв од социјален туризам; и в) страв од намалување на слободните работни места.

- а) Стравот од социјалниот дампинг, пред сè, се однесуваше на ризикот од преемстување на одредени компании во земји во кои висината на платите и на другите социјални бенефиции се пониски, со цел да ги намалат трошоците на трудот. Ваквиот страв, генерално, можеше да се оправда поради тоа што земјите од Централна и од Источна Европа, навистина, имаа просечно пониски нивоа на плати (околу 46 проценти од просекот на ЕУ 15) и пониски социјални стандарди. Сепак, првичните искуства, како и искуствата од претходните проширувања кон земјите од Јужна Европа (1981 година - Грција, 1986 година - Шпанија, Португалија) покажаа дека страхувањата не се материјализираа. Генерално, директните вложувања од „старите“ држави-членки на ЕУ, како и апликацијата на социјалните и на трудовите критериуми на Унијата помогнаа да се подобрат стандардите во новите држави-

²⁶ На 1 мај 2004 година во Европската унија влегоа следниве земји: Чешка Република, Унгарија, Естонија, Кипар, Полска, Летонија, Словенија, Литванија, Словачка и Малта. Иако во ова проширување беа предвидени и Романија и Бугарија, овие држави влегоа во Европската унија три години подоцна, на 1 јануари 2007 година.

членки во смисла на продуктивноста и на работните услови.

- б) Социјалниот туризам како предизвик го наметнуваше стравот од надоаѓање на лица од други земји мотивирани од можноста за здобивање со подарожливи социјални бенефиции и социјални услуги. Ова придонесе за преземање низа мерки меѓу ЕУ 15 за засилување на контролата врз социјалните системи со цел да се ограничи пристапот (максимум до седум години) до системите за социјална заштита и социјално осигурување.
- в) Стравот од намалување на слободните работни места е поврзан со претходните две причини, како и со стравот од големи маси на миграции. Но, и овде можноста од реализирање на ваквото страхување беше ограничена поради неколку причини: разликите во висината на платите не можат самостојно да ја поттикнат масовната миграција; разликите во платите и не се толку големи ако се пресметаат врз нивната реална куповна моќ (како на пр. во Словенија, Чешка, Унгарија), зголемувањето на можностите во новите држави-членки поради економскиот позитивен ефект од проширувањето, исто така, влијаеше дестимулативно на можните професионални миграции.

Сепак, гледано од системски аспект, многу поважен атрибут што со себе го носеа новите држави-членки беше различниот модел на социјална политика. Иако сите нови држави-членки не се одликуваа со еден ист хомоген модел, сепак постојат неколку обележја што се суштински за сите, а кои се наметнуваат како обврска да бидат трансформирани поради потребите на практикување на социјалниот модел на Унијата. Дел од тие обележја вклучуваат:

- бирократизирана социјална држава, која обезбедува социјални услуги на централизиран и не толку отворен начин;

- недостиг од либерални искуства во обезбедувањето на социјалната заштита (немање искуства во вклучувањето на приватниот и на цивилниот сектор во нудењето на социјалните услуги);
- неефикасност на социјалното партнерство и на социјалниот дијалог во оформувањето на национално-социјалните стратегии;
- нагласени егалитарни очекувања на народот за обезбедување дарежливи социјални бенефиции од страна на државата;
- неефикасност и ненасоченост на социјалните бенефиции;
- неповрзаност на социјалната со економската политика;
- заснованост на социјалната политика на немерливи и квалитативни цели.

Другите социјални, економски и демографски карактеристики на новите земји што се членки, исто така, укажуваа (и сè уште во одреден мера укажуваат) на специфични разлики со ЕУ 15 (види табели со ред. бр. 15, 16, 17 и 18).

Гледано во согласност со стапките на вработеност, во периодот пред нивното приклучување кон Унијата, земјите од Централна и Источна Европа имаа компаративно пониски стапки на вработеност. Исклучок од ваквата ситуација беа само Чешка и Кипар, кои имаа повисока стапка на вработеност во споредба со просечната стапка на вработеност во ЕУ 15 во 2000 година. Актуелните состојби укажуваат дека во периодот по приклучувањето во Европската унија, поголем број држави од ЦИЕ (Естонија, Летонија, Словенија и Кипар) успеаја да ја достигнат и надминат просечната стапка на вработеност во постарите држави што се членки на Унијата (ЕУ 15). Сепак, состојбите на невработеност (види претходно табела бр.4), кои се повисоки во споредба со просекот на ЕУ 15, укажуваат на приоритетноста од афирмирање на нов пристап во политиката на вработување, за кој земјите од Централна и од Источна Европа имаат најголема неопходност.

Табела бр. 15: Стапки на вработеност во поновите држави-членки - ЕУ 12 (2000; 2004; 2007)

Држава/година	Стапка на вработеност 2000	Стапка на вработеност 2004	Стапка на вработеност 2007
ЕУ 15 (постари држави членки)	63,4	64,8	67,0
Бугарија	50,4	54,2	61,7
Чешка	65,0	64,2	66,1
Естонија	60,4	63,0	69,4
Кипар	65,7	68,9	71,0
Летонија	57,5	62,3	68,3
Литванија	59,1	61,2	64,9
Унгарија	56,3	56,8	57,3
Малта	54,2	54,0	54,6
Полска	55,0	51,7	57,0
Романија	63,0	57,7	58,8
Словенија	62,8	65,3	67,8
Словачка	56,8	57,0	60,7

Извор: Буростат (2008)

Во доменот на сиромаштијата, дел од државите во Централна и во Источна Европа, благодарение на претходните дарежливи системи на социјална заштита, успеваа да одржат пониска стапка на сиромаштија гледано во просек со ЕУ 15. Сепак, дел од нив - Естонија, Летонија, Литванија, Полска и Романија во 2000 година имаа повисоко ниво на сиромаштија од европскиот просек, што во одредена смисла беше и основа за стравот меѓу државите-членки дека дел од оваа популација ќе мигрира и ќе бара заштита од системите на социјална заштита и на пазарите на труд во постарите држави-членки на Унијата. Сепак, во согласност со истакнатото, ваквиот страв не се материјализираше во голема мера, односно во предвидуваните димензии. Но, тоа

што е проблематично е што сиромаштијата како феномен не се намали во годините по приклучувањето во Унијата. Напротив, во најголемиот број нови држави - членки (со исклучок на Малта), стапката на сиромаштија во 2006 година беше повисока во споредба со 2000 година. Ваквите состојби алармираат дека членството во Унијата само по себе не носи подобра економска и социјална благосостојба кај сите жители, укажувајќи дека стратегиите за помош на најризичните категории и понатаму се соочуваат со предизвик да им излезат в пресрет на голем број лица што имаат потреба од социјална заштита.

Табела бр. 16: Стапка на (ризик од) сиромаштија* пред и по социјалните трансфери** во ЕУ 12 (2000; 2004, 2006)

Држава/ година	Во ризик од сиромаштија/ 2000 година		Во ризик од сиромаштија/ 2004 година		Во ризик од сиромаштија/ 2006 година	
	Пред социјални трансфери	По социјални трансфери	Пред с.т.	По с.т.	Пред с.т.	По с.т.
ЕУ 15	23	15	26	17	26	16
Бугарија	18	14	18	15	17	14
Чешка	:	:	:	:	22	10
Естонија	26	18	26	20	25	18
Кипар	:	:	:	:	22	16
Летонија	22	16	:	:	28	23
Литванија	23	17	:	:	27	20
Унгарија	17	11	:	:	30	16
Малта	19	15	:	:	21	14
Полска	30	16	:	:	29	19
Романија	21	17	23	18	24	19
Словенија	18	11	:	:	24	12
Словачка	:	:	:	:	20	12

Извор: Еуростат, 2008

Забелешки:

С - Процена на Еуростат; П - провизорна вредност

* Сиромаштијата е мерена како 60 проценти од медијалниот еквивалентен национален приход, по добивањето на социјалните трансфери.

** Пензиите се вкалкулирани како приход пред социјалните трансфери, а не како социјален трансфер.

Во однос на социјалните трошоци, периодот на транзиција, очигледно, придонел за нивно намалување, така што гледано споредбено со просекот на ЕУ, сите земји имаат пониски трошоци за социјални трансфери.

Табела бр.17: Трошоци за социјални трансфери како дел од БДП во поновите држави членки - ЕУ 12 (2000; 2004; 2007)

<i>Држава/година</i>	<i>2000</i>	<i>2004</i>	<i>2006</i>
ЕУ 15	26,8	27,6	27,5
Бугарија	:	:	15,0
Чешка	19,5	19,3	18,7
Естонија	14,0	13,0	12,4
Кипар	14,8	18,1	18,4
Летонија	15,3	12,9	12,2
Литванија	15,8	13,3	13,2
Унгарија	19,3	20,8	22,3
Малта	16,9	18,6	18,1
Полска	19,7	20,1	19,2
Романија	13,2	15,1	14,0
Словенија	24,2	23,4	22,8
Словачка	19,4	17,2	15,9

Извор: Еуростат, 2008

Во однос на стареењето на популацијата, во новите држави-членки, во просек, преовладува помладо население, што од демографски аспект може и не бара интервентни мерки, меѓутоа од аспект на економската одржливост на пензиските системи, сигурно дека показателите како стапката на невработеност посочуваат на промени и во овој домен.

Табела бр. 18: Актуелни состојби и проекции за учеството на старата популација (65 години и повеќе) во работоспособната популација (15-64) во проценти

Држава/година	2007	2010	2030	2050
Бугарија	24,9	2010	2030	2050
Чешка	20,2	25,29	36,28	55,44
Естонија	25,1	21,83	35,71	54,81
Кипар	17,6	25,01	34,42	47,19
Летонија	24,8	18	27,44	37,65
Литванија	22,7	25,17	34,57	51,18
Унгарија	23,2	23,18	34,71	51,13
Малта	19,8	24,22	34,06	50,83
Полска	19,0	21,19	39,14	49,77
Романија	21,3	18,98	35,98	55,69
Словенија	22,7	21,34	30,32	54
Словачка	16,5	23,91	40,83	59,4

Извор: Еуростат, 2008

Влегувајќи во Унијата со вакви социјални и економски карактеристики, новите држави-членки првично се соочија со неопходност од приспособување на нивното законодавство од социјалниот домен со тоа на Унијата. Пренесувањето на социјалниот *acquis* не придонесе за некои поголеми проблеми. Единствено, во доменот на слободното движење на луѓето (трудот) поради одредени ограничувања што ги воведоа постарите држави-членки, се воспоставија транзициони периоди (3+2) за користење на севкупните можности на пазарите на трудот во Унијата од страна на работниците од новите држави-членки.

Но, тоа што имаше и сè уште има големо влијание во новите држави-членки во однос на приспособувањето на нивната политика од социјалниот домен, секако, е „мекото“ социјално законодавство на Унијата, кое особено во доменот на вработување и на социјалната исклученост покажува најголеми ефекти. Врз основа на исцрпноста, но и на навременото следење

и вклучување на препораките на Европската комисија во своите национално-социјални агенди, може да се каже дека ефектот што мекото социјално законодавство го постигнува е поголем од тој што е случај во постарите државите-членки. Причините што одат во прилог на оваа теза вклучуваат: прекинување (во најголем број случаи) со претходниот модел на социјална политика, искористување на добиените позитивни примери и практика во правец на натамошното реформирање на социјалните стратегии, искористување на добиената финансиска и стручна помош од Унијата и, конечно, потребата за побрзо приклучување кон Унијата, која придонесуваше за навремено и темелно прифаќање на понудените социјални стратегии и директиви на Унијата.

Во доменот на вработувањето, новите држави-членки ја почнаа соработката со Унијата преку изработка на заедничките извештаи за процена на состојбите со вработеноста и со пазарот на трудот. Овие извештаи беа подготвени и потпишани во периодот од 2000 до 2003 година со сите нови држави-членки (табела бр. 15). Анализата на овие документи покажа низа заеднички предизвици во однос на пазарот на трудот на новите држави-членки:

- (1) Зголемување на работната понуда како предуслов за натамошниот економски и социјален развој;
- (2) Зголемување на вработувањето поради поддршка на економскиот развој и достигнување на висината на приходите во проширената Унија;
- (3) Обезбедување компатибилноста меѓу функционирањето на пазарот на трудот и реформите во економијата;
- (4) Зголемување и приспособување на работната сила во контекст на потребите за реструктурирање и притисоците поврзани со Единствениот европски пазар (Европска комисија, 2003).

Процесот на постојаниот надзор на овие предизвици од страна на Европската комисија, како и навременото истакнување на приоритетите во доменот на пазарот на трудот, придонесоа

за поголема ефективност и заложби во остварувањето на предвидените цели и мерки на пазарот на трудот од страна на новите држави-членки.

Табела бр. 19: Динамика на потпишување на заедничките извештаи за процена во доменот на вработувањето (ЈАР) и на заедничките меморандуми за социјална вклученост (ЈИМ)

Земја	Датум ЈАР	Датум ЈИМ
Чешка	11 мај 2000 година	18 декември 2003 година
Словенија	18 јули 2000 година	18 декември 2003 година
Полска	29 јануари 2001 година	18 декември 2003 година
Естонија	19 март 2001 година	18 декември 2003 година
Малта	26 октомври 2001 година	18 декември 2003 година
Унгарија	16 ноември 2001 година	18 декември 2003 година
Словачка	26 ноември 2001 година	18 декември 2003 година
Кипар	7 декември 2001 година	18 декември 2003 година
Летонија	12 февруари 2002 година	18 декември 2003 година
Латвија	6 февруари 2003 година	18 декември 2003 година
Бугарија	29 октомври 2002 година	3 февруари 2005 година
Романија	28 октомври 2002 година	20 јуни 2005 година

Извор: Европска комисија, Директорат за вработување, социјални прашања и за еднаквост, 2005 година

По влегувањето во Унијата, доменот на вработување на новите држави-членки продолжи да биде под надзор на Европската комисија преку изработување на Националните акциски планови за вработување. Кон овој процес, кој за ЕУ 15 почна

уште во 1998 година, веднаш се приклучија новите држави-членки, преку изработувањето на двегодишни национални акциски планови за вработување за периодот од 2004 до 2006 година. Врз основа на процените на Европската комисија дадени во Првичниот извештај за вработувањето за 2004/05 година, се забележува дека во однос на достигнувањето на зацртаната цел од 70 проценти стапка на вработеност, новите членки покажуваат послаби резултати. Другите анализи, кои збирно се дадени за сите земји што се членки (ЕУ25) говорат дека најдобри резултати се покажани во домените на: финансиски иницијативи за исплатување на работата; реформирање на јавните агенции за вработување; дизајнирање и евалуација на стратегиите за доживотно учење и олеснување и развој на бизнисот (Европска комисија, 2005).

Во доменот на социјалната вклученост, исто така е забележителен голем тренд на активности поврзани со европските иницијативи, кои несомнено придонесоа за низа позитивни ефекти. Слично како и кај вработувањето, соработката во овој домен почна за време на процесот на преговарање со Унијата, кога се изработија првите заеднички меморандуми за социјална вклученост. Овие меморандуми со сите 10 нови земји што се членки беа потпишани од страна на Европската комисија на 18 декември 2003 година, додека со Бугарија и со Романија во 2005 година.

Главни предизвици што беа истакнати како заеднички во меморандумите, вклучуваа:

- (1) Проширување на активната политика на пазарот на трудот поради обединувањето на долгорочно невработените и на другите групи на ризик од социјална исклученост;
- (2) Обезбедување исплати на социјална заштита, кои ќе осигуруваат соодветен минимален приход, но истовремено оттргнување на демотивациите за вработување;
- (3) Проширување на можностите за доживотно учење;
- (4) Олеснување на пристапите до јавните услуги, особено во доменот на здравство, социјални услуги, домување и на транспорт;

- (5) Интензивирање на напорите за надминување на проблемите со социјална вклученост кај малцинските етнички групи;
- (6) Засилување на политиката за поддршка на семејствата и на социјалните мрежи, како и заштита на правата на децата (Европска комисија, 2004)

Во прилог на позитивните ефекти, кои го имаше европската политика за социјално вклучување во новите земји што се членки, секако е и придонесот за усвојување мерливи показатели за состојбите поврзани со сиромаштијата и со социјалната вклученост. Во овие земји, можеби, за првпат се воспоставија споредбени и мерливи стандарди, кои во иднина ќе ја олеснуваат процената на ефективноста на нивната политика.

Разработката на меморандумите за социјална вклученост се детализираше преку националните акциски планови за социјална вклученост. Овие двегодишни планови, кои за првпат беа изработени од постарите членки за периодот од 2001 до 2003 година, новите држави-членки ги изработија по приклучувањето во 2004 година, со важност до 2006 година. Активностите што беа испланирани во нив се базираа на заедничките цели претходно усвоени од страна на Унијата во Ница, 2000 година. Комбинацијата на постоењето на заедничките цели и показатели во политиката на социјално вклучување, придружена со процесот на постојан надзор и евалуирање на нивната примена, покажува позитивен ефект во новите членки, кои во минатото не располагаа со посебна политика за социјално вклучување. Ваквиот придонес на европската социјална политика, секако, е од огромно значење, како поради олеснувањето и усогласувањето на процесот на намалување на сиромаштијата и на социјалната исклученост во земјите од Централна и од Источна Европа, така и поради овозможување основа за координирано намалување на регионалните социјални разлики во рамките на проширената Европска унија.

Анализирајќи ги ефектите од ширењето на европската социјална политика, може да се забележи дека има поголемо влијание

во новите држави-членки, отколку во постарите. Ваквиот резултат се покажува како очигледен благодарение на неколку карактеристики на двете различни групации на држави-членки. Кај новите членки (ЕУ 12) поентузијастичкото прифаќање на меката регулатива и на другите инструменти и социјални стандарди на Унијата се должи на: прекилот (во најголем број случаи) со претходниот модел на социјална политика и потребата од негово заменување со друг позитивен модел, добивањето директна финансиска и стручна помош од Унијата поради реформирањето на социјалните стратегии и, конечно, потребата за побрзо приклучување кон Унијата, што придонесуваше за навремено и темелно прифаќање на понудените социјални стратегии и директиви на Унијата.

17. ЕВРОПСКАТА УНИЈА И СОЦИЈАЛНАТА ПОЛИТИКА ВО МАКЕДОНИЈА

Европската унија е само една од повеќето меѓународни институции што имаат влијание врз создавањето на социјалната политика во Македонија. Иако тоа влијание е позачестено во последните години, заради интензивирањето на процесот на приклучување кон Унијата, сепак е неизбежно да се истакне дека и други меѓународни организации, како Светска банка, Меѓународен монетарен фонд, Обединети нации и сл. го оставија својот печат врз агендата на социјалната политика во Македонија. Во тој контекст, многу е тешко да се зборува за ефектот на само еден од повеќето надворешни фактори на влијание врз националната социјална политика. Сепак, овој дел ќе се обиде низ хронолошки преглед да прикаже три фази на развојот на социјалната политика во Македонија, преку кои се забележува постојан тренд на интензивирање на влијанието на Европската унија.

Македонија и хуманитарните активности на ЕУ (1991-1996)

Трендот на инертност, спорадичност, нетранспарентност и отсуство на идеолошка перцепција во создавањето на социјалната политика во Македонија во првите години по 1991 година претставуваше погодно милје, кое беше искористено од меѓународните организации, чиешто зголемено и постојано присуство во Македонија постепено почна да се одразува на интензитетот и на правецот на реформите во социјалната политика. Имено, во периодот по 1991 година, Македонија се приклучи кон поголем број меѓународни организации (табела бр. 20), кои, пак, поради присутните проблеми од економски, социјален и во безбедносен карактер го засилија своето влијание во политиката од споменатите домени.

Табела бр. 20: Меѓународни организации во Македонија (1991-1996)

Име на организацијата	Тип на организација	Вид на членство на РМ	Датум на зачленување
Меѓународен монетарен фонд	Економска	Полноправно	14.12.1992 година
Светска банка	Економска	Полноправно	февруари 1993 година
Обединети нации	Повеќецелна (политички, хуманитарни социјални, безбедносни цели)	Полноправно	8. 4.1993 година
Светска здравствена организација	Здравствено - социјална	Полноправно	22. 4.1993 година
Меѓународна организација на трудот	Трудово - социјална	Полноправно	28. 5.1993 година
Европска банка за реконструкција и развој	Економска	Полноправно	22.3.1993 година
Организација за безбедност и за соработка во Европа	Безбедносно -хуманитарна	Полноправно	12.10.1995 година
Совет на Европа	Повеќецелна (правни, социјални, политички и др. цели)	Полноправно	9.11.1995 година
Европска унија	Повеќецелна (политички, економски, социјални и одбранбени цели)	Кандидат	Кандидатски статус од 2005 година

Влијанието на Европската унија во Македонија во периодот до 1996 година се согледува само преку отворањето на канцеларијата за хуманитарна помош - ЕСНО во 1993 година. Главна цел на ЕСНО во овој период беше преземање активности за задоволување на потребите на бегалците од конфликтите во поранешна Југославија, како и превентивни мерки во поглед на несигурната стабилносна ситуација на Балканот. За време на присуството на ЕСНО до август 1996 година беше дадена значителна поддршка и на загрозеното локално население, преку снабдување со храна, хигиенски пакети, облека и огрев за околу 150.000 корисници на социјална помош²⁷.

Во март 1996 година Македонија станува дел од програмата на Европската унија ФАРЕ, но во овој период преку ФАРЕ не се финансираат, ниту реализираат позначајни социјални проекти во Македонија. За таа цел, може да се истакне дека влијанието на Унијата преку механизмите со кои влијае во земјите што не се нејзини членки, во почетниот период од транзицијата во Македонија е засновано само на хуманитарна помош и не е поврзано со позначителна стратегиска условеност на национално-социјалната политика.

Врз основа на анализата на развојот на социјалната политика од 1991 до 1996 година, може да се заклучи дека почетниот транзициски период во Македонија, во социјалната политика се покажа како период на минимални законодавни и институционални промени, чиешто летаргично менување ќе влијае на масовност на социјалните последици од транзицијата. Во овој период како најистакнат социјален проблем се наметна невработеноста, чиешто надминување беше предвидено меѓу најосновните национални привилегии. Сепак, и покрај првичните предвидувања дека до 2020 година невработеноста треба да се намали под 10 проценти (МАНУ, 1997), почетниот период на транзиција не придонесе ниту за минимално намалување на оваа стапка.

²⁷ Извор: Канцеларија за хуманитарна помош во ПЈР Македонија - со посебно внимание на ранливоста, http://www.delmkd.cec.eu.int/mk/eu_programmes/ESNO-4.htm

Табела бр. 21: Стапка на регистрирана (административна)
невработеност во Македонија (1990-1996)

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
23,0	24,5	26,2	27,7	30,0	35,6	38,8

Извор: Државен завод за статистика, 1997

Паралелно со ваквите општествени тенденции, отсуството на национален консензус меѓу актерите во социјалната политика во однос на насоката и на целта на промените во социјалниот сектор ќе придонесе за зголеменото влијание и мешање на меѓународните (финансиски) организации, чијашто техничка, стручна и финансиска поддршка ќе го услови натамошниот развој на моделот на социјална политика во Македонија.

Македонија како аспирант за ЕУ (1996-2005)

Анализата на развојот на социјалната политика во Македонија и во овој период неминовно мора да почне со отсликување на поважните општествени опкружувања, кои како од политички, така и од социјален карактер го условуваа правецот на промените во национално-социјалната политика. Од аспект на политичките случувања, во периодот по 1996 година, низа негативни фактори во непосредното соседство на Македонија, како и во самата земја, придонесоа за зголемување на нестабилноста и на несигурноста: бомбардирањето од страна на НАТО на Југославија во 1999 година, што предизвика голема стабилносна криза како во регионот така и во земјата; бегалската криза од Косово, која донесе околу 360.000 бегалци во земјата (околу 17 проценти од вкупното население на Македонија) ставајќи ги на товар и економските и социјалните капацитети на земјата; и етничкиот конфликт во Македонија во 2001 година, кој дополнително го спречи нормалниот социо-економски развој во земјата.

Од аспект на социјалните тенденции во овој период, како позначајни можат да се одбележат: продолжителен пораст на стапката на невработеност, зголемување на сивата економија, зголемување на стапката на сиромаштија и, како резултат на

сите овие специфики е забележителен постојан пораст на корисниците на социјалните бенефиции.

Баквата надворешна и внатрешна политичка состојба, придружена со негативните социјални показатели на внатрешен план, придонесоа за позачестено присуство и вмешување на меѓународните организации во националната политика и сфера во Македонија. Имајќи ги предвид овие преодредувачки фактори, оваа фаза од развојот на социјалната политика ќе се обележи како период на позачестено влијание на меѓународните организации во Македонија.

За време на воведувањето на овие промени Европската унија речиси и немаше никаков придонес. Иако во овој период се почнаа активностите на ФАРЕ, тие не беа искористени во правец на насочување на политиката за вработување. Првиот конкретен придонес во политиката на вработување Европската унија го спроведе преку програмата КАРДС, преку која се реализира проектот „Техничка помош за институционално зацврстување како поддршка на политиката за вработување во Македонија“. Благодарение на споменатата финансиска и стручна помош, во февруари 2004 година Владата го усвои Националниот акциски план за вработување (НАП) за 2004 и за 2005 година. НАП претставува првата посистематски операционализирана програма, која се обидува да ги следи европските препораки за пазарот на трудот во согласност со трите хоризонтални приоритети (зголемување на вработеноста, подобрување на квалитетот и на продуктивноста на работата, како и зацврстување на социјалната кохезија и вклученост) и десетте насоки за вработување на Европската стратегија за вработување, усвоена од Европскиот совет во јули 2003 година (НАП, 2003). Исто така, важна компонента е тоа што во рамките на овој проект е направена нова организациска поставеност на Бирото за вработување, а сега наречена Агенција за вработување, со центрите за вработување т.е. поранешните подрачни единици на Заводот за вработување, преку обезбедување нова информатичка опрема, софтверски апликации, обука на кадарот,

се во функција на ставање поголем акцент врз посредувањето и активното барање работа.

Друг значаен домен, кој во овој период беше предмет на потемелни промени, е социјалната заштита. Во рамките на ова подрачје, во 1997 година се донесе долгоочекуваниот Закон за социјална заштита²⁸, кој претставува регулативна основа за обезбедување социјални услуги и права од страна на државата. Со Законот беа воведени неколку новини и тоа: дополнување и прецизирање на правата од областа на социјалната помош; уредување на условите за основање институции од социјална заштита со што за првпат се даде можност и приватниот сектор да нуди вакви услуги, воведување нерезиденцијални форми на заштита, како и начини на финансирање во социјалната заштита. Сепак, овој Закон во практика не беше ефективно спроведен поради непрецизирање на некои од одредбите, како: обезбедување социјална заштита од приватни лица, функционирање на нерезиденцијалните услуги и сл. За таа цел во наредните години следуваа дополнителни промени²⁹, кои одаа в прилог на неколку цели:

- а) децентрализација: пренесување на јавните установи за згрижување стари лица, дневни центри и други воинституционални услуги од централната власт на единиците на локалната самоуправа;
- б) плурализација: вклучување на други носители на социјална заштита, како: приватни правни лица, физички лица и здруженија на граѓани, односно невладиниот сектор за вршење одредени работи од социјална заштита, преку прецизно пропишување услови, начин и постапка за нивно вклучување;
- в) деинституционализација и социјална вклученост: проширување со нови видови дневни центри и центри за дневно и за привремено згрижување за: деца на улица,

²⁸ Службен весник на Р. Македонија, бр. 50/97.

²⁹ Закон за изменување и дополнување на Законот за социјалната заштита, Службен весник на Р. Македонија, бр. 65/04.

улични деца, за лица кои што злоупотребуваат алкохол, дроги и други психотропни супстанции, за бездомници и за жртви на семејно насилство, што истовремено влијае и на подобрување на социјалната вклученост на овие ранливи групи.

Промените на законодавството, исто така, вклучија и осетливост на специфичната терминологија, како: замена на терминот друго семејство со згрижувачко семејство, замена на терминот психичка спреченост со интелектуална спреченост, замена на терминот инвалидност со телесна спреченост.

Истакнатите промени во законодавството во социјалната заштита беа потпомогнати со проектот на ФАРЕ „Развој на социјалата и на секторот за вработување - градење на капацитетот на институциите и развој на социјалната заштита”, кој траеше во периодот од 2000 до 2002 година. Според претставници на Министерството за труд и за социјална политика, промените што беа воведени, благодарение на овој проект претходно беа тестирани со едногодишна работа на 11 пилот-проекти, кои за првпат се изведуваа врз основа на партнерство меѓу центрите за социјална работа, централната власт, невладиниот сектор и локалната власт³⁰.

Поновата фаза од развојот на социјалната политика во Македонија е поврзана со напорите за нејзина поголема координација кон приоритетите и законодавството на Европската унија. По поднесувањето на кандидатурата за членство во Европската унија (22.3.2004 година) и по влегувањето во сила на Спогодбата за асоцијација и за стабилизација (1.4.2004 година), сета позначајна јавна политика во Македонија полека почнува да им дава приоритет на насоките кон европските тенденции.

Водоменот на социјалната политика промените што се реализираа во овој период почнаа со измените и со дополнувањата на

³⁰ Интервју реализирано на 9.2.2005 година со Весна Петковиќ, раководител на Секторот за меѓународна соработка при Министерството за труд и социјална политика.

Законот за семејство³¹ (јуни, 2004). Според Министерството за труд, ваквите измени, меѓу другото, се случуваат и како резултат на потребата од усогласување со европските трендови во областа на семејното законодавство и унифицирање и спроведување на принципите и на правните решенија на европските конвенции, ратификувани од Република Македонија. Во споредба со европските конвенции и законите на другите земји, во Законот за семејството на РМ, детето се третира како објект, а не како субјект во одредени постапки, при што одредбите се базираат на правото на родителот, односно родителите занемарувајќи го детето како активна странка во постапките. Одредбите што содржат вакви решенија станаа предмет на ревидирање, притоа вградувајќи ги принципите од Европската конвенција за правата на децата³².

Позначајните промени се однесуваат на регулирање на насилството во семејството, проблем што претходно не беше нормиран со овој Закон. Вградувањето на одредби со кои ќе се заштити семејството од ваков вид насилство одеа в прилог и на Конвенцијата за правата на детето и на Конвенцијата за човекови права. Паралелно со ова, беа воведени и дополнителни измени во делот на посвојувањето, усогласувајќи ги одредбите од овој домен со тие на Европската унија и на Хашката конвенција за посвојување.

Значаен стратешки документ, кој, меѓу другото, ги истакна актуелните и идните тенденции во националната социјална политика, беше Националната стратегија за интеграција на Република Македонија во Европската унија (септември 2004). Во делот што говори за обезбедување соодветна и насочена заштита за отстранување на негативните социјални последици од транзицијата, овој документ прилично контрадикторно истакнува дека „системот на социјална заштита останува да

³¹ Закон за измени и дополнувања на Законот за семејството, Службен весник на Р. Македонија, бр. 38/04.

³² Извор: Министерство за труд и социјална политика, Нови законски проекти, www.mtsp.gov.mk.

биде масивен и да се потпира на еднаквост, кој нуди релативно висок степен на заштита, поради што треба да се измени за да не је загрозува рамнотежата на јавните финансии, како и конкурентноста на претпријатијата". Сепак, констатирајќи дека економската состојба налага потреба од опфатна социјална заштита, во продолжение се вели дека „системот треба да се измени брзо, без да наштети на социјалната вклученост на општеството и без да предизвика поголеми социјални тензии". Овие две меѓусебно противречни цели (намалување на еднаквоста без наштетување на социјалното поврзување на општеството) најмалку се чини дека можат да се остварат брзо, како што се предлага, а уште помалку на начин што нема да предизвика поголеми социјални тензии. Како основни принципи за вака предложената реформа на системот се наведуваат:

- намалување на еднаквоста на системот, при што секој поединец треба да е одговорен за социјалната заштита за себе и за своето семејство, додека одговорноста на државата се лоцира во обезбедувањето поволни услови за тоа. Политика преку која се настојува да се оствари овој принцип е намалување на социјалните расходи на ниво соодветно на буџетската состојба на земјата, што истовремено позитивно би влијаело и на макроекономската стабилизација;
- оспособување на социјалниот сектор да ја врши својата улога во контекст на потребите на пазарното стопанство, што се предвидува да се постигне преку разработка на нови правила и процедури за доделување социјална заштита, преку построги критериуми за квалификација, поради обезбедување повисоко ниво на заштита за помал број корисници (Национална стратегија за интеграција на РМ во ЕУ, 2004, стр. 134).

Вака истакнатите клучни цели на реформата на системот на социјална заштита во Македонија, во документ што настојува да претставува национална стратегија, и тоа во интерес на полесно приклучување кон Европската унија, се чинат неоправдани поради најмалку три причини, и тоа:

- 1) Сместувањето на одговорноста за социјалната заштита во сферата на поединецот и на семејството, во услови во кои постои застој на економскиот пораст, распад на традиционалното семејство и енормна стапка на невработеност, претставува макијавелистички пристап, кој води интерес само за економската ликвидност на државата, а не и за социјалната кохезија во општеството. Прегледот на сите позначајни стратешки документи на Унијата јасно и прецизно укажуваат на почитување и на фаворизирање на социјалната кохезија, на која кај нас, очигледно, не се гледа ниту како на стратешка, ниту како на основна цел. Со ваквиот пристап, Македонија најмногу би се доближила до земјите од Јужна Европа (Грција, Португалија, Италија) кај кои е карактеристичен рудиментиран или неразвиен модел на социјална заштита, кој се сведува на пасивна супсидијарност, каде што државата од семејствата очекува првична поддршка на своите членови во обезбедувањето на социјалната благосостојба, но или не ја поддржува или поддршката е изразена со минимални финансиски гаранции, кои се неефективни и не излегуваат во пресрет на целните групи.
- 2) Намалувањето на социјалните расходи, исто така, се чини како пристап несоодветен ниту на актуелните социјални потреби во државата, ниту на трендовите во Унијата. Имено, стремејќи кон постигнување на социјалните цели на Европската унија нивото на социјални расходи најмалку треба да се намалува. Тоа може само да биде насочено кон поефективни или превентивни мерки, поради потребата од зголемување на ефикасноста на социјалната заштита. Прегледот на актуелните социјални трошоци карактеристични за земјите што се членки и за земјите што се кандидати на ЕУ, покажува дека Македонија во моментот ниту е блиску до тој просек, ниту, пак, залагањето за намалување на тие трошоци би ја доближило до тие трендови (табела бр. 22 и 23, види претходно табела бр. 17).

3) Сведувањето на целите во социјалниот сектор исклучително во контекст на потребите на пазарното стопанство укажува на сфаќањето дека на социјалните трансфери и услуги се гледа само како на непродуктивни трошоци, кои за возврат немаат никаква економска логика. Сепак, анализата на бројноста на корисниците на паричниот надомест и услуги од социјална заштита и нивниот животен стандард покажува дека не само што социјалните трансфери ја зголемуваат потрошувачката моќ на домаќинствата, туку многу често претставуваат основен егзистенцијален извор за голем дел од домаќинствата во Македонија. Применувајќи ја Кејнсоновата логика за социјалните трошоци како вектор на економската ефикасност, може да се заклучи дека вложувањето во потрошувачката на домаќинствата влијае врз ефективната побарувачка, нивото на производство и нивото на вработување (Ружин, 2004). За таа цел, место крутото инсистирање за принципите на пазарното стопанство, целите во социјалниот сектор повеќе треба да бидат во корелација со принципите на социјално-пазарното стопанство, пристап што повеќе ќе не доближи до корпоративистичкиот модел на социјална политика во Европската унија, кој еднакво се залага за државата како гарант на социјалната правда и благосостојба на граѓанинот и вмешување на пазарниот универзум, каде што приоритет има економската ефикасност.

Табела бр. 22: Социјални трошоци како дел од ДБП во земјите на ЕУ 15 (2006)

Држава/година	2006
ЕУ 27	26,9
Белгија	30,1
Данска	29,1
Германија	28,7
Ирска	18,2
Грција	24,2
Шпанија	20,9
Франција	31,1
Италија	26,6
Луксембург	20,4
Холандија	29,3
Австрија	28,5
Португалија	25,4
Финска	26,2
Шведска	30,7
Обединето Кралство	26,4

Извор: Европска комисија, 2008

Табела бр. 23: Социјални трошоци како дел од ДБП во државите што се кандидати за ЕУ

Држава	Трошоци за социјална заштита во % како дел од ДБП
Хрватска	23,4
Турција	18,8
Македонија	12,2

Извор: Македонија: Државен Завод за статистика, 2005

Хрватска: Меморнадум за социјална вклученост, податокот е за 2004 година

Турција: Туркстат, 2005, трошоците се пресметани како дел од НБП

Во контекст на другите законодавни новини, кои се случија во поновиот период од развојот на социјалната политика во Македонија, може да се истакнат Националната програма за социјална заштита и Националната програма за детска заштита³³. И двете претставуваат истакнување на најбитните програмски задачи во согласност со претходно зацртаните цели за: децентрализација, плурализација, деинституционализација и социјална вклученост. Во Националната програма за социјална заштита се наведува и дека во нејзината реализација во 2005 година, значајно место ќе имаат меѓународните конвенции и препораки, меѓу кои се: Стратегијата за социјална поврзаност на Европскиот комитет за социјална поврзаност, заедничкиот Меморандум за вклучување, Милениумските развојни цели на ОН во делот на првата развојна цел: намалување на сиромаштијата, како и други документи со што ќе се врши постапно приближување кон законодавството на ЕУ.

Од исклучително значење за ревидирање на состојбите во социјалната политика во Македонија, во согласност со привилегиите и стандардите во Европската унија, беше изработувањето на одговорите поставени во Прашалникот, кој Европската комисија ѝ го врати на Македонија на 1 октомври 2004 година, поради подготовка на мислење по барањето за членство во Унијата. Во периодот од октомври 2004 до јануари 2005 година се изработи целосна презентација на системот и на состојбите во социјалната политика и во социјалната заштита во Република Македонија, во согласност со прашањата поставени во поглавјето 13: Социјална политика и вработување. Во согласност со изработените одговори, кои беа предадени до Европската комисија на 14.2.2005 година, во делот на социјалната политика се забележуваат одреден број неконвергентни и непостојни елементи, кои претставуваат неопходност и стандард во Европската унија. Дел од тие елементи вклучуваат: (1) неприменување социјална статистика во согласност со барањата и трендовите во Европската унија (На пример, незастапеност на социјалните показатели за мерење на

³³ Службен весник на Р.Македонија, бр. 6/05 и бр.8/05.

социјалната вклученост, незастапеност на ESSPROS [European System of Integrated Social Protection Statistics], методот на калкулирање на социјалните трошоци како процент од ДБП и буџетот); (2) непостоење и недоволна истраженост на мноштво социјални показатели, како на пример, податоци за регионална кохезија, податоци за низок приход, кој се протега во одреден временски период; (3) непостоење законска гарантираност на минималниот износ на плата; (4) непостоење стратегија за социјално вклучување и сл. Изработката на одговорите на прашалникот, исто така, покажа слабост во изработувањето на систематска и на прецизна анализа на системот и на состојбите во социјалната политика и заштита, пред сè поради употребата на претеран опис, кој во неколку наврати се повторува, што може да придонесе за конфузност и недореченост во сфаќањето на структурата и на обемот на македонскиот систем на социјална заштита.

И покрај многубројните законски новини, делумно поттикнати од потребите за приклучување кон Европската унија, периодот до 2005 година се карактеризираше со поразителни социјални показатели. Стапките на невработеност и на сиромаштија укажуваат дека и покрај сите законодавни и институционални новини, социо-економската состојба на поголемиот дел од населението во Македонија е драстично поинаква од просечниот животен стандард на жителите во Европската унија.

Табела бр.24: Стапка на невработеност (15-64 години) во Македонија

1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
36,0	34,5	32,4	32,2	30,9	31,9	36,7	37,2	37,6

Извор: Анкета за работна сила (1998-2008)

Табела бр. 25: Стапка на сиромаштија во Македонија (релативен метод, 70% од медијалната еквивалентна потрошувачка)

1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
19,0	20,7	21,0	22,3	22,7	30,2	30,2	29,6	30,0

Извор: Државен завод за статистика, 2008

Македонија како кандидат за ЕУ (по 2005)

Во 2005 година Македонија го доби кандидатскиот статус (но, не и датумот за преговори) од страна на Европската унија. Од тогаш може да се забележи поголема европеизираност на социјалната политика на Македонија, која прозилегува од зачестените обврски што ги има Македонија во процесот на приклучување. Европеизраноста на социјалната политика во Македонија може да ја согледаме низ неколку сегменти: законодавни, институционални и идеолошки промени.

Во однос на цврстото законодавство Македонија е во процес на пренесување на социјалното законодавство на Унијата, кое во делот на социјалната политика, иако е необемно, сепак ќе значи одредени промени (воведување родителско отсуство, законско регулирање на агенција за отштетување на несолвентните работници, заштита на здравјето во процесот на трудот, информирање на работниците и сл.). Мекото законодавство, пак, е предмет на поголемо третирање во Македонија. Во периодот 2007/2008 година е забележителен сеприсутен тренд на изработка на многубројно меко законодавство, односно стратегии (Стратегија за вработување, Стратегија за демографски развој; Стратегија за деинституционализација; Стратегија за заштита од семејно насилство), како и акциски планови (НАП за вработување, НАП за родова рамноправност), но и сè поголемо вклучување на невладините актери во процесот на создавање на ваквите програмски документи (На патот кон ЕУ: придонесот на граѓанското општество во креирањето на политиката за социјално вклучување во Македонија). Останува да видиме дали во делот на социјалната политика Македонија ќе се приклучи на општите констатации за балканскиот регион, за кои се вели „изобилуваат со стратегии, но им недостига практична примена”.

Исто така, во 2007 година Македонија потпиша Меморандум за разбирање со Европската комисија за учество во програмата Прогрес. Од аспект на претпристапните инструменти, инструментот ИПА, односно неговата четврта компонента -

човеков развој; придонесе за изработка на Оперативна програма за развој на човековите ресурси. Сепак, до крајот на 2008 година не беа забележани практични активности што произлегуваат од овие два европски инструмента, што укажува на неопходноста за поголема едуцираност и за потреба од познавање на можностите што произлегуваат од европското партнерство.

На институционално ниво може да се забележи дека Министерството за труд и социјална политика претрпи одредена реорганизација, која ја наметнаа европските обврски. Имено, се оформи Сектор за европска интеграција, како и Сектор за еднакви можности. Се очекува во иднина да се зголеми институционалната реорганизација во согласност со потребите на ЕУ, особено во доменот на политиката на вработување, но, исто така, преку поголемо вклучување на синдикатите и на невладините организации во овој процес.

Најмало влијание на Европската унија може да се забележи на ниво на идеолошките промени во социјалната политика. Имено, иако речникот и идеите што Европската унија ги пропагира, генерално, се прифатени на ниво на социјалната администрација, сепак не доминираат како главно одредници во политиката. Во социјалната политика сè уште преовладуваат идеи и реформи што произлегуваат од неолибералните меѓународни организации (на пр. предлогот за воведување условени парични трансфери, намалувањето на социјалните придонеси), кои сè уште се чинат поконкуретни од пристапите на ЕУ за поголемата застапеност на реформи базирани на социјална солидарност.

Конечно, од аспект на реалните социо-економски состојби, Македонија во периодот до 2008 година е далеку од постигнувањето на заедничките европски цели. Во сите сегменти - вработеност, невработеност, стапка на сиромаштија, Македонија е далеку под просекот и на постарите и на поновите држави-членки. Сепак, во споредба со изминатите години, особено во споредба со состојбите до 2005 година, во Македонија социо-економските белези бележат одредено подобрување.

Ваквиот тренд остава простор за оптимизам и надеж за постепено достигнување на благосостојбата карактеристична во поголемиот дел од Европа.

Табела бр.26 : Позначајни социјални показатели за Македонија во 2007 година

Социо-економски белези	2006	2007
Стапка на вработеност (15-64)	39,6	40,7
Стапка на вработеност - мажи	48,3	48,8
Стапка на вработеност - жени	30,7	32,3
Стапка на вработеност - повозрасни лица (50-64)	36,4	37,8
Невработеност (според Анкета за работна сила)	36,3	35,2
Долгорочна невработеност (повеќе од 12 месеци)	31,1	29,7
Стапка на сиромаштија	29,8	29,4

Извор: Државен завод за статистика, 2008

Анализата на развојот на социјалната политика во Македонија и обидот да се истражи потенцијалното влијание на Европската унија врз нејзиното создавање пред почетокот на преговорите за членство, придонесе за изведување на неколку завршни констатации:

Инструментите и програмите што ги практикува Европската унија во Македонија во доменот на социјалната политика пред добивањето на кандидатскиот статус се засновуваа исклучително на претпристапните инструменти - ФАРЕ и КАРДС, чиешто влијание во доменот на законодавните и на институционални промени до 2004 година речиси е непостојно. Карактеристично е што овие инструменти до 2004 година воопшто не се базираат ниту на националните приоритети во социјалната политика (на пример, проблемот на невработеноста), ниту, пак, беа во контекст со потребите на социјалниот *acquis* или на некоја друга мека регулатива (национални акциски планови, меморандуми за социјална вклученост и сл.). На тој начин процесот на координирање и на конвергирање на националната социјална политика со онаа на европско ниво настапува задоцнето, и од аспект на навременост,

но и идеолошката определеност се доведува во прашање. Употребата на инструментот КАРДС по 2004 година покажува насоченост кон координирање на националното законодавство и практика во доменот на вработувањето со преференците истакнати во европската стратегија за вработување. Сепак, од аспект на претходновосоставените искуства во доменот на вработувањето (крута примена на стратегијата *workfare*), се претпоставува дека новоотпочнатото влијание на ЕУ преку своите претпристапни инструменти ќе има само декларативно и симболично значење во насочувањето на социјално-политичкиот курс во Македонија.

Намаленото влијание на Европската унија во Македонија и покрај нејзиното физичко присуство уште од првите години по осамостојувањето на земјата може да се разгледува како резултат на зачестеното и поинтензивно влијание на другите меѓународни организации, како финансиските институции - Светска банка и Меѓународниот монетарен фонд. Земајќи ги предвид различните начини на финансирање: кредити, заеми (СБ, ММФ) наспроти грантови (ЕУ) станува очигледно дека условувањето што е поголемо кај кредитите поради начинот на нивното добивање, придонесе за насочувањето на реформскиот курс во национално-социјалната политика. На тој начин, администрирањето на социјалната политика почна да се темели на принципи што дотогаш не беа својствени за искуствата на оваа земја, како: селективизам, *workfare* место *welfare*, приватизација на социјалните услуги и сл. Врз основа на економската задолженост и обврзност за спроведувањето на реформите предвидени со кредитните и со заемските средства, може да се констатира дека неолибералната стратегија на финансиските институции стана доминантен модел на практикување социјална политика во Македонија.

Имајќи ги предвид претходните две констатации, се наметнува и заклучокот дека европеизацијата на социјалната политика во Македонија ќе биде отежната поради разликите во понудените и почнатите правци на промена во социјалниот домен со

принципите и социјалните стандарди на ниво на Унијата. Тоа најдобро го покажуваат актуелните разлики на стапките на невработеност, сиромаштија, социјални трошоци и сл. Подобрувањето на овие состојби, освен по пат на забрзан економски развој, може да се случи и преку идеолошко ориетирање кон принципите на солидарност, социјална кохезија и благосостојба, кои се основни темели како на социјалната политика на Унијата, така и на најголемиот дел од социјалните држави во Европа.

КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА:

Bertozzi, F. и Bonoli, G. (2002) "Europeanisation and the convergence of national social and employment policies: What can the Open Method of Coordination achieve?", Paper prepared for the workshop "Europeanisation of national political institutions", ECPR Joint-session, Turin, 22-27 March 2002.

Bomberg, E. и Peterson, J. (2000) "Policy Transfer and Europeanization: Passing the Heineken Test?" Queen's Papers on Europeanization No. 2/2000, <http://homepage.ntlworld.com/p.shotton/Docs/Europeanstudies/bloompeter.pdf>

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

Castles, F.G. (ed.) (1993) *Families of Nations: Patterns of Public Policy in Western Democracies*, Aldershot: Dartmouth.

Chapon, S. и Euzeby, C. (2002) "Toward a convergence of European Social Models" во *International Social Security Review*, Vol.5(2): 37-56.

Daly, M. (2007) "Whither EU Social Policy? An Account and Assessment of Developments in the Lisbon Social Inclusion Process" во *Journal of Social Policy*, бр. 37(1), стр: 1-19.

Deacon, B. и de la Porte, C. (2002) 'Contracting Companies and Consultants: The EU and Social Policy of Accession Countries', *GASPP Occasional Paper* No. 9, Finland: Stakes.

De la Porte, C. и Pochet, P. (2004) "European Employment Strategy: existing research and remaining questions" во *Journal of European Social Policy*, Vol. 14(1): 71-78.

de la Porte, C. и Nanz, P. (2004) "The OMC – a deliberative-democratic mode of governance? The cases of employment and pensions" во *Journal of European Public Policy*, Vol. 11(2): 267–288.

Delors J. (1985) 'Preface' in Vandamme, J. (ed), *New Dimensions in European Social Policy*, London: Croom Helm.

Demetropoulou, L. (2002) 'Europe and the Balkans: Membership Aspiration, EU Involvement and Europeanization Capacity in South Eastern Europe', *Southeast European Politics*, Vol. III, No.2-3, pp. 87-106.

Dolowitz, D. и Marsh, D. (1996) "Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature", *Political Studie*, Vol. 44(2): 343-57

Државен завод за статистика (1997) Претходни статистички податоци за Република Македонија, Скопје: Завод за статистика.

Државен завод за статистика (1992-1998) Статистички годишници на Р. Македонија, Скопје: Завод за статистика

Esping-Andersen, G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity.

Falkner, G. (2003) "Comparing Europeanisation Effects: From Metaphor to Operationalisation" Paper presented at the ECPR General Conference Marburg, 18-21 September 2003, www.wu-wien.ac.at/eiop-main/eiop/pdf/2003-013.pdf

Falkner, G. (1998) *EU Social Policy in the 90s: Towards a Corporatist Policy Community*, London: Routledge.

Ferge, Z. (2001) 'European Integration and the Reform of Social Security in the Accession Countries', *Journal of European Social Quality* 3 (1-2): 9-25.

Ferrera, M. (1996) "The 'southern model' of welfare in Social Europe" in *Journal of European Social Policy*, Vol.6: 17-37.

Garcia, M., Salzmann, A.C. и Pradel, M. (2004) "The European Employment Strategy: An Example of European Multi-level Governance" Sussex European Institute Working Paper No. 77, Brighton: University of Sussex

Gialdino, C. C. (1995) "Some reflections on the *acquis communautaire*", *Common Market Law Review*, 32(5): 1089-1121.

Goebel, R. J. (1995) "The European Union grows: the constitutional impact of the accession of Austria, Finland and Sweden", *Fordham International Law Journal*, 18(4): 1092-1190.

Graziano, P. (2003) 'Europeanisation or globalisation?: A framework for empirical research (with Some evidence from the Italian Case)', *Global Social Policy*, Vol. 3, No.2: 173-194.

Hantrais, L. (1995) *Social Policy in the European Union*, London: Macmillan.

Hayes-Renshaw, F. (2002) "The Council of Ministers" во Peterson, J. and Shackleton, M. (2002) *The Institutions of the European Union*, Oxford: Oxford University Press.

Hervey, T. (1998) *European Social Law and Policy*, Essex: Longman.

Hirst, P. и Thompson, G. (1996) *Globalization in Question: The International Economy and the Possibilities of Governance*, Cambridge: Polity.

Hodge, S. и Howe, J. (1999) "Can the European Social Model Survive" во *European Urban and Regional Studies*, Vol. 6 (2):178-184.

Holzmann, R., Orenstein, M. и Rutkowski, M. (2003) *Pension Reform in Europe: Process and Progress*, Washington: The World Bank.

Howell, K. (2002) 'Developing conceptualizations of Europeanization and European integration: Mixing Methodologies', ESRC Seminar Series/ UACES Study Group on the Europeanization of British Politics, Sheffield, November 29, 2002.

Ioakimidis, P.C. (2001) 'The Europeanization of Greece: An Overall Assessment' во Featherstone, K. и Kazamias G. (eds.) *Europeanization and the Southern Periphery*, London: Frank Cass.

Jørgensen, K.E. (1999) "The Social Construction of the *Acquis Communautaire*: A Cornerstone of the European Edifice", *European Integration online Papers (EIoP)* Vol. 3, N°5; <http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-005a.htm>

Keating, M. и Hooghe, L. (1996) 'By-passing the nation state? Regions and the EU policy process' во Richardson, J. (ed.) *European Union: Power and Policy Making*, London, Routledge, pp. 216-229.

- Kleinman, M. (2002) *A European welfare state? European Union social policy in context*, Basingstoke: Palgrave.
- Ladrech, R. (1994) "The Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The case of France" во *Journal of Common Market Studies*, Vol.32(1): 69-88.
- Leibfried, S. и Pierson, P. (eds.) (1995) *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*, Washington DC: The Brookings Institution.
- Leibfried, S. (1992) "Towards a European Welfare State?" во Ferge Z. and Kolberg, J. (eds.) *Social Policy in a Changing World*, Bremen: Zentrum fur Sozialpolitik.
- Majone, G. (1993) "The European Community Between Social Policy and Social Regulation" во *Journal of Common Market Studies*, Vol.31:153-170.
- МАНУ (1997) *Национална стратегија за економскиот развој на Република Македонија: Развој и модернизација*, Скопје: МАНУ.
- Marks, G. (1993) "Structural Policy and Multilevel Governance in the EC" во Cafruny, A. and Rosenthal, G. (eds.), *The State of the European Community 2: The Maastricht Debates and Beyond* (Boulder, Colo.: Lynne Rienner).
- Moreno, L. и Palier, B. (2004) "The Europeanization of Welfare: Paradigm shifts and social policy reforms" Paper presented at ESPAnet Conference, 09-11.2004, Oxford.
- Nugent, N. (2001) *The European Commission*, Basingstoke: Palgrave.
- Nugent, N. (2002) "The Commission's Services" во Peterson, J. and Shackleton, M. (ed.) *The Institutions of the European Union*, Oxford: Oxford University Press.
- Olsen, J.P. (2002) 'The many faces of Europeanization', *Journal of Common Market Studies*, vol.40, No. 5, pp. 921-52.

Peterson, J. и Shackleton, M. (2002) *The Institutions of the European Union*, Oxford: Oxford University Press.

Putnam, R. D. (1988) 'Diplomacy and Domestic Politics: the logic of two-level games', *International Organization*, vol.42, pp.427-60.

Radaelli, C. (2003) "*The Open Method of Co-ordination – A New Governance Architecture for the European Union*", Research Report, Swedish Institute for European Policy Studies.

Raunio, T. (2002) "Political Interests: The EP's Party Groups" во Peterson, J и Shackleton, M. (ed.) *The Institutions of the European Union*, Oxford: Oxford University Press.

Rhodes, M. (1997) *Southern European Welfare States: Between Crises and Reform*, London: Frank Cass Publishers.

Room, G. (1993) *Anti-Poverty Action Research in Europe*. Polity Press.

Ross, G. (1995) *Jacques Delors and European Integration*, Cambridge: Polity Press.

Ружин, Н. (2005) "Кон европеизација на државата на благосостојба" во Годишен зборник, кн. 58, Скопје: Филозофски Факултет, стр: 437-455.

Ружин, Н. (2004) *Социјална политика*, Скопје: Филозофски факултет.

Schäfer, A. (2004) "Beyond the Community Method: Why the Open Method of Coordination was Introduced to EU Policy-making", *European Integration online Papers*, Vol. 8, No 13, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-013a.htm>

Scharpf, F.W. (2002) 'The European social model: coping with the challenges of diversity' во *Journal of Common Market Studies* 40 (4): 645-70.

Schelkle, W. (2003) "The Political Economy of Social Europe: The case of inclusion policies" in *European Political Economy Review*, Vol. 1, No.2: 191-221.

Schmidt, V.A. (1999), 'Convergent pressures, divergent responses. France, Great Britain, and Germany between globalisation and Europeanisation' во Smith, D.A., D.J. Solinger и S.V. Topik (eds.) *States and Sovereignty in the Global Economy*, London: Routledge.

Titmuss, R. (1974) *Social Policy*, London: Allen and Unwin.

Vaughan-Whitehead (2003) *EU Enlargement versus Social Europe: The Uncertain Future of the European Social Model*, Cheltenham: Edward Edgar Publishing.

Wallace, H. (2000) 'Europeanisation and Globalisation: Complementary or Contradictory Trends', *New Political Economy*, Vol. 5, No. 3, pp. 369-382.

Willensky, H. и Lebaux, C. (1958) *Industrial Society and Social Welfare*, New York: Russell Sage Foundation.

Wincott, D. (1996) "The Court of Justice and the European Policy Process" во Richardson, J. (ed.) *European Union: power and policy making*, London: Routledge.

ДОКУМЕНТИ И ИЗВЕШТАИ:

Council Recommendation 92/442/EEC of 27 July 1992 on the convergence of social protection objectives and policies, OJ L 245 of 26 August 1992.

Communication from the Commission COM(95) 466 of 31 October 1995 "The Future of Social Protection: A Framework for a European Debate".

European Commission and Eurostat (2005) "European Social Statistics: Social Protection Expenditure and Receipts", Luxembourg.

European Commission (2005) Draft Joint Employment Report 2004/05, SEC(67), Brussels.

European Commission (2004) *Joint Report on Social Inclusion*, Employment and Social Affairs: Brussels.

European Commission (2004) "Social Inclusion in the New Member States: A Synthesis of the Joint Memoranda on Social Inclusion" SEC(848): Brussels.

European Commission and Eurostat (2004) "Population Statistics", Luxembourg.

European Commission (2003) "Progress in implementing Joint Accession Papers on employment policies in accession countries", COM (663): Brussels.

European Commission (2001) "*White Paper on European Governance*", Brussels, European Commission.

European Commission (2000) *European Employment and social policy: a policy for people*, Brussels

European Commission (2000) "The Future Evolution of Social Protection from a Long - Term Point of View: Safe and Sustainable Pensions", Brussels.

European Commission (1999) *Forum Special – 5 years of Social Policy*, Brussels

European Commission (1997) *Modernising and improving social protection in the European Union*, COM(97)102 adopted on 12 March 1997

PHARE, Consensus Programme (1997) *FYROM, Country Policy Paper*, Brussels: European Commission.

Протокол за социјална политика, <http://europa.eu.int/abc/obj/treaties/en/entr8i.htm>

Програма за социјална акција, 1998-2000, http://europa.eu.int/comm/employment_social/docs/sap_en.htm

Влада на Република Македонија (2002) *Национална стратегија за намалување на сиромаштијата во Република Македонија*, Скопје.

Влада на Р.М. (2005) Одговори на прашалникот од Европската унија, поглавје 13: Социјална политика и вработување, www.sei.gov.mk

Влада на Р.М. (2004) *Национална стратегија за интеграција на Република Македонија во Европската унија*, Скопје: Влада на РМ

Влада на РМ (2003) Национален акциски план за вработување за 2004-2005 година, Скопје.

ИНДЕКС НА АВТОРИ И КЛУЧНИ ПОИМИ:

- Aquis communautaire* 29, 30, 53, 69
Bertozzi, F. 124, 163
Bonoli, G. 124, 163
Bomberg, E. 52, 163
Borrás, S. 58, 163
Castles, F.G. 121, 124, 163
Chapon, S. 70, 163
Цврсто законодавство 27, 31, 117
Daly, M. 163
Deacon, B. 18, 163
de la Porte, C. 18, 80, 163
Delors J. 25, 163, 167
Demetropoulou, L. 54, 164
Дивергентен пристап 19, 71
Dolowitz, D. 53, 164
Државен завод
за статистика 147, 157, 160, 164
Esping-Andersen, G. 121, 124, 164
Euzeby, C. 70, 163
Европеизација 13, 54, 55, 121, 158,
161, 167
Европска комисија 42, 53, 61, 78,
79, 80, 90, 94, 98, 100, 110, 114, 139,
140, 141, 142, 155
Европски социјален
модел 43, 70, 73, 74
Европски социјален
фонд 24, 60, 62
Европска стратегија
за вработување 35, 79, 81
Европски суд за правда 44
Фаре 67, 146, 148, 150, 160
Falkner, G. 121, 164
Ferge, Z. 73, 164, 166
Ferrera, M. 72, 164
Garcia, M., 55, 164
Gialdino, C. C. 29, 164
Goebel, R. J. 30, 164
Graziano, P. 54, 165
Hantrais, L. 27, 33, 165
Хармонизација 13, 19, 23, 32, 42, 48,
50, 71, 89
Hayes-Renshaw, F. 41, 165
Hervey, T. 165
Hirst, P. 54, 165
Hodge, S. 70, 165
Holzmann, R., 165
Hooghe, L. 61, 165
Howe, J. 70, 165
Howell, K. 54, 165
Ioakimidis, P.C. 165
Jacobsson, K. 58, 163
Jørgensen, K.E. 165
Кардс 68, 148, 160, 161
Keating, M. 61, 165
Kleinman, M. 18, 166
Конвергенција 53, 54, 62, 63, 70,
73, 82, 89, 128
Ladrech, R. 54, 166
Leibfried, S. 18, 72, 166
Лисабонска стратегија 36
Majone, G. 51, 166
МАНУ 146, 166
Marks, G. 44, 166
Marsh, D. 52, 164

- Меко законодавство 48, 53, 116, 117, 158
- Moreno, L. 121, 166
- Национални
акциски планови 26, 79, 86, 97, 100
- Nanz, P. 58, 163
- Негативна интеграција 50
- Nugent, N. 42, 43, 166
- Olsen, J.P. 54, 166
- Orenstein, M. 165
- Отворен метод
на координација 11, 57, 92, 95
- Palier, B. 121, 166
- Peterson, J. 41, 52, 163, 165, 166, 167
- Pierson, P. 18, 166
- Pochet, P. 80, 163
- Повеќе-степенено управување 55, 56
- Позитивна интеграција 49, 50, 55
- Показатели 19, 49, 53, 78, 83, 93, 94, 96, 97, 98, 101, 127, 129, 137, 142, 148, 156, 157, 160
- Pradel, M. 55, 164
- Прогрес 34, 35, 37, 66, 82, 83, 86, 158
- Putnam, R. D. 49, 167
- Radaelli, C. 58, 128, 167
- Raunio, T. 45, 167
- Rhodes, M. 72, 167
- Room, G. 96, 167
- Rutkowski, M. 165
- Ружин, Н. 54, 55, 154, 167
- Salzmann, A.C. 55, 164
- Schäfer, A. 57, 167
- Scharpf, F.W. 167
- Schelkle, W. 49, 167
- Schmidt, V.A. 54, 168
- Структурални фондови 60
- Супсидијарност 19, 24, 33, 55, 57, 71, 116, 117
- Thompson, G. 54, 165
- Titmuss, R. 168
- Трансфер на политика 52, 53, 83
- Vaughan-Whitehead 73, 168
- Wallace, H. 54, 168
- Willensky, H. 168
- Wincott, D. 45, 168
- Заеднички извештаи за процена 87