

ГОДИШЕН ЗБОРНИК

ANNUAIRE

КНИГА 56 VOLUME



СКОПЈЕ - SKOPJE

2003

Маја ГЕРОВСКА

УДК: 304(4)

ЕВРОПСКАТА СОЦИЈАЛНА ПОЛИТИКА: ПРЕЧКИ И МОЖНОСТИ ЗА ИДЕН РАЗВОЈ

Кога во далечната 1951 година беа поставени основите на Европска заедница за јаглен и челик, прашањата поврзани со социјалната политика не беа јасно истакнати на нејзината агенда. Тогашните визионски идеи за Европската заедница повеќе ја предвидуваа економската олуку социјалната интеграција. Но, променливата природа на проектирано наречен Европска заедница, а подоцна Европска Унија), придонесе за проширување не само на бројот на првичните земји членки, туку и проширување на проблематиката која го привлекуваше вниманието на Унијата. Помеѓу останатото, прашањата од доменот на социјалната политика почнаа полека и имплицитно да се наметнуваат во европската агенда.

Креирањето на наднационалната европска социјална политика ќе да се одбележи како процес на ненаметливо, постепено и индиректно третирање на социјалната проблематика на ниво на Европската заедница. Ваквиот пристап е јасно согледлив преку бавниот раст на нејзината легислативна рамка, но исто така и преку фрагментираните но нејасни институционални компетенции при раководењето на социјалната политика од страна на Унијата. Дијапазонот на темите што ја вклучуваат европската социјална димензија, исто така го следи трендот на порадично проширување, рефлектирајќи ги притоа доминантните прашања на земјите членки.

Со цел да се прикажат содржината и целите на европската социјална политика, во продолжение ќе биде направен преглед на нејзините основни закони, на актерите кои ја раководат како и на доминантните теми во нејзиниот делокруг. Нивното анализирање во овие рамки

има за цел да ги истакне пречките но и можностите за нејзин побрз и посеопфатен иден развој.

1. Правна рамка на европската социјална политика

Анализата на легислативната рамка на европската социјална политика има тенденција да ги отслика намерите и начелата кои во последните педесет години Унијата се стреми да ги афирмира. Анализата ќе биде групирана согласно принципите и целите кои овие правни акти се стремиа да ги воспостават.

- Социјална хармонизација и социјално подобрување: иницијалните фази на постепената појава на европската социјална политика беа одбележани со минималистички пристапи кон која било интервенција во тој домен. Договорот од Париз (1951) и Договорот од Рим (1957) беа првите правни основи кои содржеа одредби во корелација со индиректна социјална политика. Генералната идеја зад овие правни членови беше да се постигне (i) социјална хармонизација (член 68 од Договорот од Париз) преку минимизирање на намалувањето на платите на заедничкиот Пазар како и промоција на (ii) социјално подобрување во домените на: „вработувањето, трудовото право и условите за работа; базичната и напреднатата стручна обука; социјалната сигурност; превенцијата на професионални несреќи и болести; професионалната хигиена“ (член 118 од Договорот од Рим). Документот наречен Програма за социјална акција (1974) придонесе за афирмација на слични цели, но како и претходните правни одредби не специфицираше ниту инструменти ниту стандарди за процесот на имплементација во земјите членки. Друг важен документ којшто беше базиран на идејата за хармонизација на стандардите помеѓу земјите

членки беше Повелбата на Заедницата за фундаментални социјални права на работниците (1989). Значаен аспект што овој документ го рефлектираше беше „диспаритетот во социјалната заштита помеѓу земјите членки како пречка за мобилноста на трудот и капиталот“ (Hantrais, 2000, стр. 9). Исто така овој документ ја докажа тешкотијата за воспоставување на процесот на хармонизација помеѓу земјите членки (преку одлуката на Велика Британија за изземање од овој документ) и со тоа се јави неопходна потреба од нова димензија во понатамошните интервенции во наднационалната европска социјална политика.

Меѓусебно признавање, супсидијарност, диверзитет, конкурентност: целта за воспоставување хармонизација беше молчешкум напуштена со потпишувањето на Договорот од Маастрихт и Протоколот за социјална политика (1992). Новите правни заложби навестуваа нова ера за социјалната политика на европско ниво согласно со иницијативите за: а) меѓусебно признавање, како на пример, образовни квалификации б) супсидијарност – што предвидуваше интервенирање на Унијата во социјалната политика само во случаи на недоволна акција преземена од односната земја членка и в) диверзитет и конкурентност – цели коишто беа зајакнати и со Белата книга за социјална политика (1994), заговарајќи почит за националниот диверзитет како и баланс помеѓу економските и социјалните мерки со цел да се одржи конкурентноста. Но, за жал, Договорот од Маастрихт не успеа да ја донесе новата очекувана димензија, и уште поважно, како што и Тамага Hervey истакнува: „овој договор не донесе социјални права врз основа на статусот на граѓанство, ниту сугестија дека Европската Унија има обврски за социјална заштита на начин на кој тоа го прават и земјите членки на национално ниво“ (1998, стр.

27). Договорот од Амстердам (1997), особено неговата Социјална повелба придонесе за консолидирање на унифицирана акција во социјалната политика на европско ниво што беше демонстрирано преку укинувањето на претходниот „измемен“ статус на Велика Британија и нејзино приклучување кон Социјалната повелба и Договорот за социјална политика. Посебен придонес на Договорот од Амстердам е поглавјето за вработување со што се отпочна со позасилено дејствување во доменот на европската социјална политика.

Конвергенција: Принципот на конвергенција беше исто така инициран со Договорот од Мастрихт (1992). Иако многу често поимите хармонизација и конвергенција се употребуваат како синоними, сепак, Европската Унија конвергенцијата ја практикува како пофлексибилен пристап во процесот на креирање на политиката. Принципот на конвергенција Унијата започна да го наложува, пред сè, како економски предуслов и тоа во контекст на функционирањето на Економската и монетарната унија (ЕМУ). Во таа смисла, конвергенцијата во доменот на социјалната политика се наметнуваше како индиректен ефект од економската интеграција (особено неопходноста од намалување на дефицитот во јавниот сектор). Препораката на Советот на министри во однос на конвергенцијата на принципите и политиките на социјалната заштита, претпоставува одредување збир на заеднички цели како водич за националните политики, базирани на принципот на еднаков третман и праведност како средства за надминување на сите форми на дискриминација (Hantrais, 1995). Овој принцип претпоставува формирање на заедничко „мени“ од кое земјите членки ќе можат да избираат наместо да се обидуваат да се конформираат кон стриктно определени цели. Ова значително го разликуваше процесот на конвергенција од процесот на хармони-

зација. Сепак иако конвергенцијата е тешко да се илустрира со квантитативни показатели, нејзиниот успех можеби треба да се бара во диверзитетот како нејзин јадрен елемент.

Интеракција на економската, социјалната политика и политиката за вработување: наредната Програма за социјална акција (1998-2000) како и Агендата за социјална политика (2000-2005) претставуваа напор за зајакнување на претходните обиди и социјални интервенции на ниво на Унијата и нивно комбинирање во постратешки пристап. Додека Агендата се обидуваше да воспостави минимум социјални стандарди, Програмата за социјална акција инсистираше да се обезбеди „позитивна и динамичка интеракција на економската, социјалната и политиката за вработување и да се постигне политички договор кој ќе ги мобилизира сите клучни актери на заедничка работа на постигнување нова стратешка цел“ (Програма за социјална акција, 1998). Оваа програма исто така повикуваше на модернизација на Европскиот социјален модел.

Од претходниот преглед може да се истакне дека подемот на Европската социјална политика е правно поткрепен само со „мека регулатива“ што се состои од препораки и директиви кои не се задолжителни. Таквиот пристап произлегува пред сè од непостоечкиот единствен пристап меѓу земјите членки кон дискутабилните прашања на социјалната политика. Причините исто така може да се бараат и во суптилноста и традицијата на социјалната политика во секоја земја членка поединечно, што ја објаснува состојбата дека поединечните социјални политики и правата кои произлегуваат од нив се посполнети од она што Унијата на наднационално ниво го нуди. Социјалната легислатива на Европската Унија нуди решенија кои најчесто се однесуваат на пазарот на трудот и токму затоа акцентот на работничките наместо на граѓанските права е позастапен.

2. Наднационална институционална одговорност во социјалната политика

Причините за инкременталниот развој на европската социјална политика можат да се разгледуваат и од аспект на одговорноста и инженерциите на наднационалните европски институции. Во доменот на социјалната политика забележителна е неспремност на земјите членки да делегираат повеќе автономија и сила на одлучување во наднационалните институции. Ова можеби е разбирливо доколку се земе предвид сензитивноста на социјалните политики како и нивната висока политичка важност за националните влади. Токму затоа, Советот на министри којшто го сочинуваат националните влади, отсекогаш играл улога на претпазлив вратар со цел да ги заштити интересите на земјите членки и нивната независност. Но, во последената декада сè позабележително е зачестеното и наметливо влијание на останатите наднационални институции во Унијата, што консеквентно иницираше низа интервенции кои ја засегнуваа и социјалната политика.

Гледано од историски аспект, главниот поттик за креирање на европскиот „социјален простор“ дојде од страна на Европската комисија, која во тој период беше раководена од Жак Делор. Оттогаш, Комисијата успева да го започне трендот на забележливо ефективно практикување на сопствениот авторитет и дискреција. Иако правните процедури овозможуваат предлозите од Комисијата да бидат сопсени и отфрлени од Советот на министри и Европскиот парламент, сепак „Комисијата успешно врамува теми, дизајнира пакети и ги структурира своите предлози на начин кој го максимизира просторот за нејзина независна иницијатива“ (Pierson and Leibfried, 1995, стр. 436). Примери за ваквиот нејзин однос се експанзијата и реорганизацијата на структуралните фондови, усвојувањето на Социјалниот протокол, како и поттикот за проширување на социјалниот дијалог. Овие примери се доказ дека интересот на Европската комисија во промовирањето и зголемувањето на иницијативите во доменот на социјалната политика коинцидираат со нејзиниот интерес во проширувањето на нејзината сопствена улога и сила.

Друг исклучително важен актер на Европската наднационална сцена е Европскиот суд за правда. Исто како и Комисијата, овој Суд успева да ги маневрира своите сили кон сè поголемо влијание како и заобиколување на националните одлуки. Класичен пример за ваквиот однос на Судот и проширувањето на неговата јурисдикција се правните спорови 'Costa' и 'Dijon'. Преку овие спорови, Европскиот суд за правда успеа да воспостави примарност на своите одлуки над националните законодавства како и иницирање на принципот за „меѓусебно признавање“ (Nix, 1999, стр. 111). Во доменот на социјалната политика, како што објаснува и Wincott, „Судот за правда направи круцијален напредок во поставувањето на проблемот на еднаквоста на легислативната агенда на Заедницата, како и забележителен притисок што го практикуваше врз земјите членки во однос на усвојувањето на предложената легислатива“ (1996, стр. 177).

Актуелните аналитичари на Европската унија неретко го употребуваат фактот за постоење на „демократски дефицит“ во Унијата. Концептот меѓу другото се однесува и на доминантната улога која ја има Советот на министри, додека во однос на Комисијата се вели дека ѝ недостасува демократска легитимност. Сепак, ако се земе предвид дека претставниците на Комисијата се назначени од земјите членки и дека воедно се предмет на гласање и колективно одговорни пред Европскиот парламент, нивната демократска легитимност е доволно оправдана. Но, она што останува е јазот помеѓу ингеренциите на Советот и Комисијата, кои многу често се видени како пречка за поенергичен развој на социјалната политика на Унијата. Сепак, прегледот на растечките институционални одговорности на наднационално европско ниво најавува перспективен тренд за европската социјална политика. Доколку на Унијата ѝ претходи зајакнато присуство на иницијативи од домен на социјалната политика, тоа може, меѓу другото, да се должи и на забележителниот самоинтерес за поголема контрола, одговорност и авторитет на наднационалните европски институции, како Европската комисија и Европскиот суд за правда.

3. Домени на европската социјална политика

Компаративните анализи на националните социјални политики со онаа на Европската Унија укажуваат дека наднационалната социјална политика е недоволно исполнета, благодарение на широкиот дијапазон на третирање на социјалната проблематика на национално ниво. Социјалната заштита и социјалното осигурување, два доминантни аспекта на секоја социјална политика не се (сè уште) застапени на ниво на Европската Унија во нивното вистинско значење. Поради тоа, со исклучок на кохезивната политика (функционирањето на структуралните фондови), може да се изведе заклучок дека европската социјална политика е пред сè регулативна, со забележителен недостаток од редистрибутивна функција. Сепак, домените кои стануваат предмет на интерес на социјалната политика на ЕУ постепено се зголемуваат. Тој тренд ја рефлектира двостраната загриженост на земјите членки, која од една страна се однесува на неопходноста од кохерентност на економската со социјалната интеграција, а од друга на зачувувањето на националните интереси, сензитивности и стандарди во социјалната заштита.

Имајќи го ова на ум, разбирливо е дека до денес мноштвото на теми што ги третира европската социјална политика се теми за кои постои најголем консензус, но и најмало стравување дека ќе придонесат за нарушување на зацртаниот национален социјален курс. Една од најчесто артикулираните теми се однесува на правата на работниците и на непреченото функционирање на пазарот на трудот. Веќе беше истакнато дека промоцијата на *подобрување на работниите услови*, како и обезбедувањето слобода на движење на работниците беа предмет на интерес уште на Договорот од Париз (член 3, 1951) како и на Договорот од Рим (член 48, 1958). Но, група автори, меѓу кои и (Linda Hantrais), говорат за „недостаток од евиденција за зголемена мобилност, благодарение на немањето доволен поттик од страна на Економскиот договор на Европската заедница“ (1995, стр.172). Истата авторка заклучува дека потребата за промовирање на слобода на движење беше константно користено како оправдување за нови иницијативи во домените како образование и обука,

подобрување на животните и работните услови и (индиректна) социјалната заштита.

Здравствено и здравствените аспекти, како што заклучува и (Rober Gayer), е еден од поуспешните домени на социјалната политика на Унијата. Тој објаснува дека подемът на третирање на здравствената проблематика се должи на воведувањето на принципот „гласање по пат на определно мнозинство“ (qualified majority voting), кое се воведува со Единствениот европски акт и подоцнежната Социјална повелба и Програма за социјална акција (Geyer, 2000, стр. 80). Со ова индиректно се задолжија Комисијата и Советот на министри да му дадат поголем приоритет на здравството во нивните програми. Сепак, здравствените права и стандардите за сигурност останала засновани само врз база на работниот статус.

Грижата за *еднаквоста на шанси и еднаквоста меѓу половите* успеаја да заземат значително место на ниво на Унијата. Но, сепак, и покрај многуте правни одредби кои се однесуваат на правата на жените во процесот на трудот, а се содржани во Договорот од Рим, но и во три-те консеквентни акциони програми на Заедницата за еднакви можности, (Rossilli) заклучува дека севкупната легислативна рамка не е доволна. Таа смета дека „примарен фактор кој ја ограничува прогресивната легислатива е потребата за одржување на меѓународна конкурентност на Европската заедница“ (1997, стр. 73).

Во групата на посмели и посеопфатни активности во социјалната политика кои ги презела Унијата, се наоѓаат заложбите за *намалување на сиромаштијата, социјалната исклученост* и подобрување на *вработувањето*. Европскиот совет во Лисабон (март 2000) донесе одлука дека политиките на земјите членки за борба против социјалната исклученост треба да бидат базирани на „отворен метод на координација“ кој се базира на заеднички цели како: компаративни индикатори, национални акциони планови и ефективно залагање преку промоција на иновативни пристапи¹. Во доменот на вработувањето е применет сличен пристап.

¹ Community Action Programme to Combat Social Exclusion.

http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/soc-incl/ex_prog_en.htm

Европската стратегија за вработување се базира на тематски приоритети, групирани во четири столба (вработливост, претприемништво, адаптивност и еднаквост на можности). Во согласност со соодветните упатства, европската стратегија за вработување секоја година се преточува во национални акциони планови за вработување (NAP) од страна на земјите членки². Овие акциони планови ветуваат дека ќе придонесат за покоординирана и поконтинуирана активност на Унијата во социјалната политика.

² European Employment Strategy,

http://europa.eu.int/comm/employment_social/empl&esf/ees_en.htm

Заклучок

Дадениот приказ на Европската социјална политика од правен, институционален и тематски аспект укажува подеднакво на постоење реални пречки, но и можности за нејзин иден развој. Некои од пречките што се наметнуваат од моменталниот статус на европската социјална политика се: (i) непостоење на доволно јака и обврзувачка легислатива како предуслов за синхронизирање и приближување на различните трендови во социјалните политики меѓу земјите членки; (ii) постоење на „демократски дефицит“ што придонесува за полесно блокирање отколку иницирање на поединечни политики (iii) премногу тесен обем на тематското третирање на социјалната политика која наметнува активности исклучиво базирани на „работничките“, но не и на „граѓанските“ социјални права.

Сепак, неопходноста од понатамошен развој и подем на социјалната политика на ниво на Унијата се чини неминовна. Зголемувањето на нејзината сеопфатност може да се насети од следните фактори: (i) проширувањето на Европската Унија кон Централна и Источна Европа, што придонесе за утврдување на социјален „acquis communautaire“ и јасно истакнување на преферираните минимални социјални стандарди; (ii) зајакнатото влијание на Европската комисија, која во промовирањето на европската социјална политика гледа како на проширување на сопствените ингеренции и сили и (iii) стремежот за понатамошна реформа на структурални фондови кои ќе можат да ја зајакнат редистрибутивната (социјална) функција на Унијата и со тоа да придонесат за појава на поширок третман на тематско третирање на социјалната политика, вклучувајќи ги последователно социјалната заштита и социјалното осигурување.

Преовладувањето на пречките или позитивните предиспозиции за иден развој на социјалната политика на Европската Унија ќе зависи во голема мера од нејзината политичка волја и консензус. Но овој развој најмногу може да биде поттикнат од влијанието на оние земји членки

што стремат не само кон економска конкурентност туку и кон „социјална Европа“, базирана на вредности како еднаквост, универзалност и солидарност.

(Рецензент: Проф. д-р Димитар Мирчев)

Клучни зборови: *наднационална социјална политика, хармонизација, конвергенција, демократски дефицит.*

Литература

1. Commission Communication (1998) Social Action Programme 1998-2000, COM (98) 259.
2. Commission Communication (2000) Social Policy Agenda, COM(2000) 379 final, Brussels.
3. Council of Ministers (1974) Resolution of 21 January 1974 concerning a social action programme, *Official journal NO. C 013, 12/02/1974, P. 0001 – 0004.*
4. European Commission (1990) Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers, adopted at Strasbourg European Council, 8 December, 1989, KJE2854.
5. Gayer, R. (2000) *Exploring European Social Policy*, Cambridge: Polity Press.
6. Hantrais, L. (2000) *Social Policy in the European Union*, Houndmills: Macmillan Press.
7. Hervey, T. (1998) *European Social Law and Policy*, Essex: Longman.
8. Hix, S. (1999) *The Political System of the European Union*, Houndmills: Palgrave.
9. Leibfried, S. and Pierson, P. (1995) *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*, Washington DC: The Brookings Institution.
10. Rossilli, Mariagrazia (1997) 'The European Community's policy on the equality of women', *The European Journal of Women's Studies*, Vol. 4, London: Sage, стр. 63-82.
11. Wincott, D. (1996) The Court of Justice and the European policy process in Richardson, J. (ed), *European Union: Power and Policy Making*, London: Routledge, стр. 170-184.

SUMMARY

Maја GEROVSKA

EUROPEAN SOCIAL POLICY: OBSTACLES AND OPPORTUNITIES FOR ITS FUTURE DEVELOPMENT ABSTRACT:

The article presents an overview of the legislative, institutional and thematic range of social policy administered at the EU level. Consecutive analyses of these aspects illustrate existence of parallel obstacles and opportunities for more activist and comprehensive European social policy. Their prevalence will depend on the political consensus among the Union, but more importantly from the more explicit role of those member states who advocate not only competitiveness, but 'social Europe' based on shared values of equality and social structures that are universal in nature.

Keywords: supranational social policy, harmonization, convergence, democratic deficit.