

Suzana Mihajlović Babić<sup>1</sup>

*Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka*

# Komunitarna politika zaposlenosti Evropske unije – primena Otvorenog metoda koordinacije

## *Apstrakt*

Proces usaglašavanja minimalnih uslova rada u državama članicama može se pratiti od osnivanja Evropske unije, dok zajednička evropska politika zapošljavanja nastupa tek s Amsterdamskim ugovorom. Uspostavljanje zajedničke Ekonomske i monetarne unije, povećanje fiskalne discipline i konkurentnosti bili su razlozi koji su primat dali politici tržišta rada, kao prvoj od politika koja je institucionalno uvrštena u zajedničke instrumente koordinacije u Evropskoj uniji. Osnovna hipoteza rada jeste da se primenom Otvorenog metoda koordinacije, kao metoda mekog prava, smanjuje divergencija ishoda politika u državama članicama sa stalnom tendencijom rasta zaposlenosti. Ciljevi rada su prikaz strateških pravaca politike EU kao deo formulisanja agende za pošljavanja, praćenje procesa implementacije u proteklom periodu primene Metoda i donošenje zaključaka o preduzetim politikama. Analiza pokazuje unapređenje performansi država članica, uz uticaj specifičnosti nacionalnih sistema socijalne sigurnosti na efektivnost procesa.

## *Ključne reči:*

otvoreni metod koordinacije, politika zaposlenosti, Evropska unija, reforme, efekti

---

<sup>1</sup> E-mail: [suzana.mihajlovic@fpn.bg.ac.rs](mailto:suzana.mihajlovic@fpn.bg.ac.rs)

## LOGIKA FUNKCIONISANJA OMK U KOMUNITARNOJ POLITICI ZAPOŠLJAVANJA

Dosadašnja transformacija različitih modela država blagostanja u Evropi uzrokovana je postizanjem i održanjem ekonomske efikasnosti, dok je optimalno očuvanje socijalnih prava radnika smatrano minimumom standarda socijalne sigurnosti. Iako se, u zavisnosti od sistema socijalne sigurnosti, primarna odgovornost za obezbeđivanje sigurnosti pripisuje različitim akterima (državi, tržištu ili porodici), u svim sistemima država uobličava obim i način ostvarivanja prava. Uprkos preovlađujućem shvatanju da usmerenost države ka ekonomskoj efikasnosti rezultira konvergencijom ka neoliberalnoj državi, države članice EU konvergiraju ka promeni odnosa države prema promeni uslova za ostvarivanje prava koja obezbeđuje država. Evropska politika zapošljavanja od Luksemburškog samita 1997. postaje politika aktivacije, jer je ona „često povezana sa transformacijom socijalnih prava u 'socijalne ugovore', prema kojima socijalna prava moraju biti 'zarađena'“.<sup>2</sup>

Institucionalni i pravni osnov evropske politike zapošljavanja i primene OMK u oblasti zapošljavanja utemeljen je Ugovorom iz Amsterdama, dok Luksemburški proces, 20–21. novembra 1997, otpočinje koordinaciju država članica prema zajedničkim prioritetima. „Evropski socijalni fond i Evropski fond za regionalni razvoj, a zatim i akcioni programi u sprezi s obrazovnom politikom, sadržali su izvesne instrumente, s ciljem podsticanja zapošljavanja, najčešće posredstvom prekvalifikovanja nezaposlenih“,<sup>3</sup> pri čemu se zajednički reformski proces svodio samo na ovaj način nadnacionalne saradnje ka podizanju stope zaposlenosti. Specifične politike usmerene prema određenim kategorijama koje su pod većim rizikom od nezaposlenosti (mladi, žene i stariji) razvijaju se u ovom periodu, kao i podrška reformama u drugim sektorima, kako bi podizanje nivoa zaposlenosti ovih grupa bilo najefikasnije postignuto. Koncipiranje približnog modela kojim bi se odgovorilo na zajedničke spoljašnje i unutrašnje promene u državama članicama, zahtevalo je preispitivanje spremnosti država da prihvate reforme koje nisu u skladu s tradicionalno ustanovljenim sistemom socijalne sigurnosti određene države. Smatra se da je predložen model Evropske strategije zapošljavanja „primenljiv u skandinavskim zemljama posebno, ali takođe i u anglosaksonskim zemljama

---

<sup>2</sup> Milena Buchs, „The Open Method of Coordination – Effectively preventing welfare state retrenchment?“, u: Kröger, Sandra (ed.), *What we have learnt: Advances, pitfalls and remaining questions in OMC research*, European Integration online Papers (EIoP), Special Issue 1, Vol. 13, Art. 11; dostupno na: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2009-011a.htm> (pristupljeno 2. jula 2014), 2009, str. 7.

<sup>3</sup> Natalija Perišić, „Evropski socijalni modeli“, magistarska teza, Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka, 2007, str. 187.

(posebno u Ujedinjenom Kraljevstvu), u kojima postoji visoka stopa zaposlenosti cele populacije i žena“.<sup>4</sup>

Upravo usled teškoće usaglašavanja, koordinacija je zahtevala primenu *soft* metoda, koji ne podrazumeva sankciju i čija je agenda dovoljno široka da države članice mogu postići konsenzus u institucijama EU. Otvoreni metod koordinacije kroz Evropsku strategiju zapošljavanja podrazumeva proces predlaganja smernica o prioritetima u zajedničkoj politici zapošljavanja, zatim izrade nacionalnih programa reformi, da bi se posredstvom zajedničkih izveštaja Komisije i Saveta, kao i preporuka državama članicama, približili pozitivni ishodi nacionalnih politika zaposlenosti. Ovaj proces je kontinuiran i podrazumeva uključenost aktera na različitim nivoima upravljanja.

Određivanje prioriteta, kao prvi konstitutivni element primene OMK u oblasti zaposlenosti, zahteva širok konsultativni proces između Evropske komisije, Saveta ministara, relevantnih komiteta i predstavnika radnika. Debata o pravcima reformi na evropskom nivou u prvim godinama koordinacije odvijala se krajem godine, ne bi li do marta naredne godine smernice bile formalno usvojene na Savetu. Početni predlog o zajedničkim smernicama inicira Komisija, pri čemu se kvalifikovanom većinom u Evropskom savetu odlučuje o podnetom predlogu. Prve smernice se usvajaju decembra 1997, s planom godišnjeg revidiranja, a od 2005. postaju deo Integrisanih smernica za rast i zapošljavanje. Države članice u nastavku procesa izrađuju nacionalno specifične nacionalne programe reformi, ranije poznate pod nazivom nacionalni akcioni planovi. Države članice, s ciljem koncipiranja strateških načina ostvarivanja usvojenih smernica, konsultuju niz aktera na nacionalnom i subnacionalnom nivou. Komisija i Savet preuzimaju ulogu monitoringa nad procesom, sačinjavajući izveštaj o napretku koordinacije politika u skladu sa smernicama EU. Povratna informacija Komisije posredstvom preporuka usmerenih ka specifičnim državama članicama u funkciji je pravno neobavezujućeg mehanizma za usmeravanje pravaca reforme. Zajednički izveštaj o zaposlenosti predstavlja evaluaciju rezultata i podlogu za usvajanje novog ciklusa smernica za Uniju.

## OD LUKSEMBURŠKE POLITIKE ZAPOŠLJAVANJA DO REKALIBRACIJE LISABONSKE STRATEGIJE

Proces pregovaranja o prvim smernicama u politici zapošljavanja pratilo je neslaganje oko određivanja karaktera postavljenih ciljeva, te je „vodeći se precedentom EMU, Komisija htela uključiti kvantitativne ciljeve za smanjenje stope nezaposlenosti i za povećanje ukupne participacije na tržištu rada, ali Savet

---

<sup>4</sup> Carolina De la Porte, „Is the Open Method of Coordination Appropriate for Organising Activities at European Level in Sensitive Policy Areas?“, u: *European Law Journal*, Vol. 8, No. 1, Blackwell Publishers, Oxford, 2002, str. 48.

nije želeo da prihvati specifične ciljeve“.<sup>5</sup> U dokumentu kojim predlaže integrirane smernice za 1998, Komisija se zalaže za uvođenje integrisanog pristupa u unapređenju ljudskih resursa, koji bi rezultovao „povećanjem trenutne stope zaposlenosti od 60,4% na 65% u petogodišnjem periodu i smanjenje stope nezaposlenosti na 7%“.<sup>6</sup> Prvobitni set usvojenih smernica bio je smešten na četiri „stuba“ komunitarne politike zaposlenosti, dok se reformama smernica 2003. ukida postojanje stubova. Savet usvaja devetnaest smernica za prvi jednogodišnji period, koje ne obuhvataju kvantifikovane ciljeve, sve do Lisabonskih smernica 2000. godine. Primarni pravci reforme podrazumevali su usmeravanje država članica prema aktivnim politikama zapošljavanja, posebno mladih i dugoročno nezaposlenih, zatim povezivanje ove agende s poboljšanjem uslova poslovnog okruženja. Značajan udeo u predloženoj politici zauzimalo je rešavanje pitanja nejednakosti muškaraca i žena na tržištu rada, podizanjem stope zaposlenosti žena i razvojem usluga u zajednici koje omogućavaju aktivno učešće na tržištu.

Prvi trogodišnji ciklus kruga koordinacije omogućio je da se uoče nedostaci u procesu, koji su se najčešće vezivali za nedovoljno dobru razmenu informacija država članica s Komisijom. Široko postavljene ciljevi u smernicama nisu pružali osnovu za efikasnu procenu učinka, čemu je doprinio i nedostatak razvijenih indikatora koji bi bili standardizovani za sve nacionalne aktere.

Lisabonski sastanak 2000. godine donosi agendu kvantifikovanih ciljeva za predstojeću deceniju, pri čemu su ciljevi „podići stopu zaposlenosti od 61 procenat (u martu 2000) na 70 procenata do 2010, i za žene od 51 procenat (u martu 2000) do 60 procenata do 2010“.<sup>7</sup> Uvođenjem Otvorenog metoda koordinacije Lisabonskim samitom, nastavlja se primena ranijih procesa u politici koordinacije zapošljavanja, pri čemu OMK postaje konsolidovani deo procesa kojim se sprovodi sistematska implementacija i monitoring pomoću predviđenog seta alatki. Ova strategija nastavlja politiku iz Luksemburga, čineći je integralnim delom šire agende rasta i zapošljavanja.

Nakon usvajanja Lisabonske strategije, Evropska komisija septembra 2000. godine predstavlja dokument *Zajednički izveštaj 2000*, u kome se ocenjuje primena smernica iz prethodnog jednogodišnjeg perioda i usklađenost nacionalnih

---

<sup>5</sup> David Trubek, James Mosher, *EU Governance, Employment Policy and the European Social Model*, dostupno na: [www.jeanmonnetprogram.org/archive/papers/01/011501.html](http://www.jeanmonnetprogram.org/archive/papers/01/011501.html) (pristupljeno 1. jula 2014).

<sup>6</sup> Commission of the European Communities, *Commission Communication Proposal for Guidelines for Member States Employment Policies 1998*, Brussels, COM (97) 497 final, dostupno na: <http://aei.pitt.edu/3503/1/3503.pdf> (pristupljeno 5. jula 2014), 1997, str. 2.

<sup>7</sup> Janine Goetschy, *The European Employment strategy from Amsterdam to Stockholm: Has it reached its cruising speed?*, dostupno na: <http://eucenter.wisc.edu/OMC/Papers/Archive/goetschy-ees.pdf> (pristupljeno 10. jula 2014), 2001, str. 406.

akcionih planova s novim setom smernica. Naglašavaju se dalji aspekti reformi, koji su usledili nakon sastanka u Lisabonu, predvođeni novim konceptom – politikom doživotnog učenja. Izveštaj pozitivno ocenjuje postignuća u prethodnom ciklusu, porastom stope zaposlenosti i poslova s nepunim radnim vremenom koje su pretežno zauzele žene. Ovo je predstavljalo jednu od reformi s ciljem podizanja učešća žena na tržištu rada primenom strategije fleksibilizacije ponude radnih mesta. Uprkos pozitivnim ishodima na nivou cele EU, situacija je raznolika kada se poredi države članice. Španija, Italija i Grčka se suočavaju s niskim stopama zaposlenosti, najlošijim rezultatima zaposlenosti mladih i starih, kao i s najviše i najduže dugoročno nezaposlenih lica, naglašavajući time regionalni karakter nejednakosti.

Sednica Evropskog saveta u Stokholmu, 2001, bila je usmerena ka daljoj modernizaciji evropskog socijalnog modela, insistirajući na ostvarivanju projektovanih ciljeva iz Lisabona. U cilju kontinuiranog praćenja napretka u oblasti zapošljavanja, ustanovljeni su međuciljevi do 2005. godine: podizanje opšte stope zaposlenosti na 67% i podizanje stope zaposlenosti žena na 57%. U Stokholmu je postavljen cilj koji se odnosio na zaposlenost starijih radnika, između 55 i 64 godine, kojim se projektuje postizanje stope zaposlenosti od 50% do 2010. godine. Proširivanje na nove dimenzije evropske politike zapošljavanja usledilo je kao posledica zabrinutosti EU za demografske promene koje mogu usporiti ekonomski rast usled povećanih izdvajanja država za zdravstveni sistem, dugotrajnu negu i penzijske izdatke iz javnih finansija za ovu grupu stanovnika. S druge strane, insistiranje na otvaranju novih radnih mesta, kao jedne od strategija za rešavanje ovog problema, postavilo je na agendu pitanje kvaliteta radnih mesta. Na sastanku u Stokholmu inicirano je postavljanje kvalitativne dimenzije radnih mesta, uvrštavanjem ovog horizontalnog cilja u naredni ciklus smernica, kome je trebalo da prethodi širok konsultativni proces oko određivanja indikatora za monitoring ove politike. Ishod višemesečnih konsultacija jesu uspostavljeni indikatori iz Lakena 2001. godine. Sumirajući dosadašnji razvoj smernica, Poše (Pochet) ukazuje na to da su horizontalni ciljevi usmereni prema svim državama članicama transponovani u sledeće grupe prioriteta evropske politike zapošljavanja: „a) podići stopu zaposlenosti; b) unaprediti kvalitet rada; c) razviti sveobuhvatnu i koherentnu strategiju za doživotno učenje; d) uvećati učešće socijalnih partnera; e) obezbediti balansirani pristup između 'četiri stuba'; f) razviti socijalne indikatore“.<sup>8</sup>

Period petogodišnje implementacije omogućio je Komisiji da revidira uspostavljene mehanizme u skladu s postignutim rezultatima i s ciljem poboljšanja njihove efikasnosti. Ova izmena se prevashodno odnosila na „bolju stabilnost smernica“, čime bi se njihova godišnja revizija zamenila optimalnijim vremenskim rokom, kojim bi se efikasnije pratila njihova implementacija.

---

<sup>8</sup> Philippe Pochet, *Employment: the last year before change*, 2001, dostupno na: <http://eucenter.wisc.edu/OMC/Papers/EES/pochet.pdf> (pristupljeno 15. jula 2014), str. 58.

Pomenuta promena je motivisana neophodnim vremenskim intervalima za osmišljavanje, strateško planiranje i sprovođenje politika zaposlenosti u konkretnim državama članicama, da bi nakon toga procena rezultata takvih politika omogućila validnu empirijsku i teorijsku podlogu za međusobno učenje. Politika smernica u prvom petogodišnjem periodu primene EES bila je orijentisana na smanjenje nezaposlenosti kao ostvarljiv srednjoročni cilj, dok bi reforme usmerene ka maksimiziranju potencijala svih ranjivih grupa na tržištu rada predstavljale višegodišnji proces usaglašavanja reformskih politika među državama članicama. Takođe, promenu politike smernica obeležilo je insistiranje na konkretizaciji smernica ka unapređenju ishoda politika, te Karolina De la Porte (Carolina De la Porte, 2010) naročito ističe da su usvajane smernice nakon 2003. bile znatno više „orijentisane na rezultate“. Reforma je bila neophodna i u nacionalnim akcionim planovima, koji moraju da „odgovore na ojačane preporuke i da budu snažniji dokumenti politike bez površnosti ili nepotpunosti“.<sup>9</sup> Na sredini primene Lisabonske strategije proces je postao složeniji, pridruživanjem grupe od deset država EU, koje su s početnim ekonomskim i socijalnim pokazateljima bile znatno lošije od rezultata koje je Unija ostvarivala. U pretpristupajućem procesu Komisija je preuzela vodeću ulogu u uvođenju ovih država u proces koordinacije, izradom Zajedničkih dokumenata o procenama.

Revizija Lisabonske strategije usledila je 2005, s ciljem jačeg insistiranja na ekonomskom rastu i povećanju zaposlenosti. Namera da se dotadašnja strategija reformiše iskazana je u dokumentu Komisije *Zajedno za rast i zapošljavanje – novi start za Lisabonsku strategiju*. Zajedničke smernice za ekonomsku politiku i Smernice za zapošljavanje integrisane su u koherentnu strategiju koja treba da pojednostavi primenu OMK u formulisanju nacionalnih programa reformi.

Novе „integrisane“ smernice za zapošljavanje, za period 2005–2008. godine jesu:

- implementiranje politika zapošljavanja koje imaju za cilj postizanje pune zaposlenosti, poboljšanje kvaliteta i produktivnosti rada, kao i jačanje socijalne i teritorijalne kohezije;
- promovisanje pristupa životnog ciklusa radu;
- obezbeđivanje inkluzivnih tržišta rada, poboljšanje privlačnosti posla i isplativosti za lica koja traže posao, uključujući deprivirane ljude, kao i neaktivne;
- poboljšanje usklađivanja potreba tržišta rada;
- promovisanje fleksibilnosti u kombinaciji sa sigurnošću zaposlenja i redukovanjem segmentacije na tržištu rada, uz uvažavanje uloge socijalnih partnera;
- obezbeđivanje razvoja troškova radne snage, kao i mehanizama uspostavljanja plata koji pogoduju zapošljavanju;

<sup>9</sup> European Commission, *Strengthening the implementation of the European Employment Strategy*, Brussels, 7. 4. 2004. COM, 239 final, 2004, str. 5.

- proširenje i poboljšanje ulaganja u ljudski kapital;
- prilagođavanje sistema obrazovanja i obuke kao odgovor na zahteve novih kompetencija<sup>10</sup>.

Poše (2005) smatra da je ova reforma bila usmerena isključivo na težnju ka postizanju što boljih kvantitativnih ciljeva, dok kvalitet i sigurnost nisu bili u središtu strategije. Jedan od razloga za ovakav stav nalazimo u insistiranju na konceptu fleksigurnosti, čija je primena često bila neadekvatna. S ciljem što većeg uključivanja vulnerabilnih grupa u tržište rada, „regularna zaposlenost koja podrazumeva uplaćivanje socijalnih doprinosa potisnuta je na račun nesigurnog zaposlenja, u kome su mogućnosti ulaganja u starost i daljeg usavršavanja ograničene“.<sup>11</sup>

Odluka Saveta o smernicama za politike zapošljavanja država članica za period 2008–2010. godine podrazumeva:

- „– da se svakom nezaposlenom licu ponudi posao, zanat, dodatna obuka ili druge mere za zapošljavanje; u slučaju mladih koji su napustili školu, najkasnije u roku od četiri meseca do 2010. godine, a u slučaju odraslih, najkasnije u roku od 12 meseci;
- da 25% dugoročno nezaposlenih, do 2010. godine, treba da učestvuje u aktivnim merama u vidu obuke, prekvalifikacije, radne prakse ili drugim merama zapošljavanja, s ciljem postizanja proseka tri najnaprednije države članice;
- da lica koja traže posao u čitavoj EU mogu da imaju uvid u sve oglase za slobodna radna mesta preko službi za zapošljavanje država članica;
- porast za pet godina, na nivou EU, efikasne prosečne starosti pri napuštanju tržišta rada, do 2010. godine u odnosu na 2001. godinu;
- obezbeđenje zaštite dece do 2010. godine, najmanje 90% dece između tri godine starosti i obaveznog školskog uzrasta, kao i najmanje 33% dece ispod tri godine;
- da u EU prosečna stopa ne bude viša od 10% za one koji rano napuštaju školovanje;
- najmanje 85% 22-godišnjaka u EU treba da imaju završeno srednjoškolsko obrazovanje do 2010. godine;
- u EU prosečan nivo učešća u doživotnom učenju trebalo bi da bude najmanje 12,5% odraslog stanovništva radnog uzrasta (u starosnoj grupi 25–64 godine)“.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Council, *Council Decision of 12 July 2005 on Guidelines for the Employment Policies of the Member States*, 2005/600/EC, OJ L 205/21 of 6/8/2005, 2005, str. 3.

<sup>11</sup> Drenka Vuković, *Socijalna politika Evropske unije*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2011, str. 362.

<sup>12</sup> Council, *Council Decision of 7 July 2008 on Guidelines for the Employment Policies of the Member States*, 10614/2/08, 2008, str. 18–19.

Po isteku ciklusa 2008–2010. godine, Evropski savet usvaja *Strategiju Evropa 2020* sa setom novih integrisanih smernica, koje potpuno zamenjuju do tada poznate, sjedinjavanjem smernica za ekonomsku politiku i onih koje se tiču oblasti zapošljavanja. Ovim se nastavlja primena OMK u oblasti zajedničke politike zapošljavanja do 2020. primenom nacionalnih programa reformi, izveštavanja i izdavanja preporuka Komisije. Težište rukovođenja procesom pomera se prema Evropskom savetu, koji nakon Ugovora iz Lisabona dobija status glavnog organa, te sada „Komisija ima kontrolnu funkciju, dok će Savet jednom godišnje predstaviti ocenu napretka kako na nivou zemalja članica, tako i na nivou EU“.<sup>13</sup>

## OMK U EVROPSKOJ PRAKSI – UJEDNAČAVANJE ILI DIVERGENCIJA ISHODA POLITIKA?

Razvoj indikatora omogućio je kontinuirano praćenje svih dimenzija zaposlenosti i nezaposlenosti u Uniji koji su sintetički prikazivani u Zajedničkim izveštajima o napretku država članica, kao i u drugim statističkim publikacijama relevantnih tela i institucija EU. Efikasnost OMK potvrđena je u održavanju pozitivnih pokazatelja zaposlenosti kod starih država članica uprkos visokim startnim pozicijama, dok nove države članice beleže najveći napredak približavajući ishode svojih politika državama predvodnicama.

Podaci Evropske komisije iz 2007. godine (tabela 1) pokazuju da su Danska, Holandija, Švedska i Ujedinjeno Kraljevstvo već 2005. prevazišli zacrtanu stopu ukupne stope zaposlenosti predviđenu Lisabonom. Napredak u ovim državama u periodu 2000–2005. godine bio je simboličan, dok je čak u Danskoj i Švedskoj zabeležen blagi pad. Slovačka, Malta i Mađarska su, s druge strane, najdalje od projektovanog cilja od 70% zaposlenosti. Ukupna stopa zaposlenosti na petogodišnjem preseku za EU25 iznosila je 63,8%, dok je za EU15 rezultat bio bolji sa 65,2%, pri čemu je napredak od 2000. godine za prvu grupu iznosio 1,4%, odnosno 1,8% za EU15.<sup>14</sup> Navedeni pokazatelji svedoče u prilog tezi da je situacija ostala nepromenjena, te da su nordijske države i 2005. na vrhu tabelle.

Promocija podizanja stope zaposlenosti žena primenom evropskih smernica dovela je do pozitivnih rezultata u prvom petogodišnjem periodu, te je stopa značajno podignuta u Španiji (9,9%), Italiji (5,7%) i Estoniji (5,2%), u odnosu na 2000. godinu. Projektovani cilj od 60% zaposlenosti žena u većem delu Severne i Zapadne Evrope već je ostvaren. Letonija (13,5%), Finska (11,1%) i Mađarska

<sup>13</sup> Drenka Vuković, „Socijalna politika Evropske unije“, str. 373.

<sup>14</sup> European Commission, *Employment in Europe 2006*, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2006, str. 29.



(10,8%) načinile su najodlučniji napredak ka cilju od 50% stope zaposlenosti starijih radnika, pri čemu je Finska već tada ostvarila cilj za 2010. godinu.<sup>15</sup>

*Tabela 1.* Stopa zaposlenosti u državama članicama EU 2005. godine i napredak ka ciljevima iz Lisabona i Stokholma za 2010. godinu

	Ukupna stopa zaposlenosti				Stopa zaposlenosti žena				Stopa zaposlenosti starijih			
	2005.	Promena 2004–2005.	Promena 2000–2005.	Jaz ispod cilja za 2010.	2005.	Promena 2004–2005.	Promena 2000–2005.	Jaz ispod cilja za 2010.	2005.	Promena 2004–2005.	Promena 2000–2005.	Jaz ispod cilja za 2010.
BE	61,1	0,8	0,6	8,9	53,8	1,2	2,3	6,2	31,8	1,8	5,5	18,2
CZ	64,8	0,6	-0,2	5,2	56,3	0,3	-0,6	3,7	44,5	1,8	8,2	5,5
DK	75,9	0,2	-0,4	>	71,9	0,3	0,3	>	59,5	-0,8	3,8	>
DE	65,4	0,4	-0,2	4,6	59,6	0,4	1,5	0,4	45,4	3,6	7,8	4,6
EE	64,4	1,4	4,0	5,6	62,1	2,1	5,2	>	56,1	3,7	9,8	>
EL	60,1	0,7	3,6	9,9	46,1	0,9	4,4	13,9	41,6	2,2	2,6	8,4
ES	63,3	2,2	7,0	6,7	51,2	2,9	9,9	8,8	43,1	1,8	6,1	6,9
FR	63,1	0,0	1,0	6,9	57,6	0,2	2,4	2,4	37,9	0,6	8,0	12,1
IE	67,6	1,3	2,4	2,4	58,3	1,8	4,4	1,7	51,6	2,1	6,3	>
IT	57,6	0,0	3,9	12,4	45,3	0,1	5,7	14,7	31,4	0,9	3,7	18,6
CY	68,5	-0,4	2,8	1,5	58,4	-0,3	4,9	1,6	50,6	0,7	1,2	>
LV	63,3	1,0	5,8	6,7	59,3	0,8	5,5	0,7	49,5	1,6	13,5	0,5
LT	62,6	1,4	3,5	7,4	59,4	1,6	1,7	0,6	49,2	2,1	8,8	0,8
LU	63,6	1,1	0,9	6,4	53,7	1,8	3,6	6,3	31,7	1,3	5,0	18,3
HU	56,9	0,1	0,6	13,1	51,0	0,3	1,3	9,0	33,0	1,9	10,8	17,0
MT	53,9	-0,1	-0,3	16,1	33,7	1,0	0,6	26,3	30,8	-0,7	2,3	19,2
NL	73,2	0,1	0,3	>	66,4	0,6	2,9	>	46,1	0,9	7,9	3,9

<sup>15</sup> *Ibidem*, str. 29.

AT	68,6	0,8	0,1	1,4	62,0	1,3	2,4	>	31,8	3,0	3,0	18,2
PL	52,8	1,1	-2,2	17,2	46,8	0,6	-2,1	13,2	27,2	1,0	-1,2	22,8
PT	67,5	-0,3	-0,9	2,5	61,7	0,0	1,2	>	50,5	0,2	-0,2	>
SI	66,0	0,7	3,2	4,0	61,3	0,8	2,9	>	30,7	1,7	8,0	19,3
SK	57,7	0,7	0,9	12,3	50,9	0,0	-0,6	9,1	30,3	3,5	9,0	19,7
FI	68,4	0,8	1,2	1,6	66,5	0,9	2,3	>	52,7	1,8	11,1	>
SE	72,5	0,4	-0,5	>	70,4	-0,1	-0,5	>	69,4	0,3	4,5	>
UK	71,7	0,1	0,5	>	65,9	0,3	1,2	>	56,9	0,7	6,2	>
EU15	65,2	0,5	1,8	4,8	57,4	0,6	3,3	2,6	44,1	1,6	6,3	5,9
EU25	63,8	0,5	1,4	6,2	56,3	0,6	2,7	3,7	42,5	1,5	5,9	7,5
Cilj 2010.	70%				Više od 60%				50%			

Izvor: Employment in Europe 2006, European Commission, str. 29.

Napomena: BE – Belgija, CZ – Češka Republika, DK – Danska, DE – Nemačka, EE – Estonija, EL – Grčka, ES – Španija, FR – Francuska, IE – Irska, IT – Italija, CY – Kipar, LV – Letonija, LT – Litvanija, LU – Luksemburg, HU – Mađarska, MT – Malta, NL – Holandija, AT – Austrija, PL – Poljska, PT – Portugalija, SI – Slovenija, SK – Slovačka, FI – Finska, SE – Švedska, UK – Ujedinjeno Kraljevstvo.

Uprkos kvantitativnom napretku država članica do 2005, počele su se razmatrati kvalitativne dimenzije tržišta rada. Šulc Bušof i Proš (Schulze Buschoff i Protsch, 2008) realizovale su studiju odabranih država EU (Nemačka, Ujedinjeno Kraljevstvo, Holandija, Italija, Danska i Poljska) koja je pokazala trend porasta atipičnih oblika zaposlenja, sledeći reformski pravac EU, ali i razlikovanje karaktera među državama članicama. Studija je pokazala da su u skoro svim državama ovim oblikom zaposlenja obuhvaćeni mlađe osobe i stariji radnici, a naročito žene. Međutim, insistiranje na ovom pravcu reforme, podstaknuto konceptom fleksigurnosti, u delu obezbeđivanja adekvatnog nivoa sigurnosti na fleksibilnom tržištu rada pokazalo je zavisnost od strukturnih faktora u državama članicama. Veći kvalitet radnog mesta i manja zaštita od otpuštanja uspešna su strategija u Danskoj, jer se „veći rizik od otpuštanja ublažava novčanim nadoknadama i aktivnim merama na tržištu rada, koji su takođe praćeni visokom stopom uspešnosti prilikom ponovnog stupanja na tržište rada“.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Karin Schulze Buschoff, Paula Protsch, „Socijalna sigurnost (a)tipično zaposlenih – poređenje na evropskom nivou“, U: Drenka Vuković, Mihail Arandarenko (ur.), *Tržište rada i politika zaposlenosti*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2008, str. 124.

Insistirajući na obezbeđivanju što više radnih mesta, nove države članice nastavljaju pozitivan trend iz prethodnog perioda. Po pitanju nezaposlenosti u 2006. „do najznačajnijeg relativnog pada došlo je u Estoniji (sa 7% na 4,3%), Poljskoj (sa 16,9% na 12,8%), Slovačkoj (sa 15,5% na 12%)“.<sup>17</sup> Takođe, stope zaposlenosti su nastavile pozitivan trend porasta, naročito u „Estoniji koja je imala najvišu stopu rasta zaposlenosti 2006. godine (5,4%). Zaposlenost u Letoniji se povećavala gotovo podjednako impresivno (4,8%) [...] izdvajaju se i Poljska (3,3%), Bugarska (2,4%) i Slovačka (2%)“.<sup>18</sup>

Do 2007, Evropska strategija zapošljavanja, a kasnije Lisabonska strategija, pokazala je mešovite rezultate. U ovom periodu pokazatelji za dugoročnu nezaposlenost dalje potvrđuju trend da su vodeće države s najboljim rezultatima ostale najefikasnije i nakon primene komunitarnih strategija zapošljavanja. „U EU15 stopa nezaposlenosti je pala sa 4,8% iz 1997. na 3,1% 2001. godine i dostigla je nivo od 2,8% 2007. godine“,<sup>19</sup> dok su rezultati lošiji ukoliko analiziramo svih 25 država članica. Danska beleži konstantan napredak, nove države članice pokazuju najslabije rezultate, a među njima Poljska i Slovačka. Opravdanost dalje primene OMK u oblasti zapošljavanja pronalazi se u permanentnom napretku u podizanju stope zaposlenosti i smanjenju stope nezaposlenosti kod skoro svih država članica, s posebnim segmentom reformi koje se usmeravaju ka rizičnim grupama na tržištu rada. U dokumentu Evropske komisije *Deset godina Evropske strategije zapošljavanja* (sl. 1 i 2), posebno se ističe napredak u podizanju stope zaposlenosti, pri čemu je „stopa zaposlenosti porasla sa 60,7% na 64,3%, stopa zaposlenosti žena porasla je sa 51,8% na 57,1% i zaposlenost starijih radnika (55–64 godine), sa 35,7% na 43,5%“.<sup>20</sup>

Ekonomska kriza koja je pogodila sve države EU 2008. godine imala je značajan negativan uticaj na ostvarivanje planirane ekonomske politike do 2010. godine. U 2008. i 2009. dolazi do porasta nezaposlenosti, koja naročito pogađa određene kategorije radne snage, kao što su mladi i niskokvalifikovani radnici. Neposredne posledice krize pokazuju stopu nezaposlenosti mladih u EU „19,6%, sve do 41,5% u Španiji i 39,5% u Letoniji. Holandija je jedina država članica

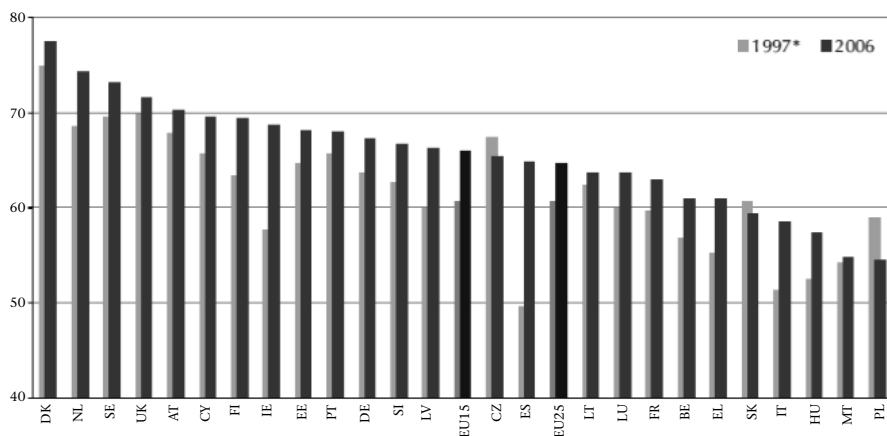
<sup>17</sup> Natalija Perišić, „Evropska politika zaposlenosti“, u: Vuković, D., Arandarenko, M. (ur.) *Tržište rada i politika zaposlenosti*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2008, str. 64.

<sup>18</sup> Jelena Đorđević, „Rizične grupe na tržištu rada u novim članicama Evropske unije“, u: Vuković, D., Arandarenko, M. (ur.) *Tržište rada i politika zaposlenosti*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2008, str. 141.

<sup>19</sup> European Parliament, *The Lisbon Strategy 2000–2010, An analysis and evaluation of the methods used and results achieved*, Directorate general for internal policies, Brussels, 2010, str. 66.

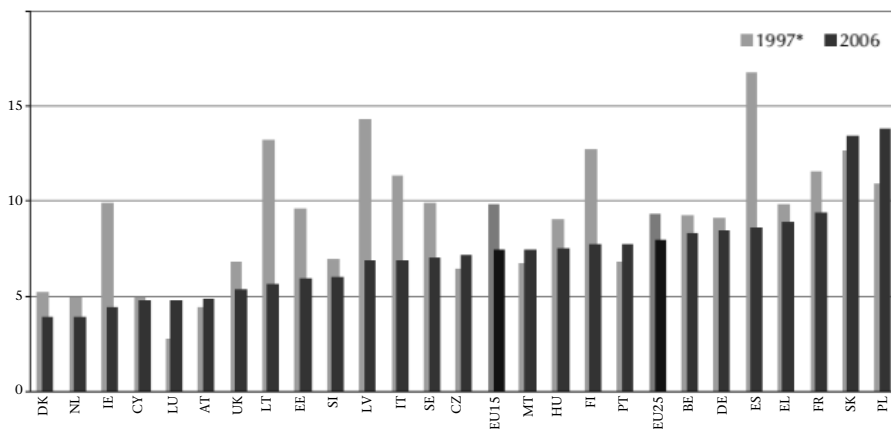
<sup>20</sup> European Commission, *Ten years of the European employment strategy (EES)*, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities Unit D.2, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2007, str. 6.

Slika 1. Stope zaposlenosti u državama članicama EU, 1997. i 2006. godine



Izvor: European Commission, 2007, str. 40.

Slika 2. Stopa nezaposlenosti u državama članicama EU, 1997. i 2006. godine



Izvor: European Commission, 2007, str. 41.

čija je nezaposlenost mladih ispod 10%“.<sup>21</sup> Komisija u dokumentu *Zajednički izveštaj 2014* iznosi da je ekonomska kriza dovela do „bržeg porasta nezaposlenosti za muškarce nego za žene, prevashodno jer su 'dominantno muški sektori'

<sup>21</sup> Roger Liddle, Patrick Diamond, Simon Latham, Tom Brodie, „Aftershock: The Coming Social Crisis in the EU and What is to Be Done“, u: Eric Marlier and David Natali (ur.) with Rudi Van Dam, *Europe 2020 – Towards a More Social Europe?*, Peter Lang, Brussels, 2010, str. 69.

bili najviše pogođeni“.<sup>22</sup> S druge strane, uprkos krizi, nordijske države su održale nivo zaposlenosti žena, a razlog za to je što je „institucionalizacija države u poslodavca 'prvog utočišta' imala dodatne pozitivne posledice, naročito na položaj žena, s obzirom na njihovu dominantnu zastupljenost u ovim sektorima, dovodeći do toga da su stope siromaštva žena u ovim zemljama komparativno najniže“.<sup>23</sup> Javni sektori obrazovanja, zdravstva i administracije, koji pretežno pripadaju ženama, umanjili su negativne efekte krize na ovu populaciju na tržištu rada.

Tabela 2. Stopa zaposlenosti prema polu i jaz između polova, 2000. i 2010. godine

	Ukupno		Muškarci		Žene		Jaz među polovima	
	2000.	2010.	2000.	2010.	2000.	2010.	2000.	2010.
EU27	62,2	64,2	70,8	70,1	53,7	58,2	17,1	11,9
BE	60,5	62,0	69,5	67,4	51,5	56,5	18,0	10,9
BG	50,5	59,7	54,7	63,0	46,3	56,4	8,4	6,6
CZ	65,0	65,0	73,2	73,5	56,9	56,3	16,3	17,2
DK	76,3	73,4	80,8	75,8	71,6	71,1	9,2	4,7
DE	65,6	71,1	72,9	76,0	58,1	66,1	14,8	9,9
EE	60,4	61,0	64,3	61,5	56,9	60,6	7,4	0,9
IE	65,2	60,0	76,3	63,9	53,9	56,0	22,4	7,9
EL	56,5	59,6	71,5	70,9	41,7	48,1	29,8	22,8
ES	56,3	58,6	71,2	64,7	41,3	52,3	29,9	12,4
FR	62,1	64,0	69,2	68,3	55,2	59,9	14,0	8,4
IT	53,7	56,9	68,0	67,7	39,6	46,1	28,4	21,6

<sup>22</sup> European Commission, *Draft Joint Employment Report accompanying the Communication from the Commission on Annual Growth Survey 2014*, COM 801 final, Brussels, 2014, str. 2.

<sup>23</sup> Natalija Perišić, „Socijalna sigurnost između države i tržišta“, doktorska teza, Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka, 2012, str. 121.

CY	65,7	69,7	78,7	76,6	53,5	63,0	25,2	13,6
LV	57,5	59,3	61,5	59,2	53,8	59,4	7,7	-0,2
LT	59,1	57,8	60,5	56,8	57,7	58,7	2,8	-1,9
LU	62,7	65,2	75,0	73,1	50,1	57,2	24,9	15,9
HU	56,3	55,4	63,1	60,4	49,7	50,6	13,4	9,8
MT	54,2	56,0	75,0	72,3	33,1	39,2	41,9	33,1
NL	72,9	74,7	82,1	80,0 b	63,5	69,3 b	18,6	10,7 b
AT	68,5	71,7	77,3	77,1	59,6	66,4	17,7	10,7
PL	55,0	59,3	61,2	65,6	48,9	53,0	12,3	12,6
PT	68,4	65,6	76,5	70,1	60,5	61,1	16,0	9,0
RO	63,0	58,8	68,6	65,7	57,5	52,0	11,1	13,7
SI	62,8	66,2	67,2	69,6	58,4	62,6	8,8	7,0
SK	56,8	58,8	62,2	65,2	51,5	52,3	10,7	12,9
FI	67,2	68,1	70,1	69,4	64,2	66,9	5,9	2,5
SE	73,0	72,7	75,1	75,1	70,9	70,3	4,2	4,8
UK	71,2	69,5	77,8	74,5	64,7	64,6	13,1	9,9

Modifikovano

Izvor: Eurostat, 2011, str. 24.

Presek stanja nakon isteka Lisabonske strategije i lansiranja Strategije *Evropa 2020*, praćen je diskusijama o upešnosti/neuspešnosti zacrtanih ciljeva. Samo postojanje kvantifikovanih ciljeva umnogome je olakšalo objektivnu procenu rezultata koordinisane politike zapošljavanja. Vodeći se ovim indikatorima, stope iz 2010. pokazuju da ciljevi nisu dostignuti. Stopa opšte zaposlenosti 2010. dostigla je 64,2%, što je za 5% niže od planirane, dok je stopa zaposlenosti žena iznosila 58,2%, pri čemu nije dostignut cilj od 60% (tabela 2). Stopa zaposlenosti starijih radnika u životnoj dobi između 55 i 64 godine iznosila je 46,3% 2010, nekoliko procenata manje od planiranih 50%.<sup>24</sup> Krajnji ishodi 2010. bili su opterećeni krizom koja je uticala na kretanja u evrozoni u proteklih nekoliko godina, te je rast zaposlenosti do 2006. stagnirao, a kasnije

<sup>24</sup> Eurostat, *Labour market statistics*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2011, str. 24.

i opadao. Rast zaposlenosti žena i smanjivanje jaza između zaposlenosti žena i muškaraca ubraja se u najpozitivnije ishode desetogodišnje strategije. Komparativno gledano, najmlađe države članice napravile su najveći pomak ka zajedničkim ciljevima, uz održavanje najslabije rangiranosti u Evropi i na kraju ovog procesa.

## ZAKLJUČAK

Usmerenje ka povećanju konkurentnosti evropske privrede rezultovalo je predlogom o primeni koordinacije najpre u politici tržišta rada. Nadograđujući iskustva iz Evropske strategije zapošljavanja, Lisabonski sastanak potvrđuje opredeljenje ka podizanju mogućnosti za zapošljavanje. Osnov za koordinaciju u sferi zapošljavanja može se pronaći u Ugovoru iz Amsterdama, čime je ova oblast saradnje među državama članicama dobila prioritetni značaj. Ustanovljeni mehanizam koordinacije iz Evropske strategije zapošljavanja postao je integralni deo primene OMK u ovoj politici, uz naročitu ulogu organa Unije i Komiteta za zapošljavanje u monitoringu. Koordinacija politike zapošljavanja praćena je jasnim postavljanjem ciljeva u ovoj oblasti do 2010, kao i jasnim formulisanjem prioriteta politika u budućem periodu. Sve države članice usmerile su svoje napore ka povećanju stope zaposlenosti i uključivanju ranjivih grupa na tržište rada. U nacionalnim akcionim planovima prikazivano je stanje na tržištu rada na nacionalnom nivou, ali i preduzete reforme u ovoj oblasti. Kontinuirano praćenje jasno određenih indikatora omogućilo je merenje efekata reformi omogućavajući učenje država članica iz iskustva drugih. S druge strane, države članice koje su na početku procesa beležile najbolje rezultate ostale su na toj poziciji, dok su države članice s dubljim problemima tržišta rada i dalje ostvarivale lošije rezultate. Međutim, napredak je ostvaren u smanjivanju razlike između ishoda njihovih politika i najvećim pozitivnim promenama u novim državama članicama. Letonija, Estonija i Litvanija, pored Italije i Španije, učinile su značajan napredak ka povećanju stope zaposlenosti, iako još uvek daleko od ostvarivanja ciljeva postavljenih do 2010. godine. Danska, Holandija i Švedska su ostvarile cilj podizanja zaposlenosti na 70% još 2005. godine. U skoro svim državama do 2010. smanjen je jaz među polovima u oblasti zapošljavanja, čime su umanjene nejednakosti na tržištu rada, a preorijentacija na aktivne iz pasivnih mera tržišta rada postaje glavna strategija upošljavanja. Stope zaposlenosti opšte populacije, žena i starijih radnika podignute su u velikoj većini članica, uprkos negativnim efektima ekonomske krize 2008. godine. Vodeću ulogu u usmeravanju celokupnog procesa preuzela je Evropska komisija, koja definiše prioritete zajedno sa Svetom, uz kontinuirani monitoring sprovođenja prioriteta u praksi i davanje preporuka za njihovo efikasnije povezivanje.

## BIBLIOGRAFIJA

- [1] Buchs, Milena, „The Open Method of Coordination – Effectively preventing welfare state retrenchment?“, u: Kröger, Sandra (ur.): *What we have learnt: Advances, pitfalls and remaining questions in OMC research*, European Integration online Papers (EIoP), Special Issue 1, Vol. 13, Art. 11; dostupno na: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2009-011a.htm> (pristupljeno 2. jula 2014), 2009.
- [2] Commission of the European Communities, *Commission Communication Proposal for Guidelines for Member States Employment Policies 1998*, Brussels, COM (97) 497 final; dostupno na: <http://aei.pitt.edu/3503/1/3503.pdf> (pristupljeno 5. jula 2014), 1997.
- [3] Council, *Council Decision of 12 July 2005 on Guidelines for the Employment Policies of the Member States*, 2005/600/EC, OJ L 205/21, 6. 8. 2005.
- [4] Council, *Council Decision of 7 July 2008 on Guidelines for the Employment Policies of the Member States*, 10614/2/08, 2008.
- [5] De la Porte, Carolina, „Is the Open Method of Coordination Appropriate for Organising Activities at European Level in Sensitive Policy Areas?“, u: *European Law Journal*, Vol. 8, No. 1, Blackwell Publishers, Oxford, 2002, str. 38–58.
- [6] Đorđević Jelena, „Rizične grupe na tržištu rada u novim članicama Evropske unije“, u: Vuković, D., Arandarenko, M. (ur.) *Tržište rada i politika zaposlenosti*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2008, str. 141–165.
- [7] European Commission, *Draft Joint Employment Report accompanying the Communication from the Commission on Annual Growth Survey 2014*, COM 801 final, Brussels, 2014.
- [8] European Commission, *Employment in Europe 2006*, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2006.
- [9] European Commission, *Strengthening the implementation of the European Employment Strategy*, Brussels, 7. 4. 2004 COM, 239 final, 2004.
- [10] European Commission, *Ten years of the European employment strategy (EES)*, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities Unit D.2, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2007.
- [11] European Parliament, *The Lisbon Strategy 2000–2010, An analysis and evaluation of the methods used and results achieved*, Directorate general for internal policies, Brussels, 2010.
- [12] Eurostat, *Labour market statistics*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2011.
- [13] Goetschy, Janine, *The European Employment strategy from Amsterdam to Stockholm: Has it reached its cruising speed?*; dostupno na: <http://eucenter.wisc.edu/OMC/Papers/Archive/goetschy-ees.pdf> (pristupljeno 10. jula 2014), 2001.
- [14] Liddle, Roger, Diamond, Patrick, Latham, Simon, Brodie, Tom, „Aftershock: The Coming Social Crisis in the EU and What is to Be Done“, u: Eric Marlier and David



- Natali (ur.) with Rudi Van Dam, *Europe 2020 – Towards a More Social Europe?*, Peter Lang, Brussels, 2010, str. 69–92.
- [15] Perišić, Natalija, „Evropska politika zaposlenosti“, u: Vuković, D., Arandarenko, M. (ur.), *Tržište rada i politika zaposlenosti*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2008, str. 58–75.
- [16] Perišić, Natalija, „Evropski socijalni modeli“, magistarska teza, Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka, 2007.
- [17] Perišić, Natalija, „Socijalna sigurnost između države i tržišta“, doktorska teza, Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka, 2012.
- [18] Pochet, Philippe, *Employment: the last year before change*, 2001, dostupno na: <http://eucenter.wisc.edu/OMC/Papers/EES/pochet.pdf> (pristupljeno 15. jula 2014).
- [19] Pochet, Philippe, „The Open Method of Coordination and the Construction of Social Europe“, u: Zeitlin, Jonathan and Pochet, Philippe (eds): *The Open Method of Coordination in Action*, PIE-Peter Lang, Brussels, 2005.
- [20] Schulze Buschoff, Karin, Protsch, Paula, „Socijalna sigurnost (a)tipično zaposlenih – poređenje na evropskom nivou“, u: Drenka Vuković, Mihail Arandarenko (ur.), *Tržište rada i politika zaposlenosti*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2008, str. 119–140.
- [21] Trubek, David, Mosher, James, *EU Governance, Employment Policy and the European Social Model*; dostupno na: [www.jeanmonnetprogram.org/archive/papers/01/011501.html](http://www.jeanmonnetprogram.org/archive/papers/01/011501.html) (pristupljeno 1. jula 2014), 2001.
- [22] Vuković, Drenka, *Socijalna politika Evropske unije*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2011.

*Suzana Mihajlović Babić*

COMMUNITARIAN EMPLOYMENT POLICY  
OF THE EUROPEAN UNION – IMPLEMENTATION  
OF THE OPEN METHOD OF COORDINATION

*Abstract*

The harmonization process of minimum working conditions in the Member States can be traced back to the founding of the European Union, while common European employment policy appears after the Treaty of Amsterdam. Foundation of common Economic and Monetary Union, improvement of fiscal discipline and competitiveness were reasons why primary orientation was given to labor market policy, as the first policy institutionally included in the joint coordination mechanisms within the European Union. The main hypothesis of this paper is that usage of the Open Method of Coordination, as a method of soft law, reduce the divergence of policy outcomes in the Member States with a continuous tendency of employment growth. The aims of this paper are to show strategic direction of the EU policy as part of the employment agenda formulation, monitoring of the Methods' implementation in the previous period and to draw conclusions about policies undertaken. The analysis shows performance improvement of the Member States, considering the influence of national social security system specificities on the process effectiveness.

*Keywords:*

Open Method of Coordination, employment policy, European Union, reforms, effects