

РЕЗИМЕ

Комплексност проблематике европских социјалних модела потиче из диверсификованости социјално-политичких садржаја држава благостања у Европи и немогућности њиховог потпуног уједначавања. Иако се могу подвести под шири оквир заједничких европских социјалних вредности, ове разлике у начинима обезбеђивања социјалне сигурности, представљају основ класификовања европских држава благостања. Егзистенцију англо-саксонског, скандинавског, континенталног, медитеранског и источно-европског социјалног режима, које су идентификовали и анализирали различити теоретичари, потврдила су емпиријска истраживања с почетка XXI века. Упркос сличним социјалним ризицима и изазовима, опстајање социјалних различитости међу световима благостања и даље представља константу, коју чак и интеграција унутар Европске уније уважава. Разлог за то произилази из усвојеног принципа супсидијарности, који не делује ограничавајуће на позитивне хетерогености у европским социјалним моделима. Социјалне политике ЕУ и договорени оквир заједничких комунитарних социјалних стандарда и циљева, усмеравају националне социјалне политике и системе, и то примарно посредством Отвореног метода координације. Тиме су стратегије хармонизације, координације и конвергенције, уступиле место подстицању размене најбољих пракси и учењу из искуства других, а националним државама остављена аутономност у уређењу система социјалне сигурности.

Структуру рада сачињава разматрање тематике држава благостања уопште, европских социјалних режима, подручја социјалне политике Европске уније, као и препрека и могућности за установљавање јединственог европског социјалног простора.

¹ Извод из магистарске тезе, одбрањене 29. октобра 2007. године на Факултету политичких наука у Београду. Ментор: проф. др Дренка Вуковић.

Кључне речи: држава благостања, системи социјалне сигурности, социјални режими, европски социјални модел(и), социјална политика ЕУ, Отворени метод координације.

ОПШТА ХИПОТЕЗА

У условима растуће глобализације, интеграције и конкуренције, национални системи социјалне сигурности у Европи изложени су драматичним изазовима, потенцираним актуелним демографским трендовима, незапосленošћу и променама у структури породице. Будући да у концептуализовању одговора на ове притиске доминантан значај и даље имају националне социјалне политике, плурализам европских социјалних модела, опредељен у пракси посредством различитих социјалних институција и различитих права у системима социјалне сигурности, и даље опстаје. Истовремено, иницијативе држава чланица ЕУ у социјалној сфери крећу се у оквиру фрагментарног преношења националних компетенција на ниво Европске уније у складу са принципом супсидијарности и уз уважавањем начела ефикасности.

I ПОЛАЗНА МЕТОДОЛОШКО-ТЕОРИЈСКА РАЗМАТРАЊА

Државе благостања XX века обухватиле су садржајно диверсификоване инструменте и мере заштите појединаца и друштвених група у ситуацијама социјалних ризика, додељивањем одговарајућих социјалних права и институционализовањем друштвених механизма, посредством којих се та права остварују. Еволуција државе која штити уске сегменте привилеговане популације, а „санкционише” остатак, у државу која се одликује комплексним политикама еманциповања свеукупног становништва у односу на социјалне ризике, реализована је суштински у периоду након II светског рата и хуманизовала је развој претходног века.

Разлози њеног настанка и развијања предмет су бројних теоријских праваца, који различите факторе сматрају релевантним. У њих се убрајају: индустријализација, напредни капитализам, модернизација друштва, политика и друштвене класе, социјална организација производње, структура и интереси држава и друштава. И док се појединачним интерпретацијама могу упутити критике, најкохерентнији став представља

би извесна комбинација ових теорија. Разлог за то налази се у бројности фактора који су детерминисали настајање државе благостања, а затим и у комплексности њених ингеренција у различитим националним „интерпретацијама” и нарочито у интеракцији са осталим сферама јавних и других политика друштва.

Прве социјално-политичке функције држава састојале су се из мера старања о сиромашнима и организовано су предузимане и у периоду пре индустријализације. Њихова одлика надзирања и контролисања сиромашних, афирмисана је и у првим законима којима су регулисане обавезе држава према овој групи популације. Задобијању универзалнијег (али и утилитарног) карактера, крајем XIX века, допринело је увођење обавезног социјалног осигурања, прво у Немачкој, а затим и у другим државама Европе. Стварни преокрет одговорности државе за социјалну сигурност грађана настао је конципирањем државе благостања у Енглеској. Јачању легитимности социјално-политичких основа тадашњих држава, допринели су социјал-демократија и кејнзијанизам, а економски раст карактерисао је друштвени контекст ширења њихових функција и циљева.

Проблеми у функционисању различитих европских држава са израженим социјалним постулатима, који су се појавили 1970-их година, током 1980-их су се продубили, а 1990-их су указали на неодрживост опсега социјалних права и социјалних мера у постојећем обиму. На почетку XXI века, држава благостања суочила се са изазовима, који су довели у питање њену одрживост, у оној мери која је постојала током тзв. „златног доба”.

Са становишта „спољашњих” изазова, највећу претњу по њено функционисање представљају глобализација и европеизација (интеграција унутар Европске уније и са Европском унијом). Ширењем и промовисањем униформних друштвених вредности и начина „решавања проблема”, глобализација (донекле) поништава националне специфичности. Тиме она посредно угрожава и државу благостања, с обзиром на то да афирмише, по правилу, један концепт социјално-политичког деловања, и то либерални. Европска унија, која преузима извесне националне компетенције, утиче на социјалне политике својих држава чланица, али и земаља кандидата, првенствено рестриктивним економским критеријумима. Ограничавање економских функција сужава простор и социјалним делатностима (будући да је економски основ предуслов социјалног развоја). Истовремено, једну од све присутних константи савремених друштва представља и значајна асиметрија између економске ефикасности и политика које промовишу социјалну укљученост.

Промене у свету рада, породице и структури становништва представљају други ниво, „унутрашњих” изазова. Уопштено смањење потребе за „живим” радом, а нарочито за ниско квалификованим радницима, де-индустријализација и „терцијаризација” запослења, пораст удела породица самохраних родитеља и старење становништва, намећу потребу за редефинисањем социјално-политичке агенде савремених држава, упоредо са потребом предупређивања традиционалних социјалних ризика.

Призме и перспективе развоја социјалне државе, стога, изузетно су диверсификоване. Околности у којима је настала држава, одговорна за услове живота и рада становништва, и која и сама активно доприноси формирању таквих услова, значајно су различите у односу на постојећу економску ситуацију, као и однос политичких снага. То је довело до реконцептуализовања појмова (не)нормалности и потреба, одговорности и права. Захтевајући значајне промене конотације солидарности и хуманости, савременим социјалним изазовима дат је суштински значај у конципирању другачијих садржаја, функција и инструмената државе благостања.

II ЕВРОПСКИ СОЦИЈАЛНИ РЕЖИМИ

Динамика промене условљена је самим слабостима и капацитетима социјалних (економских и политичких) система европских држава. Међутим, она је и константа свих европских држава и европских социјалних модела. Разлике које међу њима постоје, представљају аргумент за тезу о социјалној дивергенцији, упркос извесним заједничким трендовима, пре свега у правцу развијања „нових” политика. Разматрање њиховог „груписања”, односно припадности одговарајућим, мање или више хомогеним социјалним моделима, представља основ „мапирања” њиховог развоја убудуће.

Проблематика социјалног модела уопштено обухвата, осим тематике социјалне политике, и целовиту конструкцију и поредак, односно систем социјалне сигурности (у садејству са факторима политичког и економског система) две или више различитих држава, дистинктних у односу на социјалне карактеристике груписања других држава.

Конституисању модела, које је током 1990-их година, представљало један од доминантних теоријских праваца, упућиване су и критике, као и сврставању одређених земаља у извесне моделе. Објективну препреку дефинисању „категирија” које одговарају реалности, представља динами-

ка промена у савременим социјалним системима и њихова комплексност. Присутне су и извесне противуречности, које се одражавају у донекле различитим правцима промена унутар истог режима и система. Спроведена су и целовита емпиријска истраживања, којима су документовани резултати постојећих теоријских класификација.

Социјалне политике и системи социјалне сигурности унутар различитих социјалних режима, разликују се, између осталог, према доминацији одговорности тржишта, државе и/или породице; степену еманципације становништва у односу на социјалне ризике и стратегијама које примењују за остваривање својих циљева.

Нордијски модел, афирмисањем доктрине социјал-демократије, одликује се активним политикама на тржишту рада, проширењем обухвата становништва социјалним службама и смањивањем социјалних разлика. У основи континенталног модела налазе се конзервативне вредности, тако да он, у највећој мери у односу на остале, „уважава” доприносе за систем и основ остваривања права везује за запослење. Англо-саксонски модел заснива се на принципима активирања незапослених и корисника социјалне помоћи, снажном економском оријентисаношћу и највишим степеном приватизованости социјалног осигурања. Комбинација универзалности и селективности карактеристична је за медитерански модел, који је „проишао” из континенталног, али чија социјална ситуација упућује на потребу за увођењем парадигми активних програма и мера. Источно-европске земље, након 1990-их година, развој својих социјалних поредака су идеолошки, а затим и практично, почеле уочљиво да приближавају „капиталистичкој” Европи, у покушају да реше проблеме наслеђа и транзиције. Стога овај социјални модел представља, такође, један од релевантних европских легата данашњице.

Разлике које се уочавају на нивоу модела, присутне су и на националном нивоу. Оне по правилу одражавају промене карактеристичне за модел коме припадају, иако уз назнаке „добијања” и нових квалитета.

Увођење елемената капитализације у пензијско осигурање у Шведској за сада не поништава у потпуности принцип универзализма, али га значајно доводи у питање. Систем накнада за незапослене у Француској, трансформисан је у правцу давања приоритета стратегијама активирања незапослених, уз значајно редуковање права на новчане накнаде. Реформе служби отворене и затворене заштите старих у Великој Британији, указале су на бројне противуречности ка којима води приватизација и децентрализација у социјалном сектору. С тим у вези, установљавање целовитијег система социјалне заштите и помоћи у Шпанији, имало је

истакнуту улогу у смањењу броја сиромашних и социјално искључених. Бојазан, међутим, произилази услед застоја у модернизацији социјалне мреже и ниског нивоа материјалних накнада. Коначно, промене у систему здравства у Мађарској, непотпуно реализоване у правцу приватизације, нису одржале првенство у односу на реформе других сектора, захтевајући даље „интервенције” у социјалној структури.

Трансформације у националним социјалним политикама и системима социјалне сигурности не могу се једнозначно оквалификовати, будући да већина представља мешавину промена „првог”, „другог” и „трећег” реда. Са становишта промена износа накнада за незапослене и дужине њихове исплате, осигурање за незапослене у Француској карактерише се променама „првог” реда. Истовремено, увођењем иновативних (неспецифичних за континентални модел) активних политика на тржиште рада и санкционисањем незапослених, ове промене представљају и промене „трећег” реда. Слично је и са променама у систему шведског пензијског осигурања, итд. Више него правац промена, ниво њихове обухватности упућује на опстајање социјалног диверзитета у Европи. У основи даљег развоја националних социјалних политика и социјалних система и даље се налазе националне карактеристике и фактори.

III СОЦИЈАЛНА ПОЛИТИКА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

И унутар Европске уније, национални идентитет држава чланица, дефинисан је њиховим индивидуалним концептима солидарности и социјалне равнотеже унутар друштава. Социјалне политике држава чланица представљају једну од последњих „одбрана” националног суверенитета, а све чешиће и платформу политичких и изборних догађаја. Социјална политика Европске уније је договорени оквир заједничких комунитарних социјалних стандарда и вредности представљају више додаток њиховој аутономији, него његово ограничење. Томе у прилог говори и принцип супсидијарности, који је афирмисао социјалну дивергенцију. Истовремено, он подстицајно делује на постојеће позитивне хетерогености у социјалним политикама.

Социјална димензија ЕУ развијала се прогресивно, али и обазриво. Не угрожавајући постулате економског функционисања, комунитарне социјалне интервенције у почетку биле су усмерене ка њиховом оснаживању, успостављањем права на слободно кретање радника, капитала, роба и услуга. Осим ове четири велике слободе, одребама Уговора из Рима

(1957) постављен је правни оквир за развијање регулативе и праксе у областима побољшања услова живота и рада, једнаког третмана жена и мушкараца, сабирања периода осигурања оствариваног у различитим државама, као и делатности Европског социјалног фонда. Регулисање области, које у највећој мери припадају радном праву, настављено је и у Јединственом европском акту (1986), као и што је потврђено у Повељи о основним социјалним правима радника (1989). Будући да су све државе чланице тек накнадно потписале Повељу, њени принципи су унети у Споразум о социјалној политици, који је представљао Анекс Уговора из Мастрихта. Уговор из Мастрихта (1992) садржао је јаснију социјално-политичку визију, у односу на Римски уговор, међутим, ни тада није створена заједничка социјална политика ЕУ.

Даље измене социјално-политичке димензије Уније унете су одредбама Уговора из Амстердама (1997), чија је најзначајнија новина било увођење проблематике запослености, као и што је афирмисана улога Заједнице у области интегрисања лица искључених са тржишта рада. Наредним актом, Уговором из Нице (2001), унете су само мање измене у социјалну политику ЕУ. Експлицитни социјални садржаји били су непотпуни, све до 1990-их и Самита у Лисабону, када је дошло до значајног унапређења инструмената социјалне политике ЕУ. Додатни импулс нормативној посвећености Европске уније промовисању највиших стандарда, представљало је изједначавање социјалних права са политичким правима у Повељи о основним правима ЕУ.

Разлог за то представљају социјални проблеми који су настали као последица спорог економског раста, високих стопа незапослености, промена у структури становништва, све већих трошкова за системе социјалне сигурности и сл. Управо су 1990-е године означиле период развијања стратешких социјалних политика Европске уније и то у контексту заштите старих и породица са децом, као и у областима здравства, запошљавања и социјалне укључености. Тако, поред заједничке стратегије запошљавања, једну од најунапређенијих социјалних иницијатива ЕУ представља борба против сиромаштва и социјалне искључености. Заједничка стратегија запошљавања значајно је модификована током времена, услед потребе за адаптирањем новонасталим социјалним проблемима и изазовима на тржиштима рада. Политике усмерене ка предупређивању кризе старости на нивоу ЕУ, представљају мешавину активности садржаних у различитим доменима њених активности, с обзиром на вишеслојност ове проблематике.

Европска здравствена политика суочена је са нужношћу решавања бројних проблема, од којих неки излазе из оквира традиционално конципираних здравствених система. У првом реду, они се тичу високих трошкова здравствене заштите, старења популације, развоја медицинске технике и технологије, као и увећаних очекивања популације.

Иницијативе за јачање улоге ЕУ у политици социјалног укључивања и њеном институционализовању, инициране су услед евидентности грубе ерозије традиционалних ослонаца социјалне укључености (тј. смањења стопе запослености и транзиција послова у услужни сектор, као и промене породичних образаца, уз све мање ослањање на породицу уопште). Током 1990-их година, дискурс о социјалном укључивању постао је доминантан, да би тематика борбе против сиромаштва и социјалне искључености данас представљала једну од најзначајнијих ставки европске социјалне агенде у готово свим државама чланицама ЕУ.

Проблематика заштите породица са децом дуго је изостављана из комунитарних делатности, услед усмерености на права запослених (а не држављана уопштено). Она се углавном посматра у ширем оквиру демографских кретања, као и учешћа жена на тржишту рада. Трошкови старања о деци, као једна од најзначајнијих препрека за плаћено запослење жена, и даље нису регулисани на нивоу ЕУ.

IV УОБЛИЧАВАЊЕ ЈЕДИНСТВЕНОГ ЕВРОПСКОГ СОЦИЈАЛНОГ МОДЕЛА

Ове политике данас сачињавају одреднице и оквир социјалног модела Европске уније, а у дискусијама о будућности европске интеграције, све значајније место заузима управо проблематика европског социјалног модела. Изазов обезбеђивања његове одрживости и ширења компетенција Уније у социјалној сфери, представља истовремено и нужност, чију актуелност потенцирају садашње и потенцијалне последице напретка без јасно артикулисаног пројекта (аутономног, али и интегралног) комунитарног социјалног развоја.

Формално, не постоји подела „социјалних задатака” између Уније и држава чланица, иако Унија поставља заједничке циљеве који усмеравају националне социјалне политике и системе. Међутим, она не ствара механизме који ће ојачати финансијски основ држава благостања. Данас је основни инструмент дифузије социјалне политике ЕУ – Отворени метод координације (ОМК). Он је примарно намењен оријентисању политика држава чланица и

усвајању заједничких акционих оквира за постизање заједничких циљева. На тај начин, омогућује се размена најбољих пракси и учење из искуства других, док се државама чланицама оставља простор за примену специфичних мера, сходно проблематици израженој у њима.

Иако је његово увођење било мотивисано превазилажењем неких недостатака традиционално коришћених законских инструмената, не постоји јединствено становиште о његовој универзалној корисности.

Будући да не производи обавезујућа дејства по државе чланице, у сфери усаглашавања политика, државе чланице подржавају ОМК због ниског степена легализације и његовог лимитираног потенцијала нежељених последица. Тиме добија на значају и теза о неспремности (и/или немотивисаности) европских држава да компетенције из сфере социјалне политике пренесу у већој мери на комунитарни ниво. Државе не губе могућност реформисања система, у складу са опробаним решењима и уз уважавање специфичности својих режима и институционалне организације.

Конечно, ОМК процедуре се разликују у различитим областима. Снажнијем сету ОМК процедура припадају Опште смернице за економску политику и Европске смернице за запошљавање, будући да је ова област предмет Уговора и да се предвиђа снажније учешће Комисије и употреба „притисака” на државе чланице. С друге стране, ОМК у области пензија, социјалне укључености и здравства припада другом сету, коме недостаје уговорни основ, где је улога Комисије мање изражена и где се национални принципи више уважавају.

ЛИТЕРАТУРА

- Arts, W. Gelissen, J. (2002): *Three Worlds of Welfare Capitalism or More?* in: Journal of European Social Policy, Vol. 12(2). London: SAGE Publications.
- Black, B. (2002): *What is European in the European Social Model?* http://see-europe-network.org/homepages/seeurope/file_uploads/jep_serr_1003.pdf, decembar 2006. godine.
- Cousins, M. (2005): *European Welfare States – Comparative Perspectives*. London: SAGE Publications.
- Esping-Andersen, G. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Eurostat (2007): <http://ec.europa.eu/eurostat>, januar 2007. godine.
- Hantrais, L. (2000): *Social Policy in the European Union*. London: MacMillan Press Ltd.

- Hay, C. Watson, M. Wincott, D. (1999): *Globalisation, European Integration and the Persistence of European Social Models*. Working Paper 3/99, Project titled: One Europe or Several? Birmingham.
- Јањевић, М. (2005): *Устави Европје*. Београд: Службени гласник.
- Kenner, J. (2000): *The Paradox of the Social Dimension*, in: Reforming the European Union from Maastricht to Amsterdam. London: Pearson Education Ltd.
- Кнежевић-Пређић, В. (1997): *Социјална политика ЕУ*, у: Социјални рад и социјална политика – Зборник радова III. Београд: Факултет политичких наука.
- Ковачевић, Љ. (2006) *Извори комунијарној радној и социјалној права*, у: Социјална политика у процесу европских интеграција. Београд: Факултет политичких наука.
- Недовић, С. (1995): *Држава блаосиња – идеје и политика*. Београд: Драганић.
- Rogowski, R. Kajtár, E. (2004): *The European Social Model and Coordination of Social Policy – an Overview of Policies*, Competences and New Challenges at the EU Level. Paper delivered at the TLM.NET Conference, Quality in Labour Market Transitions: a European Challenge, Amsterdam 25–26 November 2004.
- Soede, A. J. Vrooman, J. C. Ferraresi, P. M. Segre, G. (2004): *Unequal Welfare States*. The Hague: Social and Cultural Planning Office.
- Taylor-Gooby, P. (2005): *Welfare Reform and the Management of Societal Change*. Project No. HPSE-CT2001-00078 financed within the Key Action Improving the Socio-Economic Knowledge Base.
- Treaty of Amsterdam <http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/index.htm>, децембар 2006. године.
- Treaty of Nice <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/en/treaties/index.htm>, децембар 2006. године.
- Уговор о ЕУ (1995), у: Лопандић, Д. Јањевић, М. (ур.), *Уговор о Европској унији – од Рима до Масдриха*. Београд: Међународна политика, Правни факултет, Факултет политичких наука, Институт економских наука, Европски покрет у Србији.
- Вуковић, Д. (2005): *Социјална сигурност и социјална права*, Београд: Факултет политичких наука.
- Wildeboer, S. Vrooman, J. C. de Beer, P. T. (2001): *On Worlds of Welfare*. The Hague: Social and Cultural Planning Office.

EUROPEAN SOCIAL MODELS

By Natalija Perišić

ABSTRACT

The complexity of the topic of European social models results from diversified social-political contents of welfare states in Europe as well as from impossibility of their unification. Although these different ways of providing social security can be assigned to a wider framework of joint European social values, they present a basis for the classification of European welfare states. The existence of Anglo-Saxon, Scandinavian, Continental, Mediterranean and Eastern-European welfare regimes, identified and analyzed by different theorists, was confirmed by empirical studies conducted at the beginning of this century. Despite similar social risks and challenges, the persistence of social differences among the welfare worlds is still present, and not neglected even by the integration of the European Union. The reason for that is found in the subsidiarity principle, which is not a limiting factor of positive heterogeneities within the European social models. The EU social policies and agreed framework of joint community social standards and objectives, direct national social policies and systems, primarily through the Open Method of Coordination. Thus, the strategies of harmonization, coordination and convergence have become replaced by enhancing the exchange of best practices and learning from other's experiences, and the national states are enabled to autonomously regulate their social security systems.

The structure of the thesis consists of the following parts: welfare state in general, the European welfare regimes, segments of the European Union social policy, as well as barriers and opportunities for establishing of the single European social area.

Key words: welfare state, social security systems, welfare regimes, European social model(s), social policy of the EU, the Open Method of Coordination.