

Сузана Г. Михајловић Бабић

Факултет политичких наука, Универзитет у Београду

СОЦИЈАЛНА АГЕНДА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ – ПРИМЕНА ОТВОРЕНОГ МЕТОДА КООРДИНАЦИЈЕ У ПОЛИТИЦИ СОЦИЈАЛНЕ УКЉУЧЕНОСТИ

Сажетак

Социјална агенда Европске уније званично је успостављена седницом Европског савета у Лисабону 2000. године уврштавањем области социјалне укључености у координацију националних политика. Широка дивергенција система социјалне сигурности држава чланица отежавала је постизање консензуса о решавању проблема и изазова из ове области. Из тога је проистекла потреба да се, уз очување националних надлежности у области социјалне политике, развије нови механизам координације, другачији од строге законодавне процедуре, чиме је означен настанак Отвореног метода координације као *soft* методе. Циљеви рада су приказ развоја комунитарне политике социјалне укључености, анализа примене ОМК у овој области, као и истраживање резултата овог процеса на нивоу држава чланица. Кроз анализу развоја социјалне димензије ОМК, улоге актера и процедуралних правила примене метода систематизују се недостаци и предности процеса. Компаративном методом у завршном делу рада установљено је приближавање реформских праваца и исхода политика, уз присутан утицај структурних фактора различитих социјалних модела држава чланица.

Кључне речи: социјална укљученост, Европска унија, Отворени метод координације.

1. ЕВРОПСКА КОМУНИТАРНА ПОЛИТИКА СОЦИЈАЛНОГ УКЉУЧИВАЊА ПРЕ ЛИСАБОНА – ОД СИРОМАШТВА ДО СОЦИЈАЛНЕ УКЉУЧЕНОСТИ

„Уоквиравање дискурса“ (*discourse framing*) (Бауер, 2002) о сиромаштву и социјалној укључености на европском нивоу започело је седамдесетих година прошлог века и углавном је вођено кроз званична документа Европске комисије. Почевши од првобитног дефинисања ових социјалних ризика, „саме политике прво су проширене, тако да обухвате делатности усмерене ка смањивању не само сиромаштва (тј. доходовне димензије), него и (социјалне) искључености, а истовремено и преименоване у политике социјалне кохезије“.¹⁾

Питање сиромаштва је прикључено социјалној агенди ЕУ већ усвајањем програма који су се тицали борбе против сиромаштва путем размене најбоље праксе из држава чланица, иако ови програми нису подразумевали фокус на крајње исходе. Савет 1975. године усваја први програм под називом *Програм Сиромаштво 1*, чиме отпочиње циклични процес средњорочних планова до 1994. године о моделу најефикасније борбе против сиромаштва.²⁾ Домети ових програма били су ограничени те постоје уверења да су били сачињени од „релативно малог броја локалних пројеката у државама чланицама који су били фокусирани на експерименталне акције /.../ градећи кредибилну информациону базу о социјалним и економским проблемима у Европи како они могу бити превазиђени што је био кључни циљ ових програма“.³⁾ Ванхерк (Vanhercke) сматра да су ови програми против сиромаштва „ко-фундирали пилот шеме (тестирали и развили нове методе), истраживање (унапредили разумевање природе, узрока, обима и функционисања сиромаштва) и размену добрих пракси

- 1) Наталија Перишић, „Координација политика социјалног укључивања европских држава благостања“, *Годишњак Факултета политичких наука 2014*, Факултет политичких наука, Београд, бр. 11/2012, стр. 103.
- 2) Програм „Сиромаштво 2“ са трајањем 1985-1988. године надовезује се на први успостављени програм, а последњи „Сиромаштво 3“ отпочиње 1989. са трајањем до 1994. године.
- 3) Mary Daly, „Assessing the EU Approach to Combating Poverty and Social Exclusion in the Last Decade“, In: *Europe 2020 – Towards a More Social Europe?* (eds. Eric Marlier and David Natali), Peter Lang, Brussels, 2010, p. 144.

које се тичу борбе против сиромаштва (национални извештаји)⁴⁾ Каролина Де ла Порте (Carolina De la Porte) сматра да је оснивање Европске мреже за борбу против сиромаштва (*European Anti-Poverty Network*) 1989. године, као представника цивилног сектора на европском нивоу, било изузетно значајно за развој дискурса борбе против сиромаштва јер је била сачињена од „чланова који су представљали националне мреже (добровољних организација и *grass-roots* организација у борби против сиромаштва и социјалне искључености) и европских организација“.⁵⁾ Проширивање актера који су се залагали за социјалну агенду није резултирало очекиваним исходом, с обзиром планирани програм *Сиромаштво 4* није усвојен због противљења Немачке, Данске и Уједињеног Краљевства у Савету.

„Употреба термина *друштвена искљученост* почела је у Француској 1970-их година прошлог века како би се означио положај појединаца и група који су ‘пропали’ кроз социјалну мрежу и нису обухваћени системом социјалне заштите“.⁶⁾ Међутим, Резолуцијом Савета министара за социјалне послове о борби против социјалне искључености из 1989. године се први пут експлицитно дефинише концепт социјалне искључености у Европској унији.

Препорука 92/441/ЕЕС о заједничком критеријуму за довољна средства и социјалну помоћ у системима социјалне заштите и Препорука 92/442/ЕЕС о конвергенцији циљева и политика у социјалној заштити, иако правно необавезујуће, биле су значајне у конвергирању ка униформности за све државе чланице, уз то предвиђајући поново значајну улогу Европске комисије у извештавању о напретку у овој области у сарадњи са државама чланицама.

Период од 1989. до 1994. године Дејли (Daly) означава као *naming and claiming* период у развоју комунитарне политике социјалне укључености јер је исход само било усвајање докумената у којима се препознаје нови социјални ризик, али још увек без конкретизовања даљих акција. Годишња извештавања Опсер-

4) Bart Vanhercke, *Social Policy at EU Level: From the Anti-Poverty Programmes to Europe 2020*, European Social Observatory Internet, http://www.ose.be/files/publication/2012/Vanhercke_2012_BckgrndPaper_EC_12122012.pdf, 20/07/2014.

5) Carolina De la Porte, *The European level development and national level influence of the Open method of coordination: the cases of employment and social inclusion*, Phd thesis, European University Institute – Department of Political and Social Sciences, 2010, p. 130.

6) Дренка Вуковић, *Социјална политика Европске уније*, Факултет политичких наука, Београд, 2011, стр. 198.

ваторије националних политика усмерених ка предупредивању социјалне искључености од 1990. до 1994. године сачињена од извештаја држава чланица и експерата, послужила су као модел за успостављање ОМК након Лисабона. Такође, ови документи су послужили за јасније одређивање и диференцирање концепта социјалне искључености од сличних концепата, као и уобичавање заједничких индикатора у процени социјалне искључености.

Чланом 137 Уговора из Амстердама први пут се борба против социјалне искључености придружује областима у којима Заједница учествује са државама чланицама, иако за ову област не важи доношење директива, већ искључиво промоција хармонизације права држава чланица и размена искустава под окриљем Заједнице. Иако призната као област од значаја, социјална укљученост никада није добила чврст уговорни основ за спровођење ОМК, што чини круцијалну почетну разлику комуитарне политике социјалне искључености у односу на примену ОМК у политици запошљавања.

Састанком Европског савета у Лисабону 23. и 24. марта 2000. године дефинише се нови инструмент координације на европском нивоу, Отворени метод координације. Предлог о примени координације националних политика запошљавања наступио је 1997. године, да би потом 2000. године била предложена примена на социјалну укљученост, 2001. године на пензијску политику и 2004. на питања из области здравства и дуготрајне неге. Примена ОМК у различитим областима је различито уређена, тако да се понекад говори о постојању више метода, не једног. Али оно што чини минималне захтеве које су заједничке свим подручјима или „главне институционалне компоненте ОМК су: заједничке смернице, национални акциони планови, уједначени прегледи те заједнички евалуацијски извештаји и препоруке“.⁷⁾

Тек отпочињањем примене ОМК у области сиромаштва и социјалне укључености Комисија експлицитно дефинише ове појмове. У Заједничком извештају о социјалној укључености из 2004. године наводи се следеће:

- сиромаштво се односи на непостојање доходака и ресурса, који се сматрају адекватнима, прихватљивима и уобичајенима у једном друштву, у комбинацији са маргинализовањем;

7) Maurizio Ferrera, Manos Matsaganis, Stefano Sacchi, „Модел отворене координације против сиромаштва: Нови процес социјалног укључивања Европске уније“, *Ревизија за социјалну политику*, Правни факултет, Загреб, бр. 2-4/2004, стр. 396.

- социјална искљученост се односи на немогућност приступа и учествовања у друштву, као последица непостојања базичних компетенција, дискриминације и сл;
- социјална укљученост представља „процес који обезбеђује да они, који су под ризиком од сиромаштва и социјалне искључености, добију могућности и ресурсе да учествују у потпуности у економском, социјалном и културном животу и да уживају у животном стандарду и благостању, који се сматрају уобичајенима у друштву у ком живе, обезбеђује да више учествују у доношењу одлука које утичу на њихове животе и да имају приступ основним правима“.⁸⁾

Комисија 2005. године препоручује заједничку примену ОМК у областима социјалне укључености, пензија и здравства. Наглашава се повећано учешће држава чланица у процесу координације међу државама, нарочито социјалне укључености и пензија, као и потреба да се унапреди координација између наведених области. Унапређивање процеса подразумевало је постављање заједничких циљева и извештавања. Кретање према заједничким циљевима представљено је најпре у Заједничким извештајима о социјалној сигурности и социјалној укључености, а последњих година у виду Националних социјалних извештаја.

2. ЛОГИКА ФУНКЦИОНИСАЊА ОМК У ОБЛАСТИ КОМУНИТАРНЕ ПОЛИТИКЕ ПРОТИВ СИРОМАШТВА И СОЦИЈАЛНЕ ИСКЉУЧЕНОСТИ

Повезујући европску комунитарну политику запошљавања са социјалном искљученошћу и сиромаштвом, поготово узимајући у обзир повезаност сиромаштва са статусом на тржишту рада,⁹⁾ Лисабонски састанак наглашава социјалну димензију ЕУ.

8) European Commission, *Joint Report on Social Inclusion – Social Security and Social Integration*, Internet, http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/final_joint_inclusion_report_2003_en.pdf, 10/06/2016.

9) „*In-work poverty risk*“ је новоустановљени социјални индикатор од 2003. године на нивоу ЕУ којим се мери стопа ризика од сиромаштва запослених. Овај индикатор је уведен са циљем да детектује дисфункционалности на тржишту рада и повезаност одређених форми рада са повећаним ризиком од сиромаштва. Подаци из 2008. године, када су први пут синтетизовани подаци ЕУ27, показују укупну стопу ризика сиромаштва запослених од 8%, од 5% са сталним уговором до 13% са привременим уговором о запослењу

Суочавање 15% становништва Уније у 2001. години са ризиком од сиромаштва, при чему су биле изразите регионалне диспорције, те је проценат у Шведској износио 10%, док је у Ирској 21% људи било у ризику са тенденцијом да се разлике продубе приступањем нових држава чланица, условио је развијање кохерентне стратегије.¹⁰⁾ „Инклузивна агенда је била базирана на ‘троуглу социо-економске политике’, са подједнаком тежином за више и бољих послова и социјалном кохезијом поред економског развоја и компетитивности као ЕУ циљева“.¹¹⁾ Поред ОМК у области запошљавања, отпочиње комплементаран процес координације политика у овој области уз одређене специфичности имплементације услед недостатка уговорног основа и карактеристика предисторије сарадње у области социјалне инклузије.

„Саставни елементи ОМК у области социјалне укључености су:

- 1) дефинисање циљева – приступ ресурсима, правима и услугама за све [...] активно социјално укључивање свих [...] добра координисаност, ефикасност и ефективност политика социјалне укључености;
- 2) састављање националних акционих планова о социјалној укључености (као један од делова Националних стратешких извештаја);
- 3) успостављање заједнички договорених индикатора, у сврху побољшања анализе сиромаштва и социјалне искључености и мерења напредовања држава чланица;
- 4) вођење процеса праћења и извештавања о постигнућима држава чланица;
- 5) креирање два комунитарна програма која подстичу овај процес, као и узајамно учење и дијалог између држава чланица, у сврху стимулисања иновација и размене добрих пракси“.¹²⁾

(Еуростат, 2010; наведено према Вуковић, *op.cit.*, стр. 207), што чини значајан део радне популације.

10) European Commission, *Joint Report on Social Inclusion – Social Security and Social Integration*, Internet, http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/final_joint_inclusion_report_2003_en.pdf, 10/06/2016.

11) Jonathan Zeitlin, „Towards a Stronger OMC in a More Social Europe 2020: A New Governance Architecture for EU Policy Coordination“, In: *Europe 2020 – Towards a More Social Europe?* (eds. Eric Marlier and David Natali), Peter Lang, Brussels, 2010, p. 254.

12) Hugh Frazer, Eric Marlier, „Strengthening Social Inclusion in the Europe 2020 Strategy“, In: *Europe 2020 – Towards a More Social Europe?* (eds. Eric Marlier and David Natali), Peter

Главни актери у области социјалне искључености могу бити идентификовани као: „1) ‘доносиоци одлука задужени за одлучивање о политикама’ – наднационална тела, националне владе и парламенти, бирократске организације, као и регионалне и локалне власти; 2) ‘секундарни актери’ као што су синдикати, послодавци, вулнерабилне групе, заговарачке и репрезентативне организације који су посредници у доношењу одлука и имају учешће у пољу политике; 3) ‘примарни актери’ који су претежно погођени политикама, као људи у сиромаштву и социјалној искључености, али такође и грађани генерално“.¹³⁾

Координациони процес који укључује широко учешће поменутих актера започео је дефинисањем циљева на заседању Европског савета у Ници 2000. године, у складу са закључцима у Лисабону. Државе чланице су позване да до средине 2001. године донесу Националне акционе планове са предложеним реформама и индикаторима за мерење успешности предузетих реформи. Овај приступ је био значајно другачији од примене ОМК у запошљавању јер је „за дугорочни циљ имао креирање индикатора и смерница на европском нивоу“¹⁴⁾ чинећи тиме партиципацију актера на нижим нивоима неопходном.

Утврђивање заједничких квантификованих циљева је наишло на отпоре на почетку координације, те су они широко формулисани. „Европска комисија предложила је Европском савету постављање циља смањења стопе ризика од сиромаштва од 18% на 9% до 2010“¹⁵⁾, међутим предлог није био прихваћен 2002. године. И сами квалитативни заједнички циљеви су се променили реформом Лисабонске стратегије на половини њеног споровођења 2005. године чиме су циљеви у области сиромаштва и социјалне искључености више били доведени у везу са активацијом на тржишту рада (табела 1). Заједнички циљеви су након уврштавања

Lang, Brussels, 2010, p. 226–227.

- 13) Chiara Agostini, Sebastiano Sabato, Matteo Jessoula, „*Work Package 4 – The Europeanization of Active Inclusion Policies, The European Arenas of Active Inclusion Policies*“, Internet, http://cope-research.eu/wp-content/uploads/2013/05/The_European_Arenas_of_Active_Inclusion_Policies.pdf, 21/07/2014.
- 14) Carolina De la Porte, „Is the Open Method of Coordination Appropriate for Organising Activities at European Level in Sensitive Policy Areas?“, *European Law Journal*, Vol. 8, No. 1, 2002, p. 55.
- 15) Tony Atkinson, Bea Cantillon, Eric Marlier, Brian Nolan, *Taking forward the EU Social Inclusion Process*, An independent report commissioned by the Luxembourg Presidency of the Council of the European Union, Council of the European Union, Luxembourg, 2005, p. 162.

области социјалне укључености у „Социјални ОМК“ 2006. године постали део интегралне стратегије која укључује политику пензија, здравство и дуготрајну негу.

Табела бр. 1:

Доминантан акценат заједничких циљева који се односе на сиромаштво и социјалну искљученост ЕУ под Лисабоном

2000–2004.	2005–2010.
Олакшати учешће у запошљавању и приступ ресурсима, правима, добрима и услугама.	Гарантовати свима приступ базичним ресурсима, правима и социјалним услугама. Бавити се екстремним формама искључености.
Помоћи најугроженијима.	Инклузија у запошљавању. Борба против сиромаштва и искључености код најмаргинализованијих група.
Превенција ризика социјалне искључености	/
Мобилизација свих релевантних тела.	Обезбедити добру координацију политика и ангажовање свих релевантних актера, укључујући људе који су у сиромаштву.

Извор: Mary Daly, „Assessing the EU Approach to Combating Poverty and Social Exclusion in the Last Decade“, In: *Europe 2020 – Towards a More Social Europe?* (eds. Eric Marlier and David Natali), Peter Lang, Brussels, 2010, p. 148.

Могућност за процену учинка реформских програма и упоредивост међу државама чланицама омогућило је постизање консензуса у Лакену 2001. године о првом сету индикатора у области социјалне укључености (сет примарних и секундарних индикатора) који су покрили разноврсне области искључености: финансије, запосленост, образовање, здравство (табела 2). Комитет за социјалну сигурност у сарадњи са Комисијом и осталим релевантним актерима усвојио је првобитних 18 индикатора који су редефинисани и допуњавани, уз настојање да се очува конзистентност ради континуираног мониторинга. Користећи ове индикаторе, државе чланице су позване да базирају извештавање у Националним акционим плановима до 2003. године у складу

са постојећим индикаторима. Процес очекиваног приступања ЕУ 2004. године утицао је на ширину конципирања индикатора чиме би се омогућила применљивост на дивергентне социјалне системе у проширеној Заједници. Са друге стране „одсуство заједничког индикатора у области становања значило је да већина НАП/инклузија нису задовољавајуће (ако су уопште) покрили ову есенцијалну димензију социјалне инклузије“¹⁶⁾ у првом периоду извештавања. Сврха индикатора је међусобно учење те је „увиђање лоше ‘рангираности’ у појединим индикаторима, довело у Белгији, на пример, до подизања нивоа накнада за старе, када је установљено да су нивои ових накнада испод стандарда који прописује ЕУ“.¹⁷⁾

Табела бр. 2:

Заједнички успостављени индикатори сиромаштва и социјалне искључености

Димензије	2001.	2006.	2009.	2010.
Сиромаштво у приходима и неједнакост	Стопа ризика од сиромаштва	Стопа ризика од сиромаштва	Стопа ризика од сиромаштва	Стопа ризика од сиромаштва
	Релативни јаз ризика од сиромаштва	Релативни јаз ризика од сиромаштва	Релативни јаз ризика од сиромаштва	
	Стопа сталног ризика од сиромаштва	Стопа сталног ризика од сиромаштва	Стопа сталног ризика од сиромаштва	
	С80/C20 квантилни однос прихода	С80/C20 квантилни однос прихода	С80/C20 квантилни однос прихода	
Економска активност	Стопа дугорочне незапослености	Стопа дугорочне незапослености		

16) Tony Atkinson, Bea Cantillon, Eric Marlier, Brian Nolan, *op.cit.*, p. 47.

17) Наталија Перишић, *op.cit.*, стр. 108.

	Особе које живе у домаћинствима без запослења (0-17 и 18-59)	Особе које живе у домаћинствима без запослења (ревидирана дефиниција; 0-17 и 18-59)	Особе које живе у домаћинствима без запослења (ревидирана дефиниција; 0-17 и 18-59)	Особе старости 0-59 које живе у домаћинствима са веома малом повезаношћу са запослењем (праг 0,2)
		Јаз незапослености имиграната		
	Коефицијент варијације стопа незапослености на регионалном нивоу	Коефицијент варијације стопа запослености на регионалном нивоу	Коефицијент варијације стопа запослености на регионалном нивоу	
Образовна неједнакост	Рано напуштање школе	Рано напуштање школе	Рано напуштање школе	
Здравље	Очекивано трајање живота на рођењу; Самопроцена здравственог статуса према нивоу прихода	Очекивано трајање здравог живота; Самоизвештена незадовољена потреба за здравственом заштитом	Очекивано трајање здравог живота; Самоизвештена незадовољена потреба за здравственом заштитом	

Материјална депривација			Удео популације која живи у домаћинствима која оскудевају у 3 ствари од наведених 9: - неочекивани трошкови - једнонедељни одмор годишње ван дома - плаћање неизмирених обавеза (хипотека или закуп, рачуне за комуналне услуге или куповина на рате) - оброк са месом, пилетином или рибом сваки други дан - одржавање адекватне топлине дома (...) - машина за прање рубља - ТВ - Телефон - Лични аутомобил.	Удео популације која живи у домаћинствима у којима недостаје најмање 4 од 9 елемената договорених 2009.
Благостање деце		Биће развијени.	У процесу.	

Становање	Трошкови становања, квалитет становања и бескућништво су идентификовани као приоритети за развој индикатора.	Биће развијени.	2 секундарна индикатора и 2 контекстуална статистичка индикатора, даљи рад је неопходан, укључујући даље унапређење квалитета података пре него што примарни индикатори буду идентификовани. Још увек нема ЕУ индикатора за бескућништво.	
-----------	--	-----------------	---	--

Извор: Mary Daly, „Assessing the EU Approach to Combating Poverty and Social Exclusion in the Last Decade“, In: *Europe 2020 – Towards a More Social Europe?* (eds. Eric Marlier and David Natali), Peter Lang, Brussels, 2010, p. 152.

Индикатори су на почетку процеса примарно били усмерени на доходовну димензију што је било узроковано недостатком релевантних података за квалитативне димензије социјалне искључености. Релативност концепта сиромаштва и социјалне искључености која је варијала од државе до државе је додатно отежавала мониторинг у почетним годинама.

Извештавање и праћење напретка у координацији се спроводи путем Заједничких извештаја и Националних акционих планова. На основу постављених циљева у Ници државе чланице су израдиле Националне акционе планове који су омогућили полазну анализу у првом Заједничком извештају о социјалној укључености из 2001. године. Национални акциони планови су први пут донети 2001. године, као подлога за профилисање индикатора за оцену спроведених политика у борби против сиромаштва и социјалне искључености. Национални акциони планови су доношени за двогодишњи период до 2006. године када се у складу са реформисањем Лисабонске стратегије уводи трогодишњи циклус. Анализа планова држава чланица предвођена од стране Европске комисије показала је да је већина „концентрисана на постојеће мере политике и програме уместо постављања новог приступа“.¹⁸⁾

18) Carolina De la Porte, *op. cit.*, p. 54.

С обзиром на то да су национално специфични циљеви изостали у првим документима држава чланица, инсистирано је на њиховом прецизирању и јачој повезаности са циљевима на нивоу Уније да би било омогућено вредновање национално предузетих акција.

У билатералним договорима са Европском комисијом, државе кандидати за приступање Унији су 2003. године сачиниле документе под називом Заједнички меморандум о укључености који је био припрема за приступање процесу координације у наредном циклусу који је отпочињао 2004. године са њиховим приступањем.

Оснаживање метода 2008. године документом Комисије *Обновљена преданост Социјалној Европи: Оснаживање Отвореног метода координације у социјалној заштити и социјалној укључености* подразумевало је реформу свих елемената процеса, да би се још увек присутни изазови превазишли. Стратегија Европа 2020 донета 2010. године предвиђа конкретизован циљ у области смањења сиромаштва и то да се „број грађана испод националне линије сиромаштва смањи за 25%, тј. да се 20 милиона грађана издигне изнад границе сиромаштва“.¹⁹⁾ У оквиру социјалне димензије Стратегије усвојена је иницијатива Европска платформа за борбу против сиромаштва која обнавља учешће Отвореног метода координације у овој области. EPSCO (Савет за запошљавање, социјалну политику, здравље и потрошаче) и Комитет за социјалну сигурност 2012. године оснажују примену ОМК кроз следеће акције: 1) дефинисање нових циљева; 2) увођење Националних социјалних извештаја; 3) дефинисање нових индикатора који ће подржати координацију социјалне политике; 4) публикацију првих евалуација Националних социјалних извештаја.²⁰⁾

3. УЈЕДНАЧАВАЊЕ ИЛИ ДИВЕРГЕНЦИЈА ИСХОДА НАЦИОНАЛНИХ ПОЛИТИКА?

Оцена исхода политика у области сиромаштва и социјалне укључености значајно је побољшана конципирањем заједничких индикатора. Анализа стопа ризика од сиромаштва и социјалне

19) Мирјана Вуковић, „Европска платформа за борбу против сиромаштва и социјалне искључености – садржај и оцене“ у зборнику *Ризици и изазови социјалних реформи* (приредиле Дренка Вуковић и Наталија Перишић), Факултет политичких наука, Београд, 2012, стр. 259.

20) Agostini et al., 2013, op.cit., p 47.

искључености, материјалне депривације и удела лица која живе у домаћинствима са ниским интензитетом рада, показала је да постоји извештај напредак, али и утицај структурних фактора на националне државе.

Ризик од сиромаштва, као најчешће коришћен индикатор у оцењивању сиромаштва и социјалне искључености, показује благи пораст стопа сиромаштва протеклих година од економске кризе 2008. године (табела 3). „119,5 милиона људи који живе у ЕУ (24,1% популације) били су у ризику од сиромаштва и социјалне искључености у 2011. години, уз пораст од скоро 4 милиона од 2010. године“.²¹⁾ Константан напредак бележе Румунија, Португалија и Пољска, имајући у виду високе почетне стопе ризика од сиромаштва у овим државама. Са друге стране, у Ирској, Литванији и Летонији долази до повећања броја људи у ризику од сиромаштва. Регионалне разлике присутне су и 2011. године те се стопа ризика од сиромаштва и социјалне искључености креће од „скоро 50% у Бугарској, и око 40% у Румунији и Летонији, до између 15% и 16% у Чешкој, Шведској и Аустрији.“²²⁾

Табела бр. 3:

Људи у ризику од сиромаштва или социјалне искључености (% укупне популације) од 2004. до 2011. године

Држава/време	2004.	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.
ЕУ 27	:	25,6е	25,2е	24,4	23,6	23,1	23,6	24,2е
Белгија	21,6	22,6	21,5	21,6	20,8	20,2	20,8	21
Бугарска	:	:	61,3	60,7	44,86	46,2	49,2	49,1
Чешка Република	:	19,6	18	15,8	15,3	14	14,4	15,3
Данска	16,5	17,2	16,7	16,8	16,3	17,6	18,3	18,9
Немачка	:	18,4	20,2	20,6	20,1	20	19,7	19,9
Естонија	26,3	25,9	22	22	21,8	23,4	21,7	23,1
Ирска	24,8	25	23,3	23,1	23,7	25,7	29,9	:
Грчка	30,9	29,4	29,3	28,3	28,1	27,6	27,7	31
Шпанија	24,4	23,4	23,3	23,1	22,9	23,4	25,5	27
Француска	19,8	18,9	18,8	19	18,66	18,5	19,2	19,3
Италија	26,4	25	25,9	26	25,3	24,7	24,5	28,2

21) European Commission, *Social Europe - Current challenges and the way forward, Annual Report of the Social Protection Committee (2012)*, Internet, [ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=9760&](http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=9760&_lang=en), 10/06/2016, p. 22.

22) *Ibid*, p. 24.

Кипар	:	25,3	25,4	25,2	23,36	23,5	23,5	23,7
Летонија	:	45,8	41,4	36	33,86	37,4	38,1	40,46
Литванија	:	41	35,9	28,7	27,6	29,5	33,4	33,4
Луксембург	16,1	17,3	16,5	15,9	15,5	17,8	17,1	16,8
Мађарска	:	32,1	31,4	29,4	28,2	29,6	29,9	31
Малта	:	20,2	19,1	19,4	19,6	20,2	20,3	21,4
Холандија	:	16,7	16	15,7	14,9	15,1	15,1	15,7
Аустрија	17,5	16,8	17,8	16,7	18,6	17	16,6	16,9
Пољска	:	45,3	39,5	34,3	30,56	27,8	27,8	27,2
Португалија	27,5	26,1	25	25	26	24,9	25,3	24,4
Румунија	:	:	:	45,9	44,2	43,1	41,4	40,3
Словенија	:	18,5	17,1	17,1	18,5	17,1	18,3	19,3
Словачка	:	32	26,7	21,3	20,6	19,6	20,6	20,6
Финска	17,2	17,2	17,1	17,4	17,4	16,9	16,9	17,9
Шведска	16,9	14,4	16,3	13,9	14,9	15,9	15	16,1
У ј е д и њ е н о Краљевство	:	24,8	23,7	22,6	23,2	22	23,1	22,7

Извор: Chiara Agostini, Sebastiano Sabato, Matteo Jessoula, *Work Package 4 – The Europeanization of Active Inclusion Policies, The European Arenas of Active Inclusion Policies*, Internet, http://cope-research.eu/wp-content/uploads/2013/05/The_European_Arenas_of_Active_Inclusion_Policies.pdf, 21/07/2014.

Напомена: „:“ = није доступно; „е“ = процена, „б“ = прекид у временским серијама.

У 2011. години ризик од сиромаштва или социјалне искључености обухватао је „од 43,6% популације у Бугарској до 1,2% у Луксембургу и Шведској“²³⁾, уз значајне разлике међу половима. У скоро свим државама чланицама жене су под већим ризиком од сиромаштва и социјалне искључености, што се доводи у везу са њиховим неформалним ангажовањем или флексибилним облицима запослења на тржишту рада. Такође, деца су у већем ризику од сиромаштва и социјалне искључености од опште популације у Унији, 27% у поређењу са 24,1%, док су „само у малом броју земаља (Кипар, Данска, Финска, Словенија и Шведска) деца под мањим ризиком од опште популације“.²⁴⁾

23) Agostini *et al.*, *Ibid*, p. 32.

24) European Commission, *Social Europe - Current challenges and the way forward, Annual Report of the Social Protection Committee (2012)*, Internet, ec.europa.eu/social/

У 2011. години „13,7% људи у Белгији су живели у домаћинствима са веома ниским интензитетом рада, док је проценат био значајно нижи у земљама као што су Кипар (4,5%), Чешка (6,6%) и Луксембург (5,8%)“.²⁵⁾

Још у првом Заједничком извештају о социјалној укључености донетом 2001. године, препознати су заједнички проблеми у области социјалне искључености који су заједнички за све државе чланице, без обзира на дивергентност њихових социјалних система. Као фактори ризика за социјалну искљученост препознати су дугорочна незапосленост и лош квалитет радних места. Међутим, Комисија је такође навела да се стратешки приступ у решавању мултидимензионалних проблема који узрокују социјалну искљученост и последица су социјалне искључености, разликовао међу државама чланицама у зависности од:

- „природе система социјалне заштите, нивоа јавне потрошње у социјалној заштити и њене ефективности;

- перцепирања димензија сиромаштва и социјалне искључености, која је у неким случајевима асимилована са специфичним проблемима најрањивијих група у друштву, док је у другим сматрана свеприсутним у друштву као целини;

- у којој мери постоји интегрисана стратегија за борбу против сиромаштва, обухватајући широко договорени аналитички оквир, сет приоритета и процес мониторинга који већ постоји у држави;

- политичка структура земље, одређивање како су одговорности у борби против сиромаштва и социјалне искључености дистрибуиране између централних, регионалних и локалних ауторитета“.²⁶⁾

С обзиром на то да су старосне групе старих и деце у највећем ризику од сиромаштва у ЕУ, политике усмерене према њима у значајној мери могу ублажити укупну стопу сиромаштва. Од почетка процеса координације, подаци из 2001. године показују да нордијске земље имају велику ефективност социјалних трансфера у смањењу ризика од сиромаштва у односу на друге државе, те је након социјалних трансфера „пад стопе ризика од сиромаштва за децу био 65%, са друге стране у Грчкој, Шпанији,

BlobServlet?docId=9760&, 10/06/2016, p. 35.

25) Agostini et al., op. cit., p. 32.

26) European Commission, *Joint Report on Social Inclusion*, Internet, <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2001/EN/1-2001-565-EN-F1-1.Pdf>, 10/06/2016, p. 21–22.

Италији и Португалији деца су била група која је имала најмање користи од социјалних бенефиција (пад стопе је био мањи од 15%)²⁷⁾. Државе медитеранског модела система социјалне сигурности највећи проценат БДП-а издвајају на пензије, те се статистика благо побољшава уколико се уврсте и пензије као вид социјалних трансфера. Упркос томе, разлике у сиромаштву које се испољавају између ова два модела присутне су услед ниског нивоа накнаде минималног дохотка који не резултира изласком из сиромаштва код држава медитеранског модела.

Успех нордијских држава, поред највиших издвајања у ЕУ за социјалне издатке који предупређују социјалну искљученост, бележи се и у развијању услуга у заједници које се комбинују са правом на финансијску подршку (табела 4). Групама људи који су под ризиком од сиромаштва и социјалне искључености, обезбеђује се приступ квалитетним социјалним услугама које се финансирају из буџета. Дистинкција постоји и према корпоративном моделу државе благостања у коме је „карактеристична усмереност на осигурање, па се отуда и социјална давања по правилу везују за претходну запосленост“²⁸⁾ чиме су дугорочно незапослени и породице оних без осигурања додатно онемогућени да користе услуге у заједници.

Табела бр. 4:

Социјални издаци *per capita* на социјалне бенефиције и услуге 2010. године

Држава	Породице и деца	Незапосленост	Болест	Старост, инвалидност и чланови породице преминулог осигураника	Накнада за становање	Остале социјалне накнаде	Укупно
Данска	1 245,8	750,5	2 258,0	5 269,6	232,4	270,5	10 026,8
Финска	923,4	683,4	2 095,7	4 261,0	144,4	203,3	8 311,2

27) European Commission, *Joint Report on Social Inclusion – Social Security and Social Integration*, Internet, http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/final_joint_inclusion_report_2003_en.pdf, 10/06/2016, p. 24.

28) Дренка Вуковић, 2011, *op.cit.*, стр. 229.

Исланд	849,3	447,5	2 328,4	2 482,9	287,5	203,6	6 599,3
Норвешка	1 389,8	360,4	3 510,9	5 430,2	72,3	328,2	11 091,9
Шведска	943,7	411,9	2 257,2	5 107,7	139,0	215,2	9 074,6
Белгија	636,6	1 102,2	2 329,0	3 892,1	64,1	235,0	8 258,9
Бугарска	214,9	64,5	455,3	1 119,2	1,0	27,1	1 882,0
Кипар	500,3	250,4	1 174,8	469,1	262,9	361,7	5 019,4
Естонија	357,9	118,9	752,8	1 546,6	7,9	23,1	2 807,1
Француска	701,2	578,3	2 432,9	4 305,7	217,1	201,6	8 436,7
Немачка	926,7	491,6	2 752,4	4 132,2	182,4	51,5	8 536,9
Грчка	384,1	366,3	1 758,8	3 297,3	82,2	132,5	6 021,2
Мађарска	459,4	142,9	894,7	1 947,4	83,2	17,9	3 545,6
Ирска	1 142,3	1 095,1	3 833,3	2 489,3	104,1	190,5	8 854,6
Италија	321,4	206,4	1 793,1	4 672,4	6,1	18,0	7 017,4
Летонија	187,8	164,7	459,5	1 352,5	17,8	29,8	2 212,2
Литванија	306,7	112,7	664,3	1 388,6	0,3	100,5	2 573,1
Луксембург	2 603,4	820,4	3 726,0	5 680,0	198,8	325,2	14 632,4
Малта	250,7	111,1	1 170,6	2 376,4	32,9	66,1	4 007,7
Пољска	120,3	63,9	690,2	1 943,8	8,7	22,5	2 849,5
Португал	286,1	282,0	1 365,0	2 986,4	0,4	65,7	4 985,6
Румунија	190,5	64,1	504,9	1 183,4	2,5	31,4	1 976,9
Словачка	315,5	165,5	996,5	1 674,3	-	83,1	3 234,9
Словенија	450,4	139,4	1 638,0	2 708,1	1,9	121,2	5 058,9
Шпанија	369,6	866,8	1 761,5	3 041,6	54,8	56,9	6 151,3
Чешка	260,5	159,7	1 231,1	2 094,6	22,2	44,1	3 812,1
Холандија	401,7	508,9	3 453,3	4 644,2	123,6	668,3	9 799,9
Уједињено Краљевство	511,8	199	2 350,3	3 915,2	414,0	59,1	7 449,5

Извор: NOSOSCO, *Social Protection in the Nordic Countries 2011/2012 – Scope, Expenditures and Financing*, Internet, <https://rafhladan.is/bitstream/handle/10802/7818/Social%20Protection%202013.pdf?sequence=1>, 10/06/2016.

Примећене разлике између држава и након десетогодишње примене ОМК у овој области указују на релативно касни заокрет ка политици активизације и перцепирању повратка на тржиште рада као превентиве свим облицима социјалне искључености.

Welfare модел активирања на тржишту рада приступан је још од деведесетих година у пракси држава Северне и Западне Европе, док је овај концепт релативно нов у осталим државама, а тиме и скромнији резултати. Међутим, тренд који је преовлађивао до 2010. године предвођен Лисабонском стратегијом који је подразумевао излазак из сиромаштва путем повећања запослења, није донео очекиване резултате. Иако је Комисија 2010. године у документу Европска платформа за борбу против сиромаштва и социјалне искључености још једном нагласила да је „ризик од сиромаштва за незапослене више од пет пута већи него за оне који имају посао (44% према 8%)“²⁹⁾, Нелсонова студија указује на позитивну везу између висине бенефиција и изласка из сиромаштва.³⁰⁾ Тиме се потврђује неопходност постојања програма минималних доходака за сиромашне и инструмената који директно таргетирају социјално искључене, при чему стратегија запошљавања јесте њен интегрални део.

ЛИТЕРАТУРА

- Вуковић, Дренка, *Социјална политика Европске уније*, Факултет политичких наука, Београд, 2011.
- Вуковић, Мирјана, „Европска платформа за борбу против сиромаштва и социјалне искључености – садржај и оцене“ у зборнику *Ризици и изазови социјалних реформи* (приредиле Дренка Вуковић и Наталија Перишић), Факултет политичких наука, Београд, 2012.
- Перишић, Наталија, „Координација политика социјалног укључивања европских држава благостања“, *Годишњак Факултета политичких наука 2014*, Факултет политичких наука, Београд, бр. 11/2012.
- Agostini, Chiara; Sabato, Sebastiano; Jessoula, Matteo, *Work Package 4 – The Europeanization of Active Inclusion Policies, The European Arenas of Active Inclusion Policies*, Internet, http://cope-research.eu/wp-content/uploads/2013/05/The_European_Arenas_of_Active_Inclusion_Policies.pdf, 21/07/2014.
- Atkinson, Tony; Cantillon, Bea; Marlier, Eric; Nolan, Brian, *Taking forward the EU Social Inclusion Process*, An independent report commissioned by the Luxembourg Presidency of the Council of the European Union, Council of the European Union, Luxembourg, 2005.
- Daly, Mary, „Assessing the EU Approach to Combating Poverty and Social Exclusion in the Last Decade“, In: *Europe 2020 – Towards a More Social Europe?*

29) European Commission, *The European Platform against Poverty and Social Exclusion: A European framework for social and territorial cohesion*, Internet, ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6393&langId=en, 11/06/2016.

30) Kenneth Nelson, „Counteracting material deprivation: The role of social assistance in Europe“, *Journal of European Social Policy*, Vol. 22, No. 2, 2012, p. 148.

- (eds. Eric Marlier and David Natali), Peter Lang, Brussels, 2010.
- De la Porte, Carolina, *The European level development and national level influence of the Open method of coordination: the cases of employment and social inclusion*, PHD thesis, European University Institute – Department of Political and Social Sciences, Florence, 2010.
- De la Porte, Carolina, „Is the Open Method of Coordination Appropriate for Organising Activities at European Level in Sensitive Policy Areas?“, In: *European Law Journal*, Vol. 8, No.1, Blackwell Publishers, Oxford, 2002.
- European Commission, *Joint Report on Social Inclusion*, Internet, <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2001/EN/1-2001-565-EN-F1-1.Pdf>, 10/06/2016.
- European Commission, *Joint Report on Social Inclusion – Social Security and Social Integration*, Internet, http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/final_joint_inclusion_report_2003_en.pdf, 10/06/2016.
- European Commission, *Social Europe - Current challenges and the way forward, Annual Report of the Social Protection Committee (2012)*, Internet, ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=9760&, 10/06/2016.
- European Commission, *The European Platform against Poverty and Social Exclusion: A European framework for social and territorial cohesion*, Internet, ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6393&langId=en, 11/06/2016.
- Ferrera, Maurizio; Matsaganis, Manos; Sacchi, Stefano, „Модел отворене координације против сиромаштва: Нови процес социјалног укључивања Европске уније“, *Ревија за социјалну политику*, Правни факултет, Загреб, бр. 2-4/2004.
- Frazer, Hugh; Marlier, Eric, „Strengthening Social Inclusion in the Europe 2020 Strategy“, In: *Europe 2020 – Towards a More Social Europe?* (eds. Eric Marlier and David Natali), Peter Lang, Brussels, 2010.
- Nelson, Kenneth, „Counteracting material deprivation: The role of social assistance in Europe“, *Journal of European Social Policy*, Vol. 22, No. 2, 2012.
- Nordic Committee on Social Security Statistics (NOSOSKO), *Social Protection in the Nordic Countries 2011/2012 – Scope, Expenditures and Financing*, Internet, <https://rafhladan.is/bitstream/handle/10802/7818/Social%20Protection%202013.pdf?sequence=1>, 10/06/2016.
- Vanhercke, Bart, *Social Policy at EU Level: From the Anti-Poverty Programmes to Europe 2020*, European Social Observatory Internet, http://www.ose.be/files/publication/2012/Vanhercke_2012_BckgrndPaper_EC_12122012.pdf, 20/07/2014.
- Zeitlin, Jonathan, „Towards a Stronger OMC in a More Social Europe 2020: A New Governance Architecture for EU Policy Coordination“, In: *Europe 2020 – Towards a More Social Europe?* (eds. Eric Marlier and David Natali), Peter Lang, Brussels, 2010.

Suzana G. Mihajlovic Babic

**SOCIAL AGENDA OF THE EUROPEAN UNION –
IMPLEMENTATION OF THE OPEN METHOD OF
COORDINATION IN SOCIAL INCLUSION POLICY**

Resume

Since the beginning of the nineties, the institutions of the European Union have modified the mechanisms of the European Social Systems harmonization. The issues concerning poverty and social exclusion appear in the agenda of the European Union, and with them appears also the need for the arrangement of these politically sensitive fields of national social politics. The new OMK instrument connects the strong commitment to improvement of the conditions on the labor market with the policies towards the poor and socially excluded population. Regarding the lack of clearly set mechanisms of coordination before Lisbon and because of the lack of common indicators in this field, the cooperation was primarily directed towards the design of a mutual strategy. The conceptualization of the future reform implied the involvement of a large specter of actors, putting emphasis on subnational levels and civil society. In this phase, the diversity of national systems is particularly prominent, in the sense of the duration of benefits, the scope and the conditions for exercising the right to a minimum income. The efficiency of the program, as well as the existence of the connection with the activation on the labor market were manifold. The widely set priorities were not suitable for estimating the performance on the level of EU, so the National action plans functioned only as a periodical overview report of the Member States. The way the objectives were conceived proved to be inefficient because of the political pressure to define the objectives within the Social OMK that must be aligned with the financial sustainability of the National System. The outcome of this policy was a more modest result in the field of social inclusion; thus, concretized objectives were introduced into the document of the Commission from 2010, within the fields covered by the document. The failure to fulfill the objectives was not followed by sanction in a legal and formal sense, which often underlines the essential deficiency of the process. Likewise, the outcome of OMK application showed distinct regional differences among states, where Romania and Bulgaria have the worst indicators.

Beside the stated disadvantages, setting questions to the common EU agenda was a significant shift within the common EU policy. New concepts with a list of indicators that provide the highest possible level of international comparability were formulated. The process of mutual learning of the Member States was enabled through the promotion of the competition solutions on the level of EU, while a better connection of the set objectives, programs and outcomes remains the priority in the continuation of the process.

Key words: social inclusion, European union, Open method of coordination.

* Овај рад је примљен 18. 11. 2015. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 16. 06. 2016. године.