

Evropski socijalni model — mit ili stvarnost

U radu se razmatraju različita shvatanja evropskog socijalnog modela, njegova slojevitost i partikularnost, ali i nesporna činjenica da je Evropska unija prešla dug put na planu socijalne politike i da ima svoju socijalnu dimenziju. Polazi se od istorijata evropske socijalne politike, daju argumenti koji potvrđuju, ali i oni koji opovrgavaju tezu o postojanju jedinstvenog evropskog socijalnog modela. Analiziraju se osnovne karakteristike ovog modela kao nadnacionalne tvorevine koja je još uvijek u procesu izgradnje i koja se umnogome oslanja na tzv. meko pravo i na metod otvorene koordinacije. Akcenat je, međutim, na shvatanju ovog modela kao kompleksnog sistema vrijednosti koji izrasta iz ideje o tome da su ekonomski i socijalni progres neodvojivi, te da evropske države dijele zajedničke vrijednosti u oblasti socijalne politike. Evropski socijalni model se, dakle, doživljava kao zajednička vizija evropskih država o društvu koje nudi punu zaposlenost, kvalitetna radna mjesta, jednake mogućnosti, socijalnu zaštitu za sve, socijalnu inkluziju i socijalni dijalog. Ovaj model kao sistem vrijednosti i normi moraju prihvatiti i države kandidati u integracionom procesu, kada žele da pristupe EU. U radu se, međutim, postavlja i pitanje kakva je dalja sudbina evropskog socijalnog modela i koliko je vjerovatna njegova dalja izgradnja, imajući u vidu izazove sa kojima se Unija suočava, te otpor onih koji socijalnu politiku vide kao posljednji vid odbrane nacionalnog suvereniteta.

Ključne riječi: socijalni modeli, evropska socijalna politika, evropsko socijalno zakonodavstvo

Uvod

Nakon više od 70 godina od osnivanja Evropske unije ne postoji saglasnost o tome da li je uspostavljen jedinstven evropski socijalni model, te u kojoj mjeri je proces integracija uspješan u domenu socijalne politike. U vezi sa evropskim socijalnim modelom vode se brojne debate o tome da li jedan ovakav model uopšte postoji, a zatim, ako postoji, kako se definiše i šta čini njegovu sadržinu. Sporovi oko evropskog socijalnog modela ne čude uzme li se u obzir veoma šarenolika slika evropskih država u pogledu njihovih socijalnih politika, te činjenica da socijalna politika umnogome

* Docentkinja na Fakultetu pravnih nauka Univerziteta Donja Gorica, milica.kovac@udg.edu.me.

zavisi od ekonomskih prilika u zemlji. Razlozi za nesuglasice proizilaze i iz turbulentnog historijskog razvoja socijalnih prava unutar Unije, te brojnih izazova sa kojima se Unija suočavala, a koji su socijalnu politiku stavljali po strani i zahtijevali ustupke u korist ekonomske i monetarne. U ovoj oblasti uočavaju se nedosljednosti zbog koje se evropski socijalni model nekada doživljava kao stvaran, a nekada kao ideal koji nema svoje utemeljenje u stvarnim aktivnostima Unije. Treba imati na umu i to da se pojmu evropskog socijalnog modela pridaju različita značenja, a da se u ovom radu polazi od onog koje pod ovim modelom podrazumijeva socijalnu politiku država članica i Evropske unije.¹

Odgovore na pitanja vezana za evropski socijalni model nije lako dati, budući da ne postoje unaprijed određeni kriterijumi na bazi kojih bi se moglo utvrditi postojanje, odnosno nepostojanje ovog modela, s tim da analiza ovog pitanja mora uzeti u obzir određene historijske činjenice, socijalno zakonodavstvo EU, socijalne politike država članica, te njihovu uporedivost sa drugim regionima svijeta. U konačnom, odgovor na ovo pitanje zavisi i od pristupa pojmu evropskog socijalnog modela, odnosno od toga da li se naglašavaju sličnosti i zajedničke karakteristike socijalnih modela država članica, apstrahuju razlike između socijalnih modela država članica, ili se pak evropski socijalni model izdiže na nadnacionalni nivo.²

1. Kratak istorijat evropske socijalne politike

Prvobitni motivi osnivanja Evropske unije dominantno su bili vezani za stvaranje jedinstvenog tržišta robe, kapitala i usluga, kako bi se na taj način ojačala njena konkurentna pozicija u odnosu na druge djelove svijeta. Posljedično, njena socijalna dimenzija razvijala se u sjenci ekonomskih integracija³ i u mjeri u kojoj je to bilo potrebno za uklanjanje barijera funkcionisanja zajedničkog tržišta. U skladu sa tim, Ugovor o EEZ (član 118 stav 1) nije predvidio da se harmonizacija radnog i socijalnog prava postiže pravnoobavezujućim i direktno primjenjivim aktima EU, već se vjerovalo da će zajedničko tržište spontano i postepeno približiti pravne sisteme država članica

¹ Prema mišljenju Hartmunda Kaelblea, socijalni model se pojavljuje u tri značenja. Prvo, najšire značenje podrazumijeva današnje društvene posebnosti Evrope. Drugo, pod evropskim socijalnim modelom podrazumijeva se evropska (socijalna) politika stvaranja radnih mjesta, socijalna sigurnost, socijalne preraspodjele i politike posvećene principima socijalne pravde. Treće, pod evropskim socijalnim modelom podrazumijevaju se posebnosti evropske države blagostanja. D. Vuković, *Socijalna sigurnost*, Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2009, str. 38–39.

² T. Kalamatiev, A. Ristovski, Implementacija evropskog socijalnog modela u radno zakonodavstvo Republike Makedonije, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, LIII, 68, 2014, str. 110–112.

³ D. M. Radulović, S. Radulović, Socijalne vrijednosti kao zajedničke vrijednosti Evropske unije, *Administracija i javne politike*, IV, br. 3/2018, str. 5.

u mnogim oblastima, uključujući i oblast socijalne politike.⁴ Socijalna politika EU razvijala se otuda postepeno, sporo, uz puno oscilacija i protivljenja pojedinih država članica, praćena strahom od toga da bi izgradnja evropskog socijalnog modela mogla mnogo da košta, a da bi sam model mogao biti neodrživ ukoliko EU želi da uveća svoj rast i zaposlenost.⁵

Za razvoj socijalne politike unutar Unije, značajnu ulogu odigrao je Jedinstveni evropski akt (1987. godina), koji je proširio ovlašćenja institucija EU i omogućio donošenje direktiva kvalifikovanom većinom u oblasti bezbjednosti i zdravlja na radu, te pružio osnov za razvoj socijalnog dijaloga u EU. Od značaja je i Ugovor o Evropskoj uniji (1991. godina), budući da je uporedo sa njim zaključen i Sporazum o socijalnoj politici. Direktnije unošenje socijalne politike u evropsku agendu, međutim, bilo je povod za nesuglasice, budući da Velika Britanija nije bila potpisnica navedenog sporazuma sve do 1997. godine, te da se u to vrijeme govori o *Evropi na dva kolosjeka*⁶, odnosno *Evropi sa dvije brzine*.⁷ Izdvajanje Britanije iz integracija u oblasti socijalne politike izazvalo je zabrinutost i uticalo na to da se ukupna aktivnost Unije na polju socijalne politike uspori.⁸ Oklijevanje Britanije da svoju socijalnu politiku razvija dinamikom koju su nametale druge države članice ne čudi, imajući u vidu tradicionalno sasvim drugačiji koncept radnog i socijalnog prava u toj zemlji. Sa liberalnom ekonomskom orijentacijom, Britanija u mnogim segmentima naginje više ka američkom, nego evropskom poimanju socijalnih prava, zbog čega je njeno protivljenje daljoj izgradnji socijalne dimenzije Unije bilo razumljivo. No, uprkos tome, donošenje ovog sporazuma smatra se velikim iskorakom EU u oblasti socijalne politike, budući da je sadržao pravno obavezujuće odredbe.

Da od socijalnih pitanja EU nije mogla pobjeći pokazala je i naredna faza razvoja, u kojoj su se evropske zemlje suočile sa sve većom stopom nezaposlenosti, starenjem stanovništva i nefunkcionalnim tržištem rada, zbog čega se Ugovorom iz Amsterdama (1997. godina) i zvanično u red zajedničkih politika uvodi *Politika zapošljavanja*. Visoka stopa nezaposlenosti nastavlja da opterećuje Evropu i u narednoj fazi njenog razvoja, a što je nanovo oblikovalo evropsku socijalnu politiku, usmjeravajući je od rigidne ka fleksibilnoj. U ovom novom pravcu razvoja socijalna politika treba da bude sredstvo za zapošljavanje, umjesto da proizvodi troškove,⁹ a što će umnogome odrediti i budući pravac razvoja evropskog socijalnog modela. U skladu sa tim, Lisabonska strategija (2000. godina) imala je za cilj da

⁴ B. Lubarda, *Evropsko radno pravo*, CID, 2004, str. 163.

⁵ D. Dinan, *Sve bliža unija — uvod u evropsku integraciju*, prev. M. Lazarević, I. Radić, V. Ateljević, JP Službeni glasnik, 2009, str. 425.

⁶ D. Dinan, *Sve bliža unija — uvod u evropsku integraciju*, str. 433.

⁷ B. Lubarda, *op. cit.*, str. 171.

⁸ D. Dinan, *Sve bliža unija — uvod u evropsku integraciju*, str. 433.

⁹ D. Dinan, *Mijenjanje Evrope — istorija Evropske unije*, prev. T. Mišević, D. Ignjatović, JP Službeni glasnik, Beograd, 2010, str. 285.

preuzme najbolje djelove američkog sistema, uz zadržavanje osnovnih vrijednosti evropskog socijalnog modela, a sve u namjeri da se sprovedu korjenite ekonomske reforme.¹⁰ Na drugoj strani, Lisabonski ugovor nije donio nijednu fundamentalno novu nadležnost Unije u oblasti socijalne politike,¹¹ premda je njegovim usvajanjem Povelja o osnovnim pravima u EU postala izvor primarnog prava Unije i obavezuje njene institucije, kao i države članice, kada primjenjuju, odnosno izvršavaju pravo Evropske unije.¹² Uvođenje fleksigurnosti kao osnovnog principa socijalne politike 2006. godine¹³ potvrđuje da je socijalna politika na nivou EU dominantno regulatorna, vođena tako da rješava tržišne poremećaje, mnogo više nego da redistribuira sredstva između poslodavaca i zaposlenih ili između siromašnih i bogatih.¹⁴ Međutim, donošenje Rezolucije Evropskog parlamenta o jakoj socijalnoj Evropi za pravednu tranziciju iz 2020. godine, a nakon brojnih izazova sa kojima se Unija suočila posljednjih nekoliko godina, uliva nadu da će, iako vrlo fluidna, evropska socijalna politika nastaviti da se razvija.

2. *Evropski socijalni model — argumenti za i protiv*

Socijalna politika Evropske unije nadogradila se na dugu istoriju i snažnu tradiciju socijalnog zakonodavstva u državama članicama,¹⁵ te uprkos turbulentnom razvoju pokazala da su socijalna pitanja važnija nego što se mislilo, da su tijesno povezana sa ekonomskim, te da ih nije moguće zanemariti. U međuvremenu je postalo jasno da funkcionisanje zajedničkog tržišta ne rješava probleme u socijalnom domenu i da razlike u socijalnim politikama država članica mogu predstavljati ograničavajući faktor u integracionom procesu. Otuđ, u razmatranju evropskog socijalnog modela treba poći od dvije ključne komponente: nivoa do koga je izgrađeno evropsko socijalno zakonodavstvo i od uporedivosti pravnih sistema država članica sa

¹⁰ D. Dinan, *Sve bliža unija — uvod u evropsku integraciju*, str. 426.

¹¹ I. Sekulović, Socijalni aspekti Ugovora iz Lisabona, u: T. Mišević, ur., *Ugovor iz Lisabona — sigurna luka ili početak novog putovanja*, Službeni glasnik, Beograd, 2010, str. 102.

¹² B. Košutić, *Osnovi prava Evropske unije*, CID, Podgorica, 2014, str. 310.

¹³ Nakon što je 2006. godine Evropska komisija usvojila Zelenu knjigu o modernizaciji radnog prava u susret izazovima za 21. vijek, EU se okreće ka konceptu fleksigurnosti koji treba da poveća fleksibilnost tržišta rada, uz istovremeno zadržavanje adekvatnog nivoa sigurnosti za radnike. R. Blanpain, *European Labour Law*, Wolters Kluwer, 2012, str. 274.

¹⁴ Međutim, čak i regulatorne politike koje su prevashodno bile kreirane da bi riješile tržišne nepravilnosti, imaju jak indirektno redistributivni efekat, stoga predstavljaju neku vrstu države blagostanja na evropskom nivou. S. Hicks, *Politički sistem Evropske unije*, prev. I. Radić, M. Mihajlović, V. Ateljević, V. Međak, JP Službeni glasnik, Beograd, 2007, str. 247–249.

¹⁵ D. Dinan, *Sve bliža unija — uvod u evropsku integraciju*, str. 427.

jedne, te uporedivosti evropskih socijalnih vrijednosti sa onima koje postoje u drugim djelovima svijeta, sa druge strane.

Socijalnom politikom na nivou EU upravlja se kombinacijom tzv. mekog i tvrdog prava, a supsidijarnost je osnovno načelo u pogledu nadležnosti institucija EU u domenu socijalne politike. Upravo je ova specifična nadležnost uslovljena izrazito *partikularan* karakter evropskog socijalnog zakonodavstva,¹⁶ a što se uzima kao argument u prilog tvrdnji da je do danas umnogome izgrađen evropski socijalni model i *vice versa*, kao argument koji vodi zaključku da jedan ovakav model ipak ne postoji. Partikularnost, međutim, ne može osporiti činjenicu da je do danas izgrađen solidan korpus evropskog socijalnog zakonodavstva, posebno u oblasti radnog prava, a čime su ujednačeni radnopravni sistemi država članica. Ovaj korpus socijalnog zakonodavstva, pored slobode kretanja radnika, obuhvata još i zdravlje i bezbjednost na radu, uslove rada, konsultovanje radnika, jednakost muškaraca i žena, nediskriminaciju i zapošljavanje.¹⁷ Kritički stavovi o tome da su u pitanju samo minimalni standardi koje države članice mogu da ukllope u svoje postojeće pravne sisteme i strukture,¹⁸ nikako ne diraju u činjenicu da nacionalni sistemi počivaju na istim vrijednostima i da su, iako ne identični, u dovoljnoj mjeri harmonizovani da se može govoriti o jedinstvenom modelu. U skladu sa tim je i shvatanje po kome je evropski socijalni model koncept kojim se, putem definisanja jedne posebne politike, može obezbijediti zajedničko evropsko rješenje za one probleme koji su zajednički, iako do različitog stepena.¹⁹

U teoriji se ovaj tip socijalne politike označava kao *neovoluntarizam*, što znači da nastoji da učini što više uz minimalne izmjene nacionalnih javnih politika.²⁰ Evropskom socijalnom zakonodavstvu zamjera se i to što u osnovi predstavlja ponovno regulisanje onoga što već postoji u državama članicama, te se navodi da jedina oblast socijalnog prava u kojoj je EU postigla veći napredak od država članica jesu jednakost i nediskriminacija.²¹ Ističe se da EU nema direktne redistributivne kapacitete kao država blagostanja, već da insistira na socijalnom kompromisu na nivou Evrope, što za posljedicu ima pritisak na države članice sa jakim standardima rada i države članice sa niskim standardima rada.²² Kao negativno ističe se i to što širenje i promovisanje uniformnih društvenih vrijednosti poništava nacionalne specifičnosti, a to između ostalog znači i posredno ugrožavanje

¹⁶ Evropsko radno pravo karakteriše partikularnost, jer se evropski radni standardi ne odnose na sva područja individualnog i kolektivnog radnog prava. Partikularnost se ogleda i u relativnoj neujednačenosti regulisanja određenih područja individualnog i kolektivnog radnog prava. B. Lubarda, *op. cit.*, str. 23–24.

¹⁷ S. Hiks, *op. cit.*, str. 244–247.

¹⁸ Ovo je razlog zbog kog postoji različit stepen transponovanja i primjene evropskih standarda u nacionalnim sistemima. S. Hiks, *op. cit.*, str. 248.

¹⁹ D. M. Radulović, S. Radulović, *op. cit.*, str. 9.

²⁰ S. Hiks, *op. cit.*, str. 249.

²¹ *Ibid.*, str. 48.

²² *Ibid.*, str. 249.

države blagostanja, jer se afirmiše jedan koncept socijalno-političkog djelovanja, i to liberalni.²³ Sve ove tvrdnje, međutim, iako istinite ne opovrgavaju tezu o tome da je evropsko radno zakonodavstvo u velikoj mjeri harmonizovano i da je time ustanovljen jedinstven model na nivou EU.

Važan elemenat evropskog socijalnog modela je i socijalni dijalog, kao poseban oblik djelovanja u oblasti socijalne politike. Uloga socijalnog dijaloga vremenom je postala veoma značajna, jer je neophodno učešće evropskih socijalnih partnera u donošenju akata iz oblasti socijalne politike, pa se o njemu danas govori kao o glavnoj snazi, odnosno glavnom pokretaču ekonomskih i socijalnih reformi.²⁴ U skladu sa tim, socijalni dijalog i evropski kolektivni ugovori mogu postati snažan integracioni faktor u oblasti socijalne politike.

Međutim, socijalno zakonodavstvo na evropskom nivou je daleko od tradicionalne socijalne politike blagostanja,²⁵ kada je u pitanju oblast socijalne zaštite i socijalnog osiguranja, budući da države članice karakteriše naglašena šarenolikost u pogledu penzijsko-invalidskog osiguranja, osiguranja od nezaposlenosti, zdravstvenog osiguranja, zdravstvene zaštite, socijalne zaštite, obrazovanja i stanovanja, te da su zastupljne pojedine varijante sva tri modela iz *Esping–Andersenove* klasifikacije sistema socijalne sigurnosti.²⁶ Premda nijedan od ovih modela (*liberalni, korporativni i socijaldemokratski*) države članice ne primjenjuju u svom čistom obliku i premda je njihova primjena pretrpjela brojne izmjene usljed reformi socijalnog zakonodavstva, oni se i dalje uzimaju kao najubjedljiviji argument nepostojanja jedinstvenog evropskog socijalnog modela, odnosno pluralizma evropskih socijalnih modela.²⁷ Tako, prema nekim autorima ne postoji nešto poznato kao evropski socijalni model, već umjesto ovog modela postoje posebni nacionalni modeli koji se mnogo razlikuju u programima, pokrivenosti i velikodušnosti i koji slično izgledaju samo kada se uporede sa američkim.²⁸ U ovoj oblasti, dakle, ne radi se o integraciji, već o koordinaciji nacionalnih sistema socijalne sigurnosti.²⁹ Treba, međutim, imati na umu da socijalno-politička praksa u Evropi ima dugu tradiciju, da je zasnovana na konceptu države blagostanja, te da svi sistemi javnog osiguranja pokrivaju osnovne socijalne rizike, sa elementima preraspodjele i solidarnosti.³⁰ Osim toga, u ovoj oblasti značajnu ulogu igra metod otvorene koordinacije koji, iako limitiran u pogledu rezultata koje može postići, ipak u značajnoj mjeri utiče na razmjenu iskustava i informacija među državama

²³ N. Perišić, *Evropski socijalni modeli*, *Socijalna misao*, 1/2008, str. 114.

²⁴ E. Hasanagić, *Uspostavljanje evropskog socijalnog modela*, *Sui generis*, br. 6, 2019, str. 96.

²⁵ S. Hiks, *op. cit.*, str. 247.

²⁶ E. Hasanagić, *op. cit.*, str. 89.

²⁷ N. Perišić, *op. cit.*, str. 114.

²⁸ E. Hasanagić, *op. cit.*, str. 97.

²⁹ D. M. Radulović, S. Radulović, *op. cit.*, str. 10.

³⁰ D. Vuković, *op. cit.*, str. 36.

članicama, a što u krajnjem može dovesti i do spontane harmonizacije u ovoj oblasti socijalne politike.

Odgovor na pitanje da li evropski socijalni model postoji, zavisi i od *udaljenosti* sa koje se ovaj model posmatra. Bliži pogled na evropske države upućuje nas na zaključak da ne postoji jedan jedinstven socijalni model, već više različitih modela koji uporedo koegzistiraju i djelimično se preklapaju.³¹ Međutim, kako se mjesto posmatranja udaljava, tako sve više postaje jasno da postoje brojne specifičnosti evropske socijalne politike koje je čine jedinstvenom, i zahvaljujući kojima možemo govoriti o postojanju evropskog socijalnog modela. Ovo se zapravo tiče njene osobenosti u odnosu na politike koje postoje u drugim djelovima svijeta, budući da su sve evropske države po svom karakteru pretežno države blagostanja. U poređenju sa drugim zemljama i regionima, socijalnu politiku država članica EU karakterišu visoki izdaci socijalne zaštite, utemeljeni na principu solidarnosti, jednakosti i socijalne kohezije, koji nijesu samo temelj, već i duša Evropske unije.³² Upravo je i termin *evropski socijalni model* uveden u upotrebu 80-ih godina prošlog vijeka (od strane Žak Delora, predsjednika Evropske komisije) da bi se označila alternativa američkom, liberalno koncipiranom i deregulisanom tržišnom kapitalizmu.³³ Američki model je i antiteza državnoj intervenciji, a njegova osnovna obilježja su visoka produktivnost, otvaranje radnih mjesta, ali i izrazita nejednakosti u prihodima i društvene nejednakosti.³⁴ I zaista, razlike su očigledne, pa tako, primjera radi, prosječan Amerikanac, za razliku od Evropljanina, radi duže, nema garantovano pravo na godišnji odmor i ne uživa zaštitu od otkaza ugovora o radu, dok na drugoj strani evropske države troše pet puta više od američkih na davanja za slučaj nezaposlenosti i različite programe zapošljavanja.

Teorija o udaljenosti sa koje se posmatra evropska socijalna politika poslužila je kao argument za tvrdnju da Evropu čeka dug put prije nego što bude moguće govoriti o jednom evropskom socijalnom modelu.³⁵ Međutim, u pitanju je pristup koji polazi od toga da ovaj model treba da čini krut sistem normi i koji ističe razlike među socijalnim politikama država članica, ne uzimajući pritom u obzir sistem zajedničkih vrijednosti država članica u domenu socijalne politike, te brojne sličnosti koje među njima postoje.

³¹ B. Ebbinghaus, Does a European Social Model Exist and Can it Survive?, u: G. Huemer, F. Traxler, M. Mesch, ur., *The Role of Employer Associations and Labour Unions in the EMU*, 1999, str. 7.

³² *The European Social model in Crisis -Is Europe Losing Its Soul?* International Labour Organization, Geneva, 2015.

³³ D. M. Radulović, S. Radulović, *op. cit.*, str. 7.

³⁴ Socijalna uključenost i socijalna kohezija termini su koji nemaju nikakvo značenje u Sjedinjenim Američkim Državama. D. Dinan, *Sve bliža unija — uvod u evropsku integraciju*, str. 425.

³⁵ B. Ebbinghaus, *op. cit.*, str. 28.

3. *Evropski socijalni model — slojevitost i partikularnost*

Budući da socijalna politika ne spada u isključivu nadležnost Evropske unije, uspostavljanje jedinstvenog evropskog socijalnog modela otežavaju brojni faktori vezani sa tradiciju, kulturu, demografiju i veličinu BDP-a.³⁶ No, ukoliko se prihvati ideja o tome da evropski socijalni model ne predstavlja nadnacionalnu tvorevinu koja se gradi isključivo normativnim putem, već da je u pitanju prije svega sistem vrijednosti, onda bi se iz raspoložive argumentacije mogao izvesti zaključak o tome da jedan ovakav model ipak postoji, uz sva ograničenja koja se tiču njegove slojevitosti i partikularnosti. U pitanju je model koji se zasniva na osnovnim socijalnim vrijednostima, koji je u procesu izgradnje i koji se dominantno oslanja na tzv. meko pravo. U sadržinskom smislu, evropski socijalni model dominantno podrazumijeva oblast radnog prava i zapošljavanja, ali i socijalnu sigurnost i socijalnu inkluziju.

Uprkos izraženim razlikama među socijalnim politikama država članica Unije, postoji dakle dovoljno razloga da se brani teza o postojanju evropskog socijalnog modela. Ne treba ga, međutim, shvatiti kao krut model, već kao svojevrstan sistem vrijednosti i normi koji se značajnije razvija od 80-ih godina prošlog vijeka.³⁷ U njegovom središtu nalazi se ideja o tome da treba pronaći ravnotežu između ekonomskih rezultata i socijalnog napretka.³⁸ U pitanju je zajednička vizija evropskih država o društvu koje nudi punu zaposlenost, kvalitetna radna mjesta, jednake mogućnosti, socijalnu zaštitu za sve, socijalnu inkluziju i socijalni dijalog. Suštinski, socijalne politike država članica nijesu iste, ali imaju iste ciljeve, što omogućava izgradnju zajedničkog modela. Ipak, ovaj model nema isti značaj za sve države članice EU, za zemlje sa nižim standardima rada on je poput ideala, dok je, pak, iznevjerio očekivanja onih sa tradicionalno visokim standardima rada.

Premda ne postoji jedinstvena definicija evropskog socijalnog modela, može se reći da je u pitanju kompleksan sistem vrijednosti, mjera i propisa, kojima se unificiraju karakteristike socijalne politike država članica Evropske unije.³⁹ Filozofija izgradnje ovog modela zasniva se na nužnim socijalnim korekcijama funkcionisanja tržišne ekonomije, u uslovima vladavine prava, a što treba da vodi afirmaciji osnovnih socijalnih prava.⁴⁰ Baziran je na činjenici da socijalna pravda može da doprinese ekonomskom razvoju i efikasnosti.⁴¹

³⁶ E. Hasanagić, *op. cit.*, str. 96.

³⁷ *Ibid.*, str. 97.

³⁸ B. B. Božović, Sjever i jug evropskog radnog i socijalnog sudstva, *Zbornik radova pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 4/2015, str. 2026.

³⁹ T. Kalamatiev, A. Ristovski, *op. cit.*, str. 109.

⁴⁰ B. B. Božović, *op. cit.*, str. 2026.

⁴¹ G. Gasmı, J. Protić, European Social Model and Non-Standard Forms of Work, *Foreign legal life*, 4/2017, str. 43.

Teza o socijalnoj divergenciji među evropskim državama, uprkos određenim zajedničkim politikama, može se opovrgnuti činjenicom da je u pitanju model koji je vrlo slojevit, iznijansirani brojnim različitostima, ali model koji u prvi plan stavlja ideju o tome da su ekonomski i socijalni progres neodvojivi,⁴² te da Evropa osim ekonomskog ima i svoj socijalni identitet.⁴³ Treba, međutim, imati na umu da socijalnu politiku istovremeno karakteriše i proces konvergencije, budući da je prisutno sve veće približavanje socijalnih standarda država članica, a nakon donošenja Lisabonskog ugovora proširuje se i obim regulisanja socijalne politike. Načinjen je značajan korak u pogledu utvrđivanja nadležnosti EU u oblasti socijalnih pitanja, jer je socijalna politika svrstana u oblast u kojoj Unija ima podijeljenu nadležnost sa državama članicama.⁴⁴ Ovim ugovorom je institucionalizovan i metod koordinacije nacionalnih sistema socijalne sigurnosti, kojim je uvedena mogućnost da Evropska komisija preduzima inicijative kojima se podstiče saradnja u oblastima socijalne politike. U pitanju je metod širenja najbolje prakse sa ciljem približavanja država članica postavljenim ciljevima, uz poštovanje nacionalnih specifičnosti.⁴⁵

Obaveza države kandidata da u procesu EU integracija ispunio uslove i u pogledu socijalne politike, te da svoje zakonodavstvo uskladi sa evropskim socijalnim zakonodavstvom možda je i najočigledniji dokaz postojanja jedinstvenog modela koji moraju prihvatiti sve države koje žele pristupiti Evropskoj uniji. Upravo je evropski socijalni model podsticaj stanovnicima drugih država da se uključe u proces evropskih integracija.⁴⁶ Moglo bi se reći da integracioni procesi sve više dobijaju socijalno lice,⁴⁷ te da *Poglavlje 19 — Socijalna politika i zapošljavanje* može predstavljati izazov za državu kandidata u procesu usaglašavanja sa standardima EU. Međutim, dalje održavanje postojećeg nivoa evropskog socijalnog zakonodavstva i dalja izgradnja evropskog socijalnog modela predstavljaju izazov i za razvijene evropske zemlje.

4. Izazovi evropskog socijalnog modela

Premda unutar Unije postoji značajna asimetrija između politika koje promovišu efikasnost tržišta na jednoj, i onih koje promovišu socijalnu zaštitu i jednakost⁴⁸ na drugoj strani, ne može se osporiti da je

⁴² *Ibid.*

⁴³ Ističe se, međutim, da za razliku od ekonomskom, socijalni identitet nema svoje tvrdo jezgro. E. Hasanagić, *op. cit.*, str. 97.

⁴⁴ I. Sekulović, *op. cit.*, str. 104.

⁴⁵ D. Pieters, *The Social Security Systems of the Member States of the European Union*, Interesentia, 2002, str. v.

⁴⁶ D. M. Radulović, S. Radulović, *op. cit.*, str. 6.

⁴⁷ E. Hasanagić, *op. cit.*, str. 97.

⁴⁸ F. W. Scharpf, *The European Social Model: Coping with the Challenge of Diversity*, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, br. 4, 2002, str. 645.

socijalna politika u centru interesovanja EU, da je od velikog značaja za buduće članice ove zajednice, te da je prešla dug put od vremena kada je zauzimala marginalnu poziciju,⁴⁹ do danas kada, uslovno rečeno, možemo govoriti o postojanju evropskog socijalnog modela uz sva njegova ograničenja i osobenosti. Čini se, stoga, ispravnije postaviti pitanje kakav je evropski socijalni model, nego da li on zaista postoji. U pitanju je vrlo fluidan sistem mekog i tvrdog prava koji se konstantno mijenja i koji je osjetljiv na sve druge ekonomske, socijalne, političke i demografske promjene. Posljednje godine pokazale su da je ovaj sistem osjetljiv i na zdravstvene i bezbjednosne izazove, pa zato nije lako dati opštu ocjenu evropskog socijalnog modela. Tradicionalno najveći izazov je njegovo finansiranje i njegova zavisnost od ekonomskog rasta i prosperiteta, zbog čega se smatra da Evropa previše troši na socijalnu politiku i da nema drugog izbora do smanjivanje troškova po ovom osnovu.⁵⁰ Ovo posebno imajući u vidu da je preduslov države blagostanja finansijska stabilnost zemlje,⁵¹ zbog čega svaka ekonomska kriza snažno potresa evropski socijalni model. Tako je i nakon 2008. godine u gotovo svim evropskim zemljama došlo do reforme radnog prava i njegove fleksibilizacije, smanjivanja zarada u javnom sektoru, smanjivanja nadoknada za nezaposlene i drugih beneficija.⁵²

Istina je, dakle, da su socijalni modeli i ekonomski rezultati međusobno uslovljeni, te da ni jedinstvenog evropskog socijalnog modela ne može biti bez dobrih ekonomskih performansi Evrope. Upravo zbog toga teško je predvidjeti kakva je dalja sudbina evropskog socijalnog modela, može li odoljeti brojnim izazovima, te kojom dinamikom će se nastaviti proces njegove izgradnje. Ovo posebno imajući u vidu da globalizacija zaoštrava konkurenciju na globalnom tržištu, što evropske države stavlja u iskušenje da napuste postojeće socijalne sisteme koji sada predstavljaju luksuz. Međutim, izazov obezbjeđivanja njegove održivosti i širenja kompetencija Unije u oblasti socijalne politike, predstavlja istovremeno i nužnost.⁵³ Pitanje evropskog socijalnog modela danas je prioritetno upravo zato što treba da omogućiti dalju integraciju Evrope na bazi socijalne kohezije, imajući u vidu da je i Evropi potrebno da proširi granice u kojima se može vršiti mobilnost radnika.⁵⁴ Budući da socijalne politike i socijalni modeli nijesu konstantna kategorija, već su podložni stalnim transformacijama i prilagođavanjima drugim društvenim okolnostima, te da

⁴⁹ E. Hasanagić, *op. cit.*, str. 90.

⁵⁰ G. Gasmí, J. Protić, *op. cit.*, str. 42, 46.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² Na primjer, u Bugarskoj, Grčkoj i Portugalu zarade i penzije su znatno oslabljene, u Grčkoj je broj radnika u javnom sektoru smanjen za više od 20%, dok je u Njemačkoj više od deset hiljada radnih mjesta u javnom sektoru zatvoreno. G. Gasmí, J. Protić, *op. cit.*, str. 51.

⁵³ N. Perišić, *op. cit.*, str. 120.

⁵⁴ S. Redžepagić, *European Social Model vs Directive Bolkestein*, *Panaeconomicus*, 2006, br. 1, str. 67.

je socijalna politika u svakom društvu u procesu stalne izgradnje,⁵⁵ može se pretpostaviti da će se socijalna dimenzija EU i dalje razvijati, uprkos otporu onih koji socijalnu politiku vide kao posljednju odbranu nacionalnih suvereniteta, a sve češće i kao platformu političkih i izbornih događaja.⁵⁶

Zaključak

U vezi sa evropskim socijalnim modelom vode se brojne debate o tome da li jedan ovakav model uopšte postoji, a zatim, ako postoji, kako se definiše i šta čini njegovu sadržinu. Sporovi oko evropskog socijalnog modela ne čude uzme li se u obzir veoma šarenolika slika evropskih država u pogledu njihovih socijalnih politika. Razlozi za nesuglasice proizilaze i iz turbulentnog istorijskog razvoja socijalnih prava unutar Unije, te činjenice da su prvobitni motivi njenog osnivanja dominantno bili vezani za stvaranje jedinstvenog tržišta robe, kapitala i usluga. U međuvremenu je, međutim, postalo jasno da funkcionisanje zajedničkog tržišta ne rješava probleme u socijalnom domenu i da razlike u socijalnim politikama država članica mogu biti ograničavajući faktor u integracionom procesu. Socijalnom politikom na nivou EU danas se upravlja kombinacijom tzv. mekog i tvrdog prava, a supsidijarnost je osnovno načelo u pogledu nadležnosti institucija EU u domenu socijalne politike.

Ukoliko se prihvati ideja o tome da evropski socijalni model ne predstavlja nadnacionalnu tvorevinu koja se gradi isključivo normativnim putem, već da je u pitanju prije svega sistem vrijednosti, onda bi se mogao izvesti zaključak o tome da jedan ovakav model ipak postoji, uz sva ograničenja koja se tiču njegove slojevitosti i partikularnosti. U pitanju je, dakle, zajednička vizija evropskih država o društvu koje nudi punu zaposlenost, kvalitetna radna mjesta, jednake mogućnosti, socijalnu zaštitu za sve, socijalnu inkluziju i socijalni dijalog.

Evropski socijalni model predstavlja vrlo fluidan sistem normi i vrijednosti koji se konstantno mijenja i koji je osjetljiv na druge ekonomske, socijalne, političke i demografske promjene. Tradicionalno najveći izazov je njegovo finansiranje i njegova zavisnost od ekonomskog rasta i prosperiteta. Upravo zbog toga teško je predvidjeti kakva je dalja sudbina evropskog socijalnog modela, može li odoljeti brojnim izazovima, te kojom dinamikom će se nastaviti proces njegove izgradnje. Može se, međutim, pretpostaviti da će se socijalna dimenzija EU i dalje razvijati, uprkos otporu onih koji socijalnu politiku vide kao posljednju odbranu nacionalnog suvereniteta.

⁵⁵ E. Hasanagić, *op. cit.*, str. 90.

⁵⁶ N. Perišić, *op. cit.*, str. 118.

Literatura

1. Blanpain, R., *European Labour Law*, Wolters Kluwer, 2012.
2. Božović, B. B., Sjever i jug evropskog radnog i socijalnog sudstva, *Zbornik radova pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 4/2015.
3. Dinan, D., *Sve bliža unija — uvod u evropsku integraciju*, prev. M. Lazarević, I. Radić, V. Ateljević, JP Službeni glasnik, 2009.
4. Dinan, D., *Mijenjanje Evrope — istorija Evropske unije*, prev. T. Mišćević, D. Ignjatović, JP Službeni glasnik, Beograd, 2010.
5. Ebbinghaus, B., Does a European Social Model Exist and Can it Survive?, u: G. Huemer, F. Traxler, M. Mesch, ur., *The Role of Employer Associations and Labour Unions in the EMU*, 1999.
6. Gasmi, G., Protić, J., European Social Model and Non-Standard Forms of Work, *Foreign legal life*, 4/2017.
7. Hasanagić, E., Uspostavljanje evropskog socijalnog modela, *Sui generis*, br. 6, 2019.
8. Hiks, S., *Politički sistem Evropske unije*, prev. I. Radić, M. Mihajlović, V. Ateljević, V. Medak, JP Službeni glasnik, Beograd, 2007, str. 247–249.
9. *The European Social model in Crisis — Is Europe losing its soul?* International Labour Organization, Ženeva, 2015.
10. Kalamatiev, T., Ristovski, A., Implementacija evropskog socijalnog modela u radno zakonodavstvo republike Makedonije, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, LIII, 68, 2014.
11. Košutić, B., *Osnovi prava Evropske unije*, CID, Podgorica, 2014.
12. Lubarda, B., *Evropsko radno pravo*, CID, 2004.
13. Perišić, N., Evropski socijalni modeli, *Socijalna misao*, 1/2008.
14. Pieters, D., *The Social Security Systems of the Member States of the European Union*, Interesentia, 2002.
15. Radulović, D. M., Radulović, S., Socijalne vrijednosti kao zajedničke vrijednosti Evropske unije, *Administracija i javne politike*, IV, br. 3/2018.
16. Redžepagić, S., European Social Model vs Directive Bolkestein, *Panaeconomicus*, 2006, br. 1.
17. Sekulović, I., Socijalni aspekti Ugovora iz Lisabona, u: T. Mišćević, ur., *Ugovor iz Lisabona — sigurna luka ili početak novog putovanja*, Službeni glasnik, Beograd, 2010.
18. Scharpf, F. W., The European Social Model: Coping with the Challenge of Diversity, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, br. 4, 2002.
19. Vuković, D., *Socijalna sigurnost*, Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka, 2009.

Milica Kovač Orlandić, PhD

EUROPEAN SOCIAL MODEL — MYTH OR REALITY

The paper discusses different understandings of the European social model, its layering and particularity, but also the indisputable fact that the European Union has come a long way in terms of social policy and that it has its own social dimension. The paper starts with a brief history of European social policy, and provides arguments that confirm, but also refute the thesis of the existence of a unique European social model. The author analyses the basic characteristics of the European social model as a supranational model which is still in the process of development and is largely based

on the soft law and an open method of coordination. However, the paper emphasizes understanding this model as a complex system of values that grows out of the idea that economic and social progress are inseparable, and that European countries share common values in the field of social policy. The European social model is, therefore, perceived as a common vision of European countries for a society that offers full employment, quality jobs, equal opportunities, social protection for all, social inclusion, and social dialogue. This model as a system of values and norms must also be accepted by the candidate countries in the integration process when they want to access the EU. The paper also raises the question of what the future fate of the European social model is and how likely its further development is, bearing in mind the challenges that the Union is facing, and the resistance of those who see the social policy as the last form of defence of national sovereignty.

Key words: social models, European social policy, European social legislation