

doi: 10.3935/rsp.v31i1.2091

SOCIAL POLICY IN THE EUROPEAN UNION: STATE OF PLAY 2022 – POLICYMAKING IN A PERMACRISIS

Bart Vanhercke, Sebastiano Sabato i Slavina Spasova (Eds.)

Brisel: European Trade Union Institute (ETUI) i European Social Observatory (OSE), 2023. godina, 184 str.

Početak 2022. činilo se kako je kriza uzrokovana pandemijom COVID-19 pri kraju te da će se Europska unija (EU) ponovno moći usredotočiti na najveći postojeći izazov: kako riješiti izazove zelene i digitalne tranzicije na društveno pravedan i uključiv način. Nažalost, ruska invazija na Ukrajinu raspršila je te nade te su se problemi politike i sigurnosti vratili na dnevni red, a EU je morala pronaći način kako se nositi s njima. Gotovo preko noći je ovisnost EU-a o ruskim fosilnim gorivima postala ogroman problem. Uz skok cijena energije i hrane, dvoznamenkasta inflacija postala je ozbiljna prijetnja širom svijeta, što je uvjetovalo već davno nezabilježen porast troškova života i gurnulo milijune ljudi u siromaštvo te dovelo do općeg nezadovoljstva.

Ruska je agresija početkom 2022. potaknula EU da donese odluke i provede mnogobrojne mjere kako bi učinkovito osnažila proces europske integracije, ali je to također ukazalo na neke slabosti u sustavu upravljanja EU-om. Dok se istodobno pojavljuju zdravstvena kriza, gospodarske i financijske teškoće te klimatski problemi, u Europi se zbiva rat velikih razmjera. Stoga se neminovno javlja pitanje hoće li se ikada vratiti »normalna vremena« ili ćemo živjeti u stanju »permanentne krize«. Iz tog su razloga urednici od autora u knjizi traži-

li ne samo da analiziraju ključna kretanja u socijalnoj agendi EU-a, nego da i opišu EU i mnogobrojna pitanja koja su nedavno obilježila Stari kontinent te pokušaju procijeniti kakav je utjecaj invazije na Ukrajinu na proces europskih integracija.

Federico Fabbrini u prvom poglavlju upozorava na nedostatak odgovarajuće nadnacionalne kompetencije u EU-u, poteškoće u donošenju odluka prema pravilu jednoglasnosti i ograničena financijska sredstva koja EU može rasporediti za ostvarivanje svojih aktivnosti. Stoga Fabbrini smatra kako je rat u Ukrajini povećao potrebu za brzim reformama EU-a, prije svega u poboljšanju sustava upravljanja kako bi se moglo učinkovitije i legitimije odgovoriti na nastale izazove te povećati fiskalni kapacitet. EU je uglavnom dosta jedinstveno i brzo donijela odluke o sankcijama prema Rusiji i uspostavila novi izvanproračunski fond pod nazivom Europski instrument mirovne pomoći. To je usvojeno kako bi se ojačala sposobnost Unije za sprečavanje sukoba, izgradnju mira i jačanje međunarodne sigurnosti. EU je odobrila privremenu zaštitu ukrajinskim državljanima i državljanima trećih zemalja koji uživaju međunarodnu zaštitu u Ukrajini, a koji su boravili u Ukrajini prije izbijanja rata 24. veljače 2022. Na temelju ove odluke izbjeglicama iz Ukrajine odobren je status privremene zaštite u razdoblju od jedne godine, s mogućnošću produljenja za još jednu godinu. Jedan od ključnih ciljeva ove privremene zaštite je omogućiti izbjeglicama ostvarivanje usklađenih prava diljem EU-a, uključujući i socijalna prava, kao što su prebivalište, pristup tržištu rada i stanovanju, medicinsku pomoć i dostupnost obrazovanju za djecu te pravo na slobodno kretanje diljem EU-a, čime se olakšava bolja raspodjela tereta između država članica.

U središtu drugog poglavlja koje je pripremio David Bokhorst je analiza pr-

vih planova oporavka i otpornosti (POO) dostavljenih EU-u. Jedna od ključnih inovacija EU-a je Mehanizam za oporavak i otpornost što je privremeni je instrument i najvažniji element plana da Unija iz ove krize izađe snažnija i otpornija. Komisija pomoću tog instrumenta prikuplja sredstva zaduživanjem na tržištima kapitala (izdavanjem obveznica u ime EU-a). Sredstva se zatim stavljaju na raspolaganje državama članicama za provedbu ambicioznih reformi i ulaganja kojima njihova gospodarstva i društva čine održivijima, otpornijima i spremnijima za zelenu i digitalnu tranziciju, u skladu s prioritetima EU-a te rješavaju probleme utvrđene u preporukama za pojedine zemlje u okviru Europskog semestra za koordinaciju ekonomskih i socijalnih politika. Bokhorst smatra kako ovaj pristup može postati »nova uobičajena metoda« u upravljanju EU-om, pri čemu bi dionici trebali biti svjesni i povećanja učinkovitosti i mogućih rizika. Komisija slijedi pristup »društvenog ulaganja« u POO-u, ponajviše shvaćenog kao ulaganje u sposobnosti građana i bolje usklađivanje poslovnih obveza i obiteljskog života. Naravno, pritom ostaje neriješeno pitanje potencijalnog sukoba s fiskalnim pravilima o dopuštenom proračunskom deficitu i javnom dugu.

U trećem poglavlju Sebastiano Sabato i Sotiria Theodoropoulou pomno istražuju »socio-ekološku dimenziju« POO-a u šest država članica te zaključuju kako je njihovo djelovanje prilično ograničeno i u značajnoj mjeri neuravnoteženo. Stoga autori smatraju kako »pravedna tranzicija« zahtijeva sveobuhvatnije i koherentnije okvire politike kako bi se postigli željeni ciljevi digitalne transformacije i zelenog gospodarstva. Posve je jasno kako bi ova tranzicija trebala biti »pravedna«, osiguravajući da su i rizici i prilike koje proizlaze iz tranzicije pravedno raspoređeni među društvenim skupinama i teritorijima, ne zapostav-

ljajući i ne zaboravljajući nikoga. Kako bi se postigla pravedna tranzicija, potreban je određeni stupanj dosljednosti i integracije između politika zelene tranzicije i socijalnih politika, što ih čini kompatibilnima i omogućava da se međusobno osnažuju. Većina identificiranih mjera eksplicitno kombinira zelenu i socijalnu dimenziju, s time da je veća pozornost usmjerena na postizanje ciljeva zelene tranzicije, posebno energetske učinkovitosti stambenih objekata i javnih zgrada. Dok se takvi programi često odnose na ukupno stanovništva, mjere s naglašenijom ulogom socijalne države obično uključuje: a) osiguranje specifičnih poticaja energetske učinkovitosti i subvencije za najugroženija kućanstva i b) fokus na energetske obnovu socijalne infrastrukture kao što su socijalni stanovi, škole i sveučilišta ili zdravstvene ustanove. Ostale mjere koje se mogu pripisati funkciji usporedbe uključuju reforme poreznih sustava čiji je cilj učiniti sustave ekološki prihvatljivijima i podržavati zelenu tranziciju.

U drugoj polovici knjige analiziraju se nove inicijative koje osiguravaju daljnji razvoj mjera socijalne države u post-COVID-19 uvjetima. Slavina Spasova i Matteo Marenci u četvrtom poglavlju knjige objašnjavaju prijedlog Europske komisije za ambicioznu Direktivu o poboljšanju radnih uvjeta ljudi koji rade na internetskim platformama. Često opisivan kao utjelovljenje budućnosti rada u digitalnom društvu, taj je oblik radnog angažiranja izazvao žestoke političke i znanstvene rasprave u području radnih odnosa i socijalne zaštite. Poslovni model platformi poput Ubera dovode u pitanje radi li se o samozapošljavanju ili je riječ o radnom odnosu. To je postao vrlo sporan teren u koji se upleo širok niz zainteresiranih, od vlada i socijalnih partnera, samih platformi i osoba koje na njima rade do nacionalnih sudova. Stoga je veći broj država članica

(Francuska, Grčka, Italija, Portugal i Španjolska, a kasnije i Hrvatska) uvela zakone koji se bave određivanjem položaja platformskih radnika, dok su druge na putu da to učine. Ujedno, došlo je do niza sudskih presuda koje su radnike na platformama klasificirale kao zaposlenike. Autori ističu kako u tome ključnu ulogu imaju Europska komisija, djelujući kao politički poduzetnik u postavljanju političkog programa rada na platformi i Europski parlament koji je potaknuo politizaciju tog problema. Predložena Direktiva pokazuje kako je moguće regulirati digitalni rad, imajući pritom na umu potrebu reformiranja mehanizma socijalnog dijaloga u EU-u.

Petra Debusscher u petom poglavlju, razmatrajući rodnu ravnopravnost, naglašava kako se ta problematika čvrsto vratila na politički dnevni red EU-a. Promicanje ravnopravnosti spolova može se pratiti od 1957. godine kada je načelo jednake plaće za jednak rad bilo navedeno u Rimskom ugovoru. Jednakost žena i muškaraca definirana je kao temeljna vrijednost u Ugovorima iz Amsterdama i Lisabona, a tijekom proteklih desetljeća pitanje rodne ravnopravnosti u EU-u razvilo se u aktivno djelovanje, prelazeći s jednog članka Ugovora na sveobuhvatan pravni i politički okvir koji se bavi višestrukim izvorima diskriminacije. Iako politika rodne ravnopravnosti i dalje nailazi na određene otpore, njezin kontinuirani razvoj tijekom proteklih desetljeća jasno je potvrđen u znanstvenoj literaturi i svakodnevnom djelovanju. Tijekom različitih faza evolucije ove politike, Europska komisija je vrlo uspješno promovirala višegodišnje akcijske planove, strategije i mjere pozitivnog djelovanja, iako se u medijima dosta često nailazi na stavove kako u praksi to djelovanje nije bilo posve uspješno te da nisu u potpunosti ispunjeni zacrtani ciljevi. Ipak, ne može se negirati kako u provedbi Strategije EU-a za rodnu ravnopravnost

za razdoblje 2020.-2025. nisu poduzeti značajni koraci u ostvarivanju rodne ravnopravnosti u svim institucijama i na svim razinama. Naravno, najveći problem je uspješna provedba te Strategije koja i od Komisije i svih uključenih dionika zahtijeva koordinirano djelovanje, odlučnost i upornost, pogotovo jer se u nekim državama članicama jasno očituju sve naglašeniji nedemokratski procesi koji imaju ozbiljne negativne posljedice na rodnu jednakost.

Angelina Atanasova i Zane Rasnača u šestom poglavlju knjige razmatraju povezanost vladavine prava i socijalne politike te odgovor EU-a na nepoštivanje vladavine prava u Mađarskoj i Poljskoj. Koncept vladavine prava ima više elemenata, od kojih su najznačajniji dioba vlasti, neovisno sudstvo, transparentan proces donošenja zakona, nepostojanje zakonske retroaktivnosti i presumpcija nevinosti. Međutim, u Mađarskoj i Poljskoj u posljednjih desetak godina kao dio službene politike očituje se ozbiljno narušavanje vladavine prava, s time da se taj problem u blažem obliku javlja i u drugim članicama kao što su Bugarska, Malta, Rumunjska i Slovačka. Iako se EU tijekom svog postojanja suočavala s raznim institucionalnim i političkim krizama, ovaj izazov stručnjaci opisuju kao vjerojatno jedini istinski veliki rizik za institucionalni opstanak EU-a. Od nekoliko aspekata ove krize, najviše se govori o neovisnosti pravosuđa, dok je istodobno narušavanje vladavine prava u socijalnoj politici ozbiljno zapostavljeno. Mnoge neliberalne reforme koje su uvele sadašnje vlade u Mađarskoj (Fidesz od 2009.) i Poljskoj (stranka *Pravo i pravda* od 2015.) slične su i bile su usmjerene na potkopavanje ključnih demokratskih načela upravljanja državom, posebice diobu vlasti i nepristranosti primjene zakona, odnosno načela vladavine prava. Ove ustavne i institucionalne promjene, koje su na prvi pogled mogle izgleda-

ti beznačajne za prosječne građane obiju zemalja, znatno su utjecale na pojedinačnu i socijalna prava, kao i na jednakost, o čemu svjedoči poljski restriktivni zakon o pobačaju, javno proklamirane zone bez LGBT osoba koje je najavilo više općinskih vlasti u Poljskoj, odnosno smanjena politička zastupljenost žena u obje zemlje te općenito smanjena prava žena. Primjeri sa socijalnom dimenzijom uključuju mirovinske reforme u Mađarskoj, kriminalizaciju beskućništva u Mađarskoj, kao i reforme usmjerene na specifične profesionalne skupine, kao u slučaju prijevremenog umirovljenja sudaca u obje zemlje. Provedene reforme također su poremetile rad aktera civilnog društva i socijalnih partnera, u korist isključive ovlasti vlade nad procesima zadane politike. Autorice izlažu različite institucionalne mehanizme koje EU može koristiti u takvim uvjetima te propituju njihovu učinkovitost, odnosno pokušavaju spoznati uzroke njihovog tek djelomičnog uspjeha.

Svijet danas obilježava istodobno javljanje brojnih kriza: višestruke globalne teškoće, zdravstveni problemi, ekonomska i financijska kriza te ugrožavanje čovjekove okolice, dok se rat vratio u Europu. Prema nekima, umjesto da bude iznimka, stanje trajne krize s jednim izazovom koji neprimjetno slijedi sljedeći, bit će okruženje u kojem će Europa morati nastaviti djelovati u doglednoj budućnosti. Stoga, u zaključnom poglavlju knjige urednici pokušavaju odgovoriti na pitanja političkog djelovanja u uvjetima stalnih kriza te može li EU u potpunosti ostvariti svoje zahtjevne socijalne ambicije. Dati pouzdan i točan odgovor je jako složeno ili gotovo nemoguće, jer je veći broj nepoznanica vezanih uz mogući kraj rata u Ukrajini (kao i veliki sukobi i nasilje na

Bliskom istoku, koji su izbili nakon izdavanja publikacije), kao i neizvjesnih učinaka mogućeg ponovnog izbijanja epidemije COVID-19. Sve navedeno neminovno se odražava na prekinute lance nabave, porast cijena energenata i sirovina te uvjetuje neizbježnu inflaciju koja se blago smiruje, ali je još uvijek razmjerno visoka. Zbog svega navedenog, značajno se usporio gospodarski rast u svijetu, pogoršali su se gotovo svi socijalni i gospodarski pokazatelji i skratilo očekivano trajanje života.

Kao prilično veliki uspjeh EU-a, urednici navode sporazum postignut 7. lipnja 2022. između europskih institucija o Direktivi o europskoj minimalnoj plaći. Pritom ipak treba biti oprezan pa se suzdržati od korištenju izraza *povijesni*, ali je bez sumnje riječ o važnom dokumentu u kojem je prvi put EU zakonodavstvo izričito usmjereno na osiguravanje odgovarajućih minimalnih plaća i jačanje kolektivnog pregovaranja. Prema navedenoj Direktivi, države članice trebale bi težiti da propisana minimalna plaća iznosi 60% medijalne bruto plaće i 50% prosječne bruto plaće.

Iako ovaj prag nije pravno obvezujući, ipak je snažno normativno mjerilo za određivanje minimalnih plaća na nacionalnoj razini što će države članice teško moći izbjeći. Direktiva nadalje predlaže kako bi se trebalo težiti tome da se kolektivnim ugovorima pokrije 80% gospodarstva, što je zasad slučaj tek u nekoliko država članica.

Najkraće, u ovim složenim uvjetima, Europskoj uniji potrebna je velika odlučnost i snažno jačanje jedinstva kao i izuzetno razumijevanje svih izazova, u čemu ova knjiga može biti od ogromne koristi.

Predrag Bejaković