

DE LA STATUL BUNĂSTĂRII NAȚIONAL LA POLITICILE SOCIALE EUROPENE

VALERIU FRUNZARU

Romano Prodi afirma: „Cea dintâi provocare la adresa Uniunii de mâine o va reprezenta găsirea unei soluții la problemele privind necesitatea compatibilității sistemelor de securitate socială și de relații industriale ale statelor noastre, respectând în același timp obligațiile pe care competitivitatea internațională la impune Europei ca sistem”¹. Iată, deci, că marea provocare la adresa Uniunii Europene este găsirea unor soluții cu privire la politicile sociale europene, în contextul competiției economice acerbe din interiorul și din afara Europei.

Luând în considerare atât evoluția generală, cât și evoluția dimensiunii sociale a Comunității Europene putem emite următoarele două ipoteze:

1. Politicile sociale europene nu sunt rezultatul unui sentiment de solidaritate între cetățenii Europei, ci sunt o consecință necesară a creării pieței unice europene:

2. Dialectica dintre solidaritate și echitate, specifică statului național, a fost perpetuată și la nivelul Comunității Europene. Țările (regiunile) bogate și sărace iau locul claselor bogate și sărace din cadrul statelor naționale.

În sprijinul primei ipoteze putem aduce mai multe argumente. Cel mai important argument este reprezentat de conceptul de **dumping social**. Acesta reprezintă avantajele avute pe piața europeană datorită costurilor scăzute ale forței de muncă și a legilor îngăduitoare cu privire la protecția și sănătatea la locul de muncă. Concurența dură din interiorul Europei ca urmare a eliminării granițelor, a liberei circulații a bunurilor, serviciilor și a persoanelor creează o presiune enormă asupra sistemelor de protecție națională în vederea reducerii cheltuielilor sociale. Pentru înlăturarea concurenței nelocale s-a luat decizia „armonizării regimurilor sociale naționale”, în primul rând în ceea ce privește dreptul muncii.

Un alt concept des utilizat în literatura de specialitate este cel de *spillover*. În acest context, conceptul se referă la efectele pe care le au, în planul politicilor sociale, schimbările majore din alte planuri ale integrării europene. De exemplu, libera circulație a serviciilor are efecte importante, în planul asigurărilor sociale (definite ca servicii) și al serviciilor medicale.

Aici putem veni cu al treilea argument, și anume cu sublinierea faptului că, principalele decizii din domeniul politicilor sociale la nivelul Comunității Europene sunt legate de dreptul muncii. În *Carta socială*, deciziile concrete sunt

¹ Romano Prodi, *O viziune asupra Europei*, Iași, Editura Polirom, 2001, p. 51.

cele privitoare la dreptul muncitorilor sub 18 ani, la egalitatea drepturilor muncitorilor din alt stat cu muncitorii cetățeni ai statului în care lucrează, dreptul la integrarea familiei muncitorilor care lucrează în alt stat etc. Înseși titlurile date unor documente sau instituții sunt argumente în acest sens. Două exemple: *Carta drepturilor fundamentale ale muncitorilor* a avut ca titlu original *Carta comunitară a drepturilor sociale fundamentale* (neacceptat de țările semnatare), iar capitolul 13 al integrării în UE se numește: *Politica socială și de ocupare a forței de muncă*.

Tot pentru susținerea primei ipoteze putem aduce argumente istorice. Prima organizație europeană de după război (Organizația Europeană de Cooperare Economică) a apărut ca urmare a unei inițiative americane (planul Marshall). Planul Schuman a apărut în contextul războiului rece și al detensionării conflictului istoric dintre Germania și Franța, iar un rol important în reactivarea Comunității Europene l-a avut criza petrolului și fenomenul globalizării. De asemenea, atitudinea indolentă, atât a cetățenilor, cât și a politicienilor în alegerile pentru parlamentul European, dovedesc interesul limitat al cetățenilor Europei față de UE, comparativ cu statul național.

În sprijinul celei de-a doua ipoteze putem veni atât cu argumentele primei ipoteze, cât și cu noi argumente. Existența unor politici sociale europene, preponderent în domeniul muncii precum și lipsa unor fonduri europene pentru politici sociale orientate către cetățeanul european implică existența fondurilor europene orientate către țările, respectiv, zonele mai puțin dezvoltate. Acest tip de sprijin socioeconomic vine, pe de o parte, să pună în evidență ideea unei Europe solidare și, pe de altă parte, menține un grad ridicat de suveranitate (vezi lupta pentru votul cu majoritate calificată) la nivelul statelor naționale, prin lipsa unor instituții puternice la nivel central, care să gestioneze politicile și resursele Comunității.

Lupta pentru fondurile comunitare ne amintește de aceeași relație dialectică între solidaritate și echitate, la nivelul statului național. Lupta pentru fondurile structurale europene, dezvoltarea regională și politica proiectelor vin în sprijinul ideii, că locul cetățeanului din cadrul politicilor sociale naționale este luat, la nivelul UE, de regiunile (comunitățile) sau țările mai puțin dezvoltate.

Observăm că cele două ipoteze sunt într-o strânsă legătură, orice argument în favoarea uneia dintre ele putând veni și în sprijinul celeilalte.

POLITICILE SOCIALE EUROPENE CA EFECT AL PIETEI UNICE

Să (re)definim politicile sociale. După război, explozia măsurilor ca scop social a dus la ceea ce noi numim statul bunăstării. La început, așa cum afirmă R. Titmuss², au existat confuzii în ceea ce privește termenul de *servicii sociale*. Apariția multor servicii, care veneau să rezolve anumite nevoi, a dus la confuzii cu

² Richard M. Titmuss, *Essay on „The Welfare State”*, Londra, George Allen & Unwin Ltd, 1976, p. 40.

efecte negative în construirea unui sistem de servicii sociale, prin care să se realizeze transferul social. Astăzi ne punem din nou întrebarea: ce sunt politicile sociale? Ce sunt politicile sociale europene?

În accepțiunea largă, politicile sociale sunt „activități ale statului care au ca obiectiv modificarea într-un sens specificat a caracteristicilor vieții sociale ale unei colectivități”³. Într-o micromonografie⁴ editată de Institutul European din România, politicile sociale sunt definite ca fiind: „activitățile desfășurate prin intermediul statului (strategii, programe, proiecte, instituții acțiuni, legislație) care influențează bunăstarea individului, familiei sau comunității într-o societate”. Activitățile ONG-urilor, ale bisericilor sau ale altor organizații intră în câmpul politicilor sociale, doar dacă intră în sfera sistemului de politici sociale organizat de stat.

Observăm că definirea politicilor sociale se face într-o legătură indisolubilă cu ceea ce face sau nu face statul. Într-o accepție restrânsă, nu orice activitate a statului „care influențează bunăstarea individului, familiei sau comunității într-o societate” poate fi inclusă în categoria politicilor sociale, ci doar acele activități ale statului care prin intermediul mecanismelor proprii de distribuire și redistribuire încearcă să asigure o bunăstare colectivă⁵.

Politicile sociale europene sunt atât politicile sociale promovate de către Uniunea Europeană în calitatea ei de instituție suprastatală/regională, cât și acelea promovate de statele bunăstării, membre ale UE. Scopul politicilor sociale europene este, conform Art. B, Titlul I și Art. G, Titlul II din tratatul de la Maastricht⁶, realizarea unui „nivel ridicat de ocupare a forței de muncă și de protecție socială, creșterea nivelului și calității vieții, coeziunea economică și socială și solidaritatea între statele membre”. Art. 100 a al Actului Unic European (AUE) propune asigurarea unui nivel de viață ridicat, pentru toți membrii comunității.

Politicile sociale la nivelul UE constau în legislația europeană a muncii, în lupta împotriva discriminărilor etnice, religioase sau sexuale, în dispoziții cu privire la sănătate, cultură și educație și în redistribuția prin intermediul fondurilor structurale europene. UE, în calitatea sa de organism suprastatal, nu oferă ajutor material, financiar sau servicii gratuite cetățenilor săi, ci, prin intermediul diverselor fonduri, sprijină regiuni sau țări mai puțin dezvoltate. Politicile sociale europene se supun, în primul rând, imperativelor pieței unice. Ele au rolul să absoarbă dezechilibrele economice și sociale, existente prin crearea marii piețe europene⁷.

Politicile sociale europene nu sunt consecința solidarității între cetățenii Europei, ci rezultatul creării pieței unice. În sprijinul acestei idei sunt conceptele de

³ Elena Zamfir, Cătălin Zamfir, *Politici sociale. România în context european*, București, Editura Alternative, p. 22.

⁴ Seria Monografii „Politici Europene”, *Politici sociale ale Uniunii Europene*, Iași, Institutul European din România, p. 5.

⁵ Elena Zamfir, Cătălin Zamfir, *op. cit.*, p. 22.

⁶ După Tratatul de la Amsterdam, Art. B a devenit Art. 2, iar Art. G a devenit Art. 8.

⁷ *Lutter contre la pauvreté et l'exclusion en Europe. Guide d'action et description des politiques sociales*, Editor EAPN, 1996, p. 31.

dumping social și *spillover*, rolul important al Curții de Justiție Europene, dimensiunea majoră a politicilor muncii, stratificarea pe două nivele: politici sociale europene – politici sociale naționale și elemente al istoriei Comunității Europene.

Dumping-ul social

Dumping-ul social se referă la nivelul scăzut al costurilor muncii, datorită nivelului redus al contribuțiilor la asigurările sociale, inegalității în salarizarea bărbaților și a femeilor, a legilor laxe cu privire la securitatea și sănătatea la locul de muncă.

Egalitatea⁸ dintre femei și bărbați este consfințită încă de la începutul Comunității Economice Europene (art. 119 al Tratatului de la Roma) și a rămas în atenția Comunității și în cadrul Tratatului de la Amsterdam (art. 8 și art. 13). Acesta prevede ca femeile și bărbații să fie plătiți echitabil pentru aceeași muncă. Tratatamentul discriminatoriu conduce atât la o concurență distorsionată pe piața muncii, cât și la o concurență neloială între statele care permit această discriminare și cele care promovează activ egalitatea între bărbați și femei.

Mai târziu, preocuparea s-a centrat pe scăderea șomajului în rândul femeilor, echilibrarea reprezentării celor două sexe în anumite sectoare economice sau în funcțiile importante, sprijinirea mamei cu copil pentru a-și continua activitatea (sau cariera profesională). Dacă acum lupta pentru egalitate între bărbat și femeie este de natură culturală, atunci ea era o problemă prioritar economică. Salarizarea discriminatorie a bărbaților și a femeilor din Italia a produs nemulțumiri în rândul țărilor membre. Ea era un concurent serios nu doar în privința produselor (mai ieftine datorită costului scăzut al forței de muncă), ci și în privința exportului de mână de lucru⁹ (oferea cel mai mare număr de lucrători pe piața europeană).

Cotizațiile sociale diferă de la o țară la alta, conduc la distorsiuni ale concurenței. De exemplu, în Marea Britanie persoanele care câștigă mai puțin de 61£ pe săptămână nu cotizează la *National Insurance Contributions*¹⁰. De asemenea, în Germania, persoanele care lucrează mai puțin de 15 ore pe săptămână și câștigă sub de 620 de mărci sunt scutite de la plata cotizațiilor, chiar dacă acestea mai desfășoară o altă activitate considerată principală. Astfel, numărul de asigurați obligatoriu a scăzut în Germania, din 1992, cu 1,5 milioane persoane, în timp ce numărul persoanelor care ocupă un astfel de loc de muncă a crescut cu un milion. Ca urmare a acestei situații, Comisia a propus ca toți salariații, care lucrează mai mult de 8 ore pe săptămână, să fie supuși asigurărilor sociale obligatorii. Această propunere nu a fost adoptată, în ciuda dumping-ului social evident.

⁸ O critică adusă de mișcarea feministă Raportului lordului Beveridge este caracterul discriminatoriu la adresa femeilor. Una dintre cele șase categorii de persoane eligibile pentru protecție socială sunt femeile casnice măritate.

⁹ Stephan Leibfried și Paul Pierson (coord.), *Politiques sociales européennes. Entre intégration et fragmentation*, Paris, L'Harmattan, 1998, p. 57.

¹⁰ Seria Monografii „Politici Europene”, *op. cit.*, p. 5.

Țările sărace se bucură, pe de o parte, de fonduri structurale care sunt complementare politicilor regionale naționale, iar, pe de altă parte, prezintă avantajul, față de țări ca Germania și Olanda, de a avea o mână de lucru mai ieftină. Spania, Portugalia, Grecia au toată motivația de a bloca sau de a ignora toate inițiativele legate de politici sociale, pentru că acestea pun în pericol strategia de creștere prin salarii joase¹¹.

În aceeași ordine de idei, John Major, prim-ministru al Marii Britanii, aducea următorul argument pentru nesemnarea Protocolului social la Tratatului de la Maastricht: „Europa poate avea un capitol social. Noi îi vom avea pe angajați (...) Lăsați-l pe Jacques Delors să ne acuze de crearea unui paradis pentru investitorii străini; eu sunt bucuros să pledez ca vinovat”¹².

Efectul *spillover*

Conceptul de *spillover* se referă la schimbările din câmpul politicilor sociale europene, datorită măsurilor luate în vederea creării pieței unice. Integrarea anumitor aspecte ale societății moderne complexe nu poate rămâne fără urmări asupra altor componente. Leibfried și Pierson¹³ afirmă că, în sfera politicilor sociale, acest efect este datorat în primul rând inițiativelor realizării pieței unice, construcția pieței unice având un efect coroziv asupra suveranității statului providență național. Anumite fenomene de *spillover* pot fi *directe*, spre exemplu decizii ale Curții de Justiție a Comunității Europene (CJCE) cu privire la compatibilitatea politicilor sociale cu instituțiile pieței unice. Efectele de *spillover* sunt mai ales *indirecte*, cu consecințe mai incerte. Cei doi autori dau ca exemplu progresele Uniunii monetare. Autorii resping ideea conform căreia se poate „construi o piață”, fără a construi un vast ansamblu de reguli relative la problemele sociale, în cazul unei democrații industriale dezvoltate.

Libera circulație a produselor, a serviciilor și a forței de muncă nu putea să rămână fără urmări în câmpul politicilor sociale. Lipsa de discriminare, între muncitorul oricărei alte țări față de muncitorii cetățeni ai țării de rezidență, implică drepturi egale pentru el și familia sa. Politica prodemografică în Franța, realizată prin alocații familiale consistente, vine și în sprijinul familiei muncitorului care nu locuiește în această țară. Franța a teritorializat politica sa pronatalistă prin impunerea noțiunii de „rezidență”. Rezultatul a fost un compromis al CJCE (1971), care a impus principiul „țării de lucru” (cu excepția Franței) pentru care principiul rezidenței este considerat o discriminare.

Se poate ajunge la situații care pot contraria, dar cu importante efecte asupra sistemelor de protecție naționale. În Germania, bursele școlare sunt acordate copiilor de muncitori rezidenți, chiar dacă aceștia învață în țara de origine, asemenea copiilor germani care învață într-o țară străină. De asemenea, alocațiile

¹¹ Stephan Leibfried și Paul Pierson (coord.), *op. cit.*, p. 171.

¹² Idem, p. 54.

¹³ Idem, p. 399.

alocate tinerilor germani trebuie date și tinerilor din afara țării care nu au un loc de muncă, dar care au părinții muncitori în Germania.

Germania se pronunță pentru asimilarea în calculul pensiilor a timpului alocat creșterii copiilor. Această politică ar trebui să se limiteze la copiii crescuți în Germania, chiar dacă părintele a lucrat înainte și după îngrijirea copilului în afara Germaniei. Justificarea Germaniei este aceea că ea se consideră responsabilă doar pentru copiii născuți pe teritoriul său.

Dacă o administrație străină stabilește un anumit grad de invaliditate, celelalte administrații trebuie să-i recunoască valabilitatea. Într-un caz concret, un cetățean italian a fost declarat de către un medic italian în incapacitate de muncă. Chiar dacă existau indicii că este vorba de un diagnostic fraudulos, CJCE a obligat fondul de asigurări de boală german să accepte diagnosticul. Cu umor, Leibfried și Palme spun: „Iată cum medicii din alte state membre devin apărătorii Statului Providență german”¹⁴.

Libertatea serviciilor este valabilă și în cazul serviciilor medicale sau al asigurărilor sociale. Acest fapt creează o piață a serviciilor sociale, în care serviciile private ocupă un rol tot mai important. Subvenționarea, de către stat sau de către autoritățile locale a unor servicii, creează o concurență neloială între serviciile unor țări sau regiuni. Pe de altă parte, persoana din alt stat trebuie să plătească același preț scăzut cu persoana din țara respectivă, fapt inechitabil față de investițiile și costurile care sunt suportate exclusiv de statul sau/și regiunea respectivă. Țările în care serviciile publice de sănătate sunt în concurență cu serviciile private (ex. Franța și Germania, spre deosebire de Italia și Marea Britanie, care dispun de politici de sănătate publică nonconcurențială sau situate la marginea pieței) sunt deschise la concurența altor state membre.

În cazul *asigurărilor sociale*, efectul este și mai puternic. Renunțarea la anumite sisteme naționale de asigurări creează tensiuni, din cauza fenomenului de îmbătrânire a populației și a șomajului ridicat. De asemenea, migrația muncitorilor (în special a populației tinere cu nivel de pregătire ridicat) provoacă probleme serioase regiunilor mai puțin favorizate. Se pune problema, în ce sisteme de asigurări sociale să fie cuprinși aproximativ 2,8 milioane de cetățeni ai UE, care lucrează în alt stat decât acela a cărui cetățenie o posedă¹⁵. Cum se vor coordona sistemele de asigurări la care acesta cotizează, în situația în care un cetățean poate lucra în mai multe țări de-a lungul vieții? O soluție ar putea veni din partea companiilor de asigurări private care, datorită principiului liberei concurențe, ar face o importantă concurență asigurărilor de stat. Se pune întrebarea: putem considera companiile de asigurări sociale întreprinderi, deci instituții libere pe piața europeană a cererii și a ofertei? Această întrebare necesită un răspuns politic și ideologic. Un liberal ca Romano Prodi susține ideea unui „stat slab” cu o componentă importantă a asigurărilor private. Dar în actuala Comisie Europeană

¹⁴ Idem, p. 69.

¹⁵ Seria Monografii „Politici Europene”, *op. cit.*, p. 28.

sunt doar doi liberali și 9 socialiști sau social democrați. O altă soluție ar putea fi crearea unui „al șaisprezecelea stat” pentru asigurările sociale cu regim specific față de sistemele naționale. Asta ar însemna o pierdere pentru regimurile de asigurări naționale, care ar renunța la o categorie de contribuabili tânără, sănătoasă și mai bine plătită. Totuși, punerea în practică a acestei idei ar fi un pas important în direcția unor asigurări sociale unitare, extinse la nivelul întregii Europe.

În acest sens, Beback afirmă: „Piața unică a serviciilor sociale îi avantajează pe prestatorii de servicii internaționali în domenii ca: spitalizarea, îngrijirea persoanelor în vârstă și a instituțiilor de reeducare, farmaciile și parafarmaciile și alți furnizori de material medical, așa cum se întâmplă în Statele Unite. Marile antreprize vor intra în competiție cu instituțiile naționale non-concurențiale, care dispun de resurse limitate și de o capacitate de raționalizare mai mică. Mai mult, aceste instituții nonconcurențiale vor intra în competiție între ele, dincolo de frontiere. Aceste două tendințe vor rămâne fără efecte asupra structurilor, orientărilor sau concepțiilor lor”¹⁶.

Libera circulație a muncitorilor și tratamentul egal, adresat tuturor cetățenilor Europei, implică atât nediscriminarea față de cetățenii altui stat, cât și recunoașterea reciprocă a diplomelor, fapt ce determină armonizarea sistemelor de învățământ. Astfel, la granița dintre Olanda și Germania, pe teritoriul german, lucrează medici stomatologi olandezi, întrucât în Olanda numărul locuitorilor pentru un medic este de maxim 3250. Între 1983 și 1987 numărul acestor medici a crescut de la 11 la 387¹⁷.

Un impact important asupra politicilor sociale naționale l-a avut și îl are **unificarea monetară europeană**. Acesta este pilonul de rezistență în construcția Uniunii Europene și nucleul dur al Tratatului de la Maastricht. Schimbarea celor 11 monede ale statelor membre (cu excepția Marii Britanii, Elveției și Danemarcei) s-a făcut cu respectarea unor condiții. Acestea sunt:

- *stabilizarea prețurilor*; inflația nu trebuie să depășească cu mai mult de 1,5% rata atinsă de cele mai performante trei state;
- *echilibrul bugetar*; deficitul bugetar să nu depășească 3% din PIB (cu excepția unor circumstanțe excepționale);
- *nivelul datoriei publice* să nu depășească 60% din PIB (cu excepția situației în care aceasta este în scădere continuă);
- *nivelul ratei dobânzilor* nu trebuie să depășească cu mai mult de 2% rata similară a trei state membre care au cele mai bune rezultate în privința stabilității prețurilor.

• *stabilirea ratei de schimb* a monedei naționale; aceasta trebuie să rămână stabilă timp de doi ani în Cadrul Sistemului Monetar European.

Aceste constrângeri nu puteau să nu rămână fără efecte, asupra politicilor sociale naționale. Rigoarea bugetară și reducerea deficitului bugetar sunt

¹⁶ Stephan Leibfried și Paul Pierson (coord), *op. cit.*, p. 75.

¹⁷ Stephan Leibfried și Paul Pierson (coord), *op. cit.*, p. 76.

preocupările tuturor țărilor europene. În Italia, deficitul public a fost redus de la 6,8% din PIB în 1996 la 2,7% la sfârșitul anului 1997, datoria publică a fost diminuată într-un ritm accelerat, s-a realizat liberalizarea și privatizarea mai multor sectoare ale economiei (în perioada 1994–1997 privatizările depășesc valoarea de 40 miliarde \$) și, nu în ultimul rând, s-a realizat reforma sistemului de pensii de stat și punerea bazei unui sistem de pensii privat care va deveni tot mai important¹⁸.

În Franța, decât să se reducă prestațiile sociale, s-a introdus o taxă suplimentară de 0,5% pentru toate veniturile, care se aplică în perioada 1996–2008, destinată să ramburseze datoria acumulată prin sistemul de securitate socială.

Un ultim exemplu de efect de propagare (*spillover*) este introducerea unor noi categorii juridice, care pot duce la schimbarea relațiilor sociale tradiționale. De exemplu, dreptul comunitar consideră că sunt „angajați” atât funcționarii, cât și alte categorii salariale. Această definiție corespunde legislației britanice, dar diferă de cea a Franței și Germaniei, care fac diferența între aceste două categorii și le aplică reglementări destul de diferite în ceea ce privește dispozițiile Statului Providență și al pieței muncii¹⁹. Mai mult, dreptul social comunitar include legislația muncii și cea a securității sociale, fapt ce vine în contradicție cu tradiția germană care le privește ca fiind distincte. Legislația UE impune principiul accesului uniform la securitatea socială, reducând statutul de privilegiați de care funcționarii publici beneficiau.

Curtea de Justiție a Comunității Europene

CJCE joacă un rol foarte important, după unii chiar prea important, în cadrul Comunității Europene. Ea completează și precizează dispozițiile Tratatelor, asigurând, totodată, respectarea acestora. Astfel, în art. 164 al Tratatului de la Roma se prevede: „Curtea de Justiție va garanta respectarea dreptului în interpretarea și aplicarea Tratatului”. Curtea de Justiție aplică o jurisdicție de „unică instanță” și exclusivă, nici o altă instanță națională sau internațională nu se poate pronunța în legătură cu sectoarele care sunt în competența sa²⁰. CJCE nu poate să nu se pronunțe evocând lipsa unor norme legislative, în aceste condiții ea trebuie să facă apel la principiile generale ale Tratatelor. Deciziile Curții sunt prudente, prin deciziile sale ea încearcă să nu bulverseze Comunitățile și să consolideze ordinea juridică comunitară²¹.

În contextul lipsei unor reglementări concrete și a existenței doar a unor principii sociale generale, CJCE a dat mai mult de 300 de decizii cu privire la coordonarea politicilor sociale, fapt ce necesită, după unii, crearea unei Curți sociale europene specializate, care să se limiteze la prerogativele unei curți de

¹⁸ Romano Prodi, *O viziune asupra Europei*, Iași, Editura Polirom, 2001, pp. 78–79.

¹⁹ Stephan Leibfried și Paul Pierson (coord), *op. cit.*, p. 70.

²⁰ Iordan Gheorghe Bărbulescu, *Uniunea Europeană: aprofundare și extindere*, Cartea I. *De la comunitățile Europene la Uniunea Europeană*, București, Editura Trei, 2001, p. 112.

²¹ Charles Zorgbibe, *Construcția europeană. Trecut, prezent și viitor*, București, Editura Trei, 1998, p. 156.

apel²². Abordarea unor probleme sociale în cadrul CJCE a crescut din 1968 în 1980 de la 34 la 280, pentru a se ajunge la 553 în 1992. Rolul crescând al politicilor sociale și lipsa unor reglementări clare reiese și dintr-o comparație procentuală a deciziilor Curții. În 1968, deciziile cu privire la politicile sociale reprezentau 6,3% dintr-un total care mai cuprindea: uniunea vamală, libera circulație a bunurilor, concurența și agricultura. Acest procent a crescut în 1992 la 22,8% și doar deciziile cu privire la concurență le depășeau ca număr.

Curtea de Justiție a Comunității Europene a jucat, în unele momente, un rol foarte important. În sistemul privat de pensii, decizia Barber a declanșat cea mai intensă și mai scumpă campanie de presă de la Bruxelles. Plecând de la principiul egalității dintre bărbați și femei, Curtea a stabilit ca vârstă de pensionare să fie aceeași pentru bărbați și femei. Dacă această decizie s-ar fi aplicat retroactiv, pierderile sistemelor de asigurări ar fi fost uriașe (mai ales în Marea Britanie – 40 miliarde lire și Germania – 35 miliarde mărci). În cele din urmă, negociatorii de la Maastrich au trebuit să limiteze explicit această retroactivitate.

Argumente istorice

Ideea europeană nu a apărut o dată cu Planul Schuman. Ea a existat în sec. IX, în timpul Sfântului Imperiu Roman condus de Carol cel Mare, sub forma unei Europe creștine, în dorința lui Napoleon de a crea o Europă unită sub conducerea Franței, în proiectul de realizare a unor State Unite ale Europei aparținând cancelarului Bismark, cât și în perioada interbelică, prin proiectul de realizare a unei Uniuni Paneuropene. În afara intereselor imperialiste, ideea europeană se confunda cu ideea de securitate colectivă internațională, era un „proiect de pace eternă”. Europa unită de astăzi reprezintă mult mai mult. Piața comună europeană, liberalizarea frontierelor pentru persoane, capital sau servicii, moneda unică europeană, politicile sociale, dar și politica externă comună și jurisdicția comună care urmează să se construiască, dau o mare complexitate unui proces istoric nou, la care suntem martori. Cu toate acestea, nu există o identitate clară a Uniunii Europene, politologii, sociologii și oamenii politici având diverse reprezentări a ceea ce va fi Europa mâine. Existența unor sentimente naționale prioritare sentimentului european, atât la nivelul cetățenilor, cât și la nivelul oamenilor politici, interesele economice și geopolitice, de multe ori distincte, fac dificilă dezvoltarea acestui organism complex, aflat pe direcția aprofundării, atât pe orizontală, cât și pe verticală.

După război, crearea primului organism european nu a venit ca urmare a inițiativei țărilor Europei, ci datorită Planului Marshall, care condiționa ajutorul dat occidentului de realizarea unui organism care să stabilească un program de redresare economică cu ajutorul Statelor Unite²³. Mai târziu, Planul Schuman,

²² Stephan Leibfried și Paul Pierson (coord), *op.cit.*

²³ Este vorba despre Organizația Europeană de Cooperare Economică (OECE) care, după reconstrucția Europei se transformă, în 1960, în Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE) incluzând și alte state capitaliste neeuropene.

propus de ministrul de externe francez omologului german, conform ideilor lui Jean Monnet, are loc în contextul temerilor față de pericolul german pentru Franța, și sovietic pentru Europa occidentală. În acel moment, principala problemă era politică și nu economică. Gestionarea, în comun, a unor resurse care proveneau, în primul rând, dintr-o zonă disputată istoric și a unor industrii care se află în strânsă legătură cu puterea militară, ne face să conchidem că „la baza UE a stat un proiect politic realizat prin mijloace economice”²⁴. Termenul „comunitate” vine să sugereze existența unei solidarități (organice) la nivelul UE, care nu a existat, cel puțin la început.

În Declarația lui Robert Schuman se vorbește despre punerea temeliei unei „Federații europene, organism indispensabil pentru salvagardarea păcii”. Evoluția ulterioară a arătat dificultățile cedării din suveranitatea statelor naționale și interesele divergente care stau în calea aprofundării comunității. Încrâncenarea pentru menținerea votului unanim, „politica scaunului gol”, nerespectarea „șarpelui” european, ieșirea Franței din NATO și refuzul acesteia pentru intrarea Marii Britanii (văzută ca un cal troian al SUA) în Comunitatea Economică Europeană (CEE), acceptarea aderării în valul anilor '80 a Spaniei, Portugaliei și a Greciei mai degrabă pentru susținerea democrației și a economiei de piață în aceste părți ale Europei și refuzul Marii Britanii de a semna Carta socială, toate acestea nu susțin ideea unei solidarități comunitare, ci a unor relații societale în care legăturile interindividuale sunt, în mod paradoxal, în afara societății²⁵.

Alegerile directe pentru Parlamentul European sunt încă un argument în acest sens. Campania pentru alegerile din 15 iunie 1989 a arătat „o anumită dezarmare a clasei politice spaniole și a jocurilor acesteia”, fiind de o mare platitudine în raport cu tematica europeană²⁶.

În RFG, „partidele politice dădeau impresia că se achitau de o obligație plicticoasă”, „identitatea europeană slăbea în momentul trezirii sentimentului național”²⁷. În pofida aparențelor, în Italia, alegerile pentru Parlamentul de la Strasbourg au avut o semnificație esențialmente națională, mai ales în 1989, când criza guvernului dădea impresia unei campanii pentru alegeri anticipate și nu pentru Parlamentul European. În Franța, alegerile deveneau din ce în ce mai elitiste. Gerard Le Gall afirma că Europa se construiește „cu asentimentul poporului francez” dar „în multe privințe fără popor”²⁸. Astfel, absenteismul francez la alegerile Parlamentului de la Strasbourg a crescut de la 38,8% în 1979 la 42,7% în 1984 și 50,1% în 1989.

²⁴ Gabriel Andreescu și Adrian Severin, „Un concept românesc al Europei Federale” în *Un concept românesc privind viitorul Uniunii Europene*, Iași, Editura Polirom, 2001, p.31.

²⁵ Mă refer aici la teoria lui Ferdinand Tönnies, cu privire la raportul dintre comunitate și societate și la paradoxul societății.

²⁶ Franck Moderne *apud*, Charles Zorgbibe, *op.cit.*, p. 247.

²⁷ Idem, p. 248.

²⁸ Idem, p. 248.

Comunitatea Europeană a căpătat un nou suflu în anii '80. Deși fiecare a reacționat conform propriilor interese față de criza petrolului, criza economică ce a urmat, integrarea de noi state mai puțin dezvoltate și concurența economică puternică pe care o dezvoltă și o dezvoltă în continuare SUA și Japonia au dus la semnarea Actului Unic European și la implementarea a ceea ce au fost numite „pachetele Delors”²⁹.

Astăzi se vorbește foarte mult despre rolul jucat de UE, în cadrul competiției economice într-o lume globală. În general, comparațiile se fac față de SUA și Japonia. În 1995, SUA realiza 20% din PIB-ul mondial, Europa – 22%, iar Japonia – 8%³⁰. În 2020 se estimează că producția mondială va fi împărțită după cum urmează: SUA 11%, Europa 12%, Japonia 5% crescând partea așa-numitelor Big Five (Rusia, China, Indonezia, India și Brazilia) care dețineau deja, în 1995, 21% din PIB-ul mondial. Extinderea Europei va duce la sporirea suprafeței UE cu 30%, populației cu 29% iar PIB-ului cu cel puțin 10%³¹, fapt ce va da o nouă putere Europei în concurența cu acești coloși ai economiei mondiale.

Moneda unică europeană, euro, are pretenția de a deveni o alternativă la dolarul american. Dar acest lucru nu se poate realiza decât printr-o economie europeană puternică, „dezbinarea membrilor UE în ceea ce privește euro și pierderea continuă de putere a monedei comune în concursul cu dolarul american vor duce inevitabil la creșterea euroscepticismului”³².

Politicele muncii – principala dimensiune a politicilor sociale europene

Până la Tratatul de la Amsterdam nu s-a vorbit despre drepturile cetățenilor Europei. Încă din primul pas spre realizarea Europei unite prin Tratatul de la Paris (18.04.1951) drepturile muncitorilor erau în centrul dimensiunii sociale a noii Europe. Astfel, **Tratatul Comunității Europene a Cărbunelui și a Oțelului** (CEDO) cuprinde dispoziții cu privire la dezvoltarea locurilor de muncă și ridicarea nivelului de viață (art. 2), „promovarea ameliorării condițiilor de viață și de muncă în contextul progresului economic” (art. 3), salarii (art. 67 și 68), garantarea locului de muncă (art. 46 și 58), lupta împotriva șomajului (art. 23, 49, 50, 51 și 56) și libera circulație a forței de muncă (art. 69).

Fondul Social European (FSE) prevăzut în Tratatul de la Roma (articolele 123–125) avea prevăzute două sarcini:

1. să acopere jumătate din cheltuielile statelor membre, pentru a asigura muncitorilor o reconversie productivă prin reintegrarea profesională și cu indemnizații de reinstalare;

²⁹ Jacques Delors, în calitate de președinte al comisiei la acea vreme, a jucat un rol foarte important, fiind persoana care a impulsionat și a dat o nouă dimensiune Comunității Europene.

³⁰ Romano Prodi, *op. cit.*, pp. 136–137.

³¹ *Idem*, p. 37.

³² Gabriel Andreescu și Adrian Severin, *op. cit.*, p. 27.

2. să acorde ajutoare salariaților afectați de restructurarea întreprinderilor unde lucrează.

Art. 3, pct. i al Tratatului prevede „crearea unui Fond Social European în vederea ameliorării oportunităților de muncă ale *muncitorilor* și a ridicării nivelului lor de viață”.

Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene subliniază valorile comune universale și indivizibile ale statelor membre și anume: demnitatea umană, libertatea, egalitatea și solidaritatea. În Capitolul IV, Solidaritatea, dreptul la securitate și asistență socială, pentru fiecare persoană care locuiește sau se mișcă legal în Uniunea Europeană, se asigură în concordanță cu legea Comunității și cu legile și practicile naționale. Uniunea, în lupta împotriva excluderii sociale și a sărăciei, recunoaște și respectă dreptul la protecția socială pentru asigurarea unei existențe decente, dar asta în concordanță și cu legile și practicile naționale. Singurele prevederi, care nu fac trimiteri directe la legile naționale, sunt cele privitoare la dreptul de a munci în oricare stat membru, la informare, asociere și grevă, sau la drepturile copilului (inclusiv cu privire la dreptul muncii).

Carta comunitară a drepturilor fundamentale ale muncitorilor a avut ca titlu original „Carta comunitară a drepturilor sociale fundamentale”, dar termenul „cetățenii” a fost înlocuit cu cel de „muncitori”, pentru a evita apariția unui mandat lărgit în favoarea Comunității cu privire la politicile sociale. Chiar în preambul este stabilit faptul că „punerea în practică a cartei nu trebuie să implice o depășire a puterilor Comunităților în afara celor definite în tratate”³³. Majoritatea prevederilor obligatorii se situează în domeniul condițiilor de muncă, libertatea circulației, informarea salariaților, consultarea salariaților, egalitatea tratamentelor și sănătatea și securitatea la locul de muncă. „Programul de acțiune” al Comisiei, pentru punerea în practică a cartei, cuprinde 47 de măsuri sociale, dintre care doar 28 implică dispoziții care leagă statele membre³⁴. Dintre măsurile obligatorii, zece se referă la sănătatea și securitatea la locul de muncă, două se referă la libera circulație a muncitorilor, iar altele se referă la condițiile de deplasare a muncitorilor cu handicap motor. Nu există nici o prevedere în privința a două aspecte foarte importante: protecția socială și negocierile colective.

Tratatul Uniunii Europene (TUE) cuprinde următoarele articole din domeniul politicilor sociale: art. 39–42, 125–130 și 136–148.

Articolele 39–42 (subcapitolul *Muncitori* al Capitolului I) se referă la dreptul muncitorilor de a lucra în orice stat membru, beneficiind de un tratament egal în privința salarizării, condițiilor de muncă sau angajării și la eliminarea oricăror forme care ar putea împiedica libera circulație a muncitorilor în UE. De asemenea, statele membre se angajează, conform art. 50, să încurajeze schimbul de muncitori tineri.

³³ Un rol important în limitarea prevederilor cartei l-a avut UNICE (*Union of Industrial and Employers' Confederation of Europe*) în cadrul dialogului social cu partenerii sociali europeni.

³⁴ Stephan Leibfried și Paul Pierson (coord), *op. cit.*, p. 355.

Articole 125–130 (Titlul VIII, *Ocuparea forței de muncă*) susține dezvoltarea unei strategii în privința forțelor de muncă, în mod particular a unei piețe a muncii calificate, instruite și adaptate la schimbările economice. Existența unei strategii comune a statelor membre în privința forței de muncă se va realiza și prin intermediul unui *Comitet al forțelor de muncă* (*Employment Committee*) care va trebui să promoveze coordonarea între State cu privire la politicile pieței muncii și de ocupare a forțelor de muncă.

Articolele 136–145 (Capitolul I, *Prevederi sociale*) au ca punct de plecare, așa cum se afirmă în articolul 136, Carta socială europeană și Carta comunitară a drepturilor fundamentale ale muncitorilor. Comunitatea și statele membre își propun „promovarea locurilor de muncă, îmbunătățirea condițiilor de viață și de muncă, astfel încât să facă posibilă armonizarea muncii la un nivel ridicat, protecție socială corespunzătoare, dialog între conducere și forța de muncă, dezvoltarea resurselor umane în ideea unei rate înalte a persoanelor angajate și combaterii excluziunii”. Se va ține cont de diversitatea practicilor (în primul rând a sistemelor contractuale) specifice fiecărui stat, dar și de menținerea competitivității la nivelul Comunității. Părțile cred că acestea se vor realiza *nu doar* datorită pieței unice, care va favoriza armonizarea sistemelor sociale, ci și din punerea în practică a prevederilor sociale ale Tratatului sau a altor legi, reglementări sau acțiuni administrative.

În acest sens, Comunitatea va sprijini și completa (conf. art. 137) activitatea statelor membre în următoarele domenii:

- îmbunătățirea mediului de lucru pentru protejarea sănătății și securității muncitorilor;
- condițiile de muncă;
- informarea și consultarea muncitorilor;
- integrarea persoanelor excluse de pe piața muncii;
- egalitatea dintre bărbat și femeie cu privire la oportunitățile pieței muncii și a tratamentului la locul de muncă.

Consiliul poate cere prin intermediul directivelor un nivel minim de implementări graduale, ținându-se cont de condițiile și regulile tehnice din fiecare stat membru. El poate acționa și în domeniul securității și protecției sociale a *muncitorilor* (art. 137, pct. 3).

La acestea se mai adaugă, conf. art. 140, protecția socială și dreptul de asociere și de negociere colectivă între muncitori și angajatori. Dar pentru acestea, Comisia nu „va sprijini și completa”, ci „va încuraja cooperarea între statele membre și va facilita coordonarea acțiunii lor în toate câmpurile politicilor sociale din acest capitol”. Diferența provine, probabil, din faptul că în art. 140, în afara prevederilor pe care le găsim și la art. 137, apar enunțate cele două drepturi pe care le-am enumerat mai sus. Ne amintim că acestea lipseau și din Carta comunitară a drepturilor fundamentale ale muncitorilor.

Articolele 146–148 (Capitolul II) se referă la Fondul Social European. Acesta este orientat spre „îmbunătățirea oportunităților în domeniul locurilor de

muncă pentru muncitori, contribuind astfel la creșterea standardului de viață”. El va sprijini adaptarea muncitorilor în contextul mobilității muncitorilor, ocupațional și geografic, și al schimbărilor industriale și al sistemelor de producție.

Observăm ca până acum se vorbește doar despre drepturile muncitorilor. Prima schimbare s-a produs în Tratatul de la Maastricht care în art.8 instituie o cetățenie a Uniunii, fiecare cetățean (orice persoană având naționalitatea unui stat membru!?) se bucură de drepturile și se supune datoriilor prevăzute de tratat. Un alt pas este făcut prin Tratatul de la Amsterdam, unde se recunosc pentru prima dată drepturile fundamentale ale cetățenilor. Cetățenia implică drepturi care nu mai sunt condiționate de calitatea de angajat. Acest fapt poate duce la posibilitatea schimbării rezidenței cetățenilor, dintr-o țară cu un sistem de protecție socială rezidual, într-un stat cu un sistem de protecție universalist, dar pentru obținerea dreptului la rezidență trebuie să faci dovada că deții mijloace de întreținere, fapt ce limitează în practică dreptul la liberă circulație a cetățenilor.

Preocuparea asiduă pentru piața muncii este justificată, în contextul șomajului ridicat, concurenței economice la nivel global și tensiunilor sociale care pot pune în dificultate organismul Uniunii Europene aflat la o vârstă fragedă³⁵. Rata șomajului în zona euro era la sfârșitul anului 1998 în jur de 11% (cu state membre care ajung la 15–20%) în comparație cu SUA, care avea în același an o rată a șomajului de 4,3%. Iată de ce Romano Prodi, președintele actual al Comisiei Europene, spune că pentru a forma Noua Europă trebuie „să punem din nou Europa la muncă”³⁶.

În **Protocolul social** anexat la TUE, semnat de toate statele membre (cu excepția Marii Britanii) sunt precizate direcțiile generale ale politicilor sociale. Domeniile vizate sunt aceleași ca și în cazul Tratatului, protecția și securitatea socială a muncitorilor.

Reiese foarte limpede, din analiza acestor documente, că principala țintă a politicilor sociale europene este reprezentată de drepturile muncitorilor și ale familiilor acestora, cu toate consecințele ce decurg din punerea în practică a liberei circulații a forței de muncă și a egalității în drepturi a tuturor muncitorilor cetățeni ai UE. Numai că aceste ultime două principii, împreună cu alte decizii ale UE, au avut și vor avea inevitabil efecte asupra politicilor sociale, efecte descrise mai sus prin intermediul conceptului de *spillover*.

³⁵ În discursul de prezentare a Actului Unic din 15 februarie 1986, Jacques Delors propunea: „Concentrarea politicii sociale pe una sau două priorități și, prin urmare, să întoarcem spatele fragmentării acțiunilor generate de multiplicitatea obiectivelor și a criteriilor. Dar să facem din aceste priorități mari șantiere ale Europei, inovatoare, eficiente și care pot fi resimțite de beneficiari, ca și de opinia publică, or, care este problema centrală? Care este chestiunea cea mai angoasantă? Șomajul. Comunitatea trebuie să demonstreze, prin implementarea a două mari politici, capacitatea sa de a contribui la rezolvarea acestei probleme. Printr-o politică de plasament a tinerilor. Printr-o luptă activă împotriva șomajului de lungă „durată.”, Charles Zorgbibe, *op. cit.*, p.340.

³⁶ Romano Prodi, *op. cit.*, p.135.

Politici sociale naționale europene – politici sociale europene, politici pe două niveluri

Se pune întrebarea, dacă UE va avea un rol important în asigurarea cetățenilor ei împotriva riscului bolii, șomajului sau sărăciei, componente care în mod tradițional aparțin statului național. Așa cum am arătat mai sus, principala preocupare a politicilor europene se găsește în domeniul politicilor de ocupare a forței de muncă. Legislația la nivel european are în vedere în primul rând egalitatea între muncitori, indiferent de orientare sexuală, apartenență etnică, religioasă sau de cetățenie (trebuie să fie cetățean al unui stat membru). De asemenea, se are în vedere sănătatea și securitatea la locul de muncă, securitatea și protecția socială a muncitorilor. Deși se vorbește de asigurarea unui nivel de viață ridicat al cetățenilor Europei, nu există dispoziții clare în acest sens. Sistemul de protecție socială a rămas la nivel național. La nivelul UE nu putem vorbi decât despre reglementări juridice la care se adaugă Fondurile Structurale, care nu sunt orientate strict pe individ, deși scopul ultim al acestor fonduri îl constituie cetățenii regiunilor. Cu privire la aceasta, Abraham De Swaan afirma: „Statele providență sunt statele naționale”³⁷. Nu există legislație care să garanteze la nivel comunitar drepturile individuale. Nu există taxe directe sau prelevări care să înființeze un buget social, care să fie gestionat de o birocrăție socială comunitară și care să garanteze cu adevărat drepturile individuale. Deși procesul de integrare comunitară a erodat din suveranitatea statului național, suveranitatea teritorială este încă vie în sfera politicilor sociale. În rețeaua de securitate socială, politicile sociale europene acționează conform principiului subsidiarității ca ultim element de protecție. Numai că protecția nu se face ca în cazul statului național, prin intermediul venitului minim garantat, ci prin sprijinul regiunilor în dificultate după un sistem foarte complex. Deci, chiar dacă sprijinul UE vine pentru problemele care depășesc granițele statului sau capacitatea lor de a acționa, sprijinul ultim, de care se bucură cetățeanul fiecărui stat membru (cetățean totodată al UE) vine din partea statului național. Putem deci vorbi de politici sociale pe două niveluri: național și comunitar, existând premisa asigurării unor politici sociale minime la nivelul UE.

Mai mult, Stephan Leibfried și Paul Pierson vorbesc despre existența unui sistem multinivel european, un sistem fragmentat, în sânul căruia se dezvoltă politici publice, care nu sunt sub comanda fermă a unei autorități politice unice (fapt ce limitează capacitatea Uniunii Europene de elaborare concretă a politicilor publice)³⁸.

Agenda UE pentru perioada 2000–2005

Agenda socială pe 2000–2005 pleacă de la premisa că interacțiunea dinamică între politicile sociale și cele economice va întări rolul politicilor sociale ca factor

³⁷ Stephan Leibfried și Paul Pierson (coord.), *op. cit.*, p.48.

³⁸ Idem, p.391.

productiv³⁹. Aceasta se va realiza respectând diversitatea sistemelor și politicilor din cadrul UE, având ca principale mijloace dialogul social, legislația, Fondurile Structurale, programe, rapoarte și instrumente de evaluare.

Acțiunile propuse sunt orientate către: crearea de slujbe mai multe și mai bune, promovarea mobilității, modernizarea și îmbunătățirea protecției sociale, promovarea includerii sociale, a egalității și nediscriminării, buna colaborare și cooperare între statele membre, cât și pregătirea pentru lărgirea UE.

Se are în vedere creșterea numărului de lucrători în industria de vârf (în primul rând în electronică și informatică) și în sfera serviciilor. Pentru aceasta se propune un procent minim de 2,5% alocat cercetării, dezvoltarea de largi proiecte de colaborare europeană în domeniul științei și tehnologiilor. Educația și formarea profesională vor avea, în acest sens, un rol foarte important. De asemenea, se intenționează creșterea procentului populației care lucrează în servicii. Dacă în SUA, în anul 1997, 54,3% din populația activă lucra în servicii, în Europa acest procent se ridică abia la 39,7%⁴⁰. În ideea promovării egalității între bărbați și femei, se intenționează creșterea procentului de femei angajate pe piața muncii, de la 71% în 1995 la 80% în 2005, respectiv 89% în 2015.

Lupta împotriva excluderii sociale se va realiza în primul rând printr-o politică activă pe piața muncii, plecând de la premisa că cea mai bună protecție împotriva excluderii este locul de muncă. Asigurarea unui standard decent de viață și participare la viața socială sunt obiectivele UE, în planul politicilor sociale pe viitor.

DIALECTICA SOLIDARITATE – ECHITATE LA NIVELUL UNIUNII EUROPENE

În condițiile în care fondurile structurale europene sunt orientate către regiuni aflate în dificultate, putem spune că relația clasa săracă – clasă bogată de la nivelul statului național, a fost înlocuită, la nivelul Uniunii Europene, de relația țară (regiune) bogată – țară (regiune) săracă. Faptul că unii contribuie mai mult decât beneficiază creează tensiuni între țările mai bogate și cele mai sărace. Se pune în discuție solidaritatea dintre țările și regiunile Europei. În sprijinul acestei ipoteze aducem existența fondurilor structurale, distribuite după o metodologie complexă, după unii prea complexă, regiunilor subdezvoltate sau aflate într-un moment de criză. Un rol important în acest mecanism îl are politica proiectelor, o formă de sprijin focalizat al regiunilor, dar care le avantajează pe cele care dețin competențe de organizare sau resurse locale.

Fondurile structurale europene

Încă din Preambulul Tratatului de la Roma, semnat la 25 martie 1957, țările europene s-au angajat „să consolideze unitatea economiilor lor și să le asigure

³⁹ www.europa.eu.int.

⁴⁰ *European employment and social policy: a policy for people*, Directorate-General for Education and Culture, European Commission, 2000, p.8.

dezvoltarea armonioasă reducând distanța dintre regiuni și rămânerea în urmă a celor mai puțin favorizate”. În acest sens s-a hotărât crearea unui Fond Social European și a Băncii Europene de Investiții. În timp, pașii făcuți pentru realizarea unei piețe unice și integrarea în Comunitate de noi membri au dus la crearea a patru Fonduri Structurale și a unui Fond de Coeziune. Fondurile Structurale sunt: Fondul Social European de orientare și garanție agricolă, Fondul european de dezvoltare regională și Instrumentul financiar de orientare în domeniul pescuitului.

În cadrul politicilor sociale ale Comunității **Fondul Social European (FSE)** deține un rol esențial. Creat în 1960, el avea ca scop declarat în Tratatul de la Roma „ameliorarea oportunităților de muncă ale muncitorilor și ridicarea nivelului lor de viață”. Astfel, FSE era orientat către sprijinirea pregătirii profesionale, recalificarea forței de muncă, iar mai târziu către reintegrarea tinerilor pe piața muncii. Fondul Social European este principalul instrument al politicilor sociale europene. Dezvoltarea resurselor umane și reintegrarea șomerilor pe piața muncii sunt principalele măsuri pentru rezolvarea problemei sărăciei.

În condițiile unei rate a șomajului ridicate, acest fond își propune facilitarea accesului la piața muncii, ceea ce implică creșterea nivelului de viață și posibilitatea incluziunii sociale.

Fondul Social European a dovedit slăbiciuni în privința resurselor și a strategiei de dezvoltare. În primii 10 ani de la înființare a dispus de abia 2,1 miliarde franci pentru a sprijini 1,43 milioane muncitori, adică 15% din masa de șomeri⁴¹. Criteriile de eligibilitate au fost stabilite de fiecare stat membru în parte și nu de Comisie, fapt ce a dus la utilizarea, de către statele naționale, a acestor fonduri, pentru preluarea unor costuri ale propriilor politici naționale. Mai mult, resursele cheltuite pentru încurajarea mobilității geografice și profesionale au încurajat emigrarea din rațiuni profesionale, în special din Italia către Franța și Germania.

Creșterea decalajului dintre zonele Comunității a determinat funcționarii FSE și Comisia să se orienteze mai activ către regiunile subdezvoltate, pregătind astfel terenul pentru politicile de dezvoltare regională inițiate în anii '70.

Fondul european de dezvoltare regională a fost înființat în scopul reducerii dezechilibrelor regionale. Deși, încă de la Tratatul de la Paris, s-a pus în evidență existența unor decalaje care pot crea dezechilibre sau tensiuni între diferite zone, acest fond a fost creat abia în 1975. Acum se pune accent în primul rând pe: zonele puternic industrializate, pentru ocrotirea mediului înconjurător și pentru calitatea vieții (ex. Londra, Ruhr), regiunile naturale separate artificial prin frontiere politice deconectate de la surse de aprovizionare și de la piețe de desfacere (ex. Țara Bascilor și Walonia belgiană) și zonele cele mai expuse șomajului și sărăciei.

La presiunea țărilor sărace ale Uniunii, a fost creat, în 1993, un **Fond de coeziune**, ce are ca scop finanțarea proiectelor din domeniul mediului și al rețelelor transeuropene, asociate infrastructurilor de transport. Punerea problemei de a se realiza uniuniunea economică și monetară a stârnit temeri din partea țărilor mai

⁴¹ Stephan Leibfried și Paul Pierson (coord.), *op.cit.*, p.151.

sărace ale Uniunii, în primul rând a Spaniei, că nu vor face față desăvârșirii pieței unice. Presiunile și chiar amenințarea că nu vor semna tratatul Uniunii Europene au dus la crearea acestui fond, în ciuda opoziției Germaniei, cel mai important contributor al Uniunii.

În 1971, Consiliul a stabilit creșterea bugetului, orientarea acestuia către sectoarele și regiunile subdezvoltate și autorizarea Comisiei pentru stabilirea criteriilor de eligibilitate. Fondurile erau orientate către regiunile defavorizate, în sprijinul șomerilor (după 1976, în primul rând în sprijinul șomerilor tineri), bătrânilor sau persoanelor cu handicap. Deși între 1972 și 1976 Fondurile sociale au crescut de cinci ori, ajungând pe locul doi ca mărime, după fondurile alocate agriculturii, iar 90% erau orientate către pregătirea profesională și alte proiecte legate de educație, șomajul era foarte ridicat la sfârșitul anilor '70. Criza economică datorată crizei petrolului a pus în dificultate Comunitatea Economică Europeană⁴², determinând dezvoltarea de noi fonduri structurale orientate către regiunile defavorizate și relansarea integrării economice europene prin Actul Unic European (AUE), iar în planul politicilor sociale, implementarea „*pachetelor Delors*”. Perspectiva realizării pe deplin a pieței unice și a uniunii monetare, cu implicațiile care decurg din acestea, a dus la dublarea Fondurilor Structurale și la concentrarea și mai mare a resurselor către zonele mai puțin prospere și către piața muncii. Dacă în perioada 1994–1999 FEDR deținea o pondere de 47% din totalul Fondurilor Structurale, în perioada 2000–2006 aceasta va crește la peste 50%⁴³, dovedind astfel importanța pe care o va avea în viitorul UE politica dezvoltării regionale.

Chiar dacă fondurile structurale și politicile sociale naționale au efecte sociale similare, având ca scop persoanele individuale, logica și mecanismele sunt diferite. Dacă beneficiile politicilor sociale naționale sunt datorate calității de contribuabil sau de cetățean, beneficiarii fondurilor structurale sunt actorii funcționali eligibili. Totuși, teritorializarea fondurilor structurale poate conduce la ideea unei cetățenii sociale dată de calitatea de membru al respectivei zone sau țări.

Dezvoltarea regională

Uniunea Europeană a suferit și suferă de disparități regionale⁴⁴. În UE, diferențele de venit *per capita* sunt de două ori mai importante ca în SUA⁴⁵. La Alentejo, în Portugalia, aceste venituri se ridică la 40% din media europeană, pe

⁴² La aceasta se adaugă și creșterea disparităților regionale, din cauza adeziunii Greciei, Spaniei și Portugaliei.

⁴³ Seria Monografii „Politici Europene”, *Politici de dezvoltare regională*, Iași, Editor Institutul European din România, p.17.

⁴⁴ Conform Parlamentului European, „prin regiune de dezvoltare se înțelege un teritoriu care formează, din punct de vedere geografic, o unitate netă sau un ansamblu similar de teritorii în care există continuitate, în care populația posedă anumite elemente comune și dorește să-și păstreze specificitatea astfel rezultată, și să o dezvolte cu scopul de a stimula progresul cultural, social și economic” Seria Monografii „Politici Europene”, *op. cit.*, p.11.

⁴⁵ Stephan Leibfried și Paul Pierson (coord.), *op. cit.*, p.139.

când la Hamburg sunt 195%. Între 1991 și 1993, șomajul în sudul Spaniei era de trei ori mai mare decât media europeană (9,4%), pe când în Luxemburg sau anumite părți din Bavaria era de 2,5%. Diferența este foarte mare între zonele rurale din Grecia, sudul Italiei, Spaniei sau Portugaliei și zone ale marilor orașe europene ca Paris, Londra sau Hamburg. Există decalaje în interiorul fiecărei țări, între nordul și sudul Italiei, Spaniei sau Portugaliei, între vestul și estul Germaniei sau Austriei, între zona Parisului și departamentele de peste mări ale Franței. Lipsa sau eșecul unor politici de dezvoltare a acestor regiuni va menține, sau poate chiar va crește lipsa unei competitivități ridicate necesare unei piețe comune. Mai mult, aceste zone își pot pierde cetățenii tineri, care vor fi tentați să migreze în zone mai bogate și mai bine plătite. Acest lucru va duce la existența unor zone tot mai sărace și cu o populație bătrână, va crește decalajul dintre zonele bogate și cele sărace, și implicit va crește presiunea asupra fondurilor structurale sau de coeziune.

Perspectiva aderării statelor candidate la Uniunea Europeană face ca problema disparităților regionale să devină și mai gravă. Patruzeci și una din cele 53 de regiuni ale fostelor țări comuniste, care au făcut cerere de aderare la UE au PIB-ul pe cap de locuitor sub 50% din media celor 15 state membre. Bulgaria și România, care vor intra mai târziu în UE, au cele mai scăzute niveluri ale PIB-ului. În Tabelul 1 se văd foarte clar disparitățile din cadrul UE, dar și marele decalaj al țărilor membre față de țările candidate.

Tabelul nr. 1

PIB per capita în țările candidate la aderare ale Europei Centrale și în țările membre ale UE în 1998, relativ la media UE

| | Țările candidate din Europa Centrală | | | | Uniunea Europeană | | | |
|----|--------------------------------------|-----|-------------------------|----|-------------------|-----|-----------------------------|----|
| | Primele 10 | | Ultimele 10 | | Primele 10 | | Ultimele 10 | |
| 1 | Praga (CZ) | 114 | Yuzhen Tsentralen (BG) | 22 | Londra (UK) | 243 | Ipeiros (EL) | 42 |
| 2 | Bratislava (SK) | 99 | Nord-Est (RO) | 22 | Hamburg (D) | 186 | Reunion (F) | 50 |
| 3 | Kozep Magyarorszag (HU) | 72 | Severoiztochen (BG) | 22 | Luxembourg (L) | 176 | Extermadura (E) | 50 |
| 4 | Slovenia (SI) | 69 | Severen Tsentralen (BG) | 22 | Bruxelles (B) | 169 | Guadeloupe (F) | 52 |
| 5 | Jihozapad (CZ) | 57 | Yugozapaden (BG) | 22 | Wiena (A) | 163 | Acores (P) | 52 |
| 6 | Ostravsko (CZ) | 57 | Severozapaden (BG) | 23 | Oberbayren (D) | 161 | Dytiki Ellada (EL) | 53 |
| 7 | Nyugat-Dunantul (HU) | 54 | Yugoiztochen (BG) | 24 | Darmstadt (D) | 154 | Peloponnisos (EL) | 53 |
| 8 | Jihovychod (CZ) | 53 | Sud (RO) | 25 | Ile de France (F) | 152 | Guyana (F) | 53 |
| 9 | Severozapad (CZ) | 53 | Nord-Vest (RO) | 26 | Bermen (D) | 144 | Anatoliki Makedonia, Thraki | 55 |
| 10 | Mazowieckie | 53 | Lubelskie (PL) | 26 | Utrecht | 142 | Ionia Nisia (EL) | 56 |

Sursa: Eurostat (2001).

De fondurile structurale beneficiază în primul rând țările mai puțin dezvoltate ale Uniunii. Între 1975 și 1988, 93% din totalul subvențiilor au mers către șapte țări: Italia (32,5%), Marea Britanie (20,9%), Franța, Grecia, Spania, Portugalia și

Irlanda⁴⁶. După 1988, fondurile s-au îndreptat mai mult spre țări aderente: Grecia, Spania și Portugalia. Statele sărace au argumentat că, pentru a rămâne competitive pe Piața Unică Europeană, este necesară creșterea sprijinului prin intermediul fondurilor structurale. Spania, alături de alte țări sărace ale UE (Portugalia, Grecia și Irlanda) a susținut că se va opune prin dreptul său de veto Uniunii economice și monetare, dacă nu sunt îndeplinite două cereri: trecerea eforturilor bugetare către țările bogate și creșterea volumului de fonduri alocate țărilor sărace. Deși la această propunere Germania s-a opus, Comisia condusă de Jaques Delors a acceptat propunerile bugetare și creșterea unui nou Fond (de coeziune) de natură temporară, care nu va avea consecințe asupra bugetului.

Disparitățile la nivelul contribuțiilor și beneficiilor reies din Tabelul 2.

Tabelul nr. 2

| Țara | % populație 1996 | % suprafață | % contribuții 1996 | % beneficii 2000 |
|----------------|---------------------|-------------|-----------------------|---------------------|
| Spania | 10,54 | 15,82 | 6,5 | 23,47 |
| Italia | 15,41 | 9,44 | 12,2 | 15,52 |
| Germania | 21,94 | 11,18 | 30 | 15,34 |
| Grecia | 2,81 | 14,12 | 1,5 | 11,42 |
| Portugalia | 2,67 | 2,88 | 1,5 | 10,37 |
| Marea Britanie | 15,74 | 7,58 | 10,8 | 8,52 |
| Franța | 15,61 | 17,05 | 17,6 | 7,96 |
| Irlanda | 0,96 | 2,16 | 0,9 | 1,68 |
| Olanda | 4,15 | 1,29 | 5,8 | 1,44 |
| Suedia | 2,37 | 12,88 | 2,9 | 1,04 |
| Finlanda | 1,37 | 10,60 | 1,5 | 1 |
| Belgia | 2,73 | 0,96 | 3,8 | 1 |
| Austria | 2,16 | 2,63 | 2,9 | 0,8 |
| Danemarca | 1,4 | 1,35 | 1,9 | 0,41 |
| Luxemburg | 0,11 | 0,08 | 0,2 | 0,04 |

Sursa: Seria Monografii „Politici Europene”, *Politici de dezvoltare regională*, Editor Institutul European din România, pag.15.

Observăm că Spania primește, în afara contribuției, aproximativ 17% din bugetul total, Grecia – 10%, iar Portugalia – 9%. La cealaltă extremă, Germania și Franța beneficiază cu aproximativ 15%, respectiv 10% din totalul bugetului, mai puțin decât contribuie.

Pentru fiecare locuitor, Grecia primește 286,2 euro, Portugalia – 274,31, Spania – 157,10, Irlanda 123,22, pe când Danemarca beneficiază de doar 20,43, Olanda – 24,41, Belgia 25,79 iar Austria, 26,17⁴⁷.

Putem vorbi de un transfer de la țările sau zonele bogate, la țările sau zonele sărace. Lipsa acestor transferuri ar duce la creșterea decalajului dintre regiunile sau

⁴⁶ Stephan Leibfried și Paul Pierson (coord.), *op. cit.*, p.148.

⁴⁷ Seria Monografii „Politici Europene”, *Politici de dezvoltarea regională*, Iași, Institutul European din România, p.16.

țările bogate și regiunile sau țările sărace, la tensionarea relațiilor din interiorul Europei, punând în pericol construcția Uniunii Europene. Solidaritatea, cel puțin la nivelul relațiilor politice, este o condiție *sine qua non* pentru crearea unei Uniuni Europene puternice, cu o piață unică, cu o monedă unică, cu o politică externă și de securitate comune.

CONCLUZII

Istoria politicilor sociale a Uniunii Europene are în centrul său drepturile acordate muncitorilor. Libera circulație a produselor, serviciilor și forței de muncă a creat presiuni asupra statelor naționale ale bunăstării, în sensul implementării unor reglementări cu privire la drepturile egale ale muncitorilor (indiferent de cetățenie sau sex) și a familiilor acestora în cadrul Comunității. Politicile sociale europene nu sunt datorate sentimentului de solidaritate dintre cetățenii UE, ci presiunilor făcute de piața unică. Într-un articol din TUE⁴⁸ se vorbește cu sinceritate de *credința* că măsurile sociale stipulate în tratat nu se vor asigura *doar datorită* funcționării pieței unice cu efectele sale armonizatoare asupra sistemelor sociale. Se speră că acesta se va realiza și prin respectarea legilor, reglementărilor sau acțiunilor administrative. Nu se vorbește însă despre solidaritatea între cetățenii Europei ca sursă a politicilor sociale⁴⁹.

În privința dumping-ului, există argumente că dimensiunea costurilor muncii nu este atât de importantă pe cât se pare. Dezvoltarea capitalului uman, a cererii în raport cu oferta și menținerea păcii sociale pot fi argumente ale angajatorilor pentru sprijinirea politicilor sociale. Este ceea ce a fost numit *alianța trans-clasă între capital și forța de muncă, pe o anumită zonă geografică*⁵⁰. Acesta creează o ruptură economică și socială între zonele Europei, fapt ce reprezintă un argument în plus pentru acordarea de sprijin zonelor aflate în dificultate. Ajutorul acordat de țările (regiunile) mai bogate, țărilor (regiunilor) mai sărace va fi pentru politica la nivel UE, ceea ce reprezintă pentru statul bunăstării național transferul social de la cei bogați la cei săraci.

Uniunea Europeană trebuie să concilieze trei aspecte: eficiența economică, crearea de noi locuri de muncă și coeziunea socială. Lupta împotriva șomajului este

⁴⁸ Art. 136, § 3.

⁴⁹ Richard Rose, profesor la Universitatea din Glasgow, afirmă cu scepticism în privința politicilor sociale europene: „Prin analogia dată de Rumpert Emerson, care privește națiunea ca ultimă comunitate, pentru care poporul este gata să lupte și să moară, solidaritatea socială, care creează comunitatea unui stat providență, poate fi definită ca un grup care în momente cruciale acceptă să fie supus unui impozit suplimentar. Nu este cazul Comunității europene astăzi. În Germania, Franța și Regatul Unit proprii cetățenii sunt pregătiți să plătească impozit, pentru a beneficia de el. Aceste grupuri care vor fi ajutate, se limitează la frontierele statului. Chiar dacă economiile sunt internaționalizate, asigurările sociale cer responsabilitatea statului”, *apud* Stephan Leibfried și Paul Pierson (coord.), *op. cit.*, p.368.

⁵⁰ *Idem*, p.410.

principala provocare la adresa politicilor sociale europene. Crearea de noi locuri de muncă, prin dezvoltarea industriei mici și mijlocii și mai ales a industriei de înaltă tehnologie, care dă produse cu valoare adăugată ridicată, este strategia UE pentru viitor. Concurența economică, înăuntrul și în afara Europei, are și va avea un rol esențial în construirea UE. Dacă unitatea Europei a avut ca premise tensiunile dintre Franța și Germania, respectiv, între Europa Occidentală și Uniunea Sovietică, astăzi principalul factor de coeziune este globalizarea. În fața UE, în afara SUA și Japonia, se ridică noi puteri economice, ca Rusia și China. O Europă unită și lărgită va face mult mai ușor față acestei concurențe. Însă împotriva acestui deziderat vin interesele în plan economic și geopolitic, de multe ori diferite, ale statelor naționale. La aceasta se adaugă rezistența sentimentului național în calea federalizării Europei. Statul națiune își păstrează autoritatea, cu atât mai mult cu cât lumea globală activează sentimentul de apartenență și de identitate. Construcția unei identități și a unei solidarități europene nu se poate realiza fără dezvoltarea unor politici sociale, care să sprijine regiunile mai sărace și care să-i ajute pe cetățenii Europei să participe la viața socială a acestui organism. Bernd Henningsen afirmă: „Dacă o identitate europeană există sau se va dezvolta, asta nu ține de o piață comună (și costuri comune) europeană pentru produsele agricole și metalurgice, ci de o politică a justiției sociale”⁵¹. Incluziunea socială vine tocmai în întâmpinarea nevoii de apartenență și de participare la construcția europeană. Decalajele mari între regiunile Europei și cetățenii excluși de la construcția unității sunt un pericol la adresa stabilității UE și a capacității sale concurențiale. De aceea, cred că nu poate fi concepută o Europă fără o importantă dimensiune socială.

Integrarea de noi membri va însemna noi zone aflate în dificultate, care trebuie sprijinite consistent, ținând cont de decalajul economic mare între țările occidentale și țările candidate la aderare.

BIBLIOGRAFIE

1. Berstein, Serge, și Milza, Pierre, *Istoria Europei*, vol. V, Iași, Institutul European, 1998.
2. Defrages, Philippe, Moreau, *Organizațiile internaționale contemporane*, Iași, Institutul European, 1998.
3. Fontaine, Pascal, *Construcția europeană de la 1945 până în zilele noastre*, Iași, Institutul European, 1998.
4. *La famille, organisation et protection dans la Charte sociale européenne*, Paris, Les éditions du Conseil de l'Europe, 1995.
5. Leonard, Dick, *Ghidul Uniunii Europene*, București, Editura Teora, 2001.
6. Marga, Andrei, *Filosofia unificării europene*, Cluj-Napoca; Biblioteca Apostrof, 1997.
7. * * *Dicționarul Uniunii Europene*, coord., Gilles Ferreol, Iași, Editura Polirom, 2001.
8. * * Eurostat electronic library, No.3, 2002.
9. * * www.europa.eu.int.

⁵¹ Apud Stephan Leibfried și Paul Pierson (coord), *op. cit.*, p.361.