

CONSIDERAȚII PRIVIND POLITICA SOCIALĂ A UNIUNII EUROPENE

Lect. univ. dr. Roxana Radu

The European Union's social policy mostly deals with issues related to employment, including measures able to ensure the free movement of labour and measures to protect the quality of workers' life. The social policy has three objectives: a full and more adequate employment, an improvement of living and working conditions and a higher participation of the social partners in the economic and social decisions of the EU. Social policy includes a lot of subsections such as equality programs to protect the rights of working women, health and safety standards, training programs, workers' information and consulting policies. The goal and directions of the social policy are generally set foreseen through five-year action programs or framework agreements, which are implemented mostly by directives.

I. Noțiunea de "politici comune"

Art. 3 din Tratatul CEE prevedea că acțiunea Comunității are în vedere "stabilirea unui tarif vamal comun și a unei politici comerciale comune față de țările terțe, instaurarea unei politici comune în domeniul agriculturii și instaurarea unei politici comune în domeniul transporturilor".

Obiectivele Comunității Europene evoluând progresiv de-a lungul anilor, au fost elaborate o serie de noi politici comune: politica monetară, industrială, socială, energetică, de cercetare, pescuit, protecția mediului, protecția consumatorilor, relații externe etc. Apariția acestor politici comune se explică prin necesități economice, sociale și politice de ordin comunitar, dar și prin superioritatea, în termeni de eficiență, a unor acțiuni comune prin comparație cu cele realizate separat la nivelul fiecărui stat membru.

Noțiunea de politică comună este foarte ambiguă, fapt reflectat de varietatea expresiilor folosite pentru a desemna, practic, aceeași noțiune: "politică a Comunității Europene", "politică comună", "politică comunitară".

Politicile comune "constituie de fapt domenii în care, în virtutea unui transfer de competențe consimțit de către statele membre de la nivel național la nivel comunitar, instituțiile comunitare intervin în mod determinant și direct, iar acțiunile statelor membre au loc concertat"¹.

Transferul de competențe de la nivel național la nivel comunitar este însă limitat în funcție de dispozițiile tratatelor. Regulile și politica stabilite de către autoritățile comunitare într-un domeniu dat formează o politică unificată ce se substituie normelor și politicilor naționale. Unii autori includ în categoria politicilor comune și pe cele care se combină cu politicile naționale, așa-numitele "politici coordonate"² (de exemplu, politica economică), în timp ce alții fac distincție clară între cele două categorii.

Particularitatea construcției comunitare constă în faptul că nu întâlnim o atribuire generală de competențe, ci avem competențe specifice prevăzute expres în tratatele constitutive, competențe subsidiare create prin actele de modificare a tratatelor constitutive și competențe implicite, create de Curtea de Justiție în aplicarea și interpretarea dispozițiilor

1 Andrei Popescu - *Politici comunitare*, în *Revista Raporturi de muncă* nr. 5/2000, p. 58.

2 Aceste politici lasă, în mare măsură, statelor membre competența de a decide în anumite domenii, obligându-le însă să-și coordoneze aceste politici pentru atingerea unor obiective comune.

tratatelor³. Recunoașterea competențelor implicite⁴, în baza art. 308 (ex-art. 235) al Tratatului CEE⁵, a ridicat numeroase controverse juridice, datorită tendinței de extindere a competențelor comunitare în detrimentul competențelor naționale⁶. Consacrarea principiului subsidiarității prin Tratatul de la Maastricht a echivalat cu extinderea competențelor "implicite" sau "subsidiare" ale Uniunii. Totuși, în realitate, echilibrul între aceasta și statele membre se înclină deseori în favoarea ultimelor și, în orice caz, este flexibil⁷.

În baza principiului subsidiarității, în domeniile care nu aparțin competențelor exclusive ale Uniunii, aceasta nu intervine decât dacă și în măsura în care obiectivele acțiunii considerate nu pot fi realizate de o manieră satisfăcătoare de către statele membre și poate astfel, având în vedere dimensiunile sau efectele acțiunii considerate, să fie mai bine realizată la nivel comunitar⁸. În acest caz, intervenția comunitară răspunde unor rațiuni de necesitate. Controlul respectării acestui principiu revine legislatorului, care deține o largă putere de apreciere în privința aplicării lui, iar în caz de contestare în legătură cu punerea sa în aplicare se apreciază că se va putea sesiza Curtea de Justiție, odată ce actul în cauză a fost adoptat⁹.

Deși principiul subsidiarității este un principiu federal răsturnat, U.E. rămâne totuși o entitate politică al cărei gen proxim este federația. Se afirmă¹⁰ că principiul subsidiarității este un principiu federal răsturnat deoarece în statele federale (de exemplu, Germania) competența federației este generală și competența membrilor federației este subsidiară, în timp ce, în U.E., competența statelor membre este generală și competența Uniunii este subsidiară. Uniunea intervine numai atunci când tratatele îi conferă atribuții într-un sector sau altul.

O altă posibilă definiție a politicilor comune ar fi aceea că ele sunt "forme de punere în practică a marilor principii ale liberei circulații și liberei concurențe și că domeniul lor de acțiune privește atât cazurile în care Comunitatea este autorizată în mod formal să se substituie statelor membre, cât și cele în care acțiunea sa ar trebui să se limiteze la a o completa pe cea a statelor membre (politicile coordonate)"¹¹.

3 Bianca Maria Carmen Predescu, Ion Predescu, Aristide Roibu - *Principiul subsidiarității*, Monitorul Oficial, București, 2001, p. 21.

4 Competențele implicite sunt recunoscute Comunității în măsura în care acestea sunt necesare pentru executarea unor competențe prevăzute expres și pentru realizarea unor obiective comunitare stabilite de tratate.

5 Art. 308 permite extinderea competențelor comunitare în cazul în care "o acțiune a comunității apare ca necesară pentru realizarea, în funcționarea pieței comune, a unuia dintre obiectivele Comunității, fără ca prezentul tratat să fi prevăzut o putere de acțiune cerută de acest efect".

6 A se vedea, în acest sens, **Pierre le Mire** - *Droit de l'Union européenne et politiques communes*, Dalloz, Paris, 2001, p. 247-253; **Marianne Dony** - *Droit de la Communauté et de l'Union européenne*, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2001, p. 97-100.

7 **Maurice Croisat, Jean-Louis Quermonne** - *L'Europe et le fédéralisme*, 2 édition, Montchrestien, E.J.A., Paris, 1999, p. 97.

8 Conform art. 5 (ex-art. 3B) din Tratatul de la Maastricht.

9 **C. Boutayeb** - *Dictionnaire juridique des Communautés européennes*, PUF, 1993, p. 1033-1034.

10 A se vedea **Valentin Constatin** - *Subiecte deschise ale integrării europene*, pe <http://studint.ong.ro>.

11 **Pierre le Mire** - *op. cit.*, p. 250.

Această concepție pragmatică nu corespunde întru totul realității deoarece practica este extrem de suplă. Astfel, deși Uniunea este obișnuită să acționeze singură în cadrul unei politici comune, ea nu optează întotdeauna pentru depozitarea statelor membre de competențe ca, de exemplu, în cazul politicii agricole sau politicii transporturilor. Ceea ce îi face pe unii autori să considere că în practică nu sunt veritabile politici comune decât cele trei politici originare: politica agricolă, politica transporturilor și politica comercială, dintre care numai ultima este în totalitate condusă de Uniune.

De aceea, pentru a asigura un echilibru între teorie și practică, ar trebui să se facă distincția între "politicile comune", caracterizate printr-un veritabil transfer de competențe în profitul Uniunii, și "politicile comunitare" care se limitează la o simplă încadrare a politicilor naționale¹².

II. Conceptul de politică socială și politicile sociale sectoriale

Noțiunea de "politică socială" este foarte controversată, deoarece nici după un secol de studii nu s-a ajuns la un consens absolut privind în special conținutul concret al acesteia, ariile de acoperire socială, în cadrul mai larg al politicilor publice.

Dificultatea de a încadra cu precizie obiectul politicii sociale, ca parte a politicilor publice, provine pe de o parte din tradițiile culturale și politice diferite la nivelul continentului și, pe de altă parte, din dinamica pe care „socialul” a cunoscut-o ca semnificație și ca impact, chiar la nivelul aceleiași societăți, de-a lungul ultimelor decenii. Există în schimb un consens relativ în ceea ce privește politicile guvernamentale (publice) care nu pot fi considerate politici sociale: politica externă, politica de apărare, internele, justiția și politicile economice. Chiar și acesta este un consens relativ, având în vedere în primul rând interdependențele accentuate între politicile economice și cele sociale, între care tot mai greu se pot trasa granițe precise, sau consecințele sociale care decurg uneori din politica externă și de apărare a unei țări¹³.

O primă definiție a politicii sociale ar putea fi încercată "prin excludere": este de domeniul politicilor sociale tot ceea ce rămâne din politica unui guvern sau a unor autorități locale, după excluderea politicilor publice fără impact social direct¹⁴. O asemenea definiție nu răspunde însă, în mod evident, decât în mică măsură cerințelor studiului politicii sociale. Mai utilă pentru înțelegerea acestor preocupări ar fi o definiție pozitivă, afirmativă, care să atingă nucleul comun al tuturor tipurilor posibile de politică socială.

Sociologul britanic T. H. Marshall definește pe cât de simplu, pe atât de cuprinzător semnificația acestui concept: "Obiectivul esențial al politicii sociale în secolul XX este asigurarea bunăstării cetățenilor"¹⁵.

În general, se disting două abordări în privința motivației care stă la baza unei politici sociale. În mod tradițional, *abordarea ideologică* este în conformitate cu ipoteza întemeierii statului bunăstării pe rațiuni politice (legate de doctrină și praxis în același timp), iar *abordarea pragmatică*, mult mai recentă, promovează funcția de "*social problems solving*" (de rezolvare a problemelor sociale) a politicii sociale, golind-o astfel de orice conținut

12 Pierre le Mire – *op. cit.*, p. 251.

13 De exemplu, influența socială a restructurării complexului militar-industrial al fostei Uniuni Sovietice, după evenimentele din 1989.

14 Valentin Naumescu – *Introducere în studiul politicilor sociale*, pe <http://idd.euro.ubbcluj.ro>.

15 Marshall, 1950, citat în Valentin Naumescu – *op. cit.*

ideologic și conferindu-i solide valențe tehnocratice. Marșând evident pe prima direcție, s-a mers până la a se considera că politicile bunăstării nu sunt susținute din rațiuni umaniste și pentru a întâmpina nevoile reale ale muncitorilor, ci doar pentru a răspunde - conjunctural - unor neliniști sociale, pentru a menține ordinea socială, pentru a "mitui" muncitorii și a-i determina să nu recurgă la proteste.

Politica socială a secolului al XIX-lea, obsedată de costul binefacerii publice, limitează într-un mod foarte restrictiv câmpul socialului. Adolphe Thiers, ale cărui idei reprezintă o ultimă formă a acestei ostilități față de o protecție socială extinsă, definește cel puțin strict terenul responsabilităților statului: "Există două feluri de incapacitate: copilăria și bătrânețea (...). Omul trebuie să facă față propriei sale existențe în afară de câteva excepții"¹⁶.

Non-ideologică, descărcată de conținuturi doctrinare, abordarea pragmatică pune accentul pe rezolvarea tehnică, punctuală, a problemelor sociale. În literatura românească de specialitate, această abordare este sintetizată de Liliana Mihaș astfel: "Politica socială este, sau ar trebui să fie, un răspuns la problemele sociale ale unei anumite comunități, respectiv ale anumitor grupuri expuse în mai mare măsură diferitelor riscuri"¹⁷.

Cea mai adecvată soluție în abordarea conținutului politicii sociale este însă una intermediară, care să încerce să concilieze ideologia cu pragmatismul, principiile cu soluțiile deoarece este foarte greu să se traseze o graniță precisă între obiectivele "actorilor" care influențează politicile (actori politici) și consecințele intervențiilor lor. Într-adevăr, pare destul de justificat să credem că intervenția socială nu poate fi desprinsă de un set de obiective majore, stabilite prin decizie politică, după cum și rezolvarea problemelor comunității prin acțiune socială concretă nu poate fi ruptă de o anumită direcție de dezvoltare a societății în ansamblu, dezvoltare ce trebuie să se întemeieze pe o viziune globală și să se aibă un sens bine precizat, legitimat politic.

Politica socială poate fi înțeleasă ca ansamblul reglementărilor, măsurilor și activităților întreprinse în principal de stat (dar posibil și de alți agenți interesați) în scopul modificării parametrilor vieții sociale a unei comunități, într-un sens considerat dezirabil la un moment dat¹⁸. Altfel spus, politica socială se concretizează în prevederi legislative specifice, hotărâri și reglementări administrative, programe sociale, transferuri de venit (impozite, taxe, respectiv pensii, alocații, indemnizații, burse etc. din cadrul sistemelor de asigurări și asistență socială), finanțarea, producerea și furnizarea de bunuri și servicii sociale pentru populație.

Cât privește anvergura acestei politici, aceasta diferă pe coordonatele spațiu-timp, cunoscând o varietate aproape infinită de abordări, existând țări și momente ale istoriei în care politica socială se suprapune cu "peste trei sferturi din ceea ce face un guvern", după cum există contexte în care politica socială se reduce considerabil, limitându-se la acordarea unor beneficii minimale pentru persoanele fără venituri. Diferențele în delimitarea politicii sociale provin atât din raportarea la un context politico-economic variabil în timp, dar și din asumarea unor tradiții legate de cultura politică a fiecărei societăți. De exemplu, în Marea Britanie se conferă acestei politici un înțeles mai restrâns și

16 Francis Démier – *Istoria politicilor sociale. Europa, sec. XIX-XX*, Institutul European, 1998, p. 6.

17 A se vedea Valentin Naumescu – *op. cit.*

18 Cătălin Zamfir – *Politici sociale. România în context european*, 1995, citat în Valentin Naumescu – *op. cit.*

bine precizat, cu referire strictă la cinci servicii fundamentale: securitatea socială (în sensul menținerii unui minim de venit prin alocațiile de șomaj și sistemul de pensii), politica în domeniul sănătății, politica educațională, politica locuințelor sociale și serviciile de asistență socială. În principiu, aceeași semnificație restrictivă o are politica socială și în Statele Unite, incluzând doar sistemul pensiilor, asistența medicală, învățământul public, sistemul "welfare" (asistența socială în înțelesul american) și asigurarea locuințelor pentru persoanele fără venituri.

În schimb, în Europa, politica socială ocupă o plajă mai largă (îmbogățită în special de tradiția franceză), incluzând o gamă variată de inițiative și programe ale statului. În afara preocupărilor menționate în dreptul sistemelor britanic și nord-american, apar deseori, ca "apanaje" ale politicii sociale, politica privind angajarea forței de muncă, politica transporturilor, politica privind protecția mediului (politica ecologică), politica privind promovarea culturii și chiar politica privind petrecerea timpului liber (*leisure policy* sau politica agrementului). Punctul comun al tuturor acestor politici nu poate fi decât existența unor cheltuieli publice îndreptate pe direcția creșterii calității vieții și confortului cetățenilor, deci cu impact asupra bunăstării colective. Fără a fi negate implicațiile sociale ale politicilor mai sus menționate, se poate totuși afirma că o abordare atât de largă aproape că suprapune politica socială peste politica publică.

În ceea ce privește principalele domenii de activitate în politica socială, sunt considerate astfel numeroase politici sociale sectoriale, cum ar fi: securitatea socială (*social security*), politica educațională (*education policy*), politica pentru îngrijirea sănătății (*health-care policy*), politica locuințelor sociale (*housing policy*), asistența socială (*social assistance* sau *welfare policy*¹⁹), politica ocupării forței de muncă (*employment policy*), politica în domeniul culturii (*culture policy*), politica mediului (*environment policy*), politica pentru tineret (*youth policy*).

Politica socială a UE include numeroase subsecțiuni, cum ar fi programele privind egalitatea și protecția femeilor în domeniul muncii, standardele de sănătate și securitate în muncă, programele de formare profesională, informarea muncitorilor și politicile de consultare²⁰. Scopul și direcțiile politicii sociale sunt în general fixate în programe de acțiune desfășurate pe 5 ani ori în acorduri-cadru care sunt implementate mai întâi prin intermediul directivelor.

III. Politica socială a UE. Mijloacele de realizare a obiectivelor politicii sociale

Politica socială a Uniunii Europene se referă în principal la toate aspectele care au legătură cu angajarea în muncă, incluzând măsuri de asigurare a liberei circulații a lucrătorilor și măsuri de protecție a calității vieții și muncii, promovarea egalității de șanse și asigurarea unei protecții sociale minimale în interiorul spațiului comunitar. Pentru aceasta a fost creat Fondul Social European (F.S.E.), o serie de programe comunitare și normele juridice din Tratatul de la Maastricht, care completează legislațiile naționale.

Scopul politicii sociale este definit astfel în art. 117 alin. 1 din Tratatul de la Maastricht: "statele membre sunt de acord asupra necesității de a se promova condiții de

¹⁹ În Statele Unite, termenul de "welfare" se referă strict la acordarea unor ajutoare sociale.

²⁰ Desmond Dinan – *Encyclopedia of The European Union*, MACMILLAN, 2000, p. 426.

muncă perfecționată și un standard ridicat de viață pentru lucrători, astfel încât să se facă posibilă armonizarea lor, în timp ce perfecționarea este menținută".

Mijloacele de realizare a acestui scop sunt precizate în alin. 2 al art. 117 astfel: dezvoltarea politicii sociale va rezulta din funcționarea pieței comune, care va favoriza armonizarea sistemelor sociale, ca și din procedurile prevăzute în Tratat și din apropierea prevederilor stabilite prin lege, regulament sau acțiune administrativă.

Concluzia care se impune studiind textul Tratatului este aceea că, deși dezvoltarea politicii sociale va rezulta, între altele, din funcționarea pieței comune (ca un element economic fundamental) totuși, ambele aspecte, cel economic și cel social, sunt puse pe plan de egalitate cât privește obiectivul întregii acțiuni comunitare – acela de asigurare a promovării progresului economic și social²¹.

Într-o opinie exprimată în literatura de specialitate²², politica socială ar trebui mai degrabă să fie denumită "reglare socială" deoarece constă în programe care echilibrează eficiența economică, preocupându-se de calitatea vieții, și nu intenționează să înlocuiască programele de bunăstare din statele membre.

Primul mijloc de realizare a scopului politicii sociale – funcționarea pieței comune – cuprinde și funcționarea pieței comune a muncii prin libera circulație a lucrătorilor. În acest sens, trebuie să fie luate în considerare forțele libere care afectează această piață la nivelul condițiilor de muncă, adică organizațiile patronale și ale lucrătorilor, negocierile purtate de acestea în cadrul dialogului social, precum și presiunea exercitată în ce privește conținutul măsurilor guvernamentale în domeniul social.

Dimensiunea socială a Pieței Interne comunitare a impus instaurarea unui dialog social între partenerii sociali reuniți la nivelul UE. Conceptul de "dialog social" a fost introdus în 1985 prin *Actul Unic European* și semnifică faptul că partenerii sociali trebuie să participe la realizarea Pieței Interne și la concretizarea dimensiunii sale sociale.

Cel de-al doilea mijloc de realizare a scopului politicii sociale – procedurile prevăzute în Tratat - se referă la procedurile privind coordonarea politicilor economice de către Consiliu și la alte competențe în domeniul economic care trebuie să fie astfel utilizate încât să se observe dispozițiile generale ale Tratatului și, în special, creșterea nivelului și calității vieții. În această privință Comisia are misiunea, potrivit art. 118, de a promova o strânsă cooperare între statele membre în domeniul în discuție, în special în materiile relative la:

- folosirea forței de muncă;
- dreptul muncii și condițiile de muncă;
- pregătirea profesională de bază și avansată;
- securitatea socială;
- prevenirea accidentelor și a bolilor profesionale;
- dreptul de asociere și negocierile colective între patronat și lucrători.

În acest scop, Comisia, acționând în strânsă colaborare cu statele membre, va face studii, va formula avize și va proceda la consultări atât asupra problemelor ce survin pe

21 Octavian Manolache – *Drept comunitar*, Editura All Beck, București, 1995, p. 241.

22 Giandomenico Majone – *The European Community Between Social Policy and Social Regulation*, *Journal of Common Market Studies* 3, no. 2 (June), 1993, p. 168, citat în **Desmond Dinan** – *op. cit.*, p. 425.

plan național, cât și asupra acelor de interes pentru organizațiile internaționale. De asemenea, Comisia poate să facă recomandări.

Cel de-al treilea mijloc – apropierea prevederilor stabilite prin lege, regulament sau acțiune administrativă - este o aplicare în materia specifică a politicii sociale a dispozițiilor generale prevăzute de art. 100-102 din Tratat. Diferențele dintre legislațiile naționale pot să survină mai ales în sistemele de securitate socială. Ele pot să genereze importante distorsionări ale concurenței datorită cheltuielilor financiare în unele sectoare. De asemenea, ele pot fi susceptibile să afecteze direct stabilitatea sau funcționarea pieței comune a muncii prin avantajele sau dezavantajele pe care unele legislații naționale le-ar putea aduce²³. Pentru a preîntâmpina producerea unor asemenea efecte negative, numeroase măsuri de armonizare a legislațiilor și politicilor sociale au fost adoptate în diverse domenii precum regimul securității sociale, condițiile de muncă și de salarizare, igiena și securitatea muncii, politica locuințelor.

IV. Politica socială a U.E. și armonizarea legislațiilor naționale

Armonizarea legislațiilor naționale este obiectivul urmărit de UE. Politica socială promovată de aceasta nu constă în a transfera competențele statelor membre instituțiilor comunitare, ci de a elabora împreună dispoziții a căror aplicabilitate asupra populației active a tuturor statelor membre să contribuie, pe de o parte, la o egalizare (uniformizare) a condițiilor de concurență din producția economică și, pe de altă parte, la punerea bazelor unei protecții juridice identice pentru toți muncitorii, oricare ar fi locul lor de muncă.

Cele mai importante rezultate înregistrate au fost în domeniul egalității de remunerare între bărbați și femei, al protecției muncitorilor și al ameliorării condițiilor de viață și de muncă.

Comisia este instituția principal implicată în politica socială. Directoratul General pentru Angajare, Afaceri Sociale și Educație (DGV) schițează propunerile legislative și studiile de influență, cum sunt seriile anuale *Employment in Europe* (Munca în Europa).

Consiliul a fost mult mai puțin interesat și mult mai puțin receptiv la problemele politicii sociale decât Comisia. De asemenea, Consiliul European numai în mod ocazional ia poziție privind politica socială, cum a fost la întâlnirea de la Madrid din decembrie 1995, când a declarat: "crearea de locuri de muncă a fost principalul obiectiv social, economic și politic al UE și al statelor membre".

Parlamentul European este "un avocat al politicii sociale"²⁴ al cărui rol a fost întărit de Tratatul UE. În interiorul Parlamentului, gruparea Partidului Socialiștilor Europeni și gruparea Partidului Poporului European (creștin-democrații) cooperează în mod frecvent în scopul sprijinirii obiectivelor politicii sociale. Partenerii sociali sunt, de asemenea, importanți actori ai politicii sociale. Sub auspiciile Tratatului UE și ale unui acord privind instituirea dialogului social, ei au un rol cvasi-oficial în formularea politicii sociale.

²³ Octavian Manolache – *op. cit.*, p. 241-242.

²⁴ Desmond Dinan - *op. cit.*, p. 426.