

# Politica socială – catalizator al transformării Uniunii Europene într-o societate bine ordonată

■ ADELIN DUMITRU

[National School of Political and Administrative Studies Bucharest]

## Abstract

*In this paper I hold that the European social policy is an incentive for the qualitative leap of the European Union towards a well-ordered society, characterized by an overlapping consensus. I will follow Rawls' account of these concepts, as they have been put forward in his Theory of Justice and in his subsequent works. I hold that not only this is what should happen, but also that the actual trends deem this scenario plausible and viable (correspondingly, I hold that European Union's becoming a well-ordered society is desirable and that its social policy is what deems the transition feasible).*

## Keywords

European Social Fund; European social policy; Overlapping consensus; Welfare State; Well-ordered society

## I. Introducere

Conform anumitor teorii asupra naturii statului modern, acesta s-a consolidat în urma unor momente de ruptură („critical junctures”), precum consolidarea statală inițială, dezvoltarea capitalismului, emergența naționalismului, dezvoltarea politicilor sociale<sup>1</sup>. Aceste transformări succesive au dus la întărirea statului, în sensul în care ceea a rezultat a fost suprapunerea granițelor economice, politico-administrative, militare și culturale<sup>2</sup>. Acestui set de evenimente pare însă a-i fi urmat ceea ce ar putea constitui debutul disoluției sale, și anume Europeanizarea. Prin Europeanizare înțeleg pe parcursul acestei lucrări „procesul în continuă desfășurare și mutual constitutiv de schimbare, legând nivelul național și cel european, surprinzând interdependența în creștere dintre cele două”<sup>3</sup>. În această lucrare îmi propun

1 Stefano Bartolini, „A comparative Political Approach to the EU formation”, Working Paper for the Centre of European Studies, University of Oslo, 2006, 3-4

2 Stefano Bartolini, *Restructuring Europe. Centre formation, system building and political structuring between the nation state and the European Union* (Oxford: Oxford University Press, 2005), 22

3 Dan Marek and Michael Baun, *The New Member States and the European Union. Foreign Policy and Europeanization* (London: Routledge, 2013), 5-6

să urmăresc evoluția politicii sociale a ceea ce astăzi cunoaștem drept Uniunea Europeană, încercând să stabilesc dacă tendințele actuale ar putea, printr-o eventuală dependență de cale, fără a exclude potențiale consecințe nebănuite ale socializării, să ducă la „o societate bine ordonată”, în înțelesul pe care Rawls l-a atribuit acestui concept și pe care îl voi trata pe îndelete în secțiunea următoare. Așa cum am menționat anterior, *ab initio* politica socială a fost un atribut exclusiv al statului național. Acesta s-a transformat treptat într-un *welfare state* fie sub presiunile aduse de dezvoltarea capitalismului, fie de nevoia elitelor de a se legitima<sup>4</sup>. La finele secolului XX, statul bunăstării s-a aflat la confluența a două forțe opuse: una centripetă, marcând pericolul imploziei (așa-numita criză a statului bunăstării<sup>5</sup>) și una centrifugă, herald al disoluției multidimensionale a statului-național (europenizarea). Implicațiile europeanizării în domeniul politicilor sociale sunt multifacetate: statele membre își pierd într-o măsură mai mică sau mai mare monopolul deciziilor asupra cui poate primi beneficii sociale, de asemenea nu mai pot limita accesul cetățenilor la jurisdicții externe (astfel reducându-se suprapunerea granițelor, considerată o *conditio sine qua non* a statului națiune). Nu în ultimul rând, statele nu mai pot preveni existența altor sisteme de beneficii sociale („străine”) pe teritoriul lor<sup>6</sup>.

Schimbări substanțiale, așadar, par a fi însoțit, în mod neprevăzut, integrarea europeană. Semnificativă mi se pare a fi întrebarea dacă lucrurile evoluează spre o societate bine ordonată – miza constând în aceea că, o astfel de societate ar fi una care să încorporeze principiile dreptății ca echitate, cu o concepție publică despre dreptate, Rawls considerând-o îndeobște compatibilă cu o democrație constituțională.<sup>7</sup> Mult-discutatul „deficit democratic” al Uniunii Europene și refuzul cetățenilor danezi și francezi de a permite Uniunii Europene să facă un salt calitativ, prin votul negativ la referendumul privind adoptarea Tratatului Constituțional, par a transmite că Uniunea Europeană este departe de a fi o astfel de democrație constituțională; totuși, să nu uităm că Tratatul de la Lisabona este considerat a fi „o constituție fără nume”<sup>8</sup>. O întrebare persistă: ar putea politica socială să re-legitimeze Uniunea Europeană în ochii cetățenilor ei? După așa-numitul *Maastricht blues*, când cetățenii au conștientizat că statutul de membru incumbă și costuri, nu doar beneficii<sup>9</sup>, urmează astăzi decepția provocată de rezultatele alegerilor pentru Parlamentul European. Transformarea Uniunii Europene într-o societate bine ordonată e susceptibilă, în opinia mea, să rezolve această mefiență cu care cetățenii tratează proiectul european – dacă transformarea e viabilă, singurul mod în care s-ar putea produce ar fi, consider, prin politica socială. Manners, afirmând că Uniunea Europeană este o „putere normativă”, promovând o serie de principii cu aplicabilitate universală, considera solidaritatea socială ca fiind unul dintre principiile normative constitutive ale acestui eșafodaj unic.<sup>10</sup> În condițiile în care efectele crizei financiare mondiale continuă să se resimtă, la având în veder discuțiile despre un

4 Bartolini, *Restructuring Europe*, 104

5 Vezi de exemplu Nancy Fraser, „After the family wage: gender equity and the welfare state”, *Political Theory* 22, no.4 (1994): 591-618

6 Aceste considerații se regăsesc în: Bartolini, *Restructuring Europe*, 239-240.

7 John Rawls, „Justice as fairness: political not metaphysical”, *Philosophy&Public Affairs* 14, no.3 (1985): 223

8 Francisco Aldecoa Luzarraga și Mercedes Guinea Llorente, *Europa Viitorului. Tratatul de la Lisabona*, traducere de Iordan Gheorghe Bărbulescu (Iași: Polirom, 2011), 248

9 Bernhard Wessels, „Trust in Political institutions”, în Jacques Thomassen (editor), *The Legitimacy of the European Union after Enlargement* (Oxford: Oxford University Press, 2009), 166

10 Ian Manners, „The normative ethics of the European Union”, *International Affairs* 84, no.1 (2008): 46

posibil „Grexit”, i.e. ieșirea Greciei din zona euro<sup>11</sup>, ascensiunea partidelor de extremă dreapta în redute ale democrației precum Franța<sup>12</sup>, conștientizarea solidarității europene ar juca un rol deosebit de important în schimbarea opiniei publice. În acest articol îmi propun să demonstrez că Uniunea Europeană poate constitui o societate bine ordonată. Cu toate că acest lucru nu poate rezolva problemele legate de slabă guvernanță și de politici economice nesăbuite, ar putea pune presiuni asupra liderilor europeni pentru a-i determina să găsească soluții viabile.

## II. Cadrul conceptual. Reflecții asupra societății bine ordonate

Dacă alăturăm concepte precum un „simț al apartenenței” și „construirea consensului” la nivel european, observăm că ceea ce caracterizează entitatea *sui generis* ce este Uniunea Europeană este pluralismul – asemănându-se în această privință cu orice regim democratic, în care oameni cu o multitudine de concepții despre ce înseamnă binele conviețuiesc<sup>13</sup>. Ori, tocmai pe acest lucru se bazează și concepția lui Rawls asupra unei societăți bine ordonate. În primul rând, pentru Rawls, dreptatea este prioritară binelui<sup>14</sup> – plecând de la asumția că o concepție despre dreptate adecvată este cea care se potrivește judecăților sale în echilibru reflectiv, i.e. o stare în care o persoană cântărește diverse concepții despre bine și hotărăște care e cea mai adecvată convingerilor sale<sup>15</sup>. O societate bine ordonată este una care avansează binele membrilor ei, fiind bazată pe o concepție publică despre dreptate<sup>16</sup>, instituțiile de bază ale societății satisfăcând principiile dreptății. Într-o societate bine ordonată, instituțiile sunt stabile. Aparent, această condiție nu pare a fi îndeplinită de către instituțiile Uniunii Europene. Această impresie însă ar însemna să ne bazăm pe o interpretare riguroasă, deoarece Rawls distinge între modul în care funcționează o instituție (maximele și strategiile acesteia) și regulile constitutive ale acesteia (stabilindu-i drepturile și datoriile)<sup>17</sup>. În primul sens, instituțiile Uniunii Europene s-au dovedit a fi destul de stabile – cu toate că de-a lungul timpului funcțiile acestora au variat, restructurări majore nu au avut loc decât cu prilejul ratificărilor tratatelor (excepții fiind restructurarea Parlamentului European în 1979 și creșterea graduală a competențelor Curții de Justiție a Uniunii Europene).

Pentru Rawls, scopul unei uniuni sociale ar trebui să fie acela de a asigura o distribuție echitabilă a bunurilor primare – condiții sociale și mijloace necesare

---

11 Deși Grexit-ul nu mai este considerată de nici o parte implicată o soluție viabilă, anumiți specialiști consideră că acest eveniment intempestiv s-ar putea produce prin accident. Mai exact, dacă Banca Centrală Europeană va refuza să plătească în continuare pentru *bailout*-ul băncilor grecești, singura soluție ar fi ca Grecia să se întoarcă la o monedă națională, ceea ce ar însemna efectiv ieșirea din zona euro. Pentru o analiză completă, ce ar constitui o digresiune nenecesară aici, vezi <http://www.wsj.com/articles/grexit-could-happen-by-accident-1421012401>

12 Frontul Național a obținut 28% din voturile totale în alegerile regionale din Franța în luna Decembrie 2015 <http://www.nytimes.com/2015/12/08/world/europe/marine-le-pen-and-national-front-get-a-boost-in-french-regional-elections.html>

13 Kalypto Nikolaidis and Janie Pelabay, „One Union, One Story? In Praise of Europe’s Narrative Diversity”, în . David Phinnemore and Alex Warleigh-Lack (editori) *Reflections on European Integration. 50 years of the Treaty of Rome* ( London: Palgrave Macmillan, 2009), 177

14 John Rawls, *A theory of Justice* (Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 1971), 31: „Conceptul dreptului e prioritar celui al binelui. Un sistem social echitabil definește până unde își pot dezvolta indivizii scopurile, și oferă un cadru în care drepturile și oportunitățile pot fi urmărite”, 31

15 Rawls, *A theory of Justice*, 48

16 Rawls, *A theory of Justice*, 453. Pentru necesitatea publicității, derivată din kantianismul rawlsian, vezi Rawls, *A Theory of Justice*, 133

17 Rawls, *A Theory of Justice*, 56

pentru ca cetățenii să își dezvolte și exercite cele două puteri morale, capacitatea de a avea o concepție despre bine și capacitatea de a avea un simț al dreptății.<sup>18</sup> Bunurile primare sunt necesare, conform lui Rawls, oricărui membru al societății, independent de concepția lor despre bine. În ultima formulare propusă de Rawls, acestea sunt drepturi și libertăți, oportunități, poziții de autoritate și responsabilități, venituri și bazele sociale ale respectului de sine (acele aspecte ale instituțiilor din structura de bază care sunt esențiale pentru ca cetățenii să își dezvolte un simț de mulțumire de sine care să le faciliteze urmărirea proiectelor personale).<sup>19</sup> Trebuie menționat că Rawls consideră că o societate bine ordonată este în sine „o formă de uniune socială” mai cuprinzătoare, de fapt „o uniune socială de uniuni sociale”, ambele având caracteristici similare. Dintre acestea, menționez că *telos*-ul cetățenilor ce se regăsesc într-o astfel de societate constă în îndeplinirea obiectivelor instituțiilor juste, și aceste forme instituționale sunt apreciate pentru valoarea lor instrinsecă<sup>20</sup>. Într-o astfel de societate, „fiecare persoană înțelege că aranjamentul este purtat pe mai multe generații, și toți au intenția să adere la principiile aceluși aranjament...Planul de viață al fiecărei persoane este ajustat la planurile altora de către principii mutual acceptate”<sup>21</sup>. Un aspect definitoriu al societății bine ordonate constă în existența *de facto* și în cele din urmă *de jure* a unui „consens cuprinzător” (*overlapping consensus*). Astfel, pluralitatea concepțiilor despre bine trebuie să dea naștere printr-un proces dialectic unei sinteze în forma unui consens „care să includă toate doctrinele filozofice și religioase susceptibile să persiste și să câștige aderenți într-o democrație constituțională mai mult sau mai puțin dreaptă”<sup>22</sup>. Conform considerațiilor ulterioare ale lui Rawls asupra societății bine ordonate, aceasta nu trebuie să fie o „creație originală”, ci doar să „articuleze idei și principii familiare și intuitive” într-o formă care să corespundă principiilor dreptății<sup>23</sup>. Având un scop practic, pentru a reuși să susțină adevărată liberă a persoanelor la eșafodajul său instituțional, trebuie să evite chestiunile ce pot naște conflicte ireconciliabile<sup>24</sup>. Membrii unei societăți bine ordonate sunt îndreptățiți să ceară sprijinul instituțiilor existente pentru a își putea îndeplini interesele de ordin superior.<sup>25</sup> Societatea bine ordonată nu este monolitică – există o multitudine de interese, preferințe ce însă devin din ce în ce mai interdependente – diviziunea ei nu înseamnă că membrii nu pot obține înțelegerea asupra principiilor ce îi reglementează instituțiile de bază, nu înseamnă că nu poate exista un consens public cu privire la chestiunile de justiție socială și politică.<sup>26</sup> Neavând fundamente metafizice, principile trebuie să fie ranforsate de către cetățeni: „înțelegerea în ceea ce privește judecățile asupra ceea ce e drept derivă nu din recunoașterea unei ordini morale a priorice și independente, ci din adoptarea aceleași perspective sociale”<sup>27</sup>. Astfel, ceea ce o societate bine ordonată, ce ilustrează dreptatea ca echitate, realizează, este construirea unui consens cuprinzător – ideile intuitive comune sunt încorporate într-un eșafodaj instituțional și constituie baza unui regim constituțional<sup>28</sup>. Important

18 John Rawls, *Justice as fairness. A restatement* (Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 2001), 18-19

19 John Rawls, *Justice as fairness. A restatement*, 58-9

20 Rawls, *A Theory of Justice*, 527

21 Rawls, *A Theory of Justice*, 528

22 John Rawls „Justice as fairness: political not metaphysical”, *Philosophy&Public Affairs* 14, no.3 (1985): 225-226

23 Rawls „Justice as fairness: political not metaphysical”, 229

24 Rawls „Justice as fairness: political not metaphysical”, 230

25 John Rawls, „Kantian constructivism in moral theory”, *The Journal of Philosophy* 77, no. 9 (1980): 521

26 Rawls, „Kantian constructivism in moral theory”, 540

27 Rawls, „Kantian constructivism in moral theory”, 571

28 Rawls „Justice as fairness: political not metaphysical”, 246-247

de menționat este aici condiția rezonabilității. Aceasta se regăsește, pe de o parte, în principiul liberal al legitimității, pe de alta în idealul rațiunii publice. Principiul liberal al legitimității susține că puterea politică este justificată în ochii cetățenilor doar dacă se întemeiază pe principii și idei acceptabile tuturor cetățenilor rezonabili. Idealul rațiunii publice se regăsește la nivel individual, constând în aceea că cetățenii resimt o datorie civică de a nu acționa politic în moduri care ar încălca testul acceptabilității de către persoane rezonabile a politicilor adoptate.<sup>29</sup>

### III. Spre o societate bine ordonată

Definiția politicii sociale pe care o voi operaționaliza în această secțiune este următoarea: Sub denumirea politică socială regăsim:

*„acțiuni care cad sub incidența așa-numitei dimensiuni sociale a integrării europene, adică, orice act săvârșit în cadrul capitolului politicii sociale a Tratatului Comunității Europene, politicile destinate facilitării deplasării muncitorilor și, nu în ultimul rând, acțiunile menite să armonizeze variatele standarde de muncă ale statelor membre.”<sup>30</sup>*

Privită astfel, politica socială europeană prezintă o evoluție constantă, de la a fi circumstanțială în primii ani ai comunităților europene la efectele produse de integrarea piețelor, ce se înscriu în categoria erodării „autonomiei și suveranității statelor sociale naționale, situându-le tot mai mult într-o rețea multistratificată de politici publice europenizate<sup>31</sup>. În această secțiune, voi oferi unele argumente pro ipotezei conform căreia integrarea europeană în domeniul social ar duce spre o societate bine ordonată, urmând ca în următoarea să aduc contra-argumente. Demersul nu va fi unul istoric, ci doar voi puncta anumite aspecte relevante.

Am arătat mai sus cum concepția publică despre dreptate se obține prin negociere și compromis, în urma unui echilibru reflectiv – dacă în ceea ce privește echilibrul reflectiv nu pot apela decât la o asumție că ar fi existat, cel puțin în urma demersurilor întreprinse de Spaak în urma Conferinței de la Messina – în privința unui consens minimal poate fi vorba și atunci când ne uităm la originile politicii sociale. Ce s-a obținut prin adoptarea Tratatului Comunității Economice Europene (TCEE) a fost o sinteză a unui proces dialectic între statele membre ce pledau pentru o concepție neoliberală (Germania), în timp ce altele optau pentru armonizare cu o perspectivă acordată costurilor sociale și de muncă. Italia a argumentat de pildă că deschiderea granițelor din punct de vedere economic ar putea fi pernicioasă pentru sudul deja dezavantajat. Într-un final, un compromis a fost găsit, ce nu a dus la o armonizare a politicilor sociale.<sup>32</sup> Filozofia dominantă a tratatului era că bunăstarea urma să provină din creșterea economică asociată unei piețe libere, cu un număr redus de concesii, precum plata egală pentru ambele sexe (articolul 119) sau formarea unui Fond Social European (articolele 123-128), urmând ca și Comisia să promoveze cooperarea, în domenii precum condițiile de lucru, securitatea socială, prevenirea accidentelor la locul de muncă, dreptul de asociere, contractul colectiv

29 Această interpretare îi aparține lui David Estlund, „The insularity of the reasonable: why political liberalism must admit the truth”, *Ethics* 108, no.2 (1998): 254

30 Gerda Falkner, „The EU’s Social Dimension” în Michelle Cini și Nieves Perez-Solorzano Borragan (editori), *European Union Politics* (Oxford University Press, 2010), 276

31 Stephan Leibfried, „Politica socială: În seama judecătorilor și a pieței?”, în Hellen Wallace, Mark Pollack și Alasdair Young (editori), *Elaborarea politicilor în Uniunea Europeană* (București: Institutul European din România, 2011), 216

32 Gerda Falkner, *EU social policy in the 1990s. Towards a corporatist policy community* (London: Routledge, 1998), 56-57

de muncă. Intervenția în domeniul social era legitimată doar dacă ar fi contribuit la integrarea piețelor, și în urma unui vot pozitiv unanim al Consiliului- Falkner considerând că necesitatea unanimității a dus la o capcană a deciziilor comune („joint trap decision”)<sup>33</sup>. Leșirea din capcana deciziei comune a constituit-o Articolul 118a referitor la o minimă armonizare referitoare la siguranța și sănătatea muncitorilor. Evoluția Fondului Social European constituie, în opinia mea, o dovadă clară a existenței unui parcurs spre o societate bine ordonată – acesta ocupându-se de grupurile dezavantajate, de șomajul în rândul tinerilor, de promovarea egalității de gen pe piața muncii<sup>34</sup> – reprezentând așadar o ilustrare a principiului redresării Rawlsian (care este diferit de principiul inegalităților permise cu condiția îmbunătățirii celor mai puțin avantajati membri ai societății) – acesta constă în redresarea inegalităților nemeritate, societatea trebuind să acorde mai multă atenție celor plasați în poziții sociale mai puțin favorabile, pentru a rezolva „bias-ul contingențelor”<sup>35</sup> – o reitarea a practicilor legate de „activare”<sup>36</sup>.

O societate bine ordonată necesită o concepție publică despre dreptate – aceasta trebuind să fie o sinteză a diverselor concepții despre bine existente la nivelul societății. Consider că dialogul social și introducerea și extinderea Metodei Deschise de Coordonare reprezintă pași importanți în această direcție. Astfel, de-a lungul timpului au existat trei metode de elaborare a politicilor sociale – drepturi legiferate (prin metoda comunitară), legiferarea prin contractul colectiv de muncă, metoda deschisă de coordonare<sup>37</sup>. Cea din urmă presupune un proces de împărtășire a „bunelor practici” de la o societate europeană la alta, ceea ce ar putea favoriza, pe termen lung, apariția unei concepții publice despre dreptate datorită unui nivel informațional asemănător.

În evoluția metodelor de guvernare-guvernanta în politica socială, se poate remarca și o dependență de cale – înțelegă drept o structură ramificată, în care alegerea unei ramuri înseamnă îndeobște că drumul pe acea ramură este preferat, creându-se astfel un efect de inerție și de *lock-in*, *status quo*-ul perpetuându-se.<sup>38</sup> De exemplu, extinderea din 1973 către țări „cu tradiții foarte diferite de reglementare a ocupării forței de muncă și rapoarte patronat-sindicate față de cele șase state inițiale” – a dus la statutul special al Protocolului Social (care extindea votul cu majoritate calificată în domeniile precum sănătatea și securitatea, condițiile de lucru și egalitatea la locul de muncă, față de care Marea Britanie a ales derogarea (*opt-out*) – cu toate că eventual, după Tratatul de la Amsterdam, a renunțat la derogare. Totuși, efectele derogării fuseseră puternice – instrumentele juridice neobligatorii au trebuit să intre în prim plan tocmai datorită limitărilor legate de poziția specială a Marii Britanii – exemple fiind declarația solemnă din 1989 intitulată Carta Socială, programele de acțiune socială, etc.<sup>39</sup> Astfel, evoluția spre dialogul social a fost condiționată de limitările aduse metodei comunitare. O altă potențială explicație provine din instituționalismul sociologic – Falkner adoptă această poziție atunci când arată cum majoritatea guvernelor europene (cu excepția Marii Britanii) au reconsiderat necesitatea unei legislații europene a muncii pe piața internă între

33 Falkner, *EU social policy in the 1990s*, 57-58.

34 Falkner, „The EU's Social Dimension”, 284

35 John Rawls, *A theory of Justice*, 100. De fapt, principiul redresării se referă și la rezolvarea inegalităților naturale și la îmbunătățirea condiției celor mai puțin talentați

36 Leibfried, „Politica socială: În seama judecătorilor și a pieței?”, 219

37 Martin Rhodes, „Politica de ocupare a forței de muncă: Între eficacitate și experimentare”, în Hellen Wallace, Mark Pollack și Alasdair Young (editori), *Elaborarea politicilor în Uniunea Europeană* (București: Institutul European din România, 2011), 242

38 Mark Pollack, „The new institutionalisms and European integration”, în Antje Wiener and Thomas Diez (editori), *European Integration* (Oxford: Oxford University Press, 2009), 127

39 Rhodes, „Politica de ocupare a forței de muncă: Între eficacitate și experimentare”, 244-245

Actul Unic European și Consiliul European de la Strasbourg, ținut la finalul anului 1986<sup>40</sup>. De asemenea, un efect de *spillover* produs de activitatea intensivă și extensivă (în sensul că a luat măsuri atât semnificative calitativ cât și în număr tot mai mare) a Curții de Justiție europene a dus la o interpretare lărgită a familiei pe care un imigrant o putea aduce, de asemenea contribuind la egalizarea avantajelor sociale pentru muncitorii imigranți în raport cu cei naționali<sup>41</sup>. Evident, „activismul Curții Europene de Justiție poate genera resentimente”<sup>42</sup> – dar, dacă ne gândim la rolul major pe care l-a avut CEJ în ceea ce privește libera circulație a serviciilor<sup>43</sup> – așa spune că rolul este mai degrabă pozitiv. Astfel, instituțiile nu doar au modificat „calculele strategice ale indivizilor” ci și preferințele lor de bază și identitatea proprie – nu pentru a maximiza eficiența, ci pentru a îmbunătăți legitimitatea socială<sup>44</sup> – Leibfried aprecia că politica socială a avut implicații profunde, „care remodelează limitele autonomiei naționale”<sup>45</sup>.

A doua metodă de legiferare în domeniul politicii sociale (conform taxonomiei propuse de Rhodes) ilustrează, în opinia mea, un pas înainte spre societatea bine ordonată – dialogul social interprofesional, care „implică partenerii sociali europeni, angajatori și sindicate”<sup>46</sup> este exemplul perfect al căutării unui *overlapping consensus*. Mai mult, lansarea Strategiei Europene pentru Ocuparea Forței de Muncă în 1997, „o strategie pluridimensională de creare de locuri de muncă, bazată pe instrumentele juridice neobligatorii (soft-law) de evaluare între egali, analiză comparativă și convingere” a reprezentat o altă cărămidă în fundația societății bine ordonate. Metoda deschisă de coordonare, bazată pe deliberare, *peer review*, transferul de politici – reprezintă o alternativă viabilă la vechile metode rigide, reflectând căutarea unei concepții publice asupra celor mai bune practici. Deliberarea între actori raționali și rezonabili este centrală în teoria rawlsiană – Strategia europeană pentru ocuparea forței de muncă constituind tocmai un astfel de abordare deliberativă, „de căutare a consensului”<sup>47</sup>. Am menționat și că societatea bine ordonată se bazează pe posibilitatea cetățenilor de a face solicitări pentru a îi ajuta în îndeplinirea intereselor de cel mai înalt ordin – noua prevedere a Tratatului de la Lisabona, inițiativa cetățenească, reprezintă, pe lângă un exemplu de guvernare multi-nivel, și o apropiere de această condiție rawlsiană. Mai mult, jurisprudența CEJ a străpuns granițele statului național, extinzând concurența în domeniul furnizării de servicii<sup>48</sup> și răspunzând nevoilor cetățenilor – cum ar fi, de exemplu, cazul *Laval*<sup>49</sup>. Astfel, baza minimă necesară pentru a reconcilia pluralitatea intereselor e afirmată prin metoda deschisă de coordonare, ce a dus la armonizarea politicilor sociale naționale.<sup>50</sup>

---

40 Falkner, *EU social policy in the 1990s*, 67

41 Falkner, *EU social policy in the 1990s*, 61

42 Leibfried, „Politica socială: În seama judecătorilor și a pieței?”, 237

43 Vezi cazurile *Kohll*, *Decker* prezentate în Leibfried, „Politica socială: În seama judecătorilor și a pieței?”, 231

44 Peter Hall and Rosemary Taylor, „Political Science and the three New Institutionalisms”, Paper presented by Peter Hall as a lecture during a MPIFG Scientific Advisory Board meeting, 15-16 in the printed version

45 Leibfried, „Politica socială: În seama judecătorilor și a pieței?”, 231

46 Rhodes, „Politica de ocupare a forței de muncă: Între eficacitate și experimentare”, 246

47 Rhodes, „Politica de ocupare a forței de muncă: Între eficacitate și experimentare”, 250

48 Rhodes, „Politica de ocupare a forței de muncă: Între eficacitate și experimentare”, 254

49 Prin care „acțiunea sindicatului suedez împotriva unei societăți letone care a construit o școală în Suedia având ca angajați muncitori letoni, care erau plătiți cu 40% mai puțin pe oră față de salariul câștigat local de muncitorii suedezi, a fost considerată ilegală în temeiul articolului 49 al TCE privind libertatea de a presta servicii”. Rhodes, „Politica de ocupare a forței de muncă: Între eficacitate și experimentare”, 255

50 Falkner, „The EU’s Social Dimension”, 285

#### IV. O perspectivă sceptică

Pe de altă parte, „istoricul politicii UE de ocupare a forței de muncă sugerează că substanța măsurilor de ocupare a forței de muncă va rămâne foarte contestată, iar funcționarea lor departe de a fi una lină”<sup>51</sup>. Există și potențiale contraargumente ce pot fi ridicate privitoare la posibilitatea transformării politicii sociale europene într-un catalizator al ascensiunii unei societăți bine ordonate. Acestea vin îndeobște pe filieră interguvernamentală, corelate cu asumții derivate din teoria alegerii raționale, varianta instituționalistă a acesteia în mod special. Voi discuta în această secțiune modul în care Wolfgang Streeck concepe evoluția politicii sociale, a tensiunilor inerente jocurilor de putere dintre statele naționale și instituțiile supranaționale europene<sup>52</sup>, cu un caveat referitor la faptul că nu voi aduce în discuție decât acele aspecte ce mai sunt valabile și astăzi, într-o măsură mai mică sau mai mare, după schimbările substanțiale aduse în urma ratificării tratatelor de la Amsterdam, Nisa și Lisabona.

Streeck, în tradiția lui Hoffmann, își propune să demonstreze că statul național nu e învechit – cel puțin nu în ceea ce privește politicile sociale. Pentru a înțelege adecvat politica socială la nivel european, trebuie să ne disociem de imaginea unui stat al bunăstării europene, direcție de cercetare care nu pare a fi capabilă să ofere o explicație potențială fundamentală<sup>53</sup>. Respingând ceea ce numește „federalismul teleologic”<sup>54</sup>, consideră că politica socială europeană va fi pentru totdeauna realizată la două niveluri – supranațional și național cu interacțiuni complexe între ele. Un stat european federal al bunăstării nu poate apărea, conform lui Streeck, dintr-o suită de motive: semnificativă mi se pare respingerea implicită a unei concepții publice despre dreptate, datorată conflictului ireconciliabil (să ne amintim că Rawls spunea că, deși indivizii dintr-o societate ordonată au interese concurente și diferite, acestea sunt în ultimă instanță complementare) dintre grupurile de interese europene. Această luptă pentru întâietate se reflectă în preferința grupurilor de interese ale angajatorilor pentru non-decizii, „ceea ce interguvernamentalismul este cel mai probabil să producă”<sup>55</sup>. Nu doar că Uniunea Europeană nu se îndreaptă spre o „formă statală funcțional integrată și teritorial consolidată” dar devine o „colecție de aranjamente funcționale suprapuse pentru coordonare mutuală între statele participante”, acea Europă a „geometriilor variate”, unde un grup de state preferă să își urmărească scopul, în timp ce altele se pot menține deoparte (cazul derogării inițiale a Marii Britanii de la Protocolul Social). Aici se pare că Streeck s-a înșelat, deoarece considera că acțiunea acesteia va duce la un efect de hazard moral, în timp ce aceasta a renunțat la derogare în 1997. În plus, Carta Drepturilor Fundamentale a devenit o parte importantă a proiectului european în mileniul III) – ceea ce se mai cunoaște și drept cooperare consolidată. Oferind o perspectivă instituționalistă a alegerii raționale, măsurile sociale adoptate de Uniunea Europeană nu mai sunt pentru Streeck rezultatul unui efect de socializare, a unui echilibru reflectiv în care acțiunile sunt corelate cu preferințele actanților, în care

51 Rhodes, „Politica de ocupare a forței de muncă: Între eficacitate și experimentare, 257

52 Expunerea din această secțiune se bazează pe capitoul „Neo-voluntarism: A new European Social Policy Regime?”, în Gary Marks, Fritz Scharpf, Philippe Schmitter and Wolfgang Streeck (editori), *Governance in the European Union* (London: Sage Publications, 1996), 64-95.

53 Împrumut acest concept de la Nozick, pentru că mi se pare a fi adecvat demersului întreprins de Streeck. Prin explicație potențială fundamentală, Nozick înțelege „o explicație care, dacă ar fi efectivă, ar cuprinde întregul domeniu luat în considerație”. Vezi Robert Nozick, *Anarhie, stat și utopie*, traducere de Mircea Dumitru (București: Humanitas, 1997), 49

54 Streeck, „Neo-voluntarism: A new European Social Policy Regime”, 65. Ironia este că aici se aseamănă cu Rawls, prin aceea că respinge teleologia

55 Streeck, „Neo-voluntarism: A new European Social Policy Regime”, 70



judcățile de valoare sunt mediate prin intermediul unui eșafodaj instituțional general acceptat și care reprezintă o concepție publică despre dreptate. Din contră, progresele realizate la nivelul politicii sociale europene derivă din interesele egoiste ale statelor membre, care fac tot posibilul pentru a își menține viabilitatea ca „entități formal suverane”. Un exemplu edificator și pertinent este acela al presiunilor Germaniei pentru o directivă care să oblige firmele dintr-un stat membru care își trimit angajații într-un alt stat să le plătească salarii raportate la cele locale, conform principiului teritorialității, cu scopul de a păstra sistemul de fixare al salariilor negociate colectiv din Germania.<sup>56</sup> Mai mult, eludând clivajul stânga-dreapta<sup>57</sup>, Uniunea Europeană a trebuit să lege directivele din Programul de Acțiune Socială de alte concepte unanim acceptate – un exemplu a ceea ce Nickel numea „argumente de conectare”<sup>58</sup>, adică, condiționarea implementării efective a unui drept acceptat de unul controversat (discuția era despre drepturile de generația a treia cele socio-economice) – e.g. de politici de non-discriminare, sănătate sau siguranță<sup>59</sup>.

În cele din urmă, neconcepând că politicile se fac într-un mediu valoric, Streeck considera că „politica națională socială în contextul economic și instituțional european se poate muta spre două alternative”, i.e. dereglementarea și coaliții naționale, o re-reglementare post-social-democratică<sup>60</sup>. Pe de altă parte, evoluția istorică nu i-a dat dreptate: consider că ascensiunea Metodei Deschise de Coordonare și coalițiile largite se potrivesc mult mai bine în ziua de astăzi legiferării în domeniul politicii sociale europene.

## V. Concluzii

Conform Eurobarometrului din toamna anului 2013, principalele motive de îngrijorare pentru cetățeni erau prețurile în creștere ( pentru 40% din respondenți), șomajul (20%) – sănătatea și asigurările sociale, pensiile fiind însă considerate într-o mai mică măsură amenințătoare decât nivelul taxelor, de pildă.<sup>61</sup> Dintre inițiativele elaborate în cadrul Strategiei Europa 2020, cea mai favorizată a fost cea referitoare la sprijinul acordat săracilor și combaterea excluziunii sociale, precum și reintegrarea lor activă în societate – 81% dintre respondenți considerând-o importantă.<sup>62</sup> Am oferit aceste date statistice pentru a reflecta trendurile nu doar la nivelul „elitelor” și a celui instituțional, ci și la nivelul opiniei publice, care în mare parte percepe problemele ce pot fi rezolvate prin potențarea eforturilor în cadrul politicii sociale ca urgente, dar și cu un potențial de a fi rezolvate. Din altă direcție, acțiunea sindicală sprijină Dialogul cu partenerii sociali, problemele legate de ocuparea forței de muncă și de piața muncii, libera circulație a lucrătorilor și politica migratorie, asociate cu preocupările privind sănătatea, securitatea socială și condițiile de viață<sup>63</sup>.

Uniunea Europeană, în ciuda tuturor așteptărilor, pare a se îndrepta spre a deveni o formă de societate bine ordonată – dacă va reuși acest demers, rămâne de

---

56 Streeck, „Neo-voluntarism: A new European Social Policy Regime”, 74

57 Acest argument este discutabil însă, dar îl prezint pentru a înțelege posibilele contraargumente ce se pot aduce ipotezei propuse.

58 Urmându-l pe Henry Shue: „linkage arguments”, vezi James Nickel, „A defense of Welfare Rights as Human Rights”, in Thomas Christiano and John Christman (editori), *Contemporary Debates in Political Philosophy* (Oxford: Wiley-Blackwell, 2009), 441

59 Streeck, „Neo-voluntarism: A new European Social Policy Regime”, 74

60 Streeck, „Neo-voluntarism: A new European Social Policy Regime”, 87

61 Standard Eurobarometer 80, Autumn 2013, 13, [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb80/eb80\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb80/eb80_en.htm)

62 Standard Eurobarometer 80, Autumn 2013, 31, [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb80/eb80\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb80/eb80_en.htm)

63 Dusan Sidjanski, *Viitorul Federalist al Europei*, traducere de Raluca Brad și Daniela Râpan (Iași: Polirom, 2010), 133

văzut. Am încercat pe parcursul acestei lucrări să aduc în discuție atât argumente pro, cât și contra acestei idei. Consider că argumentele pro sunt mai numeroase și mai pertinente în raport cu celelalte, dovedind existența unui „pluralism cultural cu un fundal de pluralism moral”<sup>64</sup>. Conflictele potențiale privind strategia cea mai bună pentru realizarea obiectivelor politicii sociale nu trebuie să îngrijoreze – în pluralitatea perspectivelor asupra Uniunii Europene constă caracterul său democratic<sup>65</sup>, pe nedrept acuzat de a lipsi. Un consens minimal, în sensul aceluia *overlapping consensus* este necesar la nivelul Uniunii Europene – care pare a deveni tot mai mult un „consens cuprinzător de consensuri cuprinzătoare” (*overlapping consensus of overlapping consensus*)<sup>66</sup>. Arena politică europeană, încă în formare, nu poate decât beneficia de expresivitatea unor conflicte de perspectivă rezonabile<sup>67</sup>. În spatele Uniunii Europene nu se află o singură cale posibilă – dar trendul actual, și evoluția politicii sociale, mă face să susțin ipoteza conform căreia o societate bine ordonată europeană este posibilă în viitorul apropiat.

Dacă teoriile sunt asemenea unor hărți<sup>68</sup>, persoanele care le utilizează vor ajunge de multe ori la concluzii diferite. Aceasta se datorează într-o oarecare măsură și faptului că unele teorii par a se aplica unui anumit context, dar nu putem fi convinși că realitatea empirică pe care o studiem se aseamănă cu respectivul context.<sup>69</sup> Unii autori ar pretinde că asumțiile din teoria ideală nu se pot aplica contextelor non-ideale, fiind înaintate cu conștiința faptului că nu vor fi de folos în adoptarea politicilor publice.<sup>70</sup> Totuși, teoria ideală este importantă pentru că ne conferă posibilitatea de a ne clarifica principiile, soluții la probleme.<sup>71</sup> Mecanismul echilibrului reflectiv rawlsian facilitează tocmai acest lucru. În ultimă instanță, Rawls considera că, până ce nu stabilim principiile teoriei ideale, teoriei non-ideale îi va lipsi un obiectiv. Nu ne vom putea da seama niciodată dacă suntem pe calea cea dreaptă, atât timp cât nu avem standarde ideale bine fixate.<sup>72</sup> Simmons consideră că, uneori, chiar și cei ce nu sunt preocupați de probleme filozofice urmăresc anumite idealuri.<sup>73</sup> În cazul Uniunii Europene și a politicii sociale promovate de aceasta, am putea la fel de bine avea practicieni ce lucrează într-o paradigmă rawlsiană. Pot exista, bineînțeles, interpretări diferite, asupra politicii sociale europene. Dar, dacă există o șansă cât de mică pentru a ajunge la idealul unei societăți bine ordonate, consider că, în actualele condiții non-ideale, nu putem tinde spre acesta decât în crezul politicilor sociale europene.<sup>74</sup>

---

64 Kalypso Nikolaidis and Janie Pelabay, „One Union, One Story? In Praise of Europe’s Narrative Diversity”, în David Phinnemore and Alex Warleigh-Lack (editori), *Reflections on European Integration. 50 years of the Treaty of Rome* (London: Palgrave Macmillan, 2009), 179

65 Nikolaidis and Pelabay, „One Union, One Story?..”, 181

66 Nikolaidis and Pelabay, „One Union, One Story?..”, 187; 176

67 Nikolaidis and Pelabay, „One Union, One Story?..”, 192

68 David Schmitz, *Elemente ale dreptății*, traducere de Tudor Glodeanu și Ionuț Sterpan (București: Humanitas, 2012), 42

69 David Schmitz, *Elemente ale dreptății*, 42

70 Zofia Stemplowska, „What’s ideal about ideal theory”, *Social Theory and practice* 34, no.3 (2008): 319

71 Stemplowska, „What’s ideal about ideal theory”, 339

72 John Simmons, „Ideal and Non-ideal theory”, *Philosophy & Public Affairs* 38, no.1 (2010): 34

73 Simmons, „Ideal and Non-ideal theory”, 35

74 O complicație neprevăzută constă în șocul exogen al crizei imiganților ce a izbucnit la finalul lunii August 2015. Identificarea Uniunii Europene cu o putere normative poate fi falsificată, în funcție de cum vor reacționa unele state membre. Măsurile luate de guvernul maghiar, de exemplu, împotriva refugiaților ar putea falsifica teoria prezentată anterior. Totul va depinde însă de modul în care statele membre vor reuși să integreze refugiații în politica socială națională, mai întâi, și de cum instituțiile Uniunii Europene se vor asigura că imigranții nu sunt tratați discriminatoriu.

David Estlund sugerează că o teorie a dreptății ar putea să fie „aspirațională”, în sensul în care impune standarde care nu sunt atinse, dar ar putea fi atinse. Totuși, aceasta trebuie dublată de o teorie normativă concesivă, care suplimentează teoria aspirațională. Teoria concesivă ar trebui să conștientizeze într-o serie de compromisuri incrementale în fața realității empirice, în eventualitatea în care starea lumii se dovedește prea distanțată de asumțiile inițiale ale teoriei aspiraționale<sup>75</sup>. Trebuie evitat însă să cădem în ceea ce el numește „realism mulțumit cu sine” (*complacent realism*)<sup>76</sup>. Poate că este nevoie de o astfel de justificare teoretică pentru politica socială europeană, dacă vrem ca inevitabilele concesii făcute în fața realității empirice să fie cât mai neimportante pentru substanța politicii respective. În orice caz, consider că politica socială europeană, imperfectă cum este, poate fi cea mai rapidă cale de a ajunge la o societate bine ordonată. Chiar dacă această țintă nu va fi atinsă prea curând, sau niciodată, consider că persistă nevoia unei astfel de aspirații, care să acționeze ca o hartă morală și care să faciliteze evaluarea morală a stărilor lumii rezultate din politica socială europeană.

---

75 David Estlund, *Democratic Authority: a philosophical framework*, (Princeton: Princeton University Press), 267-8. Nu aceasta este variant susținută de Estlund, însă.

76 David Estlund, „Utopophobia”, *Philosophy & Public Affairs* 42, no. 2 (2014): 115