

# 2

## Прашањето на **Отворениот метод на координација (ОМК)** и родот во „Европската Платформа за борба против сиромаштијата и социјалната исклученост“

аналитички осврт



...towards common values!

“Овој аналитички осврт беше овозможен во рамките на програмата CIVICA Mobilitas - имплементирана од ЦИРа и финансиски поддржана од SDC. Овде наведените мислења се мислењата на авторот/ите и нужно не ги рефлектираат мислењата на ЦИРа и SDC”.



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development  
and Cooperetion SDC



ЗДРУЖЕНСКА

Здружение на граѓани Акција Здруженска,  
ул. Васко Карајанов бр.2-1/4,  
Скопје, Македонија  
Тел/факс: (02) 3 215 660; (02) 3 215 661,  
e-mail: [zdruzenska@t-home.mk](mailto:zdruzenska@t-home.mk);  
[www.zdruzenska.org.mk](http://www.zdruzenska.org.mk)

---



# Вовед

Новата европска стратегија за развој позната како Европа 2020 претставува комплексен процес преку кој, меѓу другото, Европската Унија се обидува да одговори на неколку клучни предизвици како што е актуелната финансиска и економска криза, но, и на потребата од континуитет со Лисабонската стратегија. Иако стратегијата не претставува единствен одговор на тековните проблеми со кои се соочуваат земјите на Европската Унија, како развојна стратегија, таа проектира неколку клучни приоритети во областите на економијата, одржливиот развој и социјалните релации поврзани со економијата. Стратешките насоки поврзани со борбата со сиромаштијата и социјалната исклученост претставуваат интегрален дел од стратегијата како една од седумте таканаречени „водечки иницијативи“. Оваа иницијатива именувана како „Платформа за борба против сиромаштијата и социјалната исклученост“, е претставена и како рамка за социјална и територијална кохезија на Европската Унија. На тој начин, преку Платформата е задоволен принципот на еднаков третман и поврзаност на економските и социјалните проблеми и прашања како единствена целина во развојните политики на ЕУ што претставуваше придобивка од Лисабонската стратегија.

Меѓутоа, токму прашањата на социјалната политика во рамките на Европа 2020 ги продолжија тензиите околу имплементација и координација на активностите предвидени со стратегијата. Со Платформата се предвидува трансформација на Отворениот метод на координација (ОМК) со што многу од придобивките од овој процес беа и се доведени во прашање. Една од клучните забелешки од страна на водечките европски граѓански организации<sup>1</sup> кон Платформата е отфрлањето на задолжителните извештаи од страна на

---

1 The role of the Social OMC in the context of Europe 2020: EAPN's input, <http://www.eapn.eu/images/stories/docs/EAPN-position-papers-and-reports/2011-eapn-input-on-social-omc-final-en.pdf>

земјите членки до Комисијата, што се толкува како намалување на степенот на отчетност и политичка одговорност на носителите на националните социјални политики. Слични забелешки се упатуваат и на други аспекти на Платформата, посебно на оние кои се поврзани со ОКМ. Флексибилноста и олабавувањето на стандардите во Платформата се видливи и во политиката на проширување на ЕУ. И покрај фактот на постоење на јасни критериуми за интеграција на родовата перспектива во Заедничкиот Меморандум за социјална инклузија, во случајот на Хрватска тие критериуми се целосно изоставени: само една страна за родовата еднаквост во извештајот на Меморандумот и тоа е сè.

Целта на овој осврт е да ја прикаже Идејата на Платформата онака како што е претставена во Комуникацијата на Комисијата<sup>2</sup>, и притоа да ја оцениме нејзината поставеност во однос на ОКМ, и во контекст на родовите прашања во рамките на тој процес.

## ”Структура на стратегијата Европа 2020

На почетокот од анализата ќе ги прикажеме главните компоненти на стратегијата Европа 2020<sup>3</sup>, кои претставуваат три меѓусебно поврзани приоритети:

- ▶ **Паметен раст** - развој на економијата заснована на знаење и иновации, научно-технолошки истражувања и развој, иновации, дигитално општество
- ▶ **Одржлив економски раст** – раст кој е конкурентен и ефикасен во искористувањето на ресурсите
- ▶ **Инклузивен раст** – економија која нуди повеќе вработувања истовремено обезбедувајќи социјална и територијална кохезија

---

2 European Commission , Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions The European Platform against Poverty and Social Exclusion: A European framework for social and territorial cohesion SEC(2010) 1564 final <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6395&langId=en>

3 European Commission, EUROPE 2020 A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, COM (2010) 2020 final, Brussels, 3.3.2010, <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF>

Овие тематски области содржат пет главни цели на стратегијата:

1. Зголемување на стапката на вработеност на населението на возраст од 20 до 64 година од 69 % на 75% преку поголемо учество на млади луѓе, постари и неквалификувани работници, како и подобра интеграција на легалните мигранти.
2. Зголемување на процентот од БДП наменети за истражување и развој од 1,9 на 3 %.
3. Постигнување на климатско – енергетската цел « 20/20/20 » - 20% намалување на емисиите на гасови кои го предизвикуваат ефектот на стаклена бавча, 20% зголемување на учеството обновливи извори на енергија во финалната потрошувачка и 20 % зголемување на енергетска ефикасност
4. Намалување на стапката на раното напуштање на училиштето под 10% од сегашните 15 %, и зголемување на процентот на население со диплома од високо образовните институции од 31 % до 40 %.
5. Намалување на бројот на луѓето кои живеат под линијата на сиромаштија за 25 %, што ќе претставува над 20 милиони луѓе спасени од сиромаштија.

Седумте водечки иницијативи или столбови на Стратегијата се подредени под приоритетните области:

### ПАМЕТЕН РАСТ

- ▶ **Иницијатива за иновации** – иницијатива со која се уредуваат условите за финансирање на истражувања и иновации кои ќе креираат нови вработувања и ќе го поттикнат економскиот раст
- ▶ **Иницијатива млади во движење** – со што ќе се подобрат перформансите на образовните системи и ќе го подобри вклучувањето на младите на пазарот на трудот
- ▶ **Иницијатива дигитална агенда** – промовирање на единствен дигитален пазар и заложба за широкопојасен интернет за сите

## ОДРЖЛИВ РАСТ

- ▶ **Иницијатива за ефикасно искористување на ресурсите** – ефикасно искористување на ресурсите, модернизација на транспортните мрежи и енергетската ефикасност
- ▶ **Иницијатива за индустриска политика во ерата на глобализација** – подобрување на деловното опкружување и особено за малите и средни претпријатија и поддршка на развојот на силна индустриска база на глобално ниво

## ИНКЛУЗИВЕН РАСТ

- ▶ **Агенда за нови вештини и работни места** – модернизација на пазарот на трудот, подобрување на вештините и знаењето на работната сила и зголемување на стапката на вработеност
- ▶ **Платформа за борба против сиромаштијата и социјалната исклученост** – иницијативата ја промовира социјалната и територијалната кохезија, борбата против сиромаштијата и социјалното исклучување и обезбедува услови за активно вклучување на граѓаните во општеството.

## ”Основите на Европска платформа за борба против сиромаштијата и социјалната исклученост”

Во воведот на Комуникацијата<sup>4</sup>, Комисијата оценува дека борбата против социјалната исклученост, промоцијата на социјална правда и основните права веќе долго време се главните цели на Европската Унија врз основа на почитување на човечкото достоинство и солидарност. Но, Комисијата констатира дека Европската Унија треба уште поефикасно и поефективно да им помогне на своите економско најзагрозени граѓани. Клучот за борбата

---

4 European Commission , Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions The European Platform against Poverty and Social Exclusion: A European framework for social and territorial cohesion SEC(2010) 1564 final <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6395&langId=en>

против сиромаштијата е да се врати економски раст со повеќе и подобри работни места.

Европската комисија предлага да се воспостави Платформа за борба против сиромаштијата и социјалната исклученост, како една од седумте иницијативи кои ќе придонесат кон остварувањето на таа цел. Целта на Платформата е земјите членки на ЕУ, институциите и засегнатите страни да се обединат во борбата против сиромаштијата и социјалната исклученост. Бидејќи кризата ќе ги намали буџетите за социјалните трансфери, овие здружени активности треба да ја зголемат ефикасноста и осмислувањето на нови партиципативни начини на решавање на проблемот на сиромаштијата.

Борбата против сиромаштијата и социјалното исклучување мора да се потпре на раст и вработување, како и на модерна и ефикасна социјална заштита. За таа цел, новите и иновативните мерки за социјална заштита мора да бидат комбинирани со широк спектар на социјални политики, вклучувајќи и специфични мерки во образованието, домувањето, здравството и семејните политики, односно во сите оние области во кои до сега, системите за социјална заштита се темелеле на строго специјализирани програми.

Во контекст на Европската платформа за борба против сиромаштијата и социјалната исклученост, Комисијата ги идентификуваше следните области како поле за акција:

- ▶ Преземање мерки во целиот спектар на јавната политика;
- ▶ Зголемување и поефикасно искористување на европските фондови за поддршка на социјалното вклучување;
- ▶ Промовирање на социјалните иновации врз основа на податоците;
- ▶ Работа преку партнерства и искористување на потенцијалите за социјална економија;
- ▶ Подобрување на координацијата на политиките меѓу земјите-членки.

## ”Социјалните аспекти на Секторските политики

Политиките и финансиските инструменти на ЕУ треба да посветат поголемо внимание на мрежните услуги како што се транспортот, енергијата, информатичка технологија и други услуги кои можат да одиграат клучна улога во намалувањето на диспаратите на локално и регионално ниво и во зголемување на социјалната инклузија. Потребата од овие услуги и обезбедување на нивната достапност, според Комисијата, се клучни во нашите современи општества. Со тоа се нагласува важноста од воведувањето на социјалните цели во голем број на секторски политики, како и политика на внатрешниот пазар и заштита на потрошувачите.

Користењето на информатичките и комуникациските технологии во ерата на Интернетот ја зголемува запосленоста или шансите за запослување, го подобрува учеството во локалните заедници, употребата на онлајн јавни услуги со што се зајакнува социјалната инклузија. Меѓутоа, ИКТ бара постојан напор во премостување на дигиталниот јаз преку зголемување на компјутерската писменост, вештини, како и редовно користење на интернет од страна на сиромашните, и на обезбедување на сеопфатни онлајн услуги во клучните области (вработување, домување, здравство и други социјални услуги) кои придонесуваат за зајакнување на корисниците, особено оние кои припаѓаат на ранливите групи. Образованието може да одигра клучна улога во спречувањето на натамошно продлабочување на дигиталниот јаз.

## ”Проширување и зајакнување на ангажманот на институционалните чинители

Европа 2020 е ново партнерство меѓу европските институции, државите-членки и сите учесници на европско, национално, регионално и локално ниво. Со тоа е дадена можност за подобрување на постоечките партнерски структури, но и за вклучување на нови актери во веќе постоечките партнерствата.



Поддршка на напорите на националните, регионалните и локалните власти продолжува да биде во центарот на активностите на ЕУ. Улогата на социјалните партнери во обезбедување на пристапот до пазарот на трудот е исто така од клучно значење за борбата против сиромаштијата. Социјалните партнери треба да бидат во срцето на оваа стратегија, а Комисијата ќе направи напори за поддршка на ефективна имплементација на нивните договори за вклучување на ранливите групи на пазарот на трудот.

Граѓанските организации стануваат неизбежни актери во борбата против сиромаштијата и социјалната исклученост. Сепак, нивната улога и влијание не се секаде еднакви, а нивното ефективно учество е компромитирано со намалување на нивните буџети. Затоа е важно да се зајакнат и стабилизираат постојните партнерства на европско ниво и да се промовираат одржливите заложби на национално ниво. Учеството на сиромашните луѓе се препознава како најважна цел на политиките за социјално вклучување, но и како инструмент за зајакнување. Според Комисијата, ЕУ дава пример во оваа насока и ќе продолжи да споделува знаења и искуство кои се однесуваат на учеството на најсиромашните во процесите на креирањето на политиките.

## ”Подобрување на координација на политиките меѓу земјите-членки

Според Комисијата, социјалната димензија е централна во стратегијата Европа 2020. Новите и подобрени структури на управување создаваат услови да се подобри координацијата на земјите-членки воспоставена во областа на социјалната заштита и социјалната инклузија, првенствено преку социјалниот ОМК.

Намалување на сиромаштијата како една од главните цели ќе ја зајакне политичката посветеност и одговорност и ќе биде силна движечка сила за понатамошен развој на социјални индикатори. Од земјите-членки ќе се бара извештај за стратегиите во нивните национални реформски програми (НРП). Известувањето за социјалните цели на стратегиите ќе претставуваат

интегрален дел на овие реформски програми. Во рамките на НРП ќе се постават националните цели (вклучително и оние кои се однесуваат на намалување на сиромаштија) и ќе се предложат насоки и реформи за нивно постигнување. Во рамките на НРП, исто така, треба да се определи на кој начин националните власти ги вклучуваат или ќе ги вклучат локалните / регионалните власти и релевантните чинители во развојот и имплементацијата на НРП, и на кој начин известуваат за стратегијата Европа 2020 и своите НРП.

Комисијата ќе го процени напредокот на земјите-членки во имплементацијата на стратегијата. Во контекст на овластувањата воведени од страна на Договорот, Комисијата може да подготви сет на препораки од областа на зголемување на социјалната вклученост и борба против сиромаштијата и на тој начин да обезбеди поблиска врска помеѓу вработување и социјална агенда.

Сето ова покажува дека интеграцијата на социјалниот ОМК во стратегијата Европа 2020 обезбедува посилна база за постигнување на социјални цели предвидени со стратегијата. Комисијата предлага инструментите и алатките создадени во рамките на социјалниот ОМК меѓусебно да се надоградат со архитектурата на управување на Стратегијата Европа 2020, како би можеле да послужат на намената на новата стратегија. Деталните аранжмани треба да обезбедат соодветна рамнотежа меѓу интеграцијата и фокусот, континуитетот и иновациите, поедноставувањето и одговорноста, координацијата и супсидијарноста.

Врз основа на искуството на првиот семестар на Европа 2020 Европската комисија и другите институционални и вон институционални заинтересирани страни ќе ги разгледаат начините на кои работната методологијата на социјалниот Отворен метод на координација најдобро може да биде прилагодена на новата стратегија за управување со Европа 2020. Комисијата, до крајот на 2011 години, ќе го претстави извештајот во кој ќе бидат сумирани договорените насоки и активности.

## ”Социјално вклучување и борба против дискриминацијата

Политиките за социјално вклучување мора да бидат конзистентни со ефективни политики за борба против дискриминацијата, бидејќи корените на сиромаштијата на многу социјални групи и поединци, често се наоѓаат во ограничениот пристап до можностите и правата кои се достапни на другите. Борбата против дискриминацијата и почитување на човековите права е централна во правниот поредок на ЕУ, но целосната имплементација на национално ниво на регулативите на ЕУ во врска со анти-дискриминацијата мора да биде поддржана од страна на релевантните јавни политики со конкретни мерки. Интеграцијата на социјалните политики и политиките против дискриминација игра клучна улога во решавањето на специфичните аспекти на сиромаштијата.

Согласно новата европска стратегија за еднаквост помеѓу жените и мажите за периодот 2010–2015,<sup>5</sup> политиките за родова еднаквост се потребни за да се елиминираат разликите во приходите, што претставува причина за високи стапки на сиромаштија и кај вработените и невработените жени. Според Комисијата овој ризик драматично се зголемува кај самохраните мајки и постарите жени. Како посебна приоритетна цел, Комисијата ќе ги интензивира напорите во 2011 да ја промовира економската независност на жените како прв од петте приоритети на Стратегијата за еднаквост меѓу жените и мажите 2010–2015.

## ”Релевантноста на Европа 2020 за Р. Македонија

Во процесот на пристапување на Европската Унија од сите земји аспиранти се очекува да изготват Заеднички меморандум за инклузија (Joint Inclusion Memorandum- JIM) со цел земјите да се подготват за целосна партиципација во отворениот метод на координација по нивното пристапување во Унијата.

---

5 Види <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010DC0491:EN:NOT>

Во пресрет на подготовката на Меморандумот, Р. Македонија изготви **Национална стратегија за намалување на сиромаштијата и социјалната исклученост 2010-2020**. Од самиот наслов се наметнува заклучокот дека македонската стратегија е подготвена според целите, архитектурата, и периодот на имплементација на Европа 2020, меѓутоа, таквиот заклучок е далеку од вистината.

Македонската Стратегија се потпира на Лисабонската стратегија која заврши во 2010 година, токму во годината кога македонската стратегија се подготвуваше. Иако во самата стратегија се потенцира дека „со оваа Стратегија се приближуваме кон остварување на државните аспирации за евроатланска интеграција, односно се движиме кон исполнување на предусловите за започнување на процесот за потпишување на Заедничкиот Меморандум за Инклузија (Joint Memoranda on Social Inclusion)“ она што останува нејасно е според кој стратешки цели ќе биде изготвен Меморандумот: целите од Лисабон или од Европа 2020? И следствено на тоа, се наметнува прашањето: за каков ОМК треба да се подготвиме кога оној ОМК познат од Лисабон треба да биде трансформиран кон новата стратегија.

Сега засега е сигурно дека ја имаме македонската стратегија како политички документ кој промовира политичка волја и ангажман за системска борба со сиромаштијата и социјалната исклученост. Она што не е сигурно е дали пристапот кон тие проблеми ќе биде објективно ефикасен, или пак, дали ќе биде политички корисен за нашите аспирации кон ЕУ.

---

# Заклучоци и препораки

Европската платформа за борба против сиромаштијата и социјалната исклученост како една од седумте столба на стратегијата Европа 2020 сепак не претставува сеопфатна европска стратегија која ќе се бори со сиромаштијата и социјалната исклученост. Според поставеноста во однос на другите иницијативи и тематски приоритети, се чини дека функцијата на Платформата е да ги санира социјалните штети што ќе настанат при економските и стопанските трансформации на европските економии.

И покрај фактот дека Платформата се повикува на координирано формулирање и спроведување на предвидените активности со политиките кои се однесуваат на заштита од дискриминација, таа сепак прејудиира одредена хиерархиска поставеност меѓу неа и останатите социјални политики. Оценката дека намалувањето на нееднаквоста е фундаментален предуслов за ефективна борба против сиромаштијата и социјалната исклученост значи дека борбата против нееднаквоста ќе биде потребна онолку колку што е потребно да се остварат зацртаните цели на Стратегијата.

Прашањето на родовата димензија во рамките на Платформата е сведено на проблемот на нееднаквоста во приходите помеѓу жените и мажите што е многу редуктивистичко стојалиште и укажува на одредена резервираност на останатите родови фактори кои влијаат на ризикот од сиромаштија и социјална исклученост.

Генералниот заклучок за односот на Платформата и ОМК во однос на родовите прашања би бил следниов: иако процесот на ОМК во однос на социјалните теми, (познат како Социјалниот ОМК), изминатите години покажа сосема друга тенденција на развивање во насока на формулирање на една независна стратегија за борба против сиромаштијата и социјалната исклученост, сепак под притисок на економските интереси на Унијата е доведен во ситуација да се трансформира во една придружна социјална политика која ќе служи на економските процеси.

Во услови на нејасно формулиран ОМК во контекст на новата стратегија останува нејасно и отворено прашањето на подготовката на ЈИМ од страна на земјите кандидатки. Не се достапни никакви смерници за тоа како тој процес на ОМК би требало да изгледа.

---

# Препораки:

(до сите национални чинители учесници во процесот на креирање на политиките за намалување на сиромаштијата и социјалната инклузија)

1. Потребно е да се развие независна стратегија за борба против сиромаштијата и социјалната инклузија, заснована на искуството на ОМК според Лисабонската Стратегија.
2. Европската платформа за борба против сиромаштијата и социјалната исклученост не треба да ги субординира политиките за борба против социјалните нееднаквости и дискриминацијата
3. Социјалниот ОМК да ги искористи своите потенцијали во насока на развивање на независна стратегија за борба против сиромаштијата и социјалната инклузија. Неговиот статус не треба да биде асимилиран во контекстот на новата стратегија, туку треба да покаже независност и интегритет во контекст на координација и развивање на националните/наднационалните социјални политики.
4. При адаптација на Платформата во националните политики треба да води сметка и на останатите родови аспекти кои доведуваат до сиромаштија и социјална исклученост. Сегашниот фокус кој се однесува на разликите во приходите, ни одблиску не го адресира прашањето на родовата димензија на сиромаштијата и социјалното исклучување.
5. Во овој транзициски период на изготвување на новиот ОМК, потребни се јасни знаци за земјите аспиранти во ЕУ посебно за Р. Македонија, која е на пат да го изготви и Акцискиот план на застарена и политички неупотреблива методологија

