

## СУЧАСНА ПОЛІТИКА ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ У СОЦІАЛЬНОМУ ВИМІРІ

*У статті аналізуються основні напрями та механізми здійснення соціальної політики країн на шляху їх європейської інтеграції, її позитивні та негативні наслідки відносно національних стандартів.*

*Ключові слова: соціальна політика, європейська інтеграція, глобалізація, безробіття, соціальний захист, соціальне партнерство.*

**Метою статті** є виявлення пріоритетних завдань соціальної політики як пріоритетного напрямку європейської інтеграції та способів їх вирішення.

Досягнення поставленої мети передбачає реалізацію таких **завдань**:

– розглянути еволюцію європейської соціальної політики крізь призму її інституціоналізації;

– проаналізувати механізми надання суспільних благ в європейських країнах;

– виявити особливості європейських моделей соціального захисту;

Роль і місце соціальної політики в процесі європейської інтеграції стали предметом гострих наукових дискусій, в результаті яких здійснення соціальної політики було обґрунтовано як пріоритетне завдання ЄС, тому пошук нових підходів до цієї концепції, осмислення ролі держави і Співтовариства у її здійсненні є актуальною проблемою як політичної науки, так і політичної практики. Формування активної соціальної бази європейського суспільства затверджено основою довгострокової політики Європейського Союзу.

Останні десятиліття в розвинених європейських країнах все чіткіше стала формуватися нова парадигма соціальної політики, що поєднує три сили: державу, ринок і громадянське суспільство. І хоча баланс між цими силами є деякою мірою рухливим і навіть конфліктним, все ж у багатьох випадках він досягає результату, забезпечуючи взаємне коректування і обмеження владних повноважень.

Вирішення соціальних питань Європейським Союзом і державами-членами забезпечує йому соціальну підтримку з боку населення, допомагає досягти єдності при ухваленні життєво важливих для європейського інтеграційного процесу рішень і для втілення їх у життя. Розуміючи це, Європейський Союз докладає багато зусиль для подолання таких явищ, як дефіцит довіри до керівних органів ЄС, так званий “евроскептицизм”, брак взаєморозуміння між державами-членами або окремими соціальними групами. Загально визнаним є той факт, що одночасний і рівномірний розвиток економічного і соціальних змін є необхідною умовою майбутнього розвитку Європейського Союзу.

Як вважає С.Сильвестров, тип організації суспільного життя, характерний для Євросоюзу, стає можливим за дотримання таких умов:

– всі системи народного господарства орієнтовані на економічне зростання. Пріоритет віддається розвитку ресурсів, які даються не “від природи”, а залежать від суспільства (нові технології в промисловості, інформатиці і освіті, інноваційна сфера, якісний розвиток людського капіталу через освіту, охорону здоров'я і соціальні програми);

– соціальне партнерство, дійсно, ефективно, якщо владні структури відчувають свою залежність від виборців, якщо представництво різних інтересів на різних рівнях ухвалення рішень не обмежується декларуванням позицій, а реально діють на основі консенсусу;

– високий рівень опрацьованості рішень, що приймаються Євросоюзом. Їх інноваційний характер забезпечується глибокою концептуальною і інформаційною підготовкою та продуманістю організаційної процедури [13].

Особливістю політики ЄС стала відмова від безумовного дотримання одного з головних принципів ринкової економіки – вільної конкуренції на користь регульованої конкуренції. Таке коректування ринкових механізмів і “вільного ціноутворення” в ЄС спрямоване не лише на захист соціальних завоювань, але і на підтримку малого і середнього бізнесу, деяких галузей промисловості, що страждають від структурної кризи і сільськогосподарських виробників.

Практика свідчить про високу ефективність політики заборони соціальної нерівності, що проводиться в європейських країнах. При цьому останнім часом економіка пристосовується до такої політики і демонструє задовільні показники зростання. Про ступень рівності або нерівності можна судити на основі порівняльного аналізу відповідних показників по кожній країні. У економічному плані зниження ступеня нерівності слугує необхідною умовою зростання споживчого попиту, відставання якого від зростання виробництва може породжувати (і породжувало у минулому) глибокі економічні кризи.

Крім того, сьогодні певна міра рівності в розподілі доходів багатьма дослідниками розглядається як важливий чинник доступу до освіти широких верств населення, а відтак, накопичення людського капіталу, розвитку малого підприємництва, що відіграє важливу роль в сучасній економіці.

Від країн, яким надається фінансова допомога, ЄС має намір добиватися виконання юридичних і економічних умов, що забезпечують поступове вирішення гострих соціальних проблем. Юридичні умови – це ратифікація і виконання міжнародних правових норм, націлених на розширення прав громадян. Економічні можливості для поступового усунення бідності і соціального відторгнення Євросоюз пов’язує з політикою створення нових робочих місць і впровадження “ефективних стратегій соціального розвитку”.

В даний час національні системи соціального забезпечення зберігають свою автономність, але оскільки об’єднання ринків потенційно створює загрозу “соціального демпінгу”, то Євросоюз зафіксував у своїх програмних документах принцип збереження вже досягнутих у країнах-учасницях соціальних стандартів. Політика ЄС не поширюється на регулювання всіх аспектів національної соціальної політики, загальні норми ЄС визначають лише мінімальні соціальні стандарти (вперше вони були зафіксовані в загальному вигляді в Соціальній хартії 1989 р. і включають гарантований режим праці і відпочинку, максимальну тривалість робочого тижня тощо), нижче яких національні уряди країн-членів зобов’язалися не опускати ступень соціального захисту. Проголошено принцип справедливої оплати праці та гідного пенсійного забезпечення, достатніх для підтримки звичного стилю життя.

Середній термін, протягом якого безробітний отримує в ЄС допомогу, що досягає 80% заробітної плати на останньому місці роботи, складає 8,5 місяців після звільнення, тоді як в США рідко перевищує 4 місяці; тривалість оплачуваної відпустки складає в Європі 32 дні проти 18 в США; тривалість відпустки по догляду за дитиною досягає в Швеції 72 тижнів, а в Америці – не більше 12; нарешті, попередження про звільнення робляться в європейських країнах за 6–10 місяців, тоді як в США – за 60 днів, і ці приклади не вичерпують відмінностей соціальних послуг, що надаються в Європі та США [2, с.7].

Протягом 1990-х років переважна більшість європейських законів у соціальній сфері ґрунтувалася на Угоді про соціальну політику, що додавалася до Маастрихтського договору, і на Соціальній хартії 1989 р., що не мала характеру зобов’язального документа. Але британський уряд того часу не підписував ні Угоди, ні Хартії. Наданий Великобританії виняток обмежував можливість прийняття європейського законодавства в соціальній галузі, оскільки соціальні зобов’язання і витрати, покладені на фірми

тих країн, які підпорядковувалися європейським законам, породжували конкурентні переваги для британських фірм, що теж користувалися необмеженим доступом на європейський ринок.

Відновити єдність у “соціальному вимірі” інтеграції вдалося в грудні 1997 р., коли лейбористський уряд, змінивши консерваторів у Великобританії, схвалив Амстердамський договір, що інкорпорував Маастрихтський соціальний протокол. Ст. 136 Амстердамського договору, який набрав чинності в травні 1999 р., підтверджує, що соціальна політика – це сфера спільної турботи Європейського співтовариства і держав-членів. Договірні основи і процедури ухвалення рішень, що діють відносно європейського законодавства в соціальній галузі, прописані у статтях 137, 139, 141 [5, с.26].

З набуттям чинності Амстердамського договору в список цілей Співтовариства було включено сприяння зайнятості (ст. 2), що не шкодить конкурентоспроможності. З цією метою Співтовариству була додана нова сфера відповідальності на додаток до дій держав-членів, що передбачає вироблення скоординованої боротьби за підвищення зайнятості.

У зв'язку із зростанням безробіття, яке у ряді країн ЄС не удається зменшити до тепер, вирішення проблем зайнятості поступово висувалося на місце основного пріоритету в соціальній політиці ЄС. Однією з головних причин збільшення рівня європейського безробіття стала швидка зміна структури робочої сили, що поєднується з вираженою соціальною орієнтацією європейських господарських систем. Так, у 1985–1995 рр. сукупна зайнятість у ЄС скорочувалася в середньому на 1,5% в рік. Єдиним істотним чинником, що гальмував цей процес, залишалася зростання зайнятості в державному секторі, який забезпечував тоді більше 60% нових робочих місць. В умовах достатньо твердих соціальних гарантій і високого рівня життя європейці, що втратили роботу, вважали за краще жити на державну допомогу (цьому сприяла і система європейських цінностей: навіть у Німеччині не більше 15% персоналу вважають діяльність на своєму робочому місці важливішою для власного розвитку, ніж активність за його межами. В той же час підприємці не могли легко звільняти прийнятих на роботу осіб (системою колективних договорів було охоплено 98% працівників у Австрії, 95% – у Франції і Фінляндії, 92% – в Німеччині та близько 80% – в Іспанії та Італії, що стримувало компанії від збільшення зайнятості). Недивно, що до середини 1990-х років загальний рівень безробіття в країнах ЄС перевищив 11%. При цьому серед молоді у віці 16-25 років рівень безробіття досягав 21,5%, а у ряді регіонів, зокрема в Південній Іспанії, піднімався ще вище – до 35% [2, с.10].

Таким чином, європейці свідомо віддали перевагу високому рівню безробіття над високим рівнем майнової нерівності.

Найважливішим інструментом боротьби з безробіттям став компроміс між урядом, підприємцями і трудящими. Уряд законодавчо закріплював вужчі рамки робочого тижня, підприємці активізували створення нових робочих місць, найманий персонал погоджувався на деяке зниження рівня мінімальної заробітної плати. Першими на цей шлях стали Нідерланди, за нею послідувала Іспанія, Франція, Великобританія та Італія, а пізніше і Німеччина.

На сесії Ради Європи в Лісабоні у березні 2000 р. глави держав і урядів ЄС прийняли рішення до 2010 р. перетворити Європу на “найінноваційнішу, конкурентоздатну і динамічну економіку в світі”. На сесії знайшла підтримку мета досягнення до 2010 р. – 70% зайнятості в країнах Союзу при 60% зайнятості для жінок.

Як засвідчив час, вирішення таких амбітних завдань виявилось не реальним. Проте це не означає, що лісабонська стратегія відставлена убік. Вона, як і раніше, залишається одним з основних напрямів інтеграційної діяльності.

Модернізація європейської соціальної моделі шляхом структурного реформування національних ринків праці і держави добробуту паралельно із заходами протидії соціальній знедоленості і нарощуванню інвестицій в освіту і професійну підготовку зафіксована як один із засобів виконання “лісабонського порядку денного”.

Із створенням адекватної правової бази ЄС зміг перекласти соціальну політику на комплексне програмування. Його основи були закладені на саміті ЄС в Ніцці в грудні 2000 р. Зокрема, було ухвалено Хартію засадничих прав громадян Європейського Союзу, яка значно розширила положення Хартії 1989 р. і поширювала її дію на всіх громадян. Відповідно до нової статті 144 Договору був заснований Комітет соціального захисту з консультативним статусом при Європейській комісії з метою моніторингу соціальної ситуації та розвитку політики соціального захисту в державах-членах і ЄС в цілому, сприяння обміну інформацією і досвідом в даній сфері.

Європейські країни знайшли ефективні способи боротьби з соціально неприйнятними масштабами безробіття. А це – один з важливих аргументів на користь європейської моделі суспільного розвитку.

В той же час слід зазначити, що значне просування країн Євросоюзу до соціальної Європи не означає, що всі проблеми вирішені.

Так, розмірковуючи про соціальні проблеми, що стоять перед сучасною Європою, переважна більшість дослідників, перш за все, звертається до питань безробіття. Згідно з даними “Євростата”, серед держав-членів ЄС найнижчі показники безробіття зареєстровано в Нідерландах (3,5%) і Австрії (4,7%), а найвищі – в Іспанії (18,9%) і Латвії (18,3%).

Думку про те, що зміни необхідні, сьогодні розділяє більшість європейців, які згодні з тим, що економіка головних країн Європейського Союзу зростає дуже повільно, а населення старіє дуже швидко. Тому, щоб зберегти державу загального добробуту, необхідно не тільки сподіватися на здатність регіону створювати достатню кількість робочих місць, але й успішно брати участь в глобальній конкуренції.

Також слід виділити таку соціальну проблему Європейського Союзу, як регіональну соціально-економічну диференціацію. Так, Н. Гоффе, наводячи великий масив даних щодо рівня ВВП на душу населення в порівнянні з середньою величиною для ЄС-15, відзначає колосальний розрив цих показників як між регіонами, так і усередині окремих країн. За ними ховаються настільки ж великі відмінності в рівнях зайнятості і безробіття, рівня розвитку тіньової економіки. У свою чергу, всі ці явища тісно пов’язані з нерівністю в доступі до освіти і новітніх технологій. Так, на середземноморському побережжі Франції, в південних районах Іспанії доля осіб з низьким рівнем освіти серед вікової категорії від 25 до 65 років доходить до 45–65%. Н. Гоффе підкреслює, що можливість успішного включення в процес світового розвитку – до регіонів це відноситься тією же мірою, що і до країн, – сьогодні більше, ніж будь-коли, залежить від якості інтелектуального капіталу. Проте сформована система його формування і використання закріплює і посилює існуючу нерівність [4, с.104].

Оцінюючи механізм регулювання економічних і соціальних процесів у Європейському Союзі, можна зробити висновок, що, з одного боку, в результаті інтеграції з’явився наднаціональний рівень, на який національна держава передала деякі зі своїх функцій. З іншого – розвивається субнаціональний рівень, що відображає збільшену в умовах глобалізації роль локальних акторів, – окремих адміністративних одиниць – областей, штатів, територій, земель. На думку Н.Гоффе, “результатом цих процесів стала певна трансформація функцій національної держави в економічній, соціальній, політичній сферах. З одного боку, перехід частини цих функцій до різних міжнародних організаціями, а також до наднаціональних органів (наприклад, в рамках Європейського Союзу). З іншого – розширення сфери відповідальності субнаціональних владних

інститутів” [4, с.113]. Саме до їх компетенції частково або повністю переходить багато питань соціальної політики.

Слід зазначити, що в кожній соціальної системи Європі є три головних мети – це страхування від суспільних ризиків, допомога незаможним і перерозподіл доходів. Якщо поставити основним завданням функцію страхування (у разі, якщо в ЄС цілковито панує “бісмарківська” модель), то найбідніші і неактивні члени суспільства постраждають, а соціальне громадянство в Європі буде підірвано. Якщо ж зробити пріоритетом перерозподіл доходів, то витратні соціальні програми не отримають підтримки середнього класу і бізнесу. Тим часом така підтримка все ще значима у всіх, за винятком англосаксонського, національних варіантах соціальної політики. Тому захист сутності Європейської соціальної моделі вимагає деякого поєднання двох цих варіантів, і одночасно – протистояння тиску світової економіки.

Вочевидь, збереження принципів соціально-орієнтованого ринкового господарства може обернутися економічним застоєм і навіть кризовими явищами, що вже сьогодні можна спостерігати у ряді країн ЄС. Проте поки що немає іншого способу, який дозволив би повністю скористатися тими не лише матеріальними, але і соціальними благами, які в принципі здатне забезпечити економічне зростання. Б.Фрідман, автор книги “Моральні наслідки економічного зростання”, відносить до соціальних благ появу нових можливостей, велику терпимість до відмінностей, соціальну мобільність, прихильність до принципів справедливості і демократії.

Г.Вайнштейн відзначає, що думка про позитивність економічних змін, що відбуваються в їх країні, властива більшою мірою жителям тих країн, які меншою мірою залучені до процесу європейської інтеграції. Зокрема, в таких країнах як Великобританія, що не бажає ні відмовлятися від своєї національної валюти, ні приєднуватися до Шенгенської угоди, або ж Данія, що також залишається осторонь зони євро, або ж Норвегія та Ісландія, що зовсім не входять до складу Європейського Союзу, громадяни позитивно оцінювали економічні зміни попереднього десятиліття. В той же час, в середньому по всіх західноєвропейських країнах аналогічну оцінку висловили лише 32% опитаних, а 49% дотримувалися протилежної думки, вважаючи свою країну економічно слабкішою, ніж 10 років тому [1, с.126].

Отже, європейська інтеграція, глобалізація, використання технологічних інновацій, інформатизація суспільства, що заявили про себе наприкінці ХХ ст. – по-новому поставили питання про співвідношення економічних, політичних процесів і соціального розвитку.

Не випадково зараз соціальну політику, разом з екологією, називають пріоритетом ХХІ століття. Це відчули політичні лідери, провідні представники фінансових і промислових кіл, міжнародні організації. Саме вони виявилися ініціаторами і реалізаторами таких концепцій як Концепція стійкого розвитку і Концепція загального розвитку (КЗР), де питання економічного зростання пов’язуються з соціальним розвитком і врахуванням екологічного чинника, де разом з вимогою конкурентного порядку, підкреслюється необхідність соціальної відповідальності бізнесу і держави.

На основі викладеного можна зробити висновок, що еволюція соціальної політики ЄС демонструє не лише етапи її розвитку, але і послідовне створення правової бази, здатної забезпечити втілення цієї політики в життя.

Для реалізації соціальної політики в Європейському Союзі існує складний механізм, який складався поступово і вдосконалювався впродовж півстоліття. За цей час в структурі інститутів ЄС відбувалися різноманітні зміни, але найбільш помітними виявилися трансформації структур, пов’язаних з соціальним виміром. Це цілком зрозуміло, якщо врахувати, що відбувалося оформлення соціальної політики в самостійний напрям, а сфера її компетенції постійно розширювалася.