

Лотар Вітте

**Європейська соціальна модель
і соціальна згуртованість:
яку роль відіграє ЄС?**

КИЇВ
ВИДАВНИЦТВО "ЗАПОВІТ"
2006

ББК 66.3(4УКР)

У45

У45 Європейська соціальна модель і соціальна згуртованість: яку роль відіграє ЄС? / Фонд ім. Фрідріха Еберта, Регіональне представництво в Україні та Білорусі. Лотар Вітте. – К.: Заповіт, 2006. – 44 с.

ISBN 966-7272-54-x

Даною публікацією статті Лотара Вітте, науковця і співробітника Фонду ім. Фрідріха Еберта, українському читачеві надається можливість ознайомитися з сучасним станом дискусії щодо перспектив європейського розвитку та його соціальної складової.

ISBN 966-7272-54-x

© Фонд ім. Фрідріха Еберта, Регіональне представництво в Україні та Білорусі, 2006

Зміст

Вступне слово	5
Єдність у різноманітності? Пошук спільного знаменника	7
Сфери політики і розподіл компетенцій.....	16
Тверде ядро: значення економічної політики ЄС для європейської соціальної моделі	20
М'яка оболонка: політика у сфері зайнятості, освіти і соціальній сфері.....	28
Зміцнює ЄС соціальну згуртованість чи послаблює її?	37

Вступне слово

Інтеграція України в Європейський Союз і процес наближення її до європейських стандартів та структур підтримується європейською політикою сусідства. Спільні плани дій (один із них перебуває сьогодні на стадії підготовки) сприяють поглибленню співпраці України і ЄС.

У цьому контексті “шлях до Європи” є також соціальним викликом. Набутий європейський досвід свідчить про те, що довготривалий успіх у суспільствах можливий лише тоді, коли економічний і соціальний розвиток підсилюють один одного. Україна потребує нової соціальної моделі, яка передбачає відмову від старої патерналістської системи контролю і набуття більшої економічної свободи. Ця соціальна модель повинна зміцнювати соціальну справедливість та згуртованість у суспільстві й не стояти на заваді економічному успіху. Це важке політичне завдання, яке приховує великі ризики й іще більші шанси. Найбільший ризик при цьому становили б політична бездіяльність і застій реформ. Суспільні актори не повинні дозволяти собі взаємного блокування. Розвиток нової української моделі в рамках процвітання економіки вимагає саме зараз спільних зусиль різних політичних інститутів, держави, роботодавців і профспілок.

Фонд ім. Фрідріха Еберта підтримує діалог щодо української соціальної моделі в контексті соціально й економічно успішної Європи, сприяючи його розвитку. Внеском у цю справу є наша нова серія публікацій “Діалог: соціальна Європа”, яку відкриває пропоноване видання. У ньому Лотар Вітте піднімає питання про те, що таке європейська

соціальна модель і що спільного вона має з Європою, а також про те, яку роль у цьому відіграє Європейський Союз. Зрозуміло, що європейські країни йдуть різними шляхами і з кожним розширенням ЄС палітра соціальних моделей стає різноманітнішою.

Я дякую Лотару Вітте за схвалення україномовної публікації його статті, а також Василеві Андрійку за загальне керівництво в підготовці цього видання.

Київ, липень 2006 року

Штефан Хробот
Фонд ім. Фрідріха Еберта,
Регіональне представництво в Україні та Білорусі

Європейська соціальна модель: що це, власне, таке і як стосується Європи? Загальновідомо, що це популярне словосполучення використовується багатьма. Дехто навіть розглядає європейську соціальну модель як основу майбутньої європейської ідентичності. Щодо конкретного змістового наповнення цього терміна думки дослідників значно розходяться.

Нижче наведено дискусію про те, який зміст доцільно вкладати в цей термін. Європейська соціальна модель має містити елементи, спільні для всіх країн – членів ЄС (принаймні, для ЄС-15), й одночасно бути відмежованою від зовнішнього середовища (інших країн – членів ОЕСР). Варто визначити, які сфери політики адекватні для європейської соціальної моделі і яким чином проводиться політика ЄС у відповідних галузях. Нарешті, в резюме з'ясовано, яке значення має європейська соціальна модель у контексті політики ЄС.

Єдність у різноманітності? Пошук спільного знаменника

Режими добробуту: зростання диференціації всередині ЄС

Науковці, які досліджують цю тему, схильні вважати, що єдиної європейської соціальної моделі не існує. Протягом останніх 25 років фахівці дійшли висновку, що в країнах ОЕСР існує ряд *режимів добробуту (welfare regimes)* – моделей, що різняться обсягом тих чи інших пільг і обґрунтуванням права на їх отримання, фінансуванням і організацією:

- англосаксонська – ліберальна;
- північна – універсалізуюча, соціалістична;
- континентально-європейська – корпоративна;
- середземноморська – корпоративна, заснована на традиціях (велике значення сім'ї).

Емпіричні дослідження європейських “благополучних” держав виходять, у першу чергу, з інститутів і політики, спрямованої на те, щоб вивести з ринку певні сфери життя (або регулювати їх поза ринком) та займатися суспільним чи політичним формуванням життєвих умов індивідуумів (соціальних груп, громадян). У центрі уваги в основному перебуває система соціального страхування, державна соціальна і податкова політика. При цьому все більшою мірою враховується те, що різні *режими добробуту* співвідносяться зі специфічними варіантами капіталізму (наприклад, “рейнський капіталізм” проти ліберального капіталізму).

Насправді ЄС сьогодні – ще далі від *єдиної* європейської соціальної моделі (у дусі *режимів добробуту*), ніж будь-коли, тому що з кожним його розширенням зростає діапазон національних особливостей. Якщо в 50-60-і роки континентально-європейська модель явно домінувала, то зі вступом до ЄС Великобританії, Данії й Ірландії в 70-і роки концепції урізноманітнилися. У 80-і роки розширення ЄС на південь призвело до актуалізації середземноморського варіанта, а в 90-і роки завдяки розширенню Євросоюзу та Європейської зони вільної торгівлі на північ посилюється значення північної моделі. Наслідки розширення ЄС на схід у 2004 році ще важко оцінити, але є факти, які вказують на те, що воно принесло в

ЄС гібридну модель, у якій соціалістичне минуле комбінується з ліберальним майбутнім.

Що залишається? Нормативний елемент

Незважаючи на зростання інституціональної диференціації європейських “благополучних” держав, вони мають спільний елемент – усвідомлення того, що соціальна справедливість і соціальне вирівнювання можуть піти на користь економічному розвитку і не є чисто витратним фактором, так само, як і економічний розвиток повинен сприяти соціальному вирівнюванню.

Іншими словами, за різноманіттям інституціональних особливостей європейських “благополучних” держав криється спільність у нормативній сфері.¹ Однак не можна робити ніяких конкретних висновків про те, які елементи є вкрай важливими для європейської соціальної моделі і які напрямки чи, принаймні, сфери політики визначають

¹ Так, наприклад, Стаття 2 Договору про Європейський Союз (Амстердамська версія) називає цілями ЄС “сприяння економічному і соціальному прогресу і високому рівню зайнятості, а також забезпечення зваженого і стійкого розвитку, зокрема, шляхом створення простору без внутрішніх кордонів, шляхом зміцнення економічної і соціальної згуртованості (...)”. Тут співвідношення мети і засобів між економічним розвитком і соціальною згуртованістю навіть увійшло у формулювання. У проєкті Договору про Конституцію для Європи в Статті 3.3 можна знайти аналогічні терміни: “Євросоюз прагне стійкого розвитку Європи на основі виваженого економічного зростання, достатньо конкурентоспроможної соціальної ринкової економіки, спрямованої на повну зайнятість і соціальний прогрес”. На Барселонському засіданні Європейської Ради в березні 2002 року в пункті 22 заключних висновків було досягнуто домовленості про таке формулювання: “Європейська соціальна модель спирається на значні економічні досягнення, високий рівень соціальної захищеності, високий рівень освіти та соціальний діалог”.

європейську соціальну модель. З огляду на вищезазначене інституціональне різноманіття відповідних національних соціальних моделей не дивує. Однак для того, щоб ще на один крок наблизитися до предмета дискусії, про яку йшлося вище, пропонуємо таке зорієнтоване на мету визначення:

Європейська соціальна модель передбачає спільність дій держави і громадянського суспільства, спрямованих на те, щоб для всіх громадян забезпечувалось

- задоволення основних матеріальних потреб,
- участь у житті суспільства,
- посилення соціальної згуртованості.

Окремі цілі цієї системи не підлягають чіткому поділу, однак частково вони взаємно обумовлені: без задоволення матеріальних потреб ускладнюється участь у житті суспільства і забезпечення соціальної згуртованості, участь у житті суспільства позитивно позначається на соціальній згуртованості, соціальна згуртованість може поліпшити матеріальні умови тощо.

Щоправда, і таке формулювання залишає простір для інтерпретацій. Однак це неминуче, тому що якість і кількість того, що розуміється під адекватним матеріальним рівнем, широкою участю в житті суспільства і значною соціальною згуртованістю, є змінними: вони залежать, з одного боку, від економічних можливостей, тобто, наприклад, від середнього доходу на душу населення, а з іншого боку – від співвідношення сил у суспільстві, що приймають рішення про те, як розподіляється дохід серед окремих громадян. Таким чином, європейська соціальна модель є певною мірою предметом суспільних дискусій і політичних конфліктів (нині в основному на національному, а не на європейському рівні).

У цьому розумінні європейська соціальна модель – це поняття, що “йде в ногу з часом”.

Де цілі досягаються, а де – ні?

На початку згадувалось, що поняття європейської соціальної моделі доцільно вживати лише в тому випадку, якщо воно достатньою мірою охоплює елементи, спільні для всіх членів ЄС (чи, принаймні, для ЄС-15), і одночасно дозволяє відмежовувати Євросоюз від зовнішнього середовища (“інших країн – членів ОЕСР”). Щодо окремих європейських країн (наприклад, промислово розвинутих), то про досягнення вищезгаданих цілей варто судити на основі конкретних індикаторів. При цьому слід вибирати індикатори, які описують результати, а не тільки вжиті заходи (наприклад, витрати на соціальні потреби).

Одним із таких параметрів є наведена в таблиці 1 добірка соціальних індикаторів. Для задоволення матеріальних потреб пропонується поряд з доходом на душу населення (у паритетах купівельної спроможності) враховувати так звану “здорову” середню тривалість життя, оскільки в цьому показнику в результаті “зводиться воедино” задоволення матеріальних потреб у різних сферах життя – дохід, харчування, житлова ситуація і т.інш. Необхідною умовою участі в житті суспільства є грамотність, крім того – участь у політичному житті і діяльності громадянського суспільства (участь у виборах, членство в громадських організаціях). На соціальну згуртованість впливає, насамперед, розподіл доходів, тоді як дефіцит соціальної згуртованості відображається, наприклад, на частоті злочинів, учинених із застосуванням насильства, і кількості ув’язнених.

Таблиця 1: Соціальні індикатори

Країна	Дохід на душу населення (1)	“Здорова” середня тривалість життя (2)	Грамотність (дорослі) (3)	Грамотність (молодь) (4)	Участь у виборах (5)	Участь у житті громадянського суспільства (6)	Розподіл доходів (індекс Gini) (7)	Рівень відносної бідності (8)	Злочини, вчинені із застосуванням насилья (9)	Кількість ув'язнених (10)
Данія	29.900	70,1	68,0	61,4	82,4	1,49	23,6	14,7	6,1	42,9
Фінляндія	27.500	70,1	63,2	80,5	70,4	1,59	24,7	12,4	7,9	49,6
Швеція	28.200	71,8	74,9	69,2	80,5	1,76	25,2	12,3	6,4	41,3
Бельгія	28.500	69,7	60,4	66,0	Дані відсутні	Дані відсутні	25,0	14,4	4,3	37,2
Німеччина	26.400	70,2	58,3	57,0	74,0	1,14	26,4	13,2	5,9	65,0
Франція	27.900	71,3	Дані відсутні	64,7	60,4	0,63	28,8	14,1	5,3	Дані відсутні
Нідерланди	29.300	69,9	64,1	Дані відсутні	72,7	2,09	24,8	12,7	6,4	34,8
Австрія	29.600	71,0	Дані відсутні	65,9	77,5	0,93	26,6	14,2	5,9	62,0
Греція	19.600	70,4	Дані відсутні	52,8	85,6	Дані відсутні	33,0	20,0	Дані відсутні	31,2
Італія	26.200	71,0	Дані відсутні	57,5	87,8	0,52	33,3	19,9	2,5	50,8
Іспанія	23.300	70,9	Дані відсутні	59,9	78,1	0,33	30,3	17,3	5,4	110,7
Португалія	18.300	66,8	19,9	50,7	77,0	0,56	37,0	20,0	1,5	85,4

Польща	11.500	64,3	23,9	55,3	48,2	Дані відсутні	29,3	15,2	3,3	113,3
Чехія	16.100	66,6	57,7	59,6	77,2	Дані відсутні	25,9	10,5	Дані відсутні	150,1
Угорщина	14.600	61,8	32,9	54,7	59,0	Дані відсутні	29,5	13,4	Дані відсутні	109,0
Австралія	29.300	71,6	55,2	70,5	82,5	Дані відсутні	31,1	22,2	10,4	93,4
Велико-британія	29.100	69,6	49,6	69,3	68,0	0,98	34,5	21,3	8,8	90,2
США	37.600	67,6	50,4	63,8	45,3	1,59	36,8	23,8	4,9	468,5

- 1: ВВП на душу населення в доларах США на основі поточної купівельної спроможності, 2003; <http://www.oecd.org/dataoecd/48/5/2371372.pdf>
- 2: Здорова середня тривалість життя, все населення, 2001; <http://www.oecd.org/dataoecd/39/46/2492187.xls>
- 3: Висока або середня грамотність серед дорослого населення, 1998, <http://www.oecd.org/dataoecd/39/49/2492163.xls>
- 4: Відсоток тих, хто навчається (у віці 15 років) й отримав не менш 481 бала за комбінованою шкалою визначення грамотності, 2000, http://www.pisa.oecd.org/knowledge/annexb/t2_1a.htm
- 5: Явка виборців на парламентських виборах з 1990 р. (у середньому, власний підрахунок), <http://www.oecd.org/dataoecd/40/3/2492208.xls>
- 6: Середня кількість суспільних груп, до яких належать респондент, 1990-1991; <http://www.oecd.org/dataoecd/40/3/2492208.xls>
- 7: Коефіцієнт Гіні (за останній рік дослідження); <http://www.isproject.org/keufigures/inetable.htm>
- 8: Відносний рівень бідності з розрахунку на все населення (менше 60 відсотків від середнього доходу, за останній рік дослідження); <http://www.isproject.org/keufigures/rovetutable.htm>
- 9: Напади, погрози і сексуальні злочини, відсоток жертв у попередньому році (2000 або останній рік дослідження) <http://www.oecd.org/dataoecd/39/44/2492201.xls>
- 10: Засуджені дорослі, з вироком тюремного ув'язнення, (на 100 000 чоловік населення, 2000 або останній рік дослідження); <http://www.oecd.org/dataoecd/39/44/2492201.xls>

* Усі дані сайтів за листопад 2004 р.

Якщо розглянемо країни ОЕСР² на основі зазначених індикаторів, то отримуємо таке:

- Скандинавські країни уособлюють європейську соціальну модель, у якій задоволення матеріальних потреб поєднується з участю в житті суспільства і соціальною згуртованістю.
- Стосовно країн континентального європейського “ядра” ситуація така: тоді як у Нідерландах у всіх сферах засвідчено “скандинавські” показники (дещо меншою мірою це має місце в Австрії і частково в Бельгії), Німеччина і Франція по більшості індикаторів перебувають у “міцних середнячках”.
- Диференційованого підходу вимагають і південно-європейські країни. Італію та Іспанію в матеріальній сфері можна певною мірою порівнювати з країнами європейського “ядра”, однак велика відмінність від останніх спостерігається в участі громадян у житті суспільства і соціальній згуртованості. Португалія і Греція майже по всіх індикаторах відстають від всіх інших “старих членів” ЄС.
- Чехія, Угорщина і Польща, як і очікувалося, за показниками задоволення матеріальних потреб значно відстають від усіх інших країн ЄС, проте показники участі в житті суспільства і соціальної згуртованості,

² Ураховуються не всі країни. Вибір обмежується в основному країнами – членами ЄС, деякі англосаксонські країни наводяться для порівняння. З країн континентального європейського “ядра” не наведено даних по Люксембургу через великий вплив розташованих там організацій ЄС. Ірландія також не розглядається, тому що ця країна розвивалася в особливих умовах, які потребують більш детального пояснення. Що стосується країн Центральної і Східної Європи, то ми обмежилися тут трьома найбільшими країнами.

хоча й гірші, ніж у країнах континентального європейського “ядра”, однак відповідають рівню південноєвропейських країн, а іноді навіть і кращі.

- Англосаксонські країни – США, Канада, Австралія і Великобританія – на тлі (інших) європейських країн вирізняються гарними результатами в матеріальній сфері й рівнем участі в суспільному житті, однак істотно відстають за показниками соціальної згуртованості; навіть Канада досягає лише “гарного південноєвропейського” рівня.

Цікаво, що *лише* в групі англосаксонських країн результати по одному з індикаторів – соціальній згуртованості – суттєво відрізняються від загальної картини у відповідній групі. Це посилює припущення, що англосаксонські країни дійсно *хочуть* іти іншим шляхом, ніж інші промислово розвинені країни, оскільки передумови для досягнення більш високого ступеня соціальної згуртованості, з огляду на матеріальні і суспільні умови, наявні.

Незважаючи на те, що показники в Південній і Центральній Європі в багатьох галузях гірші, ніж в англосаксонських країнах, має місце велика “збалансованість” у розумінні необхідності поліпшення ситуації в усіх сферах. Тут можна говорити лише про те, що існують задатки європейської соціальної моделі, а основні показники скандинавських країн уявляються недосяжними протягом ще довгого часу – однак це не повинно означати, що тут у принципі превалює інша орієнтація, ніж у скандинавських і континентально-європейських країнах.

З огляду на зазначені індикатори можна припустити, що європейська соціальна модель дійсно існує, причому вона істотно відрізняється від англосаксонських промислово

розвинутих країн (включаючи Великобританію) поставленою метою соціальної згуртованості і її практичною реалізацією.

Сфери політики і розподіл компетенцій

Якими засобами володіє ЄС і його члени для реалізації європейської соціальної моделі? Які сфери політики є вирішальними, які питання належать до компетенції ЄС, а які – його членів?

Сфери політики, які є особливо важливими для європейської соціальної моделі

Найважливішими для європейської соціальної моделі сферами політики є економічна політика, політика зайнятості, фіскальна, соціальна, освітня політика, оскільки:

економічна політика і політика зайнятості:

- створюють передумови для задоволення матеріальних потреб,
- визначають первинний розподіл,
- забезпечують фінансування соціальної політики і заходів для перерозподілу,
- створюють/поліпшують передумови для економічного процвітання,
- сприяють суспільній і політичній стабільності;

соціальна політика / системи соціального захисту / фіскальна політика:

- визначають вторинний розподіл доходів (по трансфертах) і тим самим – рамкові умови суспільної і політичної стабільності,

- забезпечують задоволення потреб і участь у житті суспільства для тих, хто через свої недостатні можливості з погляду зайнятості і заробітку не в змозі самостійно забезпечити це собі повною мірою;

освітня політика:

- поліпшує середньострокові і довгострокові можливості громадян з погляду зайнятості і заробітку,
- створює передумови для економічного процвітання,
- полегшує участь у житті суспільства.

Як ЄС може впливати на відповідні сфери політики?³

Вплив на сфери політики виникає, насамперед, з ряду заборонних норм, які пов'язують країни ЄС за межами вузьких європейських компетенцій і тим самим зачіпають європейську соціальну модель. Ці заборонні норми є насамперед заборонаю на дискримінацію й обмеження основних свобод, а також заборонаю на дискримінацію за статевою ознакою.

Заборонні норми підтримуються, конкретизуються і доповнюються європейським законодавством (вторинним правом), заснованим на розподілі компетенцій між ЄС і країнами-членами. У цьому розумінні система розподілу європейських компетенцій впливає на розвиток європейської соціальної моделі шляхом позитивного визначення компетенцій (те, що ЄС має право робити) і шляхом негативного визначення компетенцій (те, що він не має права робити). Крім того, ця система встановлює, що ЄС може

³ Наступний розділ підготовлено за сприяння Франца Майера з Берлінського університету ім. Гумбольдта.

робити самостійно (виняткові компетенції), а що – у взаємодії з країнами-членами (невиняткові компетенції). Нерідко негативні визначення компетенцій виникають як виключення певних сфер регулювання з позитивних визначень компетенцій.

Найважливіші позитивні виняткові компетенції ЄС стосуються передусім валютної політики, політики в галузі конкуренції, спільної торгової й аграрної політики.

Серед невиняткових компетенцій варто згадати, насамперед, гармонізацію національних правових і адміністративних актів з метою створення/функціонування внутрішнього ринку (зокрема, Ст. 94, 95 Договору про Європейські співтовариства, так звана компетенція у сфері внутрішнього ринку), а крім того – окремі компетенції, наприклад, щодо свободи пересування громадян і свободи надання послуг. Тут, як правило, заборонна норма, що впливає з основних свобод, розвивається і конкретизується в тому розумінні, що, наприклад, визначається, хто на які виплати і пільги системи соціального захисту може розраховувати.

Негативні визначення компетенцій стосуються

- політики у сфері зайнятості (Ст. 129 Договору про Європейські співтовариства, відсутність гармонізації правових і адміністративних актів країн-членів ЄС політики в сфері зайнятості);
- системи освіти (Ст. 149 I і 150 IV Договору про Європейські співтовариства, суворе дотримання відповідальності країн – членів ЄС за зміст навчальних програм і формування освітніх систем, відсутність гармонізації правових і адміністративних актів у цій галузі);

- організації системи охорони здоров'я і медичного обслуговування, а також державного життєзабезпечення;
- промислових відносин (оплата праці, коаліційне право, право на страйк та локаут);
- соціального захисту (повноваження держав – членів ЄС встановлювати основні принципи своєї системи соціального захисту населення);

У цих сферах політики діяльність Європейського Союзу через неможливість гармонізації має характер доповнення або підтримки.

З цього правового виміру випливає висновок, що економіко-політичні рамкові умови визначаються на рівні ЄС, тоді як компетенції в галузі соціальних аспектів у більш вузькому розумінні зберігаються на національному рівні. Однак це не означає, що ЄС активно діє лише в тих галузях, де має позитивні компетенції, оскільки він може іншим способом впливати на сфери політики, особливо близькі до європейської соціальної моделі. Залежно від розподілу компетенцій ЄС має такі можливості:

- у “жорсткій”, прямій формі – через реалізацію заборонних норм у первинному законодавстві (договорах про ЄС), крім того – шляхом уведення похідного законодавства у вигляді розпоряджень і директив, доповнених рішеннями і рекомендаціями Європейського суду, які реалізують і розвивають ці положення і рішення; “жорсткий” варіант застосовується передусім в економічній політиці;
- у “м'якій” формі – через так звані “процеси” і метод відкритої координації, а також у “дуже м'якій” формі – через суспільні заклики, декларації, програми дій;

“політика через процес”, як правило, застосовується у сфері зайнятості, в освітній і соціальній політиці.

Тверде ядро: значення економічної політики ЄС для європейської соціальної моделі⁴

Економічна політика ЄС впливає не тільки на кількість і якість виробництва товарів і послуг (і тим самим на основу задоволення матеріальних потреб), але і на розподіл благ серед учасників ринку (і тим самим – на соціальну згуртованість).

У першу чергу варто згадати збільшення тиску конкуренції, пов’язаної з економічною інтеграцією. Спільна валюта не дозволяє вести валютної політики, що була б орієнтована на специфічні потреби національних економік відповідних держав та мала б змогу відповідати на такий конкурентний тиск, наприклад, проведенням девальвації. У той же час Маастрихтські критерії і Пакт стабільності і зростання обмежують простір для фіскальних маневрів національних урядів, за допомогою яких вони могли б реагувати на наслідки економічної інтеграції.

Вплив економічної політики ЄС на економічне зростання і зайнятість

З моменту створення валютного союзу європейські компетенції в галузі економічної політики стали істотними: відповідальність за грошову політику та політику у сфері обмінного курсу несе Європейський центральний

⁴ Цей розділ був підготовлений за сприянням Міхаеля Даудерштедта з Фонду ім. Фрідріха Еберта, м. Бонн. Частково ці матеріали ввійшли в публікацію “Благополуччя для всіх у розширеному ЄС”, WISO 27. Jg. (2004), № 3.

банк (ЄЦБ), для фіскальної політики діють критерії Маастрихтського договору і Пакт стабільності і зростання.

ЄЦБ у грошовій політиці та політиці стосовно обмінного курсу до цього часу дотримується консервативної й обмежувальної лінії. Така лінія в економічних рамкових умовах, що діють уже досить довго, реалізується не без проблем. Шляхом низьких процентних ставок ЄЦБ міг би стимулювати інвестиції, що розвантажили б обтяжені боргами державні бюджети і сприяли б зниженню вартості євро на зовнішньому ринку, що підвищило б цінову конкурентоспроможність підприємств ЄС і тим самим – перспективи більш високого росту і поліпшення ситуації у сфері зайнятості населення.

У ході розширення ЄС на схід слід ураховувати той фактор, що лише шляхом підвищення цін, що перевищує цей показник в економіці країн “ядра” ЄС, бідні “наздоганяючі” країни можуть домогтися, щоб і люди, які працюють у менш продуктивних секторах (державні установи, сфера послуг) користувалися плодами зростання добробуту. “Придушення” цієї цінової адаптації ставить під загрозу економічну згуртованість ЄС. Зменшенню різниці у рівні доходів можуть сприяти економіко-політична координація і гнучкість.

Сучасна концепція, викладена в Пакті стабільності і зростання, мало сприяє економічному росту і зайнятості. Вона передбачає лише покарання країн з дефіцитним бюджетом, а не допомогу в подоланні кризи. Навпаки, сплата штрафу загострила б спад і фінансову кризу. Однак європейська економічна політика, орієнтована на зростання і зайнятість населення, повинна бути націлена на те, щоб стимулювати зростання у країнах – членах ЄС, економіка яких переживає

спад – можливо, шляхом прямої підтримки (наприклад, кредитами), можливо, непрямим шляхом (сприяння експансивній політиці в країнах, що є економічними партнерами). Передбачена в Кельнському процесі макроекономічна координація, що могла б використовувати простір, який залишається, для маневрів національної політики (політика щодо зарплат, фіскальна політика країн з профіцитним бюджетом) у дусі експансивної політики на користь зростання і зайнятості, майже не проводиться.

Вплив європейської інтеграції на розподіл добробуту

Розглядаючи ефекти розподілу, викликані економічною політикою ЄС, варто розрізнити кілька процесів розподілу:

- розподіл створених цінностей між капіталом і працею, а також розподіл доходів між окремими країнами ЄС;
- перерозподіл створення цінностей через монетарні трансферти на користь людей з малим ринковим доходом чи без нього (люди похилого віку, хворі, непрацездатні, безробітні), що фінансується з податків і соціальних внесків;
- розподіл між зростанням продуктивності і доходів та іншими формами підвищення добробуту (наприклад, відпочинок, сімейна праця, пенсія за віком);
- надання суспільних товарів і послуг (освіта, охорона здоров'я, безпека, інфраструктура і т.д.), що можуть використовуватися всіма, тобто незалежно від внеску у фінансування.

У жодній із цих сфер у Європейського Союзу немає сильної компетенції, однак він не позбавлений впливу на

них. У розширеному ЄС з його сильним диспаритетом доходів цей вплив обмежує можливості країн – членів ЄС реалізувати власні переваги.

На *первинний розподіл доходів між капіталом і працею* ЄС впливає мало або, швидше за все, опосередковано. Правила, що визначають відносини між соціальними партнерами, установлюють лише мінімальні стандарти (свобода організації, право на страйк, соціальний діалог і т.д.), які не чинять сильного гармонізуючого тиску на розмір заробітних плат.

Інтеграція внутрішнього ринку й активна лібералізаційна і приватизаційна політика в ЄС (Люксембурзький і Кардифський процеси), однак, знижують витрати по заробітній платі, підвищуючи продуктивність праці чи замінюючи дорогу працю дешевою. Якщо на ринках товарів панує сильна конкуренція, то це призводить до зниження цін і тим самим – до підвищення реального доходу всіх споживачів. Однак без конкуренції і зниження цін, яке відбувається завдяки їй, зменшення витрат по заробітній платі сприяє перерозподілу на користь прибутку, і доходи власників капіталів зростають. Ця ситуація на ринку веде до безробіття і/або до збільшення нерівності, якщо вона не доповнюється активною політикою економічного зростання і зайнятості, що усуває невігідне для найманих працівників ослаблення попиту.

Крім того, лібералізація ринків товарів, капіталу і праці позначається і на розподілі праці всередині ЄС. Це може призвести до небажаних наслідків для розподілу відповідних національних доходів. Завдяки розподілу праці, розширенню торгівлі, переміщенню виробництва і трудової міграції в більш багатих країнах – членах ЄС падає попит

на вітчизняну, менш кваліфіковану працю, через що все більше зростає число осіб, які протягом довгого часу не мають роботи. У більш бідних країнах – членах ЄС попит на працю хоч і зростає, однак у зв'язку з високим рівнем безробіття лише повільно веде до підвищення заробітної плати.

У довгостроковій перспективі варто очікувати, що менш кваліфікована робоча сила в бідніших країнах – членах ЄС у ході переміщення частини виробництва в країни з низьким рівнем зарплат, імовірно, виграє від інтеграції. Висококваліфікована робоча сила з країн з високими зарплатами і власники капіталів теж повинні виграти від інтеграції ЄС, тоді як менш кваліфікована робоча сила в країнах з високими зарплатами від інтеграції програє. Таким чином, інтеграція на внутрішньому ринку могла б призвести до того, що соціальна нерівність у багатших країнах – членах ЄС зросте, а в бідніших – скоротиться. Однак емпірично довести вищезгаданий взаємозв'язок ефектів навряд чи можливо.

Вплив ЄС на вторинний перерозподіл є ще меншим. У країнах – членах ЄС існують дуже різні системи фінансування соціальних трансферних пілг, діапазон яких простирається від пілг, що фінансуються із внесків у систему базового соціального забезпечення, до таких, котрі пропонують систему соціального захисту, що залежить від розміру доходів. Безпосередня потреба в європейському регулюванні існує поки що тільки для відносно невеликої групи людей, що переїжджають з однієї держави ЄС в іншу, щоб там жити і працювати.

У розширеній Європі-25 через величезну різницю в доходах набирають сили тенденції до збільшення різниці

в зарплатах та зростання безробіття. Відповідно виникає потреба в таких альтернативних чи компенсаційних стратегіях, як субсидування зарплат, заходів, направлених на підвищення кваліфікації, розширення суспільної зайнятості – якщо, звичайно, не брати високий рівень соціальної нерівності як незмінне. Однак для реалізації таких заходів потрібний простір для фіскально-політичних маневрів. Європейська інтеграція впливає на ці можливості маневрів шляхом посилення податкової конкуренції в рамках інтеграції та шляхом заборони надмірного фінансування заборгованості (тобто більш ніж на 3% від ВВП). Однак багато хто переоцінює роль податкової конкуренції – лише оподаткування підприємств становить проблему, яку ЄС вже намагається вирішувати (Ірландія, Угорщина). І заборона фінансування заборгованості, усупереч поширеним уявленням, обмежує простір для маневрів у соціальній політиці і політику щодо ринків праці (останні не можуть довго фінансуватися шляхом заборгованості, тому що її довгострокове обслуговування ще більш звузило б можливості маневру) меншою мірою, ніж, скажімо, політика в галузі економічної кон'юнктури.

Розподіл між зростанням продуктивності й доходів та іншими формами зростання добробуту в багатих і старих суспільствах оцінюється інакше, ніж у молодих і бідних. Багаті суспільства хочуть мати більше вільного часу, у них вища потреба в перерозподілі і сильніші постматеріальні пріоритети (екологія). Однак якщо вони конкурують на єдиному ринку, то виробники товарів і послуг у “зацикленних” на продуктивності праці суспільствах чинять на них конкурентний тиск. Їхні робітники працюють довше, вони мають менше зобов'язань з перерозподілу, а соціальні

витрати (включаючи екологію) розглядаються не як внутрішнє завдання, а переносяться на все суспільство в цілому, наприклад, у формі високого ступеня забрудненості повітря.

Європейська інтеграція обмежила цей критичний процес. З одного боку, вона обмежує екстерналізацію витрат (наприклад, у галузі безпеки на робочому місці, екології). У тому ж напрямку діють стандарти у сфері рівноправності, участі в прийнятті рішень, робочого часу і т.і. З іншого боку, інтеграція розробила стандарти виробництва, які перешкоджають безрозмірному зростанню кількісної продуктивності на шкоду якості, тобто на шкоду споживачу.

Ці правила обмежують можливості швидкого зростання бідних держав – членів ЄС. Тому як компенсацію ЄС пропонує останнім сприяння регіональному розвитку. Він повинен в корені підвищити (потенційну) продуктивність у бідних регіонах шляхом поліпшення мезоекономічного середовища (інфраструктури, освіти і т.і.). Але успіх структурної і регіональної політики ЄС дотепер був дуже скромний. Процеси скорочення відставання меншою мірою стосуються регіонів, ніж країн - членів ЄС. Там вони (знову ж таки) відбуваються меншою мірою завдяки регіональній політиці (як можна бачити на прикладах тривалого відставання і високого рівня безробіття, скажімо, у Східній Німеччині або в Меццоджорно), а не завдяки макроекономічним ефектам валютного союзу.

Надання державою товарів і послуг, які фінансуються з податкових надходжень, зазнає впливу Пакту стабільності і зростання, а також політики в галузі конкуренції. Товари і послуги, що надаються державою (державні), можуть використовуватись усіма, тобто незалежно від внеску в їх

фінансування, що, як правило, призводить до перерозподілу на користь бідніших шарів населення. Однак тенденція, посилено підтримувана ЄС, спрямована на приватизацію цих послуг. У деяких сферах – енергетика, зв'язок, суспільний транспорт – вона далеко просунулася, в інших приватні пропозиції конкурують з державною пропозицією чи доповнюють її (наприклад, виховання / репетиторство, охорона здоров'я / медикаменти, фізична безпека / приватні охоронні послуги). Таким чином, ефект від перерозподілу зменшується у зв'язку з тим, що субсидування бідних споживачів з інших джерел не відбувається.

Крім того, і державні установи, що пропонують ці послуги, залежать від постачань із приватного сектора, на які, як правило, повинен оголошуватись загальноєвропейський тендер. Якщо приватні особи з декількох держав – членів ЄС пропонують свої товари чи послуги, то виникає не тільки потреба в європейському регулюванні, але й у встановленні відповідної компетенції ЄС. У кращому випадку конкуренція, що виникає в такий спосіб, змушує здешевлювати та підвищувати ефективність державних (або колишніх державних) товарів чи послуг. Після цього, можливо, відбувається перерозподіл від захищених дотепер осіб і організацій, що пропонують товари або послуги, на користь споживачів, від чого особливо виграють ті, хто не працює, у виді трансфертів (чи капіталів). Однак найчастіше конкурентний тиск через змушене зниження витрат ставить під загрозу як дохід і умови праці в організаціях, що пропонують товари і послуги, так і якість, а також асортимент пропозиції.

Іншим чином організовані послуги, що становлять спільний інтерес (їх у Німеччині називають

життєзабезпеченням). За певних умов – необхідність забезпечення доступності для всіх верств населення, безперервність надання послуг, різноманіття пропозиції тощо – конкурентні правила можуть бути скасовані задля можливості забезпечення спільного блага. Тут ЄС визнає, що мета соціальної згуртованості за певних обставин превалює над реалізацією ідеї ефективного внутрішнього ринку ЄС.

М'яка оболонка: політика у сфері зайнятості, освіти і соціальній сфері

У політиці у сфері зайнятості, освіти і в соціальній сфері до кінця 1980 років ЄС обмежувався невеликою кількістю “заходів сприяння” для розвитку спільного внутрішнього ринку ЄС.

Свобода пересування найманих працівників була темою вже Римського договору, так само, як і правила рівноправного ставлення до чоловіків і жінок, а також безпеки на робочому місці. Істотним доповненням була директива щодо соціального захисту трудових мігрантів (1408/71). У галузі освіти ці заходи обмежувалися обміном інформацією (Cedefop 1976, Eurydice 1980) і створенням програм обміну студентами (Erasmus 1986).

У 80-і роки в ЄС посилилася дискусія щодо політики зайнятості і політики в соціальній сфері. Важливу роль у цьому процесі відіграли два фактори. По-перше, економічна політика з 70-х рр. відмовилася від амбіцій забезпечити загальну зайнятість – “мета забезпечення зайнятості” поступово перетворилася на політику зайнятості і соціальної політику. По-друге, із прийняттям у ЄС більш бідних південноєвропейських країн – Греції, Іспанії і Португалії – прийшли побоювання соціального демпінгу.

Із прийняттям у 1989 році “Соціальної хартії” (Хартії Європейського співтовариства щодо основних прав працівників) знайшов вираження політичний консенсус про те, що в рамках завершення формування внутрішнього ринку ЄС основні соціальні права працівників не будуть порушуватися (спочатку за винятком Великобританії). Трохи пізніше в Маастрихтському договорі освіта визнається як самостійна, правомірна сфера компетенції ЄС, однак обмежена.

Амстердамський договір 1999 року знаменує перелом у розумінні ролі політики ЄС у галузі зайнятості, освіти і в соціальній сфері. Уперше в рамках політики в галузі зайнятості розглядаються не тільки якісні аспекти (наприклад, безпека на робочому місці), але і фіксується додаткова компетенція ЄС, що передбачає сприяння підйому кількісного рівня зайнятості шляхом розробки скоординованої стратегії в галузі зайнятості. У рамках Лісабонського засідання Європейської Ради в 2000 р. і розпочатого на ньому Лісабонського процесу політика в галузі зайнятості, освіти і в соціальній сфері поступово стають предметом політики ЄС, причому, однак, можливість дій ЄС, як і раніше, залишається обмеженою.

Політика зайнятості: пропозиція – у центрі уваги

ЄС скористався переданими йому за Амстердамським договором компетенціями і розробив у ході наступного Люксембурзького процесу перші напрямки політики в галузі зайнятості, що в цілому виражають усвідомлення необхідності активної політики на ринку праці (наприклад, поліпшення можливостей для розвитку посередницької

діяльності, підприємництва, сприяння гнучкості працівників і підприємств). Кельнський процес, що розпочався після засідання Європейської Ради в Кельні в 1999 р., повинен був сприяти ще більш тісній координації між політикою в галузі зайнятості як частиною макроекономічного діалогу і грошово-фіскальною політикою. Однак були зроблені лише декларації про наміри, чому сприяли як проблеми технічного оформлення, так і політичні причини (недостатня готовність орієнтуватися на кейнсіанські принципи).

У Лісабонському процесі також робляться спроби ще більше пов'язати політику у сфері зайнятості з іншими галузями економічної політики, однак загальний фон при цьому сильно змінився: якщо в Кельні на першому плані ще було розуміння орієнтації на попит, то в Лісабоні утвердилася парадигма конкурентоспроможності з першочерговою метою перетворення Європи до 2010 року на найдинамічніший у світі, базований на знаннях економічний простір. У зв'язку з цим мають бути усунуті перешкоди, які заважають якісному і кількісному підвищенню рівня зайнятості. Якщо це вдасться, то знову стане можливою загальна зайнятість, яка у 2003 р. була вперше включена в перероблені орієнтири політики в галузі зайнятості поряд із підвищенням якості робочих місць і продуктивності праці, а також із посиленням соціальної згуртованості і соціальної інтеграції в суспільство.

Ефект Європейської стратегії щодо зайнятості має ряд суперечливих положень:

- Європейська стратегія щодо зайнятості важлива як “методична лабораторія” ЄС, тому що тут уперше був

застосований “метод відкритої координації” (МВК)⁵. Суть його полягає в тому, що на основі спільних європейських уявлень про цілі (*тут*: на основі орієнтирів у галузі політики зайнятості) розробляються національні плани дій, які Комісія і Рада коментують у щорічному Спільному звіті. При цьому Комісією розробляються специфічні для відповідних країн рекомендації, однак механізмів уведення санкцій немає.

- Те, наскільки МВК при цьому дійсно призведе до *дослідження політики (policy learning)* в окремих державах – членах ЄС, є предметом суперечок. З одного боку, перенесення досвіду, враховуючи відмінності в структурі ринків праці різних країн – членів ЄС і різних інституціональних передумов щодо політики на ринку праці, видається об’єктивно складним. З іншого боку, щорічні звіти мало ким, крім професіоналів, беруться до уваги, тому дуже рідко вдається досягти опосередкованого ефекту через засоби масової інформації.
- Без “жорстких” обов’язкових інструментів і з урахуванням сумнівної ефективності “м’яких” елементів додаткова компетенція ЄС щодо політики зайнятості залишається в основному недієвою.
- Нарешті, вплив на невелике підвищення донедавна в середньому по ЄС рівня зайнятості, швидше за все, є маргінальним явищем.

⁵ Цей метод найчастіше позначається як “Open Method of Coordination” або “метод відкритої координації”, тому поширену абревіатуру “ОМС” тут передано як “МВК”.

Крім того, невідомо, чи можуть використовуватися цілі Європейської стратегії щодо зайнятості хоча б як підхід до їх досягнення. Політика ЄС щодо зайнятості, щоправда, звільнилася від того, щоб брати на себе лише додаткові завдання в реалізації єдиного ринку зайнятості. Однак вона залишається вірною монетаристським принциповим переконанням 80-х рр. у тому розумінні, що робить ставку лише на ту сторону ринку праці, яка стосується пропозиції. У випадку, якщо підйом економічної кон'юнктури чи довго утримуваний вал зростання відкриє шанси на ринку праці, то більш гнучке, з кращою освітою населення буде швидше за все в змозі скористатися ними. Однак у даний час ні Стратегія щодо зайнятості сама по собі, ні інші сфери політики ЄС цілеспрямовано не враховують попиту на ринку праці.

Освітня політика: на службі економіці

З моменту засідання Європейської Ради в Лісабоні в 2000 р. ЄС приділяв освітній політиці все більше уваги. Відповідно до того, що освітня політика пов'язана з економікою, вона визначається як частина Європейської стратегії щодо зайнятості, а цілі освітньої політики з тих пір включаються в орієнтири політики зайнятості.

Засідання Європейської Ради в Барселоні прийняло в 2002 році “Робочу програму реалізації цілей системи загальної і професійної освіти в Європі”:

- підвищення якості систем загальної і професійної освіти: поліпшення можливостей доступу в Інтернет, підвищення кваліфікації викладачів у галузі нових технологій, щорічне підвищення інвестицій у людський капітал;

- спрощення доступу до загальної і професійної освіти для всіх: скорочення до 2010 року вдвічі частки 18-24-літніх, що закінчили тільки нижню (другу) сходинку середньої освіти і не продовжують навчання на більш високому рівні;
- забезпечення відкритості загальної і професійної освіти: оволодіння іноземними мовами, сприяння забезпеченню мобільності та готовності до початку самостійної діяльності.

Так звані стратегічні цілі й окремі елементи Робочої програми чітко вказують на освітню наступальну стратегію ЄС. У першу чергу, мова йде про те, щоб поліпшити якість пропозиції на ринку робочої сили в державах – членах ЄС. Включення освітньої політики в Європейську стратегію щодо зайнятості знаходить тут своє відображення. Роздуми про майбутню роль системи освіти однозначно сформульовані так, що вони “служать розвитку економіки”, тоді як, наприклад, значення освіти як необхідної умови для участі в житті суспільства і для забезпечення соціальної згуртованості при цьому не відіграє помітної ролі.

Соціальна політика і соціальний захист населення: поворот до соціальної держави, яка підтримує активність громадян

У зв’язку з Лісабонським планом дій компетенція ЄС поширюється на центральні сфери соціального захисту населення і соціальної політики. У зв’язку з різноманіттям національних систем МВК покликаний (на думку прихильників) довести свою придатність як новий метод управління.

У пенсійній сфері перші пропозиції були висунуті наприкінці 2001 року (у доповіді Європейського економічно-

соціального комітету). Найважливішими цілями були: належний розмір пенсій, фінансова міцність пенсійних систем і їх модернізація з урахуванням економічних і суспільних змін. У процедурах Європейської стратегії щодо зайнятості вбачається “пом’якшення”: автори відмовляються від кількісних індикаторів, рекомендацій також небагато, а знайомі по інших процесах із використанням методу відкритої координації національні плани дій перетворюються на національні стратегічні доповіді.

Це пов’язано з тим, що у сфері пенсій навряд чи можна домовитися про спільні конкретні цілі, тому що філософія і фінансування відповідних систем істотно різняться по країнах. Відповідно, робота ЄС у пенсійній сфері дотепер викликала небагато уваги – як у політичних дискусіях на рівні національних держав, так і в засобах масової інформації чи навіть у громадянському суспільстві.

Подібні проблеми визначають і роботу в галузі соціального розмежування (або соціального залучення), щодо якого з 2001 року також застосовується МВК. До сьогодні його результатом є каталог індикаторів, який, посиляючись на концепцію відносного рівня бідності, охоплює передусім центральні аспекти монетарної бідності, включаючи певною мірою такі елементи, як зайнятість, освіту і охорону здоров’я, і ставить за мету відображення багатобічних аспектів бідності. Далі планується на основі цих індикаторів розробити кількісні цілі для скорочення соціального розмежування до 2010 року, що дотепер робиться тільки частиною країн – членів ЄС. Так чи інакше, вдалося домовитися про ряд спільних пріоритетів національної політики соціального залучення, здійснюваної у відповідних державах, які частково включають у зазначені сфери

політику зайнятості та освітню політику і формують тенденцію “соціальної держави, яка підтримує активність громадян”, у якій пріоритет надається досягненню рівності можливостей і використанню потенціалів.

Ураховуючи різноманіття програмних підходів і задіяних організацій, навряд чи можна буде оцінити ступінь їх реалізації. Можливо, справа тут не піде далі посилань на “успішну у відповідному контексті практику”. Залишається лише чекати, чи буде, як вимагали окремі представники, використано надану Амстердамським договором можливість, наприклад, видавати директиви про мінімальні вимоги.

Як у пенсійній сфері, так і в питанні соціального розмежування (чи залучення) ще недостатньо досвіду для того, щоб робити щось більше, ніж попередні оцінки. В обох цих сферах ЄС має небагато компетенцій, а інституціональні і програмні розходження в державах – членах ЄС ускладнюють спільні дії – у тому числі й у рамках МВК.

Однак нестача компетенцій ЄС у пенсійній сфері, яка постійно підкреслюється і самим ЄС, не повинна призводити до занижених оцінок його впливу. Сформована як мета фінансова міцність пенсійних систем, з одного боку, пов’язана з фіскальною політикою (Маастрихтські критерії, Пакт стабільності і зростання), з іншого – з поставленою в Лісабоні конкретною метою підвищення частки зайнятості серед працівників старшого віку, що, знову ж, означає підвищення пенсійного віку для відповідної групи населення.

Політика щодо зайнятості, освіти і в соціальній сфері: наріжний камінь конкурентоспроможності

Якщо політика щодо зайнятості, освіти і в соціальній сфері довгий час відігравала супутню роль для реалізації мети розвитку внутрішнього ринку ЄС, то останнім часом вона стала незалежною від неї. Однак ця незалежність поставлена в тісні програмні рамки: “першорядне значення внутрішнього ринку ЄС” замінено “першочерговим значенням конкурентоспроможності”. Якщо раніше політика зайнятості, освіти і політика в соціальній сфері ретельно перевірялися на предмет того, чи не перешкоджають вони роботі внутрішнього ринку, то сьогодні їх перевіряють передусім на предмет того, чи сприяють вони конкурентоспроможності. Тому залишається тільки уявляти, що в 2006 році всі “процеси”, включаючи ті, реалізація яких у галузі систем охорони здоров’я і турботи про громадян похилого віку лише починається, будуть об’єднані в один. Вони, правда, перетинаються, наприклад, у тому, що освітня політика є частиною Європейської стратегії щодо зайнятості, а соціальна згуртованість – однією із трьох її цілей, або в тому, що соціальне розмежування істотною мірою розглядається як результат раннього вичленовування з освітньої системи і майже повного виключення з ринку праці.

Однак ЄС у зазначених сферах політики не має в розпорядженні потрібних інструментів для того, щоб самостійно здійснювати необхідні з його точки зору зміни. Метод відкритої координації передбачає м’яку і, за винятком політики в галузі зайнятості, дуже м’яку методуку, яка не має обов’язкового для виконання характеру. Але цілком можна уявити собі способи зробити його політично ефективним.

По-перше, якщо задіяні уряди серйозно поставляться до цього експерименту і дійсно вчитимуться один в одного. А це – не факт. По-друге, якщо результати будуть прийняті професійною публікою, задіяними акторами і використані в їхній лобістській діяльності. Це ймовірно. По-третє, якщо виникне широкий інтерес з боку засобів масової інформації. Це цілком можливо, тому що в питаннях зайнятості, освіти, пенсій і соціального розмежування мова йде про теми, цікаві для бульварної преси.

Чи є можливість вивільнити політику в галузі зайнятості, освіти і в соціальній сфері з однобічного контексту конкурентоспроможності? Мабуть, тільки в тому випадку, якщо, подібно до того, як наприкінці 90-х, збіжаться кілька процесів розвитку, які дадуть старт другому “соціал-демократичному моменту”. Однак розширення ЄС і приєднання до нього соціал-демократичних країн, як у свій час Швеції й Австрії, не передбачається, а стосовно нової соціал-демократичної домінанти у великих країнах ЄС завеликих надій немає, не кажучи вже про розходження їхніх програм у цих сферах політики.

Зміцнює ЄС соціальну згуртованість чи послаблює її?

Як у договорах ЄС, так і в заявах Європейської Ради європейська соціальна модель визнається як важливий елемент європейського інтеграційного процесу. Якщо європейська соціальна модель відрізняється від соціальних режимів інших промислово розвинутих країн світу насамперед тим, що соціальну згуртованість визначено як пріоритетну мету, то, відповідно, мірилом політики ЄС повинне бути те, наскільки вона зміцнює чи послаблює цю згуртованість.

Почнемо з економічної політики, на яку ЄС має відносно сильний вплив.

- Розвиток внутрішнього ринку ЄС призводить до посилення міжнародного розподілу праці всередині Євросоюзу, яке повинно в довгостроковій перспективі підвищити доходи менш кваліфікованих працівників у бідніших країнах ЄС і зашкодити менш кваліфікованим працівникам у “благополучних” країнах ЄС. Однак порівняно зі змінами, які відбуваються під впливом глобалізації не тільки в ЄС, але і за його межами, цей ефект у кількісному відношенні (імовірно) буде незначним.
- Прийом до ЄС бідніших держав веде до того, що суспільства з матеріальними, орієнтованими на продуктивність праці пріоритетами вступають у конкуренцію із суспільствами, що вже більшою мірою характеризуються постматеріальними цінностями. Оскільки можливості окремих держав – членів ЄС протистояти цій “брудній” конкуренції тарифними інструментами всередині вільного ринку ЄС невеликі, відповідні положення ЄС обмежують екстерналізацію витрат на соціальні і екологічні витрати. Тобто цей ефект усередині ЄС позначається меншою мірою, ніж на нерегульованих ринках. Проте можна передбачити, що європейська інтеграція в сучасних умовах гетерогенності країн – членів ЄС призведе до того, що “добробут” буде більшою мірою визначатися матеріальними факторами з відповідними наслідками, наприклад, для щотижневого робочого часу чи загального трудового стажу.
- Грошова політика і правила Пакту стабільності і зростання обмежують можливості країн – членів ЄС

у короткостроковій перспективі через механізм державної заборгованості при фінансуванні монетарних трансферних пільг бідним верствам населення і надання державних товарів. Однак у довгостроковій перспективі країни – члени ЄС цілком можуть запропонувати більш значні трансферти, а також державні товари в більшій кількості і кращої якості, ніж в інших країнах, якщо зростуть податкові надходження.

- Політика конкуренції позначається на створенні соціальних послуг. Вона обмежує можливості держави з їх субсидування. Але для послуг, що становлять загальний інтерес (життєзабезпечення), це, як і раніше, можливо. На інші соціальні послуги починають діяти правила конкуренції, що, однак, не повинно негативно позначитися на споживачах цих послуг, але може призвести до поліпшення якості і зниження цін.

Якщо підсумувати вищезазначене, то європейська інтеграція, реалізуючи свої економічні та політичні цілі, звичайно, є викликом часу для європейської соціальної моделі, тому що вона, з одного боку, “природним чином” викликає ефекти перерозподілу, а з іншого – змінює рамкові умови для усвідомлених заходів з перерозподілу, які приймаються як результат політичної волі (Пакт стабільності і зростання, політика конкуренції і т.д.). Ефекти перерозподілу при цьому – з наднаціональної точки зору – частково варто оцінювати позитивно, якщо вони, наприклад, йдуть на користь бідним верствам населення в менш благополучних країнах ЄС. А в цілому ці наслідки повинні перебувати в рамках, які не будуть давати приводу для побоювань, що європейська інтеграція ставить під загрозу європейську соціальну модель.

У політиці у сфері зайнятості, освіти і в соціальній сфері (включаючи соціальний захист населення) компетенції ЄС набагато менше, ніж в економічній політиці. Як правило, його можливості обмежуються обміном інформацією і заходами зі сприяння, а також програмами із специфічними європейськими компонентами, що доповнюють сферу дії країн ЄС. При цьому довгий час ЄС обмежувався окремими конкретними заходами, які сприяли розвитку внутрішнього ринку ЄС, наприклад, це стосується Директиви про соціальний захист трудових мігрантів. Однак з кінця 1990-х років і особливо в контексті спрямованого на зміцнення конкурентоспроможності Лісабонського процесу, ЄС, використовуючи інструмент методу відкритої координації, знайшов важіль, за допомогою якого він може сильніше впливати на політику і в тих сферах, де в нього майже відсутні компетенції.

- У політиці зайнятості Європейська стратегія щодо зайнятості з 1997 р. є методологічною лабораторією ЄС, у якій розробляються нові підходи до *дослідження цієї політики (policy learning)*. Для всіх держав – членів ЄС узгоджуються кількісні цілі, що доповнюються (у багатьох випадках обов'язковими для виконання) специфічними для кожної країни рекомендаціями.
- Освітня політика проводиться ЄС у тісному взаємозв'язку з політикою зайнятості, що відбивається і на її цілях: на перший план виходить те, що освіта повинна слугувати поліпшенню пропозиції на ринку робочої сили. Так само, як і в політиці зайнятості, формулюються кількісні цілі, а оскільки ця політика проводиться в руслі Європейської стратегії зайнятості, можуть висловлюватися і рекомендації.

- У сферах соціальної політики і соціального захисту населення використання МВК дотепер обмежувалося пенсійною сферою і соціальним розмежуванням, а в галузі охорони здоров'я і догляду за громадянами похилого віку цей метод лише починає використовуватися. Порівняно з політикою в галузі зайнятості і освіти процедури ще більше “пом'якшені”, кількісні цілі не ставляться, рекомендації не висловлюються. Але оскільки цілі в окремих сферах діяльності частково співвідносяться з “жорсткими” сферами політики, де діють компетенції ЄС (наприклад, фінансова міцність пенсійних систем має явний стосунок до державного бюджету), у майбутньому не можна виключати, що, за прикладом інтеграції освітньої політики в Стратегію щодо зайнятості, шляхом включення “м'яких” сфер політики в основні сфери політики ЄС в певному розумінні “обхідними шляхами” може відбутися “посилення жорсткості” і в цих сферах.

Що стосується сфери зайнятості, освіти і соціальної сфери, то тут важче висловити узагальнення щодо значення європейської інтеграції, ніж в економічній сфері. З урахуванням обмежених компетенцій ЄС очевидно, що впливу політики ЄС тут поки що недостатньо. Але європейська інтеграція, зосереджена передусім на економічній сфері, постійно дає привід для того, щоб перевірити відповідну “придатність” тих галузей політики, які тісно пов'язані з економічним розвитком. Тепер це деякою мірою відбувається під егідою ЄС з використанням сучасних методів, які були розроблені в бізнесі. Мета цих зусиль – підвищення конкурентоспроможності для того, щоб Європа до

2010 року перетворилася на більш динамічний, базований на знаннях, економічний простір.

Чи становить такий підхід загрозу європейській соціальній моделі? Не обов'язково, оскільки вона відрізняється від інших саме тим, що соціальна згуртованість є не тільки самоціллю, але і засобом для економічного розвитку, який, зі свого боку, повинен забезпечити матеріальну базу європейської соціальної моделі. Правда, така “інструменталізація” – це не тільки “сенса існування”, але певною мірою гарантія життєздатності європейської соціальної моделі. Оскільки соціальна згуртованість інтерпретується як обтяжлива перешкода для економічної динаміки, як фактор затрат у чистому виді, то і сама європейська соціальна модель стає предметом дискусії. У цьому розумінні для виживання європейської соціальної моделі необхідно, щоб вона була поставлена на службу конкурентоспроможності. Не тільки той факт, що соціальна згуртованість є однією з трьох цілей Європейської стратегії щодо зайнятості і центральною темою чотирьох процесів методу відкритої координації, але і намір зробити всі “м'які” сфери в сукупності доповненням “жорстких” сфер політики можуть, виходячи з цієї перспективи, стати вигідними для подальшого розвитку європейської соціальної моделі.

При цьому, зрозуміло, не слід очікувати, що ЄС буде інтенсивно підтримувати наявну модель. Парадигма, що розвивається, описує тепер не “благополучну” державу, яка забезпечує в основному пасивних громадян, а “благополучне” суспільство, що ґрунтується на активних громадянах, яких держава при необхідності активізує, а за нагальної потреби матеріально і морально підтримує. Це може сприяти участі громадян у житті суспільства, що,

знову ж, сприятиме зміцненню європейської соціальної моделі.

У будь-якому випадку, європейська соціальна модель майбутнього формуватиметься в національних політичних і суспільних рамках; щодо цього питання в найближчому майбутньому триватимуть дискусії. Цьому вже сьогодні сприяють національні політичні партії: після того, як найважливіші компетенції в галузі економічної політики були передані на європейський рівень, вони не дозволять позбавити їх компетенції в інших сферах політики, що мають значення для європейської соціальної моделі.

Лотар Вітте

**Європейська соціальна модель
і соціальна згуртованість:
яку роль відіграє ЄС?**

Підписано до друку 21.07.2006р. Формат 60x84/16.
Папір офсетний. Друк офсетний.