

Владімір Шпідла

**Яка соціальна політика
потрібна Європі?**

КИЇВ
ВИДАВНИЦТВО “ЗАПОВІТ”
2008

ББК 66.4(0)

П50

П50 Яка соціальна політика потрібна Європі? / Фонд ім. Фрідріха Еберта, Регіональне представництво в Україні та Білорусі. Владімір Шпідла; - К.: Заповіт, 2008, - ? с.

ISBN 978-966-7272-84-5

В основу публікації покладений виступ комісара ЄС з питань зайнятості, соціальної політики та рівності шансів Владіміра Шпідли у Варшавському університеті 23 листопада 2007 року на міжнародній конференції “Яка соціальна політика потрібна Європі? Яка соціальна політика потрібна Польщі?”, присвяченій 30-річчю заснування інституту соціальної політики.

Даний текст не є ідентичним виступу, а містить окремі його фрагменти.

Check against delivery.

Редакційна колегія: Андрійко В.І.
Гнатюк Л.П.

Переклад з німецької Роліка А.В.

ISBN 978-966-7272-84-5

© Фонд ім. Фрідріха Еберта, Регіональне представництво в Україні та Білорусі, 2008

Вступне слово

Публікація “Яка соціальна політика потрібна Європі?” є п’ятим випуском нашої серії “Діалог: соціальна Європа”. Цього разу це стаття з Польщі, що є сусідом як України, так і Німеччини, яка після розпаду комуністичної системи пройшла важкий шлях політичних, економічних та соціальних трансформацій і вже декілька років є членом Європейського Союзу.

Комісар ЄС з питань зайнятості, соціальної політики та рівності шансів Владімір Шпідла наголосив на особливій значущості соціальної політики для Європи: “Соціальна політика не може перебувати на узбіччі ні в Польщі, ні де-інде в Європі. Вона є головним підґрунтям суспільної політики”. Я хотів би продовжити його думку і сказати, що це стосується й України. Якщо соціальна політика в Україні не посяде центрального місця в суспільній політиці, то політичний процес в Україні втратить свою основну підпору.

Одне із завдань діяльності Фонду імені Фрідріха Еберта в Україні якраз і полягає в тому, щоб у співпраці з урядовими структурами, парламентом, організаціями роботодавців та профспілок зробити все для того, щоб соціальна політика дійсно стала міцною підпорою суспільної політики.

Знову хочу висловити подяку редактору видань серії “Діалог: соціальна Європа” Василеві Андрійку, безпосередньо завдяки якому стала можливою публікація даного випуску.

Київ, вересень 2008 року

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

Соціальна політика не може перебувати на узбіччі – ані в Польщі, ані де-інде в Європі. Вона є центральною підвалиною політики і символом соціальної згуртованості. Усі європейські суспільства сьогодні переживають далекосяжні зміни, що здебільшого є наслідком трьох ключових чинників: нових технологій, демографії та глобалізації. Зміни, що відбуваються, призводять до нових соціальних загроз, а також змін рамкових умов соціальної політики.

Щоб бути життєздатною в майбутньому, соціальна політика повинна бути в змозі реагувати на подібні зміни, тобто розвивати далі свій зміст та інструменти. Це стосується як національної, так і загальноєвропейської соціальної політики.

Спочатку мені б хотілося детальніше зупинитися на тих викликах, з якими ми всі стикаємося в Європі ХХІ-го століття.

По-друге, я представлю основи європейської соціальної моделі відповідно до нашого сьогочасного їх бачення.

По-третє, мені б хотілося зобразити нову парадигму подальшого розвитку європейської моделі соціальної політики.

І, по-четверте, з'ясуємо, яку роль повинен відігравати ЄС у подальшому розвитку європейської соціальної моделі.

I.

Спочатку про виклики. Якщо уважно поглянути на Європу, то можна дійти висновку: цілком очевидно у всіх країнах-членах ЄС прийшли до розуміння того, що подальший розвиток національних соціальних систем є необхідним. Уже з огляду на існуючі дефіцити зрозуміло, що збереження теперішнього статус-кво є неможливим. На це вказав Тоні Блер, який зініціював дебати з приводу європейської соціальної моделі влітку 2005 року під час британського головування в ЄС своєю провокативною констатацією того, що з моделлю, яка прирікає 21 мільйон європейців на безробіття, не все гаразд. Окрім питань про безробіття, наші соціальні держави повинні собі відповісти й на інші критичні запитання :

- Чому одна п'ята наших учнів не може опанувати основ письма, читання та рахування?
- Чому кожна шоста молода людина залишає школу, не отримавши жодного свідоцтва про освіту?
- Чому бідність позбавляє кожну п'яту дитину шансів на справедливий старт; чому освітній рівень батьків є вирішальним при отриманні їхніми дітьми шансів на освіту?
- Чому 16% європейського населення наражається на ризик фінансової бідності?
- Чому в деяких країнах – членах ЄС догляд за дітьми поза межами сім'ї перебуває на такому низькому рівні, хоча існує чіткий взаємозв'язок між легким доступом до дитячих закладів, з одного боку, і більш високим

рівнем народжуваності та жіночою зайнятістю, з іншого?

- Чому деяким країнам ЄС вдається краще, ніж іншим державам ЄС, інтегрувати імігрантів?
- Чому наші ринки праці відмовляються від працівників старшого віку, хоча насправді в майбутньому ми будемо змушені звертатися по допомогу й досвід цих працівників?
- Чому в масштабах Європи так мало робітників і службовців беруть участь у заходах з підвищення кваліфікації та продовження освіти, хоча добре відомо, що навчання впродовж усього життя сьогодні вже стало необхідністю?

Я впевнений, що коли б ви були експертами у сфері соціальної політики, ви змогли б легко сформулювати ще багато інших запитань.

Безсумнівно, в усіх названих сферах європейська соціальна модель може і повинна бути покращена. Знання відповіді на поставлені вище запитання будуть вирішальними для її життєздатності в майбутньому та згуртованості наших суспільств у XXI-му столітті. Ці дефіцити зрештою є лише віддзеркаленням тих трьох викликів, які я назвав на початку: технологічних та демографічних змін, а також глобалізації.

Між тим уже стало модним у цьому взаємозв'язку називати першопричиною всього глобалізацію. Стверджується, що європейські суспільства сьогодні формуються переважно

під впливом глобалізації. Я вважаю це міфом. За соціальні виклики нашого часу не можна покласти всю відповідальність лише на глобалізацію.

Я схильний думати, що глобалізація посилює і пришвидшує певні тенденції, з якими нам проте доводиться мати справу і без неї.

Для прикладу тут можна назвати скорочення традиційних робочих місць у виробничому секторі. Причиною його є передусім автоматизація, яка є наслідком технологічних змін.

Або ж подумаємо про необхідність високого рівня освіти та професійної підготовки в суспільстві послуг та знань. Можна було б аргументувати, що збільшення прірви між тими, хто “виграв” та “програв”, є наслідком формування суспільства технологій та знань. Нарешті, проблеми невдалої міграційної та інтеграційної політики не слід шукати лише в одній глобалізації.

Очевидним є також те, що чинник демографічних змін уже сам по собі є великим викликом: затяжний низький рівень народжуваності в Європі, стрімке зростання кількості людей літнього віку, необхідність приймати все більшу кількість мігрантів неминуче призведуть до нового формулювання змісту та цілей соціальної моделі. Отож ми зможемо зберегти наші сьгоднішні високі соціальні стандарти лише тоді, коли краще використовуватимемо великий потенціал літніх людей – “активно старіти” є тим гаслом. Ми більше не можемо дозволити собі дочасно відправляти на пенсію досвідчених працівників.

Окрім трьох основних викликів, а саме технологічних та демографічних змін і глобалізації, ми повинні будемо реагувати також на поступову зміну наших соціальних структур. Так, наприклад, не може вважатися сучасною така соціальна система, яка спрямована на те, що сімейний добробут у ній забезпечують чоловіки. Крім того, постійно зростає кількість нетрадиційних сімей. У суспільстві послуг та знань доступ до засобів господарювання і потреба в мобільності є іншими. Тепер часто говорять про ризик “нової бідності”, яка загрожує передусім жінкам та дітям. В обіг увійшло вже поняття “успадкованої бідності”.

Крім того, я не хотів би говорити про європейську соціальну модель, не згадавши ще однієї теми, якій, на мою думку, не приділяється належна увага. Це стосується сталого розвитку, зміни клімату та зростання цін на сировину, які мають значний вплив на соціальну ситуацію. Також і в цих сферах європейська соціальна модель повинна підтвердити свою дієвість. Ми мусимо перебудувати її таким чином, щоб наші високі життєві стандарти могли бути збереженими в довгостроковій перспективі.

II.

Таким чином, я дійшов до другого пункту виступу – основ європейської соціальної моделі. Скажу образно: соціальна Європа базується на п'яти підвалинах.

Першою підвалиною є цінності. Тут я перш за все маю на увазі солідарність і соціальну згуртованість, свободу пересування, рівність шансів та відсутність дискримінації, загальний доступ до освіти та медичного обслуговування, а також сталий соціальний та екологічний розвиток і соціальний діалог. Очевидно, що в різних країнах є різні традиції, вони по-різному реалізуються, проте цінності як такі поділяють усі держави ЄС.

- Другою підвалиною є європейське законодавство. У Європі створені обов'язкові мінімальні стандарти, які стосуються власне умов праці, свободи пересування найманих робітників, однакового ставлення до жінок та чоловіків, охорони здоров'я та безпеки на робочому місці а також подолання дискримінації. Європейське регулювання призвело до відчутного покращення в багатьох країнах ЄС та запобігло соціальному демпінгу.
- Третьою підвалиною є солідарність з країнами-членами ЄС чи регіонами, які характеризуються певною відсталістю в розвитку і потребують підтримки. Цю солідарність втілюють у собі структурні фонди. Так, наприклад, Європейський соціальний фонд уже 50 років сприяє покращенню кваліфікації працівників, підвищенню конкурентної спроможності підприємств і покращує доступ дискримінованих груп до ринку

праці. Нині Євросоюз щорічно виділяє Соціальному фонду близько 11 мільярдів євро, що становить 10% його бюджету і забезпечує підтримку протягом року майже 9 мільйонам людей. Мені було приємно вчора у Вроцлаві започаткувати новий етап підтримки Польщі Європейським соціальним фондом. До 2013 року Польща отримає з фонду 9,7 мільярдів євро. Іншим інструментом солідарності є, окрім того, створений у цьому році Глобалізаційний фонд. Він надає підтримку в розмірі близько 500 млн. євро щорічно тим працівникам, які у зв'язку з переміщенням підприємств за межі ЄС втратили свої робочі місця.

- Четвертою підвалиною є соціальний діалог. Єврокомісія надає діалогу між роботодавцями та працівниками великого значення. На європейському рівні ми підтримуємо різні акції у сфері соціальної політики. Соціальні партнери на європейському рівні можуть також укладати договори, які потім втілюються в життя в країнах-членах ЄС. Останнім рішенням у міжгалузевому соціальному діалозі є порозуміння у справі подолання насильства та домагання на робочому місці. Крім цього, Єврокомісія має завдання сприяти соціальному діалогу. Я переконаний у тому, що соціальний діалог – як на європейському так і на національному рівні – є суттєвим для створення концепції, проведення та суспільного визнання реформ. Тому моїм особливим завданням є підвищення уваги до розвитку соціального діалогу в нових державах-членах ЄС.

- П'ятою підвалиною є координація національних політик у тих сферах, у яких ЄС не може діяти на законодавчому рівні. Ця підвалина, яку дехто називає “м'яким законом”, сформувалася в останні роки. У політиці зайнятості існує навіть договірна основа. Починаючи з 2000 року, держави-члени ЄС поширили так званий Метод відкритої координації на інші сфери: боротьбу з бідністю, пенсійну політику, а також охорону здоров'я та догляд за людьми похилого віку. Метод відкритої координації насправді служить тому, щоб держави-члени ЄС спільно ставили собі певні цілі у відповідній сфері політики і проводили оцінювання країни, у рамках якого порівнювали б свої поступи і тим самим стимулювати себе до подальших дій та вчилися одна в одної. Ця концепція вимагає напрацювання порівняльних і взаємообумовлених індикаторів, щоб стежити за прогресом, здійснювати оцінювання, або ж – як у випадку з політикою зайнятості – напрацювання основних рекомендацій для дій. Єврокомісія відіграє в цих процесах активну роль.

III.

Отож я представив вам своє нинішнє бачення викликів і п'яти підвалин європейської соціальної моделі. Проте для погляду в століття цього недостатньо. Як і обіцяв, скажу декілька слів про зміну парадигми, яка наразі має місце в соціальній політиці.

З огляду на окреслені мною виклики соціальна держава повинна скласти певний іспит. Вона перебуває у процесі реформування, щоб бути краще підготовленою до викликів XXI-го століття. Розвиток відбувається у напрямку до **активної соціальної держави, яка активує та попереджує певні явища**. При цьому необхідними є реформи не тільки соціальної політики чи політики зайнятості. Потрібен також холістичний підхід, тому що до багатьох питань потрібно підійти також з боку таких сфер, як освіта, охорона здоров'я, довілля чи податки. У центрі соціальної політики в майбутньому мають стояти питання рівності шансів, рівного доступу до ресурсів та солідарності. Щоб гідно зустріти нові ризики, потрібно змінити певні підходи чи певні парадигми. Оскільки сучасна соціальна політика базується на розв'язанні вже наявних проблем, то майбутня соціальна політика, як я вже говорив, повинна мати активний характер, активувати певні явища й запобігати деяким явищам. Вона повинна бути спрямована на те, щоб із самого початку запобігати хворобам, безробіттю, неосвіченості та бідності, щоб більше інвестувати в людей і їхній потенціал. Це кредо повинне бути нам орієнтиром у майбутньому. Проілюструю це на п'яти прикладах:

- По-перше, підтримка молодих людей. Сьогодні ми знаємо, що підвалини життєвих шансів певної людини

зкладаються в її дитинстві. Зелене світло загорається перед тією дитиною, яка в перші роки життя засвоїть базові навички мовлення та рахування. У майбутньому вона буде краще і швидше все розуміти. Саме тому таке велике значення має турбота про дітей у ранньому віці. Сприяння розвитку дітей у ранньому віці є інвестицією в їхнє майбутнє. При цьому ми, звичайно, не повинні забувати про те, що освіта і весь освітній шлях молодій людині повинні відкривати їй рівні шанси і пізніше, аж до отримання професії.

- По-друге, рівність шансів для жінок та чоловіків. Ми і надалі маємо багато перешкод на шляху активної участі жінок у ринку праці, а також у соціальному житті і різницю між заробітками жінок та чоловіків, яка становить у Європі близько 15%. Крім того, як правило, головна відповідальність при догляді за дітьми чи членами сім'ї похилого віку лягає на плечі жінок. Лише за допомогою вирівнювання шансів жінок і чоловіків вдасться досягти 60-відсоткової жіночої зайнятості у 2010 році, як це було заплановано керівниками держав та урядів ЄС у 2000 році.
- По-третє, підтримка підходу, зорієнтованого на життєвий цикл. У світі праці сучасності та майбутнього працівники рідко коли матимуть прямолінійну професійну дорогу. Натомість протягом життя вони все частіше змінюватимуть свій професійний статус: фази професійної діяльності змінюватимуться відповідно до фаз отримання освіти та підвищення кваліфікації, пошуку роботи, а також такими періодами, коли людина залишається поза ринком праці через необхідність опіки

над близькими людьми. З огляду на це Єврокомісія разом із країнами – членами ЄС розробила концепцію «флексік'юріті» (flexicurity), яка повинна гарантувати працівникам і підприємствам нові гнучкі форми праці й безпеку. З цією метою було поєднано чотири елементи: гнучкі форми працевлаштування і гнучку організацію праці; активні дії на ринку праці; стратегію навчання впродовж всього життя та сучасний і відповідний соціальний захист. "Флексік'юріті" означає також допомогу людям у перехідний період, тобто допомогу тим, хто входить на ринок праці або залишає його, а також людям, які змінюють місце роботи або форму зайнятості. Кожен повинен мати гарантоване соціальне забезпечення, а ці переходи повинні тривати якомога менше. До того ж "флексік'юріті" може надати людям тієї гнучкості, якої вони потребують для поєднання сімейного життя з професійним.

- По-четверте, інтеграція іммігрантів. При цьому тут не йдеться про вибір між Європою з іммігрантами чи Європою без них, а тільки про вибір між хорошим і поганим регулюванням міграційних та інтеграційних процесів. Важливим є те, щоб ті особи, які приїжджають до Європи, могли відповідно в неї інтегруватися. Успішна інтеграція стане можливою лише тоді, коли Європа інтегрує іноземців економічно, культурно та соціально.
- По-п'яте, боротьба з дискримінацією. Наші суспільства стають усе більш гетерогенними вже лише з огляду на демографічне старіння. Оскільки середній

рівень життя в Європі наближається до магічної позначки у 80 років, усе частіше в дітей є не лише дідусь та бабуся, але й прадідусь та прабабуся. Частка людей літнього віку серед населення зростає. Це означає, що наше суспільство стає все більш неоднорідним, коли йдеться про вік і життєвий досвід. До цього слід додати культурне та релігійне розмаїття, що є наслідком міграції. Без визнання різноманітності Європа в майбутньому не зможе достатньою мірою використовувати свої можливості.

Отож для створення активної соціальної політики, яка активує й попереджує, необхідно ще багато зробити.

IV.

Тут мені хотілося б відразу уникнути можливих непорозумінь, які могли б виникнути в рамках нової парадигми. Безсумнівною є одна річ: відповіддю на виклики ХХІ-го століття не може бути зменшення уваги до соціальної політики. Виклики надто великі, а сфери діяльності надто різноманітні, щоб ми могли дозволити собі соціально-політичний мінімалізм. Набагато більше ми потребуємо кращої, більш придатної моделі соціальної політики. Лише так нам вдасться забезпечити внутрішній та соціальний спокій у Європі. На цей виклик – створити кращу, дієдатнішу та сучаснішу соціальну модель – повинні передусім відгукнутися самі держави-члени ЄС. Вони несуть відповідальність за окремі сфери соціальної політики. Але також і Європейський Союз повинен зробити свій внесок у розв’язання цих викликів. У його розпорядженні є численні інструменти, за допомогою яких він може зробити позитивний внесок в оновлення європейської соціальної моделі:

- Європейський Союз може підтримати національні процеси реформ, наприклад, шляхом сприяння перш за все взаємному навчанню та дефініції спільних цілей за допомогою Методу відкритої координації.
- Крім того, він може підтримати визначені цінності або створити правові рамки, пристосовуючи їх до існуючих реалій.
- Він може підтримувати дії та реформи на національному, регіональному чи місцевому рівні за допомогою різних інструментів, перш за все через структурні фонди, наприклад, через Європейський соціальний фонд.

- Нарешті він може виступати в якості генератора ідей, сприяти формуванню свідомості та поширенню знань. Гарним прикладом цього був цьогорічний Європейський рік рівності шансів для всіх. Йому на зміну прийде Європейський рік міжкультурного діалогу в наступному році та Рік боротьби з бідністю і соціальним зuboжінням у 2010 році.

* * *

На завершення мені хотілося б наголосити, що оновлення соціальної політики тільки тоді увінчається успіхом, якщо знайде необхідну суспільну підтримку. Необхідно досягти суспільного консенсусу, тобто згоди щодо діагнозу і необхідності змін, а також згоди щодо змісту та цілей реформ.

Європейська комісія поставила собі за мету створення такого європейського бачення, що спирається на консенсус щодо найважливіших соціально-політичних викликів наступних років.

Ми дійшли висновку, що необхідно зачекати з детальним формулюванням окремих елементів соціальної політики XXI-го століття до того часу, коли в нашому розпорядженні буде більш точна картина соціальних змін у ЄС. Тому навесні 2006 року Єврокомісія запропонувала главам держав та урядів підготувати звіти щодо соціальної ситуації в Європі.

До 15 лютого 2008 року триватиме загальноєвропейське обговорення під девізом “соціальна реальність” (social reality stocktaking). Комісія три дні тому підготувала інформаційне повідомлення щодо соціальних перспектив Європи

у XXI-му столітті. Цим самим ми хочемо привернути увагу до дискусії, що триває вже декілька місяців, з приводу того, яким чином ми можемо відреагувати на спільні виклики. Кожен має можливість висловитися на цю тему. Зробити це він може через вебсторінку Генерального секретаріату Комісії.

Результати цього аналізу повинні увійти в наступному році до нового видання Соціальної програми, яка буде опублікована в червні 2008 року. Нова Соціальна програма окреслить рамки для європейської соціальної політики наступних років. Вона міститиме також у певному розумінні графік найважливіших запланованих ініціатив.

Владімір Шпідла

Яка соціальна політика потрібна Європі?

Підписано до друку 22.09.2008 р. Формат 60x84/16.
Папір офсетний. Друк офсетний.