

СОЦІАЛЬНА ПОЛІТИКА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ: ПЕРСПЕКТИВИ ТА ШЛЯХИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ

Чекан І. А, к.е.н.,
докторант Національного
Інституту стратегічних досліджень

Рух України шляхом європейської інтеграції має супроводжуватись прогресом у людському розвитку, досягненням Цілей розвитку тисячоліття, і відповідно досягненням визначених ними значно вищих орієнтирів у рівні життя широких верств населення, забезпеченні непрацевдатних членів суспільства, тривалості життя, рівню освіти, культури та духовності, доступності якісних соціальних послуг тощо [1, с.4].

Дослідження з проблематики соціальної спрямованості не є новими у науковій практиці. В різні часи до них звертались багато дослідників. У сучасних розробках з цієї проблематики можна виокремити кілька напрямів: найбільш досліджена сфера – захисту населення на ринку праці – пов'язана з іменами таких вчених, як Богиня Д.П., Власюк О. С., Грішнова О.А., Долішній М.І., Заяць Т.А., Кравченко І.С., Лібанова Е.М., Макарова О.В.

Аналізу та оцінці соціальної політики та державних соціальних програм пенсійного забезпечення, політики доходів, рівня життя та подолання бідності присвячені праці Гриньової В.М., Колота А.М., Лібанової Е.М., Мандибури В.О., Надточія Б.О., Паламарчука В.М., Паніотто В.І., Ревенка А.П., Саєнка Ю.І., Семикіної М.В., Яременка О.О.

Серед зарубіжних сучасних дослідників питаннями соціальної проблематики займалися такі вчені як Бобков В.Н., Волгін М.О., Галецький В.Ф., Заславська Т.І., Коровкін А.Г., Красильников М.Д., Мотилієв Л.А., Ніколаєв І., Римашевська Н.М., Ржаніцина Л.С., Прохоров Б.Б., Дікон Б., Грег МакТаггарт, Дж. Ю. Стігліц та ін.

В сучасних умовах потребують ґрунтовних розробок такі наукові проблеми, як методика оцінки соціально-економічної ефективності державних соціальних програм, дослідження впливу соціальних заходів держави на показники розвитку соціальної сфери, зокрема на рівень життя населення, демографічний розвиток, оцінка прямих та побічних наслідків впровадження тих чи інших соціальних програм.

Низька ефективність діючих соціальних програм зумовлена насамперед їх недостатнім фінансуванням та слабкою соціальною спрямованістю бюджетної політики. Навіть незважаючи на збільшення обсягів бюджетного фінансування соціальної сфери останнім часом, ситуація реально не поліпшується. Це підтверджується дослідженням взаємозв'язків показників, що характеризують стан і охорону здоров'я у регіонах України. Соціальний захист не виконує належним чином свої функції, через що практично не зменшується бідність, на яку найбільш наражені сім'ї з дітьми; переважно пільги мають декларативний характер; більша частина соціальних послуг надається на низькому рівні; не забезпечується рівна доступність до якісних соціальних послуг (освітніх, медичних, культурних, житлово-комунальних тощо), особливо для сільських мешканців [2, с. 9].

Серед невирішених проблем соціальної політики в Україні є необхідність розробки стратегії її реформування відповідно до стандартів ЄС, що актуалізує нові розробки з цієї тематики, оскільки існуючі напрацювання стосуються передусім вирішення нагальних конкретних соціальних проблем.

Привертають увагу у даному контексті роботи Андрущенко В.Л., Розпутенка І.В., Слухая С.В., які присвячені загальним і особливим проблемам реформування соціальної політики у розвинутих і постсоціалістичних країнах через призму удосконалення фінансових відносин у цих країнах на всіх рівнях: держава, регіон, місцеве самоуправління.

Актуальною є спроба обґрунтування тих змін у соціальній політиці України, що могли б пришвидшити її входження до ЄС. Важливо виявити особливості соціальної політики в країнах ЄС в сучасних умовах і на перспективу. Починають проявлятися неоднозначні тенденції, поки що належно не аналізовані в українській економічній літературі, вони по-різному трактуються і вченими з країн ЄС. Насамперед це стосується кризи теорії держави загального добробуту, на якій будувалася соціальна політика більшості розвинутих країн – членів ЄС. Крім того, зміни в соціальній політиці „старих” членів ЄС („Країни-15”) є необхідною умовою підвищення конкурентоспроможності економік цих країн як у рамках ЄС, так і в світовій економіці. До того ж “нові” члени ЄС („Країни-10”) починають реформувати свою соціальну політику не стільки відповідно до стандартів ЄС, скільки до ліберальної економічної моделі, так як це дає можливість їх підприємствам швидко відвоювати ринки у фірм з „старих” членів ЄС. Тому, виходячи з цих тенденцій, важливо внести відповідні зміни у соціальну політику України, які б дозволили нашій країні більш предметно вести мову щодо вступу до ЄС.

Передусім, слід проаналізувати показники рівня життя населення нашої країни у 2006 р. Завдання зростання економічного добробуту населення в державній політиці передбачає вирішення питань, пов’язаних, в першу чергу, із зростанням доходів населення, забезпеченням належного рівня оплати праці працівників у всіх сферах економіки, державних гарантій доходів соціально вразливих категорій населення у формі соціальних виплат на основі соціальних стандартів.

За офіційними даними Держкомстату, за 2006 р. населенням України отримано доходів у вигляді зарплат, пенсій та інших офіційних надходжень на суму понад 362 млрд грн., що на 28,2 % більше у порівнянні з попереднім роком. Наявний дохід, який може бути використаний населенням на придбання товарів та послуг, збільшився на 26,6 %, а реальний наявний, визначений з урахуванням цінового фактору, – на 16,1 % [3]

Водночас у 2006 р. відбулося сповільнення темпів приросту цих показників, а приріст реального наявного доходу населення (з урахуванням цінового фактору) досяг найнижчого за останні 3 роки рівня. Зростання доходів населення у 2006 р. корелювало із збільшенням базового соціального стандарту - прожиткового мінімуму, розмір якого зріс в порівнянні з 2005 р. на 11,6 % [3].

Продовжувалося зростання рівня мінімальної заробітної плати, який досяг на кінець 2006 р. 79,2 % прожиткового мінімуму для працездатних осіб. Від офіційно встановленого рівня мінімальної зарплати залежать посадові оклади та ставки працівників бюджетних установ та підприємств державної форми власності (серед загальної кількості найманих працівників ця категорія займає більше половини), доходи працівників приватної сфери (у відповідності з галузевими угодами та колективними договорами на більшості приватних підприємств оплата праці встановлюється в залежності від розміру офіційної мінімальної заробітної плати). Таким чином, зростання мінімальної зарплати вплинуло на рівень доходів та соціальну захищеність переважної більшості найманих працівників, загальна кількість яких складає 30 % населення України.

Попри зростання цих показників, їх співвідношення поки що далеке від стандартів Європейської соціальної хартії, згідно вимог якої мінімальна заробітна плата має становити не менше ніж 2,5 прожиткового мінімуму, а співвідношення мінімальної та середньої зарплат повинно складати не нижче, ніж 1:3. В Україні мінімальна заробітна плата все ще залишається меншою за прожитковий мінімум. До позитивних результатів 2006 р. слід віднести зростання на 2,8 % питомої ваги заробітної плати в структурі доходів населення, що свідчить про поступове відновлення мотиваційної функції заробітної плати.

Водночас в останні три роки спостерігається тенденція до зниження індексу реальної заробітної плати: якщо у 2004 р. вона зросла на 23,8 %, в 2005 р. – 20,3%, то в 2006 р. – лише на 18,3 %. Це відбувається під впливом зростання споживчих цін на товари і послуги та рівня податків і обов'язкових платежів, в той час як темп приросту середньомісячної номінальної заробітної плати на одного штатного працівника в 2006 р., хоча був нижчий від 2005 р. (36,7 %), проте перевищив рівень 2004 р. (27,5 %) і становив 29,2 % (до 1041 грн.) [3].

У 2006 р. зростання номінальної заробітної плати спостерігалось за всіма видами економічної діяльності, проте структура цього зростання дещо змінилася. Якщо у 2005 р. найвищий рівень зростання заробітної плати був зафіксований в бюджетних сферах - державному управлінні, освіті, охороні здоров'я та секторі соціальної допомоги, а також на транспорті та в сфері послуг, то у 2006 р. відносно високий темп приросту оплати праці зберігся лише у сфері державного управління та сфері послуг. В таких соціально важливих сферах як освіта та охорона здоров'я приріст заробітної плати уповільнився до рівня 2004 р. Рівень середньомісячної номінальної заробітної плати у цих життєво важливих галузях (806,32 грн. та 657,90 грн. відповідно) залишається значно нижчим за середній по Україні. У грудні 2006 р. частка працівників освіти і охорони здоров'я, яким була нарахована заробітна плата нижче прожиткового мінімуму, становила відповідно 21,0 % та 21,9 %. Надмірна диференціація розмірів заробітної плати за видами економічної діяльності є одним із чинників регіональної диференціації.

Таким чином, аналіз вищенаведених статистичних показників дозволяє зробити висновок про те, що у 2006 р. загалом збережено позитивні тенденції динамічного зростання рівнів середньої заробітної плати та реальних доходів населення. Водночас відбулося зниження темпів приросту всіх видів доходів населення по зрівнянню з 2005 р.: номінальних доходів – на 10,2 в.п; наявних доходів – на 9,8 в.п.; реального наявного доходу – на 4 в.п. Збереглися основні структурні диспропорції в оплаті праці за галузевою та регіональною ознаками. Оплата праці значної частини працівників залишається нижчою за прожитковий мінімум. За даними офіційної статистики, в Україні частка населення із середньодушовими витратами, нижчими за рівень прожиткового мінімуму, які мають право на призначення державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям, становить приблизно 7,8 %.

Вищенаведене доводить, що зростання рівня соціальних гарантій залишається важливою умовою підвищення рівня життя значної частини населення України. Ця задача набуває особливої актуальності після приєднання України в 2006 р. до Європейської соціальної хартії.

Слід також взяти до уваги дві відносні "переваги" української соціальної політики, які доведеться істотно змінити під тиском „старих” членів ЄС. Перша – дуже низька частка заробітної плати та нарахувань на неї у структурі витрат виробництва, що робить українську продукцію досить конкурентоспроможною на ринках ЄС. Друга – низький рівень оподаткування особистих доходів громадян (навіть з урахуванням виплат у соціальні фонди). „Старі” члени ЄС це вже розглядають як чинник демпінгу з боку Польщі та ряду інших „нових” членів ЄС, насамперед Німеччина, соціальна політика якої перетворилася на гальмо розвитку німецької економіки і зростання курсу євро. На це звертають увагу як німецькі дослідники проблем євроінтеграції, так і вчені інших розвинутих країн.

Водночас вчені та політики Польщі особливо не афішують ці переваги власної економічної системи, визнаючи на словах елементи такого демпінгу, а в реальному житті сприяючи подальшому зниженню податкового навантаження на населення та підприємства. Так, провідна опозиційна сила Польщі – партія „Платформа обивательська” – ставить на порядок денний введення у Польщі у найближчі роки

трьох лінійних податків у розмірі 15 % („три по п'ятнадцять”): 1) на доходи громадян; 2) на прибуток підприємств; 3) податку на споживання (ПДВ за нашою термінологією). З огляду на те, що ця партія може прийти до влади у Польщі у найближчі півроку (вже зараз за неї збирається голосувати до 40 % польських виборців), можна очікувати практичної реалізації цих пропозицій („три податки у розмірі по 15 %”). Подібну політику проводять або збираються проводити й інші „нові” члени ЄС, а також деякі й з „старих” членів ЄС (Австрія, Ірландія, ряд інших). Особливо показовий щодо цього досвід Ірландії, яка перетворюється у „податковий рай” всередині ЄС, залучаючи до себе все нові інвестиції з розвинутих країн.

Мальта і Кіпр, ставши членами ЄС у 2004 р., не планують значно змінювати свої податкові системи, що сприяють розвитку офшорного бізнесу у цих країнах, хоча „старі” члени ЄС здійснюють на них дуже сильний тиск. Такому розвитку подій сприяє той факт, що ліберальні економіки розвиваються більш ефективно, ніж соціально орієнтовані.

Враховуючи вказані тенденції і неможливість швидко наблизити податкові системи більшості „старих” і „нових” членів ЄС до німецької системи, влада ФРН змушена піти іншим шляхом – поступово скорочувати соціальні пільги (всередині країни), зменшуючи таким чином податкове навантаження на доходи фізичних і юридичних осіб („Програма – „Агенда 2010”). Інакше німецька економіка – локомотив ЄС – перетвориться у неконкурентоспроможну не тільки порівняно з американською, а й з економіками деяких „нових” членів ЄС. Передусім це стосується зменшення деяких пільг для пенсіонерів і безробітних, які тривалий час не можуть знайти роботу. У найближчі роки в Німеччині доведеться також провести дуже непопулярні, але необхідні реформи й стосовно охорони здоров'я та системи пільг для сімей з дітьми, оскільки населення країни дуже швидко старіє (у зв'язку із зростанням тривалості життя). Якщо у 1950 р. громадян віком до 20 років тут було вдвічі більше, ніж тих, кому за 59, то в 2050 р. спостерігатиметься протилежна тенденція: старших людей буде вдвічі більше, ніж молодих. Середня тривалість життя у ФРН нині становить близько 81 року для жінок та близько 75 років для чоловіків. Крім того, в Німеччині серйозно заговорили про „війну поколінь” – молодь і працююче населення вже не дуже хоче відраховувати надзвичайно великі внески на різні види соціального страхування, оскільки ці кошти переважно витрачаються на сьогоднішніх пенсіонерів, яких стає дедалі більше, а дітей народжується все менше. Відповідно, як вважають більшість опитаних, в момент виходу на пенсію сьогоднішня працююча молодь буде мати набагато гірші умови життя, ніж сьогоднішні пенсіонери. Тому молоддю й ставиться питання про резервування коштів соціальних фондів на тривалу перспективу і зменшення соціальних виплат з бюджету певним категоріям населення, які могли б самі заробити на себе.

Дуже гострою в ФРН, як і у Франції, Великобританії, Італії стає проблема ефективності допомоги сім'ям з дітьми, оскільки на отримання значної частини цієї допомоги претендують переселенці з колишніх соціалістичних країн, біженці, вихідці з країн, що розвиваються, в сім'ях яких є багато дітей. Німецькі ж сім'ї майже не отримують цієї допомоги, оскільки дітей в їхніх сім'ях мало (1–2), а доходи більшості сімей перевищують порогові значення для отримання допомоги на дітей.

Все це викликає незацікавленість працюючого населення Німеччини робити внески на соціальне страхування, адже значна частина допомоги на дітей йде не в сім'ї німецьких громадян. Звідси – вимоги щодо обмеження різних видів допомоги (в тому числі й на дітей) для тих, хто не є громадянином ФРН, та обмеження в'їзду до країни іммігрантів. Подібні вимоги ставляться не тільки у ФРН, а й в інших „старих” членах ЄС, на що уряди цих країн змушені відповідним чином реагувати. В останні роки значно ускладнили в'їзд іммігрантів у свої країни Скандинавські країни, Голландія

тощо. Рано чи пізно з подібними тенденціями доведеться зіткнутися й Україні, оскільки за умов глобалізації серед іммігрантів до нашої країни великою є частка вихідців з мусульманських азіатських країн, серед яких домінують багатодітні сім'ї.

У багатьох працях зарубіжних вчених другої половини ХХ ст. (Еспінг-Андерсен, Косонен, Шарп, Гоф та ін.) підкреслюються й нові соціальні проблеми, які постали перед державами Європи у зв'язку з глобалізацією світової економіки. Серед них: зростання безробіття внаслідок переміщення капіталу з регіонів і країн з високим рівнем податків (кошти від яких призначені для соціальних цілей); приховування доходів від оподаткування на всіх рівнях; нестача коштів для реалізації пенсійних та інших соціальних програм, зростання "тіньової" економіки тощо [4, с. 46–47].

Згідно з дослідженням австрійського економіста Ф. Шнайдера, у другій половині 90-х років у розвинутих країнах "тіньова" економіка була еквівалентна в середньому 12% ВВП, у країнах з перехідною економікою – 23%, а в тих, що розвиваються, – 39% ВВП. Дослідження Ф.Шнайдера, проведене для 17 найрозвинутіших країн світу з 1994 по 1998 р., свідчить, що "тіньова" економіка на Заході не лише є значною за своїми масштабами, а й постійно зростає. Якщо взяти дані за 1998 р., то країною з найбільш високою часткою "тіньового" сектору є Греція (29% офіційного ВВП). Не набагато відстають від неї Італія (27,8%), Іспанія (23,4%) та Бельгія (23,4%). У середньому ешелоні – Ірландія, Канада, Франція і Німеччина (від 14,9% до 16,3%). Найнижчі показники частки "тіньового" сектору мають Австрія (9,1%), США (8,9%) і Швейцарія (8,0%). Найшвидше зростання масштабів "тіньового" сектору в 80–90-х рр. спостерігалось в Греції, Італії, Швеції, Норвегії та Німеччині – тобто там, де економіка ставала все більш зарегульованою через прийняття нових загальноєвропейських законів. Наприклад, обсяг "тіньової" економіки Німеччини з 1975 р. по 1997 р. зріс у п'ятеро – з 60 до 300 млрд. доларів США. Причому неофіційний сектор зростав у Німеччині зі швидкістю 8% на рік – значно швидше, ніж офіційний ВВП [4, с. 26].

У деяких соціал-демократичних державах добробуту (наприклад, в Швеції) були спроби зберегти вірність політиці добробуту через створення робочих місць у державному секторі, але в довготривалому періоді ефективність подібної політики в країнах ЄС викликає дуже великі сумніви. Водночас ліберальні держави енергійно розпочали регуляцію і практику зменшення заробітної плати, щоб залучити глобальні інвестиції у створення робочих місць з низькою оплатою праці. Прихильником цієї стратегії виступають США, які відкрили свої кордони для низькооплачуваних працівників з країн третього світу. У країнах з консервативно-корпоратистською економікою (наприклад, у Німеччині) ліквідували робочі місця у непродуктивних секторах і фактично обрали стратегію безробіття і зростання, за якої кошти інвестують у високопродуктивні фірми. Це, природно, призводить до розшарування суспільства. Подібні процеси вже відбуваються у „нових” членах ЄС, а також будуть характерними і для України при її вступі до Світової Організації Торгівлі (СОТ), оскільки значне безробіття очікується передусім у вугільній промисловості та сільському господарстві. Ці галузі є найменш конкурентоспроможними через низьку продуктивність праці і поки захищаються надвисокими ввізними митами, які Україні доведеться відмінити при вступі до СОТ.

Підсумовуючи вищевикладене, можна зробити наступні висновки. Соціальна політика у країнах Європейського Союзу на початку ХХІ століття поступово відходить від постулатів соціал-демократії до неоконсервативної моделі розподілу. „Нові” країни ЄС (що вступили до ЄС у травні 2004 р.) шляхом оптимізації соціальних витрат держави забезпечують собі конкурентні умови на ринках „старих” членів ЄС. У багатьох країнах ЄС (як „старих”, так і „нових”) зменшують податкове навантаження на реальний сектор, щоб зробити його конкурентоспроможним порівняно з американською економікою. Соціал-демократична політика, що здійснювалася у

країнах ЄС у 80–90-ті роки ХХ століття, не відповідає умовам сучасної України, оскільки реальний стан економіки нашої країни потребує перерозподілу державних видатків на користь реального сектору економіки.

Реформування податкових систем „нових” країн ЄС спрямовано на зменшення податкового тягара на виробників і окремих громадян, щоб стимулювати розвиток високоефективних та сучасних секторів економіки цих країн. „Старі” члени ЄС змушені обмежувати державні видатки на соціальні програми, щоб оптимізувати податкове навантаження на економіку своїх країн, яка стає неконкурентоспроможною в умовах глобалізації.

Для нашої країни, враховуючи досягнуті позитивні результати у 2006 р., реалізація державної соціальної політики потребує подальшого підвищення рівня та якості життя населення, удосконалення політики доходів, реформування системи соціального захисту, подолання регіональної та галузевої диспропорцій, подальшого зростання соціальних гарантій та наближення їх до європейського рівня. Практичними заходами у цьому напрямку мають стати: поетапне приведення розміру мінімальної заробітної плати до розміру прожиткового мінімуму; впровадження нового соціального стандарту - регульованої державою мінімальної погодинної заробітної плати; врахування регіональної диференціації та розробка механізмів практичної реалізації регіонального прожиткового мінімуму.

Джерела

1. Людський розвиток в Україні: 2004 рік (колектив авторів) / Щорічна науково-аналітична доповідь / За ред. Е.М. Лібанової. – К.: Ін-т демографії та соціальних досліджень НАН України, Держкомстат України, 2004. – 172 с.

2. Макарова О.В. Державні соціальні програми: теорія, методика, розробки та оцінки. Автореф. дис. докт. екон. наук. – 08.09.01./ ІДСД НАН України. – К., 2004. – 36 с.

3. Державний комітет статистики України
http://ukrstat.kmu.gov.ua/statistics/wsite/niostat/Noviny/new_u.html

4. Карлін М.І. Фінанси зарубіжних країн. Навч. посібник. – К.: Кондор, 2004. – 384 с.

5. Пироженко В. „Трансформація соціал-демократії”: український контекст // День. – 2004. – 11 серпня – С. 4.

РЕЗЮМЕ. Стаття присвячена аналізу соціальної політики Європейського Союзу з огляду на необхідність розробки стратегії реформування соціальної політики нашої країни відповідно до стандартів ЄС. Розглянуто показники якості життя України у 2006 р., переваги української соціальної політики. Запропоновано систему практичних заходів реалізації державної соціальної політики України.

РЕЗЮМЕ. Стаття посвящена анализу социальной политики Европейского Союза в связи с необходимостью разработки стратегии реформирования социальной политики нашей страны соответственно стандартам ЕС. Рассмотрены показатели качества жизни Украины в 2006 г., преимущества украинской социальной политики. Предложено систему практических мер реализации государственной социальной политики Украины.

SUMMARY. The article devoted to the analysis of the social policy of European Union in connection with necessity of development of reformation social police strategy in accordance with the standards of European Union. The quality of life indicators and strong elements of Ukrainian social policy are considered. The system of practical activities as to realization of Ukrainian state social policy is proposed.

