

Тетяна Бурлай

ПОЛІТИКА І ПЕРСПЕКТИВИ ЗГЛАДЖУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНИХ ДИСПАРИТЕТІВ У СФЕРІ ЗАЙНЯТОСТІ ЄВРОСОЮЗУ

За допомоги аналітичного інструментарію охарактеризовано основні міжкраїнні відмінності параметрів, що відбивають розвиток сфери зайнятості та ринків праці в державах ЄС в 2008–2015 роках. Окреслено підходи, застосовувані в сучасній політиці Євросоюзу, які сприяють згладжуванню таких відмінностей. Зазначено основні фактори, що перешкоджають цьому процесу. Надано оцінку потенційної ефективності реалізовуваних Євросоюзом у рамках такої політики заходів.

Ключові слова: зайнятість, ЄС, політика зайнятості, регіональні диспаритети, соціальна політика.

JEL: F150, J230, J680.

Вивчення підходів європейської політики до згладжування диспаритетів у соціально-економічному розвитку країн-учасниць Євросоюзу є важливим кроком до розроблення ефективної державної політики євроінтеграції. Особливої актуальності, враховуючи важливість зближення параметрів національного і європейського ринків праці, набуває аналіз проблем розвитку сфери зайнятості ЄС і європейської політики його посткризового регулювання.

Науковий інтерес до зазначених питань залишається незмінно високим, їх системному розгляду присвячено низку праць вітчизняних і закордонних учених (Н. Діденко, О. Потьомкіна, М. Кавешніков, Л. Дериглазова, К. Баш, С. Лейтнер, Р. Стерер, Дж. Варга). Нові аспекти у вивченні проблем функціонування сфери зайнятості ЄС з'являються у зв'язку зі складнощами його виходу з тривалої економічної рецесії, активізацією міграційних потоків робочої сили і посткризовою трансформацією європейської соціальної моделі.

Питання зайнятості, розглянуті в макроекономічному, інституційному і соціальному контекстах, відіграють стратегічну роль у посткризовому відновленні ЄС, а також посиленні його міжнародних позицій. Ця теза стала ключовою на порядку денному дев'ятої Європейської регіональної наради МОП в Осло у квітні 2013 року. У спеціальній доповіді МОП, виданій за її підсумками (Занятість, рост., 2013. С. 1–4), було відзначено, що високий рівень безробіття, "трудова бідність", що зростає, і нерівність

Бурлай Тетяна Вікторівна (btv2008@ukr.net), канд. екон. наук, доц.; старший науковий співробітник відділу економічної теорії ДУ "Інститут економіки та прогнозування НАН України".

доходів створюють серйозну загрозу європейській соціальній моделі та сталості економічного розвитку Євросоюзу. Тому ЄС потребує реалізації єдиної політики, яка б усунула значні регіональні дисбаланси і повернула Європу на шлях сталого відновлення.

Регіональні диспаритети у сфері зайнятості ЄС

З моменту настання наприкінці 2008 року світової фінансової кризи спостерігається посилення внутрішньоевропейських тенденцій до диспаритету ключових показників у сфері зайнятості ЄС та їх дивергенції, тобто збільшення цих диспаритетів. Головно поділ європейських держав у зазначеній сфері відбувається двома умовними осями – "старі – нові" країни-учасниці та "північ – південь" Євросоюзу, і пов'язаний він із рівнем розвитку інститутів ринку праці, сталістю національних економік і ефективністю антикризових програм країн ЄС. Сьогодні основні регіональні диспаритети у сфері зайнятості ЄС простежують, зокрема, за критеріями зайнятості та безробіття населення, оплати, продуктивності та гідності праці, а також освітньо-кваліфікаційного потенціалу робочої сили.

Так, за даними Євростату (таблиця), 2014 року рівень зайнятості населення віком 15–64 років у середньому по всіх країнах Євросоюзу (ЄС-28) склав 64,9%, а у країнах євроінтеграційного ядра (ЄС-15) – 65,6%. Регіональні відмінності цього індикатору є надзвичайно високими й іноді досягають 25,5 п. п. Найнижчі рівні зайнятості в цей період (49,4% – 56,0%) характерні для Греції, Іспанії, Італії та Хорватії, а найвищі (71,1% – 74,9%) для Австрії, Німеччини, Данії, Нідерландів, Великої Британії та Швеції. 2008 року максимальний диспаритет за цим показником становив 21,6 п. п. (рівень зайнятості в Данії – 77,9%, натомість на Мальті – 55,5%).

Рівень безробіття серед працездатного населення ЄС-28 підвищився з 7,1% 2008 року до 10,3% 2014-го, коли найвище безробіття було зафіксовано в Італії (12,9%), Словаччині (13,2%), Португалії (14,5%), на Кіпрі (16,4%), у Хорватії (17,5%), Іспанії (24,6%) та Греції (26,7%); найнижче – в Німеччині (5,1%), Австрії (5,7%), а також у Люксембурзі та на Мальті (по 5,9%). Розрив у рівнях безробіття 2014 року серед європейських країн досяг 21,6 п. п., натомість 2008-го він був у 2,5 рази меншим.

Значний регіональний диспаритет упродовж останніх років зберігається в оплаті та продуктивності праці європейських робітників. 2014 року розмір мінімальної щомісячної заробітної плати в Болгарії (174 євро) і Люксембурзі (1921 євро) відрізнявся в 11 раз, а відносний рівень продуктивності праці (відповідно 43,4% і 164,1% аналогічного середньоєвропейського показника) – майже в 4 рази.

Доволі відчутним є і міжкраїнний дисбаланс за такою характеристикою гідної праці, як рівень "трудової бідності". У групі високого ризику бідності 2013 року перебувало 8,9% працюючого населення Євросоюзу, чий доходи з урахуванням соціальних трансфертів не перевищували 60% національного медіанного еквівалентного доходу в розпорядженні.

При цьому рівень бідності серед зайнятого населення значно варіювався: від 3,8% – 4,5% у Фінляндії, Чехії, Ірландії, Нідерландах і Данії до 13,0% – 17,8% у Греції та Румунії. Потрібно розуміти, що відповідно варіюється і ступінь соціальних ризиків, пов'язаних із "трудою бідністю", на які можуть наражатися країни об'єднаної Європи.

Ключові показники у сфері зайнятості та функціонування ринків праці Євросоюзу (2008–2014)

Країни ЄС	Рівень зайнятості населення віком 15–64 років, %		Рівень безробіття населення віком 15–64 років, %		Мінімальна заробітна плата, євро/місяць		Продуктивність праці, ЄС-28=100		Рівень бідності серед зайнятого населення, %		Загальні витрати на реалізацію політики зайнятості, % ВВП		Охоплення дорослих "безперервним навчанням", %
	2008	2014	2008	2014	2008	2014	2008	2013	2008	2013	2008	2013	2014
ЄС-28	65,7	64,9	7,1	10,3	–	–	100,0	100,0	8,3 ³⁾	8,9	1,6	1,9 ³⁾	10,7
ЄС-15	67,1	65,6	7,2	10,6	–	–	109,8	108,2	8,0	8,5	1,7	2,0 ³⁾	12,5
Бельгія	62,4	61,9	7,0	8,6	1336	1502	126,9	127,4	4,8	4,4	2,7	2,9	7,1
Болгарія	64,0	61,0	5,7	11,5	112	174	39,7	43,4	7,6	7,2	0,5	0,8	1,8
Чехія	66,6	69,0	4,4	6,2	335	310	74,1	72,0	3,6	4,1	0,4	0,6	9,3
Данія	77,9	72,8	3,5	6,8	н.д.	н.д.	105,9	111,1	5,1	4,3	2,4	3,7 ³⁾	31,7
Німеччина	70,1	73,8	7,6	5,1	н.д.	1473 ¹⁾	107,9	107,1	7,1	8,6	2,0	1,7	7,9
Естонія	70,1	69,6	5,6	7,5	278	355	65,7	70,0	7,4	7,7	0,3	0,7	11,5
Ірландія	67,4	61,7	6,5	11,5	1462	1462	127,1	135,6	6,3	4,5	2,1	3,2	6,7
Греція	61,4	49,4	7,9	26,7	794	684	97,6	92,8	14,2	13,0	0,6	н.д.	3,0
Іспанія	64,5	56,0	11,3	24,6	700	753	104,3	111,4	11,2	10,6	2,6	3,7 ³⁾	9,8
Франція	64,8	64,2	7,4	9,9	1321	1445	115,3	116,1	6,5	7,9	2,0	2,4 ³⁾	18,6
Хорватія	60,0	54,6	8,7	17,5	380	398	78,3	80,2	н.д.	6,2	н.д.	0,6 ³⁾	2,5
Італія	58,6	55,7	6,8	12,9	н.д.	н.д.	112,9	108,9	9,0	10,7	1,2	2,0	8,0
Кіпр	70,9	62,1	3,8	16,4	н.д.	н.д.	90,9	91,9	6,3	9,0	0,6	1,0 ⁴⁾	6,9
Латвія	68,2	66,3	8,0	11,1	227	320	55,1	67,0	10,6	9,1	0,5	0,5	5,5
Литва	64,4	65,7	5,9	10,9	232	290	62,0	74,7	9,6	9,2	0,4	0,5	5,0
Люксембург	63,4	66,6	5,1	5,9	1609	1921	168,4	164,1	9,4	11,2	1,0	1,9 ³⁾	14,0
Угорщина	56,4	61,8	7,9	7,8	293	328	70,6	70,7	5,8	6,6	0,7	1,2 ³⁾	3,2
Мальта	55,5	62,3	6,0	5,9	617	718	94,4	91,9	5,1	6,1	0,5	0,5 ³⁾	7,1

Нідерланди	77,2	73,9	2,7	6,9	1357	1495	115,4	108,9	4,7	4,5	2,1	3,1	17,8
Австрія	70,8	71,1	4,2	5,7	н.д.	н.д.	116,5	113,5	8,6	8,0	1,8	2,2	14,2
Польща	59,2	61,7	7,2	9,1	336	404	62,4	74,4	11,5	10,8	0,9	0,8 ³⁾	4,0
Португалія	68,0	62,6	8,0	14,5	497	566	73,5	76,8	11,4	10,4	1,5	2,2	9,6
Румунія	59,0	61,0	6,1	7,1	137	205	49,1	51,7	17,0	17,8	0,3	0,3 ³⁾	1,5
Словенія	68,6	63,9	4,5	9,9	567	789	83,7	81,2	5,1	7,1	0,4	1,2	11,9
Словаччина	62,3	61,0	9,5	13,2	268	352	79,8	82,7	5,8	5,8	0,7	0,6	3,0
Фінляндія	71,1	68,7	6,4	8,8	н.д.	н.д.	113,3	107,2	5,1	3,8	2,1	2,7	25,1
Швеція	74,3	74,9	6,3	8,1	н.д.	н.д.	114,3	114,6	6,8	7,1	1,4	2,1	28,9
Велика Британія	71,5	71,9	5,7	6,3	1150	1301	109,0	99,5	8,0	8,2	0,5	0,6 ⁴⁾	15,8

¹⁾ Дані за 2015 рік.

²⁾ Дані за 2010 рік.

³⁾ Дані за 2011 рік.

⁴⁾ Дані за 2012 рік.

Джерело: База даних Статистичного бюро ЄС (Євростату) // ec.europa.eu/eurostat/data/database.

Важливою характеристикою національних ринків праці ЄС є показник охоплення дорослого населення програмами "безперервного навчання", або "навчання впродовж усього життя" (Lifelong Learning Programmes), що безпосередньо впливає на конкурентоспроможність національної робочої сили. Регіональні дисбаланси ЄС у рівні охоплення такими програмами населення віком 25–64 років залишаються вкрай високими. Так, відповідний показник за 2014 рік у Румунії склав лише 1,5%, Болгарії – 1,8%, Словаччині, Греції та Угорщині – близько 3,0%, натомість у Фінляндії, Швеції та Данії він досяг 25,11% – 31,7%. Такий великий розрив у рівнях залучення населення країн Євросоюзу у проекти "безперервного навчання", своєю чергою, потенційно сприяє посиленню диспаритету між величинами освітньо-кваліфікаційного потенціалу, який має робоча сила цих країн.

Вагомі відмінності між країнами Європи спостерігаються й у сфері неформальної (нереєстрованої) зайнятості. За визначенням МОП, неформально зайняті – це люди, що працюють поза схемами соціального захисту і загалом державного регулювання: самозайняті в невеликому незареєстрованому бізнесі та наймані працівники на незахищених (офіційних і неофіційних) робочих місцях. Згідно з оцінкою Єврокомісії, в 2008–2009 роках питома вага неформально зайнятих у загальній чисельності робочої сили у Греції складала 46,7%, Ірландії – 33%, Португалії – 22,4%, Іспанії – 18,8%, Німеччини і Румунії – майже по 12%, у Франції – 10,3% (European Commission..., 2014. Р. 89). Майже п'ятикратний розрив між індикаторами неформальної зайнятості в зазначених країнах ЄС свідчить про різну гостроту існуючих у них проблем щодо забезпечення соціального захисту й обов'язковості соціальних внесків працюючих громадян.

Перелік із семи охарактеризованих вище міжкраїнних диспаритетів у функціонуванні ринків праці Євросоюзу не є вичерпним. У подальших дослідженнях він може бути доповнений показниками трудової міграції, вартості робочої сили, пенсійного і соціального страхування (у тому числі виплат із безробіття), ведення соціального діалогу влади, бізнесу і профспілок, а також іншими соціально-економічними індикаторами, що характеризують сферу зайнятості.

Політика ЄС, спрямована на згладжування регіональних диспаритетів у сфері зайнятості

Ураховуючи гостроту проблем, пов'язаних з економічним відновленням, збереженням європейської соціальної моделі та підвищенням соціальної згуртованості в Європі, ЄС реалізує цілеспрямовану політику державного регулювання щодо згладжування зазначених вище та інших диспаритетів у сфері зайнятості. У рамках цієї політики можна виокремити такі основні напрямки:

1) *фінансування витрат на реалізацію активних і пасивних заходів політики зайнятості*. Загалом на здійснення активної (що стосується стимулювання зайнятості та створення робочих місць) і пасивної (орієнтованої на соціальну підтримку безробітних) політики зайнятості Євросоюзом 2011 року було спрямовано 1,9% ВВП ЄС-28 (див. табл.). При цьому в

регіональному розрізі фінансування політики зайнятості також є диспаратним. Його рівень варіюється від 0,5% – 0,7% ВВП у Чехії та прибалтійських країнах ЄС до 3,1% – 3,7% ВВП у Нідерландах, Іспанії та Данії;

2) *реалізація спеціальних флагманських ініціатив, передбачених ухваленою 2010 року Стратегією зростання і зайнятості "Європа-2020"*¹, а саме:

- ініціативи "Молодь у русі", спрямованої на підвищення рівня освіти і зайнятості молоді, що передбачає щорічну підтримку в доступі на ринки освітніх послуг і праці понад 400 тисяч молодих європейців. Заплановано, що це сприятиме тому, що 2020 року 40% молоді матиме вищу освіту в лише 10% дітей у Європі будуть змушено залишити установи початкової освіти,

- ініціативи "План розвитку нових здатностей і збільшення кількості робочих місць", орієнтованої на модернізацію ринків праці й підвищення якості та трудової мобільності робочої сили, що має забезпечити до 2020 року досягнення 75%-го рівня зайнятості населення ЄС віком 20–64 років;

3) *ухвалення у квітні 2012 року нормативно-правового Пакета зайнятості ЄС*, спрямованого на стимулювання заходів із створення якісних робочих місць (насамперед, у сфері інформаційно-комунікаційних технологій, "зеленої" економіки й охорони здоров'я) та інших напрямків європейської політики, що сприяють сталому і всеосяжному економічному зростанню ЄС² ;

4) *схвалення Єврокомісією в лютому 2013 року рекомендаційного Пакета соціальних інвестицій*, що містить опис найкращих практик і норм для підтримки інвестування в підвищення ефективності національних систем соціального захисту та інші соціальні проекти держав Євросоюзу (EASPD. Briefing Paper, 2013);

5) *реалізація з січня 2014 року Програми зайнятості та соціальних інновацій*, спрямованої на забезпечення високоякісної та сталої зайнятості, гідного соціального захисту, а також ліквідацію гендерної нерівності, бідності та тривалого безробіття. Бюджет цієї Програми, розрахованої на 2014–2020 роки, дорівнює 919,5 млн євро і розподіляється на виконання трьох підпрограм: модернізації зайнятості та соціальної політики (61%); підвищення мобільності трудових ресурсів (18%); покращення можливостей мікрофінансування і соціального підприємництва (21%) (European Commission..., 2013. P. 10–11).

6) *заснування в листопаді 2014 року Фонду стратегічних інвестицій*, призначеного для фінансування в 2015–2017 роках соціально орієнтованих (насамперед, на створення робочих місць) інвестпроектів за рахунок державних і приватних коштів загальною сумою 315 млрд євро;

7) *підтримка "Стратегії інвестування, орієнтованого на зайнятість, для Європи"*, розроблена МОП на початку 2015 року, яка за сценарієм помірного економічного зростання і фінансування вище зазначеним Фондом стратегічних інвестицій соціально орієнтованих проектів у повному обсязі (315 млрд євро) передбачає пряме й опосередковане створення в Євросоюзі до 2018 року 1,8 млн робочих місць (ILO. Report, 2015. P. 18–19).

¹ Europe 2020 in a nutshell. Flagship initiatives // http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/flagship-initiatives/index_en.htm.

² European employment strategy. Employment package // <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1039&langId=en>.

Ефективність і перспективи реалізації політики ЄС щодо згладжування регіональних диспаритетів у сфері зайнятості

Усунення або навіть відчутне згладжування існуючих сьогодні між-країнних відмінностей, що вже тривалий час зберігаються у сфері зайнятості та ринків праці ЄС, видається малоімовірним у середньостроковій перспективі. Опосередковано цей висновок підкріплюють прогнози Єврокомісії щодо невисоких темпів соціально-економічного розвитку Європи на найближчі роки (European Commission., 2015). Так, згідно з цими прогнозами, рівень безробіття ЄС-28 2015 року складе 9,6%, ЄС-15 – 9,9%; 2016-го – відповідно 9,1% і 9,4%, що в 1,5 разу перевищить докризові показники. Реальна вартість одиниці робочої сили не досягне навіть показників кризового періоду і 2015 року для ЄС-28 складе 99,9%, для ЄС-15 – 99,6%, а 2016-го – відповідно 98,1% і 98,9% аналогічних показників 2010 року. Зростання реальної заробітної плати європейців 2015 року очікується на рівні 1,2% – 1,3%, а 2016-го буде практично нульовим (0,3%). Очевидно, що Єврокомісія не має особливого оптимізму з приводу відчутних змін у короткостроковому розвитку ринків праці та зайнятості в ЄС.

Більш досягне завдання на середньостроковий період – припинення дивергенції відповідних показників для південних і північних, а також базових і новоінтегрованих країн об'єднаної Європи.

Для ефективного розв'язання проблеми, пов'язаної з усуненням регіональних диспаритетів у сфері зайнятості ЄС, слід максимально послабити вплив низки стримуючих цей процес чинників.

На наш погляд, на загальноєвропейському рівні до них належать: тривалий характер економічної рецесії, обмеженість бюджетних можливостей і вплив інституційних проблем Євросоюзу, в тому числі пов'язаних із посиленням тенденцій дезінтеграції та посткризовою деформацією європейської соціальної моделі. На національному рівні основний лімітуючий вплив справлятимуть чинники, що стосуються посилення трудової міграції, браку фінансування активної політики зайнятості, а також слабкості інститутів ринку праці та соціального партнерства в більшості новоінтегрованих країн і в базових країнах півдня ЄС.

Отже, можна зробити такі висновки.

1. Для посткризового періоду є характерним зміцнення внутрішньо-європейських тенденцій до диспаритету ключових показників у сфері зайнятості ЄС та їх дивергенції. Головно поділ відбувається двома умовними осями – "старі – нові" країни-учасниці та "північ – південь" Євросоюзу.

2. Основні регіональні диспаритети у сфері зайнятості ЄС можна простежити за критеріями формальної та неформальної зайнятості, а також безробіття населення, оплати, продуктивності та гідності праці, освітньо-кваліфікаційного потенціалу робочої сили.

3. Ураховуючи гостроту проблем, пов'язаних з економічним відновленням, модернізацією і збереженням європейської соціальної моделі, підвищенням соціальної згуртованості в Європі, ЄС реалізує цілеспрямовану політику державного регулювання зі згладжування міжкраїнних диспаритетів у сфері зайнятості.

4. Ефективність цього напрямку європейської політики через різні причини інституційного, соціального і макроекономічного характеру можна оцінити як відносно невисоку в коротко- і середньостроковій перспективах.

5. Необхідною умовою зменшення регіональних диспаритетів у сфері зайнятості та ринків праці Євросоюзу є послаблення впливу низки стримуючих цей процес чинників.

Література

- Діденко Н.* (2010) Ринок праці та стратегія зайнятості в ЄС: досвід регулювання та державного управління // Публічне управління: теорія та практика. № 2. С. 131–137.
- Дериглазова Л.В.* (2012) Модернизация европейской социальной модели в условиях кризиса // Вестник Томского государственного университета. № 1 (17). С. 64–74.
- MOT (2013) Занятость, рост и социальная справедливость: Доклад.
- Потёмкина О.* (ред.) Европейский Союз в XXI веке: время испытаний. М.: Весь Мир.
- Busch K.* (2013) Euro Crisis, Austerity Policy and the European Social Model. Berlin, Friedrich Ebert Stiftung.
- EASPD (2013) Briefing Paper "The Social Investment Package".
- European Commission (2013) EaSI – New EU Umbrella Programme for Employment and Social Policy.
- European Commission (2014) The Crisis and its Impact on Unemployed People in Europe. Qualitative Survey in Seven EU Member States: Final report.
- European Commission (2015) Statistical Annex on European Economy. Spring 2015.
- ILO. Report (2015) An Employment-Oriented Investment Strategy for Europe.
- Leitner S., Stehrer R.* (2014) Labour Market Transitions of Young People during the Economic Crisis // WIIW Working Paper No. 109. November.
- Varga J.* (2015) How to Achieve Complementarity between Economic and Social Cohesion in the Labour Market? Policy Note // GRINCOH Working Papers WP4. February.

Надійшла в редакцію 20.04.2015 р.

POLICY AND PROSPECTS OF SMOOTHING REGIONAL EMPLOYMENT DISPARITIES IN EUROPEAN UNION

Tetiana Burlai

Author affiliation: PhD in Economics; Senior Researcher, Institute for Economics and Forecasting of NAS of Ukraine. E-mail: btv2008@ukr.net.

With the use of analytical tools, the author describes inter-country differences in the parameters reflecting growth in employment and labor markets in the EU countries in 2008-2015. She outlines the approaches used in today's EU policies that contribute to smoothing such differences and defines the factors that hinder the process. The article provides an assessment of potential effectiveness of the measures taken by the European Union in the framework of such policy.

Keywords: employment, EU employment policy, regional disparity, social policy.

JEL: F150, J230, J680.