

Татьяна Бурлай

ПОЛИТИКА И ПЕРСПЕКТИВЫ СГЛАЖИВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ ДИСПАРИТЕТОВ В СФЕРЕ ЗАНЯТОСТИ ЕВРОСОЮЗА

*С помощью аналитического инструментария охарактеризованы основные меж-
страновые различия параметров, отражающие развитие сферы занятости и рын-
ков труда в государствах ЕС в 2008–2015 годах. Обозначены подходы, приме-
няемые в современной политике Евросоюза, которые способствуют сглаживанию
таких различий. Указаны основные факторы, препятствующие этому процессу.
Дана оценка потенциальной эффективности реализуемых Евросоюзом в рамках
данной политики мер.*

К л ю ч е в ы е с л о в а: занятость, ЕС, политика занятости, региональные дис-
паритеты, социальная политика.

JEL: F150, J230, J680.

Изучение подходов европейской политики к сглаживанию диспари-
тетов в социально-экономическом развитии стран-участниц Евросоюза –
важный шаг к разработке эффективной государственной политики евро-
интеграции. Особую актуальность, учитывая важность сближения пара-
метров национального и европейского рынков труда, приобретает анализ
проблем развития сферы занятости ЕС и европейской политики его по-
сткризисного регулирования.

Научный интерес к указанным вопросам остаётся неизменно высо-
ким, их системному рассмотрению посвящён ряд работ отечественных и
зарубежных учёных (Н. Диденко, О. Потёмкина, Н. Кавешников, Л. Дери-
глазова, К. Баш, С. Лейтнер, Р. Стерер, Дж. Варга). Новые аспекты в изу-
чении проблем функционирования сферы занятости ЕС появляются в
связи со сложностями его выхода из длительной экономической рецес-
сии, активизацией миграционных потоков рабочей силы и посткризисной
трансформацией европейской социальной модели.

Вопросы занятости, рассматриваемые в макроэкономическом, ин-
ституциональном и социальном контекстах, играют стратегическую роль в
посткризисном восстановлении ЕС, а также усилении его международных
позиций. Этот тезис стал ключевым в повестке дня девятого Европейско-
го регионального совещания МОТ в Осло в апреле 2013 года. В специ-
альном докладе МОТ, изданном по его итогам (Занятость, рост., 2013.
С. 1–4), было отмечено, что высокий уровень безработицы, растущая
"трудовая бедность" и неравенство доходов создают серьёзную угрозу
европейской социальной модели и устойчивости экономического разви-

*Бурлай Татьяна Викторовна (btv2008@ukr.net), канд. экон. наук, доц.; старший
научный сотрудник отдела экономической теории ГУ "Институт экономики и про-
гнозирования НАН Украины".*

тия Евросоюза. Поэтому ЕС нуждается в реализации единой политики, которая бы устранила усиливающиеся региональные дисбалансы и вернула Европу на путь устойчивого восстановления.

Региональные диспаритеты в сфере занятости ЕС

С момента наступления в конце 2008 года мирового финансового кризиса наблюдается укрепление внутриевропейских тенденций к диспаритету ключевых показателей в сфере занятости ЕС и их дивергенции, то есть к увеличению этих диспаритетов. В основном разделение европейских государств в указанной сфере проходит по двум условным осям – "старые – новые" страны-участницы и "север – юг" Евросоюза, и связано оно с уровнем развития институтов рынка труда, устойчивостью национальных экономик и эффективностью антикризисных программ стран ЕС. Сегодня основные региональные диспаритеты в сфере занятости ЕС прослеживаются, в частности, по критериям занятости и безработицы населения, оплаты, производительности и достойности труда, а также образовательно-квалификационного потенциала рабочей силы.

Так, согласно данным Евростата (таблица), в 2014 году уровень занятости населения в возрасте 15–64 лет в среднем по всем странам Евросоюза (ЕС-28) составлял 64,9%, а по странам евроинтеграционного ядра (ЕС-15) – 65,6%. Региональные различия этого индикатора чрезвычайно высоки и в отдельных случаях достигают 25,5 п. п. Самые низкие уровни занятости в этот период (49,4% – 56,0%) характерны для Греции, Испании, Италии и Хорватии, а самые высокие (71,1% – 74,9%) для Австрии, Германии, Дании, Нидерландов, Великобритании и Швеции. В 2008 году максимальный диспаритет по этому показателю составлял 21,6 п. п. (уровень занятости в Дании – 77,9%, тогда как на Мальте – 55,5%).

Уровень безработицы среди трудоспособного населения ЕС-28 повысился с 7,1% в 2008 году до 10,3% в 2014-м, когда самая высокая безработица была зафиксирована в Италии (12,9%), Словакии (13,2%), Португалии (14,5%), на Кипре (16,4%), в Хорватии (17,5%), Испании (24,6%) и Греции (26,7%); самая низкая – в Германии (5,1%), Австрии (5,7%), а также в Люксембурге и на Мальте (по 5,9%). Разрыв в уровнях безработицы в 2014 году среди европейских стран достиг 21,6 п. п., тогда как в 2008-м он был в 2,5 раза меньше.

Значительный региональный диспаритет на протяжении последних лет сохраняется в оплате и производительности труда европейских рабочих. В 2014 году размер минимальной ежемесячной заработной платы в Болгарии (174 евро) и Люксембурге (1921 евро) отличался в 11 раз, а относительный уровень производительности труда (соответственно 43,4% и 164,1% аналогичного среднеевропейского показателя) – почти в 4 раза.

Весьма заметным является и межстрановой дисбаланс по такой характеристике достойного труда, как уровень "трудовой бедности". В 2013 году в группе высокого риска бедности находилось 8,9% работающего населения Евросоюза, чьи доходы с учётом социальных трансфертов не превышали 60% национального медианного эквивалентного располагаемого дохода.

При этом уровень бедности среди занятого населения значительно варьировался: от 3,8% – 4,5% в Финляндии, Чехии, Ирландии, Нидерландах и Дании до 13,0% – 17,8% в Греции и Румынии. Нужно понимать, что соответственно варьируется и степень социальных рисков, сопряжённых с "трудовой бедностью", с которыми могут столкнуться страны объединённой Европы.

Важной характеристикой национальных рынков труда ЕС является показатель охвата взрослого населения программами "непрерывного обучения", или "обучения на протяжении всей жизни" (Lifelong Learning Programmes), непосредственно влияющего на конкурентоспособность

**Ключевые показатели в сфере занятости и функционирования рынков труда
Евросоюза (2008–2014)**

Страны ЕС	Уровень занятости населения в возрасте 15–64 лет, %		Уровень безработицы населения в возрасте 15–64 лет, %		Минимальная заработная плата, евро/месяц		Производительность труда, ЕС-28=100		Уровень бедности среди занятого населения, %		Общие расходы на реализацию политики занятости, % ВВП		Охват взрослых "непрерывным обучением", %
	2008	2014	2008	2014	2008	2014	2008	2013	2008	2013	2008	2013	2014
ЕС-28	65,7	64,9	7,1	10,3	–	–	100,0	100,0	8,3³⁾	8,9	1,6	1,9³⁾	10,7
ЕС-15	67,1	65,6	7,2	10,6	–	–	109,8	108,2	8,0	8,5	1,7	2,0³⁾	12,5
Бельгия	62,4	61,9	7,0	8,6	1336	1502	126,9	127,4	4,8	4,4	2,7	2,9	7,1
Болгария	64,0	61,0	5,7	11,5	112	174	39,7	43,4	7,6	7,2	0,5	0,8	1,8
Чехия	66,6	69,0	4,4	6,2	335	310	74,1	72,0	3,6	4,1	0,4	0,6	9,3
Дания	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
Германия	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
Эстония	70,1	69,6	5,6	7,5	278	355	65,7	70,0	7,4	7,7	0,3	0,7	11,5
Ирландия	67,4	61,7	6,5	11,5	1462	1462	127,1	135,6	6,3	4,5	2,1	3,2	6,7
Греция	61,4	49,4	7,9	26,7	794	684	97,6	92,8	14,2	13,0	0,6	н.д.	3,0
Испания	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
Франция	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
Хорватия	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
Италия	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
Кипр	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
Латвия	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
Венгрия	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
Нидерланды	77,2	73,9	2,7	6,9	1357	1495	115,4	108,9	4,7	4,5	2,1	3,1	17,8
Австрия	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
Польша	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
Португалия	68,0	62,6	8,0	14,5	497	566	73,5	76,8	11,4	10,4	1,5	2,2	9,6
Румыния	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
Словения	68,6	63,9	4,5	9,9	567	789	83,7	81,2	5,1	7,1	0,4	1,2	11,9
Словакия	62,3	61,0	9,5	13,2	268	352	79,8	82,7	5,8	5,8	0,7	0,6	3,0
Финляндия	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
Швеция	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
Великобритания	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⁾ данные за 2015 год;

²⁾ данные за 2010 год;

³⁾ данные за 2011 год;

⁴⁾ данные за 2012 год.

Источник: База данных Статистического бюро ЕС (Евростата) // ec.europa.eu/eurostat/data/database.

национальной рабочей силы. Региональные дисбалансы ЕС в уровне охвата такими программами населения в возрасте 25–64 лет остаются крайне высокими. Так, соответствующий показатель за 2014 год в Румынии составил всего 1,5%, Болгарии – 1,8%, Словакии, Греции и Венгрии – около 3,0%, в то время как в Финляндии, Швеции и Дании он достиг 25,11% – 31,7%. Столь значительный разрыв в уровнях вовлечения населения стран Евросоюза в проекты "непрерывного обучения", в свою очередь, потенциально способствует усилению диспаритета между величинами образовательно-квалификационного потенциала, которым обладает рабочая сила этих стран.

Весомые различия между странами Европы наблюдаются и в сфере неформальной (нерегистрируемой) занятости. По определению МОТ, неформально занятые – это люди, работающие вне схем социальной защиты и в целом государственного регулирования: самозанятые в небольшом незарегистрированном бизнесе и наёмные работники на незащищённых (официальных и неофициальных) рабочих местах. Согласно оценке Еврокомиссии, в 2008–2009 годах удельный вес неформально занятых в общей численности рабочей силы в Греции составлял 46,7%, Ирландии – 33%, Португалии – 22,4%, Испании – 18,8%, Германии и Румынии – почти по 12%, во Франции – 10,3% (European Commission..., 2014. P. 89). Почти пятикратный разрыв между индикаторами неформальной занятости в указанных странах ЕС свидетельствует о разной остроте существующих у них проблем по обеспечению социальной защиты и обязательности социальных взносов работающих граждан.

Перечень из семи охарактеризованных выше межстрановых диспаритетов в функционировании рынков труда Евросоюза не является исчерпывающим. При дальнейших исследованиях он может быть дополнен показателями трудовой миграции, стоимости рабочей силы, пенсионного и социального страхования (в том числе выплат по безработице), ведения социального диалога власти, бизнеса и профсоюзов, а также другими социально-экономическими индикаторами, характеризующими сферу занятости.

Политика ЕС, направленная на сглаживание региональных диспаритетов в сфере занятости

Учитывая остроту проблем, связанных с экономическим восстановлением, сохранением европейской социальной модели и повышением социальной сплочённости в Европе, ЕС реализует целенаправленную политику государственного регулирования по сглаживанию указанных выше и других диспаритетов в сфере занятости. В рамках этой политики можно выделить следующие основные направления:

1) *финансирование расходов на реализацию активных и пассивных мер политики занятости.* В целом на проведение активной (касающейся стимулирования занятости и создания рабочих мест) и пассивной (ориентированной на социальную поддержку безработных) политики занятости Евросоюзом в 2011 году было направлено 1,9% ВВП ЕС-28 (см. табл.). При этом в региональном разрезе финансирование политики занятости также является диспаритетным. Его уровень варьируется от 0,5% – 0,7% ВВП в Чехии и прибалтийских странах ЕС до 3,1% – 3,7% ВВП в Нидерландах, Испании и Дании;

2) *реализация специальных флагманских инициатив, предусмотренных принятой в 2010 году Стратегией роста и занятости "Европа-2020"*¹, а именно:

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

- инициативы "Молодёжь в движении", направленной на повышение уровня образования и занятости молодёжи и предусматривающей ежегодную поддержку в доступе на рынки образовательных услуг и труда более 400 тысяч молодых европейцев. Планируется, что это будет способствовать тому, что в 2020 году 40% молодёжи будет иметь высшее образование и только 10% детей в Европе будут вынуждены оставить учреждения начального образования,

- инициативы "План развития новых способностей и увеличения количества рабочих мест", ориентированной на модернизацию рынков труда и повышение качества и трудовой мобильности рабочей силы, что должно обеспечить к 2020 году достижение 75%-го уровня занятости населения ЕС в возрасте 20–64 лет;

3) *принятие в апреле 2012 года нормативно-правового Пакета занятости ЕС*, направленного на стимулирование мер по созданию качественных рабочих мест (прежде всего, в сфере информационно-коммуникационных технологий, "зелёной" экономики и здравоохранения) и других направлений европейской политики, способствующих устойчивому и всеобъемлющему экономическому росту ЕС²;

4) *одобрение Еврокомиссией в феврале 2013 года рекомендательного Пакета социальных инвестиций*, содержащего описание лучших практик и норм для поддержки инвестирования в повышение эффективности национальных систем социальной защиты и другие социальные проекты государств Евросоюза (EASPD. Briefing Paper, 2013);

5) *реализация с января 2014 года Программы занятости и социальных инноваций*, направленной на обеспечение высококачественной и устойчивой занятости, достойной социальной защиты, а также ликвидацию гендерного неравенства, бедности и длительной безработицы. Бюджет этой Программы, рассчитанной на 2014–2020 годы, равняется 919,5 млн евро и распределяется на выполнение трёх подпрограмм: модернизации занятости и социальной политики (61%); повышения мобильности трудовых ресурсов (18%); улучшения возможностей микрофинансирования и социального предпринимательства (21%) (European Commission..., 2013. P. 10–11).

6) *учреждение в ноябре 2014 года Фонда стратегических инвестиций*, предназначенного для финансирования в 2015–2017 годах социально ориентированных (прежде всего, на создание рабочих мест) инвестиционных проектов за счёт государственных и частных средств в общей сумме 315 млрд евро;

7) *поддержка "Стратегии инвестирования, ориентированного на занятость, для Европы"*, разработанной МОТ в начале 2015 года, которая по сценарию умеренного экономического роста и финансирования выше указанным Фондом стратегических инвестиций социально ориентированных проектов в полном объёме (315 млрд евро) предусматривает прямое и опосредованное создание в Евросоюзе к 2018 году 1,8 млн рабочих мест (ILO. Report, 2015. P. 18–19).

Эффективность и перспективы реализации политики ЕС по сглаживанию региональных диспаритетов в сфере занятости

Устранение или даже заметное сглаживание существующих сегодня межстрановых различий, уже длительное время сохраняющихся в сфере занятости и рынков труда ЕС, кажется маловероятным в среднесрочной перспективе. Косвенно данный вывод подкрепляют прогнозы Еврокомиссии относительно невысоких темпов социально-экономического развития

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

Европы на ближайшие годы (European Commission..., 2015). Так, согласно этим прогнозам, уровень безработицы ЕС-28 в 2015 году составит 9,6%, ЕС-15 – 9,9%; в 2016-м – соответственно 9,1% и 9,4%, что в 1,5 раза превысит докризисные показатели. Реальная стоимость единицы рабочей силы не достигнет даже показателей кризисного периода и в 2015 году для ЕС-28 составит 99,9%, для ЕС-15 – 99,6%, в 2016-м – соответственно 98,1% и 98,9% аналогичных показателей 2010 года. Рост реальной заработной платы европейцев в 2015 году ожидается на уровне 1,2% – 1,3%, а в 2016-м будет практически нулевым (0,3%). Очевидно, что Еврокомиссия не испытывает особого оптимизма по поводу ощутимых изменений в краткосрочном развитии рынков труда и занятости в ЕС.

Более достижимая задача на среднесрочный период – прекращение дивергенции соответствующих показателей для южных и северных, а также базовых и новоинтегрированных стран объединённой Европы.

Для эффективного решения проблемы, связанной с устранением региональных диспаритетов в сфере занятости ЕС, следует максимально ослабить влияние ряда сдерживающих этот процесс факторов.

На наш взгляд, на общеевропейском уровне к ним относятся: затянувшийся характер экономической рецессии, ограниченность бюджетных возможностей и влияние институциональных проблем Евросоюза, в том числе связанных с усилением тенденций дезинтеграции и посткризисной деформацией европейской социальной модели. На национальном уровне основное лимитирующее влияние будут оказывать факторы, касающиеся усиления трудовой миграции, недостатка финансирования активной политики занятости, а также слабости институтов рынка труда и социального партнёрства в большинстве новоинтегрированных стран и в базовых странах юга ЕС.

Итак, можно сделать следующие выводы.

1. Посткризисный период характеризуется укреплением внутриевропейских тенденций к диспаритету ключевых показателей в сфере занятости ЕС и их дивергенции. В основном, разделение проходит по двум условным осям – "старые – новые" страны-участницы и "север – юг" Евросоюза.

2. Основные региональные диспаритеты в сфере занятости ЕС прослеживаются по критериям формальной и неформальной занятости, а также безработицы населения, оплаты, производительности и достойности труда, образовательно-квалификационного потенциала рабочей силы.

3. Учитывая остроту проблем, связанных с экономическим восстановлением, модернизацией и сохранением европейской социальной модели, повышением социальной сплочённости в Европе, ЕС реализует целенаправленную политику государственного регулирования по сглаживанию межстрановых диспаритетов в сфере занятости.

4. Эффективность данного направления европейской политики в силу разных причин институционального, социального и макроэкономического характера оценивается как относительно невысокая в кратко- и среднесрочной перспективе.

5. Необходимым условием уменьшения региональных диспаритетов в сфере занятости и рынков труда Евросоюза является ослабление влияния ряда сдерживающих этот процесс факторов.

Литература

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.

Поступила в редакцию 20.04.2015 г.

POLICY AND PROSPECTS OF SMOOTHING REGIONAL EMPLOYMENT DISPARITIES IN EUROPEAN UNION

Tatiana 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.