

Л. В. ЯРОВА

ОСОБЛИВОСТІ ПРОВЕДЕННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ У ПОСТФРАНКІСТСЬКІЙ ІСПАНІЇ

Розглядаються загальні та специфічні риси проведення соціальної політики в Іспанії післявоєнного періоду до теперішнього часу порівняно з іншими європейськими країнами.

Ключові слова: соціальний захист, соціальний діалог, соціальна політика, безробіття, реформа, освіта.

Рассматриваются общие специфические черты проведения социальной политики в Испании послевоенного периода до настоящего времени в сравнении с другими европейскими странами.

Ключевые слова: социальная защита, социальный диалог, социальная политика, безработица, реформа, образование.

In the article general and specific lines of social policy in Spain of post-war period to the present tense by comparison to other European countries are analyses.

Key words: social defence, social dialog, social policy, unemployment, reform, education.

Проведення соціальної політики у постфранкістській Іспанії мало як загальні риси, так і специфічні у порівнянні з іншими європейськими державами, які формували систему соціального захисту за південно-європейською моделлю. Так, головною особливістю соціально-економічної моделі демократичної Іспанії стало вражаюче зростання соціальних витрат, доля яких у ВВП за останню чверть ХХ століття і на початок ХХІ ст. збільшилася втричі і склала 24 %.

Порівняно з іншими європейськими державами іспанський уряд узяв на себе найбільшу роль у фінансуванні соціальних витрат (понад 80 %). Це стало можливим завдяки проведенню ефективної податкової реформи, яка стала прикладом суспільної солідарності. Заснована на зрозумілих для всіх принципах, демократична за своїм змістом, податкова система забезпечила посилення регулюючих функцій держави, збільшення податкових внесків за рахунок часткової приватизації державних підприємств і зростання числа платників податків з дрібнотоварного сектора, розвиток якого – основний стратегічний пріоритет економічної політики уряду. Також була введена справедлива прогресивна шкала оподаткування з доходів фізичних осіб замість архаїчної єдиної ставки прибуткового податку, що існувала за франкізму і вигідною була лише для найзабезпеченішим соціальних груп, а також підвищення податків на велику власність і спадок, запровадження строгої кримінальної відповідальності за ухилення від сплати податків, удосконалення системи фіскальної інспекції.

У 80–90-х роках ХХ ст. в Іспанії була створена нова, більш універсальна система соціального забезпечення, що надає сьогодні досить високий рівень соціального захисту (82 % середньоєвропейського рівня проти 56 % в 1975 р.) для 95 % іспанських громадян, особливо тих, хто з різних причин виявився за межами ринку праці або на ньому випробовувані різні форми дискримінації. У 1980–2001 рр. соціальні виплати на душу населення щорік збільшувалися в середньому на 4,3 %, тоді як в провідних країнах Західної Європи цей приріст коливався від 1 до 3 %¹.

Вирішальним чинником руху в цьому напрямі став структурний перерозподіл традиційних джерел фінансування системи соціального забезпечення, до яких відносяться бюджетні кошти, відрухування підприємств і внески самих трудящих. Якщо в 1975 р. основний обсяг фінансування соціальних виплат припадав на два останні джерела (64 і 21 % відповідно), а доля держави не перевищувала 16%, то в ході поетапного реформування фінансової структури єдиного Соціального фонду країни виплати, розпочаті наприкінці 80-х років, на соціальне забезпечення з бюджетних коштів за рахунок податку на фізичних осіб зросли до 71,7 % (2000 р.), а доля підприємств і трудящих впала відповідно до 23,6 і 4,7 %².

Іспанська модель соціального забезпечення, що склалася за роки реформ, має певні особливості. Йдеться, в першу чергу, про високу динаміку зростання та частку пенсійних виплат (за віком) і допомоги з безробіття в загальному обсязі витрат на соціальне забезпечення. На початок 2001 р. такі виплати становили більше 55 % (14,5 % в 1975 р.) загального обсягу коштів соціального забезпечення, тоді як аналогічний середній показник по ЄС – 43 %. В даний час пенсії за віком отримують 7 млн. іспанців і всі вони перебувають сьогодні в набагато кращій фізичній формі, на значно вищому культурному і матеріальному рівні, ніж їх попередники. Велику позитивну роль в цьому зіграла державна система пенсійного забезпечення, що взяла на себе основний тягар (на відміну від інших країн ЄС) пенсійних виплат і гарантує їх мінімальний розмір всім пенсіонерам, незалежно від того, який вклад вони зробили у добробут нації³.

Разом з відносно високим середнім розміром пенсії (60-100 % середнього рівня заробітної плати) практично щорічним збільшенням обсягу мінімальних пенсій, введено в дію і механізм їх індексації (на початку кожного фінансового року) залежно від темпів зростання споживчих цін.

Окреслилася тенденція щодо скорочення різниці між мінімальною і максимальною пенсіями. Встановлена межа максимальних пенсій, підвищена керованість пенсійною системою. Створена Державна рада у справах людей похилого віку, що координує діяльність відповідних регіональних відомств, у тому числі, тих, що займаються розробкою і реалізацією так званих геронтологічних планів. Зокрема, планом на 2002–2005 рр., передбачалося проведення широкого кола заходів щодо забезпечення старості відповідно до нових європейських стандартів якості життя, включаючи систему більш «персоналізованого» соціального обслуговування, будівництво муніципальних (поблизу від звичного місця проживання) будинків для людей похилого віку, особливо для тих, кому за 80 років, збільшення інших соціальних виплат, заохочення участі літніх людей в трудовому і суспільному житті.

Усвідомлюючи обмеженість своїх фінансових можливостей на перспективу (очікується, що до 2020 р., за умови збереження нинішніх показників тривалості життя, число пенсіонерів збільшиться майже до 21 % від загальної чисельності населення країни, а дефіцит пенсійних виплат складе величезну суму), уряд разом із соціальними партнерами (підприємцями і профспілками) веде постійні пошуки вирішення цієї серйозної проблеми.

З кінця 1990-х років Іспанія почала створювати змішану (державно-приватну) систему пенсійного забезпечення, внесені відповідні зміни в пенсійне законодавство, включаючи пізніший вихід на пенсію, розвиток альтернативних форм соціального захисту, у тому числі створення спеціальних приватних фондів для літніх людей, які автоматично забезпечуватимуть більший обсяг заощаджень до

настання пенсійного віку. Проте в цілому накопичення приватних пенсійних фондів, не зважаючи на динаміку зростання, поки що незначне: вони охоплюють лише 20 % економічно активного населення країни, а обсяг акумульованих ними коштів складає 5 % ВВП (проти 38 % для ЄС у цілому)⁴.

Разом з літніми людьми в ході демократичних перетворень система соціального забезпечення Іспанії не оминула і безробітних, які отримують відповідну допомогу або інші форми соціальних виплат. Як правило, безробітні зареєстровані на біржі праці, здатні і бажають отримати роботу, включаючи вимушено зайнятих неповний робочий день. При цьому розмір допомоги по безробіттю залежно від віку, стану здоров'я, кількості утриманців може складати від 76 до 220 % мінімальної заробітної плати (за умов наявності в сім'ї двох-трьох дітей)⁵.

Особливого значення в боротьбі з безробіттям набуло впровадження в систему трудових відносин гнучкіших форм найму. Це тимчасові контракти з фіксованими термінами (для певного виду робіт і послуг), або на невизначений термін з нижчим рівнем соціальних гарантій, на виконання соціально значимих робіт; з неповним робочим днем (для молоді, інвалідів, пенсіонерів, працівників, старших 45 років, тривалих безробітних, легальних іммігрантів); контракти індивідуальної практики для наставництва (для випускників вузів і центрів професійно-технічної підготовки), на навчання професії або ремеслу. Укладення контрактів, як правило, супроводжується наданням працедавцям значних гарантій у формі податкових, соціальних пільг і компенсаційних виплат з боку держави що, поза сумнівом, є свідченням досягнутого в цій галузі соціального консенсусу.

Реформування системи соціального забезпечення не обійшло увагою й інвалідів, іммігрантів, малозабезпечених сімей, жінок і дітей, маргінальних прошарків (ув'язнених, наркоманів, убогих і бездомних та ін.). Втім соціальна напруженість усередині цих груп населення залишається, як і раніше, відчутною і вимагає постійної уваги з боку уряду. Останніми роками активізувалася діяльність створеного ще 1978 року Інституту міграції і соціальних послуг. Згідно з розробленим планом роботи з інвалідами на 1997–2002 рр., передбачалася реалізація 20 спеціальних програм, у тому числі щодо запобігання ризиків втрати працездатності, реабілітації дітей, жертв нещасних випадків, хронічних і особливо психічно хворих людей, щодо надання їм допомоги у працевлаштуванні, будівництві житла, пересуванні (створення спеціалізованих муніципальних транспортних послуг), інших видів зв'язку і проведення дозвілля. Важливе значення відводилося створенню спеціалізованих центрів освіти і професійно-технічної підготовки, що мало забезпечувати зайнятість і підтримку інвалідів (у формі низьковідсоткового кредиту або субсидій) щодо організації ними власного бізнесу.

З середини 1990-х років розробляються і заходи по соціальній підтримці іммігрантів, що значною мірою пов'язано зі збільшенням імміграційних потоків до Іспанії з Північної Африки, Латинської Америки, Китаю, Філіппін, а також з Східної Європи. З країни, що експортує робочу силу, сьогодні вона перетворилася на своєрідні «південні імміграційні ворота Європи», через які щорік проходить близько 1,5 млн. лише легальних іммігрантів, майже 1/5 частина яких осідає в Іспанії. Почавши зі створення спеціальної міжміністерської комісії з імміграційного контролю, уряд Іспанії приступив до розробки і реалізації плану соціальної інтеграції іммігрантів, що передбачав цілий ряд заходів в галузі освіти, лінгвістичної і професійно-технічної підготовки, працевлаштування, інформаційного обслуговування та правового забезпечення іммігрантських організацій. Наприкінці

2000 року розпочалася реалізація програми легалізації осіб, які проживали на території країни без офіційного дозволу. Самі ж іммігранти сприйняли неодноразово відповідні заходи.

Основним пріоритетом для іспанської держави, що здійснює різноманітні соціальні заходи, є сфера освіти. Ще на початку XX століття великий іспанський філософ Хосе Ортега-і-Гассет писав, що головною перетворюючою силою розвитку суспільства, чинником його процвітання може бути лише освіта, що ґрунтується на принципах соціальної демократії, гарантує всім людям, які конкурують на ринку праці, рівні можливості на здобуття ними того рівня освіти, якого вони заслуговують, незалежно від їх соціального стану.

Поетапне реформування системи освіти в Іспанії, що завершилося на рубежі століть, було спрямовано, передусім, на її універсалізацію та відкритість для всіх соціальних груп молоді, на збільшення асигнувань в освіту, децентралізацію управління, а головне – на підвищення якісного рівня навчання (включаючи створення єдиної національної кваліфікаційної системи), підготовку робочої сили, що відповідає загальноєвропейським стандартам, легко адаптується до нових економічних і технологічних умов, одночасно володіє і управлінськими навиками.

Слід зазначити, що рівень безробіття в Іспанії особливо підвищився саме в період демократичних реформ. Проблема ускладнювалася тим, що франкістський патерналізм і соціальне законодавство, що проголошували «соціальне братерство», забороняли звільнення робітників (у обмін на заборону страйків та інших форм соціального протесту), дозволяли підтримувати досить низький рівень безробіття. Надлишок робочої сили усередині країни регулювався її масовою еміграцією (у 1960–1970 рр. вона склала 3,3 млн. осіб, тобто 10 % населення країни), яка протягом тривалого часу слугувала своєрідною «безпечною лампою» для національної економіки. Внаслідок цього, до середини 1970-х років рівень безробіття в Іспанії не перевищував 3 %⁶.

Швидке зростання цього показника (до 25 % на початку 1990-х років, найвищий серед країн-членів ЄС) у постфранкістський період, було обумовлено, головним чином, структурними змінами. Модернізація і структурна перебудова промисловості, орієнтовані на раціоналізацію та автоматизацію виробництва, призвели до різкого скорочення попиту на робочу силу в традиційних галузях (металургійній, текстильній, вугільній, суднобудівельній тощо) при одночасному гострому браку фахівців вищої і середньої кваліфікації для наукоємних галузей промисловості. Збільшенню числа безробітних сприяли і різке зростання активності іспанських жінок на ринку праці, новий трудовий кодекс, прийнятий в 1980 р., що відміняв франкістську заборону на звільнення робочої сили, а також висока динаміка зростання заробітної плати, недостатньо ефективна економічна політика в галузі зайнятості 1980-х років. Особливо страждають від безробіття молодь (до 25 років), люди, що не працюють більше одного року, жінки.

Високий рівень безробіття і пов'язані з ним соціальні проблеми спонукали уряд негайно розпочати пошуки механізмів зміни ситуації на краще. Активізувалася робота Національного інституту зайнятості, серед функцій якого було створення системи професійно-технічної підготовки і перепідготовки кадрів, регіональних служб соціального захисту безробітних, моніторингу вакансій і забезпечення зайнятості. До кінця 1990-х років інститут мав вже близько 700 своїх представництв у всіх 52 провінціях Іспанії з досить значним за європейськими мірками штатом співробітників: один співробітник на кожних 800 зайнятих.

Особливої ефективності діяльності інституту додає функція координації державної, приватної і європейської служб зайнятості. Окрім перерахованих активних заходів по боротьбі з безробіттям застосовуються і так звані пасивні заходи (запровадження системи тимчасового найму, контрактів з неповним робочим днем), що не вимагають залучення додаткових фінансових ресурсів.

З метою поліпшення ситуації на ринку праці була проведена реформа системи середньої освіти, управління якої стає здебільшого децентралізованим і передається на рівень регіональної влади (автономних співтовариств). За державною зберігаються лише регулюючі, координуючі і контролюючі функції в загальнонаціональному масштабі, включаючи розподіл фінансових коштів на освітні цілі (за рахунок державних ресурсів фінансується близько 90 % початкових і середньоосвітніх навчальних центрів. Одночасно до 10 років (на два роки більше, ніж за Франко) були збільшені терміни обов'язкової безкоштовної середньої освіти, що включає базове професійно-технічне навчання. Професійно-технічне навчання стає престижнішим, забезпечує випускникам необхідні професійно-технічні навички, практику і робочі місця на регіональних фірмах по вибраній ними спеціальності, а головне – можливість подальшого безперервного навчання.

Найважливішим підсумком освітньої реформи стало створення системи професійно-технічної підготовки і перепідготовки кадрів (що практично не існувала за Франко) для дорослого населення країни, дрібних і середніх фірм, високотехнологічних галузей. З 1993 р. програми професійної підготовки розробляються на рівні регіональної адміністрації в співпраці з місцевими освітніми установами, підприємницькими асоціаціями і профспілками з урахуванням реального попиту на робочу силу, з метою збереження і розвитку місцевих історико-мистецьких традицій і промислів, підвищення рівня і якості життя населення. В першу чергу передбачається перепідготовка і навчання дефіцитним професіям для людей, які особливо страждають від безробіття: молодь до 26 років, літні робітники, жінки, в тих секторах економіки, де їх представництво нижче існуючих нормативів, інваліди, сільськогосподарських робітників, державних службовців. Особлива увага приділяється створенню структур, що координують підготовку менеджерів і технічних фахівців та їх галузевий розподіл.

У 90-х роках ХХ ст. разом із системою початкового навчання ремеслу і професійної підготовки безробітних складається модель «безперервного навчання зайнятих», що дає можливість найманому працівникові впродовж всього періоду його трудової діяльності (у тому числі, користуючись спеціальними відпустками і матеріальною допомогою) підвищувати свою кваліфікацію. Тим самим забезпечується вельми тісна взаємодія і співпраця між найманим працівником і підприємцем, який як ніколи раніше усвідомлює сьогодні значення підвищення кваліфікації своїх працівників щодо освоєння сучасних технологій. Реалізація програми безперервного навчання покладена на спеціальний Фонд безперервного навчання на підприємствах, створений в 1993 р. соціальними партнерами (підприємцями, профспілками і державою). До 2001 р. за вказаними програмами навчалися 6 % безробітних і близько 1 % зайнятих. Як засвідчила практика, три чверті з тих, хто пройшов навчання, були забезпечені роботою. Слід зазначити, що на всі підприємницькі ініціативи по створенню нових робочих місць поширюється державна економічна і позаекономічна підтримка (у формі прямих грошових виплат, значного пільгового кредитування і оподаткування, скорочення соціальних відрахувань тощо).

Можна зробити висновок, що освітня реформа в Іспанії стала головним чинником вирішення ключової соціальної проблеми країни – проблеми безробіття. За останніх 25 років простежується тенденція, яка свідчить про безпосередню залежність рівня безробіття від рівня освіти і кваліфікації, більшу потребу на ринку праці людей з середньою і, особливо, вищою освітою. І Іспанія на початок ХХІ століття змогла вирішити цю проблему на користь подальшої стабілізації соціальної політики.

1. *Delgado G. V.* Espana antes del siglo XXI / G. V. Delgado – Madrid, 2000. – P. 226.
2. *Вайнштейн Г. И.* Европейская идентичность: желаемое и реальное // Политические исследования. – 2009. – № 4. – С. 123-134.
3. *В странах ЕС проживают около 80 миллионов бедных* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.izvestia.ru/news/news229097>
4. *Ярова Л. В.* Особенности европейской социальной политики // Вісник Державної академії керівних кадрів культури і мистецтв: наук. журнал. – К.: Міленіум, 2010. – № 2. – С. 176-180.
5. *Безработица в ЕС: официальные данные* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://career.ua/ua/news/?id=551>
6. *Сергеев А. Е.* Влияние процесса расширения Европейского Союза на формирование единой европейской социальной политики: Автореф. дис. ... канд. ист. наук: спец. 07.00.15. – Нижний Новгород, 2009. – 26 с.