

УДК 351.84

О. О. Бутник,
к. держ. упр., доцент, доцент науково-дослідного інституту,
Київський національний університет культури і мистецтв, м. Київ

АНАЛІЗ МОДЕЛЕЙ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В КРАЇНАХ З РОЗВИНУТИМИ РИНКОВИМИ ВІДНОСИНАМИ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

О. О. Butnyk,
Candidate of Science in Public Administration, Associate Professor, Associate Professor of the
Research Institute, Kyiv National University of Culture and Arts

ANALYSIS OF MODELS OF SOCIAL POLICY IN THE COUNTRIES WITH DEVELOPED MARKET RELATIONS: EXPERIENCE FOR UKRAINE

В статті досліджено класифікацію моделей соціальної політики. Виділено основні критерії «бісмарковської» і «беверіджської» моделей. Зауважено, що на основі формування того чи іншого типу соціальної політики можна говорити про два основних варіанта - консервативної політики і політики «соціального ринкового господарства». Перший варіант обґрунтовують представники класичної макроекономічної теорії. Вони вважають ринковий механізм ідеальним і досконалим, тому державі не слід здійснювати широкомасштабне втручання в розподіл доходів з метою надмірного вирівнювання доходів різних груп населення. Система «соціального ринкового господарства» передбачає створення державою умов для функціонування ринку, забезпечення відбору найбільш ефективних форм відтворення, контролю розвитку вільного підприємництва і конкуренції. Досліджено особливості католицької, консервативної, ліберальної та соціал-демократичної моделей. Зроблено висновок щодо необхідності становлення в Україні ефективної незмінної моделі соціального розвитку, яка б ґрунтувалася на високих стандартах рівня життя людей.

The article describes the classification of social policy models. The main criteria of "Bismarck" and "Beveridge" models are highlighted. It is noted that on the basis of the formation of this or that type of social policy, we can talk about two main options - the conservative policy and the policy of "social market economy". The first version is substantiated by representatives of the classical macroeconomic theory. They consider the market mechanism is perfect; therefore, the state should not engage in widespread interference with the distribution of income in order to over-equalize incomes of different groups of the population. The system of "social market economy" provides for the state to create conditions for the functioning of the market, ensuring the selection of the most effective forms of reproduction, control the development of free enterprise and competition. The features of Catholic, conservative, liberal and social democratic models have been explored. The conclusion is made on the necessity of establishing in Ukraine an effective unchanged model of social development based on high standards of living.

Ключові слова: соціальна політика, соціальний захист населення, держава, страхування.

Keywords: social policy, social protection of the population, state, insurance.

Постановка проблеми. Соціальна політика в Україні сьогодні характеризується непослідовністю, невиваженістю, а найголовніше - відсутністю орієнтації на підтримку високих стандартів рівня життя населення. Не дивлячись на те, що з 1 січня 2017 р. мінімальна заробітна плата в розмірі 3200 грн. в 2 рази перевищила попередній показник в 1600 грн. мінімальна заробітна плата в Україні залишається самою мінімальною в Європі [1]. Так, наприклад, в 2017 р. в Люксембургу мінімальна заробітна плата становить майже 2 тис. євро, в Німеччині – майже 1,5 тис. євро, в Польщі – 464 євро, в Чехії – 407 євро, найменша мінімальна заробітна плата в Болгарії – 235 євро 1 . В Україні мінімальна заробітна плата становить 108 євро (середній курс євро за 10 місяців 2017 р. склав 29,61 грн), що відповідно менше в 18 раз ніж в Люксембургу, в майже 14 раз для Німеччини, в 4 рази для Польщі, в 3,7 рази для Чехії та в 2 рази для Болгарії [2].

При цьому Україна вважається соціальною державою, оскільки 34,4% ВВП перерозподіляється через бюджет. Українці раніше за всіх ідуть на пенсію й отримують її, навіть якщо все життя не платили податки. Держава утримує не тільки пенсіонерів. Грошова підтримка супроводжує українців з народження і до смерті: допомога при народженні, виплати багатодітним сім'ям, дітям-сиротам, інвалідам, студентам, допомога з безробіття, оплата житлово-комнальних послуг, оплата житла для переселенців. Соціальний бюджет на 2018 рік в Україні можна порівняти за розмірами з військовим [3]. Проте українці живуть бідніше за сусідів. Тому вважаємо за потрібне проаналізувати існуючі класичні моделі соціальної політики та запропонувати використання позитивного досвіду розвинутих країн в сфері соціальної політики для використання в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Моделі соціальної політики розглянуті в роботах А. Михненко, В. Намчук, Н. Хома, О. Новікової, М. Головатого, А. Шечука і багатьох інших науковців. Однак, зважаючи на те, що негативна ситуація в соціальній політиці нашої держави зберігається, вважаємо за потрібне проаналізувати впровадження моделей соціальної політики розвиненими країнами та запропонувати використання позитивного досвіду в Україні.

Формулювання цілей статті: проаналізувати моделі соціальної політики в країнах з розвинутими ринковими відносинами. На підставі проведеного аналізу зробити висновок щодо імплементації позитивного досвіду в Україні.

Виклад основного матеріалу. На сьогодні в Україні відсутній єдиний закон, який би визначав мету, принципи та основні засади соціальної політики. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» одним із векторів визначає проведення пенсійної реформи та реформу системи соціального захисту, проте дане реформування не приносить позитивних результатів і ніяким чином не покращує життя українців [4]. Навпаки, за версією Bloomberg, у 2017 році Україна увійшла в десятку найбідніших країн світу. Гірші від України справи лише у Венесуелі (перша сходинка), Південній Африці, Аргентині, Греції, Туреччині та Іспанії [5].

Підходи до класифікації моделей соціальної політики залежать від обраних критеріїв. Так, в ряді досліджень виділяють дві основні моделі: перша модель, яку часто називають «бісмарковською» (по імені її родоначальника, канцлера Бісмарка), встановлює жорсткий зв'язок між рівнем соціального захисту і успішністю (тривалістю) професійної діяльності.

Друга модель носить назву «беверіджської» (Beveridge) і виходить з того, що будь-яка людина незалежно від її приналежності до економічно активного населення, має право на мінімальну захищеність по відношенню до захворювань, старості чи іншої причини скорочення своїх матеріальних ресурсів.

Прихильниками цієї системи є Великобританія і країни «скандинавського соціалізму», в першу чергу Швеція, які досягли досить різних результатів у вирішенні, наприклад, проблем бідності. На цій підставі можна говорити про два основних варіанта - консервативної політики і політики «соціального ринкового господарства»

Перший варіант обґрунтовують представники класичної макроекономічної теорії. Вони вважають ринковий механізм ідеальним і досконалим, тому державі не слід здійснювати широкомасштабне втручання в розподіл доходів з метою надмірного вирівнювання доходів різних груп населення. Держава має допомагати тільки тим особам, які дійсно потребують соціального захисту (наприклад, інваліди. Пенсіонери та ін.).

Надмірне вирівнювання доходів завдає серйозної шкоди ринковій економіці. В обґрунтування цього висновку наводяться наступні аргументи. По-перше, така політика підриває стимули до праці і до підприємницької діяльності. По-друге, стає неможливим природний процес переливу трудових ресурсів з однієї галузі в іншу. Якщо в одній галузі рівень доходів вище, ніж в іншій, то це абсолютно нормальне для ринкової економіки явище. Така ситуація є сигналом для того, щоб зайнятість в першій галузі зростає, а в другій зменшилася. В результаті забезпечується стабільний розвиток ринкової економіки. Якщо ж держава буде вирівнювати доходи в обох галузях, то це ускладнить перелив трудових ресурсів, а отже, і розвиток ринкових відносин. По-третє, прагнення до вирівнювання доходів зробить неминучим посилення податкового тягаря на багатих членів суспільства, що негативно позначиться на величині заощаджень, а отже, і інвестицій.

Консервативна політика характерна для США, а також для «нових індустріальних країн» (Південна Корея, Тайвань, Сінгапур, Бразилія, Аргентина, Мексика, Чилі)

Система «соціального ринкового господарства» передбачає інший підхід до розподілу доходів. Вона характерна для ФРН, країн Північної Європи, Австрії, Нідерландів, Канади та ін. Така політика була обґрунтована німецьким економістом Л. Ерхардом, а також теоретиками «шведської моделі соціалізму». Модель соціального ринкового господарства, створена Ерхардом, ґрунтувалася на концепції вільного ринкового механізму, але не всупереч, а завдяки державному втручанню. Саме держава створювала умови для функціонування ринку, забезпечувала відбір найбільш ефективних форм відтворення, контролювала розвиток вільного підприємництва і конкуренції.

В соціал-демократичній моделі акцент робиться як на соціальний перерозподіл доходів через фіскальну політику, так і на зайнятість. Ця модель характеризується тим, що на ринку праці представлена велика частина населення, а ступінь зайнятості, в тому числі «штучної», ініційованої державою, досить висока. У консервативній моделі також основна увага приділяється зайнятості, а не соціальному перерозподілу [6].

По-іншому йдуть справи при ліберальній моделі. Тут рівень зайнятості серед більшої частини населення низький, але є відносно високий рівень соціального перерозподілу. І, нарешті, в католицькій, або латинській, моделі незначна увага приділяється як зайнятості, так і соціальному перерозподілу. Держави з соціал-демократичною (соціалістичною) і ліберальною моделями мають помірний ступінь бідності, тоді як держави з консервативною або католицькою моделями - більш високий. Це означає, що соціальний перерозподіл важливіший, ніж розподіл зайнятості в боротьбі з бідністю, або, принаймні, що консервативний підхід в боротьбі з бідністю є неадекватним.

В 1990-і рр. системи соціального захисту в економічно розвинених країнах зіткнулися з фінансовими труднощами, викликаними, головним чином, старінням населення та швидким зростанням витрат на страхові гарантії по старості і хворобі. Ця тенденція буде поглиблюватися, оскільки демографічна ситуація останніх років свідчить про постійне зростання цих витрат поряд зі стабілізацією витрат на сімейну допомогу в зв'язку з майже незмінним числом їх одержувачів.

Соціал-демократична модель, яка також має назву скандинавської або нордичної, характерна для скандинавських держав. Головним принципом соціального забезпечення тут є універсалізм. Фінансовими засадами цієї моделі є стабільний і високий рівень продуктивності, об'єднання роботодавців і профспілки працівників, а також договірні відносини між ними, які контролюються державою. Це можливо при наявності сильного, але децентралізованого управління. Історично склалося, що комуни в Скандинавії (Норвегії та Швеції) з XVIII ст. відповідали за стан бідних, старих, дітей (особливо осиротілих).

Хоча першою ввела обов'язкове страхування Німеччина за канцлера Бісмарка, Швеція відстала від неї ненадовго. Уже перед Першою світовою війною діяло дві системи обов'язкового страхування: для літніх і інвалідів (пенсійне страхування по старості та інвалідності) і від безробіття. Це дозволило розірвати зв'язок старості і бідності, призвело до виникнення поняття «забезпечена старість».

У 1930-і рр. в Швеції і Норвегії (Фінляндія в силу історичних причин запізнювалася, проте після Другої світової війни можна вже говорити про Скандинавію в цілому) був сформульований новий підхід до соціальних цілей суспільства. Необхідно було скоротити різницю в умовах життя, оскільки виявилось, що соціальний захист підвищує попит на товари і послуги на внутрішньому ринку у «слабких» верств населення і тим самим сприяє економічному зростанню.

Тоді ж вперше були введені дотації на кожную дитину для кожного з батьків. Дитина стала об'єктом соціального захисту, причому без всяких спеціальних умов у вигляді багатодітності, неповноти сім'ї тощо. В результаті склалася якась «картина соціального світу», де чітко позначилися групи, пов'язані з конкретними проблемами, а не з бідністю, яка «зникла».

Це, наприклад, такі «слабкі» групи:

- діти до 6 років;
- діти з неблагополучних сімей і важкі підлітки;
- люди похилого віку;
- особи з особливими потребами;
- безробітні;
- «залежні» (алкоголіки, наркомани тощо).

Консервативна модель в даній класифікації (часто її називають «континентальною», європейською, відповідно до її геополітичної домінанти, або «інституційною») в якості центрального принципу висуває упор на ринок в поєднанні з розвитком страхування під державним наглядом. Заслуга в формуванні страхового законодавства належить ще канцлеру Бісмарку.

Консервативна модель побудована на взаємних зобов'язаннях найманих працівників і роботодавців, на принципі трудової участі (краще забезпечений той, хто більше працює і більше заробляє) і на перевазі реабілітації, в порівнянні з виходом на пенсію, щоб не допускати дострокового відходу в зв'язку з втратою працездатності.

Ліберальна модель також розглядає ринок як найбільш важливу сферу для організації людської взаємодії, але відрізняється від консервативної принаймні в двох відносинах. По-перше, передбачено соціальне забезпечення залишкового типу, тобто люди, як правило, повинні бути здатні існувати в суспільстві і без соціального забезпечення. По-друге, в даний час уряд несе обмежену, і, тим не менше, загальну відповідальність за соціальне забезпечення всіх громадян. Відповідно соціальне забезпечення пов'язано з великими вкладеннями, що приводять, таким чином, до малої віддачі. Через залишковий характер фінансування, реалізація моделі залежить від наявності великого обсягу добровільної і неформальної допомоги.

Принципи католицької (латинської) моделі соціальної політики опубліковані в ряді «папських листів», виданих Ватиканом протягом XX століття. Головним принципом є «допоміжність». В цю ідею вдихнуло нове життя її введення в лексикон ЄС. У християнському соціальному вченні принцип «допоміжність» означає, що найближча інстанція повинна завжди намагатися вирішувати можливі проблеми. Природно, індивід є найближчою інстанцією. Якщо він не може собі допомогти, то звертається до сім'ї і родичів. Наступною інстанцією буде місцева громада, включаючи церкву в цивільні організації, а також сусідів тощо. Якщо і це не допоможе, то індивіду слід скористатися послугами страхування. Останньою інстанцією є державний сектор.

У католицькій моделі сім'я та інші інститути громадянського суспільства в місцевій громаді грають основну роль. Модель передбачає наявність структури клієнтизму і патронажу, злегка розмитую розвитком ринкових структур, а також політичних і соціальних прав особистості.

Говорячи про концептуальний підхід до вироблення моделі соціальної політики необхідно відзначити, що вона може бути класифікована за двома основними критеріями. Перша класифікація може бути здійснена з точки зору її цільових установок. В цьому плані розрізняють концепції соціального і субсидіарного держави.

Проведений аналіз різних типів соціальної політики дозволяє зробити висновок про подвійність її головних завдань. Відповідно і ефективність соціальної політики слід оцінювати за двома критеріями. По-перше, за ступенем забезпеченості рішення власне соціальних проблем, тобто за темпами підвищення суспільного добробуту. По-друге, за ступенем включеності соціальної політики в механізм економічного зростання.

В основі кожної з моделей соціальної держави лежить свій базовий принцип, який впливає зі співвідношення частки участі в реалізації соціальної політики її основних суб'єктів - держави, корпорації та особистості.

Досить цікавим є досвід проведення соціальної політики в країнах Центральної та Східної Європи. У соціальній політиці і в політиці зайнятості цих країн простежуються два етапи. Перший етап - етап стабілізації і лібералізації, другий - з моменту входження цих країн в режим економічного зростання. Багато процесів, що відбуваються на першому етапі, аналогічні тим, які відбуваються в Україні, хоча масштаби падіння і доходів, і виробництва там були значно менше.

На першому етапі важливою проблемою стали безробіття і падіння доходів населення. Однак в цих країнах не було високої соціальної напруженості, соціальних конфліктів і масових виступів. Важливим фактором активізації соціального захисту населення стало прийняття у всіх країнах комплексу так званих «соціальних законів», які чітко визначили порядок допомоги бідним верствам населення і джерела їх фінансування. Причому відбувалося жорстке регламентування фонду зарплати майже у всіх країнах.

На другому етапі акценти в соціальній політиці, перш за все в політиці зайнятості, змінюються. Якщо на першому етапі політика носила в основному пасивний характер (допомоги по безробіттю, достроковий вихід на пенсію та ін.), то на другому етапі політика має більш активний характер: створення нових робочих місць, організація громадських робіт, відстрочення банкрутств підприємств з метою збереження робочих місць.

Досвід розвинених західних країн свідчить про те, що характер соціальних витрат є прерогативою соціальної політики. Йдеться про принципи задоволення соціальних потреб і забезпечення соціальних гарантій держави або за рахунок оплати соціальних гарантій самими споживачами безпосередньо або роботодавцями, або в змішаній формі за рахунок різного комбінування зазначених форм. В економіці розвинених країн широко поширений саме цей спосіб комбінування в різних поєднаннях. Вибір конкретної моделі здійснення соціальної політики завжди залежить від історичних, соціокультурних та економічних умов, а також визначається конкретним типом суспільно-політичного устрою держави, її ідеологічними, духовними принципами, особливостями пережитого історичного етапу. Але в будь-якому випадку соціальна держава в сучасних умовах передбачає наявність, з одного боку, сильної держави, здатної нести відповідальність за розвиток людських ресурсів, а, з іншого - наявність розвинених інститутів громадянського суспільства, здатних поставити державу під свій контроль.

Висновок. Таким чином, в даний час в країнах з розвинутою ринковою економікою прийняті різні моделі соціальної політики. Скандинавська модель характеризується високим ступенем універсальності і інституціоналізації з упором на державний сектор. Там, проте, і громадська думка, і парламент шукають шляхи скорочення податків на основі використання переваг громадянського суспільства і ринку. Як уже сказано, розвиток йде в бік приватизації, децентралізації і дебіюрократизації з упором на приватні - добровільні або комерційні рішення замість рішень, що лежать в сфері державного сектора. У ліберальній моделі, з європейських країн найбільш вираженою в Великобританії, упор робиться на організоване і частково субсидоване державою соціальне страхування у поєднанні з приватною благодійністю. У консервативній (корпоративній) моделі, що діє в центральноєвропейських державах, упор робиться на рішення, пов'язані з ринком праці, де роботодавці та наймані працівники укладають угоди, що вступають в силу, наприклад, в разі незайнятості, хвороби або старості.

Сьогодні для того щоб Україна на світовій арені займала гідне місце, а якість життя громадян відповідала європейським стандартам, потрібно, щоб на зміну неефективній та нерентабельній соціальній політиці, прийшла політика, сконцентрована на потребах не тільки конкретної соціальної групи, але й кожної людини.

Україні на сьогоднішній день варто чітко визначити модель, згідно з якою буде побудована її соціальна політика. При цьому дана соціальна модель має бути сталою, тобто керівництво країни повинно її розвивати і реалізовувати незалежно від інтересів політичних сил, які перебувають при владі або прийдуть до влади після чергових виборів.

Для цього основними характеристиками нової моделі соціальної політики України мають стати: скорочення бідності та зміцнення позицій та ролі середнього класу; зміцнення конкурентоспроможності національної економіки на засадах інноваційної моделі розвитку і реалізація ефективної державної антикорупційної політики; випереджальне зростання рівня доходів громадян порівняно з інфляцією; скорочення фінансово незабезпечених пільг; збільшення рівня зайнятості населення та запобігання втраті кваліфікованих кадрів; поліпшення соціальної мобільності; поширення волонтерського руху [7].

Література.

1. Соціальна політика: що змінилось в Україні й чого чекати далі / Український інтерес // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://uain.press/news/sotsialna-polityka-shho-zminylos-v-ukrayini-j-chogo-chekaty-dali-642773>
2. Щодо удосконалення соціальних стандартів / Аналітична записка // Національний інститут стратегічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/sots_standart-2ffd3.pdf
3. Економічна правда. / Як система соціальної допомоги культивує бідність [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.epravda.com.ua/publications/2018/03/27/635376/>
4. Стратегія сталого розвитку «Україна 2020» / Указ Президента України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#n10>
5. Україна увійшла до десятки найбідніших країн світу за версією Bloomberg / ТСН [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://tsn.ua/groshi/ukrayina-uviyshla-v-desyatku-naybidnishih-krayini-svitu-za-versiyeyu-bloomberg-890300.html>
6. Трунін С.Н. Економіка праці: підручник / С.Н. Трунін // Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kniga.scienceontheweb.net/struktura-politika-dohodov-ryinochnoy-23655.html>
7. Михненко А. Світові моделі соціальної політики: уроки для України / А.Михненко, Н. Щур // Вісник НАДУ: соціальна і гуманітарна політика. – С. 2019-227.

References.

1. Ukrains'kyj interes (2017), “Social policy: what has changed in Ukraine and what to expect next”, available at: <https://uain.press/news/sotsialna-polityka-shho-zminylos-v-ukrayini-j-chogo-chekaty-dali-642773>
2. The National Institute for Strategic Studies (2017), “On Improving Social Standards. An Analytical Note”, available at: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/sots_standart-2ffd3.pdf
3. Ekonomichna Pravda (2018), “How does social assistance system cultivate poverty”, available at: <https://www.epravda.com.ua/publications/2018/03/27/635376/>
4. Decree of the President of Ukraine (2015), “Strategy for Sustainable Development “Ukraine 2020”, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#n10>
5. TSN (2017), “Ukraine became one of the ten poorest countries in the world according to Bloomberg”, available at: <https://tsn.ua/groshi/ukrayina-uviyshla-v-desyatku-naybidnishih-krayini-svitu-za-versiyeyu-bloomberg-890300.html>
6. Trunin S.N. (2009), *Ekonomika pratsi: pidruchnyk* [Labor Economics: Textbook], available at: <http://kniga.scienceontheweb.net/struktura-politika-dohodov-ryinochnoy-23655.html>
7. Mykhnenko A. and Schur N., “World Models of Social Policy: Lessons for Ukraine”, *Gazeta NAPA: social and humanitarian policy*, p.219-227.

Стаття надійшла до редакції 05.05.2018 р.