

Скулиш Ю. І.,

старший викладач кафедри фінансів та банківського бізнесу  
Університету економіки і права “Крок”

## МОДЕЛІ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ

Розвиток соціальної сфери та її характер залежать від моделі соціальної політики, яку проводить держава. Нині у світі накопичено значний досвід у формуванні та реалізації такої політики; при цьому існують значні особливості, які дають змогу виокремити декілька моделей. Основою їх поділу є відмінності в концептуальних підходах до ролі держави у соціальній сфері.

Питання фінансування соціальної політики традиційно привертають увагу науковців. Серед зарубіжних вчених досліджували проблеми соціальних видатків У. Беверідж, І. Бентам, Л. Ерхард, А. Мюллер-Армак, А. Пігу, Д. Роулс; серед вітчизняних – В. Андрущенко, О. Василик, О. Величко, В. Козак, В. Кравченко, В. Опарін, Д. Полозенко, І. Чугунов. Метою статті є узагальнення міжнародного досвіду фінансування соціальних видатків держави та аналіз проблем фінансового забезпечення соціальної сфери.

Дослідники одностайні в тому, що єдиної моделі соціальної держави не існує. За останню чверть століття спеціалісти дійшли висновку, що є низка режимів добробуту (англ. *welfare regimes*) – моделей, які відрізняються обсягом пільг та обґрунтуванням права на їх отримання, за фінансуванням і організацією.

Найвідоміша класифікація держав загального добробуту запропонована Г. Еспінг-Андерсеном<sup>1</sup>. На його думку, особливості історичного та політичного розвитку у промислово розвинених економіках світу зумовили формування трьох груп держав загального добробуту – ліберальних, консервативних та соціал-демократичних, “кожна з яких організована відповідно до власної дискретної логіки організації, стратифікації та соціентальної інтеграції”<sup>2</sup>. Маємо ці три групи залежно від: місця соціальної політики серед національних пріоритетів, її особливостей; розподілу соціальних функцій між державою, громадянським суспільством і підприємницьким сектором; масштабів державного сектора; рівня охоплення населення системою соціального забезпечення та її доступності тощо. Зокрема, у вигляді кількісного критерію віднесення до певної моделі було обраховано “коефіцієнт заміщення” заробітної плати гарантованими державою соціальними виплатами, коли працівник втрачає працездатність або вибуває з числа зайнятих (вік, хвороба, безробіття). Кожна з описаних Г. Еспінгом-Андерсеном груп характеризується чітко визначеним типом соціальної політики з “якісно відмінними відносинами між державою, ринком та сім’єю”.

Держави, що належать до *соціалістичної* (або *соціал-демократичної*) моделі, розвинули найширшу систему перерозподілу доходів, яка пом’якшує

---

<sup>1</sup> *Esping-Andersen G. The Three Worlds of Welfare Capitalism. – Princeton, NJ: Princeton University Press, 1990.*

<sup>2</sup> *Ibid.*

розширення суспільства за рівнем доходу, хоча повністю не усуває його. Як приклад такої системи можуть бути наведені Скандинавські країни. У науковій літературі навіть вживається термін “скандинавська модель соціальної держави” (англ. *Nordic welfare model*)<sup>3</sup>, яка й досі вважається найсучаснішим та найдосконалішим проявом держави загального добробуту. Узагальнення праць зарубіжних дослідників<sup>4</sup> дає змогу виокремити “ідеальні” характеристики скандинавської моделі добробуту:

- всеосяжний характер: державна політика має широке охоплення; держава відіграє більшу роль, ніж ринок або громадянське суспільство;
- повна зайнятість: політика спрямована на забезпечення максимальної зайнятості населення й/або упередження безробіття, особливо застійного;
- рівність: метою політики є підвищення рівності між різними гендерними, віковими, класовими, сімейними, етнічними, релігійними, регіональними групами;
- універсальність: право на основні соціальні гарантії (у натуральному й грошовому вираженні) для широкого спектра соціальних обставин і життєвих ситуацій;
- належна якість таких гарантій: соціальні послуги мають високу якість і надаються професіоналами у певній сфері;
- достатність гарантій: грошові трансферти, особливо для низькодоходних груп, досить щедри, щоб забезпечити “нормальний” рівень життя.

*Ліберальна модель* історично характеризується впливом ліберально-трудової етики й превалюванням впливу ринку. Вона засновується на соціальній підтримці вразливих верств суспільства, яка реалізується за допомогою інституту соціальної допомоги; державні заходи зводяться до встановлення невисоких єдиних тарифних ставок у сфері пенсійного страхування; розподіл матеріальних благ близький до того, який забезпечується ринком. Ринкова діяльність та приватне страхування заохочуються державою як альтернативи суспільного захисту, а охоплення соціальним забезпеченням є мінімальним, адресним і залежить від рівня доходів. Порівняно з соціал-демократичною системою ліберальна звужує спектр соціальних прав робітничого класу й “бідноти”. Ліберальну систему правління можна спостерігати в англосаксонських країнах (Великобританія, США, Австралія, Канада).

*Консервативна модель* орієнтована на сприяння держави об’єднанням працівників та роботодавців у питаннях організації та функціонування інститутів професійної самопідтримки (обов’язкового соціального страхування), які отримують статус суспільних організацій. Тобто соціальне страхування має перевагу перед адресною соціальною допомогою і робить це в такий спосіб, що повністю відображає розширення населення за соціальним статусом та рівнем доходу. Соціальні права в цих суспільствах тісно пов’язані з поняттями класу та статусу. Організаційна структура схем со-

<sup>3</sup> *Einhorn E. S., Logue J. Modern Welfare States: Politics and Policies in Social Democratic Scandinavia.* – N.Y.: Praeger, 1989.

<sup>4</sup> *The Welfare State as Employer / Ed. by J. E. Kohlberg.* – N.Y.: M. E. Sharpe, 1991.

ціальної захищеності відображається у впливі корпоративної спадщини в таких країнах континентальної Європи, як Німеччина, Австрія та Франція.

Останнім часом у зарубіжних дослідженнях виокремлюють ще один тип європейської моделі добробуту в рамках консервативної системи, а саме – корпоративну модель, засновану на традиціях<sup>5</sup>. Ключовим моментом цієї системи правління є захист і підтримка родини й функцій, які вона виконує. Держава починає виконувати соціальні функції лише тоді, коли родина не в змозі виконати їх самостійно. Такій моделі відповідають країни Південної Європи, де велике значення надається родині, а корпоративні зв'язки мають родинний характер.

Цілком очевидно, що наведена типологія певною мірою умовна, оскільки ґрунтується лише на показниках заміщення щодо соціальних допомог та суб'єктивних висновках про історію формування політичного устрою. Такі аспекти, як охорона здоров'я, освіта, сімейна та житлова політика не взяті до уваги, оскільки їх було складно оцінити внаслідок браку відповідних статистичних даних та показників. Отже, незважаючи на певні застереження, класифікація Г. Еспінґа-Андерсена була найуспішнішою спробою кількісного аналізу різних моделей соціального захисту найяскравішими представниками, якими є Швеція, Німеччина та США.

Аналіз основних моделей соціального добробуту дає можливість визначити альтернативи, які постають перед будь-якою державою, яка орієнтується на проведення соціальної політики при розробці оптимальної стратегії дій у соціальній сфері (таблиця).

Т а б л и ц я

**Альтернативи пріоритетів, що впливають на тип соціальної політики**

Безробіття	Бідність
Родина	Особа
Бюджетні механізми фінансування соціальних потреб	Страховання як домінуючий спосіб фінансування соціальних потреб
Глибока соціальна нерівність	Неглибока нерівність
Державні механізми регулювання соціальних процесів	Ринкові механізми регулювання соціальних процесів

На думку економіста Пітера Х. Ліндєрта<sup>6</sup>, історичними передумовами виникнення нової країни з ознаками моделі загального добробуту є такі фактори, як демократія, старіння населення, достатньо високий рівень доходів,

<sup>5</sup> *Vumme Л.* Европейская социальная модель и социальная сплоченность: какую роль играет ЕС? // Социальная модель государства: выбор современной России и опыт стран Европы / Л. Витте. – Аналитический вестник № 6 (294). Серия: Основные проблемы социального развития России – 94. – М.: Аналитическое управление аппарата Совета Федерации, 2006. – С. 6–20.

<sup>6</sup> *Lindert P. H.* Growing Public: Is the Welfare State Mortal or Exportable? – University of California Press, 2005. – 47 p.

розвиток зовнішньої торгівлі, а також соціально-етнічних зв'язків. Тому країни Центральної та Східної Європи (до яких належить і Україна) є потенційними претендентами на входження до групи “нових” соціальних держав, оскільки всі наведені фактори поєднуються з розвиненими системами соціальних трансфертів, що успадковані з колишніх соціалістичних систем.

Повертаючись до моделей фінансування соціальної політики у державах загального добробуту, необхідно зазначити, що впродовж другої половини ХХ ст. обсяг соціальних функцій, покладених на державу, помітно розширився за рахунок доповнення системи соціального страхування і державного регулювання ринку праці програмами у сфері охорони здоров'я та освіти, тобто держава стає центральним суб'єктом виконання соціальних функцій у суспільстві.

Проаналізувати рівень фінансування соціальної політики можна за допомогою такого показника, як державні соціальні видатки. За визначенням ОЕСР<sup>7</sup>, державні соціальні видатки (англ. *public social expenditures*) включають грошові допомоги, надання товарів і послуг в натуральній формі, податкові пільги, які мають соціальне спрямування. Соціальні допомоги вважаються державними у разі, якщо контроль за відповідними фінансовими потоками здійснюють урядові органи (центральні або місцевого самоврядування); при цьому не враховуються допомоги, які надаються приватними благодійницькими організаціями.

Якщо на початку 1950-х років видатки на державні соціальні програми (соціальне страхування й забезпечення) у більшості західних країн становили близько 7–10 % ВВП, то впродовж 1960–1990 рр. вони динамічно збільшувалися (близько 8 % на рік), що вдвічі перевищувало темпи росту ВВП. За період з 1960 по 1987 р. у Великобританії вони зросли в 2,7 раза; у США – у 3,7; у Франції – у 4,6; у Швеції – у 5,1; у Японії – у 12,8 раза. До середини 1970-х років їх частка у ВВП становила від 20 % (Японія й США) до 30 % (у деяких країнах Євросоюзу).

Починаючи з кінця 1980-х років, темпи зростання видатків на соціальне страхування й забезпечення дещо скоротилися, проте не відставали від темпів зростання ВВП, внаслідок чого, за даними 2001 р., державні видатки на освіту в країнах ОЕСР становили в середньому по 5–8 % ВВП, на охорону здоров'я – 6–8 % ВВП, а в цілому державні соціальні трансферти – 20–21 % ВВП – за даними 30-ти країн ОЕСР та 22–23 % ВВП – за даними 19-ти країн Європейського Союзу. Найвищі показники державних соціальних видатків характерні для країн Північної та Західної Європи, дещо нижчі – для Південної Європи та англосаксонських країн (29,2 % ВВП – у Данії; 28,9 – Швеції; 28,5 – Франції; 27,4 – Німеччині; 27,2 – Бельгії; 26,4 – Швейцарії; 26 – Австрії; 24,8 – Фінляндії; 24,4 – Італії; 23,9 – Норвегії; 21,8 – Великобританії; 14,8 – США і 16,9 % ВВП – в Японії).

<sup>7</sup> Adema W., Ladaique M. Net Social Expenditure, 2005 Edition: More Comprehensive Measures of Social Support // OECD Social Employment and Migration Working Papers. – № 29. – P.: OECD, 2005.

З огляду на класифікацію соціальних видатків залежно від їх спрямування три найбільші групи соціальних виплат представлені пенсіями (у середньому 8 % ВВП), видатками на охорону здоров'я (6 %) та адресними виплатами малозабезпеченому населенню працездатного віку (5 %). Державні видатки на інші соціальні послуги перевищують 5 % ВВП лише у скандинавських країнах, для яких характерна найвагоміша роль держави у наданні послуг літнім людям, інвалідам та сім'ям з дітьми.

Закономірно, що розвиненіші держави здатні витратити більший обсяг ресурсів на соціальні цілі. Проте, як показує дослідження, у межах розвинених держав не існує значної кореляції між економічним розвитком та “видатками добробуту”. Проведене нами порівняння даних щодо державних соціальних видатків та ВВП у розрахунку на душу населення в країнах ОЕСР (рисунок) показує, що економічні результати країн з меншими соціальними видатками (Австралія, Канада і Японія) значно не відрізняються від країн з високими соціальними видатками (Бельгія, Німеччина, Данія). Тобто міжрегіональні порівняння не засвідчують значного впливу “видатків добробуту” на рівень доходів населення.

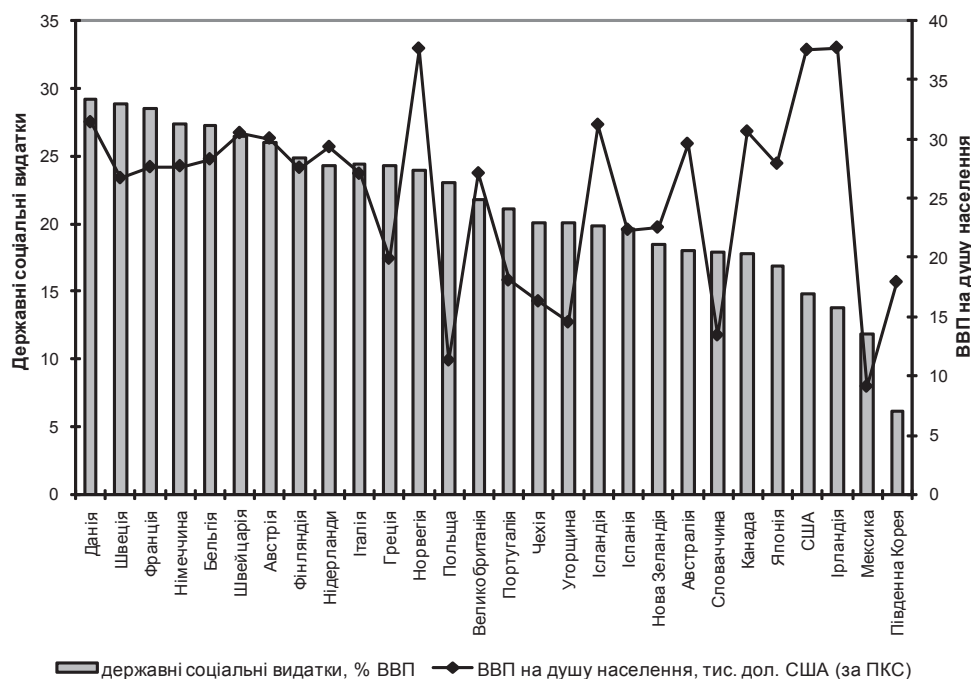


Рисунок. Соціальні видатки держави та ВВП у розрахунку на душу населення в окремих країнах ОЕСР

Примітка: дані про соціальні видатки станом на 2001 р. отримані зі Статистичної бази соціальних видатків ОЕСР (2004 р.)<sup>8</sup>, дані про ВВП станом на 2003 р. — за даними Звіту ООН про людський розвиток 2005 р.<sup>9</sup>

<sup>8</sup>OECD (2004), Social Expenditure Database. — [www.oecd.org/els/social/expenditure](http://www.oecd.org/els/social/expenditure).

<sup>9</sup>Доклад о человеческом развитии — 2005. Програма розвитку ООН. — Нью-Йорк: ПРООН, 2005.

Отже, аналіз характеристик промислово розвинених країн свідчить про те, що до базових функцій держави входить регулювання доходів населення й створення передумов для високої якості життя. У зв'язку з цим варто виокремити кількісні критерії соціальної моделі держави:

- високі видатки суспільства на заробітну плату (40–60 % ВВП);
- збалансовані системи доходів населення, які упереджують високу майнову диференціацію (не більше 1–10 разів за крайніми децильними групами);
- розвинена система соціального захисту, видатки на яку становлять не менше 20–25% ВВП;
- істотна частка соціальних видатків державного бюджету на охорону здоров'я (7–9% ВВП) і освіти (4–6 % ВВП).

Особливості моделей соціальних держав визначаються не лише обсягом соціальних видатків, а й їх ефективністю для життя суспільства. Про особливості заходів соціальної політики свідчать показники матеріального становища населення та соціально-демографічні індикатори, серед яких тривалість життя, рівень освіти<sup>10</sup>. Крім того, важливі такі характеристики соціального середовища, як участь населення у суспільному житті та його соціальна “згуртованість”, тобто відсутність соціальних конфліктів у суспільстві.

Аналіз та співставлення зазначених індикаторів у країнах ОЕСР дає змогу зробити такі висновки:

- скандинавські країни уособлюють європейську соціальну модель, в якій задоволення матеріальних потреб поєднується з участю в житті суспільства й соціальною згуртованістю;
- для країн континентального європейського “ядра” характерна змішана модель. Так, у Нідерландах у всіх сферах бачимо “скандинавські” показники, які менш властиві Австрії та Бельгії. Німеччина й Франція за більшістю індикаторів посідають середні позиції;
- диференційованого підходу потребують й південноєвропейські країни. Італія й Іспанія у матеріальному забезпеченні можуть бути порівняні до країн європейського “ядра”, однак вони відрізняються за рівнем участі громадян у житті суспільства та соціальної згуртованості. Португалія й Греція майже за всіма індикаторами відстають від “старих членів” ЄС;
- англосаксонські країни – США, Канада, Австралія й Великобританія – відрізняються високими результатами в матеріальній сфері й участі в суспільному житті, однак вони істотно відстають щодо соціальної згуртованості;

<sup>10</sup> Наприклад, показник середньої тривалості здорового життя (англ. *healthy life expectancy*) є також і результуючим індикатором задоволення матеріальних потреб (доходи, харчування, житлова ситуація тощо), оскільки при його обчисленні враховується не лише смертність, але й непрацездатність, викликана хворобами.

– Чехія, Угорщина й Польща досить далекі від усіх інших країн ЄС за рівнем задоволення матеріальних потреб, водночас вони близькі до південноєвропейських країн за рівнем участі в житті суспільства та соціальною згуртованістю.

На нашу думку, нині Європейський Союз віддаленіший від єдиної європейської соціальної моделі (щодо режимів добробуту), ніж будь-коли, оскільки його поступове розширення супроводжувалося збільшенням діапазону національних особливостей. У 1950–1960-х роках явно домінувала континентально-європейська модель, у 1970-х роках зі вступом до ЄС Великобританії, Данії й Ірландії ситуація змінилася. У 1980-х роках, коли ЄС розширився на південь, набув значення середземноморський варіант, у 1990-х роках завдяки просуванню ЄС та Європейської зони вільної торгівлі на північ зросло значення скандинавської моделі. Наслідки розширення Євросоюзу на схід у 2004 р. поки важко оцінити, але, на нашу думку, воно може призвести до виникнення в ЄС гібридної моделі, в якій соціалістичне минуле комбінуватиметься з ліберальним майбутнім.

Конституція України проголошує її соціальною державою. Проте чітко визначити її тип нині досить складно, оскільки соціальна політика характеризується певними протиріччями і має основоположні ознаки всіх трьох типів.

З одного боку, необхідність подолання економічної кризи зумовила застосування засобів політики, притаманних переважно ліберальній моделі – зниження податків, зменшення частки державної власності в економіці, звуження втручання держави в соціально-економічні процеси, тенденція до вибіркової підтримки населення. З другого боку, у соціал-демократичній (або скандинавській) моделі в очікуваннях населення присутня провідна роль держави, яка має нести основну відповідальність за розвиток соціальної сфери, та пряма державна допомога, а не система страхування як основне джерело підтримки нужденного населення. Проте, на нашу думку, зі зміцненням системи страхування й зростанням довіри населення до неї з одного боку, та зростанням власних доходів населення – з другого, механізми страхування використовуватимуться ширше.

Наголошуючи на соціальній орієнтації ринку, необхідно зауважити, що українська економіка поки що прямує шляхом утвердження системи соціального розвитку, яка ґрунтується на збереженні і поглибленні соціально-економічної диференціації населення щодо можливості користування суспільною власністю, а тому українська соціальна політика цілком відповідає ідеології континентальної моделі європейської політики з відносно глибокою соціальною нерівністю, гарантованим мінімумом соціальних благ, схильністю до соціального планування шляхом впровадження програмно-цільового методу формування консолідованого бюджету, створенням умов для власної активності тих, хто хоче досягнути більшого, акцентом на боротьбу з безробіттям, корпоративним духом, особливим значенням сімейних цінностей тощо.

Більшість дослідників<sup>11</sup> погоджується з тим, що методологічною основою розгортання реформ в Україні має стати неоліберальна концепція соціального ринкового господарства, яка реалізувалася у Німеччині. Її характерними рисами є: проведення конкурентної політики, яка водночас виступає соціальною політикою, поєднання механізму ринкової конкуренції з державним регулюванням економіки, висока ефективність виробництва, пріоритетна увага розвитку соціальної сфери, високий рівень життя населення. Альтернативою вибору між різними типами моделей є побудова власної моделі державного устрою, яка базуватиметься на інтеграції їх складових, що сприятиме дотриманню необхідного балансу між економічною ефективністю та соціальною справедливістю, між стимулюванням економічного розвитку та підтримкою вразливих верств населення, між державним регулюванням та ринковими механізмами розвитку.

---

<sup>11</sup>Ситникова Н. П. Роль і функції держави у соціальній політиці // Механізми регулювання соціальної сфери: Зб. наук. праць / НАН України; Ін-т економіки; Ред. кол.: В. М. Новиков (відп. ред.) та ін. – К., 2002. – С. 61–65; Куценко В. І., Удовиченко В. П., Остафійчук Я. В. Соціальна держава (проблеми теорії, методології, практики) / За ред. В. І. Куценко; Рада по вивченню продуктивних сил України НАН України. – К.: Заповіт, 2003. – 228 с.