

УДК.338.242.4

Піхотіна Л. М.

ТЕОРЕТИЧНІ МОДЕЛІ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ТА ЇХ ПРАКТИЧНА РЕАЛІЗАЦІЯ У РОЗВИНУТИХ КРАЇНАХ СВІТУ

У статті досліджуються теоретичні моделі соціальної політики з точки зору взаємодії державних і ринкових регуляторів соціальних процесів, визнається специфіка їх практичної реалізації при розбудові соціальної сфери розвинутих країн світу.

In the article the theoretical models of social policy are probed from point of co-operation of state and market regulators of social processes, the specific of their practical realization is determined at forming of social sphere of the developed countries.

На сучасному етапі трансформаційних перетворень українського суспільства особливого значення набувають соціальні аспекти ринкових реформ. Перші кроки переходу до ринкової економіки виявились надто непродуманими і руйнівними для соціальної сфери. Ігнорування соціальних проблем привело до послаблення соціального імунітету, що виражається у зниженні рівня життя населення, різкій соціально-майновій диференціації, погіршенні стану здоров'я, падінні духовно-моральних якостей нації, пониження якісного рівня освітньо-наукового потенціалу тощо.

Натомість у розвинутих країнах світу, де, до речі, основним регулятором економічних процесів є ринок, економіка має чітко виражений соціальний характер. Це досягається за рахунок створення таких національних моделей регулювання, в яких вдало поєднано ринкові та державні механізми координації.

Метою даної статті є аналіз існуючих теоретичних моделей соціальної політики, дослідження загальних та особливих характеристик їх побудови, а також визначення специфіки їх практичної реалізації при розбудові соціальної сфери розвинутих країн світу.

Питання розвитку соціальної сфери, проблеми розподілу доходів, виробництва і надання соціальних благ, впливу освітньо-культурного і наукового факторів на економіку завжди перебували у колі наукових інтересів таких представників світової економік філософської думки, як М. Вебер, Дж. К. Гелбрейт, К. Маркс, Г. Мюрдаль, Р. Нозік, В. Ойкен, В. Парето, А. Пігу, Дж. Роулс, Дж. Стігліц, М. Родбарт, М. Фрідмен і Ф. фон Хайек.

Теоретичні напрацювання української та російської теорії у відношенні до функціонування національних моделей соціальної сфери представлені роботами Л. Абалкіна, Л. Безчасного, О. Білоруса, О. Бузгаліна, В. Гейця, С. Глазьєва, А. Гриценка, В. Іноземцева, Е. Кочетова, В. Лагутіна, Е. Лібанової, І. Лукінова, І. Осадчої, Ю. Пахомова, І. Петрової, А. Чухно, які базуються на основі теоретичних побудов видатних представників західної науки і націлені на визначення національної специфіки у проведенні заходів соціально-економічної політики.

Однак, при існуванні значного доробку у даному напрямі, чимало питань ще залишаються дискусійними і невирішеними. Серед досліджень соціальної сфери найбільш поширеними є роботи, в яких акцентується увага на визначенні того, які зміни у розподілі фіксованого обсягу виробничих ресурсів можуть вважатися більш ефективними з точки зору досягнення суспільного добробуту і якими мають бути при цьому функції держави щодо підвищення ефективності розподілу ресурсів. Причому окремі автори провідну роль у досягненні даної мети відводять державному регулюванню, – інші ринковим механізмам саморегулювання.

Якщо проаналізувати найбільш розповсюджені теоретичні концепції соціальної політики, виходячи із механізмів регулювання соціальних проблем, то більшість теорій пов'язує досягнення економічної ефективності із ринком, а забезпечення справедливості – із державним регулюванням. В силу цього і питання щодо ідеологічних уподобань суспільства зводиться до дискусій навколо проблем: чи необхідно «більше ринку» або посилення «державного втручання» у соціальній сфері.

Прихильники ліберальної економіки, модель якої сформувалась на основі теоретичних концепцій неавстрійської школи (Ф. фон Хайек) і консерватизму (М. Фрідмен), вважають за необхідне побудову вільного конкурентного ринку, який визнається ефективним в силу того, що він заохочує самого удачливого і здібного індивіда.

Так, Ф. фон Хайек взагалі вважає поняття соціальної справедливості беззмисовним. Справедливість, на думку вченого, може бути тільки індивідуальною, а не соціальною, оскільки тільки людину можна вважати моральною істотою, яка наділена відповідальністю за свої вчинки і дії. Саме тому спонтанний порядок, який створюється ринком, є етично нейтральним. Натомість Ф. фон Хайек наголошує на розумінні справедливості з точки зору самого процесу поведінки, а не її кінцевих результатів. Тому якою б не виявилася структура розподілу доходів, її не можна розглядати як несправедливу, якщо вона породжена чесною конкурентною боротьбою.

Консервативна логіка ще більш категорична – зростання продуктивності, ефективності і випуску на основі сучасних технологій дозволяє суспільству розвиватися. Сам розвиток і економічне зростання зумовлені конкурентною боротьбою і ринковою організацією економіки. Нерівність тільки супроводжує даний процес і навіть, у певній мірі, його забезпечує. Таким чином, лібералізм передбачає нерівність доходів, яка стимулює ефективно використовувати ресурси праці, створюючи тим самим необхідну величину суспільного доходу, за рахунок перерозподілу якої можливості суспільної допомоги бідним значно розширюються.

Існує і протилежна точка зору, яка отримала назву «градулістської», згідно якої ринки вважаються неефективними і в силу цього вимагають державного регулювання. Щодо поглядів на роль держави у соціальній сфері, то вона представлена, з одного боку, лібертаріанськими теоріями Г. Спенсера, Р. Нозіка, А. Ренд, М. Родбарта, а з іншого – марксистськими, кейнсіанськими і інституціональними концепціями про необхідність перерозподілу суспільного доходу і створення «суспільства добробуту». Завданням держави, як його формують лібертаріанці, є забезпечення реалізації особистих прав громадян, гарантій рівності можливостей у використанні талантів і досягненні успіху. Рівність можливостей первинна по відношенню до рівності доходів. Як тільки встановлені правила гри, уряд не має підстав змінювати результати перерозподілу доходів.

Досвід показує, що у результаті функціонування економічних систем розвинутих країн сформувалися досить різні моделі соціальної політики, які, по суті, відображають вищенаведені теоретичні підходи до формування соціальної складової економічного розвитку і можуть бути зведеними до трьох основних типів. Перший – ліберальний. У ньому домінуючим є механізм ринку, а у випадку його нездатності виконати адекватним чином соціальні функції у гру вступають державні інститути. Однак їх соціальні заходи спрямовуються головним чином тим, хто не в змозі забезпечити своє існування на мінімальному рівні. Причому соціальні виплати незначні у розмірах з тим, щоб не підірвати економічні стимули до самостійного продукування доходів. Держава активно заохочує приватне забезпечення ринкових форм добробуту.

Другий тип політики отримав назву консервативно-корпоративного. В ньому система держави добробуту відіграє певну роль у забезпеченні соціального захисту населення. Однак, перерозподільчий ефект від її діяльності незначний і реалізується, в основному, за рахунок системи соціального страхування. Ця модель соціальної політики робить наголос на підтримці не знедолених, а економічно активних суб'єктів, які тимчасово втратили джерела до існування і можуть повернутися у виробництво.

Третя модель розглядає державну систему соціального добробуту у якості інтегрального інституту, який забезпечує соціальні послуги за межами ринку. Соціальний захист передбачає надання диференційованої матеріальної допомоги на рівні нормального життєвого стандарту. В цій моделі широко використовується державний перерозподіл економічних ресурсів від найбільш забезпечених груп до менш забезпечених.

Аналіз практики побудови таких моделей у розвинутих країнах показав, що ніде вони не були реалізованими у чистому вигляді. Впровадження однієї моделі з часом вимагало її заміни на іншу, більш ефективну. Так, повоєнний розвиток у більшості країн світу відбувався на основі активного державного втручання в економіку, яке було викликано необхідністю створення умов для економічного зростання, соціального захисту населення в умовах зубожіння та безробіття широких мас населення. Вся діяльність урядів розглядалася у плані того, як вона сприяє зростанню суспільного добробуту. Конкретно мова йшла про безкоштовність освіти і медичного обслуговування, субсидування житлового будівництва, соціального забезпечення людей похилого віку, інвалідів, надання матеріальної допомоги бідним.

Відзначаючи деякий прогрес в усуненні значної соціальної нерівності, автор ідеї державного регулювання Дж. М. Кейнс писав, що «є вічні соціальні і психологічні виправдання значної нерівності доходів і багатства, однак не для настільки великого розриву, який зберігається в теперішній час» [1, с.124]. Тому соціал-демократичні партії, які прийшли у той час до влади у більшості країн Європи, а також послідовники Нового курсу Франкліна Рузвельта у США, реалізовували дану стратегічну мету за рахунок створення державного сектора, збільшення частки національного доходу, яка перерозподілялась через бюджетну систему, активне використання бюджетних важелів макроекономічної стабілізації.

За даними журналу «Економіст», яким було проведено самостійне дослідження еволюції державної присутності в економіці країн-лідерів техногенної цивілізації у 1961-1980 рр., доля сукупних видатків держави у ВВП сімнадцяти розвинутих країн зросла в середньому на 14,7% і досягла 42,6% в той час, коли у попередні двадцять три роки (за даними по тринадцяти країнам) вона зросла лише на 7,8 %, тобто з 20,7% до 28,5% [2,с.4]. Все це привело до створення розгалуженої системи соціального захисту населення, нарощування інвестицій у освіту і досягнення країнами високих темпів економічного зростання. Саме остання обставина зіграла визначальну роль у можливості реалізації державою відповідних функцій.

Модель державного регулювання, заснована на кейнсіанських рецептах управління макроекономічною ситуацією і реалізована у економічній політиці соціал-демократичних партій, могла оформитися і функціонувати тільки за умов наявності високих темпів зростання економіки, підвищення продуктивності праці і ефективності виробництва, яка досягалась при мінімальних витратах на енергетичні і сировинні ресурси. Швидке зростання національного доходу забезпечувало широку основу для значних масштабів його перерозподілу без втрат для зростання прибутку і накопичення капіталу. Однак подальші кроки урядів у напрямку забезпечення високих темпів соціального зростання ставали дедалі більш ризиковими: високі соціальні трансферти несли в собі загрозу

зниження якості людського капіталу як головного ресурсу сучасного виробництва, збільшення податків стимулювало спокусу ухилення від їх сплати, у підприємців поступово слабшав стимул до новаторства.

Багато критиків надмірних державних витрат у якості головного аргументу вказували на той факт, що якщо практичне подвоєння видатків у індустріальних країнах з 1870 по 1960 роки (з 10,5% до майже 28% від ВВП) супроводжувалося суттєвим поліпшенням соціальних індикаторів (рівня освіченості, ступеня диференціації доходів, рівня освіти, тривалості життя тощо), то майже таке ж зростання державних витрат з 1960 р. по 1996 р. (з 27,9% до 45% від ВВП) супроводжувалося досить обмеженими результатами в соціальній сфері. У той же час, відволікання значних коштів державою і їх нераціональне використання, на переконання критиків, призвело до значного збитку економіці, що відобразилося на темпах економічного зростання. У 90-ті роки країни із значною часткою державних витрат (більше 50% від ВВП) мали практично такі ж показники соціального розвитку, як і країни із відносно меншими державними витратами (менше 40% від ВВП) [3, с.17].

У 70-80-ті роки новий виток розвитку НТР потребував зміни структури суспільного капіталу на користь працевзаощаджуючих технологій і капіталомісткого виробництва. Структурні кризи і екологічна ситуація вимагали ресурсозбереження і знижували норму прибутку, особливо у традиційних галузях. У таких умовах проблемою ставали вже самі виробничі потужності, ресурси, а не попит на них, як вважали прихильники кейнсіанства.

Структурна перебудова економіки, яку стали здійснювати уряди більшості європейських країн і США, позначилась новим явищем, як то поєднання інфляційних процесів із уповільненням темпів економічного зростання і масовим безробіттям (стагфляція). Економічний спад у поєднанні із зростанням числа безробітних значно загострив суперечності соціального розвитку: частка бюджетних виплат, що направлялась на допомогу по безробіттю, мала збільшуватися у той час, коли доходна частина державного бюджету в умовах спаду неухильно скорочувалася.

Разом з тим, зростаючі соціальні витрати держави як основа її регулюючого впливу на сукупний попит суттєво стримували стимули для нагромадження, заощаджень і запровадження нових технологій. Одночасно прискорені процеси інтернаціоналізації, поширення міжнародних монополій ставали серйозною перешкодою для ефективного функціонування національних систем державного регулювання, які, в свою чергу, все більшою мірою бюрократизувались. Надмірне навантаження на державний бюджет і низька ефективність державного господарювання посилювали інфляцію і сприяли зростанню державного боргу.

Отже, стало очевидним, що система державного впливу на економіку, заснована на кейнсіанських теоріях, потребує серйозної реконструкції. Наглядним прикладом переоцінки ролі держави у економічній і соціальній сфері стала «консервативна хвиля» кінця 1970-х – початку 1980-х років, коли у більшості найбільш розвинених країн світу (США, Великобританія, ФРН) до влади прийшли політичні сили, які виступили з лозунгами демонтажу деяких, на їхню думку, застарілих елементів державного регулювання. Зауважимо, що подібні вимоги намагалися реалізувати у даний період також і соціалістичні та соціал-демократичні партії в Іспанії, Франції та Греції.

Нова політика опиралася на принципи широкої приватизації та децентралізації ринкової економіки. Прихильники скорочення ролі держави (або навіть відмови від державного втручання) в економічній і соціальній сферах нерідко для обґрунтування своїх позицій розглядали «закон Парето», сутність якого полягає у залежності розподілу доходів від продуктивності економічного розвитку. В. Парето стверджував, що чим нижча

продуктивність в економічній сфері, тим більшою є різниця в доходах громадян, і навпаки.

Найбільш послідовними прихильниками В. Парето сьогодні виступають монетаристи, які наполягають на поверненні до вільної, нічим не обмеженої конкуренції та до нерегульованого ринку. При цьому вони прагнуть обґрунтувати ідею про необхідність суттєвого скорочення масштабів втручання держави в економіку, і, особливо, у соціальну сферу. Значне державне фінансування останньої консерватори вважають механізмом, що підриває ефективність ринкової економіки і суперечить базисним цінностям демократичного суспільства.

Отже, історичний досвід свідчить про те, що на сьогодні питання про оптимальні пропорції співвідношення механізмів ринку і державного регулювання у соціальній сфері, про межі коливань між ними, що не порушує цілісності системи, є досить складним і все ще далеким від вирішення. Як уявляється, оптимум співвідношення між державним і ринковим регулюванням – це, насамперед, теоретична абстракція, певне припущення про «ідеальний» стан механізмів економічного розвитку, досягнення якого практично не можливе. Одночасно, знання про таку теоретичну модель дозволяє розробляти більш дієві заходи щодо коригування траєкторії соціально-економічного розвитку у бік більш оптимальної.

Тому при здійсненні досліджень, націлених на формування національної моделі регулювання соціальної сфери слід враховувати умови, які склалися у кожний конкретний момент історичного розвитку країни, а також виходити із цілком закономірного хвилеподібного характеру розвитку механізмів координації. Останній проявляється у поперемінному посиленні ролі свідомого управління соціальними процесами, що реалізується за рахунок державного регулювання, з одного боку, а з іншого – у переважній ринковій детермінації соціально-економічного розвитку. Такий еволюційний процес формування співвідношення між механізмами державного регулювання та механізмами саморегулювання можна вважати саме тією формою розвитку економічної системи, завдяки якій досягаються соціальні пріоритети.

Література

1. Кейнс Дж.М. Конец laissez-faire / В кн.: Истоки. Вып.3 / Редкол.: Я.И.Кузьминов, В.С.Автономов, О.И.Ананьин и др. – 2-е изд. – М.: ГУ ВШЭ, 2001. – 512 с.
2. Ельянов А. Государство и развитие // МЭ и МО, 2003. – №1. – С. 4 –11.
3. Доклад о мировом развитии 1997 года. Государство в меняющемся мире. Пер. с англ. - М.: Издательство «Весь мир», 1997. – 384 с.

*Рекомендовано до публікації
проф.. Задосю А.О. 24.11.08*

*Надійшло до редакції
06.12.08*