



Макроекономіка

Тарас ТОКАРСЬКИЙ

**ЄВРОПЕЙСЬКА МОДЕЛЬ
«ДЕРЖАВИ ДОБРОБУТУ»:
ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА**

Резюме

Представлено наявні в сучасному світі моделі держави добробуту та розкрито характерні особливості сучасної соціальної держави. Досліджено процес трансформації соціальної держави відповідно до нових політичних і соціально-економічних умов.

Ключові слова

Соціальна держава, соціальне благо, соціальна система, соціальне забезпечення, соціальне партнерство, держава добробуту, політика зайнятості, концепція, субсидіарність.

Класифікація за JEL: Z13, I31.

© Тарас Токарський, 2006.

Токарський Тарас, канд. екон. наук, докторант Національного інституту стратегічних досліджень, Україна.

Постановка проблеми

Поняття соціальної держави виникло в середині ХХ ст. для визначення держави сучасного демократичного типу. Зрозуміло, що будь-яка держава в буквальному розумінні є соціальною, оскільки формується на суспільному ґрунті (лат. *socialis* – суспільний), однак це поняття запропоноване саме для того, щоб підкреслити, що держава має розвинену та стабільну економіку, а тому здатна не лише декларувати, а й проводити ефективну соціальну політику. Окрім того, необхідною та вирішальною ознакою віднесення держави до категорії «держава добробуту» є пріоритет прав людини, оскільки забезпечення її фізіологічних потреб без надання громадянських прав та політичних свобод, як показує історія тоталітарних держав, дуже швидко може перетворити людину з розумної суспільної істоти на стадну тварину.

Аналіз досліджень даної проблеми

Відаючи належне німецьким ученим (Лоренцу фон Штайну, Ф. Нойману, Гансу фон Хаферкампу, М. Ніхаусу та іншим), які зробили значний внесок у розробку концепції соціальної держави, варто зазначити, що соціальна держава, або держава добробуту, була і залишається об'єктом наукового інтересу й американських дослідників. Так, наприклад, проблемам держави загального добробуту присвячували свої праці Г. Віленський, Ч. Лебо, Р. Тітмус, А. Еверс, І. Светлик, П. Балдвін, А. Барнес, Б. Уттенберг і чимало інших.

Вивчаючи праці американських учених, насамперед, необхідно звернути увагу на їхнє трактування поняття «соціальний добробут», адже не секрет, що іноді в наукових публікаціях термін «соціальний добробут» плутають не лише з соціологією, що доволі дивно, а й із соціальною роботою. Потрібно зазначити, що «соціальний добробут» – доволі широке поняття, яке включає і соціальну роботу. Як відзначає Ч. Застроу, «соціальний добробут і соціальна робота, передусім, пов'язані між собою на рівні практичної діяльності» [1: 12].

Мета дослідження

Мета дослідження полягає у визначенні та дослідженні соціальної держави, яка впродовж ХХ ст. еволюціонізувала у державу добробуту, показі основних типів та моделей соціальних держав, а також підґрунтя, на

якому ці держави формувалися, аналізі взаємозв'язку політики соціальної держави і технології ефективності політичних процесів у суспільстві.

Виклад основного матеріалу

У переважній більшості наукових досліджень соціальну державу розглядають, передусім, як правову, діяльність якої орієнтовано на людину, забезпечення її добробуту, безпеки та розвитку. Соціальна функція державних та суспільних інститутів не обмежується відтепер лише турботами про соціально вразливі верстви населення, а спрямовується на все суспільство та суспільні потреби й вимоги людини. Саме тому, що соціальна політика за сучасних підходів охоплює всі сфери суспільного життя, вона набуває першочергового значення. З огляду на це, економічна та інші галузі діяльності уряду та державних інституцій повинні підпорядковуватися соціальним цілям, а не навпаки.

У світовій практиці прийнято поділяти соціальні держави на такі типи:

Соціал-демократична соціальна держава – характеризується максимальним рівнем соціального патерналізму держави та мінімальною соціальною відповідальністю людини, має високий рівень перерозподілу прибутків та такі ознаки:

- рівне соціальне забезпечення всіх громадян;
- проведення політики повної зайнятості;
- високий рівень податків та соціальних допомог – низький рівень бідності.

У цьому контексті потрібно зазначити, що колишній СРСР вирізнявся не високим рівнем податків, а низькою питомою вагою заробітної плати у ВВП, державні допомоги мали форму дотацій на величезну кількість товарів та послуг (наприклад, на початку 90-х років минулого століття населення оплачувало приблизно 20% вартості житлово-комунальних послуг). Щодо рівня бідності, то, швидше за все, крива Лоренца, яка його характеризує, збігалася б із прямою рівного розподілу доходів, однак у ті часи коректного обстеження умов життя домогосподарств не проводили. Отже, якщо не зважати на відсутність політичних прав і свобод громадян, то колишній СРСР за формальними ознаками претендував на роль соціал-демократичної соціальної держави.

Консервативна, або корпоративна, соціальна держава – характеризується рівномірним розподілом ступеня відповідальності за долю громадян між державою та особою. Держава виступає гарантом соціального забезпечення, але його здійснюють самі громадяни через різноманітні страхові механізми (фонди) за власні кошти, в цій моделі має місце поміркований рі-

вень перерозподілу прибутків, а державна система характеризується наступними ознаками:

- рівень соціального забезпечення залежить від особистого внеску громадян до страхових фондів;
- має місце неповна зайнятість;
- рівень податків та соціальних допомог – поміркований.

Ліберальна, або обмежена, соціальна держава – характеризується покладенням максимальної відповідальності за громадян на них самих, а держава забезпечує лише певний, мінімальний рівень соціальної підтримки. Тут має місце високий рівень перерозподілу прибутків, а державна система характеризується такими рисами:

- забезпеченням мінімального рівня соціальних гарантій для значної частини населення;
- відносно високим рівнем зайнятості;
- високим рівнем податків.

Прикладом такої країни є Сполучені Штати Америки. Цікаво, що наявність різних програм допомоги на різних рівнях (держава, штат, муніципалітет) призвели до виникнення значної кількості сімей, які вже кілька поколінь живуть виключно за рахунок соціальних допомог і не особливо прагнуть знайти роботу. Таким чином, навіть мінімальний рівень соціальної підтримки може призвести до виникнення стійко паразитуючих прошарків населення.

Деякі автори наводять ще один тип соціальної держави – *католицький, або латинський*, в якому ступінь відповідальності держави за долю людини так само низький, як і в ліберальному, а необхідна допомога для людей базується на принципах християнської моралі та надходить від близьких – сім'ї та родичів, общини, місцевої влади та, в останню чергу, від держави.

Необхідно пам'ятати, що підґрунтям формування концепції соціальної держави були ідеї «держави загального добробуту», що вперше з'явилися у суспільно-політичній думці Німеччини у 80-х роках XIX ст. Саме тоді уряд О. фон Бісмарка надав соціальній політиці статусу офіційної доктрини Німеччини, згодом закріпивши її у Веймарській конституції 1919 р., яка вперше в Європі декларувала соціальні права громадян – на об'єднання у професійні спілки, захист від безробіття, охорону праці та здоров'я.

Конкретизація соціальних прав у той час відбувалася шляхом еволюційного розвитку соціально-трудового законодавства: від гарантування пенсій, мінімальної заробітної плати та права на гідне людини існування, і далі – до обов'язкового соціального страхування та визнання права на працю

[2]. Згодом ці основні соціальні права були покладені в основу концепції гідної праці (Decent Work) Міжнародної організації праці (1919 р.).

Концепція «держави загального добробуту» на початку ХХ ст. формувалася в межах традиції так званого «етичного соціал-реформізму», одним з найвідоміших представників якого був академік Б. Кістяківський (1868–1920) – правознавець, філософ, історик, виразник української політичної думки, який вважав забезпечення прав людини і повагу до її гідності самодостатньою і найвищою цінністю для суспільства і держави. Відтак, європейська традиція соціальної держави є притаманною й українській науковій думці ще з часів становлення її теоретичних, концептуальних засад.

Виникнення вищезазначеної концепції теоретично підготувало успішні дії соціал-демократичних урядів країн Північної і Центральної Європи, однак її подальший розвиток перервала економічна криза 30-х років минулого століття.

Процеси формування ідеології соціального добробуту та соціального партнерства відновилися після Другої світової війни, коли політика держави загального добробуту (Welfare State) знайшла відображення у численних наукових працях. Кейнсіанські уявлення про загальну зайнятість та високі доходи населення, а також період економічного зростання 50-х років суттєво вплинули на запровадження у 40-х – 50-х роках минулого століття промислово розвинутими країнами Західної Європи та Сполучених Штатів Америки програм створення державних систем освіти, охорони здоров'я та підтримки житлового будівництва, надання допомоги тим громадянам, які не в змозі забезпечити отримання мінімального доходу власними силами.

Так, шведський економіст Карл Г. Мюрдаль та американський соціолог Данієл Белл вважали характерними ознаками держави загального добробуту наявність економіки з різними формами власності, децентралізації державної влади з передачею частини функцій органам місцевого самоврядування та об'єднанням громадян, відсутність у суспільстві ідеологічного протистояння в результаті задоволення інтересів усіх соціальних верств.

Ліберально-демократична ідеологія виходила з тези, що соціальна держава є «державою соціальних послуг», основною метою якої виступає стабілізація розвитку суспільства, утвердження в ньому відносин солідарності та партнерства.

Концепція держави загального добробуту в період 40-х – 70-х років ХХ ст. передбачала наявність сильної держави, що брала на себе значну частину функцій перерозподілу благ у суспільстві, основними цілями якої були забезпечення визначеного рівня добробуту, підтримка соціально вразливих громадян і цілих соціальних груп [3].

Економічна криза 70-х років минулого століття спричинила кризу концепції держави загального добробуту, що втратила цілісний характер і зараз існує переважно у дослідженнях, присвячених окремим проблемам соціального добробуту – компенсаторній та розподільчій справедливості

(Дж. Роулс), правам громадян на рівний відсоток соціального добробуту (Р. Дворкін) тощо.

До того ж, соціальна держава у такому вигляді стала виявляти певні негативні соціальні наслідки. Патерналістське спрямування державної соціальної політики призвело до послаблення мотивації праці, виникли «застійні зони» цілих соціальних груп і страт, які були орієнтованими на державне піклування та забезпечували своє існування завдяки різним видам допомоги, а отже, не мали стимулів для докладання власних зусиль у цьому напрямку

Якщо до початку 80-х років минулого століття теоретичні засади соціальної держави ґрунтувалися на положеннях утилітарної концепції англійського філософа І. Бентама, то пізніше в розумінні соціальної держави стали переважати субсидіарні підходи, за яких держава створює умови для діяльності та розвитку громадян та їх об'єднань, залишаючи за собою право втручатися лише тоді, коли люди дійсно не можуть подбати про себе власними зусиллями [3].

Теоретики соціал-демократичного спрямування нині розробляють ідеї правової соціальної держави, відповідальної перед своїми громадянами, наголошуючи, що соціальна політика є прямим обов'язком держави, зумовленим наданими громадянам соціальними правами. Згідно з ними, соціальна держава виступає «продовженням і доповненням держави правової» [4: 21], найважливішим завданням якої є забезпечення реалізації гарантій конституційних прав і свобод громадян.

Сьогодні формула соціальної держави міститься в конституціях трьох держав Західної Європи: Основному законі ФРН (1949), Конституції Франції (1958) та Конституції Іспанії (1978).

Як впливає з теоретичних напрацювань соціальна держава означає, насамперед, зобов'язання законодавців щодо соціально орієнтованої активності заради згладжування суперечливих інтересів членів суспільства і забезпечення гідних умов життя за рівноправності форм власності на засоби виробництва [5]. Іншими словами, за допомогою соціальної політики держава намагається подолати соціальні протиріччя та скоординувати інтереси різних груп населення.

Аналіз наукових досліджень з даної проблематики дозволяє зробити висновок, що вчені виділяють три моделі сучасної соціальної держави [6: 345–350]: *позитивна держава*, що характеризується найменшим ступенем втручання в економіку і соціальне забезпечення, орієнтуючись, переважно, на принципи індивідуалізму і захист корпоративних інтересів (США); *соціальна держава*, що гарантує мінімальний стандарт життя і рівність стартових можливостей (Велика Британія); *держава добробуту*, яка, окрім забезпечення мінімального стандарту життя, зменшує різницю в оплаті праці, прагнучи до повної зайнятості (Нідерланди).

Поштовхом до створення держави добробуту як нової моделі соціальної політики стала орієнтація європейських країн у 70-х роках минулого століття на поліпшення умов життя та праці. Згідно з концепцією держави добробуту, соціальна політика є сферою відповідальності уряду. При цьому Н. Барр звертає увагу на складність визначення держави добробуту [7: 741–803], адже навіть для відомих класиків, зокрема Р. Тітмуса, це поняття є невизначеною абстракцією [8: 15–36]. Дещо пізніше Н. Барр доходить висновку, що модель держави добробуту стосується чотирьох основних видів діяльності: грошові виплати, охорона здоров'я, освіта, забезпечення продовольством і житлом. У свою чергу, А. Бріггс пояснює існування держави добробуту трьома причинами: гарантування мінімального доходу, забезпечення ефективного менеджменту соціальних ризиків, підтримка рівних прав стосовно отримання певних соціальних послуг [9: 1–8].

У сучасних умовах фундаментальна роль соціальної держави є більш вагомим, ніж просто захист прав індивідів, – насамперед, це внутрішня безпека (що досягається за допомогою закону й органів правопорядку) і зовнішня безпека (що забезпечується системою національної оборони). Р. Холкомб також звертає увагу на державні функції у сфері суспільного виробництва, регулювання, перерозподілу та стабілізації [10].

Таким чином, держава добробуту може бути концептуалізована у вузьких рамках соціальних благ і послуг (тобто систем соціального забезпечення), або орієнтуватися і на інші заходи, спрямовані на поліпшення соціального добробуту, особливо це стосується механізмів у сфері перерозподілу і регулювання (прогресивне оподаткування, мінімальні розміри оплати праці та пенсій тощо). Як було сказано вище, концепція держави добробуту виникла у результаті еволюції, тобто як реакція на зростання попиту щодо соціально-економічної безпеки та інші можливості країн у цьому аспекті (цілком зрозуміло, що концепція держави добробуту стосується, переважно, розвинутих країн).

Саме тому державу добробуту можна розглядати як соціальну інституцію, що є типовою для розвинених країн світу, яка виробляє, організовує, розподіляє та регулює соціальні блага і послуги (*інституційний вимір*), а також є відповідальною щодо забезпечення певного загальноузгодженого рівня цих благ і послуг для захисту родин та індивідів від соціальних негараздів і для стабілізації соціально-економічного середовища (*функціональний вимір*).

Вищезазначена відповідальність може ґрунтуватися на громадянстві (держава відповідає за добробут своїх громадян) або на етичних засадах (держава має надавати щонайменше певний базовий рівень захисту для тих осіб, які перебувають на її території). При цьому відмінності у сферах охоплення соціальними послугами можуть бути значними, особливо з огляду на тенденції глобалізації та уніфікації, а також проблему іммігрантів і гастарбайтерів.

Як і будь-яка інша соціальна інституція, держава добробуту є предметом значних дебатів щодо її сутності та доцільності. Деякі вчені стверджують, що, якщо окремі функції може здійснювати приватний сектор, то державі слід відмовитися від них [11: 29–45]. У цьому контексті держава добробуту трактується в рамках відповідальності держави за багатостороннє та універсальне соціальне забезпечення для своїх громадян.

Різноманітність трактувань держави добробуту спричинило різні уявлення про неї. Так, Н. Барр вважає, що держава добробуту повинна слугувати трьома основним цілям – ефективності, справедливості та адміністративній здійсненності [12]. У зв'язку з цим учені ідентифікують п'ять основних підходів щодо порівняння систем соціальної політики: дослідження еволюції соціальної політики; аналіз необхідних ресурсів; зіставлення систем суспільного виробництва; порівняння адміністративних механізмів; зіставлення результатів [13: 14–20].

Для ілюстрації викладеного вище розглянемо основні інтерпретації держави добробуту у деяких країнах світу.

Британська модель. Характеризується трьома основними цілями соціальної політики: гарантування мінімального рівня життя; соціальний захист у випадку нестабільності; максимізація якості послуг. І хоча зазначені цілі асоціюються з інституційною моделлю добробуту, британська система соціального забезпечення є далекою від ідеалу – масштаби охоплення послугами є значними, проте їхня якість залишається низькою. Окрім того, соціальний захист є фрагментарним, тоді як послуги жорстко нормуються.

Німецька модель (модель соціального ринку). Соціальна політика повоєнної Німеччини формувалася на ідеї соціальної держави, або соціальної ринкової економіки, згідно з якою економічний розвиток репрезентував найкращий і найкоротший шлях досягнення соціального добробуту. З огляду на це, соціальна політика мала відображати цей пріоритет. Принципи соціального ринку найкраще реалізуються у тісному взаємозв'язку між соціальною допомогою і позицією її реципієнта на ринку праці. Соціальні видатки співвідносяться з потребами в економічному розвитку і зростанні, при цьому наголошують на принципі їх доповнюваності. Державне втручання здійснюється за залишковим принципом. Інакше кажучи, воно обмежується проблемами, які неадекватно вирішуються іншими способами. Звідси, індивідів із достатніми доходами не охоплює система основного соціального страхування.

Французька модель. Соціальний захист у Франції ґрунтується на принципі солідарності, задекларованому у першій статті Французького кодексу про соціальний захист. Цей принцип означає кооперативну взаємну підтримку на рівноправній основі, взаємну відповідальність при спільних ризиках. Досягнення загальнонаціональної солідарності спочатку здійснювалося шляхом розширення масштабів існуючих мереж солідарності, переважно через утворення спільного режиму щодо медичного та соціального забезпечення. Починаючи з 70-х років минулого століття, модель солідарності

була доповнена заходами, спрямованими на включення в програму аутсайдерів. Взагалі, французька система соціального забезпечення надає складний, неоднорідний набір послуг. Варто зазначити, що системи такого типу є відносно малоефективними, при цьому основна увага соціальної політики в останні роки зосереджується на контролі видатків, зокрема на пенсії та охорону здоров'я.

Шведська модель (інституційно-перерозподільна модель). Шведську модель можна розглядати як ідеальну форму держави добробуту, що пропонує універсальні мінімуми для своїх громадян. Вона виходить за межі британської моделі щодо її відданості принципам соціальної рівності. Окрім того, ця інституційно-перерозподільна модель поєднує комплексне соціальне забезпечення й егалітаризм [14: 12–18]. При уважнішому вивченні можна сказати, що шведська система має багато спільного з німецькою і французькою моделями, включаючи селективний (з огляду на професійний досвід) характер. Проте, важливість забезпечення рівності (яка іноді ідентифікується із солідарністю у плані організованого співробітництва) є значною. По суті, ця модель відповідає політиці солідарності щодо заробітків, що проводиться профспілками, і наголошує на поліпшенні стандартів, обмеженні відмінностей і перерозподілі.

Таким чином, можна назвати характерні відмінності нової концепції держави добробуту (представленої політичними стратегіями провідних європейських країн) від її старої моделі.

- соціальна система залишається доволі інклюзивною, при цьому надання соціальних пільг може обумовлюватися певними зобов'язаннями;
- податки є відносно високими, але вони відповідають видаткам;
- загальний високий рівень заробітної плати, а особи, які втрачають свої робочі місця, отримують допомогу і можливості щодо перепідготовки (які є більш персоніфікованими, менш бюрократичними і централізованими);
- використання елементів соціального забезпечення на робочому місці, іноді на приватній основі;
- стимулювання (а не попередження) неповної зайнятості, її адаптація до життєвого циклу та пропорційне поширення соціальних пільг;
- активна технологічна політика, що є основною передумовою виживання держави добробуту (на противагу субсидуванню старих галузей).

Висновки

Підсумовуючи, можемо стверджувати, що держава загального добробуту, як теоретична конструкція, може бути застосована до багатьох систем соціального захисту з різними рівнями доходів, урядової активності і прямих витрат на соціальні потреби. Незважаючи на те, що сьогодні концепція «соціальної держави» – одна з найбільш критикованих, вона, як і раніше залишається ефективною інституцією вирішення соціальних завдань. А її правові, фінансово-економічні та організаційні механізми постійно вдосконалюються. Таким чином, ні задум, ні метод держави добробуту не є помилковими, тому можуть і повинні бути використані в процесі формування моделі «української соціальної держави».

Література

1. Zastrow Charles 1982: Introduction to Social Welfare institutions. Social problems, services and current issues. The Dorsey press. Homewood, Minds. – P. 12.
2. Яковюк І. В. Соціальна держава як продукт демократизації суспільства і держави. – <http://www.der.kiev.ua/confer/Conference%202002/section5u.htm1>.
3. Кудюкин П. Наиболее реалистический вариант для России – субсидиарное государства. – <http://www.hse.ru/prensa2002>.
4. Сокурєнко В. Гуманістичний зміст концепції соціальної держави // Право України. – 2000. – № 11. – С. 21-23.
5. Яременко О. О. Соціальна політика як регулятор взаємовідносин соціальних структур і соціальних інститутів. Український центр політичного менеджменту. <http://www.politik.org.ua/vid/magcontent.php3?m=8&n=23&c=252>
6. Swan E.J. Financing Social Security, American Economic Review. – № 37(2), 1947. – P. 345-350.
7. Barr N. Economic Theory and the Welfare State: A Survey and Interpretation. Journal of Economic Literature. №30 (2). 1992. – P. 741–803.
8. Titmuss R. Commitment to welfare, London: Allen and Unwin, 1968. – P. 15–36.
9. Briggs A. The Welfare State in Historical Perspective. European Journal of Sociology / Archives europeennes de sociologie, 1961. – P. 1–8.

10. Holcombe R. Public Finance. Government Revenues and Expenditures in The United States Economy, 1999. – <http://garnet.acns.fsu.edu/~holcombe>.
11. Aghion Ph., P. Howitt. Endogenous Growth Theory, M.I.T. Press, Cambridge, MA, 1998. – P. 29–45.
12. Barr N. The Economics of the Welfare State. Stanford University Press, third edition, 1998. – 471 p.
13. Bachran P., Baratz M.S. Power and Poverty. Theory and Practice. New York, London, Toronto, Oxford University Press, 1970. – P. 14–20.
14. European Commission, Innovation in a knowledge driven economy, Annex: European Innovation Scoreboard, Brussels, 2000. – P. 12–18.

Стаття надійшла до редакції 27 жовтня 2006 р.