



## **ПРОБЛЕМИ І ПЕРСПЕКТИВИ ЗДІЙСНЕННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В КРАЇНАХ ЄС: УРОКИ ДЛЯ УКРАЇНИ**

*М.І. Карлін,  
доктор економічних наук, професор,  
Волинський державний університет ім. Лесі Українки*

Зміна політичного режиму в Україні ставить на порядок денний необхідність реформування соціальної політики. Важливо виявити його основні напрями і можливі ризики, на що вказують провідні вчені України, які займаються соціальною проблематикою.

Розробки з проблем соціальної спрямованості не є новими у науковій практиці. В різні часи до них звертались багато дослідників. У сучасних розробках з цієї проблематики можна виокремити кілька напрямів: найбільш досліджена сфера – захисту населення на ринку праці – пов'язана з іменами таких вчених, як Богиня Д.П., Грішнова О.А., Долішній М.І., Заяць Т.А., Кравченко І.С., Лібанова Е.М., Макарова О.В., Онікієнко В.В., Петрова І.Л.

Оцінці соціальної політики та державних соціальних програм пенсійного забезпечення, політики доходів, рівня життя та подолання бідності присвячені праці Гриньової В.М., Колота А.М., Лібанової Е.М., Мандибури В.О., Надточія Б.О., Паламарчука В.М., Паніотто В.І., Ревенка А.П., Саєнка Ю.І., Семикіної М.В., Яременка О.О.

Серед зарубіжних сучасних дослідників соціальної проблематики відомі такі, як Бобков В.Н., Волгін М.О., Галецький В.Ф., Заславська Т.І., Коровкін А.Г., Красильников М.Д., Мотилієв Л.А., Ніколаєв І., Римашевська Н.М., Ржаніцина Л.С., Прохоров Б.Б., Дікон Б., Грег МакТаггарт, Дж. Ю. Стігліц, Леслі А. Пал, Теренс М. Ганслі та ін.

На сьогоднішній день потребують ґрунтовних розробок такі наукові проблеми, як: економічне обґрунтування оптимальних заходів з реформування соціальної політики, методика оцінки соціально-економічної ефективності державних соціальних програм, дослідження впливу соціальних заходів держави на показники розвитку соціальної сфери, зокрема на рівень життя населення, демографічний розвиток, оцінка прямих та побічних наслідків впровадження тих чи інших соціальних програм.

Незадовільна ефективність діючих соціальних програм зумовлена насамперед їх недостатнім фінансуванням та слабкою соціальною спрямованістю бюджетної політики.

## *Соціально-економічна та демографічна політика*

---

Навіть незважаючи на збільшення обсягів бюджетного фінансування соціальної сфери останнім часом, ситуація реально не поліпшується. Це підтверджується дослідженням взаємозв'язків показників, що характеризують стан і охорону здоров'я у регіонах України. Соціальний захист не виконує належним чином свої функції, через що практично не зменшується бідність, на яку найбільш наражені сім'ї з дітьми; переважно пільги мають декларативний характер; більша частина соціальних послуг надається на низькому рівні; не забезпечується рівна доступність до якісних соціальних послуг (освітніх, медичних, культурних, житлово-комунальних тощо), особливо для сільських мешканців [1, с. 9].

Серед невирішених проблем соціальної політики в Україні є необхідність розробки стратегії її реформування відповідно до стандартів ЄС, що актуалізує нові розробки з цієї тематики, оскільки існуючі напрацювання стосуються передусім вирішення нагальних конкретних соціальних проблем.

У цьому сенсі заслуговують на увагу роботи Андрушенка В.Л., Розпутенка І.В., Слухач С.В., які присвячені загальним і особливим проблемам реформування соціальної політики у розвинутих і постсоціалістичних країнах через призму удосконалення фінансових відносин у цих країнах на всіх рівнях: держава, регіон, місцеве самоуправління.

Метою нашого дослідження є спроба обґрунтування тих змін у соціальній політиці України, що могли б пришвидшити її входження до ЄС. Важливо виявити особливості соціальної політики в країнах ЄС в сучасних умовах і на перспективу. А тут починають проявлятися неоднозначні тенденції, поки що належно не аналізовані в українській економічній літературі (і не тільки в ній), вони по-різному трактуються і вченими з країн ЄС. Насамперед це стосується кризи теорії держави загального добробуту, на якій будувалася соціальна політика більшості розвинутих країн – членів ЄС. Крім того, зміни в соціальній політиці „старих” членів ЄС („Країни-15”) є необхідною умовою підвищення конкурентоспроможності економік цих країн як у рамках ЄС, так і в світовій економіці. До того ж „нові” члени ЄС („Країни-10”) починають реформувати свою соціальну політику не стільки відповідно до стандартів ЄС, скільки до ліберальної економічної моделі, так як це дає можливість їх підприємствам швидко відвоювати ринки у фірм з „старих” членів ЄС. Тому, виходячи з цих тенденцій, важливо внести відповідні зміни у соціальну політику України на 2005 – 2009 рр., які б дозволили нашій країні більш предметно вести мову щодо вступу до ЄС у 2010 – 2011 рр. (раніші терміни, за оцінкою багатьох зарубіжних спеціалістів, є нереальними). В Україні, як вважає багато фахівців з питань євроінтеграції, для цього є багато нереалізованих попереднім політичним режимом переваг. Крім того, соціологічні опитування (проведені під час „помаранчевої революції”) у країнах ЄС свідчать про значно більшу прихильність населення цих країн до вступу в ЄС України, ніж Туреччини. Остання, як відомо, починає переговори про вступ в ЄС вже у 2007 р. Було б дуже великою помилкою не скористатися цією обставиною, оскільки іншого такого шансу історія не подарує Україні у найближчі 15 – 20 років.

Передусім варто спинитися на двох відносних „перевагах” української соціальної політики, які доведеться істотно змінити під тиском „старих” членів ЄС, якщо нове керівництво нашої країни почне форсувати вступ України до ЄС. Перша – дуже низька частка заробітної плати та нарахувань на неї у структурі витрат виробництва, що робить українську продукцію досить конкурентоспроможною на ринках ЄС. Друга – низький рівень оподаткування особистих доходів громадян (навіть з урахуванням виплат у соціальні фонди). „Старі” члени ЄС це вже розглядають як чинник демпінгу з боку Польщі та ряду інших „нових” членів ЄС, насамперед Німеччина, соціальна політика якої перетворилася на гальмо розвитку німецької економіки і зростання курсу євро. На це зверта-

ють увагу як німецькі дослідники проблем євроінтеграції, так і вчені інших розвинутих країн.

Водночас вчені та політики Польщі особливо не афішують ці переваги власної економічної системи, визнаючи на словах елементи такого демпінгу, а в реальному житті сприяючи подальшому зниженню податкового навантаження на населення та підприємства. Так, провідна опозиційна сила Польщі – партія „Платформа обивательська” – ставить на порядок денний введення у Польщі у найближчі роки трьох лінійних податків у розмірі 15 % („три по п’ятнадцять”): 1) на доходи громадян; 2) на прибуток підприємств; 3) податку на споживання (ПДВ за нашою термінологією). З огляду на те, що ця партія може прийти до влади у Польщі у найближчі півроку (вже зараз за неї збирається голосувати до 40 % польських виборців), можна очікувати практичної реалізації цих пропозицій („три податки у розмірі по 15 %”). Подібну політику проводять або збираються проводити й інші „нові” члени ЄС, а також деякі й з „старих” членів ЄС (Австрія, Ірландія, ряд інших). Особливо показовий щодо цього досвід Ірландії, яка перетворюється у „податковий рай” всередині ЄС, залучаючи до себе все нові інвестиції з розвинутих країн. Мальта і Кіпр, ставши членами ЄС у 2004 р., не планують значно змінювати свої податкові системи, що сприяють розвитку офшорного бізнесу у цих країнах, хоча „старі” члени ЄС здійснюють на них дуже сильний тиск. Такому розвитку подій сприяє той факт, що ліберальні економіки розвиваються більш ефективно, ніж соціально орієнтовані.

Враховуючи вказані тенденції і неможливість швидко наблизити податкові системи більшості „старих” і „нових” членів ЄС до німецької системи, влада ФРН змушена піти іншим шляхом – поступово скорочувати соціальні пільги (всередині країни), зменшуючи таким чином податкове навантаження на доходи фізичних і юридичних осіб („Програма – „Агенда 2010”). Інакше німецька економіка – локомотив ЄС – перетвориться у неконкурентоспроможну не тільки порівняно з американською, а й з економіками деяких „нових” членів ЄС. Передусім це стосується зменшення деяких пільг для пенсіонерів і безробітних, які тривалий час не можуть знайти роботу. У найближчі роки в Німеччині доведеться також провести дуже непопулярні, але необхідні реформи й стосовно охорони здоров’я та системи пільг для сімей з дітьми, оскільки населення країни дуже швидко старіє (у зв’язку із зростанням тривалості життя). Якщо у 1950 р. громадян віком до 20 років тут було вдвічі більше, ніж тих, кому за 59, то в 2050 р. спостерігатиметься протилежна тенденція: старших людей буде вдвічі більше, ніж молодих. Середня тривалість життя у ФРН нині становить близько 81 року для жінок та близько 75 років для чоловіків. Крім того, в Німеччині серйозно заговорили про „війну поколінь” – молодь і працююче населення вже не дуже хоче відраховувати надзвичайно великі внески на різні види соціального страхування, оскільки ці кошти переважно витрачаються на сьогоднішніх пенсіонерів, яких стає дедалі більше, а дітей народжується все менше. Відповідно, як вважають більшість опитаних, в момент виходу на пенсію сьогоднішня працююча молодь буде мати набагато гірші умови життя, ніж сьогоднішні пенсіонери. Тому молоддю й ставиться питання про резервування коштів соціальних фондів на тривалу перспективу і зменшення соціальних виплат з бюджету певним категоріям населення, які могли б самі заробити на себе.

Дуже гострою в ФРН, як і у Франції, Великобританії, Італії стає проблема ефективності допомоги сім’ям з дітьми, оскільки на отримання значної частини цієї допомоги претендують переселенці з колишніх соціалістичних країн, біженці, вихідці з країн, що розвиваються, в сім’ях яких є багато дітей. Німецькі ж сім’ї майже не отримують цієї допомоги, оскільки дітей в їхніх сім’ях мало (1–2), а доходи більшості сімей перевищують порогові значення для отримання допомоги на дітей.

Все це викликає незацікавленість працюючого населення Німеччини робити внески на соціальне страхування, адже значна частина допомоги на дітей йде не в сім'ї німецьких громадян. Звідси – вимоги щодо обмеження різних видів допомоги (в тому числі й на дітей) для тих, хто не є громадянином ФРН, та обмеження в'їзду до країни іммігрантів. Подібні вимоги ставляться не тільки у ФРН, а й в інших „старих” членах ЄС, на що уряди цих країн змушені відповідним чином реагувати. В останні роки значно ускладнили в'їзд іммігрантів у свої країни Скандинавські країни, Голландія тощо. Рано чи пізно з подібними тенденціями доведеться зіткнутися й Україні, оскільки за умов глобалізації серед іммігрантів до нашої країни великою є частка вихідців з мусульманських і азіатських країн, серед яких домінують багатодітні сім'ї.

У багатьох працях зарубіжних вчених другої половини ХХ століття (Еспінг-Андерсен, Косонен, Шарп, Гоф та ін.) підкреслюються й нові соціальні проблеми, які постали перед соціал-демократичними та консервативно-корпоратистськими державами Європи у зв'язку з глобалізацією світової економіки. Серед них: зростання безробіття внаслідок переміщення капіталу з регіонів і країн з високим рівнем податків (кошти від яких призначені для соціальних цілей); приховування доходів від оподаткування на всіх рівнях; нестача коштів для реалізації пенсійних та інших соціальних програм, зростання “тіньової” економіки тощо [2, с. 46–47].

Згідно з дослідженням австрійського економіста Фрідріха Шнайдера, у другій половині 90-х років у розвинутих країнах “тіньова” економіка була еквівалентна в середньому 12% ВВП, у країнах з перехідною економікою – 23%, а в тих, що розвиваються, – 39% ВВП. Дослідження професора Шнайдера, проведене для 17 найрозвинутіших країн світу з 1994 по 1998 р., свідчить, що “тіньова” економіка на Заході не лише є значною за своїми масштабами, а й постійно зростає. Якщо взяти дані за 1998 р., то країною з найбільш високою часткою “тіньового” сектору є Греція (29% офіційного ВВП). Не набагато відстають від неї Італія (27,8%), Іспанія (23,4%) та Бельгія (23,4%). У середньому ешелоні – Ірландія, Канада, Франція і Німеччина (від 14,9% до 16,3%). Найнижчі показники частки “тіньового” сектору мають Австрія (9,1%), США (8,9%) і Швейцарія (8,0%). Найшвидше зростання масштабів “тіньового” сектору в 80–90-х рр. спостерігалось в Греції, Італії, Швеції, Норвегії та Німеччині – тобто там, де економіка ставала все більш зарегульованою через прийняття нових загальноєвропейських законів. Наприклад, обсяг “тіньової” економіки Німеччини з 1975 по 1997 р. зріс у п'ятеро – з 60 до 300 млрд. доларів США. Причому неофіційний сектор зростає у Німеччині зі швидкістю 8% на рік – значно швидше, ніж офіційний ВВП [2, с. 26].

У деяких соціал-демократичних державах добробуту (наприклад, в Швеції) були спроби зберегти вірність політиці добробуту через створення робочих місць у державному секторі, але в довготривалому періоді ефективність подібної політики в країнах ЄС викликає дуже великі сумніви. Водночас ліберальні держави енергійно розпочали регуляцію і практику зменшення заробітної плати, щоб залучити глобальні інвестиції у створення робочих місць з низькою оплатою праці. Прихильником цієї стратегії виступають США, які відкрили свої кордони для низькооплачуваних працівників з країн третього світу. У країнах з консервативно-корпоратистською економікою (наприклад, у Німеччині) ліквідували робочі місця у непродуктивних секторах і фактично обрали стратегію безробіття і зростання, за якої кошти інвестують у високопродуктивні фірми. Це, природно, призводить до розшарування суспільства. Подібні процеси вже відбуваються у „нових” членах ЄС, а також будуть характерними і для України при її вступі до Світової Організації Торгівлі (СОТ), оскільки значне безробіття очікується передусім у вугільній про-

мисловості та сільському господарстві. Ці галузі є найменш конкурентоспроможними із-за низької продуктивності праці і поки захищаються надвисокими ввізними митами, які Україні доведеться відмінити при вступі до СОТ.

Виходом із вказаної ситуації, на думку деяких зарубіжних дослідників, можуть бути два варіанти дій, які треба врахувати й в Україні. Перший – це дотримання стратегії низьких ставок зарплатні, низьких соціальних витрат та нерівності. Другий – це інвестування у політику добробуту, яка дасть вигрощ у продуктивності праці, але призведе до значного безробіття. Ймовірним результатом обох варіантів буде розширення робочої сили як у світовому масштабі, так і в межах однієї країни. Тому предметом серйозних дискусій у країнах ЄС останніми роками стали альтернативні стратегії соціальної політики у сфері підтримання рівня доходів. Разом з тим, як вважають багато провідних вчених Заходу та України, глобалізація світової економіки назавжди поклала край тим умовам, що породили соціал-демократичні або консервативно-корпоратистські держави добробуту. За даними досліджень російських вчених динаміки розвитку провідних економік світу в кінці ХХ – на початку ХХІ століття, перспективу в майбутньому матимуть країни з ліберальною моделлю економіки, де кожний громадянин (а не держава) самостійно відповідати-ме за рівень свого добробуту. Ця модель дає змогу скоротити державні витрати і збільшити фінансові ресурси підприємницьких структур, чого поки, на жаль, не спостерігається в Україні. Крім того, як свідчать дані контролюючих структур, державні видатки у нашій країні використовуються недостатньо ефективно.

Загалом, треба пам'ятати, що національну соціальну політику дедалі більше визначають глобальна економічна конкуренція та міжнародні організації. За своєю суттю національна політика набуває виразніших транснаціональних ознак, і тепер її слід розглядати як глобальний перерозподіл ресурсів, соціальне регулювання, соціальне забезпечення нових можливостей.

Враховуючи дану закономірність, відомі українські вчені, об'єднані у групу „Блакитна стрічка”, запропонували новому українському Президенту – В.А. Ющенку свої рекомендації з удосконалення соціальної політики. Серед них – істотне зменшення державних витрат, введення системи обов'язкового медичного страхування, підвищення ефективності надання публічних послуг тощо. Ці рекомендації неоднозначно сприйняті науковою спільнотою, особливо в контексті проблем введення системи адресної допомоги в Росії з початку 2005 р. Так, на думку доктора фізико-математичних наук Л. Шульмана, ці рекомендації є типовою і поширеною думкою ринкових фундаменталістів. Історична практика, на його думку, багаторазово довела її хибність, проте ці рекомендації систематично надаються всім країнам. Так, під час Великої депресії 1929 р. у США президент Гувер почав скорочувати урядові витрати, чим значно поглибив кризові явища. Наступний президент, Рузвельт, пішов діаметрально протилежним шляхом. Він збільшив державні витрати на оборону і зайнявся впровадженням громадських робіт. Це реанімувало виробництво і дало можливість за сім років стабілізувати економіку США. Через збільшення державних витрат здолала кризу німецької економіки адміністрація Гітлера, таким же чином стимулювали французьку економіку Шарль де Голь, лідери Тайваню, Японії та Південної Кореї.

Такі різні лідери використали для розвитку економіки інвестиційну емісію грошей, тобто емісію, яка витрачається на збільшення ринкової маси товарів та послуг, на що треба звернути увагу й в Україні, а не скорочувати державні видатки. Пільги та субсидії є у всіх країнах. Землеробство принципово може бути рентабельним лише в тропічних країнах, тому фермерів субсидують повсюдно. Є чимало інших видів суспільно необхідної

## *Соціально-економічна та демографічна політика*

---

діяльності, які не можуть існувати на ринкових засадах і потребують субсидій, що надаються підприємствам та перешкоджають структурним реформам.

Деякі поради ринкових фундаменталістів, втілені в життя, наприклад, ліквідація соціальної сфери промислових підприємств в Україні, дали негативні наслідки. У США та Європі така соціальна сфера існує і її ніхто не піддає структурним реформам [3]. Подожуючись з багатьма твердженнями Л. Шульмана (які поділяють багато вчених і політиків України), хотілося б зауважити, що скорочення соціальних пільг — це неминуча реальність для нашої країни, оскільки соціал-демократична модель розвитку в сучасних умовах не сприятиме підвищенню конкурентоспроможності української економіки. В той же час скорочення або заміна натуральних соціальних пільг грошима різним групам населення має відбуватися поетапно (спочатку — більш заможним, потім — середнім за доходами групам пільговиків і т. д.).

Процес ринкових перетворень в Україні припав на час розквіту неоконсервативної моделі соціально-економічної політики, коли причини, що її викликали, не лише продовжують діяти, а й ще більше посилюються. Чи можливе взагалі в умовах дії нових чинників повернення до соціал-демократичного суспільного ідеалу, що виражається цими принципами; іншими словами, чи можлива взагалі (не лише у країнах ЄС, а й в Україні та пострадянських країнах) у політико-економічних умовах, що змінилися, специфічна соціал-демократична політика, що не руйнує соціал-демократичну ідентичність? Однозначної відповіді на це поки не існує, особливо для умов перехідних економік.

Час перебування соціал-демократичних партій в опозиції (з початку 1980-х до кінця 90-х рр.) не пройшов дарма й був використаний соціал-демократами для перегляду стратегії й тактики дій у різних сферах суспільного життя з метою пристосування до нових економічних, політичних, соціальних і культурних умов. Активні внутрішньопартійні й загальнонаціональні дискусії, насамперед у Німеччині, привели, з одного боку, до деякого коригування соціал-демократичної ідентичності та включення в неї нових складових за збереження загальної спадкоємності; з другого — вони сприяли пристосуванню неоконсервативного макроекономічного інструментарію до виконання соціал-демократичного суспільного ідеалу. Так, німецькі соціал-демократи ввели вирішення екологічної проблематики як необхідну умову будь-якого економічного зростання, дещо послабили регулюючу роль держави, взявши на озброєння деякі елементи неоконсервативної економічної політики з її орієнтацією на пропозицію та посилення конкуренції національних економік за оптимальних умов інвестиційної діяльності. Вони також виробили збалансовану позицію, відстоюючи безумовний пріоритет індивідуальних прав і свобод людини. Особливо важливе те, що сучасна соціал-демократія формулює свої програмні положення так, щоб вони відображали суспільні запити широких верств населення (в тому числі підприємців), а не лише найманих працівників [4].

Неоконсервативна відповідь на глобалізацію ринків (що, як відомо, призвела до серйозних структурних зрушень в економіці на початку 80-х рр. ХХ ст. і виявила неготовність соціал-демократії до адекватного реагування) була ефективною, але її умовою була відмова від сильної соціальної політики й часткового демонтажу „держави загального добробуту”. У результаті розвинені демократії знову зіткнулися зі швидким зростанням масового безробіття, посиленням майнового розшарування і, як наслідок, наростанням напруженості в суспільстві. Це стало платою за підвищення ефективності національних економік в умовах глобалізації.

### Висновки

1. Соціальна політика у країнах Європейського Союзу на початку XXI століття поступово відходить від постулатів соціал-демократії до неоконсервативної моделі розподілу.
2. „Нові” країни ЄС (що вступили до ЄС у травні 2004 р.) шляхом оптимізації соціальних витрат держави забезпечують собі конкурентні умови на ринках „старих” членів ЄС.
3. У багатьох країнах ЄС (як „старих”, так і „нових”) зменшують податкове навантаження на реальний сектор, щоб зробити його конкурентоспроможним порівняно з американською економікою.
4. Соціал-демократична політика, що здійснювалася у країнах ЄС у 80–90-ті роки XX століття, не відповідає умовам сучасної України, оскільки реальний стан економіки нашої країни потребує перерозподілу державних видатків на користь реального сектору економіки.
5. Реформування податкових систем „нових” країн ЄС спрямовано на зменшення податкового тягаря на виробників і окремих громадян, щоб стимулювати розвиток високоефективних та сучасних секторів економіки цих країн.
6. „Старі” члени ЄС змушені обмежувати державні видатки на соціальні програми, щоб оптимізувати податкове навантаження на економіку своїх країн, яка стає неконкурентоспроможною в умовах глобалізації.
7. Оптимізацію соціальних видатків в Україні треба здійснювати шляхом поетапного скорочення соціальних пільг окремим групам пільговиків за одночасного забезпечення зростання заробітної плати та пенсій.

### Джерела

1. *Макарова О.В.* Державні соціальні програми: теорія, методика, розробки та оцінки. Автореф. дис. докт. екон. наук. – 08.09.01./ ІДСД НАН України. – К., 2004. – 36 с.
2. *Карлін М.І.* Фінанси зарубіжних країн. Навч. посібник. – К.: Кондор, 2004. – 384 с.
3. <http://www.pravda.com.ua/archive/2005/January/21/3.shtml>.
4. *Пироженко В.* „Трансформація соціал-демократії”: український контекст // День. – 2004. – 11 серпня – С. 4.