

УДК 316

СОЦІАЛЬНА ПОЛІТИКА: ТЕХНОЛОГІЇ, ІНДИКАТОРИ ЕФЕКТИВНОСТІ ТА ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

Любов Старецька

Львівський національний університет імені Івана Франка,
вул. Університетська, 1, Львів, 79000, Україна

У статті розкрито аспекти окремих соціальних технологій ефективної політики в інтересах суспільства та особи. Висвітлено показники успішної соціальної політики, моделі соціального захисту. Проаналізовано практику та можливості реалізації системи соціального захисту в Україні, яка включає соціальне страхування, соціальну допомогу, соціальні гарантії та пенсійне забезпечення.

Ключові слова: соціальна політика, моделі соціального захисту, соціальна допомога, соціальне страхування, соціальні гарантії, пенсійне забезпечення.

Необхідність соціальної політики в суспільстві зумовлена існуванням соціальної нерівності та обмеженим обсягом ресурсів. Соціальну політику трактують по-різному. В американській науці її визначають як напрям дій щодо соціальних явищ з метою управління відносинами і розподілом соціальних ресурсів. Як пояснюють сучасні словники, це діяльність держави й інших політичних і соціальних інститутів, спрямована на прогресивний розвиток соціальної сфери суспільства, удосконалення умов, способу і якості життя людей, забезпечення певної частини їхніх життєвих потреб, надання громадянам необхідної соціальної підтримки, допомоги та захисту. Актуальність проблем, пов'язаних із реалізацією соціальної політики, визначенням її технологій, показників та складових, пов'язана з її дотичністю до кожного громадянина та суспільства загалом.

Важливими дослідженнями в цій сфері є праці Т. Ганслі, У. Лоренца, Б. Дікона, М. Холмса, П. Стабса, П. Спікера, а також українських учених В. Скуратівського, О. Новікової, Т. Семигіної та О. Іванової. Останніми роками значну увагу приділяють проблемам соціального захисту, вдосконаленню вже наявних моделей та пошуку оптимальних шляхів їхньої реалізації. Деякі аспекти цієї теми висвітлено в нашій статті.

У сукупності суб'єктів соціальної політики провідна роль належить державі. Т. Ганслі визначає соціальну політику як функцію державної відповідальності за використання суспільних ресурсів: регулювання приватної діяльності; підтримка приватної та колективної поведінки для

максимізації соціальної вигоди та умов життя населення (яка включає заходи і програми, спрямовані на забезпечення соціальних винагород у формі прибутку або послуг, у тому числі освіту, здоров'я, соціальний захист і персональні соціальні служби; заходи, що регулюють соціальну поведінку для потреб досягнення соціальних цілей); соціальні та інші місцеві заходи, наприклад, для перерозподілу податків; фінансові заходи для надання робочих місць та для їх виконання [1, с. 13]. Саме держава пропонує набір важливих технологій, які використовують у соціальній політиці. Застосування певних технологій передбачає вирішення завдань відповідного рівня. Важливою технологією сучасної соціальної політики є, по-перше, соціальне прогнозування. Україна в майбутньому (хочеться вірити) – соціальна держава. Отже, важливим є прогнозування соціальних явищ і соціальних процесів на майбутнє, а також передбачення альтернативних шляхів і термінів здійснення можливих реформ і змін. Соціальні прогнози виробляють як мінімум двома шляхами – через пошук можливих результатів, визначаючи певні тенденції й екстраполюючи їх на ситуацію, та через нормативний шлях – визначення альтернативних чи оптимальних шляхів і термінів досягнення бажаних результатів, тобто шляхів вирішення проблем на основі заданих критеріїв оптимуму. Ефективне прогнозування допомагає уникнути популізму.

Ще однією технологією є соціальне проектування як процес створення прототипів соціальних явищ і процесів, за посередництва науково обґрунтованих варіантів їх планованого розвитку і з цілеспрямованою зміною конкретних соціальних інститутів. Під час такого проектування враховують і внутрішні, і зовнішні соціальні ресурси, які можна мобілізувати для вирішення соціальних проблем.

До технологій зараховують і соціальне планування. Це науково обґрунтоване визначення цілей, показників, завдань, термінів, темпів, пропорцій розвитку соціальних процесів і основних засобів їх реалізації. Об'єктами соціального планування є і суспільство загалом, і кожна зі сфер соціального життя, соціальні процеси, що відбуваються в різних сферах суспільства і в територіальному, і у функціональному розрізі (у сфері обслуговування та ін.). При цьому потрібно враховувати територіальні, національні, географічні особливості, що спонукає розглядати регіональну специфіку соціального планування.

Є також технології формування організаційної системи, стратегічного планування. Досить важливим у соціальній політиці є програмно-цільове управління та управління персоналом. Не варто забувати й про технології соціально-політичного і соціально-психологічного впливу на самопочуття народу, тобто вплив на настрої людей, їхню морально-психологічну готовність до вибору конкретних моделей поведінки.

Загалом використання певних технологій визначає ефективність управління соціальною сферою, регулювання соціальних процесів, стійкість соціальної організації й усього соціального простору. Соціальні технології, які використовують у соціальній політиці, спираються на

інтеграцію досягнень у різних сферах життя, у тому числі в розвитку комунікацій, інформації і т. ін.

Останніми роками соціальна політика радикально змінилася. Завдяки швидкому поширенню інформації громадяни усвідомлюють різницю рівня життя і всередині країни, і порівняно з іншими країнами. Держави мусять робити вибір між колективною та індивідуальною відповідальністю за соціальний добробут, між обов'язками працівника й обов'язками роботодавця у страхуванні від соціальних ризиків, між добровільною та обов'язковою участю в соціальних програмах, між орієнтацією на позитивну чи на негативну свободу (стимулювання чи обмеження певної поведінки), між вертикальним чи горизонтальним перерозподілом прибутків, між місцевим, національним чи наднаціональним регулюванням соціальної сфери. У кожній з цих альтернатив можна знайти позитивні та негативні риси, однак для соціальної політики важлива збалансованість її елементів, внутрішня послідовність і логічність моделі. Різні підходи (наприклад, універсальний чи вибірковий принцип надання послуг) віддзеркалюють панівні в країні ідеологію та політичні традиції. Водночас сподівання громадян домогтися від державних служб більших благ мають тенденцію до зростання (вищий рівень освіти, більший обсяг безкоштовних медичних послуг), що суперечить економічному тиску, спрямованому на скорочення видатків на соціальне забезпечення, яке дає змогу національним економікам бути конкурентоспроможнішими на світовому ринку. Індустріалізовані країни зазнають змін у своїй соціальній політиці, зумовлених, зокрема, уявленнями про те, який рівень витрат на соціальну сферу дозволить собі держава.

Учені відзначають деякі спільні тенденції, характерні для соціальної політики в різних країнах. Насамперед, триває переосмислення класичних моделей соціального забезпечення і традиційних поглядів на соціальну політику й надання соціальних послуг. Орієнтування на роботу в громаді, посилення ролі зовнішніх чинників і наднаціональних утворень, що виявляється в спробах уніфікувати соціальну політику розвинутих держав і тих, що їх наздоганяють, впровадження таких соціальних програм, які забезпечили б базові потреби населення. Але світ залишається багатограним щодо соціальної сфери. Як загальну тенденцію виокремлюють також посилення уваги до проблем освіти та збільшення обсягів інвестування в систему освіти. Розвиток новітніх інформаційних та промислових технологій вимагає від працівників знань, навичок, зумовлює зменшення потреб у низькокваліфікованій праці, що потребує відповідних змін і в соціальній політиці. Ситуація в кожній країні залишається унікальною, не є винятком і наша держава.

Але навряд чи можна сьогодні впевнено визначити, якою є нинішня модель української соціальної політики, і чи існує вона загалом. З одного боку, Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від 1998 р. засвідчують орієнтацію на німецько-французьку корпоративістську модель, що ґрунтується на

примусовості страхування від соціальних ризиків і фінансування багатьох соціальних програм з коштів страхових фондів. З другого боку, активне впровадження програми адресної соціальної допомоги (житлові субсидії, грошова допомога малозабезпеченим сім'ям) є даниною ліберальній, американській моделі. Конституція України у стилі соціал-демократичної традиції оптимістично стверджує, що саме держава бере на себе всі зобов'язання щодо повноцінного соціального забезпечення кожного громадянина. Тим часом, середній рівень пенсій ледь дотягує до одного долара на добу – показника крайньої бідності, яким оперують міжнародні організації для оцінки якості життя, передовсім у дуже бідних країнах. 2004 року Україна була на 35 місці серед 90 держав за Індексом соціально-економічної захищеності, який обраховують залежно від показника безпеки праці, рівня безробіття та деяких інших важливих чинників. Українська економіка своєю тінізацією та прихованою, напівлегальною зайнятістю нагадує азійську, а система соціальних послуг своєю сегментованістю та нерівністю доступу – латиноамериканську. Саме через невизначеність того, якої саме моделі ми прагнемо, якими мають бути її політичні та соціальні цінності, так довго буксують реформи в соціальній сфері. Україні варто придивитися до розмаїтого світового досвіду й спробувати побудувати замість еkleктичної пострадянської нову модель власної соціальної політики, що відповідала б демографічній, культурній та економічній ситуації. Така перспектива вимагає докладнішого осмислення наслідків для України тих змін, що відбуваються у відомих моделях соціальної політики, зумовлює потребу аналізу альтернативних шляхів реформування української системи соціального захисту, врахування сучасних досягнень у впровадженні ефективних механізмів перерозподілу прибутків і надання соціальних гарантій в умовах соціальних трансформацій.

Відсутність добре продуманого плану дій та названих вище технологій спонукає визначити передумови та реальний стан соціальної політики в Україні. Низька ефективність соціальних реформ пов'язана з тим, що починали здійснювати їх у межах патерналістської парадигми управління, за якої влада завжди була всемогутньою, а суспільство було її об'єктом. Саме владі тривалий час належало право визначати пріоритети, від окремої людини залежало мало. Не менш важливою є така деформація політики, коли держава значною мірою ігнорувала соціальні обов'язки, залишала людей сам на сам зі своїми проблемами, особливо останніми роками. У такому суспільстві об'єктивно починають діяти сили центробіжного характеру, егоїзм та індивідуалізм, які насамперед формують інтереси людей.

Як наслідок, у сучасній Україні чимало громадян розчаровані соціальною політикою, тим, що не зростає рівень життя населення, ще дехто розгублений, частина ще чогось сподівається від держави, а частина так і не знає, як себе найкраще реалізувати в умовах непростих суспільних трансформацій.

Суттєвим недоліком сучасної української соціальної політики є відсутність чіткої концепції цілей і пріоритетів, що базувалися б на реальних економічних можливостях. Наприклад, який сенс підвищувати пенсії, якщо це відразу спричинює підвищення цін, або соціальні виплати, якщо вони не підтверджені реальними економічними розрахунками. Яким, наприклад, є співвідношення між заробітною платою десяти відсотків найоплачуванішої частини населення і такої ж частки найменш оплачуваних працівників (для стабільного розвитку суспільства потрібно 1:8 або 1:10)? В Україні ця цифра реально співвідноситься як 1:20, а може, й більше. Таку диспропорцію часом не враховують ні на рівні держави, ні на муніципальному рівні. І вона – не єдина.

Не реалізують у нас і принципу субсидіарності, коли проблеми, які можна вирішити на локальному організаційному рівні, не потрібно передавати вищій організації чи інстанції. Дотримання цього принципу вимагає надавати перевагу у вирішенні соціальних проблем недержавним органам, це сприяло б розвитку ініціативи соціальних організацій.

Одним з індикаторів та показників успішності соціальної політики є розвинута система соціального захисту. Поняття соціального захисту вживають у широкому і вузькому значенні. Під соціальним захистом у вузькому значенні розуміють насамперед сукупність дій, спрямованих на надання допомоги під час життєвих криз [2, с. 9]. У широкому значенні соціальний захист – це певні види колективного забезпечення, мета яких – підтримувати добробут людей, вони передбачають запровадження механізмів, які запобігають виникненню складних життєвих ситуацій [4, с. 371].

Є два підходи до соціального захисту: індивідуалістський та колективістський. З погляду індивідуалістського підходу добробут індивідів поліпшується шляхом вивчення обставин їхнього життя, визначення його рівня та покращення індивідуального добробуту. Соціальний добробут є сумою добробуту осіб у суспільстві. За колективістським підходом, суспільство має власні потреби, які відрізняються від потреб індивіда. Суспільства повинні пристосовуватися до змін, підтримувати лад і відтворювати себе задля майбутнього. Тому особистий добробут невідривний від колективного добробуту, а суспільний добробут не є простою сукупністю добробуту окремих індивідів. Соціальний захист – це комплекс організаційно-правових та економічних заходів, спрямованих на забезпечення життя, здоров'я та добробуту населення за конкретних економічних умов. До системи соціального захисту входить соціальна допомога, соціальне страхування, соціальна справедливість. Соціальна допомога – це надання послуг та матеріальних ресурсів у різних формах (фінансують зазвичай із загальних доходів держави і надають після перевірки потреб або засобів для існування). Соціальне страхування передбачає захист громадян від подій, які властиві суспільству загалом і не зовсім передбачувані для окремої особи. Соціальна справедливість означає

компенсацію (матеріальну чи іншу) особам у зв'язку з непередбачуваними подіями (наприклад, природні і техногенні катастрофи).

Організація системи соціального захисту завжди має конкретний історичний характер. Вона спирається не тільки на певні засади та цінності, а й на необхідні для цього ресурси, без яких перетворюється на популістські гасла. Класифікація моделей соціального захисту Р. Тітмуса, яку він вивів ще 1974 р., є базовою. Він виокремлює три основні моделі державних систем соціального захисту: залишкову, інституційно-перерозподільчу, модель індустріальних досягнень. Перша модель ґрунтується на принципі "страхової мережі". У нормальних умовах люди не залежать від соціального захисту, вони живуть, спираючись на власні ресурси або ресурси сім'ї. І тільки ті з них можуть розраховувати на соціальний захист, хто з якихось причин не може прожити самотужки. Соціальний захист у такому разі зображують як "залишковий", тому що він спрямований на тих, хто не підпадає під загальне правило.

Інституційно-перерозподільча модель соціального захисту має два основні елементи. Одна частина, перерозподільча, передбачає спробу вирівняти розподіл ресурсів між людьми. Якщо у залишковій моделі йдеться про виконання мінімально необхідного, то перерозподільча не обмежується мінімумом, намагається зменшити соціальну нерівність. Ідея цієї моделі в тому, що людські потреби в суспільстві сприймають як нормальні або інституціалізовані. Інституційна частина моделі визначає соціальну відповідальність за потреби людей у певні періоди їхнього життя й відповідно забезпечує їх. За умов залишкової моделі індивід здебільшого покриває соціальний захист зі своїх ресурсів. Натомість інституційна модель базується на прийнятті соціальної відповідальності за стани залежності, зумовлені соціальним існуванням.

Модель індустріальних досягнень розроблено найменше. Деякі напрями соціальної політики можна розглядати як такі, що підтримують економічний розвиток. Освіту, наприклад, – як підготовку дітей до праці, охорону здоров'я – як підтримку робочої сили. Прикладом може слугувати ще Бісмаркова система соціального страхування, у якій виплати були пов'язані з внесками так, аби рівень зусиль працівників винагороджувати якомога точніше [4, с. 90-91].

У. Лоренц у своїй книзі "Соціальна робота в Європі, яка змінюється" виокремив інші моделі соціального захисту – скандинавську, залишкову, корпоративістську, рудиментарну. Скандинавська модель (Швеція) є універсальною й солідарною системою соціального захисту. Для забезпечення такої системи державні зусилля спрямовано на мінімізацію соціальних проблем та максимізацію надходжень до бюджету. Це можливо за умов сприяння якомога більшому рівню зайнятості в державі. Для корпоративної моделі (Австрія, Німеччина, Нідерланди, Швейцарія, частково Франція та Італія) характерна субсидіарність, тобто участь різних секторів, а саме державного, недержавного та неформального, у сфері соціального

захисту. Залишковій моделі (Велика Британія) притаманне акцентування на підтримці поза ринком праці, дуалізм держави й ринку у страхуванні, житловому забезпеченні, освіті, охороні здоров'я, службах допомоги в громаді. Основна риса рудиментної моделі (Португалія, Іспанія, Ірландія, окремі області Італії) – те, що юридичні права на соціальний захист мінімальні або їх загалом немає. Функції соціального захисту, зокрема надання персональних послуг, догляд, держава перекладає на волонтерський і неформальний сектори [3, с. 32-36].

Інколи виокремлюють тільки ліберальну (залишкову) та соціально-демократичну моделі. Мета першої – забезпечити рівність можливостей, рівні шанси для самореалізації. Роль держави в наданні соціального захисту зменшується, держава бере на себе функції, які не здатна здійснити самотужки особа чи сім'я. Головна мета соціально-демократичної моделі – досягнення соціальної справедливості, подолання нерівності. Завдання держави – гарантувати та забезпечувати визначений рівень доходів і соціальних послуг незалежно від трудового внеску. Соціальний захист при цьому гарантовано як право, а потреби населення є підставою для визначення межі соціальних витрат.

Усі моделі соціального захисту мають і переваги, й недоліки. Намагання реалізувати їх без урахування національних, економічних та культурно-соціальних особливостей тієї чи іншої держави приречені на невдачу. Далекою від взірців і бажаних показників є ця система і в нашій державі.

В Україні система соціального захисту складається зі соціального страхування, соціальної допомоги, соціальних гарантій і пенсійного забезпечення. Особливо актуальним, на нашу думку, є пошук моделей пенсійного забезпечення.

Нинішня пенсійна система, попри всі спроби її ревізувати, залишилася у спадок від Радянського Союзу. В Україні досить широке пенсійне законодавство щодо пенсійної системи окремих категорій населення, наприклад, державних службовців, депутатів, військовослужбовців, прокурорів, суддів, журналістів, чорнобильців. Там багато неузгодженостей, несправедливості, що тільки додає напруження в суспільстві. Пенсії заслужених пенсіонерів зумовили значний суспільний резонанс, критику, але відповідні органи не поспішають ухвалювати зміни до законодавства. Реформування пенсійної системи набуває перманентного характеру і, на жаль, не на користь мільйонів пенсіонерів, а лише з вигодою для частини високопосадовців та окремих чиновників. Приклад Польщі може бути для нас дуже важливим. Реформу там розпочато ще 1998 р., і головним її позитивом було запровадження накопичувальної системи, загальнообов'язкової для всіх, хто не досягнув 30-річного віку, добровільної – для працівників віком від 30 до 49 років. Старших працівників до накопичувальної системи не залучали. Ще не вирішено проблеми слабого сектору добровільного страхування, відсутності у

працедавців стимулів пропонувати професійні пенсії та систему страхування. У країні й далі високий рівень безробіття, а підвищення віку виходу на пенсію може ще погіршити ситуацію, особливо для молоді, оскільки з'являтиметься менше робочих місць. Усе це треба враховувати й під час реформування пенсійної системи в Україні. До речі, рішення про підвищення пенсійного віку непопулярне серед населення. Але насамперед громадяни мають довіряти державним чи недержавним фондам, щоб вкладати в них свої гроші. У нашій країні такої довіри немає, бо немає гарантій, що з державними чи недержавними фондами нічого не станеться і що кошти буде повернуто. Крім того, пенсійне страхування, як правило, сприяє легалізації доходів, тому є загроза, що в Україні, де тіньова зайнятість досить поширена, працівники не захочуть легалізувати доходи, щоб не сплачувати податків, а тоді система не працюватиме.

Система соціальної допомоги в Україні далека до досконалості. У процесі її реалізації є чимало проблем з обчисленням чітких критеріїв бідності, існує складність обчислення адресних допомог для однієї сім'ї. Наприклад, кілька видів допомоги на виховання дітей, соціальну допомогу й житлову субсидію, на які має право одна й та сама сім'я, обчислюють з різних стандартів доходу. У нас постійно недостовірно декларують доходи, занижуючи їх у середньому на 30 %. Отже, право на адресну соціальну допомогу має спиратися на порівняння середньомісячного доходу на члена сім'ї з єдиними стандартом доходу. Крім того, право на адресну соціальну допомогу має залежати від надання претендентом доказів активного пошуку оплачуваної роботи і т. ін. У зв'язку з заявами про зближення з ЄС, треба врахувати необхідність узгодження нашого законодавства із законодавством країн ЄС і ухвалення відповідних ключових концепцій та інструментів, прийнятих в ЄС та деяких державах Східної Європи.

Не виконують у нас також норм державних соціальних гарантій. У спеціальному законі "Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії", ухваленому ще 2000 року, зазначено, що основні соціальні гарантії не можуть бути нижчими від прожиткового мінімуму, але наразі ця норма закону не набула чинності, діють перехідні положення, за якими рівень прожиткового мінімуму на кожен рік визначає Закон про державний бюджет. Це інколи спричинює фінансові колізії. Надання пільг у нас регулюють аж 25 законів і актів Кабінету Міністрів. Серед тих, хто має право на пільги за соціальним статусом, – 31 %, а за професійною ознакою – 13,8 %. Спроби скасувати пільги окремим категоріям зумовлює в суспільстві напруження. Частини пільг не надають, бо люди не користуються відповідними послугами. Не існує обліку наданих послуг, а також, як ми вже зазначали, показників реального доходу сімей.

Усе це дає змогу зробити висновок, що сьогодні технології соціальної політики в Україні опрацьовано недостатньо і вони не стабілізують соціально-політичних відносин, не вносять погодженості в дії влади та членів суспільства. Замало політичних і соціальних норм і

приписів, які регулюють відповідні типи поведінки. Соціальну політику не до кінця інтегровано в соціально-політичну ідеологію та ціннісну систему суспільства. В Україні немає достатньої кількості матеріальних засобів і умов, які дали б змогу вибрати певну модель соціального захисту та виконувати ті норми соціального захисту, які вже прийнято. Нестача коштів, відсутність спеціалістів належного рівня, невміння працювати з певними групами клієнтів, недосконала координація системи надання соціальних послуг, відсутність співпраці між різними закладами – проблеми, які потрібно вирішувати. Важливо розробити концепцію державної та місцевої соціальної політики, децентралізувати її, розширити повноваження місцевої влади, сприяти розвитку співпраці між місцевими органами влади та недержавним сектором, навчати відповідних фахівців, розробити стандарти якості послуг, контролювати відповідно їх надання, залучати користувачів до процесу управління. Тому владним органам, які відповідальні за соціальну сферу, відкинувши популізм і враховуючи відповідний позитивний досвід інших держав, насамперед потрібно зосередитися на особливо важливих для суспільства ділянках соціальної політики для їхньої успішної реалізації.

Література:

1. Ганслі Т. Соціальна політика та соціальне забезпечення за ринкової економіки. – К.: Основи, 1996. – 237 с.
2. Іванова О. Л. Соціальна політика: теоретичні аспекти: Курс лекцій. – К.: Вид. дім "КМ Академія", 2003. – 107 с.
3. Лоренц У. Социальная работа в изменяющейся Европе. – К.: Ассоциация психиатров Украины, 1997. – 287 с.
4. Спікер П. Соціальна політика: теми та підходи. – К.: Феникс, 2000. – 400 с.

SOCIAL POLICY: TECHNOLOGIES, INDICATORS AND PROBLEMS OF REALIZATION IN UKRAINE

Lyubov Starets'ka

L'viv Ivan Franko National University, Universytets'ka Street, 1,
L'viv, 79000, Ukraine

Some aspects of social technologies of effective policy for a person's and society's interest are discovered in this article. The characteristics of a successful social policy and models of social protection are exposed. The practice and possibilities of realization of social protection system in Ukraine, which include social insurance, social guarantee and pensionable insurance, are analysed in this report.

Key words: social policy, models of social protection, pensionable insurance, social insurance (maintenance), social technologies, social justice.