

РОЗВІДКИ МІЖНАРОДНОГО ДОСВІДУ

УДК 316.334.3

Семигіна Тетяна

СОЦІАЛЬНА ПОЛІТИКА ЕКОНОМІЧНО РОЗВИНУТИХ КРАЇН В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ

У статті розглянуто традиційні класифікації моделей соціальної політики та зміни, що відбулися в них. Це дозволяє не тільки описати сутність цих змін, а й розглянути їх вплив на моделі соціального захисту, які виділяють у теорії соціальної політики, та зробити висновки щодо певних глобальних процесів у соціальній сфері.

Вступ

Характерною особливістю сучасного етапу глобального розвитку є відхід від усталених форм економічної, соціальної, гуманітарної політики. Відбуваються радикальні зміни в соціальній сфері не тільки тих країн, що раніше належали до т. зв. другого світу, а й у країнах традиційної демократії із добре розвинутою системою соціального забезпечення.

Держави опинилися перед необхідністю черговий раз робити вибір між колективною та індивідуальною відповідальністю за соціальний добробут, між обов'язками працівника та обов'язками роботодавця у страхуванні від соціальних ризиків, між обов'язковою та добровільною участю в соціальних програмах, між орієнтацією на позитивні чи на негативні свободи (стимулювання чи обмеження певної поведінки), між вертикальним чи горизонтальним перерозподілом прибутків, між місцевим, національним чи наднаціональним регулюванням соціальної сфери.

Отже, навіть економічно розвинуті країни змушені вдаватися до трансформування або реформування своїх моделей соціальної політики. Практичні наслідки цього процесу вивчали такі вчені, як Б. Дікон, Г. Еспінг-Андерсен, Д. Свонк, П. Еллок, Б. Бургун, А. Сіленко, Ю. Васильчук, С. Сіденко та інші закордонні та українські фахівці. Разом із тим зміни соціальної політики, які відбулися за останнє десятиріччя, потребують відповідного аналізу та осмислення.

У цій статті буде розглянуто традиційні класифікації моделей соціальної політики, описано

сутність змін, що відбулися в них, проаналізовано спільні тенденції.

Класифікації моделей соціальної політики

Найвідоміші класифікації соціальної політики були запропоновані Р. Тітмусом (1974), Г. Еспінг-Андерсеном (1980), Р. Мішрою (1981), В. Джорджем та Р. Уїлдінгом (1985), Ф. Уїльямс (1989), У. Лоренцом (1991).

Р. Тітмус виділяв три моделі: залишкову, інституційно-перерозподільчу та модель індустріальних досягнень. В основу цієї класифікації було покладено принцип розподілу державної соціальної допомоги [1].

Р. Мішра поклав в основу класифікації такі критерії, як ступінь втручання держави, потреби як підґрунтя для соціальних програм, спектр соціальних послуг, охоплення населення соціальними програмами, розмір соціальних виплат, відсоток національного прибутку, що витрачається на соціальну сферу, застосування перевірки нужденності під час призначення соціальної допомоги, статус клієнтів, роль недержавних організацій тощо. Вчений виділив залишкову, інституційну та соціалістичну моделі, наголошуючи на тому, що моделі відрізняються не стільки фундаментальними принципами, скільки історичними умовами, в яких вони формувалися [2].

В. Джордж та Р. Уїлдінг, прибічники радикальної соціальної політики, побудували свою класифікацію, виходячи з впливу на соціальну політику ідеології та нормативних політичних

принципів. Ці британські науковці виділяють такі моделі, як антиколективістська (в основі якої лежить ліберальна ідеологія правого крила), вимушено соціалістична (спирається на віру в те, що можливе ефективне державне регулювання ринкової економіки й прагматизм у наданні соціальних послуг), фабіанський соціалізм (відданість ідеям економічної рівності, демократичним процесам та сильній системі соціального захисту), марксистська (розподіл суспільних благ згідно з потребами людей) [3].

Подібний підхід бачимо у Ф. Уїльямс, яка показує зв'язок між цінностями, політичними ідеологіями та відповідною організацією державної системи соціального захисту. Вона відносить до «ідеальних моделей»: антиколективістську, несоціалістичний колективізм загального добробуту, модель радикального соціального управління, модель політичної економії «загального добробуту» [4].

З усіх розглянутих класифікацій найбільш популярною серед фахівців із соціальної політики залишається запропонована Г. Еспінг-Андерсеном. Адже вона збалансовано репрезентує ціннісні принципи та історичні передумови формування соціальної політики. Британський фахівець на основі вивчення соціальної політики різних країн запропонував виділяти три моделі: корпоративістську, соціал-демократичну та ліберальну [5]. Та чи інша модель соціальної політики базується на певних цінностях (наприклад, соціальній справедливості, рівності, прагматизмі тощо). Так, у скандинавських країнах, де панує соціал-демократична модель, існує загальне очікування, що потреби людей має задовольняти держава на універсальній основі, тоді як у рамках ліберальної моделі очікують, що державні соціальні служби допомагатимуть тільки найнужденнішим. Корпоративізм передбачає активну участь профспілок та об'єднань роботодавців у соціальних програмах. Системи соціального забезпечення багатьох країн тією чи іншою мірою відповідають описаним моделям. Скажімо, Австралія, Нова Зеландія і Канада - ліберальній, Японія та Швейцарія - корпоративній, Нідерланди й Австрія - соціал-демократичній.

Наслідуючи Г. Еспінг-Андерсена, У. Лоренц виділяє чотири моделі соціальної політики: скандинавську, залишкову, корпоративістську, рудиментарну [6]. Перші три моделі цілком відповідають тим, що були запропоновані Г. Еспінг-Андерсеном, четверту автор приписує Португалії, Іспанії, Греції тощо. Головна риса цієї мо-

делі полягає в тому, що юридичні права на соціальний захист мінімальні або взагалі відсутні. Функції соціального захисту, зокрема надання персональних послуг, догляд, держава перекладає на волонтерський та неформальний сектори.

Зовсім інший підхід демонструє П. Елкок, на думку якого культурні традиції країни визначають як політичний контекст та порядок ухвалення політичних рішень, так і пріоритети в реалізації соціальних програм або відмову від певних напрямів соціальної політики. Отже, він підходить до розгляду соціальної політики, визначаючи специфіку впливу культури на соціальну політику конкретної країни, і, зокрема, наводить такі приклади:

- дух підприємництва та давнішня багатокультурність у США перешкодили розвитку сильної, централізованої державної політики соціального забезпечення;

- пов'язана з роботою та ідеєю чоловіка-годувальника німецька соціальна структура не дозволила розвинути універсальній системі соціального забезпечення;

- конфуціанська культура Японії підтримує ідею сильної особистості та важливості ролі сім'ї у соціальному забезпеченні;

- колоніальні традиції Гонконгу перешкодили розвиткові демократичної моделі соціального забезпечення, де важливу роль відведено державній підтримці [7].

Нині індустріалізовані країни переживають зміни у своїй соціальній політиці, викликані, зокрема, уявленнями про рівень державних витрат на соціальну сферу. Адже очікування громадян від державних служб мають тенденцію до зростання (отримання кращої освіти, більшого обсягу безкоштовних медичних послуг), що суперечить економічному тиску, спрямованому на скорочення витрат на соціальне забезпечення, яке дозволяє національним економікам бути більш конкурентоспроможними на світовому ринку.

Частина дослідників (Г. Голденберг, Р. Гудзон, Е. Уїльямс, У. Епштейн) стверджують, що глобалізація спричиняє конвергенцію усіх моделей у бік неоліберального підходу [8-Ю], який передбачає мінімізацію державних витрат на соціальну сферу, плюралізм у наданні соціальних послуг, тобто розвиток приватного сектору в соціальній сфері тощо. Наприклад, британський фахівець із соціальної політики Б. Дікон стверджує, що на сучасному етапі світового економічного розвитку «будь-яка соціальна політика, що

традиційно аналізувалася й реалізовувалась у межах однієї країни, набуває наднаціонального та транснаціонального характеру» [11].

Однак інші (П. Спікер, У. Лоренц, С. Вікурс, М. Піжл, М. Карі) вважають, що національні традиції соціального забезпечення продовжують відігравати важливу роль у прийнятті рішень стосовно соціальних питань та реалізації соціальних програм [12-14]. Д. Розенберг доводить одвічність процесу глобалізації, який розпочався задовго до становлення капіталізму як суспільної формації [15]. А от українська дослідниця соціальної держави А. Сіленко вважає, що правова держава ліберального типу себе вичерпала, й звертає увагу на стійкі ознаки переходу сучасної соціальної держави від етатистського типу до змішаної державно-приватної форми, що значно підвищує ефективність діяльності такої держави [16].

Таким чином, питання трансформації моделей соціального забезпечення та впливу глобалізації на соціальну сферу залишається предметом наукових дискусій.

Тенденції трансформацій у моделях соціальної політики

Проведене автором дослідження моделей соціальної політики дев'яти держав світу (Великобританія, Німеччина, Швеція, США, Мексика, Бразилія, Японія, Нова Зеландія, Нігерія) дозволяє говорити, що в різних країнах існують спільні тенденції, а саме: розпочалася ерозія «класичних» моделей соціального забезпечення і традиційних поглядів на соціальну політику та надання соціальних послуг.

Глобалізація кинула виклик існуючим системам країн, зокрема системам оплати праці, зайнятості, соціального страхування, захисту працівників, надання соціальних послуг. Наприклад, технології, які зробили зі світу спільний ринок, призвели до структурних змін в економіці як у більш, так і менш розвинутих країнах, до появи так званих віртуальних робочих місць, що почасти є неформальною зайнятістю, до зменшення потреби в кваліфікованій та низькокваліфікованій робочій силі, зниження рівня самозайнятості та зростання тривалого безробіття. Таким чином, поглиблюється фрагментація ринку праці.

Це призвело до перегляду багатьох питань, пов'язаних із державним регулюванням оплати праці, пенсійним забезпеченням, зменшення ролі профспілок як соціальних партнерів.

Хоча й очікувалося, що усунення бар'єрів

для торгівлі поживить економічну та соціальну ситуацію багатьох країн, однак така лібералізація призвела до подальшого поглиблення нерівності між бідними та багатими країнами, а також між різними соціальними групами в одній країні. Навіть у розвинутих державах залишаються відчутні розбіжності у прибутках залежно від віку, статі, етнічної приналежності. Власне, це стосується не тільки рівня прибутків, а й інших показників якості життя.

Важливою соціально-демографічною тенденцією, яка має економічні, політичні та культурні наслідки, є посилення міграції населення. Переміщення людей відбувається як із сільської місцевості до міст та мегаполісів, тобто урбанізація, так і між країнами. Регулювання питань трудової міграції стало важливою складовою політики зайнятості та демографічної політики багатьох країн, зокрема й досліджуваних.

Безумовно, різнопланові демографічні тенденції - зростання народжуваності в малорозвинутих країнах і одночасна інфікованість значної кількості дорослого населення в цих країнах ВІЛ/СНІДом, старіння населення в економічно розвинутих країнах, урбанізація життя та міграція визначають пріоритети соціальної політики як окремих країн, так і світу в цілому.

Серед інших тенденцій можна назвати такі:

- завдяки обміну інформацією поширення цінностей, методів та підходів у наданні соціальних послуг, які раніше не були властиві конкретній культурі, швидке впровадження інновацій;

- поширення ідей плюралізму в наданні соціальних послуг, розвиток недержавних та приватних організацій, деінституціалізація (відмова від великих стаціонарних закладів) та децентралізація;

- поширення ідей перевірки нужденності для призначення соціальної допомоги, надання житлових чи освітніх кредитів тощо.

У сучасному світі, що видається атомізованим і фрагментизованим, люди прагнуть знайти якусь групу, якусь спільноту, нехай і віртуальну, з якою вони можуть ідентифікувати себе, і це поступово привело до розвитку соціальної роботи в громаді. Загалом, робота в громаді (вивчення потреб, планування та впровадження місцевих соціальних програм, орієнтація на догляд за місцем проживання, заохочення місцевих ініціатив тощо) стала одним із найпоширеніших явищ у другій половині ХХ ст., яке знайшло відповідне відображення в соціальній політиці багатьох держав, передовсім у Великобританії та

Німеччині. Про посилення ролі громадськості в соціальній сфері мову нині ведуть і в США, і в Швеції, і в Японії (хоча в двох останніх країнах досі не надто поширеними були недержавні організації, що надають соціальні послуги). Навіть у таких країнах, як Мексика та Бразилія, де державні соціальні програми недостатньо розвинені, виникають та поширюються недержавні організації, які прагнуть забезпечити соціальні послуги в громаді.

У цілому можна узагальнити, що неоліберальний поворот у політиці, започаткований у 1980-х роках Р. Рейганом і М. Тетчер, який був орієнтований на економічний ефект і передбачав скорочення витрат на соціальну сферу, не став реальністю. Адже навіть у Новій Зеландії, де сталися найрадикальніші неоліберальні зміни в соціальній політиці, збереглися державні соціальні програми й значне державне фінансування соціальної сфери. Як альтернативу неолібералізму було висунуто ідею «Третього шляху», яка стала втіленням прагнення віднайти альтернативний варіант державного регулювання, зокрема соціальної сфери, у змінюваних умовах глобалізованого світу [17].

Як сучасну тенденцію практично в усіх досліджуваних країнах можна виділити збільшення уваги до проблем освіти та зростання інвестування в систему освіти. Розвиток новітніх інформаційних та промислових технологій вимагає від працівників певних знань та навичок, призводить до зменшення обсягів низькокваліфікованої праці, що потребує відповідних змін у соціальній політиці. Отже, практично в усіх країнах прийнято державні програми вдосконалення системи освіти, як середньої, так і вищої, активно впроваджуються гнучкі форми навчання й перенавчання, узгоджені з можливостями фрагментованого ринку праці і зростання структурного безробіття. Відтак, збільшується фінансування освіти як гаранта соціальної стабільності.

У більшості досліджених країн впроваджено приватне пенсійне страхування, здійснено перехід до ринкових відносин у соціальній сфері або активно дискутуються такі можливості. Більшість урядів заявляє про необхідність скорочення фінансування соціальних програм (проте на муніципальному рівні спостерігається зростання видатків на соціальну сферу). Такі тенденції пов'язані не тільки з суто економічними чинниками, а й з сучасними геополітичними реаліями, зокрема з діяльністю наднаціональних утворень. Так, Світовий банк вимагає від національних

урядів забезпечувати лише мінімальний рівень соціального захисту, а Всесвітня організація торгівлі підштовхує приватизацію медичного та соціального обслуговування. До позитивних аспектів діяльності наднаціональних утворень можна віднести встановлення міжнародних соціальних стандартів, стимулювання урядів деяких країн, як-от Бразилії, до активнішого впровадження національних соціальних програм, зокрема для подолання хронічної бідності.

І все ж, незважаючи на активну роль міжнародних організацій у стандартизації соціальної сфери, модель соціальної політики в кожній країні залишається унікальною, детермінованою не тільки зовнішніми, а й внутрішніми чинниками. Аналіз ситуації у восьми країнах показав, наскільки соціальна політика залежить від загального політичного контексту та історичних чинників, що його зумовлюють. Яскравим прикладом може слугувати Нова Зеландія, де попри явний поворот до неоліберальної моделі збережено універсальні соціальні програми, що виникли як альтернатива ліберальним підходам у Великобританії. Так само у Німеччині основу соціального забезпечення традиційно становить солідарне соціальне страхування, хоча медичне страхування фактично перетворилося на універсальну програму.

Вивчення ситуації в економічно розвинутих країнах світу утвердило в думці про те, що соціальну політику не можна розглядати як похідну від політики економічної. Зокрема, приклади Мексики та Бразилії свідчать: сам по собі економічний потенціал чи природні багатства не спричиняють соціальний розвиток. Звісно, багатші країни можуть дозволити собі виділити більше ресурсів на соціальні програми, але лише в тому випадку, якщо такий перерозподіл прибутків ідеологічно та суспільно прийнятний. Зрештою, найбільше витрачають на соціальну сферу (Швеція, Нова Зеландія) зовсім не найпотужніші економічно країни (США, Японія). Домінантою моделі соціальної політики, в основу якої покладено цінності соціальної справедливості, є повага до прав людини, зокрема до її права на соціальне забезпечення та гармонійний розвиток. Нині життя країн вимірюється й порівнюється не тільки за економічною потужністю, а й за рівнем людського розвитку.

Україні варто придивитися до розмаїтого світового досвіду та глобальних тенденцій. І на решті спробувати побудувати замість еkleктичної пострадянської нову модель сучасної соціальної

ної політики, співмірну її демографічній, культурній та економічній ситуації. Така перспектива вимагає глибшого осмислення наслідків для України тих змін, що відбуваються у відомих моделях соціальної політики, аналізу альтернативних шляхів реформування української системи соціального захисту населення, які б віддзеркалювали сучасні досягнення у впровадженні ефективних механізмів перерозподілу прибутків та надання соціальних гарантій в умовах посилення економічної глобалізації.

Висновки

Зміни геополітичних, економічних та соціальних умов призвели до того, що економічно розвинуті країни, хоча й не зазнавали таких радикальних політичних і економічних трансформацій, як соціалістичні, все ж змушені були переглядати свою соціальну політику, зокрема уявлення про рівень державних витрат на соціальну сферу. Проте питання впливу глобалізації на соціальну сферу та трансформації моделей соціальної політики залишаються предметом наукових дискусій. Одні фахівці заперечують принциповий вплив глобалізації на соціальну сферу, другі - виходять із нерівномірності її впливу на різні країни, треті - констатують наявність еволюційних змін у напрямі неоліберальної моделі соціальної політики, інші - применшують роль національних урядів у формуванні соціальної політики.

Наразі спільним для моделей соціальної політики економічно розвинутих країн є посилення ролі наднаціональних утворень, що виявляється у спробах гармонізації соціальних програм, насамперед базових програм соціального забезпечення. Разом із тим моделі соціальної політики в економічно розвинутих країнах зберігають значну частину властивих їм історичних рис, інструментів розв'язання соціальних проблем та традиційних джерел фінансування соціальних програм. Процеси глобалізації не привели до уніфікації соціальних програм та поглядів на соціальну політику. Виділення ресурсів на дер-

жавні соціальні програми залежить не так від рівня економічного розвитку країни чи її природних багатств, як від суспільних цінностей, зокрема уявлень про соціальну справедливість.

В економічно розвинутих країнах існують схожі тенденції в розвитку соціальної політики, а саме: розмивання «класичних» моделей соціального забезпечення і традиційних поглядів на соціальну політику, посилення орієнтації на роботу в громаді, активізація діяльності волонтерських та комерційних організацій, що надають соціальні послуги, впровадження ринкових відносин у систему соціального страхування, зокрема поширення приватного пенсійного страхування, поглиблення адресності програм соціальної допомоги, ширше застосування принципу перевірки матеріального становища у разі призначення матеріальної допомоги, зменшення ролі профспілок у регулюванні питань ринку праці.

Неоліберальний поворот у політиці, який безпосередньо вплинув на соціальну сферу, зокрема на скорочення її державного фінансування, не отримав послідовного продовження на глобальному рівні. Натомість набуває популярності ідея «Третього шляху», відповідно до якої держава розглядається як сила, що захищає ефективні громади та волонтерські організації, заохочуючи їх до розв'язання соціальних проблем. Ця теоретична платформа стає концептуальною основою для формування вихідних засад соціальної політики багатьох країн.

Зарубіжний досвід розробки та втілення соціальної політики має важливе значення для України, яка перебуває у пошуку дієвої моделі соціального захисту населення, охорони здоров'я, регулювання трудових відносин. Визначення стратегічних напрямів розвитку соціальної сфери в Україні потребує врахування сучасних тенденцій у соціальній політиці: одночасне використання інструментів, властивих різним моделям соціальної політики, здійснення децентралізації та диверсифікації надання соціальних послуг, створення умов для розвитку конкуренції в соціальній сфері.

1. *Timus R. M.* Social Policy: An Introduction.- London: Allen & Unwin, 1974.- 218 p.
2. *Mishra R.* Society and Social Policy / 2d ed.- London: MacMillan, 1981.-P. 101-134.
3. *George V., Wilding P.* Ideology and Social Welfare.- London: Routledge, 1985.- 172 p.
4. *Williams F.* Social Policy: A Critical Introduction.- Cambridge: Polity Press, 1989.- P. 21.
5. *Esping-Andersen G.* Three Worlds of Welfare Capita-

lism.- Princeton: Princeton University Press, 1998.- P. 32.

Лоренц У. Социальная работа в изменяющейся Европе.- К.: Ассоциация психиатров Украины, 1997.- С. 31-37.

Alcock P. The Comparative Context // International Social Policy: Welfare Regimes in the Developed World / Ed. by Aicock P., Graig G.- Hampshire; New York: Palgrave, 2001.- P. 16.

8. *Goldberg G. S.* Diminishing Welfare: Convergence toward a Liberal Model? // *Diminishing Welfare: A Cross-National Study of Social Provision* / Ed. by Goldenberg G., Rosenthal M.- Westport; Connecticut; London: Auburn House, 2002.- P. 342-343.
9. *Hudson R., Williams A. M.* Re-Shaping Europe: The challenge of new divisions with homogenized political-economical space // *Rethinking European welfare: transformation of Europe and social policy* / Ed. by Fink J., Lewis G., Clarke J.- London, Thousand Oaks and California: Sage, 2001.- P. 42.
10. *Epstein W. M.* American policy-making welfare as ritual.- Lanham, Boulder, New York and Oxford: Rowman and Littlefield Publishers, 2002.- P. 2.
11. *Deacon B.* Socially responsible globalization: The challenge for social security. Paper of the Year 2000 International Research Conference on Social Security.- Helsinki, 2000.- P. 7.
12. *Spicker P.* Introduction to Social Policy: On-line textbook, 2001.- <http://www2.rgu.ac.uk/publicpolicy/introduction/policy.htm>
13. *Лоренц У.* Там само.
14. *Weekers S., Pijl M.* Home Care and Care Allowance in the European Union.- Netherlands: NIZW, 1998.- 288 p; *Kari M.* Meeting with EU social policy: The experience of a new Member State.- Antwerpen-Apeldoorn: Maklu, 1998.- 272 p.
15. *Rosenberg J.* The Follies of Globalization Theory.- London and New York: Verso, 2000.- 205 p.
16. *Сленко А. О.* Соціальна держава - територія перемін.- Одеса: Вид. центр УДАЗ ім. О. С. Попова, 2000.- 280 с.
17. *Stoker G.* Life is a Lottery: New Labour's Strategy for the Reform of Developed Governance // *Public Administration*.- 2002.- V. 80.- №. 3.- P. 417-421.

Tetyana Semigina

SOCIAL POLICY OF ECONOMICALLY DEVELOPED COUNTRIES IN THE GLOBALIZED ERA

The relations between economic openness in the era of globalization and social (welfare) policies in industrialized countries has long been of interest to scholars in politics, economics, sociology, political philosophy. This paper is aimed at exploration of the recent changes in social policy that have been implemented in the industrialized countries. Despite increasing role of the international organizations in defining uniformed legal and political regulatory frames, the industrialized countries preserve the national models of welfare. So, it is possible to argue that national social policies are more domestic than international shaped. At the same time it is necessary to state the beginning of the social policy models erosion, that now incorporate different tools and methods.