

# Міфи соціальної політики, або 3 чого слі розпочати формування нової моделі

Анатолій Колот 22 січня 2010, 14:53

Публікація



Tweet

Поділитись

0



## Читайте також

[Експерт: Необхідно створити спецкомісії з контролю за виконанням прав інвалідів...](#)

«Дзеркало тижня.

Україна» №2,

22 січня 2010

[Прогнали рядно проблем третього сектору](#)

«Дзеркало тижня.

Україна» №2,

22 січня 2010

Нинішній стан соціальної сфери та рівень задоволення соціальних потреб в Україні загальновідомі. Наводити зайвий раз статистичні показники соціального розвитку — лише сумлінно демонструвати те, що більшість населення країни і без цього щоденно спостерігає в лікарнях, школах, дитсадках, сільських клубах, відчуває на собі, отримуючи зарплати, пенсії, купуючи ліки тощо.

Немає підстав заперечувати, що соціально-трудова сфера України в цілому і особливо суто соціальна її складова всі останні роки перебувала в полі зору держорганів, інших суб'єктів громадянського суспільства. Недостатньо, але обсяги її фінансування все ж таки збільшувалися. Проте ситуація на краще не змінилася, очікуваних результатів не досягнуто. В основі соціальної політики, що розроблялася і втілювалася останніми роками, чимало догм, хибних постулатів і міфів, які заперечуються результатами незалежних наукових досліджень та реальною практикою. Вирішення проблем часто лежить у зовсім іншій площині, ніж це розуміють владні структури та

суб'єкти громадянського суспільства.

Так, із самого початку ринкових трансформацій і дотепер на соціальну сферу поширюють суто ліберальну концепцію. Але робити це без створення економічних, правових, організаційних передумов розвитку державно-приватного партнерства в соціальній сфері, без задіяння нових організаційно-економічних механізмів функціонування соціальних інститутів означає свідомо чи несвідомо продукувати відносини, які неминуче спричиняють деградацію соціальної сфери, що власне й сталося в Україні. За індексом розвитку людського потенціалу ми займаємо 85-те місце у світі. Рейтинг країни знизився на сім позицій навіть у порівнянні з 2005 роком.

Значна частка існуючих інститутів соціальної сфери за своєю формою є державними. За організаційно-економічними і передусім фінансовими механізмами функціонування в них домінують відносини, характерні для Європи першої чверті ХХ століття. Подвійні стандарти, які де-факто стали нормою соціального розвитку, змушують населення України жити одночасно у двох вимірах, паралельних світах. Правові засади одного виміру закріплені Конституцією (проголошення соціальної держави, права на працю, освіту, охорону здоров'я, достатній життєвий рівень тощо) та ратифікованими Україною міжнародними нормами (конвенціями, хартіями, кодексами і т.ін.), які існують здебільшого де-юре. Інший вимір — це той, у якому реально протікає життєдіяльність людей, відтворюється трудовий потенціал, формується рівень життя більшості населення і в якому де-факто діють інші норми, стандарти, принципи, права, обов'язки. Отже, на практиці маємо неприпустимий розрив між тим, що закріплено в законодавчих актах, декларується на найвищих щаблях влади, і тим, що фактично формується та відтворюється на «полі» соціальної політики. Очевидним є зміст відповіді на питання: «Чи може за таких умов соціальна політика в державі формуватися на зрозумілих, прозорих, обґрунтованих засадах та принципах, бути справедливою і забезпечувати соціальну згуртованість?».

Наступна складова хибних парадигм і міфів — це поширена думка, що з економічним зростанням автоматично створюються передумови і можливості для розв'язання існуючих проблем у царині соціального розвитку. Звідси випливає й міф, що всі проблеми соціальної сфери лежать у ресурсній площині, а інституціональні перетворення є другорядними.

За такого підходу логічним видається намагання оцінити досягнення в соціальній сфері економічними показниками, констатацією їхньої динаміки безвідносно до реальних змін соціального буття. При цьому здебільшого використовуються середньостатистичні показники, які не дають реального уявлення про соціальну нерівність, масштаби і глибину бідності, про деформації у розподільчих відносинах і доступ усіх верств населення до користування суспільними благами тощо.

Неупередженими економічними дослідженнями доведено, а практичним досвідом підтверджено, що без активної соціальної політики, яка передбачає, зокрема, перерозподільчі заходи з боку держави, економічне зростання не є гарантією соціальної безпеки. І такі атрибути ринкових трансформацій, як значні масштаби і глибина бідності, маргіналізація багатьох верств населення, соціальна ізоляція, незгуртованість тощо, не будуть подолані і не самоусунуться лише за умов позитивної економічної динаміки.

На заваді формуванню цивілізованої моделі соціального розвитку є міф про те, що соціальна політика має бути похідною від економічної. Така другорядність, що дотепер мала місце, не випадкова, а є продовженням сприйняття людини лише як працівника, реалізація здібностей і самореалізація якого можливі лише на виробництві. Втім, умови й потреби розбудови економіки інноваційного типу та соціальної держави вимагають запровадження нових принципів формування соціальної політики, усвідомлення її нової ролі в забезпеченні соціальної динаміки. Слід виходити з того, що соціальна політика вже виросла з дотеперішніх рамок економічної політики, а загальна економізація політики, що була характерною і великою мірою виправданою в доіндустріальному та індустріальному суспільстві, яке сповідувало інші цінності, — це вже атрибутка вчорашнього дня. У державі соціального типу, в суспільстві, в якому людина розглядається не лише як чинник, а як головна цінність, мета соціально-економічного розвитку, економічна політика має

розглядатися виключно як складова соціальної політики, а не навпаки.

Вкрай потрібно бодай заронити усвідомлення, що соціальна сфера — це не суцільні витрати, а інститут, що формує передумови стабільності, стійкості та потенційного економічного зростання. Конче необхідно закласти нову парадигму формування планів, національних програм економічного розвитку. Змістові характеристики останніх мають задаватися соціальними стандартами, пріоритетами, параметрами. Тонни, метри, кілометри, обсяги видобування тощо мають бути за структурою, якістю, кількістю такими і тільки такими, як це впливає із соціальних потреб суспільства. Реальність же є такою, що при опрацюванні соціально-економічних рішень на всіх рівнях (починаючи з державного) на «виході» маємо, як правило, окремо суто економічні і суто соціальні заходи. При цьому в реальних розрахунках вплив соціальних чинників на економічну динаміку до уваги майже не береться.

В українському соціумі поширеною залишається думка, що природа соціальної політики пов'язана передусім із тим, що суспільство складається з економічно сильних та економічно слабких індивідів (домогосподарств), а інститутом, який має підтримувати слабких, створюючи умови для реалізації принципу соціальної справедливості, якраз і є соціальна політика. Таке трактування є звуженим, неповним і шкідливим. Це призводить до ототожнення соціальної політики із соціальним захистом або соціальним забезпеченням. Соціальна політика не може бути ефективною, якщо своїм об'єктом має виключно соціально вразливі верстви населення, які, безумовно, потребують уваги з боку держави і суспільства в цілому. Умови, необхідні для підтримки соціально уразливих груп непрацюючого населення, створюються зайнятими в суспільному виробництві, на яких можуть і повинні поширюватися заходи щодо їхньої соціальної підтримки та розвитку. Більше того, оскільки можливості реалізації соціальної політики залежать саме від сфери праці, то основою соціальної політики та соціального розвитку є саме соціально-трудова політика. Отже, соціальна політика стосується всього соціуму. На її полі перебувають і економічно сильні, і економічно слабкі.

Не має наукових підтверджень і поширена думка щодо необхідності двовекторності в реалізації соціальної політики, а саме, концентрації зусиль переважно на двох полюсах вікової піраміди населення країни — верхньому і нижньому. Сучасні виклики вимагають опрацювання нового вектора соціальної динаміки, за якого маємо не лише підтримувати демографічні полюси, а й вибудовувати соціальний баланс демографічних поколінь. Не можемо не зважати на те, що сьогодні дедалі більше стає уразливим населення середніх (працевдатних) вікових груп. Справді, в умовах, породжених зовнішніми і внутрішніми чинниками, а саме зростаючої гнучкості ринку праці, небаченої мобільності виробництва, наявних і потенційних структурних зрушень, асиметрії в розвитку ринку праці та ринку освітніх послуг, поглиблення диспропорцій у структурі робочих місць тощо, в чимдалі більш нестійкому стані опиняється працевдатне населення, яке має не лише забезпечувати свій добробут, а й виконувати істотні соціальні обов'язки стосовно дітей і членів сім'ї похилого віку. Втім, нині саме населення середніх вікових груп залишається на узбіччі загальної соціально-економічної політики. Ліва частина чинників, що впливають на життєдіяльність і добробут працевдатного населення, перебуває у площині ринку праці, який розвивається в основному під впливом загальної економічної кон'юнктури. У таких умовах особливого значення набуває державна політика зайнятості як складова соціальної політики стосовно працевдатного, економічно активного населення. Тому місію соціальної політики в сучасних умовах не слід пов'язувати ні із захистом соціально уразливих верств населення, ні зі створенням умов для фізіологічного виживання людини, ні з пом'якшенням соціальних конфліктів, що виникають через відсутність балансу інтересів сторін і суб'єктів соціально-економічних відносин, хоча, безумовно, все це і важливо, і актуально.

Сучасна соціальна політика — це продукт розвитку людської цивілізації, це інститут, що створює передумови задля того, щоб кожен індивід вирішував наявні соціальні проблеми не самотужки, а з допомогою потенціалу держави, підприємницьких структур, інших суб'єктів громадянського суспільства. Соціальна політика в нинішньому її розумінні — це не стільки соціальний захист, соціальне забезпечення, скільки закладання підвалин соціального виміру, соціального розвитку. Головне, на що суспільство має розраховувати від реалізації соціальної політики, — це досягнення сучасних соціальних стандартів людського

розвитку. Причому розвитку повинні підлягати всі умови життєдіяльності людини на всіх етапах її життєвого циклу. Отже, основними складовими соціальної політики мають бути розвиток трудового потенціалу, інтелектуалізація процесів праці, сприяння продуктивній зайнятості, забезпечення гідних умов та гідної оплати праці, розвиток соціальної сфери та створення гідних умов життєдіяльності для тих, хто ще чи вже не може себе захистити.

Ще один міф, який маємо подолати задля унеможливлення деградації соціального розвитку, — це існуючі твердження, що умови глобалізації знижують роль держави у виробленні та здійсненні соціальної політики, яка має перейти переважно у відання інших інститутів громадянського суспільства. Частиною цього міфу є твердження, що в провідних країнах світу знижується роль держави в реалізації соціальної політики і домінують суто «захисні» її важелі. Насправді реальністю для більшості країн Заходу є масштабність, розширення та ускладнення функцій держави в соціально-трудої сфері (що відбувається під впливом процесів глобалізації), а не зниження ролі національної держави в цій царині. Інша річ, що методи впливу національних урядів на соціально-трудої сферу та соціальний розвиток, діапазон їхньої регулюючої діяльності є іншими, ніж це було 10—15 років тому. Великим перебільшенням є твердження про крах моделей соціальної держави під тиском глобалізації та інших викликів сьогодення. Не мають практичного підтвердження ідеї «дешевої», «малої» держави, мінімального її втручання в соціально-економічне буття.

Потребує критичного сприйняття й поширена в суспільстві думка, що державний бюджет України був в останні роки надміру соціальним. Перш ніж підтвердити чи заперечити цей висновок, маємо визначитися з критеріями рівня соціальності бюджету. Автор поділяє позицію тих економістів, які за критерій соціальності головного фінансового плану вважають не стільки структуру його видатків, скільки його спроможність вирішувати наявні соціальні проблеми. Якщо керуватися цим критерієм, то маємо всі підстави стверджувати, що для українського бюджету в найближчій перспективі немає загрози бути соціальним, оскільки його фінансові спроможності унеможливають гідне розв'язання наявних соціальних проблем і власне «соціалізацію» економічних відносин на рівні європейських вимог.

Водночас владні структури, інститути громадянського суспільства можуть і повинні виходити з тих передумов, що будь-який бюджет за своєю суттю та призначенням має бути здебільшого соціальним, оскільки такою є його природа. Суспільство, його суб'єкти свідомо відраховують частку зароблених доходів для усупільненого, централізованого розв'язання нагальних проблем — передусім соціального характеру — через інститут місцевих і державного бюджетів.

Наступний міф, що сприяє поглибленню асиметрії між економічним і соціальним розвитком, — це нав'язана суспільству думка про те, що становлення ринкової економіки неминуче пов'язане з істотним розшаруванням, зростаючою нерівністю. Під цим гаслом упродовж двох останніх десятиліть здійснювалися розподільчі і перерозподільчі процеси, наслідком яких стали гострі диспропорції в соціальній сфері, що проявляються, по-перше, в непомірній нерівності доходів та бідності населення, а, по-друге, в безмежно високій нерівності розподілу власності.

Розподіл ресурсів, доходів тощо справді завжди характеризується певною мірою нерівності. Остання є системною характеристикою розподільчих відносин у сфері доходів і розподілу суспільних благ у цілому. За однакових обсягів ресурсів доступність до них конкретних груп населення і окремих індивідів може варіювати в широких межах. Втім, наукою доведено і підтверджується практикою, що нерівність повинна «вписуватися» в суспільно прийнятні межі, що значні масштаби і глибина нерівності не є іманентними характеристиками ринкового господарства. Дослідження, проведені в останні роки Світовим банком, іншими міжнародними організаціями, засвідчують негативний вплив надмірної нерівності на економічне зростання. Зазначимо також, що ціла низка досліджень, побудованих на динамічних моделях ринку, засвідчують, що зростання нерівності, яке не стримується прогресивними податками та перерозподілом доходів, призводить до істотного зростання доходів лише багатих і зубожіння практично всіх інших верств населення.