

ЕФЕКТИВНІСТЬ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ: МЕТОДИЧНІ ПІДХОДИ ДО ОЦІНЮВАННЯ ТА СВІТОВА ПРАКТИКА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

*Помаза-Пономаренко А. Л.,
к.держ.упр., провідний науковий співробітник,
Національний університет цивільного захисту України,
м. Харків*

Проаналізовано стан фінансового забезпечення державної соціальної політики в економічно розвинених країнах і в Україні. Висловлено та перевірено тезу щодо впливу динаміки темпів зростання ВВП на питому вагу соціальних витрат цих держав.

Ключові слова: державна політика, соціальний розвиток, методичні підходи, зарубіжний досвід.

*Pomaza-Ponomarenko A. L.,
PhD in Public Administration,
Senior Research Assistant of National University of Civil Defense of Ukraine, Kharkiv*

THE EFFECTIVENESS OF THE IMPLEMENTATION OF GOVERNMENT SOCIAL POLICY: METHODOLOGICAL APPROACHES TO EVALUATE AND INTERNATIONAL PRACTICE TO ENSURE IT

The analysis of the condition of financial support of the state social policy in the economically developed countries and in Ukraine was made. The idea about the influence of the GDP growth rates dynamics on the share of social expenditures of these states was expressed and verified.

Key words: state policy, social development, methodological approaches, foreign experience.

Постановка проблеми. Немає жодної країни з високорозвиненою економікою, яка б усунулася від регулювання ключових соціальних і економічних процесів [1]. Зважаючи на це, актуальним є здійснення науково-методологічної характеристики особливостей державноуправлінської практики забезпечення стабільного розвитку соціальної сфери за кордоном із метою її використання в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Слід констатувати, що має місце зростання інтересу й уваги науковців (В. Бакуменка, С. Білої, О. Бобровської, І. Дегтярєвої, М. Долішнього, С. Домбровської, К. Дубич, Я. Жаліло, О. Іляш, М. Кравченко, Е. Лібанової, П. Ситник, В. Скуратівського, А. Халецької та ін.) до питань державної політики щодо забезпечення соціального розвитку. Однак пошук оптимальної моделі такого розвитку зумовлює необхідність проведення подальших науково-методологічних розробок щодо визначення найбільш ефективних сценаріїв реалізації державою соціально орієнтованої політики з урахуванням низки об'єктивних і суб'єктивних чинників, які впливають на неї.

Отже, **метою статті** є дослідження сучасного стану фінансового забезпечення державної соціальної політики за кордоном і в Україні, а також обґрунтування методичних підходів до оцінювання ефективності реалізації такої політики.

Виклад основного матеріалу дослідження. Дослідження соціально-економічної динаміки та її впливу на стан функціонування державної соціальної політики дозволяє з'ясувати сучасні тенденції її розвитку, а, відтак, урахувати його циклічність, якщо така наявна. Слушним є зауваження низки науковців (Н. Старостенко, О. Саєнко,

В. Колосова, Н. Слинко), що динамічність економіки безпосередньо залежить від соціального й інноваційного прогресу, що, з одного боку, супроводжується значними витратами, залученням інвестицій, а з другого – може породжувати циклічні коливання [3]. Дослідження подібного впливу вимагає здійснення узагальнення, що досягається за рахунок емпіричних даних щодо розвитку соціально-економічних систем. На наше переконання, інформаційну основу такого дослідження можуть становити дані, зокрема Організації економічного співробітництва і розвитку, які нею згруповані по відношенню до країн у межах тієї або іншої моделі їх розвитку.

Під час Всесвітнього економічного форуму в Давосі в 2015 р. було висловлено прагнення (у т. ч. Організацією економічного співробітництва і розвитку [4]) щодо поглиблення транскордонного співробітництва з Україною, важливості для неї адаптації найкращих світових практик (у контексті модернізації системи її державного управління), які напруцювала така Організація.

Як відомо, розвиток державної соціальної політики детермінується економічною еволюцією. Наявна загальна гіпотеза, що це може виражатися у зростанні / зниженні соціальної активності й орієнтації держави шляхом зростання / зниження обсягів державної соціальної підтримки і “фінансових масштабів” відповідних соціальних програм. Ця гіпотеза передбачає перевірку декількох припущень і варіантів розвитку подій, а саме: у яких циклах (коротко-, середньо- або довгострокових) коливання економічної активності впливають на стан державної соціальної політики, визначаючи при цьому обсяг державних витрат. Уважаємо, що здійснити таку перевірку гіпотези можливо, по-перше, шляхом зіставлення динаміки зміни питомої ваги державних витрат у соціальній сфері (йдеться про витрати на освіту, охорону здоров'я, пенсії та інші соціальні виплати тощо). А, по-друге, за умови порівняння динаміки зміни питомої ваги державних витрат та рівня ВВП на душу населення.

Організацією економічного співробітництва і розвитку виокремлено декілька моделей державної соціальної політики, зважаючи на вплив економічних процесів, що відбуваються в тій чи тій країні. Проте таке визначення еластичності соціальних витрат держави залежно від стану економіки та зміни темпів її розвитку є корисним у середньо- і довгостроковій перспективі.

Уважаємо, що дати оцінку, в т. ч. прогнозу, щодо фінансової підтримки державної соціальної політики на довгостроковий період видається можливим також за допомогою положень загальнодержавних соціальних програм. Вони – своєрідний індикатор кількісної характеристики зазначеної політики.

Варто зазначити, що динаміку державної соціальної політики можна представити як зміну обсягів, напрямків і масштабів реалізації соціальних заходів. Практика її (динаміки) визначення показує, що математично вона може бути виражена крізь призму зміни питомої ваги державних соціальних витрат у валовому внутрішньому продукті. Разом із тим, динаміка розвитку економіки здебільшого відображається в темпах приросту реального валового внутрішнього продукту й у закономірностях коливань економічної кон'юнктури. Крім того, поширеним є включення до аналізу стану державної соціальної політики й іншого інформаційно значущого показника – темпу приросту ВВП на душу населення.

На підставі емпіричних даних щодо розвитку соціально-економічних систем Організації економічного співробітництва і розвитку [4] у період з 1985 р. по 2015 р. може бути здійснено відповідний розрахунок, характеристика та прогноз загальних закономірностей еволюції сучасної світової економіки, а також оцінено їх вплив на розвиток соціальної політики тієї або іншої держави. Цей період (1985–2015 рр.) отримав назву Кондратьєвського [Там само].

У ХХ ст. установилася синхронність кризових фаз національних і світових циклів, унаслідок чого кон'юктурні цикли та цикли економічного розвитку фактично збіглися. Це дозволяє проектувати тенденції впливу, виявлені в окремих країнах, на всю світову економіку. Очевидним при цьому є те, що довгі хвилі (зокрема, Кондратьєвська) соціально-економічного розвитку формуються за рахунок середніх і коротких.

Аналіз інформаційно-аналітичного матеріалу [4] дозволяє стверджувати, що питома вага державних соціальних витрат у ВВП країн, що входять до Організації економічного співробітництва і розвитку, становила майже 16 % (у 1985 р.), а в 1995 р. відбулося її зростання та стабілізація в межах 20 %. При цьому фази економічного циклу в період 1985–2015 рр. здійснювали помірний вплив на інтенсивність фінансових витрат на реалізацію соціальних програм у державах, що входять до Організації економічного співробітництва і розвитку.

Організацією економічного співробітництва і розвитку проведено зіставлення й умовно виокремлено декілька груп держав, які відповідають таким моделям державної соціальної політики:

- 1) англосаксонська модель, до якої входять США, Канада й Англія;
- 2) європейська модель, представлена країнами-членами ЄС;
- 3) скандинавська модель, яку формують Норвегія, Швеція, Фінляндія;
- 4) східно-азіатська модель, до неї віднесені Японія, Південна Корея, Гонконг,

Сінгапур;

5) “пострадянська модель”, сформована з числа Угорщини, Польщі, Росії, Чехії, Словаччини й України [Там само].

Розгляд темпів зростання реального ВВП, ВВП на душу населення і питомої ваги державних соціальних витрат у країнах, які впровадили англосаксонську її модель, дозволяє визначити такі закономірності: у США темпи зростання економіки в цілому з 1985 р. по 2015 р. знаходилися в діапазоні 15 %, і не перевищували аналогічні показники, розраховані по відношенню до всіх країн, що входять до Організації економічного співробітництва і розвитку. Щодо питомої ваги державних соціальних витрат у ВВП у США, то вона стабільно знаходилася на рівні 10–15 % (із середнім медіанним значенням 15 %). При цьому для США характерна значна залежність інтенсивності впровадження та фінансування державних соціальних програм відносно економічної кон'юнктури, а також порівняно невисока частка державних соціальних витрат. Це відбувається за рахунок наявного високорозвиненого механізму зворотного зв'язку, налагодженого під час формування та реалізації державної соціальної політики, яка відзначається виваженим вирішенням завдань соціального захисту та розвитку й оперативним реагуванням на зміни стану економіки.

Майже аналогічна ситуація спостерігалася в Англії. Однак питома вага державних соціальних витрат у ВВП цієї країни протягом досліджуваного періоду в середньому була на 2–4 % вищою, ніж у США. Це, безперечно, з одного боку, указує на особливе місце цієї країни в англосаксонській групі, а з другого боку, дозволяє віднести економічну систему Англії до європейської групи країн, виокремлених Організацією економічного співробітництва і розвитку.

Слід відзначити, що протягом аналізованого періоду в Німеччині державні соціальні витрати зберігають відносну стабільність (коливаються біля позначки 25 % ВВП). У Франції аналогічні значення було досягнуто в 1990 р., проте, починаючи з 1999 р., ця держава впритул наблизилася до 30 %, що притаманно, насамперед, скандинавській моделі [3; 4].

Типові риси скандинавської моделі державної соціальної політики має Швеція. У ній протягом 1985–2015 рр. спостерігається збереження на одному й тому ж рівні

значення показника питомої ваги соціальних витрат держави у ВВП, а саме: 28-30 %. Подібну ситуацію можна побачити в економіці Фінляндії, у якій діапазон значень питомої ваги таких витрат становив 20-35 % у досліджуваному періоді. Цікаво, що економіка Швеції й Фінляндії при значних зниженнях темпів економічного зростання в усьому світі (у 2008 р.) реагувала відносним підвищенням соціальних витрат.

Окрему групу утворюють держави східно-азіатської моделі державної соціальної політики. У цій моделі особливе місце посідає Японія. До 1993 р. її було притаманне деяке зниження динаміки темпів зростання економіки разом із їх великим діапазоном коливань (з 5 до 20 %), порівняно з державами Європи. Проте така ситуація супроводжувалася стабільними значеннями питомої ваги державних соціальних витрат у ВВП [4].

Стосовно групи країн пострадянського простору, то її виділено з огляду на таке: у середині ХХ ст. СРСР вдалося досягти 20 % державних соціальних витрат у достатньо короткі терміни й утримати цей показник забезпечення соціальних гарантій на високому рівні протягом 30 років [1]. Відтак, цей прецедент у світовій економічній історії отримав назву "радянська модель державної соціальної політики". Дослідження стану соціально-економічного розвитку в постсоціалістичних державах є дещо ускладненим. Оскільки становлення ринкових відносин у деяких із них остаточно ще не відбулося, тому значення їх макроекономічних індикаторів не можна оцінити таким же чином, як і в країнах із стабільним соціально-економічним розвитком. Крім того, наявні певні труднощі щодо використання методик розрахунку цих макроекономічних показників, адже вони є відмінними від тих, що застосовуються в інших країнах. Проте дія низки об'єктивних і суб'єктивних факторів зближує тренди розвитку соціальної політики постсоціалістичних країн з європейськими.

Щодо України, то її бюджетні пріоритети суттєво відрізняються від тих, що притаманні країнам-членами Євросони, зокрема щодо видатків на охорону здоров'я, освіти, виплату пенсій, допомоги по безробіттю, соціальних виплат від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань тощо (таблиця).

Таблиця

Структура державних видатків країн Європейського Союзу й України
(за структурно-функціональною класифікацією у 2014 р.)

№ з/п	Сфера, на підтримку розвитку якої виділяються державні кошти	ЄС-28		Україна	
		% до ВВП	%	% до ВВП	%
1	Соціальна безпека, що передбачає соціальні захист і забезпечення	19,6	39,9	14,5	28
2	Охорона здоров'я	13,9	24,4	13,1	22,7
3	Освіта, духовний, культурний і фізичний розвиток	6,4	17,1	5,2	14
4	Економічна діяльність	4,0	8,2	3,8	7,5
5	Правопорядок, безпека й оборона	3,1	6,9	12,9	23,9
6	Житлово-комунальне господарство	0,9	1,7	1,1	3,1
7	Екологічна безпека	0,9	1,7	0,4	0,8
8	Усього	49,1	100,0	51,0	100,0

Джерело: складено на підставі [2-4]

Зважаючи на данні Державної служби статистики України [2], можемо наповняти, що в нашій державі значною мірою перевищено обсяг видатків на соціальні захист і забезпечення, порівняно з країнами зони ЄС-28, в яких вони становлять 1,9 % від ВВП. Питома вага зазначених видатків в Україні складає майже половину

від загального обсягу та становить відповідно 6,5 % ВВП. Витрачання таких значних обсягів фінансових ресурсів на реалізацію державою своїх соціальних функцій зумовлює формування бюджету “проїдання”. Однак подібну видаткову політику можуть собі дозволити ті країни, які запровадили систему державного соціального страхування. Зважаючи на загальносвітову тенденцію старіння населення та міграцію значної кількості працездатного населення України за кордон, продовження нею наявної бюджетної політики є неприпустимим, адже змушує збільшувати частку соціальних видатків. Це в найближчому майбутньому негативно може позначитись на фінансовій стабільності України і темпах розвитку її економіки.

Висновки з даного дослідження. Отже, проаналізувавши динаміку темпів зростання ВВП і питому вагу соціальних витрат у економічно розвинених країнах (США, ЄС, Близького Сходу тощо) і постсоціалістичних державах можемо стверджувати, що висунута гіпотеза щодо існування залежності між цими показниками і циклічність у розвитку державної соціальної політики може бути підтверджена лише частково. Оскільки в період спаду середньої хвилі економічного циклу відбувається незначне зростання питомої ваги соціальних витрат держави (власне, її соціальної активності). В економічно розвинених країнах воно здебільшого може тривати 1-2 роки. Наявність такого часового обмеження пояснюється тим, що державним органам потрібен час, щоб оцінити і відкоригувати свою видаткову політику, щоб мінімізувати негативні наслідки уповільнення темпів економічного зростання.

Щодо України, то в ній можна спрогнозувати розвиток соціальної політики у двох напрямках – позитивному (діяльнісному) та негативному (інерційному). Якщо економіка України буде розвиватися інерційним шляхом, то варто очікувати зростання питомої ваги соціальних витрат. У цьому випадку існує значна ймовірність того, що зростання якості та рівня життя населення не відбудеться через декілька середньострокових циклів.

Порівняння вищезазначених показників дозволяє також визначити таке: відносно стабільний і високий рівень державних соціальних витрат (близько 20 %) досягається за умови проходження декількох середньострокових економічних циклів. У їх межах відбувається адаптація господарської системи до наявних ринкових відносин, а також усталене забезпечення державою задекларованих соціальних гарантій. Подібна тенденція охоплює визначення певного оптимуму щодо здійснення соціальної політики та державних соціальних витрат. Досягнувши цього оптимального рівня, та чи інша країна прагне його зберегти, адже він сприяє ефективній і виваженій реалізації основних соціальних функцій держави.

Список використаних джерел

1. Дмитрук П. М. Особливості зарубіжної практики забезпечення безпеки в соціально-економічній сфері [Електронний ресурс] / П. М. Дмитрук. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10dpmses.pdf>.
2. Офіційний веб-сайт Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/>.
3. Старостенко Н. Бюджетна підтримка ЄС в Україні [Електронний ресурс] / Н. Старостенко, О. Саєнко, В. Колосова, Н. Слинко ; за заг. ред. Н. Старостенко. – К. : ФОП Москаленко О.М., 2014. – 60 с. – Режим доступу : <http://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/55d2e382c5886.pdf>.
4. OECD Factbook 2016: Economic, Environmental and Social Statistics [Electronic resource]. – Paris : OECD, 2016. – Access to: http://www.iberglobal.com/files/2016/oecd_factbook_15_16.pdf.

Надійшла до редколегії 18.10.2016 р.