

ФРАНЦУЗЬКИЙ ТА БРИТАНСЬКИЙ ДОСВІД СИСТЕМ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ

У статті аналізується досвід Франції як представника континентальної системи соціального захисту та Великої Британії, чий досвід відноситься до англосаксонської системи. Показані позитивні риси та наслідки кожної із зазначеної систем.

Ключові слова: континентальна модель, англосаксонська модель, соціальний захист, соціальна напруга, демографічні і економічні зміни.

В статье анализируется опыт Франции как представителя континентальной системы социальной защиты и Великобритании, чей опыт относится к англосаксонской системе. Показаны позитивные стороны и последствия каждой из отмеченной систем.

Ключевые слова: континентальная модель, англосаксонская модель, социальная защита, социальное напряжение, демографические и экономические изменения.

In the article experience of France is analysed as a representative of the continental system of social defence and Great Britain, whose experience behaves to the anglo-saxon system. Positive sides and consequences are rotined each of marked systems.

Key words: continental model, anglo-saxon model, social defence, social tension, demographic and economic changes.

Наявність розвинених систем соціального захисту є фундаментальним компонентом і відмінною особливістю європейської моделі ринкового господарства. Відповідні інститути виконують важливу роль у послабленні соціальної напруги, що виникає в результаті демографічних і економічних змін.

Метою даної статті є аналіз французького досвіду реформування системи соціального захисту, що відноситься до континентальної моделі, та британського, чий досвід відноситься до англосаксонської системи.

Щодо французької моделі соціального захисту, то перш за все варто зазначити, що її економічні реорганізації супроводжувалися поступовою зміною соціальної компоненти в їх безпосередньому зв'язку. Мета реформування системи соціального захисту у Франції полягає в підвищенні конкурентоспроможності національного бізнесу через зменшення соціальних витрат.

Так, у 2004 року лише на програми в галузі соціального забезпечення було витрачено 29,1 % ВВП (480,4 млрд євро). Упродовж 1990-2003 рр. рівень соціального перерозподілу доходів там збільшився з 26,5 до 29,9 %, найвищий показник – 30 % – зафіксовано у 2003 року. При цьому темпи зростання соціальних витрат перевищували темпи ВВП протягом 8 з 13 років цього періоду (вище 0,9 процентних пунктів на рік) [1, с. 31].

По суті це означає перехід до соціальної політики англосаксонського типу, основна ідея якої

полягає у зменшенні податків для підприємців (а також зменшення витратної частини державного бюджету) у поєднанні з покладанням частини витрат на безпосередніх споживачів соціальних благ. Подібні реформи проведені в більшості розвинених країн. У Франції демонтаж застарілої системи і розбудова нової довгий час гальмувалися політичним чинником – небажанням як соціалістів, так і правоцентристів утрачати підтримку електорату. Проведення реформ стало можливим після перемоги правоцентристів на президентських і парламентських виборах 2002 року, коли переважна більшість виборців об'єдналася докола них у боротьбі з Ле Пеном. Але згодом відсутність компромісу у французькому суспільстві знову стала чинником уповільнення соціальних реформ.

Система соціального захисту, що склалася ще в післявоєнні роки, дійсно відображала високі досягнення французьких трудящих у галузі соціальних завоювань і була однією з найкращих на Заході, але водночас і однією з найдорожчих. Сьогодні соціальні виплати складають майже половину обов'язкових відрахувань – 21 % з 43,7 % ВВП у 2005 р. (один з найвищих показників в ЄС). За допомогою цієї системи фінансуються, зокрема, працевлаштування, пенсійне забезпечення, охорона здоров'я. Джерелами покриття витрат слугують засоби підприємців, держави і трудящих (відповідно 60, 20 і 20 %). Нововведення торкаються

фінансування трьох секторів: забезпечення працевлаштування, пенсійної системи і охорони здоров'я [2, с. 44].

Через високий рівень безробіття проблема працевлаштування стала центральною в соціальній політиці французької держави. До кризи середини 1970-х років ринок праці відчував дефіцит пропозиції робочої сили. Але впродовж 1973-1980 рр. безробіття виросло з 1,9 до 8,6 % і продовжує збільшуватися. І в 1990-і роки ХХ ст. і на початок ХХІ ст. французький показник постійно випереджає середній по ЄС-15. 2005 року він, за даними Євростату, склав 9,9 і 7,9 % відповідно. Французьке безробіття більшою мірою торкається молоді. У 2005 р. рівень безробіття для осіб 15-29 склав 17,3 %. Ще однією особливістю французького безробіття є висока питома вага тривалого (понад рік) і надтривалого (понад два роки) безробіття – 42,5 і 21,6 % відповідно того ж 2005 року [3, с. 44].

Що стосується державного регулювання французького ринку праці, його методи залежать від того, які політичні сили перебувають при владі. І право-, і лівоцентристські уряди використовували переважно бюджетний інструментарій. Однак ліві пропонували в основному пряме бюджетне фінансування боротьби з безробіттям: розширення зайнятості безпосередньо в державному секторі, прийняття і реалізацію дорогавартісних цільових бюджетних програм. При цьому істотна частка витрат перекладалася на підприємців, які не лише сплачували високі податки і соціальні внески, але і змушені були відповідно до законів Роб'єна-Обрі (кінець 1990 р.) оплачувати 35-годинний робочий тиждень практично за ціною 39-годинного.

У результаті рівень безробіття наприкінці 1990-х років став знижуватися вперше за чверть століття. Проте такий позитивний ефект у подальшому спричинив наростання бюджетного дефіциту, який на той момент уже був досить значним, і до падіння макроекономічних показників (зокрема, динаміки продуктивності праці). Окрім цього, з погіршенням економічної ситуації у світі наприкінці 2001 р. рівень безробіття став знову підвищуватися.

У 2003 р. уряд правих сил здійснив спробу зміни курсу щодо вирішення проблеми безробіття. Підставою для цього були дві причини: ідейні міркування і необхідність виконувати сповна конкретні економічні завдання, зокрема підвищувати ефективність економічного зростання. Темпи приросту продуктивності праці в 1997-2001 рр. виявилися нижчими, ніж у середньому по ЄС-15 (відповідно 1,8 і 2,2 %). «Навіть якщо відкинути ідеологічну риторіку, – відзначали французькі дослідники, – аналіз ситуації зі всією очевидністю засвідчує: подальше залучення в економіку низькооплачуваних працівників із невисокою продуктивністю абсолютно неефективне» [4, р. 2]. Також праві політичні сили повинні були реагувати на запит малих і середніх підприємств, які склали значну частину їх електорату, щодо зростання трудовитрат. При переході на 35-годинний робочий тиждень останнє торкнулося майже всіх компаній.

Праві політичні сили оголосили створення нових робочих місць одним з головних пріоритетів своєї економічної і соціальної політики. Це був правильний крок, враховуючи складну ситуацію на ринку праці. Було навіть проголошено гасло – «битва за зайнятість». Утім, зберігаючи вірність своїй ідеології та своїй стратегії, добиватися створення робочих місць вони вирішили не за рахунок прямого бюджетного фінансування, а за рахунок часткового субсидування розширення зайнятості в підприємницькому секторі. Так, 2003 р. були згорнуті бюджетні програми працевлаштування молоді та фактично скасовані закони Роб'єна-Обрі. У 2004 р. був прийнятий План соціального єднання. Основними інструментами його втілення в життя стали всім так звані трудових договорів субсидування. Сутність їх полягала в тому, що держава або відповідні недержавні організації частково оплачують працевлаштувачеві кожне створене робоче місце (інший варіант – зниження підприємницьких внесків до соціальних фондів). Кожен вид договорів охоплює певну групу осіб, які шукають роботу.

Головні серед договорів субсидування – Договір включення в трудову діяльність і Договір майбутнього. Обидва вони поширюються на осіб, які отримують Мінімальний дохід включення та інші так звані мінімуми. Перший застосовується у приватному секторі та до тих, хто втратив роботу більше року, а другий – у державному секторі і при меншому терміні пошуків роботи (від півроку). Договори передбачають надання постійного або тимчасового робочого місця, на повний або неповний робочий час (але не менше 20 годин на тиждень), з оплатою праці, пропорційною відпрацьованому часу, помноженому на почасовий СМІК (мінімальна гарантована міжгалузева оплата праці).

Серед документів Плану соціального єднання – сумнозвісний Договір першого найму, який стосувався компаній з кількістю зайнятих, менше 20. Відповідно до французького законодавства, звільнити працівника досить складно як з економічних, так і з яких-небудь інших підстав (наприклад, службова невідповідність, постійні порушення трудової дисципліни тощо). Саме тому французькі підприємці наймають на роботу працівників украй неохоче, розуміючи, з якими труднощами доведеться зіткнутися в разі потреби їх звільнення. Цим пояснюється особливе небажання підприємців брати на роботу молодих людей, які не мають ані досвіду, ані відповідних рекомендацій.

Договір першої позики мав деякі особливості, що відрізняють його від інших договорів Плану соціального єднання. По-перше, він ставав безстроковим при проходженні особою, яка уклала цей договір, дворічного випробувального терміну. По-друге, ним передбачалася звичайна заробітна плата, а не така, що базується на почасовому СМІК. По-третє, найманий працівник відразу отримував всі права і гарантії, обумовлені правовим статусом найманої особи. При розірванні договору працевлаштувачем, працівнику, який мала бути надана істотна допомога, а також для нього передбачався при-

скорений пошук нового робочого місця службами зайнятості.

Ліберальна модель соціального захисту має певні власні особливості. І у цьому зв'язку варто розглянути англосаксонську модель соціального захисту, що ґрунтується на основних положеннях доповіді В. Беверіджа, представлених урядом ще в період Другої світової війни – в 1942 року. Її ідейними витоками стала теорія Дж. Кейнса про те, що динаміка суспільного виробництва і зайнятості визначається платоспроможним попитом, а отже, необхідним перерозподілом доходів на користь соціальних груп з низькими доходами. В. Беверідж запропонував організувати систему соціального захисту на основі двох принципів. На принципі загальності (універсальності), тобто поширенні її на всіх громадян, що потребують матеріальної допомоги, і на принципі одноманітності та уніфікації соціальних послуг, що виражалося в однаковому розмірі пенсії і допомоги, а також умов їх виплат. Умову «допомога дорівнює внеску» В. Беверідж уважав соціально справедливою, а тому в більшості випадків дотримувався принципу рівності пенсії і допомоги, незалежно від розміру втраченого доходу. В основі цієї моделі була ідея про те, що будь-яка людина, незалежно від її приналежності до активного населення, має невід'ємне право на мінімальний соціальний захист, а отже, залежність соціальних виплат від попередніх відрахувань суперечить ідеї рівності людей. Сутність концепції В. Беверіджа полягала в гарантуванні кожному певного доходу, що дозволяє задовольнити мінімальні потреби в їжі, житлі та медичному обслуговуванні.

Таким чином, засадничим принципом даної моделі є принцип розподільної справедливості, оскільки йдеться не про професійну (як в моделі Бісмарка), а про національну солідарність. Фінансування таких систем соціального захисту здійснюється як за рахунок страхових внесків, так і із загального оподаткування. Зокрема, допомога сім'ям і охорона здоров'я фінансуються з державного бюджету, інші соціальні виплати – за рахунок страхових внесків найманих працівників і працедавців. На відміну від бісмарківської, ця модель включає соціальне страхування з досить низькими виплатами і соціальну допомогу, яка відіграє тут провідну роль. Характерним моментом є також повсюдне застосування перевірки доходів, обов'язкової для отримання соціальної допомоги.

Усередині англосаксонської моделі є деякі відмінності. Так, в Англії безкоштовні медичні послуги надаються всім громадянам незалежно від рівня їх доходу, а в Ірландії – лише низькооплачуванним працівникам.

Слід звернути увагу на певні особливості британської системи соціального захисту. По-перше, відсутність спеціальних, організаційно оформлених інститутів, що займаються страхуванням конкретних видів соціальних ризиків, – старість, хвороба, безробіття, нещасні випадки на виробництві та ін. Усі програми соціального страхування утворюють єдину систему. По-друге, велика роль у забез-

печенні соціальними послугами державних установ, а також (так історично склалося) їх тісний зв'язок з приватними страховими програмами.

Уніфікована система соціального захисту, що охоплює практично все населення країни, поділяється на дві найбільші підсистеми:

- національне соціальне страхування, що включає програми пенсійного страхування, забезпечення по інвалідності, страхування від нещасних випадків на виробництві, підтримки материнства, соціальної допомоги, а також страхування тимчасової непрацездатності (допомога в разі хвороби);

- національна охорона здоров'я, що надає медичні послуги всім громадянам (окрім виплат щодо тимчасової непрацездатності), а також іноземцям, що проживають на території Англії тривалий час.

У нинішньому національному соціальному страхуванні можна виділити три основні види соціальних програм: обумовлені попередніми внесками страхові схеми; не засновані на внесках програми, пов'язані з перевіркою соціальних потреб (соціальна допомога), а також соціальні програми, не сформовані на підставі внесків, орієнтовані на певні групи населення.

Програми першого виду, запроваджені на підставі концепції В. Беверіджа ще у середині 40-х років ХХ ст., передбачали створення єдиного страхового фонду, який формується з відрахувань найнятих працівників, працедавців і з державних дотацій. За рахунок коштів цього фонду фінансуються пенсійне і медичне страхування, допомога у разі хвороби і пенсії по інвалідності. Англійську систему соціального страхування відрізняє від існуючих систем в інших країнах ЄС те, що обсяг соціальних послуг, що надаються, не залежить від обсягу внесків, рівень яких у цілому досить низький для більшості застрахованих. Такими ж низькими залишалися здебільшого і розміри допомоги, що надаються в рамках державної системи соціального забезпечення. Проте це відшкодовується існуванням індивідуальних (приватних) страхових схем.

До програм, що не ґрунтуються на внесках і пов'язаних з перевіркою соціальних потреб, відносяться такі види підтримки, як соціальна допомога, житлові субсидії тощо, призначені для людей, які не мають інших джерел доходу. Обов'язковою умовою їх надання є перевірка доходів претендента, за результатами якої і призначається допомога. Фінансуються програми з коштів держбюджету.

Не засновані на внесках соціальні програми, орієнтовані на певні групи населення, призначені для осіб, не охоплених системою страхування, і фінансуються з держбюджету. Соціальна підтримка в рамках даних програм (які, по суті, є соціальною допомогою) передбачає допомогу з інвалідності, старості, а також допомогу дітям.

Друга підсистема соціального захисту – медичне забезпечення – фінансується переважно за рахунок коштів держбюджету. Таким чином, у даному випадку йдеться про безплатну охорону здоров'я (не засновану на принципах страхування). Проте в

останнє десятиліття фінансова участь пацієнтів практикується все частіше, особливо в стоматології і офтальмології.

Структура фінансування системи соціального захисту у Великобританії визначається поділом цієї системи на охорону здоров'я і соціальне страхування. Перша – майже на 90 % фінансується з державного бюджету, друга – за рахунок страхових внесків найманих працівників і підприємців. Повністю за рахунок загальних податків фінансується страхування від нещасних випадків на виробництві, а також допомога сім'ї.

У системі соціального страхування застраховані розділяються на чотири класи залежно від рівня доходів.

Перший клас – наймані працівники і підприємці. Встановлені для них внески розраховуються в процентному відношенні до заробітку з щорічним обмеженням максимальних і мінімальних відрахувань.

Другий клас – самозайняті громадяни, для яких встановлено твердий розмір страхових внесків – 4,55 фунтів стерлінгів на тиждень і додатково 6,3 % річного заробітку, обмеженого мінімумом у 5450 і максимумом 18200 фунтів стерлінгів. Внески другого класу дають право на отримання соціальних виплат щодо хвороби, вагітності та пологів, пенсії за віком (але не допомогу з безробіття).

Третій клас – особи, що не працюють або не мають достатнього страхового стажу для отримання права на відповідне соціальне забезпечення у перших двох категоріях. Страхування осіб, включених до третього класу, здійснюється на добровільній підставі. Як правило, розміри соціального забезпечення менші, ніж для перших двох класів.

Четвертий клас – самозайняті особи (актори, музиканти та ін.), а також керівники підприємств і адміністративно-управлінський персонал, з доходами, що перевищують рівень, необхідний для страхування по першому і другому класам.

За деяких умов певним категоріям (наприклад, безробітним, які здобувають освіту, тимчасово непрацездатним) замість фактичної сплати внесків дозволено кредитування їх потреб для того, щоб вони не втратили страхового стажу. Межі заробітку, з якого виплачуються внески, щорік коректуються. Як правило, нижня межа набагато менша від суми, що обкладається прибутковим податком, а верхня майже удвічі перевищує середній заробіток. Це означає, що фінансування страхового фонду здійснюється переважно за рахунок внесків працівників із середнім рівнем доходів, а не в результаті перерозподілу засобів від найбільш забезпечених верств населення до найменш забезпечених. Слід зазначити, що регресивна схема соціального оподаткування створює певні переваги для високооплачуваних працівників, знижуючи міру їх участі у фінансуванні соціального захисту і в той же час надаючи їм більшу допомогу.

Таким чином, характерною особливістю британської державної системи соціального захисту є те, що вона не передбачає існування окремих страхових внесків, призначених для підтримки конкретних страхових програм (пенсійного, медичного страхування, пенсій по інвалідності тощо). Усі витрати на фінансування цих програм покриваються за рахунок єдиного соціального внеску, надходження від якого спрямовуються на потреби певної галузі соціального страхування.

Як уважають деякі експерти, дана модель цілком відповідає своєму основному призначенню в умовах економічної стабільності або підйому, але при спаді і вимушеному скороченні виробництва, що супроводжується неминучим урізуванням соціальних програм, в уразливому становищі опиняються багато соціальних груп, перш за все, жінки, молодь, літні люди [Див.: 5]. Тому говорити про привілеї тій чи іншій моделі соціального захисту взагалі, без урахування національних особливостей не уявляється доцільним і обгрунтованим.

ЛІТЕРАТУРА

1. Люблинский В. Социальная политика в странах Запада – пример для России? / В. Люблинский // Власть. – 2008. – № 11. – С. 31–36.
2. Островская Е. Трансформация социально-экономической модели Франции / Е. Островская // Мировая экономика и международные отношения. – 2007. – № 4. – С. 40–49.
3. Островская Е. Вказ. стаття.
4. Kleinmn M. European social policy: conceptions and choices / M. Kleinmn, D. Piachaund // Journal of European social policy. – 1993. – Vol. 3. – № 1. – P. 1–19.
5. Система социальной защиты в зарубежных странах // Журнал Отечественные записки [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.strana-oz.ru/?numid=12&article=523>

Рецензенти: Шевчук О. В., д.політ.н., доцент;
Громадська Н. А., к.політ.н., доцент.

© Ярова Л. В., 2011

Стаття надійшла до редколегії 20.09.2011 р.