

4.1.5. Система соціального захисту в контексті реалізації стабілізаційної політики держави*

Як в умовах кризи, так і в умовах посткризового періоду з очевидністю проявляється гостра необхідність державного втручання в економіку. Досвід багатьох країн світу, як розвинутих, так і економічно слабких, свідчить про важливість адекватності та швидкості змін у державному регулюванні економіки у відповідь на виклики сьогодення. Роль держави щодо забезпечення соціально-економічного прогресу визнається як прибічниками, так і противниками державного втручання в економіку, надаючи особливої актуальності дослідженням у сфері розробки державної стабілізаційної політики.

У наукових публікаціях останнього часу достатньо широко висвітлено проблеми впливу фінансової кризи на національну економіку. Автори розглядають міжнародний досвід боротьби з наслідками фінансової кризи та рекомендації щодо формування нової моделі державного регулювання національної економіки, обґрунтовують провідну роль держави у забезпеченні економічного розвитку країни і захисті основних суспільних інтересів населення [45, 46], детально аналізують якісні зміни в цілях й інструментах грошово-кредитної політики, які відбулися у період фінансової кризи в розвинутих країнах і які можуть бути запроваджені у країнах пострадянського простору [47–49]. Особливу увагу звертає на себе висвітлення дискусійних питань щодо основних напрямів сучасної макроекономічної політики, проблем розробки довгострокових програм розвитку національної економіки, ролі інвестицій у стабілізації економіки з виділенням позитивних і негативних наслідків залучення іноземного капіталу в національну економічну систему [50, 51]. Однак такі актуальні аспекти стабілізаційної політики, як проблеми соціальної захищеності на ринку праці, питання очікувань зайнятого населення стосовно перспектив безробіття, ліміти зростання податкового тягаря у кризових умовах, висвітлюються недостатньо широко.

У рамках зазначеної проблематики можна виділити такі цілі дослідження: розкрити науково-методологічне підґрунтя стабілізаційної політики держави; охарактеризувати роль вбудованих стабілізаторів у вирішенні основних завдань стабілізаційної політики держави; визначити місце і значення системи соціального захисту населення у складі вбудованих стабілізаторів.

Багаторічний досвід функціонування ринкової економіки довів необхідність включення до економічних функцій держави проведення стабілізаційної політики, основними цілями якої є забезпечення максимально можливої зайнятості населення країни, достатньо високих темпів економічного зростання, стабільного рівня цін, збалансованості платіжного балансу країни.

* © К.В. Савченко, 2011

Для реалізації стабілізаційної політики держави важливе значення мають як фіскальна, так і монетарна концепції. Зазначені дві концепції державного регулювання економіки, незважаючи на всі відмінності, мають багато спільного, зокрема, основним об'єктом державного впливу на економіку вважається сукупний попит. Фіскальна концепція дозволяє регулювати величину сукупного попиту шляхом впливу на конкретні компоненти сукупного попиту, зокрема, на споживчі витрати, інвестиції та державні закупівлі. Для впливу на сукупний попит монетарна концепція обґрунтовує необхідність регулювання обсягу грошової маси в обігу.

Для успішної стабілізації економіки в умовах фінансової кризи держава має проводити політику стимулювання, а в умовах економічного зростання — політику стримування для недопущення так званого «перегріву» економіки (інфляційного розриву). У підсумку, стабілізаційна політика держави має бути спрямована на зменшення амплітуди коливань фактичного ВВП відносно лінії тренду. Вирішальне значення для успіху стабілізаційної політики держави має наявність даних щодо динаміки великої кількості показників економічної кон'юнктури (надаються офіційними статистичними службами, науково-дослідними інститутами тощо). Як відомо, всі макроекономічні показники можна підрозділити на процислічні (збільшуються в період економічного зростання), контрциклічні (зменшуються в період економічного зростання) та ациклічні не залежать від фаз економічного циклу, наприклад, державні витрати на оборону). Однак для успішної стабілізаційної політики більш важливою є інша класифікація макроекономічних показників, а саме:

1) показники, що починають змінюватися перед переходом до іншої фази циклу (ціни на акції тощо);

2) показники, що починають змінюватися вже після переходу до іншої фази циклу (рівень безробіття і т.д.).

Так, обсяг товарно-матеріальних запасів починає зростати, а ціни на акції і рівень завантаження виробничих потужностей починають знижуватися раніше, ніж відбувається перехід до кризової фази економічного циклу. Аналогічно, дані показники починають змінюватися у зворотному напрямі раніше, ніж відбувається перехід до фази економічного зростання. Таким чином, дані показники можна назвати попереджувачими, оскільки напрям і характер їх змін свідчать про наближення переходу до іншої фази економічного циклу. Від рівня професіоналізму при інтерпретації зазначених показників і відповідних своєчасних дій уряду залежить успіх стабілізаційної політики.

На сучасному рівні суспільного поступу стабілізаційна політика держави має відповідати певним вимогам до ефективності. По-перше, очевидно, що стабілізаційна політика держави впливає на очікування суб'єктів господарювання, а отже, повинна мати передбачуваний характер. По-друге, враховуючи те, що інвестиційний клімат у країні — це один із найважливіших факторів стабільності економічного розвитку, стабілізаційна політика держави має бути спрямована на покращення інвестиційної

привабливості економіки країни. Важливість задовільного інвестиційного клімату в країні обумовлюється його безпосереднім впливом на такі важливі макроекономічні показники, як рівень зайнятості, рівень інфляції. Шляхом стимулювання інвестиційних процесів у країні держава здатна впливати на темпи і пропорції суспільного виробництва. По-третє, при здійсненні стабілізаційної політики важливим є ефективне використання такого могутнього важеля впливу на макроекономічні показники, і в першу чергу на сукупний попит, як державні закупівлі. Даний важіль впливу доцільно використовувати в комплексі з регулюванням обсягів споживчого та іпотечного кредитування. По-четверте, однією з пріоритетних складових частин стабілізаційної політики держави має бути регулювання ринку праці в напрямі забезпечення високої зайнятості й соціального захисту громадян.

До основних проблем реалізації стабілізаційної політики в сучасних умовах господарювання можна віднести вибір виду стабілізаційної політики та пошук шляхів мінімізації лагів стабілізаційної політики. Оскільки стабілізаційна політика може реалізовуватися у вигляді активної стабілізаційної (відносно високий ступінь інтенсивності державного втручання в економіку) та пасивної стабілізаційної політики (відносно низький ступінь інтенсивності державного втручання в економіку), дуже важливим є обґрунтування вибору виду стабілізаційної політики, який дозволив би досягти поставлених цілей стабілізації у найкоротші терміни з максимальним ефектом. Можна стверджувати, що за наявності перших ознак наближення зміни фаз економічного циклу і одразу після того, як перехід до іншої фази вже відбувся, доцільно використовувати активну стабілізаційну політику. Однак у періоди часу між переходами від однієї фази економічного циклу до іншої доцільно використовувати саме пасивну стабілізаційну політику.

Лаги стабілізаційної політики підрозділяються на два основних види: 1) лаг, що дорівнює періоду часу на усвідомлення необхідності запровадження певних заходів щодо стабілізації; 2) лаг, що дорівнює проміжку часу між запровадженням стабілізаційних заходів і отриманням результатів від їх запровадження. Лаги стабілізаційної політики негативно впливають на її ефективність. Однак мінімізувати негативні наслідки існування лагів стабілізаційної політики дозволяють вбудовані (автоматичні) стабілізатори, за допомогою яких здійснюється вплив на макроекономічні показники без активних державних заходів щодо втручання в економіку.

Роль таких вбудованих стабілізаторів у сучасному суспільстві виконують система оподаткування доходів громадян і суб'єктів господарювання (особливо ефективним даний стабілізатор може бути, якщо шкала оподаткування прогресивна), а також система соціального захисту. Так, на фазі економічного зростання в результаті інфляційних процесів доходи зростають і (за умови прогресивної шкали оподаткування) автоматично обкладаються податком за більш високою ставкою, що дозволяє протистояти «перегріву» економіки; протилежний вплив здійснюється на

кризовій фазі економічного циклу. Крім того, на кризовій фазі економічного циклу зростає кількість осіб, що потребують допомоги, і витрати в системі соціального захисту зростають автоматично, без необхідності вживання спеціальних заходів, а отже, величина лагів зменшується. Завдяки даному механізму система соціального захисту дозволяє здійснювати і протилежний за характером, стримуючий вплив на фазі економічного зростання без необхідності вживання спеціальних додаткових заходів з боку уряду.

Підкреслимо, що вбудовані стабілізатори не слід ототожнювати з такими елементами самоорганізації ринкового механізму, як гнучкість цін, рух капіталу з низькоприбуткових галузей економіки до високоприбуткових, формування споживчого попиту не тільки залежно від поточного, але і від очікуваного у майбутньому доходу.

Узагальнюючи досвід різних країн світу, можна стверджувати, що, на відміну від попередніх періодів, у другій половині ХХ ст. спостерігалось скорочення глибини і тривалості економічних криз, що пов'язано з більшою інституціональною адекватністю держави, виконанням нею важливих макроекономічних функцій регулювання динаміки доходів і споживчого попиту на основі механізму вбудованих стабілізаторів, до яких у першу чергу входить система соціального захисту.

Економічна роль соціального захисту не зводиться до забезпечення життєвих умов працівників, які вже втратили роботу або працездатність, а також до запобігання або зменшення їх бідності. Функціонування даної системи надає зайнятим на виробництві працівникам відчуття матеріальної стабільності, безпеки і забезпеченості, впевненості в економічній перспективі власного існування, що служить однією з найважливіших передумов продуктивності праці.

Виплати із системи соціального захисту нерідко визначаються як вбудовані (автоматичні) стабілізатори сучасної ринкової економіки. Вбудовані, тому що державна система соціального захисту населення є невід'ємною частиною сучасних суспільних інститутів, яка практично не піддається суттєвому і тривалому скороченню, тим більше не може бути знищеною навіть в умовах тотальної приватизації. Автоматичні, тому що економічний ефект визначається вже самим фактом існування системи соціального захисту. Обсяг соціальних виплат із даної системи реагує на зміну соціальної ситуації, що виникають під час циклічних коливань суспільного виробництва, здебільшого в автоматичному режимі.

Система соціального захисту є значним важелем впливу при реалізації державної політики регулювання доходів населення. Основною проблемою при здійсненні державних заходів впливу на доходи вважається фінансове забезпечення даних заходів. Процес здійснення державної політики перерозподілу доходів потребує витрачання значних коштів. Ефективність реалізації певних заходів щодо регулювання доходів у конкретних умовах залежить від багатьох обставин, що включають побічні наслідки кожного з

таких заходів. Зокрема, запровадження державою дотацій до цін на деякі товари, витрати на оплату яких є суттєвими у доходах малозабезпечених категорій населення (наприклад, продовольство), потребує великих витрат фінансових ресурсів. Однак наслідком застосування даного методу може постати не тільки покращення матеріального стану низькодоходних груп населення, але і зростання доходів виробників товарів. Як інший приклад, значне підвищення розмірів соціальних трансфертних платежів в умовах ринкової економіки може призвести до прискорення інфляційних процесів. Адже реальне зростання доходів одних верств суспільства може викликати підвищення ринкових цін для всіх покупців, тобто можливим наслідком стане падіння сукупного благополуччя споживачів. Для визначення ефективності певних методів регулювання доходів здійснюється оцінка їх впливу на ступінь диференціації доходів населення. Для цих цілей використовуються коефіцієнти диференціації доходів населення, які дозволяють оцінити грошові доходи високодоходних груп населення порівняно з низько дохідними. Найбільш часто використовується коефіцієнт концентрації доходів (індекс Джині), який характеризує розподіл сукупного доходу між групами населення.

Якщо при переході від доіндустріальної цивілізації до індустріальної нерівність доходів збільшувалася, то з подальшим розвитком індустріалізації відбувалася спочатку стабілізація нерівності доходів, а потім і скорочення нерівності доходів. Рівень економічного розвитку служить основним фактором, що впливає на даний процес. Однак процес скорочення нерівності доходів відбувається дуже низькими темпами, а наприкінці XX ст. вплив економічного зростання на скорочення нерівності доходів різко зменшився, а у значній кількості країн навіть спостерігалася і зростання нерівності доходів.

Контрциклічний характер соціальних виплат (виплат у системі соціального захисту) певною мірою нейтралізує відносно проциклічні зміни показника заробітної плати, набуває стабілізуючого значення для динаміки споживання. Пріоритетом у перерозподільній політиці держави користуються низькодоходні групи населення. Соціальні виплати служать додатковим або основним доходом перш за все для тих домогосподарств, які практично цілком або особливо великою мірою змушені витратити отриману допомогу саме на споживання. Таким чином, незважаючи на те що соціальні виплати у складі індивідуального доходу займають відносно невелику частку, вони відіграють значну роль у підтримці споживчого попиту і стабілізації економічного розвитку.

Однак необхідно пам'ятати і про деяку обмеженість вбудованих стабілізаторів, яка особливо проявляється в умовах надзвичайно гострих фінансових криз і у країнах із недостатнім економічним розвитком. Очевидно, що збільшення податкового тягаря як передумова для зростання соціальних витрат держави, є достатньо обмеженим. Перевищення прийнятних меж може негативно позначитися і на мотивації до праці, і на підприємницькій активності. До того ж підвищення рівня безробіття

призводить до скорочення надходжень до системи соціального захисту. Така ситуація значно погіршує фінансову базу функціонування вбудованих стабілізаторів. Однак слід підкреслити, що, незважаючи на це, у світі все більшого визнання отримує зростаючий економічний потенціал вбудованих стабілізаторів, особливо соціальних виплат. Соціальний захист розглядається вже не стільки як економічний тягар, який суспільство вимушене нести виходячи з політичних міркувань, а як певний фактор виробництва, який сприяє стабільності економіки, підвищенню її ефективності та гнучкості. У сучасному світі відбувається певна адаптація функціонування вбудованих стабілізаторів у такій їх частині, як соціальні виплати, за двома напрямками. По-перше, в характері функціонування вбудованих стабілізаторів відбувається поступовий перехід від суто матеріальних виплат особам, що потребують допомоги, до максимально можливого залучення працездатної частини таких категорій громадян до участі в суспільному виробництві. По-друге, у функціонуванні вбудованих стабілізаторів все більшу роль відіграють недержавні інститути, наприклад, недержавні пенсійні фонди.

Таким чином, важливе методологічне і практичне значення мають наведені нижче положення. До основних проблем реалізації стабілізаційної політики в сучасних умовах господарювання можна віднести вибір виду стабілізаційної політики та пошук шляхів мінімізації лагів стабілізаційної політики.

Мінімізувати негативні наслідки існування лагів стабілізаційної політики дозволяють вбудовані (автоматичні) стабілізатори, за допомогою яких здійснюється вплив на макроекономічні показники без активних державних заходів щодо втручання в економіку. Роль таких вбудованих стабілізаторів у сучасному суспільстві виконують система оподаткування доходів громадян і суб'єктів господарювання (особливо ефективним даний стабілізатор може бути, якщо шкала оподаткування прогресивна), а також система соціального захисту.

Соціальні виплати служать додатковим або основним доходом перш за все для тих домогосподарств, які практично цілком або особливо великою мірою змушені витрачати отриману допомогу саме на споживання. Таким чином, незважаючи на те що соціальні виплати у складі індивідуального доходу займають відносно невелику частку, вони відіграють значну роль у підтримці споживчого попиту і стабілізації економічного розвитку.

Подальших досліджень потребують питання адаптації функціонування вбудованих стабілізаторів у такій їх частині, як соціальні виплати, за двома напрямками. По-перше, в характері функціонування вбудованих стабілізаторів, коли відбувається поступовий перехід від суто матеріальних виплат особам, що потребують допомоги, до максимально можливого залучення працездатної частини таких категорій громадян до участі в суспільному виробництві. По-друге, у функціонуванні вбудованих стабілізаторів, коли більшу роль відіграють недержавні інститути, наприклад, недержавні пенсійні фонди.