

УДК 373.66 (410)

**З ІСТОРІЇ РОЗВИТКУ ТА СТАНОВЛЕННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ТА СОЦІАЛЬНОЇ ДОПОМОГИ У
ВЕЛИКІЙ БРИТАНІЇ**

Бартош Олена Павлівна
м.Ужгород

В статті розглянуто особливості розвитку та становлення соціальної політики та соціальної допомоги у Великій Британії.

Ключові слова: соціальна політика, соціальна робота, програми уряду, категорії населення.

На сьогодні соціальна політика Великої Британії органічно інтегрована практично в усі сфери суспільного життя. Вона міцно пов'язана з фінансовими структурами і економікою країни, з освітньою і культурною політикою, демографією і медициною, екологією і природоохоронною діяльністю і має досить чітко

виражений гуманістичний характер, який утверджує загально-людські цінності, спираючись у той самий час на цінності, традиції і звичаї своєї.

Аналіз наукової літератури дозволяє зробити висновок, що різні аспекти проблеми розвитку і становлення соціальної політики у Великій Британії розглядають у своїх працях зарубіжні вчені: P.Brown, M.Bruce, P.Cloke, M.J.Hill, J.Rentoul R.Sparks, P.Townsend, В.Антонова, С.Перегудов, В.Сорокіна та ін. Окремим аспектам питання, що розглядається, присвячені статті М.Білоусова, І.Бурнашова, С.Головка, О.Жукової, О.Зернецької, В.Копійки, Т.Семигіної, П.Спікера, П.Шевчука та ін.

Мета статті – розглянути особливості розвитку та становлення соціальної політики та соціальної допомоги у Великій Британії.

Вивчення і аналіз державних документів дає підставу стверджувати, що на сьогодні соціальна політика Великої Британії спрямована на вирішення таких глобальних державних проблем, як:

- боротьба з бідністю;
- надання оплачуваних робочих місць, тобто боротьба з безробіттям, вирішення проблем зайнятості;
- здоров'я нації, здоровий спосіб життя, створення служби здоров'я;
- підвищення загальноосвітнього рівня підростаючого покоління;
- професійна підготовка та надання стартових можливостей для активної участі молоді в трудовому процесі суспільства;
- надання державної підтримки та допомоги хворим, інвалідам (дітям, дорослим, перестарілим);
- опіка сім'єю – як частинкою суспільства, як провідного фактору процесу первинної соціалізації;
- організація економічної та природоохоронної діяльності населення;
- організація етнокультурної діяльності, відродження та розвиток прогресивних народних традицій, звичаїв, обрядів та ремесел;
- створення в соціумі (община, квартал, мікрорайон) дозвілевих, трудових та інших видів спільнот дітей, молоді та дорослих;
- профілактика та корекція поведінки молоді як важливої частини молодіжної політики;
- турбота та необхідна допомога військовослужбовцям та їх сім'ям;
- підготовка компетентних соціальних працівників [1]; [2].

Соціальна система Великої Британії була створена завдяки ряду реформ в період після другої світової війни і розвивалися протягом наступних трьох десятиліть шляхом розширення і модифікації. Так соціальна робота перетворилася на важливий сектор надання всіх соціальних послуг в цій країні. Вона швидко (хоч і нерівномірно) розвивалась в період з 1948 до 1975 року. Вершиною її підйому став Закон «Про соціальні служби при місцевих органах влади» від 1970 року, в якому йдеться про створення агентств з соціальної роботи при місцевих органах влади. За цей період державні витрати на індивідуальні соціальні послуги зросли більш ніж на 400%. Стосовно загальних основ політики, слід підкреслити, що всі уряди цієї країни, починаючи з 1945 року, розглядали соціальну роботу як соціальну службу орієнтовану на бідні та маргінальні верстви населення [3].

Як і в багатьох інших країнах, ця система пройшла крізь тиск через зростаючий попит, економічні труднощі та політичні зміни на початку 1980-х. Ситуація в цій країні була незвичайною в тому, що одна й та сама політична партія перебувала при владі з 1979 року до середини 90-х років ХХ століття і поставила питання про реформу соціального забезпечення високо на політичному порядку денному.

Більша частина соціальних працівників Великої Британії в цей період була зайнята в державних або громадських соціаль-

них службах департаментів місцевих органів влади. Більшість решти соціальних працівників зайнята у волонтерському секторі, і лише незначна частина – в приватному секторі.

Департаменти соціальних служб були частиною британської урядової системи і фінансувалися спільно з центральним урядом та через систему місцевого оподаткування. Їх мета – надання населенню широкого спектру послуг, включаючи забезпечення житлом, освітою, послугами для відпочинку, навіть бібліотечним обслуговуванням, а також надання індивідуальних соціальних послуг [4].

Оскільки вся система соціальної роботи базувалася на єдиному законодавстві і фінансувалася з державних джерел, в її практиці існувала значна доля однотипності. Після створення на початку 70-х років департаментів соціальних служб більшість соціальних працівників почали працювати в невеликих групах, їх клієнтами були одночасно діти, люди похилого віку, сім'ї тощо.

До середини 70-х років в департаментах соціальних служб використовувався широкий набір методів, соціальна робота з групами та в громаді включно. Але через фінансові обмеження більшість соціальних працівників переключилися на роботу з індивідуальними клієнтами. Ті соціальні працівники, які були зайняті вихованням неповнолітніх правопорушників, яких випускають на поруки, і ті, які працювали у волонтерських організаціях, не відчували фінансових труднощів, вони мали більше можливостей для використання різних методів в соціальній роботі.

На початку 1980-х усі соціальні послуги у Великій Британії були згруповані у п'ять блоків: матеріальна допомога, охорона здоров'я, освіта, житло та індивідуальні послуги. У 1980 році матеріальні виплати складала трохи більше 10% від ВВП, витрати на сферу охорони здоров'я та освіти по 5%, 3% – на житло та індивідуальні соціальні послуги відповідно. Більше ½ домогосподарств отримували щонайменше одну грошову допомогу, однак освітні та медичні послуги були доступними для всього населення [5]. Цікавим видається той, факт що всі види допомог переглядаються британським урядом щорічно в квітні.

Схема забезпечення матеріальною допомогою у Великій Британії представляла на той час собою політику підтримки доходів, полегшення зубожіння та компенсацію витрат (наприклад, пов'язаних з вихованням дітей). Вона перебувала у віданні центрального уряду. Існували три основні типи грошових допомог: національне страхування, державна допомога та додаткові нарахування. До 1980 року національна система страхування охоплювала майже ½ витрат на соціальні потреби, державна допомога – 15%, додаткові виплати – 20% [6, с.287].

Найбільший шматок витрат з сектору національного страхування припадав на пенсію, менша частина – на допомогу по безробіттю, по інвалідності, у випадку хвороби. Система соціального забезпечення Великої Британії на початку 1980-х років – це складне поєднання відносно низького рівня страхових виплат та допомог, спрямованих на забезпечення соціального захисту для найбільш уразливих груп населення, деякі допомоги від приватного сектору та професійних організацій для можливіших та допомога на дитину для всіх сімей.

У середині 1990-х років накопичувальна фінансова допомога передбачала виплату [7, с.88-90]:

– національних пенсій особам пенсійного віку, які плати страхові внески в достатньому обсязі. Стандартна ставка пенсій становила на тиждень £57.60 на заявника, £ 34.50 на дорослого утриманця і £11.00 на дитину.

– допомоги по безробіттю – короткострокової фінансової допомоги, що виплачувалася продовж 1 року. Її ставка залежала від того, скільки пропрацювала особа до настання безробіття та наявність вільних місць на ринку праці. Люди, які залишили роботу на добровільній основі або які були звільнені за грубі порушення, отримували таку допомогу тільки впродовж 26 тижнів. Ця допомога становила £57.60 на тиждень плюс £28.05 на дорослого утриманця.

— державна допомога по хворобі. Вона виплачувалася роботодавцями протягом 28 тижнів. Для працівників, які заробляли понад £195 на тиждень сума, що підлягає виплаті становила £52.50. Для людей, доходи яких є нижче зазначених, але вище £56.00 на тиждень, допомога у випадку хвороби становила £47.80. Особи, які заробляли менше ніж за £56.00 на тиждень, не мали права за законом на допомогу у випадку хвороби. Після 28 тижнів перебування в стані хвороби починали виплачувати допомогу по інвалідності. Вона становила £57.60, також £34.50 для дорослого утриманця і £11.00 на дитину. Допомоги по інвалідності також варіювалися залежно від віку особи.

— державної допомоги по материнству, яка виплачувалася роботодавцями протягом максимум 18 тижнів.

— вдовам. Жінка, у якої помер чоловік отримувала певну допомогу, якщо він платив страхові внески в достатньому обсязі до його смерті. Так вдови до 60 років, чий чоловік заплатили страхові внески, отримували £1000. Вдова з дітьми отримувала додатково допомогу £57.00 до настання повноліття у дітей. Для жінок середнього віку пенсія вдови складала £57.60 на тиждень.

Ненакопичувальна допомога передбачала:

— допомогу по інвалідності у розмірі £34.80 на заявника, £20.70 – для дорослого утриманця і £11.00 – на дитину. Вона виплачувалася особам, які були нездатні працювати протягом 28 тижнів і не платили страхові внески в достатній кількості.

— допомогу по інвалідності від народження, яка призначалася особам, які були інвалідами від народження і потребували допомоги з додатковими фінансовими витратами, для особистої гігієни або мобільності тощо. Для потреб мобільності заявник повинен був бути віком від 5 до 66 років на момент подачі прохання на отримання цієї допомоги. Для осіб з високим ступенем інвалідності виплачували £31.95 на тиждень, з нижчим – £12.15 на тиждень. Існувала також допомога по догляду для людей, які серйозно постраждали на виробництві. Найвищий показник для цієї допомоги становив £74.80, хоча її розмір залежив від ступеня інвалідності та необхідності догляду за хворим.

— допомогу по догляду за неповносправними також виплачували людям працездатного віку, які принаймні 35 годин на тиждень доглядали неповносправного. Щотижнево вони отримували по £34.80.

— допомогу на дитину виплачували всім, хто доглядав за дитиною молодше 16 років або у віці 16-19 років, якщо ця дитина отримувала освіту навчаючись за денною формою навчання. Вона становила £10.20 на 1 дитину або на старшу дитину і £8.25 для інших дітей в сім'ї. Батьки-одинаки отримували додаткові виплати по £6.15 на тиждень.

Окремі допомоги оподатковувалися. Це – допомога по безробіттю, пенсії, вдовам, допомога по інвалідності.

Населенню також пропонували до отримання:

— матеріальну допомогу. Її мав можливість отримати кожен, хто працював неповний робочий день, навчався part-time, мав доходи нижчі за рівень, встановлений парламентом. Віковий ценз – 18 років; хоча були деякі винятки, коли допомога виплачувалася в 16 років. Її не могли отримувати особи, якщо вони мали заощадження на суму понад £8000. Для розрахунку суми допомоги необхідно підрахувати суму, необхідну на потреби сім'ї, і відняти від неї суму доходів. Різницю виводили як необхідні кошти на матеріальну допомогу.

— допомогу на сім'ю, що була перевагою для сімей з низькими доходами у працюючих батьків. Умовою надання такої допомоги була наявність на утриманні дитини та оплачуваної роботи у заявника (не менше 16 годин на тиждень). Її не могли отримувати особи, якщо вони мали заощадження

на суму понад £8000. Максимальний розмір цієї допомоги розраховувався на основі £44.30 для дорослого/лих + додати £11.20 на дітьми у віці до 11 років або £18.55 на дітей у віці 11–16 років або £23.05 для дітей віком 16–18 років або £32.20 18-19 річних. Якщо чистий дохід сім'ї на рівні або нижче порогового рівня (£71.70 в 1994 році), заявники отримували таку допомогу на сім'ю. Якщо дохід перевищує порогове значення, родині виплачувалася допомога у розмірі 70% надлишкового доходу.

— допомогу на житло. Вона виплачувалася місцевими органами влади і допомагала малозабезпеченим сім'ям та окремим особам з орендною платою. Особи, які отримували матеріальну допомогу, отримували допомогу на житло в максимальному обсязі. Інші отримували суму, яку розраховували за формулою вирахування матеріальної допомоги.

Допомогу на сім'ю та фінансову допомогу іноді описували як «паспортну» допомогу. Це означає, що вони автоматично надавали деякі інші пільги. До їх числа відносили: отримання ліків за безкоштовними рецептами і безкоштовне стоматологічне лікування. Матеріальна допомога давала право на безкоштовне молоко та вітаміни для вагітних жінок і дітей молодше 5 років, на безкоштовне харчування в школах.

Неповні сім'ї, в яких дитина була неповносправною, мали право на три допомоги: допомогу на сім'ю, для батьків-одинаків та на дитину-інваліда, на додаток до своїх особистих допомог.

Послуги з охорони здоров'я у Великій Британії надавалися Національною службою охорони здоров'я (National Health Service), що підпорядковувалася центральному уряду і фінансувалася за рахунок загальних податків. Ця служба була дуже популярною і часто розглядалася як флагман держави загальної добробуту. Цей сектор забезпечував практично все населення майже повністю безкоштовним доступом до лікарень, субсидованими ліками за рецептом, послугами офтальмолога і стоматологічними послугами. До 1980 року лише 6% населення було охоплено приватним медичним страхуванням.

Державна освітня система забезпечувала освітніми послугами населення через систему шкіл, університетів та інших освітніх закладів.

Заклади освітньої системи були охоплені тонким балансом влади між: (а) центральним урядом, який встановлював законодавчі рамки діяльності освітнього закладу і контролював велику частину ресурсів; (б) місцевою владою, яка мала значні повноваження щодо структури та організації освітніх закладів, а також деякий вплив на витрати в освітніх закладах; (в) професійними інтересами, які відігравали вирішальну роль щодо визначення змісту навчальних програм та іспитів. Вищі ж навчальні заклади залишалися формально незалежними і фінансувалися з фондів місцевого і центрального уряду.

У Великій Британії існували (і існують на сьогодні) три основні типи проживання (рис.1), а державна політика передбачала особливий режим підтримки для кожного з них: приватна власність житла (на частку якого припадало більше половини всіх житлових приміщень), оренда муніципального житла, оренда у приватних домовласників [7, с.116].

Невелику частину житла можна було орендувати від некомерційних житлових асоціацій. Найпопулярнішою залишалася приватна власність житла, що частково пояснюється сприятливою системою надання субсидій у той період, що дозволяла населенню взяти гроші в борг під низький відсоток від спеціалізованих кредитних некомерційних організацій. Муніципальне житло у Великій Британії перебувало під контролем місцевих органів влади. Близько половини середньорічної вартості муніципального житла надавалося у вигляді субсидій місцевим та центральним урядам орендарям з низькими доходами. Обмеження у наданні субсидій для приватного орендованого житла зробили непривабливими таку оренду у приватних власників.



Рис. 1. Основні типи проживання у Великій Британії

У 80-ті роки консервативний уряд М.Тетчер провів безпрецедентну кампанію з дискредитації усієї системи державної благодійності, а особливо по відношенню до соціальної роботи.

Дискредитація основних принципів соціальної демократії, зменшення ролі держави у вирішенні проблем з бідністю, спроби стверджувати, що всі соціальні проблеми вирішить ринок, тривали в цій країні і у 1990-их роках. Ця політика характеризувалася спробами перекласти вирішення соціальних проблем на плечі сім'ї без допомоги держави. Її результатом стало різке зменшення ролі держави у вирішенні соціальних проблем, скорочення соціального бюджету країни. В результаті різко зросла кількість бідних людей (з 1979 року до 1987 року їх кількість зросла на 53% і досягла 10 млн. чоловік) [8].

Неоконсерватори не тільки дискредитували концепцію соціального благополуччя, вони намагалися принизити загалом значення соціальної роботи в суспільстві. Британська преса різко ополчилася проти соціальної ролі держави і самих соціальних працівників, звинувативши їх в тому, що вони не змогли скоротити масштабу соціальних проблем, пов'язаних із зміною структури сім'ї, збільшенням кількості безпритульних дітей тощо. Не припиняючи нападки на соціальні функції місцевих органів влади, неоконсерватори зайнялися перебудовою їх структури і скороченням ролі та чисельності соціальних праців-

ників в цих органах. В результаті загострилися протиріччя між соціальними працівниками і клієнтами, яких вони обслуговують. Соціальні працівники стали об'єктом критики з боку клієнтів, оскільки скоротилися можливості в наданні допомоги останнім. На цьому ґрунті почастішали навіть випадки вбивств соціальних працівників, посилилася напруженість і у відносинах між соціальними працівниками і керівництвом департаменту поліції, інших міністерств Великої Британії. Все це свідчить про кризу, в якій знаходилася система соціальної роботи Великої Британії у цей період. Проте, не дивлячись на всі ускладнення, соціальна робота у Великій Британії як професія вижила і продовжує відігравати важливу роль в житті суспільства.

Протягом 1980-90-х років у Великій Британії, як і скрізь, демографічні зміни і, зокрема збільшення частки людей похилого віку серед населення, стали предметом особливої уваги соціальної політики. Як і інші країни, які пройшли через «другий демографічний перехід» до низького рівня народжуваності/низького рівня смертності, Велика Британія стикнулася з ймовірністю значного збільшення кількості людей похилого віку одночасно із скороченням населення працездатного віку. Частка населення пенсійного віку у середині 1980-х років зросла приблизно на чверть і очікується, що вона зросте ще на третину до 2030 років [9]; [10]. Офіційні розрахунки показали, що витрати, пов'язані з фінансуванням пенсійних виплат з державних доходів, істотно збільшаться в XXI столітті, а саме від 20% від заробітку в середині 1980-х до більш ніж 30% в середині 2030 років [11]. Відповідно до демографічних змін прогнозувалися і значні витрати в сфері охорони здоров'я і соціального забезпечення на людей похилого віку. За однією з оцінок такі витрати зростуть до 2041 року на 70% від рівня 1980 року [12].

Окремі британські вчені все-таки піддають сумніву ту ідею, що демографічні зрушення будуть настільки катастрофічно впливати на видатки британського уряду. Вони вважають, що скорочення частки молодих людей призведе до економії в галузі освіти та надання допомоги по безробіттю; стан здоров'я в літньому віці поліпшиться [13]; зниження рівня безробіття та продовження позитивної тенденції у зростанні кількості працездатних жінок буде означати, що більше людей отримуватимуть пенсії не за віком, а за стажем роботи [14]. Також будуть використовуватися і додаткові ресурси від економічного зростання країни.

За період з кінця 1951 по 1991 рік кількість пенсіонерів збільшилася від 5 до 9 млн. людей (рис.2) (див.табл.1), а рівень допомоги в реальному вираженні – більш ніж удвічі [15]. Такий стан речей не розглядався як криза, оскільки економічне зростання в зазначений період забезпечило додаткові ресурси на витрати. У всякому разі, у Великій Британії стикнулися з меншим збільшенням частки людей похилого віку, ніж в Японії, США та Північній і Західній Європі [9, с.48].

Таблиця 1.

Кількість людей похилого віку у Великій Британії за період 1901–2010 рр.

	65+	%	75	%	85+	%
1901	1734	4,7	507	1,4	57	0,15
1911	3316	7,4	920	2,1	108	0,24
1951	5332	10,9	1731	3,5	218	0,45
1961	6046	11,8	2167	4,2	329	0,64
1971	7140	13,2	2536	4,7	462	0,86
1981	7985	15,0	3053	5,7	552	1,03
1991	8847	15,8	3925	7,0	865	1,55
2001	8995	15,7	4320	7,5	1146	2,00
2010	9404	16,3	4374	7,6	1301	2,30

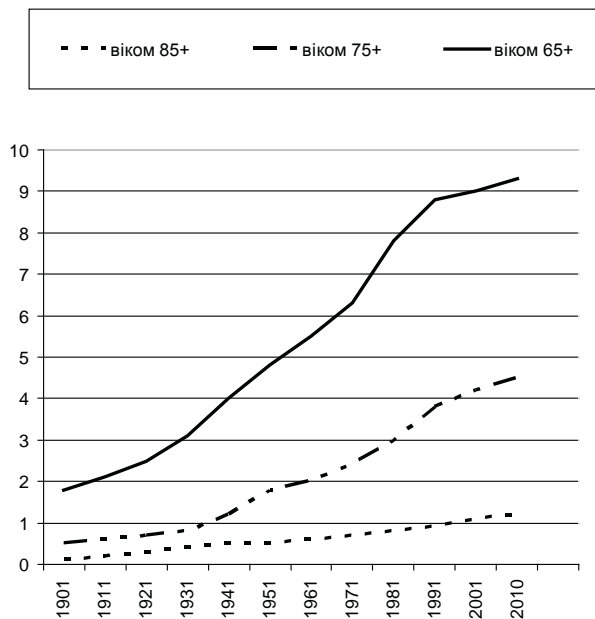


Рис.2. Кількість людей похилого віку у Великій Британії за період 1901–2010 рр.

Незалежно від точності таких прогнозів до 2030-х років, на сьогодні демографічні проблеми вже вплинули на реструктуризацію пенсійної політики, що вилилася у формі урізування витрат на пенсії з державних доходів і заохочення населення до участі в приватних пенсійних фондах. Така позиція вплинула також і на реформу в сфері охорони здоров'я та надання індивідуальних соціальних послуг для людей похилого віку.

Деякі аспекти демографічних змін набувають ще більшої актуальності, якщо їх розглядати в контексті соціальних змін. Збільшення частки людей похилого віку, які потребують догляду, збігається з часткою молодих жінок (що традиційно забезпечували більшу частину неформального догляду), які перейшли на оплачувану роботу. В цьому випадку більший тягар лягає на самі сім'ї, члени яких повинні будуть перебрати на себе проблеми догляду, або ж британський уряд чи приватний сектор буде змушений заповнити цей пробіл.

Наступною проблемою, що стала предметом вивчення для британського уряду, є зростання частки сімей, очолюваних одним з батьків. Починаючи з 1961 року вона зросла з 2,5% до 6% до 1981 р., і на понад 20% ще до 1992 року [15]. Неповні сім'ї, як правило, як група, є менш забезпеченими, ніж інші сім'ї, оскільки витрати на оплату за оренду помешкання, комунальні платежі тощо залишаються однаковими, як і для повних сімей. Крім того, повні сім'ї мають перевагу в тому, що в сім'ю надходять доходи від двох дорослих. Батьки-одиначки також мають додаткові витрати по догляду за дитиною, якщо вони мають намір працювати чи вести активне соціальне життя.

Дев'ять з десяти неповних сімей у Великій Британії очолюють жінки. Навіть там, де одинока мати працює, то сім'я, ймовірно, буде менш заможнішою ніж інші сім'ї, тому що більшість жінок, як правило, заробляють менше за чоловіків, незважаючи на наявність у Великій Британії законодавства про рівні платити. Таким чином, більшість цих сімей змушені поклатися на фінансову підтримку і залежать від державних пільг.

В свою чергу політика британського уряду 1990-х років спрямована на скорочення витрат на допомогу для неповних сімей. Власне наявність сімей з одним з батьків як проблема вважається за досить спірне питання на сьогодні. Більше занепокоєння викликають витрати на допомогу для неповних сімей, на соціалізацію дітей, які залишилися без одного з батьків, звертається особлива увага на бідність багатьох членів цієї категорії населення [7, с.50].

Гострою для політики Великої Британії завжди залишалася проблема безробіття. Наприкінці 70-х років розвинені країни, серед яких і Велика Британія, опинилися у ситуації, коли одночасно прогресували такі явища, як безробіття та інфляція. Економіка зіткнулася з таким явищем, як стагфляція, тобто одночасно з великим безробіттям (стагнацією) і високою інфляцією. Це особливо яскраво виявилось у період кризи 1973–1975 рр., коли спад виробництва супроводжувався гігантським зростанням цін, що досягли 15–20% на рік. Головними причинами стагфляції в той період були насамперед такі об'єктивні явища, як структурна криза, спричинена розвитком науки і техніки, циклічні коливання в економіці. Відчутним був також вплив суб'єктивних чинників: економічна політика державних витрат та інвестицій, панівна роль в окремих галузях фірм-монополістів. Досвід 70-х років показав, що кейнсіанська політика економічної експансії держави не дає позитивних наслідків. У Великій Британії, як і в багатьох інших розвинених країнах, почали втілюватися теоретичні вчення монетаристів. Їхня основна ідея полягає в тому, що скорочення державних витрат має зменшити державний дефіцит і тим самим обмежити приріст грошової маси. Внаслідок цього починають зменшуватися темпи інфляції, однак спостерігаються спад виробництва та зростання безробіття. Головна роль у розв'язанні цієї соціально-економічної суперечності має належати державі. Високий рівень безробіття в 1980-і роки створив підвищений тиск на систему виплат додаткових допомог, знизив доходи від податку на прибуток. У Великій Британії на початку 80-х років було розроблено комплексні програми, спрямовані на зниження безробіття.

Політика уряду офіційно звертала більшу увагу на контроль над інфляцією, ніж на скорочення рівня безробіття, хоча урядом було запропоновано для стимулювання створення нових робочих місць велику кількість спеціальних програм зайнятості та підготовки, які охоплювали професійну підготовку, освіту та передавання практичного досвіду роботи для понад 400 тис. молодих людей. Пропонувалося зниження пенсійного віку (тільки в 1982 р. близько 130 тис. чол. передчасно вийшли на пенсію). Було вжито заходів щодо збільшення обсягів неповної зайнятості. Уряд стимулював розширення кількості робочих місць. У 1979–1985 рр. витрати на програми зайнятості зросли на 67%. Одним з напрямків зростання було також стимулювання приватної підприємницької діяльності, розширення приватного сектору в таких сферах, як сфера послуг, освіта, медицина, культура. Всі ці заходи деякою мірою сприяли зниженню безробіття і виходу з кризи.

На початку 80-х років у економічній політиці розвинених країн почав використовуватися так званий природний рівень безробіття. При зниженні безробіття нижче від цього рівня (період економічного «буму») зростають витрати і темпи інфляції. Новий темп інфляції враховується населенням і фіксується в контрактах. Інакше кажучи, посилюється темп інертної (очікуваної) інфляції. Після «буму» державна політика спрямовується на зниження швидких темпів економічного зростання. Стимування темпів економічного розвитку підвищує рівень безробіття до природного, але інфляція не зменшується, оскільки стає інертною. Темп інфляції постійно зростає. У разі економічного спаду безробіття перевищує природний рівень, і процеси, що тут розглядаються, розвиваються у зворотному напрямі. Отже, стабільний рівень інфляції можливий лише за природного рівня безробіття. Ця теорія використовувалась у 80-х роках в США (рейганоміка) і у Великій Британії (політика уряду М.Тетчер). Економічні спади в цих країнах дійсно спричинили зниження темпів інфляції. Однак варто зазначити, що економічна політика в цих країнах мала не лише однобічний характер (боротьба з інфляцією). Це була комплексна політика щодо стабілізації економіки загалом.

Ще у 1980-х роках рівень безробіття залишався дуже високим: від 13% в 1983 році до 10% в середині 90-х років. Це був найвищий рівень серед семи найбільших промислово розвине-

них країн [16, с.130]. Рівень безробіття був особливо високий серед некваліфікованих робітників, молоді та людей старшого віку, як і в більшості країн, але залишався значно нижчим серед жінок, ніж серед чоловіків. Щоб вирішити проблеми високого рівня безробіття, великої кількості працездатного населення, що працює неповний робочий день, низької заробітної плати та наявності неубезпечених робочих місць тощо, політика уряду звернулася до створення більш гнучкого ринку праці за рахунок скорочення прав профспілок.

Наступний піковий рівень безробіття у Великій Британії був спричинений всесвітньою економічною кризою 2008 року. Бюро національної статистики станом на травень 2009 року зафіксувало рекордний рівень кількості безробітних у Великій Британії в 2,38 мільйона чоловік, або 7,6% економічно активного населення. За три місяці з березня по травень 2009 року число офіційно зареєстрованих безробітних в Об'єднаному Королівстві зросло на 281 тисячі чоловік. Це стало найрізкішим зростанням чисельності безробітних з 1995 року. Водночас кількість людей, які отримували допомогу по безробіттю, у червні 2009 збільшилася на 23 тисячі 800 чоловік до 1,56 мільйона. Проте, ці цифри виявилися нижчими, ніж передбачали британські аналітики [17] і станом на липень 2010 року рівень безробіття у Великій Британії вже складав 4,5%.

Крім короткого сплеску зростання в 1988 році, який не вдалося зберегти, економіка Великої Британії продовжує зростати повільними темпами в порівнянні з іншими промислово розвиненими країнами. Темпи зростання знову дещо зросли тільки в 1994 році, але сектор виробництва продовжує скорочуватися, платіжний баланс не поліпшився. Рівень державної заборгованості, визначений за чистий державний борг залишається високим у порівнянні з іншими країнами Північної Європи і складає 41% від ВВП (для порівняння Франція, Німеччина і Данія – 35%) [16, с.181].

Уряд проводить скорочення прямого оподаткування, знижуючи стандартну ставку податку на прибуток з 33% до 25%. У той же час непрямі податки були підвищені, з тим, що податковий тягар був перенесений на групи платників з більш низькими доходами. Офіційні розрахунки показують, що загальний податок не зріс, поки дохід сім'ї не перевищував у півтора рази середній заробіток [18]; [19]. Наслідки нездатності вирішити давні економічні труднощі країни, у поєднанні зі скороченням прямого оподаткування і той факт, що витрати на соціальне забезпечення було обмежено, але не урізано в цілому, призвели до того, що уряд був змушений збільшити запозичення. Це призвело до нової фінансової нестабільності та виходу з європейської монетарної системи у 1992 році.

Дані результатів опитувань громадської думки щодо важливості проблем соціального забезпечення, проведених на початку 1990-х років в період передвиборних дебатів, засвідчили широку громадську підтримку надання соціальних послуг населенню і високий рівень стурбованості з приводу наслідків реформ, особливо в сфері охорони здоров'я та освіти. У той же час, зниження оподаткування набуває великої популярності, але у населення країни залишається відчуття підозри та непрозорості ведення політики добробуту, роздутої державної бюрократії [20].

Структура думки ускладнює для уряду проведення прямого фронтального наступу на скорочення основних напрямків витрат на соціальне забезпечення, але припускає, що існують можливості для підризу підтримки добробуту шляхом зосередження уваги на найменш привабливих сферах. Акцент на обмеженні витрат є одним з найбільш важливих політичних питань і виправдовується наступними міркуваннями:

— по-перше, на теоретичному рівні, уряд мав можливість проводити монетаристську економічну політику, яка визначала державні витрати, як шкідливі для економічного росту, оскільки вони фактично позбавляли ресурсів, які могли б бути використані в приватному секторі економіки, яка розглядалася

в якості центру «створення матеріальних цінностей»;

— по-друге, на рівні прагматичної політики, популярність Консервативної партії (що була на той час при владі) була пов'язана з податковими знижками для тих груп, які були серед її сильних прихильників. Загалом, в британських політичних дебатах чітко розмежувалися питання оподаткування і соціального забезпечення, щоб безсумнівно популярність великих витрат на соціальні потреби не підірвала її політику;

— по-третє, на ідеологічному рівні, уряд об'єднався з поглядами індивідуалізму, які виправдовували скорочення податків і витрат на соціальне забезпечення з тієї причини, що вони залишили більше грошей в кишені людей, і тим самим велику свободу вибору над тим «що вони роблять для себе, своїх сімей та інших менш успішних осіб» [21].

На практиці уряд впроваджує політику, яка не дозволила істотно скоротити державні витрати за усіма напрямками, а навпаки, мала місце тенденція до збільшення витрат через тиск, що описаний вище, і перерозподіл ресурсів. Основні зміни відбулися в сфері реформи пенсійного забезпечення та інших грошових допомог, а також у механізмах надання субсидій на соціальне житло. Також було знято з роботодавців відповідальність за оплату лікарняних за перші шість тижнів хвороби. Спочатку вартість лікарняного субсидується урядом, але згодом такі субсидії були скорочені. Урядові витрати на допомогу по хворобі знизилися з £1,2 млрд. у 1980 році до £700 мільйонів в 1983 році [6, с.333]. У тому ж році були відмінені індексації грошових виплат щодо заробітної плати. Виплата соціальної допомоги стає прив'язаною лише до зростання цін, вона знецінюється із зростанням стандартів на проживання. До 1988 року цей показник склав у еквіваленті 15% скорочення [9, с.47].

У 1987 році були скорочені доходи від отримання пенсій, що мало стимулювати приватних осіб вибирати та переходити на приватні індивідуальні пенсії. Так була введена базова державна пенсія. Реформи послабили індексацію державних доходів пов'язаних з отриманням пенсії, урізали елемент перерозподілу і наполовину зменшили частку пенсії, яку вдова/вдівець партнер буде мати право на спадкування. Мета цього полягала в скороченні державних пенсійних витрат на 50% до 2000 року. Таке скорочення державної пенсії було частково компенсоване податковими субсидіями на обмежений період часу для тих, хто перейшов у приватні пенсійні фонди. В результаті до 1993 року 4 950 000 людей перейшли до приватних пенсійних фондів [22].

Зміни в пенсійній політиці призвели до значної економії державних витрат. Тим не менше, високі пенсії, що виплачуються приватними фондами не можуть бути гарантовані вічно, наприклад через погані показники інвестицій. Але той факт, що на державній базовій пенсії залишилося істотно менше громадян, зведе до мінімуму вплив демографічних змін на зобов'язання уряду перед пенсіонерами у XXI столітті.

Разом з пенсійною реформою кінця 1980-х років також змінилися і розрахунки соціальної допомоги (Income Support) та допомоги на сім'ю (Family Income Supplement) у відповідності до різних принципів таким чином, щоб система була здатна розрізняти більш тонко потреби різних груп населення. Офіційні розрахунки показали, що ситуація погіршилася тільки для 12% претендентів на допомогу. Тим не менше, за іншими підрахунками, до 48% претендентам було відмовлено у надання допомог [6, с.306]; [23].

Ці зміни послабили перерозподільчий ефект системи грошової допомоги. В період між 1979 і 1991-2 роками, всі групи, крім найбільш бідної частини населення відчули реальне зростання доходів населення. У випадку з найбільш бідною групою доходи після відратованих витрат на житло фактично знизилися приблизно на 17% [24]. Подальші реформи системи соціального забезпечення в 1995 році замінили страхову допомогу по безробіттю терміном до року на виплату «пошукача місця роботи» («Job-seeker's allowance»). Вона обмежувалася виплатою до шести місяців і з вимогою, щоб отримувач допомоги представив

докази триваючого пошуку зайнятості, з тим щоб отримати таку допомогу.

На сьогодні після досягнення 65-річного віку британці повинні виходити на пенсію, якщо вони не отримують спеціального дозволу роботодавця на продовження трудової діяльності. Очікується, що вже з квітня 2011 року обов'язковий вихід на заслужений відпочинок скасують. Пізніше влада Об'єднаного Королівства має намір підвищити пенсійний вік до 66 років. Ще в січні 2010 року в урядовій Комісії з прав людини заявили, що британців не можна змушувати йти на пенсію лише тому, що вони досягли певного віку. Крім того, чиновники наголошують, що, якщо б у пенсіонерів була можливість попрацювати на півтора роки більше, вони би зберегли для держави до 15 млрд. фунтів стерлінгів, таким чином зменшивши навантаження на бюджет [25].

Об'єктом державної будівничої політики було скорочення капітальних субсидій для місцевих органів влади на будівництво соціального житла. Тільки 4 000 будинків були побудовані місцевими органами влади в 1992 році, в порівнянні з 100 000

у 1980 році [15]. Крім того, влада була зобов'язана підняти орендну плату за соціальне житло до ринкового рівня. Найбільш нужденні отримували соціальні доплати на житло за рахунок більш заможних мешканців. Результатом цього державні витрати на житло впали з 3% до менше, ніж 1% ВВП у період між 1980 і 1993 роками [26]. Ці зміни разом з іншими соціальними змінами призвели до тиску на житлову сферу. Кількість бездомних, що були зареєстрованими в місцевих органах влади, зросла з 240 000 до 325 000 у період з 1986 по 1992 рік [15]. З місцевих органів влади було також знято обов'язок надавати житло для бездомних сімей.

Такі соціальні зміни дозволили уряду стримати вплив тиску на державні соціальні витрати і забезпечити подальше скорочення витратних зобов'язань у майбутньому у період 1978–2000 років, незважаючи на високий рівень безробіття, що вимагав додаткового збільшення витрат на пільги (див.табл.2).

У період 2000–2010 років очевидним стає поступове нарощування витрат британського уряду на усі соціальні сфери (див.табл.3) [27].

Таблиця 2.

Витрати британського уряду: 1978-1993 роки, у % від ВВП

	1978–1979	1983–1984	1988–1989	1992–1993
Зайнятість та підготовка спеціалістів	0,6	0,9	0,7	0,6
Житло	2,7	1,5	0,7	1,0
Освіта	5,4	5,2	4,6	5,4
Сфера охорони здоров'я	4,6	5,1	4,8	5,8
Індивідуальні соціальні послуги	0,8	0,9	0,9	1,0
Готівкові соціальні виплати	10,0	12,1	10,5	13,2

Таблиця 3.

Витрати британського уряду: 2004-2010 роки, у млн.£

	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010
Зайнятість та підготовка спеціалістів	3,184	3,342	3,349	3,282	3,104	3,980
Житло	7,985	10,551	11,506	12,856	14,921	15,947
Освіта	65,120	69,704	72,931	78,098	82,583	87,368
Наука і наукові технології	2,445	2,915	2,765	3,200	3,168	3,352
Сфера охорони здоров'я	82,936	89,583	94,509	102,155	109,951	119,098
Соціальний захист	164,122	171,088	177,143	187,603	203,941	224,114

Система соціального забезпечення у Великій Британії на початку 1980-х функціонувала за плюралістичної системою управління, що утворилася в основному в результаті історичної випадковості. Центральний уряд встановлював закони, безпосередньо управляв системою охорони здоров'я і системою надання грошової допомоги. Місцевий уряд займався проблемами освіти і соціального житла, надання індивідуальних соціальних послуг, хоча ці послуги фінансувалися в основному за рахунок податків, що стягувалися центральним урядом.

Реформи 1980-х і початку 1990-х передали владу в руки центрального уряду, ставлячи наголос на ролі громадянина як споживача. Таким чином, центральний уряд через низку заходів, фактично взяв під свій контроль від повноважень органів місцевої влади питання оподаткування, сферу освіти та соціального житла. Розширення ринкової системи призвело до ослаблення професійної незалежності системи охорони здоров'я і системи освіти з введенням деталізованих національних навчальних програм, переліку обов'язкових іспитів. Серія профспілкових реформ обмежили право на страйк і зробили більшість форм пікетування незаконними, що надалі послабило роль профспілок у соціальній сфері та інших секторах економіки.

У цілому, зміни в політиці призвели до наступного. Вони:

- підвищили роль соціальної допомоги та адресної допомоги, а також знизили роль національних страхових виплат по старості, по безробіттю і в зв'язку з хворобою;
- скоротили зобов'язання, особливо у сфері державних ви-

трат на пенсії і соціальне житло;

- надали процесу організації освіти в сфері охорони здоров'я та індивідуальних соціальних послуг більшого плюралізму щодо централізованого управління ними;
- послабили владу професійних груп і профспілок у соціальному секторі.

Разом узяті, ці зміни призвели до чіткого розмежування між центральним урядом та місцевими органами влади, а не до відходу від ідей держави загального добробуту. Вплив соціальних реформ на різні групи в суспільстві можна розглядати у двох вимірах: нерівності та споживання. Соціальні зміни по відношенню до структури зайнятості, зростання рівня безробіття та змін в структурі сімейних відносин посилювали нерівності між різними групами населення. У національній системі охорони здоров'я найбільш «зручними» користувачами послуг вважалися здорові пацієнти та ті, які не ставили занадто багато вимог до лікарів. У доповіді від 1994 року Асоціації рад з питань охорони здоров'я в громадах (Association of Community Health Councils) [28] вказано, що більше ніж 30 000 «незручних» пацієнтів були викреслені лікарями зі списків своїх пацієнтів в 1993-94 роках. Що стосується сфери освіти, то тут більш «зручними» для системи є діти з середнього класу, які в цілому краще складають іспити і вимагають менше дисциплінарних ресурсів, вони легше влаштовуються на освітньому ринку. А найбільш «незручними» є діти з особливими потребами, яким важче пристосуватися до шкільних вимог [29].

Таким чином соціальні реформи намагалися змусити нову систему Великої Британії більш чуйно реагувати на структуру класової нерівності. Щодо гендерної нерівності, то картина була більш складною. Зміни в соціальному забезпеченні мали найважчі наслідки для жінок, оскільки вони, як правило, отримують меншу заробітну плату, ніж чоловіки, частіше роблять перерви в структурі доходів протягом життя, а тому не мають гарантій на отримання хорошої пенсії за приватними схемами. Саме жінки—одиначки серйозно постраждали від скорочення соціальних витрат. Однак, проблеми статі і класової нерівності перетинаються. Так, за деякими даними, жінки середнього класу мають сприятливі переваги в новій системі освіти, навчаючись краще

за чоловіків, їх більше вступає до вищих навчальних закладів [15].

В той самий час соціальні реформи стали відповіддю на стурбованість громадськості щодо негнучкості британської бюрократичної системи, дозволити користувачам послуг мати контроль над їх наданням у майбутньому.

Таким чином, соціальна політика Великої Британії виходить із сукупності універсальних людських норм і цінностей, принципів організації людського суспільства, ставлячи на чільне місце особистість. При цьому враховуються історичні традиції цієї країни, економічні, етнічні, релігійні особливості всіх його територій.

Література і джерела

1. Shanin T. The Idea of Progress / Theodor Shanin // M.Rahname, V.Bawtree. The Post-Development Reader. – London: Longman, 1996. – 187 p.
2. Hutton W. The State We're In / Will Hutton. – London: Longman, 1995. – 128 p.
3. Соціальна робота: Посібник [В.А.Поліщук, О.П.Бартош–Пічкар, Н.м.Горішна, Г.В.Лещук, О.Ю.Пришляк] / За ред. Н.Г.Ничкало. Тернопіль: ВАТ «ТВПК «ЗБРУЧ», 2010. – 330 с.
4. Основы социальной работы: Учебник / Отв. ред. П.Д.Павленок. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: ИНФРА-М, 2002. – 395 с.
5. Taylor-Gooby P. The United Kingdom: Radical Departures and Political Consensus / P.Taylor-Gooby // George V., Taylor-Gooby P. European Welfare Policy. – Basingstoke: Macmillan Prerss, LTD, 1996. – PP.95-117
6. Barr N. Social Security: Solution or Problem? / N.Barr, F.Coulter // Hills J. (ed.). The State of Welfare. – Oxford: Clarendon Press, 1990.
7. Young P. Mastering Social Welfare / Pat Young. – Basingstoke: Macmillan Press LTD, 1995.
8. Praca socjalna. Czesc pierwsza: Wydanie Podrecznikowe / [W.Poliszczuk, N.Horiszna, O.Bartosz-Piczkar, O.Pryszkiak]. – Siemianowice Slaskie, 2011. – 273 s.
9. Ermisch J. Fewer Babies, Longer Lives / John Ermisch. – York: Joseph Rowntree Foundation, 1990.
10. Esping-Andersen G. The Three Worlds of Welfare Capitalism / Gosta Esping-Andersen. – Oxford: Polity Press, 1990
11. Department of Health and Social Security (DHSS). Report by the Government Actuary on the Financial Effects of the 1986 Social Security Bill on the National Insurance Fund, cmd 9711. – London: HMSO, 1986
12. Hills J. Joseph Rowntree Foundation Inquiry into Income and Wealth / John Hills. – York: Joseph Rowntree Foundation, 1995. – vol.2
13. Fries F. Ageing, Natural Death and the Compression of Morbidity / James Fries // New England Medical Journal. – 1980. – vol. 303. – №.3. – P.130
14. Falkingham J. Dependency and Ageing in Britain / Jane Falkingham // Journal of Social Policy. – 1989. – vol.18. – no.2. – PP.211-34
15. Central Statistical Office (CSO). Social Trends. – London: HMSO, 1970-94 annual. – №№1-24
16. Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD). Economic Outlook. – Paris: OECD, 1990. – №47.
17. Безробіття у Великобританії досягло рекордного рівня [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <<http://novynar.com.ua/business/75838>> – Загол. з екрану. – Мова укр.
18. Hansard. House of Commons Proceedings, House of Commons. – London, 1990. – vol.176. – clmn 699-708
19. Hills J. The Future of Welfare: A Guide to the Debate / John Hills. – York: Joseph Rowntree Foundation, 1993.
20. Taylor-Gooby P. Social Change, Social Welfare and Social Science / Peter Taylor-Gooby. – Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf, 1991. – P.112-119
21. Conservative Party. The Next Moves Forward. Election Manifesto. – London: Conservative Control Office, 1987. – P.27
22. Department of Social Security (DSS). The Government's Expenditure Plans 1992-93 to 1994-95, em 1914. – London: HMSO, 1993. – P.15
23. Johnson N. Reconstructing the Welfare State / Norman Johnson. – Heme I Hempstead: Harvester Wheatsheaf, 1990. – P.44
24. Department of Social Security (DSS). Households below Average Income, 1979-199//92. – London: HMSO, 1994.
25. Уряд Великої Британії планує скасувати обов'язковий вихід на пенсію [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <<http://24news.in.ua/news/1/3/39265>> – Загол. з екрану. – Мова укр.
26. HM Treasury. Public Expenditure Analyses to 1995/96, cm 2219. – London: HMSO, 1993.
27. Public expenditure by country, region and function [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.hm-treasury.gov.uk/d/pesa_2010_chapter9.pdf> – Загол. з екрану. – Мова англ.
28. Association of Community Health Councils (ACHC). Press release on research on GP fund-holding // The Guardian. – II July, 1994.
29. Taylor-Gooby P. (eds) Markets and Managers / P.Taylor-Gooby, R.Lawson. – Milton Keynes: Open University Press, 1993. – P.115

В статье рассмотрены особенности развития и становления социальной политики и социальной помощи в Великобритании.

Ключевые слова: социальная политика, социальная работа, программы правительства, категории населения

The author of the article has considered the specificity of development of social policy and social assistance in Great Britain.

Key words: social policy, social work, the government's programmes, categories of population.