

УДК 330.342.132 : 316.42

## ВПЛИВ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ НА ЕКОНОМІЧНУ ПОЛІТИКУ СОЦІАЛЬНИХ ДЕРЖАВ

**Кірнос І.О.**

к. держ. упр., доцент  
докторант ДонНТУ

*Наведено якісну характеристику залежності економічної політики соціальних держав від рівня глобалізації світової економіки. Інструменти макроекономічного впливу держави на соціально-економічні процеси, що підпадають під вплив глобалізації, розглянуто з точки зору глобалістів, скептиків глобалізації та ревізіоністів. Виявлено наявність впливу політичного аспекту глобалізації на соціально-економічну політику держави.*

*Приведена качественная характеристика зависимости экономической политики социальных государств от уровня глобализации мировой экономики. Инструменты макроэкономического влияния государства на социально-экономические процессы, подвергающиеся влиянию глобализации, рассматриваются с точки зрения глобалистов, скептиков глобализации и ревизионистов. Выявлено наличие влияния политического аспекта глобализации на социально-экономическую политику государства.*

*Qualitative analysis of the social policy dependence on the level of globalization of the world economy is given. Tools of the state macroeconomic control over the socio-economic processes under the influence of globalization are considered from the point of view of the globalists, the skeptics of globalization and the revisionists. The impact of the political aspect of globalization on social and economic policy is revealed.*

*Постановка проблеми.* Протягом останніх десятиліть ХХ ст. більшість розвинених капіталістичних держав реформували системи соціального захисту та забезпечення. Прислухаючись до думки адептів неолібералізму, уряди періодично скорочували розміри допомоги та робили умови її отримання більш жорсткими, обмежували індексацію доходів у програмах соціального страхування і вводили адресну допомогу, стимулювали програми приватного соціального забезпечення. Скорочення соціальних програм викликало численні дискусії серед економістів про причини цих перетворень, зокрема, про роль економічної глобалізації у реформуванні соціальних держав. При цьому думки розділилися на абсолютно протилежні - як про позитивний, так і негативний вплив економічної глобалізації на життєздатність соціальної держави та можливості виконання нею своїх функцій. На шляху інтеграції до світового економічного простору Україні доведеться зіткнутися із великим впливом на економіку, яка є базисом соціальних програм. Отже, перед вітчизняними науковцями стоїть вибір, до якої з існуючих думок щодо впливу глобалізації на соціальну державу приєднатися і це надалі стане визначальним фактором вибору інструментів макроекономічної, монетарної, фіскальної і соціальної політики.

*Аналіз останніх досліджень та публікацій.* Вплив феномену глобалізації на економічні та соціальні функції держави широко обговорюється в західних наукових колах упродовж останніх двох десятиліть. Так, Ф. Геншель проводить ретроспективний аналіз впливу глобалізації на соціальну державу [1]. Ф. Шарф вивчає виклики та вразливості соціальної держави в умовах глобалізації [2]. Дж. Мозес [3] та Т.Нотерманс [9] досліджують питання незалежності національної економічної політики. Д. Свонк [4] та Т. Отли [5] оцінюють вплив мобільності капіталу на соціальні держави. Російські вчені С. Лукаш [12], Л.Морозова [13], О.Макаревич [14], С. Тимошин [15], Ю.Холоденко [16]

та інші вивчають вплив глобалізації на функції держави. Українські вчені звернули увагу на проблему впливу глобалізації на соціальну державу нещодавно, дискусії ведуться у площинах економіки, політології, державного управління та соціології [17; 18]. Варто відзначити, що представники західної школи не тільки теоретично обґрунтували економічні наслідки глобалізації для соціальної держави, але й перевірили свої гіпотези емпіричним шляхом. В Україні до теперішнього часу відсутня систематизація думок стосовно даної проблематики. Таким чином, актуальним завданням є аналіз існуючих поглядів на питання впливу глобалізації на соціальну державу.

*Ціль статті.* Метою статті є якісна характеристика впливу глобалізації на важелі державного регулювання макроекономічних процесів, що дозволить своєчасно коректувати інструменти монетарної та фіскальної політики, які є економічним підґрунтям соціальних програм.

*Виклад основного матеріалу дослідження* Глобалізація, яка поширює темпи і масштаби впливу протягом останніх десятиліть, не є новим явищем. Сучасного стану економічної інтеграції світового господарства вже було одного разу досягнуто - напередодні Першої світової війни, коли обсяг світової торгівлі зростав темпами, порівнянними з сьогоденними, у той час як обсяги чистого руху капіталу були значно вищими. Відмінність даних двох часових відрізків, які характеризуються високим ступенем глобалізації, полягає не у відмінностях сутності глобалізації та форм її прояву, а відрізняється за масштабами впливу соціальної держави. На противагу своєму попереднику, ліберальній соціальній державі «нічного дозору» початку ХХ ст., соціальна держава кінця ХХ ст. є істотно залученою до управління економікою. Вона систематично контролює економічний розвиток на макрорівні (макроекономічний контроль) та гарантує адекватні стандарти життя на мікрорівні (розподільна соціальна політика).

Макроекономічний контроль зазвичай асоціюється з активною кейнсіанською політикою, що забезпечує постійне зростання і повну зайнятість через антициклічну монетарну і фіскальну політику. Розподільна соціальна політика передбачає державне забезпечення соціального страхування проти індивідуальних ризиків таких як бідність, хвороби і безробіття, а також розподіл доходів від захищених до незахищених [1].

Внаслідок більшої залученості в управління економікою, соціальна держава з більшою ймовірністю підпадатиме під вплив економічної глобалізації. Предмет дискусії вчених полягає в тому, наскільки цей вплив є позитивним або негативним, а також чи знижує глобалізація національний макроекономічний контроль і податкову базу розподільної фіскальної політики.

Починаючи з 1990-х рр. в академічних та політичних колах тривають дискусії стосовно впливу глобалізації на соціальну державу. Думки можна умовно розділити на три школи: глобалісти, скептики глобалізації і ревізіоністи.

Школа глобалістів, що виникла раніше інших, стверджує, що інтернаціоналізація економіки дійсно означає «фундаментальну трансформацію капіталістичної економіки», яка загрожує соціальній державі. Згідно з теорією глобалізації, по мірі відкриття економік до міжнародних ринків, уряди змушені адаптуватися до викликів загальної конкуренції і скорочувати витратні соціальні програми. Глобалізація піддає соціальну державу ринковому тиску міжнародної конкуренції, що неминуче підриває її життєздатність та ефективність. Передбачуваним результатом є ослаблення соціальної держави і повсюдне прагнення до скорочення урядового втручання.

Глобалісти вважають, що глобалізація знижує рівень макроекономічного контролю. Для цього вони бачать дві причини. Перша - втрата державою контролю над відсотковими ставками. Будучи основним

інструментом макроекономічної політики, відсоткові ставки менше піддаються впливу внутрішньої монетарної політики, все більше потрапляючи під «хвилю» відтоку і припливу капіталу. У результаті вони визначаються не інструментами національної монетарної політики, а тільки транскордонним переміщенням капіталів. Відсоткові ставки втрачають роль стратегічної змінної національної політики і виходять на глобальний рівень [2].

Іншим аргументом на користь послаблення макроекономічного контролю внаслідок глобалізації, на думку глобалістів, є негативний вплив мобільності капіталу на незалежність фіскальної політики. Мобільність капіталів знижує свободу здійснення фіскальної політики у трьох напрямках. По-перше - мобільність капіталів позбавляє відсоткові ставки національного суверенітету, змушуючи уряди фінансувати свої бюджетні дефіцити за ціною діючого світового рівня. У разі високої відсоткової ставки, як це було на початку 1980-х рр., експансіоністська фіскальна політика стає непомірно витратною. По-друге - мобільність капіталів посилює вплив їхніх власників, які завжди з обережністю ставляться до державного займу, розглядаючи його як провісника підвищення інфляції. В умовах закритих національних ринків вплив власників капіталу на надмірне державне запозичення обмежений. У міру ослаблення контролю за капіталами і збільшення їх транскордонної мобільності підвищується потенціал маневрів їх власників. Маючи можливість придбання боргів інших держав, вони більше не зобов'язані купувати державний борг у разі незбалансованої фіскальної політики країни. Це може змусити уряди, які мають значний дефіцит бюджету, сплачувати додаткові премії за ризик понад рівень глобальної відсоткової ставки для продажу свого боргу. По-третє, залучення іноземного капіталу для фінансування державного боргу через неконтрольовану мобільність капіталів може надто тиснути на обмінний курс. Це в свою чергу може негативно вплинути на попит на експорт у секторі товарів, знижуючи стимулюючий ефект дефіцитної

фінансованої фіскальної експансії [3]. У всіх трьох випадках глобалізація робить антициклічну фіскальну політику більш дорогою і менш ефективною.

Втрата державного впливу в економічній сфері безпосередньо відбивається на можливостях фінансування соціальних програм. Глобалізація полегшує переміщення людського, реального і фінансового капіталу через національні кордони, ускладнюючи оподаткування на національному рівні. Власники капіталу можуть уникнути високих податків, переводячи активи у низькоподаткові держави. Більш високі податкові ставки призводять до відпливу капіталу, в той час як низькі податки залучають іноземний капітал. Уряди більше не можуть пристосувати податковий тягар під потреби соціальної держави та повинні брати до уваги податкову політику інших країн.

Податкова конкуренція має два наслідки для соціальної держави. По-перше, скорочується її доходна база. По-друге, знижується здатність податкової системи як інструменту розподілу. Тому зменшується можливість фінансування соціальних програм [4]. З іншого боку, глобалізація підвищує вимоги до соціальної держави, тому великий ступінь інтеграції передбачає великі зовнішні ризики (зростання безробіття, конкуренція з країнами з низькою вартістю праці та з більш продуктивними економіками), які необхідно компенсувати більш високими соціальними витратами. У підсумку глобалізація ставить соціальну державу в жорсткі рамки: з одного боку, підвищення вимог до неї, з іншого, скорочення фінансових можливостей.

Таким чином, глобалісти бачать негативний вплив своєї теорії у вигляді втрати державою макроекономічного контролю. Глобалізація позначається на суверенності національних відсоткових ставок, можливості фінансування бюджетних дефіцитів і на тиску на валютний курс. Податкова конкуренція, викликана мобільністю капіталів, скорочує фіскальну незалежність і знижує доходну базу фінансування соціальних

программ. При цьому наявність зовнішніх ризиків підвищує вимоги до соціальної держави.

Погляди школи глобалістів, надзвичайно популярної у середині 1990-х рр., стали піддаватися критиці з боку так званих скептиків глобалізації. Вони заперечували істотний вплив глобалізації на соціальну державу і розглядали її як менш драматичне і вагоме явище, ніж глобалісти. Представники скептиків не бачили ані теоретичного обґрунтування, ані емпіричних доказів щодо обмежень автономії національної політики внаслідок посилення міжнародної економічної взаємозалежності.

Скептики оскаржують постулати глобалістів, стверджуючи, що інтернаціоналізація капіталу робить фінансування бюджетних дефіцитів дешевше, надаючи урядам доступ до більш значних обсягів капіталів. Держава може дозволити собі мати більший дефіцит із меншим ризиком підвищення відсоткових ставок і витіснення приватних інвестицій. Більш того, інтернаціоналізація посилює конкуренцію серед власників капіталів, знижуючи кредитні ставки і премії за ризик. Це пояснює, чому навіть такі невеликі та відносно вразливі країни, як Бельгія та Ірландія, були в змозі обслуговувати великі борги під час 1980-х рр., не будучи покараними ринком. Цей факт може обумовити загальний тренд підвищення фіскальних дефіцитів протягом останніх десятиліть, коли державний борг подвоївся за період із 1970-х рр. до 2000-х рр. від 40% ВВП до 80% [4].

Скептики глобалізації також ставлять під сумнів факт зниження автономії монетарної політики внаслідок глобалізації капіталу. Так, Т.Отлі визнає факт ослаблення національного контролю над відсотковими ставками, але заперечує, що це призводить до неефективності монетарної політики. Національна монетарна політика все ще впливає на внутрішню економіку, просто вона діє більше через валютний курс, ніж через відсоткові ставки [5]. Збільшення пропозиції грошей замість зниження відсоткової ставки провокує відтік капіталу. Це в свою чергу чинить тиск на обмінний курс і

призводить до девальвації національної валюти. Девальвація в свою чергу підігриває експорт, уповільнює імпорт і збільшує сукупний попит на внутрішньому ринку. Деякі вчені стверджують, що тільки в одному випадку ринкова інтеграція підриває національний макроекономічний контроль: у разі здійснення монетарної політики в умовах відкритих кордонів і фіксованих обмінних курсів [6].

Скептики теорії спростовують думку про зниження податкових доходів соціальної держави під дією глобалізації. Так, М. Родес стверджує, що оподаткування капіталу є несуттєвою статтею державних доходів у порівнянні з оподаткуванням заробітної плати, отже, вплив глобалізації на фіскальну стійкість соціальної держави незначний [7]. Дійсно, частка індивідуального прибуткового податку в структурі загальних податкових доходів держав ОЕСР становить у середньому 25%, у той час як на частку корпоративного податку на прибуток припадає всього 8-9% [8]. Економетричні дослідження Д. Квінна [10] і Д.Свонка [4] стверджують, що взаємозв'язок між економічною відкритістю й оподаткуванням капіталу може бути швидше позитивним, ніж негативним, тому держави з високим ступенем інтеграції в міжнародну економіку обкладають капітал більш високими податками в порівнянні з менш інтегрованими країнами. На думку Г. Гаррета, уряди, бажаючи розширити державний сектор економіки, можуть собі це дозволити (включаючи підвищення податків на капітал для оплати нових витрат) [6]. У підсумку скептики приходять до думки, що навіть у глобальній економіці соціальна держава зберігає достатню владу в оподаткуванні.

Таким чином, представники школи скептиків глобалізації розглядають глобалізацію як позитивний феномен, що приносить вигоди у вигляді доступності капіталів для фінансування дефіцитів бюджету та зниження кредитних ставок внаслідок конкуренції на ринках капіталу.

Ревізіоністи висувають думку, що уряди точно знають, що роблять і що втрата національної автономії була їх вибором [8]. Аргумент



заснований на тому, що кейнсіанська макроекономічна політика працює тільки у випадку ефекту несподіванки. Якщо ж учасники ринку очікують фіскальної або монетарної експансії, вони піднімуть ціни і зарплати. Отже, менша передбачуваність дій робить політику більш ефективною.

Другий аргумент ревізіоністів – це те, що уряди розглядають лібералізацію торгівлі, дерегуляцію капіталу і монетарну інтеграцію як макроекономічні інструменти, що використовуються з їх власної волі. Поряд із кейнсіанською монетарною та фіскальною політикою ці заходи стимулюють економічне зростання і зайнятість, але при більш низьких темпах інфляції і державного боргу. Ревізіоністи вважають, що проблеми соціальної держави викликані не глобалізацією, а внутрішніми факторами. Соціальна держава душить економіку, від якої залежить її фінансування. Високі податки та відрахування висушують ресурси приватного сектора, які могли б бути більш ефективно використані, ніж у державному секторі. Соціальні правила і регулювання спотворюють формування зарплати на ринку праці й уповільнюють темпи економічного зростання. Згідно з думкою ревізіоністів, глобалізація сприяє зміцненню соціальної держави, підвищуючи здатність урядів до змін і переглядів існуючих програм і домовленостей та коаліцій. Також глобалізація позитивно впливає на міжнародний поділ праці.

Таким чином, основний висновок ревізіоністів полягає в тому, що глобалізація змушує уряди бути більш ефективними і швидше розв'язувати внутрішні проблеми, які часто обумовлені експансією соціальних програм та посиленням регулюючої ролі держави.

Внесок цих трьох шкіл полягає в наданні можливостей вибору для урядів: капітулювати, не звертати уваги або підтримувати глобалізацію. Як показує практика, деякі уряди реагують у стилі глобалістів, в той час як дії інших більш відповідають поглядам скептиків або ревізіоністів. Кожна зі шкіл наводить безліч теоретичних доказів і аргументів, які

підтверджуються якісними і кількісними дослідженнями. При цьому емпіричні роботи також мають протилежні результати.

Ф.Костер провів аналіз 27 висновків, отриманих в результаті 22 емпіричних досліджень впливу глобалізації на соціальну політику держави за період із 1997 по 2006 рр. Він з'ясував, що 8 висновків підтверджують негативний вплив глобалізації на соціальні програми, при цьому 19 свідчать про відсутність загрози соціальній державі з боку економічної відкритості. У підсумку автор робить висновок, що соціальна держава абсолютно не обов'язково знаходиться в небезпеці внаслідок економічної відкритості [11].

Однак це не означає автоматично позитивний вплив глобалізації. Більшість емпіричних робіт взагалі доводять відсутність будь-якого зв'язку. Така широка розбіжність між політичними дебатами і практичними результатами щодо глобалізації може бути пояснена тим фактом, що глобалізація являє собою не тільки економічне явище, але також і певну ідеологію, а саме «нео-лібералізм», використовуваний для пояснення скорочення соціальних програм. Таким чином, не тільки економічні аспекти глобалізації, але також її політичний вимір впливають на соціальні держави. Те, що глобальний ринок торкається всіх, абсолютно не означає, що соціальна політика буде подібною у різних країнах. Адже залежно від ідеології, що домінує у суспільстві, будуть прийматися різні рішення та застосовуватися різні інструменти економічної та соціальної політики.

У результаті центр дискусій щодо глобалізації змістився з початкового «зовнішньо-внутрішнього» фокуса - як глобалізація впливає на соціальну державу - на «внутрішньо-зовнішній» - як внутрішні риси соціальної держави та її політики впливають на національну реакцію на глобалізацію. Вивченню піддаються такі внутрішні фактори, як режим соціальної держави, структура політичних інститутів, політична влада лівих, тип національної економіки та виробництва, релігійні питання.

Викладене дозволяє дійти таких висновків.

По-перше, друга половина ХХ ст. характеризується інтенсивним розвитком двох процесів: поглибленням економічної інтеграції та глобалізації, а також збільшенням масштабів та посиленням впливу соціальної держави. Результатом взаємодії цих процесів стало реформування соціальної політики розвинених держав у бік скорочення соціальних програм та появи нових форм та методів соціального захисту та забезпечення.

По-друге, причини реформування соціальної політики розглядаються з позицій трьох підходів – глобалістів, скептиків та ревізіоністів глобалізації, логічні висновки та емпіричні підтвердження яких є діаметрально протилежними.

По-третє, основними економічними важелями державного регулювання макроекономічних процесів, що підпадають під вплив глобалізації, є відсоткова ставка, фіскальна політика, обмінний курс та вартість капіталу для фінансування бюджетних дефіцитів.

По-четверте, глобалісти стверджують про зменшення ефективності антициклічної та зниження розподільчої функції фіскальної політики та втрати її незалежності внаслідок глобалізації. Скептики глобалізації вважають, що фінансування бюджетних дефіцитів стає дешевшим внаслідок конкуренції серед власників капіталів та збільшення доступу до фінансових ресурсів. Основним інструментом монетарного впливу вони вважають обмінний курс, а не відсоткову ставку, та спростовують постулат про зниження фіскальної автономії та скорочення податкових доходів внаслідок глобалізації. Ревізіоністи вважають вплив глобалізації на макроекономічну політику незначним, а реформування соціальної політики вони пояснюють свідомим вибором урядів та наявністю внутрішніх проблем, що обумовлені витратними соціальними програмами та негативним їх впливом на економічне зростання.

По-п'яте, більшість емпіричних досліджень стверджує про відсутність взагалі будь-якого зв'язку між глобалізацією та скороченням соціальних програм, що свідчить про вплив не тільки економічного аспекту глобалізації на соціальні програми, а також політичного та ідеологічного, який також варто дослідити. Це змістило фокус досліджень із зовнішніх факторів на внутрішні - такі як вивчення впливу політичних інститутів, моделі соціальної держави, тип національної економіки тощо.

У подальшому увагу автора буде присвячено дослідженню впливу моделей соціальних держав, їх соціальної політики та типу національного господарства на реакцію урядів щодо викликів глобалізації.

### Література:

1. Genschel P. Globalization and the welfare state: a retrospective/ Philipp Genschel// Journal of European Public Policy. - 2004. - № 11 (4). - P.613 - 636.
2. Scharpf F. Economic changes, vulnerabilities, and institutional capabilities/ Scharpf, F.W. // F.W. Scharpf, V.A. Schmidt (eds). Welfare and Work in the Open Economy. - Vol. I: From Vulnerability to Competitiveness. - Oxford: Oxford University Press, 2000. - P.21–124.
3. Moses J. Abdication from national policy autonomy: what's left to leave?/J. Moses// Politics & Society. - 1994. - № 22(2). - P. 125-148.
4. Swank D. Global Capital, Political Institutions, and Policy Change in Developed Welfare State/ – Cambridge: Cambridge University Press, 2004. – 352 p.
5. Oatley T. How constraining is capital mobility? The partisan hypothesis in an open economy/ T. Oatley//American Journal of Political Science. - 1999. - 43(4). – P. 1003–1027.
6. Garrett G. Global markets and national politics: collision course or virtuous circle?/ G Garrett // International Organization. - 1998. - № 52(4). - P. 787- 824.

7. Rhodes M. Globalization, welfare states, and employment. Is there a European “third way”?/ Rhodes M. //N. Bermeo (ed.). Unemployment in the New Europe. - Cambridge: Cambridge University Press, 2001. - P. 87-118.

8. Revenue Statistics 1965-2010. – Paris: OECD Publishing, 2011. – 140 p.

9. Notermans T. The abdication from national policy autonomy: why the macroeconomic policy regime has become so unfavorable to labor / T. Notermans// Politics & Society. - 1993. - № 21(2). – P. 133–167.

10. Quinn D. The correlates of change in international financial regulation/ D. Quinn// American Political Science Review. – 1997. - № 91(3). – P. 531–51.

11. Koster F. The welfare state and globalization: down and out or too tough to die?/ Ferry Koster// International Journal of Social Welfare. – Oxford: Blackwell Publishing, 2009. - № 18. – P. 153-162.

12. Лукаш С. Глобализация и социальные функции государства/ Сергей Лукаш. - М.: Норма, 2006.- 240 с.

13. Морозова Л. Влияние глобализации на функции государства/Л.А.Морозова// Государство и право. - 2006. - № 6. - С. 101-107.

14. Макаревич А.В. Воздействие глобализации на экономические функции государства: автореф. дис. на соискание научн. степени канд. экон. наук: спец. № 08.00.01 «общая экон. теория»/ Макаревич Александр Васильевич. - М., 2007. –23 с .

15. Тимошин С. Трансформация функций государства в условиях глобализации : дис. на соискание научн. степени канд. экон. наук : спец. № 08.00.01 «общая экон. теория» /Тимошин Сергей Контантинович. - Саратов, 2006.- 154 с

16. Ю. Холоденко. Социальное государство в условиях глобализации / Ю.Холоденко//Социология в системе научного управления [Электронный ресурс]: материалы IV Всероссийск. социологич. конгресса / ИС РАН,

ИСПИ РАН, РГСУ. - М.: ИС РАН, 2012.- Режим доступа:  
<[http://www.isras.ru/abstract\\_bank\\_congress4/215.pdf](http://www.isras.ru/abstract_bank_congress4/215.pdf)>.

17. Хома Н. Вплив глобалізації на модель соціальної держави/  
Н.Хома // "Наука в інформаційному просторі - 2012": матеріали VIII  
міжнародної науково-практичної інтернет-конф. (4-5 жовтня  
2012г.). - [Електронний ресурс]. – Режим  
доступу:  
<[http://www.confcontact.com/2012\\_10\\_04/po2\\_homa.htm](http://www.confcontact.com/2012_10_04/po2_homa.htm)>.

18. Бульба В. Вплив глобалізації на трансформацію соціальних  
функцій держави/ Володимир Бульба// Публічне управління: теорія та  
практика. – 2012. - № 1. – С.194-199.