

Т е м а н о м е р а : Социальная политика российского государства

Социальная политика в странах Запада: новые вызовы и характер трансформации



Люблинский Виктор Викторович —
доктор политических наук,
зав. Сектором сравнительного анализа
социальной политики
Института социологии РАН

e-mail: sp@isras.ru

Социальная политика в странах Запада: новые вызовы и характер трансформации

Аннотация

Автор, изучая опыт социальной политики других стран, исследует, каким образом нужно реформировать социальную сферу в России и как интерпретировать эффективность социальной политики в условиях роста международной конкуренции.

Abstract

The author analyzes social policy in various countries, draws conclusions over the ways to reform the social policy in Russia. He also proposes ways to assess the effectiveness of social policy in the context of social competition.

Ключевые слова: социальная политика, социальное государство, модернизация, кризис

Keywords: social policy, social state, modernization, crisis

В последнее десятилетие в странах Запада заметно активизировались силы, выступающие за пересмотр принципов, на которых основывалось социально-экономическое и политическое развитие во второй половине XX в. Речь идет о характере государства благосостояния и социальной политики. Мировой финансово-экономический кризис 2008-2009 гг. лишь актуализировал дискуссии по данным вопросам.

Важно отметить, что социальное государство по-прежнему выполняет задачи, которые частные рынки по техническим причинам или вообще не могут выполнить, или делают это неэффективно. В том или ином виде государство благосостояния необходимо по причинам эффективности [1]. Между тем либеральная доктрина, которая с 1980-х гг. стала активно использоваться при формировании социаль-

ной политики во многих странах Запада, исходит из того, что неконкурентное пространство приводит к снижению экономического потенциала и динамизма развития. Отсюда предпринимавшиеся периодически попытки осуществить пересмотр характера социальной политики, когда сторонники данного подхода находились у власти (наиболее яркий пример – США, Великобритании), в целом оказывались безуспешными, ибо сформировалась мощная система социальных гарантий, имеющая широкую социальную поддержку и высоко интегрированная в политико-экономическую систему современного общества. Другое дело – естественный процесс трансформации (или модернизации) этой, как и любой другой, системы. Он определяется качественными сдвигами в базовых основах развития (например, технологической основы), значительным усилением воздействия внешних факторов (глобальных) на развитие отдельных стран и регионов мира. В новом контексте социальная политика неизбежно становится объектом повышенного внимания и пересечения различных экономических и политических интересов, а отсюда неизбежным оказывается проведение реформ в социальной сфере.

В каком направлении они реально должны осуществляться? Данный вопрос предельно ясен – в направлении эффективности. И существенный вопрос – смысловой: как интерпретировать эффективность в связи с необходимостью модернизации социальной сферы. Социальная политика второй половины XX в. соответствовала условиям индустриального общества и процессу его перехода в постиндустриальное. В равной мере она соответствовала и характеру политического устройства мира, решая важные стратегические задачи – в частности, обеспечивая социальную стабильность и позиции в идеологическом противоборстве социально-политических систем.

Новый контекст формирования приоритетов в политической стратегии в XXI в. обуславливает рост международной конкуренции и, как неизбежное следствие, влечет за собой постановку задачи роста эффективности. Но как эта задача может соотноситься с социальной политикой? Разве социальная политика в 1950-80-е гг. XX в. отрицательным образом влияла на эффективность? Практика показала, что это влияние носило определенно позитивный характер: рост социальных гарантий (гарантий обусловленного типа) в значительно большей степени способствовал мотивации, чем снижению экономической активности и эффективности

труда. Не менее значительным достижением надо признать и то, что благодаря такой стратегии происходила консолидация общества, которое обрело достаточно высокий уровень социальной устойчивости. Поэтому пространство «неконкурентных гарантий» (социальная сфера, организуемая и управляемая государством) может стать механизмом не потери, а умножения традиционных стимулов.

Необходима «конкурентная модель» социальной политики – такова суть нового подхода, направленного на пересмотр прежних принципов управления обществом в странах Запада. Свидетельством этого с 1990-х гг. является фактический отказ многих стран ЕС от политики, направленной на «социальное выравнивание», снижение дифференциации доходов. Эта политика опирается на идеологическое обоснование необходимости трансформации «эгалитарного» социального государства. Речь идет об изменении принципа социальных отношений, формировании социальной солидарности нового типа – солидарности на основе различия в статусах, которая должна заменить солидарность, основанную на различиях в доходах, ибо «общество пассивного вспомоществования достигло пределов своего развития» [2, с. 141].

Конечно, использование термина «эгалитарное» применительно к социальному государству, как оно утверждалось и развивалось в ряде стран Западной Европы, – это преувеличение и искажение действительности. В реальности подобной модели нигде не было и, тем более, нет сейчас. Идеологическая направленность указанного подхода вполне ясна: она обусловлена во многом социально-политическими интересами, непрекращающейся борьбой в сфере распределительных отношений.

В том же русле выдержана концепция «пассивного государства благосостояния», которое исчерпало себя, что обуславливает необходимость «перейти от логики возмещения социального ущерба к логике социального действия» [2, с. 101]. Ни в одной стране Запада, даже в тех, которые отличаются наиболее высокой степенью социальной ориентированности в политике, государство оказалось «неспособно обеспечить гарантии занятости». Хотя как пассивное государство соотносится с концепцией «полной занятости», на которой базировалась социально-экономическая политика на протяжении длительного периода вплоть до 1980-х гг., совершенно непонятно.

Необходима «конкурентная модель» социальной политики – такова суть нового подхода, направленного на пересмотр прежних принципов управления обществом в странах Запада. Идеологическая направленность указанного подхода вполне ясна: она обусловлена во многом социально-политическими интересами, непрекращающейся борьбой в сфере распределительных отношений.

Основной акцент в новом подходе сделан на усилении индивидуальной ответственности с учетом того, что государство должно оказывать гражданам необходимую поддержку. Правда, вопрос об уровне этой поддержки остается за кадром. На деле это фактически означает стремление минимизировать социальные расходы, которые несет государство. Не отказываясь формально от принципов «равенства и справедливости», ставится вопрос о наполнении их новым содержанием, что означает во многом разрыв с характером социальной политики второй половины XX в.

В практическом плане первоначально попытка реализации данного подхода относится к эпохе М. Тэтчер в Великобритании и Р. Рейгана в США – 1980-е гг. Но в тот период фактически она оказалась безуспешной, ибо экономика достаточно активно развивалась, а система социальных гарантий уже стала важным фактором развития, прочно укоренилась в сознании населения. Поэтому и консерваторы в Великобритании, и республиканцы в США вынуждены были следовать, так или иначе, логике сформировавшейся ранее модели социальной политики, хотя им все же удалось осуществить определенное снижение темпов роста социальных расходов.

Один из основных вопросов социальной политики – вопрос финансирования, который тесно связан с характером распределения и перераспределения доходов и их социальной дифференциацией.

Необходимо учитывать, что существование нынешней модели социальной политики, отличительной характеристикой которой является высокий уровень социальных расходов в ВВП, объясняется комплексом факторов. Один из основных – это отнюдь не принесенная жертва на алтарь социально-политической стабильности, хотя он также играет существенную роль. В данном случае речь идет о социальной политике в контексте решения экономических проблем. Было бы странно, если бы в странах Запада при формировании политической стратегии, осуществлении социальных реформ государство не принимало во внимание в полной мере вопросы, связанные с эффективностью: не проводило оценку воздействия своих решений на производительность, прибыльность и конкурентоспособность. В частности, через инвестиции в человеческий капитал и обеспечение социальной консолидации (механизмы мотивации) государство осуществляет поддержку конкурентоспособности. Однако, так или иначе, социальная политика

Основной акцент в новом подходе сделан на усилении индивидуальной ответственности с учетом того, что государство должно оказывать гражданам необходимую поддержку.

в странах Запада сбалансирована между порой противоречивыми интересами социальных партнеров (работодателей и работников) и социально-профессиональных групп таким образом, что соответствующие расходы на развитие социальной сферы играют роль и фактора накопления, и фактора спроса. Это весьма существенно, ибо создает комплекс постоянных импульсов к росту и трансформации. Поэтому одна из основных проблем для государства при формировании и реализации социальной политики состоит в том, чтобы обеспечить правильный баланс между накоплением и удовлетворением интересов труда [3].

И нынешние реформы в странах Запада отнюдь не перечеркивают такой подход: они направлены на то, чтобы привести социальную политику в соответствие с новыми условиями развития – не только внутренними, но и внешними.

Одна из важных характеристик социальной политики в странах Запада заключается в обеспечении достаточно умеренного уровня дифференциации доходов различных социальных групп. В каких странах сохраняется низкий уровень дифференциации доходов? В тех, где уровень социальных расходов наибольший – 30–35% ВВП (в Швеции, других Скандинавских странах, а также Франции и т. д.), в странах с преимущественно социал-демократической моделью социального государства. В США, например, доля заработной платы в ВВП весьма значительна – была 59%, сейчас снизилась до 56%, но дифференциация доходов наиболее высокая среди развитых стран, а уровень социальных расходов – 17–18%.

Собственно говоря, Россия, если говорить о макроэкономической «картинке», фактически сделала выбор в пользу подобной модели. Но с одним существенным дополнением: в отношении уровня социальных расходов, который в США является наиболее низким среди этой группы стран, но не заработной платы. И в то же время интересен опыт Японии – достаточно низкий по меркам развитых стран уровень социальных расходов в ВВП, но и низкий уровень дифференциации!

Однако в последние десятилетия (начиная с 1990-х гг.) эти модели проходят проверку на прочность. Заметно усилилась борьба вокруг проблемы распределения, общество весьма напряжено и чувствительно реагирует на попытки осуществить ревизию принципов социальной политики.

Социальная политика в странах Запада сбалансирована между порой противоречивыми интересами социальных партнеров (работодателей и работников) и социально-профессиональных групп таким образом, что расходы на развитие социальной сферы играют роль и фактора накопления, и фактора спроса, что создает комплекс постоянных импульсов к росту и трансформации.

Однако соответствует ли такой подход нынешним условиям развития России, задачам модернизации? В России в результате реформ фактически сложилась модель высокой дифференциации доходов, которая обуславливает сохранение избыточного неравенства (по терминологии А. Ю. Шевякова) [4]. Неэффективность этой модели подтверждена практикой: Россия не решила проблемы формирования эффективной и конкурентоспособной экономики.

В этих условиях встает вопрос о необходимости осуществить переход к модели, способной консолидировать общество, мотивировать производительный труд и рост эффективности производства. Это должна быть модель, способствующая трансформации экономической структуры, отдающая приоритет высококвалифицированному персоналу в тех сферах жизнедеятельности, которые обеспечивают конкурентоспособность. Речь идет о модели умеренной дифференциации доходов. И нет иного пути, кроме как расширение государственного сектора, усиление распределительных функций государства. Данный вопрос непосредственно связан с фундаментальным вопросом – соотношения справедливости (равенства) и эффективности. Речь идет о трансформации структуры ВВП по доходам. Какая сейчас доля заработной платы в ВВП в России? Здесь существуют большие разночтения. По данным официальной статистики, более 40% (но она включает т. н. скрытую зарплату, а это 10–12% ВВП), по другим данным – 30%, а по некоторым – и того меньше.

Все это свидетельствует в пользу формирования политики коррекции, или выравнивания доходов социально-профессиональных групп. Например, налоговая и трансфертная системы в странах ОЭСР снижают неравенство на 1/3. Это снижение составляет 45% в Дании, Швеции и Бельгии, но менее 8% в Корее. В Швеции и Дании отмечается сокращение неравенства вдвое большее, чем в США. В среднем по странам ОЭСР государственные социальные расходы приводят к сокращению неравенства в доходах с 5,2 (межквильное соотношение) до 3,4 раз. В США дифференциация в рамках первичного распределения – 6,9 раз. Расходы на здравоохранение снижают этот показатель до 5,1 раза; эффективность расходов на образование аналогична – неравенство уменьшается на 1,8. С учетом всех предоставляемых государством социальных услуг квинтильная дифференциация в США составляет 4,0 раза. По расходам на медицинское обслуживание наибо-

лее сильный выравнивающий эффект отмечается в США и Италии (1,7); Португалии (1,8); Великобритании – 1,0; Франции – 0,9; ФРГ – 1,0; Японии – 1,4. А по расходам на образование США и Италия – 1,4; Канада 0,9; Франция, Великобритания – 0,8; ФРГ 0,6. Но особенно сильный эффект отмечается в Мексике (2,7) и Турции (1,9) [5, с. 109, 243].

Однако корректирующее воздействие социальной политики достаточно ограничено. Прежде всего, это касается положения элиты и распределения собственности. Так, с середины 1970-х гг. доля валовых доходов высшего слоя (1% населения) значительно возросла: на 70% и более в Австралии, Канаде, Ирландии, Великобритании, США. В ФРГ, Японии, Новой Зеландии, Испании и Швеции рост составил 10–25%. Одновременно она снизилась на 10% во Франции и Нидерландах [5, с. 32]. Во Франции по показателю уровня жизни социальная дифференциация составляет 4:1. Одновременно разрыв в уровне владения собственностью между 10% наиболее богатых и 10% наиболее бедных семей оценивается в соотношении 64:1; 10% наиболее богатых семей владеют 45–50% всей собственности. Значительно неравенство в отношении жилищной собственности. Недвижимость практически отсутствует в низшей децильной группе, в то время как в 9-ой группе она составляет 366 тыс. евро [6].

Необходимо подчеркнуть, что модели распределения и перераспределения доходов во многом предопределены характером экономического развития. На основе приоритета отраслей первичного сектора экономика не может быть эффективной, ибо ее структура не сбалансирована, различна конкурентная способность разных отраслей и секторов не только на мировом, но и на внутреннем рынке. Отсюда следует, что в рамках нынешней модели социально-экономического развития Россия обречена на сохранение сложившегося характера распределения со всеми его отрицательными моментами.

Недооценивается не только социально-мотивационный, но и экономико-мотивационный потенциал выравнивания доходов. Необходимо, например, учитывать фактор склонности к потреблению различных социальных групп. В плане экономического роста считается, что рост доходов малообеспеченных категорий населения более продуктивен, чем рост доходов высокооплачиваемых. Ибо их доходы направляются непосредственно на потребление, увеличивают

Необходимо подчеркнуть, что модели распределения и перераспределения доходов во многом предопределены характером экономического развития.

платежеспособный спрос, а это основной фактор роста. Хотя, надо признать, что в России в значительной степени этот эффект снижается, учитывая большой удельный вес импортной потребительской продукции в совокупном потреблении.

Одна из главных проблем развития экономики России – формирование эффективно функционирующей системы воспроизводства, эффективной взаимосвязи секторов, что само по себе обеспечит рост и качественную трансформацию и хозяйства, и отдельных отраслей, и социальной сферы, а в результате – рост жизненного уровня населения. Большие резервы роста также – в трансформации системы распределения доходов и богатства.

В контексте рассматриваемой темы заслуживает серьезного внимания опыт регулирования в период наступившего в 2008 г. мирового финансово-экономического кризиса. Надо сказать, что антикризисная политика стран Запада основывалась на активизации государственного регулирования. Власти исходили из того, что необходимо поддержать потребление (или платежеспособный спрос) – главный фактор ВВП. В 2009 г. во Франции его снижение прогнозировалось на 0,7%; в ФРГ – на 2,0%; в США – 2,8%; Великобритании – 3,5%; Испании – 4,9%. В результате повсеместно отмечался рост государственных расходов. Например, в реальном выражении они возросли в 2007-2009 гг. на 17% в США, 14% в Испании, 11% в Великобритании. Во Франции – только на 3,8%. При этом наиболее высокий уровень централизации ресурсов в руках государства характерен для Швеции и Франции: соответственно 56,6% и 55,6% в 2009 г., а в среднем в ЕС – 50,1% ВВП. И основная часть этих средств – социальные расходы. Во Франции социальные пособия – 34,6% ВВП, из которых 18,9% в форме прямых выплат. Эти механизмы в значительной степени способствовали стабилизации доходов населения в условиях кризиса [7].

Собственно говоря, для российского правительства антикризисная политика стран Запада явилась во многом примером. С одной стороны, она была прагматичной и строилась исходя из того, какой сектор породил кризис. Отсюда – меры, направленные на предотвращение краха финансовой системы. А финансовый сектор успешно использовал данную ситуацию, фактически возложив на общество громадные издержки. Насколько это помогло? Улучшить ситуацию в текущем плане, несомненно, помогло – на-

чался процесс восстановления. Но эта политика формирует серьезную долговременную проблему – значительный рост бюджетных дефицитов и задолженности. Это, в свою очередь, влечет неизбежный рост налогов. Другое дело, как структурировано налоговое бремя, особенно в социальном плане? Вряд ли такая политика будет ориентирована на «выравнивание», ибо фактически в условиях кризиса именно все общество оплачивало «безответственность» высокодоходных групп, прежде всего в финансовом секторе, а это не может не вести к росту социальной дифференциации по доходам и неравенству. Некоторые западные специалисты прямо отмечают, что рост неравенства является одним из факторов, который находится в основе кризиса и нынешней модели экономического роста.

Какую они видят альтернативу? Они пришли к заключению, что для преодоления кризиса необходимы меры по повышению покупательной способности тех социальных групп, которые в наименьшей степени склонны к накоплению. Это предполагает позитивное воздействие на распределение в форме сокращения налогов и других платежей с малообеспеченных групп и предоставления им дополнительных трансфертных выплат [8]. Но, к сожалению, такой подход предлагается в ЕС. А в России?

Обращает на себя внимание серьезный пересмотр социально-экономической политики, который происходит в КНР. Об этом, в частности, свидетельствует то, что взят курс на стимулирование потребления как фактора экономического роста. И эта политика будет иметь далеко идущие последствия. Во-первых, позиции этой страны будут усиливаться и в мировой экономике, и мировой политике, ибо в КНР и других странах Юго-Восточной Азии располагается сейчас значительная часть всей обрабатывающей промышленности в мире. Конечно, они отстают и сильно зависят от новых научных идей и технологий, которые разрабатываются в основном на Западе. Но они могут достаточно быстро ликвидировать отставание в этой сфере, что, собственно говоря, и происходит. Во-вторых, такая переориентация непосредственно связана с ростом благосостояния населения. Правительство приняло также серьезные меры, направленные на улучшение системы социальной защиты, увеличение финансирования здравоохранения, пенсионного обеспечения, поддержки низкооплачиваемым категориям.

Обращает на себя внимание серьезный пересмотр социально-экономической политики, который происходит в КНР. Об этом, в частности, свидетельствует то, что взят курс на стимулирование потребления как фактора экономического роста.

В рамках нового подхода в последнее время предпринимаются действия по развитию потребительского кредитования. Согласно подсчетам зарубежных специалистов, в большинстве азиатских стран совокупный долг домохозяйств составляет менее 50% ВВП по сравнению с 100% в развитых странах, а в КНР и Индии – менее 15%. Однако одной из проблем переориентации роста с экспорта на внутренний спрос, по мнению некоторых экономистов, является повышение курса национальных валют. Ибо оно может стать важным стимулом для предприятий в целях переориентации развития на внутренний рынок. Фактически длительное время они субсидировали потребителей в странах Запада через низкие курсы валюты. В результате может начаться значительное перемещение покупательной способности и потребления с Запада на Восток [9].

Кризис фактически поставил фундаментальный вопрос, связанный с преодолением значительных разрывов в уровнях благосостояния между основными центрами мировой политико-экономической системы. А это может серьезно затронуть страны Запада и в социально-экономическом, и в политическом отношении, ибо они должны будут, так или иначе, адаптироваться к новым условиям «жизни по средствам», в то время как сейчас их потребление (особенно это касается США) существенно превосходит вклад в производство мирового ВВП. Таким образом, кризис объективно поставил в повестку дня проблему модернизации общества на глобальном и национальном уровнях. Эта проблема, как мы видим, касается не только России, но и развитых стран Запада, а также активно развивающихся стран Азии.

Какой перспективный путь возможен в отношении России? По моему мнению, это – смена парадигмы политического курса в социально-экономической сфере. Необходим переход от парадигмы капитала, которая определяла развитие страны и в 1990-х, и 2000-х гг., к парадигме труда. Именно интересы человека должны рассматриваться как основополагающие при формировании политики. Они должны быть поставлены в центр политической и социально-экономической стратегии государства. А формирование справедливого общества может стать основой и национальной идеи, и решения проблем развития страны, в том числе модернизации экономики.

Какой перспективный путь возможен в отношении России? По моему мнению, это – смена парадигмы политического курса в социально-экономической сфере. Необходим переход от парадигмы капитала, которая определяла развитие страны и в 1990-х, и 2000-х гг., к парадигме труда.

Нынешняя парадигма бесперспективна и исчерпала себя. Она обуславливает низкое качество бизнеса, в том числе малого бизнеса, который в основном ориентирован на перераспределение доходов, а не на развитие. И эта ситуация усугубляется низким качеством управления, коррумпированностью институтов государства. Подорван нормальный механизм воспроизводства, при котором основные конкурентные факторы используются эффективно. И в отношении традиционных источников роста и благосостояния (сырьевых ресурсов) ситуация и сейчас непростая, а со временем тем более будет осложняться.

А население – главное богатство и главный ресурс? Положение здесь выглядит все более тревожным, постоянно ухудшается. И предпринимаемые государством меры несопоставимы с масштабом угрозы. Сейчас экономика еще поддерживается поколением, которое формировалось в советские годы. А что дальше, когда эстафета перейдет к поколению 1990-2000-х гг.? Оно не соответствует требованиям позитивной модернизации и не имеет в основной своей массе большой склонности к работе в производственной сфере. Ведь во многом увеличение потока рабочих-мигрантов в Россию связано именно с этим. Кроме того, это поколение воспитано на идеологии общества «массового потребления» и ориентировано на распределение. Молодежь отнюдь не проявляет особого стремления к занятости в отраслях обрабатывающей промышленности. А ведь необходимо учитывать, что эти отрасли в период рыночных реформ пострадали больше всего.

Для успеха политики модернизации необходима, таким образом, новая социальная политика, ориентированная на консолидацию общества. Но как ее достичь, как приблизиться к ней? С одной стороны, необходима политическая воля, направленная на утверждение принципов справедливости. В условиях постоянного расширения пространства несправедливости говорить о какой-либо мотивации и прогрессе не приходится. С другой стороны, в отношении модернизации существуют объективные ограничители, и обойти их «волевым» путем невозможно. Какими бы хорошими ни были декларации, они не смогут трансформироваться в реальную ткань жизни, позитивно (по принципу нарастающего – кумулятивного – эффекта) преобразуя ее, если соответствующие условия отсутствуют. Это будет в лучшем случае социально-психотерапевтическая процедура, ориентированная на успокоение общества путем внушения

Для успеха политики модернизации необходима, таким образом, новая социальная политика, ориентированная на консолидацию общества.

ему надежды на «прекрасное будущее», что, впрочем, также стало частью российской политической традиции. Но необходимо учитывать, что Россия находится в XXI в. и сталкивается с внешними вызовами, которые беспрецедентны относительно текущих возможностей, в частности в социально-экономической и политической сферах.

Одним из важнейших элементов новой социальной политики, ориентированной на модернизацию общества, могла бы стать задача, связанная с преодолением избыточного неравенства. Обусловленное несправедливым характером распределения доходов и собственности, оно является препятствием для консолидации общества и мотивации эффективной экономической и трудовой деятельности. В результате общество теряет значительную часть потенциала роста благосостояния. Хотя несомненно, что политика государства должна быть ориентирована на достижение эффективного баланса, направленного на развитие, между потреблением и накоплением, а значит, эффективного баланса отношений между социальными группами.

Библиографический список

1. Atkinson, A. V. *Poverty & Social Security*. L., 1989. P. 100.
2. Розанваллон П. Новый социальный вопрос: Переосмысливая государство всеобщего благосостояния. М.: Ad Marginem, 1997.
3. Farnsworth, K. *Corporate power and social policy in a global economy*. Bristol: Policy press, Univ. of Bristol, 2004. P. 24.
4. Шевяков А. Ю. Социальная политика России: мифы и реальность. Тезисы доклада на Ученом совете Института социологии РАН 7 апреля 2010 г.
5. *Growing unequal? Income distribution and poverty in OECD countries*. P.: OECD, 2008. P. 109, 243.
6. Charles du Granrut. *Le patrimoine des francais // Futuribles*. 2008. № 347. P. 43.
7. *Le modele francais et la crise. France: pourquoi ca ne va pas plus mal // Alternatives economiques*. 2009. № 282. P. 8–10.
8. Watt A. *Distributional Issues in the Context of the Economic Crisis in Europe // Intereconomics*. 2009. Vol. 44. № 2. P. 87.
9. *Asian consumer spending. Shopaholics wanted // The Economist*. 2009. Vol. 391. № 8637. P. 86–87.