

Подходы и модели социальной политики

Существующие модели социальной политики реализуются через два основных подхода:

1. Государственный патернализм. Ориентирован на определение государством качественных (идеология) и количественных (социальная сфера) параметров всех без исключения форм отношений в обществе и элиминирование (недопущение возникновения) альтернативных видов этих отношений.

Данный подход к социальной политике предполагает принятие на себя государством полной ответственности за уровень доходов граждан (домохозяйств), их социального обеспечения при отсутствии девиантного (отличающегося от принятой властными структурами идеологии) поведения гражданина.

Все расходы, связанные с социальной политикой, при использовании данного подхода финансируются из государственных источников – государственного бюджета, специальных фондов социального назначения. Государство жестко контролирует меру потребления трудоспособных членов общества, устанавливая размеры оплаты труда работников вне зависимости от экономических показателей предприятия, на котором они работают.

Одновременно государство планирует объемы производства потребительских товаров и услуг, распределяя по производителям необходимые для этого ресурсы.

Цены на произведенную продукцию устанавливаются государственными органами по ценообразованию вне зависимости от уровня товарного наполнения соответствующих рынков. Как правило, государство выделяет перечень социально значимых товаров, цены на эти товары могут быть ниже себестоимости.

Социальная политика по модели государственного патернализма проводилась в прежнем СССР и Российской Федерации как одной из входивших в его состав союзных республик с конца 1920-х гг. (когда началась так называемая "социалистическая" индустриализация, потребовавшая концентрации ресурсов в руках государства) до конца 1980-х гг., когда были приняты законы "О кооперации", "О государственном предприятии (объединении)", пакет нормативных документов "О коренной перестройке управления экономикой".

2. *Либеральный подход* к социальной политике. Базируется на постулате о разделении членов общества на экономически сильных и экономически слабых. Обязанностью общества является забота о слабых и создание условий для раскрытия экономического потенциала сильных.

Экономически слабые вправе рассчитывать на социальную поддержку, финансируемую из бюджетных ресурсов. Экономически слабым гарантируется получение из бюджета различных социальных пособий, включая пособия по нуждаемости, пенсии по инвалидности, социальные пенсии, назначаемые при отсутствии трудового стажа, и некоторые другие выплаты. Для экономически слабых сохраняется также возможность бесплатного получения в аренду жилья в муниципалитетах, однако качество этого жилья существенно ниже приобретаемого на свободном рынке.

Кроме того, государство создает предпосылки для развития благотворительной деятельности юридических и физических лиц, расширяющей возможности социальной поддержки экономически слабых домохозяйств.

В том случае, если государство заинтересовано в решении каких-либо крупных социально-экономических проблем, оно оказывает социальную поддержку одновременно как экономически слабым, так и экономически сильным домохозяйствам. Такая ситуация может возникнуть, в частности, при стимулировании миграции населения из трудоизбыточных регионов в труднедостаточные благодаря предоставлению домохозяйствам специальных жилищных субсидий. Но размеры этих субсидий, как правило, дифференцируются в зависимости от различных факторов, и прежде всего от величины душевых доходов в домохозяйствах.

- * Государство устанавливает принципы и алгоритмы определения выплат обязательных социальных пособий в системе социального страхования, содействует развитию негосударственного социального страхования.
- * Зарплата работников, за исключением тех из них, которые заняты в организациях, финансируемых из бюджета, устанавливается работодателями самостоятельно в зависимости от результатов экономической деятельности организации.
- * Производство товаров и услуг для населения осуществляется не в соответствии с утвержденными государственными планами, а на основе имеющегося платежеспособного спроса населения.

Общее между рассмотренными подходами к социальной политике заключается в том, что в случае возникновения экстремальных (форсмажорных) ситуаций по природным (землетрясения, наводнения и т.п.) или техногенным причинам (аварии, теракты и др.) помощь из государственного бюджета оказывается всем без исключения домохозяйствам вне зависимости от уровня их доходов.

Различают несколько моделей социальной политики.

По типу субъекта социальной ответственности:

- * либеральная модель
- * корпоративная модель
- * общественная модель
- * патерналистская модель

По типу участия государства в реализации социальной политики:

- * благотворительная модель
- * административная модель
- * стимулирующая модель

Либеральная модель

предполагает принцип личной ответственности каждого члена общества за свою судьбу и судьбу своей семьи. Роль государственных структур в непосредственной реализации социальной политики минимизирована, основными субъектами социальной политики являются граждане, семья и различные негосударственные организации - социально - страховые фонды и ассоциации третьего сектора. Финансовую основу реализации социальных программ составляют частные сбережения и частное страхование, а не средства государственного бюджета. Поэтому при реализации данной модели социальной политики реализуется принцип эквивалентности, возмездности, предполагающий, например, прямую зависимость между размерами страховых взносов и объемом и стоимостью социальных услуг, получаемых в системе социального страхования, а не принцип солидарности, предполагающий перераспределение доходов от одного лица в пользу другого.

Корпоративная модель

предполагает принцип корпоративной ответственности, что максимум ответственности за судьбу своих работников несет корпорация, предприятие, организация или учреждение, где данный работник трудится. Предприятие, стимулируя работников к внесению максимального трудового вклада, предлагает ему различные виды социальных гарантий в виде пенсионного обеспечения, частичной оплаты медицинских, рекреационных услуг и образования (повышения квалификации). В данной модели и государство, и негосударственные организации, и граждане также несут долю ответственности за социальное благополучие в обществе, но все же большую роль играют предприятия, имеющие собственную разветвленную социальную инфраструктуру, собственные социально-страховые фонды. Финансовой основой в корпоративной модели социальной политики являются средства предприятий и корпоративных социальных фондов.

Общественная модель

предполагает принцип солидарной ответственности, то есть ответственности всего общества за судьбу его членов. Это перераспределительная модель социальной политики, при которой богатый платит за бедного, здоровый за больного, молодой за старого. Основным общественным институтом, осуществляющим такое перераспределение, является государство. Финансовыми механизмами перераспределения служат государственный бюджет и государственные социально-страховые фонды, средства которых идут на обеспечение широкого спектра государственных социальных гарантий, выступающих для населения в основном в бесплатной (безвозмездной) форме.

Патерналистская модель

предполагает принцип государственной ответственности. Государство централизованно и тотально берет на себя ответственность за социально - экономическое положение граждан и использование любых административных рычагов для достижения социальных целей. Все иные возможные субъекты социальной политики (предприятия, общественные организации) действуют либо от имени государства, либо под его контролем. Финансовой основой патерналистской модели являются средства государственного бюджета и бюджетов государственных предприятий.

В данной модели реализуется принцип равенства в потреблении материальных и социальных благ и услуг, а также их общедоступность, что обеспечивает достижение высокой степени социального выравнивания.

Благотворительная модель

государство за счет специально аккумулированных ресурсов создает определенные «подпорки» к рынку в виде государственной системы социальной поддержки и таким образом помогает нивелировать отдельные, наиболее острые негативные социальные последствия функционирования рынка. Средства на благотворительную помощь, осуществляемую государством, складываются в основном из частных пожертвований в государственные благотворительные фонды и на содержание государственных социальных учреждений, а также частично на средства государственной казны.

Административная модель предполагает прямое, активное государственное вмешательство в рынок и носит характер администрирования. Условием реализации данной модели является наличие развитых систем перераспределения доходов, находящихся под контролем государства, а также механизмов вмешательства в процессы ценообразования, тарифного регулирования, обеспечения занятости.

Государство принуждает организации частного и общественного сектора выполнять социальные функции, например, заставляя их делать обязательные отчисления в социальные фонды, выплачивать заработную плату не ниже установленного уровня и пр. С точки зрения экономической эффективности большая часть социальных функций для частного сектора является невыгодной, поэтому в обществе активизируется множество антистимулов экономического развития - тяжелое налоговое бремя на производителя для обеспечения большого объема социальных трансфертов, государственное регулирование цен в ущерб интересам производителей, искусственное сдерживание безработицы путем поддержки неэффективных рабочих мест, увод значительной доли финансовых средств государства из активной экономики в затратный сектор социальной сферы.

Стимулирующая модель предполагает косвенное, а не прямое участие государства в решении социальных проблем, когда государство задает обществу внешние по отношению к рынку и иным общественным субъектам «правила игры» (правовые, кредитно-финансовые, налоговые). Для данной модели характерно создание таких систем налогообложения и общественной поддержки, которые делают выгодным для всех субъектов хозяйствования вложения и инвестиции как в отдельные социальные проекты и программы, так и в социальную сферу в целом. Подобная модель социальной политики может реализовываться в ситуации высокого уровня экономического развития, развитой инфраструктуры гражданского общества и рыночного хозяйства.

Это выражается в создании таких систем налогообложения и общественной поддержки, которые делают выгодным для всех субъектов хозяйствования вложения и инвестиции как в отдельные социальные проекты и программы, так и в социальную сферу в целом.

Разделение системы социальной политики на резидуальную и институциональную

Резидуальная система предполагает, что проблемы индивидов, групп населения решаются благодаря участию семьи, родственников и соседей; обращение за помощью в государственные службы считается "аномальным", помощь оказывается после проверки обстоятельств и степени неспособности решить проблему самостоятельно; оказывается лишь временная и минимальная помощь; получение помощи унижает и связано с потерей социального статуса.

Институциональная система предполагает, что проблемы решаются в соответствии с установленными законами, нормами и правилами; обращение за помощью в государственные службы считается "нормальным"; помощь носит по возможности превентивный, профилактический характер; оказываемая помощь адекватна проблеме и потребностям нуждающихся; помощь носит универсальный характер, каждый может ее получить, не теряя самоуважения

Континентальная модель: Германия.

Основой континентальной модели является немецкая модель социального рыночного хозяйства.

Понятие «социальное рыночное хозяйство» было введено в 1946 г. Альфредом Мюллером-Армаком для определения парадигмы экономической политики, сочетающей принципы «рыночной свободы» и «социального выравнивания». Целью такой социальной политики является создание условий для активной самореализации каждого члена общества в экономической сфере.

На первый план выходит не перераспределение дохода через бюджет и бесплатные социальные услуги как в шведской модели, а создание благоприятных экономических условий для трудоактивного населения, на которое и сориентированы основные меры социальной защиты.

Континентальная модель устанавливает жесткую связь между уровнем социальной защиты и длительностью профессиональной деятельности. В ее основе лежит социальное страхование, услуги которого финансируются в основном за счет взносов застрахованных.

В Германии действует 4 вида социального страхования: пенсионное, медицинское, от безработицы и от несчастных случаев. Социальное страхование финансируется совместно работодателями, а также наемными работниками и дифференцируется по видам деятельности. Принцип страхования означает право на получение услуг теми, кто делает взносы в соответствующие фонды. Уплата взноса дает право на соответствующую услугу независимо от действительной потребности в ней.

Система социального обеспечения включает также государственные средства, отпускаемые в виде пособий на детей (единовременные выплаты при рождении ребенка, дотации малообеспеченным и многодетным семьям), помощь беженцам, пособия для получения образования, помощь молодежи, пособия на лечение, пенсионные субсидии, помощь жертвам войны, инвалидам, а также социальную помощь малообеспеченным гражданам. Основные принципы данной модели присущи также Австрии, Франции.

Развитая система социальной помощи - одна из черт «социального рыночного хозяйства» в Германии. Эта система основана на постулате, что общество в лице своего полномочного представителя - «социального государства» - ответственно за каждого гражданина независимо от того, по каким причинам тот оказался в беде. Другими словами, любому легально проживающему в Германии человеку, если он оказался в нужде, обязаны, так или иначе, помочь.

Таким образом, в качестве основных принципов системы социальной защиты называются следующие положения:

Принцип страхования. Размер предоставляемой помощи осуществляется за счет взносов страхового объекта, при этом объем предоставляемых услуг равен размеру индивидуальных взносов (правило эквивалентности). Помимо этого правила, система социального страхования также использует солидарное перераспределение.

Принцип обеспечения. Социальная помощь оказывается независимо от сделанных взносов и предоставляется по другим поводам (например, обеспечение жертв войны) и финансируется за счет бюджета. Получатели этой помощи, как правило, не платили никаких взносов, однако получили это право в результате особых заслуг перед государством. Однако использование этого принципа необходимо в тех случаях, когда нельзя использовать принцип страхования.

Принцип вспомоществования. Такую помощь может получить каждый нуждающийся в необходимом для него объеме в том случае, если у него нет возможности самостоятельно выйти из затруднительного положения. Так же, как принцип социального обеспечения, данный принцип предусматривает финансирование из государственного бюджета. Это значит, что оно в большей степени зависит от состояния бюджета страны и в некоторые моменты может приводить к снижению уровня социального обеспечения.

Система социальной защиты в Германии действует по принципу *самоуправления*: учреждения социального страхования наделены правовой, финансовой, организационной независимостью от институтов государственного управления, но государство осуществляет за ними строгий контроль.

Подобная организационно-правовая форма оказалась достаточно эффективной благодаря высокому уровню профсоюзного движения в стране. Отдельно действуют организации по пенсионному обеспечению, обеспечению по болезни и в связи с несчастными случаями на производстве. Страхование по безработице не входит в общую систему социальной защиты и действует в рамках политики содействия занятости населения, которая находится в ведении федерального ведомства по труду.

Англосаксонская модель: Великобритания.

Англосаксонская модель социальной защиты, используемая Великобританией и Ирландией, радикально отличается от немецкой. В ее основе лежит доклад английского экономиста У. Бевериджа, представленный правительству в 1942 г. Беверидж предложил организовать систему социальной защиты, во-первых, на принципе всеобщности (универсальности), то есть распространить ее на всех нуждающихся в материальной помощи граждан, и, во-вторых, на принципе единообразия и унификации социальных услуг, что выражается в едином размере пособий, а так же условий их выдачи. Условие "равные пособия за равные взносы" Беверидж считал социально справедливым, а потому в большинстве случаев соблюдался принцип равенства пенсий и пособий независимо от размера утраченного дохода.

В основе этой модели лежала идея о том, что любой человек независимо от его принадлежности к активному населению имеет неотъемлемое право на минимальную социальную заботу.

Принцип распределительной справедливости - основополагающий в данной модели, так как в данном случае речь идет не о профессиональной (как в случае с моделью Бисмарка), а о национальной солидарности. Финансирование таких систем социальной защиты производится как за счет страховых взносов, так и из средств налогообложения. Так, финансирование семейных пособий и здравоохранения осуществляется из государственного бюджета, а прочих социальных пособий - за счет страховых взносов наемных работников и работодателей.

Обращают на себя внимание две специфические особенности британской системы социальной защиты. Во-первых, отсутствие в ее рамках социальных, организационно оформленных институтов, занимающихся страхованием конкретных видов социальных рисков, - старость, болезнь, безработица, несчастные случаи на производстве и др. Все программы социального страхования образуют единую систему. Во-вторых, это большая роль в обеспечении социальными услугами государственных учреждений, а также - в силу исторического развития их тесная связь с частными страховыми программами. Существует единый фонд, который формируется из отчислений работников, работодателей и дотаций. За счет средств этого фонда формируется пенсионное и медицинское страхование, пособия по болезни и пенсии по инвалидности.

Южно-европейская модель: Италия.

Данную модель можно интерпретировать скорее как развивающуюся, переходную, а потому не имеющую четкой организации. Именно поэтому «рудиментарность» (недоразвитость) модели отмечается основной ее особенностью. Как правило, уровень социального обеспечения данной модели относительно низок, а социальная защита относится к сфере заботы родственников и семьи. Поэтому семья и другие институты гражданского общества играют здесь не последнюю роль.

Южно-европейская модель социальной защиты не имеет четкой организации. Одной из основных проблем социальной политики Италии является историческое для этой страны различие в доходах населения в северных и южных регионах, что отражается статистикой по безработице.

По отношению к общему уровню безработицы в Италии (11,3%), уровень безработицы на севере страны составлял около 7,5% (что приближается к среднеевропейским величинам), а для юга - более 20%. Особенно отчетливо это проявляется в той роли, которую в условиях итальянской системы социальной защиты начинают играть некоторые ее виды. Прежде всего, это касается пенсии по инвалидности, которая в экономически слабых регионах помимо своего основного назначения выполняет роль помощи по безработице и социальной помощи.

Существенной проблемой итальянской системы социальной защиты является одновременное существование плохо социально - гарантированных секторов в экономике и секторов, в которых в силу различных обстоятельств (например, широкого развития профсоюзного движения - особенно на севере страны) гарантированность социальных услуг более высока.

Особенностью итальянской системы социальной защиты является также неудовлетворительная защита от рисков людей, которые в силу различных причин оказались без каких-либо доходов. В силу этих, а также ряда других обстоятельств итальянская социальная политика часто характеризовалась как "рудиментарная".

Следующей по значению проблемой является ассиметричная структура социальных расходов. Это выражается в том, что наиболее крупную часть социальных расходов составляет пенсионное обеспечение - 15,4% ВВП (при среднеевропейском уровне 11,9%), тогда как на поддержку материнства, семьи, образования и занятости затрачиваются значительно небольшие средства (около 0,8%).

Наконец, характерным для Италии и самым большим в Западной Европе до сих пор остается теневой сектор экономики. Около 30% ВВП составляет незарегистрированная хозяйственная деятельность, где занято почти 25% трудящихся, в то время как в официальном секторе занятость продолжает сокращаться. Это, безусловно, сказывается на объемах инвестирования в социальную сферу.

Скандинавская модель: Швеция.

Наиболее лучшим образцом социальной политики в наше время является так называемая «шведская модель государства благосостояния». Эта модель социальной защиты характерна для Дании, Швеции и Финляндии. Термин «шведская модель» появился в конце 60-х годов в связи с приобретением Швецией статуса государства, одного из самых развитых в социально-экономическом отношении. Именно в Швеции возникли и получили развитие понятия «политика полной занятости», «солидарная система зарплат».

Социальные услуги определяются в ней как гражданские права, а все граждане имеют права на равное, финансируемое за счет налогов социальное обеспечение. Иначе говоря, социальная защита понимается не как милость государства, а как законное право гражданина. Исключением является страхование по безработице, выделенное из системы государственной социальной защиты и основывалась на добровольности. Социальное обеспечение находится на высоком уровне и предусматривает выплату пособий по безработице, детские пособия и ряд других. Пособия по безработице позволяют сохранить достойный уровень жизни в случае потери работы, а сокращение расходов на выплаты по безработице достигается за счет развитой системы служб трудоустройства. Дети, независимо от доходов родителей, получают ежемесячное пособие, которое выплачивается до 18 лет. Дополнительные пособия получают семьи с тремя и более детьми. В дополнение к услугам социального обеспечения действуют негосударственные организации, выполняющие различные виды социальной работы, например, защиту прав инвалидов.

Образование в Швеции охватывает все население и обеспечивает практически полную грамотность. Бесплатным является среднее и высшее образование, а также программы переквалификации и ряд других образовательных программ.

В самом законодательстве Швеции закреплено предоставление оплачиваемого учебного отпуска. Швеция вообще тратит на образование больше ВВП, чем любая другая страна, и занимает одно из ведущих мест по уровню грамотности. Расходы на образование окупаются, так как способствуют развитию поведенческой гибкости людей, их мобильности в меняющейся ситуации на рынке труда. Здравоохранение в Швеции доступно для всех граждан посредством всеобщего социального страхования независимо от доходов и уплачиваемых налогов.

Отличительная черта скандинавской модели - широкий охват различных социальных рисков и жизненных ситуаций, которые требуют поддержки общества. Социальные услуги, как правило, гарантируются всем жителям страны и не обуславливаются занятостью и уплатой страховых взносов. В целом предлагаемый уровень социальной защищенности довольно высок. Не в последнюю очередь это достигается за счет активной перераспределительной политики, направленной на выравнивание доходов.

Таким образом, основополагающий принцип шведской модели - ее универсальность, то есть охват всех слоев населения. Вторым по важности принципом, характерным для многих европейских социальных экономик, но в наибольшей степени реализованным в Швеции, является принцип солидарности. Его суть заключается в том, что все граждане равным образом и вне зависимости от социального статуса участвуют в финансировании системы социальной защиты, внося соразмерный с доходами вклад.

Наконец, необходимым элементом в такой системе выступает государство, берущее на себя функции перераспределения социальных благ обеспеченных к наиболее уязвимым категориям населения. Дороговизна подобной системы (уровень налогообложения в Швеции один из самых высоких в мире) в полной мере компенсируется высокой степенью социальной защищенностью населения, отсутствием шокирующих контрастов между богатством и бедностью и, соответственно, высокой политической и социальной стабильностью.

Активная социальная политика характеризуется двумя особенностями. Первая заключается в том, что все ее направления и мероприятия нацелены на стимулирование экономического роста. Иными словами, активная социальная политика органически включена в механизм экономического роста. Речь идет в первую очередь о создании благоприятных условий для расширенного воспроизводства рабочей силы как в количественном, так и в качественном отношении. Немаловажное значение имеет стимулирование экономической активности трудоспособного населения. Следует также отметить, что в рамках активной социальной политики уровень жизни населения - это не только результат, но и фактор экономического роста, поскольку непосредственно воздействует на величину совокупного спроса населения и, следовательно, во многом определяет емкость внутреннего рынка, что, в свою очередь, оказывает непосредственное влияние на перспективы экономического роста в стране.

Вторая особенность активной социальной политики состоит в том, что она не следует пассивно за событиями, лишь реагируя на возникающие негативные явления в социальной сфере, а, напротив, стремится предотвращать их возникновение. В рамках активной социальной политики основной акцент делается не на помощь обездоленным и малообеспеченным слоям населения, а на недопущение бедности, безработицы, социальной несправедливости.

Главное внимание в рамках пассивной социальной политики уделяется оказанию помощи малообеспеченным и безработным, компенсации их потерь. На практике пассивная социальная политика сводится к поддержанию определенного уровня доходов широких слоев населения с помощью различного рода социальных выплат и льгот путем перераспределения валового внутреннего продукта и национального дохода через государственный бюджет. Такая политика неизбежно ведет к ущемлению интересов экономически активных групп населения.