

**В.П.Гутник,**  
**доктор экономических наук.**  
**Институт мировой экономики**  
**и международных отношений РАН**

## Социальное государство: тупик или возможность обновления?

Сложность нынешней трансформации постсоциалистической экономики в немалой степени обусловлена отсутствием четкой концепции преобразований. Концептуальная непроработанность реформ, очевидно, связана не только с принципиальной невозможностью взять за основу готовую зарубежную модель (пусть и приспособленную к отечественным условиям), но и с проявлением кризисных черт в наиболее привлекательных западных моделях. Чем популярнее у российских политиков (после бурного увлечения *laissez-faire*) становилась идея "социально ориентированной рыночной экономики", тем интенсивнее нарастали проблемы в экономиках с действительно сильным социальным компонентом — прежде всего в Германии и скандинавских странах.

Поэтому тезис об отмирании государства благосостояния возник не на пустом месте. Более того, в последнее десятилетие теории и практики экономической политики ряда стран (особенно заметно — в Германии) противопоставляют государству благосостояния (Welfare State) социальное государство (Sozialstaat).

Сам по себе рынок не обеспечивает социальной справедливости и равенства, поэтому нужны специальные хозяйственно-политические меры, которые, не будучи непосредственно рыночными, не должны быть и враждебными (противоречащими) рынку.

Весьма не просто обеспечить реализацию социальных целей, не разрушая рыночный механизм. Требуется четкое следование принципам, которые одновременно близки и рынку, и социальной справедливости. Одним из таких важнейших принципов является принцип субсидиарности: только в тех случаях, когда субъект не может сам справиться с возникшими проблемами, вышестоящие

инстанции, по его просьбе, оказывают ему помощь, для того чтобы в дальнейшем он мог справляться с проблемами самостоятельно ("помощь для самопомощи").

Поэтому благосостояние достигается не столько через механизм перераспределения благ, сколько через активную и инициативную деятельность граждан. Только в том случае, если такая деятельность невозможна или затруднена по независящим от субъекта причинам, государство (точнее, общество) должно оказывать ему поддержку, частично компенсируя утрачиваемые субъектом доходы, но, разумеется, не гарантируя ему получения максимального дохода, оставляя каждому гражданину свободу в выборе альтернативных решений.

Именно поэтому "социальное государство", в отличие от "государства всеобщего благосостояния", не стремится к максимально возможному перераспределению доходов и имущества, а в первую очередь проводит такую социальную политику, которая ликвидирует правовые, административные и экономические барьеры, препятствующие реализации способностей личности, а также формирует благоприятствующие этому институты. И только в виде дополняющей меры осуществляется минимально необходимое перераспределение доходов и собственности.

Хотя западноевропейские страны не отказываются от мощного государственного дополнения сил рынка, прежде всего, в социальной сфере, продолжать политику, имеющую более чем 100-летний возраст, сейчас вряд ли целесообразно. Тем более что перед социальной политикой стоят иные, более сложные проблемы, чем те, которые существовали в конце XIX в. Теперь недостаточно заниматься снижением уровня бедности (в западноевропейских странах бедность в обычном понимании фактически преодолена), а необходимо обращать внимание на обеспечение приемлемого для большинства качества жизни без ущерба для экологии. Кроме того, возможности обеспечивать высокий уровень жизни гражданам своей страны за счет эксплуатации других стран существенно ограничены, если вообще не сошли на нет (во всяком случае, здесь требуется особая изощренность). Поэтому модель социального государства, сформировавшаяся в 30—60-е годы не умирает, а переживает довольно существенную трансформацию в сторону большей рациональности социальной политики и переосмысления составляющих принципа социальной справедливости.

Социальное государство плюс рыночная экономика — это попытка найти компромиссный "третий путь" и соединить высокую экономическую эффективность с социальной справедливостью в обществе. Опыт социального рыночного хозяйства в послевоенной Германии доказывает, что этот выбор не был ошибочной иллюзией.

На определенном этапе он создает условия для успешного становления нового хозяйственного порядка, обеспечивает высокие темпы роста и необходимую социально-политическую стабильность.

Однако социальное государство реализуется только при наличии крепкого фундамента, созданного в предшествующие эпохи, на основе высокоэффективной и динамичной экономики и (обязательно!) в правовом государстве, с развитыми социально-правовыми и социально-политическими институтами. Создавать систему социальной поддержки для 60—70% населения — занятие бесперспективное. Проводить сильную социальную политику при фрагментарной (точечной) и непоследовательной экономической политике невозможно, а неисполняемость законов быстро разрушит самую лучшую систему социальной помощи. Социальная политика не только органично вплетена в ткань взаимосвязанной экономической политики, но и не может играть в этом комплексе определяющую роль: она подчинена общему хозяйственному порядку и зависит от его основных элементов. Возможности самого существования "социального государства" обусловлены множеством факторов, которые могут изменяться в зависимости от времени и места; попытки "внедрить" его при отсутствии необходимых условий, лишь дискредитируют его идею. Кроме того, работоспособные и эффективные элементы со временем могут превращаться в свою противоположность. Следовательно, формы и методы социальной политики необходимо рассматривать в конкретной среде, а не в качестве универсальных инструментов.

Эффективное решение "социального вопроса" заключается в том, чтобы создать условия для "самообеспечения": наилучшая социально-экономическая среда не там, где путем перераспределения общественного продукта обеспечивается максимально широкая социальная поддержка, а там, где в такой поддержке нуждается минимальное число граждан. Поэтому к основным направлениям социальной политики относятся, во-первых, создание возможно большего числа эффективных (рентабельных — с учетом глобализации рынков) рабочих мест; и, во-вторых, обеспечение наиболее благоприятных условий для самостоятельной предпринимательской и трудовой активности граждан.

Новейший опыт Германии наглядно демонстрирует тенденцию "социального государства" к неконтролируемой экспансии и к самодовлеющему значению. Парадоксальным образом расширение социальных функций (и, соответственно, государственных расходов) приводит к нарастанию социальной нестабильности и неуверенности. Но главное — с определенного момента система социальной поддержки становится неподъемной для финансирования, тогда как экспансия не прекращается, а попытки ее торможения вызывают социально-политическую напряженность и даже конфликты.

Тупик "социального государства" — это, прежде всего, финансовый тупик. Общественные бюджеты не способны обеспечить выполнение государством всех взятых им на себя обязательств. Для значительной части населения западноевропейских стран не только расширение, но и простое сохранение нынешней системы социальной поддержки означает лишь усиление налогового бремени без адекватного возмещения в социальной сфере. За последние 20 лет в этих странах реальная брутто-зарплата выросла на 20%. Но домой работники приносят лишь на 3% больше, чем 20 лет назад.

Правда, многие (каждый шестой) перешли на частичную занятость, естественно, с меньшей оплатой. Поэтому у большинства зарплата выросла сильнее, чем в среднем. Однако разрыв между валовой и чистой зарплатой весьма значителен: у работающих остается все меньшая доля "трудового дохода". Для наглядности сравним нынешнюю ситуацию с 1960 г. Тогда из трудовых брутто-доходов государство изымало для финансирования системы социальной защиты примерно 1/4, а теперь — 1/2. Причем взносы работодателей на социальное страхование увеличились в 3,2 раза, а взносы работников вместе с налогом на зарплату — в 5,1 раза. Все это делает труд в Германии слишком дорогим, территорию Германии — непривлекательной для инвесторов, а товары — все менее конкурентоспособными на мировых рынках. В результате ликвидируются рабочие места.

Кроме того, бюджетный дефицит или наращивание государственного долга угрожают финансовой и денежной стабильности в стране. "Социальное государство" слишком дорого, так что даже у богатых стран не хватает средств, чтобы оплатить его.

Однако еще большая опасность заключается в том, что высокие стандарты в оплате труда и система социального страхования с отнесением основной части платежей на себестоимость резко удорожают продукцию, что в условиях обострившейся конкурентной борьбы на мировых рынках неизбежно подрывает позиции западных стран. В результате снижаются темпы экономического роста, сокращаются рабочие места (причем высокая безработица становится постоянной), происходит отток капитала из страны. Неконкурентоспособность продукции для германской экономики, ориентированной на экспорт, может спровоцировать глубокий и длительный кризис. Его негативные последствия перекроют все блага социального обеспечения. Обострение конкуренции в мирохозяйственном масштабе требует радикальных сдвигов и в социальной политике (в Германии уже говорят о "социальном и экологическом демпинге", угрожающем свободной торговле). Широкие социальные гарантии ухудшают экономическую динамику и ведут к ликвидации рабочих мест. Опыт трансформации новых федеральных зе-

мель в Германии подтвердил возможность тормозящего влияния чрезмерных социальных гарантий (тем более если они не обеспечены реальной продуктивностью производства).

Сфера трудовых отношений является наиболее сложным сегментом социальной политики. На рынке труда сосуществуют (и взаимодействуют) чисто рыночные, т.е. меновые, отношения и особые отношения субъектов (конфликтные, договорные или партнерские), а также элементы социальной политики государства. Если решение проблем возлагается преимущественно на рыночный механизм, то высока вероятность конфликтов, которые сведут на нет весь выигрыш в эффективности использования трудового фактора.

Рыночное регулирование не обязательно означает ухудшение положения работника (напротив, при определенных условиях и прежде всего, при превышении спроса на рабочую силу над ее предложением он может выиграть). Однако рыночное равновесие есть лишь момент постоянного неравновесия, колебаний (причем нередко существенных), неприемлемых для работника. Особые отношения между работодателем и наемным работником (исключая в данном случае антагонистические) и социальная политика государства, хотя и не обеспечивают наилучших условий на рынке труда, но делают их относительно стабильными.

Вместе с тем чрезмерно большое воздействие этих отношений и сильная социальная политика, которую проводит государство, исходя из благих побуждений преодолеть социальные проблемы, могут еще больше обострить эти проблемы.

Создание и поддержание нерентабельных рабочих мест есть худший вариант корпоративного соглашения или социальной политики. Правда, трудно согласиться с неоклассическим утверждением, что заработная плата — это цена, и ничего более. Заработная плата, помимо всего прочего, не только отражает соотношение спроса и предложения, но и содержит социальный компонент (обеспечение нормальных условий жизни работника и его семьи). Возникает проблема: как найти правильное соотношение между эффективной и социальной составляющими? Сложность задачи состоит в том, что оценка идет по разным критериям и с разных точек зрения, а потому трудно, практически невозможно достичь оптимума в обеих точках. Эффективная рыночная зарплата всегда стремится к минимуму (ибо действует принцип минимизации издержек), социально справедливая зарплата — к максимуму (в частности, из-за непрерывно растущих потребностей). Эквивалентный принцип реализуется лишь как тенденция, но не в каждом конкретном случае.

Доминирование принципа эффективной зарплаты всегда ведет к социальной напряженности и классовой борьбе. Угроза подрыва

социально-политической стабильности и краха системы заставила найти компромиссное решение, исключаящее минимизацию расходов на оплату труда. Однако в ряде стран (особенно с сильными профсоюзами) возникла новая тенденция к установлению (внерыночными методами) зарплаты на уровне, постоянно и существенно превышающем равновесную точку. В итоге выплата такой заработной платы означает убытки (а иногда и разорение) для фирм-работодателей. Альтернативой становится "рационализация", сокращение рабочих мест, а значит, и рост безработицы.

То, что происходит сейчас на рынке труда Германии, не поддается описанию в обычных категориях неоклассической теории. При очевидном начале экономического роста продолжает расти безработица, причем в начале 1998 г. официальный уровень безработицы превысил 12% от числа трудоспособного населения и стал рекордным за всю послевоенную историю страны и даже, по некоторым оценкам (учитывая огромную скрытую безработицу), может считаться более высоким, чем в период кризиса начала 30-х годов. Простой поддержки занятости, традиционных методов создания новых рабочих мест уже явно недостаточно.

Актуальной становится проблема оперативной коррекции параметров, установленных "нерынком" (а, скажем, компромиссом на тарифных переговорах или государственным установлением).

Так, в Германии в некоторых отраслях трудно найти работников даже на зарплату, несколько превышающую тариф, а в других отраслях есть желающие работать и за плату ниже тарифной. Однако в случае, когда зарплата выше тарифа, не возникает никаких проблем, в то время как снизить ее ниже тарифа запрещено. Низкоквалифицированные работники обречены на длительную безработицу.

Как уже отмечалось, Германия теряет свои позиции на мировом рынке, поскольку издержки производства здесь растут весьма заметно. Причина в том, что снижение материальных затрат на единицу готовой продукции перекрывается ростом затрат на заработную плату и другие выплаты, связанные с заработной платой. На себестоимость продукции относятся и многие социальные расходы, осуществляемые предприятиями. В результате Германия превратилась в страну с самой высокой оплатой труда в мире: в 1995 г. прямая и дополнительная оплата труда составила 45 немецких марок в час, в том числе дополнительные издержки (т.е. зарплата во время болезни, отпускные, социальные выплаты предпринимателей) составляют 20 немецких марок (это в 3 раза выше, чем, например, в США). По другим расчетам, 65 марок зарплаты "чистыми" (нетто) превращаются в 207 марок "расходов на фактор труд" (налог на зарплату, отчисления в фонды социального страхования, другие социальные взносы и НДС), которые должен оплатить потребитель. Социально-экономическое зна-

чение подобного разбухания выплат весьма точно охарактеризовал (в отношении даже одной составляющей платежей) профессор Кильского университета Герхард Прози: любое повышение НДС есть эффективное средство для "Программы инвестирования и создания рабочих мест в теневой экономике". По оценкам, в Германии от 5 до 25% ВВП создается в теневом секторе (т.е. без уплаты налогов и отчислений).

В последние годы динамика расходов на зарплату в расчете на единицу продукции свидетельствует о попытках изменить ситуацию. Если в 1995 г. эти расходы выросли на 1%, то в 1996 г. — только на 0,5%, а уже в 1997 г., по оценкам, снизились на 0,5%.

Вместе с тем снижение стандартов социальной защищенности не может безболезненно восприниматься обществом и ведет к нарастанию внутривнутриполитической напряженности. Простое уменьшение социального бюджета, снижение доли перераспределяемого государством общественного продукта или упразднение отдельных видов социальной помощи может привести к не меньшим негативным последствиям, чем сохранение предшествующих тенденций.

Однако осознание тупиковости развития социального государства в Германии не порождает ощущения безысходности, напротив, оно воспринимается лишь как свидетельство необходимости серьезных реформ состарившегося социального рыночного хозяйства. Причем они должны относиться не к одной лишь социальной сфере, а ко всему хозяйственному и социальному порядку. Основы необходимых преобразований заключаются в реформировании налоговой системы, пенсионного обеспечения, медицинского страхования и т.д.

Основополагающая причина, вынуждающая реформировать социальную сферу, — демографическая, а именно старение нации. В 1950 г. на 100 трудоспособных приходилось 82 нетрудоспособных, в 1977 — 92, а в 1997 г. — 76 (при этом доля лиц старше 60 лет осталась на том же уровне, а доля 20-летних снизилась на 20 пп.). Но уже сейчас доля нетрудоспособных (моложе 20 и старше 60 лет) растет, и примерно в 2015 г. на 100 трудоспособных вновь будет приходиться более 80 нетрудоспособных, а в 2027—2030 гг. — более 100.

Поэтому уже с 1999 г. начинается пенсионная реформа, согласно которой в пенсионную формулу вводится демографический компонент, в результате чего размер пенсии сократится с 70% среднегодового дохода в период осуществления выплат до 64%. Однако реформа будет растянута примерно на 30 лет.

Второй главный фактор, требующий реформирования социальной сферы, — глобализация. Усиливается конкуренция территорий, возрастает свобода перемещения рабочей силы. Региональная дифференциация перераспределительных систем в условиях возрастающей мобильности нетто-дающих и нетто-принимающих домашних хозяйств ставится под сомнение. Глобализация не позво-

ляет Германии поддерживать систему социального обеспечения на нынешнем уровне, хотя ее и нельзя доводить до индийского уровня.

Главная идея реформ — ориентировать систему социального обеспечения на предпочтения граждан, дать каждому выбор, приблизить социальную сферу к рыночному механизму регулирования. Это же позволит более четко реализовать принцип эквивалентности (взносов и социальных услуг).

Если возникает вопрос: "Перераспределение или страхование?", то приоритет должен отдаваться собственному страхованию перед общегосударственной заботой. Социальное обеспечение — это обеспечение социального мира. Но этот мир может нести угрозу и самому социальному обеспечению, если оно навязывается режимом и не принимается обществом.

Следует иметь в виду, что социальное страхование — это не просто некий нравственный акт общества (некая благотворительность), а важная составляющая эффективного экономического развития. Она важна не только для всего народного хозяйства, но и для отдельных предприятий (так как повышает внутреннюю гибкость предприятия, снимая с него социальные заботы; обеспечивает большую готовность к риску и инновациям, поскольку гарантирует минимальный уровень жизни, обеспечивает с меньшими затратами (чем при собственных мероприятиях) беспереывность хозяйственного процесса).

Социальная сфера имеет два механизма — перераспределение и страхование. Недостатки рыночного распределения упраздняются или уменьшаются перераспределением доходов, имущества и деятельных прав, причем правила перераспределения выводятся из общественных критериев в процессе принятия политических решений. Недостатки аллокации доходов (потери доходов) вследствие рисков (несчастный случай, болезнь или необходимость ухода, безработица и старость) преодолеваются путем договоров страхования.

В германской действительности нет строгого разграничения обоих механизмов — принцип эквивалентности при страховании не соблюдается, и социальное страхование выполняет ряд перераспределительных функций. Одновременно государственное перераспределение тоже страхует (особенно тех, кто игнорирует возможные риски). Это дает основание некоторым исследователям (например, профессору Х.-В.Зинну) считать различие между страхованием и перераспределением чисто "семантическим".

Вместе с тем с хозяйственно-политической точки зрения здесь разные механизмы и разные последствия. Перераспределение через налоговую систему не учитывает характера колебаний доходов и возможных рисков. Индивидуальные контракты строго обозначают и предполагаемые риски, и притязания на возмещение (произвольно, но в соответствии с предпочтениями).



В рыночно-хозяйственной системе государство должно отдать приоритет системе индивидуального страхования (свобода решений и собственная ответственность индивида), но это возможно и разумно только в сложившейся и зрелой рыночной системе.

Сейчас система социального страхования приводит к нарушениям конституирующей для рыночного хозяйства взаимосвязи между компетенцией действий и имущественной ответственностью. Прежде всего, имеют место устойчивые отклонения от принципа эквивалентности, чрезмерные обещания социальных услуг по отношению к доходам от труда. Требуется большая ориентация на эквивалентность, а также разграничение договора о страховании и трудового договора.

Система социальной поддержки нуждается в индивидуализации. Именно признание права на индивидуальный выбор средств социальной защиты означает внедрение рыночных принципов и в социальной сфере. На смену обязательному страхованию должна прийти возможность выбирать между получением стандартной государственной пенсии (выплачиваемой из централизованных пенсионных фондов и формируемых за счет отчислений по общим ставкам) и переходом на индивидуальную накопительную систему.

Эти реформы уже разворачиваются в Германии, хотя и наталкиваются на мощное сопротивление (впрочем, даже социал-демократическая оппозиция на деле признает неизбежность перемен). Одновременно идет поиск путей рационализации государственных расходов — от попыток изменить общедоступную систему высшего образования до приватизации "естественных монополий". Но главное — все эти меры увязываются с изменением политики содействия предпринимательской деятельности (поощрение экспорта, в том числе и с помощью валютной политики, поддержка конкурентных отношений, всемерное улучшение условий для инвестирования). Все это ведет к формированию новой модели социального рыночного хозяйства. Пессимисты утверждают, что тем самым специфика немецкой модели разрушается, и происходит ее американизация. Оптимисты заявляют о радикальном обновлении хозяйственного порядка, но сохранении его основ и конституирующих принципов. Все зависит от успеха реформ, которые пока ведут к новой модели, но *социального* рыночного хозяйства.

Российской социальной политике невозможно идти по такому же пути обновления (который наблюдается в Германии и ряде других западноевропейских стран). Рационализация социального государства начинается лишь на определенном и весьма зрелом этапе его развития. Однако с самого начала следует учитывать возможные тупики и противоречия очень привлекательной, но чрезмерно дорогой системы, а также видеть ту взаимозависимость элементов государственной политики, без которой усилия по социальной защите могут обернуться еще большей незащищенностью населения.