

Н.М. Глухова

ЭВОЛЮЦИЯ ЛИБЕРАЛЬНОЙ МОДЕЛИ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Либеральная модель социальной политики рассматривает рынок как наиболее эффективный экономический механизм. Либеральная идеология утверждает, что рыночная экономика способна эффективно удовлетворять все потребности человека и обеспечивать высокий уровень благосостояния. Решение вопросов получения дохода, обеспечивающего достойный уровень жизни, является личной проблемой индивида. Главная функция государства заключается в создании стимулов, поощряющих производительные усилия.

Социальное обеспечение осуществляется по остаточному принципу, т.е. люди должны быть способны существовать и без него. Правительство несет всеобщую, но ограниченную ответственность за социальное обеспечение своих граждан.

Классическими странами либеральной модели считаются США, Великобритания, Канада. Социальную политику в США и в других странах можно разделить на три основных направления: во-первых, система социального страхования, действующая в рамках государственной политики и в частном секторе экономики; во-вторых, предоставление обществу таких жизненно необходимых социальных услуг, как здравоохранение и образование; в-третьих, регулирование институциональных и социальных конфликтов, например, между трудом и капиталом.

Социальная политика охватывает практически все население страны на уровне государственной политики и на уровне частных институтов. На уровне государственной политики действует разветвленная система социальных гарантий категориям населения, нуждающимся в социальной защите, т.е. прежде всего нетрудоспособному населению. Вопрос об эффективности государственной социальной политики неоднократно служил предметом острых политических дискуссий и политической борьбы. Консервативные круги настаивают на сокращении объемов государственного вмешательства в социальную сферу.

Основные институты и принципы рыночной экономики – частная собственность, свобода предпринимательства и выбора, личный интерес как главный мотив поведения, механизм конкуренции – определили становление либеральной модели социальной политики. Адам Смит в своем произведении «Исследование о природе и причинах богатства народов» стремился показать, что, следуя своим частным интересам, благодаря конкуренции и мотиву прибыли, люди будут служить интересам общества. А. Смит озадачился вопросом: как в обществе, в котором каждый преследует свои собственные интересы, возможны социальный порядок и прогресс? Ответ состоит в механизме конкуренции, которым обладает рыночная система. Рынок, по выражению Смита, невидимой рукой направляет действия людей по общественно полезному пути.

В Англии ко времени выхода книги Адама Смита (1776) политика невмешательства государства в

хозяйственную деятельность уже установилась. Политика государства по отношению к проблеме бедности подчинялась требованиям работодателей поддерживать излишек рабочих, готовых и желающих быть нанятыми на работу по самой низкой цене. Этот подход ярко выражен в Законодательном акте о бедных, принятом в 1601 г., и целью его была рабочая дисциплина, строившаяся на боязни рабочих потерять работу и оказаться нищими. Если они не могли себя обеспечить, то оказывались в работном или исправительном доме. Это было способом избавления от бедности, однако режим в работных домах был исключительно суровым и выполнял функцию наказания, чтобы настоящие и потенциальные обитатели таких домов не считали их желанной альтернативой занятости и самостоятельному добыванию хлеба.

Основополагающим в философии Закона о бедных 1834 г. было понятие «меньшая желанность». Для того чтобы бедные искали любую работу, а не оставались зависимыми от государства, государственной помощи должно было хватать на обеспечение статуса менее желанного, чем статус самого низкооплачиваемого работника. Преобладало убеждение, что бедность — это результат взаимодействия лени и греха и, следовательно, политика государства должна направляться на поощрение самообеспечения и наказание зависимости.

Хотя в XX в. Закон о бедных постепенно вытеснялся другими формами социального обеспечения, основанными на страховании и социальной помощи, представления о меньшей желанности и дисциплине на рынке труда продолжали господствовать в политике государства по отношению к бедности и поддерживать приоритеты, сложившиеся под влиянием более ранних форм государственного контроля. Выплаты по социальному обеспечению постоянно оставались низкими, чтобы не составлять конкуренции низким заработкам. Кроме того, получающие пособие по безработице, как правило, должны демонстрировать, что пока они получают поддержку от государства, они также ищут работу на рынке труда. Таким образом, политика государства определялась поддержкой рынка труда и стремлением отделить бедных людей от людей, занятых на рынке труда.

Либеральная модель социальной политики господствовала вплоть до Великой депрессии 1930-х гг. В это время в противовес либеральной модели возникла универсальная модель социальной политики. Либеральная модель исходила из первоочередного значения свободного рынка, государству отводилась весьма ограниченная роль в распределении доходов, товаров и услуг.

Укреплению принципов универсальной модели на практике способствовали два крупных события XX в. — Великая депрессия и вторая мировая война. Полномасштабная система социальной защиты начала формироваться только в 1930-е гг., когда многие страны столкнулись с социально-экономическим кризисом периода Великой депрессии. Примерно четверть населения в трудоспособном возрасте не имели работы. Программы обеспечения доходов, корнями уходившие в либеральную модель, не соответствовали потребностям в помощи, возникшим в условиях массовой безработицы. Лишь федеральное правительство располагало налоговым потенциалом, позволявшим обеспечить минимальный уровень доходов для огромного числа безработных по всей стране. После начала второй мировой войны у федерального

правительства возникла еще одна веская причина для участия в программах обеспечения доходов: необходимость в стимулировании экономики и предотвращения спада при прекращении военного производства. Домашние хозяйства должны были иметь значительные ресурсы для того, чтобы содействовать перестройке экономики в послевоенный период.

Государство благоденствия, соответствующее универсальной модели, выполняет ключевую роль в устранении неравенства при распределении доходов и богатства, возникающего в результате действия рынка. Индустриализация обуславливает рост богатства и повышение уровня жизни для большинства населения. Но рынок сам по себе не в состоянии устранить рисков безработицы, потери трудоспособности в случае болезни или в пожилом возрасте, инвалидности. Риски, неизбежные в современном обществе, не могут переноситься исключительно на самих людей, их семьи и частные институты. В сферу ответственности государства входит защита граждан от потери дохода или его недостаточного уровня и обеспечение всеобщего доступа к базовым услугам образования и здравоохранения.

Эта модель предусматривает реализацию более широкого круга социальных программ, чем при либеральном подходе. Эти программы ориентированы на различные цели и обширные группы населения, а не только на самых бедных. В соответствии со своим названием универсальная модель предусматривает доступность социальных программ для всех граждан независимо от уровня доходов. Вместе с тем универсальные программы не предполагают выплату одинаковых пособий всем реципиентам. Выплачиваемые суммы пособий снижаются по мере роста доходов реципиентов.

Многие элементы универсального подхода были воплощены в жизнь в 1940—70-е гг. Сеть социальных программ резко расширилась по своему содержанию, охвату, объему финансирования.

В период с конца 1950 до начала 70-х гг. созданы универсальная система медицинской помощи («Medicaid»), программа социального жилья, программа студенческих кредитов, принят закон о профессиональной реабилитации инвалидов. Разработаны федеральные и региональные программы обучения, содействия в трудоустройстве, создания рабочих мест и другие мероприятия в области занятости. Система подоходного налогообложения физических лиц стала излюбленным механизмом предоставления социальных и экономических льгот и пособий. Правительства ввели системы семейных пособий, социального обеспечения лиц старшего возраста. Главным фактором предоставления финансовой помощи стала не причина, обусловившая нуждаемость, а наличие нуждаемости независимо от причины.

Вместе с тем не была достигнута основная цель универсальной социальной политики — полная занятость. «Приемлемый» уровень безработицы постоянно возрастал. Правительства считали приоритетной борьбу с инфляцией, а не с безработицей, после 1975 г. проводили рестриктивную фискальную и монетарную политики.

Расширение системы социального обеспечения в развитых странах закончилось в середине 70-х гг. Необходимость реформирования программ социальной помощи была обусловлена целым рядом экономических, социальных и политических факторов.

70-е гг. XX в. отмечены сырьевыми кризисами, таким явлением, как стагфляция, понижением темпов экономического роста и производительности труда. Растущий дефицит бюджета и накапливающийся государственный долг вынудил правительства сократить государственные расходы (особенно расходы социального характера).

Подрыв инициативы и предприимчивости экономических агентов в результате чрезмерного вмешательства государства в экономику обусловил, по мнению неоконсерваторов, ухудшение экономического положения западных стран в 70—80-е гг. Поэтому необходимо создать систему стимулов для роста производительности труда и активности частного сектора. Снижение вмешательства в экономику в 80-е гг. в некоторых западных странах сопровождалось сокращением государственных социальных программ, передачей некоторых из них (например, социального страхования) частным институтам, уменьшением степени перераспределения доходов.

Социальные и демографические изменения оказали шоковое воздействие на канадскую систему социального обеспечения. Самые значительные изменения в семье связаны с ростом трудовой занятости женщин после 1960-х гг. У родителей остается меньше времени на ведение домашнего хозяйства и воспитание детей.

Большим стрессом для семьи становятся разводы и повторные браки. В Канаде и Великобритании очень высок уровень разводов. Четыре брака из десяти заканчиваются разводами. Возрастает число семей с одинокими родителями. У них очень высок риск бедности. Дополнительным стрессом становится старение населения, создающее дополнительную нагрузку на пенсионную систему, социальное обслуживание и здравоохранение в период, когда поколение бэби-бума достигает старшего возраста.

Демографические, социальные и экономические факторы налагаются друг на друга. Разводы, безработица и низкие доходы обрекают на бедность в старости. Детская бедность приводит к риску проблем со здоровьем, несчастным случаям, низкой успеваемостью в школе. Эти риски оборачиваются против бедных детей в период, когда они достигают старшего возраста, увеличивают риск безработицы и низкой оплаты труда, растет нагрузка на социальные программы, снижаются налоговые доходы. Эти изменения приводят к дополнительной нагрузке на социальные программы — социальной помощи, помощи детям и охраны здоровья.

Политические изменения также служили стимулом к перемене социальной политики. На смену кейнсианским политикам пришли неоконсервативные бюрократы, которые весьма одобрительно относились к возможностям сокращения социальных расходов и налогов. Консерваторы успешно провели кампанию, позволившую убедить граждан их стран в серьезности проблемы растущего государственного долга и необходимости приведения в порядок финансов государства.

Международный опыт и исследования в области межстрановых сопоставлений значительно воздействовали на организацию программ поддержки доходов. В частности, работы Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) нацелены на то, чтобы ограничить зависимость от

программ поддержки доходов и содействовать поиску оплачиваемой работы.

В издании *Job Study* ОЭСР приведены рекомендации по усилению активных мероприятий на рынке труда. Цели активных программ на рынке труда: помочь получателям социальных пособий найти оплачиваемую работу, выйти на рынок труда, перейти от «зависимости» к «самообеспечению». В исследовании сделан вывод о том, что все страны сталкиваются с общей серьезной проблемой — как сбалансировать функцию «социальной защиты» с функцией «стимулирования занятости». Многие из получателей помощи проигрывают в случае, если найдут работу. При возобновлении работы многим из тех, кто раньше получал пособия, придется пойти на расходы, связанные с работой, — на одежду, транспорт, оплату ухода за ребенком. Кроме того, размер заработной платы уменьшается на сумму отчислений в пенсионный фонд, выплат по страхованию занятости, подоходного налога. Существует потребность в финансовой помощи в течение всего переходного периода, когда безработные восстанавливают свои позиции на рынке труда.

Проблема реформирования социальной политики не в том, как перераспределить деньги, сократив расходы на программы, поощряющие иждивенчество. Необходимо найти средства, позволяющие низкодоходным домохозяйствам выйти на рынок труда и закрепиться на нем. Решить эту проблему можно за счет мероприятий в двух областях: семейная политика и поддержка занятости.

Семейная политика включает в себя поддержку доходов и услуги. Семьи с работающими родителями нуждаются в значительном объеме социальных и медицинских услуг (уход за детьми, формирование детей в раннем детстве, дополнительные услуги здравоохранения), позволяющих смягчить конфликт между работой и домом.

Ключевыми направлениями реформирования социальной политики стали изменения системы социальной помощи, реформа детских пособий, переход от системы страхования от безработицы к страхованию занятости. Рассмотрим их на примере Канады.

К числу важнейших изменений можно отнести радикальный *пересмотр системы социальной помощи*. Проверка доходов стала центральным принципом, на котором основана программа поддержки доходов. При проверке нуждаемости учитываются все базовые потребности членов домохозяйства — пища, одежда, жилье, коммунальные услуги. Принимаются во внимание и особые потребности — приобретение лекарств, диетического питания, приспособлений для инвалидов. При проверке нуждаемости определяется, какой объем ресурсов уже имеется в распоряжении семьи. В состав ресурсов включаются все виды заработка, получаемые пособия, частные сбережения, помощь друзей и родственников, выплаты по страховым полисам, пенсии, доход, получаемый из других источников.

Размер пособия может зависеть от размера семьи, числа детей, семейного положения главы семьи, возможности главы семьи найти работу, других факторов (например, наличия инвалидности). Размер пособий существенно ниже общепринятого порога бедности (обычно составляет 60–70 % порога бедности).

Помимо того, что сами размеры пособий недостаточны, большинство провинций Канады еще и ввело правила, затрудняющие получение права на социальную помощь или его подтверждение при перерегистрации. В провинции Квебек было введено правило об ответственности родителей. Лица в возрасте 18 лет и старше, не заявившие о своей независимости от родителей (неженатые, не имеющие собственных детей), считаются зависимыми. Их родители обязаны оказывать финансовую поддержку. В соответствии с нормами, действующими в провинции Онтарио, трудоспособные лица, увольняющиеся без уважительной причины, не имеют права на получение социальной помощи в течение трех месяцев. Помощь предоставляется в форме поиска работы, подготовки резюме, повышения уровня грамотности, формирования квалификационных навыков, переподготовки, профориентации.

Детские пособия в Канаде исторически были ориентированы на решение двух задач. Одна из них – борьба с бедностью, вторая – обеспечение «горизонтальной» справедливости. В соответствии со своей первой задачей пособия заполняют разрыв между доходами мало- и среднеобеспеченных семей с детьми и их потребностями. Ликвидация разрыва необходима в силу того, что рыночная экономика не предполагает зависимость уровня заработной платы от числа иждивенцев. При «горизонтальной» справедливости детские пособия становятся для общества одним из способов финансового «учета» того, что семьи с детьми независимо от уровня доходов несут дополнительные затраты, которых нет у бездетных семей. Исходным положением в обоих случаях является признание того, что у общества существуют обязательства перед родителями, несущими затраты в связи с воспитанием детей, так как дети – это в какой-то мере «общественные инвестиции».

Размеры детского пособия определяются соответственно с размерами семейного дохода. При выплате детских пособий может возникнуть эффект «стена вэлфера». Он заключается в том, что родители, чьи дети получают социальную помощь, рискуют потерять тысячи долларов пособий и натуральной помощи в случае, если смогли бы найти оплачиваемую работу. Более того, их и без того низкая зарплата еще больше сократилась бы после уплаты налога на фонд оплаты труда и подоходного налога. В случае выхода на работу им пришлось бы еще потратить дополнительные средства на оплату детских учреждений, одежды, транспорта.

Реформа детских пособий ориентировалась на ограничение описанного выше эффекта «стены» за счет создания интегрированного детского пособия. Все низкодоходные семьи получают равные права независимо от того, работают они или нет. Всем низкодоходным семьям будет выплачиваться одинаковое детское пособие.

К значительным достижениям относится то, что правительство в бюджетах 1999–2000 гг. начало восстанавливать детские пособия для небогатых семей (со средними доходами). Таким образом, правительство расширило рамки реформы за пределы целей борьбы с бедностью и ориентировало свою политику на решение задачи «горизонтальной» справедливости.

В 1995–1996 гг. правительство Канады приступило к *замене страхования от безработицы*

страхованием занятости. Это изменение отражало фундаментальный сдвиг в философии программ – от пассивной зависимости к активной занятости. Цель реформы – исключить безработных из числа участников программы, как можно быстрее дисквалифицировать тех, кто уже получает пособия, и увеличить численность экономически активного населения за счет переобучения и повышения квалификации.

В законе сформулированы новые квалификационные требования, увеличено число отработанных часов, необходимых для претендентов на получение пособия, изменен размер пособия и ограничена продолжительность выплат. Эти изменения направлены на усиление стимулов к поиску работы. В результате доля безработных, получающих страховые пособия, резко сократилась – с 74 % в 1989 г. до 36 % в 1997 г. Сэкономленные средства использованы для финансирования других программ содействия занятости. Среди этих мер – надбавки к зарплате, помощь в создании собственного дела, кредиты на обучение новым профессиям, создание рабочих мест.

На протяжении истории стран с либеральной моделью социальной политики прослеживаются два основных мотива: 1) озабоченность в отношении того, что социальные программы станут отрицательным стимулом для экономического развития страны; 2) не прекращались попытки реформировать социальные программы с тем, чтобы они стимулировали занятость, а не препятствовали росту численности экономически активного населения.

В нашей стране история, традиции народа, его менталитет требуют придания экономической системе сильной социальной направленности. Этому требованию соответствует модель социально ориентированной рыночной экономики, сочетающая преимущества современного высокоразвитого рыночного хозяйства с обеспечением социальной справедливости и эффективной социальной защиты граждан. В процессе формирования социально ориентированной модели рыночной экономики необходимо:

преобразовать систему распределительных отношений, обеспечить приоритетное стремление человека к приумножению личного благосостояния своим трудом;

создать систему сильной социальной защиты;

осуществить единый и равный подход ко всем формам собственности;

создать конкурентную среду и не допускать недобросовестной деятельности субъектов хозяйствования на рынке.

Таким образом, мы должны с осторожностью использовать канадские уроки в белорусском контексте. Система социального обеспечения зависит от экономической базы. Программы поддержки доходов не могут и не должны компенсировать отсутствие стабильного дохода для значительной части населения.

Литература

Всемирная история экономической мысли: В 6 т. М., 1994. Т. 5.

Лебедева Л.Ф. Проблемы социального обеспечения: новые подходы и решения // США – Канада: Экономика. Политика. Культура. 1999. № 5.

Муталимов М.Г. Мотивация труда и распределительные отношения. Мн., 2000.

Социальное обеспечение в странах Запада: США, Канада и Великобритания: Сб. обзоров / Ред.-сост. С.Л. Зарецкая, Л.Д. Капанова. М., 1994.
