

МЕЖДИСЦИПЛИНАРНЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

Е.Е. Шестакова

к.э.н., в.н.с., Институт экономики РАН, Москва

СОВРЕМЕННОЕ СОЦИАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВО: ПАТРОН ИЛИ ПОМОЩНИК?

Аннотация. В статье рассматриваются современные процессы постепенного перехода от государства всеобщего благосостояния к государству участия, в котором каждый несет ответственность за свою финансовую безопасность. Анализируются процессы роста межпоколенческих противоречий, усиления неравенства различных профессиональных групп, снижения социальной мобильности, изменения структуры и усиления финансовой уязвимости среднего класса. Делается вывод о необходимости сочетания курса на повышение гибкости рынка труда с мерами по сокращению различий в социальной защите различных видов занятости, повышения универсальности социальных пособий, формирования нового варианта общественного договора, который не должен вступать в противоречие с принятыми в обществе нормами справедливости.

Ключевые слова: *государство всеобщего благосостояния, социальный контракт, социальная мобильность, социальное страхование.*

Классификация JEL: H51, H55, I38, J18.

DOI: 10.24411/2587-7666-2019-10208

Современные социальные трансформации в европейском эталонном «государстве всеобщего благосостояния»: растущее неравенство, снижение доли труда в общих доходах, замедление или даже блокирование социальной мобильности и рост уязвимости больших групп еще недавно вполне успешного населения заставляют западных экспертов говорить о начале процесса демонтажа или эрозии государства благосостояния. Технологические изменения, глобализация, экономические и социальные реформы по-разному влияют на отдельные отрасли экономики, регионы, разные группы населения. Целые сектора экономики теряют свое значение, многие профессии находятся под угрозой исчезновения. У современных проблем нет быстрого решения: меры по частичной компенсации потерь не работали в прошлом, не заработают и в будущем. Но и бездействие тоже не лучший вариант.

Хотя нет единой «европейской социальной модели» в узком смысле, этот термин используется для описания коллективного опыта формирования европейского государства благосостояния, основанного на широком социальном контракте, предполагающим одновременно и экономический рост, и социальный прогресс, обеспечение достойного уровня жизни для самых широких слоев населения, удовлетворение базовых потребностей практически каждого гражданина в соответствии с принятыми в обществе нормативами.

Реформы последних лет пенсионного обеспечения (увеличение периода страхования, повышение пенсионного возраста, введение индивидуальных пенсионных счетов), занятости (уменьшение защищенности трудовых контрактов), «рационализации» медицинского обслуживания (сокращение расходов в государственных учреждениях здравоохранения, рост требований по совместному финансированию) фокусируются на структурных аспектах, сокращении государственного субсидирования социальной сферы

и достижении макроэкономической стабильности. Снижается роль социального диалога и общественного контроля как важных инструментов достижения социальной стабильности и сплоченности. Изменения в сфере труда, помимо прочего, предполагают ограничение индексации зарплат, децентрализацию коллективных переговоров, меры по увеличению гибкости занятости, многие из которых не столько генерируют создание рабочих мест, сколько способствуют росту «неустойчивости» рынка труда и стагнации трудовых доходов. Для населения, которое привыкло к высокому и постоянно растущему уровню социальных расходов, режим «социальной экономии», отказ от «распространения патерналистской активности государства на всех членов общества независимо от их социальной принадлежности» [Рубинштейн, 2018. С. 41] и переход к государству участия могут стать серьезным испытанием и свидетельством об изменении условий социального контракта, снижения влияния трудящихся на ход социально-экономических процессов.

Термин «социальный контракт» (в традиционной трактовке общественный договор), возникший в политической философии, касался договора между индивидами по передаче гражданами части своей свободы в обмен на защиту, обеспечиваемую государством¹. С позиций социальной философии социальный контракт – это неформальное соглашение в отношении норм поведения, формируемых на основе задач, позиций, убеждений отдельных групп и сообществ людей. Дж. Ролз определяет общественный договор как механизм регулирования имманентного конфликта интересов, возникающего при распределении результатов человеческого труда [Rawls, 1999. P. 109]. В современной социально-экономической интерпретации данный термин можно рассматривать как обмен обязательствами и ожиданиями между гражданами и носителями власти (как законодательной, так и исполнительной) по вопросам налогообложения, социального обеспечения и организации системы социального обслуживания. Хорошо функционирующий социальный контракт позволяет странам эффективно управлять кризисами и шоками и формировать новое социальное равновесие. Население принимает широкий спектр социальных и экономических мер, если их результаты соответствуют общественным ожиданиям и предпочтениям. Противоречия в сфере распределения, которые не корректируются соответствующим образом государственными и общественными институтами, могут генерировать разрыв социального контракта и блокировать социально-экономическое развитие. Одним из важнейших вопросов современного общественного развития является вопрос меры вклада социальных и гражданских институтов в развитие общества, границы ответственности государства, работодателей, некоммерческих организаций, каждого члена общества за себя и за общество в целом, особенно в условиях не только ограниченности ресурсов, но и возможностей их перераспределения [Чубарова, 2017. С. 44].

Среди факторов, которые можно рассматривать как причины изменения действующего социального контракта, помимо глобализации и вхождения в мировой рынок Китая, Индии, других государств с переходной экономикой, фигурируют прежде всего снижение спроса в силу автоматизации и развития цифровой экономики на рутинные знания и рабочие места; рост временной, неполной, случайной занятости, обеспечивающий доход, но не нужный уровень социальной защиты; усиление не только вертикального, но и горизонтального неравенства представителей различных возрастных групп, лиц лишенных социальной поддержки, живущих в различных (развивающихся и застойных) регионах. Граждане, которые планировали (рассчитывали) войти в состав среднего класса благодаря полученному образованию или приобретенному опыту, оказались в состоянии постоянной борьбы за финансовую стабильность и безопасность. Поввысилась ценность таких неэкономических факторов, как социальное происхождение и наличие социальных связей,

¹ Теория общественного договора разрабатывалась Т. Гоббсом, Д. Локком, Ж.-Ж. Руссо, Р. Нозиком, Дж. Ролзом и др. с разных позиций в отношении наиболее приемлемого порядка в обществе.

накопленный человеческий капитал и низкая вероятность оказаться в состоянии нестандартной занятости.

Стабильность социального контракта связывается с нахождением динамичного баланса между 1) инициированным рыночными отношениями распределением ресурсов и доходов; 2) мерами государственной социально-экономической политики, влияющими на это распределение, которые включают регулирующие налоги, трансферты и обеспечение социально значимыми услугами и товарами; 3) личными и общественными предпочтениями в отношении равенства и отношения к возможностям перераспределения и его результатам. Длительный дисбаланс между данными компонентами ведет к риску разрыва социального контракта.

Рыночные диспропорции в распределении ресурсов и доходов

К относительно новым формируемым рынком проблемам распределения доходов можно отнести, например, рост межпоколенческих противоречий, усиление неравенства между работниками различных профессиональных групп, изменение структуры среднего класса и характера внутримопоколенческой мобильности.

Для молодежи (в возрастной группе 20–30 лет) характерными становятся распространение нестандартной занятости, снижение времени пребывания на одном рабочем месте, сокращение «бонусов» от высшего образования, рост безработицы. Доля нестандартной занятости молодых людей в возрасте 20–24 лет с начала 80-х гг. в странах Западной Европы увеличилась с 15 до 40%, а в Южной Европе до 60%, а среднее время работы на одном рабочем месте снизилось с 4,4 года до 3,5 лет (для лиц в возрасте 25–29 лет) [Bussolo et al, 2019. P. 52, 60]. По данным на 2017 г. доля молодых людей до 30 лет, которые не учатся и не работают, составляет в среднем в странах ОЭСР 13,4%, из них большинство работу не ищут (а общая доля безработных – 7% экономически активного населения) [OECD 2019b. P. 88]. Молодые работники сталкиваются с более высоким уровнем неравенства по доходам на каждом этапе своего жизненного цикла по сравнению со старшими поколениями. Они с более высокой вероятностью, учитывая современные пенсионные реформы, должны будут дольше работать и больше копить, чем их родители для финансирования своего пенсионного обеспечения.

Проблемы дестабилизации положения работников средней и частично высокой квалификации и поляризации профессиональных групп многоаспектны. Понятие средней квалификации имеет различные определения: может ассоциироваться с работниками, получающими среднюю заработную плату, но чаще – с полученным образованием (низкоквалифицированные – лица без полного среднего или среднего специального образования, среднеквалифицированные – с полным средним или средним специальным образованием и высококвалифицированные – с высшим образованием). Доля взрослого населения со средним уровнем квалификации по образованию в ЕС – 46%, с неполным средним – 26, с высшим образованием – 28%, и доля последнего постоянно увеличивается (в начале 2000-х гг. она составляла чуть более 20%) [Palme, 2019. P. 20]. Однако наличие образования не является гарантией занятия качественного рабочего места. Практически общей тенденцией многих стран ОЭСР является занятие уволенными работниками высокой и средней квалификации рабочих мест более низкого уровня, а низкоквалифицированные работники с большей вероятностью теряют работу, чем 20 лет назад [Green, 2019. P. 35].

Для общей характеристики изменения профессионально-квалификационной структуры используется и классификация ISCO-88 (International standard classification of occupations, в соответствии с которой низкоквалифицированные рабочие места в сфере торговли, услуг и др. относятся к 5 и 9 группам, среднего уровня квалификации – 4, 7

и 8, высокой квалификации – 1, 2 и 3 группам: управленцы, профессионалы, технические специалисты). Как свидетельствуют исследования, проводившиеся в 18 странах ОЭСР с использованием данной классификации, за период с начала 1990-х до 2010-х гг. агрегированная доля рабочих мест средней квалификации снизилась почти на 8%, низкой – на 2,8%, но одновременно во всех 18 странах увеличилась доля занятых высокой квалификации (хотя и не везде в полной мере компенсировало утрату рабочих мест других квалификационных уровней) [Salvatori, 2019. P. 2]. В ЕС доля высококвалифицированных специалистов (ISCO 88, коды 1–3) увеличилась с 35% (2002 г.) до почти 40% [Palme et al., 2019. P. 8–9].

Для оценки риска сокращения рабочих мест в силу их автоматизации используется и группировка по 6 категориям занятости: 1) нерутинные, когнитивные, аналитические (как правило, относительно хорошо оплачиваемые); 2) нерутинные, когнитивные, персональные; 3) рутинные когнитивные; 4) рутинные ручные; 5) нерутинные, неручные, связанные с использованием физической силы; 6) нерутинные, ручные, персональные. Доля рутинных рабочих мест (3 и 4 категории) в общем объеме оплачиваемой занятости сократилась в среднем с 40 (1995 г.) до 33% (2013 г.), нерутинных, хорошо оплачиваемых, увеличилась за тот же период с 25 до 32%, нерутинных, а низкоквалифицированных и плохо оплачиваемых (5,6 группы), увеличилась с 35 до 38% [Bussolo, 2019. P. 40]. Сокращение средней части спектра и поляризация рабочих мест, как правило, за редким исключением сопровождалось и поляризацией заработной платы. За период с середины 1990-х гг. до середины 2000-х коэффициент Джини для заработной платы в Германии и Испании, например, увеличился на 8 процентных пунктов, наиболее значительное снижение трудовых доходов было у работников, находящихся в нижней части распределительной шкалы, но и работники средней части столкнулись со снижением заработной платы и увеличением ее нестабильности [Bussolo, 2019. P. 7].

Свой вклад в процессы поляризации заработной платы и рынка труда внесли и процессы увеличения многообразных форм нестандартной занятости. Доля занятых неполное рабочее время в ЕС-15 только с начала 2000-х гг. увеличилась с 18 до 23%, на срочных контрактах с 15 до 17% работающих [Palme, 2019. P. 6]. Если все больше рабочих мест предоставляются на условиях временных и нестандартных контрактов, то страховая система, основанная на традиционных трудовых договорах, условиях стабильного пожизненного найма не является в полной мере адекватной, не защищает от новых социальных рисков.

Занятость (в силу роста нестандартных ее форм, случайного характера, низкого уровня вознаграждения) не гарантирует достойного положения при распределении доходов. Получение «хорошей» (стабильной и хорошо оплачиваемой) работы, которая, по общему мнению, является ключевым фактором для достижения стандартов жизни среднего класса, становится все более сложной задачей: помимо формального образования, требуются новые навыки и ресурсы. В экономически развитых странах в результате распространения массового образования передача образовательных привилегий от родителей к детям значительно сократилась, но снизились в целом и бонусы в виде более высокой заработной платы от высшего образования. Сохраняется разница в качестве образовательных услуг между социально-экономическими группами и между городскими и сельскими районами. Более того, для улучшения положения детей растет использование частного образования и частной медицины. В будущем можно прогнозировать рост не только высококвалифицированных, но и низкооплачиваемых, малоперспективных рабочих мест, поэтому особое значение могут приобрести меры по стимулированию мобильности и переподготовке в течение всей жизни.

Высокое материальное неравенство идет рука об руку с неравенством возможностей, блокирует социальную мобильность более бедных и уязвимых слоев. С начала 90-х гг. в странах ОЭСР прослеживается тенденция на сохранение достигнутых позиций в нижнем и верхнем сегментах доходного распределения, то есть снижается вероятность изменения

позиции у лиц данных доходных групп. В конце 90-х гг. 53% лиц из нижнего квинтиля (20% населения с наиболее низкими доходами) сохраняли свое положение в течение 4 лет, в 2010-х – 58%, из наиболее обеспеченного квинтиля в 90-х гг. 65%, в 2010-х – 70% оставались на тех же позициях по уровню доходов. Более высокая мобильность в целом характерна для представителей среднего класса (2 – 4 квинтили). Но в течение двух последних десятилетий проявляются признаки повышения риска нисходящей мобильности нижней части среднего класса (2 квинтиль и часть 3) в течение жизни, а вероятность восходящей снижается. И наоборот, лица, относящиеся к верхушке среднего класса, стали менее уязвимы по сравнению с 90-ми гг. Среди лиц трудоспособного возраста (18 – 65 лет) доля опустившихся в течение 4 лет в первый квинтиль по доходам из второго составляет в среднем 23%, из третьего – 7, из четвертого – менее 3% [OECD, 2018. Р. 32–33].

Помимо традиционного деления населения по статистическим доходным группам (децили, квинтили, квартили), для анализа тенденций изменения экономических позиций различных групп населения и причин усиления нестабильности положения среднего класса используются и другие абсолютные и относительные критерии выделения нижних, средних и высших страт по доходам². Если использовать относительные критерии ОЭСР, определяющие средний класс как домашние хозяйства, располагающие доходами в пределах 75 – 200% от национальных медианных,³ их доля с середины 1980-х гг. по середину 2010-х сократилась с 64 до 61%. Доходы ниже 75% медианных в среднем по странам ОЭСР имело около 30% населения, в том числе ниже 50% (критерий относительной бедности для стран ОЭСР) – 11% [OECD, 2019с. Р. 48].

Постепенно меняется не только численность, но и в большей степени экономическое положение и структура среднего класса. Средний класс становится все более высококвалифицированным. Если в 90-е гг. 35% представителей среднего класса относились к категории высококвалифицированных специалистов, то в 2010-х этот показатель составляет 47%, а в ряде стран и более 50% [Salvatori, 2019. Р. 24–25]. В настоящее время, чтобы оставаться в составе среднего класса в домашних хозяйствах лиц трудоспособного возраста должно быть 2 работника, из которых, по крайней мере, один должен иметь высокую квалификацию, тогда как 20 лет назад было достаточно одного работника высокой квалификации. Перспективы финансового и трудового положения представителей среднего класса становятся все менее предсказуемы. Не менее 36% домашних хозяйств, относящихся к средней части социальной лестницы, являются финансово уязвимыми, то есть не могут нести неожиданные расходы и противостоять резкому снижению доходов (болезнь, потеря работы, распад семьи) в течение 3 месяцев, и около 20% этой группы расходуют больше, чем зарабатывают [Balestra, 2018. Р. 10]. В целом более половины домашних хозяйств 28 стран ОЭСР (по которым есть соответствующая информация) имеют какую-либо форму задолженности (ипотечную, кредиты на образование, потребительские товары). Особую опасность представляет чрезмерная закредитованность (более 75% от активов домашнего хозяйства или превышение долгом текущих доходов более чем в 3 раза), в благополучных государствах Северной Европы в таком положении находится около 30% всех домашних хозяйств [Balestra, 2018. Р. 41]. Реформы последних лет: сокращение субсидирования ряда социальных услуг, усиление адресного характера социальных пособий, рост налогов на потребление, трансформации в сфере труда существенно увеличивают риски и уязвимость

² Например, абсолютные показатели доходов среднего класса 10–50 долл./день по паритету покупательной способности [Atkinson, Brandolini, 2013], по другим источникам не менее 40 долл./день [Bussolo, 2019]. Люксембургское исследование домашних хозяйств в 20 странах Европы (LIS, Luxembourg Income Study) определяет средний класс в относительных параметрах 75–125% медианных доходов, показатели ниже расцениваются как нижние группы, выше – высокодоходные домашние хозяйства.

³ Близкие критерии использует и МОТ – 60–200% от медианных доходов.

среднего класса, особенно нижней его части (так называемого нижнего среднего класса с доходами в пределах 75–100% медианного дохода).

Средний класс несет наибольшее бремя прогрессивного налогообложения личных доходов, так как наиболее обеспеченные слои имеют более диверсифицированные источники доходов, а для бедных предусмотрены льготы или отсутствие налогообложения. 58% домашних хозяйств, относящихся к среднему классу в странах ОЭСР, считают, что они не получают достаточно от системы общественных трансфертов, учитывая объемы налогов и страховых платежей, которые они делают [OECD, 2019. P.30].

В среднем в ОЭСР в структуре доходов домашних хозяйств полученные трансферты и выплаченные налоги почти одинаковы по размеру, трансферты составляют 25%, налоги и страховые платежи – 28% от доходов. Но данные цифры серьезно варьируют по странам и разным возрастным и доходным группам [OECD, 2019с. P. 66]. Так, семьи пенсионеров являются нетто-получателями трансфертов во всех доходных группах, а семьи с трудоспособными членами являются нетто-получателями только в нижней доходной группе⁴. Относительно более стабильная занятость, длительная трудовая карьера, высокие пенсии (в основном схемы с установленными выплатами) повышают шансы лиц старших возрастных групп (прежде всего поколения бэби-бумеров) находиться среди представителей среднего класса. В середине 80-х гг. половина пожилых относилась к категории лиц с низкими доходами, в середине 2010-х эта доля сократилась до 1/3, а доля лиц, относящихся к среднему классу по доходам, в возрастной группе 65 лет и старше, выросла с 46 до 58%. Одновременно в составе среднего класса снизилась доля детей (до 18 лет) и молодежи (18–29 лет): детей с 66 в середине 80-х до 60%, молодежи – с 66 до 58% за тот же период и увеличилась их доля в группе с доходами ниже 75% медианных до 34% у обеих групп [OECD, 2019с. P. 56].

Что касается вопросов бедности, то западная общественная мысль прошла ряд этапов в трактовке данного понятия. Исторически первой, но сохранившей свое значение в форме национальных стандартов, используемых для выявления семей, нуждающихся в государственной социальной поддержке, была концепция абсолютной бедности. Начиная с С. Роунтри, основу данного концептуального подхода составляло конструирование определенных минимальных нормативов потребления продуктов питания и других элементов потребительского набора, необходимых для обеспечения жизнедеятельности человека и их стоимостная оценка. На определение состава данных потребностей влияли как субъективные представления экспертов, осуществляющих разработку данных минимумов, так и потребительские стандарты общества, что делало абсолютные показатели бедности в определенной степени относительными. Пороговые значения абсолютной бедности дифференцировались на уровне крайней нищеты (уровне, не обеспечивающем физиологического минимума), нищеты (невозможности удовлетворять элементарные социальные потребности) и бедности (прожиточного минимума- удовлетворения крайне скудных физиологических и социальных потребностей). Американский вариант расчета границы абсолютной бедности, разработанный еще в начале 60-х гг. XX в., исходил из определения расходов на питание семей из 4 человек, относящихся к двум нижним децильным группам. На основе полученных данных о доле расходов на питание в общих расходах этих семей конструировался минимальный потребительский бюджет.

Следующим этапом считается переход к линии более высокого порядка – относительной бедности, учитывающей состояние исключенности из сложившегося в обществе стиля и образа жизни. Ее теоретической базой послужила методология определяемой экс-

⁴ В государствах с формирующимися рынками ситуация противоположная, средний класс больше получает в виде трансфертов, чем платит налогов.

пертым путем бедности на основе лишений, отсутствия ресурсов для реализации образа жизни стандартного для данного общества.

При разработке современной действующей методики оценки монетарной относительной бедности были учтены результаты эмпирических исследований факторов многомерной депривации, свидетельствующие, что основная масса лиц, испытывающих лишения, располагает текущими доходами в пределах 40 – 60% от медианного дохода в стране. За основную черту относительной бедности в ЕС был принят уровень 60%, в ОЭСР – 50% медианного дохода. Считается, что доходы ниже данного уровня не дают возможности ведения нормального для данного общества образа жизни. Граница равная 40% медианного дохода, рассматриваемая уже как крайняя бедность, как правило, превышает абсолютную линию бедности.

Важной для целей социальной политики является классификация бедности на устойчивую (хроническую, многолетнюю бедность с накоплением дефицита доходов и формированием особого образа жизни) и плавающую (за чертой и близко к черте бедности). При отнесении домашних хозяйств к категории бедных в западной практике традиционно учитывается и специфика расходов домашних хозяйств в зависимости от их численного состава, для чего применяются различные так называемые шкалы эквивалентности. Шкала эквивалентности, используемая Евростатом, присваивает первому взрослому члену домохозяйства коэффициент 1, каждому следующему – 0,7, каждому ребенку – 0,5. Модифицированная шкала эквивалентности ОЭСР использует для первого взрослого 1, второго – 0,5, каждого ребенка – 0,3 [Flame work, 2013. P. 177].

В международных исследованиях часто применяются комплексные методики, сочетающие разные подходы к определению бедности, и несколько многокритериальных линий бедности для различных групп населения (одиноких пенсионеров, семей с детьми, инвалидов и др.). С точки зрения А. Аткинсона и его коллег, занимавшихся разработкой показателей бедности и лишений в ЕС, невозможно сконструировать единую границу бедности для всего комплекса задач социального управления, так как бедность является относительным, многоаспектным и изменяющимся во времени явлением [Atkinson et al., 2002. P. 102]. Неоднородная в качественном плане бедность должна определяться на основе использования различных критериев, с учетом национальных минимальных стандартов.

Определение бедности связано с низкими доходами и низкими стандартами жизни. Не считается бедным домашнее хозяйство с низкими доходами, но удовлетворительными стандартами жизни или с низкими стандартами жизни, но высокими доходами. Для отдельных категорий лиц, нуждающихся в расширенном по сравнению с базовым набором товаров и услуг для текущего потребления, требуются особые подходы к преодолению нужды. Различные критерии нужды (фильтры включения в программы), помимо уровня доходов (и в некоторых странах имущественного ценза), используются при предоставлении социального жилья, оплате дошкольного ухода и образования, медицинского и лекарственного обеспечения, содействия занятости.

Понятие бедности в экономической теории и практике довольно условно, что позволяет как завышать, так и занижать количество бедных. Меры по борьбе с бедностью привлекают значительно больше внимания, чем меры по снижению неравенства доходов, особенно в отношении бедности детей, пожилых, инвалидов, имеющих ограниченные возможности преодолеть данное положение.

Детство – критический период в развитии человека: дети, растущие в бедности, с меньшей вероятностью будут успешны в учебе, здоровы и полностью реализуют свой потенциал во взрослой жизни. Тем не менее с начала 90-х гг. при стабилизации общих относительных показателей бедности более чем в половине стран ОЭСР детская бедность увеличилась. Причины более менее очевидны: два основных социальных института, определяющих экономическое положение подрастающего поколения – рынок труда и семья

– в последние годы сильно изменились. Межстрановые различия в объеме и глубине детской бедности определяются различиями в составе семей, уровне занятости родителей, интенсивности их работы. Хотя риск бедности наиболее высок в семьях, где родители не имеют работы, но занятость не обеспечивает достаточной защиты для выхода из состояния бедности. Страны с низким уровнем детской бедности (менее 5% – в основном Скандинавские государства) сочетают низкий уровень семейной безработицы с эффективной перераспределительной политикой (использование целевой поддержки вместе с универсальными детскими пособиями) и развитием сферы социальных услуг. Высокие показатели бедности среди детей (выше среднего уровня 13%) и выше показателей по всему населению отмечаются в государствах англо-саксонской группы (США, Канада) и странах Южной Европы (Италия, Испания), где выше не только показатели объема, но и глубины бедности [Thevenon, 2018. P. 15]. Сложно найти оптимальный баланс между защитой семьи с детьми и «ловушкой бедности», дестимулирующей поиск работы взрослыми членами семьи. Во многих странах социальные пособия переводятся из системы гарантированного минимального дохода в систему социальной поддерживающей сети, гарантирующей получение пособия при наличии занятости. Но данный переход оставляет незащищенными семьи при возникновении периодической незанятости. Еще один вопрос: что эффективнее – денежные пособия или социальные услуги? Существует ряд аргументов в пользу предоставления помощи в натуральной форме, которая автоматически корректируется в соответствии с инфляцией и больше отвечает потребностям детей. Но помощь в натуральной форме обходится дороже государству, чем денежные пособия.

Социальное государство или государство участия?

Достигнутый на предыдущем этапе развития прогресс на пути обеспечения всеобщего благосостояния и социального мира в группе экономически наиболее развитых стран связывается с рядом факторов, в том числе внедрением массового образования, развитием профсоюзного движения, политикой перераспределения доходов через прогрессивное налогообложение и денежные трансферты. В настоящее время социальная политика в сфере перераспределения меняется, снижается налогообложение наиболее высоких доходов, (в том числе в восточноевропейских государствах массово вводятся плоские шкалы налогообложения личных доходов), используются таргетированные меры социальной поддержки. В целом структура налогообложения и государственных расходов на социальную защиту колеблется в широком диапазоне в силу разных подходов стран к организации социального обеспечения. В Европе, например, в среднем налоги и страховые взносы составляют около 40% ВВП (в том числе налоги на личные доходы – $\frac{1}{3}$ от данной суммы, страховые взносы – также $\frac{1}{3}$, чуть менее $\frac{1}{3}$ – налоги на товары и услуги). Наиболее высокая доля налогов на доходы в Швеции и особенно в Дании (47%), где всему населению гарантируется обеспечение базового уровня услуг и предоставление универсальных пособий. В начале 80-х гг. максимальные ставки налогов на личные доходы в целом ряде стран превышали 70%, после нескольких снижений, по данным на 2017 г. в среднем по ЕС этот показатель составляет 39%, в Дании и Швеции – 57%. Снизилась и максимальные ставки налогов на дивиденды для целей потребления домашних хозяйств с 75 до 42%, что способствовало росту доходов наиболее обеспеченной части общества [Bussolo, 2019. P. 134–135].

Если изменение налоговой политики оказало существенное и в основном положительное влияние на доходы верхней части социальной лестницы, то изменение в области трансфертной политики повлияло, но уже негативно, на положение ее нижней части. Перераспределение в пользу домашних хозяйств с низкими доходами за два последних десятилетия снизилось в основном за счет относительного сокращения денежных транс-

фертов. Для нижних 40% населения доходы от занятости составляют около половины медианных располагаемых доходов, а нетто-трансферты (с учетом прямых и косвенных налогов) около 9% от медианных доходов [Causa, 2017. P. 66].

Анализ изменений государственной трансфертной политики в разных странах осложняется в силу того, что действующие системы социальной поддержки различаются по уровню охвата, щедрости, условиям предоставления, порядку и источникам финансирования. В соответствии с институциональным подходом к классификации выделяются следующие модели социальной поддержки: целевая адресная, модель добровольного субсидирования государством, базового обеспечения, корпоративная и универсальная.

Денежные пособия, выплачиваемые в рамках адресной модели, как правило, ограничиваются обеспечением минимальных жизненных стандартов и применяются в пограничных зонах социальной защиты (социальная помощь, гарантированный минимальный доход) для определенных групп населения. Модель добровольного субсидирования в комплексном виде не применяется ни в одной из стран, но используется при страховании по безработице в ряде Скандинавских государств или по болезни в Швейцарии. Данная модель базируется на независимых фондах, которые организуются в целях добровольного коллективного страхования отдельными группами работающего населения, обычно с участием профсоюзов и с финансовой поддержкой государства. В отличие от корпоративной модели здесь, как правило, не предусмотрена представительная форма участия государства и работодателей в управлении фондами.

Модель базового обеспечения гарантирует относительно скромные пособия, как правило, в едином размере. В случаях, когда в данной модели предусмотрена связь с заработной платой, верхний лимит учета заработков очень низкий. В практике стран ОЭСР действуют два варианта модели базового обеспечения: 1) основанный на участии в страховании (Ирландия, Великобритания) и 2) основанный на резидентстве (Дания). Государственная корпоративная модель базируется на комбинации участия в страховании и принадлежности к определенной профессиональной группе, а размер пособий непосредственно связан с занятостью. Прямой характер связи пособий с заработной платой обеспечивает и более высокий уровень трансфертов, чем в системе базового обеспечения. Данная модель доминирует в континентальной Европе (Франция, Германия). В универсальной модели сочетаются и важные характеристики системы базового обеспечения, и государственных корпоративных программ. Эта модель доминирует в государствах Северной Европы.

Адресная модель финансируется за счет общего налогообложения; в отношении базовой модели действуют разные традиции: одни страны рассчитывают в основном на страховые взносы, другие – на налоги. Государственная корпоративная и добровольная с государственным участием модели финансируются в основном на страховой основе, но при финансовой поддержке государства. Универсальная модель использует налоги для финансирования универсальных пособий и страховые платежи для пособий, связанных с заработной платой. Эти различия важны не только с точки зрения источников получения средств, но и с позиций легитимности прав получателей. Наличие квалификационных условий в виде определенного страхового стажа или объема внесенных средств являются эффективным способом отбора претендентов на пособие. Чем в большей степени система основывается на финансировании за счет страховых взносов, тем отчетливее наблюдается связь финансирования с правом на пособия и их размерами. К категории страховых традиционно относятся пенсии, отчасти пособия по болезни и безработице. Другая категория – нестраховые пособия, предоставляемые на условиях универсальности или оценки нуждаемости.

У адресного и универсального подходов к социальной защите есть свои плюсы и минусы. Адресные схемы с оценкой нуждаемости широко используются в ряде стран для поддержки ограниченных контингентов наиболее нуждающихся и, как правило, не

ведут к значительным государственным расходам⁵. Гарантированный минимальный доход обычно ниже относительных лимитов бедности. Но разброс здесь может быть очень значительный (в Дании и Бельгии для одинокого человека без детей – 80%, Германии – 43, США – 20, Италии – 10% от национального медианного дохода) [Browne, 2018. P. 15]. Тем не менее этот подход в силу сложных правил отбора, эффекта стигматизации, нехватки знаний и информации у потенциальных получателей и административных барьеров при назначении и получении пособий, может лишать многих нуждающихся в защите. Универсальный подход к социальной помощи решает эти вопросы. Наиболее распространенными универсальными выплатами считаются категориальные выплаты: детские (семейные) пособия, пособия (помощь) по инвалидности и безработице, базовые пенсии (действующие в половине стран ОЭСР).

Не одно десятилетие обсуждается идея внедрения базового безусловного дохода. Концепция базового дохода рассматривается в том числе и как новый подход к перераспределению благ в обществе и преодолению неравенства, замене многочисленных субсидий и льгот единым базовым пособием, позволяющим избегать нищеты. Ограниченные эксперименты по его внедрению проводились в Канаде, США, Финляндии, Индии, Бразилии, но подтвердить эффективность такого подхода не смогли. В отличие от действующих систем социальной помощи в теории базовый доход должен быть единым и не зависеть от предыдущих и настоящих доходов и активов, охватывать все население, а не фокусироваться на определенных группах, носить индивидуальный характер, то есть не зависеть от состава семьи и ее материального положения. Среди его предполагаемых преимуществ – улучшение распределения рабочих мест и улучшение условий труда благодаря усилению переговорных позиций работников, сокращение бюрократии и злоупотреблений с системе оказания социальной помощи. А среди недостатков – предполагаемая высокая стоимость, неясные источники его финансирования и сомнительное влияние на трудовую мотивацию и социальную мобильность. Поскольку в зависимости от своего дизайна безусловный доход может вести к большим бюджетным расходам, то конструируются и различные типы базового дохода: только для лиц трудоспособного возраста, предполагающие прогрессивное внедрение, начиная с бедных и уязвимых, учитывающих размеры доходов.

Растущая экономическая нестабильность, охватывающая небедные домашние хозяйства, может вести к переоценке дизайна и охвата социальной помощью. В частности, изменение природы труда способствует переоценке роли социального страхования. Традиционные страховые пенсионные системы не обеспечивают адекватной защиты пожилых, ранее занятых на нестандартных условиях.

Серьезным вызовом для государственной социальной политики являются процессы, идущие в сфере занятости. Рынок труда меняется, цифровизация и роботизация экономик снижает востребованность многих профессий, под средним и высоким риском автоматизации находится от 30 до 50% рабочих мест [OECD, 2019b. P. 87]. Традиционно в арсенал методов государственной политики на рынке труда входят регулирующие, институциональные меры и прямое вмешательство. К регулирующим мерам можно отнести нормативы, касающиеся прежде всего минимальной заработной платы, обязательного страхования, требования и ограничения к процедуре увольнения, правила найма и заключения трудовых договоров. В арсенал институциональных мер входят организация коллективных переговоров, профсоюзное движение, юрисдикция трудовых судов. Кроме этого, действуют системы пособий и помощи по безработице, субсидирование заработной платы вновь нанятых безработных, программы по переподготовке и поиску работы и др. Основными индикаторами регулирования рынка труда выступают минимальная заработ-

⁵ Доля адресных пособий в структуре социальных пособий (без пенсий) в Нидерландах составляет 80%, Германии – 50, Франции и Великобритании – 45, в Финляндии и Швеции – 10–15% [Bussolo, 2019. P. 133].

ная плата, охват трудящихся коллективными переговорами, участие в профсоюзном движении и комплексные (композиционные) индикаторы защиты занятости.

Практически общей тенденцией в большинстве стран стало снижение защищенности трудовых контрактов, внедрение новых форм трудовых договоров, снижающих финансовые и юридические издержки работодателей при их расторжении. В ряде стран (Бельгии, Германии, Нидерландах) реформы рынка труда фокусировались на облегчении процесса заключения различных временных контактов (при сохранении основных позиций защиты для постоянных). В других странах (Португалия, Испания) использовался более широкий подход к либерализации процессов заключения и прекращения трудовых контрактов и снижение степени социальной защиты всех категорий работников. Эти изменения первоначально привели к небольшому росту занятости, особенно среди молодежи и в периоды экономического роста. Но общим результатом реформ стало углубление дуальности рынка труда и сокращение постоянной занятости за счет постепенной замены постоянных рабочих мест временными [Fries-Tersch, 2017]. Разработанный в ЕС индикатор защиты занятости, включающий 21 позицию (рассчитывается в балльной системе от 0 до 6), показывает минимальный уровень защиты постоянных работников от увольнений в Великобритании и Швейцарии и наиболее высокий – во Франции и Нидерландах [Palme, 2019. P. 25].

Тенденцией становится увеличение длительности и частоты временных (срочных) контрактов, но что еще более важно, они перестают быть шагом к постоянной занятости. В свою очередь, работники с нестандартными контрактами в большей степени могут сталкиваться с перерывами в карьере, более низкой заработной платой в течение трудовой жизни и с меньшим доступом к страхованию, например, по безработице. С другой стороны, более короткий период занятости на предприятии или в организации, частая смена работы снижают заинтересованность работодателя в повышении специфического трудового капитала таких работников.

Постепенно распадается и традиционное, хорошо отлаженное взаимодействие работники /работодатели. Членство в профсоюзах наиболее значительно и резко сократилось в государствах Восточной Европы с 90–100% до 15–16%. В Западной и Южной Европе, начиная с 60–80-х гг., шел процесс постепенного сокращения участия с 40 до 25–30%. В Северной Европе, где в прошлом отмечались очень высокие показатели юнионизации, в настоящее время в профсоюзах состоит около 40% работников. Тем не менее охват трудящихся коллективными переговорами разного уровня в странах Европы (кроме ЦВЕ) пока сохраняется на относительно высоком уровне (60–70%), так как достигнутые договоренности распространяются на широкий круг предприятий отрасли или региона. Коллективные переговоры и определение минимальной заработной платы играют большую роль в сокращении неравенства в оплате труда и решении других вопросов социальной защиты работников. Страны, в которых в большей степени централизован процесс определения параметров заработной платы, испытывают меньшее зарплатное неравенство.

Еще одним важным элементом социальной политики является обеспечение универсальных прав на качественные услуги для формирования человеческого капитала. Всеобщее образование, медицинское обслуживание, уход за детьми и пожилыми, общественный транспорт и водоснабжение действуют во всех экономически развитых странах, но доступны не для всех. Так, простое расширение доступа к образованию не гарантирует равного результата. Требуется развитие когнитивных и социально-эмоциональных навыков и умений детей и молодежи вне зависимости от их социального происхождения и места жительства. А после окончания школы – готовность адаптироваться к изменениям природы и видов труда, обучения в течении всей жизни. В то же время общие расходы на образование (от начальной школы до высшего звена) за период 2010–2015 гг. снижались в 20 из 28 стран ОЭСР, по которым есть данные, главным образом за счет начального и среднего образования [OECD, 2019b. P. 92]. Особенно важны качественные услуги для

наиболее уязвимой части общества. Согласно предварительным оценкам, сделанным на основе изучения структуры общих располагаемых доходов населения в 9 странах ОЭСР, услуги (натуральные трансферты) составляют в структуре общих доходов первого квинтиля 38%, второго – 20 от располагаемых доходов, третьего – 14, четвертого – 10% [Causa, 2017. P. 66].

Наконец, третий важный аспект стабильности социального контакта – общественные и личные предпочтения в отношении равенства и возможностей перераспределения. Слом ожиданий среднего класса в отношении социальной политики государства может стать серьезным испытанием для социальной стабильности общества. Неуверенность в своем будущем, в своей защищенности продемонстрировало широкомасштабное социологическое исследование, проведенное в 2018 г. в 21 стране ОЭСР⁶. В среднем только 20% респондентов считают, что они смогут без серьезных проблем получать государственные пособия, в случае необходимости, и 50% высказывают сомнение в такой возможности. Главные риски, вызывающие наибольшие опасения – это возможность болезни и инвалидности (включая страны с высоким уровнем социальной защиты, такие как Бельгия, Франция, Финляндия) и вторая по значимости проблема, особенно в краткосрочной перспективе, – это материальная депривация и бедность (60-70% всех респондентов отмечают сложность покрытия всех необходимых текущих расходов, несмотря на занятость) [OECD, 2019a. P. 12–13]. Менее половины респондентов считают, что имеют доступ к качественным медицинским услугам. Есть и существенные различия в восприятии главных рисков по возрастным и доходным группам. Для респондентов с низкими доходами (3 нижние дециля) главными проблемами являются жилищные условия и текущие расходы, для высокодоходных групп – обучение детей и уход за пожилыми родственниками. В среднем в 21 стране около половины респондентов из высокодоходных групп высказывают опасения, что их дети не смогут достичь такого же социального статуса, как у них [OECD, 2019a. P. 22].

Достижения «европейской социальной модели», которая кардинально сократила бедность и способствовала росту благосостояния населения во второй половине XX в., размываются краткосрочными мерами корректировки социальной политики. Вопреки постоянно провозглашаемым целевым установкам не снижаются, а для отдельных групп населения (дети и молодежь) повышаются показатели относительной бедности, что является результатом не только общих экономических проблем, но и политики государства по сокращению государственных расходов и таргетированию мер социальной поддержки. Отход от принципов социального государства проявляется в снижении защищенности трудовых контактов и роли социального диалога, появлении множества профессиональных групп, не имеющих автономных организаций для выражения своих интересов, перекладывании бремени основных социальных рисков на самих работников, экономии почти на всех статьях социальных расходов, кроме пенсий, повышение уязвимости среднего класса.

Новый вариант социального договора в силу изменения структуры социальных рисков требует движения к равномерной защите всех работающих без учета типа занятости, расширение использования универсального подхода в обеспечении социальной помощью, социальным страхованием, качественными базовыми услугами, использование широкого арсенала новых форм социальной поддержки для значительных групп формально небедного населения, сталкивающегося с высокими рисками нисходящей мобильности.

⁶ Обследование охватывало 22 тыс. жителей в возрасте 18-70 лет и касалось определения основных опасений населения как в краткосрочной перспективе (1-2 года), так и в долгосрочной (будущие 10 лет).

ЛИТЕРАТУРА

- Рубинштейн А.Я., Городецкий А.Е. (2018). Государственный патернализм и патерналистский провал в теории опекаемых благ // Журнал институциональных исследований. Т. 10. №4. С.39–59.
- Чубарова Т.В. (2017). Патернализм в современном обществе: от продуктовых карточек до безусловного дохода // Общественные науки и современность. №6. С. 43–54.
- Atkinson A.B., Catillon B., Marlier E., Nolan B. (2002). Social indicators: the EU and social inclusion. Oxford: Oxford University press.
- Atkinson A., Brandolini A. (2013). On the identification of the middle class // Income inequality: economic disparities and the middle class in affluent countries /J. Gornick, M.Jantti (eds.) Stanford, CA: Stanford University Press.
- Balestra C., Tonkin R. (2018). Inequalities in household wealth across OECD countries. Evidence from the OECD wealth distribution database //OECD statistics Working papers №88.
- Browne J., Immervoll H. (2018). Mechanics of replacing benefit systems with a basic income: comparative results from a microsimulation approach // OECD Social, employment and migration. Working papers №201.
- Bussolo M., Davalos M.E., Peragine V., Sundaram R. (2019). Toward a new social contract. Taking on distributional tensions in Europa and Central Asia // Europa and Central Asia studies. International Bank for Reconstruction and Development/ World Bank.
- Causa O., Hermansen M. (2017). Income redistribution through taxes and transfers across OECD countries // OECD Economic Department. Working papers. №1453.
- Flame work for statistics on the distribution of household income, consumption and wealth. (2013). Paris: OECD publishing.
- Fries-Tersch E., Tugran T., Bradly H. (2017). 2016 Annual report on intra-EU labour mobility. Brussels: European Commission.
- Green A. (2019). What is happening to middle skill workers? // OECD Social, employment and migration. Working papers №230.
- OECD (2018). A broken social elevator? How to promote social mobility. Overview and main findings. Paris: OECD publishing.
- OECD (2019a). Risks that matter. Main findings from the 2018 OECD Risks that matter survey. Paris: OECD publishing.
- OECD (2019b). Society at a glance 2019: OECD social indicators. Paris: OECD publishing.
- OECD (2019c). Under pressure: the squeezed middle class. Paris: OECD publishing.
- Palme J., Ruhs M. (2019). Indicators of labor markets and welfare states in European Union // Working paper Uppsala University.
- Rawls J. (1999). A Theory of justice. Revised ed. Cambridge. Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Salvatori A., Manfredi T. (2019). Job polarization and middle class: new evidence on the changing relationship between skill levels and household income levels from 18 OECD countries.// OECD Social, employment and migration. Working papers №232.
- Thevenon O., Manfredi T., Govind Y., Klauzner I. (2018). Child poverty in the OECD: trends, determinants and policies to tackle it. // OECD Social, employment and migration. Working papers №218.

Шестакова Елена Евгеньевна

EEShestakowa@gmail.com

Elena Shestakova

Ph.D (economics), Leading Researcher o of the Institute of economics of the Russian Academy of sciences

EEShestakowa@gmail.com

MODERN WELFARE STATE: PATRON OR ASSISTANT?

Abstract. The article deals with the modern processes of transition from the welfare state to the state of participation, in which everyone is responsible for their financial security. The author analyzed the processes of intergenerational contradictions growth, increasing inequality of various professional groups, decrease social mobility, changes in the structure and financial vulnerability of the middle class. In is concluded that it is necessary to combine the policy of increasing the labor market with measures to reduce the differences in the social protection of different types of employment, increase the universality of social benefits, the formation of a new version of social contract, which should not conflict with the accepted norms of justice in the society.

Keywords: *welfare state, social contract, social mobility, social insurance.*

JEL Classification: H51, H55, I38, J18.

REFERENCES

- Atkinson A., Brandolini A.* (2013) On the identification of the middle class // *Income inequality: economic disparities and the middle class in affluent countries* /J.Gornick, M. Jantti (eds.) Stanford, CA: Stanford University Press.
- Atkinson A.B., Catillon B., Marlier E., Nolan B.* (2002). *Social indicators: the EU and social inclusion*. Oxford: Oxford University press.
- Balestra C., Tonkin R.* (2018). Inequalities in household wealth across OECD countries. Evidence from the OECD wealth distribution database // *OECD statistics. Working papers*. No. 88.
- Browne J., Immervoll H.* (2018). Mechanics of replacing benefit systems with a basic income: comparative results from a microsimulation approach.// *OECD Social, employment and migration. Working papers №201*.
- Bussolo M., Davalos M.E., Peragine V., Sundaram R.* (2019). *Toward a new social contract. Taking on distributional tensions in Europa and Central Asia* // *Europa and Central Asia studies. International Bank for Reconstruction and Development/World Bank*.
- Causa O., Hermansen M.* (2017). *Income redistribution through taxes and transfers across OECD countries* // *OECD Economic Department Working papers*. No. 1453.
- Chubarova T.V.* (2018). *Paternalizm v sovremennom obschestve: ot produktivih kartochek do bezuslovnogo dohoda* [Paternalism in modern society: from grocery cards to unconditional income] // *Obschestvennie nauki i sovremennost. [Social science and contemporary world]*. No. 6. Pp. 43–54.
- Flame work for statistics on the distribution of household income, consumption and wealth. (2013). Paris: OECD publishing.
- Fries-Tersch E., Tugran T., Bradly H.* (2017). *2016 Annual report on intra-EU labour mobility*. Brussels: European Commission.
- Green A.* (2019). *What is happening to middle skill workers?* // *OECD Social, employment and migration. Working papers*. No. 230.
- OECD (2018). *A broken social elevator? How to promote social mobility. Overview and main findings*. Paris: OECD publishing.
- OECD (2019a). *Risks that matter. Main findings from the 2018 OECD Risks that matter survey*. Paris: OECD publishing.
- OECD (2019b). *Society at a glance 2019: OECD social indicators*. Paris: OECD publishing.
- OECD (2019c). *Under pressure: the squeezed middle class*. Paris: OECD publishing.
- Palme J., Ruhs M.* (2019). *Indicators of labor markets and welfare states in European Union* // *Working paper Uppsala University*.
- Rawls J.* (1999). *A Theory of justice. Revised ed.* Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Rubinshteyn A.Y., Gorodetskiy A.Ye.* (2018). *Gosudarctvenniy paternalizm i paternalistskiy proval v teorii onekaemih blag* [State paternalism and paternalist failure in the theory of patronized goods] // *Zhurnal institutsionalnih.. issledovaniy. [Journal of institutional studies]*. T. 10. No. 4. Pp. 39–59.
- Salvatori A., Manfredi T.* (2019). *Job polarization and middle class: new evidence on the changing relationship between skill levels and household income levels from 18 OECD countries* // *OECD Social, employment and migration working papers*. No. 232.
- Thevenon O., Manfredi T., Govind Y., Klauzner I.* (2018). *Child poverty in the OECD: trends, determinants and policies to tackle it* // *OECD Social, employment and migration. Working papers*. No. 218.