

ЕВРОПЕЙСКАЯ СОЦИАЛЬНАЯ МОДЕЛЬ В НОВОМ СОЦИАЛЬНОМ ИЗМЕРЕНИИ

Рассмотрение проблематики, связанной с Европейской социальной моделью (ЕСМ), целесообразно начать с выяснения смысла самого понятия. Определение слова «модель» полисеманлично: насчитывается чуть ли не десяток его смысловых трактовок. Это и «упрощенное представление какого-либо процесса или системы», и «макет реальности», и «то, что может служить предметом для подражания»¹. Не уступает слову «модель» по семантической насыщенности и прилагательное «социальный»: не только как общественный, но и относящийся к условиям жизнедеятельности человека. Нельзя не вспомнить здесь замечание Ф. Хайека о том, что «социальное» — «скользкое» прилагательное, которое имеет возможность лишать смысла определяемое им существительное².

Что касается смыслового содержания понятия «ЕСМ», то можно говорить о широкой и узкой его трактовке. Узкая, или традиционная, трактовка ЕСМ связана с понятием социального государства и еще более сжато с системой социальной защиты. Например, такой признанный основатель типологии социального государства, как Г. Эспин-Андерсон, в своём ставшем классическом труде «Три мира государства-благосостояния» выделяет три типа социального государства – либеральное, консервативно-корпоративистское и социал-демократическое. Заметим при этом, что автор не говорит о европейском социальном государстве. Данная классификация уточнялась в 1990-е гг. Отдельные исследователи ставили под сомнение слишком абстрактную классификацию ученого, предлагая более гибкую типологию, базирующуюся на понятии «социальная модель». Постепенно термин «ЕСМ» стал входить в научный обиход. Например, бельгийский профессор А. Сапир в 2005 г. подготовил для Еврокомиссии исследование, в котором речь шла о четырех

¹ Карагалова М.В. Опыт становления Европейской социальной модели в контексте повышения эффективности социальной политики в России. М., 2008. Режим доступа: <http://www.ieras.ru/pub/karg1.doc>

² См. там же.

европейских социальных моделях³. «Между национальными системами социального государства так много различий, что понятия европейской модели или социальной Европы мне кажутся довольно сомнительными. Я предлагаю использовать принятую в настоящее время разбивку национальных систем на четыре различные модели социальной политики для того, чтобы оценить относительные достижения каждой модели по ряду параметров»⁴.

А. Сапир выделяет северную модель (Дания, Финляндия, Швеция и Нидерланды), отличающуюся высоким уровнем социальной защиты и универсальным характером предоставления пособий. Эта модель отличается сильной фискальной нагрузкой на рынок труда. Англосаксонской модели (Великобритания, Ирландия) присущ универсальный характер предоставления социальных пособий. Однако помощь оказывается лишь в крайних случаях. Денежные выплаты направлены в первую очередь на поддержку людей трудоспособного возраста. Система социальной помощи направлена на поощрение активности в поисках работы. Рынок труда характеризуется слабостью профсоюзов, довольно сильной дифференциацией зарплаты и значительной долей работников, получающих низкую зарплату.

«Визитной карточкой» континентальной модели является построение социальной защиты на профессионально-корпоративной основе. Логика системы социального страхования «по Бисмарку» заключается в том, что размер получаемых выплат напрямую зависит от величины уплачиваемых взносов работающего. Лица, не имеющие социальной страховки, могут рассчитывать на предоставление пособий социальной помощи, которые финансируются из госбюджета. Несмотря на падение численности профсоюзов в странах, представляющих континентальную модель, их роль в коллективно-договорной политике остается весьма значимой.

Наконец, средиземноморская модель (Греция, Италия, Португалия и Испания) характеризуется преобладанием пенсионных выплат в социальных

³ Sapir A. Globalisation and the Reform of European Social Models (Background document for the presentation at ECOFIN informal Meeting in Manchester, 9 Sept. 2005) [Электронный ресурс]. Режим доступа: // <http://www.bruegel.org>

⁴ Sapir A. Ibid.

трансфертах, высокой степенью сегментации получателей пособий по их статусу. Система социальной защиты направлена на сохранение рабочих мест и вытеснение пожилых работников с рынка труда. Зарплата в легальном секторе регулируется коллективными договорами.

Автор, анализируя эти модели по таким критериям, как гибкость рынка труда, уровень бедности, безработица и т. д., пришел к выводу о том, что к современным вызовам глобализации способны адаптироваться лишь англосаксонская и северная модели, тогда как две другие неконкурентоспособны.

ЕСМ – это своеобразный кодекс поведения, основанный на ценностях, разделяемых всеми государствами – членами ЕС. Среди них тесная связь между уровнем экономического развития и социального прогресса; высокий уровень социального обеспечения, носящего универсальный характер; развитое трудовое законодательство, защищающее наемного работника; равенство шансов и борьба с дискриминацией; производственная демократия, проявляющаяся в консультации с работником при принятии касающихся его решений и его информировании; диалог социальных партнеров в рамках коллективно-договорных отношений; наличие общественных (государственных) служб, или «общественного домена», – отрасли социальной инфраструктуры; ключевая роль государства в решении социальных проблем, арбитра в отношениях между социальными партнерами; борьба за занятость и искоренение феномена социального отторжения и бедности; достойная оплата труда, в том числе введение минимальной заработной платы; социальная справедливость и солидарность в обществе.

Вообще появление термина «европейская социальная модель» в официальных документах Евросоюза во многом обязано председателю Еврокомиссии Жаку Делору, благодаря которому был не только реанимирован процесс евроинтеграции, зашедший к середине 1980-х гг. в тупик, но и переход его на новую идеологическую основу. Ее суть заключается в придании Европейскому сообществу социального измерения, обеспечения неразрывной связи между экономическим и социальным развитием. Это был своеобразный прорыв в подходах к строительству объединенной Европы, поскольку до этого интеграционные процессы носили преимущественно экономический характер.

Заслуга Ж. Делора в том, что он, пожалуй, впервые в практической плоскости поставил вопрос о том, какое общество хотят построить государства-члены. Именно этот подход содержался в «Зеленой книге» о европейской социальной политике, вышедшей в 1993 г. и приглашавшей к дискуссии о дальнейших судьбах сообщества. В ней поставлен основной вопрос: «Какого рода общество хотят европейцы?»⁵ Ответом на него стала публикация по результатам дискуссий и консультаций с социальными партнерами, представителями гражданского общества, научного и экспертного сообщества «Белой книги» «Европейская социальная политика: путь для союза». В ее предисловии подчеркивается, что целью союза на предстоящий период должно стать сохранение и совершенствование европейской социальной модели с тем, чтобы на пороге XXI в. обеспечить народам Европы уникальный сплав экономического процветания, социальной сплоченности и повсеместно высокого качества жизни, который был достигнут в послевоенный период⁶. Во введении, озаглавленном «Сохранение и развитие европейской социальной модели», в разделе «Общие ценности» сказано, что опубликованные в «Зеленой книге» материалы подтвердили существование общих ценностей, образующих основу ЕСМ. «В их числе демократия и индивидуальные права, свобода заключения коллективных договоров, рыночная экономика, равенство возможностей для каждого, социальное благополучие и солидарность. Эти ценности, включенные в Хартию основных социальных прав трудящихся, собраны воедино в силу убежденности в том, что экономический и социальный прогресс должны развиваться одновременно. Необходимо также учитывать роль конкурентоспособности и солидарности для успешного строительства Европы будущего»⁷.

Специфика ЕСМ наиболее ярко просматривается при ее сопоставлении с американским аналогом. В США в силу исторических традиций и сложившейся национальной психологии потребность в государственном регулировании общественных процессов (в частности, трудовых отношений) гораздо менее выражена. Большой упор там делается на индивидуальную свободу и частную

⁵ Карагалова М.В. Указ.соч.

⁶ См.: Европейский союз: прошлое, настоящее, будущее. Социальная политика. М.: АЕВИС, 1996.

⁷ Там же. С. 149.

инициативу. С известной долей упрощения можно сказать, что по другую сторону Атлантики стремятся улучшить не столько общество, сколько самого человека, ставя во главу угла не социальные, а моральные вопросы. Именно поэтому акцент делается на гражданских свободах, а не на социальных правах, если рассматривать законодательную сферу. Сравнивая ЕСМ, нетрудно заметить, что по сути она является своеобразным выражением европейской цивилизации, одной из ярких сторон европейской идентичности. Содержание ЕСМ тем самым выходит за рамки социального в узком понимании этого слова, как определяющего условия жизнедеятельности человека, по праву относится к области культуры, социальной психологии, духовным ценностям.

Существенным фактором, отличающим национальные социальные модели государства, являются структура и конфигурация, сочетание важнейших институтов социальной защиты – страхования, социальной помощи и государственного социального обеспечения, медицинской помощи и образования, размеры ресурсов, направляемых на их функционирование, а также доминирующая роль одного из институтов социальной защиты.

При всей несхожести практики европейских стран можно выделить три основных варианта – немецкую (модель Бисмарка), английскую (модель Бевериджа) и шведскую модель – социального государства.

Базовыми характеристиками континентальной (немецкой) модели (или, как ее по-другому называют, «модели Бисмарка») являются⁸:

- максимальный учет природы трудовых отношений. Предназначение обязательного социального страхования состоит в сохранении для застрахованных работников достигнутого уровня и качества жизни, социального статуса при наступлении социальных рисков. Размер страховых взносов и выплат ориентирован на замещение заработной платы при наступлении страховых случаев, а также на предоставление качественной медицинской помощи и реабилитационных услуг. Необходимой предпосылкой стабильного

⁸ Одна из первых социальных программ в Западной Европе была предложена канцлером Германии Отто фон Бисмарком. В 1881–1889 гг. им было санкционировано создание сразу нескольких общественных систем обязательного страхования.

функционирования социального страхования остается договорное профессиональное и межотраслевое регулирование заработной платы;

- оптимальное сочетание интересов субъектов правоотношений — личной ответственности работников и работодателей, их солидарной взаимопомощи, что воплощается в распределении страховой нагрузки между работниками и работодателями на паритетной основе. Размер пенсий и пособий зависит от размера зарплаты, величины страховых платежей и продолжительности страхового стажа;
- организация социального страхования по отдельным видам социальных рисков в форме товариществ взаимного страхования, в которых ключевую роль играют работодатели и работники. Их полномочные представители определяют размер страховых тарифов, формируют политику по созданию страховой, социальной и медицинской инфраструктур, организуют управление деятельностью исполнительных органов (страховщиков);
- сочетание универсального и дифференцированного подходов при определении финансовой нагрузки и размера страховых тарифов. Первый выражается в одинаковых для всех категорий занятых размерах отчислений на социальное страхование, второй — в гибких тарифах, позволяющих компенсировать затраты, связанные с различными последствиями социальных (профессиональных) рисков в зависимости от вредности или опасности условий труда, а также состояния (качества) используемой рабочей силы (рис. 1).

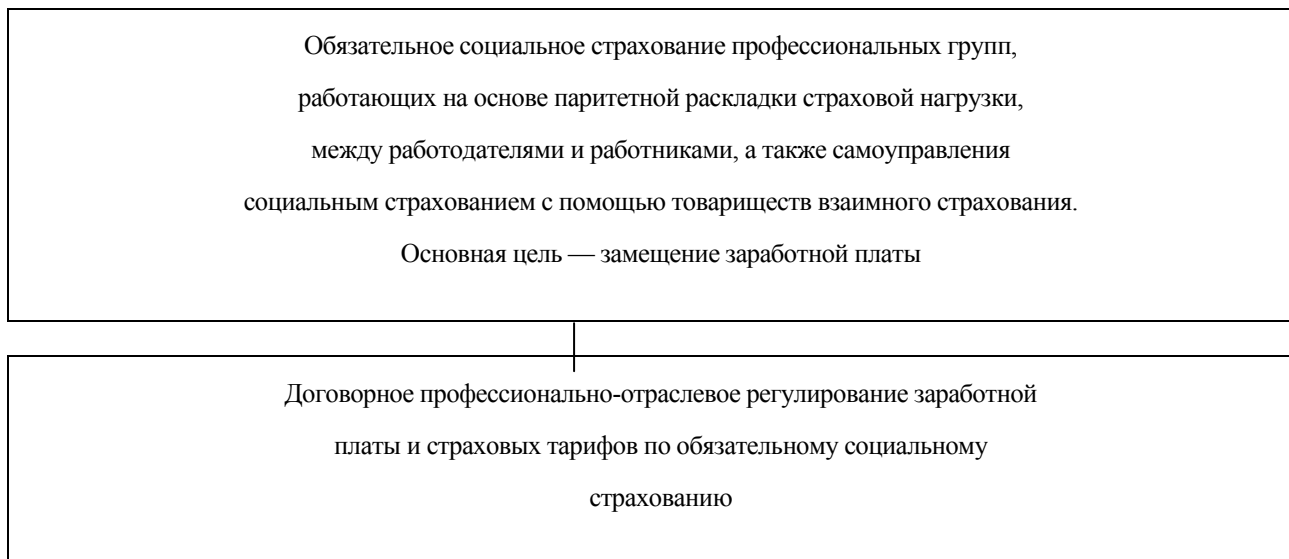


Рис. 1. Модель социального страхования Бисмарка

Таким образом, социальное страхование, организованное по модели Бисмарка, основывается на профессионально-трудовой социальной солидарности, что позволяет аккумулировать крупные финансовые ресурсы, обеспечивающие гарантии предоставления качественной медицинской и реабилитационной помощи, высокий уровень страховых выплат (пенсий и пособий). Данная модель характеризуется демократичностью управления и прозрачностью финансовых потоков. Товарищества взаимного страхования действуют на основе самоуправления, самофинансирования и некоммерческого хозяйствования под государственным правовым контролем.

Еще одной моделью является модель англосаксонского типа (модель Бевериджа), характеризующаяся следующими чертами⁹:

- трехуровневый тип социальной защиты, закрепляющий за государством предоставление базовых гарантий социальной защиты всему населению, за работодателем – социальное (профессиональное) страхование наемных

⁹ У. Беверидж – английский государственный деятель, последователь экономической теории Кейнса. В 1919–1937 гг. директор Лондонской школы экономических и политических наук. С 1937 г. член Британской академии. Президент Королевского экономического общества. В 1942 г., будучи председателем комитета по социальному страхованию, сделал доклад о плане достижения полной занятости, рекомендации которого строились на опыте прошлого, социальном страховании и социальном обеспечении посредством сотрудничества работника и государства.

работников, в котором частичное участие принимает работник, за работником – личное страхование;

- ориентация государственных социальных гарантий на прожиточный минимум, дополнительного профессионального страхования — на замещение (компенсацию) заработка, дополнительного добровольного личного страхования — на реализацию работниками своих личных возможностей в интересах собственной социальной защиты;
- обеспечение государством базовых условий жизнедеятельности населения – государственного здравоохранения, предоставления равных возможностей для воспитания детей семьям с разными доходами через пособия на детей и предотвращения массовой безработицы (рис. 2).



Рис. 2. Модель социальной защиты Бевериджа

У. Беверидж полагал, что семейные пособия и национальную службу здравоохранения следует финансировать из госбюджета, а прочие меры социальной защиты – за счет отчислений самих работников и работодателей, а также субсидий государства.

Модель Бевериджа основывается на следующих основных принципах: величина прожиточного минимума, единый размер страховых платежей работников, унификация административной ответственности, всеобщность и гарантированность государственной защиты, приемлемость социальных пособий, учет специфики образа жизни различных групп населения.

Но пожалуй, наиболее известной и практически ставшей классической является социально-демократическая (северная, шведская) модель социального государства. Ее отличительными чертами являются:

- финансирование социальных расходов за счет общих налоговых доходов бюджета, прогрессивная подоходная налоговая система, в которой изымается до 65% доходов высокодоходных групп населения, приоритет принципов равенства и солидарности в осуществлении социальной политики;
- централизованное регулирование и даже установление заработной платы на национальном уровне и относительно равномерное распределение доходов;
- активная государственная политика по созданию рабочих мест с целью достижения полной занятости, упреждающий характер мер по недопущению длительной безработицы;
- высокий уровень и общедоступность мер социальной поддержки населения (рис. 3).

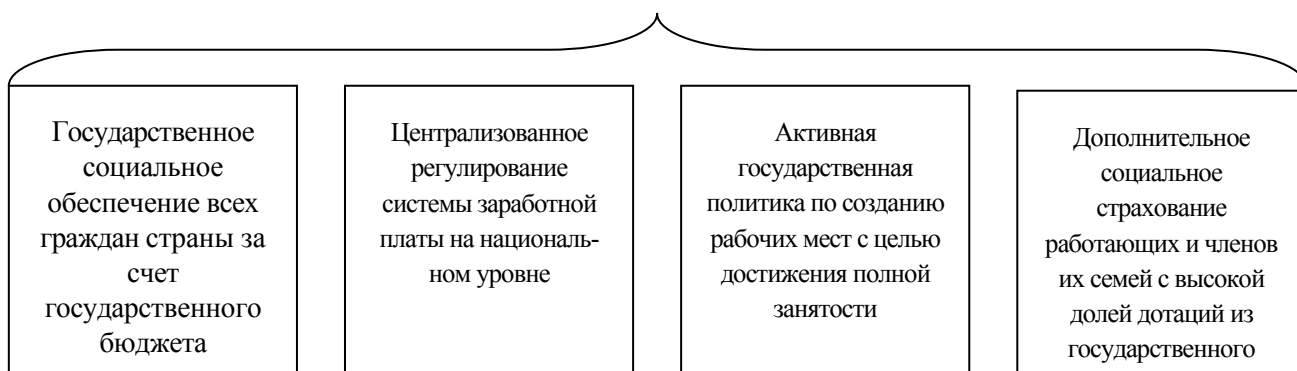


Рис. 3. Шведская модель социальной системы

По мнению шведского экономиста Ассара Линдбека, основой государства всеобщего благосостояния Швеции выступает развитая система социального страхования, страховые выплаты которой замещают значительную часть заработной платы¹⁰. Значительная роль дотаций из госбюджета в систему обязательного социального страхования объясняет активную роль государства в функционировании этой системы, деятельность которой находится под строгим государственным контролем. Это позволяет поддерживать высокий уровень коэффициента замещения (от величины заработной платы) пенсий и пособий: для пенсий – до 75% заработной платы, для пособий по временной нетрудоспособности – до 90%. Еще одна характерная черта шведской социальной модели – высокие расходы государства на такие меры социальной поддержки семьи, как поддержка детей и уход за престарелыми, которые организуются и финансируются муниципалитетами и региональными органами исполнительной власти.

Достижение всеобщего благосостояния и высокого при этом уровня предоставляемых социальных гарантий требует значительных затрат со стороны государства. С этой целью в стране функционирует прогрессивная подоходная налоговая система, которая позволяет аккумулировать в государственном бюджете большие объемы ресурсов и перераспределять тем самым значительные объемы первично распределяемых доходов. Так, социальные расходы составляют в Швеции почти 50% объема государственных расходов, а финансирование социальных услуг к концу XX в. составляло около 20% ВВП по сравнению с 10% ВВП в среднем по Европейскому союзу. Столь значительные расходы на социальную поддержку населения объясняет тот факт, что в Швеции в последние 20 лет совокупные государственные расходы составляли 60–70% ВВП, что значительно превышало средневзвешенные показатели западноевропейских стран (45–50% ВВП)¹¹.

¹⁰ См.: Линдбек А. Шведский эксперимент // Очерки о мировой экономике. Выдающиеся экономисты мира в Московском центре Карнеги. М., 2002.

¹¹ См. там же.

Как видно, основу современных систем государственной социальной защиты, остающихся ядром государственной социальной политики в странах Евросоюза, составляют два базовых института – социальное страхование и государственное социальное обеспечение. С их помощью формируются весьма крупные финансовые ресурсы, которые достигают 30% и более ВВП. При этом на долю социального страхования в большинстве стран ЕС (в Германии, Франции, Бельгии, Италии) приходится 60–70% всех затрат на цели социальной защиты. В Скандинавских странах и Великобритании государственное бюджетное финансирование систем социальной поддержки населения и расходы на социальное страхование приблизительно равны.

Итак, не существует какой-либо единообразной европейской социальной модели. В силу исторических и культурных различий каждая национальная социальная модель оригинальна и неповторима. Однако можно утверждать, что имеется единство многообразия социальных моделей западноевропейских стран, своего рода европейская модель общества и социальной политики, основанная на регулируемой рыночной экономике, социальном диалоге, консенсусе относительно принципов солидарности в обществе, равенстве прав и свобод человека. Европейская социальная модель опирается, с одной стороны, на общий фундамент норм и ценностей, а с другой – на институты и инструменты социальной политики, ставшие воплощением этой модели. Речь идет о социальном законодательстве, структурных фондах, социальном диалоге и открытой координации социальной политики на уровне национальных государств – членов ЕС, национальных системах социальной защиты.