

ВРЕМЯ ИМЕЕТ ЗНАЧЕНИЕ.

ПОСТИНДУСТРИАЛИЗАЦИЯ, НОВЫЕ СОЦИАЛЬНЫЕ РИСКИ И АДАПТАЦИЯ ГОСУДАРСТВА ВСЕОБЩЕГО БЛАГОСОСТОЯНИЯ В РАЗВИТЫХ ПРОМЫШЛЕННЫХ ДЕМОКРАТИЯХ^{1,2}

Боноли Дж., профессор социальной политики Швейцарской высшей школы государственного управления (IDHEAP) в Лозанне (Швейцария)

Перевод В. Ф. Танина, под ред. Т. М. Малевой

Западные государства всеобщего благосостояния создавались в послевоенные годы с главной целью — защитить кормильцев семьи (в основном мужчин) от тех последствий, которыми чревата утрата возможности получать заработок на рынке труда. Однако с тех пор структура социальных рисков значительно изменилась, и в настоящее время социальные риски включают негарантированную занятость, долгосрочную безработицу, неполные семьи, в которых работающий родитель либо имеет низкий заработок, либо не может совмещать работу и заботу о семье. Изменения в структуре социальных рисков привели к адаптации государств всеобщего благосостояния лишь в странах Северной Европы, в странах континентальной и Южной Европы этот процесс был гораздо менее выражен. В данной статье при рассмотрении этого расхождения в направлениях социальной политики высказывается мнение о том, что в странах Северной Европы ее переориентация стала возможной, поскольку новые социальные риски сформировались там до вступления послевоенных государств всеобщего благосостояния в стадию зрелости. Эта концепция опирается на статистический анализ, в котором временные факторы ключевых социально-экономических процессов сопоставляются с уровнями расходов на соответствующие меры.

Западные государства всеобщего благосостояния задумывались и создавались в послевоенные годы с одной основной целью — защитить наемных работников от социальных рисков, которые определялись характером занятости и моделями семьи. Прежде всего усилия были направлены на снижение зависимости положения кормильцев и их семей от превратностей ситуации на рынке. Процесс превращения труда в товар, начавшийся с промышленной революцией и наступлением капитализма, впервые за два столетия обращался вспять [Esping-Andersen, 1990; Polanyi, 1957]. Послевоенные государства всеобщего благосостояния обеспечивали надежную защиту от утраты заработка вследствие болезни, нетрудоспособности, старости или отсутствия занятости. Учитывая доминирующие в то время модели семьи, эти меры были адресованы мужчине-кормильцу. Прямых мер защиты женщин в послевоенной системе почти не было, за исключением случаев вдовства, т.е. потери мужчины-кормильца. Послевоенные государства всеобщего благосостояния,

¹ Печатается по изданию: Time Matters. Postindustrialization, New Social Risks, and Welfare State Adaptation in Advanced Industrial Democracies // Comparative Political Studies 2007. Vol. 40. № 5 (May). P. 495—520. © 2007 Sage Publications 10.1177/0010414005285755 <http://cps.sagepub.com> hosted at <http://online.sagepub.com> с любезного разрешения правообладателя.

² Данная статья написана на основе работы, представленной на ряде конференций, и учитывает сделанные на этих конференциях комментарии участников. В частности, хочу поблагодарить Клауса Армингеона (Klaus Armingeon), Йохана Класена (Jochen Clasen), Эвелин Хьюбер (Evelyne Huber), Лейн Кенурти (Lane Kenworthy), Джейн Льюис (Jane Lewis), Бруно Пальера (Bruno Palier), Лили Скруггз (Lyle Scruggs), Нико Сигель (Nico Siegel) и Джона Стивенса (John Stephens). (Прим. авт.)

по всей видимости, были хорошо приспособлены к тем обществам, в которых они зародились и развивались, — индустриальным обществам со стабильной структурой семьи и четким разделением труда в семье между женщиной и мужчиной. Они гарантировали безбедное существование почти каждой семье и обеспечивали высокий уровень социальной солидарности.

Начиная с 1970-х гг. ситуация коренным образом изменилась. Ряд социально-экономических процессов вызвал преобразование общества, и сегодня неспособность отца семьи получать доход на рынке труда является уже не единственным и, возможно, даже не самым значительным риском. Постиндустриальные рынки труда характеризуются более высоким неравенством в уровне заработной платы, в результате чего для работников с низкой заработной платой доступ к занятости не гарантирует безбедного существования. Нестабильность семьи, повышение количества разводов и неполных семей привели к снижению роли мужчины-кормильца и появлению новых социальных проблем, к решению которых послевоенные государства всеобщего благосостояния оказались не готовы. Выход женщин на рынок труда хотя и снизил зависимость благосостояния семьи от мужчины-кормильца, однако породил новые проблемы. В результате ориентация социальной политики переместилась с мужчины — кормильца семьи на женщин и молодежь, которые зачастую обладают более низкой профессиональной квалификацией.

Однако встает вопрос: смогли ли государства всеобщего благосостояния адаптировать свои механизмы к новым направлениям? Сравнительные исследования социальной политики показывают, что однозначного ответа на этот вопрос дать нельзя. Некоторые государства довольно успешно приспособились к изменившемуся характеру социальных рисков. Прежде всего это относится к странам Северной Европы, где есть развитая система мер поддержки женщин и семей в целом, где безработные имеют доступ к широкому спектру активных программ на рынке труда и где неравенство по заработной плате выросло незначительно. В то же время государства континентальной и Южной Европы не сумели переориентироваться с учетом изменившейся природы социальных рисков. В таких странах, как Италия или Германия, целью большинства мер социальной защиты по-прежнему остается замещение доходов; они рассчитаны на основных кормильцев (мужчин) и не учитывают появление новых социальных рисков, связанных с характером занятости и изменениями моделей семьи. Либеральные государства всеобщего благосостояния в конечном итоге несколько сместили акцент с мужчины-кормильца на новые группы риска, однако при этом большее внимание уделяется структуре стимулов, а не защите от новых рисков.

Цель настоящей статьи — исследовать причины различий в направлениях социальной политики, особенно между странами Северной и континентальной Европы. Почему начиная с 1970-х гг. некоторые государства всеобщего благосостояния переориентировались на защиту от новых социальных рисков, в то время как другие страны сохраняли парадигму, сформированную в ранние послевоенные годы? Различия в национальных системах социальной политики не являются новым феноменом в сравнительных социальных исследованиях, но на настоящем этапе развития интересен тот факт, что страны, наиболее продвинувшиеся в формировании социальной защиты от новых рисков, не были самыми щедрыми в области социального обеспечения среди послевоенных государств всеобщего благосостояния. Как будет показано ниже, расходы на традиционные социальные риски, связанные с индустриальным обществом, были самыми высокими в странах континентальной Европы. В отличие от преобладающего в научной литературе подхода, я полагаю, что наиболее

щедрую защиту кормильцев (мужчин) обеспечивали не государства всеобщего благосостояния стран Северной Европы, а как раз государства континентальной и Южной Европы. Создается впечатление, что щедрое послевоенное государство всеобщего благосостояния и высокий уровень защиты от новых социальных рисков — взаимно исключающие, или, по крайней мере, обратно пропорциональные, понятия. Данное наблюдение противоречит доминирующим сравнительным теориям социальной политики, согласно которым расширение концепции государства всеобщего благосостояния, и сегодня, и в прошлом, — следствие растущего влияния левых сил и движений трудящихся.

Для исследования этой проблемы в данной статье вводится временной фактор анализа формирования социальной политики. По мнению П. Пирсона [Pierson, 2004], аналитики часто забывают о важности временных факторов, таких как последовательность или временное соответствие ключевых событий. В настоящей статье показано, что включение независимых временных переменных в модель формирования социальной политики повышает способность такой модели к объяснению весьма озадачивающих на первый взгляд наблюдений. В модели рассматривается ряд важных изменений, таких как социальные перемены, политическая мобилизация акторов и эффекты политической обратной связи, а также проводится временное позиционирование этих явлений. В результате выстраивается картина, которая характеризуется различной конфигурацией значимых независимых переменных для разных стран в ключевые моменты времени и которая позволяет объяснить наблюдаемые расхождения в процессах адаптации государств всеобщего благосостояния. Другими словами, страны, переживавшие постиндустриальные социальные преобразования в 1970-е гг. (страны Северной Европы, англоговорящие страны), оказались в более благоприятной ситуации для создания новой системы защиты от социальных рисков, поскольку нагрузка на социальную систему в связи со старением населения и щедрыми пенсионными обещаниями в то время была незначительной. В странах же континентальной и Южной Европы, где такие преобразования, как негарантированная занятость и нестабильность семьи, происходили с временным отставанием в 20–30 лет, наблюдался рост новых вызовов к сфере социального обеспечения при высочайшей конкуренции между ними, что оставляло узкий коридор для маневра при формировании защиты от новых социальных рисков³.

СОЦИАЛЬНЫЕ ПЕРЕМЕНЫ И НОВЫЕ СОЦИАЛЬНЫЕ РИСКИ

В настоящей статье новые социальные риски понимаются как снижение благосостояния граждан в результате социально-экономических процессов, которые произошли в течение последних трех-четырёх десятилетий и которые обычно относят к явлению постиндустриализации. Наиболее значимыми из них являются деиндустриализация занятости и развитие сферы услуг (терциаризация занятости), массовое вступление женщин в сферу занятости, возросшая нестабильность семьи и появление нестандартных форм занятости. Эти тенденции по отдельности и во взаимосвязи друг с другом изменили структуры социальных рисков в западных обществах (по теме концепции новых социальных рисков см. [Bonoli, 2006; Hemerijck, 2002; Jenson, 2002;

³ Подобные аргументы приводят Э. Хьюбер и Д. Стивенс [Huber, Stephens, 2006] и В. Фарджион [Fargion, 2000]. Однако в этих исследованиях не сделано попытки эмпирического тестирования временной гипотезы.

Taylor-Gooby, 2004]. Краткая характеристика этих тенденций дана в настоящем разделе. Данные, характеризующие исследуемые социальные процессы, приводятся ниже, в разделе, посвященном количественному анализу.

Деиндустриализация и развитие сферы услуг (терциаризация занятости)

За последние годы одним из наиболее значимых источников социального риска стала деиндустриализация и ее последствия в условиях массовой безработицы в промышленности и особенно на рынках труда, где доминирует сектор услуг. Хотя за прошедшие четыре-пять десятилетий общий уровень занятости не снизился, замещение рабочих мест в промышленности рабочими местами в секторе услуг привело к безработице среди работников, ранее занятых на промышленных предприятиях, которые оказались неспособны к повторному вхождению на рынок труда в новом качестве. Главным следствием этого явления стала длительная безработица — социальный риск, практически неизвестный во время «славных тридцатых». Однако длительная безработица среди работников промышленности, возможно, не является самым значимым социальным последствием деиндустриализации, особенно потому, что она представляет собой временное явление, связанное с переходом от преимущественно индустриальной к преимущественно сервисной экономике. По мере того как когорты уволенных промышленных рабочих достигнут пенсионного возраста, этот вид безработицы постепенно сойдет на нет.

Однако спад занятости в производстве и расширение занятости в сфере услуг коренным образом изменили рынки труда, особенно для категорий низкоквалифицированных работников, производящих низкую добавленную стоимость. Такие работники всегда находились в невыигрышной ситуации. Однако в послевоенные годы они были заняты главным образом в промышленном производстве и выигрывали от повышения производительности вследствие технологического прогресса — их заработок рос соответственно росту доходов остального населения. Сильное влияние профсоюзов среди промышленных рабочих также было гарантией их трудовых доходов и безбедного существования. Сегодня низкоквалифицированные работники заняты преимущественно в секторе услуг с низкой добавленной стоимостью или являются безработными. Сферы услуг с низкой добавленной стоимостью, такие как розничная торговля, уборка, сфера общественного питания и т.д., как известно, создают незначительную основу для повышения производительности [Pierson, 1998]. В странах, где оплата труда определяется в основном рыночными механизмами (США, Великобритания, Швейцария), это означает, что низкоквалифицированным работникам угрожает серьезный риск нищенской заработной платы. Иная ситуация наблюдается в странах, где оплата труда, особенно в ее нижнем диапазоне, регулируется государством (через законодательство, устанавливающее высокий уровень минимальной заработной платы) или социальными партнерами (через систему коллективных договоров). При этих условиях обеспечивается защита заработной платы низкоквалифицированных работников, но возможности создания рабочих мест в этих секторах ограничены, поэтому многие низкоквалифицированные работники на практике остаются без работы [Iversen, Wren, 1998]. В целом слабые или устаревшие профессиональные навыки сегодня чреваты серьезным риском снижения благосостояния, который в наше время значительно выше, чем в послевоенные годы. Формируются новые социальные риски долгосрочной безработицы (для лиц с низкой квалификацией) и низкооплачиваемой занятости.

Вступление женщин на рынки труда

Очевидно, что само по себе массовое вступление женщин на рынок труда не является источником социального риска. В любом случае семейные пары с двумя работающими членами семьи лучше защищены от риска бедности. Новый риск, скорее, проистекает из противоречия между материнством и уходом за детьми с оплачиваемой занятостью. С 1970-х гг. в Северной Европе мы наблюдаем постепенное вхождение женщин, особенно замужних женщин с маленькими детьми, на рынки труда. Это означает, что типичное разделение труда в семье, характерное для «славных тридцатых», ушло в прошлое. Домашняя работа и уход за детьми, которые раньше бесплатно выполнялись домохозяйками, теперь стали удовлетворяться за счет внешних услуг со стороны либо государства, либо рынков. Во многих странах родители (чаще всего женщины) сталкиваются с серьезными проблемами в поиске адекватных способов ухода за детьми. Это является мощным источником фрустрации и может привести к значительному снижению благосостояния семьи, например, когда одному из родителей приходится работать неполную рабочую неделю из-за отсутствия соответствующих дошкольных учреждений. Однако невозможность сочетать работу и семейные обязанности может привести не только к фрустрации. С одной стороны, риск бедности у работающей пары с детьми относительно меньше, чем у семей с одним кормильцем-мужчиной [Esping-Andersen, 2002, p. 58], с другой — риск бедности у работающей пары, особенно при низких доходах, увеличивается в связи с конфликтом между работой и семейными обязанностями. Такое противоречие между работой и семейными функциями характерно прежде всего для родителей с маленькими детьми, а также для работников, имеющих на руках больных (престарелых) родственников, которые нуждаются в уходе.

Рост нестабильности семьи

Начиная с ранних послевоенных лет во многих странах резко возросла нестабильность семьи. Статистика разводов, внебрачных детей и неполных семей показывает, что семейные узы сегодня менее крепки, чем полвека назад. Как и фактор вхождения женщин на рынок труда, сама по себе нестабильность семьи не является социальным риском, но риск представляют собой последствия этого процесса. Например, во всех странах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) с ростом неполных семей связана большая распространенность бедности. Более того, распространенность бедности особенно высока среди одиноких родителей, не имеющих работы [Ibid, p. 37]. Для них, чтобы избежать бедности, жизненно важно сочетать работу и семейные функции. Кроме того, большинство систем социального обеспечения ориентированы на стабильные семьи, состоящие в браке, и развод часто приводит к потере социальной поддержки одним или обоими родителями. Например, в рамках пенсионных систем разведенные женщины зачастую попадают в наименее защищенную категорию.

Нестандартная занятость

Сдвиги в постиндустриальной структуре занятости привели к появлению на современных рынках труда типов (профилей) карьеры, совершенно отличающихся от стандарта «славных тридцатых» — мужчины, с молодого возраста имеющего полную постоянную занятость и получающего стабильную и растущую зарплату. Тем не менее системы социального обеспечения (и в первую очередь пенсионного), которые мы унаследовали с послевоенных

лет, все еще жестко ориентированы на традиционные представления о карьере человека на рынке труда. В большинстве западноевропейских стран пенсионное обеспечение оптимально для работников, имевших полную занятость в течение всего периода рабочего стажа. Неполная занятость, так же как и перерывы в рабочем стаже, обычно означает снижение размера пенсионных выплат. Результатом появления новых типов карьеры на рынке труда при отсутствии адаптации пенсионной системы может стать перерастание сегодняшних проблем рынка труда и низкооплачиваемой занятости в проблему бедности людей старшего поколения, которая проявится через 30–40 лет. С точки зрения индивидуального работника, отклонение от стандартного типа карьеры может привести к слабой поддержке со стороны системы социального обеспечения и, соответственно, потери благосостояния.

Характер адаптации государства всеобщего благосостояния к новым социальным рискам

Социальные риски, сформировавшиеся в течение последних двух-трех десятилетий, обычно недостаточно компенсируются социальной системой государств всеобщего благосостояния, унаследованной из послевоенных лет. В некоторых случаях, однако, модель защиты, предназначенная для помощи рабочим, занятым в промышленном производстве, оказалась вполне подходящей и для новых групп риска. Можно вспомнить, например, системы переговоров о размере заработной платы в странах Северной Европы или в Германии, которые существовали с послевоенных лет и вплоть до настоящего времени продолжают выполнять функцию защиты наименее обеспеченных работников. Соглашения по заработной плате, основанные на принципах солидарности и всеобщем охвате, предотвратили появление проблемы бедных работников в этих странах. Однако в большинстве случаев меры, направленные на защиту промышленных работников-мужчин от потери заработка, малоприспособлены в отношении большинства новых групп риска. Если государства всеобщего благосостояния и в дальнейшем хотят обеспечивать социальную стабильность, характерную для послевоенных лет, и соответствовать ожиданиям граждан, они должны адаптироваться.

В настоящем разделе автором предпринята попытка оценить, в какой степени разные страны отреагировали на появление новых социальных рисков. В целях ясности изложения я провожу разграничение между первым комплексом мер, получившим название «*меры индустриальной социальной политики*» или «*меры послевоенной социальной политики*», и вторым — «*меры в отношении новых социальных рисков*» или «*меры постиндустриальной социальной политики*». Первая группа состоит из мер, цель которых — замещение доходов наемных работников, в особенности работников, выполняющих функцию кормильцев, когда они теряют доход на рынке труда. Функциональные системы, такие как законодательство по защите занятости (защите от увольнения), также должны рассматриваться как часть индустриального государства всеобщего благосостояния. Меры в отношении новых социальных рисков, со своей стороны, обеспечивают защиту от рисков и проблем, связанных с социально-экономическими преобразованиями, описанными выше, и в целом включенных в понятие постиндустриализации. Отметим, что данная классификация относится не ко всем социальным мерам, традиционно считающимся частью государства всеобщего благосостояния, и не касается прежде всего здравоохранения, которое нельзя однозначно отнести к той или иной группе. Конечно же, со временем риски в

сфере здоровья изменились, но на способность политики в области здравоохранения обеспечивать надежную защиту от этих рисков это не повлияло. Всеобщий доступ к прогрессивным методам лечения был и остается лучшим средством защиты как от старых, так и от новых рисков в сфере здоровья. Есть также меры, которые в зависимости от их характера могут быть отнесены либо к одной группе, либо к обеим. Например, назначение пенсий по единым твердым ставкам обеспечило эффективную защиту работникам промышленности от бедности в старости и оказалось абсолютно адекватным механизмом в отношении сегодняшней нестандартной занятости. В свете вышеизложенного последующий анализ следует рассматривать как аппроксимацию, а не точное описание реальных расхождений между странами.

Однако для чего мы проводим это разграничение между двумя группами мер социальной политики? Во-первых, эти меры являются способами реагирования на различные социально-экономические преобразования. Послевоенное государство всеобщего благосостояния можно рассматривать как долгожданный ответ на огромные потрясения и социальную нестабильность, которые принесла индустриализация. Меры в отношении новых социальных рисков, наоборот, представляют собой попытки справиться с проблемами, которые практически не связаны с индустриализацией и обусловлены более поздними социальными изменениями. Во-вторых, что, может быть, еще более важно, различны целевые группы, на которые направлены эти два комплекса мер. Конечно, невозможно провести четкую границу между группами, выигрывающими от той или иной социальной системы. Однако сегодня совершенно ясно, что послевоенное государство всеобщего благосостояния направлено на защиту работников старшего поколения (в основном мужчин), в то время как от мер в отношении новых социальных рисков выигрывают главным образом женщины и более молодые люди, зачастую с низкой профессиональной квалификацией. Очевидно, что послевоенная социальная политика и социальная защита от новых рисков имеют разнонаправленные цели. В-третьих, как станет ясно из нижеследующего, в результате анализа государств всеобщего благосостояния с учетом разграничения между этими двумя социальными системами можно сделать вывод о необходимости пересмотра некоторых пространственных убеждений в отношении ранжирования государств всеобщего благосостояния по степени обеспечения защиты от социальных рисков.

Стратегия, которой я следовал при анализе социальной политики и социальной защиты от новых социальных рисков, состоит из двух этапов⁴. На первом этапе при сравнительном анализе социальной политики на основе вторичных источников я выделяю основные черты каждого комплекса мероприятий в различных режимах социального обеспечения. На втором этапе я провожу дескриптивный количественный анализ с использованием данных по социальным расходам, представленных ОЭСР.

ИНДУСТРИАЛЬНЫЕ СОЦИАЛЬНЫЕ РИСКИ В ПОСЛЕВОЕННЫХ ГОСУДАРСТВАХ ВСЕОБЩЕГО БЛАГОСОСТОЯНИЯ

В литературе по сравнительному анализу социальной политики сформировалось мнение, что наиболее развитые и щедрые системы социальной защиты характерны для социально-демократических государств всеобщего благосостоя-

⁴ Для краткости мы привели интегральные данные, более полный анализ представлен в [Huber, Stephens, 2006, p. 143–168].

ния Северной Европы [см. Castles, Mitchell, 1992; Esping-Andersen, 1990; Huber, Ragin, Stephens, 1993; Korpi, 1983; Palme, 1990]. Этот вывод делается на основе оценки совокупного эффекта мер, соответствующих индустриальному государству всеобщего благосостояния, а также мер, представляющих собой защиту от новых социальных рисков. Такой подход очевиден в основополагающей работе Г. Эспин-Андерсена [Esping-Andersen, 1990] по государствам всеобщего благосостояния: производимое автором ранжирование государств согласно обеспечиваемому ими уровню декоммодификации в значительной степени зависит от обусловленности пособий и выплат, которая ниже у социально-демократических государств всеобщего благосостояния. Выплаты по замещению доходов в государствах всеобщего благосостояния континентальной Европы столь же щедры, но обычно требуют более длительного трудового стажа. Такое различие, очевидно, очень важно для новых групп социального риска, которые наиболее защищены в социально-демократических государствах всеобщего благосостояния. В то же время данный фактор был менее значим для промышленных рабочих тридцатых годов. Полная занятость позволяла работникам без проблем выплачивать взносы, предусмотренные в рамках социальных систем государств всеобщего благосостояния континентальной Европы. Кроме того, внесение взносов и принцип уравнивания, положенные в основу социального страхования, являлись гарантией против бесплатного участия (*free riding*) со стороны других социальных групп [Baldwin, 1990; Clasen, 1997]. Это согласуется с приверженностью к системам социального страхования, которую демонстрируют профсоюзы во всей континентальной Европе, а также их требованиями, чтобы государство не использовало социальное страхование как инструмент общей социальной политики [Palier, 2002].

Если, следуя обозначенному в настоящей статье подходу, проводить разграничение между индустриальной социальной политикой и политикой защиты от новых социальных рисков, необходимо дать оценку стандартному подходу, который присутствует в литературных источниках. Меры защиты от типичных промышленных социальных рисков, по-видимому, были более развиты в государствах всеобщего благосостояния континентальной Европы (таких, как Германия, Италия или Франция), чем обычно принято считать. И не только потому, что система социального страхования особенно четко отвечала такой цели, но и потому, что промышленные работники в континентальной Европе имели дополнительные преимущества по сравнению с работниками стран Северной Европы. Первым таким преимуществом было более щедрое пенсионное обеспечение. Оно сложилось не за счет более высоких ставок замещения (которые были примерно одинаковыми в странах континентальной и Северной Европы), а за счет более раннего выхода на пенсию, как законодательно установленного, так и фактического. В 1980 г. мужчины во Франции или Италии выходили на пенсию в среднем на три года раньше, чем их коллеги в Швеции или Дании, получая при этом примерно одинаковый размер пенсий [Scherer, 2001]. В целом как законодательный, так и фактический возраст выхода на пенсию в странах континентальной Европы, по сравнению со странами Северной Европы, был на несколько лет ниже. С точки зрения промышленного рабочего, который являлся основным объектом социальной защиты индустриального государства всеобщего благосостояния, такое различие весьма значимо, о чем свидетельствует отрицательное отношение работников к повышению пенсионного возраста.

Вторым определяющим фактором стало то, что законы о защите занятости были (и остаются) значительно более строгими в странах континенталь-

ной и особенно Южной Европы. В этих странах защита работников от превратностей рынков опирается не только на программы замещения доходов, но и — в большой степени — на сохранение занятости с помощью мер, препятствующих увольнению работников работодателем [Bonoli, 2003; Whiteside, Salais, 1998]. В 1960-е гг. английский политэкономист Э. Шонфилд [Shonefield, 1964] с удивлением отметил, что во Франции работники имеют «квазиправо собственности» на свои рабочие места. По сути, в таких странах, как Италия, Франция и Германия, в целях обеспечения экономической безопасности наемных работников использовались жесткие законы по защите занятости в качестве программ замещения доходов. Такая форма защиты не включалась в анализ Г. Эспин-Андерсена [Esping-Andersen, 1990], но может рассматриваться как функциональный эквивалент декоммодификации. В любом случае она была следствием требований рабочих и профсоюзов.

Если учитывать все вышеприведенные факторы, становится ясно, что в отношении степени защиты, предоставляемой промышленным рабочим, государства всеобщего благосостояния континентальной Европы были не менее развиты, чем государства Северной Европы. Они не только использовали иные средства экономической безопасности, но и более явно концентрировали свои усилия на промышленных рабочих. Такое предположение соответствует точке зрения исследователей, изучавших влияние христианской демократии на социальную политику и полагавших, что христианско-демократическая модель государства всеобщего благосостояния характеризуется щедрыми денежными пособиями, замещающими доходы по заработной плате, и недостаточно развитым сектором социальных услуг [Huber, Stephens, 2001; van Kersbergen, 1995].

НОВЫЕ СОЦИАЛЬНЫЕ РИСКИ В ПОСТИНДУСТРИАЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВАХ ВСЕОБЩЕГО БЛАГОСОСТОЯНИЯ

Если обратиться ко второй группе интересующих нас социальных мер (связанных с новыми социальными рисками, описанными выше), то очевидно, что в наибольшей степени продвинулись в предоставлении такой защиты страны Северной Европы [Taylor-Goooby, 2004; Timonen, 2004]. Во-первых, изначальное устройство социально-демократических государств всеобщего благосостояния, в меньшей степени опиравшееся на социальное страхование и в большей степени — на широкий охват, оказалось гораздо более приспособленным к формирующимся новым постиндустриальным моделям рынков труда и семейных отношений. В результате альянса между рабочими и фермерами в начале XX в. предпочтение было отдано социальным программам (например, пенсионным), финансируемым из государственного бюджета и не предполагающим взносов [Baldwin, 1990; Ferrera, 1993]. И так случилось, что именно эти программы вполне соответствуют новым нестандартным формам карьеры, появившимся в последние два-три десятилетия. Во-вторых, послевоенные системы, основанные на централизованных переговорах по заработной плате и на активной политике на рынке труда [так называемая модель Рехна и Мейднера (Rehn — Meidner model)] и разработанные с целью социальной защиты промышленных рабочих, оказались крайне полезными для защиты работников постиндустриальной сферы услуг от низкооплачиваемой занятости, предотвращения длительной безработицы и социальной изоляции [Benner, Vad, 2000; Rueda, Pontusson, 2000]. Таким образом, социально-демократические послевоенные государства всеобщего

благополучия, хотя и строились в расчете на промышленных рабочих, уже имели некоторые черты, благодаря которым они могли применяться для защиты от новых социальных рисков, появившихся в последующие годы.

Однако более высокий уровень защиты от новых социальных рисков, предоставляемый социально-демократическими государствами всеобщего благополучия, не может быть объяснен только институциональной основой. Такие страны, как Швеция или Дания, смогли учесть изменения в социально-экономической сфере, происходившие с 1970-х гг., и переориентировать соответствующим образом свою социальную политику. Ярким примером является социальная политика в отношении женщин. Начиная с середины 1960-х гг. различий по показателям женской занятости между странами Северной и континентальной Европы практически не наблюдается. В 1965 г. уровень женской занятости составил 53% в Швеции и 49% в Дании в сравнении с 52% в Швейцарии, 49% в Германии и Великобритании и 42% в США [OECD, 2004с]. В Швеции сложилась система предоставления услуг по уходу за детьми; однако это делалось в контексте борьбы с бедностью, а не для того, чтобы обеспечить возможность сочетания занятости с семейными обязанностями [Morel, 2001]. По сути, развитие широкой сети детских учреждений и другие меры по поддержке занятости женщины (матери) последовали за расширением женской занятости, а не предшествовали ей [Leira, 199]. Как и в значительной части стран континентальной Европы сегодня, в конце 1960-х — начале 1970-х гг. в странах Северной Европы работающим матерям в основном приходилось «крутиться» и рассчитывать на неформальную помощь [Leira, Tobio, Trifiletti, 2004; Naumann, 2001]. Переориентация государств всеобщего благополучия Северной Европы началась в 1970-х гг. В 1971 г. в Швеции было введено индивидуальное налогообложение, в 1973 г. был принят первый закон о дошкольном образовании и в 1974-м — закон об отпуске по уходу за ребенком. В Норвегии закон о социальном обеспечении детей был принят в 1975 г.

В странах континентальной Европы и Великобритании ситуация развивалась по-иному. До конца 1980-х гг. женская занятость оставалась стабильной на уровне около 50%, после чего этот показатель начал расти. По сути, женская занятость в странах континентальной и Южной Европы следовала модели североевропейских стран с отставанием в два-три десятилетия. Так, в Швеции в 1972 г. она достигла 60%. Тот же уровень был достигнут в Швейцарии в 1988 г., в Великобритании в 1989 г., в Нидерландах в 1990 г. и в Австрии в 2002 г. В других странах континентальной Европы в течение последнего десятилетия также наблюдалось резкое повышение занятости женщин (примерно на 6 процентных пунктов), однако эти показатели не превышали 60%. В 2003 г. уровень занятости женщин в Германии составил 59%, во Франции — 56% и в Италии — 43% [OECD, 2004a]. В последних трех странах несколько более низкие показатели занятости женщин объясняются высоким уровнем безработицы и низким уровнем занятости (мужской и женской) среди работников старшего возраста. Социальные изменения, вызываемые появлением новых рисков и новых потребностей, очевидно, происходили в разных странах различными темпами. Можно ли сказать то же самое относительно содержания социальной политики? Является ли ее переориентация в Голландии, Швейцарии или Германии только вопросом времени?

Сравнительные исследования по социальной политике показывают, что это не так. Широкий анализ тенденций в социальной политике и политике занятости разных стран, проведенный В. Шарпфом и В. Шмидт [Scharpf and Schmidt, 2000], выявил, что в таких странах, как Италия, Германия, Швейцария

или Австрия, практически не ведется разработка каких-либо широкомасштабных социальных мер в ответ на рост занятости женщин на рынке труда. Состоялись некоторые реформы, часто путем политического обмена или стратегии «превращения недостатков в достоинства» [Levy, 1999]; однако 2000-е гг. в Германии или Италии, очевидно, не схожи с 1980-ми в Швеции или Дании, хотя спрос на услуги детских учреждений может навести на эту мысль. В 1980 г. в Дании и Швеции на услуги семье (в основном услуги по уходу за детьми) тратилось 1,8% и 2,2% ВВП соответственно, в то время как в 2001 г. в Германии и Италии эти расходы составили 1,1% и 0,5% соответственно [OECD, 2004b]. Такой же аргумент можно привести и в отношении иных сфер социальной политики, в частности активных мер на рынке труда, которые имеют особое значение для лиц, находящихся в зоне новых социальных рисков.

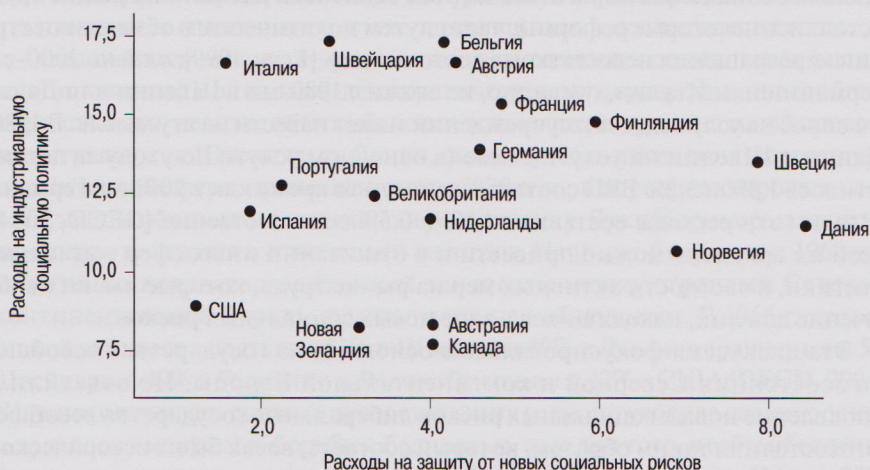
Эта дискуссия фокусировалась в основном на государствах всеобщего благосостояния Северной и континентальной Европы. Но ответили ли на появление новых социальных рисков либеральные государства всеобщего благосостояния таким образом, который соответствовал бы их историческому предпочтению рыночных решений и при котором вмешательство государства уместно только тогда, когда рынок со всей очевидностью не справляется сам? Изменения в требованиях работодателей к профессиональной квалификации работников привели к корректировке заработной платы в сторону ее снижения для низкоквалифицированных работников, что во многих англоговорящих странах, как хорошо известно, привело к росту неравенства [Förster, Pearson, 2002]. Подобным же образом рынки обеспечили необходимые услуги и женщинам в связи с их занятостью на рынке труда. Такая реакция была более явной в США, где низкие ставки оплаты персонала по уходу за детьми содействовали развитию этого сектора.

РАСХОДЫ НА ЗАЩИТУ ОТ ИНДУСТРИАЛЬНЫХ И НОВЫХ СОЦИАЛЬНЫХ РИСКОВ

Одним из наиболее доступных и широко применяемых показателей в сравнительном анализе социальной политики является доля социальных расходов в ВВП. Однако многие исследователи сомневаются в надежности этого показателя, поскольку его величина зависит от знаменателя (ВВП): он чувствителен к изменениям числа бенефициариев и ничего не говорит о характере использования денежных средств [Esping-Andersen, 1990; Siegel, 2000]. И все же этот показатель дает первую приблизительную оценку степени развитости мер в каких-либо социальных сферах в разных странах. Другим его преимуществом является простота. Таким образом, анализ доли расходов на социальные мероприятия по защите от индустриальных и новых рисков в ВВП может служить дополнительной характеристикой представленной выше картины, предлагая более синтетичный подход.

На *рис. 1* показаны различные виды социальных расходов в сравнении либо с мерами индустриальной социальной политики, либо с мерами защиты от новых социальных рисков, которые были классифицированы на основе приведенных выше определений. С одной стороны, меры, направленные прежде всего на замещение доходов отца семьи в условиях полной занятости, рассматриваются как меры индустриальной социальной политики. Они включают пособия по старости, пособия лицам по потере кормильца, пособия по нетрудоспособности и пособия по безработице. С другой стороны, меры,

Рисунок 1. Доля расходов на защиту от индустриальных и новых социальных рисков в странах ОЭСР в ВВП, средние величины за 5 лет (1997–2001 гг.)



Примечание: Вторичные расчеты по данным ОЭСР [OECD, 2004b].

направленные на защиту от постиндустриальных экономических тенденций на рынке труда либо индивидуумов, либо их семей, рассматриваются как меры в рамках политики защиты от новых социальных рисков. Они включают расходы на семью (денежные выплаты и услуги), активную политику на рынке труда, поддержку пожилых⁵ и социальную поддержку (денежные пособия и услуги). Такое разграничение весьма приблизительно и отчасти диктуется структурой данных по социальным расходам в статистике ОЭСР. В то же время оно соответствует определениям, используемым в настоящей статье, как с точки зрения рисков, так и с точки зрения социальных групп, являющихся для тех или иных мер целевыми.

Распределение стран по действиям, предпринимаемым по защите от индустриальных и новых социальных рисков, отражает комментарии, приведенные выше, в разделе, посвященном описанию типов социальной политики. Интересно, что страны группируются по типу социальной системы, но не тем образом, который можно было ожидать на основе декоммодификационного анализа Г. Эспин-Андерсена [Esping-Andersen, 1990]. Что касается индустриальной социальной политики, то наиболее эффективные действия в этом направлении предпринимаются именно в странах континентальной Европы, особенно в Италии, Швейцарии, Австрии и Бельгии — четырех типично консервативных государствах всеобщего благосостояния. В сфере же политики защиты от новых социальных рисков лидерами однозначно являются североевропейские страны, особенно Швеция, Дания и Норвегия. Либеральные государства всеобщего благосостояния, в свою очередь, попадают в нижний левый квадрант графика, и это означает, что в этих странах предпринимаются весьма скромные усилия в рамках той или иной политики.

⁵ Учет услуг для пожилых людей в ряду мер защиты от новых социальных рисков отражает тот факт, что во многих случаях от таких мер выигрывают не столько сами нетрудоспособные старики, сколько их дети, особенно дочери. В отсутствие государственных или рыночных услуг по уходу члены семьи при возможности сами предоставляют неформальные услуги такого рода. Напротив, услуги в связи с утратой трудоспособности отнесены к мерам защиты от индустриальных рисков. Такие услуги включают реабилитацию, направленную на возвращение нетрудоспособных работников на рынок труда.

Конечно, и внутри данных трех кластеров имеются расхождения: Франция и Германия сформировали лучшую защиту от новых социальных рисков, чем другие страны континентальной Европы; Великобритания, которая является, по-видимому, наименее либеральным из государств всеобщего благосостояния, в данной классификации оказывается вместе со странами континентальной Европы в нижней части списка по действиям, предпринимаемым для компенсации индустриальных социальных рисков.

Специальный анализ социальной защиты от индустриальных и новых рисков и основанная на нем группировка стран, представленная на *рис. 1*, позволяют разрешить вопрос, который ставит современная литература по сравнительному анализу социальной политики. Анализ, не выделяющий эти два типа социальной политики, не учитывает и существенных различий в факторах, влияющих на формирование политики по защите от индустриальных и новых социальных рисков. Но, как видно из распределения стран на *рис. 1*, эти различия имеют место. Факторы, способствующие развитию щедрых индустриальных государств всеобщего благосостояния, не могут одновременно способствовать развитию мер защиты от новых социальных рисков. Иначе было бы невозможно объяснить расхождение между ситуациями в странах континентальной и Северной Европы, которое явно наблюдается на рисунке.

ОБЪЯСНЕНИЕ РАЗЛИЧИЙ В НАЦИОНАЛЬНЫХ ТРАЕКТОРИЯХ

В настоящем разделе обсуждаются три гипотезы, которые могут объяснить характер межстрановых различий, наблюдаемых на *рис. 1*: различные роли, выполняемые социал-демократическими и христианско-демократическими партиями в развитии послевоенных государств всеобщего благосостояния, изменение функций и способности послевоенных государств всеобщего благосостояния к адаптации и динамику наиболее значимых социально-экономических процессов.

Христианская демократия в сравнении с социал-демократией

Как было показано в ряде исследований, социал-демократия была не единственной политической силой, которая определяла развитие государства всеобщего благосостояния. Христианско-демократические партии также играли значимую роль [Huber, Stephens, 2001; van Kersbergen, 1995]. Однако созданные христианскими демократами государства всеобщего благосостояния в меньшей степени предпочитали модели перераспределительного характера, что соответствует межклассовому характеру этих партий, и делали меньший акцент на услуги, особенно услуги, замещавшие домашние обязанности, такие как уход за детьми. Эти особенности объясняются связью с католической социальной доктриной, субсидиарностью и ориентацией на традиционную структуру семьи с мужчиной-кормильцем и женщиной-домохозяйкой [Huber, Stephens, 2001].

Такое объяснение кажется убедительным, тем не менее остается ряд вопросов. Во-первых, не учитывается тот факт, что постиндустриальные социально-экономические тенденции, которые привели к переориентации государств всеобщего благосостояния Северной Европы, в 1970-х гг. в этих странах были гораздо более развитыми, чем в континентальной и Южной Европе. В определенной степени это можно объяснить распространенностью в этих странах католицизма, который сдерживал стремление женщин на рынок

труда. Идеология социального партнерства, которую поддерживали христианские демократы, возможно, также сдерживала в этих странах реструктуризацию промышленности и повлияла на последующее сокращение занятости в промышленности. Роль христианской демократии в меньшей степени объясняется идеологическими взглядами христианских демократов и в большей степени тем влиянием, которое имел католицизм на важнейшие социально-экономические процессы того времени. Во-вторых, ослабление христианской демократии в прошлом десятилетии почти во всех западноевропейских странах, в которых христианско-демократические партии были некогда основными, не расчистило путь для широкого развития защиты от новых социальных рисков. В течение прошедшего десятилетия христианские демократы теряли свои традиционно сильные позиции в правительствах Германии, Италии, Нидерландов, Бельгии и Швейцарии. И все же в этих странах модели защиты от новых социальных рисков не стали расти как грибы. В-третьих, по мнению Э. Хьюбер и Д. Стивенса [Ibid, p. 41–44], антипатия христиан-демократов к социальным услугам особенно сильна в области услуг, замещающих семейные обязанности, и не столь значима в сфере образования и здравоохранения. Но есть и другие сферы защиты от новых социальных рисков (такие, как активная политика на рынке труда), которые могут отлично удовлетворять избирателей, не относящихся к рабочему классу. Содействие возврату на рынок труда, конечно же, более привлекательно, чем пассивная компенсация безработицы для избирателей среднего класса, составляющих значительную часть электората христиан-демократов. И все же активная политика на рынке труда, так же как и иные меры защиты от новых социальных рисков, недостаточно развита в государствах всеобщего благосостояния континентальной Европы.

Таким образом, идеологические взгляды христиан-демократов противостоят некоторым мерам по защите от новых социальных рисков, но это вряд ли может служить единственным объяснением расхождения национальных траекторий развития, описанных выше.

Институциональные предпосылки

Как было показано выше, в послевоенные годы все западноевропейские страны создали комплексные системы социальной защиты и регулирования рынков труда, призванные обезопасить население от основных традиционных социальных рисков. Однако для достижения этих целей использовались различные методы. В некоторых странах вмешательство государства было ограничено схемами перераспределения (Великобритания), в других — государства вмешивались в процесс функционирования рынков труда для проведения социальной политики либо через законодательство (Франция, Италия), либо через коллективные соглашения (Германия, североевропейские страны) [Bonoli, 2003; Whiteside, Salais, 1998].

Эти инструменты в большей или меньшей степени были приспособлены к новым социальным потребностям, связанным с переходом к постиндустриальному обществу. Так, в частности, произошло в странах Северной Европы, где социальные трансформации, вызванные появлением новых социальных рисков, не привели к возникновению массовых социальных проблем. По сути, риски, связанные с занятостью в сфере услуг (низкая заработная плата, незащищенность) и с изменениями в структуре семьи (совмещение работы и семейных обязанностей), в ряде случаев были уже адекватно учтены программами, которые получили развитие в рамках послевоенных государств

всеобщего благосостояния, иногда с изначально иными целями. Это имело место в Швеции (и в определенной степени в других североевропейских странах), где в 1950-х гг. был сформирован режим занятости, основанный на эгалитарной системе коллективных договоров по заработной плате и на активной политике в области рынка труда — уже упоминавшаяся модель Рехна и Мейднера (Rehn — Meidner model).

Значение старых институтов велико и потому, что они так или иначе всегда могут адаптироваться. Д. Клазен и Д. Клегг [Clasen, Clegg, 2006, p. 192–210] показали, что включение активных элементов в политику занятости политически более оправданно в странах, где правительства в той или иной степени непосредственно контролируют эти меры — Дании и Великобритании. И наоборот, в Германии и Франции, где страхование по безработице осуществляется социальными партнерами, включение активных элементов оказалось значительно более сложным. Французская система дошкольного образования (*école maternelle*) является часто приводимым примером институтов, которые существуют долгое время и могут адаптироваться к новым потребностям. Дошкольные учреждения были впервые введены в конце XIX столетия в условиях имевшей место в тот период борьбы между республиканцами и католиками за контроль над системой образования. Сегодня благодаря различным формам адаптации, таким как изменение времени начала работы, *école maternelle* представляет собой очень популярный и широко используемый институт дошкольного воспитания детей от 3 до 6 лет [Morgan, 2001].

Получается, что выбор тех или иных мер, который в каждом конкретном случае делали основатели послевоенных государств всеобщего благосостояния, повлиял на степень охвата новых социальных рисков. В некоторых странах, например в Северной Европе, связанные с занятостью новые социальные риски могут даже не восприниматься как таковые, поскольку их появление де-факто предвосхищалось в рамках существующей политики. Однако такие ситуации редки. В большинстве случаев эффективная защита от новых социальных рисков требует формирования новой политики или радикальной переориентации уже существующих.

Временной анализ

Как отмечалось выше, тенденции, повлиявшие на появление новых социальных рисков, развивались в разных странах и регионах различными темпами. В целом Северная Европа и некоторые англоговорящие страны (США, Великобритания и Канада) были первой группой стран, вступивших в постиндустриальную эру в 1970-х гг. За ними примерно на десятилетие позже последовала континентальная Европа, а Южная присоединилась еще позже. В данной статье излагается гипотеза, что временные различия в протекании важнейших постиндустриальных социально-экономических явлений не только порождают феномен догоняющих процессов, но и могут привести к формированию постоянных различий в политике защиты от новых социальных рисков.

Это предположение основано на следующем доводе. В странах, относительно рано вступивших в постиндустриальную стадию, новые потребности, порождаемые происходящими социальными трансформациями, сталкивались с относительно низкой конкуренцией. Люди, оказавшиеся под угрозой новых социальных рисков, вынуждены были бороться на политической арене за большую защиту от этих рисков, но они могли рассчитывать на широкую поддержку тех акторов, которые обычно выступают за расширение системы

социального обеспечения, — левых сил и профсоюзов. В то же время в странах, в которых постиндустриальные общества начали развиваться позже, требования защиты от новых социальных рисков сталкиваются с сильной конкуренцией со стороны необходимости сохранения, несмотря на старение населения, текущего уровня социальной защиты, который давало индустриальное государство всеобщего благосостояния. На это нужны огромные ресурсы, но такая позиция может рассчитывать на значительную поддержку населения, в то время как группы, сталкивающиеся с новыми социальными рисками, политически слабы с точки зрения участия как в ключевых демократических политических институтах, так и в выборах [Bonoli, 2005; Norris, 2002]. Одним из последствий дисбаланса сил между старыми и новыми группами социального риска является тот факт, что политические акторы, заинтересованные в получении максимального числа голосов избирателей, однозначно делают ставку на защиту индустриального государства всеобщего благосостояния, а не на развитие новых мер социальной политики. Демографические тенденции и различия в возрастных группах таковы, что для политиков, стремящихся привлечь максимум избирателей, выгодно играть роль защитников пенсионной системы, а не борцов за обеспечение детских учреждений, низкого подоходного налога либо активной политики на рынке труда.

Противоречивые и конкурентные требования к различным мерам социальной политики действуют во всем политическом диапазоне, но могут иметь особенно сильное влияние на традиционные избирательные сектора, которые выступают за системы социального обеспечения, такие как левые избиратели и партии, а также рабочее движение. Это видно на примере усиливающегося раскола между модернизаторами и традиционалистами в рядах левых сил в большинстве стран континентальной Европы⁶. Такой раскол снижает шансы на развитие системы защиты от новых социальных рисков, особенно потому, что левые политики находятся в той же системе мотиваций, что и все остальные, и поэтому, скорее всего, если придется выбирать, выберут путь социальной защиты индустриального государства всеобщего благосостояния.

В этой системе аргументации критически важен временной фактор. Шансы стран Европы переориентировать свою социальную политику так, чтобы ответить на изменения социально-экономических условий, зависят от того, как важнейшие социально-экономические тенденции будут вписываться в существующую систему государств всеобщего благосостояния во времени. Этими важнейшими процессами являются постиндустриализация и рост социальных расходов индустриальной политики всеобщего благосостояния в связи с совокупным влиянием демографического процесса старения населения и щедрых пенсионных обещаний. Чтобы государство всеобщего благосостояния могло успешно переориентироваться, эти два процесса не должны происходить одновременно.

Проверка данной гипотезы отнюдь не простая задача и требует применения специфических методов анализа, далеких от общепринятой методологии сравнительных исследований социальной политики, но способных дать интересные результаты. Для начала следует решить, каким образом охарактеризовать страны с точки зрения степени развития на определенный момент времени различных постиндустриальных социально-экономических тенденций. В *таблице* представлено решение этой задачи с использованием

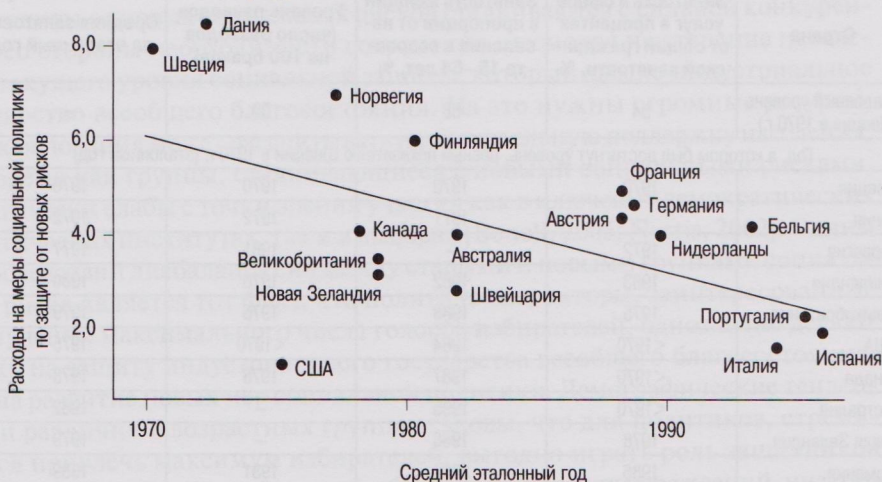
⁶ См., например, борьбу в рядах Социалистической единой партии Германии (СЕПГ) по вопросам социально-экономической политики [Hering, 2004] или раскол в Италии между левоцентристами и коммунистической партией [Ferrera, Gualmini, 2000].

Таблица. Временное соотношение важнейших постиндустриальных процессов в 18 странах ОЭСР

Страна	Занятость в сфере услуг в процентах от общей гражданской занятости, %	Занятость женщин в пропорции от населения в возрасте 15–64 лет, %	Уровень разводов (число разводов на 100 браков)	Средняя занятость за эталонный год
Эталонный уровень (Швеция в 1970 г.)	54	58	30	—
Год, в котором был достигнут уровень, равный показателю Швеции в 1970 г. (эталонный год)				
Швеция	1970	1970	1970	1970
Дания	—	1971	1972	1972
Норвегия	1972	—	1981	1977
Финляндия	1983	1982	1976	1980
Великобритания	1975	1988	1975	1979
США	<1970	1984	<1970	1975
Канада	<1970	1987	1978	1978
Австралия	<1970	1995	—	1982
Новая Зеландия	1978	1988	—	1979
Германия	1986	2001	1981	1989
Франция	1978	>2003	1982	1988
Нидерланды	—	1998	1981	1990
Швейцария	1980	1987	1980	1982
Бельгия	—	>2003	1984	1993
Австрия	1988	1994	1982	1988
Италия	1985	>2003	>2003	1994
Испания	1989	>2003	>2003	1996
Португалия	1992	1990	>2003	1995

в качестве эталона социально-экономических показателей Швеции в 1970 г. Как отмечалось выше, 1970 г. — начало переориентации шведского государства всеобщего благосостояния. Такой выбор эталона в значительной степени произволен, но он дает нам критерий, который можно использовать при сравнении всех стран (критерии часто выбираются произвольно, значимыми же являются относительные отклонения). Далее, для всех стран ОЭСР, по которым имеются достаточно длительные временные ряды данных, фиксируется год, в который был достигнут эталонный уровень (т.е. уровень Швеции в 1970 г.). Для обобщения динамики трех социально-экономических факторов — деиндустриализации, роста женской занятости и нестабильности семьи — для каждой страны рассчитан средний эталонный год (округленное среднее от трех лет, в которые был достигнут эталонный уровень по каждому из этих параметров). Средний эталонный год не следует понимать как попытку точно определить момент, в который общество данной страны становится постиндустриальным. Он просто показывает относительную степень развития в разных странах тех социальных тенденций, которые, как было отмечено выше, влияют на формирование новых социальных рисков. В некоторых странах шведский уровень 1970 г. был достигнут ранее 1970 г. В широком смысле это соотношение отражает степень развития системы защиты от новых социальных рисков, как было сказано выше. Североевропейские страны, раньше других вступившие в фазу постиндустриализации, имеют наиболее развитые системы защиты от этих рисков. За ними следуют страны континентальной Европы, которые достигли шведского уровня постиндустриализации в конце 1980-х гг., и далее — южно-европейские страны. Однако англоязычные страны, по-видимому, не впи-

Рисунок 2. Взаимосвязь между средним эталонным годом и расходами на меры социальной политики по защите от новых рисков, средние показатели за 1997–2001 гг.



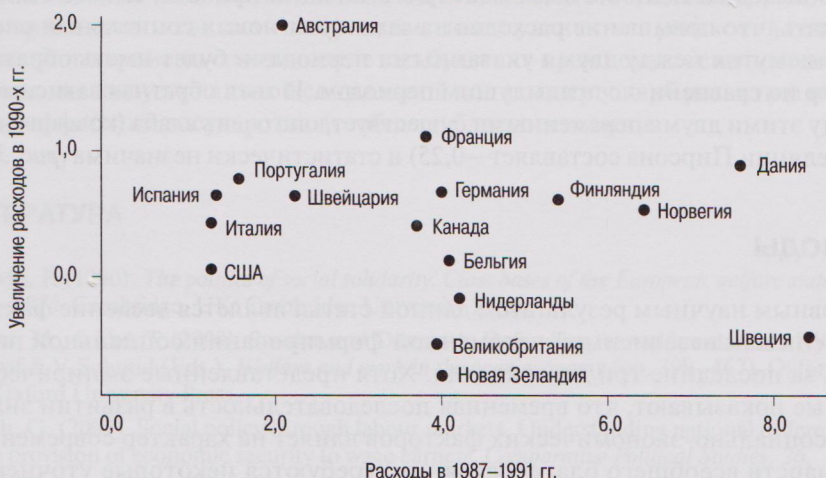
Примечание: Подробные данные см. в табл. и на рис. 1.

сываются в эту схему. В этих странах социально-экономические изменения постиндустриального характера происходили быстро, но не сопровождалось развитием системы защиты от новых социальных рисков; впрочем, в этих странах отсутствуют и системы социальной политики «всеобщего благосостояния», аналогичные созданным в послевоенный период в континентальной Европе и Скандинавии. Наблюдаются различия и внутри групп стран. Например, Финляндия оказалась отстающей в группе скандинавских стран, равно как Австралия и Новая Зеландия — в группе англоязычных стран.

Простой статистический анализ показывает, что рассчитанный выше средний эталонный год связан с уровнем расходов на меры защиты от новых социальных рисков, как это показано на рис. 2. Две переменные явно взаимосвязаны, коэффициент корреляции Пирсона составляет $-0,57$ при одностороннем уровне значимости $0,01$. Связь становится еще заметнее, если внимание к новым социальным рискам, оцениваемое как доля социальных расходов по защите от них, рассматривается как зависимая переменная (коэффициент Пирсона достигает $-0,64$; график не приводится). Это позволяет предположить, что в странах, менее склонных к решению социальных проблем за счет государства (а это в первую очередь англоязычные страны), также наблюдается связь между временной последовательностью в социально-экономическом развитии и развитием мер социальной политики по защите от новых рисков, но в контексте более низких социальных расходов.

Представленная в настоящей статье гипотеза взаимоувязывает расходы на системы защиты от индустриальных и от постиндустриальных социальных рисков. Однако между этими двумя функциями нет однозначной отрицательной связи (см. рис. 1). Почему? Дело в том, что взаимоувязка асимметрична. Высокие уровни расходов на индустриальную социальную политику препятствуют формированию защиты от новых социальных рисков, в то время как высокие расходы на защиту от новых социальных рисков не препятствуют продолжающемуся росту расходов на индустриальную социальную политику. По сути, последние зависят не столько от политических решений, сколько

Рисунок 3. Рост расходов на меры социальной политики по защите от новых рисков в 1990-х гг. и в связи с объемом расходов в 1987–1991 гг.



Примечание: Более подробная информация приведена на рис. 2. Увеличение расходов на меры социальной политики по защите от новых рисков в 1990-х гг.: разница между средним уровнем расходов в 1987–1991 и 1997–2001 гг.

от неизбежных процессов, таких как старение населения и совершенствование программ социальной поддержки. В результате страны, в прошлом создавшие обширную систему защиты от новых социальных рисков, будут продолжать наращивать и социальные расходы по индустриальной социальной политике. Средний эталонный год положительно, но не значимо связан с расходами на промышленную социальную политику (коэффициент корреляции Пирсона составляет 0,46).

Эти выводы соответствуют вышеизложенной гипотезе временного анализа. Но нет ли им иного, более простого объяснения — например, отсылающего к различиям во времени возникновения новых рисков и к продолжительности периода адаптации социально-политической системы к новым потребностям? Страны, где раньше проявилась вся острота проблем постиндустриального развития, имели в своем распоряжении больше времени на адаптацию и в результате сегодня располагают более развитыми системами защиты от новых рисков. Эта упрощенная гипотеза предполагает, что видимые расхождения между западными государствами всеобщего благосостояния объясняются фактором времени и что в дальнейшем такие страны, как Италия, Германия и Швейцария, разработают адекватные меры, сопоставимые с существующими сейчас в скандинавских странах. Но с учетом имеющихся и прогнозируемых бюджетных ограничений в странах Южной и континентальной Европы этот сценарий выглядит крайне маловероятным. Кроме того, как и все объяснения, которые строятся только на остроте проблем, эта гипотеза не слишком убедительна теоретически и противоречит сравнительным исследованиям в сфере социальной политики в течение трех десятилетий, указывающим на отсутствие прямой связи между остротой проблемы и политическими решениями. И наконец, на эмпирическом уровне это простое объяснение предполагает, что страны, позднее вступившие в эпоху постиндустриализации, сейчас должны пытаться догнать скандинавские страны, наращивая инвестиции в защиту от новых социальных рисков. Однако, как показывает сравнение расходов на защиту

от новых социальных рисков за два периода (1987–1991 и 1997–2001 гг.), этого не происходит. Если бы имел место догоняющий процесс, можно было бы ожидать, что повышение расходов на защиту от новых социальных рисков в промежуток между двумя указанными периодами будет иметь обратный вектор по сравнению с предыдущим периодом. И хотя обратная зависимость между этими двумя переменными существует, она очень слаба (коэффициент корреляции Пирсона составляет $-0,25$) и статистически незначима (рис. 3).

ВЫВОДЫ

Основным научным результатом данной статьи является введение фактора времени как независимой переменной формирования социальной политики за последние три десятилетия. Хотя представленные эмпирические данные показывают, что временная последовательность в развитии значимых социально-экономических факторов влияет на характер современных государств всеобщего благосостояния, требуются некоторые уточнения. Во-первых, такое объяснение должно рассматриваться не как альтернатива популярным теориям развития государств всеобщего благосостояния, а как дополнение к ним. В данном исследовании не опровергается роль таких независимых переменных, как политические ресурсы рабочего класса, сила левых партий либо различия в конституционном устройстве. Как видно на рис. 2, значительная часть дисперсии зависимой переменной остается необъясненной. В частности, в англоязычных странах, особенно в США, слабо развиты меры социальной политики по защите от обоих типов рисков (индустриальных и новых), что объясняется слабостью левых сил в этих странах. Другим фактором, влияющим на развитость мер по защите от новых социальных рисков, могут оказаться межстрановые различия в политической активности женщин [Huber, Stephens, p. 143–168]. Во-вторых, требуется более детальная проверка гипотезы временного соотношения, что можно сделать, используя анализ объединенных временных рядов для переменных с запаздыванием (лагом). В идеальном случае гипотезу следует протестировать на многомерных моделях, включающих и другие переменные, которые рассматриваются в литературе в качестве значимых для объяснения различий в развитии государств всеобщего благосостояния, что выходит за пределы настоящей статьи. В данной статье также предпринята попытка разработки методики интеграции временного фактора в политический анализ. Следуя призыву П. Пирсона [Pierson, 2004] учитывать временные факторы протекания социальных и политических процессов, автор настоящей статьи предложил относительно простой способ, с помощью которого эти временные факторы (такие, как последовательность и продолжительность определенных тенденций и событий либо различия в их скорости) могут быть эмпирически интегрированы в политический анализ. Временные переменные в дальнейшем анализе могут уточняться и включаться в статистические модели анализа политики, предоставляя возможность дальнейшей проверки гипотезы о значимости временного фактора.

Наконец, содержательный вывод данной статьи не позволяет надеяться на улучшение положения тех, кому угрожают новые социальные риски в странах континентальной и Южной Европы. Эти страны упустили «окно возможностей» для переориентации политики всеобщего благосостояния на защиту от новых рисков. В ближайшие два-три десятилетия в связи со ста-

рением населения процесс формирования новой социальной политики будет осложняться. И хотя политическая борьба за качество жизни групп, подверженных новым социальным рискам, может увенчаться успехом, в течение длительного времени соотношение сил будет по-прежнему смещено в пользу сохранения индустриальной социальной политики в ущерб развитию новой версии политики государства всеобщего благосостояния.

ЛИТЕРАТУРА

- Baldwin, P. (1990). *The politics of social solidarity. Class bases of the European welfare state 1875–1975*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Benner, M., & Vad, T. (2000). Sweden and Denmark: Defending the welfare state. In F.W. Scharpf & V. Schmid (Eds.), *Welfare and work in the open economy* (pp. 399–467). Oxford, UK: Oxford University Press.
- Bonoli, G. (2003). Social policy through labour markets. Understanding national differences in the provision of economic security to wage earners. *Comparative Political Studies*, 36, 983–1006.
- Bonoli, G. (2005). The politics of the new social policies. Providing coverage against new social risks in mature welfare states. *Policy and Politics*, 33, 431–450.
- Bonoli, G. (in press). New social risks and the politics of postindustrial social policies. In K. Armingeon & G. Bonoli (Eds.), *The politics of postindustrial welfare states*. London: Routledge.
- Castles, F.G., & Mitchell, D. (1992). Identifying welfare state regimes: The links between politics, instruments and outcomes. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 5 (1), 1–26.
- Clasen, J. (1997). *Social insurance in Europe*. Bristol, UK: Policy Press.
- Clasen, J., & Clegg, D. (in press). New labour market risks and the revision of unemployment protection systems in Europe. In K. Armingeon & G. Bonoli (Eds.), *The politics of postindustrial welfare states*. London: Routledge.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge, UK: Polity.
- Esping-Andersen, G. (2002). *Why we need a new welfare state*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Fargion, V. (2000). Timing and the development of social care services in Europe. *West European Politics*, 23 (2), 59–88.
- Ferrera, M. (1993). *Modelli di solidarietà. Politica e riforme sociali nelle democrazie* [Models of solidarity. Social policy and reform in democratic countries]. Bologna, Italy: Il Mulino.
- Ferrera, M., & Gualmini, E. (2000). Italy: Rescue from without? In F. W. Scharpf & V.A. Schmidt (Eds.), *Welfare and work in the open economy* (pp. 351–398). Oxford, UK: Oxford University Press.
- Förster, M., & Pearson, M. (2002). Income distribution and poverty in the OECD area: Trends and driving forces. *OECD Economic Studies*, 34, 7–38.
- Hemerijck, A. (2002). The self-transformation of the European social model(s). In G. Esping-Andersen (Ed.), *Why we need a new welfare state* (pp. 173–214). Oxford, UK: Oxford University Press.
- Hering, M. (2004). Turning ideas into policies: Implementing modern Social Democratic thinking in Germany's pension policy. In G. Bonoli & M. Powell (Eds.), *Social Democratic party policies in contemporary Europe* (pp. 102–122). London: Routledge.
- Huber, E., Ragin, C., & Stephens, J. D. (1993). Social democracy, Christian democracy, constitutional structure, and the welfare state. *American Journal of Sociology*, 99, 711–749.
- Huber, E., & Stephens, J. (2001). *Development and crisis of the welfare state. Parties and policies in the global markets*. Chicago: University of Chicago Press.
- Huber, E., & Stephens, J. (in press). Combatting old and new social risks. In K. Armingeon & G. Bonoli (Eds.), *The politics of postindustrial welfare states*. London: Routledge.

- Iversen, T., & Wren, A. (1998). Equality, employment, and budgetary restraint. The trilemma of the service economy. *World Politics*, 50, 507–546.
- Jenson, J. (2002, August). *From Ford to Lego: Redesigning welfare regimes*. Presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston.
- Korpi, W. (1983). *The democratic class struggle*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Leira, A. (1992). *Welfare states and working mothers. The Scandinavian experience*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Leira, A., Tobio, C., & Trifiletti, R. (2004). *Kinship and informal support as resources for the first generation of working mothers in Norway, Italy and Spain*. Unpublished manuscript.
- Levy, J. (1999). Vice into virtue? Progressive politics and welfare reform in continental Europe. *Politics and Society*, 27, 239–273.
- Morel, N. (2001). Politique sociale et égalité entre les sexes en Suède [Social policy and gender equality in Sweden]. *Recherches et Prévisions*, 64, 65–79.
- Morgan, K. (2001, August). *Conservative parties and working women in France*. Presented at the Annual Meeting of the APSA, San Francisco.
- Naumann, I. (2001, July). *The politics of child care: Swedish women's mobilisation for public child care in the 1960s and 1970s*. Presented at the ECSR Summer School on Family, Gender and Social Stratification, Stockholm.
- Norris, P. (2002). *Democratic phoenix. Reinventing political activism*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2004a). *Employment outlook*. Paris: Author.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2004b). *Social expenditure database (SOCX)*. Paris: Author.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2004c). *Statistical compendium* [CD-ROM]. Paris: Author.
- Palier, B. (2002). *Gouverner la sécurité sociale. Les réformes du système français de protection sociale depuis 1945* [Governing social security. The reforms of the French social protection system since 1945]. Paris: Presses Universitaires de France.
- Palme, J. (1990). *Pension rights in welfare capitalism. The development of old-age pensions in 18 OECD countries 1930 to 1985*. Stockholm: University of Stockholm, Swedish Institute for Social Research.
- Pierson, P. (1998). Irresistible forces, immovable objects: Post-industrial welfare states confront permanent austerity. *Journal of European Public Policy*, 5, 539–560.
- Pierson, P. (2004). *Politics in time*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Polanyi, K. (1957). *The great transformation*. Boston: Beacon.
- Rueda, D., & Pontusson, J. (2000). Wage inequality and varieties of capitalism. *World Politics*, 52, 350–383.
- Scharpf, F.W., & Schmidt, V.A. (Eds.). (2000). *Welfare and work in the open economy*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Scherer, P. (2001). *Age of withdrawal from the labour force in OECD countries*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Shonfield, A. (1964). *Modern capitalism*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Siegel, N.A. (2000). Jenseits der Expansion? Sozialpolitik in westlichen Demokratien 1975–95 [Beyond expansion? Social policy in western democracies, 1975–1995]. In M.G. Schmidt (Ed.), *Wohlfahrtsstaatliche politik. Institutionen, politischer Prozesse und Leistungsprofil* (pp. 54–89). Opladen, Germany: Leske und Budrich.
- Taylor-Gooby, P. (2004). New risks and social change. In P. Taylor-Gooby (Ed.), *New risks, new welfare?* (pp. 1–27). Oxford, UK: Oxford University Press.
- Timonen, V. (2004). New risks — Are they still new for the Nordic welfare states? In P. Taylor-Gooby (Ed.), *New risks, new welfare* (pp. 83–110). Oxford, UK: Oxford University Press.
- van Kersbergen, K. (1995). *Social capitalism. A study of Christian democracy and the welfare state*. London: Routledge.
- Whiteside, N., & Salais, R. (1998). Comparing welfare states: Social protection and industrial politics in Britain and France. *Journal of European Social Policy*, 8 (2), 139–154.