
DUM SPIRO, SPERO

Пока дышу, надеюсь (лат.)

SPERO | Selected Translations

Special Issue 2010

S
P
E
R
O

SOCIAL

POLICY:

expertise

recommendations

interviews

SPERO | Избранные переводы

Специальный выпуск 2010

С ОЦИАЛЬНАЯ

П ОЛИТИКА:

Э кспертиза

Р екомендации

О бзоры

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

- Павлова-Сильванская
Марина Павловна
(*председатель*)
к. и. н., консультант журнала «Pro et Contra»
московского центра Карнеги
- Аузан
Александр Александрович
д. э. н., профессор, зав. кафедрой прикладной
институциональной экономики экономического факультета
МГУ им. М.В. Ломоносова, президент Института нацио-
нального проекта «Общественный договор», президент
Ассоциации независимых центров экономического анализа
- Васильев
Сергей Александрович
д. э. н., профессор, член правления государственной корпо-
рации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности
(Внешэкономбанк)», зам. председателя Внешэкономбанка
- Вишневский
Анатолий Григорьевич
д. э. н., действительный член РАЕН, директор Института
демографии ГУ–ВШЭ, главный редактор электронного
еженедельника «Демоскоп Weekly»
- Лукьянов
Федор Александрович
главный редактор журнала «Россия в глобальной политике»
- Малева
Татьяна Михайловна
к. э. н., ДВА, директор Независимого института социальной
политики (НИСП), главный редактор журнала
зам. главного редактора журнала «Общественные науки
и современность», редактор журнала «Social Science»,
ст. н. с. Института экономики РАН
- Плискевич
Наталья Михайловна
д. э. н., профессор, зам. директора Института гуманитарных
историко-теоретических исследований ГУ–ВШЭ,
зав. сектором Института мировой экономики
и международных отношений РАН
- Полетаев
Андрей Владимирович
д. э. н., ведущий научный сотрудник Института экономики
переходного периода, руководитель Клуба региональной
журналистики
- Ясина
Ирина Евгеньевна

РЕДАКЦИЯ ЖУРНАЛА

- Главный редактор
Малева Татьяна Михайловна,
к. э. н., ДВА, директор НИСП
- Зам. главного редактора
Синявская Оксана Вячеславовна,
к. э. н., зам. директора НИСП
- Ответственный редактор
Фетисова Марина Игоревна,
директор публикационной программы НИСП
- Члены редколлегии
Зубаревич Наталья Васильевна,
д. г. н., директор региональной программы НИСП
Овчарова Лилия Николаевна,
к. э. н., зам. директора НИСП
Шишкин Сергей Владимирович,
д. э. н., проректор ГУ–ВШЭ

Издание осуществляется при финансовой поддержке
Фонда Форда и Фонда Дж. и К. Макартуров

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	7
РАЗВИТИЕ ГОСУДАРСТВ БЛАГОСОСТОЯНИЯ: СТАРЫЕ И НОВЫЕ ВЫЗОВЫ	
Г. Эспин-Андерсен СНОВА НА ПУТИ К ХОРОШЕМУ ОБЩЕСТВУ?	9
Дж. Боноли ВРЕМЯ ИМЕЕТ ЗНАЧЕНИЕ. ПОСТИНДУСТРИАЛИЗАЦИЯ, НОВЫЕ СОЦИАЛЬНЫЕ РИСКИ И АДАПТАЦИЯ ГОСУДАРСТВА ВСЕОБЩЕГО БЛАГОСОСТОЯНИЯ В РАЗВИТЫХ ПРОМЫШЛЕННЫХ ДЕМОКРАТИЯХ	40
К. Пирсон СТРАНЫ ПОЗДНЕЙ ИНДУСТРИАЛИЗАЦИИ И РАЗВИТИЕ ГОСУДАРСТВА ВСЕОБЩЕГО БЛАГОСОСТОЯНИЯ	68
Дж. Квист СОЦИАЛЬНЫЕ РЕФОРМЫ В СКАНДИНАВСКИХ СТРАНАХ В 1990-е гг.: ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ТЕОРИИ НЕЧЕТКОГО НАБОРА ДЛЯ ОЦЕНКИ СООТВЕТСТВИЯ ИДЕАЛЬНЫМ ТИПАМ	109
БЕДНОСТЬ, НЕРАВЕНСТВО, СОЦИАЛЬНАЯ МОБИЛЬНОСТЬ	
Дж. Голдторп, М. Джексон МЕЖПОКОЛЕНЧЕСКАЯ КЛАССОВАЯ МОБИЛЬНОСТЬ В СОВРЕМЕННОЙ ВЕЛИКОБРИТАНИИ: ПОЛИТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ И РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЙ	143
Ф. Мартин ГЕОГРАФИЯ НЕРАВЕНСТВА В ЕВРОПЕ	169
Д. Гордон, Р. Левитас, К. Пантазис, Д. Патсиос, С. Пейн, П. Таунсенд, Л. Аделман, К. Эшуорт, С. Миддлтон, Дж. Брэдшоу, Дж. Уильямс БЕДНОСТЬ И СОЦИАЛЬНАЯ ИСКЛЮЧЕННОСТЬ В ВЕЛИКОБРИТАНИИ	190

СОДЕРЖАНИЕ

СЕМЕЙНАЯ ПОЛИТИКА

Т. Ларсен

**МИФ ОБ «ОБЩЕСТВЕ РАБОТАЮЩИХ ВЗРОСЛЫХ»:
НОВОЕ В ДИСКУРСЕ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ
В ЕВРОПЕЙСКИХ ГОСУДАРСТВАХ БЛАГОСОСТОЯНИЯ**

226

М. Ронсен

**РОЖДАЕМОСТЬ И СЕМЕЙНАЯ ПОЛИТИКА В НОРВЕГИИ:
РАЗМЫШЛЕНИЯ О ТЕНДЕНЦИЯХ И ВОЗМОЖНЫХ СВЯЗЯХ**

255

ПЕНСИИ

Н. Барр, П. Даймонд

ЭКОНОМИКА ПЕНСИЙ

275

М. Гора

**ВОЗВРАЩАЯСЬ К МЕЖПОКОЛЕННУМУ РАВНОВЕСИЮ:
КЛЮЧЕВЫЕ ПОНЯТИЯ И ПРИМЕР НОВОЙ ПОЛЬСКОЙ
ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ**

322

О. Кангас

**ПЕНСИИ И ПЕНСИОННЫЕ ФОНДЫ В СОЗДАНИИ
НАЦИОНАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА И НАЦИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ
(НА ПРИМЕРЕ ФИНЛЯНДИИ)**

348

ЗДРАВООХРАНЕНИЕ

Рама В. Бару

**КОММЕРЦИАЛИЗАЦИЯ И ГОСУДАРСТВЕННОЕ ЗДРАВООХРАНЕНИЕ
В ИНДИИ: СМЕНА ЦЕННОСТЕЙ И ОРИЕНТИРОВ**

373

ПРЕДИСЛОВИЕ

Последнее десятилетие в мире было отмечено бурным ростом интереса к вопросам социального развития и поиску эффективных решений в социальной политике. Сегодня сложилось понимание, что главное конкурентное преимущество современной высокоразвитой страны связано с качеством человеческого капитала и факторами, которые непосредственно обеспечивают жизнедеятельность людей.

Усиление интереса к социальной проблематике — отнюдь не дань моде. В настоящее время развитые страны мира стоят перед необходимостью существенной перестройки своих социальных систем, сформировавшихся в период, когда преобладало молодое население, продолжительность жизни была относительно невелика, а сельские жители, составлявшие большую часть населения, почти не пользовались услугами социального сектора. В последние десятилетия ситуация коренным образом изменилась, и даже самые развитые страны с трудом справляются с резко возросшей социальной нагрузкой. Вот почему сегодня и в политике, и в науке проблемы развития человека, инвестиций в человеческий капитал, повышения производительности труда и пр. выходят на первый план. Неслучайно Нобелевской премией в 2010 г. были отмечены те ученые, которые посвятили свои исследования социальным факторам развития, и среди них — Питер Даймонд из Массачусетского технологического института, один из авторов данного сборника.

Россия тоже столкнулась с проблемами коренного реформирования секторов, связанных с развитием человеческого потенциала. Число и масштаб социальных проблем, которые стоят перед страной, поистине огромны. К ним в первую очередь относятся сферы образования и здравоохранения, жилье, инфраструктура, пенсионное обеспечение, воспроизводственный потенциал населения в количественном и качественном измерении. Но проблемы нашей страны не уникальны. В мире уже накоплен определенный опыт, и современная экономическая наука дала ответы на многие вопросы или находится в поиске этих ответов.

Редакционная коллегия журнала «SPERO» всегда считала, что анализировать и решать социальные проблемы современной России невозможно вне мирового контекста. Именно поэтому с самого начала своего существования «SPERO» публиковал переводы работ зарубежных исследователей

по наиболее актуальным проблемам социального развития. Зарубежные и международные исследования всегда пользовались особым интересом у читателей журнала. Многие проблемы, которым они посвящались, до сих пор сохраняют и иногда даже усиливают свою актуальность. Вот почему возникла мысль о том, чтобы объединить эти работы в отдельное издание и в цельном виде представить читателям, которые испытывают особый интерес к исследованиям социальных проблем за рубежом.

Среди авторов предлагаемых вниманию читателя статей как выдающиеся ученые, чей авторитет уже признан всем научным миром, — социологи датчанин Г. Эспин-Андерсен и британец Д. Голдторп, экономисты — британец Н. Барр и американец, нобелевский лауреат 2010 г. П. Даймонд, так и молодые исследователи, научная карьера которых только начинается. Составители данного выпуска были движимы одной целью: выбрать в многообразной научной литературе последних лет именно те теоретические и эмпирические работы, что в максимальной степени близки к проблемам, с которыми столкнулась наша страна вообще и исследователи социальных проблем в частности. Эти проблемы мы условно объединили в несколько рубрик: 1) Развитие государств благосостояния: старые и новые вызовы; 2) Бедность, неравенство, социальная мобильность; 3) Семейная политика; 4) Пенсии и 5) Здравоохранение.

В первую очередь мы хотели бы поблагодарить авторов работ, которые проявили заинтересованность в том, чтобы познакомить русскоязычную аудиторию со своими научными результатами, и дали согласие на переводы. Также мы признательны всем зарубежным издательствам и агентствам, которые любезно предоставили нам право публикации переводов. Мы высоко ценим вклад переводчиков и редакторов и благодарны за их кропотливый труд, который всегда сопровождает публикации подобного рода. Мы выражаем благодарность Фонду Дж. и К. Макартуров за финансовую поддержку издания сборника.

Мы надеемся, что наши усилия были не напрасны и исследования социальных систем, которые ведутся мировой наукой, принесут большую пользу в поиске ответов на вопросы, стоящие сегодня и перед Россией.

Г. ЭСПИН-АНДЕРСЕН

СНОВА НА ПУТИ К ХОРОШЕМУ ОБЩЕСТВУ?¹

Настоящая работа представляет собой первую главу книги под редакцией Г. Эспин-Андерсена «Зачем нам новое государство благосостояния?» (2002). Мы живем в эпоху, когда соперничающие силы вновь предлагают свои проекты «хорошего общества». По мере усиления взаимозависимости и интеграции европейских стран призывы к перестройке системы социального обеспечения неизбежно становятся более глобальными и межгосударственными. И во всей Европе дальнейшая работоспособность существующей доктрины государства всеобщего благосостояния оказалась под вопросом. В работе обсуждаются предпосылки создания новой и более реалистичной модели социального обеспечения, принципы социальной справедливости, ставится вопрос о пересмотре общественного договора. По мнению авторов, стратегия инвестиций в социальную сферу будет эффективной лишь при выполнении таких условий, как минимизация бедности и наличие гарантированного дохода. Отдельное внимание в работе уделяется вопросу поиска адекватной методологии — такой, которая фокусировалась бы на динамических аспектах ситуации.

Длительный процесс развития западных государств всеобщего благосостояния отмечен двумя характерными чертами. Во-первых, мы видим, что продолжительные периоды консолидации и медленных институциональных изменений прерываются двумя эпохами интенсивного реформирования. Последние десятилетия XIX в. отмечены всплеском социальных реформ; в 1930–1940-х гг. возникла вторая, не менее значимая волна преобразований режима социальной политики. По большому счету современные государства всеобщего благосостояния суть не что иное, как итог развития послевоенной доктрины «социально ответственного капитализма»² — хотя начавшееся в 1970-х гг. в Скандинавских странах смещение в сторону сферы соци-

¹ Предлагаемый читателю текст представляет собой первую главу из книги: *Esping-Andersen G. (ed.). Why We Need a New Welfare State? — NY: Oxford University Press, 2002. Ch. 1 «Towards the Good Society, Once Again?»*. P. 1–25. Перевод Е. Б. Головлианиной под науч. ред. О. В. Синявской. Печатается по: *Эспин-Андерсен Г. Снова на пути к хорошему обществу? // SPERO. Социальная политика: экспертиза, рекомендации, обзоры. 2006. № 5. С. 7–32. Переведено и опубликовано с любезного разрешения автора.*

² Понятие «welfare capitalism» описывает появившиеся на рубеже XIX–XX вв. практики работодателей крупных предприятий предоставлять своим работникам дополнительные социальные услуги, включая неденежные компенсации (оплату больничных листов, медицинских страховок, пенсий и пр.), а также услуги по дополнительному обучению и переподготовке, спортивные команды и клубы для общения. Мы полагаем, что русский термин «социально ответственный капитализм» наиболее точно отражает суть данного явления. — *Прим. науч. ред.*

альных услуг и «активации» может стать третьей попыткой капитальной реконструкции режима.

Во-вторых, для большинства исторических сдвигов режима характерно усиление идеологической конкуренции между соперничающими концепциями «хорошего общества». Реформы конца XIX в. столкнули защитников «старого режима» (абсолютистов, зачастую антикапиталистически настроенных) с либералами, а порой и с христианскими реформистами. Германия Бисмарка, Великобритания Дизраэли, Италия Джолитти не просто нуждались в безотлагательных социальных улучшениях; правильнее будет сказать, что на карту был поставлен вопрос строительства наций. В начале второго периода реформ были предложены новые проекты «хорошего общества», но на этот раз уже другой группой политических игроков. Странников авторитарного режима осталось очень мало, так что соревнование теперь шло между либералами, социально ориентированными католиками и социал-демократами. Многообразие современных моделей системы социального обеспечения есть результат компромиссных решений, сложившихся в этот период³.

Некоторые страны, в частности США и все в большей степени Великобритания, поощряют индивидуализм и [свободные] рынки, при этом государство благосостояния выступает как слабый и второстепенный игрок. В Скандинавии приветствуются социальная демократия, универсализм, эгалитаризм и всеобъемлющее социальное гражданство⁴. Третья модель сочетает социальное страхование с корпоративистскими, а также нередко с социально-католическими традициями субсидиарности, распространенными в континентальной и особенно в Южной Европе. В каждом случае мы имеем дело не просто с техническими решениями проблемы социальной безопасности, но и с претензией на разрешение «социального вопроса» и устранение классового неравенства. В этом смысле репертуар политики — в отличие от ее претензий, сути и дизайна — везде примерно одинаков: это расширение массового образования как способ уравнивать возможности и устранить унаследованные привилегии; система поддержания уровня доходов как средство выровнять условия жизни и ликвидировать социальные риски на протяжении жизненного цикла.

³ Отличный исторический анализ эволюции государства всеобщего благосостояния см. в работах: [Rimlinger, 1971; Flora, Heidenheimer, 1981; Alber, 1982; Ferrera, 1993]. Исследование различных форм режимов социальной политики см.: [Esping-Andersen, 1990, 1999].

⁴ Понятие «социальных прав» [social rights] и вытекающее из этого «социальное гражданство» [social citizenship] введены в научный оборот английским социологом Т. Х. Маршаллом в 1950 г. в его книге «Гражданство и социальный класс» [Marshall T.H. Citizenship and Social Class. — Cambridge: Cambridge University Press, 1950]. Согласно Маршаллу, в современных обществах понятие гражданства включает в себя три компонента — гражданские, политические и социальные права и свободы. Социальное гражданство — как поздняя и наиболее высокая ступень развития прав граждан — включает в себя права на образование, гарантированный достойный уровень жизни и т. п. — *Прим. науч. ред.*

НОВЫЙ ВЫЗОВ СИСТЕМЕ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

Мы живем в эпоху, когда соперничающие силы вновь предлагают свои проекты «хорошего общества». Многие говорят о близости еще одной исторической смены режима социальной политики. Происходит революция в демографическом и семейном поведении, вызванная распространением среди женщин концепции личной независимости и карьерного роста на протяжении всей жизни. Вступление в брак становится в меньшей степени следствием экономической необходимости и в большей — вопросом личного выбора. Это означает также появление множества новых, значительно менее устойчивых типов домохозяйств и семей. Все меньше вероятность того, что большинство детей проведет детство с обоими родителями. Все это свидетельствует о росте личной свободы выбора, но также незащищенности и риска.

Мы находимся в центре экономических потрясений, появления интегрированного глобального порядка, который очень сильно отличается от порядка, господствовавшего во времена наших дедушек. Технологические преобразования и преобладание занятости в сфере услуг значительно меняют структуру социальных рисков, создавая совершенно новые группы победивших и проигравших членов общества. В эпоху социально ответственного капитализма промышленные рабочие и низкоквалифицированный персонал, как правило, могли надеяться на получение достойно оплачиваемой стабильной работы. В XXI в. — уже нет. Основные требования к тем, кто хочет жить обеспеченно и уверенно, одновременно и растут, и изменяются. Люди, не обладающие достаточными навыками или культурными и социальными ресурсами, могут быстро скатиться к образу жизни, характеризующемуся низкой оплатой труда, безработицей и случайной занятостью. Популярность темы социального исключения во многом является эхом дебатов 1930-х гг. о «социальном вопросе».

Формирующаяся экономика услуг потенциально дуалистична. Хотя основной сдвиг происходит в сторону создания рабочих мест для квалифицированных специалистов, может возникнуть и рынок низкооплачиваемых, рутинных услуг. Это особенно вероятно, если неравенство в заработках продолжит углубляться. Компромисс найти непросто, так как наиболее вероятной альтернативой рынку низкооплачиваемых рабочих мест является массовая безработица⁵. Поэтому обладатели недостаточного человеческого капитала столкнутся либо с низкой зарплатой, либо с безработицей. Станет ли их уделом социальное исключение или случайная занятость на протяжении всей жизни — это, мы подчеркиваем, не предопределено. Дуалистичность постин-

⁵ Недавний обзор этой ключевой дилеммы см. в: [Scharpf, Schmidt, 2000; Esping-Andersen, 1999].

дустриальной структуры занятости не превратится в постиндустриальную классовую пропасть, если — и это важное «если» — наше общество сумеет гарантировать защиту от пожизненного пребывания в подобной ловушке. Для этого нужна система, дающая широкие возможности для мобильности. Возможно, потребуются и другие меры, поскольку углубление индивидуального неравенства может увеличить неравенство домохозяйств. Брачные союзы по-прежнему объединяют людей с близким социально-экономическим статусом, и, следовательно, в постиндустриальном обществе победители и проигравшие будут группироваться в отдельных домохозяйствах.

По-видимому, все это знаменует собой очень важный и парадоксальный поворот исторических событий. Традиционные классовые границы исчезают — вероятно, в большей степени вследствие структурных изменений, а не как результат эффективности проводимых социальных программ. Как утверждают многие социологи, это может свидетельствовать о том, что классовая принадлежность отныне не имеет значения⁶. Парадокс заключается в том, что классовые различия становятся менее заметными, однако их значимость, несомненно, возрастает. В наукоемких экономиках жизненные шансы человека будут зависеть от его способности к обучению и объема накопленного человеческого капитала. Наверняка установлено, что сейчас влияние человеческого капитала столь же значимо, как и в прошлом, — особенно если учитывать развитие познавательных способностей и образовательную подготовку⁷.

Несомненно, в послевоенный период государства всеобщего благосостояния добились успехов в выравнивании условий жизни, однако не было исполнено обещание сделать возможности [людей] не зависящими от социального происхождения и врожденных недостатков. Каждому, кто лишен идеологических пристрастий, должно быть очевидно: развитые страны в XXI в. не могут позволить себе не быть эгалитарными. Тут неизбежно затрагиваются основные вопросы социальной справедливости. Однако следует отметить, что равенство возможностей и жизненных шансов становится также обязательным условием эффективности. Человеческий капитал — это наиболее значимый ресурс, необходимый для создания динамичной и конкурентной экономики знаний. Мы стоим перед лицом огромного демографического дисбаланса, связанного со снижением численности когорт трудоспособного возраста, и для поддержки пожилых нам следует максимизировать производительность труда молодежи. Наконец, вполне очевидно, что ни одна страна не будет стремиться к дуалистическому или тем более поляризованному сценарию будущего — с «островками виртуозного мастерства в океане невежества».

⁶ Яркие примеры см. в: [Bell, 1976; Clark, Lipset, 1991].

⁷ См., например: [Shavit, Blossfeld, 1992].

НОВЫЕ ПРОЕКТЫ РЕФОРМЫ

Во всей Европе дальнейшая работоспособность существующей доктрины государства всеобщего благосостояния оказалась под вопросом. Тому есть две причины. Во-первых, в неблагоприятных демографических и экономических условиях сложно сохранить существующие системы социальной защиты. Во-вторых, они все больше устаревают и все менее годятся для борьбы с надвигающимися трудностями; они скорее затрудняют, нежели стимулируют рост занятости и конкурентоспособность наукоемких экономик. К тому же эти системы не соответствуют новым социальным рискам и потребностям, которые, возможно, окажутся гораздо значительнее прежних. На этом фоне появляются новые политики и проектировщики системы социального обеспечения, призывающие к серьезному изменению режима.

В 1980-х гг. либертарианцы и неолибералы, которые до того десятилетиями отмалчивались в стороне, заявили о необходимости пересмотра модели. Их проект, сложившийся во многом под влиянием идей Ф. Хайека, предполагал возврат к суровому индивидуализму, дерегулирование и приватизацию системы социальной защиты. Они даже верили, что их рецепты ослабят классовое неравенство, поскольку полагали именно раздутый бюрократический аппарат и избыточное регулирование причинами социальной сегментации и воспроизводства бедности⁸. Если бы рынкам позволили свободно развиваться, исчезли бы непреодолимые барьеры для личной инициативы и мобильности. За неочевидным исключением Великобритании, Новой Зеландии и США, неолиберальный проект «хорошего общества» оказался непривлекателен для большинства рядовых граждан и даже для их выборных представителей. Проекты неолибералов редко реализовывались на практике — даже там, где горячо одобряли их идеологию [Pierson, 1994]. Очевидно, неолиберальная модель оказалась чересчур радикальной даже для большей части европейских правых.

«Третий путь»⁹ 1990-х гг. обозначил появление еще одного грандиозного рецепта постиндустриального «хорошего общества». Эта доктрина, несомненно, более соответствовала настроениям времени, во многом благодаря сохранению наиболее убедительных и популярных аспектов неолиберализма (включая акцент на личной ответственности и необходимости более конкурентной структуры вознаграждений), дополненных

⁸ Возможно, самым недвусмысленным образом высказался Ч. Мюррей [Murray, 1984].

⁹ В современном дискурсе под понятием «Третий путь» [Third Way] понимается политэкономическая доктрина, выступающая альтернативой как чистому рыночному капитализму либералов, так и экономической модели, по образцу скандинавских социал-демократических обществ благосостояния или немецкой социальной рыночной экономики, с масштабным государственным регулированием и высокими налогами. Этим термином обозначают политику «новых левых» — британских лейбористов под руководством Т. Блэра, американских демократов в период президентства Б. Клинтона, немецких социал-демократов под руководством Г. Шредера и др., — направленную на дерегулирование, децентрализацию и снижение налогового бремени, включая сокращение государственных социальных расходов. — *Прим. науч. ред.*

сопутствующей ответственностью государства. В отличие от крайне прозрачного неолиберализма, концепцию «Третьего пути» часто называют «голым королем»: она действительно остается обманчиво неопределенной и обобщенной, но, если попытаться сопоставить ее масштабные цели и немногие реально проведенные мероприятия, то общие контуры все-таки проявляются.

Первое и самое главное: проект предлагает резкий разрыв с прошлым. Идея состоит в том, что обеспечивать благополучие членов общества следует не путем подчинения и регулирования рынков или оттеснения их на второй план; необходимо адаптировать и поддерживать граждан, готовя их к самостоятельному достижению благополучия в рамках рынка. По сути, эта определяемая сферой предложения политика нацелена на обеспечение граждан всем необходимым для личного успеха. Поэтому основными стратегиями выступают профессиональная подготовка и обучение на протяжении всей жизни. Предполагается, что порождаемые рынком социальные риски и классовое неравенство можно преодолеть, если проводимая политика обеспечивает всем равные условия для конкуренции.

НА ПУТИ К НОВОЙ ЖИЗНЕСПОСОБНОЙ СИСТЕМЕ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ В ЕВРОПЕ?

Пожалуй, не будет преувеличением сказать, что предложенная британскими лейбористами концепция «Третьего пути» была весьма холодно принята в остальных европейских странах. Когда неопределенные лозунги обрели некую степень конкретности, стало ясно: предложение не ново или же воспринимается как спорное. Например, многих смущает восторженное и, по их мнению, наивное отношение к рынку. Кроме того, в Великобритании переход от универсального социального обеспечения к адресной (т. е. основанной на проверке доходов) помощи продолжился и в 1990-е гг., когда лейбористы пришли к власти, а это резко противоречит основным принципам социального обеспечения, принятым в большинстве европейских стран.

Социал-демократам Северной Европы хорошо знаком этот акцент на вовлечении населения в экономическую деятельность (активации) и расширении возможностей человека. Именно такая политика десятилетиями проводилась в Дании и особенно в Швеции. Как полагают многие критики, «Третий путь» — это не более чем очень запоздалое открытие британцами принципов североевропейской социал-демократии.

«Третий путь» критикуют за неоправданную избирательность в имствовании социал-демократической политики. Во-первых, наивно и че-

ресчур оптимистично думать, будто активация способна *заменить* традиционные способы поддержания уровня доходов; хуже того, чрезмерное внимание к активационным мерам может снизить эффективность политики. Мы полагаем (и в этом заключается наша основная идея), что стратегия инвестиций в социальную сферу будет эффективной *лишь при выполнении таких условий*, как минимизация бедности и наличие гарантированного дохода. Во-вторых, активационная политика «Третьего пути» постепенно сводится к проведению коррективных мер наподобие обучения взрослых и помощи в трудоустройстве. Согласно нашему другому важному выводу, коррективная политика будет эффективна только в том случае, если ее адресаты уже обладают необходимыми навыками и мотивацией. Нетрудно показать, что по-настоящему эффективная и устойчивая стратегия инвестиций в социальную сферу должна быть основана на превентивной политике.

Может показаться, что эта работа содержит полностью законченный проект некоей «новой системы социальной политики». Предвосхищая обвинение в претенциозности, отметим, что мы предлагаем читателю не завершенное здание, и тем более не величественный храм. Мы также не претендуем на то, чтобы предложить политику, *решающую все проблемы* раз и навсегда. За рамками анализа остаются важные элементы социальной политики, в частности, вопросы здравоохранения. И все же мы верим, что наша работа станет вкладом в создание новой и более реалистичной модели социального обеспечения. Мы собираемся предложить лишь частные решения, совокупность строительных блоков. Первым из них станет разработка более эффективной методологии исследования.

ПОТРЕБНОСТЬ В МЕТОДЕ

Как правило, при проведении политики не удается избежать постановки краткосрочных целей, а также разделения ее на элементы и специализированные области. Явное предпочтение отдается коррекции существующих практик — вместо того, чтобы попытаться полностью перестроить систему. К тому же слишком часто используется то, что можно назвать статической методологией: актуальные проблемы выявляются на основе анализа сегодняшней ситуации (например, сколько людей живут ниже черты бедности, сколько пожилых нуждаются в помещении в дома престарелых, сколько детей не посещают школу?).

Одномоментные оценки могут быть довольно верными для очень стабильного общества. Они начинают затруднять выработку политики, если общество стремительно изменяется — как это происходит сейчас. Фрагментарные и статичные оценки не помогут создать новую модель социальной

политики для XXI в. Искомый метод должен удовлетворять трем условиям: давать обоснованные прогнозы; объединять фрагменты в целостную картину (в конце концов, нас интересует здание, а не отдельные окна или двери); учитывать динамику жизненных шансов граждан.

Последний критерий требует более тщательного рассмотрения. Главной задачей социального обеспечения является не столько оценка числа людей с низкой зарплатой и низкой жилищной обеспеченностью в определенный момент времени, сколько определение численности тех, у кого с наибольшей вероятностью и в дальнейшем будут низкая зарплата и плохие жилищные условия. Наше общество, скорее всего, не сможет оградить некоторых людей в определенные периоды их жизни от болезней общества. Это не столь ужасно, как кажется, поскольку болезни общества не всегда являются социальной проблемой. Например, низкооплачиваемые рабочие места могут играть положительную роль, обеспечивая вход на рынок труда для молодежи и недавних иммигрантов. *Первостепенной задачей становится предотвращение трансформации болезней общества в постоянные, устранение ловушек социального исключения и недостатка возможностей, влияющих на жизненные шансы человека в целом.*

Поэтому нам необходима диагностическая методология, в которой основное внимание уделяется динамическим аспектам. В данной работе мы исходим из того, что такой мощный инструмент существует: это концепция жизненного цикла. Во-первых, она позволяет объединить фрагменты, поскольку благополучие или неблагополучие на одном этапе жизненного цикла часто напрямую связано с предшествующими событиями в жизни человека (и может воздействовать на его благополучие в дальнейшем). Бедность в пожилом возрасте обычно является результатом неблагоприятной трудовой биографии или смерти супруга. В свою очередь, случайная занятость обычно сильно коррелирует с недостаточным уровнем образования, который, как известно, определяется условиями, в которых прошло детство. Во-вторых, как говорилось выше, только в рамках концепции жизненного цикла удастся разделить ситуативные (возможно, не имеющие последствий) и долгосрочные негативные факторы. В-третьих, эта методология действительно помогает заглянуть в туманное будущее. Зная многое о сегодняшних молодых когортах, мы можем вполне обоснованно предсказывать положение завтрашних родителей, работников или получателей социальной помощи. Например, имеющиеся сведения о спросе на труд позволяют предположить, что молодые люди, не имеющие среднего образования, через десять лет окажутся запертыми в низкооплачиваемом сегменте рынка труда. Принимая во внимание проводящиеся пенсионные реформы, основные результаты которых проявятся 30–40 лет спустя, столь же допустимо полагать, что примерно к 2050 г., по достижении пенсионного возраста, эта группа столкнется с трудностями в получении социального обеспечения.

ПРИНЦИПЫ СОЦИАЛЬНОЙ СПРАВЕДЛИВОСТИ

Вторым необходимым строительным блоком является установление основных правил принятия решений и выделения приоритетов. Каждому, кто одолел вводный курс экономики, известно: повышение экономической эффективности оправдано лишь в случае роста общего благосостояния. Повышение эффективности через достижение равновесия в условиях свободного, конкурентного рынка составляет сильную сторону неолиберального видения «хорошего общества». Недоверие к нему большинства европейцев связано с вопросом социальной справедливости, и, несомненно, именно это решило судьбу неолиберального проекта. Европейские государства всеобщего благосостояния придерживаются различных моделей солидарности, но во всех случаях имеет место основополагающая приверженность базовому принципу социального гражданства — совместному принятию социальных рисков.

Существование государства всеобщего благосостояния предполагает наличие общественного договора с гражданами. Вплоть до настоящего момента этот принцип был одним из решающих в судьбе нескольких поколений. Вот почему это в высшей степени институционализированный контракт, который может стать препятствием для любой реформы. По данным многочисленных исследований установок, существующая система социального обеспечения остается весьма популярной¹⁰. И, как показывают недавние попытки реформирования (особенно пенсионной системы), большинство граждан выйдут на улицы с протестами и откажут в поддержке тем политическим партиям, которые попытаются изменить правила игры. Мы должны быть уверены, что каждый новый вариант общественно-го договора не противоречит господствующей норме справедливости. Это означает, что определены основные права и принципы реципрокности, а также сформулировано, какие требования граждане могут законно предъявлять к обществу. И, используя выражение Г. Саймона, это также означает определение нашего коллективного наследия и принципов его распределения. Вкратце перечислим, какие принципы солидарности мы хотим реализовать.

Текущая политика обычно являет собой смесь принципов справедливости. Приоритет отдается группам, которые могут быть жертвами, неуспешными или уязвимыми. Чтобы добиться большей социальной помощи детям, достаточно напомнить об их невинности. Часто ссылаются и на условия улучшения эффективности по Парето — перераспределение ресурсов, изменяющее статус-кво, допустимо только тогда, когда благосостояние по крайней мере одного человека повысится, не ухудшая тем самым

¹⁰ На эту тему недавно опубликован сравнительный обзор: [Svallfors, Taylor-Gooby 2001].

положение других людей. Ни один из этих принципов не может лежать в основе принятия долгосрочных и способствующих формированию солидарности решений. Принципы Парето часто не согласуются с политикой государства всеобщего благосостояния. Если государство начнет помогать миллионерам, то большинство граждан сочтут это несправедливым, даже если непосредственно никто не пострадает. Как показывает пример США, простое перераспределение благ в пользу жертв и дискриминированных быстро приведет к нарастающей конкуренции за право считаться жертвой.

Сильное и устойчивое чувство солидарности основано на принципе социальной справедливости, согласно которому выгода одного одновременно выгодна всем, и благополучие общества зависит от благополучия его граждан. Правые отстаивают крайний вариант этого принципа, осуждая получателей социальной помощи, поскольку большинство граждан не в состоянии понять, как более щедрые пособия (скажем, одиноким неработающим женщинам с маленькими детьми) могут улучшить общественное (т. е. их *собственное*) благополучие. Акцент «Третьего пути» на активации встречает сравнительно меньше возражений — до тех пор, пока реципиенты также обязуются вносить свой вклад. Принцип совпадения личного и общественного благополучия мог бы рассматриваться как окончательный критерий социальной справедливости. Но, отдельно взятый, он явно очень неэффективен и потенциально опасен. Производимая в нем *подмена понятий* зачастую неосуществима или необоснованна.

Потребность в более жестком критерии справедливости вызвана ростом неопределенности, сопутствующим масштабным изменениям в обществе. Конечно, социальных рисков стало больше, и заметно меняется их распределение. Группы, чье положение раньше было надежным, сейчас больше всех рискуют потерять работу — например, обычные промышленные рабочие. Молодые семьи с детьми также становятся уязвимее. Вообще говоря, когда общество изменяется, граждане *воспринимают* свое положение как менее прочное и поэтому могут избегать принятия рисков. Когда человек просто не знает, станет ли лично он жертвой социального риска, он, скорее всего, предпочтет критерий справедливости Роулза¹¹. В соответствии с принципом максимизации, избегающий риска рациональный гражданин предпочтет эгалитаризм и согласится с изменением статус-кво, только если он уверен, что благополучие слабейших не окажется под угрозой.

Европейские споры о социальном обеспечении близки к этике Роулза в том, что отдают приоритет социальному включению и сокращению неравенства как необходимым компонентам любой стратегии стимуляции

¹¹ Здесь я использую концепцию Дж. Роулза в более широком смысле, чем изначально предполагалось. Посвященное близкой теме исследование О. Кангаса [Kangas, 2000] показало, что рационально избегающие риска избиратели, оказывающиеся перед выбором между существующими моделями социального обеспечения, скорее всего, выберут модель скандинавского типа.

экономической конкурентоспособности. Иными словами, мы используем принцип Роулза, поскольку он хорошо согласуется с представлениями, господствующими в европейских государствах всеобщего благосостояния.

СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ КАК ИНВЕСТИЦИИ В СОЦИАЛЬНУЮ СФЕРУ

В системе национальных счетов различают текущее потребление и инвестиции, но применительно к обществу этого не делают — за исключением редких случаев типа постройки больниц. Социальные расходы обычно считаются непродуктивным, не дающим отдачи потреблением продукта, произведенного другими. Однако теория человеческого капитала предлагает удачную теоретическую схему для пересмотра подобной практики. Сегодня большинство людей согласится с тем, что расходы на образование приносят пользу, так как они (возможно) повышают производительность труда граждан; но следует продвинуть логику этого утверждения дальше.

Мы утверждаем, что ревизованная семейная политика, в частности та, которая ориентирована преимущественно на детей, должна рассматриваться как осуществление инвестиций в социальную сферу. Поскольку доказано, что способности и мотивация к обучению зависят прежде всего от экономических и социальных условий детства, то меры по обеспечению благополучия детей следует считать инвестициями, которые не менее — или более — важны, чем инвестиции в образование. Способности, развитые на начальном этапе обучения, позднее принесут личную выгоду, поскольку они совершенно необходимы для получения образования, обучения на протяжении всей жизни или для возможного коррективного вмешательства на определенном этапе жизни. Они приносят и социальные дивиденды, потому что необходимо компенсировать все меньшую численность будущих поколений работников их большей производительностью.

Применим ту же логику к двум другим ключевым областям системы социального обеспечения, нуждающимся в реформировании. Политику гендерного равенства не следует рассматривать просто как уступку требованиям женщин. Если общество не сумеет устранить противоречие между материнством и занятостью, то исчезнет наиболее эффективная защита от детской бедности — ситуация, когда мать ребенка работает. Мы столкнемся также с масштабным сокращением численности рабочей силы или, напротив, со снижением рождаемости. А поскольку теперь женщины обычно образованнее мужчин, мы впустую потратим их человеческий

капитал. Гендерное равенство является центральным связующим элементом любого положительного постиндустриального равновесия. Низкое качество жизни работника становится препятствием по мере того, как мы ориентируем стратегию социального включения на повышение занятости. Неустойчивая, ведущая к стрессам «плохая» занятость очень негативно отзывается на семьях и детях; «плохие» рабочие места превращаются в ловушки для низкоквалифицированных, где работники быстро утрачивают способности к обучению. Если мы ориентируем нашу стратегию на модель обучения на протяжении всей жизни, то необходимы также инвестиции в улучшение условий труда.

Многое из того, что называется социальной защитой детей, молодежи и семей, или того, что мы называем политикой «в интересах женщин»¹² [women-friendly policy], представляет собой смесь «потребления» и «инвестиций». Известно, что четко разграничить их трудно, а порой невозможно. Однако потребность в пересмотре практики ведения социальных счетов растет с каждым годом по мере приближения к развитой системе наукоемкого производства.

ПЕРЕСМОТР СИСТЕМЫ ПЕНСИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

Используя стандартные статические оценки социальной политики, легко прийти к выводу о взаимной противоречивости интересов молодежи и пожилых. Пожилых гораздо больше, и они могут лоббировать свои интересы, тогда как у детей даже нет права голосовать. Поэтому многие опасаются, что выигрыш пожилых окажется непропорционально велик. Такая точка зрения не особенно плодотворна в разрешении надвигающейся проблемы старения населения. Если вместо этого опираться на концепцию жизненного цикла, то картина совершенно изменится. Начнем с сегодняшних пенсионеров, которые в среднем, без сомнения, получают значительную социальную поддержку и гарантированные доходы. Происходит ли это из-за чрезмерной щедрости государства? Отчасти так, но настоящая причина в том, что сегодняшние пенсионеры были основными бенефициариями послевоенного бума полной занятости, что позволило им накопить значительные средства. По большей части этим объясняется благополучие пожилых, вне зависимости от получаемых ими пенсий, государственных или частных. Посмотрев на поколение наших дедушек, мы увидели бы совершенно иной уровень обеспеченности пенсионеров, во многом близкий к бедности. В 1950–1960-х гг. размеры государственных пенсий оставались

¹² Речь идет о политике преодоления конфликта между занятостью женщины и рождением детей, составляющими такой политики являются эгалитаризм и активная политика на рынке труда. — *Прим. пер.*

незначительными. Но основной причиной стало то, что жизнь этих людей как поколения была чрезвычайно бедной: трудовой путь тех, чья молодость пришлось на период Первой мировой войны, определялся Великой депрессией и Второй мировой войной.

Воспользуемся той же логикой жизненного цикла поколения применительно к сегодняшней молодежи. Что можно сказать об их обеспеченности после выхода на пенсию? Ожидает ли их судьба наших дедушек или же более счастливое будущее, как у наших родителей? Если в будущем не удастся снизить масштабы социального исключения, то можно держать пари, что многих ждет первый вариант. Это возвращает нас к оулзовской проблематике [справедливости]. В ситуации усиливающейся неопределенности приоритет при проведении политики должен быть отдан наиболее уязвимым группам. Другими словами, обновленная модель социальной политики удовлетворяет базовому критерию справедливости только в случае предоставления соответствующих гарантий пенсионного обеспечения. По мере увеличения продолжительности жизни растут и риски выраженной нетрудоспособности, что делает необходимыми гарантии ухода за пожилыми.

Мы также возвращаемся непосредственно к вопросам эффективности. Чтобы создать более динамичную и преуспевающую экономику, граждане должны быть готовы разделить риски, и это должно делаться в условиях массовой неопределенности. Картина бедности пожилых на протяжении, скажем, будущих двадцати лет не побудит к принятию рисков группу нынешних 25-летних, которым предстоит зарабатывать себе на достойную пенсию еще в течение 35–40 лет.

Старение населения объединяет вопросы эффективности и социальной справедливости в тот момент, когда нам необходимо решить, как распределить бремя дополнительных расходов. Если мы сохраним исключительно распределительную пенсионную систему с установленным размером выплат [benefit-defined PAYG], дополнительная нагрузка по большей части ляжет на плечи людей в трудоспособном возрасте. Это означает повышение налогов на оплату труда и как возможный результат повышение уровня безработицы среди молодежи и низкоквалифицированных работников. Если же мы перейдем к пенсионной системе с установленным размером взносов [contribution-defined], то бремя будут нести сами пожилые.

ТРИ ИСТОЧНИКА БЛАГОСОСТОЯНИЯ

Основной вопрос для каждого, кто стремится создать новую систему социального обеспечения, — как разделить [ответственность за] формирование благосостояния [welfare production]. Для этого необходимо решить, как распределять обязанности между рынками, семьями и государством.

Рынки — основной источник благосостояния для большинства граждан на протяжении большей части их взрослой жизни, поскольку занятость является главным источником доходов и значительная часть благ покупается на рынке. Сети родственного обмена, представленные семьями, традиционно выступают другим важным источником благополучия и стабильности, в частности в плане услуг по уходу, а также материальной поддержки. Обеспечение благосостояния силами семей остается весьма распространенным, особенно в Южной Европе. Участие государства в формировании благосостояния, конечно, выражается не в купле-продаже и не в реципрокном [обмене благами], а в «общественном договоре» о перераспределении, отражающем некоторую форму коллективной солидарности. Каждый из этих трех источников благосостояния взаимосвязан с другими¹³. Семья, как и государство, теоретически может смягчать провалы рынка; аналогично рынок (или государство) может компенсировать провалы семьи. Острый кризис или дефицит благосостояния возникает тогда, когда ни один источник не в состоянии компенсировать «провалы» двух других.

Некоторые граждане неизбежно попадут в ситуацию «провала» всех трех источников. На самом деле ни один режим социальной политики, сколь бы амбициозны ни были его цели, не может предотвратить все неприятности. Однако вот что вызывает беспокойство: в современных обществах с «провалом» всех трех источников сталкиваются все больше и больше граждан. Пользуясь словами Ч. В. Миллса [Mills, 1956], можно сказать, что в результате частные заботы становятся общественными проблемами.

Любое решение о распределении обязательств по формированию благосостояния должно учитывать два основных аспекта. Первый, самый простой, состоит в тщательной постановке диагноза «провала». Благодаря экономистам сформировалась давно существующая и хорошо зарекомендовавшая себя традиция выявления провалов рынка. Но применительно к провалам семьи такой традиции нет, во многом из-за того, что их часто не замечают. Кроме того, способность семьи компенсировать социальные проблемы и предоставлять необходимый уход ухудшают два обстоятельства. С одной стороны, появляется множество новых рисков (например, болезнь Альцгеймера), требующих недоступной для семьи интенсивности ухода за больным. С другой стороны, семьи становятся все менее устойчивыми, и им не хватает рук для заботы о несамостоятельных членах семьи.

Второй, гораздо более важный аспект связан с возможными побочными эффектами передачи ответственности за обеспечение благополучия какому-либо из источников. Конечно, имеется обширная литература по вопро-

¹³ Четвертым источником является «третий сектор»; однако там, где он играет решающую роль, результаты напоминают работу рынков или правительства — в зависимости от финансовой основы. Обсуждение см. в: [Esping-Andersen, 1999].

сам моральных рисков и негативных мотивационных эффектов, вызываемых участием государства в формировании благосостояния. К сожалению, гораздо меньше известно о побочных эффектах участия семей в этом процессе. Но мы все чаще учитываем, что традиционные обязанности по уходу за членами семьи ограничивают возможности женщин на рынке труда, также есть свидетельства того, что типичное для Южной Европы «семейное» решение проблемы молодежной безработицы не идеально, так как отдалает момент обретения независимости, выхода на рынок труда и создания семьи.

Слишком часто наше внимание заикливается на действиях государства. Следует ли ему наращивать, сокращать или изменять характер своего участия? Это приводит к ошибкам в анализе, поскольку любая трактовка обязательств государства оказывает побочное воздействие на рынки и семьи. Если, например, будет решено не развивать государственную систему услуг по уходу за пожилыми, то получат ли рынки и (или) семьи соответствующую компенсацию? Реальное благосостояние определяется взаимодействием трех его источников. Если один источник оказывается неэффективным, возможны два варианта: или ответственность перекладывается на два оставшихся источника, или увеличивается число нерешенных проблем социального обеспечения. При разработке социальной политики необходимо задаться вопросом о том, *может ли* семья, рынок или же государство взять на себя социальные обязательства, а затем выбрать наиболее *приемлемый* источник.

Неолибералы заявляют о превосходстве рынков (и обычно не принимают во внимание семьи), тогда как для консерваторов предпочтительна социальная ответственность семей и местных сообществ. Социал-демократы неизменно тяготеют к коллективным решениям, поскольку опасаются, что формирование благосостояния в рамках и семьи, и рынка будет недостаточным и приведет к усилению неравенства. Такое разнообразие мнений может многое сказать о том, какое институциональное решение будет эффективно или неэффективно для достижения любой конкретной цели политики социального обеспечения. Решение о том, как распределить обязательства между тремя сторонами треугольника благосостояния, ученые называют выбором между альтернативными *режимами социального обеспечения*. В конечном счете именно этот выбор мы должны сделать.

СХОЖИЕ ВЫЗОВЫ ДЛЯ РАЗНЫХ РЕЖИМОВ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

По большому счету, во всех европейских странах риски, потребности и опасности примерно одинаковы. Везде усиливается создаваемое рынками неравенство и происходят схожие демографические изменения. Но столь же верно и то, что сближающимся проблемам постиндустриальных обществ

противостоят очень разные национальные системы социального обеспечения. В зависимости от сильных и слабых сторон, присущих каждой системе, это ведет к неизбежным различиям в их способности эффективно реагировать на новые риски. В свою очередь, их сила и слабость зависят от того, какова конфигурация трех источников формирования благосостояния, но также и от институциональных характеристик *государственных* программ социального обеспечения.

Скандинавские страны

Скандинавская модель социального обеспечения уникальна в том, сколь важная роль в ней отводится государству. В этой модели обязательства по социальному обеспечению интенсивно выводились за пределы семьи с двумя целями: во-первых, усилить позиции семей (освобождая их от обязанностей) и, во-вторых, добиться большей личной независимости. Кроме того, эта система интенсивно переносила за пределы рынка удовлетворение потребностей граждан в социальном обеспечении с тем, чтобы свести к минимуму роль рынка в жизни человека. Однако очень важно отметить, что вытеснение рынков из сферы производства благосостояния увязано с усилением политики максимизации занятости и производительности граждан.

Для Скандинавских *государств* всеобщего благосостояния характерен акцент на универсальных гарантиях дохода, «активации» и высокоразвитой системе предоставления услуг по уходу за детьми, инвалидами и пожилыми людьми с ослабленным здоровьем. Массовая система поддержания уровня доходов, выплаты в рамках которой достаточно велики, эффективно препятствует бедности. Она способствует принятию на себя больших рисков и, следовательно, повышает гибкость рынка труда и его способность к адаптации. Политика активации сокращает длительную безработицу, а предоставление семьям услуг по уходу за детьми вдвойне выгодно: женщины могут иметь и детей, и работу, тогда как уровень занятости достигает максимума. Скандинавский режим социальной политики неизбежно дорого обходится государственному бюджету. Но система учета всех затрат «режимов» позволяет показать, что этот режим не самый дорогостоящий. То, за что скандинавы платят в форме налогов, американцы оплачивают непосредственно из своего кармана. Все же, несмотря на удивительно сбалансированные доходные статьи системы, высокая налоговая нагрузка с очевидностью является потенциальной ахиллесовой пятой этой модели¹⁴. Пока что потребность в налоговых поступлениях удовлетворяется благодаря широкой поддержке со стороны средних классов. Но ухудшение

¹⁴ Совокупные социальные расходы (выраженные как доля в ВВП) в Скандинавии не больше, чем в США. Различия заключаются лишь в соотношении государственных и частных расходов [Esping-Andersen, 1999].

состояния датской системы здравоохранения за последнее десятилетие свидетельствует о наличии жестких финансовых ограничений. Как показывает опыт Швеции в период экономического спада 1990-х гг., данная модель полностью зависит от возможностей поддерживать полную занятость населения и экономический рост. Дальнейшее замедление роста и укрепление создаваемых рынком противоречий и неравенства станут серьезным испытанием для скандинавской модели.

Несомненно, скандинавская модель сравнительно неплохо работает в условиях постиндустриальных изменений. За счет освобождения семей от обязанностей по формированию благосостояния [de-familization] модель может целиком задействовать потенциал новой роли женщины на рынке труда. Кроме того, за счет эффективной мобилизации наиболее уязвимых групп, таких как родители-одиночки с маленькими детьми, работники старших возрастов или инвалиды, удастся максимизировать [социальные] включение и сократить до минимума исключение. Наряду с Бельгией скандинавские страны находятся в числе немногих членов ОЭСР, которые сумели свести к минимуму бедность и среди детей, и среди стариков. Их пример показывает, что щедрая помощь пожилым сама по себе не является несовместимой с активной *семейной политикой*. Приближение к полной занятости, в свою очередь, соотносится с более поздним выходом на пенсию и достаточно высокой рождаемостью. Возможно, что немалые успехи в осуществлении инвестиций в превентивную социальную политику — это самый главный урок, преподнесенный Скандинавией.

«Либеральная» модель социального обеспечения

Модель социального обеспечения в Ирландии и Великобритании, как и в США, широко использует рынок как основной источник формирования благосостояния. Это достигается посредством двух стратегий: поощрения индивидуальной заботы о благосостоянии и ограничения обязательств государства по устранению провалов рынка. За заметным исключением национальной системы здравоохранения, господствующая тенденция состоит в отведении государству вспомогательной роли по предоставлению помощи лишь наиболее нуждающимся категориям населения. Это подталкивает средние классы самостоятельно заботиться о своем благосостоянии, тогда как государство стремится ужесточить проверку доходов. Наряду с этим происходит смещение от традиционных пособий по нуждаемости к пособиям, выплачиваемым работающим бедным [work-conditional benefits]¹⁵. Та-

¹⁵ Понятия «work-conditional benefits» и «in-work benefits» описывают новую группу пособий, которые в отличие от традиционных социальных пособий, адресованных незанятым категориям бедного населения, предназначены для низкооплачиваемых работников или семей с такими работниками, а также для бедных семей с детьми, в которых хотя бы один из родителей работает. Поэтому мы перевели эти термины как «выплаты, привязанные к месту работы», и «пособия работающим бедным». — *Прим. науч. ред.*

кой подход считается более эффективным решением двух проблем: частой нехватки адекватных стимулов к труду и расширения низкооплачиваемой занятости. Фактически его можно рассматривать как амортизатор, необходимый при сокращении регулирования рынков труда.

Может показаться, что адресные пособия работающим бедным [in-work benefits] являются более эффективным способом борьбы с социальным исключением, чем, скажем, традиционное социальное страхование. Но далеко не очевидно, так ли это. Если выплаты привязаны к месту работы, то они не помогут гражданам, не имеющим работы. Уточним, что матерям с маленькими детьми необходимы недорогие услуги по дневному уходу за ребенком. Если право на получение пособия определяется проверкой на нуждаемость [needs test], то скорее всего выплаты будут низкими, охват нуждающихся — недостаточным, а зависимость от социальной помощи — значительной. Кроме того, пособия работающим бедным могут создавать нежелательные экстерналии — такие, как тенденция к занижению заработной платы.

Стимулирование частных программ социального обеспечения помогает сбалансировать государственный бюджет, но легко вызывает социальные противоречия и побочные эффекты. Одним из результатов может стать то, что домохозяйства с низкими доходами получают статус граждан второго сорта. Если по-прежнему считать приоритетом равенство, то, судя по очень высоким национальным уровням бедности, система адресной социальной помощи функционирует неудовлетворительно. Более того, бедность особенно распространена среди уязвимых домохозяйств, число которых наиболее быстро растет (например, матери-одиночки, молодые семьи с детьми). И было бы нереалистично считать, что оживление рынка уменьшит число получателей социальной помощи. Например, в Великобритании в 1990-е гг. снижение безработицы не сопровождалось соответствующим снижением числа домохозяйств без работников. Без масштабных инвестиций в семейные службы ловушка низких зарплат, которая прежде всего и является причиной получения социальной помощи, вряд ли исчезнет.

Если главная цель адресности и приватизации состоит в сокращении налогов и государственных расходов, то она отчасти достигнута в Великобритании, особенно применительно к долгосрочным прогнозам пенсионных расходов. Но побочным эффектом является рост расходов домохозяйств на частное страхование, что вряд ли приведет к существенному сокращению общих издержек. Наиболее уязвимое место такой системы состоит в следующем: чем больше граждан полагаются на рынок для обеспечения своего благосостояния, тем сложнее государству увеличивать налоговые поступления, тем менее эффективна проводимая им социальная политика. Стоит государству всеобщего благосостояния хоть немного сократить

объем социальных выплат средним классам, как готовность последних платить высокие налоги начнет снижаться — хотя бы просто потому, что они вынуждены самостоятельно оплачивать частное страхование. Поэтому в будущем может оказаться, что данная модель предлагает слишком ограниченный круг политических альтернатив для разрешения острых социальных проблем.

Модель социального обеспечения континентальной Европы

Большинству, если не всем странам континентальной Европы, свойственна стойкая приверженность традиционной ответственности семьи за благополучие своих членов, наиболее выраженная в Южной Европе и наименее — в Бельгии и Франции. Здесь наибольшее значение придается обеспеченности главного кормильца семьи (мужчины). Смещение в сторону семьи усиливается широким распространением социального страхования.

Связанное с занятостью социальное страхование хорошо защищает тех, кто работает на условиях стабильного пожизненного найма. По этой причине страны, следующие традиции страхования, обычно вводят надежные гарантии и жесткое регулирование занятости. Неудивительно, что рынки труда континентальной Европы систематически оказывались наименее гибкими [Esping-Andersen, Regini, 2000]. Долгосрочная жизнеспособность системы, основанной на принципах социального страхования, однако, все менее очевидна, поскольку предлагаемые ею меры неэффективны в отношении групп, слабо связанных с рынком труда (например, женщины) и в отношении работников с нерегулярной занятостью. Еще хуже то, что социальное страхование не соответствует формирующейся демографической структуре и структуре занятости. Поскольку вступление в стабильную занятость откладывается все дальше, а профессиональные биографии становятся менее стабильными, гражданам будет сложно накопить достаточные средства на пенсионном счете. Для покрытия дефицита в пенсионном обеспечении налоги на оплату труда повышаются, что выталкивает с рынка [труда] молодых и менее производительных работников. Пассивная поддержка доходов в сочетании с надежными гарантиями занятости для мужчин — кормильцев семьи превращается в проблему в условиях усиления нестабильности браков и роста числа нестандартных домохозяйств. Высокая защищенность устойчиво занятых в сочетании с высокими барьерами входа на рынок труда во многих странах привела к расширению пропасти между привилегированными «инсайдерами» и презируемыми «аутсайдерами». Хотя выраженная опора на семью устраняет многие риски социального исключения, она в то же время негативно сказывается на стремлении женщин к экономической независимости. Подобная система социального обе-

спечения парадоксальным образом оказывается главной причиной низкой рождаемости.

Чтобы справиться с этими «нетипичными» рисками, государства всеобщего благосостояния континентальной Европы полагаются на непрерывную поддержку семей или дополнительно ввели в систему социального обеспечения программы помощи в трудной жизненной ситуации, не связанные с уплатой страховых взносов (например, социальные пенсии и различные социальные минимальные гарантии). Очевидно, однако, что социальная политика, в которой слишком велика роль трансфертов, не эффективна в борьбе с социальным исключением. Сейчас в континентальной Европе осознают крайнюю необходимость развития услуг по уходу, особенно за маленькими детьми и лицами пожилого возраста с ослабленным здоровьем. Но узкая налоговая база в сочетании с обременительными обязательствами по пенсионному обеспечению ограничивают финансовые возможности для развития данного направления. Эта модель необычайно беззащитна перед стагнацией занятости и высоким уровнем экономической неактивности. Следовательно, расширение занятости женщин и работников старших возрастов становится необходимым условием для достижения долгосрочной устойчивости.

Однако государства всеобщего благосостояния континентальной Европы оказались в ловушке «высокий уровень социального обеспечения плюс низкая занятость» [«welfare without work»], выбраться из которой очень сложно. В рыночной экономике росту числа рабочих мест мешают высокий уровень минимальной зарплаты и тяжелое бремя страховых взносов, а в секторе государственной службы — жесткие финансовые ограничения. В ситуации недостатка рабочих мест решением стало субсидирование раннего выхода на пенсию, требующее дополнительного увеличения социальных взносов. Инвестирование в меры, помогающие выбраться из этой ловушки (такие как выплаты и услуги, ориентированные на женщин), повсеместно игнорируется или получает мало внимания.

Именно в этом контексте проявляется значимость «голландского чуда». В 1980-х гг. Нидерланды являли собой пример негативных последствий полностью пассивной политики, ориентированной преимущественно на поддержку доходов, с очень низким уровнем занятости женщин и рекордно высокой долей получателей трансфертов. Успех голландского рынка труда зиждется на осуществлении ряда взаимосвязанных мер, включающих прежде всего продолжительное сдерживание [роста] заработной платы и значительное расширение неполной и временной занятости. Это сочеталось с весьма эффективным устранением практики выплаты пособия в течение длительного времени, но без сколько-нибудь заметного снижения размера социальных выплат. Результатом стал впечатляющий рост занятости женщин и числа рабочих мест в секторе услуг.

ОТ НАЦИОНАЛЬНЫХ РЕЖИМОВ К ЕВРОПЕЙСКОЙ МОДЕЛИ?

По мере усиления взаимозависимости и интеграции европейских стран призывы к перестройке системы социального обеспечения неизбежно становятся более глобальными и межгосударственными. Так, нелиберальный проект позиционируется как универсальное решение, а концепция «Третьего пути», хотя она исходно предназначалась для британской аудитории, вскоре приобрела поклонников повсеместно. Сам факт того, что большинство, а то и все европейские страны стремятся к реформированию своих систем социальной защиты, должен стимулировать скоординированные совместные усилия по поиску решений. Этим и объясняется заметное усиление воистину общеевропейских «социальных» дебатов, наблюдаемое в последние годы.

Разумеется, здесь нет ничего особенно нового. В ходе бисмаркианской фазы социальных реформ дебаты, как и сегодня, имели международный характер. Такие разные страны, как Италия и Швеция, бурно обсуждали аргументы «за» и «против» формирующейся немецкой модели. Многие страны, и даже Япония, сознательно подражали политике Бисмарка. Обстановка была столь же, если не более, глобальной, когда Густав Моллер, Франклин Рузвельт и лорд Беверидж начали вторую волну масштабных реформ. Исторический момент, в котором мы находимся, представляется беспрецедентно глобальным. Краткий экскурс в историю показывает, что это не так.

Готовность к созданию общей стратегии в сфере социальной политики на XXI в. до сих пор довольно умеренна, если вообще имеет место. Первый шаг был сделан в период председательства Дании в Европейском союзе, когда началась реализация общей стратегии в сфере занятости и было принято предложение пересмотреть «социальную защиту в качестве фактора производства». Дальнейшим, и более сильным, импульсом стал саммит в Лиссабоне в марте 2000 г., выдвинувший социальную защиту на первое место политической повестки. Как следствие — пункт 7 Ниццкого коммюнике Европейского совета гласит: «Европейская социальная модель с ее развитой системой социальной защиты должна поддерживать переход к экономике знаний. Люди — главный ресурс Европы; они должны быть в центре политики Союза. Инвестиции в людей и формирование активного и динамичного государства всеобщего благосостояния станут определяющими факторами и для места Европы в экономике знаний, и для гарантии того, что появление этой новой экономики не приведет к обострению существующих социальных проблем безработицы, социального исключения и бедности»¹⁶.

¹⁶ The Council of the European Union. Document 14011/00, SOC 462 (Annex).

По-прежнему не обсуждается разработка законченной, согласованной европейской политики реформ, особенно ориентированной на гармонизацию законодательств. Но движение к общим целям под девизом «метода открытого сотрудничества» представляет собой приемлемый — и весьма обещающий — переход государств — членов ЕС от «негативной» к «позитивной» интеграции [Scharpf, 1999]. Не удивительно, что в последние годы активизировался поиск приемлемых для всех и реалистичных целей политики.

Приведенная выше цитата дает первоначальное представление, хотя бы и чрезвычайно общее, о положении, которое скорее всего не вызовет возражений у представителей европейских стран: достижение экономической конкурентоспособности зависит от сохранения привычных социальных достижений и борьбы против социального исключения. Здесь явно прослеживаются роулзовские основания для принятия политических решений. Говоря конкретнее, пока что единственным реальным достижением остается установление общих направлений политики занятости. Но мы можем выделить группу «протоцелей», которые поддерживаются и обсуждаются в ЕС. Совет по социальным вопросам занятости провозгласил стремление к гендерному равенству, повышению заработной платы, гарантированным и устойчивым пенсиям, расширению социального участия, а также к высококачественной и устойчивой системе здравоохранения. Кроме того, в период президентства Португалии Совет министров ЕС принял предложение Бельгии и Великобритании по выработке стандартов борьбы с бедностью и социальным исключением (меры, направленные на поддержку детей, были выделены особо). Но, за редкими исключениями (такими как 60%-ный уровень занятости женщин к 2010 г.¹⁷), благие намерения выходят далеко за пределы того, что реально делается в этой сфере.

Останется ли реформа по преимуществу национальной или же станет общеевропейской, во многом зависит от двух обстоятельств. Во-первых, действительно ли перед отдельными странами стоят одинаковые проблемы? Во-вторых, будет ли реалистичным и полезным установление близких целей в условиях необычайно разнообразных национальных систем социального обеспечения? Четыре сферы политики, которые рассматриваются в следующих главах, являются ключевыми для любой фундаментальной перестройки модели социального обеспечения: это дети и семьи, гендерные отношения, трудовая жизнь и выход на пенсию. Они фундаментальны в двух отношениях. Во-первых, они являются основой жизненных шансов граждан. Во-вторых, с ними связаны наиболее острые проблемы постиндустриальной адаптации¹⁸.

¹⁷ Речь идет о целевом ориентире в сфере занятости и выравнивания прав мужчин и женщин, установленном Лиссабонской стратегией. — *Прим. науч. ред.*

¹⁸ Политика в сфере здравоохранения, возможно, является пятой ключевой областью, однако ее рассмотрение выходит за рамки данного исследования.

Эта книга ставит вопрос о том, нужен ли новый «общественный договор» и, если да, какими должны быть его элементы. Позвольте завершить первую главу кратким обзором этих вопросов.

ПЕРЕСМОТР ОБЩЕСТВЕННОГО ДОГОВОРА

Новая семейная политика

Главными целями послевоенной семейной политики было обезопасить мужчину — кормильца семьи — и помочь многодетным семьям. Сегодня ситуация почти полностью противоположна в силу следующих причин.

1. Структура семьи, лежавшая в основе послевоенной политики, уже не является господствующей.
2. Занятость матерей требует создания новых институтов по уходу за маленькими детьми.
3. Широкое распространение безработицы среди молодежи и высокие барьеры входа на рынок жилья ослабляют возможности молодых людей к созданию семьи.
4. Семьи становятся все менее стабильными, и это часто идет рука об руку с бедностью.
5. Условия, в которых проходит детство, сейчас еще больше, чем прежде, воздействуют на дальнейшие жизненные шансы человека.

Именно в детстве граждане приобретают большую часть того капитала, который они будут использовать в стремлении к успешной жизни. Инвестиции в образование и развитие способностей становятся все более необходимыми для получения высоких жизненных шансов, однако их приходится осуществлять в ситуации небывалой нестабильности семей. Ресурсы родителей становятся все более важными, при этом сами они оказываются как никогда уязвимыми. В нашей книге (глава 2) предлагается новая ориентированная на детей стратегия социального инвестирования, основанная на комбинированной политике гарантирования доходов семей с детьми и максимизации занятости матерей.

Новый гендерный контракт

Послевоенный общественный договор был повсюду основан на реалистичном для того времени допущении о том, что женщины, выходя замуж, становятся домохозяйками. Но за последние двадцать лет женщины стали более образованными, чем мужчины, и мужчины утрачивают преимущество в оплате труда. В той степени, в которой новая экономика услуг благоприятствует женщинам, в семьях будут чаще приниматься решения, ведущие к повышению предложения труда женщин. К тому же сами женщины все

больше стремятся к экономической независимости и профессиональному совершенствованию.

Совершающаяся сейчас гендерная революция и неизбежна, и желанна. Чтобы целиком использовать предоставляемые ею преимущества, следует пересмотреть отношения между работой, благосостоянием и семьей. Занятость женщин повышает семейное благосостояние и одновременно помогает обеспечивать будущие доходы государства всеобщего благосостояния. Но она также создает новые социальные риски, такие как более высокая нестабильность семьи и новые «нестандартные», зачастую уязвимые, домохозяйства. Если проблема «несовместимости» [женской занятости и рождаемости. — *Ред.*] не будет разрешена, она может перекрыть европейским обществам выход из состояния долгосрочного равновесия, характеризующегося низким уровнем рождаемости. Этот уровень резко отличается от того, который называют сами европейцы, говоря о желаемом числе детей. Налицо отличная возможность для заключения нового, «покровительствующего женщинам», общественного договора, поскольку улучшение благосостояния женщин означает повышение коллективного благосостояния всего общества.

Политическая суть проблемы сводится к двум принципиальным вопросам. Во-первых, как обеспечить совместимость исполнения родительских обязанностей и жизни, посвященной работе и профессиональной карьере. Это обычно рассматривается как задача «покровительствующей женщинам» политики. Во-вторых, как создать новое, более равноправное равновесие между жизнями мужчины и женщины — вопрос гендерного равенства.

Несколько европейских государств всеобщего благосостояния раньше прочих приступили к гармонизации материнства и занятости. Большая часть других стран начала поддерживать, если не активно, то хотя бы на словах, подобную политику «покровительства женщинам». Необходимость проведения такой политики вызвана не только требованиями женщин, но и практическими соображениями. Например, в Италии и Испании, где уровень экономической активности женщин по-прежнему вдвое ниже, чем в Северной Европе, существует явная потребность в повышении этого уровня — отчасти для достижения общих целей в сфере занятости¹⁹, отчасти как необходимый компонент любой устойчивой долгосрочной стратегии. Большинство европейских стран куда менее оперативно реагировало на проблему гендерного равенства. Несомненно, сложно отказаться от образа действий, который складывался столетиями,

¹⁹ Эти общие цели включают в том числе уже упоминавшийся целевой ориентир, установленный Лиссабонской стратегией, — достижение 60%-ного уровня занятости женщин в странах — членах ЕС к 2010 г. — *Прим. науч. ред.*

и поиск немедленного гарантированного решения может не дать результатов. Однако опыт Скандинавских стран показывает, что вклад отцов в выполнение неоплачиваемых семейных обязанностей можно увеличить, предоставляя стимулирующие компенсации [welfare incentives]. Таким образом, при проведении данной политики может возникнуть параллель маскулинизации биографий женщин — более феминизированная биография мужчин.

Повышение социальной включенности через занятость

Оплачиваемая занятость остается основным источником благосостояния домохозяйства, и неудивительно, что увеличение числа рабочих мест рассматривается как необходимое условие для приближения к обществу без социального исключения. К настоящему моменту с послевоенного периода изменилось немного. Однако вызовы, с которыми мы имеем дело сейчас, принципиально иные. Когда лорд Беверидж и современные ему политики начали борьбу за полную занятость, они явно имели в виду только занятость мужчин. В XXI в. любая серьезная политика должна также охватывать женщин. Ситуация в сфере занятости в стране была связана с расширением числа рабочих мест в производстве с постоянным ростом производительности и, соответственно, заработной платы и значительной стабильностью карьерного роста. Сегодня она определяется в основном ситуацией в секторе услуг, где гораздо выше дифференциация, а чрезвычайно неравномерный рост производительности делает вероятным расширение разрыва в оплате труда квалифицированных и неквалифицированных работников. Изменение характера труда, с одной стороны, ведет к росту числа рабочих мест, требующих высокой квалификации, но, с другой стороны, сопровождается ослаблением гарантий занятости, углублением неравенства в оплате труда и появлением значительного числа низкооплачиваемых бесперспективных рабочих мест. Все это, в свою очередь, затрудняет перспективы профессионального роста и способность населения адаптироваться к изменениям, создавая новые формы незащищенности.

Сейчас хорошо известно, что основная тенденция состоит в повышении уровня квалификации занятых. Сокращение промышленного производства затрагивает преимущественно низкоквалифицированных работников; в наиболее динамично развивающихся секторах услуг (таких как финансы, бизнес и социальное обслуживание) преобладают высококвалифицированные работники. Но изменения в структуре занятости вызывают поляризацию, поскольку потребность в оказании трудоемких рутинных услуг создает значительное число рабочих мест для низкоквалифицированных работников

(так называемые MacJobs²⁰). Концентрация таких рабочих мест в частном секторе скорее всего означает низкую оплату и неудовлетворительные условия труда²¹.

Европейская стратегия занятости ориентирована на борьбу с социальным исключением посредством увеличения числа рабочих мест. В большинстве стран, входящих в ЕС, недостаток финансирования препятствует росту числа бюджетных рабочих мест, и, следовательно, подобное количественное расширение может сопровождаться увеличением числа менее устойчивых низкокачественных рабочих мест. Реальной становится угроза поляризации рабочих мест, поскольку инвестирование в получение новых навыков наиболее распространено среди представителей высококвалифицированных категорий, тогда как рабочие места для низкоквалифицированных зачастую дают работнику мало шансов на обучение, повышение квалификации или самосовершенствование. Высокие уровни занятости могут поддерживать рынок низкоквалифицированного и низкооплачиваемого труда за счет класса работников, «запертых» в сегменте «плохих» рабочих мест и неблагоприятных жизненных перспектив.

Трансформация занятости также воздействует на здоровье работников. В «старой экономике» наибольший риск состоял в физической опасности труда, тогда как в «новой экономике» на первый план вышли риски, связанные со стрессовыми состояниями. Данная тенденция усугубляется конкурентными стратегиями фирм; в особенности повышением производительности труда посредством децентрализации профессиональных обязанностей, интенсификации рабочих процессов и поощрения нестандартных форм занятости. Сопутствующим фактором являются новые формы незащищенности работника. Меняющиеся требования к навыкам [skill change] порывают с традицией приобретения одной профессии на всю жизнь, и шансы на достижение устойчивого карьерного роста зависят от способности работника постоянно приспосабливаться и приобретать новые навыки. В этом контексте традиционные системы здравоохранения становятся неэффективными. К тому же работники, чье здоровье подвергается подобным новым рискам, с высокой вероятностью будут оттеснены на периферию рынка труда.

Другой источник поляризации образуют перспективы домохозяйств на рынке труда. С одной стороны, мы наблюдаем увеличение числа домохозяйств с достаточными ресурсами и высокими доходами, в составе которых велика доля занятых; с другой стороны, наблюдается аналогичный рост числа уязвимых домохозяйств, таких как родители-одиночки и пары

²⁰ От названия сети McDonald's: низкооплачиваемая (временная) работа (в секторе обслуживания или розничной торговли без перспектив служебного роста). — *Прим. пер.*

²¹ Новейшее исследование см. в [OECD, 2001]. Превосходный комплексный анализ см. в: [Scharpf, Schmidt, 2000].

работающих бедных. Нестабильность брачных отношений и гомогамность²² брачных союзов дополнительно повышают вероятность подобной поляризации. Задача состоит в том, чтобы скоординировать политику занятости и семейную политику для улучшения перспектив занятости членов семьи и эффективной борьбы с бедностью домохозяйств.

Уязвимость домохозяйств и «плохая» занятость, вероятнее всего, совпадают; при этом резко возрастает угроза социального исключения. Кроме того, следует различать временную и постоянную депривацию. Кратковременное выполнение низкооплачиваемой или малоквалифицированной низовой [MacJob] работы *само по себе* не снижает жизненные шансы индивида. Это происходит лишь при длительном пребывании на таких рабочих местах и особенно в случае накопления деприваций разного рода. Любая серьезная политика социальной интеграции должна гарантировать защиту от попадания в ловушку депривации.

Продолжительность бедности заметно возрастает, когда уровни бедности в целом высоки [Duncan et al., 1993; Bradbury et al., 2001; OECD, 2001c]. Эта подтвержденная эмпирически взаимосвязь имеет решающее значение, поскольку означает, что само по себе снижение бедности выступает первым и необходимым шагом любой стратегии по искоренению социального исключения. В нашей книге будет показано (см. главы 2 и 3), что поскольку риски устойчивого социального исключения и ограничения в правах возрастают, необходимо развивать эффективную систему гарантий от попадания в ловушки [бедности].

Более чем очевидно, что негативную спираль социального исключения создает в первую очередь недостаточный доступ к устойчивой, высокооплачиваемой занятости, поэтому не вызывает удивления то, что политика фокусируется либо на увеличении оплаты труда, либо на активации и обучении. Слабость каждого варианта состоит в том, что к нему прибегают слишком поздно. Прежде всего необходимо проводить политику повышения качества рабочих мест. Поскольку в будущем можно ожидать сохранения на рынке труда множества низкооплачиваемых и бесперспективных рабочих мест, такие меры стимулирования мобильности, как обучение и переподготовка на протяжении всей жизни, приобретают особую значимость для избежания попадания в ловушку социального исключения. Известно, что даже самая лучшая активационная политика окажется неэффективной, если будет применяться преимущественно с корректирующими целями. Активные программы переподготовки и стимулирования мобильности будут эффективными лишь тогда, когда они дополняются превентивными мерами, а это

²² Под гомогамностью здесь понимается то, что брачные партнеры зачастую имеют близкий социально-экономический статус, включая схожее положение на рынке труда. Соответственно, в семьях, в которых оба супруга безработные или неквалифицированные работники, риски бедности, в том числе застойной, возрастают. — *Прим. науч. ред.*

снова указывает на необходимость крупных инвестиций в обеспечение благополучия детей и молодежи. Иными словами, политику в сфере занятости необходимо координировать с семейной политикой.

Контракт между поколениями

Послевоенные условия пенсионного обеспечения опирались на благоприятную демографическую ситуацию и устойчивый экономический рост. Финансовая устойчивость щедрых распределительных пенсий обеспечивалась ростом и реальной зарплатой, и численности плательщиков пенсионных взносов. Сейчас нет ни того, ни другого, и поэтому перед нами стоит проблема выполнения пенсионных обязательств²³. Провал реформы существующих пенсионных систем во многих странах может иметь дополнительные негативные последствия. Это особенно вероятно в странах, где финансирование зависит от взносов, потому что повышение постоянных затрат на рабочую силу ставит под угрозу рост числа рабочих мест, особенно в секторе малопроизводительных и трудоемких услуг населению.

Сокращение государственных пенсий может улучшить состояние государственного бюджета, но едва ли повлияет на совокупное распределение ВВП. В большинстве стран приватизация означала бы и несправедливость (двойное бремя платежей [трудоспособного населения]), и усиление неравенства среди пенсионеров, и рост незащищенности. Компенсация негативной демографической ситуации посредством «стимулирования рождаемости» неэффективна в среднесрочном периоде, а иммиграция сможет восполнить потери, только если она достигнет огромных масштабов. Поэтому почти все соглашаются с тем, что в новом, эффективном договоре о пенсионном обеспечении должны сочетаться два элемента. Во-первых, он должен гарантировать пенсионное обеспечение гражданами сегодня, и в будущем. Во-вторых, он должен предполагать перераспределение времени между занятостью и пребыванием на пенсии. Этого можно достигнуть отчасти повышением уровня занятости населения в экономически активных возрастах, отчасти увеличением пенсионного возраста.

Серьезную проблему составляет одновременное обеспечение и межпоколенческого равенства (достаточно справедливого распределения расходов по будущим пенсиям между работниками и пенсионерами), и *внутрипоколенческой справедливости* (защиты благосостояния слабейших в период работы и во время пребывания на пенсии). Одно из решений проблемы издержек перехода может состоять в принятии принципа Масгрейва [Musgrave] о пропорциональном разделении издержек между поколениями.

²³ Конечно, возобновление выраженного роста реальной заработной платы могло бы существенно сгладить проблему.

А для обеспечения внутр поколенческой справедливости необходимо уделять больше внимания финансированию общих расходов — для защиты наименее успешных и для совладания с дополнительными пенсионными расходами. Следует не просто установить гарантированный доход пенсионера выше уровня бедности, эту меру нужно рассматривать как предпосылку выполнения любых обязательств по обеспечению благополучия будущих поколений.

Однако необходимость нового контракта поколений этим не ограничивается. Рост ожидаемой продолжительности жизни также является серьезным вызовом системе здравоохранения и повышает спрос на услуги по уходу за больными и инвалидами. Новый контракт поколений делает необходимым пересмотр существующих зависимостей между работой и получением пенсии, а также обязательств по оказанию услуг по уходу. Поскольку ЕС стремится к гендерному равенству и повышению занятости женщин (что является фундаментальным условием выполнения обязательств по социальному обеспечению), то полностью отпадает традиционный вариант, когда за пожилыми ухаживают другие члены семьи (преимущественно женщины).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Повторим: эта работа не предлагает политику-панaceaю, решение всех наших проблем раз и навсегда. Первая, более скромная цель состоит в выявлении некоторых компонентов, необходимых для комплексного пересмотра политики. Вторая цель — предупредить об опасности простых решений в разработке политики, характерных для современных дискуссий. Возьмем пенсионную политику: увеличение пенсионного возраста — задача определенно здравая, но вот во всех ли случаях она сработает? Или возьмем политику социального включения: активация представляется привлекательной альтернативой пассивной экономической поддержке, но послужит ли она адекватной заменой минимального гарантированного дохода? Сейчас модно ругать пассивную и превозносить активную политику. Возможно, это неверно, так как имеются свидетельства того, что активация — это дорогая и не самая лучшая альтернатива превентивной политике. Или снова посмотрим на гендерную политику. Здесь на каждом шагу говорится о «политике в интересах женщин» в сфере предоставления услуг плюс о родительских²⁴ отпусках по уходу за ребенком. Но сами по себе эти меры не устраняют трудностей, с которыми сталкивается большинство работающих матерей.

²⁴ Иными словами, предоставляемых не только матерям, но и отцам и другим родственникам отпусках по уходу за ребенком. — *Прим. науч. ред.*

В свете разнообразия национальных систем социального обеспечения еще более бесполезны попытки создания системы, единой для всех стран, даже если их проблемы довольно схожи. Ни одна страна Евросоюза не пойдет на приватизацию системы социального обеспечения, равно как и на радикальную смену режима социальной политики. Институциональные рамки национальных систем социального обеспечения исторически «замкнуты», и любое реалистичное движение к общим целям должно предполагать, что эти цели будут приспособлены к национальным практикам.

Установление масштабных целей политики без внимания к их реальной политической уместности и применению в различных европейских моделях социального обеспечения быстро превратится в бесплодное теоретизирование. Поэтому наше исследование затрагивает четвертую проблемную область: предпосылки, делающие реформы и необходимыми, и осуществимыми на уровне национальных государств и Евросоюза в целом. Всюду, от Финляндии до Греции, могут появляться похожие проблемы, но у каждой страны Евросоюза есть свои традиции социальной политики, специфическая конфигурация групп интересов и своя система демократического управления. С учетом этих различий и следует проводить реальную реформу системы социального обеспечения.

Заключительная идея состоит в необходимости пересмотра границ социальной политики и в особенности дихотомии «государственное/частное социальное обеспечение». В связи с этим возникают два вопроса. Во-первых, политика социального обеспечения неотделима от политики занятости. Например, эффективная стратегия борьбы с бедностью должна сочетать обеспечение занятости женщин, повышение качества работы, социальную помощь и поддержание уровня доходов. Во-вторых, точкой отсчета при определении эффективности затрат и [финансовой] устойчивости должны быть не правительственные доходы и расходы, а распределение ВВП. Снижение расходов на здравоохранение, пенсионное обеспечение или социальную помощь едва ли уменьшит реальные затраты, поскольку домохозяйства постараются скомпенсировать его покупкой услуг на рынке или самообслуживанием. Если формирование благосостояния вменяется рынкам, то это не приведет к ощутимому снижению чистых денежных расходов домохозяйств. Результатом будет усиление неравенства. Если благосостояние обеспечивается внутри семьи, то, скорее всего, доля неоплачиваемого труда увеличится, а оплачиваемого — сократится; иначе говоря, снизится ВВП (и налоговые поступления). Это приведет к углублению гендерного неравенства и существенно ограничит наши возможности по увеличению занятости. Иными словами, говоря о том, что должно или не должно делать правительство, необходимо одновременно учитывать последствия его деятельности для рынков и семей.

ЛИТЕРАТУРА

- Alber J.* Von Armenhaus zum Wolfartsstaat. — Frankfurt: Campus Verlag, 1982.
- Bell D.* The Coming of Postindustrial Society. — NY: Basic Books, 1976.
- Bradbury B., Jenkins S., Micklewright J.* The Dynamics of Child Poverty in Industrialised Countries. — Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- Clark T., Lipset S. M.* Are Social Classes Dying? // *International Sociology*. 1991. Vol. 4. P. 397–410.
- Duncan G., Gustafsson B., Hauser R. et al.* Poverty Dynamics in Eight Countries // *Population Economics*. 1993. August. P. 215–234.
- Esping-Andersen G.* The Three Worlds of Welfare Capitalism. — Cambridge: Polity Press, 1990.
- Esping-Andersen G.* Social Foundations of Post-Industrial Economies. — Oxford: Oxford University Press, 1999.
- Esping-Andersen G., Regini M.* Why Deregulate Labour Markets? — Oxford: Oxford University Press, 2003.
- Ferrera M.* Modelli di Solidarita. — Bologna: Il Mulino, 1993.
- Flora P., Heidenheimer A.* The Development of Welfare States in Europe and America. — Rutgers, NJ: Transaction Books, 1981.
- Kangas O.* Distributive Justice and Social Policy. Some Reflections on Rawls and Income Distribution // *Social Policy and Administration*. 2000. Vol. 34. № 5. P. 510–528.
- Mills C.W.* The Sociological Imagination. — New York: Basic Books, 1959.
- Murray C.* Losing Ground. — NY: Basic Books, 1984.
- OECD. Employment Outlook. — Paris: OECD, 2001.
- Pierson P.* Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment. — Cambridge: Cambridge University Press, 1994.
- Rimlinger G.* Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Russia. — NY: John Wiley and Sons, 1971.
- Scharpf F.W.* Governing in Europe: Effective and Democratic? — Oxford: Oxford University Press 1999.
- Scharpf F. W., Schmidt V.* (eds.). Welfare and Work in the Open Economy. 2 vols. — Oxford: Oxford University Press, 2000.
- Shavit Y., Blossfeld H. P.* Persistent Inequalities. — Boulder, CO: Westview Press, 1992.
- Svallfors S., Taylor-Gooby P.* The End of the Welfare State? Responses to State Retrenchment. — L.: Routledge, 2001.

Дж. Боноли

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

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,

¹ Bonoli G. 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. Перевод В. Ф. Танина под науч. ред. Т. М. Малевой. Печатается по: Боноли Дж. Время имеет значение. Постиндустриализация, новые социальные риски и адаптация государства всеобщего благосостояния в развитых промышленных демократиях // SPERO. Социальная политика: экспертиза, рекомендации, обзоры. 2009. № 11. С. 7–28.

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 Клазена (Jochen Clasen), Эвелин Хьюбер (Evelyne Huber), Лейн Кенуорти (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.

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, 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, 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

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

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.

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 низ-

квалифицированные работники на практике остаются без работы [Iversen, Wren, 1998]. В целом слабые или устаревшие профессиональные навыки сегодня чреватые 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, потере 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, малопригодны 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 распространенных 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 благосостояния Северной Европы [см. Castles, Mitchell, 1992; Esping-Andersen, 1990; Huber, Ragin, Stephens, 1993; Korpi, 1983; Palme, 1990]. Этот вывод

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

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 деконмодификации 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 зако-

нодательный, 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 континентальной и особенно Южной Европы. В этих странах защита работников от превратностей рынков опирается не только на программы замещения доходов, но и — в большей 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-Gooby, 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–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 благосостояния, 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 благосостояния, 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, 2004c]. 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 благосостояния 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 североευропейских 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, 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 частно-

сти 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.

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].

С другой стороны, меры, 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

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.

типично консервативных государствах всеобщего благосостояния. В сфере же политики защиты от новых социальных рисков лидерами однозначно являются североευропейские 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. 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 ситуацией в странах континентальной и Северной Европы, которое явно прослеживается на *рис. 1*.

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 динамике 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 так-

же 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, замещающие 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–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 приво-

димым 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-х 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 присоединились 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.

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 [Ferrega, Gualmini, 2000].

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 1* представлено решение этой задачи с использованием 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 — южноевропейские страны. Однако англоязычные страны, по-видимому, не вписываются в эту схему. В этих странах социально-экономические изменения постиндустриального характера происходили быстро, но не сопровождались 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.

Таблица 1. Временное соотношение важнейших постиндустриальных процессов в 18 странах ОЭСР

Страна	Занятость в сфере услуг, в % 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

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

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. 1 и на рис. 1.

социальных рисков. Однако между этими двумя функциям 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 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

благополучия 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).

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.

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 благосо-

стояния на защиту от новых рисков. В ближайшие два-три десятилетия в связи со старением 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.* The politics of social solidarity. Class bases of the European welfare state 1875–1975. — Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1990.
- Benner M., Vad T.* Sweden and Denmark: Defending the welfare state // F.W. Scharpf, V. Schmid (Eds.). Welfare and work in the open economy. — Oxford, UK: Oxford University Press, 2000. P. 399–467.
- Bonoli G.* Social policy through labour markets. Understanding national differences in the provision of economic security to wage earners // *Comparative Political Studies*. 2003. Vol. 36. P. 983–1006.
- Bonoli G.* The politics of the new social policies. Providing coverage against new social risks in mature welfare states // *Policy and Politics*. 2005. Vol. 33. P. 431–450.
- Bonoli G.* New social risks and the politics of postindustrial social policies // K. Armingeon, G. Bonoli (Eds.). The politics of postindustrial welfare states. — London: Routledge [in press].
- Castles F.G., Mitchell D.* Identifying welfare state regimes: The links between politics, instruments and outcomes // *Governance: An International Journal of Policy and Administration*. 1992. Vol. 5. № 1. P. 1–26.
- Clasen J.* Social insurance in Europe. — Bristol, UK: Policy Press, 1997.
- Clasen J., Clegg D.* New labour market risks and the revision of unemployment protection systems in Europe // K. Armingeon, G. Bonoli (Eds.). The politics of postindustrial welfare states. — London: Routledge [in press].
- Esping-Andersen G.* The three worlds of welfare capitalism. — Cambridge, UK: Polity, 1990.
- Esping-Andersen G.* Why we need a new welfare state. — Oxford, UK: Oxford University Press, 2002.
- Fargion V.* Timing and the development of social care services in Europe // *West European Politics*. 2000. Vol. 23. № 2. P. 59–88.
- Ferrera M.* Modelli di solidarietà. Politica e riforme sociali nelle democrazie [Models of solidarity. Social policy and reform in democratic countries]. — Bologna, Italy: Il Mulino, 1993.
- Ferrera M., Gualmini E.* Italy: Rescue from without? // F.W. Scharpf, V.A. Schmidt (Eds.). Welfare and work in the open economy. — Oxford, UK: Oxford University Press, 2000. P. 351–398.
- Förster M., Pearson M.* Income distribution and poverty in the OECD area: Trends and driving forces // *OECD Economic Studies*. 2002. Vol. 34. P. 7–38.

- Hemerijck A.* The selftransformation of the European social model (s) // G. Esping-Andersen (Ed.). Why we need a new welfare state. — Oxford, UK: Oxford University Press, 2002. P. 173–214.
- Hering M.* Turning ideas into policies: Implementing modern Social Democratic thinking in Germany's pension policy // G. Bonoli, M. Powell (Eds.). Social Democratic party policies in contemporary Europe. — London: Routledge, 2004. P. 102–122.
- Huber E., Ragin C., Stephens J.D.* Social democracy, Christian democracy, constitutional structure, and the welfare state // American Journal of Sociology. 1993. Vol. 99. P. 711–749.
- Huber E., Stephens J.* Development and crisis of the welfare state. Parties and policies in the global markets. — Chicago: University of Chicago Press, 2001.
- Huber E., Stephens J.* Combatting old and new social risks // K. Armingeon, G. Bonoli (Eds.). The politics of postindustrial welfare states. — London: Routledge [in press].
- Iversen T., Wren A.* Equality, employment, and budgetary restraint. The trilemma of the service economy // World Politics. 1998. Vol. 50. P. 507–546.
- Jenson J.* From Ford to Lego: Redesigning welfare regimes. Presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston. 2002, August.
- Korpi W.* The democratic class struggle. — London: Routledge & Kegan Paul, 1983.
- Leira A.* Welfare states and working mothers. The Scandinavian experience. — Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1992.
- Leira A., Tobio C., Trifiletti R.* Kinship and informal support as resources for the first generation of working mothers in Norway, Italy and Spain. — 2004 [Unpublished manuscript].
- Levy J.* Vice into virtue? Progressive politics and welfare reform in continental Europe // Politics and Society. 1999. Vol. 27. P. 239–273.
- Morel N.* Politique sociale et égalité entre les sexes en Suède [Social policy and gender equality in Sweden] // Recherches et Prévisions. 2001. Vol. 64. P. 65–79.
- Morgan K.* Conservative parties and working women in France. Presented at the Annual Meeting of the APSA, San Francisco. 2001, August.
- Naumann I.* 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. 2001, July.
- Norris P.* Democratic phoenix. Reinventing political activism. — Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2002.
- Organisation for Economic Cooperation and Development. Employment outlook. — Paris: Author, 2004a.
- Organisation for Economic Cooperation and Development. Social expenditure database (SOCX). — Paris: Author, 2004b.
- Organisation for Economic Cooperation and Development. (2004c). Statistical compendium [CDROM]. — Paris: Author. 2004c.
- Palier B.* 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. 2002.
- Palme J.* Pension rights in welfare capitalism. The development of oldage pensions in 18 OECD countries 1930 to 1985. — Stockholm: University of Stockholm, Swedish Institute for Social Research. 1990.

- Pierson P.* Irresistible forces, immovable objects: Postindustrial welfare states confront permanent austerity // *Journal of European Public Policy*. 1998. Vol. 5. P. 539–560.
- Pierson P.* Politics in time. — Princeton, NJ: Princeton University Press, 2004.
- Polanyi K.* The great transformation. — Boston: Beacon, 1957.
- Rueda D., Pontusson J.* Wage inequality and varieties of capitalism // *World Politics*. 2000. Vol. 52. P. 350–383.
- Scharpf F. W., Schmidt V. A.* (Eds.). Welfare and work in the open economy. — Oxford, UK: Oxford University Press. 2000.
- Scherer P.* Age of withdrawal from the labour force in OECD countries. — Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development. 2001.
- Shonfield A.* Modern capitalism. — Oxford, UK: Oxford University Press. 1964.
- Siegel N. A.* Jenseits der Expansion? Sozialpolitik in westlichen Demokratien 1975–95 [Beyond expansion? Social policy in western democracies, 1975–1995] // M. G. Schmidt (Ed.). Wohlfahrtsstaatliche politik. Institutionen, politischer Prozesse und Leistungsprofil. — Opladen, Germany: Leske und Budrich, 2000.
- Taylor-Gooby P.* New risks and social change // P. Taylor-Gooby (Ed.). New risks, new welfare? — Oxford, UK: Oxford University Press, 2004. P. 1–27.
- Timonen V.* New risks — Are they still new for the Nordic welfare states? // P. Taylor-Gooby (Ed.). *New risks, new welfare*. — Oxford, UK: Oxford University Press, 2004. P. 83–110.
- van Kersbergen K.* Social capitalism. A study of Christian democracy and the welfare state. — London: Routledge, 1995.
- Whiteside N., Salais R.* Comparing welfare states: Social protection and industrial politics in Britain and France // *Journal of European Social Policy*. 1998. Vol. 8. №2. P. 139–154.

К. ПИРСОН

СТРАНЫ ПОЗДНЕЙ ИНДУСТРИАЛИЗАЦИИ И РАЗВИТИЕ ГОСУДАРСТВА ВСЕОБЩЕГО БЛАГОСОСТОЯНИЯ¹

В настоящей работе Кристофер Пирсон приводит обзор опыта социальной политики в странах поздней индустриализации в Европе, Латинской Америке и Юго-Восточной Азии и рассматривает ряд вопросов, значимых для исследований развития социального государства². Почему в некоторых странах поздней индустриализации было отдано предпочтение раннему принятию мер социального обеспечения? Существовали ли четкие общественные коалиции или институты, оказавшие влияние на раннее введение таких мер? Выдвигались ли инициативы по укреплению государственного устройства или делались попытки частично использовать или даже полностью эксплуатировать уже существующие административные возможности? Обзор начинается с Северной Европы, которая общепризнанно считается колыбелью государств всеобщего благосостояния. Далее, в последующих разделах, автор рассматривает опыт Восточной Азии и Латинской Америки, а также кратко обрисовывает современное состояние социальной политики в Экваториальной Африке.

Пирсон рассматривает взаимосвязь между поздней индустриализацией и социальным обеспечением в этих разнообразных контекстах более чем за столетие. Он выделяет некие общие черты для всех стран поздней индустриализации, включая значимые свидетельства институционального обучения. Одновременно он указывает на некоторые преимущества в статусе социального государства позднего развития: так, например, в ряде государств активная социальная политика была применена как механизм продвижения их собственного социального и экономического развития.

В целом, социальные государства стран поздней индустриализации оказались меньшими по величине социальных расходов (по крайней мере, в терминах относительных показателей расходов) и объему перераспределения. В общем

¹ Pierson C. Late Industrializers and the Development of the Welfare State, United Nations Research Institute for Social Development, Social Policy and Development Programme Paper Number 16, UNRISD. — Geneva, 2004. Перевод В. Ф. Танина под науч. ред. О. В. Снявской. Перевод и публикация осуществлены с разрешения United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD). UNRISD не несет ответственности за возможные ошибки, допущенные в переводе. Печатается по: Пирсон К. Страны поздней индустриализации и развитие государства всеобщего благосостояния // SPERO. Социальная политика: экспертиза, рекомендации, обзоры. 2010. № 12. С. 53–90.

² Здесь и далее термины «социальное государство», «государство всеобщего благосостояния» и «государство благосостояния» будут использоваться как синонимы английского термина «welfare state». — Прим. ред.

случае, чем более крупным и укоренившимся становится социальное государство, тем труднее его изменить. Таким образом, можно предположить, что опыт успешных стран поздней индустриализации может служить уроком для более устоявшихся социальных режимов. Например, такие значимые элементы принятых в Восточной Азии систем, как регулирующее (а не обеспечивающее) социальное государство и выдвигание на первый план образования и активности на рынке труда, стали ключевыми элементами реформ давно существующих государств всеобщего благосостояния Западной Европы. Позднее создававшиеся социальные государства всегда находились под значительным влиянием как примера уже развитых государств благосостояния других стран, так и рекомендаций международных агентств. Сегодня Всемирный банк считает задачи социального обеспечения более или менее равноправными с задачами экономического роста и формирования человеческого капитала. Учитывая важность позиции международных финансовых институтов для стран, стремящихся к индустриализации (и, соответственно, к перестройке внутренней социальной политики), такое смещение акцентов чрезвычайно важно.

В отношении Экваториальной Африки Пирсон полагает маловероятным, что в большинстве стран этого региона имеется административный потенциал либо ресурсы управления сложными системами социального обеспечения. Тем не менее в краткосрочном плане вопрос заключается не в создании государства всеобщего благосостояния в его традиционном виде (социального страхования, связанного с участием в формальной экономике), а в нахождении наиболее эффективных способов борьбы с высокими уровнями абсолютной социальной незащищенности населения.

Размер социального государства не является определяющим фактором. Хотя противники всесторонних систем социальной защиты отмечают малые размеры социальных государств в Юго-Восточной Азии, наиболее успешными экономиками региона были созданы весьма крепкие режимы социальных государств — факт, иногда маскируемый условностью того, что учитывать в социальных расходах. Что касается значения связей и особых интересов, то даже в наиболее успешных государствах они играют немаловажную роль, а в менее успешных — такие явления систематически подрывают социальные государства.

ВВЕДЕНИЕ

Индустриализация давно признана в качестве ключевого компонента возникновения и развития режимов социальных государств (state welfare regime). Классическим источником сравнительного анализа является работа Г. Виленского «Государство благосостояния и равенство» (Wilensky, 1975). Опираясь на предшествовавшие труды Катрайта (Cutright) (1965), Аарона (Aaron) (1967) и Прайора (Pryor) (1968), Виленский делает вывод о том, что «экономический рост и его демографические и бюрократические последствия являются основной причиной повсеместного возникновения социального государства» (1975. Р. xiii). Согласно этой точке зрения, истоки

социального государства находятся в долговременных изменениях, связанных с широким процессом индустриализации и прежде всего с распадом традиционных форм социального обеспечения и семейного уклада. Такие изменения включают экономический рост (и порождаемый им большой недостаток), прирост населения (особенно старшего возраста и в городах), развитое разделение труда, формирование безземельного рабочего класса (и, соответственно, его политическую мобилизацию), рост циклической безработицы, изменение форм семейной и общинной жизни и (на более поздних этапах) растущую потребность промышленности в надежной, здоровой и грамотной рабочей силе. В эмпирической работе Катрайта, на которую опирался Виленский, предполагается, что «охват социальной защитой наиболее тесно коррелирует с уровнем экономического развития» [Cutright, 1965. P. 537]. На основе собственных эмпирических исследований Виленский делает вывод о том, что более 85% международных различий в социальных расходах (social security effort)³ могут объясняться экономическим развитием в сочетании с производными от него воздействиями доли пожилых в населении и продолжительности существования системы социальной защиты. По мнению автора, «в результате почти не остается необъясненных расхождений» [Wilensky, 1975. P. 22–25, 47].

ИНДУСТРИАЛИЗАЦИЯ И РОСТ СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА

Хотя более поздние авторы и ставили под сомнение такой акцент на исключительной значимости индустриализации в развитии государств всеобщего благосостояния, мало кто будет оспаривать важность индустриализации в общем процессе формирования социальных государств⁴. Однако более поздние сравнительные исследования показали, что нет прямой связи между *уровнем* или *продолжительностью* индустриализации и *степенью* развития социального государства. Вслед за Ууситало (Uusitalo) (1984) мы можем сказать, что значимость экономического развития в объяснении *вариации* в социальных расходах разных стран в большой степени зависит от размера и разнообразия рассматриваемой выборки. (Она также может зависеть от того, как измеряются такие важнейшие переменные, как «уровень социальных расходов» (welfare effort) — [O'Connor, Brym, 1988].) Таким образом, в выборках, включающих страны с очень разным уровнем

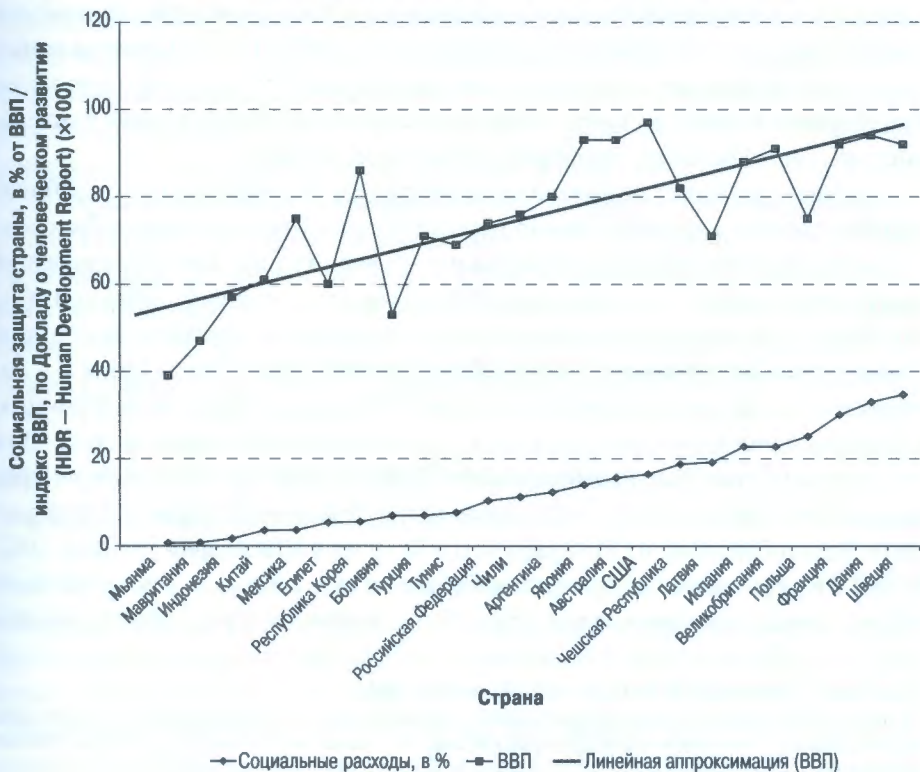
³ Пирсон использует термины «social policy effort», «social security» и «welfare effort». Последний был введен Г. Виленским для описания степени развития государств благосостояния. Традиционно этот показатель измеряется через долю социальных расходов в процентах к ВВП, поэтому в дальнейшем в этой статье для обозначения данных понятий будут использоваться термины «социальные расходы», «расходы на социальную защиту», «уровень социальных расходов», «доля социальных расходов в ВВП» и т. п. — *Прим. ред.*

⁴ См., напр.: Castles и McKinlay (1979); Stephens (1979); O'Connor (1988).

развития (как, например, при сопоставлении опыта стран — участниц Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) с опытом стран Экваториальной Африки), экономическое развитие выступает как мощный индикатор роста государств всеобщего благосостояния. Однако среди более или менее развитых стран (например, в исследованиях только стран — членов ОЭСР) вариации в уровне экономического развития имеют гораздо меньшую объяснительную силу. Так, на *рис. 1* самые бедные страны по валовому внутреннему продукту (ВВП) также имеют самые низкие, соразмерно развитию, уровни расходов на социальное обеспечение, а все страны — члены ОЭСР, за исключением относительно недавно вступивших Мексики, Республики Корея и Турции, попадают в верхнюю часть рисунка по величине расходов. В то же время три из четырех наиболее благополучных государств занимают девятое, десятое и одиннадцатое места в этом списке после значительно менее богатых стран (и менее высокоразвитых, и менее промышленно развитых), таких как Латвия и Польша.

Похожая картина наблюдается при рассмотрении взаимосвязи между тем, насколько давно страна провела индустриализацию, и уровнем социальных расходов (подробные данные приводятся в *Приложении*). У Виленского

Рисунок 1. Расходы на социальную защиту и ВВП (по ряду стран)



возраст существования программ социальной защиты был одним из ключевых предикторов уровня социальных расходов. И на общемировом уровне это действительно так. Большинство стран ранней индустриализации входят в когорту наиболее развитых государств благосостояния. Западная Европа (наряду с северо-восточной частью США) была регионом наиболее ранней индустриализации, и в ней сейчас находится большинство стран с крупнейшими в мире расходами на социальную защиту. В тех регионах, где индустриализация произошла позже, соответственно позже развивались и социальные программы (в Латинской Америке — начиная с 1930-х гг.; в странах Восточной Азии, за исключением Японии, — с 1950-х гг.). Соответственно, эти страны попадают в группу со средними и низкими социальными расходами. Но есть важные исключения. Очевидным исключением являются Соединенные Штаты — страна с ранней индустриализацией, в которой развитие социальной защиты началось лишь с 1930-х гг. и было неполным (без предоставления комплексного медицинского обслуживания или семейных пособий) и где до сих пор социальные расходы ниже, чем в сопоставимых с ней странах. Аналогично, расположенные на западе бывшего Советского Союза страны с переходной экономикой отличались исключительно высокими уровнями социальных расходов в 1990-х гг., хотя, конечно же, в мировом масштабе индустриализация в них состоялась уже давно, а их социальные расходы оценивались в отношении резко падающего в некоторых случаях ВВП [см.: UNICEF-ICDC, 1997]. Тем не менее на мировом уровне наблюдается сильная зависимость между периодом проведения индустриализации и уровнем социальных расходов, опосредуемая длительностью существования программ социальной защиты.

Однако при более внимательном рассмотрении вырисовывается более сложная общая картина. Самые первые государства всеобщего благосостояния появились не среди пионеров индустриализации. Хотя периодизация индустриализации — вопрос сложный и зачастую спорный⁵, общепринято, что Великобритания стала первым промышленным государством, за которым с некоторым отставанием последовали Соединенные Штаты (хотя и с совершенно иной региональной моделью), Швейцария, Бельгия и Франция. Германия присоединилась чуть позже, хотя после вступления на этот путь стала развиваться быстрыми темпами. И все же еще в 1913 г. уровень промышленного развития на душу населения⁶ в Германии был ниже, не только чем в Великобритании и США, но и чем в Бельгии и Швейцарии [Bairoch, 1982. P. 281]. Но, как считается, именно в Германии при Отто фон Бисмарке было создано первое государство всеобщего благосостояния. Среди других новато-

⁵ См., напр.: [Rostow, 1978; Bairoch, 1982; Reynolds, 1985].

⁶ В цитируемой работе уровень промышленного развития на душу населения (level of per capita industrialization) измерялся через душевые объемы производства чугуна в чушках или хлопко-сырца и пр. — *Прим. ред.*

ров систем социальной защиты были Австрия (или вернее Австро-Венгрия) и Дания. Но уровень промышленного развития (на душу населения) в Австрии был значительно ниже, чем в Германии и в среднем по Европе [Там же]. Еще в 1870 г. почти половина национального продукта Дании формировалась за счет сельского хозяйства, хотя с приходом механизации в последней четверти XIX в. большая его часть приходилась на кооперативный сельскохозяйственный сектор [Kuznets, 1966. P. 88–89; Johansen, 1985. P. 297].

Последующее распространение социальных программ в Европе носит более сложный характер, и существуют некоторые разногласия по поводу того, объяснять ли его в терминах *предпосылок* (где инициативы государства по социальной политике являются ответом на внутренние факторы национального развития) или *диффузии* (процесса международного подражания первым государствам всеобщего благосостояния). Большинство стран имели собственную предысторию государственного участия в формировании благосостояния (часто в рамках внутренней безопасности) и законодательное регулирование рынков труда. Но при появлении нескольких существующих моделей возникло желание изучить зарубежные программы (хотя оно не обязательно приводило к принятию программ, что мы знаем из истории экспертных комиссий, посланных из США в Европу до 1914 г. [Skocpol, 1992, 1995]). Длительное время велась оживленная дискуссия о том, в какой степени страны, позже внедрявшие социальную защиту, использовали опыт Германии или же они просто осуществили свое внутреннее развитие (по опыту Дании, например, см. [Johansen, 1986; Levine, 1983]). Но каким бы ни был источник этих новых программ, представляется, что в период до 1901 г. происходило движение от менее промышленно развитых и более авторитарных режимов (Австро-Венгрии, Дании, Германии, Швеции) к более развитым и демократическим (Бельгии, Франции, Нидерландов, Великобритании). Коль скоро мы рассматриваем возникновение государств всеобщего благосостояния в более развитых (северных) регионах Европы, нововведения в области социальной защиты более или менее стабильно распространялись от менее экономически развитых государств к более развитым [Flora, Heidenheimer, 1981. P. 60–70].

ИНДУСТРИАЛИЗАЦИЯ, ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ ГРАЖДАНСКИХ ПРАВ И БЮРОКРАТИЯ

Конечно, не только изменения в технологии производства повлияли на процесс индустриализации, ускоривший возникновение государств всеобщего благосостояния, и некоторые авторы предпочитают характеризовать эти факторы в терминах более многомерной категории «модернизации». Так, Хейг с коллегами [Hage et al., 1989] полагают, что именно модернизация (представленная урбанизацией и растущей плотностью коммуникаций), а не индустриализация, привнесла в Европу идею всеобщего благосостояния.

стриализация лучше всего объясняет модели развития государств всеобщего благосостояния, тогда как Флора и Хайденхаймер [Flora, Heidenheimer, 1981] и де Сваан [de Swaan, 1988] обращают внимание на независимое влияние политических организаций и развитости государственного аппарата. Хотя есть некоторая связь между расширением избирательного права (для мужчин) и развитием социальной защиты (и то и другое развивалось в Европе между 1880 и 1914 г.), новаторами стали не государства с наиболее развитым избирательным правом, а конституционно-дуалистические монархии⁷. Известно, что реформы Бисмарка рассматривались как (превентивная) реакция на угрозу мобилизации рабочего класса. Другой известный пример: считается, что сдержанность либералов в отношении государственного принуждения была гораздо менее выражена в Германии, чем, например, во Франции, Великобритании или Соединенных Штатах [см., напр. Rimlinger, 1974]. (Действительно, отчасти странный путь развития социальной защиты в Соединенных Штатах — при котором ранний рост [социальных расходов. — *Ред.*] в виде пенсий ветеранам сошел на нет в начале XX в. — может объясняться одновременным влиянием раннего расширения избирательного права и преднамеренной стратегии уменьшения участия государства на федеральном уровне [Skocpol, 1992].) Авторы также обращали внимание (чаще всего в случае Германии) на существовавший до этого административный потенциал (и его способности), позволяющий справиться с техническими аспектами систем массового страхования. В то же время, возможно, следует провести грань между (иногда ограниченной) ролью расширения гражданских прав в *создании* социальных программ (и /или в попытках опередить политическую мобилизацию рабочего класса) и (возможно, совершенно иной) логикой *роста* уже созданных программ под влиянием демократического давления. Следует напомнить, что изначально издержки государств всеобщего благосостояния были весьма скромными. Именно расширение охвата и размера гарантий превратили их в крупнейшие статьи государственных расходов во второй половине XX в. [см.: Pierson, 1998. P. 99–134].

Взаимодействие между индустриализацией, предоставлением гражданских прав и административным потенциалом на ранних стадиях развития государств всеобщего благосостояния четко описано Скочпол и Айкенбери [Skocpol, Ikenberry, 1983]:

Идеи современного социального страхования и политики социального обеспечения проистекают из экспериментов внутри стран и обмена опытом между странами, они претворялись в жизнь ведущими политиками, государственными служащими и лидерами политических партий, которые искали новые пути для применения существующих либо легко расширяемых административных возможностей государства, чтобы справиться с форми-

⁷ Конституционная монархия, в которой парламент имеет такое же сильное влияние, как и монарх, который часто выступает премьер-министром. — *Прим. ред.*

рующимся промышленным рабочим классом (первоначально его основными сегментами). Инновации в области социального страхования были не просто ответом на социально-экономические подвижки индустриализма, не были они и прямой уступкой требованиям профсоюзов или партий рабочего класса. Скорее, их следует трактовать как продуманные меры по упреждающему политическому инкорпорированию промышленного рабочего класса. Раньше других (в среднем) они сформировались в патерналистских, монархически-бюрократических режимах, надеявшихся опередить радикализм рабочего класса, а несколько позднее (в среднем) — в постепенно демократизирующихся либеральных парламентских режимах, соперничающие политические партии которых надеялись привлечь избирателей из рабочего класса в свои уже существующие политические организации и коалиции [Skocpol, Ikenberry, 1983. P. 89–90].

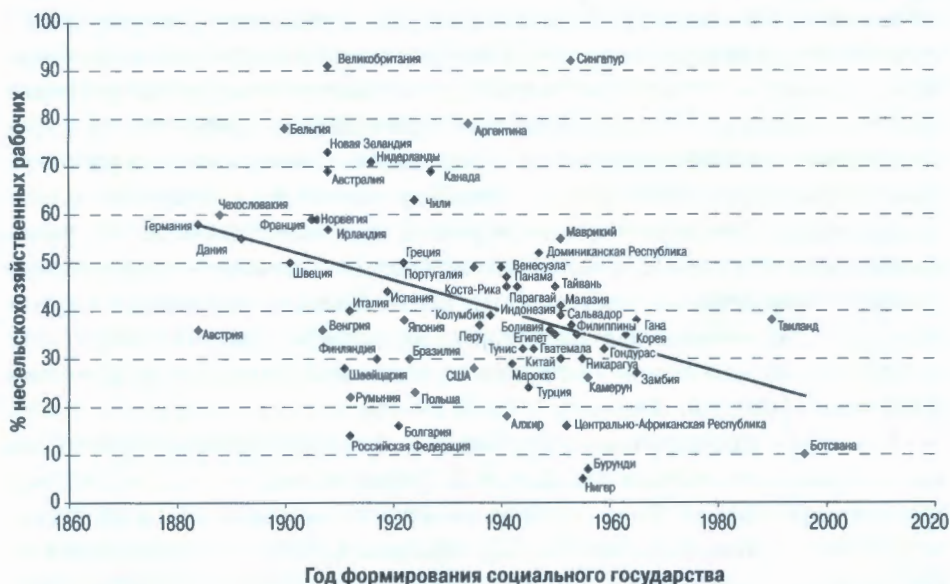
Возможно, единственным уточнением к этому определению может быть то, что классы, к которым апеллировали реформаторы — политики и государственные деятели, были более разнообразны, чем отмечено в приведенной цитате. Эспин-Андерсен (Esping-Andersen) (1985) и Болдуин (Baldwin) (1990), каждый по-своему, обращали внимание на значение среднего класса и аграрных интересов и партий в раннем развитии государств всеобщего благосостояния в Европе (в данном случае в Скандинавских странах).

ГОСУДАРСТВА ВСЕОБЩЕГО БЛАГОСОСТОЯНИЯ И СТРАНЫ ПОЗДНЕЙ ИНДУСТРИАЛИЗАЦИИ

Современное государство всеобщего благосостояния было инновацией Западной Европы (хотя отдаленные англосаксонские форпосты в Австралии и Новой Зеландии выполняли больше, чем роль статистов на ранних этапах его развития), и именно страны (несколько) более поздней индустриализации в Западной Европе возглавили этот процесс⁸. Конечно, следует отметить тот факт, что европейские страны поздней индустриализации в глобальном контексте были одними из наиболее ранних, а в случае Германии — и мощных, индустриальных стран. (Еще в 1860 г. Байрох (Bairoch) ставил Германию и Австро-Венгрию соответственно на седьмое и восьмое места среди ведущих стран-производителей мира, хотя при этом они оказывались не только позади Франции, Великобритании и США, но и Китая, Индии и России [Bairoch, 1982. P. 284].). Если на ранних этапах распространения государств всеобщего благосостояния наблюдался переход от менее к более развитым странам, в период между 1908 и 1923 г. основным детерминантом инноваций стала географическая близость к уже существующим государствам благосостояния, а не уровень промышленного развития.

⁸ По Австралии и Новой Зеландии см.: [Castles, 1985; Castles et al., 1996].

Рисунок 2. Индустриализация и формирование социального государства (в мире)



После 1923 г. отмечалась четкая тенденция к принятию социальных программ странами, находящимися на более низком уровне экономического развития (за исключением Соединенных Штатов), и аналогично модели распространения индустриализации страны поздней индустриализации развивали институты государства благосостояния на более ранней стадии своего развития и на условиях более полного охвата⁹. Внутри региона (например, в Восточной Азии или Латинской Америке) наблюдалась тенденция к тому, чтобы принимать социальные программы на более ранней стадии развития стран поздней индустриализации, следовавших за пионерами в этой области в регионе, которые сами принимали программы в области социальной защиты на более низких уровнях промышленного развития, чем те, что преобладали в Западной Европе в то время, когда такие программы только появились. На рис. 2 видна устойчивость этих тенденций на глобальном уровне в течение почти столетия.

ПРЕИМУЩЕСТВА ОТСТАВАНИЯ

В литературе, рассматривающей экономическую историю индустриализации, давно утверждается, что страны позднего развития значительно отличались от пионеров индустриализации и что в некоторых отношениях такие отстающие страны получали преимущества в развитии именно вследствие

⁹ [Collier, Messick, 1975. P. 1301; Schneider, 1982], ссылка на Альбера (Alber) приводится в первом томе [Flora, 1986. P. xxiv; Alber, 1982; Kuhnle, 1981; Kim, 2001].

более позднего включения в процесс. При этом ссылаются на классическую работу Гершенкерона «Экономическая отсталость в исторической перспективе» (1962)¹⁰. Гершенкерон полагает, что в широком смысле Маркс (как и ряд других авторов) был прав, говоря о том, что страны, позднее включившиеся в процесс индустриализации, последуют примеру тех стран, которые уже совершили переход к полностью индустриальной экономике. Однако и он, и другие авторы были не правы, если считали, что страны, включившиеся в процесс позже, будут просто следовать по пути, пройденному странами ранней индустриализации. Во многих смыслах опыт индустриализации в Великобритании был уникальным. Почти в течение столетия Великобритания получала исключительные преимущества из своего положения первой индустриальной страны. Но такое раннее развитие заложило определенные долговременные черты слабости в британскую экономику: излишнее развитие производства для внутренних рынков, субоптимальный размер предприятий, отсутствие стремления к инновациям и нехватка капитала для промышленных инвестиций внутри страны. Первоначально «отсталые», страны поздней индустриализации смогли извлечь выгоду из своего опоздания: принимая проверенные новые технологии, разработанные в других странах, создавая более подходящие по размеру предприятия и используя новые пути финансирования развития, они смогли быстро провести индустриализацию, в то время как пионеры (и прежде всего Великобритания) прошли этот процесс медленно. Это частично объясняет, как экономика Германии сначала бросила вызов Великобритании, а затем и обогнала ее. Страны позднего развития также нашли абсолютно новые институциональные решения «проблем отсталости». Среди них Гершенкерон обращает особое внимание на гораздо большую роль инвестиционных банков (на классическом примере Германии) и гораздо более активную роль государства (особенно в Германии и России). Это означает, что опыт стран поздней индустриализации не просто пришел позже, но качественно отличался от опыта стран предшественников как экономически, так и с точки зрения базовых институтов.

Обратившись к общей картине появления режимов всеобщего благосостояния, мы вновь видим, что страны, подключившиеся к процессу позже, развивались по-другому. Как мы уже отмечали, среди них наблюдалась тенденция принимать социальное законодательство с большей ролью государства и на более инклюзивных правилах на этапе, когда их собственная индустриализация была менее развита. Это, по крайней мере частично, было реакцией на иные институциональные и социальные рамки, порожденные поздней индустриализацией (лучше организованные интересы, особенно среди владельцев отечественного капитала и трудящихся, а также более

¹⁰ *Gerschenkron A. Economic Backwardness in Historical Perspective: A Book of Essays.* — Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press, 1962. — *Прим. ред.*

ранняя озабоченность качеством человеческого капитала). Это также было реакцией на «демонстрационный эффект» уже развитых государств всеобщего благосостояния в других странах и (по крайней мере, начиная с середины XX в.) на рекомендации международных организаций, проводящих социальную экспертизу. С учетом этого опыта было сделано предположение [Mkandawire, 2001], что преимущества стран поздней индустриализации могут переноситься на конкретный опыт и возможности позднего развития государств благосостояния. Макандавайр также полагает, что значительно более активная социальная политика может быть частью той общей институциональной связи, благодаря которой страны поздней индустриализации сумели успешно догнать промышленно более развитые государства. Следовательно, развивающиеся режимы должны признавать и ценить значимость продвигаемой государством системы социального обеспечения как части комплексной стратегии экономического развития. В данной работе будут рассмотрены некоторые вытекающие из этого вопросы, значимые для сравнительного исследования развития государств благосостояния. Почему страны поздней индустриализации предпочли раннее принятие мер социальной защиты? Оказали ли воздействие на это какие-то особые общественные коалиции или институты в странах позднего развития? Было ли это следствием инициатив государственного строительства или попыток частично использовать или даже полностью эксплуатировать уже имеющийся потенциал административного управления? Сначала мы рассмотрим эти вопросы на примере стран, которые традиционно считаются родиной государств всеобщего благосостояния, — стран Северной Европы. Опыт стран Восточной Азии и Латинской Америки также будет рассмотрен, но в последующих разделах и несколько более кратко.

ПОЗДНЯЯ ИНДУСТРИАЛИЗАЦИЯ И ГОСУДАРСТВО БЛАГОСОСТОЯНИЯ: ЕВРОПА

Опыт поздней индустриализации и развитие социальных государств в Европе имеют отличительные черты. Только здесь страны поздней индустриализации были пионерами социальной политики. Если обратиться к другим региональным экономикам (например, к странам Восточной Азии и Латинской Америки), мы увидим, что хотя региональными пионерами социальной политики были страны более позднего развития в глобальном контексте (и по сравнению с Западной Европой), они обычно являлись наиболее развитыми экономиками в своем регионе. В пределах этих, позже вставших на путь развития, регионов именно наиболее (экономически) развитые страны стали первыми создавать государственные институты социальной политики. Однако в Европе все было по-другому. Хотя Герма-

ния представляла собой значительную индустриальную силу во времена законодательных инноваций Бисмарка, она, конечно же, не была *наиболее* промышленно развитой державой, и, как мы уже видели, до конца XIX в. инициативы государств благосостояния в основном распространялись из менее промышленно развитых в более развитые страны и из менее либеральных в более либеральные [Vaigoch, 1982]. Данные, приведенные на *рис. 1* и в *Приложении*, четко показывают, что до 1901 г. укрепление государств всеобщего благосостояния в Европе происходило от менее индустриальных к более индустриальным государствам. И лишь позже эта тенденция преобразовалась в модель (чаще наблюдаемую в других регионах) распространения [социальных инициатив. — *Ред.*] от более промышленно развитых к менее развитым странам. Тогда же в Европе сформировался порядок принятия программ социальной защиты, который сохранился в более или менее неизменном виде в течение всего XX в.: от страхования на рабочем месте через обеспечение медицинского страхования и/или страхования материнства, пенсионное обеспечение и страхование на случай инвалидности и безработицы к, наконец, семейным пособиям.

Великий период распространения социальных инноваций в Северной и Западной Европе пришелся на 30 лет, предшествовавших началу Первой мировой войны. В течение этого времени в 20 европейских странах были внедрены государственные системы компенсаций трудящимся. Тогда же две трети из этих стран внедрили в той или иной форме медицинское страхование и примерно столько же стран приняли законодательство по созданию пенсионного обеспечения в старости. Хотя компенсация на случай утраты работы обычно шла последней в ряду четырех изначально принимаемых программ, к 1920 г. половина европейских государств в той или иной форме признали ответственность государства за защиту от последствий безработицы. Семейные пособия, как правило, распространились поколение спустя. Изначально уровни социальных расходов были весьма скромными. За возможным исключением Германии и Швейцарии, к 1900 г. ни в одной европейской стране уровень социальных расходов не достиг 3%. К 1920 г. около половины европейских государств, указанных в *Приложении*, достигли этого порога и около трети превысили уровень в 5% в течение следующего десятилетия [Pierson, 1998]. Отчасти это отражало постепенный рост социальных расходов, являющийся неотъемлемой чертой всех социальных программ, особенно пенсионных, в которых рост численности населения и приближение сроков выплат приводили к росту издержек. Еще одной причиной роста издержек было расширение охвата программами и повышение размера гарантий: эта тенденция стала практически универсальной характеристикой последующего развития государств всеобщего благосостояния. В тех странах Южной Европы, где быстрая индустриализация происходила

после Второй мировой войны (Греция, Италия и Испания), формирование государств благосостояния произошло значительно позже и было настолько отличным, что получило название южно-европейской или латинской модели социальной политики [см.: Leibfried, 1993; Ferrera, 1996].

Как объяснить такую модель развития социального государства в Европе? Прежде всего появление государств благосостояния в Европе — продукт широкого процесса индустриализации. Европа стала родиной социального государства, поскольку была плавильным котлом индустриализации. Индустриализация породила многие новые проблемы и новые непредвиденные обстоятельства. Люди без работы встречались и в прошлом, но не было проблемы безработицы. Случались периодические волнения рабочих, принимавшие порой весьма насильственные формы, но не было ни проблемы массового городского промышленного рабочего класса, ни постановки социального вопроса. Вместе с тем индустриализация порождала беспрецедентное богатство, а с ним и средства для оплаты программ и политических мер, о которых раньше невозможно было бы даже мечтать. Однако индустриализация не предоставляет *удовлетворительного* объяснения той особой модели развития государства всеобщего благосостояния, сформировавшейся в странах Северной и Западной Европы в десятилетия, предшествовавшие Первой мировой войне (или, соответственно, модели, сформировавшейся в других странах позже). Чтобы разобраться в ситуации, потребуются дополнительные исторические сведения.

На самом деле, путь к государству всеобщего благосостояния в Европе был не простым. Во-первых, несмотря на то что в течение XX в. государства под воздействием социальных функций радикально трансформировались (до этого времени наиболее значимой статьей расходов и занятости в современном государстве был военный сектор), новые режимы государств благосостояния конца XIX в. строились на уже существующих административных и управленческих ресурсах. Новый Германский рейх унаследовал огромную административную мощь Пруссии, имевшей к тому времени большой опыт управления разными группами населения внутри страны. Другие страны, такие как Норвегия и Швеция, также имели хорошо развитый и эффективный аппарат государственной службы, опыт обязательного образования и развитые программы пенсионного обеспечения по старости, введенные еще в первой половине XIX в. [см.: Kuhnle, 1981]. В большинстве других стран инновации в области государства благосостояния также строились на основе уже существовавшей социальной политики. Например, в Великобритании значимые социальные реформы проводились еще с Викторианской эпохи (включая жилищное законодательство и законы о начальном образовании), хотя многие из них осуществлялись на базе крепкой (и реформированной) системы местного управления.

Социальная политика, конечно же, играла роль в формировании государства и, особенно в случае Германии, в формировании нации. Но она находилась под влиянием менее возвышенных политических процессов. Для Бисмарка, в частности, социальная реформа была попыткой отвлечь рабочих от радикальных обещаний нового социал-демократического движения и привязать их к новому германскому государству и его быстро растущей экономике. В то же время это была попытка перехитрить парламент путем создания ряда корпоративных институтов, при помощи которых можно было бы управлять интересами рабочих, работодателей и государства вне партийно-политической арены. Социальный вопрос принимал различные формы, но во всех странах Северной и Западной Европы легитимные (т. е. не революционные) партии различных направлений откликнулись на вызовы и возможности, появившиеся в связи с формирующимся электоратом городского рабочего класса, предлагая разнообразные прогрессивные меры социального законодательства. Однако, хотя классовая политика была важна для этих инициатив социального государства, она отнюдь не исчерпывалась исключительно интересами городского рабочего класса. Введение новых социальных программ в Скандинавии было значимым образом связано с привлечением крестьян и сельскохозяйственных рабочих в союз с городскими рабочими [Esping-Andersen, 1985]. Вместе с тем способность проводить социальные реформы в значительной степени зависела от сплоченности мелких собственников (обычно наиболее враждебных к социальному страхованию) и от интересов более крупных сельскохозяйственных собственников. Социальная демократизация государства всеобщего благосостояния в Швеции произошла несколько позднее. Считается, что в Германии представители интересов крупных землевладельцев в восточной части страны приветствовали усиление роли государства в социальной защите, если оно финансировалось за счет крупномасштабного капитала и самих рабочих.

Политика в социальной сфере в этот период ее формирования в решающей мере определялась соотношением групп интересов и различиями в их способности влиять на политические процессы. Есть многочисленные свидетельства того, что профсоюзы и, даже в большей степени, общества взаимного страхования (товарищества)¹¹ зачастую враждебно встречали первоначальные меры социального обеспечения, видя в них способ привлечения рабочих, ослабления профсоюзов и, в случае обществ взаимного страхования, полного отказа от них [Pierson, 1998. P. 35]. Позднее принятие законодательства по страхованию от безработицы в Германии (1927) и Швеции (1934) было свидетельством не отсталости социальных систем, но спо-

¹¹ Общества взаимного страхования были организациями взаимопомощи. Каждый месяц члены общества вносили небольшой взнос для того, чтобы обеспечить себе источник дохода в старости, страхование от болезней или нетрудоспособности. Такие сообщества производили необходимые выплаты нуждающимся членам, а остальные деньги сберегали или инвестировали.

способности профсоюзов удерживать этот процесс под контролем. Частичным объяснением запоздалости и неполноты развития социальных программ в странах ранней индустриализации с хорошо развитой бюрократической структурой, таких как Франция и Великобритания, служит существование уже укоренившихся альтернатив государственному управлению социальной защитой. Способность обществ взаимного страхования и страховых фондов находить компромиссы с реформирующимся государством оказала значимое влияние на систему медицинского страхования в Великобритании и на формирование французского государства всеобщего благосостояния, на которое влияет и по сей день. Как мы видели на примере Германии, крупные работодатели обычно гораздо позитивнее относились к социальному страхованию, чем мелкие, а иная форма немецкой экономики (которая развилась позже и имела более высокую концентрацию капитала) способствовала принятию более ранних и более развитых социальных программ. Наряду с этим, хотя точное воздействие конфессиональной принадлежности бывает сложно определить, церковь также оказывала влияние на развитие ранних государств всеобщего благосостояния в Европе. Ряд исследователей полагает, что ответственность государства за социальное обеспечение считалась более приемлемой в преимущественно протестантских сообществах (в Северной Европе), а общества с доминирующим католицизмом (в Южной Европе) предпочитали считать, что социальная защита является ответственностью церкви и частных благотворителей. Однако это не обязательно означает, что [социальные] расходы в католических государствах всеобщего благосостояния будут ниже. В протестантском подходе делается некий акцент на индивидуальную ответственность, что уводит в сторону от государственной поддержки, а социальный католицизм, развившийся в XX в. и воплощенный в практике христианско-демократических партий, зачастую поддерживал «крупные» расходы, пусть и по весьма консервативным направлениям [Esping-Andersen, 1990].

И наконец, как на внутренней, так и на международной арене экономики стран поздней индустриализации в Европе были различными. Протекционизм стал ответом стран позднего развития на индустриализацию в окружении вполне сформировавшихся промышленных государств. (Во многих отношениях это было еще более характерно для стран позднего развития за пределами Европы.) В данном контексте социальная защита рабочих могла быть способом компенсации для них более высоких внутренних цен, являвшихся следствием протекционистской политики. Отчасти этим были обусловлены реформы Бисмарка. Напротив, Великобритания могла надеяться сдержать рост стоимости жизни для промышленных рабочих, используя свое доминирующее положение в международной торговле и, в частности, особые условия торговли с ее доминионами [заморскими колониями. — *Ред.*]. Многие небольшие государства всеобщего благосостояния Северной Европы

(такие как Дания) развивали стратегию, при которой большая открытость к международной конкуренции компенсировалась более щедрой системой социальной защиты в стране¹². И в этом случае уже не фактор позднего вступления в процесс, а размеры страны определяли конкретную стратегию социальной политики, обеспечивающую экономическое развитие.

Европейский опыт демонстрирует широкий спектр источников развития государства всеобщего благосостояния. Как правило, все страны опирались на уже существовавший аппарат государственного социального обеспечения (хотя часто он был направлен на обуздание потерявших работу и беднейших граждан). Вопросы классового характера имели значение, но обычно превентивное управление потребностями формирующегося промышленного класса было более важно, чем мобилизация трудящихся, а интересы иных групп (крупного и мелкого бизнеса, крестьян, сельскохозяйственных рабочих) были столь же важны в период первоначального построения государств всеобщего благосостояния. Для стран (несколько) более поздней индустриализации социальная политика стала важным компонентом стратегии наверстывания промышленно более развитых стран. Она позволила им быстро улучшить качество фактора, который сегодня мы называем человеческими ресурсами. Она также позволила им развить новые формы посредничества между государством и промышленностью, к чему так стремились страны более ранней (и более либеральной) индустриализации. В свою очередь, обе эти стратегии позволили им сфокусироваться на наиболее инновационных (и прибыльных) промышленных процессах. Более полная и систематическая социальная политика может считаться одним из преимуществ, позволивших странам, первым вступившим в стадию поздней индустриализации, нагнать и в конечном итоге обогнать пионеров индустриального развития. Однако это стало возможно отчасти потому, что экономическая ситуация, так же как и структура внутривнутриполитических интересов, стран позднего развития была иной, и диапазон институциональных возможностей был также до некоторой степени новым.

ПОЗДНЯЯ ИНДУСТРИАЛИЗАЦИЯ И ГОСУДАРСТВО БЛАГОСОСТОЯНИЯ: ЛАТИНСКАЯ АМЕРИКА

Латинская Америка была одним из первых регионов за пределами Европы, где стали развиваться государства всеобщего благосостояния, и в некотором смысле она представляет собой первый региональный пример последствий позднего развития для социальной политики. На *рис. 3* и в *Приложении* приводятся данные по этой модели развития государства всеобщего

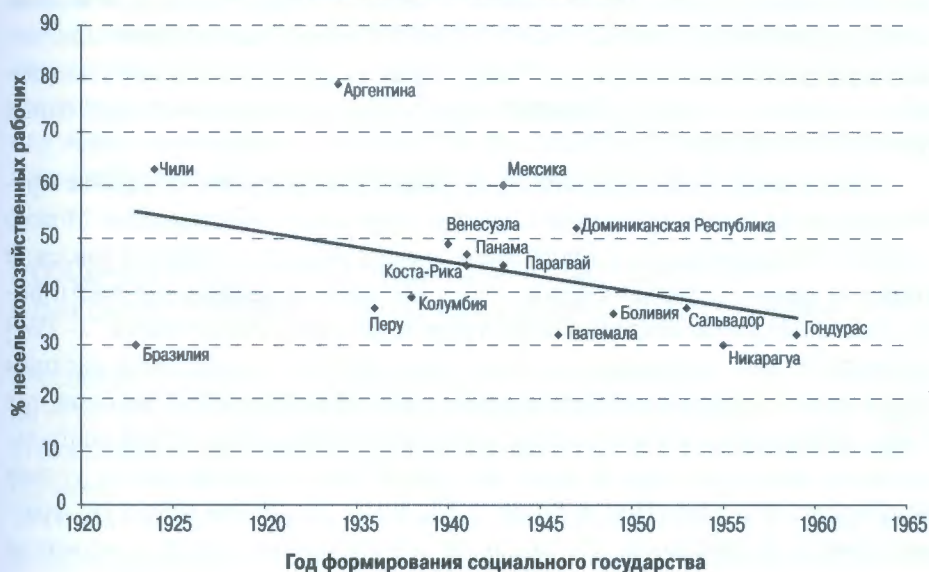
¹² См.: [Cutright, 1965] и далее [Katzenstein, 1984; Castles, 1985; Garrett, 1998].

благосостояния в Латинской Америке. Кармело Меса-Лаго (Carmelo Mesa-Lago) (1991) выделяет три группы государств в данном регионе. Группа региональных пионеров (Аргентина, Бразилия, Чили, Коста-Рика и Уругвай) начала разрабатывать системы социального страхования еще в конце 1910–1920-х гг. Хотя к 1950 г. в большинстве из них действовало законодательство по страхованию от травматизма на рабочем месте, некоторые формы пенсионного страхования и страхования по болезни/материнству, охват системами страхования был очень неравномерным. Некоторые привилегированные группы (особенно в армии и на государственной службе) имели льготное обеспечение в рамках чрезвычайно стратифицированной и фрагментированной социальной системы. За исключением Коста-Рики, эти страны-пионеры оказались единственными среди стран Латинской Америки (вместе с Эквадором и Венесуэлой), которые ввели страхование от безработицы; они также попали в ту половину рассматриваемой нами выборки стран, в которых были введены некоторые формы семейных пособий. Как следует из данных по избирательным правам, многие из этих инициатив предшествуют периоду полной демократии, а укрепление демократии в Латинской Америке во многих случаях было весьма проблематичным. По последним рейтингам организации «Фридом Хаус» (Freedom House) (2002), большинство латиноамериканских стран попадают в группу «частично свободных» государств, причем многие из них имели более или менее продолжительный опыт авторитарного правительства за последние 20 лет.

Во второй, «промежуточной», группе государств (Боливия, Колумбия, Эквадор, Мексика, Панама, Парагвай, Перу и Венесуэла) широкие программы социального страхования появились лишь начиная с 1940-х гг. [Mesa-Lago, 1991. P. 360]. Эти страны стремились вводить социальное страхование при более низком уровне промышленного развития, чем страны-пионеры (в большинстве из них более половины экономически активного населения было все еще занято в сельском хозяйстве на момент формирования социального государства). Эти страны прилагали усилия, чтобы избежать мозаичного характера различных социальных программ для разных профессиональных групп, характерных для опыта стран-пионеров, однако уровни охвата [социальными программами. — *Ред.*] в них были в среднем значительно более низкими; причем такая модель сохранилась до нашего времени, хотя и в несколько смягченном виде. В конце 1990-х гг. социальные расходы в странах «промежуточной» группы составляли около половины аналогичных расходов в странах-пионерах [ECLAC, 2001].

Страны позднего развития в данном регионе (Доминиканская Республика, Эль-Сальвадор, Гватемала, Гаити, Гондурас и Никарагуа) разработали социальные программы лишь в 1950–1960-х гг. Перечень этих программ до сих пор очень ограничен, и, за исключением Никарагуа, где семейные

Рисунок 3. Индустриализация и формирование социального государства
(страны Латинской Америки)



пособия были введены в 1982 г., он не включает ни страхования от безработицы, ни семейных пособий. Охват программами экономически активного населения остается низким, и это притом, что в этих странах большое число беднейших граждан заняты (если вообще заняты) лишь в неформальной экономике (и часто на временных работах). Средняя доля социальных расходов в ВВП в этих странах составляет 5,3%.

Что мы можем вынести из опыта латиноамериканских стран? Однозначно, что он соответствует модели раннего принятия [социальных программ. — *Ред.*] в странах поздней индустриализации как в глобальном масштабе (когда пионеры, такие как Аргентина, являются «опоздавшими» в сравнении с Европой), так и на уровне региона (когда «промежуточные» страны и страны позднего развития принимают программы на более ранних этапах собственного развития, чем страны-пионеры данного региона). Обе эти тенденции показаны на *рис. 1* и *2*. Как ожидалось, мы также видим, что по большей части режимы государств благосостояния, установившиеся раньше других, имеют самые высокие уровни расходов, хотя структура расходов в регионе значительно варьирует (см. *Приложение*). Наблюдаются существенные различия внутри региона по статьям социальных расходов, которым уделялось наибольшее внимание. В более крупных государствах благосостояния на социальное страхование (с наименьшей перераспределительной нагрузкой) пришлось основная доля роста расходов в 1990-х гг. Позднее сформировавшиеся государства благосостояния, имевшие меньший общий бюджет, большую часть социальных расходов направляли на здра-

вохранение и начальное образование — сферы, характеризующиеся более прогрессивным перераспределением. С точки зрения европейской модели латиноамериканские социальные государства являются «неполными», поскольку семейные пособия имеют место лишь немногим более чем в половине стран, а страхование от безработицы предоставляется менее чем в одной трети этих стран (см. *Приложение*).

Утверждение, что латиноамериканские страны извлекли особые преимущества из своего отставания, требует серьезного обоснования. Можно сказать, что в этой части земного шара страны позднего развития извлекли уроки из опыта стран-пионеров *этого региона*, особенно в области последовательного расширения охвата [социальными программами. — *Ред.*] и приоритетного внимания тем областям, в которых социальные расходы могут путем перераспределения влиять как на неравенство доходов, так и на «жизненные шансы» в более широком смысле. Но в целом социальные расходы в этих странах ниже, чем можно было ожидать при их уровне экономического развития, и, более того, охват населения зачастую фрагментарен и необоснован. Имеющиеся ограниченные ресурсы не всегда направляются на максимизацию экономической эффективности или социальной справедливости¹³.

Это неудивительно, учитывая, что первым вопросом в обсуждении экономического развития стран Латинской Америки всегда был вопрос о его зависимости. С этой точки зрения, развитие латиноамериканских стран всегда оценивалось как недостаточное либо искаженное подчиненным положением страны более развитым экономикам других стран, особенно США¹⁴. Не присоединяясь полностью к этим взглядам, отметим, что запаздывание сопровождалось реализацией специфического комплекса политик развития — иногда с акцентом на замещение импорта, иногда — на экспортно-ориентированный рост. Существование промышленно развитого мира и изобилие иностранного капитала (по определенной цене) формируют иную матрицу выборов для стран позднего развития, создавая новые и особые возможности извлечения ренты (*rent-seeking behavior*), всегда привлекательные для таких государств. В результате латиноамериканские страны выработали ряд специфических подходов к отечественному и международному капиталу, внутривнутриполитической организации и отечественным движениям трудящихся внутри страны (и /или подавлению этих движений). Это упрочило позицию государств и экономик, не являющихся полностью модернизированными (например, с точки зрения земельной реформы или доступа к формальным рынкам труда). Режимы социальной политики, созданные в этих странах

¹³ Критический обзор текущих форм и уровней социальной защиты приводится в ECLAC (2002); см. также [Huber, 1996].

¹⁴ [Frank, 1967], см. также: [Harrison, 1990; Haggard, 1990].

(особенно в латиноамериканских странах с давно сформированным государством благосостояния), зачастую были нацелены на удовлетворение особых интересов, а не на логику развития государства. В целом, государство активно участвовало в социальной политике стран Латинской Америки, но это не всегда приводило к созданию более равноправных, щедрых или эффективных социальных систем, чем те, что по большей части имелись в европейских социальных государствах раннего поколения.

ПОЗДНЯЯ ИНДУСТРИАЛИЗАЦИЯ И ГОСУДАРСТВО БЛАГОСОСТОЯНИЯ: ВОСТОЧНАЯ И ЮГО-ВОСТОЧНАЯ АЗИЯ

Восточная Азия однозначно является регионом поздней индустриализации, по сути, в этом регионе можно выделить три четкие волны поздней индустриализации. Хотя успехи развития «азиатских тигров» были предметом серьезного изучения западных социологов уже на протяжении 30 лет [Dore, 1973; Johnson, 1982], интерес к социальным программам стал проявляться относительно недавно, в частности потому, что в течение долгого времени они считались рудиментарными и остаточными. Иногда остаточный характер социальных государств Восточной Азии трактовался как один из факторов, объясняющих их экономический успех. Сейчас такое пренебрежение социальным развитием устранено и имеются многочисленные свидетельства взаимосвязи между нацеленностью на государственное развитие и социальной политикой¹⁵.

Япония занимает уникальное положение среди этих стран. В сравнении с Западной Европой и Северной Америкой Япония является страной поздней индустриализации. Однако в своем регионе она стала пионером индустриализации и, как имперская держава, экспортером политик социального обеспечения (особенно в Республику Корея и китайскую провинцию Тайвань). Современное государство всеобщего благосостояния Японии является в значительной степени порождением периода после Второй мировой войны, в котором система социальной защиты была восстановлена под американской опекой. В рамках модели, характерной для этого региона, в Японии социальная политика подчинялась логике восстановления страны путем экономического развития. Проводя (успешную) стратегию экономического роста, опирающуюся на полную (мужскую) безработицу¹⁶, Япония смогла избежать социальных издержек, которые сопровождали безработицу в менее успешных экономиках других стран. Посредством поощре-

¹⁵ См., среди прочего [Rose, Shiratori, 1986; Gould, 1993; Jones, 1993; Goodman, Peng, 1996; Esping-Andersen, 1997; Goodman et al., 1998; Holliday, 2000; Gough, 2001].

¹⁶ В оригинальном тексте «around full (male) unemployment». Но автор, видимо, имеет в виду все же «политику полной занятости». — *Прим. ред.*

ния системы корпоративной социальной защиты (и слабых профсоюзов), вызвавшей повсеместное одобрение, правительство сумело переместить на акторов частного рынка те социальные издержки, которые в других странах несла государственная казна. Это было легко сделать в ситуации высокофрагментированной и разделенной по профессиональному признаку системы социального страхования, практически не ориентированной на использование государства в качестве агента вертикального перераспределения. Опираясь на существующую сеть общинной и семейной социальной поддержки, правительство Японии смогло свести к минимуму ответственность государства за индивидуальные социальные услуги. В целом, уровни социальных расходов в Японии являются низкими по сравнению с другими странами ОЭСР, даже включая США, в 1996 г. они составляли 14,1% (см. *Приложение*). Государственные расходы на образование и здравоохранение в Японии ниже (хотя не намного), чем в большинстве стран ОЭСР. А в области социального страхования (особенно непенсионных расходов) Япония тратит значительно меньше, чем другие страны с сопоставимым уровнем развития [Jacobs, 1998, 2000].

Хотя по меркам ОЭСР расходы на социальное обеспечение в Японии низкие, в сравнении с другими странами региона они, несомненно, самые высокие. За Японией следуют (с убывающим интервалом) две из четырех «стран-тигров» — Республика Корея и китайская провинция Тайвань, — общие социальные расходы которых, включая здравоохранение и государственное образование, составляют около 10% от ВВП (см. *Приложение*; [Jacobs, 2000. Р. 4]). Эти две страны представляют собой интересные примеры сложного взаимоотношения между поздней индустриализацией и системой социальной защиты. В обоих случаях это авторитарные государства, действующие в тесной связи с интересами бизнеса и преднамеренно проводящие политику ослабления профсоюзов, при необходимости посредством репрессивного законодательства и применения силы, в целях формирования стратегии национального экономического развития. В отличие от социального обеспечения, которое не было в этих странах приоритетом, максимизация занятости и повышение квалификации работников стали таким приоритетом. Рост благосостояния должен проистекать из устойчивого экономического роста, что действительно в значительной степени имело место в контексте быстрого роста Республики Корея и китайской провинции Тайвань в 1960–1970-х гг. [Lee, 1999]. В обеих странах (как и во всей Юго-Восточной Азии) приоритетом считалось государственное образование, а уже затем и в несколько меньшей степени — здравоохранение. В обеих странах демократизация, по всей видимости, привнесла реальные перемены в политику социальной защиты, включая усовершенствование системы здравоохранения и движение к страхованию от безработицы в Республике Корея, а также введение национального медицинского страхования

и создание национальной пенсионной системы в китайской провинции Тайвань¹⁷.

Опыт двух других «тигров» первой волны был иным. До воссоединения с материковым Китаем в 1997 г. тип социальной политики в Гонконге мог однозначно быть назван остаточным (*residual*). Имелась небольшая программа государственной социальной помощи и значительно более массовая, но отнюдь не щедрая система пособий для инвалидов и престарелых. Общественное здравоохранение было практически бесплатным, но низким по качеству. Однако государство полностью обеспечивало начальное и среднее образование. Общие социальные расходы составляли чуть более 5% от ВВП [Jacobs, 2000. Р. 92–94]. В Сингапуре была принята иная система. С учетом того, что Сингапур представляет собой малый торговый город-государство (в структуре экономики которого доминируют услуги), государственное социальное обеспечение в нем остается чрезвычайно ограниченным. Основным социальным институтом является Центральный фонд сбережений (*Central Provident Fund*), созданный при Британском правлении в 1955 г. и представляющий собой программу обязательных сбережений для работников и работодателей. Первоначально фонд был создан как средство обеспечения доходов в старости, но с тех пор был расширен и включает обеспечение на покупку недвижимости, образование и сильно регулируемые инвестиции. Хотя деятельность Центрального фонда сбережений жестко регламентируется правительством, его активы не принадлежат государству и обязательные взносы направляются на индивидуальные счета. Соответственно, фонд практически не производит никакого перераспределения ресурсов.

Индустриализация является свершившимся фактом во всех экономиках «стран-тигров» первой волны. С некоторым отставанием от них расположена группа стран, находящихся на более раннем этапе индустриализации, включая регионального гиганта — Индонезию, а также Малайзию, Филиппины и Таиланд. Эти четыре страны имеют ряд общих черт: они менее промышленно развиты и менее богаты, чем их северные соседи [UNDP, 2002], интересы бизнеса имеют сильные позиции, а организации трудящихся — слабые, демократия менее консолидирована, а корпоративная социальная политика более ограничена, чем в Японии или Республике Корея. Более того, как и в случае с более северными государствами Азии, социальная политика и формирование благосостояния рассматривались в этих странах как часть (в значительной степени подчиненная) более широкой государственной стратегии национального экономического развития. Это позволяет объяснить сохранный до настоящего времени акцент на инвестиционные элементы государственной системы социальной поли-

¹⁷ [Jacobs, 2000; Lee, 1999; Hort, Kuhnle, 2000].

тики — здравоохранение и, в первую очередь, образование, — а не на поддержание уровня доходов, особенно если оно влечет какие-либо элементы перераспределения.

На фоне этих общих черт есть и некоторые важные различия. Основным институтом социального страхования в Малайзии является Фонд сбережений (созданный при Британском правлении в 1951 г.), первоначальные функции которого по обеспечению пенсионного дохода были расширены на покрытие расходов по приобретению жилья и оплате некоторых медицинских услуг. Охват системой государственного страхования от профессионального травматизма ограничен, отсутствует система страхования от безработицы или семейных пособий. Имеется национальная система здравоохранения, но она неравномерно охватывает население. Общие социальные расходы составляют около 8% от ВВП (хотя две трети из них идут на образование). На Филиппинах социальная политика имеет долгую историю (она была заложена еще в период правления США в 1920-х гг.), но во многом остается на бумаге либо систематически подрывается коррупцией. Положение улучшили реформы начала 1990-х гг. (по пенсиям, здравоохранению и профессиональному травматизму), но значительные группы населения — особенно занятого в обширном неформальном секторе — остались неохваченными [социальными программами. — *Ред.*]. В стране не предусматриваются пособия по безработице или пособия семьям. Социальные расходы составляют около 6% [ВВП. — *Ред.*] (почти половина из них идет на образование).

Значимое развитие системы государственной социальной защиты в Индонезии и Таиланде произошло еще позднее. В Таиланде законодательная основа системы социальной защиты была в основном создана в 1990 г., она предусматривает долгосрочный план развития пенсионного обеспечения, пособий по безработице и детских пособий. Охват системой здравоохранения ограничен, лучшие условия предоставляются государственным служащим. Общие социальные расходы составляют около 6%, из которых две трети идут на образование и менее 1% на социальное страхование. Хотя в Индонезии базовое законодательство по социальной защите было принято еще в 1950-х гг., система социального страхования за пределами государственного сектора чрезвычайно ограничена, а Фонд сбережений не сумел развиваться в крупный финансовый институт, такой как в Малайзии и Сингапуре. Сельскохозяйственные и сезонные рабочие (все еще составляющие значимую часть рабочей силы в Индонезии) полностью исключены даже из той ограниченной системы социального обеспечения, какая имеется в стране. Нет страхования от безработицы, нет дополнительной финансовой поддержки семей с детьми. За исключением, возможно, Филиппин, Индонезия является самой бедной из рассматриваемых в данной статье стран. Чуть более 3% ВВП страны выделяется на социальные расходы, и даже расходы на образование значительно ниже средней величины по региону.

Какие общие уроки можно вынести из опыта восточноазиатских стран и чем он отличается от опыта стран Латинской Америки? Однозначно, в Восточной Азии выделяется Япония как страна поздней/пионерной индустриализации. Восстановление экономики Японии после разрушений Второй мировой войны и, в частности, сенсационный десятилетний рост между 1963-м и 1973 г. сделали ее объектом восхищения и зависти других стран [Baigoch, 1982. P. 302–305]. Старые индустриальные державы Европы осознали преимущества, которые Япония извлекла из своей специфической модели поздней индустриализации. Роль государства в этом промышленном развитии и, в частности, вклад Министерства международной торговли и промышленности вызывали особое уважение, так же как и опыт, по всей видимости, гармоничных производственных отношений и способность управлять экономикой при полной занятости без неконтролируемых инфляционных давлений¹⁸. В то же время, очевидно, что позднее вхождение в процесс [индустриализации. — *Ред.*] явилось причиной того, что Япония не стала особо щедрым государством всеобщего благосостояния. Учитывая общий уровень богатства и степень индустриального развития страны, Япония в рамках ОЭСР всегда отличалась чрезвычайно низким уровнем социальных доходов, который постоянно был ниже даже уровня США (см. Приложение).

Многие из этих выводов применимы и к широкому опыту эволюции государств всеобщего благосостояния в новых промышленно развитых странах (*newly industrialized countries* — NIC) Восточной и Юго-Восточной Азии. Во всех случаях поздней индустриализации государство активно продвигало национальное экономическое развитие путем использования возможностей (прежде всего торговых), характерных для малой индустриализирующейся экономики в мире промышленно развитых гигантов [см.: Wade, 1995; Vartiainen, 1995]. Экономический статус этих первых «стран-тигров» изменился, но перемены в их социальных расходах были значительно более скромными. Конечно же, это можно, хотя бы частично, объяснить своеобразием данных государств, а также периода и обстоятельств их индустриализации (индустриализация в глобальной экономике начала XXI в. — совсем не то же, что индустриализация в глобальной экономике начала XX в.). Но следует проявить осторожность и не пытаться рассматривать восточноазиатские государства всеобщего благосостояния как совершенно отличные от предшественников или предлагать скороспелые объяснения с позиции «культуры» («азиатских ценностей» или «социального конфуцианства»). Республика Корея и китайская провинция Тайвань уже сейчас подняли уровни своих социальных расходов до 10%, и мы знаем, что с годами «стареющие» социальные программы ведут к росту расходов

¹⁸ См.: [Dore, 1973; Johnson, 1982; World Bank, 1993].

во всех давно существующих государствах всеобщего благосостояния. По мере формирования изменений в демографическом профиле эти новые индустриализованные сообщества столкнутся с растущим давлением в той сфере системы социальной защиты, которая всегда остается наиболее дорогой частью государств благосостояния — обеспечении пожилых (подробнее см.: [World Bank, 1994]).

В этом контексте особо интересен опыт Республики Корея. Это страна поздней индустриализации, которая быстро развивалась за последние 20 лет и превратилась в одиннадцатую крупнейшую экономику мира с доходом на душу населения, аналогичным Греции и Португалии. По данным ОЭСР, эта страна меньше иных членов ОЭСР тратит на социальные нужды, но ее социальные расходы выросли с уровня в 1% в 1965 г. до примерно 10% от резко возросшего ВВП. Сейчас в стране действует более или менее комплексная система медицинского страхования, национальная пенсионная система (которая должна быть полностью развернута в 2007 г.¹⁹) и система страхования от безработицы (хотя в духе времени с большим акцентом на активную политику на рынке труда, чем на компенсацию безработным). На основе вышесказанного Хорт и Кунле [Hort, Kuhnle, 2000. P. 179] полагают, что государства всеобщего благосостояния восточноазиатских стран «следуют по «пути к модернизации», по которому шли в Европе их развитые предшественники». Пожалуй следует высказаться чуть более осторожно — ведь история редко повторяется, будь то в трагедии или в фарсе. С учетом вышесказанного можно сказать, что социальные государства Восточной Азии вряд ли полностью повторяют путь своих европейских предшественников (ведь и сами страны-пионеры меняются). Тем не менее многие факторы — политические, экономические и социетальные, — определявшие процесс социальной политики в странах первого поколения индустриализации, скорее всего, возникают в преобразованном виде и в странах, вступивших на этот путь столетие спустя.

ПОЗДНЯЯ ИНДУСТРИАЛИЗАЦИЯ: УРОКИ

Мы рассмотрели, пусть схематично и кратко, взаимосвязь между поздней индустриализацией и социальной защитой в ряде различных страновых и региональных контекстов более чем за столетний период. Какие же общие выводы можно вывести?

¹⁹ Активные действия по реформированию пенсионной системы начались в Южной Корее после Азиатского кризиса 1997 г. За десятилетие удалось расширить охват пенсионным обеспечением почти вдвое — до 80% к 2007 г. [Piggot, 2007] (Pension Reform and the Development of Pension Systems: An Evaluation of World Bank Assistance. Background Paper, Regional Summary: Asia. WB, Washington DC), что позволяет отныне говорить о том, что пенсионная система в стране стала действительно национальной — *Прим. ред.*

Во-первых, очевидно существование четко определяемых тенденций в течение почти всего рассматриваемого периода. Страны, несколько позднее вступившие в индустриализацию в Европе, создали первые государства всеобщего благосостояния. Впоследствии страны поздней индустриализации вводили меры социального обеспечения на более ранней стадии собственного экономического развития и с более широким охватом (это четко прослеживается на *рис. 2*). На удивление устойчивой оказалась такая последовательность становления социальной защиты, при которой прежде всего вводилось страхование от профессионального травматизма, затем страхование здоровья и материнства, а затем пенсии для инвалидов и пожилых и лишь в самом конце — меры страхования от безработицы и семейные пособия. Столь же устойчивой оказалась модель расширения первоначальных мер и охватываемых групп населения (обычно от рабочих ключевых отраслей ко всем рабочим, иждивенцам, сельскохозяйственным рабочим и самозанятым). Зачастую государственные акторы занимают привилегированное место в таких системах социального страхования, и пенсионное обеспечение офицеров, государственных служащих и учителей выделяет их из прочего населения. Почти повсеместно мы наблюдали рост государств всеобщего благосостояния. Старение населения, являющееся частью демографического перехода, привнесенного индустриализацией, — фактор роста для социальных бюджетов, и независимо от заявлений и ожиданий политиков именно темпы роста, а не сам рост сдерживались за последние 30 лет [Pierson, 1998]. Мы убедились, что страны позднего развития склонны выделять больше ресурсов на здравоохранение и образование, но это, частично, может быть отражением их социальной «молодости». Крупномасштабная историческая картина также показывает, что, по крайней мере в области социального страхования, трансфер инструментов политики явление не новое. Политическое подражание можно видеть еще во времена Бисмарка, а некоторые политические инструменты достигали исполнителей через вторые, а то и третьи руки. Опять-таки, хотя мы считаем реформирующее влияние международных финансовых институтов недавним, очевидно, что влияние, например, Международной организации труда (МОТ) наблюдалось в течение последних 50 лет. Подобным же образом в некоторых регионах (в основном в Восточной Азии) можно явно проследить влияние колониальных институтов и практик на последующее развитие социальной политики.

Однако в некоторых аспектах контекст социальной политики для стран поздней индустриализации был качественно иным. В первую очередь, это объясняется тем, что траектории индустриализации, по которым шли страны позднего развития, были другими вследствие наличия уже промышленно развитого мира (что очевидно на примере как импортозамещающих, так и экспортно-ориентированных стратегий роста). Это создавало особые

возможности и особые проблемы для стран поздней индустриализации — возможности наиболее явно видны на примере Юго-Восточной Азии, а проблемы — на примере Латинской Америки. Важно, что многие новые индустриальные сообщества сталкиваются с процессом ускоренного старения населения в краткосрочной или среднесрочной перспективе — отчасти именно потому, что они сумели сократить период индустриализации. Это может оказать серьезное давление на их менее сформированные режимы социальной политики [World Bank, 1994].

В общем, государства благосостояния стран поздней индустриализации оказались меньшими по масштабу (по крайней мере, в терминах относительных показателей социальных расходов) и в меньшей степени осуществляют перераспределение. Иногда это связывают с аргументами о глобализации и предположением о том, что в будущем под воздействием глобальных экономических императивов государства всеобщего благосостояния повсюду сократятся и будут меньше перераспределять [Evans, Ceru, 2003]. Хотя такой аргумент отражает некую реальность процессов глобальных экономических перемен, сам по себе он не выдерживает критики. Зачастую малые государства с открытой торговой экономикой (такие как Дания) в состоянии поддерживать крупнейший общественный сектор [Cutright, 1965]. Более того, самые первые государства всеобщего благосостояния возникли до 1914 г., в период открытой международной торговли. Еще более показателен тот факт, что малозатратные государства, в которые мигрировал капитал (и занятость) в 1960-х, 1970-х и 1980-х гг., сами спонсировали растущие системы социальной защиты. Прекрасными примерами являются Республика Корея и китайская провинция Тайвань (противоположное мнение см.: [Rudra, 2002]). Это не означает, что перемены в глобальной экономике не влияют на спектр политических возможностей, доступных государствам, но такие экономические перемены не оказывают системного подрывающего воздействия на жизнеспособность режимов государств благосостояния, будь то старых или новых.

Тем не менее произошли действительно значимые изменения в тех обстоятельствах, в которых функционируют режимы социальной политики. И здесь у новых государств всеобщего благосостояния могут быть определенные преимущества. В целом, чем более крупным и устоявшимся становится социальное государство, тем труднее его изменить [Pierson, 2000]. Сдвиг в сторону активной социальной политики происходит легче, когда в стране действует меньше сил, непосредственно заинтересованных в сохранении социальной пассивности. Одним из наиболее важных изменений выступает растущая роль негосударственных акторов как внутри страны, так и на международной арене. И здесь можно задуматься о тех уроках, которые успешные страны позднего развития могут преподнести странам с укоренившимся режимом социальной политики. Например, клю-

чевыми элементами реформ, проводимых в старых государствах всеобщего благосостояния Западной Европы, становятся уже существующий в восточноазиатских странах акцент на регулирующий (а не обеспечивающий) характер социального государства и выдвигание на первый план образования и участия на рынке труда. Исторически высокий уровень частных расходов на высшее образование и высокие соплатежи за медицинское обслуживание считались признаками недостаточной развитости режимов социальной политики в Восточной Азии, но, возможно, эти меры станут предшественниками реформаторских программ в других странах.

Социальные государства позднего развития всегда находились под заметным влиянием как развитых государств всеобщего благосостояния других стран (чему мы, очевидно, обязаны Бисмарку и Бевериджу), так и рекомендаций международных агентств. Влияние моделей и опыта МОТ прослеживается начиная с 1930-х гг., столь же длительное влияние имеет и Организация Объединенных Наций (ООН). Позднее значимое влияние приобрели Международный валютный фонд (МВФ) и Всемирный банк, особенно после того, как реформы в сфере социальной политики стали выдвигаться в качестве условия более широкой финансовой поддержки. История таких влияний достаточно сложна и многозначна. Некоторые агентства всегда делали особый акцент на социальном развитии (например, ООН) и на соответствии международным стандартам (МОТ). С разным успехом МВФ и Всемирный банк настаивали на императивах экономического роста, которые по-разному определялись и оценивались. Недавний пересмотр подходов вылился в публичные разногласия между этими двумя агентствами, при этом Всемирный банк пересмотрел свою позицию по вопросам социальной политики и развития, что было отражено в «Докладе по мировому развитию за 2000/2001: Наступление на бедность» [World Bank, 2000]. Высказывались сомнения в том, что Всемирный банк может предложить реальные меры в поддержку своей риторики о вовлечении бедных и продвижении демократии как значимых элементах любой стратегии развития, но, в любом случае, налицо важное изменение позиции. Сегодня Всемирный банк уделяет вопросам социального страхования и социального обеспечения такое же внимание, как и императивам экономического роста и формирования человеческого капитала. Но он не просто призывает к более активному участию государства в деле развития. В ситуациях отсутствия доверия к государству или неэффективности государства Всемирный банк обращает особое внимание на негосударственные и общественные действия или, по сути, на компетентность (и надежность) неправительственных организаций, как отечественных, так и международных. Возможно, Всемирный банк и не может полностью определить механизмы обеспечения этой обновленной приверженности к демократии, но важно, что проводится привязка к процессу развития, при которой значимыми считаются голоса

людей на местах (в частности, это важно и потому, что в международных финансовых институтах всегда доминировало настроение «развитие сейчас, демократия потом»). Учитывая важность позиции международных финансовых институтов для стран, устремляющихся к индустриализации (и, соответственно, перестройке внутренней социальной политики), такая смена подхода чрезвычайно важна.

Значимость таких перемен очевидна и при рассмотрении Экваториальной Африки — того региона мира, где индустриализация и политика формирования реальной социальной защиты — все еще вопросы далекого будущего. Экваториальная Африка является беднейшим регионом мира и, возможно, стала еще беднее в сравнительных и абсолютных цифрах в 1990-х гг. [Там же]. Средний уровень социальных расходов в Африке в середине 1990-х гг. составлял около 4,3% [ВВП. — *Ред.*], но эта цифра сильно завышена из-за включения государств Северной Африки с высоким уровнем расходов (см. *Приложение*). Согласно мнению Барбоне и Санчеса [Barbone, Sanchez, 1999. P. 1], «за очень редкими исключениями... формальные институты социального страхования не смогли осуществить свою основную миссию — широкий охват ими населения. Еще более важно то, что в течение жизни последующего поколения вряд ли произойдет расширение охвата пенсионным обеспечением и страхованием по инвалидности на неформальный сектор, в котором занято подавляющее большинство работающего населения» (Курсив мой. — *О. С.*). Барбоне и Санчес выражают крайние сомнения в том, что у большинства государств Экваториальной Африки имеются административные возможности (не говоря уже о ресурсах) для управления сложными системами социальной защиты. В этом смысле проблема социальной защиты в регионе остается практически в том состоянии, которое описывал фон Браун в начале 1990-х гг. В долгосрочном плане эффективные системы социальной защиты в Экваториальной Африке могут быть, вероятно, созданы только «как следствие и в результате экономического роста» [von Braun, 1991. P. 395]. Но невозможно ждать достижения экономического роста для того, чтобы решать проблемы социальной незащищенности. Регион Экваториальной Африки бедный и в основном сельскохозяйственный. Приоритеты включают снижение абсолютных уровней незащищенности, снижение детской смертности, повышение доступности продовольствия, улучшение санитарии и доступа к питьевой воде, обеспечение базового образования и базового медицинского обслуживания. В краткосрочном плане с учетом существующего недоверия населения и ограниченной государственной инфраструктуры государство может играть ограниченную роль в этих инициативах при, соответственно, большей роли общинных и семейных структур. Они, скорее всего, будут опираться на стратегию экономического роста — как сельскохозяйственного, так и промышленного. В долгосрочной перспективе встает

вопрос сочетания таких общинных мер с более традиционным аппаратом социальной защиты под юрисдикцией компетентного централизованного органа. Однако в краткосрочном плане вопрос заключается в нахождении наиболее эффективных средств борьбы с высокими уровнями абсолютной незащищенности, а не в конструировании государства всеобщего благосостояния в его традиционном виде (социального страхования, связанного с участием в формальной экономике).

В ходе этого изложения мы далеко ушли от наших первых рассуждений о Германии как о стране поздней индустриализации. И это неудивительно. Почти каждая страна (за исключением Великобритании, США и некоторых западноевропейских стран) в тот или иной период находилась на стадии поздней индустриализации (включая современных индустриальных гигантов — Германию и Японию). Как мы видели, это не мешает нам высказывать весьма обоснованные утверждения о чертах сходства, характеризовавших процесс роста государств всеобщего благосостояния по мере движения этих обществ по пути индустриализации. Страны поздней индустриализации отличались большим государственным вмешательством в экономику и выстраивали режимы социальной политики на (все более) ранней стадии собственного развития. Социальная политика этих государств зачастую рассматривается как важный компонент стратегии развития, будь то при быстром формировании человеческого капитала, в качестве инструмента переговоров при создании корпоративистских институтов, в качестве превентивной уступки формирующемуся промышленному городскому рабочему классу (или средства его кооптирования), в качестве «побочного платежа» ключевым государственным акторам (государственным служащим или военным), как условие получения поддержки международных агентств, или, чаще, как сочетание всего вышеперечисленного. Успешность этих стратегий развития была весьма различна. Размер [социального] государства не имел критического значения. Хотя критики всесторонних систем социальной защиты указывают на малые размеры государств всеобщего благосостояния в Юго-Восточной Азии, наиболее успешные экономики данного региона сформировали вполне устойчивые режимы социальной политики — факт, иногда маскируемый условностями того, что учитывать в социальных расходах. С другой стороны, можно сказать, что в Латинской Америке и, в некоторой степени, в достаточно специфических условиях западных стран переходной экономики бывшего Советского Союза мы видим государства с относительно высоким уровнем расходов, в которых результаты функционирования социальных государств (в плане охвата, прозрачности, участия в формальной экономике и снижения бедности) оказались отнюдь не впечатляющими.

Не наблюдается каких-либо отдельных черт, которые отличали бы более успешные страны поздней индустриализации от менее успешных.

Как импортозамещающие, так и экспортно-ориентированные стратегии роста срабатывали в Юго-Восточной Азии совсем иначе, чем в зачастую более богатых ресурсами странах Латинской Америки. Некоторые страны выиграли от уникальных, хотя достаточно случайных, возможностей — например, геополитических интересов США в успехе их экономического развития. Все же, несмотря на все это разнообразие, очевидно, что качество управления является критически важным. Конечно, даже наиболее успешные государства не были застрахованы от влияния групп особых интересов и неформальных связей, однако режимы социальной политики в наименее успешных странах систематически страдают от этих явлений. Анализируя методы, которыми государства, находящиеся в процессе индустриализации и только лишь стремящиеся к ней, обеспечивают свои потребности развития, следует отметить положительную роль, которую активная социальная политика играла в прошлом. В частности, важно понять, что инвестиции в социальные услуги, такие как образование и базовое медицинское обслуживание, могут внести больший вклад в равноправие, чем преждевременные попытки создания институтов социального страхования. Но не менее важно отметить значимость прозрачности, отчетности и надлежащего управления.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Введение программ социального страхования, всеобщего избирательного права и текущие социальные расходы (в % от ВВП, 1996 г.)

Страна	Страхование от производственно-го травматизма	Пособия по нетрудоспособности и материнству	Страхование по старости, инвалидности и на случай смерти	Страхование от безработицы	Пособия многодетным семьям	Всеобщее избирательное право	Социальные расходы (% от ВВП)
Австралия	(1902)	1944	1908	1944	1941	1902	15,7
Австрия	1887	1888	1909	1920	1948	1918	26,2
Бельгия	1903	1894	1900	1920	1930	1948	27,1
Великобритания	1897	1911	1908	1911	1945	1928	22,8
Германия	1884	1883	1889	1927	1954	1918	29,7
Греция	1914	1922	1934	1945	1958	1952	22,7
Дания	1898	1892	1891	1907	1952	1915	33,0
Ирландия	1897	1911	1908	1911	1945	1928	17,8
Исландия	1925	1936	1909	1956	1946	1915	18,6
Испания	1900	1929/1942	1919	1919	1938	1931	22,8
Италия	1898	1912	1919	1919	1937	1945	23,7
Канада	(1908)	1984	1927	1940	1944	1950	15,7

Продолжение таблицы

Страна	Страхование от производственного травматизма	Пособия по нетрудоспособности и материнству	Страхование по старости, инвалидности и на случай смерти	Страхование от безработицы	Пособия многодетным семьям	Всеобщее избирательное право	Социальные расходы (% от ВВП)
Люксембург	1902	1901	1911	1921	1947	1919	25,2
Мексика	1943	1943	1943	-	-	1947	3,7
Нидерланды	1901	1931	1919	1916	1939	1919	26,7
Новая Зеландия	1908	1938	1898	1930	1926	1893	19,2
Норвегия	1894	1909	1836	1906	1946	1913	28,5
Польша	1984	1920	1927	1924	1947	1918	25,1
Португалия	1913	1935	1935	1975	1942	1976	19,0
Республика Корея	1953	1963	1973	-	-	1948	5,6
Словацкая Республика	1887	1888	1906	1991	1945	1920	20,9
США	(1908)	-	1935	1935	-	1920	16,5
Турция	1945	1945/1950	1949	-	-	1930	7,1
Финляндия	1895	1963	1937	1917	1948	1906	32,3
Франция	1898	1928	1910	1905	1932	1944	30,1
Чешская Республика	1887	1888	1906	1991	1945	1920	18,8

Швейцария	1911	1911	1946	1924	1952	1971	25,9
Швеция	1901	1891	1913	1934	1947	1921	34,7
Япония	1911	1922	1941	1947	1971	1947	14,1
Латинская Америка							
Аргентина	1915	1934/1974	1944	1967	1957	1947	12,4
Боливия	1924	1949	1956	-	1953	1952	7,0
Бразилия	1919	1923	1923	1965	1941	1934	12,2
Венесуэла	1923	1940	1940	1940	(1940)	1946	(8,6)
Гаити	1951	1951	1965	-	-	1967	-
Гватемала	1947	1946	1969	-	-	1965	(4,2)
Гондурас	1959	1959	1959	-	-	1955	(7,4)
Доминиканская Республика	1932	1947	1947	-	-	1942	2,5
Колумбия	1915	1938	1946	-	1957	1954	6,1
Коста-Рика	1925	1941	1941	-	1974	1942	13,0
Мексика	1943	1943	1943	-	-	1955	3,7
Никарагуа	1945	1955	1955	-	1982	1955	9,1
Панама	1916	1941	1941	-	-	1946	11,3
Парагвай	1927	1943	1943	-	(1993)	1961	(7,4)

Продолжение таблицы

Страна	Страхование от производственного травматизма	Пособия нетрудоспособности и материнства	Страхование по старости, инвалидности и на случай смерти	Страхование от безработицы	Пособия многодетным семьям	Всеобщее избирательное право	Социальные расходы (% от ВВП)
Сальвадор	1949	1949	1953	-	-	1950	3,6
Перу	1911	1936	1936	-	-	1955	(6,8)
Уругвай	1914	1958	(1829)-1934	1934	1943	1932	22,4
Чили	1916	1924	1924	1937	1937	1949	11,3
Эквадор	1921	1935	1928	1951	-	1967	2,0
Восточная Азия							
Гонконг	1971	1971	1971	1977	1971	-	(5,5)
Индонезия	1939	1957	1951	-	-	1945	1,7
Китай	1951	1951	1951	1986	-	1949	3,6
Малайзия	1929	1951	1951	-	-	1957	2,9
Республика Корея	1953	1963	1973	-	-	1948	5,6
Сингапур	1933	1983	1953	-	-	1947	3,3
Таиланд	1972	1990	1990	1990	1990	1932	1,9
Тайвань провинция Китая	1929	1950	1950	1968	-	1947	(11,1)
Филиппины	1974	1954	1954	-	-	1937	-

Переходные экономики									
Япония	1911	1922	1941	1947	1971	1947	1947	1947	14,1
Албания	1947	1947	1947	1993	1993	1920			10,9
Армения	1955	1912	1956	1921	1944	1921			-
Белоруссия	1939	1955	1956	1921	1944	1919			17,4
Болгария	1924	1918	1924	1925	1942	1944			13,2
Венгрия	1907	1891	1928	1957	1938	1918			22,3
Грузия	1955	1955	1956	1991	n.d.	1921			-
Казахстан	1955	(1995)	1956	n.d.	n.d.	1993			13,6
Латвия	1927	1924	1922	1991	1990	1918			19,2
Литва	1991	1925	1925	1919	1991	1921			14,7
Молдавия	1955	n.d.	1956	1992	1944	1993			15,5
Польша	1984	1920	1927	1924	1947	1918			25,1
Республика Киргизия	1922	1922	1922	1921	1944	1918			-
Россия	1903	1912	1922	1921	1944	1918			10,4
Румыния	1912	1912	1912	1991	1944	1946			12,4
Сербия/Черногория	1922	1922	1922	1927	1949	-			-

Окончание таблицы

Страна	Страхование от производственного травматизма	Пособия по нетрудоспособности и материнству	Страхование по старости, инвалидности и на случай смерти	Страхование от безработицы	Пособия многодетным семьям	Всеобщее избирательное право	Социальные расходы (% от ВВП)
Словацкая Республика	1887	1888	1906	1991	1945	1920	20,9
Словения	1922	1922	1922	1927	1949	1945	(29,5)
Туркменистан	1955	1955	1956	1991	n.d.	1927	29,0
Узбекистан	1955	1955	1956	1991	n.d.	1938	—
Украина	1912	1912	1922	1921	1944	1919	19,8
Чешская Республика	1887	1888	1906	1991	1945	1920	18,8
Эстония	1924	1924	1924	1991	1922	1918	17,1

МЕТОДОЛОГИЧЕСКОЕ ПРИМЕЧАНИЕ И ИСТОЧНИКИ

На *рис. 1* расходы на социальную защиту отражаются в % от ВВП, так же как и индекс ВВП Программы развития ООН (по шкале 0–1, умноженной на 100). Данные для *рис. 2* и *3* и *Приложения* взяты из следующих источников: [UNDP, 2002; World Bank, 2002]. Дополнительные данные (указываемые в скобках) взяты из следующих источников: [ECLAC, 2001; Mishra, Asher, 2000; Jacobs, 2000; Gough, 2000; Hort, Kuhnle, 2000]. Методологии сбора и регистрации этих данных различаются (иногда очень значительно). Однако эти различия не должны препятствовать выявлению основных вариаций в тенденциях социальных расходов по всему спектру рассматриваемых примеров. При определении даты «консолидации» государств всеобщего благосостояния автор следует методике Hort и Kuhnle (2000), используя год, в котором было законодательно введено второе ключевое направление социального страхования.

ЛИТЕРАТУРА

- Aaron H. J. Social security: International comparisons // Studies in the Economics of Income Maintenance / O. Eckstein (ed.). — Washington, DC: Brookings Institution, 1967.
- Alber J. Von Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat. — Frankfurt: Campus, 1982.
- Averting the Old Age Crisis. — New York: Oxford University Press, 1994.
- Bairoch P. International industrialization levels from 1750 to 1980 // Journal of European Economic History. 1982. Vol. 11. № 2. P. 269–310.
- Baldwin P. The Politics of Social Solidarity. — Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- Barbone L., Sanchez B. L.-A. Pensions and Social Security in Sub-Saharan Africa: Issues and Options // Africa Region Working Paper. 1999. № 4. — Washington, DC: World Bank.
- Beyond the Welfare State? — Cambridge: Polity Press, 1998.
- Castles F. G. The Working Class and Welfare. — Wellington: Allen and Unwin, 1985.
- Castles F. G., Gerritsen R., Vowles J. The Great Experiment. — Sydney: Allen and Unwin, 1996.
- Castles F. G., McKinlay R. Does politics matter? An analysis of public welfare commitment in advanced democratic societies // European Journal of Political Research. 1979. Vol. 7. P. 169–186.
- Collier D., Messick R. E. Prerequisites versus diffusion: Testing alternative explanations of social security adoption // American Political Science Review. 1975. Vol. 69. № 4. P. 1299–1315.
- Cutright P. Political structure, economic development, and national social security programs // American Journal of Sociology. 1965. Vol. 70. P. 537–550.
- de Swaan A. // Care of the State. — Cambridge: Polity Press, 1988.
- Dore R. Brish Factory, Japanese Factory. — London: Allen and Unwin, 1973.

- Economic Commission for Latin America and the Caribbean. 2002. Globalization and Social Development. [Электронный ресурс]. URL: www.eclac.cl. (дата обращения: 11.01.2004).
- Esping-Andersen G.* Hybrid or unique? The Japanese welfare state between Europe and America // *Journal of European Social Policy*. 1997. Vol. 7. № 3. P. 179–189.
- Evans M., Cerny P.* Globalisation and social policy // C. Pierson, N. Ellison (eds.). *Developments in British Social Policy 2*. — London: Palgrave, 2003.
- Ferrera M.* The 'southern model' of welfare in social Europe // *Journal of European Social Policy*. 1996. Vol. 6. № 1. P. 17–37.
- Flora P.* (ed.). *Growth to Limits The Western European Welfare States Since World War II*. — Berlin: De Gruyter, 1986. Vol. 1, 2.
- Flora P.* (ed.). *Italy*. — 1986. Vol. 2.
- Flora P., Heidenheimer A. J.* (eds.). *The Development of Welfare States in Europe and America*. — New Brunswick: Transaction, 1981.
- Frank A. G.* *Capitalism and Underdevelopment in Latin America*. — New York: Monthly Review Press, 1967.
- Freedom in the World: Country Ratings 1972–1973 to 2001–2002*. — London: Freedom House, 2002.
- Garrett G.* *Partisan Politics in the Global Economy*. — Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- Gershenkeron A.* *Economic Backwardness in Historical Perspective*. — Cambridge: Harvard University Press, 1962.
- Goodman R., Peng I.* The East Asian welfare states // G. Esping-Andersen (ed.). *Welfare States in Transition*. — London: Sage, 1996.
- Goodman R., White G., Kwon H.* (eds.). *The East Asian Welfare Model: Welfare Orientalism and the State*. — London: Routledge, 1998.
- Gough I.* Globalization and regional welfare regimes // *Global Social Policy*. 2001. Vol. 1. № 2. P. 163–189.
- Gould A.* *Capitalist Welfare Systems*. — London: Longman, 1993.
- Hage J., Hanneman R., Gargan E. T.* *State Responsiveness and State Activism*. — London: Unwin Hyman, 1989.
- Haggard S.* *Pathways from the Periphery*. — New York: Cornell University Press, 1990.
- Harrison D.* *The Sociology of Modernization and Development*. — London: Routledge, 1990.
- Holliday I.* Productivist welfare capitalism: Social policy in East Asia // *Political Studies*. 2000. Vol. 48. № 4. P. 706–723.
- Hort S. E. O., Kuhnle S.* The coming of East and South-East Asian welfare states // *Journal of European Social Policy*. 2000. Vol. 10. № 2. P. 162–184.
- Huber E.* Options for social policy in Latin America // G. Esping-Andersen (ed.). *Welfare States in Transition*. — London: Sage, 1996.
- Jacobs D.* Low social expenditures on social welfare: Do East Asian countries have a secret? // *International Journal of Social Welfare*. 2000. Vol. 9. № 1. P. 2–16.
- Johansen L. N.* *Denmark* / P. Flora (ed.). — 1986. Vol. 1.
- Johnson C.* *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925–1975*. — Stanford, CA: Stanford University Press, 1982.

- Jones C.* (ed.). *The Pacific challenge: Confucian welfare states // New Perspectives on the Welfare State in Europe.* — London: Routledge, 1993.
- Katzenstein P.* *Small States in World Markets.* — Ithaca, NY: Cornell University Press, 1984.
- Kim K.* Determinants of the timing of social insurance legislation among 18 OECD countries // *International Journal of Social Welfare.* 2001. Vol. 10. № 1. P. 2–13.
- Kuhnle S.* The growth of social insurance programs in Scandinavia / P. Flora, A. J. Heidenheimer (eds.). — 1981.
- Kuznets S.* *Modern Economic Growth: Rate, Structure, and Spread.* — New Haven, CT: Yale University Press, 1966.
- Lee H. K.* Globalization and the emerging welfare state: The experience of South Korea // *International Journal of Social Welfare.* 1999. Vol. 8. № 1. P. 23–37.
- Leibfried S.* Towards a European welfare state? // C. Jones (ed.). *New Perspective on the Welfare State in Europe.* — London: Routledge, 1993.
- Levine D.* Social democrats, socialism, and social insurance: Germany and Denmark, 1918–1933 // R. F. Tomasson (ed.). *Comparative Social Research 6: The Welfare State, 1883–1983.* — London: JAI Press, 1983.
- Mesa-Lago C.* Social security in Latin America and the Caribbean // E. Ahmad, J. Drake, J. Hills, A. Sen (eds.). *Social Security in Developing Countries.* — Oxford: Oxford University Press, 1991.
- Mingat A.* The strategy used by high-performing Asian economies in education // *World Development.* 1998. Vol. 26. № 4. P. 695–715.
- Mishra R., Asher M. G.* *Welfare Capitalism in Southeast Asia.* — London: Macmillan, 2000.
- Mkandawire T.* *Social Policy in a Development Context // Programme on Social Policy and Development. Paper No. 8.* — Geneva: UNRISD, 2001.
- Nitsch M., Schwarzer H.* Recent Developments in Financing Social Security in Latin America // *Issues in Social Protection Discussion Paper No. 1.* — Geneva: ILO, 1996.
- O'Connor J.* Convergence or divergence? Change in welfare effort in OECD countries, 1960–1980 // *European Journal of Political Research.* 1988. Vol. 16. P. 277–299.
- O'Connor J., Brym R. J.* Public welfare expenditure in OECD countries: Towards a reconciliation of inconsistent findings // *British Journal of Sociology.* 1988. Vol. 39. № 1. P. 47–68.
- Pierson C.* *Hard Choices.* — Cambridge: Polity Press, 2001.
- Pierson C., Castles F.* A new convergence? Recent policy developments in the UK, Australia and New Zealand // *Policy and Politics.* 1996. Vol. 24. № 3. P. 233–245.
- Pierson P.* (ed.). *The New Politics of the Welfare State.* — Oxford: Oxford University Press, 2000.
- Politics Against Markets.* — Princeton, NJ: Princeton University Press, 1985.
- Protecting Soldiers and Mothers The Political Origins of Social Policy in the US.* — Cambridge, MA: Harvard University Press, 1992.
- Pryor F. L.* *Public Expenditures in Communist and Capitalist Nations.* — Homewood, IL: Irwin, 1968.
- Reynolds L. G.* *Economic Growth in the Third World, 1850–1980.* — New Haven, CT: Yale University Press, 1985.

- Rimlinger G. V.* Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Russia. — London: Wiley, 1974.
- Rostow W. W.* The World Economy: History and Prospect. — London: University of Texas Press, 1978.
- Rudra N.* Globalization and the decline of the welfare state in less-developed countries // International Organization. 2002. Vol. 56. № 5. P. 411–445.
- Schneider S. K.* The sequential development of social programs in eighteen welfare states // R. F. Tomasson (ed.). Comparative Social Research 5. — London: JAI Press, 1982.
- Skocpol T.* Social Policy in the US. — Princeton, NJ: Princeton University Press, 1995.
- Skocpol T., Ikenberry J.* The political formation of the American welfare state in historical and comparative perspective // R. F. Tomasson (ed.). Comparative Social Research 6: The Welfare State 1883–1983. — London: JAI Press, 1983.
- Social expenditure in Latin America: Overview of a decade. Social Panorama of Latin America 2000–2001. 2001. [Электронный ресурс]. URL: www.eclac.cl (дата обращения: 11.01.2004).
- Social Welfare Systems in East Asia: A Comparative Analysis including Private Welfare // Case Paper No. 10, Centre for Analysis of Social Exclusion. — London: London School of Economics, 1998.
- Stephens J.* The Transition from Capitalism to Socialism. — London: Macmillan, 1979.
- The East Asian Miracle. — New York: Oxford University Press, 1993.
- The Three Worlds of Welfare Capitalism. — Cambridge: Polity Press, 1990.
- United Nations Children's Fund (UNICEF) — International Child Development Centre (ICDC). Children at Risk in Eastern and Central Europe. — Florence: UNICEF, 1997.
- United Nations Development Programme (UNDP). 2002. Human Development Report 2002: Deepening Democracy in a Fragmented World, UNDP. — Washington, DC. [Электронный ресурс]. URL: <http://hdr.undp.org/reports/global/2002/> (дата обращения: 11.01.2004).
- Uusitalo H.* Comparative research on the determinants of the welfare state: The state of the art // European Journal of Political Research. 1984. Vol. 12. P. 403–422.
- Vartiainen J.* The state and structural change: What can be learnt from the successful late industrializers? // H.-J. Chang, R. Rowthorn (eds.). The Role of the State in Economic Change. — Oxford: Oxford University Press, 1995.
- von Braun J.* Social security in sub-Saharan Africa // E. Ahmad, J. Driize, J. Hills, A. Sen (eds.). Social Security in Developing Countries. — Oxford: Oxford University Press, 1991.
- Wade R.* Resolving the state-market dilemma in East Asia // H.-J. Chang, R. Rowthorn (eds.). The Role of the State in Economic Change. — Oxford: Oxford University Press, 1995.
- Welfare regimes in East Asia and Europe. 2000. [Электронный ресурс]. URL: www.bath.ac.uk/ifipa/gsp/wp9.pdf (дата обращения: 11.01.2004).
- Wilensky H.* The Welfare State and Equality. — Berkeley: University of California Press, 1975.
- World Development Indicators 2002 [CD-ROM]. — Washington, DC: World Bank, 2002.
- World Development Report 2000 / 2001: Attacking Poverty. — New York: Oxford University Press, 2000.

Дж. КВИСТ

СОЦИАЛЬНЫЕ РЕФОРМЫ В СКАНДИНАВСКИХ СТРАНАХ В 1990-е гг.: ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ТЕОРИИ НЕЧЕТКОГО НАБОРА ДЛЯ ОЦЕНКИ СООТВЕТСТВИЯ ИДЕАЛЬНЫМ ТИПАМ¹

В статье описывается новый метод анализа политики — теория нечеткого набора, позволяющая точно операционализировать теоретические понятия. Данная теория используется для оценки соответствия Скандинавских стран сформулированной ранее идеальной модели скандинавского государства благосостояния. Это позволяет оценить недавние социальные реформы и понять характер изменений: является ли он количественным или качественным, т. е. приводит ли реформа к изменениям на уровне типа или на уровне масштаба. Сопоставление систем натуральных и денежных пособий для трех категорий населения (семьям, безработным и престарелым) в 1990-е гг. в Скандинавских странах позволяет нам оценить модели социальной реформы. Последние имеют комплексный характер, однако при помощи теории нечеткого набора можно преодолеть трудности, связанные с разнообразием. Несмотря на многочисленные изменения, все четыре страны по-прежнему (хотя и в различной степени) следуют скандинавской модели социального государства. В целом, Финляндия и Швеция вводили больше ограничений этой модели, чем Дания и Норвегия, и все эти страны как расширяли свои социальные программы, так и сокращали их. Таким образом, устойчивость на уровне государства скрывает различия в развитии социальных сфер и программ. Предположительно, социальная политика осуществляется в рамках определенных границ, которые, в свою очередь, изменяются со временем и различаются в зависимости от типа социального государства; наиболее щедрые программы чаще подвергаются сокращениям, а наименее щедрые — совершенствуются.

¹ Kvist J. Welfare Reform in the Nordic Countries in the 1990s: Using Fuzzy-set Theory to Assess Conformity to Ideal Types // Journal of European Policy. 1999. Vol. 9. № 3. P. 231–252. Перевод М. С. Добряковой. Печатается по: Квист Дж. Социальные реформы в Скандинавских странах в 1990-е гг.: использование теории нечеткого набора для оценки соответствия идеальным типам // SPERO. Социальная политика: экспертиза, рекомендации, обзоры. 2004. № 1. С. 41–67.

ВВЕДЕНИЕ²

В исторической перспективе социальная реформа характеризуется распространением на уровне и масштаба, и щедрости. Обширная литература о развитии государства благосостояния показывает, что социальная реформа определяется хозяйственным развитием или политикой и анализирует на то, как институты (в частности государственные агентства) справляются с экономическими и политическими трудностями [см.: Ashford, 1986; Esping-Andersen, 1990; Wilensky, 1975; см. также обзор в работе: Huber et al., 1993]. Соответственно, социальная реформа менее обширна (или вовсе сокращается) в странах с относительно низкими экономическими показателями, слабой политической мобилизацией левых и /или католиков, а также слабым государством. Другой вопрос — действительно ли экономика, политика и институты играют одинаково важную роль для *недавних* социальных реформ и одинаково влияют на них, поскольку и цели, и контекст последних изменились [см.: Pierson, 1996].

Скандинавские страны — благодатная почва для изучения этого вопроса, поскольку они относительно схожи между собой на уровне ключевых институциональных характеристик (например, таких как всеобъемлющее социальное государство, которое иллюстрирует термин «скандинавская модель социального государства» [Nordic welfare model]), но различаются на уровне экономического и политического развития в 1990-е гг. Скандинавская модель социального государства долгое время считалась наиболее современным и зрелым выражением государства благосостояния и поэтому интересовала исследователей за пределами географических границ этих стран [Einhorn, Logue, 1989]. Однако развитие последних лет в сфере экономики, политики и социальной сфере поставило под вопрос устойчивость и желанность скандинавской модели. Одни авторы призывают урезать или вовсе упразднить ее. Другие полагают, что произошедшие в 1990-е гг. политические изменения в государстве благосостояния сделали скандинавскую модель историей. Данная статья анализирует эти дебаты и пытается объяснить указанные изменения путем эмпирического исследования социальной реформы в Скандинавских странах в 1990-е гг.

СКАНДИНАВСКАЯ МОДЕЛЬ БЛАГОСОСТОЯНИЯ

В академических исследованиях пока не сложилось консенсуса относительно того, что же включает скандинавская модель благосостояния. Ее теоретическая концептуализация и эмпирическая реализация различны,

² Международные сравнительные исследования предполагают привлечение данных, знаний и идей многих людей. В частности, я хотел бы поблагодарить Чарльза Рейджина [Charles Ragin], Стайна Кунле [Stein Kuhnle], Питера Вертера Андерсена [Peter Werther Andersen], Дороти и Адриана Синфильда [Dorothy and Adrian Sinfield], Ханса Хансена [Hans Hansen], Микко Каутто [Mikko Kautto], Йенса Альбера [Jens Alber], Акселя Уэста Педерсена [Axel West Pedersen] и Майю Ибен Нильсон [Maja Iben Nielsson].

например, в сфере здравоохранения, социальных добровольных услуг [voluntary work] и рынков труда [см. соответственно: Alban, Christensen, 1995; Klausen, Selle, 1995; Wadensjö et al., 1996]. Однако большинство исследователей социальной политики сходятся в том, что скандинавская модель характеризуется такими общими целями социальной политики, как укрепление солидарности и увеличение равенства [Esping-Andersen, 1990]. Эти цели, в свою очередь, достигаются обширной и универсальной политикой [policies] высокого качества [Esping-Andersen, Korpi, 1987]. Таким образом, в описании конститутивных элементов скандинавской модели благосостояния присутствуют и цели, и средства.

Мы выделяем следующие характеристики скандинавской модели благосостояния:

- всеобъемлющий характер: государственная политика имеет широкий охват; по сравнению с другими странами государство играет здесь большую роль, нежели рынок или гражданское общества;
- полная занятость: политика направлена на обеспечение полной (читай: более полной) занятости населения и /или предупреждение безработицы, особенно длительной;
- равенство: политика имеет целью увеличение равенства между различными гендерными, возрастными, классовыми, семейными, этническими, религиозными, региональными и прочими группами;
- универсальность: право на основные социальные гарантии (в натуральном и денежном выражении) для широкого спектра социальных обстоятельств и жизненных ситуаций;
- высокое качество этих гарантий: социальные услуги имеют высокое качество и предоставляются профессионалами в данной сфере [см.: Kohlberg, 1991];
- щедрость гарантий: денежные трансферты, особенно для низкодоходных групп, достаточно щедры, чтобы обеспечить «нормальный» уровень жизни.

Нет нужды говорить, что это определение *идеального типа* скандинавской модели благосостояния. Более того, предполагается, что описанные аспекты взаимодействуют друг с другом, усиливают действие друг друга: лишь все вместе они образуют то целое, которое мы описываем как скандинавскую модель благосостояния [Esping-Andersen, Korpi, 1987]. Соответственно, чтобы разобраться в характере недавних изменений в скандинавских государствах благосостояния, необходимо следовать *холистическому подходу* и одновременно проанализировать направления, масштаб и взаимосвязи всех изменений, связанных с социальной сферой.

Мы выбрали три сферы социальной политики, имеющие принципиальное значение для понимания сущности скандинавской модели благосостояния и происходящих изменений: социальная поддержка детей и семьи;

решение проблем, связанных с безработицей; социальные схемы для престарелых [однако см. также: Kautto et al., 1999]. При этом данные сферы представляют особый интерес, если мы анализируем давление, оказываемое на скандинавские государства благосостояния.

Социальная поддержка детей и семьи — это сфера, в которой «ключом к скандинавской модели благосостояния» являются не столько денежные трансферты, сколько социальные услуги [Sipilä, 1997]. Все западноевропейские государства благосостояния имеют развитые системы денежной помощи; их охват и размеры помощи существенно различаются от страны к стране, однако лишь в немногих странах сформировалась система поддерживаемых государством социальных услуг в объеме, который мы наблюдаем в Скандинавских странах. В частности, политика поддержки детей и семьи в Скандинавии способствует также обеспечению занятости и гендерного равенства [см., однако: Leira, 1992]. Кроме того, в настоящее время во всех четырех странах ведется активная дискуссия о роли семьи и других элементов гражданского общества для работы государства благосостояния. Все больше граждан высказывается в пользу того, что взрослые члены семьи должны иметь не только право выбирать себе работу, но и право заботиться о своих детях, а также находить для себя оптимальные пути сочетания работы и семейной жизни.

Меры, связанные с решением проблем безработицы, образуют область, в которой сочетание денежных пособий и предоставляемых услуг обеспечивают своего рода «защитный пояс» или компенсацию доходов и способствуют облегчению первичного или повторного выхода на рынок труда. Утверждается, что в Скандинавии эти схемы отличаются от принятых в большинстве других стран благодаря вниманию к проблеме вхождения на рынок труда и организации поддерживаемых государством программ в сфере занятости и образования. Устойчивость скандинавской модели зависит также от низкого уровня безработицы, который позволяет увеличивать доходы и сокращать расходы. В последние годы ведется много разговоров о том, как преодолеть желание не работать [work disincentives], сократить структурную безработицу и предотвратить долгосрочную безработицу, особенно среди молодежи.

Наконец последняя и наиболее дорогая сфера социальной помощи — это *помощь престарелым*. Население Скандинавии, как и других индустриальных стран, стареет. Рост затрат на пенсии престарелым в сочетании с увеличением числа пожилых людей, а также развитием технологий в сфере здравоохранения и социальной помощи означает, что давление на эту сферу социальной политики будет ощущаться все сильнее. Возможно, это произошло в результате действий политиков, стремящихся избежать риска, но эта сфера социальной политики обсуждалась не так активно, как две другие. Тем не менее если сложить их с мерами, связанными с решением

проблем безработицы, то общий объем помощи престарелым составит более половины государственного социального бюджета, тем самым сделав ее естественной (если не неизбежной) мишенью для сокращения бюджета.

В следующем разделе мы опишем используемые нами методы и материал. Три дальнейших раздела посвящены концептуализации скандинавской модели в рамках социальной сферы и анализу соответствия ей Скандинавских стран в 1990-е гг. Мы рассмотрим общее развитие и в заключение обсудим потенциал использования теории нечеткого набора для анализа социальной политики и, в частности, сравнительных исследований.

МЕТОД И МАТЕРИАЛЫ

Различие между качественными и количественными методами стало конвенциональным в социальных науках, а также в сравнительных исследованиях социального государства. Сила качественных методов заключается в их глубинном понимании отдельных случаев, в то время как их слабое место — в ограниченной репрезентативности и, следовательно, невозможности распространять выводы от анализа одного случая к другому. Количественные методы, напротив, хороши для обобщений, но, как правило, не дают глубокого понимания изучаемого вопроса [Ragin, 1994]. Возможно, в силу этих «врожденных» особенностей ни тем, ни другим методам не удалось успешно оценить недавние изменения в сфере социального государства.

В данной работе мы предлагаем метод, который позволяет изучать одновременно качественные и количественные аспекты. Этот метод был введен Чарльзом Рейджином для анализа социального разнообразия в сравнительных исследованиях [Ragin, forthcoming]. В качестве альтернативы традиционным количественным (ориентированным на переменные) и качественным (ориентированным на отдельные случаи) исследованиям Рейджин выдвигает теорию нечеткого набора [fuzzy-set theory]. В социальных науках ее «ядро» составляет восприятие отдельных случаев как таких конфигураций аспектов, что различие в одном аспекте может означать различие не только в степени, но и в качестве. В то же время подход нечеткого набора позволяет тому или иному случаю участвовать в данной конфигурации лишь частично. Следовательно, использование подхода нечеткого набора позволяет нам изучать количественные и качественные различия одновременно — что и называется разнообразием. Помимо прочего, он позволяет оценивать случаи относительно их соответствия определенным идеальным типам. Идеальный тип — в веберовском понимании — это аналитический конструкт, выполняющий для социальных исследователей функцию мерил, при помощи которого они определяют степень, в какой реальные эмпирические явления похожи друг на друга, и то, в чем они отличны от некоей

предзаданной меры [Weber, 1949]. Для наших целей это означает, что мы можем измерять то, насколько страны следуют скандинавской социальной модели, а также изменения в ее рамках.

Использование социальной теории нечеткого набора для изучения того, насколько те или иные национальные системы соответствуют идеальным типам, является довольно бесхитростным предприятием. Для этого требуется выполнить четыре основных действия:

- 1) опираясь на теоретические и практические знания, выявить аспекты (наборы [sets]) идеального типа, которые позволяют сконструировать полезное пространство качеств. Этот шаг предшествует использованию собственно социальной теории нечеткого набора;
- 2) выявить, насколько каждый конкретный случай соответствует определенному набору свойств, т. е. проставить значения, которые отражают степень соответствия: 0 — полностью не соответствует, 1 — целиком соответствует, 0,5 — занимает промежуточное положение, когда его нельзя однозначно отнести к данному типу или сказать, что он к нему не относится;
- 3) используя принципы теории нечеткого набора, рассчитать, насколько каждый случай соответствует модели идеального типа, т. е. данному четкому месту в пространстве качеств;
- 4) на основе информации, полученной на предыдущем этапе, оценить однородность случаев с точки зрения их соответствия идеальному типу.

На основе теорий мы можем выбрать качества, условия или аспекты, которые образуют идеальный тип (в нашем случае — это скандинавская модель социального государства). Эти аспекты [или особенности], в свою очередь, трансформируются в наборы [sets]. Например, предыдущие исследования показывают, что конститутивными особенностями скандинавской социальной модели являются «универсальность» и «щедрость»; таким образом, мы можем сформировать два набора: один на основе «универсальности», другой — «щедрости». Более того, возможные комбинации таких наборов образуют так называемое многомерное пространство качеств. В нашем примере мы имеем двумерное пространство качеств, где звездочкой «*» обозначим отношения «и» (известные так же как пересечение множеств), а тильдой «~» — «не»; таким образом, получаем: универсальный*щедрый, универсальный*~щедрый, ~универсальный*щедрый, ~универсальный*~щедрый (например, «~универсальный*щедрый» означает «не универсальный и щедрый»). Эти комбинации наборов служат точками отсчета в пространстве качеств, и мы будем называть их идеально-типическими позициями [ideal-typical locations], поскольку их можно трактовать как выражение *идеальных типов* — ведь страны редко будут полностью соответствовать сразу двум

и более особенностям (т. е. иметь соответствующее значение — 1). Число идеально-типических позиций рассчитывается как 2^k , где k — количество наборов [Ragin, forthcoming].

Соответствие случая (в нашем контексте — страны) идеальному типу может варьироваться от полного соответствия до полного несоответствия. Возможно также *частичное соответствие*, и тогда наборы качеств становятся «нечеткими» [fuzzy] — в отличие от «жестких» [crisp]. В жестких наборах случаи либо полностью соответствуют идеальному типу (и имеют значение «1», или «да»), либо полностью ему не соответствуют (значение «0», или «нет»). В нечетких наборах, как и в жестких, наличие качества также оценивается при помощи значений «0» и «1», где «0» означает полное несоответствие, а «1» — соответствие. Однако во многих случаях реальное значение оказывается где-то посередине. Например, о большинстве европейских стран нельзя сказать, что они абсолютно соответствуют идеальному типу щедрой страны либо абсолютно ему не соответствуют. В социальной теории нечеткого набора такие случаи рассматриваются как частичное соответствие тому или иному набору качеств, где степень соответствия выражается значением от 0 до 1. Таким образом, использование нечетких наборов позволяет изучать одновременно качественные и количественные вариации. Для нас это означает, что страну с достаточно щедрой системой льгот мы отнесем к группе щедрых стран, однако ее участие в этой группе (соответствие набору) будет меньшим, чем для стран с более щедрыми льготами. Сочетание качественных и количественных оценок при помощи нечетких наборов позволяет нам изучать комплексное разнообразие.

Важную роль в теории нечеткого набора играет *принцип отрицания* [principle of negation]. Например, если степень соответствия страны идеальному типу щедрости составляет 0,6, то степень ее соответствия типу не-щедрости составит 0,4 (вычитаем первое значение из 1). Эта операция следует логике частичного соответствия, когда случаи могут одновременно частично соответствовать и частично не соответствовать тому или иному аспекту. То, в какой степени страна щедра, показывает и то, в какой степени она не щедра.

Значения, показывающие соответствие страны идеальному типу, были названы жесткими позициями [crisp locations] в пространстве качеств. Эти значения рассчитываются согласно принципам теории нечеткого набора [см.: Ragin, forthcoming]. Так, согласно *принципу минимума*, соответствие того или иного случая идеально-типической позиции в пространстве качеств определяется на основе минимального значения, указывающего на соответствие данному набору. Это противоречит распространенной логике опоры на средние, медианы и другие аналогичные инструменты социальных наук. Однако в логике нечеткого набора высокое значение по шкале, например, универсальности, необязательно означает такое же

высокое значение по шкале щедрости; наличие хотя бы минимального значения указывает на участие страны в группе стран с универсальными и щедрыми системами социальной помощи. Цепь никогда не бывает сильнее своего самого слабого звена.

Принцип нечеткого набора дает нам некоторые преимущества по отношению к традиционным методам, ориентированным на изучение отдельных случаев, и методы, ориентированные на изучение переменных [Ragin, 1994]. Представьте два щедрых социальных государства, при этом в одном из них социальная система универсальна, а в другом — нет. В рамках подходов, ориентированных на переменные, это интерпретировалось бы как два примера одного явления: щедрые государства с разной степенью универсальности. В рамках подходов, ориентированных на изучение отдельных случаев, эти государства рассматривались бы как совершенно различные, причем их сходства и различия не поддавались бы количественной оценке. Как и в подходах, ориентированных на изучение отдельных случаев, теория нечеткого набора рассматривает эти два государства как качественно различные, однако позволяет формализовать утверждения относительно степени их сходства и различия. Это осуществляется посредством анализа их жестких позиций: один случай соответствует скандинавской социальной модели (идеально-типическая позиция «универсальный*щедрый»), а другой случай — другой модели (~универсальный*щедрый), которую, в свою очередь, можно охарактеризовать как особую форму социальной модели в духе Бисмарка.

Поскольку теория нечеткого набора позволяет нам оценить степень соответствия данным наборам, этой информацией можно воспользоваться для выявления того, как изучаемые случаи расположены относительно идеально-типических позиций и друг друга [Ragin, forthcoming]. Тем самым мы сможем выявить, например, сопоставимы ли Скандинавские страны как отдельные случаи одного идеального типа — скандинавской социальной модели. Рассматривая их различную степень соответствия последней, мы увидим, имеет ли смысл подобное ранжирование. Оценивая различие значений во времени, мы сможем проследить модели социальных реформ и их влияние на степень соответствия Скандинавских стран идеальной модели.

Теория нечеткого набора предоставляет нам инструмент, позволяющий определить, являются ли изменения маргинальными, когда *различия касаются степени*, либо фундаментальными, когда *они касаются качества*. Так, если новая жесткая позиция страны остается рядом с той же идеально-типической позицией, что и прежде, то это различия в степени. Если же, напротив, она сместилась к другой идеально-типической позиции, то это различия в качестве. В нашем случае вопрос касается позиции Скандинавских стран и изменения их позиции по отношению к идеально-типической

позиции, которую занимает скандинавская социальная модель, и их позиции по отношению друг к другу.

Проиллюстрируем эту логику на основе двух качеств, которые обычно связывают со скандинавской социальной моделью, — универсальности и щедрости. Для простоты изложения в *табл. 1* представлены нечеткие значения соответствия идеальным типам универсальности и щедрости для четырех гипотетических стран: Равноправия, Транзитивстана, Позаслугии и Долларлэнда. Значения варьируются от 0 (полностью соответствует) до 1 (полностью не соответствует). Значения от 0 до 1 выражают частичное соответствие следующим образом: значение от 0,83 до 0,99 указывают на *почти полное соответствие* стран модели универсальности/щедрости; от 0,67 до 0,82 — *достаточное соответствие*; страны со значением от 0,51 до 0,66 *более или менее соответствуют* модели; 0,5 — точка перегиба, страна с таким значением *и не соответствует, и не не соответствует*; страны со значением от 0,33 до 0,49 *более или менее не соответствуют* модели; от 0,17 до 0,32 — *скорее не соответствуют*; от 0,01 до 0,16 — *почти совсем не соответствуют*. Эти девять интервалов мы будем использовать в дальнейших рассуждениях для перевода категорий значений нечеткого набора в вербальные понятия.

В *табл. 1* Равноправия полностью входит в группу стран с универсальной социальной системой и «достаточно соответствует» группе щедрых стран. Транзитивстан «почти полностью соответствует» универсальной группе, но «скорее не соответствует» щедрой. В Позаслугии ситуация почти противоположная: она «скорее не соответствует» универсальности, но «почти полностью соответствует» щедрости. Долларлэнд менее всего из четырех стран соответствует универсальному и щедрому типу: он «совсем не соответствует» щедрости и «почти совсем» — универсальности.

Кроме того, опираясь на принцип минимума, *табл. 1* показывает, насколько эти гипотетические страны приближаются к сформулированной ранее скандинавской социальной модели (универсальный*щедрый). Согласно этому принципу, соответствие Равноправия скандинавской модели

Таблица 1. Использование теории нечеткого набора для оценки соответствия четырех гипотетических стран идеальному типу скандинавской социальной модели

Гипотетические страны	Универсальность (У)	Щедрость (Щ)	Скандинавская социальная модель (У*Щ)
Равноправия	1,00	0,71	0,71
Транзитивстан	0,84	0,28	0,28
Позаслугия	0,36	0,88	0,36
Долларлэнд	0,14	0,00	0,00

равняется 0,71, поскольку наименьшее значение ее соответствия двум наборам качеств составляет 0,71; таким образом, она достаточно близка к скандинавской модели. Долларлэнд, напротив, совсем ей не соответствует, поскольку его наименьшее значение равно нулю. Позаслугия и Транзитивстан, в свою очередь, «более или менее и скорее не соответствуют» скандинавской модели.

Конечно, на основе принципов отрицания и минимума можно оценивать соответствие случаев и другим идеальным типам. Например, значение Позаслугии в модели Бисмарка (~универсальный*~щедрый) составляет 0,64, Транзитивстан на 0,72 пункта соответствует «модели Бевериджа» (универсальный*~щедрый), а Долларлэнд — на 0,86 соответствует остаточной модели (~универсальный*~щедрый).

Значения зависят от контекста и диапазона, которые используются в нечетких наборах. Далее в статье мы не увидим такого разброса значений соответствия скандинавской модели, как в случае описанных гипотетических стран. Логично предположить, что Скандинавские страны будут скорее соответствовать скандинавской модели по многим аспектам, чем не соответствовать. Однако задачей данной работы как раз и является проанализировать, насколько это действительно так и можем ли мы выявить вариации модели социальной реформы во времени, а также между странами, сферами и программами.

Возможная слабость теории нечеткого набора — в очень высокой степени соответствия между идеальными типами и значениями участия в нечетком наборе. Это, в свою очередь, обуславливает особое внимание к аналитическому конструированию идеального типа, эмпирическим индикаторам его конститутивных элементов, эмпирическим данным, используемым для оценки соответствия (участия), критериям, на основании которых определяются точки качественного перелома, а также переводу данных в нечеткие интервальные значения и вербальные оценки [см. также: Ragin, forthcoming]. При этом исследователь не может опираться на средние значения или другие относительные параметры, которые принято использовать в социальных науках, но должен полагаться на свои теоретические и практические знания. Средние значения зависят от выборки, а идеальные типы — нет. Подобное непосредственное и активное участие исследователя делает его уязвимым для критики относительно выбора неверных аспектов, эмпирических индикаторов, точек качественного перелома и неверного перевода данных в вербальные оценки. Для обогащения научного диалога важно, чтобы исследователь максимально открыто рассказывал о том, почему он сделал именно такой выбор (поскольку его выбор повлиял на результаты), — точно так же, как объясняются акты выбора во многих других типах исследования. Дополнительным аргументом в пользу такой открытости является то, что социальные исследования не так богаты дан-

ными, как естественные науки. В случае межнациональных сравнений дефицит релевантных сопоставимых данных порою делает не самые подходящие данные единственным источником. Однако исследователь должен это пояснять.

Проиллюстрируем эти практики и вопросы на примере. На основе теоретических и практических знаний мы выделили аспекты скандинавской модели в каждой из трех социальных сфер (см. ниже, а также следующий раздел). В первой сфере — поддержки детей и семьи — выделены три конститутивные аспекта: щедрые денежные пособия, универсальность поддержки детей и высокое качество заботы о детях. Это позволило идентифицировать эмпирические индикаторы, точки качественного перелома и критерии перевода данных в интервалы нечеткого набора. Все выводы опираются на следующие теоретические и практические рассуждения:

- *щедрость* измеряется влиянием семейных пособий на семейный доход после вычета налогов. На основе трех стилизованных типов семьи (различающихся числом и возрастом детей) выявляется среднее увеличение (в расчете на одного ребенка) чистого доступного дохода, поступившего благодаря семейным пособиям. Если семейные пособия в этой стране таким образом увеличивают доход на 6 и более процентов, мы оцениваем эту страну как полностью относящуюся к группе стран с щедрыми пособиями; в то время как если эта доля составляет 1,4% и менее, т. е. она незначительна по отношению к издержкам воспитания детей, то эта страна совсем не относится к данной группе;
- *универсальность* измеряется долей детей, охваченных услугами государственных или частных учреждений по уходу за детьми (детских садов и т. п.). Услуги по уходу за детьми в неформальном секторе, которые порой получают широкое распространение, здесь не учитываются, однако они и не имеют непосредственного отношения к нашему идеальному типу. Правда, существует и множество других схем по уходу за детьми, которые потенциально могут исказить любое измерение доли охвата детей детскими учреждениями. Например, пособия и отпуска для матерей и отцов детей младше 3-х лет влияют на любые попытки измерить такого рода охват. Дети старше 6 лет часто охвачены школьными или дошкольными учреждениями. Поэтому чтобы получить наименее искаженную оценку, мы рассматриваем только детей от 3-х до 6 лет. Категория универсальности не так проста, как может показаться на первый взгляд. Ведь нет такой цели — и никогда не было — поместить всех детей в детские учреждения. Поэтому вместо того чтобы в качестве интервальной шкалы использовать процентный охват от 0 до 100, мы используем точку качественного перегиба: 80% означает полное

соответствие, 20% — полное несоответствие. Достаточно высокий уровень отсева (80%) позволит учесть сравнительно высокий уровень участия на рынке труда скандинавских матерей и бабушек, которые традиционно занимаются воспитанием детей;

- *качество* заботы о детях можно измерять различными способами. В американских исследованиях в качестве одного из основных параметров, определяющих благополучие детей и их дальнейшие успехи, называется число детей, приходящихся на одного сотрудника детского учреждения [Howes, 1997; Peisner-Feinberg, Burchinal, 1997]. Другие оценки качества, например образование сотрудников, оказывались недоступны за весь период исследования и для всех стран. То, какое число детей приходится на одного сотрудника, свидетельствует о хорошем или плохом качестве заботы о детях, зависит от возраста и иных характеристик детей. Однако для детей в возрасте 3–6 лет соотношение, когда на одного сотрудника приходится менее 3-х детей, несомненно свидетельствует о высоком качестве заботы, а более 9 — о низком [Brazelton, 1992]. Менее 6 детей на одного сотрудника — это признак хорошего качества заботы о детях.

В табл. 2 приводятся эти эмпирические индикаторы и их соответствие интервалам нечеткого набора для сферы поддержки детей и семьи, а также двух других социальных сфер: мер по решению проблем, связанных с безработицей, и социальной помощи пожилым [подробную информацию см.: Kvist, 1999].

Большая часть материала получена на основе проводимых в настоящее время международных исследований социальной защиты «Социальная безопасность в Скандинавских странах» [NOSOSCO/NOSOSCO, 1992, 1995, 1996, 1997, 1998] и «Элементы социальной безопасности» [Hansen, 1997, 1998].

ПОДДЕРЖКА СЕМЬИ

Универсальные семейные пособия не являются уникальной особенностью Скандинавских стран, поэтому в качестве определяющей особенности скандинавской модели мы будем рассматривать лишь щедрость, а не универсальность денежных пособий. Однако наиболее яркая особенность скандинавской модели поддержки семьи и детей связана со сферой услуг в области социальной защиты семей — с тем, как именно предоставляется помощь по уходу за детьми или, точнее, как описывается ее идеальный тип. Идеал заботы о детях в Скандинавских странах можно описать как государственную поддержку — и, возможно, даже гарантию — универсальной помощи по уходу за ребенком, характеризующейся высоким качеством

Таблица 2. Уточнение эмпирических индикаторов и перевод данных в интервалы нечеткого набора и вербальные оценки

Эмпирический индикатор	Полностью соответствует	Почти полностью соответствует	В достаточной степени соответствует	Более или менее соответствует	Промежуточное положение	Более или менее не соответствует	Скорее не соответствует	Почти совсем не соответствует	Совершенно не соответствует
Сфера	1,00	0,83–0,99	0,67–0,82	0,51–0,66	0,50	0,33–0,49	0,17–0,32	0,1–0,16	0,00
Семья	Щедрость измеряется как среднее увеличение чистого доступного дохода, поступившего в результате семейных пособий, в %	≥ 6,00	4,40–5,19	3,60–4,39	3,50–3,59	2,80–3,49	2,10–2,79	1,40–2,09	< 1,40
	Универсальность измеряется как доля детей в возрасте 3–6 лет, охваченных услугами детских учреждений, в %	> 80	71–80	61–70	51–60	50	40–49	30–39	20–29
	Качество измеряется соотношением числа детей и сотрудников в детских учреждениях	< 3,00	3,00–3,99	4,00–4,99	5,00–5,99	6,00	6,01–7,00	7,01–8,00	8,01–8,99
Безработные	Индекс доступности страхового пособия по безработице ^а (0–100)	> 86	75–86	68–74	51–62	40–49	30–39	20–29	< 20
	Щедрость измеряется как средний уровень замещения пособия по безработице, в %	> 85,0	75,0–85,0	63,0–74,9	51,0–62,9	50,0–50,9	40,0–49,9	30,0–39,9	20,0–29,9
Пожилые	Индекс качества политики занятости ^б	< 12,0	12,1–18,0	18,1–26,0	26,1–36,0	36,1–37,0	49,1–61,0	61,1–73,0	> 73,0
	Универсальность пенсий по старости ^в	Универсальная	–	–	–	Избирательная	–	–	Остаточная
	Щедрость измеряется как средний уровень замещения государственных пенсий по возрасту, в %	≥ 65,00	60,00–64,99	54,00–59,99	46,00–53,99	45,00–45,99	37,00–44,99	28,00–36,99	18,00–27,99
Индекс интенсивности социальной заботы о престарелых ^г	≥ 45,0	40,0–44,9	34,0–39,9	27,0–33,9	26,0–26,9	19,0–25,9	13,0–18,9	8,0–12,9	< 8,0

Примечания:

- ^а сложный индекс, основанный на критериях охвата и размещения, а также требованиях для возможности повторного получения статуса для страхования по безработице;
- ^б сложный индекс, рассчитываемый на основе уровне относительной и абсолютной безработицы среди молодежи;
- ^в универсальность оценивается согласно критериям охвата и размещения государственных основных и дополнительных пенсий по возрасту, выводится трихотомия (универсальная, избирательная, остаточная);
- ^г сложный индекс, рассчитываемый на основе доли престарелых, получающих помощь на дому или живущих в учреждениях для престарелых.

и опирающейся на солидарность. Идеал универсальности услуг предполагает, что каждый гражданин, независимо от его потребностей или заслуг, может получить помощь по уходу за детьми. Солидарность в этом случае означает наличие механизмов, позволяющим низкодоходным группам получать доступ к таким услугам. Высокое качество означает, например, что детские учреждения — это не просто место, где можно «припарковать» детей на время, пока родители на работе, но и интенсивная социализация.

В терминах теории нечеткого набора скандинавская социальная модель семейной поддержки имеет следующую идеальную позицию: щедрость* универсальность*качество. В *табл. 2* приводятся эмпирические индикаторы и их соответствие значениям соответствия нечеткому набору. В *табл. 3* показано соответствие Скандинавских стран различным аспектам (наборам)

Таблица 3. Использование теории нечеткого набора для оценки соответствия Скандинавских стран скандинавской модели поддержки семьи и детей, 1990–1997 гг.

Страна	Годы	Щедрость денежных пособий (Щ)	Универсальность услуг по уходу за детьми (У)	Качество услуг по уходу за детьми (К)	Скандинавская модель поддержки семьи и детей (Щ*У*К)
Дания	1990–1991	0,56	0,94	0,53	0,53
	1993–1994	0,64	0,94	0,70	0,64
	1996–1997	0,65	1,00	0,70	0,65
Финляндия	1990–1991	–	0,63	0,66	0,63
	1993–1994	1,00	0,51	0,62	0,51
	1996–1997	0,82	0,70	0,62	0,62
Норвегия	1990–1991	–	0,61	0,74	0,61
	1993–1994	–	0,67	0,74	0,67
	1996–1997	–	0,67	0,74	0,67
Швеция	1990–1991	0,88	0,72	0,70	0,70
	1993–1994	0,79	0,70	0,62	0,62
	1996–1997	0,50	1,00	0,62	0,50

Примечание. К сожалению, нет данных о щедрости поддержки в Норвегии, а также щедрости поддержки в 1990–1991 гг. и качестве услуг по уходу за детьми в 1996–1997 гг. в Финляндии. Тем не менее, вероятнее всего, отсутствие данных о щедрости поддержки в Норвегии не повлияло на оценку соответствия этой страны скандинавской модели поддержки семьи и детей, поскольку минимальное значение скорее всего здесь лежит в области универсальности услуг по уходу за детьми. Предполагается, что данные о качестве услуг по уходу за детьми за 1996–1997 гг. остались на том же уровне, что и за 1993–1994 гг. Однако это смелое утверждение, учитывая существенное увеличение числа детских учреждений, что, вероятно, повлекло за собой некоторый компромисс с качеством, измеряемым как соотношение количества детей и количества работников.

скандинавской модели поддержки семьи. Для простоты изложения мы выбрали три ключевых момента: 1990–1991, 1993–1994 и 1996–1997 гг.

Щедрость денежных пособий

В 1990 г. социальная система Дании из всех Скандинавских стран была наименее щедрой. В 1991 г. объем семейных пособий был увеличен, а пособие на детей продлено: возрастное ограничение поднялось с 3-х до 6 лет. В 1990-е гг. произошли и другие положительные изменения, и в результате к 1997 г. Дания приблизилась к уровню «достаточно щедрой», обогнав в этом отношении в 1996 г. Швецию. Однако последнее в большей степени оказалось связано с сокращением объемов пособий в Швеции, нежели с улучшением датской системы.

В 1994 г. Финляндия была «полностью щедрой» в своей поддержке семьи и значительно превосходила в этом отношении другие Скандинавские страны. Семейные пособия не подверглись общей тенденции сокращения, имевшей место в сфере социальной защиты в начале 1990-х гг. В 1994 г. объем пособий был даже существенно увеличен (примерно на 40%), при этом денежное пособие изменилось: вместо налоговых льгот оно стало выплачиваться напрямую (родителям-одиночкам выплачивалась дополнительная сумма). В 1994–1995 гг. семейное пособие номинально не изменялось, что повлекло за собой некоторый спад в уровне щедрости. В 1996 г. объем пособий был существенно сокращен и не индексирован на следующий год. Несмотря на переход от уровня «полностью щедрой» к уровню «достаточно щедрой», Финляндия остается наиболее щедрой скандинавской страной в сфере поддержки семьи.

Швеция была почти «полностью щедрой» в сфере поддержки семьи в начале 1990-х гг. Хотя основными элементами так называемого кризисного пакета являлись сокращения бюджетов социальных программ, семейные пособия увеличились фактически в 2 раза в рамках реформы налогов/льгот 1991 г. Однако до 1995 г. основное пособие на детей оставалось номинально неизменным и составляло 9 тыс. шведских крон на ребенка в год. Дополнительные пособия для многодетных семей были сокращены сначала в 1994 г., затем еще более — в 1995 г. и совсем прекращены для новых реципиентов в 1996 г. В результате этих сокращений в 1997 г. Швеция заняла промежуточную позицию, когда ее нельзя отнести ни к щедрым, ни к нещедрым странам в сфере поддержки семьи.

Универсальность услуг по уходу за детьми

В 1990 г. услуги по уходу за детьми 3–6 лет в Дании были почти «полностью универсальными»; в 1996 г. они стали «полностью универсальными». Однако, несмотря на их политический приоритет и соответствующие активные дискуссии, на протяжении 1990-х гг. в этой сфере сохранялись очереди, осо-

бенно в сфере услуг по уходу за младенцами и детьми, начинающими ходить. Отчасти это объясняется тем, что в Дании, как и в других Скандинавских странах, помощь по уходу за ребенком является сферой ответственности местных правительств, муниципалитетов. Восприняв угрозы центрального правительства и его обещания предоставить дополнительные пособия, а также — что, возможно, более важно — привлечь семьи, которые являются потенциальными налогоплательщиками, и предотвратить их миграцию, муниципальные власти совершили огромный рывок и с 1990 по 1996 г. охватили такой помощью 68 тыс. детей в возрасте 0–6 лет. Тем не менее рост рождаемости и снижение уровня безработицы вызвали повышенный спрос на услуги по уходу за детьми, который лишь отчасти удовлетворялся введенными в 1994 г. (правда, впоследствии они постепенно сокращались) усовершенствованными схемами отпусков. Таким образом, несмотря на существенное расширение сферы услуг по уходу за детьми и введение гарантии таких услуг в большинстве муниципалитетов, численность очередей на них сократились всего лишь с 16 тыс. человек в 1996 г. до 12 тыс. в 1998 г.

В Финляндии некоторое время существовала гарантия услуг по уходу за детьми: муниципалитеты были обязаны тогда предоставлять возможность ухода за детьми младше 3-х лет. Однако в 1990 г. позиция Финляндии на шкале универсальности оценивалась лишь как «более или менее универсальная». По мере роста безработицы в последующие годы доля детей, охваченных детскими учреждениями, а вместе с ней и степень универсальности этой помощи стремительно падали. Отчасти это было связано с тем, что в целях экономии безработные предпочитали сами ухаживать за своими детьми, отчасти — с тем, что муниципальные власти запрещали безработным родителям пользоваться услугами по уходу за детьми, чтобы они могли экономить деньги в трудные времена. Исключение безработных из категорий лиц, имеющих доступ к социальным услугам, совершенно противоречит идее солидарности, ассоциируемой с идеальным типом скандинавской социальной модели. Это явление наблюдалось не только в Финляндии, но и во многих муниципалитетах других Скандинавских стран.

Парадоксально, но увеличению степени универсальности и солидарности системы помощи по уходу за детьми в Финляндии, возможно, способствовали работы экономистов о мотивации труда и ловушках безработицы. По крайней мере, они призывали к расширению масштаба и увеличению гибкости системы услуг по уходу за детьми, и за словами следовало действие. В 1996 г. гарантии услуг по уходу за детьми распространились на всех детей в возрасте до 7 лет, что привело к существенному увеличению числа детей, охваченных детскими учреждениями: с 1995 по 1996 г. из стало больше примерно на 27 тыс. Семьи также могут получать пособие по уходу за детьми на дому, и в 1996 г. 55% семей с детьми в возрасте от 9 месяцев до 3 лет воспользовались этой возможностью — несмотря на 23-процентное

сокращение размера данного пособия в этом году. В 1997 г. реформа была нацелена на увеличение гибкости и интенсивности использования услуг по уходу за детьми. Отчасти в результате этих мер позиция Финляндии на шкале универсальности постепенно улучшалась, и к 1997 г. она достигла уровня «достаточно универсальной» страны.

В Швеции с 1990 по 1997 г. доля детей, охваченных услугами детских учреждений, увеличилась на 45%, или 145 тыс. детей в возрасте 0–6 лет. Это значительное увеличение является результатом существенного распространения детских учреждений и аналогичных мест в сочетании с уменьшением ограничений на частные услуги по уходу за детьми. Позиция Швеции на шкале универсальности также существенно улучшилась с «достаточно универсальной» в 1990 г. до «полностью универсальной» в 1997 г. Как и Финляндия, Швеция предоставила работающим или учащимся родителям право на услуги по уходу за ребенком в течение дня, правда, условия для работающих и безработных родителей в разных муниципалитетах могут быть различными.

В Норвегии число детей в возрасте 0–6 лет, охваченных услугами детских учреждений, значительно (примерно на 38%) увеличилось с 1990 по 1996 г., прежде всего за счет услуг по уходу за младенцами и детьми, начинающими ходить. Тем не менее доля детей, охваченных услугами детских учреждений, остается относительно небольшой. Нынешнюю позицию Норвегии на шкале универсальности можно описать как «достаточно универсальную». Это объясняется рядом факторов. Высокий уровень рождаемости вызвал повышенный спрос на эти услуги, в то время как расширение схем отпусков по уходу за ребенком и введение так называемого учета времени [time account] (возможность сокращения рабочего времени за счет сокращения отпуска по уходу за ребенком на период от 6 до 29 недель из 42 недель с полным сохранением зарплаты) уменьшили спрос на них. Другой фактор может быть связан с тем, что процесс передачи детей из рук матерей и бабушек под опеку соответствующих институтов шел не так интенсивно, как в 1960–1970-е гг. в Дании и Швеции. Более того, в 1998 г. была введена система пособий по уходу за ребенком на дому родителям, не прибегающим к услугам детских учреждений. В целом, Норвегия — пожалуй, самая традиционная из Скандинавских стран — предпринимала довольно значительные шаги, призванные улучшить возможности родителей заботиться о своих детях, а также пользоваться услугами детских учреждений.

Качество услуг по уходу за детьми

Ни об одной из Скандинавских стран нельзя сказать, что она целиком принадлежит к группе стран с высоким уровнем качества услуг по уходу за детьми, если измерять последний на основе соотношения числа детей и сотрудников детских учреждений. По этой шкале Дания переместилась

от позиции «более или менее качественной» в 1990 г. к «достаточно качественной» в 1993 г., соотношение детей и сотрудников при этом уменьшилось с 5,8 до 4,7. В этот же период позиция Финляндии изменилась к худшему: данное соотношение увеличилось с 5 до 5,2. Несмотря на то что ее позицию можно описать лишь как «достаточно качественную», Норвегия характеризуется наиболее высоким среди Скандинавских стран уровнем качества услуг по уходу за детьми: в 1990 и 1993 гг. рассматриваемое соотношение составило 4,5. Швеция сместилась с позиции «достаточно качественной» к «более или менее качественной». К сожалению, за 1996–1997 гг. данных нет, однако маловероятно, что качество услуг по уходу за детьми, измеряемое как соотношение числа детей и сотрудников детских учреждений, могло увеличиться в период столь масштабного расширения этой сферы. Скорее можно предположить, что в стремлении увеличить количество детских учреждений качеством приходилось жертвовать в целях универсальности, и в результате оно оказывалось ниже удовлетворительного уровня.

Соответствие скандинавской модели поддержки семьи

В 1990-е гг. в Скандинавских странах произошли значительные изменения в сфере поддержки семьи и детей в отношении щедрости семейных пособий, универсальности и избирательности услуг по уходу за детьми. Однако описанные выше изменения ни в одной стране не привели к тому, чтобы она в результате оказалась не соответствующей скандинавской модели семейной поддержки, хотя Швеция и занимает промежуточную позицию, в то время как в 1990 г. она «лидировала». Швеция и Дания поменялись местами в этом отношении. Норвегия продемонстрировала бóльшую стабильность, тогда как Финляндии удалось догнать остальные страны (поначалу она находилась под сильным воздействием экономического кризиса). При этом ни одна из Скандинавских стран не близка к идеальной скандинавской модели.

Почти все Скандинавские страны пережили всплеск борьбы в сфере услуг по уходу за детьми. В 1990-е гг. во всех четырех странах произошло значительное увеличение числа детских учреждений, однако в силу одновременного повышения уровня рождаемости, роста безработицы и введения новых или расширения старых схем отпусков по уходу за ребенком, а также возможностей домашних и частных услуг в этой сфере это не привело к соответствующему повышению уровня универсальности. Тем не менее универсальность — это единственный аспект, в отношении которого позиции всех описываемых стран улучшились, причем Дания и Швеция стали «полностью универсальными» в сфере услуг по уходу за детьми. Платой за это стало, однако, снижение качества этих услуг. Дания является единственной страной, в которой соотношение числа детей и сотрудников

детских учреждений несколько изменилось к лучшему, при этом она является страной с наименьшей долей подготовленного персонала, что также свидетельствует о качестве услуг. Очевидно, что все четыре страны должны предпринять определенные шаги, прежде чем их можно будет назвать «полностью качественными» в сфере услуг по уходу за детьми.

В целом, модели социальной реформы в данных четырех странах различны. Несмотря на существенные сокращения семейных пособий, Финляндия по-прежнему остается наиболее щедрой из Скандинавских стран. Дания и в меньшей степени Норвегия, в общем, улучшили свои показатели в сфере поддержки семьи и детей. Наиболее жесткие и заметные сокращения имели место в Швеции и в меньшей степени в Финляндии, особенно в отношении семейных пособий. Однако все четыре страны при этом вводили новые или улучшали старые схемы пособий и услуг по уходу за ребенком, а также стремились улучшить показатель «универсальности» этих услуг. Иными словами, во всех четырех странах мы наблюдаем как отступление, так и продвижение. Наконец, отметим, что модели социальной реформы не дают никаких четких указаний на полное слияние или полное расхождение национальных систем семейной поддержки в отношении щедрости, универсальности или качества.

МЕРЫ, СВЯЗАННЫЕ С РЕШЕНИЕМ ПРОБЛЕМ БЕЗРАБОТИЦЫ

На уровне идеального типа скандинавская модель решения проблем безработицы ассоциировалась с доступными и щедрыми денежными пособиями в сочетании с вниманием к политике занятости — например, активным программам развития рынка труда (ALMP) высокого качества. В основе этой модели лежит солидарность с безработными. Безработных не следует виктимизировать более того, чем они уже виктимизированы, что означает доступные и щедрые пособия. Помощь государства призвана содействовать их выходу на рынок труда посредством соответствующих программ (ALMP) и других мероприятий с аналогичными целями. Точно так же все четыре аспекта в данном случае опираются на аргументы эффективности: если говорить кратко, то щедрость скандинавской модели была бы невозможна без высокого уровня экономической активности. При этом нет согласия относительно желанности или эффективности данной модели для решения проблем безработицы, равно как и относительно тех или иных конкретных программ в этой сфере.

Для наших целей, однако, достаточно выделить три конституирующие черты модели: доступные и щедрые денежные пособия, а также высококачественную политику занятости. В терминах теории нечеткого набора скандинавская модель решения проблем безработицы описывается сле-

Таблица 4. Использование теории нечеткого набора для оценки соответствия Скандинавских стран скандинавской модели решения проблем безработицы, 1990–1997 гг.

Страна	Годы	Доступность денежных пособий (А)	Щедрость денежных пособий (Щ)	Качество политики занятости (К)	Скандинавская модель решения проблем безработицы (А*Щ*К)
Дания	1990–1991	1,00	0,88	0,87	0,87
	1993–1994	1,00	0,87	0,97	0,87
	1996–1997	0,74	0,80	1,00	0,74
Финляндия	1990–1991	0,92	–	0,87	0,87
	1993–1994	0,65	0,79	0,43	0,43
	1996–1997	0,72	0,76	0,54	0,54
Норвегия	1990–1991	1,00	–	0,70	0,70
	1993–1994	1,00	–	0,67	0,67
	1996–1997	0,96	–	0,64	0,64
Швеция	1990–1991	1,00	1,00	0,81	0,81
	1993–1994	1,00	0,97	0,59	0,59
	1996–1997	1,00	0,85	0,69	0,69

Примечание. К сожалению, нет данных о щедрости Финляндии в этой сфере в 1990–1991 гг. и Норвегии в целом. Однако маловероятно, что они повлияли бы на нашу оценку соответствия Норвегии скандинавской модели, поскольку минимальное значение в ее случае связано, по всей видимости, не с щедростью денежных пособий, а с качеством политики занятости.

дующим образом: доступность*щедрость*качество. В табл. 4 показано соответствие Скандинавских стран этому идеальному типу.

Доступность денежных пособий

В 1990 г. все Скандинавские страны характеризовались «полностью доступными» схемами страхования по безработице, за исключением Финляндии, в которой, впрочем, эти схемы оценивались как «почти полностью доступные». К 1997 г. Дания спустилась на уровень «достаточно доступной» в результате действия новой «стратегии активации» в своей политике решения проблем безработицы, инициированной в конце 1980-х гг. и получившей новый толчок в период реформ рынка труда в 1994 г. и позднее. После 1994 г. участие индивидов в программах обучения и сетях распространения информации о вакансиях уже не является основанием для повторного получения пособия по безработице. Прежний механизм представлял собой практически круговорот: безработные, рискуя лишиться своего пособия, получали предложение о работе, которое в свою очередь позволяло им снова получить статус безработного на следующий период. Таким образом, разрешение в 1994 г. максимального 7-летнего периода безработицы на са-

мом деле оказалось сокращением прежнего возобновляемого 2,5-летнего периода. Какое-то время ситуация здесь была, пожалуй, наиболее мягкой среди западных социальных государств с точки зрения требований к продолжительности периода занятости, однако в 1997 г. она изменилась: теперь работать необходимо в течение трех лет как минимум 52 недели вместо прежних 26.

Страхование по безработице в Финляндии являлось «почти полностью доступным» в 1990 г. несмотря на то, что оно не охватывало самозанятых. В 1992 г. оно стало «более или менее доступным», поскольку участие в активных программах развития рынка труда перестало считаться поводом для возобновления периода получения пособия. В 1995 г. эта система охватила и самозанятых. А в 1997 г. минимальный период занятости для права получения пособия по безработице был увеличен с 6 до 10 месяцев, а минимальный период занятости для получения статуса безработного — с 26 до 43 недель в течение двух лет. В результате финское страхование по безработице опустилось на уровень «достаточно доступного».

Что касается норвежской системы страхования по безработице, то здесь не было никаких существенных изменений, которые повлекли бы за собой отклонение от положения «полной доступности»; правда, в 1997 г. был повышен уровень прежнего заработка, необходимый для получения страховки. Швеция сохранила «полностью доступную» систему страхования по безработице. Это более удивительно, чем в случае Норвегии, если учесть весьма различное экономическое развитие этих двух стран. В 1994 г. необходимый минимальный период занятости (труда) был увеличен с 4 до 5 месяцев в год. Однако понятие труда в шведской системе все еще весьма широко и включает участие в программах по развитию рынка и труда и отпускных схемах.

Щедрость денежных пособий

Дания являлась «полностью щедрой» в 1990 и 1993 гг. и «достаточно щедрой» в 1997 г. Незначительные различия в уровне замещения пособий, происходящие с течением времени, являются преимущественно функцией развития реальной заработной платы и изменений в налоговой системе; правда, уровень пособий для молодых реципиентов в целом сократился наполовину: в 1996 г. Финляндия и Швеция проводили более последовательную политику сокращения пособий. В Финляндии в силу недостаточной индексации и посредством уменьшения базы для расчета объема пособий это происходило незаметно. Тем не менее и в 1994-м, и в 1997 г. Финляндия оставалась «достаточно щедрой». В Швеции сокращения оказались более заметными на фоне постепенного уменьшения соотношения заработка и коэффициента замещения с 90 до 75% (сейчас это соотношение состав-

ляет 80%). В результате с позиции «полностью щедрой» в 1990 г. Швеция опустилась до позиции «почти полностью щедрой» в 1997 г.

Качество политики занятости

Качество этой политики измеряется здесь как успешность удержания на низком уровне безработицы среди молодежи, как в абсолютных показателях, так и по отношению к общему уровню безработицы. Измеряемое таким образом качество датской политики занятости поднялось с позиции «почти полностью качественного» в 1990 г. до позиции «полностью качественного» в 1997 г. Это связано прежде всего с относительно низким уровнем отношения молодых безработных к общему числу безработных (оно составляет примерно 1,4:1, т. е. 1,4 безработных в возрасте 16–24 лет на каждого безработного в целом), а также с сокращением уровня безработицы среди молодежи с 14% в 1993 г. до примерно 10% после 1994 г. Отчасти это объясняется начатой в 1994 г. реформой рынка труда, нацеленной на выработку «особого подхода» к молодежи.

Качество финской политики занятости было обусловлено жесткими условиями кризиса начала 1990-х гг. С позиции «почти полностью качественной» в 1990 г. она опустилась до «более или менее некачественной» в 1993-м. И хотя эта политика впоследствии улучшилась, к 1997 г. она все равно остается на уровне «более или менее качественной». Конечно, это связано с огромным давлением, вызванным обвалом безработицы. Несмотря на новые стратегии по проведению активных программ развития рынка труда, она оказалась не просто трудностью роста. К 1996 г., однако, масштаб программ в отношении молодежи расширился, охватив 11,8% молодых людей в возрасте 16–24 лет; в Дании и Норвегии эта доля составляет соответственно 10,9 и 4,2%. Аналогично доля молодежи в общей численности безработных упала с 2:1 в 1990 г. до 1,7:1 в 1996 г.

Норвежская политика занятости являлась в 1990 г. «почти полностью качественной», однако к 1997 г. ухудшилась, став «более или менее качественной». Отчасти это объясняется увеличением доли молодежи в общей группе безработных. Позицию Норвегии следует анализировать на фоне ее недавно возникшего внимания к так называемой концепции «трудовой линии» [work line]. Согласно этой линии приоритет следует отдавать борьбе с безработицей и незанятостью посредством интенсификации усилий по проведению программ ALMP и выделения так называемых пассивных пособий из числа денежных пособий на основании трудовой или иной деятельности. Удивительно сходство с датской «активной линией» [active line]. Однако до сих пор норвежская линия не была такой успешной, как датская — возможно потому, что меры принимались скорее на словах, нежели на деле. Реформа 1994 г. — среди ее основных инициатив, и она дает право

на обучение и образование только индивидам моложе 20 лет, тем самым дополняя Молодежную гарантию [Youth Guarantee], предлагающую особые схемы на рынке труда для остальной молодежи.

В целом, Швеция имеет более долгую традицию активных программ по развитию рынка труда, чем ее скандинавские соседки. Тем не менее качество шведской политики занятости также попало под удар во время кризиса начала 1990-х: с позиции «почти полностью качественной» она сместилась до уровня «более или менее качественной», когда уровень безработицы среди молодежи поднялся с рекордно низких 3,7% в 1990 г. до 18,4% в 1993 г. Уровень безработицы среди молодежи несколько снизился в 1996 г. — до 15,7%, отношение численности безработной молодежи к общему числу безработных также снизилось: с 2,5:1 в 1990 г. до 1,9:1 в 1996 г. В результате к 1997 г. качество политики занятости поднялось до уровня «достаточно качественной».

Соответствие скандинавской модели решения проблем безработицы

В 1990-е гг. произошли значительные изменения в отношении доступности и щедрости денежных пособий, а также качества политики занятости. Бросается в глаза, что Финляндия потеряла свое место в клубе стран, развивающихся по скандинавской социальной модели, когда в начале 1990-х гг. ее меры по решению проблем безработицы были обезоружены сильным экономическим кризисом. Однако в настоящее время она практически восстановила прежние позиции. Швеция также пережила довольно сложные времена после своего экономического кризиса, однако она занимает позицию «достаточно соответствующей» скандинавской модели. Норвегия и Дания демонстрируют более стабильное соответствие. Тем не менее все Скандинавские страны пережили период отклонения от скандинавской модели.

Швеция и Норвегия характеризовались в это время «полностью доступными» и «почти полностью доступными» денежными пособиями, однако реформы рынка труда, начатые в 1994 г., и в частности уточнения понятия труда и ужесточение требований к нему привели Данию на уровень «достаточной доступной» в 1997 г. Введя более жесткую интерпретацию понятия труда и следуя примеру других Скандинавских стран, включивших самозанятых в сферу действия этой политики, к 1997 г. Финляндия стала в этом отношении «достаточно доступной», как и Дания.

Щедрость денежных пособий в целом уменьшилась (о Норвегии нет данных). Тем не менее денежные пособия по-прежнему остаются «полностью щедрыми» в Швеции и «достаточно щедрыми» в Дании и Финляндии. Кризис в Финляндии и Швеции поставил неразрешимые задачи перед политикой занятости, в частности в отношении молодежи. Эти страны не су-

мели удержаться на прежнем уровне качества, измеряемом как способность справляться с высоким относительным и абсолютным уровнем безработицы среди определенных групп населения. Дания является единственной Скандинавской страной, которая продемонстрировала улучшение в этой сфере, и ее опыт может подсказать определенный компромисс или направления изменения отношений между доступностью денежных пособий и качеством политики занятости, возможно, побуждая переосмыслить скандинавскую модель решения проблем безработицы.

СОЦИАЛЬНАЯ ПОМОЩЬ ПРЕСТАРЕЛЫМ

Пенсии по возрасту можно считать основой скандинавской социальной модели, поскольку, как правило, именно они внедряются в первую очередь, забирают львиную долю социальных расходов государства и потенциально влияют на все население. Универсальность пенсий по возрасту в сочетании с относительной щедростью пособий обычно считается особенностью скандинавской модели. Аналогично социальная помощь престарелым должна быть доступна для всех, кто в ней нуждается, независимо от предыдущей работы и трудового вклада. Социальная помощь обеспечивает самостоятельность пожилым людям и их родным. В целом, идеал скандинавской модели социальной помощи престарелым — это щедрые универсальные пенсии по воз-

Таблица 5. Использование теории нечеткого набора для оценки соответствия Скандинавских стран скандинавской модели социальной помощи престарелым, 1990–1997 гг.

Страна	Годы	Универсальность денежных пособий (У)	Щедрость денежных пособий (Щ)	Развитость социальных услуг (Р)	Скандинавская модель решения проблем безработицы (У*Щ*Р)
Дания	1990–1991	1,00	0,73	0,96	0,73
	1993–1994	1,00	0,73	0,89	0,73
	1996–1997	1,00	0,63	0,91	0,63
Финляндия	1990–1991	1,00	0,82	0,80	0,80
	1993–1994	1,00	0,82	0,62	0,62
	1996–1997	1,00	0,72	0,56	0,56
Норвегия	1990–1991	1,00	–	0,81	0,81
	1993–1994	1,00	–	0,81	0,81
	1996–1997	1,00	–	0,85	0,85
Швеция	1990–1991	1,00	0,83	0,64	0,64
	1993–1994	1,00	0,80	0,58	0,58
	1996–1997	1,00	0,69	0,66	0,66

Примечание. К сожалению, нет данных о щедрости Норвегии. Уровень щедрости Финляндии в 1990–1991 гг. установлен на уровне 1993–1994 гг.

расту в сочетании с развитыми социальными услугами. В терминах теории нечеткого набора идеальный тип такой позиции описывается следующим образом: универсальная*щедрая*интенсивная. В *табл. 5* показано, насколько Скандинавские страны соответствуют данной модели в этих отношениях.

Универсальность денежных пособий

Все Скандинавские страны сохранили универсальность системы денежных пособий престарелым. Сегодня, как и в начале 1990-х гг., всем гражданам гарантирована минимальная пенсия. Однако эта устойчивость скрывает внутреннюю реструктуризацию национальных пенсионных систем и изменение роли основных и дополнительных типов пенсий.

В Дании реформа налогов/льгот 1994 г., помимо прочего, сопровождалась введением системы расчета базовой государственной пенсии на основе заработка. Более важно то, что реформа увеличила относительный размер дополнений к государственной пенсии, подлежащих проверке на выявление других пенсионных доходов; тем самым сложился скрытый механизм, призванный отчасти смягчить эффект так называемой демографической бомбы замедленного действия. Будущие пенсионеры, которые получают основной доход от дополнительной пенсии, основанной на коллективных соглашениях, будут получать государственную пенсию меньшего размера. Не исключено, что произошедшее в последнее время распространение таких коллективных соглашений также повлияет на структуру будущей датской пенсионной системы.

Финская пенсионная система включает государственную минимальную пенсию по возрасту и так называемую трудовую (дополнительную) пенсию, не имеющую каких бы то ни было ограничений по размеру. Введением проверки доходов по всей системе государственных пенсий Пенсионная реформа 1996 г. усилила роль государственной пенсии по возрасту, предоставив лишь минимальную пенсию индивидам с доходами ниже среднего на базе трудовой пенсии, что, в свою очередь, позволяет обеспечить поддержание привычного уровня жизни.

Гарантированная минимальная пенсия в Норвегии включает государственную базовую пенсию и специальное дополнение для индивидов, которые не имеют доходов или доходы которых от дополнительной пенсии незначительны. Есть также добавления для супругов и детей. Право на дополнительную пенсию, отражающую уровень заработков, имеют индивиды, которые по крайней мере три года участвовали в программах страхования.

Шведская пенсионная система также включает базовую и дополнительную пенсии. Базовая пенсия, в свою очередь, состоит из основной суммы и дополнительной, обе они рассчитываются по отношению к базовой сумме в шведском социальном страховании. Дополнительная пенсия отражает

уровень прежних доходов. Однако Пенсионная реформа 1994 г. постепенно изменит шведскую пенсионную систему, и она станет в большей степени отражать прежний вклад индивида, нежели будет являться выраженной системой льгот [см.: Palmer, 1998].

Щедкость денежных пособий

Модели щедрости пенсий по возрасту также удивительно схожи во всех Скандинавских странах: к концу рассматриваемого периода они стали несколько менее щедрыми, по крайней мере если использовать выбранный здесь способ измерения. Датские пенсии сместились от уровня «достаточно щедрых» в 1990 г. к «более или менее щедрым» в 1997 г. Основная причина этого не столько в изменениях в законодательстве, сколько в увеличении реальной заработной платы, которому — в результате действия датского механизма индексации — не вполне соответствует увеличение объема пособий. Действительно, чтобы государственные основные пенсии по возрасту стали на самом деле подлежащими налогообложению, нынешним пенсионерам была предложена более чем щедрая компенсация во время реформы налогов/льгот 1994 г.

Финские пенсии сейчас стали несколько менее щедрыми, чем в 1994 г., однако в оба периода их можно охарактеризовать как «достаточно щедрые». Это развитие в значительной степени объясняется Пенсионной реформой 1996 г., сократившей щедрость пенсий четырьмя путями. Во-первых, она изменила систему индексации трудовых пенсий в оплате: соотношение зарплаты и цен вместо 50:50 стало 20:80, что привело к постепенному сокращению щедрости относительно увеличения реальной заработной платы. Во-вторых, при установлении размера трудовой пенсии будут учитываться последние 10 лет, а не 4 года, при этом будет возможность не учитывать максимум одну треть лет, когда уровень зарплаты был ниже среднего. В-третьих, происходит постепенное вытеснение дополнений к государственной пенсии. В-четвертых, как уже говорилось, государственная пенсия стала целиком проверяться относительно доходов от других пенсий. Однако истинное влияние этих изменений станет понятным лишь с течением времени, так что в начале следующего тысячелетия финская пенсионная система будет не такой щедрой, как в 1990-е гг., особенно если учесть, что это время совпадет с выходом на пенсию людей, родившихся в период демографического взрыва [с 1946 по 1964 г.].

В Норвегии дополнительные пенсии супругам и детям в 1991 г. стали проверяться на нуждаемость. На следующий год была введена проверка доходов, согласно которой пенсия и заработки не могут превышать предыдущий уровень доходов. В то же время процедуры расчета дополнительной пенсии были изменены таким образом, чтобы сделать максимально возможную пенсию

менее щедрой. Несмотря на недостаток индикаторов эти изменения нельзя рассматривать как сокращения в рамках более крупной системы. Они были более чем компенсированы исключительным, 18-процентным, увеличением (на 1 тыс. норвежских крон) размера государственной пенсии в 1997 г.

Швеция характеризовалась «почти полностью щедрыми» пенсиями в 1990 г. Однако начиная с 1993 г. базовая пенсия рассчитывается уже на основании 98, а не 100% от базовой суммы. В качестве частичной компенсации была увеличена проверяемая на нуждаемость дополнительная часть базовой пенсии. Однако реальный уровень замещения [net replacement rates] сразу не упал, поскольку параллельно с 1992 по 1993 г. произошло номинальное сокращение заработной платы среднего рабочего в сфере производства. Индексация пенсий обратно пропорциональна дефициту государственного бюджета. По этой причине в 1995 и 1996 гг. базовая сумма индексировалась не полностью, а лишь на 60% от увеличения цен. Однако эта 60-процентная индексация была продолжена и в 1996-м, и в 1997 г. несмотря на улучшение состояния государственного бюджета. В результате этих изменений Швеция переместилась с позиции «почти полностью щедрой» в сфере пенсий на позицию «достаточно щедрой». В 1999 г. базовая пенсия будет основана на 99% базовой суммы, а в 2000 г. — на 100%, т. е. вернется на докризисный уровень.

Развитость социальных услуг

В 1990-е гг. Дания характеризовалась «почти полностью развитым» уровнем социальных услуг для престарелых, измеряемым как доля престарелых людей, живущих в специализированных домах гостиничного типа и домах для престарелых или являющихся реципиентами таких услуг на дому. С 1990 по 1997 г. доля населения старше 80 лет, живущего в таких институтах, несколько уменьшилась: с 24,6% до 22,6%, в то время как доля пожилых людей старше 67 лет, получающих такого рода услуги дома, оставалась стабильной на уровне чуть более 19%. За распространенным в 1980-е гг. лозунгом «как можно дольше оставаться в собственном доме» скрывались определенные изменения, которые не отражены в этих цифрах. В частности, получатели различных типов социальной помощи стали старше и слабее, и произошло смещение в пользу помощи на дому и жизни в домах гостиничного типа, нежели специализированных домов для престарелых.

Финляндия пережила наиболее существенное сокращение объема социальной помощи престарелым по сравнению с другими Скандинавскими странами. Имея в 1990 г. «почти полностью развитую» систему социальной помощи, к 1997 г. она сместилась на уровень «более или менее развитой». Прежде всего это связано с 50-процентным сокращением объема помощи на дому людям старше 65 лет: с 21,4% до 11,5%.

В Норвегии также произошло сокращение объема услуг, оказываемых пожилым людям на дому, но оно было менее значительным: с 19% в 1990 г. до 15,6% в 1996 г. Однако доля людей старше 80 лет, проживающих в специализированных учреждениях, увеличилась с 20,7% до 25,1%. В результате позиция Норвегии на шкале развитости социальных услуг престарелых улучшилась: от «достаточно развитой» система стала «почти полностью развитой». Как и в Дании, здесь произошло смещение в пользу домов гостиничного типа и аналогичных типов жилья для престарелых. В 1997 г. норвежский парламент принял решение о значительных инвестициях в сферу социальной помощи престарелым. Начиная с 1998 г. государство будет выделять муниципалитетам средства на построение большего числа домов гостиничного типа, а также целевые субсидии для социальной работы.

Швеция на протяжении всего рассматриваемого периода характеризовалась «более или менее развитой» системой социальной помощи престарелым. Эти цифры скрывают увеличение доли престарелых людей, проживающих в домах гостиничного типа и специализированных учреждениях, а также сокращения объема помощи на дому. В рамках общей децентрализации системы социальной помощи, происходившей в 1990–1993 гг., муниципалитеты получили общую ответственность за долгосрочные услуги по уходу за престарелыми людьми. Одним из следствий этого является сокращение доли реципиентов помощи на дому в возрасте старше 65 лет: с 17,4% в 1990 г. до 11,3% в 1993 г., с тех пор их доля не менялась.

Сокращение в Дании доли индивидов, проживающих в специализированных учреждениях, и увеличение числа людей, проживающих в домах гостиничного типа и получающих помощь на дому, отражает процесс деинституционализации. Он не столь заметен, как в других Скандинавских странах (все они пережили увеличение доли индивидов старше 80 лет в домах гостиничного типа и специализированных институтах), отчасти потому, что они начинали с более низкого уровня, чем Дания. Однако в этих странах произошло также сокращение объема услуг, оказываемых на дому, до уровня, который в Швеции и Финляндии составляет половину от уровня Дании. Это, в свою очередь, отчасти можно объяснить трудностями местного правительства в поиске необходимого финансирования для социальных услуг в тяжелые времена.

Соответствие скандинавской модели социальной помощи престарелым

В 1990-е гг. произошел ряд изменений в отношении универсальности и щедрости пенсий, а также развитости системы социальной помощи. Однако не было таких отступлений от общей линии, которые привели бы к исключению той или иной страны из числа стран, следующих сканди-

навской модели социальной помощи престарелым (по крайней мере, в том виде, в какой она формулируется и измеряется в данной работе). Следовательно, изменения в данной социальной сфере являлись количественными, а не качественными. Наиболее неблагоприятные изменения пережили пожилые люди в Финляндии: здесь система социальной помощи престарелым сместилась с уровня «достаточно соответствующей» идеальной модели до «более или менее соответствующей». Дания также пережила некоторый спад в этом отношении, но меньшего масштаба. Норвегия и Швеция, напротив, постепенно приближались к идеальной скандинавской модели. Сейчас Норвегия ближе всех подошла к скандинавской модели социальной помощи престарелым.

Универсальность осталась отличительной особенностью скандинавских пенсионных систем. Каждый гражданин или житель этих стран имеет право на минимальную пенсию по возрасту. Однако в случае людей, имеющих работу или значительные доходы от пенсий и других источников, происходил переход к ключевой роли государственной дополнительной пенсии вместо базовой. Это осуществлялось прежде всего посредством изменений в базовой пенсии — например, введением или распространением системы проверки на нуждаемость и/или более значительным относительным весом дополнительных пенсий. Вопрос о том, повлияет ли этот скрытый механизм на политическую экономию универсального характера пенсий, остается открытым.

В то же время данный переход к ключевой роли дополнительных пенсий привел к некоторому сокращению степени щедрости пенсий (правда, о Норвегии нет данных, и тенденция здесь может быть обратной). В настоящее время пенсии в Швеции и Финляндии находятся на уровне «достаточно щедрых», а в Дании — «более или менее щедрых». Если бы датские дополнительные пенсии, основанные на коллективных соглашениях, были включены в анализ, возможно, Скандинавские страны продемонстрировали бы больше сходства между собой [см.: Øverbye, 1996]. Однако говорить о сходстве трудно, если мы обращаемся к вопросу о развитости сферы услуг скандинавской модели социальной помощи престарелым. Здесь мы постоянно обнаруживаем существенные различия между Скандинавскими странами, как в степени развития, так и в его направлении.

Инструментов изменения множество. Неполная индексация пенсий стала распространенным способом уменьшения щедрости пособий, другой способ — введение или распространение проверки доходов и/или увеличение относительного объема проверяемых на доходы дополнительных пенсий. Эти технические инструменты незаметны рядовому человеку, их действие отложено, следовательно, у них нет незамедлительных отрицательных последствий, к тому же их объяснение требует времени [Pierson, 1996], поэтому они не привлекают особого внимания, несмотря на то, что в средне- и долго-

срочной перспективе позволяют экономить значительную часть государственного бюджета. Универсальность пенсий, в отличие от технических инструментов их расчета, не подвергалась изменениям, поскольку это сразу бросилось бы в глаза, оказалось болезненным для некоторых групп и легко вывело на конкретных политиков, ответственных за это. В сфере социальной помощи одним из способов экономить средства являлась децентрализация (или удержание) ответственности за нее на местном уровне, особенно в случае кризисной экономики в Финляндии и Швеции. В более зажиточных Норвегии и Дании средства перетекали на местный уровень для улучшения качества социальных услуг престарелых.

Если Финляндия хочет в большей степени соответствовать скандинавской социальной модели, ей следует обратиться к проблеме развитости социальной помощи, где в ее случае вполне достаточно пространства для улучшений. Этот же совет можно дать и Швеции, хотя поле для улучшений здесь не так велико. В Норвегии можно несколько увеличить уровень развитости социальной помощи, хотя не исключено, что наиболее актуальной здесь, как и в Дании, скоро станет проблема качества социальной помощи престарелым. Например, в Дании недавно были учреждены региональные Консультативные советы по оказанию помощи престарелым [Elderly Advisory Boards], призванные осуществлять общий контроль и принимать решения относительно типов активности, доступных пожилым людям, с тем, чтобы не только увеличить уровень демократического участия, но и улучшить качество помощи.

ОБСУЖДЕНИЕ

Применение теории нечеткого набора обеспечивает эмпирическую базу для обсуждения общих вопросов развития государственной социальной политики, а также моделей социальной реформы в трех выбранных сферах. В *табл. 6* показано, насколько эти страны соответствовали скандинавской модели в рассматриваемый период — в частности в 6-м столбце приводится гармоническая средняя нечетких значений по данным трем сферам. Показано также соответствие стран этой модели в сфере семейной поддержки, решения проблем безработицы и социальной помощи престарелым (столбцы 3–5).

В 1990-е гг. Скандинавские страны по-разному развивались относительно идеальной скандинавской социальной модели. Финляндия пережила наиболее значительные перемены, сместившись с позиции «достаточно соответствующей» скандинавской социальной модели на позицию «более или менее соответствующей»; ухудшение позиций Швеции было менее существенным; Норвегия и Дания оставались стабильными. Однако эта

Таблица 6. Соответствие Скандинавских стран скандинавской социальной модели, 1990–1997 гг.

Страна	Год	Поддержка семьи и детей (Д)	Решение проблем безработицы (Б)	Социальная помощь престарелым (П)	Скандинавская социальная модель (гармоничная средняя Д, Б и П)
Дания	1990–1991	0,53	0,87	0,73	0,70
	1993–1994	0,64	0,87	0,73	0,74
	1996–1997	0,65	0,74	0,63	0,67
Финляндия	1990–1991	0,63	0,87	0,80	0,76
	1993–1994	0,51	0,43	0,62	0,51
	1996–1997	0,62	0,54	0,56	0,57
Норвегия	1990–1991	0,61	0,70	0,81	0,70
	1993–1994	0,67	0,67	0,81	0,71
	1996–1997	0,67	0,64	0,85	0,71
Швеция	1990–1991	0,70	0,81	0,64	0,71
	1993–1994	0,62	0,59	0,58	0,60
	1996–1997	0,50	0,69	0,66	0,61

модель скрывает вариации в развитии между различными социальными сферами. Например, в Дании улучшилась ситуация в сфере поддержки семей с детьми, но не улучшилась в сфере поддержки безработных и престарелых. В Швеции социальная помощь престарелым оставалась стабильной, однако помощь семьям и безработным изменилась в худшую сторону. Иными словами, экономический успех или неудача государства не означает автоматического расширения или сокращения социальных программ. Мы даже не можем выявить схожие модели для стран, переживающих с экономической точки зрения, соответственно, хорошие или трудные времена.

Возможно, наиболее яркой особенностью социальной реформы в Скандинавских странах 1990-х гг. является степень устойчивости и реструктуризации. Ни одна из стран не покинула «клуб» стран, следующих скандинавской социальной модели, несмотря на неблагоприятные экономические показатели в Финляндии и Швеции и значительные изменения в мире в целом.

Результаты эмпирического анализа позволяют предположить не только то, что Скандинавские страны демонстрируют высокую степень устойчивости в «клубе» последователей скандинавской социальной модели, но и то, что социальные сферы и программы с высокой степенью соответствия данной модели подвергаются сокращениям в первую очередь, а сферы и программы с наименьшей степенью соответствия чаще всего получают распространение. Это показывает, насколько невозможно достичь амбициозных целей, поставленных скандинавской социальной моделью, а также то, что в трудные для экономики времена наиболее щедрые области подвер-

гаются сокращениям, порою весьма жестким. Однако важно и то, что здесь показаны ограничения таких сокращений — черта, которую политики и население не хотят переходить. Социальная политика развивается в рамках верхних и нижних пределов. Это поднимает вопрос о том, существуют ли также пределы сокращениям, а не только пределы росту.

Любопытно, но при сравнении социальной реформы за продолжительный период времени принцип маятника можно выявить и на уровне государств, принадлежащих к одному идеальному типу. Дания и Норвегия преуспевали в 1990-е гг. — десятилетие назад это было не так; для Финляндии и Швеции ситуация обратная [Marklund, 1988]. Такая перемена ролей означает не только то, что Скандинавские страны различаются по времени проведения социальной реформы, но и то, что они следуют одной и той же траектории, очерченной скандинавской социальной моделью.

Вопрос о том, привела ли социальная реформа 1990-х гг. к большому сходству Скандинавских стран, можно рассмотреть при помощи *суммы крайних значений дифференциалов* для нечетких значений. Это предполагает измерение различий между максимальным и минимальным нечеткими значениями, показывающими соответствие страны скандинавской социальной модели в соответствующие годы. Этот инструмент позволяет нам сказать, что начало данного периода характеризуется существенными различиями — в силу почти отклонения Финляндии от этой модели в 1990–1993 гг. Однако когда на втором рассматриваемом этапе, т. е. в 1994–1997 гг., позиция Финляндии улучшилась, а Дании — ухудшилась, сходство стало более выраженным. В целом, в конце рассматриваемого периода Скандинавские страны стали несколько менее схожи между собой, чем в начале 1990-х гг.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Сопоставление политики и оценка влияния изменений оказались возможны благодаря использованию теории нечеткого набора, предложенной Ч. Рейджином [Ragin, forthcoming]. Мы надеемся, что нам удалось показать ряд преимуществ данного подхода по сравнению с традиционными качественными методами, ориентированными на изучение отдельных случаев, и количественными методами, ориентированными на анализ отдельных переменных. Во-первых, опирающаяся на теоретические и практические знания теория нечеткого набора требует ясного определения изучаемого предмета (в данном случае скандинавской социальной модели), тем самым она стимулирует обмен идеями и накопление знаний. Во-вторых, анализ комбинаций или конфигураций аспектов, а не просто рассмотрение их как существующих независимо друг от друга, обеспечивает целостный

подход к ситуациям, выходящим за рамки традиционных статистических методов. В нашем исследовании эти аспекты выступали в качестве конституирующих элементов скандинавской модели. В-третьих, случаи в рамках теории нечеткого набора могут лишь отчасти соответствовать идеальному типу того или иного аспекта, что позволяет ближе подойти к изучению разнообразия реального мира, нежели это позволяют дихотомии «да /нет» в подходах, ориентированных на изучение отдельных случаев. В-четвертых, данный подход позволяет исследовать степень соответствия случаев идеальным типам и оценить их однородность. В частности, теория нечеткого набора предоставляет нам возможность сравнить разнообразие — различия в степени и качестве — стран и разных временных периодов, что прежде было невозможно. Таким образом, главный вклад теории нечеткого набора в изучение идеальных типов заключается в соединении подходов, ориентированных на изучение отдельных случаев, и подходов, ориентированных на анализ отдельных переменных.

ЛИТЕРАТУРА

- Alban A., Christensen T.* (eds.). *The Nordic Lights*. — Odense: Odense University Press, 1995.
- Ashford D. E.* *The Emergence of the Welfare States*. — Oxford: Basil Blackwell, 1992.
- Brazelton T. B.* *Touchpoints: Your Child's Emotional and Behavioral Development*. — Reading, MA: Addison-Wesley, 1992.
- Einhorn E. S., Logue J.* *Modern Welfare States: Politics and Policies in Social Democratic Scandinavia*. — NY: Praeger, 1989.
- Esping-Andersen G.* *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. — Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- Esping-Andersen G., Korpi W.* *From Poor Relief to Institutional Welfare States: The Development of Scandinavian Social Policy* // R. Erikson, E. J. Hansen, S. Ringen, H. Uusitalo (Eds.). *The Scandinavian Model: Welfare States and Welfare Research*. — NY: M. E. Sharpe, 1987. P. 39–74.
- Hansen H.* *Elements of Social Security in 6 European Countries*. — Copenhagen: The Danish National Institute of Social Research, 1998.
- Hansen H.* *Elements of Social Security. A Comparison Covering: Denmark, Sweden, Finland, Germany, Great Britain, Canada*. — Copenhagen: The Danish National Institute of Social Research, 1998.
- Howes C.* *Children's Experiences in Center-based Child Care as a Function of Teacher Background and Adult: Child Ration* // *Merrill-Palmer Quarterly*. 1997. Vol. 43. № 3. P. 404–425.
- Huber E., Ragin C., Stephens J. D.* *Social Democracy, Christian Democracy, Constitutional Structure, and the Welfare State* // *American Journal of Sociology*. 1993. Vol. 99. № 3. P. 711–749.
- Kautto M., Heikkilä M., Hvinden B., Marklund S., Ploug N.* (Eds.). *Nordic Social Policy. Changing Welfare States*. — L.: Routledge, 1999.

- Klausen K. K., Selle P.* (Eds.) *Frivillig organisering i Norden*. — Copenhagen: Jurist-og Økonomforbundets forlag.
- Kohlberg J. E.* (Ed.). *The Welfare State as Employer*. — NY: M. E. Sharpe, 1991.
- Kvist J.* *Documentation: Welfare Reform in the Nordic Countries in the 1990s/+imeo*. — Copenhagen: The Danish National Institute of Social Research, 1999.
- Leira A.* *Welfare States and Working Mothers*. — Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- Markund S.* *Paradise Lost? The Nordic Welfare States and the Recession 1975–1985*. — Lund: Arkiv, 1988.
- NOSOSCO. *Social Security in the Nordic Countries*. — Oslo: NOSOSCO, 1992.
- NOSOSCO. *Social Security in the Nordic Countries*. — Helsinki: NOSOSCO, 1995.
- NOSOSCO. *Social Security in the Nordic Countries*. — Copenhagen: NOSOSCO, 1996.
- NOSOSCO. *Social tryghed i de nordiske lande*. — Copenhagen: NOSOSCO, 1997.
- NOSOSCO. *Social tryghed i de nordiske lande*. — Copenhagen: NOSOSCO, 1998.
- Øverbuy E.* *How do «Organizational Designs» Influence Welfare Politics? A Study of the Nordic Pension Systems // Scandinavian Political Studies*. 1996. Vol. 19. №3. P. 227–255.
- Palmer E.* *The Swedish Pension Reform/Mimeo*. — Stockholm: National Insurance Board, 1998.
- Peisner-Feinberg E. S., Burchinal M. R.* *Relations between Preschool Children's Child-care Experiences and Concurrent Development: The Cost, Quality, and Outcomes Study // Merrill-Palmer Quarterly*. 1997. Vol. 43. №3. P. 451–477.
- Pierson P.* *The New Politics of the Welfare State // World Politics*. 1996. Vol. 48. №2. P. 143–179.
- Ragin C.* *Constructing Social Research*. — Thousand Oaks: Pine Forge Press, 1994.
- Ragin C.* *Fuzzy-set Social Science*. — Chicago, IL: University of Chicago Press, forthcoming (опубликована в 2000 г.).
- Spiliä J.* (ed.). *Social Care Services: The Key to the Scandinavian Welfare Model*. — Aldershot: Avebury, 1997.
- Wadensjö E., Bjöklund A., Erikson T.* (eds.). *The Nordic Labour Markets in the 1990s*. — Amsterdam: North-Holland, 1996.
- Weber M.* *The Methodology of the Social Sciences*. — Glencoe, IL: The Free Press, 1949.
- Wilensky H. L.* *The Welfare State and Equality*. — Berkeley: University of California Press, 1975.

Дж. Голдторп, М. ДЖЕКСОН

МЕЖПОКОЛЕНЧЕСКАЯ КЛАССОВАЯ МОБИЛЬНОСТЬ В СОВРЕМЕННОЙ ВЕЛИКОБРИТАНИИ: ПОЛИТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ И РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЙ¹[1]*

В Великобритании в последние годы социальная мобильность стала предметом политических дискуссий, в первую очередь благодаря политике лейбористов, сделавших основным принципом своей программы равенство возможностей (а не равенство условий). Таким образом, масштаб, характер и динамика мобильности имеют непосредственное отношение к изучению политики лейбористов и могут оказаться решающими в итоговой оценке работы лейбористского правительства. Однако, как показывает практика, участники обусловленных политическими интересами дискуссий о социальной мобильности зачастую неверно трактуют как теоретическую, так и эмпирическую стороны вопроса².

В данной работе представлены новые сведения о социальной мобильности (в частности о межпоколенческой классовой мобильности), полученные в ходе кросс-секционного анализа возрастных когорт по данным Национального обследования развития ребенка (NCDS) и Британского обследования когорт

¹ Goldthorpe J. H., Jackson M. Intergenerational class mobility in contemporary Britain: political concerns and empirical findings // The British Journal of Sociology. 2007. Vol. 58. №4. P. 525–546. (Corresponding author email: michelle.jackson@nuffield.ox.ac.uk) © London School of Economics and Political Science, 2007. Перевод А. Матеровой под ред. Е. Б. Головляничиной. Перевод и публикация осуществлены с любезного разрешения авторов и издателя. Печатается по: Голдторп Д., Джексон М. Межпоколенческая классовая мобильность в современной Великобритании: политические аспекты и результаты исследований // SPERO. Социальная политика: экспертиза, рекомендации, обзоры. 2009. № 10. С. 181–200.

* См. Примечания в конце данной статьи.

² Предлагаемая вашему вниманию статья в немалой степени способствовала активизации общественно-политической и экспертной дискуссии о том, можно ли усилить восходящую социальную мобильность без аналогичного роста нисходящей мобильности и какую роль в этом играют внутренние и международные рынки труда. Как отметил проф. Голдторп в электронной переписке с редакцией нашего журнала, политика «новых» лейбористов, о чем открыто заявляет премьер-министр Гордон Браун, исходит из предположения о расширении возможностей «наверху» социальной лестницы благодаря «экспорту» образованных британцев в международный бизнес. Авторы данной статьи, напротив, скептически относятся к возможностям расширения территориальной мобильности профессионалов высокого уровня и топ-менеджеров и опасаются негативных последствий перепроизводства лиц с высоким уровнем образования, включая рост молодежной безработицы, особенно актуальный в условиях нынешнего финансовоэкономического кризиса.

(BCS) и сопоставимые со сделанными ранее кросс-секционными оценками по данным Общего обследования домохозяйств (GHS). Мы обнаружили, что, вопреки сегодняшним стереотипам, свидетельств сокращения абсолютной мобильности нет, однако для мужчин баланс нисходящих и восходящих перемещений становится менее благоприятным. Это всецело результат изменений в классовой структуре общества. Относительные показатели мобильности как для мужчин, так и для женщин в целом остаются неизменными, хотя имеются признаки снижения вероятности мобильности большой дальности.

Мы пришли к выводу о том, что в рамках существующей структуры общества невозможен возврат к ситуации середины XX в., когда шансы на восходящую мобильность увеличивались для всех социальных групп. Сейчас этого можно достичь, лишь изменив относительные показатели в направлении большего равенства, а значит и большей подвижности. Но это, в свою очередь, приведет к аналогичному росту нисходящей мобильности — чего не предвидят и не понимают политики, увлеченные борьбой за голоса представителей средних слоев общества Великобритании.

ВВЕДЕНИЕ

В Великобритании в последние годы социальная мобильность стала центральной темой политических дискуссий. Министры правительства вновь и вновь заявляют о необходимости повышения мобильности; в кабинете министров проводятся семинары по проблемам мобильности (www.strategy.gov.uk/workareas/social_mobility/index.asp); интерес к теме мобильности подогревает реализуемый в настоящее время проект «Исследование равенства»³ [Philips, 2006]; министерство финансов и другие государственные структуры всерьез рассматривают возможность официального установления «индикаторов социальной мобильности».

Выход проблематики мобильности за пределы академических кругов во многом был вызван стараниями лейбористов, стремившихся сместить смысловые акценты в дискуссии о социальном равенстве. В частности, их задача заключалась в смене целей политики: от политики обеспечения равенства условий к обеспечению равенства возможностей. В начале второго срока своего премьерства Т. Блэр заявил о необходимости повышать мобильность, поскольку это явление «способствует большему социальному равенству в обществах с динамично развивающимися рыночными экономиками» [Guardian. 2002. June 10]. В основе этого тезиса лежит мысль о том, что высокая мобильность может ослабить разрушительное для общества воздействие выраженного доходно-имущественного неравенства, возникающего в экономиках

³ «Исследование равенства» (Equalities Review) — регулярный обзор ситуации в Великобритании в сфере обеспечения равенства и борьбы с дискриминацией, выполняемый одноименной исследовательской группой во главе с Т. Филипом по заказу правительства Великобритании. Подробнее см. <http://archive.cabinetoffice.gov.uk/equalitiesreview>. — Прим. ред.

такого типа: мобильность ограничивает возможность наследования позиции в обществе и, более того, обеспечивает своего рода «меритократическую легитимацию» существующего строя. В отношении последнего недвусмысленно высказалась министр образования Р. Келли [Institute for Public Policy Research. 2005. July 26], назвав социальную мобильность ключом к «справедливому обществу», т. е. обществу, где «успех» зависит не от происхождения индивида, а от его «способностей и усилий». По словам Р. Келли, цель развития образовательной системы состоит в том, чтобы все ее уровни способствовали мобильности учащихся. Кроме того, задача обеспечения «равных возможностей для всех», т. е. усиления мобильности, легла в основу политики лейбористов по регулированию рынка труда, системы профессиональной подготовки, прав собственности и развития местных сообществ [Miliband D., Institute for Public Policy Research. 2005. March 3], а также, что более амбициозно, но менее реализуемо, применительно к реформированию всей сферы государственной службы [Murphy J., Institute for Public Policy Research. 2006. April 4].

Таким образом, сегодняшние масштаб, характер и динамика мобильности имеют непосредственное отношение к изучению политики лейбористов и в конечном счете станут важными индикаторами (по выражению Д. Милибанда, окончательной проверкой) при подведении итогов работы лейбористского правительства. Как следствие, много внимания уделяется эмпирическим показателям социальной мобильности и их динамике. Действительно ли текущая ситуация такова, что мобильность превратилась в животрепещущую политическую проблему? Если «проблема мобильности» все же существует, то в чем именно она состоит и насколько суть этой проблемы понятна интересующимся этой темой политикам?

Эти вопросы своевременны, однако, как представляется, недостаточно внимания уделено тому, что необходимые для ответа эмпирические данные в настоящий момент недоступны. Как ни парадоксально, но при всей политической ангажированности проблемы *сейчас у нас меньше данных, позволяющих оценить уровень социальной мобильности населения, чем несколько десятилетий назад* — в основном в результате того, что в 1993 г. организаторы «Общего обследования домохозяйств» (GHS)⁴ решили прекратить сбор сведений о социальном происхождении респондентов. Как следствие, исследователям пришлось обратиться к массивам, менее подходящим для изучения мобильности, чем данные GHS до 1993 г.; полученные результаты поэтому подвержены неизбежным ограничениям, которые, однако, в последующих политических дискуссиях учитывались недостаточно, а то и вовсе не принимались в расчет.

⁴ «Общее обследование домохозяйств» (General Household Survey) — многоцелевое исследование британских семей, проводимое Отделом социальных исследований Службы национальной статистики ежегодно начиная с 1971 г.; исследование проводится путем опроса примерно 13 000 семей в течение года. Подробнее см. <http://www.dataarchive.ac.uk/findingData/ghsTitles.asp>. — Прим. ред.

В качестве доказательства снижения мобильности в Великобритании в последних десятилетиях XX в. обычно ссылаются на результаты недавних исследований группы экономистов [см., в частности Blanden et al., 2004; Blanden, Gregg, Machin, 2004]. Лейбористы неоднократно приводили цитаты из работ этих авторов в качестве аргумента в пользу того, что государству следует стимулировать мобильность. Например, в одной из программных речей Т. Блэр коснулся проблемы снижения мобильности, сославшись на работу Д. Бланден и ее коллег, и затем выразил намерение обеспечить подъем мобильности до послевоенного уровня и добиться, чтобы это явление стало «определяющей характеристикой жизни британцев» [Institute for Public Policy Research. 2004. October 11].

Хотя исследования экономистов выполнены на высоком профессиональном уровне и, безусловно, важны, есть по меньшей мере два повода отнестись к их результатам с определенной осторожностью. Во-первых, предметом этих исследований выступает преимущественно межпоколенческая мобильность *по доходу*, тогда как социологов — а также политиков — больше интересуют переходы между *социальными позициями* в классовой структуре или в статусной иерархии. Во-вторых, источником данных послужили не повторяющиеся обследования, которые репрезентировали бы все экономически активное население Великобритании, а данные двух когортных обследований: это Национальное обследование развития ребенка (NCDS), охватывающее всех рожденных в Великобритании в течение одной из недель марта 1958 г., и Британское обследование когорт (BCS), охватывающее всех рожденных в Великобритании в течение одной из недель апреля 1970 г. Интервал между обследованиями составляет всего 12 лет, что ограничивает глубину анализа, охватывающего лишь респондентов, находящихся на относительно раннем этапе трудовой биографии.

Основные результаты исследований экономистов в части мобильности следующие: связь позиции 30-летнего респондента в относительном (квартильном) распределении доходов с аналогичной позицией его родителей в период, когда респонденту исполнилось 16 лет, сильнее для представителей более молодой когорты 1970 г. и слабее для респондентов когорты 1958 г. Этот результат представляет несомненный интерес. Разумеется, его можно трактовать как свидетельство *возможности* снижения мобильности по доходу в современной Великобритании, однако имеющихся данных недостаточно, чтобы утверждать, что мобильность по доходу сократилась для всего населения. И, конечно же, отсюда нельзя сделать вывод о направлении изменений в других формах социальной мобильности, таких как мобильность в классовой структуре.

Цель данной статьи состоит в том, чтобы рассмотреть проблему социальной мобильности в современной Великобритании в ином ракурсе,

чем это сделано в работах Д. Бланден и др. Лишь в одном аспекте наша работа подвержена тем же ограничениям: нам также пришлось ограничиться данными обследований NCDS и BCS [2]. Однако мы собираемся углубить анализ, изучив когортные различия в уровнях межпоколенческой мобильности *в рамках классовой структуры, и сравнить полученные результаты с выводами, сделанными ранее в том же теоретическом ключе на основе репрезентативных для всего населения данных GHS* [Goldthorpe, Mills, 2004].

Следует отметить, что, в принципе, нет оснований ожидать сходной динамики от показателей, характеризующих классовую мобильность и мобильность по доходу. Ведь соотношение между уровнем дохода и принадлежностью к классу может измениться. Например, как показывают недавние исследования, неравенство текущих доходов растет как внутри, так и между классами [Goldthorpe, McKnight, 2006]. В упомянутой работе Д. Голдторпа и А. Макнайта принадлежность к классу определена на основе типа трудового контракта [см.: Goldthorpe, 2007. Vol. 2. Ch. 5], что становится все более распространенной методикой [Rose, Pevalin, O'Reilly, 2005; Office for National Statistics, 2005]. В работе выявлены довольно стабильные связи между позицией в классовой структуре и защищенностью доходов от рисков с устойчивостью дохода в краткосрочном периоде и долгосрочными перспективами его роста. Другими словами, классовая принадлежность во многом определяет жизненные шансы индивида в сфере экономики, и не исключено, что классовая принадлежность окажется более удачной прокси-переменной для понятия «уровень постоянного дохода», чем текущий доход — ведь последний характеризует ситуацию лишь на коротком отрезке времени [3].

Наконец, обращаясь к изучению классовой мобильности, мы получаем еще два преимущества. Во-первых, по сравнению с изучением мобильности по доходу, размер выборок NCDS и BCS, с которыми мы можем работать, увеличивается по меньшей мере на 50% — за счет меньшего количества пропущенных значений. Кроме того, мы можем включить в анализ самозанятых респондентов, исключенных из исследования Д. Бланден и др. из-за правомерных сомнений в достоверности предоставленных ими сведений об уровне доходов.

Во-вторых, и это более важно, рассматривая классовую мобильность и следуя ставшей общепринятой в социологических исследованиях практике [Erikson, Goldthorpe, 1992; Breen, 2004], мы можем разграничить *абсолютный* и *относительный* уровни мобильности и оценить, какой вклад в общее изменение уровня мобильности вносят социальная подвижность и изменения самой структуры классовых позиций. Когда мобильность по доходу изучается по квартильному (или по любому квантильному) уровню, провести это различие невозможно, так как анализ, разумеется, изна-

чально является относительным. При этом, как будет показано, различие между абсолютными и относительными показателями не только обладает академической ценностью, но и — хотя не все это понимают — является принципиальным в упомянутых выше политических дискуссиях по проблеме мобильности.

ДАННЫЕ

Повторим, что наш анализ основан на данных обследований NCDS и BCS [4]. Для изучения межпоколенческой классовой мобильности нам нужно ввести две переменные: одна показывает начальное социальное положение индивидов (социальное происхождение), а другая — социальное положение индивидов на момент проведения обследования. Это выполнено следующим образом.

Социальное происхождение

Массив NCDS содержит сведения о том, к какой социально-экономической группе (SEG) принадлежал отец респондента, когда последнему было 11 лет, а массив BCS — о социально-экономической группе отца, когда респонденту было 10 лет [5]. В обоих массивах мы попытались использовать предложенную Э. Хифом и С. Макдональд [Heath, McDonald, 1987] методику приведения шкалы социально-экономических групп к близкому подобию классовой схемы Голдторпа в 7-классовой версии (*табл. 1*). Однако, поскольку в массиве NCDS не разделены 1-я и 2-я социально-экономические группы (соответственно, крупные и мелкие работодатели и менеджеры), нам пришлось в обоих массивах объединить класс IVa (самозанятые с менее чем 25 наемными работниками) с классом II [6].

Достигнутое социальное положение

В массиве NCDS мы определяем позицию респондентов в возрасте 33 лет в полной версии схемы Голдторпа, используя сведения об их текущей ситуации занятости. Затем переходим к версии схемы, аналогичной использованной для определения социального происхождения (приведена в *табл. 1*); единственное отличие, коснувшееся преимущественно женщин, состоит в том, что класс IIIb соединен с классом VII [см.: Erikson, Goldthorpe, 1992; Goldthorpe, 1992. P. 44, 241]. В массиве BCS мы рассматриваем респондентов в возрасте 30 лет; в силу недостатка данных позиция респондентов в схеме Голдторпа определена не непосредственно, а в результате перекодировки сведений о занятии по классификатору SOC90 и о статусе занятости (под-

Таблица 1. Процедура определения принадлежности к классу по 7-классовой версии схемы Д. Голдторпа на основе принадлежности к социально-экономической группе (классовое происхождение)*

Класс		Перекодирование значений SEG в классы по схеме Д. Голдторпа	
		NCDS	BCS
I	Специалисты (профессионалы), администраторы и менеджеры (управленцы), высшая подгруппа	1, 3, 4	11, 12, 30, 40
II+IVa	Специалисты, администраторы и менеджеры, низшая подгруппа; мелкие работодатели (самозанятые с наймом); высококвалифицированный технический персонал	2, 5	21, 22, 51, 52
III	Работники рутинного нефизического труда	6, 7	60, 70
IVb+c	Самозанятые (включая сельскохозяйственных работников)	12, 13, 14	120, 130, 140
V	Низкоквалифицированный технический персонал; супервайзеры работников физического труда	8	80
VI	Квалифицированные рабочие	9	90
VII	Неквалифицированные рабочие	10, 11, 15	100, 110, 150

Примечание. * Как объяснено в тексте, аналогичная версия схемы применена для описания текущего социального положения, за исключением женщин, применительно к которым класс III разделен и подкласс IIIb объединен с классом VII.

рробнее см.: <http://www.cf.ac.uk/CAMSIS/Data/Britain91.html>); используется та же версия схемы, что и для социального происхождения [7].

Численность занятых на момент опроса респондентов, для которых мы можем определить классовое происхождение и достигнутое положение, составила 7096 человек в массиве NCDS (3985 мужчин и 3111 женщин) и 7090 человек в массиве BCS (3816 мужчин и 3274 женщины) [8]. Эти респонденты распределяются по исходному и достигнутому классам несколько иначе, чем при включении в расчет также и тех респондентов, для которых известно только происхождение или только достигнутое положение. В частности, избыточно представлены респонденты I и II + IVa классов. Тем не менее в целом различия незначительны. Даже если проблема недостаточной репрезентативности и существует, то в связи с тем, что выбытие регулярно участвующих в обследовании респондентов различается в рассматриваемых когортах. Известно, что выбытие в наибольшей степени касается выходцев из менее благополучных слоев, а также лиц с низким уровнем образования [Despotidu, Shepherd, 1998; Nathan, 1999]. Таким образом, существует риск недоучесть распространенность иммобильности. Однако результаты сравнения когорт менее подвержены искажениям, чем можно было ожидать, поскольку характер выбытия одинаков в обеих когортах.

АБСОЛЮТНЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ МОБИЛЬНОСТИ

Рассматривая абсолютные показатели мобильности, мы обращаемся к двум из них: сначала оценены общие уровни мобильности, затем — уровни выхода из классов.

Общие уровни мобильности

Сочетания социального происхождения и достигнутого положения раздельно для мужчин и женщин представлены в *табл. 2* и *3*; значения в ячейках соответствуют доле вошедших в данную группу респондентов в каждой из когорт. Ячейки на главной диагонали, закрашенные черным, обозначают случаи отсутствия мобильности. Ячейки, закрашенные светло-серым, соответствуют случаям восходящей мобильности — переходу от менее к более «благоприятной» классовой позиции; темно-серые ячейки соответствуют случаям нисходящей мобильности. Поскольку классовая схема является не вполне иерархической, отмечены ситуации горизонтальной мобильности, предполагающей изменение классовой позиции, которое невозможно однозначно оценить как благоприятное либо неблагоприятное [см.: Erikson, Goldthorpe, 1992. P. 31–35]. Ячейки, представляющие подобный тип мобильности, не закрашены. В нижней части таблиц приводятся суммарные показатели по каждой когорте, включая общий уровень мобильности (долю наблюдений в ячейках выше и ниже главной диагонали) и его декомпозицию на восходящую, нисходящую и горизонтальную компоненты.

Суммарные показатели мобильности для мужчин (*табл. 2*) свидетельствуют о некотором повышении общей мобильности; это значит, что 30-летние мужчины из когорты 1970 г. чаще мужчин из когорты 1958 г. оказываются в классе, отличном от класса, к которому принадлежал их отец на момент, когда респондент был ребенком. Отмеченное повышение общей мобильности статистически незначимо. Тем не менее за этим результатом скрывается *сокращение* восходящей мобильности в сочетании с увеличением нисходящей и горизонтальной мобильности; при этом и снижение восходящей мобильности, и рост нисходящей мобильности статистически *значимы* [9]. Анализируя данные, приведенные в *табл. 2*, можно отметить и ряд частных закономерностей, которые, как будет ясно из дальнейшего изложения, в совокупности составляют весьма отчетливую картину происходящих изменений.

Во-первых, вклад группы специалистов и управленцев (классы I и II + IVa) в ситуации отсутствия мобильности увеличился для представителей когорты 1970 г. по сравнению с когортой 1958 г., тогда как вклад рабочих профессий (классы VI и VII) заметно сократился. Во-вторых,

Таблица 2. Распределение мужчин по классам социального происхождения и достигнутого положения, в % от выборки

Социальное происхождение, класс	Достигнутое положение, класс						
	I	II+IVa	III	IVb+c	V	VI	VII
I	5,6	2,7	0,6	0,5	0,4	0,9	0,9
	6,6	4,4	1,3	0,6	1,1	0,7	0,9
II + IVa	6,0	4,2	1,0	1,1	1,1	2,2	1,2
	5,5	5,9	1,3	1,1	1,8	1,5	1,6
III	2,9	2,1	1,1	0,6	0,7	1,5	1,1
	1,5	1,8	0,7	0,2	0,7	0,6	0,7
IVb + c	1,1	0,6	0,1	1,5	0,3	1,0	1,2
	1,8	2,7	0,5	1,7	1,2	1,3	1,9
V	1,1	1,1	0,2	0,5	0,6	1,4	1,3
	1,6	2,3	0,7	0,9	1,7	1,4	1,9
VI	6,1	4,8	1,6	2,1	2,4	7,2	6,5
	3,6	5,0	1,6	1,6	4,3	3,8	5,6
VII	2,6	2,0	0,8	1,1	1,9	5,0	5,7
	1,3	2,5	0,8	1,1	2,0	1,5	3,6

Примечание:

В каждой ячейке первое значение относится к когорте 1958 г. (N = 3985), второе значение — к когорте 1970 г. (N = 3816)

■ Отсутствие мобильности
 ■ Восходящая мобильность

■ Нисходящая мобильность
 □ Горизонтальная мобильность

Суммарная статистика

Мобильность	NCDS	BCS
Общая	74,1	76,0
Восходящая	45,2	42,2
Нисходящая	26,5	29,6
Горизонтальная	2,4	4,2

снижение восходящей мобильности вызвано тем, что стала более редкой мобильность большой дальности из рабочих классов в класс I, а также восходящая мобильность *внутри рабочего класса* (из класса VII в класс VI). В-третьих, совокупный рост нисходящей мобильности обусловлен повышением мобильности малой дальности из класса I в классы II + IVa и особенно в класс III.

Обращаясь к *табл. 3*, мы видим, что, судя по суммарным показателям, различия когорт женщин менее выражены, фактически — пренебрежимо малы. Общая мобильность увеличилась, но прирост очень невелик и статистически незначим; причиной стало то, что сокращение нисходящей мобильности было скомпенсировано ростом восходящей и горизонтальной мобильности; при этом изменения всех частных показателей мобильности также статистически незначимы. Несколько больший интерес представляет анализ внутренних ячеек таблицы: здесь, как и у мужчин, увеличился вклад специалистов и управленцев (классы I и IVa) в общий уровень иммобиль-

Таблица 3. Распределение женщин по классам социального происхождения и достигнутого положения, в % от выборки

Социальное происхождение, класс	Достигнутое положение, класс						
	I	II+IVa	III	IVb+c	V	VI	VII
I	2,2	3,6	2,1	0,2	0,1	0,4	1,7
	4,9	6,2	3,1	0,4	0,2	0,2	1,3
II + IVa	2,9	5,5	4,1	0,3	0,3	0,4	3,5
	4,2	7,3	5,2	0,6	0,7	0,3	2,7
III	1,1	2,3	3,2	0,2	0,3	0,2	2,8
	0,9	1,7	1,6	0,1	0,1	0,1	1,3
IVb + c	0,6	0,9	1,5	0,3	0,2	0,2	1,5
	1,4	2,8	2,4	0,3	0,4	0,2	2,3
V	0,7	1,4	1,6	0,2	0,1	0,2	1,9
	1,2	2,8	2,3	0,3	0,5	0,2	2,4
VI	2,1	6,5	8,7	0,5	1,0	1,1	13,2
	2,5	5,7	6,8	0,8	1,2	0,9	7,3
VII	1,7	2,6	4,1	0,4	0,5	1,0	8,0
	1,3	2,8	3,3	0,4	0,6	0,4	3,7

Примечание:

В каждой ячейке первое значение относится к когорте 1958 г. (N = 3111), второе значение — к когорте 1970 г. (N = 3274)

 Имобильность	 Нисходящая мобильность
 Восходящая мобильность	 Горизонтальная мобильность

Суммарная статистика

Мобильность	NCDS	BCS
Общая	79,6	80,8
Восходящая	39,0	40,8
Нисходящая	36,8	34,5
Горизонтальная	3,8	5,5

ности, а также вклад переходов от класса I к классам II + IVa и IIIa в общий уровень нисходящей мобильности. Однако основной причиной сокращения нисходящей мобильности в когорте 1970 г. стало существенное уменьшение доли женщин, занятых неквалифицированным трудом (класс VII + IIIb), чьи матери при этом принадлежали к классу квалифицированных рабочих (VI).

Уровни выхода из класса

Табл. 4 и 5 основаны на тех же данных, что и табл. 2 и 3, но в ячейках представлены проценты по строке, т. е. для обеих когорт показано распределение респондентов с одинаковым социальным происхождением по классам, описывающим социальное положение, достигнутое ими в возрасте около 30 лет. Анализ такого рода таблиц выхода целесообразно начинать с рассмотрения того, каково вообще распределение респондентов обеих когорт по достигнутому положению. Опираясь на эти данные, можно сделать

Таблица 4. Уровни выхода из класса, мужчины, в % по строке

Социальное происхождение, класс	Достигнутое положение, класс							Количество наблюдений
	I	II+IVa	III	IVb+c	V	VI	VII	
I	48	23	5	4	3	8	8	458
	43	28	9	4	7	4	6	592
II + IVa	36	25	6	7	6	13	7	668
	29	32	7	6	10	8	9	715
III	29	21	11	6	7	15	11	394
	24	29	12	3	12	9	11	233
IVb + c	18	10	2	27	5	18	20	230
	17	24	5	15	11	11	17	424
V	18	17	4	8	10	23	21	250
	15	22	6	8	16	14	18	397
VI	20	16	5	7	8	24	21	1221
	14	20	6	6	17	15	22	971
VII	14	11	4	6	10	26	30	764
	10	20	6	8	16	12	28	484
Все мужчины	25	17	5	7	7	19	18	
	22	25	7	7	13	11	16	
Количество наблюдений	1009	695	218	291	294	766	712	3985
	832	936	262	268	490	410	618	3816

Примечание. В каждой ячейке первое значение относится к когорте 1958 г., второе значение — к когорте 1970 г.

выводы о характере изменений структуры возможностей представителей каждого класса независимо от их социального происхождения.

Как следует из табл. 4, различия между когортами в распределении мужчин по классам связаны преимущественно с классом IV (квалифицированные рабочие). В возрасте около 30 лет к этому классу принадлежали почти пятая часть мужчин когорты 1958 г., тогда как в когорте 1970 г. — немногим более десятой части мужчин. Это сокращение произошло во многом за счет роста класса V (малоквалифицированный технический персонал и супервайзеры рабочих) и класса II + IVa [10]. Однако необходимо отметить, что в когорте 1970 г. несколько сократилась доля мужчин, принадлежащих к классу I, и в целом группа специалистов и управленцев увеличилась незначительно.

Перейдем к анализу значений в ячейках табл. 4. В первую очередь внимание привлекает тот факт, что различия в уровнях выхода из класса повторяют закономерности, выявленные применительно к общему распределению мужчин по классам. Таким образом, основные различия когорт по уровням выхода из класса заключаются в сокращении доли мужчин (вне зависимости от классового происхождения), достигнувших класса VI, и пропорциональном увеличении доли мужчин, достигнувших классов V и II + IVa. Для социологов важны следующие аспекты этой тенденции: во-первых, снижение межпоколенческой стабильности класса VI (только 15% мужчин когорты 1970 г. и 24% в когорте 1958 г. пошли по стопам от-

Таблица 5. Уровни выхода из класса, женщины, % по строке

Социальное происхождение, класс	Достигнутое положение, класс							Количество наблюдений
	I	II+IVa	III	IVb+c	V	VI	VII	
I	22	35	20	2	1	4	17	321
	30	38	19	2	1	1	8	526
II + IVa	17	32	24	2	2	2	21	529
	20	35	25	3	3	1	13	686
III	11	23	31	2	3	2	28	314
	15	29	28	2	2	2	23	191
IVb + c	12	18	27	5	4	4	29	164
	14	29	25	3	4	3	23	320
V	11	24	26	3	2	3	31	187
	13	29	24	3	5	2	24	317
VI	6	20	26	2	3	3	40	1028
	10	22	27	3	5	3	29	824
VII	10	14	23	2	3	6	44	568
	10	23	26	3	5	3	30	410
Все женщины	11	23	25	2	2	4	33	
	16	29	25	3	4	2	21	
Количество наблюдений	353	712	783	65	75	109	1014	3111
	535	958	811	94	119	72	685	3274

Примечание. В каждой ячейке первое значение относится к когорте 1958 г., второе значение — к когорте 1970 г.

цов, став квалифицированными рабочими); во-вторых, сократилась восходящая мобильность из класса VII в класс VI, т. е. ситуация, когда сыновья неквалифицированных рабочих достигают более высокого положения, получая рабочую специальность. Кроме того, из табл. 4 следует еще одна закономерность, не сводящаяся к эффекту изменения профессиональной/классовой структуры: сокращение межпоколенческой стабильности класса IVb (самозанятые, исключая специалистов) с 27% в когорте 1958 г. до 15% в когорте 1970 г.

Что касается женщин, то представленное в табл. 5 распределение по достигнутому социальному положению показывает иную структуру возможностей, изменяющуюся в более благоприятном направлении, чем у мужчин; основное различие когорт состоит в том, что значительно больше женщин в возрасте около 30 лет получают доступ к классам I и II + IVa, и, соответственно, уменьшается класс VII + IIIb. По сути, 45% женщин когорты 1970 г. занимают позиции специалистов и управленцев — это почти столько же, сколько и среди мужчин, хотя и со смещением в сторону менее высоких позиций. В свете указанных изменений следует отметить, что между когортами резко сократился индекс несоответствия распределения мужчин и женщин по классам — с 40% до 22% (индекс оценивает долю индивидов,

чью позицию в распределении необходимо изменить, чтобы структуры стали идентичными).

В то же время значения в ячейках *табл. 5* отражают ту же закономерность, что отмечена для мужчин в *табл. 4*: здесь межкогортные различия по выходу из класса еще в большей степени соответствуют изменениям в распределении всех женщин по классам. Таким образом, наиболее заметные различия в уровнях выхода из класса состоят в том, что женщины когорты 1970 г. вне зависимости от классового происхождения с большей вероятностью, чем женщины когорты 1958 г., окажутся в классах I и II + IVa, и с меньшей вероятностью — в классе VII + IIIb.

Как мы отмечали ранее, анализ тенденций мобильности на данных о двух когортах с интервалом всего 12 лет не позволяет с уверенностью распространить результаты на все население. Тем не менее представленные выше сведения об абсолютных уровнях мобильности во многом соответствуют тенденциям, выявленным на основе данных GHS с начала 1970-х по 1992 гг. Основные выводы, полученные на этих данных [Goldthorpe, Mills, 2004. P. 202–205], заключаются в следующем: характерный для середины XX в. устойчивый рост восходящей и, как следствие, общей классовой мобильности мужчин [см.: Goldthorpe, 1987. Ch. 3] приостановился к середине 1970-х гг., и в настоящий момент происходит рост нисходящей мобильности; у женщин уровень общей мобильности изменился в меньшей степени, однако восходящая мобильность росла, особенно на позиции специалистов и управленцев, а нисходящая мобильность снижалась, особенно в группе специалистов и управленцев. Поэтому мы вправе рассматривать результаты, полученные на данных по когортам 1958 и 1970 гг. в качестве подтверждающих выявленные ранее тенденции и, более того, как свидетельство сохранения этих тенденций в период с 1992 г. до конца XX в.

Основываясь на этом выводе, мы утверждаем, что в терминах абсолютных показателей важнейшая особенность межпоколенческой классовой мобильности в современной Великобритании состоит не в том, рос или снижался общий уровень мобильности; гораздо важнее, что сам характер мобильности изменился, причем в разных направлениях для мужчин и женщин, и, в целом, женщины оказались в более благоприятном положении. Впрочем, абсолютные показатели — это только одна часть вопроса, перейдем к относительным показателям мобильности.

ОТНОСИТЕЛЬНЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ МОБИЛЬНОСТИ

Относительные показатели классовой мобильности оценивают шансы каждых двоих индивидов с разным классовым происхождением оказаться

в итоге в одном из этих двух классов. Данный показатель поэтому можно представить как следующее отношение шансов второго порядка:

$$\frac{f_{11}/f_{12}}{f_{21}/f_{22}},$$

где f_{11} — количество имобильных индивидов в классе 1, f_{12} — количество индивидов, перешедших из класса 1 в класс 2, и т. д. Считается, что совокупность отношений шансов, которые могут быть рассчитаны на основе обычной таблицы переходов, позволяет выявить характер социальной подвижности, или, иными словами, определить «модель эндогенной мобильности» [Hauser, 1978] [11]. Также эти отношения шансов можно рассматривать как основу для вычисления чистой мобильности между начальной и конечной социальными позициями (чистая мобильность — это совокупность эффектов всех частных распределений в таблице переходов). Отношение шансов, равное 1, означает отсутствие связи между происхождением и достигнутым положением, или, иными словами, соответствует ситуации «совершенной мобильности»; чем отношение шансов больше 1, тем сильнее положительная связь между происхождением и достигнутым положением [12]. Подобная трактовка относительных показателей позволяет рассматривать абсолютные показатели мобильности, показываемые в любой таблице мобильности, как итог действия той или иной модели социальной подвижности в рамках заданного начального и конечного распределения респондентов по классам. В свою очередь, это позволяет оценить, чем определяются различия двух (или более) таблиц мобильности в абсолютных показателях: различиями в характере подвижности либо структурными эффектами, отраженными в начальном и конечном распределениях респондентов по классам.

При решении подобных задач обычно применяют две статические модели. Во-первых, это линейно-логарифмическая модель постоянной социальной подвижности [Hauser et al., 1975; Goldthorpe, 1987. Ch. 3], в которой проверяется гипотеза, что все отношения шансов одинаковы во всех сравниваемых таблицах, любые различия абсолютных показателей вызваны *исключительно* структурными эффектами. Во-вторых, это логистическая мультипликативная модель UNIDIFF [Erikson, Goldthorpe, 1992. Ch. 3; Xie, 1992], в которой проверяется гипотеза о том, что различия между таблицами в отношениях шансов следуют определенной закономерности: отношения шансов изменяются равномерно, приближаясь к единице либо увеличиваясь, что соответствует равномерному же повышению либо сокращению подвижности [13].

В табл. 6 приведены результаты оценки этих моделей на основе составленных нами таблиц мобильности мужчин и женщин по данным NCDS и BCS. Как мы уже отмечали применительно к различиям когорт по аб-

Таблица 6. Результаты оценки моделей условной независимости, постоянной социальной подвижности и модели UNIDIFF по данным таблиц мобильности для когорт 1958 и 1970 гг.

Модель	Мужчины (N = 7801)					Женщины (N = 6385)				
	G ²	df	p	Сокращение G ² , %	Δ	G ²	df	p	Сокращение G ² , %	Δ
Модель условной независимости	1160,2	72	0,00	—	15,8	568,3	72	0,00	—	11,6
Модель постоянной социальной подвижности	45,0	36	0,15	96,1	2,8	34,7	36	0,53	93,9	2,4
UNIDIFF	44,1	35	0,14	96,2	2,8	34,6	35	0,49	93,9	2,4

Примечание. G² — логарифмическое отношение правдоподобия (Прим. ред.); Δ — процент ошибочно классифицированных наблюдений.

солютным показателям выхода из класса, они во многом соответствуют различиям в общем распределении по происхождению и достигнутому классу, поэтому нас не должно удивлять, что модель постоянной социальной подвижности хорошо работает на наших данных и по мужчинам, и по женщинам. Это означает, что мы не можем опровергнуть гипотезу о неизменном характере социальной подвижности, лежащей в основе мобильности респондентов в обеих когортах, и, следовательно, наблюдаемые изменения абсолютных показателей возникли *только* вследствие структурных изменений. Как можно видеть, модель постоянной социальной подвижности верно предсказывает, применительно к мужчинам, 96% сочетаний происхождения и достигнутого класса, и неверно — всего 2,8% (у женщин, соответственно — 94% и 2,4%).

Модель постоянной социальной подвижности носит «глобальный» характер и поэтому может показывать высокое соответствие данным даже в том случае, когда в рассматриваемых когортах существуют небольшие, но систематические различия отношений шансов. Однако, как следует из табл. 6, модель UNIDIFF, проверяющая наличие какого-либо общего фактора, увеличивающего или уменьшающего отношения шансов, неспособна существенно улучшить результаты, показанные моделью постоянной социальной подвижности. Модель UNIDIFF снижает G² всего на 0,9 для мужчин и на 0,1 для женщин, и это при потере одной степени свободы. Поэтому мы можем заключить, что, даже если модель постоянной социальной подвижности не учитывает некоторые изменения в отношениях шансов, эти изменения *не являются* значимыми; для социологов наиболее важен другой результат: в каком направлении при переходе от когорты 1958 г. к когорте 1970 г. изменяется уровень социальной подвижности в целом.

И все же следует понимать: хотя высокое качество модели постоянной социальной подвижности и отсутствие улучшений при переходе к модели UNIDIFF свидетельствуют об отсутствии «глобальных» различий между

когортами, не менее важные частные различия остаются вне рассмотрения. Попытка выявить подобные различия сопряжена с риском принять случайное отклонение в данных за содержательный результат [14]. Тем не менее, руководствуясь стремлением скорее прозондировать закономерности, нежели получить строгий результат, мы приводим в *табл. 7* симметричные отношения шансов — отношения шансов, рассчитанные для каждого отдельного сочетания происхождения и достигнутого класса по данным таблиц мобильности [15]. Понимая всю предварительность наших суждений, укажем две закономерности, следующие из *табл. 7*.

Во-первых, у мужчин при переходе от когорты 1958 г. к когорте 1970 г. отношения шансов, связанные с классом IVb (самозанятые), приближаются к единице, и в некоторых случаях сокращение очень заметное; не столь выраженные сдвиги в том же направлении происходят и у женщин (для них самозанятость менее характерна). Это свидетельствует об уменьшении вероятности наследовать принадлежность к классу IVb, о чем мы уже говорили

Таблица 7. Симметричные отношения шансов для таблиц мобильности

Социальное происхождение, класс	Достигнутое положение, класс					
	II + IVa	III	IVb + IVc	V	VI	VII
Мужчины						
I	1,5 1,6	3,6 2,4	17,0 10,3	7,7 6,5	7,5 10,3	13,8 21,8
II + IVa		2,3 2,0	9,6 3,2	2,3 2,3	2,8 3,0	9,6 5,3
III			25,0 11,0	4,6 2,6	3,4 3,2	7,4 5,3
IVb + IVc				6,9 2,6	5,1 3,2	7,2 2,9
V					1,3 1,0	1,4 1,5
VI						1,3 1,6
Женщины						
I	1,2 1,4	3,1 2,9	3,9 2,4	4,9 12,7	2,9 10,9	5,9 11,0
II + IVa		1,8 1,4	4,7 1,2	1,3 1,8	2,3 4,0	4,8 3,6
III			2,5 1,5	0,7 3,7	1,7 2,2	2,2 1,4
IVb + IVc				0,6 1,2	2,4 1,2	3,8 1,2
V					0,6 1,6	0,9 1,2
VI						0,6 1,2

Примечание. В каждой ячейке первое значение относится к когорте 1958 г., второе значение — к когорте 1970 г.

ранее применительно к уровням выхода из класса, и является результатом хорошо изученного процесса усиления профессиональной неоднородности группы самозанятых [Meager, Bates, 2004; Arum, Müller, 2004].

Во-вторых, отношения шансов мужчин и женщин, связанные с классами I и VII, а также с классами I и VI, очевидно, увеличиваются, все больше отклоняясь от единицы, что свидетельствует о снижении вероятности переходов большой дальности (в любом направлении) между рабочим классом и группой специалистов и управленцев высокого уровня. Одна из задач дальнейших исследований состоит в том, чтобы попытаться найти иные, более строгие, доказательства этой закономерности. По-видимому, мобильность большой дальности быстрее прочих показателей реагирует на рост неравенства условий, например, в доходах и накопленном богатстве, происходящий в Великобритании в последние десятилетия и снижающий социальную подвижность [о ситуации в США см.: Beller, Hout, 2005] [16].

Таким образом, наше когортное сравнение позволило наметить некоторые тенденции социальной подвижности, которые, *возможно*, в дальнейшем приобретут большее значение. Однако эти оценки не должны отвлекать нас от самого важного и наиболее обеспеченного доказательствами результата: характер подвижности, следующий из рассмотренных таблиц мобильности, почти одинаков в обеих когортах. В этом отношении полученные результаты, как и в отношении абсолютной мобильности, отлично согласуются с выводами, сделанными ранее на кросс-секционных данных GHS. Как показано в работе [Goldthorpe, Mills, 2004. P. 205–211], незначительные изменения общего уровня подвижности в рамках классовой структуры Великобритании с начала 1970-х до 1992 гг. не имели однозначного направления и должны трактоваться как «бессистемные колебания». Выводы по итогам данной работы могут рассматриваться как подтверждение и расширение временного горизонта выявленных ранее тенденций. В частности, наши исследования позволяют выявить факторы, определяющие динамику межпоколенческой классовой мобильности в Великобритании на протяжении большей части XX в. [см.: Goldthorpe, 1987. Ch. 3]: это прежде всего изменения классовой структуры, тогда как уровень и характер социальной подвижности весьма незначительно изменяются с течением времени.

ОБСУЖДЕНИЕ И ВЫВОДЫ

Наиболее очевидный вывод состоит в следующем: обсуждая проблемы мобильности, в том числе применительно к государственной политике, необходимо различать понятия абсолютного и относительного уровней мобильности; иными словами, следует различать два явления — мобильность как наличие ощутимых перемен в социальном положении людей,

фиксируемое уже при поверхностном анализе эмпирических данных, и мобильность как определенный тип социальной подвижности, выявляемый с помощью специализированных методов статистического анализа. Лишь помня об этом различии, можно дать адекватный ответ на вопросы, поставленные в начале данной работы: действительно ли мобильность превратилась в насущную политическую проблему и, если это так, то в чем именно эта проблема заключается [17].

Сначала следует выяснить, существуют ли факты, которые — в рамках используемого нами классово-структурного подхода — убедительно подкрепляли бы общепринятое ныне в политических кругах представление о снижении абсолютной мобильности по сравнению с предыдущими десятилетиями? Ответом на этот вопрос будет «нет» или более осторожное «пока еще нет». Наше когортное сравнение показало отсутствие существенных изменений; зафиксировано лишь незначительное повышение общего уровня мобильности. В этом отношении наши результаты не противоречат выводам, сделанным ранее на основе повторяющихся кросс-секционных обследований всего экономически активного населения Великобритании [18]. Более того, именно эти предшествующие исследования образуют необходимый исторический фон нашей работы, позволяющий в полной мере оценить значение полученных результатов. Так, становится понятно, что текущая ситуация женщин стала итогом постепенного роста восходящей и снижения нисходящей мобильности, отчасти за счет повышения веса женщин в группе работников нефизического труда. Напротив, ситуация мужчин обусловлена тем, что происходивший в предыдущие периоды рост восходящей мобильности прекратился, а нисходящая мобильность начала увеличиваться.

Иными словами, встревоженность политиков по поводу мобильности, возможно, обоснованна, однако беспокоиться следует об иных аспектах этой проблемы. Одна из возможных причин для беспокойства заключается *не в снижении уровня мобильности в целом, а в изменении композиции мобильности*: наблюдается неблагоприятное соотношение восходящей и нисходящей мобильности у мужчин. Как было показано выше, ключевую роль в этом сыграли именно структурные изменения. С середины XX в. росло число занятых на позициях специалистов (профессионалов) и управленцев (менеджеров), что повышало уровень восходящей мобильности у мужчин, приходящих на эти позиции [см.: Goldthorpe, 1987. Ch. 3]; сейчас рост значительно замедлился, особенно применительно к позициям высшего уровня; еще одним фактором стало усиление конкуренции со стороны женщин в сфере нефизического труда. В ходе деиндустриализации в конце XX в. существенно сократилась занятость в сфере квалифицированного физического труда [Gallie, 2000], что сузило возможности для типично «мужской» менее глубокой восходящей мобильности в пределах рабочего класса.

Возможны различные точки зрения по поводу того, насколько критична сложившаяся ситуация и есть ли необходимость в политическом вмешательстве. Проблема становится еще запутаннее, если принять во внимание тот факт, что ухудшение положения мужчин компенсируется гораздо более выраженным повышением шансов мобильности у женщин [19]. Даже если *предположить*, что увеличение мобильности и улучшение баланса восходящих и нисходящих потоков действительно столь необходимы, как это подразумевается в сегодняшних политических дискуссиях, и особенно среди лейбористов, то следует в полной мере осознать все трудности, связанные с принятием такого решения. В частности, необходимо понять: нет такой политики, которая позволила бы вернуться к структурным условиям середины XX в. Произошедший тогда скачок спроса на специалистов и управленцев повторить невозможно, поскольку он был обусловлен совокупностью исторических изменений в системе государственного управления, в здравоохранении и образовательной системе, в сфере социальной защиты, а также в отраслевой структуре и деятельности фирм. Следовательно, политикам остается стимулировать мобильность исключительно посредством *усиления социальной подвижности*, и похоже, что именно этот способ имеют в виду лейбористы [20].

Здесь мы подходим к принципиальному вопросу, возникающему в связи с относительным уровнем мобильности: действительно ли подвижность сократилась (т. е., как это было выявлено применительно к уровню дохода, связь между классовой принадлежностью индивида и его родителей стала более тесной) настолько, что необходимы особые меры по борьбе с этой тенденцией? Согласно результатам нашего кросс-когортного сравнительного исследования, это по большей части не так. Мы обнаружили, что уровень социальной подвижности индивидов, определяющий масштаб социальной мобильности и воспроизводства, примерно одинаков у представителей обеих когорт и не проявляет тенденции к росту либо снижению; данный результат полностью согласуется с выводами, сделанными в предыдущих, более масштабных, исследованиях. Единственное сходство с результатами упоминавшегося ранее исследования мобильности по доходу состоит в наличии некоторых признаков, говорящих об уменьшении вероятности мобильности большой дальности; впрочем, этот факт еще предстоит проверить на других источниках данных.

Конечно, кто-то может сказать, что в свете неблагоприятного соотношения восходящей и нисходящей мобильности (по меньшей мере у мужчин), даже сохранение *прежнего* уровня социальной подвижности является достаточным поводом для вмешательства государства и проведения политики по повышению равенства возможностей для сокращения воздействия происхождения на жизненные шансы индивида. Однако в этом случае тут же возникает проблема эффективности предлагаемых

(и фактически реализуемых) лейбористами мер — в частности, стоит ли ожидать, что реформа образовательной системы приведет к увеличению социальной подвижности [21]. Однако мы хотели бы обратить внимание читателя на другой момент.

Предположим, что меры по увеличению социальной подвижности приняты и увенчались успехом: уровень восходящей мобильности и мужчин, и женщин вырос, т. е. пройдена «окончательная проверка» качества работы лейбористского правительства, по выражению Д. Милибанда. Как следствие, при этом *ровно в той же степени* вырастет уровень *нисходящей* мобильности. Воздействие структурных изменений на мобильность *асимметрично*: происходят переходы от сужающихся к расширяющимся сферам занятости, поэтому в случае роста занятости на верхних уровнях классовой структуры (как то было в Великобритании и большинстве развитых стран) будет повышаться уровень восходящей мобильности. Напротив, воздействие социальной подвижности *симметрично*: при ослаблении связи между социальной позицией индивида и его происхождением повышается вероятность *любых* переходов в обоих направлениях.

Отсюда следует невозможность выполнения задачи, которую сформулировал Т. Блэр: реформировать систему образования, реализовать ряд других мер, увеличивающих социальную подвижность, и в результате вернуться к уровню и типу социальной мобильности послевоенного периода. Наблюдавшийся тогда рост мобильности был в очень незначительной степени обусловлен изменениями в образовательной системе; уровень социальной подвижности в послевоенные годы также не отличался от наблюдавшегося в течение предвоенных десятилетий. Повторимся: рост мобильности был вызван структурными изменениями, — иными словами, он создавался на стороне спроса на труд, за счет быстрого увеличения количества вакансий для работников нефизического труда. Происходящие сейчас изменения классовой структуры оказывают негативное воздействие на мобильность (вероятность восходящей мобильности снижается, а нисходящей — возрастает), и поэтому попытка поднять уровень восходящей мобильности за счет усиления социальной подвижности неизбежно приведет к тому, что вырастет и нисходящая мобильность — до уровней гораздо выше тех, что имели место в послевоенный период XX в.

Можно выдвинуть множество доводов в пользу такого решения, с точки зрения как социальной справедливости, так и социальной эффективности. Однако в этом случае возникает вопрос: следует ли понимать выступления лейбористов о необходимости «подстегнуть» мобильность как основанные на стремлении достичь подобного состояния общества? Готовы ли лейбористы к тому, чтобы в открытую заявить о желательности роста нисходящей мобильности и сделать ее, согласно формулировке Т. Блэра, «определяющей характеристикой жизни британцев»? Если будут приняты официальные

индикаторы мобильности, будет ли среди них индикатор, отражающий успехи по *деклассированию* населения? Впрочем, едва ли представители лейбористского правительства действительно имеют в виду нечто подобное; об этом свидетельствует весь ход обсуждения проблем мобильности, а также процитированные выше в данной работе выступления, где речь идет, несомненно, лишь о повышении *восходящей* мобильности, а возможность роста нисходящей мобильности не рассматривается.

В целом, недавний всплеск внимания к социальной мобильности как важной политической проблеме не связан с каким-либо *существенным* изменением в фактическом уровне и характеристиках мобильности и социальной подвижности в британском обществе — по крайней мере, если говорить о классовой мобильности. Похоже, его вызвала *исключительно* попытка лейбористов сместить акцент в государственной идеологии и сопряженной с ней социальной политике от сокращения неравенства условий к достижению большего равенства возможностей. Если предположить, что это смещение акцентов имело целью привлечь голоса избирателей из средних слоев Великобритании, то следует признать это решение серьезной ошибкой. В условиях XXI в. меры по достижению большего равенства возможностей, даже если они достаточно радикальны и способны увеличить восходящую мобильность, вполне могут оказаться столь же политически спорными и неоднозначными (за счет неизбежного повышения нисходящей мобильности), сколь и попытки непосредственно сократить то углубляющееся неравенство условий, «лекарством» от которого призвана служить социальная мобильность.

ПРИМЕЧАНИЯ

1. Авторы благодарны Роберту Эриксону, Эду Милибанду, Адаму Свифту и трем анонимным рецензентам, давшим ценные комментарии к предыдущей версии этой статьи, а также Джейн Робертс за информацию и советы по работе с данными NCDS и BCS.
2. Хочется надеяться, что сбор сведений о социальном происхождении респондента в рамках GHS будет продолжен, хотя бы в отдельных обследованиях. Для изучения мобильности также можно использовать данные Британского общего обследования избирателей⁵ [см., например, Heath, Payne, 2000], но оно охватывает только избирателей, и доля респондентов, согласившихся принять участие в обследовании, значительно меньше, чем в GHS.

⁵ Кросс-секционные обследования в рамках данного проекта проводятся после каждого всеобщих выборов начиная с 1964 г. и касаются преимущественно вопросов поведения избирателей. Подробнее см.: <http://www.dataarchive.ac.uk/findingData/snDescription.asp?sn=3887>. — *Прим. ред.*

3. Начиная с работы Г. Солоня [Solon, 1989] и до настоящего времени экономистами проведено множество исследований, показывающих, что связь дохода респондента с доходами его родителей оказывается значительно сильнее, если анализ основывается не на точечных замерах, а на оценке среднего уровня доходов, особенно родительских [см., например, Corak, 2004; Bowles, Gintis, Osborne-Groves, 2005].
4. Данные обследований NCDS и BCS доступны в Архиве данных Великобритании в Университете Эссекса (<http://www.dataarchive.ac.uk>). Более детальное ознакомление с этими обследованиями рекомендуем начать с сайта Центра лонгитюдных обследований (<http://www.cls.ioe.ac.uk>).
5. Мы не приводим названий переменных в текущих версиях массивов NCDS и BCS (доступны по запросу), так как понимаем, что в дальнейшем они могут быть изменены.
6. Поскольку класс IVa невелик, мы рассматриваем класс II + IVa как часть группы специалистов и управленцев. Оставшуюся часть класса IV мы упрощенно трактуем как класс IVb — группу самозанятых, исключая специалистов без наемных работников, хотя сюда отнесены также немногочисленные попавшие в обследование фермеры (обычно выделяемые в самостоятельный класс IVc), которые могут иметь наемных работников. Пользуясь возможностью, отметим, что в нашей предыдущей работе на данных NCDS и BCS [Breen, Goldthorpe, 2001] эти затруднения в перекодировании 1-й и 2-й социально-экономических групп в классовую схему учитывались, но, к сожалению, не были освещены в тексте.
7. Далее классы IIIa и VII + IIIb упоминаются только применительно к женщинам. Говоря о мужчинах, мы работаем лишь с классами III и VII, так как малая наполненность класса IIIb у мужчин делает избыточным различение классов IIIa и IIIb.
8. В исследованиях классовой мобильности принято включать в анализ безработных, определяя их классовую принадлежность по последнему месту работы. Однако в данном случае это невозможно, поскольку в обследовании BCS сведения о занятии собраны только у работавших на момент опроса.
9. Здесь и далее мы с помощью линейно-логистической модели проверяем гипотезу о том, что сила связи между ситуациями имобильности и перехода (в любом направлении) одинакова в обеих когортах; различия оцениваются на 5-процентном уровне значимости. Мы благодарны Роберту Эрикссону, предложившему этот подход.
10. Не исключено, что изменение пропорций классов V и VI в определенной степени является артефактом и обусловлено изменением названий занятий и /или изменениями в кодировочной методике. Однако стоит

отметить, что в когорте 1970 г. количество мужчин в обоих этих классах все же меньше, чем в когорте 1958 г.

11. Количество отношений шансов, получаемых по квадратной таблице мобильности с числом категорий k , может быть подсчитано как $\frac{(k^2-k)^2}{4}$, хотя «минимальный» набор независимых отношений шансов, на основе которого могут быть рассчитаны все прочие, включает $(k-1)^2$ комбинаций.
12. Отношения шансов являются мерами связи, нечувствительными к различиям в структуре, т. е. не изменяются при умножении строк или столбцов таблицы на ненулевую константу.
13. Формально, модель постоянной социальной подвижности может быть написана как $\log F_{ijk} = F_{ijk} = \mu + \lambda_i^O + \lambda_j^D + \lambda_k^C + \lambda_{ik}^{OC} + \lambda_{jk}^{DC} + \lambda_{ij}^{OD}$, где F_{ijk} — предсказанная частота в ячейке ijk в трехмерной таблице, включающей класс происхождения (O), достигнутый класс (D) и номер когорты (C); справа от знака равенства μ — масштабный коэффициент; λ_i^O , λ_j^D , λ_k^C описывают основные эффекты распределения индивидов по начальным и конечным позициям и когортам; прочие обозначения описывают эффекты трех возможных комбинаций двумерных связей в таблице. Тогда модель UNIDIFF можно записать как $\log F_{ijk} = \mu + \lambda_i^O + \lambda_j^D + \lambda_k^C + \lambda_{ik}^{OC} + \lambda_{jk}^{DC} + \beta_k X_{ij}$, где X_{ij} — общий тип связи; β_k — относительная сила связи в когорте. Полезный разбор применения этих моделей в исследованиях мобильности см. [Breen, 2004].
14. Среди симметричных отношений шансов невозможно выделить «минимальный» набор, на основе которого могут быть рассчитаны все прочие отношения шансов, заложенные в таблице мобильности. Однако обсуждаемые нами тенденции могут быть выявлены и на основе анализа внутритабличных отношений шансов, хотя их получение более трудоемко; эти отношения подсчитываются по каждому четырем смежным ячейкам таблицы и образуют «минимальный» набор.
15. При этом имеет смысл отметить следующее: подробная «пространственная/топологическая» модель подвижности, разработанная ранее в исследованиях классовой мобильности в Великобритании в середине XX в. [Goldthorpe, 1987], хорошо объясняет мобильность мужчин когорт 1958 и 1970 гг. по состоянию на момент, когда им исполнилось 20 лет [Breen, Goldthorpe, 2001], однако гораздо хуже — мобильность этих же мужчин по состоянию на их 30-летие. Кроме того, значимые, хотя и не очень выраженные, отклонения от этой модели различаются в зависимости от когорт.
16. В настоящий момент мы можем построить такую же таблицу мобильности для респондентов NCDS в возрасте 42 лет; при этом интересно, что следующие из нее симметричные отношения шансов для классов

I/IV и I/VII (и для мужчин, и для женщин) занимают *промежуточное* положение между значениями, приведенными в *табл. 7*. Таким образом, отмеченное снижение вероятности мобильности большой дальности, может быть связано как с эффектом когорты, так и с фазой биографии респондентов [ср.: Gerber, Hout, 2004, по российским данным]. Результаты доступны по запросу.

17. Публичное принятие этого тезиса окончательно подтвердило бы неправоту тех немногих социологов, которые до сих пор считают (из-за непонимания или неспособности вникнуть в статистические аспекты проблемы), что различать абсолютную и относительную мобильности неправильно и ненужно [см.: Ringen, 2007].
18. Величина общего уровня мобильности, конечно же, зависит от количества выделяемых классов. Однако сравнение уровней мобильности между когортами дает почти одинаковый результат при использовании любой версии классовой схемы.
19. В работе [Goldthorpe, Mills, 2004. P. 210–211] представлены «полные» таблицы мобильности, построенные совместно для мужчин и женщин; классовая принадлежность пары определена по положению партнера, занимающего более выигрышную позицию на рынке труда. Выводы, сделанные на основе подобных таблиц, ближе к полученным для мужчин, чем для женщин. Иными словами, это значит, что ухудшение ситуации мужчин сильнее повлияет на женщин, чем улучшение ситуации женщин скажется на положении мужчин.
20. Действительно, лейбористы подчеркивают важность повышения образовательного уровня населения и проведения реформы образовательной системы для улучшения качества рабочей силы, что должно повысить конкурентоспособность Великобритании в сфере высококвалифицированного труда в глобальной экономике. В свою очередь, рост предложения высококвалифицированного труда может, согласно закону Сэя, привести к повышению спроса на такой труд и, как следствие, улучшить структурные условия для классовой мобильности. Однако, хотя подобное взаимодействие спроса и предложения возможно, оно, скорее всего, позволит лишь сохранить группу специалистов и управленцев в ее нынешнем размере, и не приведет к ее увеличению темпами, наблюдавшимися в середине XX в.
21. Имеется немало подтверждений того, что в современных обществах связь уровня образования индивида и его классовой принадлежности *ослабевает* [см., например, Breen, 2004; Goldthorpe, 2007. Vol. II. Ch. 7], а влияние «некогнитивных» факторов на уровень доходов и на достигнутое положение в классовой структуре усиливается. Разбор роли социальных навыков и личностных характеристик см. в работах [Jackson, Goldthorpe, Mills, 2005; Bowles, Gintis, Osborne-Grooves, 2005; Jackson, 2006].

ЛИТЕРАТУРА

- Beller E., Hout M.* Income Inequality and Intergenerational Mobility: Change across Cohorts. — Department of Sociology, University of California at Berkeley, 2005 [Unpublished working paper].
- Blanden J., Goodman A., Gregg P. et al.* Changes in Intergenerational Mobility Britain // Generational Income Inequality / M. Corak (Ed.). — Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- Blanden J., Gregg P., Machin S.* Educational Inequality and Intergenerational Mobility // What's the Good of Education? The Economics of Education in the UK / S. Machin, A. Vignoles (Eds.). — Princeton: Princeton University Press, 2005.
- Breen R., Goldthorpe J. H.* Class, Mobility and Merit: The Experience of Two British Birth Cohorts // European Sociological Review. 2001. Vol. 17. № 2. P. 81–101.
- Despotidu S., Shepherd P.* British Cohort Study: Twentysix Year Followup, 1996. — Social Statistics Research Unit, City University, 1998.
- Erikson R., Goldthorpe J. H.* The Constant Flux: A Study of Class Mobility in Industrial Societies. — Oxford: Clarendon Press, 1992.
- Gallie D.* The Labour Force // Twentieth Century British Social Trends / A. H. Halsey, J. Webb (Eds.). — Basingstoke: Macmillan, 2000.
- Generational Income Mobility in North America and Europe / M. Corak (Ed.). — Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- Gerber T. P., Hout M.* Tightening Up: Declining Class Mobility During Russia's Market Transition // American Sociological Review. 2004. Vol. 65. № 5. P. 677–703.
- Goldthorpe J. H.* On Sociology. — Stanford: Stanford University Press, 2007.
- Goldthorpe J. H., Llewellyn C., Payne C.* Social Mobility and Class Structure in Modern Britain. — Oxford: Clarendon Press, 1987.
- Goldthorpe J. H., McKnight A.* The Economic Basis of Social Class // Mobility and Inequality: Frontiers of Research from Sociology and Economics / S. L. Morgan, D. B. Grusky and G. S. Fields (Eds.). — Stanford: Stanford University Press, 2006.
- Goldthorpe J. H., Mills C.* Trends in Intergenerational Class Mobility in Britain in the Late Twentieth Century // Social Mobility in Europe / R. Breen (Ed.). — Oxford: Oxford University Press, 2004.
- Hauser R.* A Structural Model of the Mobility Table // Social Forces. 1978. Vol. 56. № 3. P. 919–953.
- Hauser R., Koffel J. N., Travis H. P. et al.* Temporal Change in Occupational Mobility: Evidence for Men in the United States // American Sociological Review. 1975. Vol. 40. № 3. P. 279–297.
- Heath A. F., McDonald S.* Social Change and the Future of the Left // Political Quarterly. 1987. Vol. 58. № 4. P. 364–377.
- Heath A. F., Payne C.* Social Mobility // Twentieth Century British Social Trends / A. H. Halsey, J. Webb (Eds.). — Basingstoke: Macmillan, 2000.
- Jackson M.* Personality Traits and Occupational Attainment // European Sociological Review. 2006. Vol. 22. № 2. P. 187–199.
- Jackson M., Goldthorpe J. H., Mills C.* Education, Employers and Class Mobility // Research in Social Stratification and Mobility. 2005. № 23. P. 3–34.

Meager N., Bates P. Self-Employment in the United Kingdom During the 1980s and 1990s // *The Reemergence of Self-Employment. A Comparative Study of Self-Employment Dynamics and Social Inequality* / R. Arum, W. Müller (Eds.). — Princeton: Princeton University Press, 2004.

Nathan G. A Review of Sample Attrition and Representativeness in Three Longitudinal Surveys // *Government Statistical Service Methodology Series No. 13.* 1999.

Office for National Statistics. *The National Statistics Socio-Economic Classification. User Manual.* — Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005.

Phillips T. *The Equalities Review: Interim Report for Consultation.* — London: Equalities Review, 2006.

Ringen S. *The Truth About Class Inequality // What Democracy Is For: On Freedom and Moral Government.* — Princeton: Princeton University Press, 2007.

Rose D., Pevalin D., O'Reilly K. *The National Statistics Socio-Economic Classification: Origins, Development and Use.* — Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005.

Solon G. Biases in the Estimation of Intergenerational Earnings Correlations // *Review of Economics and Statistics.* 1989. Vol. 71. № 1. P. 172–174.

Statistical Methods of Mobility Research // Social Mobility in Europe / R. Breen (Ed.). — Oxford: Oxford University Press, 2004.

The Reemergence of Self-Employment. A Comparative Study of Self-Employment Dynamics and Social Inequality / R. Arum, W. Müller (Eds.). — Princeton: Princeton University Press, 2004.

Unequal Chances. Family Background and Economic Success / S. Bowles, H. Gintis, M. Osborne-Groves (Eds.). — NY: Russell Sage Foundation, 2005.

Xie Y. The Log-Multiplicative Layer Effect Model for Comparing Mobility Tables // *American Sociological Review.* 1992. Vol. 57. № 3. P. 380–395.

Ф. МАРТИН

ГЕОГРАФИЯ НЕРАВЕНСТВА В ЕВРОПЕ

(Статья печатается с сокращениями)¹

В данной статье рассмотрены некоторые теоретические и эмпирические обоснования региональных политик в европейских странах. В открывающей статью обзоре литературы показано, что результатом процесса европейской интеграции стало сокращение различий между странами, но не между регионами в пределах отдельной страны, и рассмотрены возможные причины этого явления. На примере Франции мы показываем, что за последние 20 лет усилились региональные различия в уровне производства. Тем не менее за этот же период распределение доходов стало более равномерным, что создало эффект «ножниц» в региональном распределении объемов производства и доходов. Это означает, что трансферты, никак не учитывающие различия между регионами, на самом деле существенно компенсируют различия в уровне доходов, создаваемые растущим неравенством производства (по меньшей мере во Франции). Таким образом, на общегосударственном уровне политика сокращения различий между регионами не совпадает с политикой регионального единства.

Затем мы рассматриваем возможные компромиссы между стратегиями экономического роста и снижения региональных различий и показываем, что риторика повышения эффективности малоприменима в качестве обоснования политики выравнивания региональных различий. Как показывают теория и практика, региональная концентрация повышает эффективность производства. Это также означает, что ЕС поставлен перед необходимостью наконец-то сделать выбор: направить усилия либо на замедление или обращение вспять процессов региональной экономической концентрации, либо на более быстрое сближение бедных и богатых стран. В заключение проанализирована взаимосвязь между пространственным и социальным неравенством. Эмпирические данные по европейским странам позволяют говорить о выраженной связи между этими явлениями: даже при контроле эффекта трансфертов и иных факторов индивидуальных различий, страны с более высоким неравенством регионов также демонстрируют большие социальные различия.

¹ Martin Ph. The geography of inequalities in Europe // Swedish economic policy review. 2005. Vol. 12. P. 83–108. Науч. ред. перевода: Н. В. Зубаревич, Л. Н. Овчарова. Печатается по: Мартин Ф. География неравенства в Европе // SPERO. Социальная политика: экспертиза, рекомендации, обзоры. 2008. № 9. С. 125–140.

Повышение степени единства и сплоченности стран — участников Евросоюза (ЕС) — важный аспект процесса европейской интеграции. **Закон об Общем рынке**, нацеленный на повышение роста экономической эффективности всего ЕС, стал предметом многочисленных споров: часто доказывалось, что его жизнеспособность (на политическом и социальном уровнях) зависит от возможности справедливо распределять полученный выигрыш между странами и регионами. Результатом этих дискуссий стал существенный рост средств, выделенных на региональную политику, а также закрепление цели по выравниванию уровня развития регионов в первом разделе **Единого европейского акта**. ЕС теперь выделяет значительную долю своего бюджета на региональное развитие, Структурные фонды и Фонд сближения² получили в 2004 г. более трети от совокупного бюджета сообщества.

Вместе с тем на общеевропейском уровне цель региональной политики явно не определена, а лишь обозначена в общих чертах как уменьшение диспропорций в области распределения доходов между регионами. Раздел 158 Амстердамского соглашения, утвердившего в 1997 г. основы Европейского сообщества, гласит: «Целью сообщества является уменьшение неравномерности развития регионов всех уровней, а также преодоление отсталости наименее развитых территорий или островов, включая находящиеся в труднодоступных зонах».

Данное определение не четко, оно может быть проинтерпретировано и как снижение неравномерности развития между странами, и как преодоление неравномерности развития на уровне регионов этих стран. Более того, региональная политика зачастую позиционируется лицами, ее проводящими, как часть другой, более широкой задачи по уменьшению разрыва между богатыми и бедными. Выравнивание уровня развития регионов в таком случае считается необходимым условием достижения социального равенства, что и является главным аргументом в пользу соответствующей региональной политики. Неявная предпосылка здесь состоит в том, что неравномерное развитие территорий является важной детерминантой социального неравенства, т. е. неравенства между индивидами. Данное утверждение для нас весьма важно, поскольку из него следует, что средства, выделяемые не в рамках развития регионов, а в рамках социальной политики (пособия по безработице, трансферты в области социального обеспечения), недостаточны для преодоления разрыва между богатыми и бедными на национальном уровне.

Цель данного исследования состоит в том, чтобы показать, что общеевропейская региональная политика в том виде, в каком она существует сей-

² Специальные фонды, через которые реализуется политика выравнивания территориального развития.

час, основывается на суждениях, несостоятельных как с практической, так и с теоретической точки зрения. Широко известен факт, что евроинтеграция, способствуя конвергенции стран, не приводит к конвергенции их регионов. Существует несколько механизмов, посредством которых торговая интеграция привела к выравниванию уровня развития стран Европы, но она, подчеркнем, не привела к выравниванию уровня развития регионов этих стран. В связи с рядом структурных и институциональных факторов бедные регионы не могли использовать свои конкурентные преимущества, в отличие от богатых регионов, тогда как бедные страны, соперничая с богатыми, могли это сделать. В данном исследовании на примере Франции показано, что за последние 20 лет имела место региональная дивергенция в размещении производства. Тем не менее география распределения доходов стала более равномерной, позволяя говорить о существовании компромисса между распределением дохода и размещением производства. Таким образом, можно утверждать, что трансферты, не имевшие привязки к региональной политике, более чем скомпенсировали, по крайней мере во Франции, усиление экономического неравенства. Соответственно, сглаживание диспропорций экономического развития регионов не эквивалентно региональному выравниванию (сближению).

Затем рассматривается возможный компромисс между экономическим ростом и региональным неравенством и показывается, что критерий эффективности не может использоваться для защиты политики по преодолению неравномерности регионального развития. И теория, и здравый смысл показывают, что регионы получают существенный прирост эффективности от концентрации производства, а значит любая региональная политика, ставящая своей целью преодоление неравномерности развития пространства, не может одновременно быть направлена на повышение экономической эффективности. ЕС, таким образом, столкнулся с выбором, которого до сих пор старался избежать. С одной стороны, он пытается замедлить или даже обратить вспять процесс концентрации производства на региональном уровне внутри стран, с другой — хочет ускорить процесс конвергенции между богатыми и бедными странами. В заключение анализируется взаимосвязь между неравномерностью развития пространства и социальным неравенством. Приводятся эмпирические данные, подтверждающие существенную взаимосвязь этих явлений в ЕС.

ЕВРОПА: КОНВЕРГЕНЦИЯ СТРАН И ДИВЕРГЕНЦИЯ РЕГИОНОВ

Пространственное неравенство между европейскими странами и регионами этих стран изменялось по-разному. Данные, представленные в *табл. 1*, показывают изменение неравенства, измеряемое с помощью стандартного

Таблица 1. Региональные различия душевого ВВП в странах ЕС-15 по регионам NUTS2, 1990–2000 (в % от стандартного отклонения по ЕС-15)

Страны	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Бельгия	..	40,8	41,6	41,6	41,6	40,2	39,4
Германия*	21,8	20,1	20,5	20,9	21,0	21,5	22,1
Греция	6,3	10,4	10,3	9,5	9,5	9,5	9,6
Испания	14,9	16,8	17,1	17,4	17,4	18,1	18,1
Франция	28,9	28,2	27,9	27,3	26,6	27,5	28,3
Италия	24,8	28,5	28,9	27,7	28,1	27,8	27,2
Голландия	10,6	13,5	14,6	15,3	15,7	15,8	15,5
Австрия	27,5	25,4	24,8	23,6	22,7	22,5	23,9
Португалия	13,5	15,2	15,4	17,3	17,9	17,6	16,6
Финляндия	7,9	19,5	21,2	20,8	23,9	24,2	25,0
Швеция	10,9	12,0	13,0	15,2	16,3	20,1	20,9
Великобритания	20,2	31,5	32,0	34,0	35,6	34,2	34,2
ЕС-15 (между странами)	12,5	12,5	11,8	11,6	11,7	11,0	11,4
ЕС-15 (внутри стран)	26,5	28,3	28,1	28,2	28,5	28,2	28,5

Примечание. * Без новых земель (Восточная Германия).

Источник: European Commission, 2002.

отклонения душевого показателя внутреннего валового продукта (ВВП) на уровне стран и на уровне регионов NUTS2³ в динамике за 1990–2000 гг. В восьми странах внутренние различия выросли за 1995–2000 гг. В двух последних строках таблицы приведены цифры, отражающие, что в то время как различия между странами сокращались, неравенство между регионами каждой страны росло. Расчеты показывают, что различия усиливались прежде всего в тех странах, где изначально они были малы, и уменьшались там, где они уже были высокими.

Детальные исследования [Duro, 2001] показывают, что в середине 1980-х гг. примерно половина всех различий душевого ВВП стран ЕС объяснялась непосредственно различием между странами, а другая половина — диспропорциями в уровне развития регионов этих стран. С тех пор разница в уровне развития между странами — членами ЕС снизилась

³ Относительно крупные регионы. Для разных целей региональной политики ЕС выделяется пять групп NUTS — от 1-й (крупные регионы или даже небольшие страны) до 5-й (самые мелкие территории).

на 25%, тогда как степень диспропорции между их регионами выросла на 10%. Следовательно, в ЕС происходят конвергенция между странами и одновременно дивергенция регионов внутри этих стран. Конвергенция же регионов в рамках всего ЕС объясняется только конвергенцией между странами.

Это подтверждает и работа К. Midefalt-Knarvik и Н. Overman [Midefalt-Knarvik, Overman, 2002], в которой анализируется коэффициент вариации распределения производственных мощностей между странами ЕС и регионами этих стран. На уровне стран уровень концентрации в 1980–1995 гг. оставался примерно постоянным, тогда как на уровне регионов концентрация была более ярко выражена, а ее степень росла в течение рассматриваемого периода.

Другим индикатором поляризации регионального развития стран ЕС может служить безработица. Н. Overman и D. Puga [Overman, Puga, 2002] показали, что с середины 1980-х гг. положение регионов с очень высоким и очень низким уровнем безработицы практически не изменилось, тогда как в регионах со средним уровнем наблюдалось движение либо в сторону очень высоких, либо в сторону очень низких значений. Авторы объясняют эти результаты как эффект пространственной поляризации экономической активности благодаря экономической интеграции.

Все вышесказанное позволяет утверждать, что процесс евроинтеграции способствовал конвергенции стран, но не регионов внутри них. В ряде случаев региональные различия росли, пространственная поляризация отмечалась и в экономике, и в безработице.

На примере Франции видно, что связь между ростом диспропорций регионального развития и ростом социального неравенства не столь однозначна. Динамика коэффициента вариации для таких показателей, как ВВП на душу населения, уровень безработицы и располагаемый доход на душу населения, рассчитанные для французских регионов NUTS2, показывает разные тренды. Если диспропорция в производстве между регионами за 1982–2002 гг. в целом возрастала, то ситуация с безработицей была довольно противоречивой: с 1981 г. и вплоть до конца 1990-х гг. ее уровень рос, тогда как за 2000–2003 гг. произошло очень значительное снижение. Известно, что региональные неравенства в уровне безработицы связаны с экономическим циклом (регионы с высоким уровнем безработицы имеют более стабильный показатель по сравнению с регионами с низкой безработицей), поэтому сокращение дифференциации последних лет отчасти имеет циклический характер и обусловлено общим ростом уровня безработицы во Франции.

Совсем иную картину дает коэффициент вариации среднедушевого располагаемого дохода для французских регионов NUTS2 в динамике с 1982

по 1999 г. (рис. 1). Во-первых, неравенство по располагаемым доходам в среднем более чем в 2 раза меньше, чем по душевому ВВП. Интересно, что за последние 20 лет показатель неравенства по доходам снизился почти на 2 процентных пункта. Это означает, что усиливается несвязанность между все более неравномерной географией производства и выравнивающейся географией доходов населения. Таким образом, региональная конвергенция не является синонимом регионального сближения. Значительную роль в выравнивании доходов населения играют межрегиональные трансферты, но оценить вклад общественных и частных трансфертов в различия между ВВП и доходами населения на региональном уровне невозможно из-за отсутствия соответствующих данных.

Однако существующая для Франции несвязанность географии производства и доходов населения не является общей тенденцией. К сожалению, у нас нет данных, чтобы экстраполировать полученный вывод на другие страны. Некоторые исследования [Monastiriotis, 2003], показывают, что в Великобритании за последние 20 лет выросли диспропорции как ВВП, так и располагаемых доходов на душу населения. Возможно, ключевой причиной различий является эволюция европейского государства всеобщего благосостояния. В то время как во Франции за последние 20 лет отмечался рост трансфертов благодаря прогрессивному налогообложению доходов, развитию социальной защиты и росту выплат безработным для Великобритании это было не характерно. Важно, что разница между Францией и Великобританией не связана с различием в региональной политике обоих государств: французское правительство старается стимулировать размещение производства в менее развитых регионах, прежде всего через снижение налогов, а в Великобритании

Рисунок 1. Коэффициент вариации среднедушевых располагаемых доходов населения для французских регионов NUTS2 за 1992–1999 гг.



этому уделяется гораздо меньше внимания. Следовательно, снижение регионального неравенства доходов населения Франции обусловлено тем, что межрегиональное перераспределение доходов очень велико и растет. В значительной степени это связано с прогрессивным налогообложением и государством всеобщего благосостояния, а не с политикой регионального развития.

ВОЗМОЖНОЕ ОБЪЯСНЕНИЕ КОНВЕРГЕНЦИИ СТРАН И ДИВЕРГЕНЦИИ РЕГИОНОВ

Экономия от масштаба и снижение торговых издержек могут объяснить, почему регионы без видимых конкурентных преимуществ в определенном виде хозяйственной деятельности становятся центрами ее концентрации. Теоретическое объяснение этому дают исследования Р. Krugman [Krugman, 1991], считающегося родоначальником так называемой новой экономической географии, можно также сослаться на работу R. Baldwin [Baldwin, 2005]. Согласно этим исследованиям, снижение торговых издержек может привести к концентрации экономической активности в регионах, имеющих лучший доступ к крупным рынкам сбыта, даже если у них нет преимуществ в издержках производства. Такая пространственная концентрация выгодна благодаря экономии от масштаба и становится возможной в условиях торговой интеграции, так как благодаря снижению трансакционных издержек нет необходимости размещать производство поблизости от многих потребителей.

На примере простой экономической модели, учитывающей влияние экономии от масштаба, конкурентных преимуществ и торговых издержек, можно показать, какие необходимы условия, чтобы торговая интеграция привела к конвергенции стран и дивергенции регионов. Рассмотрим три региона. Рур, богатый регион, находится в Германии, заработная плата, а соответственно и издержки производства там достаточно высоки. Два оставшихся региона находятся в Испании. Каталония — регион со средним уровнем дохода, расположенный близко к большим европейским рынкам. Андалузия — периферийный регион с низкой заработной платой и, следовательно, низкой стоимостью рабочей силы. Кроме производственных издержек в модели присутствуют международные торговые издержки, которые возникают, например, при продаже в Каталонии продукции, произведенной в Германии. Андалузия же, помимо международных торговых издержек, в силу удаленности от европейских торговых маршрутов обладает еще и своими внутренними торговыми издержками, которые можно интерпретировать как транспортные. Фирма здесь решает

стандартную задачу минимизации суммы производственных и торговых издержек.

Ситуацию до евроинтеграции можно охарактеризовать высоким уровнем международных торговых издержек. В таком случае фирма предпочтет разместить производство во всех регионах, чтобы быть как можно ближе к конечному потребителю. Предположим, что в связи с процессом евроинтеграции международные торговые издержки значительно снизились. Сценарием конвергенции стран и дивергенции регионов может служить решение фирмы производить продукцию только в Каталонии. В таком случае Испания в целом выигрывает, но за счет проигрыша Андалузии. Но при каких условиях может иметь место такая ситуация? Чтобы понять это, последовательно сравним издержки фирмы при различных решениях о размещении производства и получим ряд ограничений на параметры модели, при которых наблюдаемое эмпирически явление может иметь место с точки зрения теории. Во-первых, сравнительное преимущество Испании над Германией в издержках производства должно быть достаточно велико, а разница в производственных издержках между испанскими регионами — Каталонией и Андалузией — должна быть сравнительно небольшой. Во-вторых, общая емкость испанского рынка не должна быть слишком низкой по сравнению с емкостью немецкого. И в-третьих, внутренние испанские торговые издержки не должны быть слишком малы.

В итоге модель говорит нам, что сценарий конвергенции стран и дивергенции регионов будет наблюдаться, если сравнительное преимущество в производственных издержках более бедной страны над богатой сказывается на решении фирмы сильнее, чем сравнительное преимущество более бедного региона. Этот сценарий возможен не только в теории, но и в жизни, если единый для страны минимальный уровень заработной платы (и в целом унификация институциональных характеристик национального рынка труда) сочетается с различиями в стоимости рабочей силы между европейскими странами. Модель также показывает, что данный сценарий реализуется в странах, в которых самый богатый регион имеет одновременно большой внутренний рынок и хороший доступ на рынки других богатых регионов. В таком случае доступ на рынки является важнейшим фактором выбора места локализации производства между регионами страны, а производственные издержки — ведущим фактором такого же выбора между странами.

Даже снижение внутренних транспортных издержек в Испании, например за счет развития инфраструктуры с помощью общеевропейских фондов, может не привести к выравниванию уровня развития регионов. Как было показано в работе P. Martin и C. A. Rogers [Martin, Rogers, 1995], если домашние транспортные издержки велики, фирмы предпочитают

размещать производство в обоих регионах из рассмотренных выше, чтобы обеспечить локальные рынки. При средних издержках фирмы предпочитают концентрировать производство в более богатом из двух, тем самым снижая для него транспортные издержки. И только при низких транспортных издержках важнейшим фактором размещения становятся различия в производственных издержках, создающие преимущество для бедного региона. Однако если по тем или иным институциональным причинам различия в производственных издержках между регионами ограничены до низкого уровня, тогда региональная политика, направленная на развитие транспортной инфраструктуры между богатыми и бедными регионами, только усилит влияние различий в величине внутреннего рынка каждого из них.

РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА: ВЫБОР МЕЖДУ СПРАВЕДЛИВОСТЬЮ И ЭФФЕКТИВНОСТЬЮ

Основным доводом в пользу государственного вмешательства на региональном уровне, приводимым Комиссией ЕС, является эффективность. В неравномерности территориального развития она видит «недоиспользование экономического и человеческого потенциала, а также неспособность территории реализовать свои преимущества, что негативно отражается на Евросоюзе в целом».

Данный аргумент намного менее очевиден, чем аргумент, исходящий из принципов поддержания социальной справедливости, который рассматривается несколько ниже. Пространственная концентрация производства имеет своей причиной возрастающий эффект масштаба и дает дополнительную экономическую прибыль. Фирма выигрывает от близости к другим предприятиям данного сектора, снижая тем самым свои транспортные и фиксированные издержки. Еще одним объяснением возрастающей отдачи от масштаба могут служить положительные экстерналии: другие фирмы рассматриваются как источник новых знаний для компании. Феномен положительных внешних экстерналий, получивший название эффект перелива, неоднократно отмечался в предыдущих исследованиях [см., например, Jaffe, 1993]. Существование дополнительной отдачи от агломерации было подмечено еще Маршалом в 1890 г.

Хорошей иллюстрацией вышесказанного может служить Силиконовая долина. Ее пример позволяет нам понять, насколько значительным для страны может быть выигрыш от концентрации производственных усилий при наличии положительных технологических экстерналий. Концентрация инновационных компаний для получения синергического эффекта таким образом экономически вполне оправдана и позволяет перенаправить полу-

ченные сверхприбыли на удовлетворение частных нужд. Создание общего рынка труда можно рассматривать как еще одну выгоду от агломерации: фирмы в данном случае выигрывают потому, что узкоспециализированные работники располагаются в одном районе, что позволяет при необходимости легко их нанять.

Политика сглаживания диспропорций пространственного развития основывается на утверждении, что экономический ландшафт, порожденный «невидимой рукой рынка», слишком неравномерен. Однако задача повышения экономической эффективности может требовать, в той или иной степени, соответствующей концентрации производства. При подсчете возможного выигрыша от концентрации нужно учитывать два противоположных эффекта: обсуждавшийся выше выигрыш от агломерации, связанный с положительной отдачей от масштаба и позитивными экстерналиями, но вместе с тем и возможные потери от переэксплуатации, выражающиеся, например, в ухудшении экологии или росте постоянных затрат, таких как цены на недвижимость. Тот факт, что в Европе конвергенция стран сопровождается их дивергенцией на региональном уровне, отлично подтверждает возможности получения дополнительной экономической прибыли от концентрации производства.

Однако в этом случае появляется необходимость выбора между справедливостью и экономической эффективностью. К сожалению, взаимосвязь между данными параметрами довольно тяжело оценить количественно. На рис. 2 показана зависимость между степенью неравномерности регионального развития и ВВП на душу населения для 15 наиболее развитых

Рисунок 2. Душевой ВВП и региональное неравенство в странах ЕС (2000 г.)



стран ЕС (Дания, Ирландия и Люксембург не рассматривались из-за недостатка данных). Проведенный анализ позволяет четко выделить две группы стран. В трех самых бедных (Греция, Португалия и Испания) уровень пространственного неравенства самый низкий. Во второй группе относительно богатых стран неравномерность регионального развития в среднем очевидно выше, чем в первой. Тем не менее внутри второй группы нельзя выделить однозначной зависимости.

Положительная взаимосвязь между темпами роста ВВП и темпами роста регионального неравенства более явно прослеживается на *рис. 3*. К положительной корреляции между этими двумя факторами нужно относиться осторожно. Можно говорить о существовании противоречия между пространственным равенством и экономическим ростом (эффективностью), но нельзя однозначно утверждать, что есть причина, а что следствие.

Другое свидетельство в пользу положительной взаимосвязи между концентрацией производства (пространственным неравенством) и экономической эффективностью приводится в работах А. Ciccone и R. Hall [Ciccone, Hall, 1996] для США и А. Ciccone [Ciccone, 2002] для Европы. Основной вывод обеих работ состоит в том, что концентрация рабочей силы положительно влияет на производительность. Последние эконометрические исследования М. Crozet и Р. Koenig [Crozet, Koenig, 2005] дают более точную картину для Европы. Подтверждается положительная взаимосвязь между темпами роста ВВП на душу населения и ростом неравенства в регионе. Данный эффект экономически значим: рост на 10% стандартного отклоне-

Рисунок 3. Экономический рост и региональное неравенство в странах ЕС (1995–2000 гг.)



ния ВВП на душу населения для региона NUTS1 приводит к увеличению ВВП на душу населения в регионе на 1,6%.

Противоречия между равенством и эффективностью следует учитывать при определении целей и мер региональной политики, в частности при приеме новых членов ЕС. Необходимо решить, уменьшаем ли мы межрегиональные диспропорции, выражающиеся в различиях ВВП на душу населения внутри стран, или же прикладываем усилия для ускорения межстрановой конвергенции для стран — членов ЕС. Решения по финансированию тех или иных инфраструктурных проектов прежде всего зависят от стратегического выбора в пользу внешней или внутренней конвергенции. В связи с этим нужно отметить интересное решение, принятое Ирландией. Страна решила считать себя единым регионом, а не группой более мелких регионов, что в перспективе влечет за собой более высокий уровень пространственного неравенства. Давези (1999) отмечает, что, приняв на себя возможный риск исключения из европейских программ финансирования инфраструктуры, ирландцы теперь могут размещать и финансировать проекты в тех регионах, где отдача от них будет наиболее высока.

Подводя итог, следует отметить, что концентрация экономической активности на определенной территории создает позитивный эффект роста эффективности (до определенной степени, пока концентрация не станет слишком большой) и может рассматриваться как положительное последствие торговой интеграции. Однако это приводит к выбору между справедливостью (равномерностью развития территории страны) и экономической эффективностью.

НЕРАВЕНСТВО РЕГИОНОВ И НЕРАВЕНСТВО ИНДИВИДОВ

Социальная справедливость как критерий региональной политики

Помимо эффективности, другим традиционным оправданием соответствующей региональной политики является социальная справедливость. Некоторые экономические агенты, независимо от того, являются ли они производителями или потребителями, не обладают достаточной мобильностью и вынуждены поэтому жить в бедных или отсталых регионах, которые уже покинули более мобильные факторы производства (капитал и высококвалифицированные рабочие). Величина реальной заработной платы в этих регионах уменьшается в связи с более низким спросом на рабочую силу. Если же величина реальной заработной платы не снижается из-за негибкости рынка труда, это приводит к росту безработицы. Благополучие жителей региона в обоих случаях снизится. В то же время те же

самые экономические агенты, выступая в роли потребителей, также будут испытывать снижение своего уровня благосостояния в связи с тем, что некоторые товары и услуги больше не будут производиться в данной местности (их производство перемещается в более богатые регионы). Для некоторых товаров и услуг транзакционные издержки их потребления будут столь высоки, что они больше не будут потребляться данными агентами. Из всего вышесказанного следует, что многообразие товаров и услуг в более бедных регионах будет снижаться.

Более того, наиболее мобильные работники в целом имеют самый высокий человеческий капитал (лучшее образование и навыки). Являясь, по сути, положительной экстерналией, они на местном уровне оказывают благотворное влияние на производительность труда и, соответственно, на величину реальной заработной платы других рабочих. Покидая депрессивный регион, наиболее продуктивные работники оказывают негативный эффект на продуктивность оставшихся менее квалифицированных работников, хотя и непреднамеренно. Если исходить из того, что рабочие не ограничены в выборе места своей работы, можно утверждать, что при отсутствии действий по координации рынка труда работники не учитывают влияния своего выбора на остальных. С этой точки зрения возможные провалы рынка, вследствие которых растет экономическое неравенство, в том числе пространственное, существуют и могут служить оправданием для государственного вмешательства.

Существует несколько подходов к анализу влияния феномена агломерации на наименее мобильных экономических агентов. Первый рассматривает этот вопрос не как проблему неравенства, а как специфическую форму провалов рынка. В Европе, за исключением Великобритании, увеличение экономической мобильности работников не является возможным решением проблемы неравномерного развития регионов. Отчасти это оправдано, так как всегда будет существовать значительная доля работников, не способных покинуть свои регионы из-за ряда культурных и социальных факторов. Наличие территорий, почти не имеющих ни населения, ни экономической активности (таких как штат Дакота в США), нехарактерно для Европы.

Существует ли связь между неравномерностью экономического развития территории и социальным неравенством?

Доводом чиновников в пользу проведения политики снижения диспропорций регионального развития часто является то, что данная цель является частью другой, более важной задачи по уменьшению социального неравенства. Региональное выравнивание — часть общей задачи социальной сплю-

ченности (выравнивания). Данное мнение основано на вере в существование явной зависимости между пространственным неравенством и различиями в уровне жизни населения, из чего следует, что региональная политика, снижающая пространственное неравенство, одновременно сокращает различия в уровне жизни населения.

С теоретической точки зрения не очевидно, что страны, пространственно менее равномерно развитые, одновременно являются странами с менее справедливым распределением доходов населения. Проблема связана с агрегированием, она хорошо известна тем, кто изучал динамику неравенства на международном уровне.

Представим себе две страны — А и В, обе состоят из двух регионов — 1 и 2, по 50 человек населения в каждом. Средний уровень ВВП и уровень ВВП на душу населения в обеих странах одинаков. В стране А пространственное неравенство отсутствует, оба ее региона имеют одинаковый уровень ВВП на душу населения. Однако в обоих регионах распределение доходов крайне неравномерно. Допустим, что 10% жителей получают каждый по 10 единиц национального богатства, а оставшиеся 90% — по 1 единице. Тогда общий показатель неравенства, измеряемый как доля национального дохода, которой владеют 10% самых богатых граждан, составляет $100/190 = 53\%$. Мы видим, что в данном обществе степень социального неравенства очень высока, хотя пространственного неравенства не наблюдается. В стране В национальный доход распределяется по-другому: в первом регионе 20% населения получают по 5,5 единиц богатства, а оставшиеся 80% — по 1,5 единицы, таким образом средний уровень дохода в данном регионе составляет $0,2 \times 5,5 + 0,8 \times 1,5 = 2,3$. В другом регионе каждый житель получает по 1,5 единицы богатства. Таким образом, хотя в этой стране и наблюдается большая неравномерность в развитии пространства (уровень ВВП на душу населения в первом регионе почти на 50% больше, чем во втором), степень социального неравенства здесь намного ниже, чем в стране А. В данном случае 10% самых богатых владеют 29% национального дохода ($55/190 = 29\%$).

Этот пример показывает, что неравномерное распределение ВВП между регионами автоматически не порождает более неравное распределение доходов населения. Более того, в нашем примере политика пространственного перераспределения будет рассматриваться как нечестная, с точки зрения относительно более бедного населения богатых регионов. Трансферт из региона 1 в регион 2, даже если он осуществляется за счет более богатой части населения богатого региона, приведет к искусственному росту неравенства между бедным населением богатого региона и бедным населением других регионов. Такое перераспределение приведет к увеличению неравенства по доходу.

Итак, очевиден вопрос: существует ли зависимость между пространственным и социальным неравенством? Для проверки этого можно использовать регрессионный анализ. В качестве зависимой переменной в данном случае выступает логарифм отношения доходов 10% самых богатых граждан к доходам 10% самых бедных. Регрессорами же являются различные факторы социального неравенства, а также показатели регионального неравенства. В *табл. 2* отображены результаты подобного исследования для 12 европейских стран (Бельгия, Германия, Греция, Испания, Франция, Италия, Нидерланды, Австрия, Португалия, Финляндия, Швеция и Великобритания) за 1995–2001 гг. Страны, по которым нет данных для NUTS2 (Дания, Ирландия и Люксембург), опять были отброшены. Мерой пространственного неравенства (SPATIAL) является логарифм коэффициента вариации дохода на душу населения на уровне NUTS2.

В первой колонке приведена регрессия, где в качестве объясняющих переменных выступают логарифмы уже упомянутого коэффициента вариации (SPATIAL) и дохода на душу населения (INPERCAP), так как можно считать, что в более богатых странах наблюдается меньшая степень неравенства. Мы включили в регрессию дамми-переменные, чтобы исключить влияние экономического цикла, также были добавлены фиктивные переменные, позволяющие учесть влияние не включенных в регрессию факторов, отражающих специфику каждой страны. Очевидно, что пространственное неравенство имеет положительную корреляцию с неравенством населения по доходу. Зависимость между средним доходом на душу населения и его распределением между индивидами является негативной только в случае невключения в регрессию страновых дамми-переменных (здесь эта модель не приводится). Но важный вопрос состоит в том, как учесть степень влияния трансфертов, т. е. понять, будет ли неравномерность развития пространства усиливать социальное неравенство при наличии трансфертов. Если при включении в регрессию соответствующей объясняющей переменной неравномерность развития

Таблица 2. Неравенство по доходу и пространственное неравенство

Переменная	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
SPATIAL	0,772 ** (0,238)	0,805** (0,234)		0,972*** (0,205)	
COHESION		0,107 (0,110)	0,093 (0,139)	-0,039 (0,094)	
INPERCAP	0,096 (0,170)	-0,020 (0,176)	0,134 (0,076)	0,190 (0,163)	0,036 (0,203)
SOCIAL		0,143 (0,176)		-0,087 (0,299)	-0,076 (0,251)

Источник: Eurostat/Region.

***, ** значимы на 1- и 5-процентном уровнях доверия.

экономического пространства уже не будет влиять на неравенство между индивидами, то можно считать, что программы перераспределения дохода, проводимые на национальном уровне, являются достаточным инструментом для сглаживания региональных диспропорций. Чтобы проверить это, мы добавили в регрессию логарифм доли социальных трансфертов на душу населения (SOCIAL), данная переменная выступает показателем приоритетности перераспределения для страны. Важно отметить, что это измерения политики перераспределения самих стран, а не общеевропейской региональной политики. Интересным результатом является то, что включение параметра перераспределения в модель не уменьшает коэффициент пространственного неравенства доходов (SPATIAL). Скорее наоборот, она увеличивает корреляцию между пространственным и социальным неравенством.

В колонках 3 и 4 приведены результаты моделей, в которых использован другой измеритель пространственного неравенства — величина дисперсии уровня безработицы в регионах внутри каждой страны. Этот же показатель (COHESION) используется Комиссией ЕС. Данный измеритель пространственного неравенства не имеет значимой связи с неравенством по доходу. При включении в модель обоих показателей пространственного неравенства (SPATIAL и COHESION) значимой является только переменная SPATIAL, причем коэффициент перед ней достаточно велик. Учитывая, что все данные брались в логарифмированном виде, данный коэффициент можно интерпретировать как эластичность. Таким образом, 10-процентный рост неравенства между территориями по доходу приводит к увеличению неравенства в доходах между индивидами на 9,7%, даже при учете различий между регионами в уровне безработицы и уровне дохода на душу населения, а также социальных трансфертов и эффектов экономического цикла и межстрановых различий.

К этому выводу, впрочем, нужно относиться осторожно, так как на доходы населения может влиять множество других факторов. Также не очень понятно, что в данном случае является причиной, а что следствием. Очевидно, что территориальное неравенство может приводить к различиям в доходах индивидов, но и различия между индивидами могут влиять на развитие территорий, если экономические агенты (богатые и бедные) скапливаются в различных регионах. Тем не менее можно утверждать, что зависимость между пространственным и индивидуальным неравенством достаточно сильна даже при принятии в расчет эффекта экономического цикла и специфических различий между странами и что проводимая странами политика перераспределения не позволяет полностью преодолеть влияние пространственного неравенства на социальное.

Есть ли связь между пространственным неравенством и различиями в заработной плате индивидов?

Альтернативный вариант поиска связи между пространственным и социальным неравенством состоит в определении детерминант региональных различий заработной платы. Если значительная часть различий в заработной плате населения объясняется географическими факторами, тогда региональная политика по созданию стимулов к перемещению производства в более бедные регионы может снизить различия в доходах, хотя, вероятно, это не лучший вариант действий в подобной ситуации. Работы G. Duranton и V. Monastiriotis [Duranton, Monastiriotis, 2002], а также L. Gobillon [Gobillon, 2002] показывают, что эта гипотеза верна лишь частично. Первое исследование опирается на данные по средним доходам населения различных регионов Великобритании за 1982–1997 гг. и показывает усиление неравенства регионов и рост разрыва между севером и югом. Однако выявленная дивергенция в значительной степени объясняется различиями в образовании. Высокие темпы экономического роста Лондона связаны с тем, что его рабочая сила стала относительно более образованной за указанный период. Хотя рост отдачи от образования наблюдался по всей стране, выиграли от этого в первую очередь регионы с самым высоким уровнем образования занятых. Ранее уровень отдачи от образования в Лондоне был ниже, чем по стране в целом, но затем удалось преодолеть этот разрыв. Если бы уровень экономической отдачи от образования и распределение образованности по регионам Великобритании оставались неизменными за указанный период, то разница между севером и югом была бы ниже.

L. Gobillon [Gobillon, 2002] исследовал различия в заработной плате французских рабочих за 1978–1990 гг., чтобы выявить факторы региональных различий в заработках. Проанализировав данные, он делает вывод, что примерно две трети региональных различий в заработной плате объясняются личностными характеристиками работников, в том числе различным уровнем образования. Одна треть остается необъясненной, но это максимум того, что может быть отнесено на счет территориальных факторов.

Эти исследования показывают, что рост неравенства между регионами внутри европейских стран может быть никак не связан с географией производства вообще. Если согласиться с тем, что уровень отдачи от инвестиций в образование существенно вырос с 1980 г., а данная точка зрения разделяется большинством исследователей рынка труда, тогда рост регионального неравенства может быть объяснен, хотя бы частично, ростом индивидуального неравенства (человеческого капитала), обусловленного разной отдачей от инвестиций в образование. Это позволяет считать правдоподобной гипотезу о том, что изначально более богатые регионы при-

влекали работников с более высоким уровнем образования. Таким образом, региональные различия в уровне ВВП на душу населения являются лишь следствием общего роста отдачи от образования и изначальных различий в уровне образования населения регионов. Более того, хорошо известно, что более образованные работники обычно более мобильны, и поэтому они могут концентрироваться в более богатых регионах.

Может ли региональная политика порождать социальное неравенство?

Тип инструмента, используемого при проведении региональной политики, также может иметь значение при объяснении взаимосвязи между социальным неравенством и неравномерностью развития территории. Большинство стран предпочитают субсидировать инвестиции, а не занятость в регионах, и это выражается в субсидировании капитала, а не труда [Yuill, 1997; Fuest, Huber, 2000]. Важным примером является программа субсидий, реализуемая в Восточной Германии. Из исследования С. Fuest и В. Huber следует, что до 90% всех субсидий, направленных фирмам Восточной Германии, нацелено на стимулирование инвестиций. На общеевропейском уровне существует более 400 видов различных субсидий, направленных на помощь компаниям в слаборазвитых регионах. Вполне вероятно, что среди множества форм есть как субсидии капитала, так и трудовые субсидии.

Региональная политика, направленная на создание для компаний стимулов к перемещению в менее развитые регионы, может оказывать противоречивое влияние на неравенство доходов населения. Если капитал мобилен, то субсидирование отдачи на капитал в одном из регионов равносильно ее росту повсеместно. Это связано с тем, что если отдача на капитал в одном из регионов выше, чем в другом, то в долгосрочном периоде данный фактор производства будет перемещаться в область с более высокой доходностью, пока отдача на капитал во всех регионах не выровняется [Dupont, Martin, 2003]. Политика субсидирования капиталовложений в более бедные регионы может оказаться трансфертом из более бедных областей в более богатые, так как повышение отдачи на капитал будет выгодно для региона с самой высокой долей владения капиталом. Следовательно, если даже такая политика успешно снижает региональное неравенство, то субсидии на капитал могут привести к росту разрыва в доходах населения. Такой сценарий носит, конечно, экстремальный характер, но он показывает важность выбора адекватного инструмента региональной политики.

Подводя итог, можно отметить, что региональное неравенство в значительной степени вызвано неравенством между индивидами, обусловленным,

в свою очередь, индивидуальными характеристиками, в том числе уровнем образования. Из этого следует, что региональная политика, использующая механизмы субсидирования для привлечения бизнеса в слаборазвитые регионы или финансирования инфраструктурных проектов в этих регионах, может достаточно ограниченно воздействовать на региональное неравенство и что политика по повышению качества и доступности образования могла бы быть более эффективной.

ВЫВОДЫ

Вмешательство государства в экономику должно основываться либо на критерии справедливости, либо на критерии эффективности. В данной работе показано, что региональная политика в Европе не следует ни тому, ни другому правилу и поэтому нуждается в некотором переосмыслении, основанном на простых экономических принципах. Как было показано, концентрация производства на определенной территории приводит к росту экономического благосостояния и, таким образом, положительно влияет на эффективность. Последние эконометрические исследования для стран Европы показывают, что возможный выигрыш от концентрации стоит принимать в расчет при проведении региональной политики. В свете идущего расширения ЕС выбор между выравниванием и эффективностью особенно важен. Если же мы исходим из критерия равенства, то, очевидно, что существующие схемы перераспределения национального дохода (налоги, социальные трансферты и др.), не нацеленные на преодоление пространственного неравенства, тем не менее сглаживают его (по меньшей мере во Франции), но не могут быть достаточным инструментом для снижения социального неравенства.

Региональная политика в Европе не учитывает тот факт, что более богатые страны могут легче перераспределять национальное богатство от богатых к бедным регионам, чем более бедные страны. Даже обладая таким же уровнем ВВП на душу населения, что и некоторые регионы более бедных стран, Корсика может существенно выигрывать от получения трансфертов из материковой Франции, но это почему-то не принимается в расчет при формировании Европейской региональной политики. С учетом того, что такие трансферты уже существуют на национальном уровне, непонятно, почему европейская политика должна фокусироваться на выравнивании неравенства внутри стран. С этой точки зрения, рекомендации в докладе Сапира использовать европейские структурные фонды для уменьшения различий между странами, а региональную политику вернуть под юрисдикцию национальных правительств, вполне обоснованны. Приоритет, особенно после расширения, должен быть сделан на ускорении

процессов конвергенции между странами ЕС, а не между их регионами. Можно возразить, что евроинтеграция и так ускорила конвергенцию стран, но не регионов, поэтому региональная политика, ускоряющая глобальную конвергенцию, не нужна, а политика, уменьшающая диспропорции развития регионов внутри стран, была бы полезна. К сожалению, разница в развитии между странами ЕС гораздо значительнее, чем разрыв между регионами этих стран, а национальная политика по перераспределению доходов является мощным инструментом по его преодолению. Следовательно, при проведении общеевропейской политики регионального развития не стоит заниматься снижением регионального неравенства внутри стран — членов ЕС.

ЛИТЕРАТУРА

- Andres F.* Convergence between countries vs. divergence within countries. — Mimeo: Université Paris Dauphine, EURISCO, 2004.
- Baldwin R.* Industry location: The causes, Swedish Economic Policy Review this issue. — 2005.
- Baldwin R., Forslid R., Martin P. et al.* Public Policies and Economic Geography. — NJ: Princeton University Press, 2003.
- Ciccone A.* Agglomeration effects in Europe, European Economic // Review. 2002. Vol. 46. P. 213–227.
- Ciccone A., Hall R.* Productivity and the density of economic activity // American Economic Review. 1996. Vol. 86. P. 54–70.
- Crozet M., Koenig, P.* The cohesion vs growth tradeoff: Evidence from EU regions (1980–2000). — Mimeo, University of Paris I, 2005; http://team.univparis1.fr/teamerso/crozet/tradeoff_July2005.pdf.
- Davezies L.* Un essai de mesure de la contribution des budgets des pays membres à la cohésion européenne // Economie et Prévision. 1999. P. 138–139, 163–196.
- Davezies L.* Revenu et territoires, in Aménagement du territoire, Conseil d'Analyse Economique. — 2001; <http://www.cae.gouv.fr>.
- Dupont V., Martin, P.* Regional regional policies and inequalities: Aresubsidies good for you? — Mimeo, CERASENPC, 2003.
- Duranton G., Monastiriotis V.* Mind the gaps: The evolution of regional inequalities in the U. K. 1982–1997 // Journal of Regional Science. 2002. Vol. 42. P. 219–256.
- Duro J.A.* Regional income inequalities in Europe: An updated measurement and some decomposition results. — Mimeo, Instituto de Análisis Económico, CSIC, 2001.
- Fuest C., Huber B.* Why do governments subsidise investment and not employment? // Journal of Public Economics. 2000. Vol. 78. P. 171–192.
- Gobillon L.* Mobilité résidentielle et marché locaux de l'emploi // Ph. D dissertation, Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, 2002.
- Jaffe A., Trajtenberg, M., Henderson R.* Geographic localization of knowledge spillovers as evidenced by patent citations // Quarterly Journal of Economics. 1993. Vol. 108. P. 577–598.

Krugman P.R. Geography and Trade. — MIT Press, Cambridge, MA, 1991.

Martin P. The geography of inequalities in Europe.

Martin P. Public policies, Regional Inequalities and Growth // *Journal of Public Economics*. 1999. Vol. 73. P. 85–105.

Martin P. Public policies and economic geography // B. Funk, L. Pizzati (eds.). *European Integration, Regional Policy and Growth*, World Bank, 2003.

Martin P., Rogers C.A. Industrial location and public infrastructure // *Journal of International Economics*. 1995. Vol. 39. P. 335–351.

MidelfartKnarvik, K. H., Overman H. G. Delocation and European integration: Is structural spending justified? // *Economic Policy*. 2002. Vol. 35. P. 321–359.

Monastiriotis V. Union retreat and regional economic performance: the UK in the 1990s // *Research Papers in Environmental and Spatial Analysis 77*, London School of Economics, 2003.

Overman H., Puga D. Unemployment clusters across European countries and regions // *Economic Policy*. 2002. Vol. 34. P. 117–147.

Treaty of Amsterdam. — European Union publications, 1997.

Yuill D., Bachtler J. Wishlade F. *European Regional Incentives 1997–1998*. — London: BowkerSaur, 1997.

Д. ГОРДОН, Р. ЛЕВИТАС, К. ПАНТАЗИС,
 Д. ПАТСИОС, С. ПЕЙН, П. ТАУНСЕНД,
 Л. АДЕЛМАН, К. ЭШУОРТ, С. МИДДЛТОН,
 Дж. БРЭДШОУ, Дж. УИЛЬЯМС

БЕДНОСТЬ И СОЦИАЛЬНАЯ ИСКЛЮЧЕННОСТЬ В ВЕЛИКОБРИТАНИИ¹

Бедность в начале третьего тысячелетия остается одной из самых больших социальных проблем, существующих в Великобритании. Уменьшение социальной исключенности составляет основу ее правительственной политики. Действующее правительство объявило своей целью уничтожение детской бедности, и Великобритания имеет международные обязательства по уменьшению бедности в ближайшие годы.

Настоящая статья представляет собой результат анализа начальных данных, полученных от самого всестороннего обзора бедности и социального исключения, когда-либо предпринимавшегося в Великобритании. Исследование было проведено исследователями из четырех университетов, а полевые работы проводились в течение 1999 г. Управлением национальной статистики.

В течение XX в. в промышленно развитых странах была практически устранена угроза инфекционных заболеваний. Гораздо более амбициозная цель XXI в. — искоренение бедности во всем мире — может быть достигнута, только при наличии политической воли и научных знаний, необходимых для разработки и претворения в жизнь эффективной и действенной политики борьбы с бедностью.

В 1998 г. правительство Великобритании взяло на себя обязательство публиковать ежегодный отчет по оценке мер, направленных на снижение бедности и социальной изоляции. Первый такой отчет был опубликован в конце 1999 г. [DSS, 1999b]. Для контроля успешности проводимой стратегии по борьбе с бедностью правительством использовались три группы индикаторов, охватывающие детей и молодежь, лиц работоспособного возраста и старшую возрастную группу населения. Однако не проводилось

¹ Gordon D., Adelman L., Ashworth K., Bradshaw J., Levitas R., Middleton S., Pantazis Ch., Patsios D., Payne S., Townsend P., Williams J. . Poverty and social exclusion in Britain. Published in 2000 by the Joseph Rowntree Foundation. Перевод и публикация осуществлены с разрешения Joseph Rowntree Foundation. Перевод В. Ф. Танина под науч. ред. Л. Н. Овчаровой. Печатается по: Гордон Д., Левитас Р., Пантазис К. и др. Бедность и социальная исключенность в Великобритании // SPERO. Социальная политика: экспертиза, рекомендации, обзоры. 2007. № 7. С. 163–190.

систематического измерения бедности по критериям, имевшим место в настоящем исследовании. Подобные данные не включались ни в одно из плановых национальных исследований, спонсируемых правительством.

За последние годы ученые разработали новейшие методики, которые были включены в регулярные исследования Управления национальной статистики. Остается надеется, что правительство возьмет на вооружение и будет активно использовать научный потенциал работающих в государственном аппарате статистиков, если оно хочет иметь возможность контролировать свои достижения в борьбе против бедности и социальной изоляции.

Научные исследования, такие как «Исследования бедности и социальной изоляции в Великобритании» (БСИ), необходимы для детальной разработки проблемы бедности, определения ее характера и масштабов. В статье представлены основные результаты этого исследования, позволяющие оценить уровень, профиль и формы проявления бедности в современной Великобритании.

1. КАК ОПРЕДЕЛЯЕТСЯ И ИЗМЕРЯЕТСЯ БЕДНОСТЬ

1.1. Международные определения бедности

В XX в. было проведено много международных исследований бедности, отражающих непрекращающиеся попытки отделить концепцию бедности от политической идеологии и расширить научный охват этого понятия от узких рамок физических и пищевых потребностей индивидуумов до полного комплекса их социальных потребностей. Часть этих попыток была направлена на установление параметров, позволяющих сопоставить условия в различных странах, особенно в бедных и богатых, с тем чтобы можно было более однозначно определить приоритеты. На политическом уровне наблюдается движение к принятию единых определений бедности рядом стран. В Великобритании нет такого официально принятого определения, и министры часто определяют бедность по принципу «признания при установлении наличия». Однако правительство подписало ряд договоров и соглашений на европейском уровне, где бедность определяется как наличие недостаточных ресурсов для обеспечения «минимально приемлемого образа жизни» [ЕЕС, 1981, 1985], а в ЕС используют стандарт относительного дохода — установление линии бедности на уровне 50% от медианного дохода. В 1995 г. на Всемирном саммите по социальному развитию в Копенгагене было достигнуто международное соглашение, ознаменовавшее прорыв в этой области. Была выдвинута рекомендация применения двухуровневого определения бедности: «абсолютная» бедность, по методике, индивидуальной для каждой страны, которая позволяет

идентифицировать крайние формы проявления бедности, и более широкое, многокритериальное понятие «общая»² бедность, учитывающее различные формы ее проявления (включая и крайние формы) в разных странах, что дало возможность объединить правительства разных стран для достижения общей цели. После саммита 1995 г. в Копенгагене 117 стран, включая Великобританию, взяли на себя обязательства искоренить «абсолютную» и снизить «общую» бедность и составить национальные планы по борьбе с бедностью. Абсолютная бедность определяется как невозможность удовлетворить базовые человеческие потребности. Общая бедность является более широким критерием, включающим не только отсутствие доступа к осуществлению базовых потребностей, но и недостаточность участия в процессах принятия решения в гражданской, социальной и культурной жизни.

Абсолютная бедность:

«состояние, характеризующееся тяжелой депривацией в удовлетворении базовых человеческих потребностей, включая обеспечение питанием, безопасной питьевой водой, санитарными условиями, жильем, услугами здравоохранения, образования и информационными услугами. Это состояние зависит не только от доходов, но и от доступа к услугам» [UN, 1995].

Общая бедность отличается более широким перечнем форм ее проявления, включая:

«недостаточность доходов и производственных ресурсов для стабильного жизнеобеспечения; голод и плохое питание; плохое состояние здоровья; ограниченный и отсутствующий доступ к образовательным и иным базовым услугам; повышенная заболеваемость и смертность от болезней; неблагоустроенное жилье или отсутствие жилья; небезопасные условия окружающей среды и социальная дискриминация и изоляция. Общая бедность также характеризуется отсутствием участия в процессе принятия решений, в гражданской, социальной и культурной жизни. Она имеет место во всех странах в виде: массовой бедности во многих развивающихся странах, очагов бедности среди общего благосостояния в развитых странах,

² В западной экономической литературе по проблемам бедности ранее использовалась следующая классификация концепций бедности: абсолютная бедность, относительная (relative) и субъективная. В группе относительных подходов были представлены все, которые соотносят бедность с некоторым стандартом уровня и качества жизни. На практике в европейских странах линия относительной бедности стала измеряться как 50% от медианного дохода, и со временем именно такое измерение трансформировалось в главную ассоциацию с относительным определением бедности. В результате такие относительные подходы к определению бедности, как «относительные лишения», «социальная исключенность», выделились в самостоятельную группу. Стало очевидно, что они предполагают очень широкую трактовку бедности, как во времени, так и в пространстве, и могут использоваться для межстранового сравнения. Чтобы подчеркнуть универсальность подхода, применяемого для межстранового сравнения, в английском языке такие линии бедности стали называть «overall poverty line». При переводе важно учесть два качества, присущие «overall poverty line»: многокритериальность и общность методологии при сравнении. При этом общность методологии более важна, поэтому предлагается перевод «общая» бедность, который наиболее близок к авторскому пониманию данной экономической категории.

потери источников жизнеобеспечения в результате экономического спада, внезапного наступления бедности в результате катастрофы или военного конфликта, бедности низкооплачиваемых рабочих и полной нищеты людей, оказавшихся вне поддержки семьи, социальных институтов и систем социальной защиты» [UN, 1995].

1.2. Функциональное использование определений: измерение бедности

Простые методы измерения бедности при оценке благосостояния опираются только на денежные доходы. Новые общепринятые международные определения учитывают не только уровень денежных доходов тех или иных лиц, но и то, насколько эти доходы достаточны, чтобы обеспечить минимально приемлемый образ жизни. В этих новых определениях бедности денежные доходы являются ключевым, но не единственным индикатором доступа тех или иных лиц к товарам и услугам. Например, обладание некоторыми активами эквивалентно дополнительному доходу; при прибавлении этой суммы к ресурсам того или иного лица она увеличивает показатель уровня жизни и доступа к товарам и услугам для данного лица.

Нормы, определяющие уровень дохода, необходимый для приобретения базовой потребительской корзины, имеют более тесное отношение к способности населения приобретать базовые продукты питания и потребительские товары. Однако эти нормы не включают все элементы, входящие в обеспечение жизненного уровня. Имеется два подхода к измерению низкого уровня жизни — рассмотрение потребительских расходов либо использование показателей депривации (лишений), отражающих неудовлетворенные потребности по причине того, что нет ресурсов для их удовлетворения. Второй подход является более точным, поскольку оценивает потребление, а не потребительские расходы на некий момент времени, и именно этот подход применяется в Великобритании в Исследовании бедности и социальной исключенности (БСИ). Это исследование использует в основном данные о доходах, полученные из обследования бюджетов домохозяйств (ОБДХ), но измеряет бедность в терминах как депривации, так и уровня доходов: учитывается, лишены ли некие люди тех товаров, которые большинство населения считает необходимыми, и являются ли их доходы недостаточными для приобретения таких товаров. Кроме измерения бедности по этим двум направлениям в исследовании также собирались данные в соответствии с принятыми в Великобритании международными определениями бедности и данные, позволяющие оценить степень социальной изоляции тех или иных лиц. Таким образом, данное исследование позволяет сводить воедино информацию, полученную с применением разных критериев измерения бедности.

1.3. Исследование бедности и социальной исключенности в Великобритании, 1999 г.

Первоначально данное исследование планировалось как повторение двух предыдущих национальных исследований, известных как Британские исследования крайней бедности, проведенных в 1983 и 1990 гг. [Mack, Lansley, 1985; Gordon, Pantazis, 1997].

Исследование бедности и социальной исключенности (БСИ) 1999 г. использует сопоставимые методы для идентификации тех потребительских товаров, которые считаются необходимыми большинством населения, что позволяет описать и проанализировать тенденции, развивавшиеся в течение последних 20 лет.

1.4. Подход к измерению бедности в исследовании бедности и социальной исключенности

Основной задачей исследования было измерение бедности на основе учета отсутствия материальных благ, социально воспринимаемых как предметы первой необходимости, и научного определения депривации. Исследование проводилось в три этапа, отражавших социальный консенсус в определении того, что должно считаться предметами первой необходимости, одновременно с применением научных методов использования данной информации для определения бедности. Во-первых, респондентам из представительной выборки населения было предложено указать, какие позиции из большого списка обычных домашних предметов и видов деятельности они считают необходимыми для любого домохозяйства или семьи в Великобритании. Во-вторых, им предложили указать, какие позиции из списка у них уже были, а какие они хотели бы иметь, но не могли себе позволить. Позиции, определенные более чем 50% респондентов как предметы первой необходимости, далее использованы для определения депривации в том случае, если они отсутствуют из-за нехватки денег. В-третьих, была рассчитана монетарная линия бедности, для чего был введен индекс уровня жизни, обратный индексу лишений: чем большее число позиций из базового списка было в наличии у домохозяйства, тем выше индекс уровня жизни. Монетарная линия бедности устанавливается там, где статистически максимизируются различия между категориями «бедный» и «не бедный» и минимизируются различия внутри данных групп. Для этого необходимо учитывать как доходы респондентов, так и их уровни депривации. Таким образом, при помощи данного подхода можно идентифицировать бедность научно обоснованными методами. Использование метода представительной выборки для выведения консенсуального решения о предметах первой необходимости также формирует научную базу для определения бедности.

Кроме вышесказанного, в данном исследовании были достигнуты еще две цели. В нем применялся критерий субъективно оцененной бедности для оценки того, сколько денег потребовалось бы для преодоления абсолютной и общей бедности по определению саммита в Копенгагене (см. выше). Для этого респондентам задавался вопрос о том, что они считают минимальным доходом, позволяющим им подняться над двумя означенными уровнями бедности, и превышают ли их собственные доходы означенные уровни.

В исследовании также делалась попытка измерить показатель социальной изоляции. Социальная изоляция рассматривалась в 4-х измерениях — ограничения в доступе к: 1) ресурсам, 2) рынку труда, 3) услугам, 4) социальным отношениям. Поскольку в исследовании делается особый акцент на социальные отношения и социальное участие, оно отличается от большинства других исследований, где акцент делался на низкие доходы, отсутствие работы и барьеры в доступе к услугам. В большой степени это было вызвано нехваткой данных о социальных отношениях. Исследование БСИ предоставляет беспрецедентную возможность рассмотреть проблемы социальной изоляции и недостаточности социального участия, которые могут соотноситься с низкими доходами, незанятостью на рынке труда и изоляцией от услуг, проистекать из этих причин, но не полностью определяться ими.

2. РОСТ БЕДНОСТИ В ВЕЛИКОБРИТАНИИ

Исследование бедности и социальной изоляции было третьим исследованием, проведенным за последние два десятилетия с целью измерения того, сколько людей в Великобритании не могут себе позволить товары и услуги, социально воспринимаемые как предметы первой необходимости. Проведя аналогичные исследования в 1983, 1990 и 1999 гг., мы имеем возможность получить картину динамики бедности, измеренной таким образом. Хотя эти исследования не были идентичными, они имеют достаточно совпадающих данных, чтобы можно было сделать выводы о нескольких основных типах перемен:

- перемены в перечне товаров, которые большинство населения относит к предметам первой необходимости;
- перемены в количестве лиц, испытывающих депривацию по каждому из наименований предметов первой необходимости вследствие отсутствия средств на его приобретение;
- перемены в категории бедных, определяемых как лица, не имеющие и не могущие себе позволить некоторые товары первой необходимости;
- перемены в числе лиц, пребывающих в состоянии длительной бедности.

2.1. Перемены в восприятии предметов первой необходимости

В 1983 и 1990 гг. населению задавали вопросы о том, считают ли они определенные товары и услуги предметами первой необходимости. Со временем, если общество становится богаче, в соответствии с относительной теорией бедности число товаров и видов деятельности, которые люди считают необходимыми, возрастает. Именно это и произошло в период между исследованиями 1983 и 1990 гг. в Великобритании: число таких товаров и видов деятельности за период между двумя обследованиями увеличилось с 30 до 33 позиций, наблюдение за которыми велось в обоих исследованиях.

В среднем население Великобритании в 1980–1990-е гг. становилось богаче: в период 1983–1998/99 гг. средние доходы возросли на 51% (после вычета расходов на содержание домовладения) — с £9932 в год (£191 в неделю) до £15028 в год (£289 в неделю), по данным на февраль 2000 г. Такое повышение доходов распределялось неравномерно. Доходы и благосостояние «более богатых» людей за 1980–1990-е гг. увеличились значительно, в то время как доходы и благосостояние «беднейшей» части населения снизились в реальном исчислении после коррекции на инфляцию и рост стоимости жилья [DSS, 2000; Gordon, 2000]. По данным распределения доходов в 1998/99 финансовом году, разрыв между бедными и богатыми продолжает расширяться [Drever et al., 2000].

Тем не менее общее повышение благосостояния позволяет ожидать, что в среднем в 1999 г. большая часть населения, чем в 1990 г. или 1983 г., будет считать необходимыми повседневные товары и услуги из повторяющегося в исследованиях списка.

Однако результаты, представленные в *табл. 1*, отражают более сложную картину, согласно которой мнение населения изменилось как в соответствии со вкусовыми и технологическими переменами, так и с ростом благосостояния³. В *табл. 1* отражены позиции, включенные в более чем одно исследование, большинство из них — это предметы первой необходимости для взрослых, однако пять позиций относятся к детским предметам, используемым и в 1990 г.

По некоторым позициям, которые почти все респонденты отнесли к необходимым, наблюдались незначительные расхождения в доле респондентов, сделавших такой выбор в разных исследованиях. По трем позициям — «ковры в гостиных и спальнях», «подарки членам семьи/друзьям» и «новая одежда — не секонд-хэнд» — данные значимо противоречили ожиданию того, что по мере повышения благосостояния общества большая часть предметов будет обозначаться как необходимая большим числом людей. Однако

³ Наиболее значимые перемены в оценках выделены жирным шрифтом.

Таблица 1. Доля населения, считающего те или иные позиции из списка предметами первой необходимости в 1999, 1990 и 1983 гг.

Предмет	1999	1990	1983
Дом без сырости	94	98	96
Туалет внутри дома		97	96
Отопление для обогрева жилых помещений дома	95	97	97
Кровати и постельные принадлежности для каждого	95	97	97
Ванная индивидуального пользования (для семьи)		95	94
Деньги для достойной внутренней отделки дома	83	92	
Холодильник	89	92	77
Теплое пальто с водоотталкивающей пропиткой	87	91	87
Трехразовое питание для детей	91	90	82
Двухразовое питание для взрослых	91	90	64
Страхование имущества в жилище	80	88	
Ежедневно свежие овощи и фрукты	87	88	
Игрушки (например, куклы, плюшевые игрушки)	84	84	71
Отдельные спальни для детей старше 10 лет	80	82	77
Ковры в гостиных и спальнях	68	78	70
Мясо, рыба или эквивалентные вегетарианские продукты один раз в два дня	81	77	63
Домашние праздники по особым случаям (день рождения, Рождество и пр.)	83	74	69
Две пары всепогодной обуви	67	74	78
Стиральная машина	77	73	67
Подарки друзьям/членам семьи ежегодно	58	69	63
Участие во внешкольных видах деятельности (спортивные секции, кружки, др.)		69	
Регулярное откладывание сбережений (£10 в месяц) на «черный день» или старость	67	68	
Хобби или активное проведение досуга	79	67	64
Новая одежда — не секонд-хэнд	50	65	64
Жаркое/эквивалент в вегетарианских продуктах раз в неделю	58	64	67
Оснащение для досуга (спортивный инвентарь, музыкальный инструмент, др.)	62	61	57
Телевизор	58	58	51
Телефон	72	56	43
Отпуск вне дома раз в год без родственников	56	54	63
Выходная одежда	53	54	48
Прогулка для детей еженедельно		53	40
Приглашение детей на чай/угощение раз в две недели	59	52	37
Домашний халат	37	42	38
Вечернее развлечение вне дома раз в две недели	41	42	36
Поездки на автобусе/поезде к друзьям/членам семьи один раз в квартал	41	39	
Посещение каких-либо специальных занятий		39	
Приглашение друзей или членов семьи к обеду/ужину	65	37	32
Автомобиль	36	26	22

Окончание таблицы 1

Предмет	1999	1990	1983
Сигареты		18	14
Еда в ресторане/пабе ежемесячно	27	17	
Отпуск вне дома раз в год	20	17	
Видеомагнитофон	19	13	
Домашний компьютер	11	5	
Посудомоечная машина	7	4	
Словарь	55		
Возможность замены или починка сломанных электроприборов	86		
Возможность посещения друзей или членов семьи	85		
Возможность посещения друзей или членов семьи в больнице	92		
Морозильник	55		
Микроволновая печь	24		
Мобильный телефон	8		
Сушильная машина	20		
Спутниковое ТВ	5		
CD-проигрыватель	12		
Соответствующая одежда для собеседований при приеме на работу	70		
Возможность приобрести назначенные врачом лекарства	91		
Доступ в Интернет	6		
Небольшая сумма на карманные расходы еженедельно	61		
Возможность ежедневно иметь газету	32		
Посещение паба раз в две недели	22		
Посещение свадеб, похорон	81		
Посещение мест богослужения	44		
Доставка детей из школы	76		
Посещения школы, например, в день спортивного праздника	81		

при вопросах о, предположительно, менее значимых и более дорогих предметах, таких как видеомагнитофоны, посудомоечные машины и автомобили, большее число респондентов сочло их предметами первой необходимости в 1999 г., чем 1990 или 1983 г. Подобным же образом многие связанные с досугом или развлечениями виды деятельности, такие как «празднования по особым случаям» или же возможность позволить себе «хобби или активное проведение досуга», были сочтены необходимыми большим числом респондентов в 1999 г., чем в двух предыдущих исследованиях. То же самое относится к некоторым потребительским товарам длительного пользования, таким как телефоны и стиральные машины. В частности, наблюдался чрезвычайно резкий рост числа респондентов, считающих теле-

фон предметом первой необходимости, — от 43% в 1983 г. до 56% в 1990 г. и 72% в 1999 г. Аналогично, по позиции «приглашение друзей или членов семьи к обеду/ужину» это число возросло с 37% в 1990 г. до 64% в 1999 г. Однако такой рост показателя частично может быть следствием переформулирования вопроса (например, 1999 г. — «приглашение друзей или членов семьи к обеду/ужину, перекусить или выпить»; 1990 г. — «приглашение друзей/членов семьи к обеду/ужину один раз в месяц»).

За 16 лет между 1983 г. и 1999 г. население Великобритании в целом стало более широко подходить к пониманию необходимых для жизни предметов, которые каждый хотел бы иметь возможность приобрести. По мере повышения среднего благосостояния населения и развития технологического прогресса товары и услуги, которые некогда считались роскошью, стали более доступными и начали восприниматься как необходимые все большим числом людей. Однако в 1990-е гг. наблюдалась явная поляризация между оценками молодых (в возрасте 16–24 года) и остальной части населения. По сравнению со старшими поколениями молодые всегда более жестко судили о том, что является необходимым, и это различие стало еще более выражено в 1990–1999 гг. Именно этот аргумент объясняет тот факт, что не по всем предметам, отнесенным к числу необходимых в 1990 г., наблюдается рост доли тех, кто считает их таковыми в 1999 г.

В табл. 2 представлены только те позиции из тестируемого списка предметов и видов деятельности первой необходимости, по которым для группы респондентов 1999 г. в возрасте 16–24 обнаружались значимые различия в оценках, как по сравнению со всеми взрослыми, опрошенными в этом же году, так и представителями данной возрастной группы, но опрошенными в 1990 г. Очевидно, что группа 16–24-летних в 1999 г. считает все предметы одежды менее значимыми, чем группа всех взрослых в 1999 г. или группа 16–24-летних в 1990 г. Аналогично, очень немногие респонденты в группе 16–24-летних в 1999 г. считали «страхование имущества в жилище», «свежие овощи и фрукты ежедневно», «подарки для друзей/членов семьи» и «жаркое/эквивалент в вегетарианских продуктах раз в неделю» позициями первой необходимости. Консенсус между возрастными группами по набору (предметов и действий) первой необходимости значительно ослабевает особенно в отношении базовых потребностей в одежде. Однако это не нарушает общих требований к формированию списка базовых потребностей, включающего товары и виды деятельности, определенные более чем 50% всех респондентов как предметы первой необходимости.

Некоторые эксперты отмечали, что дети, выросшие только при консервативных правительствах, будут во взрослом возрасте иметь более «консервативные» взгляды, чем их родители, выросшие в 1960–1970-х гг. Следует, однако, отметить, что в поддержку данной точки зрения практически нет каких-либо серьезных доказательств. Альтернативной интерпретацией этих

Таблица 2. Пропорциональное число группы 16–24-летних и группы всех взрослых, считающих те или иные позиции списка предметами первой необходимости в 1990–1999 гг.

Предмет	Респонденты в возрасте 16–24 года		Все взрослые	
	1999 г.	1990 г.	1999 г.	1990 г.
Теплое пальто с водоотталкивающей пропиткой	79	85	87	91
Страхование имущества в жилище	71	87	80	88
Ежедневно свежие овощи и фрукты	80	87	87	88
Две пары всепогодной обуви	47	63	67	74
Подарки друзьям/членам семьи ежегодно	49	72	58	69
Новая одежда – не секонд-хэнд	35	59	50	65
Телевизор	42	53	58	58
Выходная одежда	45	54	53	54
Домашний халат	16	24	37	42

данных может служить мнение, что молодые люди стали обращать меньше внимания на материальные факторы.

Многие молодые юноши и девушки пострадали от глубоких социально-экономических перемен в 1990-е гг., в результате которых меньшее число молодых людей имели работу на полной ставке в 1999 г., чем в 1990 г. В сравнении со старшей возрастной группой уровень заработной платы и пособий у молодых людей снизился. В 1999 г. также большее число юношей и девушек по окончании школы продолжают образование в системе высшего или среднего специального профессионального образования. Хотя образование и профессиональная подготовка повышают вероятность хороших заработков в будущем, в краткосрочной перспективе они связаны со снижением доходов. Такое относительное обеднение молодежи может быть столь же значимым фактором в объяснении изменения оценок среди когорты молодых, как и любые культурные влияния 18-летнего правления консерваторов. Молодые люди в 1999 г. с большей (в 2 раза) вероятностью могли быть студентами вузов или профессиональных училищ, чем в 1990 г., а студенты всегда более аскетичны в восприятии предметов первой необходимости, чем их работающие сверстники.

2.2. Изменения в восприятии базовых потребностей для детей

Определение базовых потребностей в исследованиях «Крайней бедности в Британии» (1983 и 1990 гг.) включали только пять позиций, имеющих отношение к детям, поэтому использовать эту базу данных для анализа изменений в восприятии предметов первой необходимости для детей не со-

всем корректно. Однако можно сопоставить оценки родителей по поводу того, что является базовыми потребностями для детей в 1995 г., полученные на основе специального «Обследования семей с малым достатком» [Middleton et al., 1997], и в 1999 г., используя данные omnibus «ONS». Подчеркнем, что в ONS 1999 г. все взрослые (не только родители) оценивали структуру базовых потребностей для детей. Из списка, представленного в *табл. 3*, в 1995 г. восемь⁴ позиций не были отнесены к предметам или формам активности первой необходимости, а в 1999 г. их число сократилось до трех.

За редкими исключениями, различия между суждениями родителей и всех взрослых в исследовании 1999 г. были крайне малы. Расхождения заметны по позиции «каникулы вне дома раз в году», которую сочли необходимой на 8% меньше родителей, чем всех взрослых, а также по позициям «ковер в спальне» и «посещение бассейна, по крайней мере, 1 раз в месяц», которые сочли необходимыми на 8% и 7% больше родителей, чем всех взрослых соответственно. В целом, наименее заметный рост доли респондентов, оценивших детские вещи и виды активности как необходимые, наблюдался по тем позициям, которые уже были отмечены как необходимые значительным числом респондентов в более раннем исследовании. К ним относятся две из трех позиций по продуктам питания, «новые ботинки нужного размера» и «отдельная кровать и постельные принадлежности». Максимальный рост значимости отдельных потребностей как базовых наблюдался по позициям, относящимся к детской социальной активности, в частности «хобби и активный досуг», «оснащение для досуга», «школьные поездки, по крайней мере, 1 раз в семестр» и «плавание, по крайней мере, 1 раз в месяц» (по всем позициям рост составил более 20%). Очевидно увеличение доли респондентов, относящихся к базовым потребностям, связанные с социальным и образовательным развитием детей, в частности «игрушки (например, куклы, плюшевые игрушки)», «конструкторы», «новый/подержанный велосипед» и «компьютер, пригодный для выполнения школьных заданий» (хотя последняя позиция все еще не была оценена как необходимая большинством родителей в 1999 г.). По-видимому, родители начинают все больше понимать значимость средств, способствующих социальному и образовательному развитию их детей.

Несмотря на эту общую тенденцию расширения списка базовых потребностей, приоритеты родителей в отношении предметов первой необходимости для детей остаются прежними — удовлетворение потребностей в пище, одежде, поддержание хорошего здоровья считаются более важными, чем общение и развитие. Из пяти позиций, наиболее часто указываемых как необходимые в 1995 г., четыре остались таковыми и в 1999 г.: «новые ботинки нужного размера», «отдельная кровать и постельные принадлежности», «теплое непромокаемое пальто» и «свежие овощи и фрукты еже-

⁴ В таблице данные позиции выделены жирным шрифтом.

Таблица 3. Изменения в восприятии базовых потребностей для детей, в %

Потребность	1999 г. Все взрослые	1999 г. Родители	1995 г.
<i>Продукты питания</i>			
Трехразовое питание	91	91	93
Свежие овощи и фрукты ежедневно*	94	93	89
Мясо, рыба или эквивалент в вегетарианских продуктах, по крайней мере, 2 раза в день	77	76	68
<i>Одежда</i>			
Теплое непромокаемое пальто	95	95	94
Новые ботинки нужного размера	94	96	94
Вся требуемая школьная форма	88	88	79
4 джемпера/кардигана/свитера	73	71	62
Некоторые предметы новой одежды – не секонд-хэнд	70	67	61
По крайней мере, 7 новых трусов	83	84	59
По крайней мере, 4 брюк	69	74	59
<i>Участие в мероприятиях и видах деятельности</i>			
Празднования по особым случаям	93	92	74
Хобби и активный досуг	90	88	66
Школьные поездки, по крайней мере, 1 раз в семестр	74	73	50
Каникулы вне дома, по крайней мере, на 1 неделю в году	71	63	47
Плавание, по крайней мере, 1 раз в месяц	78	71	40
Приглашение друзей на чай/угощение раз в две недели	59	53	**
Оснащение для досуга	60	57	33
<i>Развитие</i>			
Собственные книги	89	90	82
Детская игровая группа, по крайней мере, 1 раз в неделю (для дошкольников)	88	89	74
Образовательные игры	83	84	73
Игрушки (например, куклы, плюшевые игрушки)	84	85	66
Конструкторы	62	66	46
Велосипед: новый/поддержанный	55	60	32
По крайней мере, 50 пенсов в неделю на сладости	49	45	26
Компьютер, пригодный для выполнения школьных заданий	42	38	20
Компьютерные игры	18	13	5
<i>Окружающая среда</i>			
Отдельная кровать и постельные принадлежности	93	96	94
Лужайка для игр	69	68	70
Отдельная спальня для каждого разнополого ребенка старше 10 лет	78	77	69
Ковер на полу в спальне	67	75	62

Примечания.

* В Обследовании семей с малым достатком этот вопрос для родителей был сформулирован как «свежие фрукты один раз в день».

** Данная позиция была по недосмотру опущена в Обследовании семей с малым достатком.

дневно». Из пяти позиций, которые реже всего назывались как необходимые в 1995 г., четыре и в 1999 г. остались в конце списка. Это «оснащение для досуга», «по крайней мере, 50 пенсов в неделю на сладости», «компьютер, пригодный для выполнения школьных заданий» и «компьютерные игры».

2.3. Изменения в структуре деприваций

По мере технологического прогресса отдельные предметы становятся дешевле в производстве и доступнее все большим слоям населения. На гипотетическом уровне можно предположить, что это должно повлиять на структуру деприваций. Однако результаты, приведенные в *табл. 4*, показывают, что в Великобритании этот процесс происходил чрезвычайно медленно для бедного населения в 1980-е гг. и практически приостановился в 1990-е. Изменения в основном касались «предметов роскоши» (видео, посудомоечная машина, автомобиль и пр.), которые не входят в состав базовых потребностей, поэтому депривации к ним не чувствительны. Из списка предметов первой необходимости резкое снижение доли тех, кто не может их себе позволить, наблюдается только по отношению к телефону: с 11% в 1983 г. до 2% респондентов в 1999 г. В случае ряда предметов первой необходимости, приведенных в *табл. 4*, депривация усилилась в период между 1990 и 1999 г. В частности, доля домохозяйств, не имеющих возможности жить в «доме без сырости», иметь «две пары всепогодной обуви» и «новую одежду — не секонд-хэнд», увеличилась. В каждом случае такое повышение показателя следовало за его падением в 1980-е гг. Долгосрочные последствия для здоровья от проживания в сыром доме в настоящее время уже хорошо изучены и подтверждены документально. Дети, страдавшие от множественной депривации жилищных условий, имеют на 25% более высокую вероятность серьезно заболеть к 33 годам, чем остальное население (процент рассчитан после поправки на все прочие причины плохого здоровья) [Marsh et al., 1999].

Несколько меньшее число домохозяйств могло позволить себе домашний компьютер в 1999 г., чем в 1990 г., несмотря на резкое падение цен на компьютеры в реальном исчислении в 1990-е гг. Это тревожный факт с учетом того, что значение Интернета, очевидно, будет расти в XXI в. Правительство в настоящее время пытается обеспечить всеобщий доступ в Интернету для всех, с тем чтобы английское общество не оказалось разделенным на «информационно бедных» и «информационно богатых».

2.4. Изменения в уровне бедности

По данным исследования БСИ, к концу 1999 г. примерно 14,5 млн человек (26% населения) в Великобритании проживали в бедности. Критерии измерения бедности, применяемые в исследовании, учитывали как низкие

Таблица 4. Доля домохозяйств, которые не в состоянии позволить себе отдельные предметы или виды деятельности, в %, сравнительные данные за 1999, 1990 и 1983 гг.

Предметы и виды деятельности	Не имеет, не в состоянии себе позволить		
	1999 г.	1990 г.	1983 г.
Кровати и постельные принадлежности для каждого	1	1	1
Отопление для обогрева жилых помещений дома	3	3	5
Дом без сырости	6	2	7
Двухразовое питание	1	1	3
Холодильник	*	1	2
Ежедневно свежие овощи и фрукты	5	6	—
Теплое непромокаемое пальто	4	4	7
Празднования по особым случаям	2	4	4
Деньги для достойной внутренней отделки дома	15	15	—
Мясо, рыба или эквивалентные вегетарианские продукты один раз в два дня	2	3	8
Страхование имущества в жилище	10	10	—
Хобби и активный досуг	7	6	7
Стиральная машина	2	4	6
Телефон	2	7	11
Ковры в гостиных и спальнях	2	2	2
Регулярные накопления (£10 в месяц) на «черный день» или старость	27	30	—
Две пары всепогодной обуви	7	5	9
Приглашение друзей или членов семьи к обеду/ужину	6	10	11
Телевизор	*	1	*
Жаркое/эквивалент в вегетарианских продуктах раз в неделю	4	6	7
Подарки друзьям/членам семьи ежегодно	4	5	5
Отпуск вне дома раз в год без родственников	18	20	21
Выходная одежда	5	8	10
Новая одежда — не секонд-хэнд	6	4	6
Автомобиль**	11	18	22
Поездка на автобусе/поезде для визитов к друзьям/членам семьи один раз в квартал	19	19	—
Вечернее развлечение вне дома раз в две недели	17	14	17
Домашний халат	1	2	3
Еда в ресторане/пабе один раз в месяц	21	22	—
Видеомагнитофон	2	11	—
Отпуск за границей раз в год	29	32	—
Домашний компьютер	17	16	—
Посудомоечная машина	11	18	—

Примечание. * Менее чем 0,5%. ** Жирным шрифтом выделены позиции, не отмеченные как предметы первой необходимости большинством респондентов в каком-либо из годов.

доходы, так и множественную депривацию в отношении предметов, социально определяемых как необходимые. Полученные в исследовании данные подтверждают, что уровень бедности резко возрос за период с на-

чала 1980-х гг. Между 1983 и 1990 г. число проживающих в бедности домохозяйств возросло практически наполовину — от 14 до 21% населения. В 1990-е гг. бедность продолжала расти, и к 1999 г. число проживающих в бедности домохозяйств вновь возросло до 24%.

Как соотносится данный показатель с историческими уровнями бедности? В некоторые периоды времени в прошлом большая доля населения Великобритании относилась к категории бедных, и их бедность в те времена была более тяжелой и даже угрожающей жизни. Однако вследствие роста численности населения в XX в. большее абсолютное число населения Великобритании в настоящее время является бедным, в соответствии с современными критериями определения и измерения бедности.

Настоящее исследование позволяет описать бедность и не только оценить уровень бедности, но и формы ее проявления. Например, из 58 млн населения Великобритании сегодня:

- примерно 9,5 млн человек не могут позволить себе адекватные (в восприятии большинства населения) жилищные условия. Иначе говоря, они не могут себе позволить содержать дом достаточно теплым, сухим и с достойной внутренней отделкой;
- около 8 млн человек не могут позволить себе 1 или более из основных предметов бытовой техники, таких как холодильник, телефон или ковры в жилых комнатах, либо починить электроприборы или мебель при их поломке или износе;
- почти 7,5 млн человек слишком бедны, чтобы быть вовлеченными в обычную социальную активность, рассматриваемую как необходимая: посещение друзей и членов семьи, посещение свадеб и похорон либо проведение семейных праздников по особым случаям;
- одна треть детей Великобритании обходится по крайней мере без одного из предметов или видов деятельности первой необходимости, таких как трехразовое питание, игрушки, внешкольная активность либо соответствующая одежда. 18% детей обходятся без двух или более предметов или видов активности, определяемых как необходимые большинством населения;
- около 6,5 млн взрослых обходятся без самой необходимой одежды, такой как теплое непромокаемое пальто, поскольку не имеют на это денег;
- около 4 млн человек не получают полноценного питания, по современным стандартам. У них нет денег на приобретение свежих фруктов и овощей или, например, обеспечение двухразового питания;
- свыше 10,5 млн человек лишены доступа к финансовым инструментам, обеспечивающим стабильный уровень благосостояния. Они не могут позволить себе делать накопления, страховать дом и имущество либо потратить незначительные деньги на себя;

- бедность, по-видимому, стала более широко распространенной, но не более «глубокой» в 1990-е гг. В период между 1990 и 1999 г. число домохозяйств, живущих в хронической долгосрочной бедности, снизилось с 4 до 2,5%;
- уровень бедности выше среди: женщин, детей, взрослых, живущих в домохозяйствах, состоящих из одного человека, включая пенсионеров; больших семей; семей с детьми до 11 лет; молодежи; лиц, покинувших школу в возрасте 16 лет или ранее; домохозяйств без членов семьи, имеющих оплачиваемую работу; домохозяйств с разошедшимися/разведенными родителями; домохозяйств с родителями-одиночками; жильцов муниципальных домов и домов строительных обществ; домохозяйств, зависящих от социальной помощи;
- уровень бедности составил 66% и 62% соответственно для родителей-одиночек с одним или двумя детьми, и еще более высокий для родителей-одиночек с тремя или более детьми. Он также высок среди безработных (77%) и инвалидов или людей с долговременным заболеванием в домохозяйствах, не имеющих членов семьи с оплачиваемой работой (66%).

Таким образом, бедность, измеряемая через возросшую депривацию в потреблении предметов первой необходимости, росла: при среднем приросте в 1% домохозяйств в год в течение 1980-х гг. и 0,3% домохозяйств в год в течение 1990-х гг. Это резкое увеличение уровня бедности, трактуемой как вынужденное лишение предметов первой необходимости, происходило на фоне того, как большинство населения Великобритании становилось богаче.

2.5. Долговременная бедность

Хотя бедность затрагивает четверть домохозяйств Великобритании, в большинстве случаев социальное государство предоставляет эффективную систему социальной поддержки, которая не дает гражданам слишком глубоко погрузиться в пучину бедности. Для многих домохозяйств период бедности является крайне неприятным, но относительно кратким. По данным исследования БСИ, можно оценить число домохозяйств, испытывающих долговременную хроническую бедность. Британское исследование крайней бедности 1990 г. показало, что такие домохозяйства неизбежно страдали от крайней формы множественной депривации, нищеты и нужды.

Итак, в 1990 г. группа «долговременной бедности» была определена как домохозяйства: 1) имеющие значения индекса депривации три и выше (объективная бедность); 2) считающие себя по-настоящему бедными (субъективная бедность); 3) за последнее время постоянно пребывающие в состоянии бедности. В 1990 г. чуть более 4% домохозяйств относились к этой

Таблица 5. Долговременная хроническая бедность в 1990 и 1999 гг.

Характеристика домохозяйств	Домохозяйства в 1990 г. (%)	Домохозяйства в 1999 г. (%)
Небедные	79,0	76,0
Бедные (недолговременно)	17,0	21,5
Долговременно бедные	4,0	2,5

группе, однако к 1999 г. их доля снизилась до 2,5% (табл. 5). Таким образом, хотя более полумиллиона домохозяйств испытывали долговременную хроническую бедность в 1999 г., этот показатель падал в течение 1990-х гг.

Политические выводы, которые можно сделать из данных свидетельств роста бедности, весьма значимы. Для того чтобы остановить и повернуть вспять эту тенденцию, правительство, взявшее на себя такое обязательство, должно будет произвести серьезные структурные изменения, затрагивающие систему пособий и льгот, налогов, общественных услуг, рыночных условий и заработков.

3. СОЦИАЛЬНАЯ ИСКЛЮЧЕННОСТЬ В ВЕЛИКОБРИТАНИИ

Для анализа социальной исключенности будут использоваться данные исследования БСИ, о котором уже упоминалось. Само понятие «социальная исключенность» определяется как отсутствие доступа к: 1) доходам и другим материальным ресурсам; 2) рынку труда; 3) услугам и 4) социальным отношениям. В данном случае рассмотренное ранее традиционное определение бедности как отсутствие адекватного уровня доходов или материальные депривации является лишь одной из четырех форм ее проявления, поэтому в этом разделе будут представлены основные результаты исследования по трем другим формам бедности, при этом особое внимание уделяется изоляции от социальных отношений.

3.1. Социальная исключенность как ограничения в доступе к рынку труда

Поскольку в регулярном «Общем обследовании домохозяйств» имеются данные по всем респондентам БСИ, можно рассматривать изоляцию от рынка труда как на уровне отдельных личностей, так и на уровне домохозяйств.

Рассмотрение социальной исключенности на уровне индивидов и на уровне домохозяйств важно по разным причинам. Индивидуальная вовлеченность в рынок труда все большим числом исследователей рассма-

тривается как важный фактор не только потому, что это означает источник достойного дохода, но и потому, что оплачиваемая работа сегодня рассматривается как важная арена социальных контактов и социального взаимодействия. Поэтому отдельные личности, не занятые на оплачиваемой работе, могут считаться социально исключенными, независимо от того, живут ли они вместе с другими взрослыми людьми, имеющими оплачиваемую работу, и является ли домохозяйство бедным. Однако отсутствие оплачиваемой работы может быть и причиной монетарной бедности, и такая ситуация с большей вероятностью может случиться с индивидами, проживающими в домохозяйствах, где нет занятых на оплачиваемой работе взрослых.

В табл. 6 отражена степень трудовой активности в разрезе возрастных групп, гендерной принадлежности и состояния здоровья. Данные свидетельствуют, что 43% взрослых (50% женщин и 37% мужчин) не имеют оплачиваемой работы. При этом только 3% опрошенных (4% мужчин и 3% женщин) являются безработными, а большинство из тех, кто не имеет оплачиваемой работы, это лица, «неактивные на рынке труда». Многие из них пенсионного возраста, и более половины из них называют себя пенсионерами. Однако группа лиц, не имеющих оплачиваемой работы, отнюдь не сводится к людям пенсионного возраста. В возрастной группе 55–64 лет 62% не имеют оплачиваемой работы. Хотя около половины из них говорят про себя, что они на пенсии, значительное число (15%) больны, инвалиды либо заняты домашней работой или уходом за другими членами семьи (8%).

Таблица 6. Участие в рынке труда по возрастному, гендерному статусу и состоянию здоровья, в % от численности группы

Экономический статус респондента							
Характеристика респондентов	Работающие	Безработные	Постоянно нетрудоспособные	Пенсионеры	Домашняя работа и уход за близкими	Студенты	Прочие экономически неактивные
<i>Возраст респондентов</i>							
16–34	76	6	1	0	8	8	0
35–54	80	4	6	1	7	1	2
55–64	38	2	15	33	8	0	4
65+	7		1	85	5	0	2
<i>Пол</i>							
Мужской	63	4	6	21	2	3	1
Женский	50	3	4	26	12	3	2
<i>Наличие длительного заболевания</i>							
Имеют	69	4	0	16	7	3	1
Не имеют	35	3	13	37	7	2	3
Все респонденты	57	3	5	24	7	3	2

Последние две причины чаще всего определяют неактивность на рынке труда и в более молодых возрастных группах, причем необходимость ухода за близкими в 6 раз чаще отчуждает от оплачиваемой работы женщин, чем мужчин. Нетрудоспособность является основным детерминантом неактивности на рынке труда. Лица, имеющие длительные заболевания, имеют вдвое меньшую вероятность быть занятыми на оплачиваемой работе и более чем вдвое большую вероятность оказаться неактивными на рынке труда, чем лица без таких заболеваний. В целом из приведенных выше данных следует, что необходимо проявлять осторожность в трактовке неактивности на рынке труда как социальной исключенности, поскольку это явление охватывает очень большую часть населения. Однако поскольку это явление может представлять фактор риска, необходимо отслеживать его детерминанты и корреляцию с другими индикаторами исключенности.

Проживание в домохозяйстве без работников часто рассматривается как индикатор социальной исключенности. Результаты, представленные в табл. 7, свидетельствуют о том, что треть населения проживает либо в домохозяйствах пенсионеров (21%), либо в других домохозяйствах без работников (13%). В их кругу почти две пятых (38%) находятся в возрасте 55–64 лет, а одна треть из всех лиц данной возрастной группы (33%) живут в домохозяйствах без работников и без пенсионеров. Представители более молодых возрастных групп также достаточно часто живут в домохозяйствах без какой-либо оплачиваемой работы: примерно один из восьми среди 16–34-летних и один из десяти среди 35–54-летних. Женщины с большей вероятностью, чем мужчины, оказываются проживающими в пенсионных

Таблица 7. Работающие члены домохозяйств (процентное число респондентов)

Характеристика респондентов	Работающие члены домохозяйств		
	Нет работающих членов (%)	Работающие члены (%)	Пенсионеры (%)
<i>Возраст респондентов</i>			
16–34	13	87	
35–54	10	90	
55–64	33	56	11
65+	5	6	89
<i>Пол</i>			
Мужской	13	70	17
Женский	14	62	24
<i>Наличие длительного заболевания</i>			
Нет	9	77	14
Да	20	47	32
Все респонденты	13	66	21

или безработных непенсионных домохозяйствах. Лица с долговременными заболеваниями имеют в 1,5 раза большую вероятность проживать в домохозяйствах без оплачиваемой работы, чем лица без таких заболеваний.

3.2. Социальная исключенность как ограничения в доступе к услугам

Одним из аспектов социальной исключенности является отсутствие доступа к базовым услугам, будь-то в доме (например, электро- и водоснабжение) или вне дома (например, транспорт, услуги торговых центров и финансовые услуги). Отсутствие коммунальных услуг представляет собой изоляцию от базовых условий жизни, которые большинство населения считает само собой разумеющимся. Респондентам задавались вопросы об отключении воды, газа, электричества и телефона, а также вопросы о том, вынуждены ли они ограничить использование этих услуг из-за их стоимости. Согласно результатам исследования, 6% опрошенных пережили отключение от одного или более видов коммунальных услуг, а 11% использовали эти услуги в меньшем объеме, чем им было необходимо, поскольку не могли себе это позволить (табл. 8). Как показатель отключений, так и показатель ограниченного потребления снижается с возрастом. Женщины характеризовались несколько большей, чем мужчины, вероятностью пережить отключение и вдвое большей вероятностью ограниченного потребления. Домохозяйства с детьми имели более высокий риск по обеим позициям. Лица с долговременными заболеваниями имели меньшую вероятность испытать отключения, чем лица без таких заболеваний, но гораздо большую вероятность ограниченного потребления. Респонденты из непенсионных безработных домохозяйств имели в 4 раза более высокую вероятность ограниченного потребления и почти в 3 раза более высокую вероятность испытать отключения, чем респонденты из домохозяйств с оплачиваемой работой (31% и 14% в сравнении с 8% и 5%).

Респондентам также задавались вопросы о доступе к общественным (например, библиотеки, больницы и почты) и частным услугам (например, магазин рядом с домом, банки, пабы) вне пределов их дома (табл. 9). По каждой услуге респондентам задавались следующие вопросы:

- пользовались ли они данной услугой;
- если пользовались, считают ли эту услугу качественной (некачественной);
- если не пользовались, то почему: 1) не хотели; 2) она была недоступна; 3) не могли себе это позволить.

Такой подход к сбору данных о доступности услуг позволил провести разграничение между «коллективной изоляцией», когда услуги были недоступны либо неадекватны, и «индивидуальной» изоляцией, когда цена

Таблица 8. Отключения коммунальных услуг или их ограниченное использование в домохозяйствах респондентов, в % от численности группы

Характеристика респондентов	Были случаи отключения	Ограничивали потребление
<i>Возраст респондентов</i>		
16–34	10	13
35–54	7	12
55–64	1	10
65+	1	6
<i>Пол</i>		
Мужской	5	8
Женский	6	13
<i>Наличие длительного заболевания</i>		
Нет	6	7
Да	5	17
<i>Демографический тип домохозяйства</i>		
Один человек	3	13
Семейная пара	3	8
Домохозяйства с детьми	7	15
Прочее	9	8
<i>Наличие в домохозяйстве работников</i>		
Нет работающих	14	31
Все трудоспособные работают	5	8
Пенсионеры	1	7
<i>Экономический статус респондентов</i>		
Работающие	5	7
Безработные	20	33
Неактивные на рынке труда	5	13
Все респонденты	6	11

услуги была выше возможностей индивида. Детальные и агрегированные данные о доступности услуг представлены соответственно в *табл. 9* и *10*. В целом, 24% респондентов оказались изолированы от двух или более услуг, поскольку эти услуги были недоступны либо вне возможностей домохозяйств (*табл. 10*). Только 54% выборки имели доступ к полному спектру общественных и частных услуг.

Как по категории общественных, так и частных услуг препятствием в доступе к ним в большей мере оказалось их отсутствие, чем материальные ограничения.

Отсутствие услуг, или «коллективная изоляция», затрагивает почти одну треть респондентов в отношении как общественных, так и частных услуг. При этом уровень коллективной изоляции от полноценных услуг выше, поскольку значительное число лиц, использующих те или иные услуги, считают эти услуги некачественными. Невозможность позволить

Таблица 9. Коллективная и индивидуальная изоляция от общественных и частных услуг, в % от общего числа респондентов

Типы услуг	Коллективная изоляция			Индивидуальная изоляция	
	Пользуюсь — услуги качественные	Пользуюсь — услуги некачественные	Не пользуюсь, т. к. услуги недоступные либо неподходящие	Не пользуюсь, т. к. не могу себе позволить	Не пользуюсь — не желаю или не считаю их значимыми
<i>Общественные услуги</i>					
Библиотеки	55	6	3	0	36
Общественные спортивные сооружения	39	7	5	1	48
Музеи и выставки	29	4	13	1	52
Вечерние занятия	17	2	5	3	73
Общественный или сельский клуб	31	3	9	0	56
Больница с отделением травматологии/ скорой помощи	75	13	2	0	10
Врач	92	6	0	0	2
Дантист	83	5	1	0	11
Оптик	78	3	1	1	17
Почта	93	4	0	0	2
<i>Частные услуги</i>					
Места богослужений	30	1	2	0	66
Автобусное сообщение	38	15	6	0	41
Железная дорога или метро	37	10	10	1	41
Бензозаправка	75	2	2	1	21
Аптека	93	3	1	0	3
Ближайший небольшой магазин	73	7	8	0	12
Средний или крупный супермаркет	92	4	2	0	2
Банки и сберегательные строительные кассы	87	7	1	0	4
Пабы	53	4	2	2	37
Кинотеатры и театры	45	6	10	5	33

себе услуги, или «индивидуальная изоляция», затрагивает только 1 респондента из 10.

Среди основных позиций, по которым высокие цены отмечались как сдерживающий фактор (табл. 9), были посещения вечерних занятий,

пабов, кино/театра. Очень малое число респондентов отметили недоступность из-за дороговизны базовых медицинских услуг оптики. Относительно барьеров доступа к транспорту были получены следующие результаты: 6% респондентов указали, что автобусное сообщение отсутствует либо неудобно; 11% не могли пользоваться железнодорожными услугами и метро, поскольку они отсутствовали либо были слишком дороги. Еще 15% респондентов оценили услуги автобусного сообщения и 10% — услуги железнодорожного сообщения и метро, как не имеющиеся в наличии. Эти цифры, скорее всего, являются больше недооценкой, чем переоценкой как коллективной, так и индивидуальной изоляции, поскольку некоторые люди предпочитают сказать, что не желают пользоваться услугами, вместо того чтобы признать, что они не могут себе их позволить.

В табл. 10 приводятся данные по респондентам, лишенным доступа к двум и более услугам, поскольку эти услуги слишком дороги и /или отсутствуют. Анализ социально-демографического профиля домохозяйств данной группы (табл. 11) свидетельствует о том, что непensionные безработные домохозяйства чаще (33%) не имеют доступа к двум или более услугам по сравнению с домохозяйствами, имеющими в своем составе работников (21%). Если обратиться к индивидуальным характеристикам респондентов, очевиден факт большей доступности услуг для работающих: среди безработных и экономически неактивных 30% не имеют доступа к двум и более услугам, а в кругу работающих таковых только 20%. Подобное различие в доступе к услугам наблюдается и при сравнении группы лиц с долговременными заболеваниями и тех, у кого таких заболеваний нет (30% и 21%). Риск данной формы социальной исключенности несколько

Таблица 10. Характеристики недоступности общественных и частных услуг вследствие их дороговизны и /или отсутствия, в % от общего числа респондентов

Характеристика респондентов	Число недоступных услуг		
	1 и более	в том числе	
		1	2 или более
<i>Общественные услуги</i>			
Не могут себе позволить	4	3	1
Отсутствуют	28	20	8
Не могут себе позволить или отсутствуют	31	21	10
<i>Частные услуги</i>			
Не могут себе позволить	6	4	2
Отсутствуют	26	15	11
Не могут себе позволить или отсутствуют	30	16	14
<i>Как общественные, так и частные услуги</i>			
Не могут себе позволить	9	5	4
Отсутствуют	41	23	18
Не могут себе позволить или отсутствуют	46	22	24

Таблица 11. Социально-демографический профиль респондентов, испытывающих социальную исключенность при доступе к услугам, в % от численности социально-демографической группы

Характеристика респондентов	Число общественных/частных услуг, недоступных по сред- ствам/не имеющих в наличии		
	1 (%)	2 или более (%)	общее число (%)
<i>Возраст респондентов</i>			
16–34	16	26	42
35–54	27	21	49
55–64	21	19	40
65+	23	29	52
<i>Пол</i>			
Мужской	22	20	42
Женский	22	27	49
<i>Наличие длительного заболевания</i>			
Нет	22	21	43
Да	22	30	52
<i>Демографический тип домохозяйства</i>			
Один человек	20	29	49
Семейная пара	21	25	46
Домохозяйства с детьми	24	21	45
Прочие	22	22	44
<i>Наличие в домохозяйстве работников</i>			
Нет работающих членов	19	33	52
Работающие	22	21	43
Пенсионеры	23	27	51
<i>Экономический статус респондентов</i>			
Работающие	22	20	42
Безработные	15	30	45
Неактивные на рынке труда	22	30	52
Все респонденты	22	24	46

Примечание. Общая сумма может быть неточной вследствие округления.

повышается для женщин (27% в сравнении с 20% для мужчин). Группы, характеризующиеся повышенной вероятностью лишения услуг, аналогичны как применительно к частным, так и к общественным услугам. В целом в группе старше 65 лет риск социальной исключенности из-за недоступности услуг выше (29% в сравнении с 21% для группы 35–64 лет). Однако более детальный анализ показал, что данный результат в первую очередь обусловлен доступностью частных услуг, поскольку изоляция от двух или более общественных услуг снижается с возрастом, и у этой возрастной группы она ниже, чем у остальной части населения. Возможным объяснением этому может служить то, что общественные услуги обычно предоставляются бесплатно или по низкой цене для лиц старше 65 лет.

Среди услуг, относительно которых задавались вопросы, были услуги банков и сберегательных строительных касс: 5% взрослых респондентов

сообщили, что не пользовались такими услугами. В большинстве случаев в качестве причины респонденты указывали, что не имели потребности в таких услугах, 1% респондентов отметил, что эти услуги были недоступны, и никто не указал, что не может себе их позволить. Отсутствие доступа к банковскому счету является все более значимым маркером финансовой изоляции, поскольку все меньшее число сделок может осуществляться исключительно наличными, а число почтовых отделений и их филиалов уменьшается. Вопрос о доступе к услугам дополнялся прямым вопросом о наличии банковского счета или счета в сберегательной строительной кассе. 7% взрослых не имеют доступа к банковскому счету от своего собственного имени. Примерно 1 из 4 таких респондентов живет с партнером или супругом/ой, имеющим счет, но 1 из 20 респондентов, по-видимому, в настоящее время не имеет доступа к какому-либо счету, будь то лично или по доверенности.

Важно отметить, что и другие факторы, кроме цены, могут приводить к значимой изоляции от услуг и видов деятельности. Респондентов с инвалидизирующими долговременными заболеваниями или инвалидностью спрашивали о сложностях, с которыми они сталкивались при оценке различных услуг. Почти каждый третий сообщил о значительных сложностях в использовании таких услуг, как посещение кинотеатров, музеев, магазинов и ресторанов, а у каждого шестого респондента были сложности с устройством в гостинице, страхованием, использованием услуг банков, строительных обществ и общественных телефонов (табл. 9).

3.3. Социальная исключенность как изоляция от социальных отношений

Программа обследования бедности и социальной исключенности предусматривает сбор информации о социальных отношениях и социальном участии. Изоляцию от социальных отношений можно рассматривать с разных позиций: как неучастие в общей социальной активности; изолированность; отсутствие поддержки; невовлеченность и уединенность.

3.3.1. Неучастие в различных формах социальной активности

Представление результатов по данному направлению начнем с описания степени вовлеченности населения в принятые в обществе формы социальной активности (табл. 12), выделяя долю тех, кто изолирован от участия в них из-за недостатка денежных средств. Подчеркнем, что не все из рассматриваемых видов социальной активности относятся к категории потребностей первой необходимости, однако они присутствуют в анализе, поскольку речь идет не о бедности, а о социальной исключенности.

Таблица 12. Вовлеченность респондентов в различные формы социальной активности

Виды социальной активности	Вовлечен	Не вовлечен, т. к. не желает	Не вовлечен, т. к. не может себе позволить
Посещение друзей или членов семьи в больнице	88	9	3
Визиты к друзьям или членам семьи	95	3	2
Празднования по особым случаям	96	2	2
Посещения школы, например, в день спортивного праздника	52	46	3
Посещение свадеб, похорон	94	3	3
Хобби или активный досуг	81	12	7
Доставка детей из школы	45	52	3
Приглашение друзей или членов семьи на обед/ужин	84	10	6
Отпуск вне дома раз в год	68	14	18
<i>Посещение мест богослужения</i>	<i>31</i>	<i>68</i>	<i>1</i>
<i>Вечерние развлечения вне дома раз в две недели</i>	<i>61</i>	<i>23</i>	<i>16</i>
<i>Билеты на автобус/поезд для посещения друзей/членов семьи один раз в квартал</i>	<i>30</i>	<i>55</i>	<i>18</i>
<i>Обед/ужин в ресторане/пабе один раз в месяц</i>	<i>60</i>	<i>21</i>	<i>19</i>
<i>Посещение паба раз в две недели</i>	<i>47</i>	<i>43</i>	<i>10</i>
<i>Отпуск за границей раз в год</i>	<i>48</i>	<i>25</i>	<i>28</i>

Примечание. Позиции, выделенные курсивом, не были отнесены к видам деятельности первой необходимости более чем 50% респондентов.

Только 62% населения могут позволить себе полный спектр социальной активности. Каждый десятый член выборки вследствие нехватки денег изолирован от участия в пяти или более видах социальной активности, 20% — от трех или более видов, и 27% — от двух или более. Больше всего сокращаются из-за недостатка денег такие виды активности, как отпуск, вечерние развлечения или ужин вне дома, однако 6% респондентов отметили, что не могли себе позволить пригласить друзей или членов семьи на обед/ужин, легкое угощение или вечеринку с напитками. 7% не могли себе позволить хобби или активный досуг. Пропорционально меньшее число было изолировано от таких видов социальной активности, как посещение членов семьи и друзей, даже если те находились в больнице, а также посещение свадеб и похорон.

Характеристики социально-демографического профиля респондентов, сталкивающихся с различной степенью исключенности из социальной активности из-за нехватки средств (табл. 13) указывают на то, что традиционно бедные группы отличаются более высоким уровнем исключенности из социальной активности. Так, среди безработных доля тех, кто не может себе позволить 5 и более видов социальной активности по причине от-

Таблица 13. Социально-демографический профиль респондентов в разрезе уровней исключенности из рассматриваемых видов социальной активности из-за нехватки средств, в % от численности социально-демографической группы

Характеристика респондентов	Отсутствие видов социальной активности из-за нехватки средств				
	1	2	3/4	5+	1 и более
<i>Возраст респондентов</i>					
16–34	13	9	11	16	49
35–54	10	4	11	10	36
55–64	9	4	9	7	29
65+	9	9	8	5	31
<i>Пол</i>					
Мужской	11	7	8	9	36
Женский	10	6	11	12	39
<i>Наличие длительного заболевания</i>					
Нет	12	7	9	9	37
Да	8	7	11	13	38
<i>Демографический тип домохозяйства</i>					
Один человек	10	6	10	10	35
Семейная пара	9	5	6	5	25
Домохозяйства с детьми	13	9	15	16	53
Прочие	11	6	9	12	38
<i>Наличие в домохозяйстве работников</i>					
Нет работающих членов	10	9	14	28	60
Работающие	11	6	9	8	35
Пенсионеры	8	8	9	6	32
<i>Экономический статус респондентов</i>					
Работающие	12	6	8	8	34
Безработные	6	6	21	32	65
Неактивные на рынке труда	9	8	12	12	40
Все респонденты	11	7	10	10	37

сутствия средств, в 3 раза выше, чем среди работающих. Аналогичное соотношение рисков высокой исключенности из социальной активности наблюдается при сравнении лиц, проживающих в безработных непенсионных домохозяйствах, и респондентов из домохозяйств с работающими членами или пенсионерами. Домохозяйства с детьми являются лидерами по невовлеченности в социальную активность. Среди наиболее молодой возрастной группы (16–34 лет) выше число тех, кто не участвует в двух или более видах активности.

Отсутствие денег — не единственный фактор, препятствующий респондентам участвовать в различных видах социальной активности, хотя

эту причину приводят чаще, чем прочие (47%⁵); второй наиболее частой причиной указывается отсутствие интереса (44%). Рейтинг более 10% наблюдается еще у трех факторов, препятствующих участию в социальной активности: отсутствие времени из-за необходимости ухода за детьми и иными членами семьи (18%); болезни и инвалидность (14%); отсутствие свободного времени из-за занятости на оплачиваемой работе (14%). С учетом последнего фактора следует проявлять осторожность в трактовке активности на рынке труда как простейшей причины социальной изоляции даже для лиц работоспособного возраста; очевидно, что этот вопрос требует дальнейшего исследования.

3.3.2. Изолированность от социальных контактов

Для исследования данной формы социальной исключенности респондентам задавался вопрос о том, как часто они виделись или разговаривали с членами семьи или друзьями вне собственного дома, включая личные контакты и общение по телефону. Из *табл. 14* следует, что более половины респондентов (59%) ежедневно видятся или общаются по крайней мере с одним членом семьи, не проживающим в данном домохозяйстве. Показатель ежедневных контактов выше для возрастной группы 55–64-летних, женщин, лиц, проживающих в непенсионных безработных домохозяйствах, и лиц, не занятых на оплачиваемой работе. Следует отметить, что лица из непенсионных безработных домохозяйств более часто контактируют с членами семьи, чем лица из домохозяйств, имеющих оплачиваемую работу. Большинство респондентов (91%) по крайней мере еженедельно контактируют с некоторыми членами семьи, не проживающими в данном домохозяйстве, и лишь 1% респондентов не имеют никаких контактов с членами семьи хотя бы несколько раз в год.

Более чем 1 из 4 респондентов (28%) не имеет друзей, с которыми поддерживает контакт ежедневно. Только 8% не имеют друзей, с которыми они поддерживают контакт по крайней мере еженедельно. Незначительное меньшинство (3%) не имеют контактов с друзьями даже несколько раз в год. Что касается ежедневных контактов с друзьями, 37% лиц старше 65 лет таких контактов не имеют, так же как 30% лиц в возрасте 35–64 лет и менее 20% самой молодой группы (в возрасте от 16 до 34 лет). 40% домохозяйств, состоящих из семейных пар, не поддерживают ежедневных контактов с друзьями, что можно соотнести с менее чем 25% для прочих типов домохозяйств. Как пенсионные, так и непенсионные безработные домохозяйства (64% и 69% соответственно) имеют меньшую вероятность

⁵ Респонденты могли указывать несколько факторов, препятствующих участию в социальной активности.

Таблица 14. Уровень социальных контактов респондентов с членами семьи и друзьями, в % от численности социально-демографических групп

Характеристика респондентов	Контакты с членами семьи и друзьями					
	Члены семьи		Друзья		Члены семьи/друзья	
	ежедневно	еженедельно	ежедневно	еженедельно	ежедневно	еженедельно
<i>Возраст респондентов</i>						
16–34	63	94	81	97	91	98
35–54	53	88	72	93	87	96
55–64	68	93	70	88	90	95
65+	58	90	63	90	82	97
<i>Пол</i>						
Мужской	51	89	68	91	85	96
Женский	67	93	76	94	90	98
<i>Наличие длительного заболевания</i>						
Нет	58	91	74	94	88	97
Да	61	92	69	90	87	97
<i>Демографический тип домохозяйства</i>						
Один человек	58	91	76	93	90	96
Семейная пара	59	93	60	88	81	97
Домохозяйство с детьми	59	90	79	96	92	97
Прочие	61	89	78	93	89	96
<i>Наличие в домохозяйстве работников</i>						
Нет работающих членов	71	94	69	90	89	97
Работающие члены	57	90	76	94	88	97
Пенсионеры	58	91	64	90	83	97
<i>Экономический статус респондентов</i>						
Работающие	56	90	75	94	88	96
Безработные	67	88	81	95	94	98
Неактивные на рынке труда	64	93	68	90	87	97
Все респонденты	59	91	72	92	87	97

ежедневно общаться с друзьями, чем работающие домохозяйства (76%), но безработные лица с большей вероятностью ежедневно встречаются с друзьями (81%), чем работающие лица (75%). Однако экономически неактивная группа имеет еще более низкий показатель (68%). Профиль респондентов, которые не поддерживают контактов с какими-либо друзьями хотя бы раз в неделю, аналогичен представленному выше для случая ежедневных контактов. Что касается контактов либо с членами семьи, либо с друзьями, то каждый восьмой респондент (13%) не имеет ни члена семьи, ни друга, проживающих вне данного домохозяйства, с кем данный респондент поддерживал бы контакт ежедневно. Только 3% не имели еженедельных контактов с членом семьи или другом, и 2% не имели подобных контактов хотя бы несколько раз в год. Группы, с наибольшей вероятностью не имеющие ежедневных контактов, — это лица старше 65 лет (18% в сравнении с 9% лиц из возрастной группы 16–34 года) и семейные пары (19% в сравнении с 10% по другим типам домохозяйств). Данные по уровню изолированности от контактов с друзьями или членами семьи не вскрывают различий между работающими лицами и экономически неактивными, хотя безработные имеют несколько большую вероятность осуществлять ежедневные контакты с членами семьи и друзьями. Лица, проживающие в безработных домохозяйствах, имеют меньшую вероятность отсутствия социальных контактов, чем лица из домохозяйств с оплачиваемой работой. Поэтому можно предположить, что безработица применительно к отдельным лицам и домохозяйствам не обязательно означает повышение социальной изоляции, трактуемой в этих терминах.

Приводимые респондентами причины того, что они не встречаются с семьей и друзьями более часто, также позволяют предположить, что одной из причин может быть наличие оплачиваемой работы. Среди наиболее часто называемых причин были также следующие: большие расстояния и нехватка времени из-за оплачиваемой работы.

3.3.3. Отсутствие включенности в сети межсемейной поддержки

Одним из индикаторов сложившихся социальных взаимоотношений и сетей является объем практической и эмоциональной поддержки, потенциально доступной индивидуумам в случае необходимости. Для понимания процессов, проистекающих в данной сфере, респондентам задавался вопрос, какую степень поддержки они ожидали бы в семи разных ситуациях, включая поддержку от членов домохозяйства, других членов семьи и друзей, а также любые иные виды поддержки. Четыре ситуации были связаны с практической поддержкой: помощь по дому, когда вы слегли в постель с гриппом; помощь в тяжелой работе по дому или в саду;

Таблица 15. Доля респондентов, имеющих потенциальную поддержку в каждой из семи ситуаций

Тип поддержки	«Никакой»/«Некоторая»	«Не очень большая»/ «Серьезная поддержка»
Уход за членами семьи	29	71
Помощь с проблемами, связанными с межличностными взаимоотношениями	23	77
Помощь с тяжелой работой по дому, в саду	13	87
Совет	13	87
Присмотр за личным имуществом в период отъезда	11	89
Общение в случае депрессии	11	89
Помощь по дому в случае заболевания респондента	9	91

помощь в уходе за детьми, стариками либо больными взрослыми; присмотр за домом или имуществом во время отъезда. Три ситуации были связаны с эмоциональной поддержкой: совет в отношении жизненно важного вопроса; возможность с кем-то поговорить в случае депрессии; возможность с кем-то поговорить о проблемах с супругом или партнером. Только чуть более половины (54%) респондентов получали (или ожидают получить) «некоторую» или «серьезную» поддержку во всех семи обозначенных ситуациях. 23% респондентов не имеют адекватной поддержки как минимум в 4 из 7 ситуаций. Около 10% не получают «некоторой» или «серьезной» поддержки ни в каких ситуациях либо получают только в одной ситуации. Из *таблицы 15* следует, что в каждой ситуации большинство респондентов полагает, что может иметь поддержку. Доля тех, кто не может получить поддержку, максимальна, когда речь идет о помощи при уходе за членами семьи, и минимальна в случае необходимости помощи респонденту в той ситуации, когда он лично заболел. К лидерам также следует отнести такую форму социальной исключенности, как изоляция от сетей межсемейного общения в случае проблем с межличностными взаимоотношениями.

В целом, мужчины обладают более слабыми сетями поддержки, чем женщины. Лица, имеющие работу, могут ожидать хорошую поддержку с большей вероятностью, чем безработные или лица, находящиеся вне рынка труда. Лица, проживающие в пенсионных и непенсионных безработных домохозяйствах, отмечают меньший уровень вовлеченности в сети поддержки. Однако лица из непенсионных безработных домохозяйств с меньшей вероятностью сообщают о низком уровне поддержки в сравнении с лицами из пенсионных или работающих домохозяйств. Необходимо подчеркнуть, что задаваемые вопросы относились к потенциально доступной помощи. Соответственно, они отражают впечатления получающих поддержку лиц и не являются простым критерием того, насколько эти лица реально имеют

поддержку, хотя респонденты, конечно же, также опираются на свой опыт получения или неполучения поддержки в конкретных ситуациях. Более высокие ожидания имеющих оплачиваемую работу лиц могут на практике подтверждаться не полностью.

3.3.4. Невовлеченность в формы гражданской активности как проявление социальной исключенности

Отсутствие гражданской вовлеченности многими экспертами рассматривается в качестве важного аспекта социальной изоляции. Какие результаты, характеризующие данную сферу жизнедеятельности британского общества, были получены в рамках Обследования бедности и социальной исключенности? Респондентов спрашивали о том, в каких из приведенного списка видах деятельности они участвовали за последние три года, а также были ли они в настоящее время активно вовлечены в деятельность какой-либо неправительственной организации из достаточно представительного списка (табл. 16).

В целом 17% вообще не занимались обозначенными видами гражданской активности в предыдущие три года. Единственными двумя видами деятельности, вовлекавшими более чем каждого третьего респондента, были участия в голосовании на местных и всеобщих выборах.

Рассмотрение текущего участия в различных видах гражданских организаций показало, что чуть менее 60% респондентов вовлечены в такую деятельность, при этом спортивные клубы охватывают самое высокое число респондентов — около 18% (табл. 17).

Объединяя участие в видах деятельности и организациях, представленных в табл. 16 и 17, можно видеть, что в целом 88% респондентов оказались тем или иным образом вовлеченными, и лишь 12% — изолированными от гражданской активности. Необходимо подчеркнуть, что в этой общей цифре большое значение имеют результаты участия в голосовании; если их исключить, то невовлеченными окажутся 30% респондентов. Результаты анализа показали, что различия в уровне и формах гражданской активности между разными социально-демографическими группами в целом весьма незначительны. Фактор отсутствия работы или проживания в безработном домохозяйстве несколько увеличивает исключенность из форм гражданской активности, хотя пенсионные домохозяйства более активно участвуют в голосовании.

Завершая обзор форм социальной исключенности на основе данных обследования БСИ, еще раз обратимся к основным результатам и расставим акценты в их понимании.

Ограничения в доступе к рынку труда. Необходимо проявлять осторожность в трактовке категорий неучастия в оплачиваемой работе

Таблица 16. Виды гражданской активности, в которых участвовали респонденты за последние три года, в % от численности респондентов

Активность	%
Голосовали на прошлых всеобщих выборах	73
Голосовали на прошлых местных выборах	65
Помогали в кампаниях по сбору средств	29
Убедили кого-либо (не члена семьи) голосовать	20
Излагали взгляды члену местного совета	16
Убедили кого-либо связаться с членом местного совета	16
Являлись сотрудником организации или клуба	14
Выступали с речью перед организованной группой лиц	11
Написали письмо в газету	5
Активно участвовали в политической кампании	3
Были кандидатами на должность государственного служащего	1
Ничего из перечисленного	17

Примечание. Допускались множественные ответы.

Таблица 17. Текущая активная вовлеченность в гражданские организации, % от численности респондентов

Тип группы	%
Спортивный клуб	18
Религиозное объединение или церковная организация	12
Любая иная группа или организация	11
Профсоюз	10
Социальный клуб либо клуб работающих мужчин	10
Ассоциации арендаторов, жильцов; Народная добровольная дружина	9
Добровольное оказание услуг	8
Объединение родителей или школьное объединение	6
Группа по охране окружающей среды	3
Другая гражданская группа или группа общины	3
Женская группа или организация	3
Политическая партия	2
Иная лоббистская группа	2
Женский институт или «Союз горожанок»	1
Ничего из вышеперечисленного	41
Не знаю	3

Примечание. Допускались множественные ответы.

или проживания в безработном домохозяйстве как составляющих социальной изоляции, поскольку 43% взрослых не имеют оплачиваемой работы; более чем один из трех человек проживает в домохозяйстве без оплачиваемой работы, где все взрослые являются либо пенсионерами, либо безработными непенсионерами. Однако изоляция от рынка труда остается важным фактором риска как в отношении изоляции от сферы услуг, так и в отношении некоторых аспектов изоляции от социальных отношений.

Ограничения в доступе к услугам. Только половина населения имеет доступ к полному спектру услуг. При этом отсутствие услуг (коллективная изоляция) является более серьезным барьером, чем их недоступность по цене (индивидуальная изоляция).

Исключенность из социальных отношений. Масштабы данного явления достаточно велики. Каждый десятый респондент оказался изолированным от 5 или более видов общепринятой социальной активности из-за отсутствия ресурсов, а каждый пятый — от 3 или более. Отсутствие времени из-за обязанностей по уходу за прочими членами семьи, оплачиваемая работа и нетрудоспособность также являются факторами изоляции населения от социально необходимой активности. Каждый 8-й респондент не имел ни члена семьи, ни друга вне семьи, с которым контактировал бы ежедневно. Экономическая неактивность и проживание в безработном домохозяйстве не обязательно повышают уровень социальной изоляции. В некоторых случаях они даже снижают его. Мужчины, проживающие в одиночку, имеют более высокий риск социальной изоляции. Более 10% респондентов имеют очень слабую личностную поддержку, которой могли бы воспользоваться в случае необходимости. Каждый 10-й респондент вообще не имеет гражданской вовлеченности.

Великобритания за последние годы стала более поляризованной страной, и рост бедности является коренной причиной многих социальных проблем, вызывающих озабоченность общественности. Английское общество обеспокоено последствиями депривации и связанным с ней отсутствием социальной справедливости. Сегодня страна находится на перепутье социального развития и перед необходимостью принятия эффективных мер, для того чтобы сначала остановить, а затем обратить вспять разрушительную структурную тенденцию, приводящую к повышению уровня бедности. Именно из этой проблемы проистекают все остальные — дезориентация, нестабильность, множественная депривация, конфликты, разграниченная лояльность и разграниченная активность. Возникают кардинальные вопросы в отношении перспектив социальной сплоченности и солидарности. Высокий уровень бедности и социальной изоляции оказывает негативное воздействие на состояние здоровья, образовательный статус, имеющиеся трудовые навыки участ-

ников изменяющегося рынка труда, на взаимоотношения внутри семьи, между этническими группами и в обществе в целом. Такую структурную проблему необходимо разрешать путем целенаправленной национальной стратегии. Достижение консенсуса между научными кругами для усовершенствования критериев измерения, разъяснение тяжести и причин этого явления с целью подбора адекватной политики и для того, чтобы показать, как может быть усилена роль общественных и частных услуг в поддержании жизни страны — вот ключевой шаг в достижении целей, поставленных правительством.

ЛИТЕРАТУРА

- Drever F., Fisher K., Brown J. et al.* Social inequalities: 2000 edition. — London: The Stationery Office, 2000.
- DSS (Department of Social Security). Opportunities for all: Tackling poverty and social exclusion. Cmd 4445. — London: The Stationery Office, 1999.
- DSS (Department of Social Security). Households below average income 1998/9. — London: Corporate Document Services, 2000.
- EEC. Final report from the Commission to the Council on the first programme of pilot schemes and studies to combat poverty. — Brussels: Commission of the European Communities, 1981.
- EEC. On specific community action to combat poverty (Council Decision of 19, December 1984). 1985.
- Gordon D.* Inequalities in income, wealth and standard of living // *C. Pantazis, D. Gordon (Eds.)*. Tackling inequalities: Where are we now and what can be done? — Bristol: The Policy Press, 2000.
- Gordon D., Pantazis C.* Breadline Britain in the 1990s. — Ashgate: Aldershot, 1997.
- Mack J., Lansley S.* Poor Britain. — London: Allen and Unwin, 1985.
- Marsh, A., Gordon D., Pantazis C. et al.* Home, sweet home? The impact of poor housing on health. — Bristol: The Policy Press, 1999.
- Middleton S., Ashworth K., Braithwaite I.* Small fortunes: Spending on children, childhood poverty and parental sacrifice. — York: Joseph Rowntree Foundation, 1997.
- UN. *The Copenhagen declaration and programme of action: World summit for social development 6–12 March 1995*. — New York: United Nations Department of Publications, 1995.

Т. ЛАРСЕН

МИФ ОБ «ОБЩЕСТВЕ РАБОТАЮЩИХ ВЗРОСЛЫХ»: НОВОЕ В ДИСКУРСЕ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В ЕВРОПЕЙСКИХ ГОСУДАРСТВАХ БЛАГОСОСТОЯНИЯ^{1, 2}

В европейских государствах благосостояния начиная с 1990-х гг. целью политики стало воплощение в жизнь идеи «общества работающих взрослых». В рамках программ по совмещению семьи и занятости (основанных на традиционном гендерном разделении труда) и программ, обеспечивающих мужчинам и женщинам равные возможности на рынке труда, была осуществлена попытка привлечь женщин на рынок труда. Однако идею общества работающих взрослых не удалось закрепить в общественном сознании, поскольку проводимая политика не поощряла партнеров в равной степени участвовать в материальном обеспечении семьи и ведении домашнего хозяйства. В результате разработчики реформ сегодня руководствуются преимущественно прежним дискурсом, оставляющим женщине роль второстепенного, не равного по значимости мужчине, работника.

Автор сначала кратко описывает характеристики женщин как работников и основные особенности моделей социальной политики в странах Европы. Рассмотрев современные версии теории дискурс-анализа, автор обращается к обсуждению недавних реформ в Испании, Германии, Швеции и Великобритании, где реализованы четыре различных режима социальной политики и по-разному трактуется вопрос о том, кто должен исполнять роль кормильца семьи.

¹ Larsen T.P. The Myth of an Adult Worker Society: New Policy Discourses in European Welfare States // Ideas and Welfare State Reform in Western Europe / P. Taylor-Gooby (Ed.) 2005. Перевод Е.Б. Головляничиной под науч. ред. О.В. Синявской. Перевод и публикация осуществлены с разрешения правообладателя (Palgrave macmillan). Palgrave не несет ответственности за возможные ошибки, допущенные в переводе. Печатается по: Ларсен Т. Миф об «обществе работающих взрослых»: новое в дискурсе социальной политики в европейских государствах благосостояния // SPERO. Социальная политика: экспертиза, рекомендации, обзоры. 2008. № 8. С. 159–180.

² Основой данной статьи послужили работы исследовательских коллективов Германии [Ф. Бознкер, А. Ауст, Г. Уоллман], Швеции и Финляндии [В. Тимонен, О. Кангас], Испании [А. Арриба, Л. Морено] и Великобритании [Т. Ларсен, П. Тейлор-Губи совместно с А. Дагерр], выполненные в рамках проекта ЕС «Реформа социальной политики и управление изменениями в обществе». Авторы благодарят Д. Льюиса за ценные комментарии к предыдущей версии статьи.

Начиная с 1990-х гг. целью политики европейских стран стало привлечение женщин на рынок труда. Считалось, что женщины, образующие скрытый резерв рабочей силы, способны занять новые рабочие места и тем самым ослабить напряженность, вызванную экономическим спадом, ростом безработицы, демографическими изменениями и ростом расходов на социальные нужды в европейских государствах благосостояния [Rees, 1998]. Для достижения поставленной цели потребовалось изменить принципы социальной политики, поскольку система социального обеспечения, гендерные отношения и политика на рынке труда опирались преимущественно на модель «мужчина — кормилец семьи» [Rees, 1988]. В данной статье рассматриваются недавние реформы в сфере социальной политики, нацеленные на повышение доли женщин среди наемных работников, и оценивается действенность этих мер применительно к поставленной цели — истинному гендерному равенству. Мы утверждаем, что правительства, стремясь привлечь женщин на рынок труда, придавали особое значение устранению противоречий между занятостью и семьей, тогда как реформы, обеспечивающие мужчинам и женщинам равные возможности на рынке труда и в домохозяйстве, оставались без внимания. Итогом такого пренебрежения стала неспособность правительств изменить представления о гендерных отношениях, бытовавшие в обществе и составлявшие основу социальной политики. Таким образом, идею общества работающих взрослых не удалось закрепить в общественном сознании, поскольку проводимая политика не поощряла партнеров в равной степени участвовать в материальном обеспечении семьи и ведении домашнего хозяйства. В результате разработчики реформ сегодня руководствуются преимущественно прежним дискурсом, оставляющим женщине роль второстепенного, не равного по значимости мужчине, работника.

Далее мы сначала кратко опишем характеристики женщин как рабочей силы и основные особенности моделей социальной политики [welfare settlements] в странах Европы, затем обсудим современные версии теории дискурса и перейдем к рассмотрению недавних реформ в Испании, Германии, Швеции и Великобритании, где реализованы четыре режима социальной политики и по-разному трактуется вопрос о том, кто должен исполнять роль кормильца семьи [Orloff, 2002].

ЖЕНЩИНА КАК РАБОТНИК И НАЦИОНАЛЬНЫЕ РЕЖИМЫ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

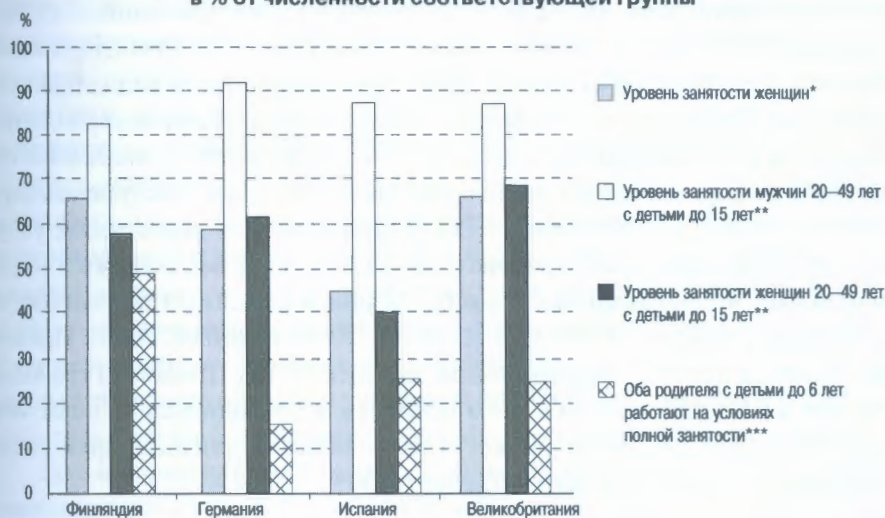
На протяжении последних десятилетий доля женщин на рынке труда заметно возросла: в 2003 г. она составила 56% среди наемных работников, что соответствует среднему ежегодному приросту более чем в 10 процентных

пунктов (п.п.) по странам ЕС по сравнению с 1970 г. [OECD, 1991]. Однако увеличение уровня занятости отражает только ее масштабы, но не качество: большинство женщин трудятся на малопривлекательных рабочих местах, зачастую на условиях частичной занятости, и их совокупный почасовой заработок в среднем на 16 п.п. ниже, чем у мужчин [Eurostat, 2003]. К тому же работа по дому остается обязанностью женщин, хотя характер их домашнего труда изменился и, как показывают недавние исследования установок, жители Европы стремятся к большему равенству партнеров в уходе за детьми и в повседневных домашних делах [European Value Study, 1999]. Женщины, в принципе, вдвое больше, чем мужчины, занимаются детьми [informal childcare], а в период воспитания ребенка именно женщины в первую очередь сокращают присутствие на рынке труда или даже покидают его [Eurostat, 2002]. В разных странах ЕС наличие детей так или иначе сказывается на участии женщин в оплачиваемой занятости, тогда как для мужчин наличие обязанностей по уходу за детьми никак не сказывается на профессиональной занятости.

В Скандинавских странах и во Франции женщины с детьми обычно работают на условиях полной занятости, в Великобритании и большинстве стран континентальной Европы — на условиях частичной занятости, в странах юга Европы значительная доля матерей остается вне рынка труда [OECD, 2001]. Возможно, причина кроется в различиях, связанных со степенью развитости сферы услуг по уходу за детьми и в объеме прав на эти услуги; впрочем, правительства этих стран попытались так или иначе скорректировать и поддержать новые формы распределения обязанностей в семье, реализуя масштабные программы в поддержку женщин [Esping-Andersen, 1999].

Проведение подобных реформ свидетельствует об отходе от традиционной модели «мужчина-кормилец и женщина-домохозяйка» [Orloff, 2002]. Существенные различия в процессе перехода к модели общества работающих взрослых связаны с национальными традициями, включая разную роль государства, а также иные культурный и политический контексты [Ellingsaeter, 1998]. Г. Эспин-Андерсен выделил три типа социальной политики в государствах всеобщего благосостояния: либеральный, консервативный и социал-демократический; возможно, в южно-европейских странах действует четвертый тип режима — в Италии, Испании, Португалии и Греции, поскольку там родственные связи прочнее, а система государственных учреждений в значительно большей степени, чем в континентальной Европе, ориентирована на семью [Esping-Andersen, 1999]. Исследователи называют модели социальной политики в странах континентальной и Южной Европы семейно-ориентированными, тогда как либеральный и скандинавский типы режимов классифицируются как внесемейные, поскольку выполнять работу по дому и ухаживать за домочадцами могут не только члены семьи и родственники, но и работники государственных учреждений либо коммерческих организаций [Esping-Andersen, 1999]. Сопоставив концепцию Г. Эспин-

Рисунок 1. Гендерные различия в занятости мужчин и женщин в возрасте 15–64 лет, в % от численности соответствующей группы



Источники: * — OECD, 2003, SS4; ** — Eurostat, 2002; таблицы A.20, A.21; *** — OECD, 2001; таблица 4.3.

Андерсена о четырех режимах социальной политики с приведенными выше эмпирическими данными, мы увидим, что в Германии, Испании, Великобритании и Швеции действуют четыре различных режима и по-разному решается вопрос о том, кто должен обеспечивать семью. Немецкая корпоративистская модель основана на идее взаимного обмена: мужчина работает, а женщина занимается хозяйством; объем предоставляемых государством услуг по уходу за детьми невелик, зато весьма значителен масштаб социальных трансфертов женщинам, покидающим рынок труда в связи с рождением ребенка; основу системы социального обеспечения в Испании составляют услуги, производимые в рамках семьи, что связано с относительной слабостью системы всеобщего благосостояния и силой родственно-семейных связей. Британская рыночно-ориентированная модель не предполагает значительного вмешательства государства в семейную жизнь и ограничивается целевой помощью бедным семьям и детям из неблагополучных семей, оставляя оказание услуг по уходу за детьми и домочадцами на долю рыночного и неформального секторов. Шведское государство всеобщего благосостояния, где в большинстве семей оба партнера работают, активно поддерживает семьи с детьми и уделяет значительное внимание вопросам гендерного равенства [Ghysels, 2003; Perrons, 1995].

Эти национальные различия в семейной политике Великобритании, Испании, Германии и Швеции могут быть причиной того, что в семьях с детьми сохраняются, хотя и в разной степени, традиционные роли мужчины-кормильца и женщины-домохозяйки. Как показывают последние исследования, во всех четырех странах отцы берут отпуск по уходу за

ребенком гораздо реже, чем матери. Однако в Швеции правом на отпуск по уходу за ребенком воспользовались 42% отцов, в Великобритании — намного меньше (24%), а в Германии — менее 1,5% отцов [Riksförsäkringsverket, 2003; Eironline, 1998; DTI & DFEE, 2000]. Многие родители видят причину сохранения традиционных гендерных ролей в отсутствии материальных стимулов и ограниченности прав на отпуск по отцовству, в опасениях отцов ухудшить отношения с работодателями, негативно настроенными к предоставлению тем отпусков по уходу за ребенком, в дороговизне услуг по уходу за детьми, вследствие чего мать остается дома, а также в индивидуальных представлениях о распределении семейных обязанностей [Sundstrom, Duvander, 1999; DTI & DFEE, 2000; Bothfeld, 2003]. Прежде чем пытаться понять, обращались ли правительства Швеции, Германии, Испании и Великобритании к этим вопросам и проводилась ли политика, способствующая созданию общества работающих взрослых, представим теоретическую рамку нашего исследования.

СМЕНА ДИСКУРСОВ В НАЦИОНАЛЬНЫХ СОЦИАЛЬНЫХ ПОЛИТИКАХ

Изучение процессов разработки и реализации политики на основе теории дискурса предполагает, что основное внимание, в отличие от институционального подхода и теории рационального выбора, уделяется «роли значимых социальных практик и представлений в политической жизни» [Howarth, 1995]. Дискурс-анализ основан на допущении о важности когнитивной и нормативной составляющих в представлениях разработчиков социальной политики, что позволяет объяснять, как происходит смена политического курса: социальные конструкции со временем изменяются, отчасти в ходе взаимодействия политиков с другими людьми, а отчасти в процессе социального обучения [Surel, 2002].

Политический дискурс определяется как «то, что политические деятели говорят друг другу и населению, разрабатывая политическую программу и добиваясь ее принятия» [Schmidt, 2002]. Результаты политики зависят от лежащего в ее основе дискурса или парадигмы, ведь именно дискурс задает тон в обсуждении государственной политики, поскольку увязывает общие предпочтения и мнения участников процесса о главных задачах политики, ее принципах и нормах, об используемых методах и инструментах с тем, каковы цели и ориентиры конкретных мер этой политики [Schmidt, 2002; Surel, 2002; Hall, 1993].

Проведение государственной политики можно рассматривать как процесс социального обучения под влиянием интересов, мнений и представлений участников, действующих в определенных институциональных

рамках, включая прошлые решения и правила политической игры [Hall, 1993; Surel, 2002]. Введение новых политических программ, нацеленных на привлечение женщин на рынок труда, оказалось чрезвычайно трудной задачей, поскольку лица, ответственные за проведение государственной политики, полагаются преимущественно на существующие решения и процедуры и не учитывают перемены в обществе и экономике [Hall, 1993]. В результате успех правительства в увеличении доли женщин среди занятых определялся тем, насколько удалось убедить ключевых субъектов политики в необходимости вмешательства и в эффективности предлагаемых мер, а также тем, насколько само правительство и население уверены, что предложенная политика позволяет решать реальные проблемы в соответствии с национальными ценностями [Schmidt, 2002]. Национальные ценности следует понимать здесь как установки политических деятелей и населения относительно того, кто должен работать, а кто вести домашнее хозяйство.

Целью политического дискурса является выдвижение теоретических и нормативных аргументов, обосновывающих и легитимизирующих политическую программу государства [Schmidt, 2002]. Таким образом, дискурс политики выполняет и когнитивную, и нормативную функции, что соответствует двум сферам политики. Когнитивная функция состоит в обосновании программы политики (указывает на основные проблемы, предлагает эффективные решения существующих и возможных в будущем проблем, определяет используемые методы и инструменты). Нормативная функция состоит в определении целей и ориентиров политики, а также в легитимизации политической программы: подтверждает приемлемость политики в плане следования национальным ценностям или их изменения [Schmidt, 2002]. Приложение идей В. Шмидт к государственной политике по привлечению женщин на рынок труда позволяет выделить два типа программ с различными когнитивной и нормативной составляющими. В первом случае проводится преимущественно когнитивно ориентированная политика, упрощающая женщинам, и особенно женщинам с детьми, совмещение работы и семейной жизни и нацеленная на повышение производительности труда, обеспечение роста и конкурентоспособности экономики за счет привлечения женщин на рынок труда. Во втором случае проводится политика равных возможностей, поощряющая и женщин, и мужчин совмещать занятость и работу по дому; ее целью является достижение социальной справедливости. Эта программа — попытка изменить идеологические представления политиков и населения и перейти от модели «мужчина — кормилец семьи, женщина — домохозяйка» к обществу работающих взрослых, где мужчина и женщина рассматриваются в равной степени и как работники, и как ведущие домашнее хозяйство.

Умение политиков провести в жизнь каждую из этих программ определяет степень приближения национального политического дискурса к идее

общества работающих взрослых. В этой связи комментаторы выделяют три вида изменений в политическом дискурсе: изменение первого порядка — обновление действующей программы социальной политики за счет смены используемых инструментов; изменение второго порядка — пересмотр программы, предполагающий смену инструментов и целей политики; изменение третьего порядка — радикальная смена инструментов, целей и идеологической подоплеку политики [Schmidt, 2002; Hall, 1993]. Радикальная смена политического дискурса возможна лишь в случае трансформации присущих данному обществу ценностей, поскольку в противном случае реализация политической программы будет способствовать воспроизводству существующего дискурса, в данном случае — модели «мужчина обеспечивает семью» [Schmidt, 2002]. О подобной трансформации свидетельствует отказ политиков от идеального типа «мужчины-кормильца» в пользу представления о семье, где оба партнера работают, а сама политика способствует равному участию мужчин и женщин в оплачиваемой занятости и работе по дому. Если же представления политиков не изменились и проводимая ими политика не нацелена на достижение гендерного равенства, то реформы приведут лишь к изменениям первого и второго порядков, а также будут способствовать воспроизводству традиционного дискурса «мужчина-кормилец» вместо того, чтобы поддержать формирование общества работающих взрослых.

В следующих разделах мы сначала кратко рассмотрим, каким образом национальные правительства обосновывают необходимость реформ и каковы их конечные политические цели, а затем проанализируем политику Испании, Швеции, Германии и Великобритании в двух ракурсах: применительно к программе совмещения занятости и семейной жизни и к политике равных возможностей.

НЕДАВНИЕ РЕФОРМЫ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В РЯДЕ СТРАН

В конце 1980-х — начале 1990-х гг. европейские государства всеобщего благосостояния столкнулись с общими проблемами: экономический спад, рост безработицы, демографические изменения и рост расходов на социальные нужды [Pierson, 2001]. В ЕС в целом и на уровне отдельных стран в качестве одного из возможных решений данных проблем рассматривалось повышение уровня занятости женщин [COM94 [333final], секция V, COM [93]551; Rees, 1998]. В ходе Лиссабонского саммита Евросоюза в 2000 г. правительства стран — членов ЕС, исходя из потребностей экономики, наметили общий ориентир социальной политики [Presidency Conclusions, 2000], суть которого в обеспечении к 2010 г. 60% женщин рабочими местами.

В рамках реализации этих решений в последние годы правительства стран — членов ЕС осуществили множество политических программ по облегчению доступа женщин к оплачиваемой занятости. В программу реформ, задачей которых является облегчение совмещения работы и семейной жизни, вошли различные мероприятия по следующим направлениям: предоставление прав на отпуск по уходу за ребенком, развитие гибких форм занятости, социальные трансферты семьям с детьми и развитие государственных дошкольных учреждений. Программа равных возможностей объединяет разнообразные политические инициативы, начиная с законодательного оформления равноправия мужчин и женщин (в частности право на равную оплату труда) и политики поддерживающих мер³ и заканчивая применением так называемого комплексного гендерного подхода⁴ с целью устранения гендерной сегрегации. Однако на практике эти мероприятия порой противоречили друг другу, и лишь часть из них имела целью привлечь женщин на рынок труда. Более того, некоторые реформы оказали противоположный эффект, что заставляет усомниться в том, была ли вообще поставлена цель повысить уровень занятости женщин. В табл. 1 приведены характеристики недавних реформ в Великобритании, Швеции, Испании и Германии, а также оценено воздействие, которое они оказали на занятость женщин с детьми.

Таким образом, представления о женщине как работнице и как домохозяйке имеют различный вес в каждой из четырех стран. Как было показано, политика властей Швеции явно направлена на рассмотрение женщин в основном как работников, а в Испании, Германии и Великобритании содержание реформ остается весьма двусмысленным. В Германии реформы по гармонизации работы и семейной жизни в целом понизили готовность женщин с детьми работать, в Испании и Великобритании женщины одновременно рассматривались и как домохозяйки, и как работницы (за исключением недавних реформ системы дошкольных учреждений). Напротив, политика равных возможностей поощряла выход женщин на рынок труда в Испании, Швеции и отчасти в Германии, а вот в Великобритании отказ

³ Поддерживающие, или позитивные, меры, или действия [positive action measures], — специальные временные программы, направленные на компенсацию негативных последствий неравенства определенных групп населения и на достижение фактического равенства возможностей. Принятие таких мер, направленных на определенную группу, связано с тем, что законодательный запрет каких-либо дискриминационных норм не привел к отказу от них на практике [<http://www.gender.ru>]. — Прим. пер.

⁴ Комплексный гендерный подход или комплексный подход к проблеме равенства между мужчинами и женщинами [gender mainstreaming] — социальная стратегия, определяемая как систематическая интеграция приоритетов и потребностей женщин и мужчин в программы по социальной политике. Она предполагает оценку последствий для мужчин и женщин любого планируемого действия (изменения в законодательстве, новые программы и политики) во всех сферах и на всех уровнях, а также разработку и проведение специальной социальной политики для достижения равенства, мониторинг с оценкой ее эффективности [<http://www.gender.ru>; http://en.wikipedia.org/wiki/Gender_mainstreaming]. — Прим. пер. и ред.

Таблица 1. Реформы в сфере семьи и занятости в Германии, Швеции, Испании и Великобритании и их воздействие на занятость женщин

Характеристики	Представления о роли женщин в рамках данной политики			
	Германия	Швеция	Испания	Великобритания
<i>Политика согласования работы и семейной жизни</i>				
Отпуск по уходу за ребенком/гибкий график работы	Домохозяйка	Домохозяйка/работница	Работница/домохозяйка	Работница/домохозяйка
Социальные трансферты	Домохозяйка	Работница	Домохозяйка/работница	Работница/домохозяйка
Система дошкольных учреждений	Работница	Работница	Работница	Работница
<i>Политика равных возможностей</i>				
Устранение различий в оплате труда	Домохозяйка	Работница	Работница	Домохозяйка
Комплексный гендерный подход	Работница	Работница	Работница	Домохозяйка
Устранение гендерной сегрегации	Работница	Работница	Работница	Домохозяйка

от проведения этой политики закрепил традиционную модель «мужчина-кормилец». Возникает вопрос, в какой степени политика каждой из стран (в частности действия в рамках двух вышеназванных политических программ) указывает на переход к модели общества работающих взрослых.

ПРОГРАММА 1: РЕФОРМЫ В ОБЛАСТИ СЕМЬИ И ЗАНЯТОСТИ

Совокупность реформ по согласованию работы и семейной жизни включает предоставление права на отпуск по уходу за ребенком, права гибкой занятости, социальные трансферты семьям с детьми и совершенствование услуг по уходу за детьми.

Отпуск по уходу за ребенком и гибкая занятость

В соответствии с директивами ЕС о предоставлении отпуска по уходу за ребенком (1996), декретного отпуска (1992) и праве на частичную занятость (1998) во всех четырех странах отцы и матери получили право на отпуск по уходу за ребенком, возможность брать свободные дни для ухода за заболевшим ребенком, а также право перейти на неполный рабочий день. В ходе недавних реформ был законодательно оформлен гибкий график работы, расширены права на отпуск по уходу за ребенком и его продолжительность. Наиболее радикальными оказались реформы в Великобритании и Испании, впервые установивших право обоих родителей на отпуск по уходу за ребенком и на гибкий график. В Швеции и Германии родители уже широко пользовались этим правом, и поэтому итоги реформ оказались

скромнее. Тем не менее сохранились существенные различия между европейскими странами в объеме прав родителей; характер этих прав часто соответствует типу государства всеобщего благосостояния, сложившемуся в данной стране. Следуя скандинавской модели, правительство Швеции наделяет весьма широкий круг лиц правом на оплачиваемый отпуск и гибкий график работы, что делает шведскую систему наиболее масштабной и универсальной. В Германии, несмотря на расширение прав отцов на отпуск по уходу за ребенком, новые реформы по-прежнему проводятся в рамках модели «мужчина обеспечивает семью»: до сих пор нет закона о праве отцов на такой отпуск, и в финансовом отношении брать отцовский отпуск все еще невыгодно [Bothfeld, 2003]. В Испании и Великобритании реформы, ненамного улучшившие положение дел, сочетают элементы либерального и патерналистского (так называемого южно-европейского) подходов: права отцов на отпуск по уходу за ребенком ограничены, и такой отпуск по-прежнему не оплачивается [DTI/Treasury, 2003; Eironline 2003a].

Внимание к правам отцов — относительно новое явление во всех четырех странах. Если ранее правом на отпуск в связи с рождением ребенка и уходом за ним наделялись только матери, то теперь аналогичные права предоставляются отцам, что указывает на приближение национальных дискурсов к модели общества работающих взрослых. И все же система отпусков по уходу за ребенком по-прежнему ориентирована преимущественно на женщин. Отпуск для отцов либо вообще не предоставляется, либо ограничен сроком от двух дней до двух месяцев, что разительно отличается от гораздо более продолжительных отпусков для матерей. Более того, во всех четырех странах отцовский отпуск по уходу за ребенком зачастую незначительно оплачивается или не оплачивается совсем. В результате в период воспитания детей семьям невыгодно равное разделение обязанностей по обеспечению семьи и ведению домашнего хозяйства, поскольку заработок отцов обычно гораздо больше, чем у матерей [Siim, 1992; Eurostat, 2003]. Неспособность правительств настоять на равенстве прав мужчин и женщин и усилить материальные стимулы к равному разделению обязанностей означает, что они в своей политике скорее руководствуются идеей «мужчина обеспечивает семью, женщина ведет домашнее хозяйство», нежели идеалами общества работающих взрослых. Традиционные представления преобладают и в публичных дискуссиях, хотя здесь можно заметить некоторые изменения.

Полемика вокруг социальной политики в Швеции свидетельствует о приближении к идеалу общества работающих взрослых. В начале 1970-х гг. только феминистически настроенные представители социал-демократической партии выступали за предоставление отцам права на отпуск по уходу за ребенком; сегодня с этим согласны большинство участников политического процесса [Leira, 2000]. Впрочем, эта поддержка весьма сомнительна в свете того, что лишь немногие работники воспользовались

СЕМЕЙНАЯ ПОЛИТИКА

правом на отцовский отпуск. Большинство политических партий, работодателей и профсоюзов признают необходимость политик, поощряющих более активное участие отцов в воспитании детей для повышения занятости женщин, но относительно конкретных методов возникают разногласия [Jönsson, 2002; Интервью: социал-демократическая партия, весна 2003]. Поскольку в рамках существующей системы у отцов нет достаточных финансовых стимулов брать отпуск по уходу за ребенком, социал-демократическое правительство недавно предложило поднять минимальный уровень оплаты отпусков [Интервью: Шведская конфедерация профессиональных работодателей; Timonen, 2003]. Однако работодатели [в лице Конфедерации шведских предпринимателей] вполне могут отказаться выполнять это распоряжение, поскольку в таком случае им придется увеличить и оплату отпусков по болезни [Timonen, 2003]. Характер политических дискуссий указывает на приближение к модели общества работающих взрослых, но представления работодателей во многом остаются прежними. Как показали недавние исследования, далеко не все работодатели признают за своими работниками-мужчинами право на отпуск по уходу за ребенком [Sundstrom, Duvander, 1999]. Таким образом, шведскому правительству в целом удалось изменить представления основных игроков в обществе, однако экономические ограничения, особенно нежелание работодателей нести дополнительные расходы, могут стать препятствием на пути к обществу работающих взрослых.

В Великобритании сопротивление работодателей стало основной причиной того, что продолжительность декретного отпуска после увеличения составила лишь 26 недель после родов, отпуск для отцов ограничен двумя неделями, отпуск по уходу за ребенком по-прежнему не оплачивается, а гибкий график предоставляется только по просьбе работника. При этом общественные организации, профсоюзы, лейбористское правительство и либерально-демократическая партия продолжают настаивать на расширении прав работников с детьми [Интервью: Министерство торговли и промышленности, март 2003; Британский конгресс тред-юнионов, март 2003; Комиссия по равным возможностям, февраль 2003; Standing Committee on Delegated Legislation, 2/12-1999]. Особенное нежелание работодателей расширять права отцов обусловлено не только повышением издержек и бумажной волокитой, но и их традиционными представлениями о роли мужчин и женщин: «Работодатели меньше противились удлинению декретного отпуска для матерей, чем расширению прав [работников] на отпуск по уходу за ребенком... некоторые работодатели не верят в то, что отцы могут захотеть остаться дома и присматривать за детьми... Эта инициатива [отпуск по уходу за ребенком для отцов] вызвала большее сопротивление работодателей, чем любая другая» [Интервью: Комиссия по равным возможностям, февраль 2003].

Хотя ход общественных дискуссий в Великобритании свидетельствует о некоторых изменениях, традиционный образ мыслей характерен не только

для работодателей. Представители партии консерваторов тоже полагают, что уход за детьми является частным делом работников и что любое расширение прав на отпуск по уходу за ребенком увеличит бюрократическую нагрузку на малые предприятия, затруднив экономический рост [Standing Committee on Delegated Legislation, 2/12-1999]. Политическое устройство правительства позволило лейбористам не учитывать мнение парламентской оппозиции, но мажоритарная система заставляет считаться с возможностью работодателей использовать право вето.

Сходная ситуация сложилась в Германии, где правительство было вынуждено прислушаться к мнению работодателей, которые также встали в оппозицию реформам. Чтобы обеспечить поддержку реформ по расширению прав на отпуск по уходу за ребенком, правительству пришлось идти на уступки по другим вопросам социальной политики; позже в ходе бурных дебатов профсоюзы и женские организации поддержали предложение правительства о предоставлении права на частичную занятость [Aust, 2003]. Хотя в Германии позиция работодателей имеет принципиальное значение в политическом процессе, но, учитывая устройство политической системы, не менее важно получить согласие парламентской оппозиции, особенно Христианско-демократической партии (ХДП). Коалиционное правительство красно-зеленых не имеет большинства во второй палате парламента, и поэтому для проведения политических реформ необходима поддержка ХДП. Коалиционному правительству удалось заручиться поддержкой ХДП в связи с реформой отпусков по уходу за ребенком, предполагавшей лишь незначительные изменения существующей системы и изначально нацеленной на поддержание модели «мужчина обеспечивает семью» [Интервью: ХДП, сентябрь 2003]. Как отмечено в большинстве интервью, положение с правами на отпуск по уходу за ребенком не улучшилось потому, что интересы женщин были недостаточно представлены в парламенте и в профсоюзах — за право обоих родителей на отпуск по уходу за ребенком в основном выступали женские организации [Интервью: ХДП, сентябрь 2003; СДПГ, июль 2003; Министерство по вопросам семьи, пожилых, женщин и молодежи, июнь 2003]. В целом ХДП и правительство красно-зеленых по-прежнему действуют в рамках традиционных гендерных представлений⁵, впрочем, в последнее время ситуация в ХДП постепенно изменяется. Новая позиция партии предполагает отказ от традиционных представлений о гендерных ролях, что сближает ХДП с коалиционным правительством Г. Шредера. В правительстве полагают, что правом на отпуск по уходу за ребенком следует наделить обоих родителей, и признают значимость материальных стимулов в программе действий по привлечению женщин на рынок труда [Интервью: ХДП, сентябрь 2003; СДПГ, июль 2003].

⁵ Статья написана до выборов в Бундестаг в 2006 г., по итогам которых было сформировано коалиционное правительство ХДП и СДПГ в главе с А. Меркель.

В Испании объединение работодателей (Испанская конфедерация предпринимательских организаций) тоже сыграло существенную роль в политическом процессе. Профсоюзы («Рабочие комиссии» и «Всеобщий союз трудящихся») предложили расширить права на оплачиваемый отпуск по семейным обстоятельствам, в том числе ввести 4-недельный отпуск по отцовству, аналогичный предоставляемому матерям, однако работодатели не приняли это предложение. Они утверждали, что подобные меры являются прерогативой работодателя, а их навязывание может привести к дискриминации женщин-работниц. Идя на поводу у работодателей, правительство, а затем и политические партии одобрили новую систему отпусков по уходу за ребенком в 1999 г. [Eironline, 2003a]. И хотя работодатели продолжают сопротивляться, другие участники политического процесса пересмотрели свою позицию. В последнее время социалистическая партия и профсоюзные организации признали необходимость расширять права отцов. Социалисты трижды выступали в парламенте с проектом закона об отпуске по отцовству, но обладающее большинством в парламенте правительство Народной партии Испании каждый раз отвергало предложение [Salido, 2002]. Таким образом, многие политические игроки по-прежнему придерживаются идеала семьи с одним кормильцем. При этом причиной провала политики расширения прав на родительский отпуск стало недостаточное представительство интересов женщин в политических партиях и профсоюзах [Eironline, 2003c; International Reform Monitor, 2003].

Наше исследование показало, что в этой сфере произошли изменения первого и второго порядка: созданы новые инструменты социальной политики и поставлена цель по привлечению женщин на рынок труда. Тем не менее правительства рассматриваемых стран не сумели изменить общественный идеал «мужчина-кормилец», вследствие этого политики всех четырех стран вынуждены уделять больше внимания правам мужчин и созданию материальных стимулов, поощряющих пользоваться этими правами. Вместе с тем характер реформ в данных странах показывает, что изменений третьего порядка не произошло, и переход к новому дискурсу «общества работающих взрослых» не состоялся. Исследование также показало, что в ряде случаев работодатели сумели навязать свою волю правительству, заставив его отказаться от проведения реформ, хотя особенности политического устройства данных стран позволили правительствам в той или иной степени пренебречь противодействием со стороны парламентской оппозиции.

Социальные трансферты

Социальные трансферты — еще один способ помочь людям совмещать работу и выполнение обязанностей по уходу за членами семьи. Сюда входят разнообразные налоговые вычеты и пособия, облегчающие совмещение

работы и семейной жизни. Недавние реформы в Великобритании, Швеции, Испании и Германии были специально ориентированы на адресную поддержку менее обеспеченных семей, в основном с помощью методов, основанных на проверке нуждаемости. Однако существуют важные различия в том, как именно правительства оказывали помощь, нацеленную на повышение занятости женщин. В Швеции и Германии реформы проводились в рамках скандинавской и консервативной моделей: основное внимание уделялось совершенствованию системы социальных выплат — расширению числа получателей семейных и детских пособий и увеличению размеров выплат. Напротив, основной целью реформ в Великобритании и Испании стала адресная помощь семьям, где оба родителя работают — предоставление налоговых вычетов по итогам проверки нуждаемости, а не социальных пособий. Таким образом, в этих странах государственная помощь дополняла, но не замещала другие источники существования семей с детьми, что характерно для либеральной и южно-европейской, или патерналистской, моделей.

Ход реформ в Испании, Великобритании и Швеции свидетельствует об изменениях в этих странах политического дискурса. Основной целью реформ стало создание финансовых стимулов, побуждающих женщин, и в частности женщин с детьми, искать оплачиваемую работу. Однако проведенная в Великобритании реформа системы учета налогов удерживает малоквалифицированных женщин, проживающих вместе с партнером, от выхода на рынок труда, и семьи оказываются в ловушке: доходов от занятости оказывается недостаточно, чтобы возместить потерю права на получение пособий [Millar, 2004; Интервью: эксперт по вопросам семьи в Великобритании, март 2003]. Поэтому реформы в Великобритании противоречивы: хотя их целью было привлечение на рынок труда женщин, в частности матерей-одиночек, они косвенно способствовали укреплению традиционной модели «мужчина обеспечивает семью». Эта критика применима и к реформам в Германии, где недавнее увеличение пособий многодетным семьям стало косвенной причиной того, что женщины остаются дома и не ищут работу [Интервью: ХДП, сентябрь 2003; СДПГ, июль 2003]. Эти реформы свидетельствуют о том, что представления участников политического процесса, особенно в Германии и Великобритании, остаются прежними, поскольку они продолжают проводить политику, закрепляющую модель «мужчина обеспечивает семью». Предшествовавшие реформам политические дискуссии говорят о том же, хотя отмечается и некоторый сдвиг в сторону модели общества работающих взрослых.

В Германии повышение пособий семьям с детьми вызвало немало дискуссий. Представители женского движения [«Германский женский совет» — Deutsche Frauenrat] и феминистки в парламенте выступали против повышения в основном потому, что получающие пособие женщины могут утратить

стимул к поиску работы [Интервью: ХДП, сентябрь 2003; СДПГ, июль 2003; Министерство по делам женщин, семьи и молодежи, июнь 2003]. Напротив, представители ХДП и коалиционного правительства приветствовали повышение пособий семьям с детьми, так как безработные в своих требованиях социальной помощи больше не могли апеллировать к необходимости содержать детей [Интервью: СДПГ, июль 2003; ХДП, июль 2003]. Эти противоречия усугубляются тем, что в ходе реформ каждая политическая партия преследовала свои цели. Задача коалиционного правительства состояла в том, чтобы привязать получение пособий на детей к оплачиваемой занятости и сделать получение таких пособий правом занятого населения, тогда как представители ХДП стремились создать возможности для домашнего воспитания детей и тем самым сократить расходы на систему дошкольных учреждений [Morgan, Zippel, 2003]. В результате, очевидно, что реальной целью реформ стало не привлечение женщин на рынок труда, а сокращение численности получателей пособий по безработице, и отчасти закрепление традиционных гендерных ролей.

Реформы системы социальных трансфертов в Великобритании также подвергались критике. Эксперты по семейным вопросам утверждали, что реформы могут создать ловушку пособий и оттолкнуть малоквалифицированных женщин, живущих с партнером, от выхода на рынок труда. В ответ лейбористское правительство предложило предоставить семьям, где оба партнера работают, право на особый налоговый вычет в размере 2500 ф.с., но эта мера лишь в незначительной степени усилила экономические стимулы для женщины искать работу [Интервью: эксперт по вопросам системы налоговых скидок в Великобритании, март 2003]. Несмотря на критику и заявления о необходимости доработки, профсоюзы, женские организации и объединения работодателей одобрили новую систему налоговых скидок как мощный стимул к выходу женщин на рынок труда [Women's Budget Group, 2000, 2001; CBI, 2001; TUC, 16/11-2001]. Однако партии либерал-демократов и консерваторов были настроены весьма скептически. Либерал-демократы требовали упростить систему предоставления налоговых скидок, поскольку опасались, что она слишком сложна и может отпугнуть потенциальных клиентов [Liberal Democrats, 2001]. Консерваторов не устраивало то, что пособия на детей выплачивались только работающим родителям. Вместо этого они предложили ввести новое супружеское пособие для семей с детьми, позволяющее одному из родителей оставаться дома и воспитывать детей [Willets, 2001]. И хотя устройство политической системы позволило правительству лейбористов оставить без внимания доводы оппозиции, существование подобных разногласий свидетельствует о том, что далеко не все ключевые участники политического процесса являются приверженцами идеи общества работающих взрослых.

В Швеции привязка социальных трансфертов к оплачиваемой занятости также вызвала разногласия. Представители христианско-демократической

и правых партий одобряли проведение политики, позволяющей родителям, особенно матерям, оставаться дома и заниматься детьми. Против подобной политики выступили социал-демократы при активной поддержке профсоюзов и женских организаций, полагающие, что она закрепляет традиционные гендерные роли и исключает женщин из оплачиваемой занятости [Hiilamo, Kangas, 2003]. Однако в начале 1970-х гг. позиция социал-демократов была не столь однозначна. Хотя социал-демократы официально выступали против подобной политики, тогда среди членов партии были и ее сторонники [Hiilamo, Kangas, 2003]. Таким образом, представления социал-демократов изменились; еще одним свидетельством является то, что, придя к власти в 1995 г., социал-демократическое правительство отменило так называемое пособие домохозяйкам, введенное правительством центристов и правых в 1994 г. [Leira, 2002]. При этом правительство социал-демократов не смогло изменить представления всех остальных участников политического процесса, некоторые партии по-прежнему одобряют предоставление пособий неработающим матерям, косвенно поддерживая традиционные гендерные роли.

Новые социальные трансферты, введенные в 2003 г. в Испании в ходе реформы личного подоходного налога, также стали предметом бурного обсуждения. Особенно много спорили о том, удалось ли реформаторам усилить стимулы малообеспеченных семей к выходу на рынок труда [Eironline, 2003b]. Политические партии также предлагали свои проекты реформ в поддержку семьи, предполагающих повышение пособий на детей и тем самым позволяющих родителям, особенно матерям, совмещать работу и семейную жизнь. В предвыборном манифесте социалистической партии женщинам, родившим первенца, была обещана разовая выплата в размере 3000 евро; действующее правительство Народной партии согласилось выплачивать 1200 евро по случаю рождения третьего ребенка [Casels, 2002]. Эти политические инициативы ознаменовали наступление нового этапа в политике Испании, хотя до сих пор не ясно, что было их целью — вовлечение женщин на рынок труда или повышение рождаемости [Moreno, 2004].

Разнообразие реформ системы социальных трансфертов свидетельствует об изменениях первого порядка: разработаны новые инструменты социальной политики, позволяющие матерям совмещать работу и семейную жизнь. Однако в проводимой политике остается много неясного, в частности, реформы, формально направленные на совмещение работы и семейной жизни, в Великобритании и Германии ослабили стимулы матерей к поиску работы. Таким образом, целью реформ не всегда было привлечение женщин на рынок труда. По сути, реформы в Испании, Великобритании и Германии преследовали иные цели: повышение рождаемости, уменьшение безработицы и сокращение числа семей, где никто не работает. Изменения второго порядка отмечены только в Швеции. Кроме того, часть политиков по-прежнему считают необходимым выплачивать пособия неработающим

женщинам с детьми, что указывает на сохранение у них сильных традиционных представлений. И все же, невзирая на сопротивление отдельных политических сил, новые меры социальной политики претворяются в жизнь. Мажоритарная система Великобритании позволила правительству не опасаться оппозиции парламента, а правительство Швеции, опираясь на социал-демократическое большинство в парламенте, справилось с сопротивлением центристов и правых партий [Taylor-Gooby, 200; Timonen, 2001]. Успех реформ в Испании связан с тем, что испанские политики склонны к компромиссным решениям, а правительство правой Народной партии обладает большинством в парламенте; в Германии реформы стали возможны благодаря тому, что правительству удалось привлечь на свою сторону оппозиционную ХДП [Moreno, 2001; Aust, Bönker, 2004].

Реформа системы дошкольных учреждений

Предоставление институционализированных услуг по уходу за ребенком становится все более актуальной темой в политической повестке дня Германии, Швеции и Великобритании, тогда как в Испании подобные услуги не привлекли особого внимания политиков. Впрочем, под давлением общества даже они начинают осознавать значимость этой задачи: правительство Испании запланировало создание 250 тыс. мест в учреждениях дошкольного воспитания к 2004 г. [Vidal, Valls, 2002; EU, 2002]. Во всех четырех странах детям бесплатно предоставлено право пользования услугами дошкольного учреждения, однако набор этих услуг и их длительность различаются. В Швеции каждый ребенок в возрасте от 3 до 6 лет имеет право бесплатно посещать дошкольное учреждение полного дня, тогда как в Германии, Испании и Великобритании дети могут находиться в подобном учреждении лишь часть дня. Кроме того, в этих четырех странах государство в разной степени возмещает затраты родителей на оплату услуг дошкольных учреждений: в Испании они бесплатны; Швеция имеет наиболее развитую систему скидок, предоставляемых по итогам проверки нуждаемости; в Германии и Великобритании государство частично возмещает затраты родителей. Способы предоставления услуг также различаются. В Испании и Великобритании рынок услуг дошкольного воспитания основан на принципах смешанной экономики; в Швеции и Германии за предоставление услуг отвечают муниципальные власти.

Новые инициативы в Германии, Испании и Великобритании свидетельствуют о приближении политического дискурса к идее «общества работающих взрослых», поскольку, в отличие от Швеции, в этих странах ранее считалось, что воспитанием ребенка должна заниматься семья. В Германии правительство впервые заявило о своем намерении сделать дошкольное воспитание элементом семейной политики в декларации, обнародованной

канцлером в ходе избирательной кампании 2002 г., что свидетельствует об изменении представлений немецких политиков, осознавших важность данного вопроса. В Великобритании правительство лейбористов также порвало с традиционным взглядом на воспитание детей как на внутрисемейное дело, предложив новую национальную стратегию развития дошкольных учреждений [Lewis, 2003]. Рост интереса к дошкольному воспитанию наглядно свидетельствует, что во всех четырех странах политический дискурс приближается к идее общества работающих взрослых.

В Испании как левые, так и правые партии уделяют все больше внимания развитию услуг по уходу за детьми младше 3 лет. Однако по сравнению с другими областями социальной политики дошкольному воспитанию по-прежнему отводится весьма скромная роль. Профсоюзы, работодатели, политические партии и общественные организации не проявляют интереса к разработке политики в этой области, что связано с наследием режима Ф. Франко и приоритетом, отдаваемым системе обязательного образования и помощи безработным [Vidal, Valls, 2002]. Напротив, в Германии, Швеции и Великобритании объединения работодателей, профсоюзы, женские организации и политические партии, заинтересованные в привлечении женщин на рынок труда, постоянно напоминают правительству о необходимости развивать дошкольные учреждения.

В Германии представители ХДП и социал-демократической партии (СДПГ) перешли от попыток восстановить традиционные гендерные роли (увеличивая пособия семьям с детьми) к политике, поощряющей занятость матерей и предполагающей расширение системы дошкольных учреждений. Объединение работодателей (Федеральное объединение союзов предпринимателей), профсоюзы (Объединение немецких профсоюзов) и женские организации поддерживают этот новый курс. Достижение консенсуса по данному вопросу свидетельствует о смене нормативных представлений участников политического процесса, что указывает на изменения третьего порядка — ведь ранее ХДП возражала против любых предложений о реформе дошкольных учреждений [Aust, 2003]. Тем не менее в ходе избирательной кампании 2002 г. представители ХДП (в отличие от СДПГ) по-прежнему выступали за увеличение пособий семьям с детьми вместо расширения сети дошкольных учреждений. На этот раз причиной стало не стремление восстановить традиционные гендерные роли, а административные соображения: структура немецкого государства всеобщего благосостояния такова, что на федеральном уровне ввести пособия семьям с детьми проще, чем расширить систему дошкольного воспитания [Интервью: ХДП, сентябрь 2003]. Правительства федеральных земель противятся любой попытке сокращения их полномочий, а финансовые ограничения тормозят развитие дошкольных учреждений [Aust, Bönker, 2004]. Кроме того, недавно немецкое правительство столкнулось с проблемой бюджетного дефицита и

испытывает трудности в исполнении обязательств, взятых на себя в рамках недавно достигнутого консенсуса по вопросам услуг по уходу за детьми. В прошлом году дефицит бюджета Германии превысил 3-процентный барьер, установленный согласно Пакту ЕС о стабильности и росте [Интервью: ХДП, сентябрь 2003; СДПГ, июль 2003].

В Швеции тоже существует проблема бюджетных ограничений. В результате профсоюз муниципальных рабочих и партия центристов критикуют действия правительства, выделяющего недостаточно средств на проведение реформы дошкольного воспитания на муниципальном уровне [Sveriges Rigsdag, 2000]. Несмотря на эту критику, новая политика по предоставлению каждому ребенку возможности посещать дошкольное учреждение получила одобрение объединений работодателей, профсоюзов, женских организаций и большинства политических партий, за исключением ХДП [Gustafsson, 2000; Sveriges Rigsdag, 2000; Wennemo, 2000]. Представители этой партии возражали против реформы на том основании, что члены семьи станут проводить меньше времени вместе и это может повредить детям [Sveriges Rigsdag, 2000]. Как бы то ни было, недавние реформы означают, что представления основных политических игроков изменились; в свою очередь, это значит, что, возможно, национальный политический дискурс претерпел изменения третьего порядка. В начале 1970-х гг. за расширение системы дошкольных учреждений боролись преимущественно профсоюзы и социал-демократы, сегодня же почти все политические партии одобряют идею институционализированного дошкольного воспитания [Nilamo, Kangas, 2003; Интервью: либеральная партия, Шведская конфедерация профессиональных работодателей, партия центристов и правых, социал-демократическая партия, весна 2003].

Политические силы Великобритании также пришли к определенному согласию в вопросах расширения системы дошкольных учреждений. Уже в начале 1990-х гг. партия консерваторов предложила ряд новых мер социальной политики, ознаменовавших отход от традиционных представлений о воспитании детей как о частном деле семьи [Land, Lewis, 1998]. Лейбористское правительство, его сторонники и женские организации также признали необходимость развитой системы дошкольного воспитания в деле привлечения женщин на рынок труда [Интервью: Британский конгресс тред-юнионов, март 2003; Комиссия по равным возможностям, февраль 2003; должностное лицо, весна 2003]. Тем не менее, несмотря на недавние попытки улучшить положение дел в секторе, предоставляющем институционализированные услуги по уходу за детьми, эта сфера все же недостаточно развита, в основном потому, что, как сказано в интервью: «Дошкольное воспитание до сих пор считается чем-то... весьма «домашним»... В течение первого периода правления лейбористов система дошкольных учреждений финансировалась по остаточному принципу. Средства [на ее развитие] не выделялись... при-

чина недостаточного развития системы дошкольного воспитания отчасти в том, что для министерства образования и [профессионального обучения] приоритетными направлениями всегда будут оставаться школьное и университетское образование... Во-вторых, помимо системы дошкольного воспитания, есть множество других претендентов на [государственные дотации]. В-третьих, мы вообще не уверены в том, стоит ли развивать эту услугу» [Интервью: должностное лицо, февраль 2003].

Хотя в Великобритании важность дошкольных учреждений в целом недооценивают, положение дел изменяется к лучшему: на повестку дня поставлен вопрос о вынесении дошкольного воспитания за рамки семьи и развитии государственных дошкольных учреждений, также налицо изменение образа мыслей самих политиков [Land, 2003; Интервью: IPPR, январь 2003; должностные лица, весна 2003].

В целом опыт недавних реформ систем дошкольного воспитания свидетельствует о том, что здесь в политическом дискурсе также произошли изменения второго порядка, т. е. были созданы новые инструменты социальной политики и поставлена цель — привлечь женщин на рынок труда. Кроме того, как показывают политические дебаты, образ мыслей основных участников политического процесса тоже изменился и значительно приблизился к идее «общества работающих взрослых». Впрочем, характер недавних реформ говорит о том, что окончательный переход к этому типу общества остается делом будущего. Проводимая политика по-прежнему противоречива: ее результатом становится не только повышение занятости женщин, но и — в некоторых случаях — закрепление традиционных гендерных ролей. Отчасти это связано с тем, что правительствам рассматриваемых стран не удалось изменить систему нормативных представлений ключевых политических игроков, которые продолжают мыслить в рамках модели «мужчина обеспечивает семью». Противодействие со стороны традиционно мыслящих работодателей нередко вынуждало правительство отказываться от наиболее радикальных преобразований, однако особенности политического устройства позволили правительствам справиться с возражениями парламентской оппозиции.

ПОЛИТИЧЕСКАЯ ПРОГРАММА 2: ПОЛИТИКА РАВНЫХ ВОЗМОЖНОСТЕЙ

В рассматриваемых странах правительства проводят рекомендованную ЕС политику предоставления равных возможностей, но по сравнению с реформами, облегчающими совмещение занятости и семейной жизни, политике равных возможностей уделяется гораздо меньше внимания в национальных дебатах. Лейбористы фактически проигнорировали практический аспект

этих реформ, что иллюстрирует реплика в интервью: «Нам говорят, что они [правительство] не считают дискриминацию по половому признаку серьезной проблемой» [Интервью: Комиссия по равным возможностям, февраль 2003].

Напротив, в политической повестке дня Германии, Швеции и Испании устранение гендерной сегрегации и — в некоторой степени — усиление материальных стимулов к равному разделению ролей кормильца и ведущего домашнее хозяйство между партнерами занимает важное место. В министерстве по делам семьи Германии охарактеризовали недавние начинания правительства даже как смену парадигмы социальной политики: «После... прихода к власти коалиции красных и зеленых произошла смена всей системы воззрений [политиков], осознавших необходимость целенаправленных действий по поддержке работающих женщин и обеспечению равенства на рынке труда. Смена парадигмы... выражается в постановке новых целей, ориентиров и... использовании иных инструментов в программе „Женщины и профессия“» [Интервью: Министерство по делам семьи, пожилых, женщин и молодежи, июнь 2003].

Ниже рассмотрены конкретные мероприятия властей по обеспечению гражданских прав мужчин и женщин, равной оплаты труда и реализации комплексного подхода по обеспечению равенства полов, включая устранение гендерной сегрегации.

Гражданские права и равная оплата труда

Предоставление отцам прав на отпуск по уходу за ребенком и более четкое понимание необходимости усилить материальные стимулы к тому, чтобы партнеры в равной степени выполняли роль кормильца и занимались домашним хозяйством — все это указывает на то, что в рассматриваемых странах обеспечение равных гражданских прав для мужчин и женщин становится частью семейной политики. Однако правительства этих стран так и не попытались устранить основную экономическую причину того, что семьи с детьми продолжают следовать традиционным ролевым образцам. Намеченная в директиве ЕС от 1976 г. цель — «равная оплата труда мужчин и женщин» так и не была достигнута ни в одной из подписавших этот документ стран, и различия в заработной плате все еще существуют. Разрыв между заработками мужчин и женщин наиболее велик в Германии и Великобритании (21% в обеих странах), менее выражен в Швеции (18%) и минимален в Испании (15%) [по данным Eurostat, 2003].

Успехи Испании связаны с тем, что начиная с 1994 г. гендерные аспекты трудовых отношений обговариваются в коллективных договорах; улучшение ситуации в Швеции стало результатом внимания к мерам по устранению гендерной сегрегации. Причина сохранения существенных гендерных

различий в Великобритании состоит в недостатке политической воли [Rubery et al., 2002]. В Германии гендерные различия велики потому, что «труд женщин оценивается не так, как труд мужчин... Причины отставания Германии — идеологические. Семейные идеалы 1950-х и 1960-х гг. все еще живы в сознании людей... и отчасти поэтому [в данном вопросе] не было заметного продвижения. Основная проблема по-прежнему состоит в том, чтобы изменить умонастроения людей» [Интервью: СДПГ, июнь 2003].

Неспособность правительств изменить образ мыслей населения также заметна в Великобритании, Швеции и Испании, где женщинам по-прежнему платят меньше, чем мужчинам, за выполнение той же работы. Таким образом, большинство политиков все еще полагают, что мужской труд ценнее женского, что указывает на сохранение модели «мужчина — кормилец семьи» в качестве основы принятия политических решений в рассматриваемых странах.

Комплексный подход к обеспечению равенства полов и устранение гендерной сегрегации

Обеспечение равных возможностей и устранение гендерной сегрегации занимают все более важное место в национальной политике и общественном мнении. Хотя различные проекты по обеспечению гендерного равенства существуют во всех четырех странах, только в Швеции и Германии эти задачи ставятся на политическом уровне. На момент написания статьи шведское правительство готовило «Программу 121»⁶ по повышению качества рабочих мест для женщин в государственном секторе [Интервью: Шведская партия левых, весна 2003]. В Германии коалиционное правительство красно-зеленых выступило в 1999 г. с программой «Женщины и профессия». Помимо прочих мер борьбы с неравенством, в нее вошли меры по устранению гендерной сегрегации, регулирующие занятость в частном секторе, обязательство для работодателей сообщать о ситуации с равенством в оплате труда на предприятиях и акт о равенстве; в государственном секторе аналогичное законодательство было введено в 1990-х гг. [Aust, 2003].

Эта инициатива немецкого правительства свидетельствует о смене политического дискурса, поскольку ни одна из ранее находившихся у власти партий (Христианско-демократический союз, ХДП и Свободная демократическая партия Германии) не предлагала проводить подобную политику в частном секторе [Aust, 2003]. Однако, как показали политические дискуссии

⁶ Речь идет о соглашении «121 шаг к более безопасной, справедливой и зеленой Швеции», подписанномлевой партией, Партией окружающей среды и Социал-демократической партией 4 октября 2002 г., существенный элемент которой составляет политика по обеспечению равных возможностей мужчин и женщин. См.: <http://www.transform-network.org/index.php?id=458>. — Прим. ред.

и особенно их конечные результаты, далеко не все ключевые игроки приветствовали принятие нового акта о равенстве. Предложение правительства горячо поддержали профсоюзы и женские организации, тогда как объединения работодателей, особенно Федеральное объединение союзов предпринимателей, выступили против этого законопроекта. Они даже пригрозили, что в случае принятия акта о равенстве откажутся выполнять предложение правительства о внесении изменений в практику предоставления отпусков по уходу за ребенком [Aust, 2003]. Некоторые представители администрации канцлера тоже не одобрили акт о равенстве. Таким образом, даже в центральных органах власти акт о равенстве не рассматривали как обязательный шаг на пути к большему гендерному равенству, косвенным образом облегчающий женщинам доступ к оплачиваемой занятости. В конечном счете, вместо акта о равенстве было принято добровольное соглашение между правительством и объединениями работодателей. Этот результат также показывает, насколько значимой силой являются работодатели: их несогласие с проектом акта о равенстве вынудило канцлера отказаться от подписания законопроекта [Aust, 2003]. Профсоюзы и женские организации осудили этот отказ и продолжали требовать принятия законов о гендерном равенстве, но их голос не был услышан. И все же спор еще не окончен. Партия зеленых по-прежнему выступает за законодательное регулирование гендерных аспектов занятости в частном секторе, и правительство намерено включить некоторые положения отвергнутого акта о равенстве в новую директиву ЕС по борьбе с дискриминацией [Интервью с представителями ХДС, сентябрь 2003; СДПГ, июль 2003; Федеральное объединение союзов предпринимателей, июль 2003]. Дискуссия вокруг данного акта показала, что правительству не удалось изменить представления ключевых участников политического процесса и убедить их в необходимости гендерного, чтобы тем самым придать легитимность дискурсу общества работающих взрослых. Это подтверждает следующее высказывание: «Гендерное равенство остается второстепенной темой, и его нередко упускают из виду при разработке общегосударственной политики... на съездах партии выдвигалось немало прогрессивных предложений; кроме того, теме гендерного равенства могли бы уделить больше внимания в программе развития на 2010 г.» [Интервью: СДПГ, июнь 2003].

В Швеции в политических дебатах лидируют партии, профсоюзы и женские организации, которые требуют принятия новых мер по обеспечению равноправия мужчин и женщин. Кроме того, многие ключевые участники политического процесса понимают необходимость не только расширять женскую занятость, но и повышать ее качество [Интервью: партия левых, социал-демократическая партия, Шведская конфедерация профессиональных работодателей, весна 2003]. Тем не менее социал-демократическое правительство до сих пор не приняло конкретных решений. К моменту

написания данной статьи оно готовилось выступить с предложением включить вопросы обеспечения гендерного равенства в «Программу 121». Подобный интерес к характеру женской занятости является достижением недавнего времени и ясно указывает на изменение представлений основных участников политики.

В Испании политики и эксперты гораздо раньше обратили внимание на вопрос качества, а не только масштабов, женской занятости, равно как и на необходимость избавиться от представлений, мешающих восприятию идеалов гендерного равенства, путем планирования семьи и получения образования [Интервью: Народная партия Испании, июль 2003]. Об этом свидетельствует то, что была поставлена — и достигнута! — цель обеспечить 50% женщин постоянными рабочими местами к 2001 г. [Argiba, 2003]. Недавние инициативы профсоюзов также свидетельствуют о большем интересе к предоставлению мужчинам и женщинам равных возможностей на рынке труда: Рабочие комиссии и Всеобщий союз трудящихся выступили с совместным заявлением о необходимости сокращения гендерной сегрегации [Eironline, 2003c]. И все же стремление ключевых игроков к гендерному равенству далеко не всегда воплощается в практические решения: «У политики равных возможностей есть внушительная правовая база и поддержка со стороны видных политиков и общественных деятелей, но она осуществляется на добровольных началах и не финансируется из бюджета. Доходит до того, что средства, выделенные на проекты в рамках политики равных возможностей, затем расходуются в иных целях» [Интервью: эксперт по вопросам гендерного равенства, июль 2003].

Великобритания, несмотря на учреждение нового подразделения «Женщины и равенство» и назначение министра по вопросам равенства, уделяет недостаточно внимания проблеме гендерной сегрегации и необходимости повышать качество рабочих мест для женщин. Как отмечено в интервью: «В правительстве не считают проблемой недостаток навыков у женщин... Вопросы соотношения частичной и полной занятости женщин их не волнуют» [Интервью: Комиссия по равным возможностям, февраль 2003].

Однако дело не только в характеристиках занятости женщин: проводимая в Великобритании политика «от пособия социального обеспечения к работе»⁷ имеет целью повышение уровня занятости безотносительно к типу и качеству этой занятости [Интервью: должностное лицо, январь 2003]. Поэтому сложно понять, действительно ли ключевые участники политического процесса в Великобритании изменили свое отношение к проблемам гендерной сегрегации и качества женской занятости.

⁷ В рамках этой политики происходит замена традиционных социальных пособий, адресованных незанятым категориям бедного населения, пособиями, выплачиваемыми низкооплачиваемым работникам или их семьям. — Прим. ред.

В целом, как показало обсуждение политики равных возможностей в рассматриваемых странах, все основные игроки стали так или иначе принимать во внимание общие вопросы гендерного равенства. Однако политика равных возможностей явно вызвала меньший интерес, чем меры по гармонизации работы и семейной жизни. Недостаток интереса к программе равных возможностей свидетельствует о том, что правительства рассматриваемых стран оказались не в состоянии внедрить в общественное сознание идеал «общества работающих взрослых» и поэтому не сумели создать стимулы к повышению занятости женщин.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Испания, Швеция, Германия и Великобритания осуществляют новые меры социальной политики по привлечению женщин на рынок труда: это политика «гармонизации работы и семейной жизни» и политика «равных возможностей». Выбор того или иного подхода зачастую определяется национальными традициями, так что конкретные методы борьбы с барьерами, препятствующими расширению занятости женщин, нередко диктуются типом социальной политики в данной стране. Проведение этих реформ означает отход от модели «мужчина — кормилец семьи» и, возможно, указывает на постепенное сближение режимов социальной политики в странах Европы вследствие улучшения работы государственных служб. Во всех четырех странах представители определенных возрастных групп получили право воспользоваться услугами по уходу за детьми, расширились права отцов, изменяется представление о соотношении ролей женщины как работницы и домохозяйки. Однако различия в характере занятости женщин этих стран означают, что не всем правительствам удалось в равной степени справиться с устранением препятствий, мешающих занятости женщин. И действительно, страны по-прежнему различаются в том, каковы права отцов на получение отпуска по уходу за ребенком, каков характер социальных трансфертов, насколько развит сектор услуг по уходу за детьми, и как реализуется политика равных возможностей, включая обеспечение равной оплаты труда, борьбу с гендерной сегрегацией и комплексный подход к проблеме гендерного равенства.

В данном отношении наиболее развитой страной остается Швеция. В Германии и Великобритании менее развит сектор услуг по уходу за детьми; система социальных трансфертов в Испании и Великобритании значительно уступает существующей в Германии и Швеции. В Германии у отцов все еще нет законного права на отпуск по уходу за ребенком, тогда как в Швеции и Испании отцам предоставлено право на такой отпуск; впрочем, он гораздо короче, чем отпуск для матерей. Проблемы гендерных различий в

оплате труда и гендерной сегрегации почти не заботили политиков Великобритании и вызвали ограниченный интерес в Швеции, Германии и Испании. В сущности, политика равных возможностей привлекла значительно меньше внимания, чем реформы, направленные на устранение противоречий между занятостью и семейной жизнью. В повестке дня преобладали экономически обусловленные меры социальной политики, позволявшие женщинам, но не мужчинам, совмещать семью и работу.

Правительства этих стран не сумели заменить традиционные представления ключевых агентов социальной политики о «неизбежности гендерного разделения труда» на идею «общества всеобщей занятости», основанного на принципах гендерной справедливости, что обусловило сдержанное отношение к политике равных возможностей, а также то, что реформы по снятию противоречий между работой и семейной жизнью ориентировались преимущественно на женщин в ущерб попыткам повлиять на поведение мужчин. Как показало проведенное исследование, укоренившиеся представления могут воздействовать на ход политического процесса. Так, работодатели и представители некоторых правых политических партий приняли в штыки реформы по предоставлению равных прав мужчинам и женщинам, отчасти исходя из традиционных установок относительно гендерного разделения труда, отчасти из финансовых соображений. С парламентской оппозицией правительства рассмотренных стран справились — в той степени, насколько это позволяло устройство национальной политической системы, однако преодолеть сопротивление работодателей в большинстве случаев не удалось. Последнее слово в спорах, как правило, оставалось за работодателями.

В итоге, переход к модели всеобщей занятости сейчас по-прежнему находится в начальной стадии. Проводимые реформы следуют логике модели «мужчина — кормилец семьи», поскольку недостаточно стимулируют партнеров переходить к более равному гендерному разделению труда. Как правило, помощь женщинам в рамках политики устранения противоречий между занятостью и семейной жизнью предполагает, что женщина занимается домом, а не работает. Недостаточно внимания уделяется правам и обязанностям мужчин и возможностям их участия в заботе о детях. Подобная политика опирается на принципы формальной рациональности: привлечение женщин на рынок труда и меры, облегчающие женщинам совмещение работы и семейной жизни, обосновываются стремлением к эффективному использованию ресурсов, в том числе трудовых. В задачи этих реформ не входит изменение национальных ценностных представлений и распространение дискурса всеобщей занятости, основанного на конечных ценностях социальной справедливости и гендерного равенства. Поэтому в недавних реформах не использовалась радикальная риторика, предвещающая начало движения в сторону общества всеобщей занятости.

Дискурс, в рамках которого ведется обсуждение реформ социальной политики, предполагает второстепенную роль женщин на рынке труда, позволяющую им в полной мере исполнять обязанности по уходу за детьми и пожилыми членами семьи, и не ориентирован на достижение истинного гендерного равенства на рынке труда.

ЛИТЕРАТУРА

- A way forward // European Social Policy. COM (94) 333fi nal. — Brussels: European Commission.
- Arriba A.* Women and the Labour Market // WRAMSOC Working Paper. — Madrid: WRAMSOC, 2003.
- Aust A.* Women's Employment // WRAMSOC Working Paper. — Berlin: WRAMSOC, 2003.
- Aust A., Bönker R.* New Social Risks in a Conservative Welfare State // New Social Risks / P. Taylor-Gooby (Ed.). — Oxford: Oxford University Press, 2004.
- Balancing Work and Family Life // DTI/Treasury. — London: HMSO, 2003.
- Bothfeld S.* Learning by Doing — the German and French reforms on childcare policies // Paper presented at ESPANET-Conference 13–16 November: Copenhagen, 2003.
- Casels C.* Having a baby? Get Out a Calculator. London: PANOS, 2002.
- Controversy over Proposed Reform of Personal Income Tax // Eironline. — Brussels: European Foundation, 2003b.
- Draft Maternity and Parental Leave etc. Regulations 1999 // Standing Committee on Delegated Legislation (2/12-1999). — London: HMSO, 1999.
- Ellingsaeter A. L.* Dual Breadwinner Societies // *Ada Sociologica*. 1998. Vol. 41. P. 59–73.
- Esping-Andersen G.* Social Foundations of Post-industrial Economics. — Oxford: Oxford University Press, 1999.
- European Labour Force Survey 2002 // Eurostat. — Luxembourg, 2003.
- Gender pay gap in unadjusted form: Press Release // Eurostat. 12/11. 2003. — Brussels: European Commission.
- Ghysels J.* Boundaries a drift? Partners' combinations of paid work and child-care time in Spain, Belgium and Denmark // Paper presented at ESPANET-Conference 13–16 November. — Copenhagen, 2003.
- Gustafsson M.* Svarom maxtaxa frafojn vansterpartiet. — Tyresö: Lokal Politik, 2000.
- Hall P.* Policy Paradigms, Social Learning and the State // *Comparative Politics*. 1993. Vol. 25. № 3. P. 275–296.
- Hiilamo H., Kangas O.* Trap for Women or Freedom to Choose? // Paper presented at ESPANET-Conference 13–16 November. — Copenhagen, 2003.
- Howarth D.* Discourse Theory // *Theory and Methods in Political Science* / Marsh and G. Stoker (Eds.). — London: Macmillan Press Ltd, 1995.
- Impact Evaluation — Equal Opportunities // EU. — Brussels: European Commission, 2002.
- Jönsson A.* Pappaledighet och Faderskap. — Lund: Lunds Universitet, 2002.
- Labour Force Statistics 1970–1990. — Paris: OECD, 1991.

- Land H.* Leaving Care to the Market and the Courts // Paper presented at ESPANET Conference 13–16 November. — Copenhagen, 2003.
- Land H., Lewis J.* Care and the Change Role of the State in the UK // Gender Social Care and Welfare State Restructuring in Europe / J. Lewis (Ed.). — Aldershot: Ashgate, 1998.
- Leira A.* Working Parents and the Welfare State. — Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- Lewis J.* Developing Early Years Childcare in England // Social Policy and Administration. 2003. Vol. 37. № 3. P. 219–230.
- Lisbon European Council // Presidency Conclusions. — Brussels: European Communities, 2000.
- Millar J.* Squaring the Circle? Means Testing and Individualisation in the UK and Australia // Social Policy and Society, 2004. Vol. 3. № 1. P. 67–74.
- Moreno L.* Spain, a Via Media of Welfare Development // Welfare States under Pressure / P. Taylor-Gooby (Ed.). — London: SAGE Publications, 2001.
- Moreno L.* Spain's Transition to New Risks. // New Risks, New Welfare / P. Taylor-Gooby (Ed.). — Oxford: Oxford University Press, 2004.
- Morgan K. J., Zippel K.* Paid to Care: The Origins and Effects of Care Leave Policies in Western Europe // Social Politics. 2003. Vol. 10. № 1. P. 49–85.
- New Law Promotes Reconciliation of Work and Family Life // Eironline. — Brussels: European Foundation, 2003a.
- New Tax Credits: Briefing Document // TUC (16/11-2001). TUC Welfare Reform Series. № 43. — London.
- OECD Employment Outlook. — Paris: OECD, 2003.
- OECD Employment Outlook. — Paris: OECD, 2001.
- Options for the Union // European Social Policy. COM (93) 551 final. — Brussels: European Commission.
- Orloff A. S.* Women's Employment and Welfare Regimes // Social Policy and Development Programme Paper, 12. — NY: UN Research Institute for Social Development, 2002.
- Perrons D.* Economic Strategies, Welfare Regimes and Gender Inequality in Employment in the European Union // European Urban and Regional Studies. 1995. Vol. 2. № 1. P. 99–120.
- Pierson C.* The New Policies of the Welfare State. — Oxford: Oxford University Press, 2001.
- Rees T.* Mainstreaming Equality in the European Union. — London: Routledge, 1998.
- Response from Women's Budget Group to Inland Revenue Consultation document. — London: Women's Budget Group, 2001.
- Rubery J., Grimshaw D., Figueiredo H.* The Gender Pay Gap and Gender Mainstreaming Pay Policy in EU member States // Paper Prepared for the Equal Opportunities Unit. — Brussels: European Commission, 2002.
- Salido O.* Women and the Labour Market // WRAMSOC Working Paper. — Spain, 2002.
- Schmidt V.* The Futures of European Capitalism. — Oxford University Press, 2002.
- Slim B.* The Gendered Scandinavian Welfare States // Women and Social Policies in Europe / J. Lewis (Ed.). — Aldershot: Edward Elgar, 1992.

- Social försäkringsboken — Arets tema: Mamma, pappa, barn, tid och pengar. — Stockholm: Riksförsäkringsverket, 2003.
- Submission to Social Security Select Committee Inquiry in Plans for an Integrated Child Credit. — London: Women's Budget Group, 2000.
- Sundstrom M., Duvander A. E.* Family Division of Childcare // Stockholm Research Reports in Demography. 1999. № 138.
- Surel Y.* The Role of Cognitive and Normative Frames in Policy Making // Journal of European Public Policy. 2002. Vol. 7. № 4. P. 495–512.
- Sveriges Riksdag. Anf. 133 ULLA-BRITT HAGSTROM (kd). 12 December. — Stockholm: Snabbprotokoll, 2000.
- Tax Credit Burden Hits Small Business // Liberal Democrats (19/11.2001). — London, 2001.
- Taylor-Gooby P.* Welfare States Under Pressure. — London: SAGE Publications, 2001.
- The European Values Study / European Value Study (1999/2000). — Tilburg: Tilburg University.
- The Life of Women and Men in Europe — A statistical portrait // Eurostat. — Brussels: European Commission, 2002.
- The Parental Leave Framework Agreement/Directive // Eironline. — Brussels: European Foundation, 1998.
- The Spanish Parliament passes a new act to promote reconciliation of work and family life of employed persons // International Reform Monitor. — Gütersloh: Bertelsmann Foundation, 2003.
- Timonen V.* Earning Welfare Citizenship // Welfare States under Pressure / P. Taylor-Gooby (Ed.). — London: SAGE Publications, 2001.
- Timonen V.* Policy Maps — Finland and Sweden // WRMASOC Working Paper. — Finland. 2003.
- Unions Make Proposal on Support for Women and Families // Eironline. — Brussels: European Foundation, 2003c.
- Vidal I., Vails C.* The case of Spain. Changes in family structures and the development of social policies // Cnte d'Iniciatives de l'Economia Social. 2002. — Madrid.
- Wennemo I.* LO's yttrande över utredningen Maxtax och allman foerskols-Dsl999-53, LO: Sverige. (2/4-2000),
- Willets D.* Brown Must Come Clean on Child Benefit Tax // Speech at Morning Press Conference. 31/5-2001. London: Conservatives, 2001.
- Work and Parents: Competitiveness and Choice // DTI/DFEE. — London: HMSO, 2000.
- Working Families Tax Credit: Issue Statement. — London: CBI, 2001.

М. РОНСЕН

РОЖДАЕМОСТЬ И СЕМЕЙНАЯ ПОЛИТИКА В НОРВЕГИИ: РАЗМЫШЛЕНИЯ О ТЕНДЕНЦИЯХ И ВОЗМОЖНЫХ СВЯЗЯХ¹

Уровень рождаемости ниже уровня замещения во многих странах привел к возрождению интереса общества к политике, которая побуждала бы население иметь больше детей. В качестве примера в этом отношении иногда приводят Скандинавские страны, поскольку уровень рождаемости в них остается относительно высоким — несмотря на очень высокий уровень участия женщин в рабочей силе. Поэтому ключевым остается вопрос о том, есть ли связь между щедрой государственной политикой, помогающей одновременно воспитывать детей и продолжать работать, с одной стороны, и рождаемостью — с другой. Используя данные имеющихся исследований, автор демонстрирует на примере Норвегии, что щедрая семейная политика может быть необходимым, но отнюдь не достаточным условием для поддержания рождаемости на приемлемом уровне. В частности, как показывает спад уровня рождаемости в Швеции в середине 1990-х гг., негативное влияние оказывают неблагоприятные макроэкономические условия и рост безработицы.

1. РОЖДАЕМОСТЬ — ВОПРОС ПРЕМЬЕР-МИНИСТРОВ?

Традиционное новогоднее поздравление бывшего премьер-министра Норвегии Йенса Стольтенберга в 2001 г., возможно, удивило некоторых телезрителей. Вместо того чтобы как обычно начать свою речь со слов о развитии экономики, он поздравил норвежских родителей и особенно матерей с тем, что за прошедший год у них родилось так много детей. Он подчеркнул, что ни в одной другой западной стране женщины не рожают столько детей. При этом норвежские женщины получают образование, выходят на рынок труда также гораздо чаще, чем в большинстве других стран. По мнению г-на Стольтенберга, этот

¹ Ronsen M. Fertility and Family Policy in Norway — A Reflection on Trends and Possible connections // Demographic Research. Vol. 10. Article 10. Перевод М. С. Добряковой. <http://www.demographic-research.org/volumes/vol10/10/> [свободный доступ к ресурсу]. © 2004 Max-Planck-Gesellschaft. Перевод опубликован при любезном согласии правообладателя. Мы благодарим С. В. Захарова за комментарии к переводу. Печатается по: Ронсен М. Рождаемость и семейная политика в Норвегии: размышления о тенденциях и возможных связях // SPERO. Социальная политика: экспертиза, рекомендации, обзоры. 2006. № 5. С. 134–150.

высокий уровень рождаемости свидетельствует об оптимизме граждан в отношении будущего, а также о «качестве» норвежского общества. Премьер-министр не пояснил, что понимается под «качеством», однако упомянул, что норвежским женщинам весьма успешно удается сочетать воспитание детей и оплачиваемый труд, — вероятно, под «качественным» имея в виду общество, помогающее реализовывать две эти стратегии.

В данной работе анализируется возможная связь между рождаемостью и семейной политикой в Норвегии. Начнем со сравнительного анализа норвежских тенденций в сфере рождаемости: прежде всего относительно других скандинавских стран, однако будут упомянуты и две страны с низким уровнем рождаемости из европейского и азиатского регионов — Испания и Япония. Затем мы попытаемся объяснить сложившиеся норвежские тенденции в сфере рождаемости и для этого обратимся к анализу отдельных компонентов рождаемости. Наконец, вкратце будет обрисована семейная политика в Норвегии и более подробно освещена проблема возможного влияния семейной политики.

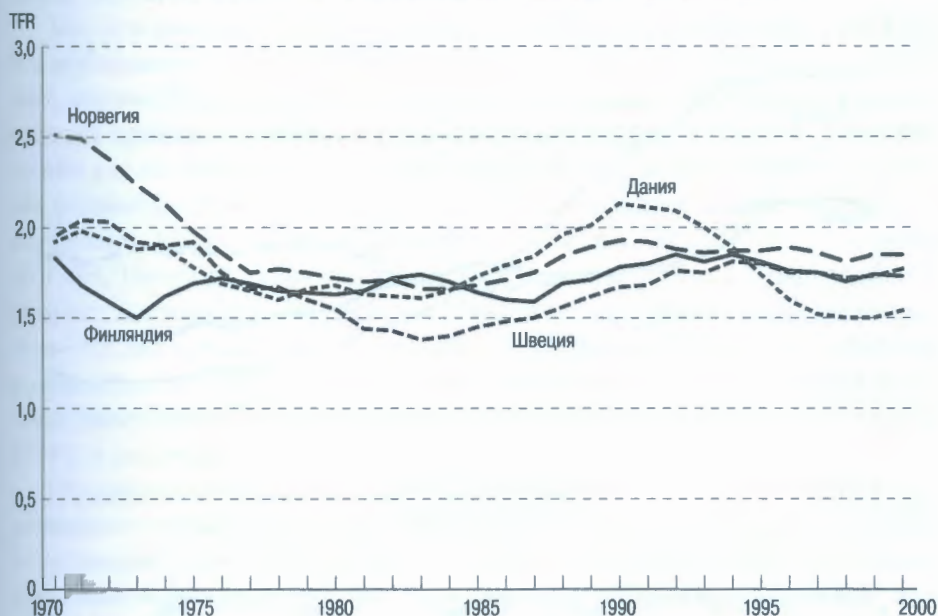
2. ПРОТИВОПОЛОЖНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ В СФЕРЕ РОЖДАЕМОСТИ

Как и многие другие страны, после Второй мировой войны Норвегия пережила бэбибум. Однако этот всплеск продолжался здесь дольше, чем в большинстве других стран, и в начале 1970-х гг. коэффициент суммарной рождаемости в Норвегии по-прежнему составлял 2,5. В других же скандинавских странах (за исключением Исландии) он уже упал до менее 2 детей на одну женщину (*рис. 1*).

Почти на всем протяжении 1970-х гг. уровень рождаемости снижался во всех скандинавских странах, за исключением Финляндии, где наблюдался некоторый рост в середине 1970-х гг. В начале 1980-х коэффициент рождаемости в Норвегии и Швеции стабилизировался на уровне 1,6–1,7, упав в 1983 г. до беспрецедентно низких для этих стран показателей — 1,66 и 1,61 соответственно. В Дании спад рождаемости продолжился и в начале 1980-х гг., зарегистрировав самый низкий в ее истории коэффициент — около 1,4 — также в 1983 г. В отличие от других скандинавских стран, в Финляндии наблюдался краткий период роста рождаемости в начале 1980-х гг., за которым последовал временный спад в 1986–1987 гг. (около 1,6 в расчете на одну женщину).

Начавшийся примерно с середины 1980-х гг. рост рождаемости во всех скандинавских странах привлек внимание исследователей и политиков и из других регионов. Причина — конечно же, в том, что данная модель резко противоречит опыту большинства других европейских стран, где

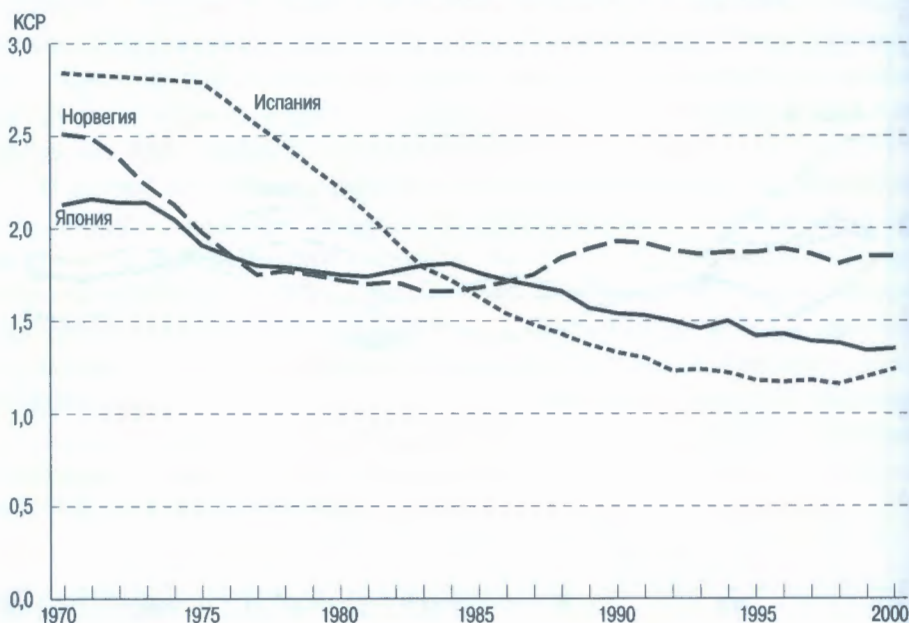
Рисунок 1. Коэффициент суммарной рождаемости в Скандинавских странах, 1970–2000 гг., рождений на одну женщину в течение жизни



Источник: Recent demographic developments in Europe 2001, Council of Europe.

рождаемость продолжала падать до беспрецедентно низких уровней. Этот спад был особенно заметен в странах Южной и Восточной Европы. В качестве примера сопоставим Норвегию и Испанию (рис. 2). Как и в Норвегии, в Испании в 1970-е гг. уровень рождаемости падал, правда, поначалу менее стремительно. Однако, в отличие от Норвегии, спад здесь не прекратился к началу 1980-х, а продолжился вплоть до 1990-х гг.: в 1995 г. коэффициент рождаемости составил 1,2 ребенка на одну женщину. Столь недопустимо низкий (по мнению большинства аналитиков) уровень рождаемости наблюдался не только в Испании, но и в ряде других европейских стран: Италии, Болгарии, Чешской республике, Словении, странах бывшего СССР (Грузии, Украине, Российской Федерации, Эстонии и Латвии). Похожая тенденция имела место и в Японии (рис. 2). Как и в других странах, коэффициент рождаемости в Японии более или менее равномерно падал с начала 1970-х гг. — от более 2 до менее 1,4 (в 2000 г. он зарегистрирован на отметке 1,35). Таким образом, нынешний низкий уровень рождаемости в Японии не слишком отличается от ситуации в европейских странах. На этом фоне интересен вопрос о том, почему же скандинавская модель оказалась иной и что мы можем почерпнуть из анализа этих различий. К сожалению, на данный вопрос нет простого ответа, но в качестве одного из вариантов часто указывают на относительно щедрую семейную политику в Скандинавии, включающую продолжительный оплачиваемый отпуск по уходу за ребенком, а также развитую

Рисунок 2. Коэффициент суммарной рождаемости: Норвегия, Испания, Япония, 1970–2000 гг., рождений на одну женщину в течение жизни



Источник: Recent fertility rate. Norway, Spain and Japan. 1970–2000.

(хотя и до сих пор не вполне достаточно) сеть субсидируемых государством дошкольных учреждений. Данные меры определенно снижают издержки, связанные с рождением ребенка, и, следовательно, могут поощрять женщин к рождению детей. Поэтому неудивительно, что гипотеза о положительном воздействии государственной политики на рождаемость вновь вызвала интерес. Чуть ниже мы вернемся к этому вопросу, однако прежде давайте рассмотрим последние тенденции в сфере рождаемости на примере страны с высоким уровнем рождаемости — мы будем говорить о Норвегии.

3. ЗА РАМКАМИ НОРВЕЖСКИХ ТЕНДЕНЦИЙ

3.1. Отложенное деторождение

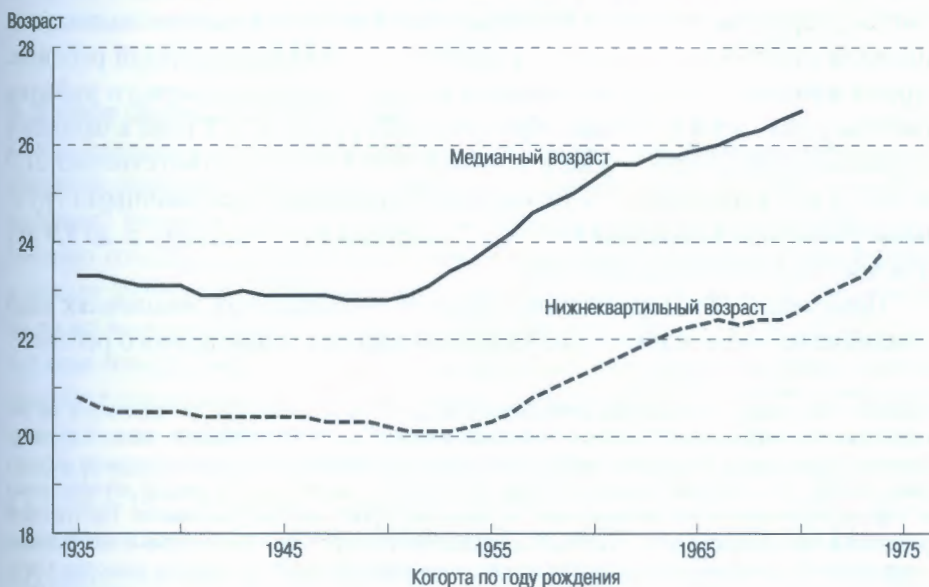
Поколения женщин, родившиеся после Второй мировой войны, попали в структуру возможностей, во многих отношениях отличавшуюся от той, что была доступна предыдущим поколениям. Развитие контрацепции, упрощившиеся возможности аборт позволили женщинам более свободно выбирать, *когда* рожать ребенка и *сколько* детей иметь. В то же время повышение уровня образования и расширенный выход на рынок труда значительно увеличили экономическую независимость женщин. Наряду с этим возросло

гендерное равенство, получали распространение новые формы организации семьи, особенно совместное проживание без регистрации брака.

Все эти факторы влекли за собой задержку деторождения, которую мы наблюдали в Норвегии в прошедшие десятилетия. Среди всех женщин, родившихся после 1935 г., родившиеся около 1950 г. своего первого ребенка произвели на свет в самом молодом возрасте (рис. 3). Половина из них стали матерями в 22,8 лет, при этом медианный возраст женщины, родившей первого ребенка, среди более младших возрастных когорт постепенно увеличивался и для женщин, родившихся в 1970 г., составил 26,7 лет. Нижний квартиль возрастного распределения первородящих (возраст, к которому 25% женщин становятся матерями) также увеличился: с 20,2 лет для женщин, родившихся в 1950 г., до 22,6 лет для женщин, родившихся в 1970 г. Свежие данные показывают, что тенденция к отложенному деторождению сохраняется: нижний квартиль для когорты 1974 г. р. составил 23,8 лет.

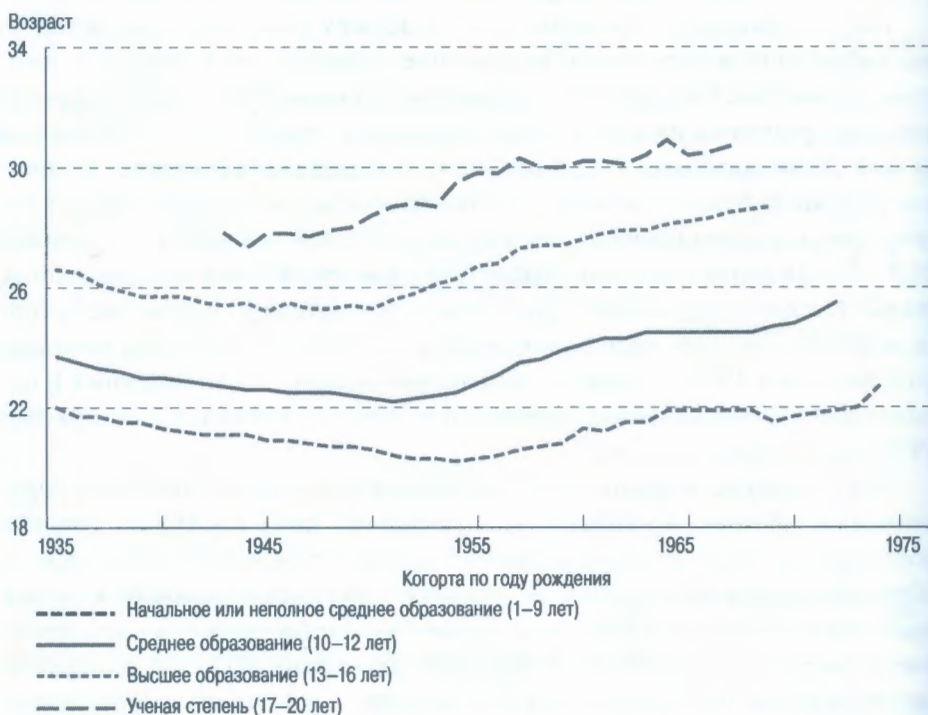
Откладывание рождения первого ребенка более распространено в определенных группах, и важным «водоразделом» здесь выступает уровень образования. Даже если откладывание материнства наблюдается во всех образовательных группах (рис. 4), лидируют по этому показателю все-таки наиболее образованные женщины: среди них данная тенденция прослеживается уже с когорты 1945 г. р. В наименее образованной группе постарение материнства не наблюдалось гораздо дольше — вплоть до когорт, родив-

Рисунок 3. Медианный и нижнеквартильный возраст рождения первого ребенка: норвежские женщины, родившиеся в 1935–1974 гг.



Источник: Population Statistics System, Statistics Norway.

Рисунок 4. Медианный возраст первого рождения, по уровню образования. Норвежские женщины, родившиеся в 1935–1974 гг.



Источник: Population Statistics System and Educational Statistics Systems, Statistics Norway.

шихся в середине 1950-х гг. Образовательные различия между поколениями проявляются в возрасте, когда у женщины появляется первый ребенок. Среди женщин 1950 г. р. медианный возраст рождения первого ребенка составил 20,6 лет в наименее образованной группе и 28,4 года в наиболее образованной группе; а уже в когорте 1967 г. р. — соответственно 21,9 и 30,7 лет. Так, разница между наиболее и наименее образованными группами увеличилась на целый год — от 7,8 лет для когорты 1950 г. р. до 8,8 лет для когорты 1967 года рождения.

Повышение образовательного уровня в послевоенных поколениях явно повлияло на увеличение возраста матери при рождении первого ребенка².

² Однако причинно-следственная связь между образованием и началом деторождения не так очевидна, как можно предположить на основе имеющихся статистических данных о завершённом образовании. Например, менее образованные женщины могли родить первого ребенка рано, потому что они рано завершили свое образование, однако раннее начало деторождения в этой группе могло также оказаться препятствием для продолжения образования. Так что связь работает в двух направлениях. Чтобы по-настоящему разобраться в этом вопросе, необходимо смоделировать динамику рождаемости при помощи многофакторного анализа, включив в него полные жизненные истории рождаемости и образования (а их весьма сложно получить). Подробное обсуждение этого и сопряженных вопросов см. в работе: [Kravdal, 2004].

Таблица 1. Наивысший уровень полученного образования среди женщин, родившихся в 1935–1965 гг.

Когорта по году рождения	Доля (%) закончивших образование на уровне			
	начальное или неоконченное среднее (1–9 лет)	законченное среднее (10–12 лет)	университет, неоконченное высшее (13–16 лет)	университет, полное высшее (17–20 лет)
1935	44,1	43,6	11,1	1,2
1940	34,2	48,4	15,7	1,7
1945	25,2	53,3	19,2	2,3
1950	19,7	54,4	23,0	2,9
1955	14,7	55,2	26,9	3,2
1960	10,2	58,7	27,1	4,0
1965	7,5	59,3	28,2	5,0

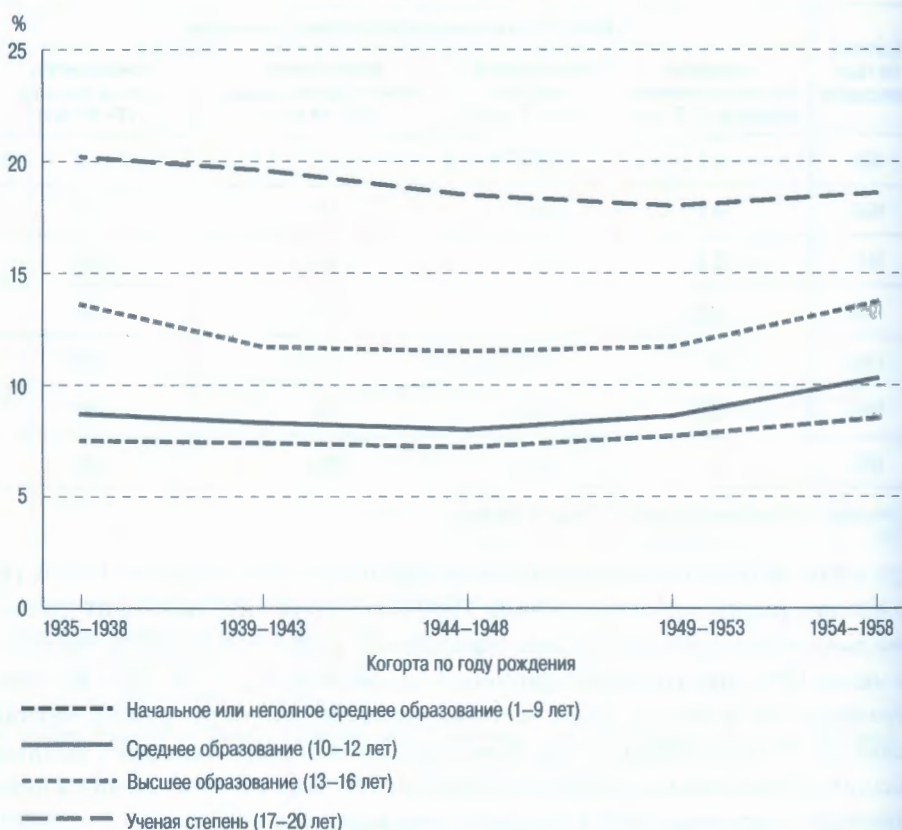
Источник: Educational Statistics System, Statistics Norway.

Примерно за одно поколение (от когорт, родившихся в середине 1930-х гг., до когорт, родившихся в середине 1960-х гг.) доля лиц, имеющих только начальное или начальное среднее образование, сократилась с более чем 40% до менее 10%, при этом пропорционально увеличилась доля лиц с высшим образованием (табл. 1). Более всего выросла численность групп с неоконченными полным высшим образованием, однако доля женщин с полным высшим образованием (более четырех лет обучения в вузе) по-прежнему невелика — всего лишь 5% женщин, родившихся в 1965 г.

3.2. Все больше бездетных?

Когда женщины все дальше откладывают рождение ребенка, возникает закономерный вопрос: а не ведет ли это к увеличению числа бездетных женщин? Рассмотрим ситуацию с когортами норвежских женщин. Тенденцию откладывать рождение ребенка начали женщины, родившиеся в начале 1950-х гг., из них остались бездетными порядка 10%, что очень мало по международным меркам. Относительно более молодых когорт, все еще находящихся в детородном возрасте, еще слишком рано делать окончательные выводы. Тем не менее доля женщин, в 40 лет не имеющих ребенка, увеличилась с 9,8% в когорте 1950 г. р. до 12,6% в когорте 1960 г. р. (табл. 2), в то время как для 35-летних эта доля составила 11,6% в когорте 1950 г. р. и 16,5% в когорте 1963 г. р. [Larpegård, 2000]. Даже если более молодые когорты отчасти заполнят разрыв в рождаемости по сравнению с более старшими когортами, маловероятно, что доля бездетных среди них останется на уровне 10%, как в случае последних. Пока

Рисунок 5. Процент бездетных по уровню образования. Норвежские женщины, родившиеся в 1935–1958 гг.



Источник: Population Statistics System and educational Statistics Systems, Statistics Norway.

что имеющиеся данные указывают на некоторый рост числа бездетных женщин.

Доля бездетных женщин заметно увеличивается с повышением уровня образования (рис. 5). Среди женщин 1954–1958 г. р. не имели ребенка в 40-летнем возрасте 19% женщин из наиболее образованной группы и 9% — из наименее образованной. Любопытно, однако, проследить противоречивые тенденции в разных когортах. Единственной группой, в которой доля бездетных в когортах второй половины 1950-х гг. не увеличивалась до уровня когорт 1930-х г. р., является наиболее образованная группа; в других образовательных группах наблюдается увеличение бездетности. Таким образом, можно говорить о сближении трендов бездетности среди разных образовательных групп в более молодых когортах. Это может объясняться и более вескими причинами, однако часто дается следующая интерпретация: внедряемая с конца 1980-х гг. семейная политика все более помогала женщинам, не намеренным покидать рынок

труда, сочетать воспитание детей и оплачиваемую занятость. Кроме того, женщины с университетским дипломом высшей ступени составляют крайне незначительную долю в старших возрастных когортах, но по мере увеличения численности женщин с высшим образованием эта доля также возрастает. Поэтому и осуществляемый ими выбор — рожать или не рожать ребенка — мог стать похожим на такой же выбор в других группах женщин.

3.3. Рост вариаций в числе детей

Для норвежских матерей с одним ребенком по-прежнему очень характерно рожать еще одного ребенка (так поступают примерно 80%, *рис. 6*). Эта доля оставалась довольно стабильной среди всех когорт начиная с 1950-х г.р., а в когортах, родившихся перед войной и сразу после нее, была еще выше — 90%. Доля матерей с двумя детьми, решающих родить еще одного ребенка, сократилась более резко: с примерно 60% в до военных когортах до порядка 40% в когортах, родившихся в начале 1950-х гг. В более молодых когортах наблюдается тенденция к увеличению доли матерей с двумя детьми, рожаящих третьего ребенка. Например, для 35-летних эта доля составила 37% для матерей 1953 г.р., по сравнению с 41% для матерей, родившихся на 10 лет позднее — в 1963 г.

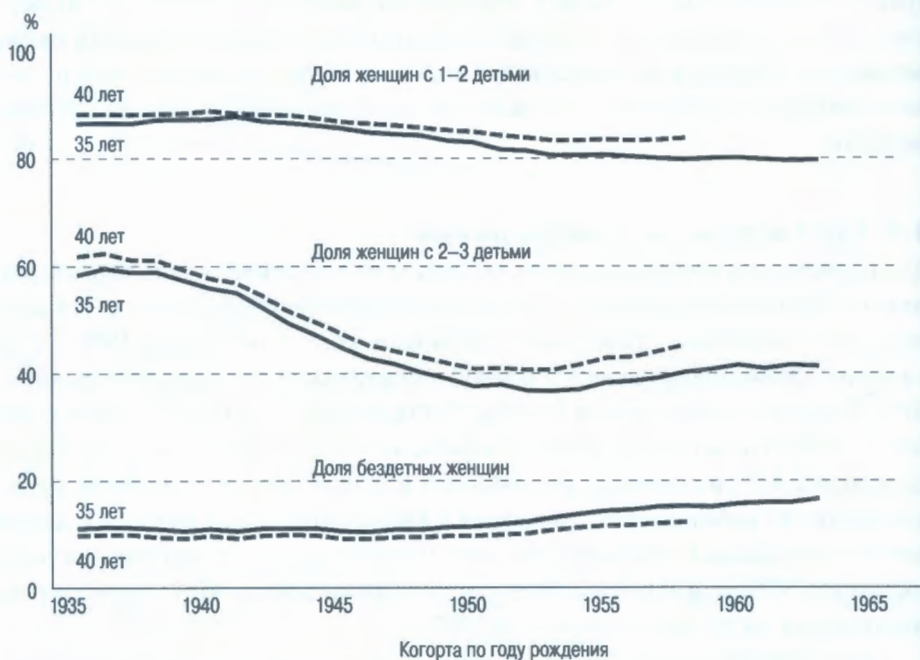
Среди когорт, родившихся до войны, почти половина женщин имела по меньшей мере троих детей к 40 годам (*табл. 2*). Эта доля резко сократилась для послевоенных когорт, а для женщин, родившихся после 1950 г., стабилизировалась примерно на уровне 30%. Сокращение доли женщин с двумя детьми, увеличение доли однопородных и бездетных —

Таблица 2. Число детей в семье и среднее число детей у 40-летних женщин, когорты 1935–1960 г. р.

Когорта по году рождения	Число детей в семье, %					Среднее число детей
	0	1	2	3	4+	
1935	9,7	10,4	30,4	27,5	21,9	2,41
1940	9,6	10,1	33,9	29,1	17,3	2,34
1945	9,3	11,8	41,5	26,3	11,0	2,18
1950	9,8	13,4	45,5	23,4	8,0	2,06
1955	11,7	14,6	42,1	23,9	7,7	2,02
1960	12,6	14,1	39,2	22,5	8,6	2,03

Источник: Population Statistics System, Statistics Norway.

Рисунок 6. Доля бездетных и доля родивших второго и третьего ребенка к возрасту 35 и 40 лет среди родивших на одного ребенка меньше. Норвежские женщины, родившиеся в 1935–1963 гг.



Источник: Population Statistics System, Statistics Norway

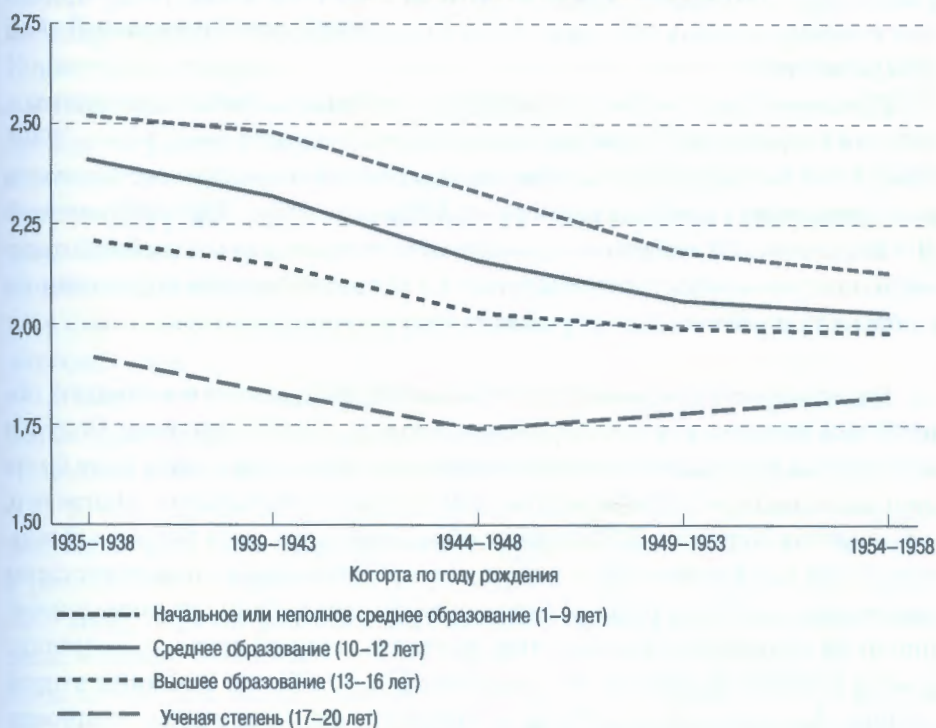
все это указывает на рост вариаций в числе детей в более молодых когортах.

Среднее число детей у 40-летних женщин резко сократилось в когортах, родившихся до 1950 г.: с 2,41 в когорте 1935 г. р. до 2,06 в когорте 1950 г. р., и стабилизировалось на уровне 2,02–2,03 в более молодых когортах. По прогнозам, построенным на последних данных, все когорты, родившиеся до 1960 г., достигнут уровня рождаемости по крайней мере в 2,05 ребенка на одну женщину [Sørli, 2000]. Поэтому, несмотря на устойчивую тенденцию отложенного деторождения, более молодые когорты норвежских женщин не отстают по рождаемости от когорт, родившихся на 5–10 лет раньше.

3.4. Сокращение образовательных различий

Мы показали, что образование является важным фактором, определяющим как возраст материнства («тайминг»), так и долю женщин, остающихся бездетными. Неудивительно, что оно влияет и на общее число детей у женщины. Женщины с более низким уровнем образования имеют больше детей, чем женщины с высоким уровнем образования, однако различия

Рисунок 7. Среднее число детей у 40-летней женщины в зависимости от ее уровня образования. Норвежские женщины 1930–1958 г. р.



Источник: Population Statistics System and Educational Statistics System, Statistics Norway.

не так велики, как можно было бы ожидать исходя из огромных различий в тайминге первого рождения. Женщины с высшим образованием отчасти восполняют разрыв в рождаемости, просто делают это в более поздней точке своего детородного периода по сравнению с менее образованными женщинами. Помимо этого, различия в общем числе детей у 40-летних женщин с разным уровнем образования более весомы в старших когортах (рис. 7). Сокращение различий в основном является результатом уменьшения числа детей в наименее образованной группе. В сущности, в группе женщин с университетским дипломом, родившихся после Второй мировой войны, среднее число детей растет. Более детальное изучение числа детей в семье показывает, что данная картина отражает уменьшение доли однопородных матерей и, напротив, увеличение матерей с двумя и, особенно, тремя детьми [Lårpegerd, 1999].

Вероятность рождения третьего ребенка увеличилась во всех образовательных группах, в том числе и в возрастных когортах, родившихся после 1950 г. Это означает тенденцию к более пропорциональной представленности женщин с различным уровнем образования в группе женщин с тремя детьми. На положительное влияние образования на вероятность рождения

третьего ребенка в Норвегии впервые обратил внимание О. Кравдал в своей работе, использующей данные вплоть до 1989 г. [Kravdal, 1992], причем это влияние сохраняется, даже если мы контролируем прочие факторы рождаемости³.

Позднее схожие результаты были получены на шведских данных, как для второго, так и для третьего ребенка [см., например: Hoem, 1990; Oláh, 1996; Berinde, 1999], подтвердились они и в отношении вероятности рождения второго ребенка в Норвегии [Rønsen, 2004]. Как предположил Л. Ола, это может означать, что масштабные программы семейной политики в скандинавских странах помогли сократить издержки, связанные с рождением ребенка, для образованных женщин.

В последних норвежских исследованиях рождаемости внимание обращалось не только на *уровень* образования, но и на его *профиль*. Получен интересный результат: профиль образования может выступать даже более сильным фактором рождаемости, чем уровень образования. Например, в отношении Норвегии Т. Лаппегард обнаружила, что доля бездетных женщин почти так же невелика среди медсестер и учителей с университетским образованием, как и среди женщин, окончивших только среднюю школу; при этом выполняется тенденция: женщины первой группы, родившие одного ребенка, будут в 40 лет иметь больше детей, чем женщины второй группы. Аналогичная тенденция наблюдается и в Швеции [см., например: Hoem, 1994; Stanfors, Svensson, 1999]. Причина относительно высокого уровня рождаемости среди медсестер и учителей, возможно, связана с тем, что данная группа ориентирована одновременно на семью и работу, имеет сильные установки в обоих направлениях. Развитый государственный сектор со множеством рабочих мест и возможностями гибкой занятости мог подтолкнуть к реализации двойственных стратегий, обусловленных такими установками [Ellingsæter, Rønsen, 1996]. Другая, связанная с этим причина заключается в том, что работники в данных секторах немного теряют от перерыва в работе с точки зрения возможностей будущей карьеры и потенциального уровня заработков, прежде всего в силу высокой представленности здесь женщин и относительно равномерных доходов на протяжении всей трудовой деятельности.

³ Позднее, на основе данных норвежской переписи, Кравдал выявил положительное влияние уровня образования на вероятность рождения также и второго ребенка — если анализировать вероятность каждого ребенка отдельно [Kravdal, 2001]. Однако же, если включить вероятность появления первого, второго и третьего детей в одну модель и контролировать при этом ненаблюдаемые различия, возникает негативное воздействие уровня образования. Оно не столь выражено для женщин, родившихся в 1950-е гг., чем для более старших когорт. Среди более молодых когорт различия во влиянии уровня образования на рождаемость довольно незаметны, что в значительной степени объясняется более высокой долей бездетных в группе хорошо образованных женщин.

4. СЕМЕЙНАЯ ПОЛИТИКА

4.1. Контекст Норвегии

Норвежское государство благосостояния имеет длительную традицию масштабной социальной политики, ориентированной на семью. Однако эта политика была вызвана не столько стремлением к повышению рождаемости, сколько идеологией гендерного равенства и заботой об общем благополучии детей и их семей. Несомненно, в числе программ, наиболее сокращающих издержки, связанные с рождением ребенка, — законодательно закрепленная, рассчитанная на всеобщий охват программа отпусков по уходу за ребенком, а также расширенная государственная поддержка детских садов.

В Норвегии всеобщее право на оплачиваемый отпуск по рождению ребенка гарантируется Национальным актом страхования, принятым в 1956 г. Чтобы получать данное пособие, мать должна работать по крайней мере 6 из 10 месяцев, предшествующих рождению ребенка. Женщины, не удовлетворяющие этим требованиям, получают единовременную помощь в размере (по состоянию на 2002 г.) 32 138 норвежских крон (примерно 3900 евро). Первоначально период получения пособия составлял лишь 12 недель, и размер компенсации был невелик. Ситуация не менялась до 1977 г., когда период получения пособия был увеличен до 18 недель, при этом отцы также получили право находиться в таком отпуске почти весь его период. Одновременно период гарантированного сохранения рабочего места (такая гарантия всегда давалась в случае отпуска по уходу за ребенком) был увеличен до одного года, т. е. родители могли брать дополнительный, уже неоплачиваемый отпуск, не боясь потерять работу. Еще через год размер компенсации был существенно увеличен и стал покрывать 100% заработка для большинства матерей, имевших работу перед рождением ребенка. Затем, спустя еще почти десятилетие, период отпуска был еще увеличен и с 1987 г. увеличивался несколько раз, в 1993 г. достигнув следующих вариантов: 52 недели с 80-процентной компенсацией зарплаты или 42 недели с полной компенсацией. Такая схема остается и в настоящее время (по состоянию на 2004 г.).

Отцы могут также брать отпуск на весь этот период, за исключением 3-х недель перед рождением и 6 недель после рождения ребенка, которые предоставляются только матери. Отцы также могут получить 2 недели неоплачиваемого отпуска сразу после рождения ребенка. Обычно отцы используют именно эту возможность, и лишь очень немногие затем находятся в отпуске весь период вместе с матерью ребенка. Чтобы побудить обоих родителей к участию в уходе за ребенком, в 1993 г. была введена поправка, резервирующая 4 недели «длинной» части отпуска для отцов — так на-

зываемая квота для пап. Обычно эти недели нельзя передать матери, они просто вычитаются из общей продолжительности отпуска, если отец ими не воспользуется. Так что для отцов существует сильный стимул взять такой отпуск, и, как показывает опыт, реформа оказалась успешной. В 1996 г., спустя 3 года после ее введения, почти 80%, имевших право на такой отпуск, воспользовались квотой для пап; более того, доля отцов, находящихся в «длинном» отпуске вместе с матерью, увеличилась с 4 до 12% [Brandth, Jensberg, 1998].

В августе 1998 г. были введены денежные выплаты родителям, которые не пользуются услугами субсидируемых государством детских садов, а с января 1999 г. эта программа стала охватывать всех детей 1–2 лет. Пособие выплачивается ежемесячно, не облагается налогом, ставка фиксированная и на момент введения примерно равнялась государственной помощи на оплату места в детском саду. В настоящее время (2004 г.) месячное пособие составляет 3657 норвежских крон (примерно 450 долл.). Чтобы иметь право на получение пособия в полном размере, ребенок не должен полный день (более 32 часов в неделю) находиться в государственном детском саду. Родители детей, отдающие детей в государственный детский сад на более короткое время, могут получать пособие в уменьшенном раз мере [подробнее см.: Rønsen, 2001]. Новая схема оказалась очень популярна: большинство родителей детей 12 лет обращаются за данным пособием. Весной 1999 г., примерно 4 месяца спустя после окончательного введения данной схемы, 75% родителей детей в возрасте 1–2 года получали это пособие [Reppen, Rønning, 1999], с тех пор их доля остается более или менее постоянной. Однако лишь 5% получателей — отцы.

Детские сады, субсидируемые государством, быстро распространились в 1980–1990-е гг. и к 2002 г. стали охватывать 56% детей дошкольного возраста [Statistics Norway, 2003]⁴. Если из этой доли вычесть детей, о которых заботятся родители, находящиеся в отпуске по уходу за ребенком (т. е. 0–12 месяцев), то охват составит 66%. Поскольку посещаемость детского сада увеличивается с возрастом ребенка, охват 3–5-летних детей детскими садами гораздо выше, чем 1–2-летних: 83% против 41% в 2002 г. Собственниками и управляющими детских садов могут быть государственные или частные предприятия. Однако получение субсидии возможно для обеих форм собственности — главное, чтобы детский сад имел одобрение государства. Субсидия представляет собой взнос в бюджет детского сада в расчете на число посещающих его детей. Размер субсидии увеличивается в зависимости от количества часов пребывания

⁴ Уровень охвата определяется как доля детей дошкольного возраста, имеющих место в субсидируемом государством детском саду.

детей в саду и выше для детей 0–2 лет, чем для других детей дошкольного возраста. Многие частные детские сады также получают субсидии на уровне муниципалитета.

Основной принцип финансирования детских садов заключается в том, что затраты должны быть распределены между государством, муниципалитетами и родителями [Ministry of Children and Family Affairs, 1988]. Планировалось, что государство будет покрывать 40% затрат, а оставшиеся 60% будут поделены поровну между родителями и муниципалитетами. Однако в связи со стремительным распространением частных детских садов средний вклад муниципалитетов оказался ниже, а средний вклад родителей — выше. Например, в 1994 г. родители оплачивали 44,5% затрат на содержание ребенка в частном детском саду и 28,8% — в государственном саду [Ministry of Children and Family Affairs, 1996]. На государственном уровне размер родительского вклада не регулируется. Субъект местного самоуправления, т. е. муниципалитет или частное предприятие, может назначать цены самостоятельно. Примерно в половине государственных детских садов размер оплаты для родителей зависит от их доходов, в то время как в частных детских садах обычно используется фиксированная ставка, не зависящая от уровня доходов родителей. Однако и в государственных, и в частных детских садах обычно предлагается скидка, если родители приводят в сад более одного ребенка. Отсюда возникают существенные вариации в размере оплаты детского сада родителями. В 1998 г. средняя сумма, выплачиваемая родителями за посещение детьми детского сада, — полный день, в больших городах и пригородах — составила порядка 3500 норвежских крон (примерно 430 евро) в месяц в частных детских садах и чуть меньше — в государственных [Statistics Norway, 1998].

До 1990-х гг. норвежская политика в отношении отпуска по уходу за ребенком, а также в отношении детских садов отставала от аналогичной политики в других Скандинавских странах. Впереди всех здесь была Швеция: продолжительность отпуска по уходу за ребенком здесь составляла один год уже в 1980 г., а в 1989 г. она была увеличена до 15 месяцев. Шведская программа также была более гибкой: предоставлялись возможности комбинировать отпуск и неполную занятость, а также разбивать отпуск на несколько частей до того, как ребенку исполнится 8 лет [подробнее см.: Rønсен, Sundström, 2002]. Помимо этого, шведская программа имеет одну уникальную особенность, побуждающую сокращать время между рождениями детей, — так называемые премиальные за скорость [Ноем, 1993]. В соответствии с этим положением мать имеет право получать пособие в том же размере, как и в случае с предыдущим ребенком, если она родит следующего ребенка в течение 30 месяцев (до 1986 г. — 24 месяцев), даже если она не вернется на работу между рождениями детей.

4.2. Влияет ли политика на рождаемость?

Не удивительно, что наблюдаемый в скандинавских странах на протяжении 1980–1990-х гг. рост рождаемости вновь вызвал интерес к вопросу о том, может ли щедрая семейная политика стимулировать рождаемость, и подтолкнул к новым исследованиям в данной области. Принципиальным моментом здесь является вопрос, как же измерить это влияние. Конечно, в самом грубом приближении можно делать выводы на основе сопоставлений между странами: сравнивать уровни и тренды рождаемости, используя агрегированную статистику. Такой подход может дать общее представление о возможном влиянии, однако, очевидно, имеет множество недостатков, поскольку одновременно могут действовать и другие факторы, сопряженные с теми, что были включены в наш анализ. Например, и рождаемость, и расширение семейной политики могут быть связаны с ростом и спадом экономики. Чтобы контролировать смещение, вызванное другими факторами, можно прибегнуть к анализу временных рядов, используя методики многофакторного анализа. Такой подход применили А. Готье и Й. Хатциус для анализа общего уровня рождаемости в 1970–1990 гг. на основе агрегированных данных для 22 индустриально развитых стран, используя модель, которая помимо традиционных детерминант рождаемости включала параметры материнского отпуска по уходу за ребенком (продолжительность и отношение пособия к зарплате) и детского пособия [Gauthier, Hatzius, 1997]. Полученные ими результаты позволяют предположить, что уровень рождаемости напрямую связан с размером детского пособия; с параметрами же отпуска значимой связи не обнаружено.

Как и всегда при работе с агрегированными данными, остается проблема с тем, что сумма индивидуальных поведений вовсе не обязательно является отражением среднего индивидуального поведения. Поэтому данные на уровне отдельных индивидов могут оказаться более подходящими для возможного влияния семейной политики. К сожалению, таких данных очень мало. Однако в последнее время появился хороший источник: обследования семьи и рождаемости [Family and Fertility Surveys], которые проводятся в 20 странах начиная с конца 1980-х гг. В материалах, основанных на данных шведского и норвежского обследований, авторы анализируют роль государственной политики, и их результаты, судя по всему, указывают на наличие такого влияния. Наиболее выражен, видимо, эффект премиальных за скорость в Швеции (*см. выше*), которые, как и ожидалось, побуждают матерей рожать второго и третьего ребенка скорее [см. также: Oláh, 1996; Berinde, 1999]. Это подтверждает выводы, к которым пришли Б. Хозм и Г. Андерсон на основе специальной разработки индивидуальных данных регистра населения [Ноем, 1993;

Andersson, 1999]. Еще один интересный результат получен на материалах шведских обследований: женщины с большей вероятностью пойдут на рождение второго ребенка, если отец брал отпуск по уходу за первым ребенком, что позволяет предположить, что меры, стимулирующие активное участие отца в воспитании ребенка, могут способствовать повышению рождаемости [Oláh, 1996].

Наблюдения на основе норвежских данных на уровне индивида показывают, что, возможно, имеется некоторое положительное влияние увеличения числа детских садов на рождение третьего ребенка, однако это влияние наиболее заметно на уровне на уровне недорогих детских садов [Kravdal, 1996]. Интересно, что самая заметная реакция на распространение детских садов последовала от хорошо образованных женщин. Кроме того, сравнивая Финляндию и Норвегию, также находит некоторые подтверждения в пользу гипотезы о том, что расширение возможностей, связанных с отпуском по уходу за ребенком, может стимулировать рождаемость [Rønse, 2004]. Это влияние наиболее заметно в Финляндии, где таких изменений в анализируемый период (1960–1990 гг.) было больше всего, и оно ограничено вероятностью рождения второго или третьего ребенка.

5. СЕМЕЙНАЯ ПОЛИТИКА — НЕОБХОДИМА, НО НЕ ДОСТАТОЧНА

Анализируя модели рождаемости в странах, существенно различающихся щедростью своих семейных программ, мы, естественно, предполагаем, что некоторое позитивное влияние должно быть. К сожалению, эту гипотезу легче сформулировать, нежели доказать. Как было показано, проведенные недавно исследования в Скандинавских странах отчасти ее подтверждают, хотя наблюдаемый эффект и не особенно велик. Однако, как демонстрирует шведский тренд 1990-х гг., щедрая семейная политика никак не является гарантом высокого уровня рождаемости. В начале 1990-х гг. Швеция пережила некоторый экономический спад, который повлек за собой резкий рост безработицы, особенно пострадали молодежь и люди с низким уровнем образования. Впервые пришлось прибегнуть и к сокращению объемов финансовой поддержки семьям. Вскоре последовал спад коэффициента суммарной рождаемости: от 2,1 ребенка в среднем на одну женщину в 1992 г. до 1,5 в 1997 г. В более позднем исследовании В. Хозм выявляет, что спад рождаемости оказался особенно сильным среди молодых женщин и среди женщин с низким уровнем образования, т. е. тех же групп, которые наиболее пострадали на рынке труда [Ноем, 2000]. Таким образом, экономические

циклы и перспективы, несомненно, имеют большое влияние на рождаемость, и наблюдаемое негативное воздействие растущей безработицы, вероятно, является результатом как сократившихся возможностей заработка в текущий период, так и, что более важно, утраты чувства защищенности по поводу будущего⁵.

В целом проведенный анализ подтверждает точку зрения, высказанную в новогоднем обращении бывшего премьер-министра Норвегии г-на Й. Стольтенберга в 2001 г.: важными детерминантами рождаемости являются «качество» общества и уверенность населения по поводу будущего. Современные женщины образованы, выходят на рынок труда наравне с мужчинами и планируют наравне с мужчинами участвовать в жизни общества. Опираясь на опыт скандинавских стран, мы предполагаем, что дети останутся в планах и женщин, и мужчин, если общество будет готово принять на себя значительную часть ответственности и сопряженных издержек. Сюда входят как политика, которая позволит женщинам сочетать рождение детей и оплачиваемую занятость, так и меры, способствующие укреплению гендерного равенства и побуждающие мужчин участвовать в уходе за ребенком. Возможно, страны с низким уровнем рождаемости, где еще многое можно улучшить в данной области, более всего выиграют от реализации такой политики, особенно если одновременно им удастся создать стабильную экономику и сформировать у населения оптимистичный взгляд в будущее.

БЛАГОДАРНОСТИ

Данная работа впервые была представлена на семинаре «Международные тенденции низкой рождаемости: тренды, теории, политика», который состоялся 21–23 марта 2001 г. в Токио. Я благодарю участников семинара за их комментарии и особенно Питера Макдональда за ценные замечания к более ранней версии работы. Отдельная благодарность моей коллеге Труде Лаппегард, которая поделилась многими дескриптивными данными, представленными в данной работе.

⁵ Шведский тренд рождаемости также испытывает сильное влияние временного фактора. В 1980-х гг. премиальные за скорость побуждали к сокращению периода времени между рождениями детей, что вело к повышению рождаемости. Где-то к 1990 г. эта тенденция приостановилась, что привело к уменьшению числа рождений второго, третьего и т. д. детей, и это совпадает по времени с началом общего экономического спада, который еще более снизит уровень рождаемости (см., например: [Andersson, 1999]).

ЛИТЕРАТУРА

- Andersson G.* Childbearing Trends in Sweden 1961–1997 // *European Journal of Population*. 1999. Vol. 15. P. 1–24.
- Berinde D.* Pathways to a Third Child in Sweden // *European Journal of Population*. 1999. Vol. 15. P. 349–378.
- Brandth B., Jensberg J.* Suksess for Fedrekvoten [Success for the Father Quota] // *Velferd*. 1998. №4.
- Ellingsæter A. L., Rønsen M.* The Dual Strategy: Motherhood and the Work Contract in Scandinavia // *European Journal of Population*. 1996. Vol. 12. P. 239–260.
- Gauthier A. H., Hatzius J.* Family Benefits and Fertility: An Econometric Analysis // *Population Studies*. 1997. Vol. 51. P. 295–306.
- Hoem B.* Alla Goda Ting er Tre? Tredjebarnsfödslar Bland Svenska Kvinnor Födda 1938–1950 [All Good Things are Three? Third Births among Swedish women Born 1938–1950] // *Stockholm University Research Reports in Demography*. 1990. №59.
- Hoem B.* Lärare Föder Flere Barn [Teachers Give Birth to More Children] // *Välfärdsbulletinen*. 1994. №3. P. 17–19.
- Hoem B.* Utan Jobb — Inga Barn? Fruktsamhetsutvecklingen under 1990_tallet [Without Job — no Children? Fertility Trends During the 1990s] // *SOU*. 2000. Vol. 37.
- Hoem J. M.* Public Policy as the Fuel of Fertility // *Acta Sociologica*. 1993. Vol. 36. P. 19–31.
- Kojima H.* Determinants of Japanese Attitudes toward Fertility and Policy Interventions: A Comparative Analysis of the 1990/1995 IPP Surveys and JGSS — 2000 // Paper presented at the 2001 Second Annual Meeting of the Population Association of Korea. December 1, 2001, Seoul, Korea.
- Kravdal Ö.* The Emergence of a Positive Relation between Education and Third Birth Rates in Norway with Supportive Evidence from the United States // *Population Studies*. 1992. Vol. 46. P. 459–475.
- Kravdal Ö.* How the Local Supply of Day-care Centers Influences Fertility in Norway: A Parity-specific Approach // *Population Research and Policy Review*. 1996. Vol. 15. P. 201–218.
- Kravdal Ö.* The High Fertility of College Educated Women in Norway: An Artefact of the Separate Modelling of Each Parity Transition // *Demographic Research*. 2001. Vol. 5. P. 185–216. http://www.demographic_resear_ch.org/Volumes/Vol5/6
- Kravdal Ö.* An Illustration of the Problems Caused by Incomplete Education Histories in Fertility Analyses // *Demographic Research*. 2004. Special Collection 3. Art. 6. P. 133–154. http://www.demographic_research.org/speci_al/3
- Lappegård T.* Akademikere fårogså barn, bare senere [Academics also have children, only later] // *Samfunnspeilet* 1999. Vol. 5. Statistics Norway.
- Lappegård T.* New Fertility Trends in Norway // *Demographic Research*. 2000. Vol. 2. http://www.demographic_research.org/Volumes/Vol2/3
- Lappegård T.* Valgav tdanning — valgav livsløp? [Choice of education — choice of life course?] // *Tidsskrift for samfunnsforskning*. 2001. №3. P. 409–435.
- Ministry of Children and Family Affairs. Barnehager motår 2000 [Day_care centres towards year 2000] // Report to the Storting. 1988, №8 (1987–1988).

Ministry of Children and Family Affairs. Offentlige overføringer til barnefamilie
[Public transfers to families with children] // NOU. 1996. № 13.

Oláh L. Sz. The Impact of Public Policies on the Second Birth Rates in Sweden: a Gender Perspective // Stockholm University Research Reports in Demography. 1996. № 98.

Reppen H. K., Rønning E. Barnefamiliers tilsynsordninger, yrkesdeltakelse og bruk av kontantstøte våren 1999 [Child care arrangements, labour force participation and the use of cash for care benefits in the spring, 1999] // Reports 1999/27, Statistics Norway. 1999.

Rønsen M. Market Work, Childcare and the Division of Household Labour. Adaptations of Norwegian Mothers before and after the Cash for care Reform // Statistics Norway. 2001. Vol. 13.

Rønsen M. Fertility and Public Policies Evidence from Norway and Finland // Demographic Research. 2004. Vol. 10. P. 141–170. http://www.demograph_ic_research.org/Volumes/Vol10/6

Rønsen M., Sundström M. Family Policy and After-Birth Employment Among New Mothers — A Comparison of Finland, Norway and Sweden // European Journal of Population. Vol. 18. P. 121–152.

Stanfors M., Svensson L. Education, Career Opportunities and the Changing Patterns of Fertility: a Study on 20th Century Sweden // Paper presented at the Seminar on Women in the Labour Market in Changing Economies. 22–24 September, 1999. Rome, Italy.

Statistics Norway (1998): Ukens Statistikk (Weekly Statistics 45/98).

Statistics Norway (2003): www.ssb.no/English/subjects/04/02/10/barnehager_en/

Sørli K. Fødselstallsutviklingen — etter noket tiår [The Fertility Trend — After Another Decade] // Regionale trender. 2000. Vol. 2.

Takahashi S. Demographic investigation of the process of declining fertility in Japan // Paper presented at the IUSSP Seminar on International Perspectives on Low Fertility. 21–23 March, 2001. Tokyo, Japan.

Н. БАРР,
П. ДАЙМОНД

ЭКОНОМИКА ПЕНСИЙ^{1,2}

Статья посвящена экономическому анализу пенсионного обеспечения. После вводного обсуждения рассматривается воздействие разных форм пенсионного обеспечения на рынки труда, национальные сбережения и рост, а также на распределение бремени и выгод. Эти вопросы противоречивы и имеют политический аспект. Наряду с изложением нашей позиции, основная задача статьи состоит в том, чтобы продемонстрировать ход наших рассуждений, что позволит читателям сделать собственные выводы по обсуждаемым вопросам.

1. ВВЕДЕНИЕ

У этой статьи две задачи. Основная — это экономический анализ пенсионного обеспечения без обсуждения разнообразия реальных пенсионных систем и вне контекста какого-либо конкретного государства, чтобы создать у читателя системное представление об изучаемом предмете. Также статья вносит свою лепту в продолжающуюся дискуссию о пенсиях, в которой, по нашему мнению, некоторые аргументы некорректны либо неоднозначны, а другие корректны только при соблюдении определенных условий. В частности, мы утверждаем, что большая часть аналитики по вопросам пенсионных систем неполна и чрезмерно упрощает картину: акцент делается на достижении лишь одной из целей пенсионного обеспечения, а прочие упускаются из виду; принимается нереалистичное допущение о полной информированности агентов и отсутствии искажений, таких как налоги и неразвитость рынков; сравниваются несколько устойчивых состояний, тогда как по факту имеет место переход от одного устойчивого состояния к другому, либо игнорируются распределительные эффекты.

¹ Barr N., Diamond P. The Economics of Pensions // Oxford Review of Economic Policy. 2006. Vol. 22. № 1. Перевод Е. Б. Головляничиной под науч. ред. О. В. Сиянской. Перевод и публикация осуществлены с любезного разрешения авторов и издателя. Печатается по: Барр Н., Даймонд П. Экономика пенсий // SPERO. Социальная политика: экспертиза, рекомендации, обзоры. 2010. № 13. С. 147–186.

² Эта статья является сокращенной версией главы 2 из книги [Barr, Diamond, 2008], написанной по результатам нашего участия в панельном обследовании по вопросам пенсионного обеспечения в Китае. Мы благодарны членам нашей исследовательской группы и комментаторам нашего первоначального отчета по этому проекту; за ценные комментарии настоящей статьи выражаем благодарность Кристоферу Блиссу, Роберту Ханке, Дитеру Хельму, Дэвиду Хендри, Стивену Никеллу и членам редакционного совета Oxford Review.

Вводный раздел проясняет основные понятия: цели пенсионной системы, типы пенсионных схем и экономику пенсий. В разделах 2–4 обсуждаются, соответственно, связь пенсий с рынком труда (преимущественно на микроэкономическом уровне), финансированием и фондированием³ (на макроэкономическом уровне), а также вопросы распределения.

1.1. Задачи пенсионной системы

Для обеспечения гарантированного дохода индивидов в старости требуются инструменты двух видов: механизм сглаживания колебаний в уровне потребления и механизм страхования.

Сглаживание колебаний в потреблении

Люди стремятся максимизировать благополучие не в конкретный момент, а на протяжении всей жизни. Человек делает сбережения не потому, что дополнительное потребление сегодня для него не имеет ценности, а потому, что дополнительное потребление в будущем он ценит больше, чем возможность потратить больше сегодня. Подросток, откладывая деньги на покупку авиабилета, предполагает получить больше удовольствия от путешествия, чем от немедленной траты этих денег. Кроме того, большинство людей предполагает прожить достаточно долго, чтобы иметь возможность выйти на пенсию. Поэтому главной задачей трудовых пенсий является сглаживание колебаний в уровне потребления — процесс, позволяющий человеку перенести потребление из периода наибольшей трудоспособности в средних возрастах на период пребывания на пенсии, выбирая предпочтительное для него соотношение уровня потребления во время работы и на пенсии⁴.

Страхование

В условиях полной определенности индивиды делали бы сбережения в период занятости, чтобы обеспечить себя на время, когда перестанут работать. Применительно к пенсиям важно, что люди сталкиваются с целым рядом неопределенностей, включая продолжительность их жизни, поэтому пенсия, основанная на личных сбережениях, ставит ее владельца перед риском прожить дольше, чем он предполагал, и оказаться без средств к существованию или, из опасения такого исхода, потреблять слишком мало. Но если каждый отдельный человек не знает, сколько он проживет, то ожидаемая

³ Фондирование (funding) — финансирование пенсий из средств заранее образованного фонда (резерва), в котором на протяжении некоторого времени накапливались пенсионные отчисления. Пенсионное обеспечение, в котором применяется принцип фондирования, называется накопительным. — *Прим. ред.*

⁴ Более формализованное объяснение этого процесса предложено в простой модели Фишера. См., например: [Barr, 2001. Ch. 2].

продолжительность жизни крупных групп населения гораздо более предсказуема. Поэтому всем членам такой группы имеет смысл договориться о создании фонда своих пенсионных сбережений, с тем чтобы каждый получал пенсию, основанную на: а) ожидаемой средней продолжительности жизни в группе; б) величине его взносов в фонд. Кроме того, члены группы могут перераспределять часть средств, чтобы покрыть риск прожить дольше, чем в среднем.

В этом и заключается суть аннуитетов⁵: индивид обменивает сумму своих накоплений к моменту выхода на пенсию на возможность получать регулярные выплаты на протяжении оставшейся жизни, защищаясь от риска сберечь меньше, чем потребует фактическая продолжительность жизни. Пенсионная система также может защищать супругов и малолетних детей в случае потери основного кормильца и страховать от случаев наступления инвалидности.

Достаточно ли одних добровольных взносов? В простейшем случае индивид формирует собственную пенсию посредством добровольных накоплений, позволяющих достичь оптимального распределения потребления между периодами занятости и пенсии, и посредством покупки аннуитета, защищающего (плательщика и его супруга) от риска долголетия. Будь все так просто, пенсии оставались бы уделом добровольных решений и частного страхования, не требуя вмешательства государства. Существуют два обстоятельства, делающие этот способ формирования пенсий недостаточным. Во-первых, эта простая модель подразумевает полную информированность агентов (начиная со знания даты смерти) и отсутствие прочих искажений. Эти допущения полезны при разработке простой концепции, но не годятся в качестве основы для разработки политики в условиях несовершенной информации, неразвитых рынков, рисков и неопределенности, а также искажений, связанных с прогрессивным налогообложением. Более того, есть веские основания сомневаться в способности индивидов извлекать всю выгоду из предоставляемых рынком возможностей. Простые модели, подразумевающие единственное правильное, «первое наилучшее», решение [first-best analysis], игнорируют существование провалов рынка и поэтому не замечают потребности во вмешательстве государства для устранения возникающих проблем. Напротив, аналитика в духе «приемлемого компромисса» [«второго наилучшего» — second-best analysis] предполагает поиск оптимальной политики в условиях всех перечисленных искажений.

Вторая причина, обуславливающая вмешательство государства, состоит в необходимости сконструировать политику так, чтобы решались не только

⁵ Аннуитет — регулярные платежи равными суммами через равные промежутки времени. В данном случае речь идет о регулярных пенсионных выплатах индивиду от момента оформления пенсии до смерти. — *Прим. ред.*

задачи сглаживания уровня потребления и страхования, но и задачи поддержки бедных и перераспределения.

Помощь бедным

Помощь бедным предполагает передачу ресурсов людям, находящимся в состоянии бедности на протяжении всей жизни и поэтому неспособным накопить достаточно средств. На практике меры поддержки бедных используются и в отношении краткосрочной бедности. Такие программы могут быть ориентированы на поддержку всего пожилого населения либо только на тех, кто делал взносы в пенсионную систему.

Перераспределение

Пенсионные системы могут перераспределять доходы, получаемые на всех стадиях жизненного цикла, дополняя прогрессивное налогообложение годового дохода. Такого перераспределения можно достичь, выплачивая лицам с низкими доходами пенсию, составляющую большую долю от их предшествующего заработка (т. е. с большим коэффициентом замещения), субсидируя сглаживание колебаний в потреблении у лиц с более низкими доходами. Поскольку величину доходов на протяжении жизни индивида оценить сложно, подобная система страхует от низких заработков. Также доходы могут перераспределяться между семьями, например, супружеская пара может получать пенсию выше, чем один человек, даже при одинаковой величине взносов обеих семей в пенсионную систему.

Прочие задачи

Помимо основных задач, политика в пенсионной сфере призвана решать ряд второстепенных, в том числе стимулирование экономического развития в более широком смысле и экономического роста в частности. Неграмотно сконструированные пенсии могут создавать стимулы, искажающие функционирование рынка труда. Слишком высокие расходы на выплату государственных пенсий увеличивают налоговое бремя и ставят под угрозу перспективы роста. Напротив, удачно сконструированные пенсионные системы содействуют развитию рынков труда и капитала и стимулируют накопление сбережений. Соотношение основной задачи обеспечения доходов пожилых и этих побочных задач является предметом дебатов.

1.2. Типы пенсий

Пенсионное обеспечение может быть организовано по-разному, в зависимости от: а) способов финансирования пенсий и б) связи между взносами и выплатами.

Полностью накопительная и распределительная пенсии

Полностью накопительное пенсионное обеспечение [fully funded scheme]⁶ предполагает, что пенсии выплачиваются из средств фонда, создаваемого в течение некоторого времени на основании взносов его участников. Напротив, в распределительном пенсионном обеспечении [Pay-As-You-Go scheme, PAYG] пенсии выплачиваются из текущих доходов работающего населения. Помимо этих крайних случаев, существует множество схем с частичным накоплением.

Полностью накопительное пенсионное обеспечение основано на сбережениях: взносы инвестируются в финансовые (или, возможно, физические) активы, получаемый доход направляется в фонд пенсионных накоплений. Таким образом, фондирование — это метод накопления финансовых активов, которые впоследствии обмениваются на блага. Хотя на практике полностью накопительные пенсионные схемы разнообразны, для них принципиальна необходимость иметь резервы, достаточные для выполнения всех пенсионных обязательств (или, что то же самое, объем обязательств определяется объемом накопленных средств).

В отсутствие межпоколенного перераспределения размер пенсий каждого поколения ограничен величиной прошлых сбережений его членов: по такой схеме каждый человек получит не более того, что внес⁷. Если к тому же отсутствует перераспределение между индивидами, то пенсионные накопления каждого человека будут включать только его прошлые взносы и доходы от их инвестирования. Из этой суммы будет финансироваться потребление пенсионера (посредством аннуитета или иным способом).

Распределительное пенсионное обеспечение обычно реализует государство. Такие схемы носят договорной характер, поскольку государство может, хотя и не обязано, накапливать активы для выплаты пенсий в будущем, но при этом облагает работающее население налогом, с которого выплачиваются пенсии нынешнему поколению пенсионеров. Большинство государственных пенсий распределительные⁸.

Экономический анализ распределительного пенсионного обеспечения возможен в нескольких плоскостях. С точки зрения индивида, делающего взно-

⁶ В переводе этой статьи слова «пенсионное обеспечение» и «пенсионная схема» — синонимы, соответствующие английскому термину «pension scheme». Их следует отличать от понятия «пенсионная система», которая может включать определенное сочетание различных пенсионных схем. — *Прим. ред.*

⁷ На самом деле ситуация сложнее: в реальности норма прибыли на вложенный капитал и, как следствие, величина будущих вложений изменяются случайным образом [см., например: Burtless, 2002]; также случайным образом меняется объем будущих обязательств, особенно если продолжительность жизни не определена. Поэтому анализ в терминах простых стабильных показателей, хотя и полезен для понимания сути, не может служить основанием для политики.

⁸ Распределительные схемы раньше использовались частными фирмами. Как государственная распределительная схема зависит от налоговой базы, так и корпоративная распределительная схема зависит от наличия у корпорации в будущем средств для выплаты пенсий. Из-за риска невыплат такие схемы признаны неудовлетворительными и запрещены во многих странах.

сы, притязание работника на получение пенсии основано на обязательстве государства выплачивать ему пенсию в будущем при условии совершения взносов в данный момент. Детали обязательств государства четко фиксируются в законодательстве о социальной защите населения (хотя законодатели могут вносить в него изменения)⁹. На макроуровне государство просто облагает налогом одну группу населения и передает вырученные средства другой группе в пределах отдельного года или всей жизни. В макроэкономическом плане государственные распределительные схемы очень похожи на прочие доходные трансферты, но при этом значительно отличаются от них в определении доноров и реципиентов и по характеру создаваемых стимулов.

Главное преимущество распределительной системы состоит в том, что она позволяет обойти ограничение, когда выплаты каждому поколению не могут превышать сделанные им взносы. Как показал П. Самуэльсон, теоретически, если реальная заработная плата устойчиво растет быстрее ставки процента, по условиям распределительной схемы каждое поколение может получать больше выплат, чем сделало взносов [Samuelson, 1958]; это достигается за счет технологического прогресса и (или) устойчивого роста численности населения и избыточного накопления капитала [см. Aaron, 1966]. Поскольку имеются свидетельства того, что в долгосрочной перспективе эти условия не соблюдаются, фактическая роль распределительных схем сводится к перераспределению доходов и рисков между поколениями.

Полемика. Сравнительные преимущества распределительной и накопительной схем стали предметом постоянных споров¹⁰. Обсуждаются следующие вопросы:

- правильная экономическая модель — например, как смоделировать поведение человека;
- эмпирическое значение параметров — например, насколько эластично предложение труда, какой будет ожидаемая продолжительность жизни в 2050 г.;
- возможности институциональной структуры страны (*extent of a country's institutional capacity*);
- политическая экономия реформы — например, какие пенсии гражданам считают более надежными: основанные на государственных обязательствах или на личном владении капиталом;

⁹ Природа такого обязательства может быть сложной: в условиях неполной спецификации всех обстоятельств, которые возможны в будущем, итоговый характер обязательств государства зависит от его будущих действий. Полагающийся на такое обещание работник может понимать или не понимать зависимость результатов от будущих действий государства и от характера будущих изменений, которые коснутся и его самого. В полностью накопительных схемах возможны законодательные изменения в части налогообложения активов, нормы прибыли и порядка выплат.

¹⁰ См. [Bar, 2000; Diamond, 2004; Diamond, Orszag, 2005]; альтернативную позицию см. в работах [Feldstein, 2005; Holzmann, Hinz, 2005]. Обзор ключевых вопросов дискуссий см. в: [Bar, Rutkowski, 2005].

- идеология — например, какая роль отводится государству и каким целям пенсионной системы отдавать приоритет (поддержке малообеспеченных или сглаживанию потребления).

Связь между взносами и выплатами

Отдельный от способа финансирования пенсий вопрос связан с тем, насколько тесно пенсионные выплаты увязаны с предшествующими взносами работника. Наиболее распространены три подхода.

Пенсионное обеспечение с установленным размером взносов. В схеме с установленным размером взносов [defined-contribution scheme, DC], еще известной как система персональных накопительных пенсионных счетов, каждый участник отчисляет на личный счет установленную часть своего заработка. Сумма взносов используется для приобретения активов, которые вместе с доходом от них накапливаются на личном счете. При выходе на пенсию средства с пенсионного счета направляются на обеспечение потребления пенсионера в форме аннуитета или иным образом. В чистой схеме с установленными взносами (т. е. при отсутствии перераспределения средств между именованными счетами) уровень потребления на пенсии при заданной ожидаемой продолжительности жизни и процентной ставке будет определяться размером личных пенсионных накоплений, т. е. теми же бюджетными ограничениями, что и на протяжении предыдущих периодов¹¹.

Несмотря на то, что аннуитеты защищают индивида от риска долголетия, чистая схема с установленными взносами не устраняет многие другие риски, связанные с колебаниями реальной доходности пенсионных активов, с неопределенностью будущих заработков и размера будущей пенсии. Условия чистой схемы можно изменить, чтобы покрыть часть этих рисков — например, установить гарантированный минимум выплат, консолидировать часть взносов, законодательно закрепить изменения в пенсионном обеспечении в зависимости от состояния финансового рынка. Особенности накопления активов, выбор принципа перераспределения между счетами и формы выплат влияют на структуру мотиваций на рынке труда.

Пенсионное обеспечение с установленным размером выплат. В схеме с установленным размером выплат [defined-benefit scheme, DB] размер пенсии работника зависит не от суммы накоплений, а от истории его заработной платы и, возможно, от трудового стажа. Дизайн пенсий определяется прежде всего тем, каким образом в расчете размера пенсионных выплат участвует заработная плата. При расчете пропорционально конечному уровню заработной платы принимается во внимание размер заработной платы за последний год или за последние несколько лет работы. Другой способ расчета учитывает размер реальной или относительной заработной

¹¹ Система персональных накопительных счетов может, в принципе, перераспределять средства между счетами работников или общий доход от размещения этих средств на личные счета.

платы за более продолжительное время, в том числе на протяжении всего периода занятости. В обоих случаях размер пенсионных выплат зависит от уровня заработной платы до момента выхода на пенсию. Взносы работника обычно составляют некоторую часть его заработной платы, поэтому при подведении финансового баланса такой схемы вклад плательщика считается эндогенным параметром. Схемы с установленными выплатами могут предполагать консолидацию всех активов в едином фонде.

Такие схемы могут создаваться и государством, и работодателями. Если государственные пенсии финансируются за счет взносов, риск неблагоприятных результатов несут лица, платящие взносы в данный момент; если же пенсии субсидируются из налоговых поступлений, риски несут налогоплательщики. На практике в случае несбалансированности доходов и расходов правительство корректирует размер выплат и взносов. Поправки могут производиться автоматически (индексация) или быть результатом специальных изменений законодательства.

Когда пенсию выплачивает работодатель, именно он несет риски колебаний доходности пенсионных активов, перекладывая часть рисков на нынешних работников предприятия (за счет изменения заработной платы), акционеров и налогоплательщиков (за счет изменения прибыли), клиентов предприятия (за счет изменения цен) и (или) на тех, кто работал или будет работать на предприятии, если компания направляет дополнительные средства, вырученные в один период, на увеличение пенсий в другой период или пересматривает способ расчета пенсий в соответствии с прогнозами своего состояния. Таким образом, в чистой схеме с установленными выплатами пенсионеры непосредственно не несут никаких рисков. На практике, однако, корпоративные схемы с установленными выплатами могут корректировать размер текущих и (или) будущих пенсий в зависимости от финансового положения фирмы. Принципиальное различие между этими двумя типами схем заключается в характере распределения рисков.

Условно-накопительные счета¹². Появившиеся относительно недавно схемы условно-накопительных счетов [notional defined-contribution scheme, NDC] похожи на чистые схемы с установленными взносами в том, что касается распределения рисков: все изменения касаются только выплат, но отличаются от них по характеру финансирования. Эти схемы не предполагают полного фондирования и могут быть распределительными. Сходство схем условно-накопительных счетов и схем с установленными взносами состоит в следующем:

- взносы каждого работника в размере $x\%$ от его заработной платы заносятся на условный именной счет, т. е. государство имитирует накопление финансовых активов от имени этого работника;

¹² В российской практике наиболее близким аналогом системы условно-накопительных счетов выступает так называемая страховая часть трудовой пенсии. — *Прим. ред.*

- накопленная на счете сумма увеличивается на условную норму доходности, устанавливаемую государством и используемую для оценки размера будущей пенсии;
- при выходе на пенсию сумма условных накоплений преобразуется в аннуитет (с имитацией применения актуарных принципов) исходя из того, что сумма выплат (при уровне смертности, рассчитанном для данной возрастной когорты и возраста данного работника) равна сумме условных накоплений на именном счете, дисконтированной на условную норму доходности;
- счет ведется только для отчетности, поскольку средства на нем не размещаются в финансовых активах. Это объясняет использование термина «условный»¹³.

Таким образом, схема условно-накопительных счетов совпадает с накопительной схемой с установленными взносами в том, что предполагает выплату пенсий в течение ожидаемой продолжительности жизни человека из расчета суммы его накоплений на момент выхода на пенсию, однако норму доходности задает государство, а не рынок. Так же, как и в случае со схемами с установленными взносами, существует множество способов как в этой схеме можно организовать перераспределение, включая установление гарантированного минимума пенсионных выплат или субсидирование взносов лиц, не имеющих заработков, поскольку они ухаживают за маленькими детьми или являются безработными. Более подробное обсуждение см. в работе [Palmer, 2006].

На первый взгляд условно-накопительные схемы, где размер выплат зависит от истории взносов, решающим образом отличаются от стандартных схем с установленными выплатами, где размер выплат определяется уровнем заработной платы. Однако это различие исчезает, если ставка взносов постоянна, и условно-накопительная схема трансформируется в схему с установленными выплатами, в которой заложен механизм автоматической корректировки к изменению демографических и экономических условий. Условно-накопительные схемы весьма похожи на некоторые схемы с установленными выплатами, так что различие между ними не следует переоценивать. В более общем смысле выбор терминов может иметь политическое значение для реализации пенсионной реформы.

1.3. Экономика пенсий

Простая экономика

В дальнейшем анализе мы будем опираться на три постулата: первостепенное значение имеет объем производства; как правило, информация в рас-

¹³ Эти схемы также получили название нефинансовых схем с установленными взносами (это название сохраняет английскую аббревиатуру — non-financial defined contribution scheme, NDC).

поражении потребителей неполна, а выбор несовершенен; пенсионное обеспечение сталкивается со значительными и мало предсказуемыми рисками. Четвертый важный момент связан с существованием, иногда значительных, издержек администрирования пенсионных схем.

Объем производства — вот что важно. Есть два, и только два, способа обеспечить благополучие лиц старших возрастов. Первый заключается в хранении части продукции для использования в будущем. Однако, за исключением жилья, большинство потребительских нужд таким образом удовлетворить нельзя: это дорого, не учитывается фактор неопределенности (и возможность изменения вкусов индивида) и неприменимо к услугам, оказание которых требует высокой квалификации, в первую очередь к медицинским услугам.

Альтернативный способ состоит в обмене производимой сейчас продукции на обещание получать продукцию в будущем, в более старшем возрасте. Этого можно достичь двумя основными путями: сберегая часть заработной платы, работник накапливает запас *активов*, и после выхода на пенсию обменивает их на продукцию, произведенную более молодыми работниками; или работник получает *обещание* — от своих детей, работодателя, правительства, что после выхода на пенсию он будет обеспечен товарами, произведенными более молодыми работниками. Два способа финансирования пенсий в целом соответствуют этим двум стратегиям. Накопительные схемы основаны на аккумуляции финансовых активов, а распределительные схемы — на обязательствах.

Цель пенсионного обеспечения состоит в том, чтобы дать людям возможность сохранить прежний уровень потребления после прекращения работы. Пенсионерам важны не деньги, а характеристики потребления: питание, одежда, отопление жилья, медицинские услуги. Потребляемые пенсионерами товары производятся работниками более молодых возрастов. В этом отношении объемы будущего производства имеют принципиальное значение. Распределение и накопление — механизмы, устанавливающие порядок доступа к продукции в будущем. Хотя в макроэкономическом плане между этими схемами есть определенные различия, их глубину не следует переоценивать.

В открытой экономике решающее значение объема производства сохраняется. В принципе, потребление пенсионеров не ограничено благами, производимыми внутри страны, — они могут потреблять и блага иностранного производства, если удастся добиться такого права. Если рабочие Великобритании направят часть своих сбережений на покупку австралийских предприятий, то на пенсии они смогут продавать свою долю выпуска этих предприятий, на полученную валюту покупать австралийские товары, а затем импортировать их в Великобританию. При всей полезности этот подход не решает всех проблем. Политика перестает работать, если все австралийские рабочие выйдут на пенсию, т. е. значение имеет возрастная структура

государства, в экономику которого инвестируются сбережения. Далее, если значительная часть пенсионеров Великобритании обменяют австралийские доллары на другую валюту, это может вызвать падение курса австралийской валюты и уменьшение реальной стоимости пенсионных накоплений. Поэтому в идеальном случае пенсионные накопления следует инвестировать в страну с молодым населением, *при этом* производящую блага, которые хотят приобрести пенсионеры, *при этом* политически и финансово стабильную и *также* с достаточно крупной экономикой, способной принять сбережения из других стран со стареющим населением. Среди стран со стареющим населением — все страны ОЭСР и многие другие, в том числе Китай.

Несовершенство информации и потребительского выбора. С точки зрения микроэкономики предпосылкой для реализации преимуществ свободного потребительского выбора выступает информированность потребителя, что применительно к пенсиям — чрезвычайно сильное допущение.

Люди не полностью информированы потому, что, во-первых, будущее не определено (потенциальные пенсионеры обладают неполной информацией, поскольку это не в силах человека). Во-вторых, индивиды не полностью осведомлены о рисках, подробнее рассматриваемых далее.

Третье основание неполноты информации возникает в случае сложных финансовых продуктов, таких как пенсионные схемы с установленными взносами, которые опираются на множество финансовых институтов и привлекают разнообразные финансовые инструменты. Даже в США неосведомленность — обычное явление. П. Орсаг и Д. Стиглиц цитируют высказывание председателя Комиссии по ценным бумагам и биржам США, отметившего, что более половины американцев не знают разницы между акцией и облигацией [Orszag, Stiglitz, 2001. P. 37]. Эта проблема имеет значение как с точки зрения справедливости, так и с точки зрения эффективности пенсионных систем, поскольку именно среди наименее информированных непропорционально велика доля лиц с наименьшими доходами. Схемы с установленными выплатами также могут оказаться сложными для понимания.

Иногда бывает полезно иметь в виду четвертое ограничение, которое Б. Нью назвал проблемой обработки информации [New, 1999]. Проблему недостатка сведений можно решить, предоставляя потребителю необходимую информацию (например, сведения о характеристиках автомобилей), после чего потребитель может сделать обоснованный выбор. Напротив, проблема обработки информации обозначает ситуацию, когда информация, даже имеющаяся, слишком сложна для восприятия агентами и не помогает им совершить рациональный выбор. Проблема возникает, когда: а) необходимо долгосрочное планирование, как в случае с пенсиями; б) предоставление товара или услуги предполагает сложные вероятностные расчеты — например, учет ожидаемой продолжительности жизни (неспособность обрабатывать вероятностную

информацию ведет к неверным решениям); в) информация по сути сложна, как в случае замысловатых пенсионных продуктов; или г) для корректного использования информации требуется сложный анализ.

Часть информационных проблем можно устранить за счет образования населения. Однако некоторые из них такому разрешению не поддаются. Даже финансовых профессионалов априори не следует считать полностью информированными потребителями. Ввиду высокой стоимости ошибочного выбора неполнота информации создает веские основания для жесткого регулирования, защищающего интересы потребителей в сферах, где они недостаточно информированы для принятия рациональных решений. Как показывает практика, это проще и дешевле, чем пытаться изменить поведение потребителей за счет повышения их информированности.

Помимо неполноты информации и недостатка способностей к ее осмыслению существует проблема качества принимаемых решений, затрагивающих самих работников и их семьи. Если работники непоследовательны в своем выборе между сбережениями и выплатами и если в их решениях не уделяется должного внимания будущим нуждам других членов семьи, возникает необходимость вмешательства государства — необходимость, которая была осознана столетия назад, например, в форме ограничения наследования для защиты вдов.

Пенсионные схемы сопряжены со значительными и мало предсказуемыми рисками.

- Макроэкономические шоки влияют на производство, цены или на то и другое.
- Демографические шоки затрагивают все пенсионные схемы (см. раздел 3.2), так как изменяют рыночные цены, количество производимых благ и притязания на получение пенсии.
- Политические риски затрагивают все пенсионные схемы, поскольку реализация пенсионных схем принципиально, хотя и по-разному, зависит от эффективности правительства.
- Управленческие риски возникают вследствие некомпетентности либо мошенничества — факты, которые не полностью информированные потребители не в состоянии эффективно отследить.
- Инвестиционный риск: частные и государственные пенсионные накопления находятся на фондовом рынке до начала выплаты пенсий и подвержены рыночным колебаниям.
- Риск рынка аннуитетов: для данного пенсионного накопления стоимость аннуитета зависит от ожидаемой продолжительности оставшейся жизни и нормы прибыли, которую страховая компания предполагает получить за эти годы (это тоже форма инвестиционного риска).

Рынки частного страхования могут облегчить индивидам бремя ряда рисков, неизбежных при планировании пенсий. Однако эффективность част-

ного страхования ограничена неблагоприятным отбором, наличием торговых издержек, неспособностью потребителей всегда принимать правильные решения, а также несовершенством рыночных механизмов распределения рисков, особенно между когортами. Социальное страхование, как показано в разделе 4, нацелено на более широкое распределение рисков. Издержки нежелательных исходов могут нести пенсионеры (посредством снижения пенсий), работники (посредством увеличения взносов), налогоплательщики (через субсидирование пенсий из налоговых поступлений) и (или) будущие налогоплательщики и бенефициарии (если пенсии субсидируются за счет государственных займов).

Издержки. Рассмотренные выше факторы действуют даже в условиях идеального мира¹⁴. Но в анализе необходимо принимать во внимание тот факт, что любой способ упорядочивания будущего потребления сопряжен с издержками администрирования. Они включают издержки ведения учета (если производится накопление средств) или транзакционные издержки (если приобретаются потоки выплат). Размер издержек во многом зависит от способа финансирования будущего потребления, что ведет к существенным различиям в объемах будущего потребления. Например, функционирование рынка индивидуальных взаимных фондов [фондов взаимных инвестиций] обходится гораздо дороже, чем рынок институционализованных взаимных фондов.

Хотя и не настолько простая

В данной статье предлагаются анализ и выводы применительно к трем аспектам проблемы.

Пенсии и рынок труда. Современная экономика неизбежно вносит искажения в функционирование рынка труда. Анализ пенсионной системы должен исходить из необходимости компромисса между, с одной стороны, эффективным функционированием рынка труда и, с другой — реализацией таких целей, как сглаживание потребления, страхование, перераспределение и поддержка малообеспеченных¹⁵. Поэтому задача заключается в том, как найти баланс между снижением искажений на рынке труда и прочими целями, не претендуя на то, что можно реализовать множество целей и не иметь искажений. Следовательно, необходим анализ, ориентирующий на поиск приемлемого компромисса, когда учитывается влияние всей системы пенсионного обеспечения. Это, в свою очередь, может привести

¹⁴ В данном случае имеется в виду ситуация полного отсутствия транзакционных издержек. — *Прим. ред.*

¹⁵ Хотя анализ в терминах компромисса между эффективностью рынка труда и достижением прочих целей полезен, стоит понимать, что в условиях неразвитых рынков и несовершенного принятия решений удачное вмешательство может положительно сказаться как на эффективности рынка труда, так и на реализации прочих целей пенсионного обеспечения.

к ошибке, когда одна часть рассматривается изолированно от остальных. Эти вопросы рассматриваются в *разделе 2*.

Пенсии и национальные сбережения. Обязательные пенсионные системы влияют на национальные сбережения. В этой связи важна степень, в которой создание пенсионных накоплений способствует росту национальных сбережений, создавая условия экономического роста. В *разделе 3* представлена концептуальная схема, в рамках которой можно анализировать размеры накопительного компонента — учитывая, что в зависимости от потребности в сбережениях пенсионная система может быть эффективной при любом уровне фондирования, от нулевого до полного.

Распределительные эффекты рассмотрены в *разделе 4*. Хотя распределение рисков осуществляется благодаря рынкам частного страхования и капитала, государственные пенсионные системы могут улучшить распределение рисков средствами, которые не могут быть реализованы в условиях рыночных механизмов. Более того, государственное пенсионное обеспечение способно преодолеть многие из существенных ограничений, с которыми сталкиваются рынки частного страхования. В *разделе 4* показано, как конфигурация пенсионной системы воздействует на распределение доходов в рамках жизненного цикла.

Частые ошибки

Наиболее распространенные аналитические ошибки таковы.

Внимание к реализации только одной из целей пенсионной системы. Пенсионные системы имеют множество целей, но некоторые авторы принимают во внимание только одну из них. Обсуждение значимости разных задач пенсионной системы правомерно, однако анализ политики с учетом лишь одной цели, особенно если это ограничение явно не прописано, приводит к ошибочным выводам.

Некорректное применение аналитики в терминах «единственно-го оптимума». Некорректен анализ, рассматривающий последствия той или иной конфигурации пенсионной системы только в свете последствий для рынка труда и оставляющий без рассмотрения реализацию прочих целей пенсионной системы, а эти цели невозможно достичь, не внося определенных искажений в рынок труда. Далее мы подробнее разбираем некорректность тезиса о том, что выплаты, основанные на актуарных принципах, оптимальны, поскольку позволяют минимизировать искажения. Конечно, искажениями не стоит пренебрегать, равно как не стоит закладывать в пенсионные схемы больших искажений, чем необходимо для достижения целей, однако и минимизация искажений возникает далеко не всегда.

Некорректное применение анализа в терминах устойчивых состояний. Ошибочно рассматривать только устойчивые состояния пенсионных

систем, оставляя без внимания или недооценивая роль переходных этапов, неизбежных при движении от одного устойчивого состояния к другому. Это особенно важно применительно к вопросам фондирования пенсий. Ниже мы разбираем ошибочность утверждения о безусловном преимуществе накопительных схем за счет более высокой доходности финансовых активов перед распределительными схемами, доходность которых зависит от темпов роста заработной платы.

Игнорирование распределительных эффектов. Пенсионные системы могут перераспределять средства между разными возрастными когортами, от увеличения пенсии некоторые из них выиграют, а другие проиграют (из-за необходимости финансировать будущие пенсии). Неверно рассматривать только одну сторону, оставляя без внимания другую.

2. ПЕНСИИ И ПРЕДЛОЖЕНИЕ ТРУДА

В этом разделе мы рассматриваем воздействие дизайна пенсионных систем на рынок труда — на поведение основной части занятых и работников предпенсионных возрастов.

2.1. Воздействие дизайна выплат во время трудовой жизни

Остановимся на двух темах: проблемы, возникающие при использовании схем, привязывающих размер выплат к последней зарплате, а также сравнительные преимущества и недостатки актуарной связи взносов и выплат.

Недостатки пенсионных планов, основанных на последней зарплате

Для корпораций пенсии это один из способов привлечь и удержать работников. Ранее во многих схемах предполагалось, что выплата пенсий начинается после достижения стандартного пенсионного возраста, а их размер зависит от стажа на данном предприятии и заработка в конце трудовой деятельности. Такая структура пенсий побуждает работников не менять место работы до назначения пенсии.

Подобные схемы создают проблемы для рынка труда. Молодой работник, понимая, что текущая зарплата не влияет на размер будущей пенсии, не стремится работать сверхурочно или искать более сложную, но высокооплачиваемую работу. Конечно, некоторые стимулы остаются: работник понимает, что усердие и успехи повышают вероятность повышения в должности, что ведет к росту заработной платы и, в конечном счете, к назначению большей пенсии.

По мере приближения к концу трудовой деятельности появляется стимул к противоположному поведению: работники изо всех сил стремятся увеличить число отработанных часов. Крайний случай такой проблемы отмечен среди работников метрополитена Бостона, размер пенсии которых зависел от фактического (а не тарифного) заработка работника в момент выхода на пенсию. Работники старших возрастов, таким образом, часто работали сверхурочно, что вело к росту числа происшествий: проработав дополнительные часы, машинисты засыпали за пультом управления поездом. Однако и без таких угрожающих жизням людей ситуаций очевидно, что подобные пенсионные схемы могут создавать стимулы к нежелательному поведению. В крупных организациях возникают похожие проблемы: работник, пользующийся расположением принимающих кадровые решения менеджеров среднего звена, может получить повышение незадолго до выхода на пенсию, что увеличит размер назначенной ему пенсии. Чем короче период, заработка за который принимаются в расчет при назначении пенсии, тем сильнее стимулы к подобному манипулятивному сотрудничеству.

Третья проблема корпоративных пенсионных схем с выплатами, размер которых устанавливается по последней зарплате, заключается в том, что работник привязан к одному работодателю¹⁶. В прошлом фирмы, предлагая такие пенсионные планы, действительно прежде всего стремились удержать работника. В современной экономике ограничение трудовой мобильности может значительно снизить эффективность.

Четвертая проблема связана с распределением пенсионных доходов: в выигрыше остаются работники, заработки которых росли быстрее, особенно в конце карьеры. Поскольку опережающий рост заработков, как правило, наблюдается у высокооплачиваемых работников, система фактически премирует и без того самых преуспевающих. В этом можно усмотреть несправедливость.

С учетом всего сказанного можно заключить, что размер пенсий в корпоративных и отраслевых пенсионных схемах должен определяться на основе размера заработков на протяжении всей или большей части карьеры.

Реализация государственных схем сопряжена с такими же проблемами, вызываемыми теми же причинами. На уровне фирм можно ослабить эти негативные эффекты, используя дополнительные способы воздействия на работника, а также за счет привязки пенсий к тарифной ставке, а не к размеру фактических заработков. Правительство, действуя на национальном уровне, не в состоянии воздействовать подобным образом на всех занятых в экономике. Поэтому для государственной пенсионной системы важно рассчитывать размер выплат с учетом заработков за все время оплачиваемой занятости либо ее большую часть, если это позволяют административные возможности системы социального обеспечения.

¹⁶ Простой пример см. в: [Barr, 2001. P. 153].

Недостатки полного следования актуарным принципам

Часто утверждают, что оптимальный способ соотношения выплат и взносов — полное следование актуарным принципам¹⁷: «Накопительные схемы с установленными взносами наиболее близки к актуарно справедливой системе, тем самым уменьшается масштаб искажений рынка труда» [Holzmann, Hinz, 2005. P. 50]. В этом утверждении использованы три довода в пользу применения актуарных принципов при расчете выплат: выплаты, основанные на актуарных принципах, минимизируют искажения на стороне предложения рабочей силы, обеспечивают более тесную связь со взносами, а также поощряют более поздний выход на пенсию.

Если исходить из существования единственного оптимума, то ситуация выглядит так: каждый человек совершает выбор — потреблять в молодости или в более старшем возрасте. На практике, однако, разработчикам пенсионной политики приходится считаться по меньшей мере с тремя последствиями несовершенства рыночных механизмов. Люди могут мыслить в категориях краткосрочного периода и (или) быть не полностью информированы, что вынуждает устанавливать обязательные пенсионные взносы. Эта нетривиальная проблема показывает, что простое допущение о рациональном максимизирующем поведении может оказаться некорректным, особенно принимая во внимание сказанное ранее об основных проблемах восприятия и обработки информации¹⁸. Вторая трудность заключается в неразвитости рынков. Например, слабо развит рынок индексных контрактов. В условиях асимметрии информации страхование требует принятия решений, искажающих функционирование рынка труда¹⁹. Третье отклонение от единственного оптимума связано с прогрессивным налогообложением. Как утверждает П. Даймонд, ни схемы с установленными выплатами, ни схемы с установленными взносами «не имеют однозначного преимущества при наличии прочих искажений рынка труда» [Diamond, 2002. P. 7]. Если сформулировать эту проблему как задачу поиска оптимального принципа налогообложения, станет ясно, что в условиях «допустимого компромисса» полностью актуарная схема, как правило, не эффективна.

Тогда как же быть с тремя особыми преимуществами актуарных выплат? Использование актуарных принципов не минимизирует искажения рынка

¹⁷ Под актуарным характером организации пенсионного обеспечения понимают принцип эквивалентности выплат и взносов: человек не должен получить из системы больше, чем он заплатил в нее. В российском пенсионном дискурсе актуарные принципы часто именуют страховыми. Технически легче всего такое соответствие взносов и выплат осуществляется в рамках схем с установленными взносами. — *Прим. ред.*

¹⁸ Добровольные пенсионные накопления также воздействуют на предложение труда. Но работники могут не соотносить должным образом работу сегодня и получение пенсионных выплат в будущем (так же, как могут не видеть преимуществ, которые дает накопление достаточных пенсионных сбережений).

¹⁹ Тезис на самом деле таков: отсутствие искажений рынка труда в условиях асимметрии информации свидетельствует об отклонении от оптимального предоставления страхования.

труда, если имеются прочие искажения. Более того, помимо сглаживания потребления назначение пенсионных выплат преследует и ряд других целей (поддержка малообеспеченных), и, как уже отмечалось, необходимые для достижения этих целей меры (такие как налогообложение) неизбежно вносят искажения в рынок труда. В-третьих, страхование на случай нежелательных исходов на рынке труда, особенно на заключительном этапе трудовой деятельности, требует отказа от принципов актуарного страхования для более эффективной защиты работника, поскольку страхователю неизвестно, чем вызвана слабая связь человека с рынком труда: потому ли, что таковы его предпочтения (выбор в пользу досуга), или же из-за ограничений (низкая оплата труда или отсутствие вакансий). Таким образом, а) актуарные выплаты не способны минимизировать искажения рынка труда и б) минимизация искажений рынка труда не всегда актуальна — насущная задача социальной политики состоит в нахождении баланса между мерами по обеспечению эффективного функционирования рынка труда и реализацией целей пенсионной системы.

Актуарные принципы определения размера выплат позволяют усилить их связь с размером взносов в тех случаях, когда индивиды хорошо информированы и не испытывают ограничений ликвидности (т. е. могут прибегать к заемным средствам по рыночной или близкой к рыночной процентной ставке). На деле возможно, что люди не знают о взаимосвязи сегодняшних взносов и будущей пенсии, мыслят только в краткосрочной перспективе, имея ограниченный доступ к заемным средствам, предпочитают текущее потребление будущему. С учетом всех этих причин основной проблемой в странах, где пенсионные выплаты по большей части основаны на актуарных принципах (например, Чили), оказывается слабое соответствие взносов и выплат; этот вопрос подробно рассмотрен в работе [Arenas, Mesa-Lago, 2006].

Утверждается, что актуарные выплаты создают достаточные стимулы к более позднему выходу на пенсию, поскольку это позволяет работнику рассчитывать на существенно более высокую пенсию, не облагаемую неявным налогом²⁰. Как и в рассмотренной выше ситуации, для достижения таких целей, как поддержка малообеспеченных и страхование, установление нулевой ставки неявного налога не всегда оптимально. Более того, пенсионная система с установленными выплатами способна создавать стимулы (основанные на актуарных принципах) к продолжению трудовой деятельности по достижении минимального пенсионного возраста даже в случае, когда начальный размер выплат при наступлении пенсионного возраста устанавливается без привлечения актуарных расчетов. Этот вопрос подробно рассмотрен ниже.

Применительно ко всем трем задачам (минимизация искажений, усиление связи взносов и выплат, поощрение отложенного выхода на пенсию) простые решения возможны только в мире единственного оптимума. Это

²⁰ Здесь не учитывается неизменная стоимость аннуитетов для работников с различной ожидаемой продолжительностью жизни, что неизбежно.

не означает, что взаимосвязь взносов и выплат не важна. Напротив, удачно сконструированная политика должна избегать очевидных и существенных искажений соотношения взносов и выплат. Однако поддержание полностью актуарного соотношения взносов и выплат в целом не оптимально.

2.2. Определение размера пенсионных выплат

Совокупность условий, действующих в пенсионной системе в момент выхода человека на пенсию, может существенным образом воздействовать на рынок труда. В данном разделе рассматриваются: соотношение между пенсионным возрастом и уровнем безработицы; вопросы, возникающие в связи с установлением возраста, когда работник впервые приобретает право получения пенсии; установление размера выплат при более позднем выходе на пенсию и коррекция пенсионных схем в условиях растущей продолжительности жизни.

Пенсионный возраст и безработица

Общепринятое мнение о том, что низкий пенсионный возраст снижает безработицу, в целом неверно. За продолжительное время существования пенсионных систем в развитых странах средний [фактический] пенсионный возраст значительно снизился, тогда как тенденции к сокращению уровня безработицы не отмечено. Данные по ряду стран за 10-летний период не позволяют говорить о том, что в странах с более низким пенсионным возрастом ниже уровень безработицы. Действительно, сравнивая две какие-нибудь страны, мы можем наблюдать ситуацию, когда высокий уровень безработицы в течение длительного периода отмечается то в одной стране, то в другой, при отсутствии существенных изменений пенсионного возраста в обеих странах.

Мыслить в терминах поддержания заданного числа рабочих мест неверно по ряду причин. Во-первых, приход новых работников способствует снижению заработной платы и облегчает работодателю поиск подходящего кандидата, что ведет к созданию новых рабочих мест. Поэтому число рабочих мест является переменной величиной, зависящей от численности работников. Во-вторых, ранний выход на пенсию зачастую не означает ухода работника с рынка труда, поскольку часть пенсионеров продолжают работать. В-третьих, в развивающихся экономиках уровень безработицы в городах зависит как от наличия вакансий, так и от интенсивности миграции. Попытка сокращения городской безработицы за счет снижения пенсионного возраста не увенчается успехом при наличии миграционного притока.

Поэтому неверно было бы рекомендовать либо навязывать снижение пенсионного возраста (с присущими ему долгосрочными эффектами) в качестве средства борьбы с безработицей, которая, как правило, краткосрочна. Для решения проблемы безработицы меры, стимулирующие долгосрочный экономический рост, принесут большую пользу, чем искажающее функционирование рынка труда снижение пенсионного возраста. Аналогично

назначение пособий по инвалидности должно преследовать цель поддержки инвалидов, а не борьбы с безработицей.

Принудительный выход на пенсию

Практика принудительного вывода работника с рынка труда не способна привести к ощутимому улучшению ситуации лиц, ищущих работу. Поэтому на национальном уровне не имеет смысла устанавливать возраст обязательного выхода на пенсию²¹. Работники старших возрастов существенно различаются по состоянию здоровья, заинтересованности в продолжении работы, трудоспособности и по возможностям трудоустройства. Работодатели значительно различаются по возможности нанимать работников старших возрастов и по потребности в таких работниках. Гибкость на заключительном этапе трудовых отношений является важным элементом эффективного в долгосрочном периоде использования трудовых ресурсов. В США, за некоторыми исключениями, установление предельного возраста трудовой деятельности запрещено *на уровне фирм*, и ЕС движется в том же направлении. Но и помимо столь строгих ограничений очевидно, что фирмам и работникам необходимо предоставлять известную свободу в установлении возраста выхода на пенсию. На уровне страны обязательный выход на пенсию по достижении предельного возраста не является ни необходимым, ни желательным.

Выбор границ пенсионного возраста

Как показали Д. Бэнкс и С. Смит [Bancs, Smith, 2006], выход на пенсию как явление имеет множество аспектов. Из них два особенно важны применительно к проблеме установления возраста выхода на пенсию в рамках пенсионной системы. В корпоративных схемах обычно задан единый пенсионный возраст, иногда с указанием, что при более раннем выходе на пенсию ее размер сокращается, а при более позднем — увеличивается. Здесь мы рассматриваем тот возраст, прекращение работы в котором ведет к получению пенсии в полном объеме. На национальном уровне может оказаться более полезным использовать следующие понятия: *а)* минимальный возраст, в котором работник получает право на пенсионные выплаты (минимальный пенсионный возраст, *earliest eligibility age*)²² и *б)* увеличение пенсионных

²¹ Следует отметить, что авторы имеют в виду возраст обязательного выхода с рынка труда на пенсию, т. е. полного прекращения трудовой деятельности; *retirement age* дословно означает возраст отставки. — *Прим. ред.*

²² В тех странах, где действует несколько границ пенсионного возраста, выход на пенсию в минимальном пенсионном возрасте, как правило, наказывается «штрафом»: выплачиваемая пенсия ниже, чем могла бы быть в случае выхода на пенсию в общеустановленном возрасте. Минимальный пенсионный возраст распространяется на всех работников и поэтому его не следует путать с возрастом досрочного назначения пенсии по старости, существующим в России. В используемой в статье терминологии минимальный и общеустановленный пенсионные возраста в России совпадают. — *Прим. ред.*

выплат, если работник откладывает начало пенсионных выплат на более поздний срок. В разных странах установлен различный минимальный пенсионный возраст. В США наряду с минимальным пенсионным возрастом (62 года) существует возраст, начиная с которого пенсия выплачивается в полном объеме (65 лет, в настоящий момент планируется повышение до 67 лет). В Великобритании эти два возраста совпадают.

От каких факторов зависит выбор минимального пенсионного возраста?

Установление более высоких границ не улучшит долгосрочного финансового положения пенсионной системы, если выплаты пересчитываются по актуарным принципам с учетом повышения возраста назначения пенсии. Повышение минимального пенсионного возраста может снизить издержки лишь в том случае, если одновременно снижается размер пенсионных выплат работникам всех возрастов.

Часть работников выигрывает от повышения минимального пенсионного возраста, а часть проигрывает. При установлении порога следует уравновесить эти выигрыши и проигрыши. Повышение минимального пенсионного возраста с 65 до 66 лет имеет следующие последствия:

- проигрывают работники, которые хотели бы прекратить работу по достижении 65 лет, но не имеют достаточных сбережений, чтобы прожить в отсутствие заработка и пенсии;
- выигрывают работники, которым приходится ждать достижения 66 лет для выхода на пенсию, но для которых размер пенсии, полученной при прекращении работы в возрасте 65 лет, мог бы оказаться недостаточным позднее (для самого пенсионера и, возможно, его супруга/и);
- выигрывают работники, которые прекращают работу в 65 лет и в состоянии, живя на сбережения, дожидаться начала пенсионных выплат с 66 лет, что позволяет им получать более высокую пенсию и, следовательно, лучше защищает от рисков.

Оптимальным является тот минимальный пенсионный возраст, который позволяет уравновесить выгоды одних работников и проигрыши других; на его основе устанавливаются целесообразные возрасты выхода на пенсию для различных работников. Каким бы ни был минимальный пенсионный возраст, пенсионная система должна допускать гибкость в принятии пенсионных решений.

Уровень выплат и отложенный выход на пенсию

Разновидности пенсионного возраста. В традиционной корпоративной пенсионной схеме размер пенсии в установленном пенсионном возрасте, дающем право на получение «полных выплат», рассчитывается как функция от: а) числа лет пенсионного стажа и б) заработка за период, учитываемый в формуле расчета пенсионных выплат. Однако в одних случаях фирме выгодно, чтобы работник продолжал трудиться и после достижения такого пенсионного

возраста, хотя бы и на условиях частичной занятости, а в других случаях, напротив, и работник, и работодатель заинтересованы в выходе работника на пенсию в более молодом возрасте. Актуарии могут подсчитать, какое снижение пенсионных выплат при более раннем выходе на пенсию позволит фирме покрыть расходы по предоставлению такого права работникам.

Однако интересы фирмы не всегда заключаются в следовании актуарным принципам при предоставлении пенсионных выплат. Работодатель может устанавливать размер пенсии выше или ниже уровня безубыточности, если требуется стимулировать или, напротив, предотвратить ранний выход работника на пенсию. Определение размера пенсии для таких альтернативных вариантов представляет собой еще один инструмент, регулирующий возраст выхода на пенсию, наряду с правилами расчета пенсии в возрасте, дающем право на ее получение в полном размере. Кроме того, фирма может установить возраст, в котором работник приобретает право досрочного выхода на пенсию, и предложить эту возможность только части работников.

Если работодатель хочет удержать некоторых работников после достижения ими возраста, дающего право на получение пенсии в полном размере, он может предложить им увеличение пенсии в случае более позднего прекращения работы. Или фирма может совместить выплату пенсии, полностью или частично, и сохранение трудовых отношений с работником — например, наняв его в качестве консультанта после формального выхода на пенсию. Работодатель принимает во внимание нежелательность выхода всех работников на пенсию в одном и том же возрасте, в силу различий в должностных требованиях и в способностях работников.

Похожие проблемы возникают в национальной пенсионной системе. Какими бы не были общие правила назначения пенсии, есть веские причины — и для экономики, и для общества, — для того, чтобы для разных категорий работников действовал различный пенсионный возраст. Некоторые работники довольны своей занятостью и хотят продолжать работать. Другие уже не удовлетворены работой (если и были когда-то) и хотят перестать работать сразу же после того, как получают возможность достойно жить в отсутствие заработка. Хорошая пенсионная система не будет создавать избыточное противодействие желанию первых работать в возрасте, в котором вторые уже выйдут на пенсию.

Пенсионные права и право продолжать работу в различных возрастах. Как правило, условием начала получения пенсии является прекращение трудовых отношений с фирмой. Однако это не означает прекращения всех форм трудовой деятельности. Многие работники по достижению пенсионного возраста уходят из фирмы, получая право на корпоративную пенсию, и начинают работать у другого работодателя; некоторые фирмы разрешают уволившимся на пенсию работникам продолжать работать на условиях ча-

стичной занятости, с правом получения пенсии полностью или частично²³. Как показано выше, такая гибкость полезна.

Национальная пенсионная система может накладывать разные условия на продолжение работы в связи с получением пенсии. Работник может получить право на пенсионные выплаты по достижению определенного возраста либо только при полном прекращении работы (или снижении зарплаты), либо на иных условиях, когда правила меняются в зависимости от возраста: в пределах некоторого возрастного интервала пенсия выплачивается только при условии прекращения работы, а после выхода из этой возрастной группы работник получает право на пенсию вне зависимости от того, продолжает ли он трудиться²⁴. Кроме того, работник, которому назначена пенсия, вправе отложить начало получения выплат, что позволит в дальнейшем получить прибавку к пенсии²⁵.

В целом применительно к соотношению возраста начала получения пенсии и размера выплат необходимо упомянуть два аспекта:

- чем старше работник, тем больше должна быть его пенсия; это необходимо, чтобы сохранить стимулы к продолжению работы по достижении минимального пенсионного возраста;
- выплата пенсии должна начинаться в определенном возрасте без условия прекращения занятости; в противном случае необходимо предусмотреть значительное увеличение пенсии, если работник переносит начало ее получения на более поздний срок.

Изменение пенсионного обеспечения в условиях роста продолжительности жизни

Каким образом следует изменять параметры пенсионной системы с учетом различий между когортами? В частности, какими должны быть взносы и выплаты, и каким должен быть минимальный пенсионный возраст и условия досрочного выхода на пенсию?

Хотя снижение смертности, скорее всего, продолжится и в дальнейшем, его темпы остаются предметом обсуждения. Как показывает опыт, конечный результат будет значительно отличаться от сегодняшних прогнозов, даже если в долгосрочном периоде они в среднем корректны. В 1981 г. Пра-

²³ Начиная с апреля 2006 г., согласно законодательству Великобритании, работник вправе получать профессиональную пенсию и одновременно продолжать работать у того же работодателя.

²⁴ В США работники в возрасте от 62 лет до «стандартного» пенсионного возраста (т. е. возраста получения пенсии в полном объеме), который вскоре будет повышен с 65 до 67 лет, получают пенсию только на условиях проверки совокупных доходов [превышение определенного порога доходов ведет к снижению размера выплачиваемой пенсии. — *Ред.*]. После достижения «нормального» пенсионного возраста проверка заработков не требуется.

²⁵ В Великобритании по достижении государственного пенсионного возраста проверка заработков не производится, но отложив начало получения пенсии, работник впоследствии получает ее в большем размере.

вительственный актуарий Великобритании обнародовал прогноз, согласно которому продолжительность жизни мужчин в возрасте 65 лет в 2004 г. должна была составить 14,8 лет; в действительности она достигла 19 лет, т. е. ошибка составила 28%. Поэтому во втором докладе Комиссии по пенсиям Великобритании [UK Pensions Commission, 2005. P. 90] отмечено:

«В генеральном прогнозе 2003 г. [Government's Actuary Department, 2003] продолжительность оставшейся жизни мужчин в возрасте 65 лет в 2050 г. установлена на уровне 21,7 лет при наличии значительной и асимметричной области неопределенности (допустимой ошибки) — от 20,0 до 29,0 лет; вероятность еще больших отклонений невелика... поэтому необходимо при разработке государственной пенсионной политики и системы профессиональных пенсий (в государственном и частном секторах) предусматривать запас прочности, позволяющий им устойчиво функционировать не только в условиях растущей продолжительности жизни, но и при неопределенности темпов этого роста».

Таким образом, прогнозы сокращения смертности сопряжены с нарастающей неопределенностью будущих результатов. Если размер поправочных коэффициентов будет заранее задан в действующем законодательстве, то к моменту их применения они, скорее всего, не будут соответствовать фактическому уровню смертности. Конечно, величину коэффициентов всегда можно изменить. Однако внесение поправок в законодательство может оказаться затруднительным и занять продолжительное время. Поэтому существенную пользу принесла бы разработка механизма, позволяющего хотя бы частично автоматизировать реакцию пенсионной системы на заранее неизвестные изменения демографических показателей. Например, в Швеции предусмотрена автоматическая индексация размера условно-накопительной части пенсии по достижении минимального пенсионного возраста, а также индексация прибавки к пенсии при более позднем начале ее получения; собственно минимальный пенсионный возраст автоматически не меняется²⁶.

Теоретически любое нежелательное последствие роста продолжительности жизни для финансирования пенсионной системы преодолевается за счет удлинения периода занятости (люди могли бы использовать часть увеличившейся продолжительности жизни для продолжения работы). На практике этого не происходит по двум причинам. Во-первых, по мере роста продолжительности жизни возраст выхода на пенсию в целом повысился. Прекращение работы в связи с выходом на пенсию является нормальным благом (т. е. спрос на него растет при росте доходов населения), поэтому повышение спроса на «выход на пенсию» по меньшей мере, от-

²⁶ В этом случае эндогенной переменной является не минимальный пенсионный возраст, а размер пенсии. В условиях совершенной рациональности это бы не было проблемой. Однако человек, чья персональная ставка дисконтирования превышает ставку актуарной корректировки пенсии, будет стремиться выйти на пенсию как можно раньше, невзирая на риск впоследствии оказаться в числе бедных. Отсюда видно, что наряду с корректировкой размера выплат может потребоваться изменение минимального пенсионного возраста.

части, ослабило воздействие улучшения здоровья и снижения смертности. Во-вторых, как было показано выше, даже если работники решат продлить трудовую деятельность, это не приведет к заметному снижению издержек в хотя бы приблизительно актуарно справедливой пенсионной системе.

Автоматический пересмотр размера выплат по мере изменения уровня смертности должен опираться на следующие три принципа:

- как точку отсчета следует использовать не дату выхода на пенсию, а дату рождения; в противном случае каждому очередному снижению размера выплат будет предшествовать волна массового выхода на пенсию. Создание подобной мотивации снижает эффективность системы;
- изменения необходимо вносить ежегодно, чтобы избежать существенных различий в размере пенсионных выплат у соседних возрастных когорт. Резкие изменения несправедливы и их сложнее реализовать политически, поскольку в итоге может оказаться, что люди, фактическая разница между датами рождения которых составляет всего несколько дней, получают очень разную по размеру пенсию. Значительное изменение объема выплат в сочетании с правилами пересмотра на основе даты выхода на пенсию способны усугубить и без того неэффективные стимулы к досрочному выходу на пенсию;
- правила пересмотра размера выплат должны быть сформулированы в явном виде, нежелательно внесение изменений «по ситуации». Если автоматический пересмотр производится по заданным правилам, система становится более предсказуемой и политическое сопротивление изменениям уменьшается. Далее, автоматический пересмотр размера выплат будет более эффективным и политически приемлемым, если производится на основе фактических, а не прогнозных, оценок уровня смертности. В любом случае, у законодателей остается возможность в любой момент изменить размер пенсионных выплат, получаемый на основе правил автоматического пересмотра.

Иллюстрацией к трем названным принципам может служить законодательное повышение пенсионного возраста женщин в Великобритании²⁷.

Одним из способов приспособления пенсионной системы к ситуации роста продолжительности жизни является сокращение среднего уровня пенсий. Этот подход был применен в Швеции, используется по умолчанию во всех полностью накопительных пенсионных системах с установленными взносами (таких как в Чили); комиссия, назначенная президентом Д. Бушем, рекомендовала использовать этот метод в США. Другой способ, заключаю-

²⁷ О предстоящей реформе было объявлено в 1991 г. Точкой отсчета стало 6 апреля 1950 г. Государственный пенсионный возраст для женщин, родившихся раньше, сохранится на уровне 60 лет. Для женщин, родившихся 6 мая 1950 г. (т. е. на месяц позже точки отсчета), пенсионный возраст составит 60 лет и 1 месяц; для женщин, родившихся 6 июня 1950 г. — 60 лет и 2 месяца и т. д. Для женщин, родившихся 6 апреля 1955 г. или позднее, пенсионный возраст составит 65 лет.

щийся в сочетании сокращения выплат и увеличения взносов, предложили использовать в США П. Даймонд и П. Орсаг [Diamond, Orszag, 2004, 2005].

Помимо изменения взносов и (или) выплат, можно прибегнуть к повышению минимального пенсионного возраста; такова одна из рекомендаций Комиссии по пенсиям Великобритании [UK Pensions Commission, 2005], подробнее рассмотренная в работе Д. Хиллса [Hills, 2006]. Поскольку государственный пенсионный возраст является одновременно и минимальным пенсионным возрастом, и возрастом, начиная с которого пенсия выплачивается в полном объеме, подобное повышение возрастного порога означает сокращение выплат вне зависимости от возраста, в котором человек начинает их получать, и повышение наименьшего возраста, в котором работник вправе обратиться за назначением пенсии. Как показано выше, последнее может вызвать определенные затруднения, поскольку соотношение выигрывающих и проигрывающих от такого изменения работников нестабильно и изменяется в зависимости от динамики продолжительности жизни и уровня заработной платы. У простой процедуры установления минимального пенсионного возраста (пропорционально продолжительности жизни) есть преимущество — бóльшая прозрачность, однако в теоретическом плане эта процедура может не быть оптимальной: растущая продолжительность жизни увеличивает затраты пенсионной системы, но этот негативный эффект ослабляется за счет того, что финансовое положение населения улучшается, и люди в состоянии нести более высокие затраты по пенсионному обеспечению. В условиях отсутствия четких правил, устанавливающих соотношение оптимального пенсионного возраста и продолжительности жизни, периодический пересмотр минимального пенсионного возраста (возможно, с использованием рекомендаций периодически создаваемой межпартийной комиссии²⁸) будет эффективнее механизма автоматического пересмотра.

3. ФИНАНСИРОВАНИЕ И ФОНДИРОВАНИЕ

Как сказано выше (см. литературу в сноске 10), в сферах финансирования и фондирования²⁹ существует множество острых противоречий. В этом разделе рассматриваются три ключевые аспекта данной проблемы: неявный и явный пенсионный долг; взаимосвязи между фондированием, сбережениями и экономическим ростом; надлежащий способ сравнения доходности распределительных и накопительных пенсионных схем.

²⁸ Подразумевается структура, действующая в Великобритании и контролирующая принимаемые поправки на отсутствие политической ангажированности и преемственность относительно общего плана развития пенсионной системы. — *Прим. пер.*

²⁹ Мы используем термин «финансирование» применительно к текущим средствам, ежегодно направляемым на выплату пенсий, и термин «фондирование» применительно к финансовым активам, накопленным в пенсионной системе.

3.1. Неявный и явный пенсионный долг

Понятие неявного пенсионного долга широко используется в международных дискуссиях о принципах пенсионного обеспечения, однако, к сожалению, не имеет единого определения, что создает путаницу. Базовый тезис, вполне правильный, состоит в том, что обязательства государства по выплате пенсий предполагают затраты в будущем. Однако для оценки долгосрочного финансового положения пенсионной системы используются различные индикаторы. Существует три самостоятельных ракурса оценки будущего состояния пенсионной системы, которая полностью финансируется за счет выделенной доли текущих доходов³⁰.

Для оценки финансовой устойчивости пенсионной системы в долгосрочном периоде можно воспользоваться показателем приведенной стоимости обязательств (будущих расходов) за вычетом доходов. В этом случае важной проблемой становится выбор подходящего горизонта прогноза. Традиционно в США использовался 75-летний горизонт. Такой период дает достаточно времени для корректировки системы, если прогноз свидетельствует о ее финансовой несбалансированности. В последнее время получают распространение расчеты с бесконечным горизонтом прогноза. Один из доводов в пользу этого метода таков: к концу 75-летнего периода и за его пределами несбалансированность ежегодных потоков приведет к тому, что последующие расчеты будут показывать диспропорции даже там, где текущий прогноз положителен. С другой стороны, планирование на срок более 75 лет сопряжено со столь высокой неопределенностью, что едва ли годится для разработки текущей политики. Удобный и широко применяемый компромисс предполагает сохранение 75-летнего горизонта прогноза, но добавляет условие, согласно которому прогнозируемое финансовое состояние не должно ухудшаться к концу периода планирования (это состояние обозначается как устойчивая платежеспособность).

Для оценки обязательств перед будущими поколениями в дополнение к годовым расчетам в пределах 75 лет используются расчеты для каждой из когорт, уже участвующих в пенсионной системе. Расчет для всех (фактических и будущих) участников пенсионной системы называется методом открытой группы, а расчет только для фактических участников — методом закрытой группы. Эти методы позволяют судить о распределении, однако для более конкретных оценок необходимо привлекать данные об уровне заработной платы и продолжительности жизни в каждой из когорт.

Наконец, третья задача состоит в оценке стоимости всей пенсионной системы в отношении ко всей экономике. Даже если текущее финансирование обеспечивает устойчивость пенсионной системы, в масштабе всей экономики может оказаться, что объем пенсионных обязательств слишком

³⁰ Существуют более сложные версии схемы, где в финансировании используется весь объем доходов пенсионной системы.

мал или слишком велик. Оценивая должный размер пенсионной системы, необходимо принимать во внимание нужды выходящих на пенсию (в плане их заработков в предшествующие периоды и положения более молодых когорт работников) и возможности альтернативного использования ресурсов, привлекаемых для финансирования пенсий.

При анализе в каждом из трех ракурсов возможны три способа измерения пенсионных расходов — в денежных единицах, в процентах от фонда заработной платы (или его налогооблагаемой части) и в процентах от ВВП. Мы полагаем, что непосредственное измерение в денежных единицах не очень подходит для обсуждения различных пенсионных схем: очень крупные суммы трудно сопоставлять. Другие две меры более удобны для изучения различных аспектов финансирования пенсионной системы и ее роли в экономике.

Поскольку пенсионная система должна вызывать доверие у работников, изменения законодательства следует производить реже и отводить достаточное время на их подготовку. Это обусловлено необходимостью доводить до сведения общественности, что, несмотря на то, что в ближайшем будущем пенсионная система профицитна, демографические прогнозы и оценки говорят о необходимости определенных изменений. Поэтому оценка финансовой несбалансированности пенсионной системы очень важна.

Можно поспорить о том, стоит ли обозначать это состояние как неявный пенсионный долг. Этот термин полезен тем, что напоминает нам: бремя будущих поколений не исчерпывается явным долгом. Однако некоторые аналитики на этом основании начали рассматривать неявный долг как полный эквивалент (или близкий аналог) явного долга. В частности, как полагает ряд авторов, симпатизирующих системе именных счетов, правительству следовало бы выпустить новые долговые обязательства в размере неявного долга и разместить эти активы на именных счетах; при этом издержки по созданию счетов не учитываются. Однако этот довод не вполне верен. Важно понимать, что у такой меры будут реальные экономические последствия. Правительство может предпринять шаги по сокращению неявного пенсионного долга в ходе пенсионной реформы, что и было сделано во многих странах. Но меры по сокращению неявного пенсионного долга, переведенного в форму явных долговых обязательств (такие, как отказ от уплаты долга или повышение инфляции), уже неизбежно затронут значительно более широкий круг лиц. Более того, срок такого долга необходимо постоянно продлевать за счет выпуска новых долговых обязательств, что делает систему уязвимой к рискам рынка облигаций; единственное исключение составляет выпуск долговых обязательств в виде консолей³¹, однако рыночные перспективы подобных ценных бумаг туманны. Учитывая особый статус государственных долговых обязательств, неудивительно, что рынки, скорее всего, воспримут явный долг как нечто отличное от неявного, и, следовательно, негативноотреагируют

³¹ Государственных облигаций, не имеющих конечного срока погашения.

на значительный и быстрый рост предложения государственных облигаций, что приведет к росту процентных ставок для государственных заимствований³². Короче говоря, неявный и явный долг не эквивалентны.

Оценивая подобные меры, следует иметь в виду отсутствие необходимости в полном фондировании неявного пенсионного долга, равно как и, например, в полной выплате явного внешнего долга. Применительно к явному долгу ключевое требование состоит в том, чтобы отношение долга к ВВП не превышало того уровня, за которым следует резкое увеличение процентной ставки, ведущее к неспособности выплачивать проценты. Аналогично, применительно к неявному долгу ключевое требование следующее: размер будущих взносов не должен превышать того уровня, когда участие в пенсионной системе снижается настолько, что система теряет устойчивость. Передача части пенсионных активов в фонд доверительного управления может оказаться полезной, однако при разработке пенсионной политики не следует стремиться к полному покрытию неявного долга.

Масштабы затрат на пенсионное обеспечение могут быть очень разными. Измеренные затраты снижают уровень инвестиций и создают существенные искажения, затрудняющие экономический рост. Это обуславливает необходимость в оценке затрат на пенсионное обеспечение в будущем, но такие оценки нуждаются в корректной интерпретации. Понятие неявного долга полезно, но ему не следует придавать решающего значения.

3.2. Фондирование, сбережения и экономический рост

В пользу накопительных пенсий обычно приводят два стратегических довода: фондирование способствует экономическому росту (макроэкономический довод); люди склонны рассматривать права собственности как более защищенные в том случае, если они основаны на владении финансовыми активами (политико-экономический довод). Для краткости в этом разделе мы рассмотрим только экономические доводы.

В принципе, фондирование способствует росту в том случае, если увеличивает национальные сбережения и (или) повышает эффективность рынков капитала. Ниже также рассматривается тезис о том, что фондирование облегчает корректировку пенсионной системы в условиях демографических изменений.

Фондирование и сбережения на национальном уровне

Воздействие на сбережения. Для роста национальных сбережений необходимо сократить потребление: увеличение размера взноса либо уменьшение размера пенсии приведет соответственно к снижению потребления сегодня

³² Еще один нюанс возникает, если мы переходим к более сложной модели без допущения полной достоверности. Значительный прирост суммы долга (в результате конвертации неявного долга в явный) намного повысит неопределенность будущих состояний рынка облигаций.

нышних работников либо пенсионеров и создаст условия для сокращения взносов или увеличения пенсий в будущем. В этом случае бремя нынешних поколений увеличивается в целях сокращения бремени будущих поколений, по аналогии с бюджетным решением увеличить налоги либо сократить государственные расходы для снижения государственного долга.

Создание фонда может [пенсионных накоплений] как значительно скажаться на уровне национальных сбережений, так и не затронуть его. В этой связи возникают два вопроса: ведет ли накопление к росту сбережений и если да, то улучшается ли в результате положение населения. Во-первых, увеличение фондирования может или сократить, или существенно увеличить национальные сбережения — это зависит от реакции частных сберегателей и от воздействия на прочие статьи государственного бюджета. Если сделать взносы на накопительные счета обязательными, работники в ответ могут сократить размер своих добровольных сбережений; тогда введение обязательного накопительного элемента не повлияет на уровень национальных сбережений. Если после перевода накоплений из общего фонда на именные счета работники станут сберегать меньше (поскольку индивидуальные счета ассоциируются с добровольными сбережениями), это приведет к сокращению национальных сбережений. С другой стороны, если работники продолжат делать добровольные сбережения в прежнем объеме, национальные сбережения увеличатся. У работников, не сберегающих и имеющих ограниченный доступ к заемным средствам, уровень частных сбережений останется прежним (нулевым) даже в условиях введения именных пенсионных счетов с обязательными дополнительными взносами. Конечный результат будет зависеть от соотношения перечисленных стратегий частных сберегателей.

В дополнение к индивидуальным реакциям, необходимо учитывать изменения в бюджетной политике государства, сопряженные с введением накопительных пенсионных счетов — изменение уровня налогообложения или финансирования в иных сферах, помимо пенсий. Приток прибылей от именных счетов может побудить правительство к увеличению расходов в других сферах, в результате прирост национальных сбережений окажется незначительным или нулевым³³. Перевод прибылей из консолидированного фонда на индивидуальные счета может быть профинансирован за счет дополнительных государственных заимствований, что ограничит прирост сбережений. Утверждается, что перевод прибылей из консолидированного фонда на индивидуальные счета сократит расходы и в других сферах, поскольку повлияет на меры по сокращению заявленного дефицита. Но если об индивидуальных изменениях сберегательной активности в зависимости

³³ Национальные сбережения могут даже уменьшиться, если работники начнут меньше сберегать, чтобы сбалансировать потребление в условиях обязательных взносов на накопительные счета, а правительство одновременно будет активно прибегать к более доступным средствам фондов и тем сокращать государственные сбережения.

от устройства пенсионного обеспечения многое известно, то гораздо сложнее оценить последствия изменений в остальной части государственного бюджета; более того, эти последствия будут существенно различаться в зависимости от доступа правительства к дополнительным заемным средствам.

Если фондирование все же увеличивает национальные сбережения, то ведет ли это к благоприятным социальным последствиям? В частности, есть ли экономическая выгода в том, чтобы увеличивать взносы или уменьшать пенсии сегодня, чтобы снизить взносы или увеличить пенсии в будущем? Увеличение накоплений за счет снижения пенсий или повышения взносов с необходимостью предполагает перераспределение между поколениями. Поэтому не может быть универсального ответа на вопрос о том, приведет ли увеличение фондирования к повышению благосостояния. В каждой стране этот вопрос следует решать с учетом местных особенностей и приоритетов, включая текущую норму сбережений и ожидаемое увеличение заработной платы. Если норма сбережений уже высока и продолжает быстро расти, то едва ли стоит разрабатывать политику по дальнейшему стимулированию сбережений.

До сих пор мы рассматривали возможности увеличения сбережений за счет увеличения пенсионных накоплений. Правительство может прибегнуть к альтернативному методу — направлять взносы работников на выплату пенсий и одновременно размещать на их счетах стоимость вновь выпущенного государственного долга. Воздействие такой политики на национальные сбережения аналогично эффекту распределительной пенсионной системы. Поэтому важно разграничивать ситуации, когда фондирование проводится для увеличения сбережений (иногда обозначается как *расширительное фондирование*), и когда оно основывается на вновь выпускаемых долговых обязательствах (*ограниченное фондирование*) и не предполагает увеличения сбережений.

Аналитические ошибки. При обсуждении вопросов, относящихся к пенсионным накоплениям, часто возникают ошибки. Нередко анализ ограничивается сравнением устойчивых состояний пенсионной системы с разными уровнями фондирования, и принимается допущение о существовании издержек перехода к состоянию с более высоким уровнем фондирования. Этот подход может привести к неверным выводам. Он оставляет без внимания необходимость компромисса между большим объемом пенсионных накоплений и издержками по их формированию. Сам термин «издержки перехода» подразумевает незначительность затрат, даже если переходный период растягивается на десятилетия (как это было в Чили, где переход продлится еще на несколько десятков лет)³⁴. Более информативен представленный выше подход, при котором учитывается, что результатом увеличения доли пенсионных накоплений может стать некоторая комбинация снижения налогов и увеличения выплат в будущем. В такой постановке

³⁴ Обсуждение случая Чили см.: [Arenas, Mesa-Lago, 2006].

вопроса акцент делается не на фондировании *как таковом*, а на определении уровня налогов, размера пенсий и величины долга, что должно лежать в основе любого решения об увеличении фондирования.

Часто встречается неверное утверждение о том, что накопительная система предпочтительна, если процентная ставка (т. е. отдача от пенсионных фондов) превышает темпы роста (т. е. отдачу в условиях распределительной системы). Как показывает анализ с учетом всех аспектов проблемы (*раздел 3.3.*), результат фондирования состоит не в индивидуальном выигрыше *как таковом*, а в межпоколенческом перераспределении. Таким образом, сравнение доходности пенсионных систем только на уровне сопоставления процентной ставки и темпов роста по сути является частным случаем такого неполного анализа, при котором рассматриваются только устойчивые состояния без учета затрат на переход к новому устойчивому состоянию.

Другой сомнительный тезис таков: «многоуровневая структура [пенсии системы. — *Ред.*] позволяет задавать тактический порядок действий, стратегическую группировку [задач], комплексный подход и компенсации и поэтому облегчает преодоление сопротивления реформе» [Holzmann, Hinz, 2005. P. 42]. Здесь предполагается, что выигрыш каждого достигается за счет комплексного анализа статической эффективности улучшений в пенсионном обеспечении вместе с фондированием. Однако повышения эффективности можно добиться и без формирования пенсионных накоплений, за счет улучшения дизайна распределительной системы; таким образом, данный тезис в целом неверен — за исключением случаев, когда политические ограничения не позволяют обойтись без перехода к накопительной системе. При принятии политических решений в таком объединении [т. е. в одновременном проведении реформирования распределительной системы и введении накопительной компоненты. — *Ред.*] есть смысл, но решающего значения для проведения реформы это не имеет — на самом деле, введение накопительного компонента может затруднить проведение пенсионной реформы (см., например, описание случая ФРГ в: [Boersh-Supan, 2006]). В любом случае, политические аргументы отличны от экономических, и их следует рассматривать отдельно.

Наконец, некоторые исследователи исходят из допущения о том, что фондирование всегда требует создания именных счетов. И это тоже неверно. Если политики хотят увеличить объем пенсионных накоплений, этого можно добиться множеством способов. В Швеции, в рамках схемы с установленными выплатами, на протяжении многих лет существует диверсифицированный консолидированный портфель ценных бумаг; похожие системы начали действовать в Канаде и Швейцарии. В Малайзии и Сингапуре в рамках систем с установленными взносами консолидированный фонд создан на базе провидентных (резервных) фондов (*provident fund*). Также возможность фондирования появляется, если работники делают выбор в пользу портфеля активов, предлагаемых частными компаниями;

это впервые было реализовано в Чили, затем в других странах Латинской Америки, в Великобритании и, недавно, в Швеции. Таким образом, выбор уровня накопления и степени диверсификации портфеля экономически не связан ни с выбором между системами с установленными взносами и с установленными выплатами, ни с выбором между индивидуальными или более консолидированными накоплениями.

Фондирование и развитие рынка капитала

Помимо воздействия на сбережения, фондирование способствует экономическому росту, если повышает эффективность инвестирования пенсионных накоплений.

Можно утверждать, что в двух крайних случаях этот тезис с очевидностью неверен. В развитых странах финансовые рынки и так достаточно эффективны, так что введение обязательных пенсионных сбережений не принесет заметных улучшений³⁵. В противоположном случае, в странах с очень ограниченными институциональными возможностями и слабой финансовой инфраструктурой переход к системе обязательных накопительных именных счетов создает для множества работников риск остаться без пенсий.

В интервале между этим полюсами находятся страны, где имеется и потенциал совершенствования рынка капитала, и риск того, что без должного улучшения этого рынка работники не получают достаточной прибыли со своих взносов или что правительству придется нести издержки по спасению пенсионной системы. Суть риска проста для понимания: недостаточно развитый рынок капитала может принести слишком низкие прибыли. Кроме того, издержки на таких рынках могут быть выше, что особенно важно для небольших счетов. Создание рынков уровня, соответствующего задачам обеспечения пенсионной системы, требует значительного государственного регулирования. Утверждается, что рынки капитала в США превосходят прочие в эффективности потому, что их регулирование наиболее совершенно. Задача облегчается, если рынок капитала велик, так как опирается на ресурсы крупной экономики. Как мы кратко показали, недостаточно развитые рынки не только ухудшают положение пенсионеров, но и хуже справляются с инвестированием пенсионных накоплений по сравнению с менее формализованными способами инвестирования. С другой стороны, возможные выгоды также очевидны: более эффективная работа рынков капитала повысит эффективность экономики и, следовательно, будет способствовать экономическому росту. Критическое значение для успеха имеет непрерывность усилий по улучшению регулирования рынков и со-

³⁵ Если такое фондирование увеличивает число инвесторов, извлекающих прибыль на рынках капитала, это может привести к более равномерному и, следовательно, более эффективному распределению рисков.

вершенствованию работы экономики в целом; в свою очередь, успешное инвестирование средств работников повышает их лояльность и расширяет возможности политиков.

Альтернативный способ состоит в поощрении добровольных пенсионных накоплений, что также стимулирует развитие рынков, особенно если экономика достаточно велика и допускает возникновение эффекта экономии от масштаба.

Рассматривая этот вопрос в деталях, можно назвать четыре способа инвестирования накоплений:

- 1) рыночные транзакции — покупка вновь выпущенных облигаций и акций (в отличие от покупки уже обращающихся на рынке ценных бумаг);
- 2) обращение к финансовым посредникам — размещение вкладов в банках и других посреднических финансовых организациях, которые затем ссужаются инвесторам;
- 3) прямые парные займы: инвестиции в малый бизнес на средства друзей и семьи предпринимателя, коммерческий кредит;
- 4) сбережения для финансирования личных инвестиций.

В стране со слабой структурой рынков и неэффективной банковской системой применение вариантов (1) и (2) не даст результата. Именные счета изымают денежные средства у работников, что сокращает масштаб парных займов и личных инвестиций, а слабость финансовых рынков не позволяет пенсионным фондам получить на аккумулированные средства существенную отдачу в краткосрочном периоде.

Вторая группа суждений о роли пенсионных фондов в повышении эффективности рынков капитала связана с вопросом о повышении качества корпоративного управления, которое, предположительно, может произойти в результате перевода акций приватизированных, ранее государственных предприятий в фонд социального обеспечения (как это было сделано в некоторых постсоциалистических странах Центральной и Восточной Европы); улучшение корпоративного управления имеет принципиальное значение для повышения эффективности и создания условий для роста в рыночных экономиках³⁶.

Для повышения качества корпоративного управления необходимы соответствующее законодательство, эффективный контроль со стороны регулирующих структур, а также эффективная реализация права голоса и контроль его осуществления со стороны акционеров. В развитых странах создание консолидированных пенсионных фондов (например, в системе с установленными выплатами или провидентные фонды) может вовлечь

³⁶ См. материалы симпозиума по проблемам корпоративного управления [Oxford Review of Economic Policy. 2005. Vol. 21. No. 2].

в корпоративное управление новых участников, последствия чего могут быть как благоприятными, так и негативными³⁷.

Фондирование и демографические изменения

Время от времени встречается уже давно опровергнутый³⁸ тезис о том, что фондирование облегчает перестройку пенсионной системы в условиях демографических изменений. Этот довод нужно рассматривать в контексте одновременного сокращения рождаемости и смертности в старших возрастах.

Предположим, что на смену многочисленному поколению работников приходит малочисленное поколение. В чистой распределительной схеме это приведет к сокращению притока средств при текущем уровне взносов в систему социального обеспечения, что потребует либо повысить уровень взносов, либо уменьшить выплаты, либо и то, и другое. Эта проблема хорошо известна и не содержит неясностей.

Утверждается, что фондирование позволяет снять остроту проблемы: сначала каждый работник создает пенсионные накопления; выплата пенсии по схеме с установленным размером взносов полностью финансируется за счет этих накоплений; если такие работники преобладают, то проблемы дефицита не возникает, поскольку в среднем на счету работника накапливается достаточно средств для обеспечения выплаты пенсии. Накопительная система действительно способна разрешить проблему *текущего финансирования* пенсий, однако не решает вопрос обеспечения ожидаемого *уровня потребления* пенсионеров в пожилом возрасте. В распределительной системе недостаток средств возникает из-за сокращения взносов по социальному обеспечению. В накопительной системе механизм возникновения дефицита более опосредованный, но причина та же: уменьшение численности занятых ведет к сокращению выпуска, а с падением выпуска сокращается потребление и (или) инвестиции. В условиях падения нормы прибыли или роста цен уровень потребления пенсионеров оказывается ниже ожидаемого; либо затраты на обязательные пенсионные накопления сокращают потребление работников вопреки их предпочтениям; либо средства направляются на поддержку и увеличение совокупного потребления работающих и пенсионеров в ущерб инвестициям, что создает угрозу замедления экономического роста в будущем. Как отмечено ранее, и распределительная, и накопительная системы располагают собственными схемами создания притязаний на будущий выпуск; поскольку в результате современных демографических изменений объем выпуска, как правило,

³⁷ Например, пенсионный фонд California Public Employees' Retirement System (CalPERS), на счетах которого находится около 150 млрд долл., выступает активным игроком в сфере корпоративного управления, см.: [Boersch-Supan, Winter, 2001].

³⁸ [Barr, 1979]; более актуальную версию см.: [Barr, 2001. II A].

снижается, проблемы возникают у любой пенсионной системы, независимо от ее организации.

Сходство между распределительной и накопительной системами становится еще заметнее, если мы рассмотрим ситуацию, когда рождаемость не изменяется, а продолжительность жизни пенсионеров растет. Увеличивается число пенсионеров, приходящееся на одного работника. В чистой распределительной системе сохранение баланса системы потребует повысить взносы либо сократить выплаты. В накопительной системе, если продолжительность получения пенсии растет при прежней процентной ставке, то уровень ежемесячных пенсионных выплат, который способна профинансировать пенсионная система, также сокращается. Если процентная ставка выше отдачи от распределительной системы (т. е. темпов роста), то конкретный результат может отличаться, однако характер проблемы одинаков в обоих случаях.

Принципиальное значение имеет объем выпуска, а не накопление финансовых активов. Если выпуск растет, расширяются возможности удовлетворения потребностей и работников, и пенсионеров. Решение проблем, возникающих в связи со старением населения, лежит не во введении накопительной системы *как таковой*, а в мерах по увеличению выпуска.

Промежуточные выводы

Соотношение фондирования и экономического роста сложно и неоднозначно.

Ведет ли фондирование к росту сбережений? Как обсуждалось выше, этого может не произойти, если увеличение обязательных пенсионных накоплений сопровождается сокращением уровня добровольных сбережений или увеличением бюджетных расходов по другим статьям. Поэтому невозможно однозначно сказать, увеличатся ли сбережения — ведь связь прироста национальных сбережений и увеличения фондирования сложна и нелинейна.

Насколько прирост выпуска увеличит сбережения? Простейшим ответом будет следующий: введение накопительного компонента *а)* ведет к увеличению сбережений, что *б)* способствует притоку инвестиций и *в)* увеличивает выпуск за счет предельного продукта капитала. Эти связи сохраняются во многих условиях, но воспроизводятся не всегда и не с необходимостью; соотношение этапов также не является однозначным.

- Переход к накопительной системе не всегда ведет к увеличению сбережений.
- Связь между увеличением сбережений и ростом инвестиций является комплексной: прирост некоторых видов сбережений скажется лишь в росте цен на существующие активы. В 1970-х гг. стало

известно, что один из профсоюзов Великобритании вложил значительную часть своего пенсионного фонда не в постройку новых предприятий и разработку нового оборудования, а в приобретение ценных произведений живописи. Увеличение сбережений может привести к росту цены на активы, предложение которых ограничено, такие как земельные участки в городах.

- За увеличением инвестиций не обязательно следует заметный рост выпуска. Неэффективность рынков капитала снижает предельный продукт инвестирования; такова ситуация в бывших социалистических странах Центральной и Восточной Европы и на территории бывшего СССР, где уровень инвестиций по западным стандартам исключительно высок, однако экономический рост происходит медленно, а некоторые страны переживают спад производства. Далее, оценка отдачи от финансовых активов должна включать поправку на несение риска. Поэтому неверно оценивать общественную полезность системы одной лишь отдачей от финансовых активов, без поправки на риск, и соответственно неправильно рассматривать прибыли от ценных бумаг как выигрыш от увеличения фондирования.

Оптимальна ли такая политика? Тот факт, что увеличение фондирования может увеличивать выпуск, еще не означает, что политика с неизбежностью улучшит благосостояние населения. Распределение выигрышей будет зависеть от особенностей конкретной страны.

- Находятся ли сбережения в данной стране ниже оптимального уровня и (или) может ли создание пенсионных фондов улучшить механизмы инвестирования сбережений или качество корпоративного управления?
- Вопросы межпоколенческого перераспределения являются другим аспектом предыдущего пункта. Увеличение инвестиций путем увеличения фондирования предполагает сокращение текущего потребления. Поэтому фондирование с целью стимулирования экономического роста имеет смысл лишь в том случае, когда поддержание текущего потребления менее важно, чем увеличение потребления в будущем.

Реализуема ли такая политика на практике? Ответ зависит отчасти от наличия в стране необходимых институтов. Способны ли эти институты обеспечить размещение средств пенсионных фондов, управлять пенсионными счетами и регулировать финансовые рынки?

Общий вывод таков: дело не в том, что фондирование — плохая политика, или что оно не может помочь в разрешении проблем, связанных со старением населения; дело в том, что полезность фондирования — переменная величина, зависящая от возможности его благотворного воздействия

на экономический рост и от специфики каждой отдельной страны. Фондирование может иметь важное значение для экономического роста, но решение о его введении должно приниматься не автоматически, а с учетом ситуации в каждой отдельной стране.

3.3. Сравнение доходности распределительной и накопительной пенсионных систем

Некоторые аналитики прибегают к сопоставлению долгосрочной доходности финансовых активов с темпами экономического роста (которые соответствуют долгосрочной доходности распределительной пенсионной системы).

В отличие от равновесной доходности государственной пенсионной системы в размере 2,6%, реальная доходность нефинансового корпоративного капитала до налогообложения составила в среднем 9,3%... за тот же период... [В результате] принуждение индивидов к использованию нефондированной [распределительной. — *Ред.*] системы значительно повышает их издержки по обеспечению доходов после прекращения работы [Feldstein, 1996. P. 3].

Поскольку в долгосрочном периоде норма прибыли финансовых активов оказывается выше темпов роста, разница в виде превышения доходности финансовых активов иногда рассматривается как чистый выигрыш. Это неверно, потому что здесь сравниваются явления разного рода. Более полный анализ включает учет а) издержек перехода от распределительной к накопительной пенсионных системах, б) относительные риски и в) масштаб административных издержек в каждой из систем.

Некорректность сравнения устойчивых состояний

Если должным образом учесть все издержки перехода от распределительной к полностью накопительной системе, то окажется, что норма доходности обеих систем примерно одинакова³⁹.

Чтобы лучше разобраться в ошибочности тезиса о том, что накопительная система выгоднее для пенсионера, если рыночная доходность финансовых активов выше темпа роста реальной заработной платы, рассмотрим ситуацию создания пенсионной системы «с нуля». В этом случае в накопительной системе, в отличие от распределительной, первое поколение пенсионеров не получит никакой пенсии; поэтому выигрыш пенсионеров последующих поколений не является оптимумом, по Парето. Однако чаще приходится иметь дело с ситуацией перехода от уже существующей

³⁹ Тезис высказан в работе [Orszag, 1999], основанной на обобщении результатов работы [Breyer, 1989]; применительно к США рассматривается в: [Geanakoplos, Mitchell, Zeldes, 1999] и [Belan, Pestineau, 1999].

Таблица 1. Упрощенная схема распределительной пенсионной системы

Период	Поколение			
	А	Б	В	Г
Первый	+1 долл.	-1 долл.		
Второй		+1 долл.	-1 долл.	
Третий			+1 долл.	-1 долл.
Четвертый				+1 долл.

распределительной системы к накопительной. В этом случае, принимая в расчет издержки перехода к новому состоянию, мы получим ту же картину: некоторые выигрывают, а некоторые проигрывают. Центральный вопрос заключается в том, при каких условиях возможно снижение этих издержек.

Случай 1: правила назначения и расчета пенсий одинаковы для всех поколений, издержки перехода покрываются за счет государственного займа.

В соответствии с *табл. 1*, каждое поколение платит взнос в размере 1 долл. в молодости и затем получает выплату в размере 1 долл. в старшем возрасте. В первый период 1 долл. пенсии старшему поколению А выплачивается за счет средств более молодого поколения Б. Во второй период, когда поколение Б состарилось, пенсия его представителей финансируется за счет взносов молодого поколения В. Теперь предположим, что реальная норма доходности финансовых активов I составляет 10%, и представим, что поколение В — это мы. В условиях распределительной схемы мы платим 1 долл. взносов во втором периоде и получаем 1 долл. пенсии в третьем; реальная норма доходности равна нулю. Напротив, в условиях системы именных счетов мы сберегаем 1 долл. во втором периоде и получаем назад 1,1 долл. в третьем; реальная норма доходности здесь, по всей видимости, составляет 10%.

Ошибка в этом рассуждении заключается в том, что если поколение В делает взносы на свои именные счета, то пенсии поколения Б должны финансироваться из каких-то других источников. Если таким источником является государственный заем, то поколение В, получив пенсию в размере 1,1 долл., заплатит с нее 10 центов процентов по займу, за счет которого профинансированы пенсии поколения Б. И тогда реальная доходность, как и в случае распределительной системы, окажется равной нулю. Более низкая доходность распределительной системы — не результат ее несовершенства, а следствие того, что она «дарит» пенсию поколению А. Формально (см. [Breyer, 1989; Belan, Pestieau, 1999]), если издержки перехода к накопительной системе принимаются во внимание, рассматриваемые схемы оказываются эквивалентными в плане доходности. Таким образом, поколение В на самом деле ничего не выигрывает от перехода

к системе именных счетов. «Меньшая ценность средств в этой модели обусловлена *не* старением поколения беби-бумеров, *не* ростом продолжительности жизни и *не* выраженной неэффективностью администрирования, а всего лишь арифметикой, лежащей в основе распределительной пенсионной системы» [Geanakoplos, Mitchell, Zeldes, 1999. P. 86, курсив в оригинале].

Случай 2: правила назначения и расчета пенсий одинаковы для всех поколений, издержки перехода покрываются за счет налоговых поступлений.

Предположим, что поколение В — это мы: тогда во второй период мы вносим 1 долл. на наш именной счет, поколение Б получает пенсию в размере 1 долл., отчасти за счет налоговых поступлений от нашего поколения В. Наша пенсия составит 1,1 долл. Но при этом поколение В потратило дополнительные средства на выплату налога, пошедшего на финансирование пенсий поколения Б, и у него осталось меньше средств для финансирования собственных пенсий. Реальная доходность активов составляет 10%, но доход поколения, обязанного делать взносы на именные пенсионные счета и одновременно платить налог на пенсии поколению Б, окажется ниже 10%.

Случай 3: поколение, чей пенсионный возраст приходится на переходный период, вообще не получает права на пенсию.

Другой способ финансирования перехода состоит в том, чтобы не вообще не платить пенсию поколению Б. Тогда поколение В и последующие получают 10% реального дохода, но этот выигрыш произойдет за счет поколения Б, которое несет все издержки смены пенсионной системы. В таком случае, наш «подарок» поколению А нейтрализуется изъятием у поколения Б.

Принципиально важно понимать, что взаимодействие первого и последующих поколений представляет собой игру с нулевой суммой. Издержки «дара» первому поколению полностью несет либо поколение пенсионеров переходного периода (Б), которого лишают права на распределительную пенсию, либо поколение работников переходного периода (В), платящее налоги на финансирование пенсий поколения Б, либо эти издержки могут быть перенесены на будущие поколения с помощью механизма государственного займа. Способ покрытия издержек можно изменить, но их размер остается неизменным. И опять мы видим, что выходом из этого тупика может стать только ускорение экономического роста в результате перехода к накопительной системе — что, как было показано ранее, далеко не очевидно⁴⁰.

⁴⁰ В тексте рассмотрен один из простейших случаев: в частности, не учитываются налоги на прибыль с капитала. Введение таких налогов в модель усложняет анализ, но не отменяет необходимости помнить о наличии выигравших и проигравших при любой пенсионной реформе.

Приспособление к различным рискам

Оценка издержек перехода — лишь один из этапов сравнения распределительной и накопительной пенсионных систем. Вторым элементом является риск; ключевое правило состоит в том, что доходность обеих пенсионных систем должна быть пересчитана с учетом рисков. В простейшем случае для этого достаточно предположить, что нормы доходности облигаций и акций совпадают, хотя при этом занижается ценность систем, не имеющих «внешних» финансовых активов.

Риски в пенсионных системах обоих типов рыночные в то же время являются и политическими рисками. Неэффективные действия государства могут вести к нарастанию рисков. Тем не менее коррективы, вносимые правительством в функционирование пенсионной системы, способны снять по меньшей мере часть рисков индивида. Формализованный анализ таких политических рисков и того, как они различаются в зависимости от типа пенсионной системы, пока не получил достаточного развития.

Контроль уровня административных издержек

Как показывают имеющиеся данные, административные издержки именных счетов выше, и зачастую значительно выше, чем в распределительной системе⁴¹. Не стоит недооценивать значимость административных издержек. Оценка на основе правдоподобных допущений показывает, что административные издержки в размере 1% от суммы пенсионных накоплений работника в год в итоге сократят общую сумму его пенсионных накоплений примерно на 20%⁴².

Промежуточные выводы

Оценивая предложения по проведению пенсионной реформы, аналитик прежде всего должен четко указать на существо разбираемого вопроса. Например, в работе [Feldstein, 2005] говорится, что в США система социального страхования сокращает сбережения. Анализ заключается в сравнении двух устойчивых состояний — текущей экономической ситуации в США и гипотетического состояния экономики США в случае, если бы существовала накопительная пенсионная система. Поэтому на самом деле в этой работе обсуждается вопрос о том, как благосостояние в устойчивом состоянии А отличается от благосостояния в устойчивом состоянии Б. В настоящей статье вопрос ставится иначе: как изменится благосостояние при переходе от устойчивого состояния А к устойчивому состоянию Б? Обе постановки

⁴¹ Данные по Великобритании см. в: [UK Pensions Commission, 2004. Таблица 6.9 и обсуждение в тексте].

⁴² Подробнее см. главу 3 в: [Barr, Diamond, 2008].

вопроса (и оба варианта ответов) правомерны, однако подменять ответ на один из них ответом на другой будет ошибкой.

Вывод состоит не в том, что политика перехода к накопительной системе всегда неправильна, а в том, что желательность такого перехода невозможно оценить на основе одного лишь простого сопоставления нормы прибыли прежней и новой пенсионных систем.

- Принимая решение о переходе от распределительной к накопительной системе, необходимо надлежащим образом учитывать издержки (их масштаб и распределение) перехода от одного устойчивого состояния к другому, различия в уровне и характере рисков, а также различия в масштабе административных издержек.
- Необходимость всех перечисленных поправок сохраняется и в гипотетическом случае создания пенсионной системы «с нуля», когда вместо проблемы издержек перехода возникает проблема выбора — гарантировать пенсии людям, уже прекратившим работу, или тем, кто еще продолжает трудиться.

Как отмечает Э. Аткинсон, критики социального государства склонны говорить только о затратах на его поддержание, забывая о предоставляемых им выгодах:

«Склонность экономистов подчеркивать негативные экономические последствия социального государства следует из их теоретических концепций... которые по-прежнему опираются на модель совершенной конкуренции и совершенного равновесия на рынках. [Поэтому] в данной теоретической схеме нет места всем тем искажениям, для сглаживания которых и создается социальное государство... Сама цель создания структур социальной защиты выпадает из данной теоретической модели [Atkinson, 1999. P. 8]».

В нашем случае вывод в точности тот же: выигрыш от перехода к накопительной системе следует соотносить с сопутствующими такому переходу издержками.

4. ВОПРОСЫ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ

4.1. Разделение рисков

В вариантах пенсионных схем, рассмотренных в *разделе 1*, по-разному распределяются риски.

В схеме с установленными взносами размер пенсии (при данной продолжительности жизни и т. д.) определяется размером индивидуальных пенсионных накоплений. Таким образом, все рассмотренные выше риски несет индивид: риски макроэкономических и демографических шоков,

политические и управленческие риски, риски инвестирования и рынка ценных бумаг.

В схемах с установленными выплатами риски распределяются шире. По факту, пенсия зависит от размера заработной платы до момента выхода на пенсию. Пенсионные взносы наемного работника, как правило, составляют некую часть его заработка. Поэтому риск изменения нормы прибыли пенсионных активов несет работодатель, затем разделяя его с нынешними работниками предприятия (за счет изменения заработной платы), акционерами и налогоплательщиками (за счет изменения прибыли), клиентами предприятия (за счет изменения цен) и (или) с теми, кто работал или будет работать на предприятии, если компания направляет дополнительные средства, вырученные в один период, на увеличение пенсий в другой период.

Социальное страхование еще основательнее распределяет риски. Издержки нежелательных исходов могут нести: пенсионеры — за счет снижения ежемесячных пенсий или сокращения периода их получения, плательщики взносов — за счет их увеличения, либо будущие поколения пенсионеров или плательщиков взносов (если пенсионный фонд может прибегать к заемным средствам).

Если для финансирования пенсий хотя бы отчасти привлекаются средства налоговых поступлений, то риски несут пенсионеры (в случае, если сокращаются ежемесячные пенсии либо продолжительность получения пенсии) или плательщики взносов, или налогоплательщики в настоящий момент либо (посредством государственных заимствований) в будущем.

В двух последних случаях функция распределения рисков в явном виде заложена в институциональной структуре, а не реализуется «по горячим следам».

4.2. Распределение бремени между поколениями

Поскольку потребление и инвестиции в сумме увеличивают национальный доход, политика по повышению национальных сбережений приведет к сокращению потребления. Напротив, политика по предоставлению пенсий прекращающим работу нацелена на увеличение их потребления и, соответственно, сокращает инвестиции при том же объеме совокупного выпуска. Поэтому повышение пенсий подразумевает сокращение сбережений — это закономерный эффект, а не неприятная случайность. Если дополнительные ресурсы, созданные за счет увеличения сбережений, направляются на увеличение будущих выплат или на сокращение будущих взносов, то будущее потребление увеличится. Подобная политика, таким образом, перераспределяет ресурсы между когортами.

Чтобы оценить, стоит ли проводить такую политику, необходимо учитывать не только отдачу от дополнительного капитала, но и прирост потребления, который имел бы место в отсутствие мер по увеличению сбережений. Кроме того, необходимо рассмотреть, как между различными когортами распределяется сокращение текущего и прирост будущего потребления.

В частности, рассмотрим следующую ситуацию: размер текущих взносов увеличивается с тем, чтобы снизить его в будущем. Потребление работников, выплачивающих более высокие взносы, сокращается. Потребление работников будущих поколений, чьи взносы ниже, увеличивается. Как нам оценить это перераспределение от нынешнего к будущим поколениям занятых? Тут есть три возможности для сравнений.

- Насколько для каждого работника значимы изменения в уровне потребления? При снижающейся предельной полезности, чем выше уровень потребления, тем ниже ценность каждого последующего повышения. Таким образом, в условиях быстрого роста перенос потребления в будущее окажется менее ценным, чем в условиях более медленного роста. Аналогично в стране с высокой нормой сбережений уровень потребления в отношении к доходу будет низким. Если в будущем норма сбережений снизится (по мере того, как в стране распространяются более высокие стандарты потребления), то увеличение потребления снова приведет к уменьшению выигрыша от откладывания потребления на будущее.
- Чем выше потребность страны в инвестициях, тем выше будет предельный продукт капитала — в том случае, если рынки достаточно развиты, чтобы принять эти инвестиции. Но в стране с высокой нормой сбережений и, соответственно, инвестирования, инвестиции, скорее всего, уже осуществляются на самых выгодных условиях, так что дополнительное увеличение отдачи от еще более высокой нормы сбережений может оказаться незначительным.
- Наконец, чистое общественное перевзвешивание [ценности потребления. — *Прим. пер.*] различных когорт: обычно дисконтирование производится по когортам, а также дисконтируется потребление на протяжении жизни работника.

Таким образом, увеличение национальных сбережений путем повышения взносов либо сокращения пенсий перераспределяет ресурсы в пользу будущих поколений. Эти перераспределительные эффекты необходимо принимать во внимание при экспертной оценке проектов пенсионной реформы.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Надеемся, что нам удалось убедить читателя в том, что анализ предложений по реформированию пенсионной системы — непростая задача и что чрезмерно упрощенные и неполные сравнения не годятся для понимания ситуации в пенсионной сфере.

Наши основные тезисы следующие.

- Пенсии — многоцелевой инструмент. Вес целей может различаться, однако все они должны приниматься во внимание при разработке пенсионной политики.
- В мире «единственного оптимума» проводить пенсионную политику было бы просто, однако перенос ее в мир, где существуют несовершенства рынка, приведет к нежелательным последствиям. Поэтому в *разделе 2* настоящей статьи мы рассматривали воздействие пенсионной системы на рынок труда в контексте «приемлемого компромисса» между необходимостью реализации противоречивых целей.
- Переход от распределительной к накопительной пенсионной системе может иметь как положительные, так и отрицательные социально-экономические последствия, в зависимости от условий конкретной страны. Изучая каждый из случаев такого преобразования, нам следует учитывать издержки перехода из одного устойчивого состояния в другое, вместо того чтобы просто сравнивать два устойчивых состояния. Также необходимо принимать во внимание различия в рисках и значительные различия в издержках администрирования различных схем пенсионного обеспечения. Кроме того, необходимо учитывать перераспределительные эффекты — внутри поколения и межпоколенческие, включая распределение рисков.

ЛИТЕРАТУРА

- Aaron H. J. The Social Insurance Paradox // Canadian Journal of Economics and Political Science. 1966. Vol. 32. № 3. P. 371–374. Reprinted in Barr N. (ed.). Economic Theory and the Welfare State // Edward Elgar Library in Critical Writings in Economics. 2001. Vol. II. P. 79–82.
- Arenas de Mesa A., Mesa-Lago C. The Structural Pension Reform in Chile: Effects, Comparisons with other Latin American Reforms, and Lessons // Oxford Review of Economic Policy. 2006. Vol. 22. № 1. P. 149–167.
- Atkinson A. B. The Economic Consequences of Rolling Back the Welfare State. — Cambridge, MA: MIT Press, 1999.
- Banks J., Smith S. Retirement in the UK // Oxford Review of Economic Policy. 2006. Vol. 22. № 1. P. 40–56.

- Barr N.* Myths My Grandpa Taught Me // *Three Banks Review*. 1979. No. 124 (December). P. 27–55. Reprinted in *Barr N.* (ed.). *Economic Theory and the Welfare State* // Edward Elgar Library in Critical Writings in Economics. 2001. Vol. II. P. 83–111.
- Barr N.* Reforming Pensions: Myths, Truths, and Policy Choices. Working Paper WP/00/139. — Washington, DC: International Monetary Fund, 2000. Available at <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2000/wp00139.pdf>
- Barr N.* The Welfare State as Piggy Bank: Information, Risk, Uncertainty and the Role of the State. — Oxford: Oxford University Press, 2001.
- Barr N., Diamond P.* Reforming Pensions: Principles and an Application to China. — Oxford: Oxford University Press, 2008.
- Barr N., Rutkowski M.* Pensions // *Barr N.* (ed.). *Labor Markets and Social Policy: The Accession and Beyond*. — Washington DC: The World Bank, 2005. P. 135–170.
- Belan P., Pestieau P.* Privatizing Social Security: A Critical Assessment // *The Geneva Papers on Risk and Insurance-Issues and Practice*. 1999. Vol. 24. P. 114–130.
- Boersch-Supan A.H.* The German Public Pension System: How it will Become an NDC System Look-alike // *Holzmann R., Palmer E.* (eds). *Pension Reform: Issues and Prospects for Non-financial Defined Contribution (NDC) Schemes*. — Washington, DC: World Bank, 2006. P. 573–610.
- Boersch-Supan A.H., Winter J.K.* Population Aging, Savings Behavior and Capital Markets // NBER Working Paper No. 8561. 2001. October.
- Breyer F.* On the Intergenerational Pareto Efficiency of Pay-As-You-Go Financed Pension Systems // *Journal of Institutional and Theoretical Economics*. 1989. Vol. 145 (December). P. 643–658.
- Burtless G.* Social Security Privatization and Financial Market Risk // *Ihori T., Tachibanaki T.* (eds). *Social Security Reform in Advanced Countries*. — London: Routledge, 2002.
- Diamond P.A.* Social Security Reform. — Oxford: Oxford University Press, 2002.
- Diamond P.A.* Social Security // *American Economic Review*. 2004. Vol. 94. № 1. P. 1–24.
- Diamond P.A., Orszag P.R.* Saving Social Security: A Balanced Approach. — Washington, DC: The Brookings Institution, 2004.
- Diamond P.A., Orszag P.R.* Saving Social Security // *Journal of Economic Perspectives*, 2005. Vol. 19. № 2. P. 11–32.
- Feldstein M.S.* The Missing Piece in Policy Analysis: Social Security Reform // *American Economic Review*. 1996. Vol. 86 (May). P. 1–14.
- Feldstein M.S.* Rethinking Social Insurance // *American Economic Review*. 2005. Vol. 95. № 1. P. 1–24.
- Geanakoplos J., Mitchell O.S., Zeldes S.P.* Social Security Money's Worth // *O.S. Mitchell, R.J. Myers, H. Young* (eds). *Prospects for Social Security Reform*. — Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1999.
- Hills J.* A New Pension Settlement for the Twenty-first Century? The UK Pensions Commission's Analysis and Proposals // *Oxford Review of Economic Policy*. 2006. Vol. 22. № 1. P. 113–132.
- Holzmann R., Hinz R.* Old Age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform. — Washington, DC: The World Bank, 2005.
- New B.* Paternalism and Public Policy // *Economics and Philosophy*. 1999. Vol. 15. P. 63–83.

Orszag P. Individual Accounts and Social Security: Does Social Security Really Provide a Lower Rate of Return? — Washington, DC: Center on Budget and Policy Priorities, 1999. Available at <http://www.cbpp.org>

Orszag P., Stiglitz J. E. Rethinking Pension Reform: 10 Myths About Social Security Systems // *Holzmann R. et al.* (eds). *New Ideas About Old Age Security: Toward Sustainable Pension Systems in the 21st Century.* — Washington, DC: The World Bank, 2001. P. 17–62.

Palmer E. What is NDC? // *Holzmann R., Palmer E.* (eds). *Pension Reform through NDCs: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution Schemes.* — Washington, DC: World Bank, 2006. P. 17–34.

Samuelson P. A. An Exact Consumption — Loan Model of Interest with or without the Social Contrivance of Money // *Journal of Political Economy.* 1954. Vol. 66. № 6. P. 467–482. Reprinted in *Barr N.* (ed.) *Economic Theory and the Welfare State* // Edward Elgar Library in *Critical Writings in Economics.* 2001. Vol. II. P. 63–78.

UK Pensions Commission. *Pensions: Challenges and Choices: The First Report of the Pensions Commission.* London: TSO, 2004. Available at <http://www.webarchive.org.uk/wayback/archive/20070801230000/http://www.pensionscommission.org.uk/publications/2004/annrep/index.html>

UK Pensions Commission. *A New Pension Settlement for the Twenty-first Century: Second Report of the Pensions Commission.* London: TSO, 2005. Available at <http://www.webarchive.org.uk/wayback/archive/20070801230000/http://www.pensionscommission.org.uk/publications/2005/annrep/annrep-index.html>

М. ГОРА

ВОЗВРАЩАЯСЬ К МЕЖПОКОЛЕННОМУ РАВНОВЕСИЮ: КЛЮЧЕВЫЕ ПОНЯТИЯ И ПРИМЕР НОВОЙ ПОЛЬСКОЙ ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ¹

В статье обсуждаются концептуальные основы пенсионной системы с точки зрения долгосрочной перспективы, т. е. нацеленности на максимизацию благосостояния последующих поколений (сначала — трудоспособного населения, впоследствии пенсионеров), независимо от демографической ситуации. Межпоколенное равновесие требует стабилизации доли ВВП, передаваемой поколению пенсионеров. При слабом стабилизационном механизме изменение демографической ситуации ведет к увеличению пенсионных расходов (выраженных как доля ВВП), что в свою очередь оборачивается налоговыми проблемами, безработицей и негативными экстерналиями для экономического роста.

1. ВВЕДЕНИЕ

Демографический переход² в сочетании с близорукой политикой породил серьезные проблемы в пенсионной сфере во многих странах по всему миру. Традиционный дизайн пенсионной системы предполагал слабую связь между выплачиваемой пенсией и вкладом работающего населения, а также недостаточный контроль административных расходов на поддержание системы. Включение же этих элементов в дизайн пенсионной системы вызвало экспонентный рост затрат, негативные экстерналии для экономического роста и устойчиво высокий уровень безработицы. В результате поиск путей пенсионной реформы ныне является одним из приоритетных вопросов социально-политической повестки по всему миру и особенно в европейских странах.

Тем не менее очень немногие страны сумели провести фундаментальные реформы в пенсионной сфере. Принципиальное значение здесь имеет то,

¹ Góra M. Reintroducing Intergenerational Equilibrium: Key Concepts and the Example of the New Polish Pension System. Перевод М. С. Добряковой. Публикация осуществлена с любезного разрешения автора. Печатается по: Гора М. Возвращаясь к межпоколенному равновесию: ключевые понятия и пример новой польской пенсионной системы // SPERO. Социальная политика: экспертиза, рекомендации, обзоры. 2006. № 4. С. 44–65

² О втором демографическом переходе см.: [van de Kaa, 1996].

как мы определяем «реформу». В данной работе под «реформой» понимается изменение системы с целью устранения структурной неэффективности, т.е. не просто некоторые вариации на тему пенсионных отчислений и возраста выхода на пенсию для адаптации параметров пенсионной системы к краткосрочным нуждам налоговой и политической сфер. Это различие играет важную роль при осмыслении пенсионных реформ [подробнее см.: Góra, Rutkowski, 1998; Holzmann et al., 2003].

Предлагаемая работа состоит из двух частей. В первой обсуждаются основные проблемы, возникающие при разработке дизайна пенсионной системы. При этом по формату представления мы выходим за рамки традиционного русла анализа пенсий.

Во второй части работы мы обращаемся к опыту Польши как примеру страны, в которой подход, описанный в первой части работы, был успешно реализован, что привело к созданию внутренне жизнеспособной, сбалансированной пенсионной системы.

II. НЕКОТОРЫЕ ОБЩИЕ ПРОБЛЕМЫ

Традиционные пенсионные системы оказались неэффективными в обеспечении социальной защиты, поскольку стоимость их поддержания постоянно возрастала. Попытки усовершенствовать эти системы наталкивались на разногласия среди политиков относительно того, что же должно прийти им на смену. Участники дискуссий по данному вопросу демонстрируют некоторую долю замешательства, обусловленную различиями в их идеологическом контексте, а также злоупотреблением такими дихотомиями, как «распределительный» [pay-as-you-go] — «накопительный» [funding], «государственный» — «частный», в то время как ряд важных вопросов остается за рамками обсуждения. Кроме того, разработка и поддержание пенсионных систем предполагает не только решение вопросов, связанных с финансированием пенсий в долгосрочном периоде или устранением негативных экстерналий пенсионных систем. Следует учитывать также ряд других аспектов — в данной работе рассматриваются наиболее важные из них.

1. Межпоколенный рынок

Любая пенсионная система, независимо от своего дизайна и применяемых методов, предполагает обмен права поколения пенсионеров на часть продукта, производимого работающим поколением [ср.: Barr, 2002]. Обмен может быть организован по-разному, а права — выражаться по-разному. В частности, право может быть товаром на финансовых рынках, может быть определено относительно тех или иных экономических переменных, а может просто опираться на соответствующее политическое обещание.

Во всех этих случаях существует своего рода «рынок пенсионных прав». Работающее поколение вносит свой вклад, чтобы купить данные права; поколение пенсионеров продает эти права, чтобы обменять их на часть продукта, производимого работающим поколением. Институциональная основа данного рынка формируется различными типами пенсионных систем.

Спрос на данном рынке определяется численностью работающего населения, их производительностью и объемом вклада. Предложение определяется численностью пенсионеров. Схема описывается простой моделью (1):

$$D = c\bar{w}L^w \quad (1a)$$

$$S = z\bar{w}L^R, \quad (1b)$$

где D — спрос; S — предложение; c — объем вклада; z — ставка замещения; w — средний уровень зарплаты; L^w — численность работающего населения; L^R — численность пенсионеров. То, что спрос и предложение описываются через зарплату, не означает сужения нашей модели только к ненакопительным [т. е. распределительным] пенсионным системам, — это просто измерение спроса и предложения. В ситуации равновесия ставка замещения описывается уравнением (2):

$$z = c \, 1/d, \quad (2)$$

где d — коэффициент зависимости ($d = L^R/L^w$).

С учетом демографической структуры и институциональных параметров (возраст выхода на пенсию и т. д.) ставка замещения зависит исключительно от объема вклада и не зависит от типа и дизайна пенсионной системы. Рынок пенсий обуславливает долю ВВП, приходящуюся на каждое поколение:

$$GDP = GDP^w + GDP^R, \quad (3)$$

где GDP^w — доля ВВП, расходуемая на вознаграждение работающего поколения; GDP^R — доля ВВП, передаваемая поколению пенсионеров.

С точки зрения спроса, доля ВВП, передаваемая поколению пенсионеров, не является особенной проблемой. Совокупный спрос остается неизменным независимо от величины этой доли. В конечном счете весь ВВП будет расходоваться на возмещение факторов производства. Однако, с точки зрения предложения, величина этой доли имеет значение, поскольку, чтобы получить ВВП полностью, факторы производства должны будут работать $(1+GDP^R/GDP^w)$ раз: ведь они всегда должны делиться частью своего ва-

лового продукта с пенсионерами. Это ведет к сокращению объема чистого вознаграждения, что в свою очередь ослабляет мотивацию к предложению труда и капитала.

2. Экстерналии против экономически нейтральной позиции

Описание любой пенсионной системы в значительной степени зависит от того, как мы определяем ее на обобщенном и индивидуальном уровнях.

- В обобщенном виде пенсионная система представляет собой способ разделения имеющегося ВВП на две части, одна из которых передается работающему поколению (GDP^W), а другая — пенсионерам (GDP^R).
- Для индивида пенсионная система есть способ помещения доходов на протяжении его жизненного цикла.

Данные утверждения остаются в силе независимо от того, какая методика при этом используется технически или каков идеологический контекст. Пенсионная система — в том виде, как она определена выше — необязательно является распределительной или накопительной. Эти характеристики порождаются техническими элементами, добавляемыми поверх пенсионной системы, нежели суть продукт самой системы. Если дизайн пенсионной системы предполагает анонимное участие и масштабную шкалу перераспределения, мы обычно называем такую систему распределительной [pay-as-you-go]. Если же дизайн пенсионной системы предполагает участие финансовых рынков, то мы называем ее накопительной [funded].

Два названных понятия используются чаще всего, но не исчерпывают всех возможных комбинаций, образуемых парами: анонимное — персонализированное участие, использование финансовых или нефинансовых инструментов. В дихотомическом делении на распределительную и накопительную системы не учитывается возможное сочетание индивидуального (персонализированного) участия в системе без использования финансовых рынков. Также упускается из виду и тот факт, что использование финансовых рынков предполагает инвестиции (пенсионный портфель формируется из частных акций) либо налогообложение (пенсионный портфель формируется из государственных облигаций), — и это, без сомнения, не одно и то же.

Связывание пенсионной системы с перераспределением или финансовыми рынками порождает позитивные и негативные экстерналии. Перераспределение в рамках пенсионной системы может породить позитивные экстерналии в случае недорогой системы, т. е. когда доля ВВП, передаваемая пенсионерам, невелика. Если же эта доля велика, то возни-

кают высокие налоговые ставки (так называемые налоговые «клинья»)³, что порождает негативные экстерналии — такие как устойчиво высокий уровень безработицы и медленный экономический рост. Связь с финансовыми рынками порождает позитивные экстерналии для экономического роста, если пенсионная система расходует средства, полученные от вкладов, на инвестиции. Если же этими средствами закрывается государственный долг, возникают негативные экстерналии, аналогичные тем, что появляются при крупной перераспределительной системе, — прежде всего смещения в налоговой сфере. Такая ситуация возможна, если уровень выплат по государственному долгу постоянно остается выше уровня роста ВВП.

Высказывается также другое мнение: предлагается подвести пенсионную систему максимально близко к экономически нейтральной позиции. Среди прочего, для этого требуется одновременно персонализированное участие в системе, с одной стороны, и разделение ВВП между поколениями на основе реальных экономических показателей, с другой.

3. Последствия изменений демографической структуры

Если — как в случае традиционных систем — размер пенсии устанавливается в административном порядке на основе уровня зарплаты (обещается определенная ставка замещения), то положение пенсионной системы зависит только от демографической структуры. Даже мощный рост производительности не поможет сбалансировать доходы и расходы этой системы.

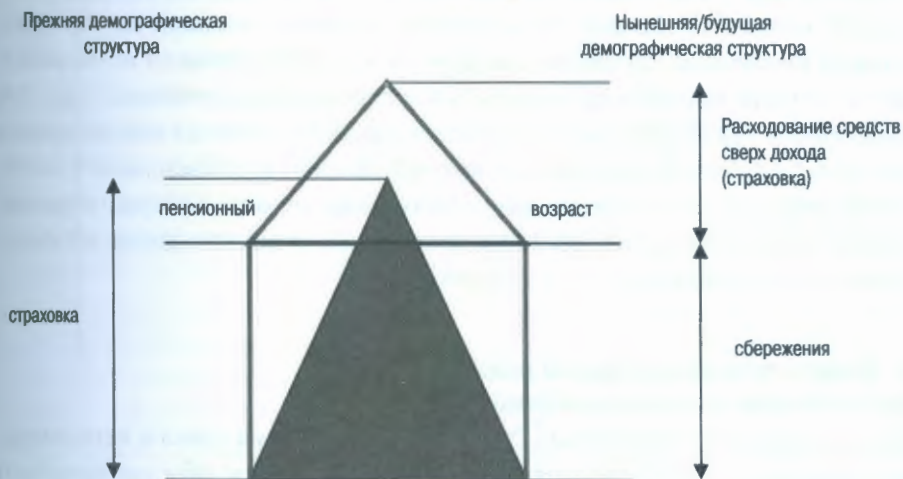
Общее изменение демографической структуры, наблюдаемое по всему миру, привело к ситуации, когда пирамидальная схема финансирования пенсионных расходов уже не в состоянии производить достаточные доходы. В результате имевшийся ранее незначительный дефицит принял сокрушительные масштабы. Старение населения превратило демографическую структуру из «пирамиды» в «домик» (рис. 1) [ср. с работами о втором демографическом переходе: van de Каа, 1996].

Пенсионная система зависит от демографической структуры населения, и этой зависимости невозможно избежать, какие бы инструменты ни применялись. Опора на финансовые рынки не спасает пенсионную систему от этой зависимости, но помогает адаптировать ее к текущей демографической ситуации путем установления понятной и приемлемой связи между размером пенсии и сделанным вкладом.

Общее изменение демографической структуры по всему миру вызвало серьезные налоговые проблемы во многих странах. Данное изменение

³ Налоги, относимые фирмами к издержкам производства и включаемые ими в цену производимой продукции. — *Прим. пер.*

Рисунок 1. Демографическая структура и пенсионная система



также можно интерпретировать с точки зрения возможностей достигать традиционные социальные цели пенсионной системы. В этом отношении следует упомянуть два важных момента:

- 1) в прошлом меньшинство, а ныне подавляющее большинство тех, кто выплачивает пенсионные вклады в систему в трудоспособном возрасте, впоследствии становятся получателями пенсий. Это означает, что для индивида участие в пенсионной системе в течение активной фазы жизни подобно долгосрочным сбережениям;
- 2) в прошлом пенсионная система направляла долю ВВП (GDP^R) самым пожилым индивидам, неспособным самостоятельно зарабатывать на жизнь и обеспечивать свои потребительские расходы. Сегодня те, кто выходит на пенсию, еще в состоянии работать и зарабатывать, в большинстве случаев у них еще долгая жизнь впереди.

Наши рассуждения показывают, что цель пенсионной системы в отношении пожилого населения (ОА) изменилась. Тем не менее системы социальной защиты, ориентированные не на пожилых (NOA), а например, на инвалидов, остаются в поле риска независимо от старения населения. Это подводит нас к выводу о том, что разные части системы социальной защиты следует отделить друг от друга: доходы (вклады) и расходы (выплачиваемые пенсии) привязать к конкретной задаче и не смешивать между собой — подобно тому, как при подготовке финансовых отчетов о работе компании анализируются операции, приносящие прибыль и влекущие расходы. Таким образом при планировании социальной политики можно будет работать с каждым сегментом системы социальной защиты, зная, что связанные с ним доходы и расходы отделены от рисков для других сегментов системы; это позволит тщательно оценивать текущее состояние

сегмента, равно как и системы в целом. При таком подходе система социальной защиты будет включать сегмент, ориентированный на пожилых, а также различные сегменты для других возрастов (пенсии по инвалидности, детские пособия, разного рода компенсации работникам и т. д.). Это изменение в структуре анализа является одной из наиболее веских причин (из числа тех, что не связаны с налоговой сферой) всеобъемлющей пенсионной реформы и даст политикам мощный инструмент, который позволит понять, насколько хорошо их система социальной защиты достигает своих целей на текущий момент и в перспективе.

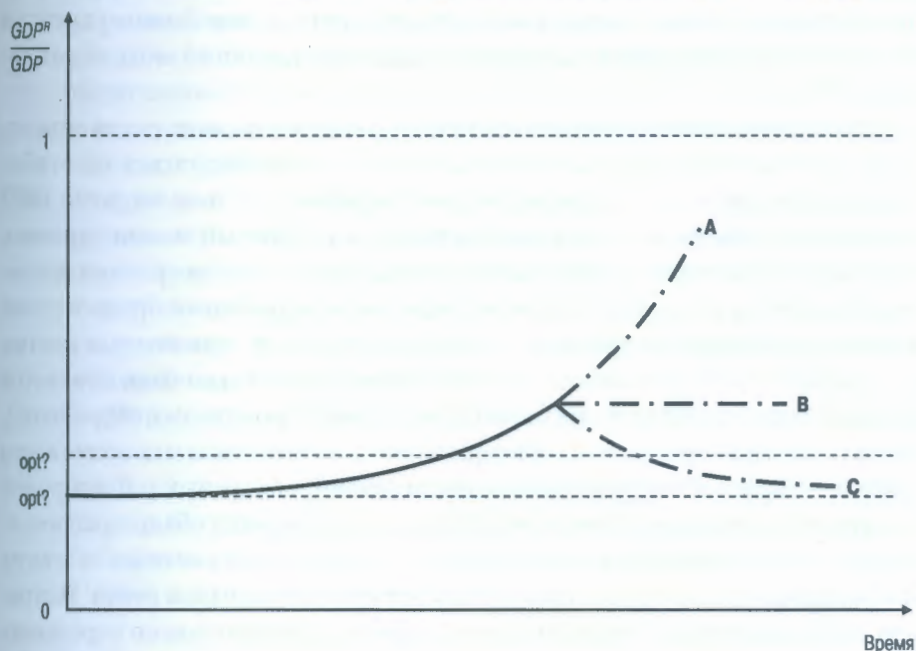
4. Макроэкономические последствия демографических изменений

В традиционных пенсионных системах доля ВВП на одного пенсионера, как правило, остается постоянной. Это соотношение обычно называют пенсией⁴. При данной доле зарплаты в объеме ВВП пенсия относится к зарплате как: $GDP/L^R = \text{const}$ (где L^R — численность пенсионеров). Поэтому демографические изменения, происходящие сейчас в Европе, так сильно влияют на экономический рост. Эта проблема в той или иной степени касается и других континентов. Людей, участвующих в производстве ВВП, становится меньше; зато увеличивается доля тех, кто участвует в распределении ВВП без участия в его производстве. На обобщенном уровне это ведет к увеличению коэффициента GDP^R/GDP — можно назвать его коэффициентом экономической зависимости [economic dependency ratio — EDR]. В результате сокращается часть ВВП, расходуемая на выплату вознаграждения занятому населению и призванная стимулировать производительность труда, что замедляет рост ВВП. На индивидуальном уровне старение населения ведет к тому, что участие в пенсионной системе, основанное на страховом принципе, превращается в участие по принципу социального налога, что в свою очередь влечет за собой смещения в налоговой сфере, также замедляющие экономический рост. Обе тенденции стали весьма заметны в последние десятилетия XX в. и, согласно прогнозам, еще более укрепятся в будущем. В табл. 5 (см. ниже) приводятся такие расчеты для стран ОЭСР. Общие макроэкономические последствия представлены на рис. 2.

На рис. 2 линия А показывает увеличение значения коэффициента экономической зависимости (EDR) в связи с демографическими изменениями, а также политическими решениями о том, насколько данная система должна быть «щедрой» (ставка замещения, возраст выхода на пенсию).

⁴ Это верно лишь отчасти. Определение пенсии [benefit], равно как и определение вклада [contribution] уместно лишь в случае добровольных программ, охватывающих часть населения, но не для систем со всеобщим участием.

Рисунок 2. Изменение доли ВВП, передаваемой поколению пенсионеров



Чем больше значение коэффициента экономической зависимости, тем, при прочих равных условиях, меньше экономический рост⁵. И мы уже наблюдаем такую картину во многих странах (табл. 5). Линия В показывает стабилизацию коэффициента экономической зависимости на том или ином уровне по состоянию на текущий момент. Линия С демонстрирует уменьшение этого коэффициента до некоего оптимального уровня. Анализ же того, каким образом определить оптимальное значение коэффициента экономической зависимости, — предмет отдельной работы.

Каждое поколение — это сначала поколение работников, покупающих право на пенсию, а затем — поколение пенсионеров, продающих накопленные права. Если одинаково важна социальная защита каждого поколения, то паретооптимальным является только равновесие Эрроу Дебре (либо равновесие Нэша, если определить поколения как игроков). Оно означает, что объем пособий, выплачиваемых каждому поколению пенсионеров, равен объему вклада работающего поколения. Дисконтирующим множителем здесь выступают темпы роста ВВП. Если одно поколение получило больше, чем ранее выплатило в качестве вклада, то следующее поколение получит меньше, чем выплатило. В подобной ситуации предпочтения индивида на протяжении периода его участия в пенсионной системе меняются,

⁵ Если взять крайний случай, т. е. когда значение коэффициента равно 1, то ВВП будет почти нулевым, поскольку без вознаграждения работа факторов производства невозможна.

и как результат никакого равновесия нет вовсе; либо же система отдает предпочтение одному поколению в ущерб другим, тем самым укрепляя механизм распределения ресурсов, не соответствующий модели равновесия Нэша.

Преодолеть проблему низких темпов экономического роста можно, если при построении пенсионной системы ориентироваться на стабилизацию коэффициента экономической зависимости, а не на долю ВВП на одного пенсионера. При этом имеющийся на данный момент уровень вклада не обязательно должен быть оптимальным. При построении пенсионной системы следует учитывать также индивидуальные предпочтения в области размещения доходов. Поскольку отдача от пенсионных систем со всеобщим (обязательным) охватом менее значительна (или считается менее значительной), чем она была бы в случае добровольных сбережений, обязательные выплаты следует удерживать на минимально возможном уровне — просто, чтобы избежать последствий, связанных с близорукой политикой и проблемой безбилетника. Не всегда хорошо обещать хорошие пенсии. То же касается всех «утечек» из пенсионной системы — таких как передача стоимости счетов по наследству или ежегодная рента. Например, если пенсионные права (включая стоимость счетов) можно передавать по наследству, то для сохранения уровня пенсий на прежнем уровне требуется более высокий уровень контрибуций.

5. Всеобщий или частичный охват

Пенсионные системы с всеобщим охватом необходимы, чтобы избежать затрат, связанных с последствиями близорукой политики или проблемой безбилетника. В то же время из-за обязательного участия — единственного способа обеспечить всеобщий охват — пенсионные системы с всеобщим охватом порождают негативные экстерналии. И чем крупнее пенсионная система, тем существеннее негативные экстерналии. Щедрое схемы с всеобщим охватом не обязательно оказываются хорошими, поскольку обещанный высокий уровень доходов после выхода на пенсию вынуждает к значительным нагрузкам до выхода на пенсию.

Система всеобщего охвата во многом отличается от системы частичного охвата, основанной на добровольных решениях и ответственности. Данная проблема чрезвычайно важна, поскольку во многих случаях реформирование пенсионной системы означает либо создание стимулов к участию в добровольных программах, либо превращение ранее добровольных программ в обязательные. Однако для построения хорошей пенсионной системы с всеобщим охватом необходимо кое-что еще.

Ниже приводятся несколько примеров, иллюстрирующих различия между программами с всеобщим и частичным охватом.

- В системах с частичным охватом наследование стоимости счетов и прочих форм пенсионных прав естественно. В системах же с всеобщим охватом наследование пенсионных прав лишь увеличивает обязательные издержки работающего поколения, так как для поддержания пенсионных выплат на прежнем уровне необходим бóльший объем контрибуций.
- Программы с частичным охватом предполагают, что участникам предлагается широкий спектр возможных вариантов. В системах с всеобщим охватом широкие возможности выбора могут вести к ошибкам для одних индивидов и дополнительным выплатам для других — и то и другое будет происходить за счет остального населения.
- В программах с частичным охватом естественна покупка государственного долга, что особенно оправданно, когда процентная ставка по долгу высока. Это означает перераспределение от тех, кто не участвует в покупке этого долга, к тем, кто в нем участвует. В системах с всеобщим охватом это означает перераспределение от всех ко всем и может вести к увеличению налогов.

6. Корректировка размера пенсий *ex post* и *ex ante*

Стабилизация коэффициента экономической зависимости (с учетом прогнозируемых демографических изменений) ведет к сокращению ставки замещения. Это может выступать социальным аргументом против подобного подхода. На самом деле данный аргумент широко используется в общественных дискуссиях. Однако он опирается на предположение о том, что правительство в состоянии продолжать увеличивать коэффициент экономической зависимости. Такое предположение едва ли приемлемо, если учесть нынешний уровень налоговых «клиньев» и негативное отношение к повышению пенсионного возраста в странах ОЭСР и многих других.

В сущности, управление традиционной системой, гарантирующей постоянное соотношение GDP/L^R , подобно управлению пирамидой Понци⁶, — которая широко известна, но не привлекала должного внимания.

⁶ Речь идет о финансовой пирамиде, принцип построения которой хорошо знаком российским гражданам: доходы первых инвесторов «предприятия» обеспечиваются взносами новых участников, а видимость того, что выплаты «старым» инвесторам производятся «по-честному», привлекает в ряды строителей пирамиды все новых и новых инвесторов. Но неизбежным результатом всегда является крушение пирамиды: ее вершина становится намного шире основания, и притока новых средств перестает хватать на погашение обязательств перед участниками. Одно из названий данной аферы идет от имени итальянского иммигранта Чарльза Понци, который в конце 1920-х гг. в США организовал по схеме пирамиды громкое мошенничество с купонами международных почтовых сообщений, обещая 40%-ный доход в виде арбитражной прибыли. Источник: <http://cripo.com.ua/print.php?sectid=8&aid=2055> — Прим. пер.

Кто-то возразит: ведь в отличие от пирамиды Понци пенсионная система с всеобщим охватом может субсидироваться — обычно это называют «государственной гарантией». Однако такая «государственная гарантия» возвращает нас к проблеме о том, можно ли еще более увеличивать масштаб налоговых «клиньев». В долгосрочной перспективе (а именно под таким углом зрения следует рассуждать о пенсионной системе) удержание соотношения GDP/L^R на постоянном уровне возможно, только если коэффициент зависимости колеблется вокруг средней, рассчитанной для долгосрочного периода. В противном случае при прочих равных условиях поддержание такого соотношения невозможно. Независимо от конкретного дизайна пенсионной системы работники, выплачивающие пенсионные взносы, не получают такую же долю ВВП в расчете на одного человека, как нынешнее поколение пенсионеров, — если только они и их дети не будут выплачивать более высокие взносы и (или) налоги, что будет означать увеличение коэффициента экономической зависимости. Как показано выше (см. уравнение (2)), в долгосрочной перспективе ставка замещения определяется коэффициентом зависимости [dependency ratio] и вариантом уровня взносов, который выбирает финансирующее их работающее поколение. Реальный уровень взносов включает субсидии, финансируемые из общих налоговых выплат.

Коэффициент зависимости определяется демографической структурой, которую мы не в силах изменить, а также институциональными рамками, которые в некоторой степени нам подвластны. Такие институциональные изменения, как повышение пенсионного возраста или реализация программ, направленных на увеличение уровня занятости, могут существенно уменьшить налоговое бремя, порождаемое старением населения. Однако если более длительные периоды занятости ведут к увеличению пенсионных выплат до уровня ниже актуарного, то последствия аналогичны тем, что возникают при увеличении объема контрибуций (правда, они менее разрушительны и не так опасны для экономического роста). С другой стороны, если более длительный период занятости означает больший актуарный объем пенсионных выплат, то это отрицательно сказывается на устойчивости пенсионной системы.

Растущие обязательства пенсионной системы, возникающие в силу старения населения, в принципе могут финансироваться за счет субсидий из общих доходов. Если бы это означало сокращение прочих расходов, то негативный или позитивный характер последствий зависел бы от того, на что можно было бы потратить эти сокращенные средства. На практике же субсидирование пенсионной системы из общих доходов ведет к увеличению налоговых «клиньев».

При данной доле зарплаты в ВВП решение об уровне контрибуций определяет то, какая доля ВВП передается поколению пенсионеров (коэф-

фициент экономической зависимости). Однако реальная стоимость будущих пенсий зависит не только от ставки замещения, но и от самой стоимости ВВП. Таким образом, пенсионная система, основанная на стабильном коэффициенте экономической зависимости, будет способствовать более интенсивному росту ВВП и позволит выплачивать пенсии большего объема, нежели система, в рамках которой растущая доля GDP^R будет сокращать вознаграждение занятого населения (факторов производства), что повлечет за собой замедление роста ВВП.

В краткосрочной перспективе ситуация, описываемая уравнением (2), может быть нарушена. В частности, ставку замещения можно удерживать выше порога устойчивости за счет увеличения долга пенсионной системы, возвращать который не предполагается. По всему миру политики оказываются перед этим соблазном (и часто не могут устоять перед ним). Тем не менее в долгосрочной перспективе, учитывая очевидные ограничения при повышении ставки замещения, последующее его сокращение оказывается неизбежным — путем реформы или без. В результате возможны лишь два варианта действий:

- реформа, т. е. снижение пенсионных ожиданий (измеряемых как ставка замещения), до выхода на пенсию (*ex ante*);
- отказ от реформы, что ведет к сокращению размера пенсий уже после выхода на пенсию (*ex post*).

Выбор второго варианта означает попросту обман ныне работающего поколения. Здесь следует четко объяснить, что небольшая по численности группа работающего населения никогда не сможет обеспечивать для более крупной группы пенсионеров относительный душевой доход на уровне, сопоставимым с тем, который был бы возможен в обратной ситуации — если бы большая по численности группа работающего населения обеспечивала меньшую по численности группу пенсионеров. Преодолеть же данную ситуацию можно только одним способом: если следующее поколение работников согласится на постепенное уменьшение вознаграждения за свой труд и капитал.

Чтобы избежать значительных «утечек» из пенсионной системы, а также достичь социальных целей системы, каждый тип расчетов следует ежегодно корректировать в момент выхода на пенсию. Если участники системы слишком оптимистично оценивают свою продолжительность жизни, то без подобной корректировки пенсионные обязательства будут передаваться по наследству и идти на финансирование не пенсионных целей. Нет никакого смысла принуждать людей участвовать в пенсионной системе, а затем позволять их долговым обязательствам финансировать реализацию целей, которые более уместно финансировать за счет внешних средств. Вместо этого гораздо лучше заранее уменьшить размер кон-

трибуций. С другой стороны, если при оценке своей продолжительности жизни участники пенсионной системы ошибаются в меньшую сторону, возникает проблема социального характера. Решение ее потребует увеличения налогов. В обоих случаях возникнут негативные экстерналии.

7. Индивидуальное участие в пенсионной системе

Индивидуальный подход к участию в пенсионной системе играет важную роль, позволяя продемонстрировать, что пенсионные выплаты — это не налоги. Следовательно, он уменьшает возможные искажения в налоговой сфере и способствует экономическому росту. Однако индивидуализацию системы не следует путать с ее приватизацией. Приватизация возможна в управлении системой, сфере заключения контрактов, предъявления претензий и (или) оценке активов [см.: Góra, Palmer, 2002]. Каждое из этих направлений деятельности может осуществляться как государством, так и частными акторами. Приватизация институтов, управляющих пенсионной системой, не означает приватизации самих пенсий. Обязательное участие в пенсионной системе с всеобщим охватом объясняется стремлением достичь некоей социальной цели. Эта цель — единственный элемент системы, который нельзя приватизировать. Система остается государственной, даже если она управляется частными акторами. Индивидуализация создает полноценную и прозрачную связь между пенсионными взносами и прибылью на них, с одной стороны, и пенсиями — с другой. Индивидуальное участие в пенсионной системе требует создания индивидуальных лицевых счетов, которые позволят регистрировать пенсионные обязательства участников. Такие счета могут быть трех видов: нефинансовые счета, основанные на государственном долге и не продающиеся на финансовых рынках (нефинансовые фиксированные взносы⁷ — НФВ [nonfinancial defined contribution, NDC]); финансовые счета, основанные на государственном долге и продающиеся на финансовых рынках (FDC_{GD}), а также финансовые счета, основанные на частных средствах (FDC_{PE}). Между этими счетами два основных различия. Первое связано с тем, кому принадлежит ответственность за выплату взносов в пенсионную систему; второе — с уровнем отдачи от этих взносов. Подробнее о разных типах индивидуальных счетов см. в работах: [Góra, Palmer, 2003; Palmer, 2002; Valdes-Prieto, 2000]. Между ними есть и другие различия, наиболее важные из которых представлены в табл. 1.

Помимо вышперечисленных особенностей каждый тип индивидуальных счетов порождает собственные особые последствия.

⁷ В российской литературе чаще встречается словосочетание «система с установленными взносами», однако мы предлагаем, как нам кажется, более удачный перевод термина.

Таблица 1. Три типа индивидуальных счетов

Тип системы (DC)	Стоимость счета является обязательством	Прибыль финансируется посредством	Норма прибыли	Политические риски: манипулирование	Экономические риски: что происходит с EDR, если $r > g$
NDC	правительства	реальной экономики	$r = g$	умеренные или даже низкие	остается неизменным*
FDC _{GD}	правительства	финансовых рынков	$r = r_{GD}$	низкие	возрастает, заставляя повышать налоги
FDC _{PE}	частного сектора	финансовых рынков	$r = r_{PE}$	очень низкие	возрастает в результате роста цен на активы

Примечания. NDC — нефинансовые счета, основанные на государственном долге и не продающиеся на финансовых рынках; FDC_{GD} — финансовые счета, основанные на государственном долге и продающиеся на финансовых рынках; FDC_{PE} — финансовые счета, основанные на частных средствах; EDR — коэффициент экономической зависимости; g — темпы роста ВВП; r — норма прибыли пенсионной системы; r_{GD} — норма прибыли на государственный долг; r_{PE} — норма прибыли на частные акции.

*При условии, что доля зарплаты в ВВП остается неизменной.

1. Пенсионная система, основанная на нефинансовых фиксированных взносах, наиболее проста для реализации (нет ни затрат, ни налоговых проблем). После своего «созревания» такая система делит ВВП между поколениями в стабильной пропорции и является нейтральной, поскольку уровень отдачи от взносов (r) по определению равен росту ВВП (g).
2. Система, основанная на финансовых фиксированных взносах, более сложна для реализации (затрат нет, но возникают налоговые проблемы⁸). Если по какой-то причине государственный долг оказывается слишком высоко оценен на финансовых рынках ($r > g$), то пенсионная система тоже может способствовать увеличению налогов. Преимущество этого типа системы заключается в том, что такой тип счетов способствует развитию финансовых рынков [см. Holzmann, 1997].
3. Самой сложной для реализации является пенсионная система с финансовыми счетами, основанными на частных средствах (хоть и незначительные, но все же затраты; налоговые проблемы). Такая система порождает позитивные экстерналии для экономического роста — например, увеличение объема инвестиций. Уровень отдачи от взносов (r)

⁸ Применяемые в настоящее время правила учета предполагают санкции за раскрытие ранее скрываемого долга.

здесь также может превышать рост ВВП (g). Однако данная проблема может быть решена путем уменьшения ставки замещения, что позволит компенсировать увеличение доли ВВП, передаваемой поколению пенсионеров.

Между всеми перечисленными видами индивидуальных счетов много различий. Однако они едва ли связаны с традиционным противопоставлением распределительной и накопительной систем, поскольку ни один из видов нельзя отнести к распределительной системе, основанной на квазианалогах.

Можно предположить, что обе разновидности систем с финансовыми фиксированными взносами более развиты по сравнению с системой, основанной на нефинансовых фиксированных взносах: ведь они обеспечивают участникам лучшую защиту их прав перед лицом политических манипуляций. Возможно, это действительно так, но лишь до определенной степени. Политические решения могут влиять и на системы с финансовыми взносами — например, через манипулирование налогообложением. На самом деле все три вида индивидуальных счетов защищают пенсионные права гораздо лучше, чем система, где таких счетов нет в принципе.

Тем не менее большее значение здесь имеет тот факт, что традиционные пенсионные системы выплачивают больше, чем могут себе позволить. Даже если пенсионная система с финансовыми взносами защищает пенсионные права лучше системы с нефинансовыми взносами, все равно требуется защищать и вознаграждение факторов производства — и это более важно. Традиционные пенсионные системы стремятся к увеличению GDP^R за счет работающего населения. Реальный риск, с которым сталкиваются пенсионные системы, связан с инфляцией пенсионных прав, а не с их нарушением.

Все три вида индивидуальных счетов обеспечивают стабильность системы на макроуровне [уравнение (4)], а также безопасность, прозрачность и справедливость на микроуровне [уравнение (5)].

$$PV_t(C) = PV_t(B), \quad (4)$$

где C , B — сумма взносов и выплат.

Текущая стоимость суммы выплат из пенсионной системы равна текущей стоимости суммы взносов в систему. Обе суммы меняют значение. Для выравнивания этих колебаний необходима техническая корректировка.

$$PV_t(c_i) = E [PV_t(b_i)], \quad (5)$$

где c_i , b_i — индивидуальные взносы и выплаты.

Ожидаемая стоимость индивидуальных выплат из пенсионной системы равна текущей стоимости индивидуальных взносов в систему.

8. Краткие выводы по предлагаемому подходу

Как правило, экономические теории пенсионных систем, равно как и общественные дискуссии, в качестве отправной точки для анализа пенсионной системы оперируют следующими дихотомическими парами понятий:

- распределительная система против накопительной;
- государственное финансирование и управление против частного;
- одноуровневая система против многоуровневой [monopillar versus multipillar].

В данной работе представлен альтернативный подход, который схематично можно представить при помощи четырех дихотомических пар:

- всеобщий охват (обязательное участие всего населения) против частичного (добровольное участие групп населения);
- индивидуализированное участие (индивидуальные счета) против анонимного (отсутствие счетов);
- узкоцелевая/сегментированная организация системы социальной защиты (пенсии по старости отделены от прочих видов пенсий) против многоцелевой (пенсии по старости и прочие пенсии объединены в единую схему);
- финансовая основа (уровень отдачи от взносов формируется финансовыми рынками) против нефинансовой (уровень отдачи определяется реальным экономическим ростом).

Предложенные дихотомии позволяют лучше описывать и анализировать пенсионные системы. Данный подход также позволяет вывести рассуждения о пенсиях за рамки традиционного спора между сторонниками частных пенсионных фондов и сторонниками распределительных систем.

Пенсионная система должна удерживать на стабильном уровне нагрузку на работающее поколение. Эффективная пенсионная система оказывается эндогенной, т. е. способной к самостоятельной адаптации, без вмешательства извне. Ей требуется лишь одно решение — о первоначальном выборе ставки замещения. Никакое другое решение не приведет к увеличению социального благосостояния (для обоих поколений), поскольку нельзя забывать о том, что при изменении статуса индивида (при переходе из одного поколения в другое) меняются и его предпочтения.

III. ПРИМЕР ПЕРЕХОДА К МЕЖПОКОЛЕННУМУ РАВНОВЕСИЮ: НОВАЯ ПОЛЬСКАЯ ПЕНСИОННАЯ СИСТЕМА

Дизайн новой польской пенсионной системы — хороший пример применения вышеописанного подхода на практике. Внедрение системы, названной «К социальной защищенности через разнообразие», началось 1 января 1999 г. В рамках системы прежние правила регулирования пенсий по старости

сти были полностью заменены для большей части работающего населения. Разработка новой системы с нуля предоставила уникальную возможность избежать ненужного усложнения системы. Дизайн новой системы, напротив, прост и прозрачен [см. также: Góga, 2001]. Основной задачей являлось спроектировать систему, которая будет нейтральной или почти нейтральной к экономическому росту независимо от старения населения.

1. Основные характеристики польской пенсионной системы

Дизайн новой пенсионной системы не имеет аналогов. Некоторое родство наблюдается лишь с новой шведской пенсионной системой, основанной на сходных принципах и запущенной в тот же день [подробнее о новой шведской пенсионной системе см.: Palmer, 2002]. В то же время в рамках этого общего русла новая польская система использует ряд технических понятий, разработанных в других странах. Предлагаемое краткое описание новой польской пенсионной системы сфокусировано на общем экономическом дизайне системы, технические детали здесь почти не рассматриваются. Разработка новой системы была нацелена на решение проблем системы с всеобщим охватом, а не на ее замещение системой с частичным охватом (добровольным участием). В рамках системы с всеобщим охватом пенсии по старости были отделены от прочих видов пенсий. Это подразумевало также сегментацию потоков доходов. Впоследствии сегмент пенсий по старости был закрыт для выходящих на пенсию и заменен другим сегментом. Новый сегмент пенсий по старости основывался исключительно на индивидуальных счетах. В систему было введен учет методом начисления [accrual accounting]⁹. С точки зрения индивида новая система является методом размещения доходов, полученных в течение жизни.

1. Взносы, основанные на фиксированном проценте от индивидуальных заработков, создают стоимость счетов [account values].
2. Баланс счета, близкий к предыдущему периоду, обеспечивает норму прибыли, основанную на росте суммы выплаченных взносов.
3. Накопленные стоимости счетов аннуитизируются [переводятся в форму, позволяющую получать регулярные равные платежи] в момент выхода на пенсию.

⁹ Метод бухгалтерского учета, при котором факты хозяйственной деятельности организации относятся к тому отчетному периоду, в котором они имели место, независимо от фактического времени поступления или выплаты денежных средств, связанных с этими фактами; применяется в ряде стран как метод учета в государственном секторе в противоположность традиционно используемому в этой сфере кассовому методу; использование метода является одним из элементов нового государственного управления; в государственном учете США метод применяется для учета в собственных фондах. *Источник:* словарь «Банковское дело» сериен Economicus. — *Прим. пер.*

4. Аннуитетные платежи рассчитываются на основе накопленного капитала и ожидаемой продолжительности жизни в момент выхода на пенсию.

Взносы в систему пенсий по старости для индивидуальных участников разделяются между двумя типами счетов: 1) нефинансовые фиксированные взносы — индивидуальные счета, основанные на государственных квазиоблигациях (подобным облигациям Бьюкенена), не выставляемые на финансовые рынки и обеспечивающие норму прибыли, равную сумме роста зарплаты (роста ВВП в долгосрочной перспективе); 2) финансовые фиксированные взносы, основанные на инструментах, выставляемых на финансовые рынки. Каждый участник пенсионной системы имеет два счета — один каждого вида. В обоих случаях стоимость счетов аннуитизируется в момент выхода на пенсию.

Продолжительность занятости (стаж работы) не влияет на размер индивидуальной пенсии. Если стаж работы участников системы достаточен, а сумма обоих аннуитетных платежей оказывается ниже определенного уровня, к ним назначается минимальная пенсионная надбавка (финансируемая из государственного бюджета)¹⁰.

Следует подчеркнуть, что оба счета аннуитизируются одновременно и играют совершенно одинаковую роль в системе социальной защиты. В частности, в системе нет такого элемента, как базовая государственная пенсия. Социальное перераспределение существует, но оно выведено за рамки пенсионной системы. Роль пенсионной системы сведена к тому, чтобы предоставить работающему поколению эффективный инструмент размещения доходов на протяжении его жизненного цикла.

Ставка замещения для всей системы социальной защиты по сравнению с предыдущей системой не изменилась. Однако зарплата работников была «округлена» в большую сторону, с тем чтобы показать им, что они выплачивают часть пенсионных взносов, и сформировать у них представление об общих затратах на поддержание пенсионной системы. В результате начиная с 1 января 1999 г. и работники, и работодатели видят, что они участвуют в выплате взносов без каких бы то ни было существенных изменений в размере общих взносов. Весь механизм затронул лишь соотношение, но не реальные потоки денег. Таким образом, новая система опирается на такие же вливания пенсионных взносов, как и предыдущая.

Взносы, которые должен выплачивать работник, делятся на четыре части, чтобы четко определить для каждой источник финансовых средств. Главное нововведение связано с разбиением взносов на пенсии по старости (OA) и другие три вида пенсий (NOA) (табл. 2). Пенсионный

¹⁰ Минимальный размер пенсии и стаж работы, дающие право на получение надбавки, устанавливаются политическим решением.

Таблица 2. Обязательные взносы в Польше до и после внедрения новой пенсионной системы

Обязательные взносы	Всего	Нефинансовые индивидуальные счета	Финансовые индивидуальные счета	Другие элементы системы
До 1 января 1999 г.				
Обязательный взнос	36,59*	–	–	36,59
С 1 января 1999 г.				
Обязательные взносы на пенсию по старости (ОА)	19,52	12,22	7,3	–
Прочие обязательные социальные взносы (НОА)	17,07	–	–	17,07

*Эквивалентно 45% (после расчета валового трудового дохода).

возраст не играет сколько-нибудь значимой роли в установлении равновесия между доходами и расходами новой системы. Минимальный возраст выхода на пенсию в ней установлен на уровне 60 лет для женщин и 65 лет для мужчин¹¹. Однако, в отличие от традиционной пенсионной системы, в новой системе возможно установление любого пенсионного возраста. Последний по-прежнему важен с точки зрения социальной политики и предложения рабочей силы. Следует помнить, что индивиды, выходящие на пенсию сегодня, еще подпадают под действие прежней системы, и в этой связи пенсионный возраст имеет значение. Те же, кто подпадает уже под новую систему, находились в начале или середине своей трудовой карьеры на момент ее введения и не выйдут на пенсию в течение еще нескольких лет.

С макроэкономической точки зрения описываемая система — это метод распределения ВВП между поколениями. Ключевой особенностью данной системы является стабилизация доли, передаваемой всему поколению пенсионеров (GDP^R). В системе создаются технические (демографические) резервы, направленные на сглаживание колебаний, которые неизбежно повлияли бы на соотношение доходов и расходов системы.

В области анализа пенсионных систем часто оперируют термином «уровень» [pillar], при этом определение «уровня» довольно размыто и зависит от того, кем выполняется классификация¹². В некоторой степени этот

¹¹ Первоначальный проект реформы устанавливал пенсионный возраст на уровне 62 лет для мужчин и для женщин. По политическим причинным он был отклонен. Мы надеемся, в будущем он будет принят, однако пока решения нет.

¹² Например, название «второй уровень» [second pillar] может относиться к части системы с всеобщим охватом (в терминологии Всемирного банка) или схемам с частичным охватом — например, отдельных профессий (такая терминология используется во многих странах).

Таблица 3. Альтернативные подходы к пенсионной реформе

Типичная «трехуровневая» реформа	Польский подход: «Защищенность через разнообразие»
<ul style="list-style-type: none"> • Рациональная старая система (перераспределение; анонимное участие) – «первый уровень» • Новая часть системы основана на индивидуальных финансовых счетах, управляемых частными менеджерами, – «второй уровень» 	<ul style="list-style-type: none"> • Разделение системы социальной защиты на сегмент для пожилого населения и непожилого населения • Упразднение сегмента для пожилого населения в старой пенсионной системе
<ul style="list-style-type: none"> • Взносы распределяются между старой и новой системами • Продвижение различных форм дополнительных сбережений – «третий уровень» 	<ul style="list-style-type: none"> • Создание совершенно нового сегмента для пожилого населения (индивидуальные счета двух типов; аннуитетный перерасчет в момент выхода на пенсию; отказ от перераспределения) • Взносы распределяются между двумя счетами • Первый счет – нефинансовый; норма прибыли определяется ростом ВВП; управляется государством (возможна приватизация) • Второй счет – финансовый; норма прибыли регулируется финансовыми рынками; управляется частными агентами • Аннуитизация стоимости счетов (для обоих счетов) • Продвижение различных форм дополнительных сбережений

термин используется и в Польше, особенно в официальных сообщениях. Однако он применим к польской ситуации лишь отчасти. Если следовать этой терминологии, то в польской системе нет первого «уровня». Второй же «уровень» объединяет два типа индивидуальных счетов (по два на каждого участника системы: нефинансовые фиксированные взносы и финансовые фиксированные взносы, финансируемые государством либо частными акторами), — имеющих одну цель (размещение доходов), но использующих разные способы производства прибыли (посредством реальной экономики в случае нефинансовых фиксированных взносов и посредством финансовых рынков в случае финансовых взносов). В табл. 3 сопоставляются ключевые особенности трехуровневого подхода и польской системы.

Начиная с 1 января 1999 г. новая система полностью заменила старую для индивидов, родившихся после 31 декабря 1948 г. Участие в новой системе не было вопросом индивидуального выбора: она автоматически охватывала всю группу людей, родившихся после определенной даты. Однако участники системы могли выбирать одну из двух версий новой системы. Решения можно было принимать до 31 декабря 1999 г. В табл. 4 представлены итоги этой процедуры¹³. Переход от одной версии к другой не разрешался.

¹³ Здесь есть два важных исключения. Для сельскохозяйственных рабочих была разработана специальная пенсионная схема. Профессиональные категории «людей в форме» (военные, полиция) попали в новую всеобщую систему, но ее действие распространялось лишь на тех, чей срок службы начался после 31 декабря 1998 г.; для остальных же действовала прежняя особая пенсионная схема.

Таблица 4. Введение новой системы (возрастные группы)

Новая система (граждане, родившиеся после 31 декабря 1948 г.)		Старая система (граждане, родившиеся до 1 января 1949 г.)
граждане, родившиеся после 31 декабря 1948 г.	граждане, родившиеся до 1 января 1969 г.)	
Автоматически включаются в новую систему; для пожилого населения взносы автоматически распределяются между двумя счетами [NDC+FDC]	Автоматически включаются в новую систему; для пожилого населения взносы распределяются между двумя счетами или накапливаются на одном счете [(NDC+FDC) или NDC]	Остаются в старой системе (не могут участвовать в новой системе). Не имеют счетов

Как правило, люди хорошо реагируют на то, что им предлагают принимать решение самостоятельно. Однако идея системы с всеобщим охватом означает не только всеобщий охват, но и всеобщие, т. е. единые для всех правила. В обязательной системе выбор — лишь иллюзия, что может породить проблемы. А вот в добровольных программах с частичным охватом выбор уместен.

Новая система охватила людей, ранее включенных в прежнюю систему. Справедливости ради следует заметить, что право на пенсию, приобретенное в рамках старой системы, требовалось подтвердить в новой системе. При помощи специальной процедуры эти права конвертировались в стоимость счетов [account values]. Все, кто начал участвовать в системе до 1 января 1999 г., получали на свой счет для нефинансовых фиксированных взносов так называемый первоначальный капитал, соответствовавший текущей стоимости пенсионных прав, приобретенных в рамках старой системы.

Данную процедуру можно интерпретировать как выход на пенсию всего населения, родившегося после 31 декабря 1948 г., — в том смысле, что они вышли на пенсию по старым правилам (но в более раннем возрасте). Их предположительный размер пенсии пересчитывался в суммы, которые потребовались бы для обеспечения потока этих выплат после их выхода на пенсию, если бы прежняя пенсионная система сохранилась. После того как все участники прежней системы вышли на пенсию, она была упразднена.

Следует подчеркнуть, что новая система внедрялась довольно радикальными мерами — например, для огромного большинства населения стало невозможно продолжать участвовать в старой системе. Это оказалось возможно благодаря дизайну системы. Стиль внедрения новой системы не вызвал особенной критики общественности, во многих отношениях реформа была воспринята с энтузиазмом. Попытки ввести незначительные изменения в пенсионные системы вызывают гораздо большее социальное беспокойство, нежели реформы, изменяющие правила вне системы.

Внедрение новой системы означает предварительную корректировку потока будущих расходов. Такой подход имеет серьезные макроэкономические последствия. Размер долга, который не будет покрываться до 2050 г. из-за внедрения новой системы пенсий по старости, составляет почти 0,5 трлн евро (в ценах 2000 г.). Подробнее об этих прогнозах см.: [Chlon-Dominczak, 2002]. В табл. 5 сопоставляются прогнозные оценки для стран ОЭСР по таким показателям, как коэффициент зависимости, пенсионные расходы и первичная прибавочная стоимость, требуемая для того, чтобы удержать долги на уровне 2000 г. По сравнению с другими странами Польша смотрится очень уверенно. Отсутствие значительной части пенсионного долга — а значит и необходимости финансировать его обслуживание — предоставит дополнительную свободу государственным и частным акторам в достижении различных целей, способствующих развитию страны.

На основе прогнозных оценок, приведенных в табл. 5, можно сделать два вывода в отношении Польши:

- демографическая ситуация (измеряемая как коэффициент зависимости) к 2050 г. изменится от относительно хорошей к одной из самых плохих в странах ОЭСР;
- в то же время благодаря внедрению новой системы расходы на пенсии по старости сократятся к 2050 г. с одного из наиболее высоких уровней в странах ОЭС к одному из самых низких.

Второй вывод обусловлен двумя элементами дизайна новой системы. Первый связан с уменьшением обязательств системы, что отвечает условиям, описанным в уравнении (2). Второй выводит часть обязательств из сферы государственного финансирования.

2. Внедрение новой системы

Внедрение новой пенсионной системы — непростая задача. Структура системы должна обслуживаться различными институтами. Важным вопросом при разработке пенсионной системы является вопрос управления. Однако же управление не следует путать с самой системой.

Хотя в данной работе вопросы управления не обсуждаются, следует упомянуть, что на уровне повседневного функционирования в новой польской пенсионной системе есть определенные трудности. Ряд проблем связан с обработкой информации, особенно в случае индивидуализированной системы. В сущности системе требуются всего четыре вида информации по каждому участнику: имя, размер выплаты, дата выплаты и размер зарплаты (последняя необходима для контроля). Однако на практике информации собирается гораздо больше, и это вызвало определенные проблемы. Тем не менее такие

Таблица 5. Прогнозные оценки в сравнении с другими странами

Страны	Коэффициент зависимости			Расходы на пенсии, в % ВВП			Необходимый первичный прибавочный продукт, в % ВВП	
	2000	2050	Разница	2000	2050	Разница	Постоянный долг	Сокращение долга
Австралия	20,4	47,0	26,6	3,0	4,5	1,5		
Австрия	25,2	58,2	33,0	9,5	11,8	2,3		
Бельгия	28,1	49,5	21,4	8,8	12,1	3,3	4,2	5,3
Великобритания	26,6	45,3	18,7	4,3	3,6	-0,7	0,8	1,2
Дания	24,2	40,3	16,1	6,1	8,8	2,7	3,7	4,0
Германия	26,6	53,2	26,6	11,8	16,9	5,1	4,3	4,7
Венгрия	23,7	47,2	23,5	6,0	7,2	1,2		
Исландия	20,3	44,0	23,7					
Ирландия	19,7	45,7	26,0					
Испания	27,1	65,7	38,6	9,4	17,4	8,0	4,8	5,2
Италия	28,8	66,8	38,0	14,2	13,9	-0,3	4,9	5,9
Канада	20,4	45,9	25,5	5,1	11,0	5,9	3,7	4,5
Корея	11,3	45,4	34,1	2,1	10,1	8,0	3,9	3,5
Нидерланды	21,9	44,9	23,0	5,2	10,0	4,8	6,1	6,6
Новая Зеландия	20,4	48,3	27,9	4,8	10,6	5,8	2,9	2,9
Норвегия	25,6	41,2	15,6	4,9	12,9	8,0	4,6	4,0
Польша	20,4	55,2	34,8	10,8	8,3	-2,5	-1,0	-1,0
Португалия	26,7	50,9	24,2	8,0	12,5	4,5	3,4	3,4
США	21,7	37,9	16,2	4,4	6,2	1,8	2,7	3,2
Финляндия	25,9	50,6	24,7	8,1	12,9	4,8	2,5	2,1
Франция	27,2	50,8	23,6	12,1	15,8	3,7	5,9	6,6
Чешская республика	21,9	57,5	35,6	7,8	14,6	6,8	1,6	1,8
Швейцария	25,1	45,3	20,2					
Швеция	29,4	46,3	16,9	9,2	10,8	1,6	1,0	1,1
Япония	27,7	64,6	36,9	7,9	8,5	0,6	3,6	4,1
Страны ОЭСР (в среднем)	23,8	49,9	26,1	7,4	10,6	3,2		

Источник: OECD. См. [Dang et al., 2001].

Примечание. Если в расчет принимаются только пенсионные расходы, то необходимый прибавочный продукт в случае Польши даже еще лучше (-2,8% ВВП).

трудности с повседневным функционированием не следует смешивать с общей продуманностью системы в целом.

Еще одна особенность польской пенсионной реформы заслуживает упоминания. Новая система финансируется на основе метода начисления. Польское Управление социального страхования [Zakład Ubezpieczeń Społecznych — ZUS] не прибегало ни к сегментации, ни к методу начисления на момент начала внедрения новой системы, и в сочетании с информационными проблемами это породило некоторую задолженность. Внедрение информационных технологий — настоящий бич целого ряда новых государственных инициатив в сфере социальной политики. В настоящее время сегментация и метод начисления работают в информационной системе почти корректно. Внедрение метода начисления сопровождается общим переходом от кассового метода (традиционного для системы социальной защиты, а также прочих видов государственной деятельности) к методу начислений, который позволяет лучше увязывать доходы и расходы и отслеживать потоки информации и денег.

IV. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ

Обеспечение социальной защиты, включая финансовое потребление поколением пенсионеров за счет продукта, производимого работающим поколением, является приоритетом в социальной повестке многих стран. Особенно важна она в европейских государствах. Однако неэффективность традиционных пенсионных систем поставила достижение этой цели под угрозу. Социальная и популистская риторика внушает населению, что изменения в пенсионной системе угрожают социальным целям. В действительности в большинстве стран мира ситуация совершенно противоположная: чем больше мы поддерживаем традиционные пенсионные системы, тем более социально опасные последствия будут возникать.

Если благосостояние всех поколений оценивается одинаково, то дизайн системы пенсий по старости должен вести к стабилизации доли ВВП, передаваемой каждому поколению. Удовлетворение этому условию требует постоянной корректировки. Это особенно трудно в ситуации старения населения — одного из наиболее непростых вызовов нашего времени. Если такая корректировка зависит от решений того или иного индивида, она постоянно откладывается, что порождает социальные и экономические проблемы. Если же система целиком основана на индивидуальных счетах (нефинансовых и (или) финансовых фиксированных взносах), то корректировка происходит автоматически. Более того, простая и прозрачная автоматическая корректировка будет воспринята

обществом гораздо более благосклонно, нежели чьи-то индивидуальные политические решения.

Польша принадлежит к тем немногим странам, которые готовы к старению своего населения. Новая пенсионная система не только остановит рост затрат на пенсионную систему, но и позволит их сократить. Это высвободит больше ресурсов для развития, что, в свою очередь, будет способствовать более интенсивному экономическому росту и повышению уровня жизни как для работающего поколения, так и для поколения пенсионеров.

Есть и еще одна причина, по которой нам интересен пример новой польской пенсионной системы, а также шведской системы. Данный тип пенсионной системы поддерживает мобильность рабочей силы, что особенно актуально в Европе. Свободное перемещение рабочей силы невозможно, если переезд из одной страны в другую влияет на ожидаемый уровень пенсионных доходов. Независимость пенсионной системы [от экономических и демографических показателей] будет становиться все более важной задачей в рамках интеграции Европы.

БЛАГОДАРНОСТИ

Автор признателен Джиму Кернану [Jim Kernan] из фирмы «PricewaterhouseCoopers» за его замечания и помощь в редактировании данной статьи.

ЛИТЕРАТУРА

- Barr N.* Reforming Pensions: Myths, Truths, and Policy Choices // *International Social Security Review*. 2002. Vol. 55. No. 2. P. 3–36.
- Chlon-Dominczak A.* The Polish Pension Reform of 1999 // *Pension Reform in Central and Eastern Europe*. Vol. 1: Restructuring with Privatization: Case Studies of Hungary and Poland/Ed. by E. Fultz. — Budapest: ILO, 2002.
- Dang T. T., Antolin P., Oxley H.* Fiscal Implications of Ageing: Projections of Age-Related Spending // *Economics Department Working Paper No. 305*. — Paris: OECD, 2001.
- Diamond P., Orszag P.* Saving Social Security: A Balanced Model. — Washington, D. C.: Brookings Institution Press, 2003.
- Góra M.* Polish Approach to Pension Reform // *Private Pension Systems*. 2001. No. 3. P. 227–246.
- Góra M., Palmer E.* Shifting Perspectives in Pensions. National Insurance Board. — Stockholm, 2003 (mimeo).
- Góra M., Rutkowski M.* The Quest for Pension Reform: Poland's Security through Diversity // *Social Protection Discussion Paper No. 9815*. — Washington, D. C.: The World Bank, 1998.

Holzmann R. Pension Reform, Financial Market Development and Economic Growth: Preliminary Evidence from Chile // IMF Staff Papers. 1997. Vol. 44. No. 2. P. 149–178.

Holzmann R., MacKellar L., Rutkowski M. Accelerating European Pension Reform Agenda: Need, Progress and Conceptual Underpinnings // R. Holzmann, M. Orenstein, M. Rutkowski. Pension Reform in Europe: Process and Progress. — Washington, D. C.: The World Bank, 2003.

Lindbeck A., Persson M. The Gains from Pension Reform // Journal of Economic Literature. 2003. Vol. 41. P. 74–112.

Palmer E. Swedish Pension Reform — How Did It Evolve and What Does It Mean for the Future? // Coping with the Pension Crisis: Where Does Europe Stand?/Ed. by M. Feldstein, H. Siebert. — Chicago: University of Chicago Press, 2002.

Valdes-Prieto S. The Financial Stability of Notional Account Pensions // Scandinavian Journal of Economics. 2000. Vol. 102. No. 3. P. 395–417.

van de Kaa D.J. Anchored narratives: the story and findings of half a century of research into the determinants of fertility // Population Studies. 1996. Vol. 50. No. 3. P. 389–432.

О. КАНГАС

ПЕНСИИ И ПЕНСИОННЫЕ ФОНДЫ В СОЗДАНИИ НАЦИОНАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА И НАЦИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ (НА ПРИМЕРЕ ФИНЛЯНДИИ)¹

Цели данной статьи — анализ и описание истории развития пенсионных систем в Финляндии. Особое внимание уделяется использованию пенсионных фондов при разработке национальной политики. Пример Финляндии дает очень много полезной информации для изучения двух латентных функций социальной политики: 1) роли социальной политики в создании единой нации (после тяжелой гражданской войны); 2) инвестирование пенсионных средств для реализации национальных проектов развития.

В статье рассматривается первая национальная пенсионная система 1937 г., в основе которой лежало накопление средств на индивидуальных счетах. Эти средства использовались для электрификации страны. Также обсуждается роль введенных в 1961 г. пенсий, размер которых зависит от заработка — трудовых. Средства, собранные по программе 1961 г., использовались для индустриализации Финляндии. Большой интерес представляет муниципальная пенсионная система, введенная в 1966 г. и являвшаяся частично накопительной. Муниципальные пенсионные средства частично инвестировались в строительство жилья, что превратило аграрную Финляндию в высокоразвитую страну с преимущественно городским населением. И наконец, в статье описывается нынешняя ситуация, когда становится невозможно осуществлять государственные метапроекты. Сегодня капитал, в том числе пенсионный, инвестируется в те отрасли, где

¹ Kangas O. E. Pensions and Pension Funds in the Making of a Nation-State and a National Economy. The Case of Finland, United Nations Research Institute for Social Development // Social Policy and Development Programme Paper Number 25. — UNRISD, Geneva, 2006. Перевод и публикация осуществлены с разрешения United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD). UNRISD не несет ответственности за возможные ошибки, допущенные в переводе. Перевод Е. Я. Проскуриной под науч. ред. О. В. Синявской. Печатается по: Кангас О. Пенсии и пенсионные фонды в создании национального государства и национальной экономики (на примере Финляндии) // SPERO. Социальная политика: экспертиза, рекомендации, обзоры. 2008. № 8. С. 63–92.

² Автор использует термин «earnings-related pensions» применительно к системам обязательных профессиональных пенсий, выплачиваемых наемным работникам частных предприятий, муниципальным и государственным служащим. Но поскольку данные системы регулируются национальным законодательством и их ключевая особенность — их связь с заработком, мы посчитали возможным в российском переводе использовать привычный термин «трудовые пенсии». Тем не менее пенсионные фонды, которые оперируют накоплениями в рамках данных систем, будут называться «профессиональными», чтобы отличить их от «национальных» пенсионных фондов, созданных в рамках прежней пенсионной системы Финляндии. — Прим. ред.

можно получить наибольшую прибыль, без учета государственных задач, как это было раньше. Здесь мы сталкиваемся с классической проблемой коллективного действия: источником пенсионных средств выступает занятость в Финляндии, но вкладываются они все чаще и чаще в проекты за ее пределами. Это неизбежно ведет к сокращению числа рабочих мест в стране, что, в свою очередь, уменьшает базу для сбора пенсионных отчислений. Таким образом, ключевой вопрос состоит в том, можно ли разорвать этот порочный круг, и если можно, то как.

История финской пенсионной системы показывает, что можно объединить социальную политику и экономическое развитие таким образом, чтобы одновременно построить более или менее стабильное общество, обеспечить достойную социальную защиту и добиться высокого экономического роста. Все эти аспекты не являются взаимоисключающими, и пример Финляндии подтверждает это.

Автор статьи — профессор-исследователь Датского национального института социальных исследований в Копенгагене; до этого он работал на кафедре социальной политики в Университете Турку (Финляндия).

ВВЕДЕНИЕ: «НАШ БЕДНЫЙ КРАЙ УГРЮМ И СЕР»

Финляндия традиционно была бедной и преимущественно аграрной страной, расположенной на самом севере земного шара, в «царстве Ультима Туле». В стране, лежащей около Арктического круга, было нелегко обеспечить высокий уровень жизни. Фермеры, до 1960-х гг. составлявшие самую большую социально-экономическую группу, постоянно сражались с природой. Во время короткого северного лета им нужно было обеспечить свою семью запасами на долгую и холодную зиму. Во многих произведениях финских писателей описаны морозы, уничтожившие посевы и вызывавшие голод, страдания и преждевременную смерть. В начале XIX в. валовой внутренний продукт Финляндии (ВВП) на душу населения был самым низким в Европе — иногда он был более чем вдвое ниже ВВП Великобритании и Соединенных Штатов [Maddison, 1982]. Автор национального гимна³, появившегося в 1848 г. писал:

*Ступай, надменный чужезвер, —
Ты звону злата рад!
Наш бедный край угрюм и сер,
Но нам узоры гор и шхер —
Отрада, слаще всех отрад,
Неоцененный клад.*

(пер. А. Блока, 1915 г.)

³ Автор финского гимна — поэт Юхан Людвиг Рунеберг, пишущий на шведском языке, в 1846 г. написал культовое стихотворение «Наш край» (Maamme). Фредерик Пацнус положил его на музыку, и в мае 1848 г. песня прозвучала в исполнении академического хора, поначалу на шведском языке. Стихотворение неоднократно пытались перевести на финский, но современный его вариант появился лишь в 1889 г. Эта песня так часто звучала на различных мероприятиях и по радио, что постепенно превратилась в гимн Финляндии, слова которого Александр Блок в 1915 г. перевел на русский язык. — *Прим. ред.*

Положение усугубили жестокая гражданская война 1918 г. [Alapuro, 1988] и Вторая мировая война, нанесшая Финляндии серьезный ущерб [Jussila et al., 1999; Pesonen, Riihinen, 2002].

Но с тех пор многое изменилось. Сегодня Финляндия занимает десятое место по Индексу человеческого развития, ВВП страны почти сравнялся с ВВП Соединенных Штатов и превышает ВВП Великобритании [UNDP, 2002]. Финляндия считается страной с наиболее развитой системой телекоммуникаций, мобильной связи и сетью Интернет. Наряду с Данией, Нидерландами, Швецией и Соединенными Штатами она входит в пятерку ведущих стран по индексу еврокреативности [Florida, Tingali, 2004]⁴. Согласно Индексу мировой конкурентоспособности в 2004 г. лидерами были Дания, Финляндия, Швеция и Соединенные Штаты⁵. Финляндия заняла первое место по результатам обследования знаний учащихся в возрасте 15 лет, проведенного в рамках программы Организации экономического сотрудничества и развития⁶. Учитывая неблагоприятные исходные данные и суровые условия, это очень неплохой результат. Однако нелегко ответить на вопрос: каким образом отсталая страна превратилась в одну из передовых. Существует несколько конкурирующих объяснений этому феномену, каждое из которых отчасти справедливо, но ни одно не дает полной картины.

Один из залогов успешного развития страны — умение государства проводить реформы. Это результат взаимодействия различных факторов, которым уделяется особое внимание при изучении государства всеобщего благосостояния [Evans et al., 1985; Immergut, 1992; Orloff, Skocpol, 1984; Skocpol, 1992]. Прежде всего само устройство государства должно способствовать реформированию. Унитарным государствам с этнически и культурно однородным населением осуществлять реформы легче, чем странам с федеративным устройством и неоднородным населением. Кроме того, государство должно обладать административным ресурсом и полномочиями для разработки и осуществления реформ [Heclo, 1974; Orloff, Skocpol, 1984]. В Финляндии оба эти фактора были.

Еще в начале 1500-х гг. основатель шведского королевства Густав Ваза (1496–1560) уделял особое внимание текущему управлению, стремясь вести учет шведского и финского населения, правда, делалось это в основном для целей налогообложения и воинского призыва. Сведения об отдельных гражданах и, что самое главное, об их доходах и имуществе обеспечивали собираемость налогов, что было одной из предпосылок независимости государства по отношению к другим общественным институтам. Поскольку

⁴ См. также www.demos.co.uk/media/creativeeurope_page373.aspx (данные получены в июне 2005 г.).

⁵ См. www.imd.ch/wcy/ranking/index.cfm (данные получены в июне 2005 г.).

⁶ См. www.pisa.oecd.org (данные получены в июне 2005 г.).

население было бедным, государству пришлось выстроить разветвленную налоговую систему, доходящую до каждого мелкого поселка. Собранные во всех населенных пунктах страны небольшие суммы распределялись между членами общества демократическим путем, что сделало Финляндию, в отличие от многих других развивающихся и бедных стран, мощной и независимой державой. Государство имело возможность составлять планы и принимать решения в целях коллективного или национального блага, а не для удовлетворения интересов отдельных групп, что стало важным условием быстрой индустриализации бедной сельскохозяйственной страны [Vartiainen, 1995].

Раннее становление финской государственности и финской нации происходило под влиянием гегелианских взглядов на развитие общества: чтобы нация процветала, государство должно представлять всеобщую волю народа и преследовать общую цель с учетом конкретных потребностей различных групп. В этом отношении Финляндия в некоторой степени похожа на так называемые государства развития⁷, где правительство играет главную роль в расширении и согласовании частных вложений и поддержке общей конкурентоспособности страны [Kosonen, 1987]. Отвечая на вопрос: являлась ли Финляндия государством, ориентированным на цели развития, — достаточно лишь отметить, что государство там в гораздо большей степени было развивающим, чем развивающимся. Это означает, что в Финляндии государство активно участвовало в процессе экономического и промышленного развития страны и имело эффективно действующий класс чиновников. Однако при плюралистическом политическом устройстве страны взаимоотношения между обществом и государством в Финляндии качественно отличались от существовавших в классических государствах развития, таких как Япония, Корейская Республика, Сингапур и Тайвань (провинция Китая) [см.: более детальное обсуждение государств развития: Woo-Cummings, 1999; Wong, 2004a, 2004b].

В основе финской социальной политики лежит сильный коллективистский менталитет, основанный на национальном самосознании. Отправной точкой, в отличие от бисмаркианской модели страхования работников, было народное, или национальное, страхование, охватывающее все население равным образом. Первые программы разрабатывались с целью удовлетворения потребностей как сельского, так и городского населения [Kangas, Palme, 1992]. Эти универсальные государственные страховые системы, дополненные впоследствии выплатами, зависящими от заработка, стали основой для искоренения бедности в стране.

⁷ Автор использует термин «developmental states» для обозначения группы азиатских стран (Япония, Южная Корея, Сингапур, Тайвань), сумевших в относительно короткие сроки и за счет активной роли государства в экономической и социальной политике преодолеть существенный разрыв в экономическом развитии с развитыми странами Европы и Америки. — *Прим. ред.*

Необходимо помнить, однако, что социальная политика — это значительно больше, нежели просто гарантии защиты от различных социальных рисков. Социальная политика создает и развивает общественные связи и, объединяя различные группы людей, способствует формированию доверия, или социального капитала, необходимого для экономического роста [см.: Fukuyama, 1995; Putnam, 1993; Rothstein, 2003, 1998].

Все международные исследования показывают, что Финляндия наряду с другими Скандинавскими странами занимает одно из первых мест по уровню социального доверия [Mackie, 2001], что может служить одним из объяснений быстрого и успешного развития страны. Люди верят друг другу и доверяют государству.

Социальная политика может использоваться для накопления реального, физического капитала, особенно когда дело касается пенсий. Пенсионные фонды — важный источник накопления капитала, который может использоваться для разных целей. Это хорошо видно при более подробном рассмотрении ситуации в Финляндии. В 1950-х гг. национальные пенсионные фонды (далее — НПФ) использовались, например, для создания базовой государственной инфраструктуры, строительства электростанций и прокладки электросетей, в то время как средства профессиональных пенсионных фондов, которые начали формироваться с начала 1960-х гг., вкладывались в основном в национальную промышленность и предоставляли инвестиционный капитал для индустриализации страны. Пример Финляндии прекрасно иллюстрирует, как можно увязать задачи социальной политики с экономическими задачами создания современной индустриальной рыночной экономики (именно этому посвящена данная работа).

Главной ее целью является анализ и описание истории развития пенсионных систем в Финляндии. Особое внимание уделяется использованию пенсионных фондов при разработке национальной политики. Пример Финляндии дает очень много полезной информации для изучения двух латентных функций социальной политики: 1) роли социальной политики в создании единой нации (после тяжелой гражданской войны) и 2) инвестирования пенсионных средств для реализации национальных проектов развития. В работе подробно описывается первая национальная пенсионная система 1937 г., которая была полностью накопительной, основанной на индивидуальных счетах. Средства этой системы были потрачены на электрификацию страны. Оценивается роль трудовых пенсий, впервые введенных в 1961 г. Эти средства использовались для индустриализации страны. Большой интерес представляет система муниципальных пенсий, появившаяся в 1966 г. и являющаяся частично накопительной. Средства этой пенсионной программы частично вкладывались в строительство жилья, что, в свою очередь, помогло осуществить переход от аграрного

к индустриальному обществу с преимущественно городским населением. И наконец, речь идет и о сегодняшней ситуации, когда осуществление таких государственных метапроектов уже невозможно. Сегодня капитал, в том числе пенсионный, инвестируется в отрасли, где можно получить наибольшую прибыль, без учета национальных задач, как это было раньше. Здесь мы сталкиваемся с классической проблемой коллективного действия: источником пенсионных средств выступает занятость в Финляндии, но вкладываются они все чаще и чаще в проекты за ее пределами, что неизбежно ведет к сокращению числа рабочих мест в стране, а это, в свою очередь, уменьшает базу для сбора пенсионных отчислений. Таким образом, ключевой вопрос состоит в том, можно ли разорвать этот порочный круг, и если можно, то как.

Опыт Финляндии служит примером успешного использования социальной политики в качестве стратегии развития [Mkandawire, 2001]. В истории финской пенсионной политики есть ряд моментов, полезных для развивающихся стран. Первая государственная пенсионная система была введена для преимущественно сельских и бедных территорий, поэтому, помимо способов решения проблемы сбора пенсионных отчислений, можно извлечь полезные уроки из самого процесса внедрения системы. Далее, социальные программы способны создавать и укреплять сплоченность и чувство сопричастности у населения. Организация системы социальной защиты имеет огромное значение для обеспечения социальной солидарности [Rothstein, 1989, 1998]. Особую роль здесь играют социальные учреждения. Совершенно очевидно, что финны достигли в этом больших успехов: они доверяют друг другу и своим институтам. Согласно данным многочисленных исследований, Финляндия — наименее коррумпированная в мире страна⁸. Наконец, социальная политика может использоваться в качестве инструмента для достижения национальных экономических целей (это будет показано далее). В этом отношении Финляндия является показательным примером, как в положительном, так и в отрицательном смысле.

ПЕРВАЯ НАЦИОНАЛЬНАЯ ПЕНСИОННАЯ СИСТЕМА 1937 г.: ИНВЕСТИЦИИ В БАЗОВУЮ ИНФРАСТРУКТУРУ

По сравнению с большинством европейских стран Финляндия до 1960-х гг. имела преимущественно аграрную социальную структуру. Экономическая отсталость сказывалась на финской социальной политике не в последнюю очередь в результате сильного политического влияния независимого кре-

⁸ См. www.globalcorruptionreport.org и www.transparency.org/pressrealises_archive/2004/2004.10.20.cri.en.html (получены в июне 2005 г.).

стьянства. До середины 1960-х гг. фермеры были самым многочисленным социальным классом [Alestalo, 1986]. Центральное положение аграрного движения укрепилось в результате гражданской войны 1918 г., когда независимые крестьяне составили ядро победоносной Белой армии, что на некоторое время определило политический и культурный взгляд на Финляндию как на преимущественно аграрную страну. Соответственно, влияние левых партий в стране было ограничено [Jussila et al., 1999; Pesonen, Riihinen, 2002].

Приоритеты социальной политики у партий рабочих и аграриев кардинально отличались. Первые основное внимание уделяли страхованию работников на случай болезни и безработицы, в то время как пенсиям придавалось второстепенное значение. Аграрная партия была больше заинтересована во введении пенсионной системы и требовала универсального характера любой программы социального страхования, отвергая бисмаркианскую модель и рассматривая лишь те схемы, которые бы обеспечивали выплаты и сельскому населению [Mannio, 1967; Ahtokari, 1988]. Финская история подтверждает мнение Болдуина (1990), который считает, что универсалистические черты скандинавского государства всеобщего благосостояния определились именно вследствие удовлетворения узко-собственнических интересов фермеров. Благодаря своим лидирующим позициям фермеры Финляндии более эффективно, чем фермеры других Скандинавских стран, смогли заблокировать внедрение систем страхования рабочих, в результате чего вопрос об охвате пенсиями всего населения страны встал во главу политической повестки в середине 1930-х гг. с охватом всего населения страны.

В то время рассматривались два возможных подхода: страховая система и распределительная система, финансируемая за счет налогов на заработную плату. Консерваторы при поддержке других буржуазных партий выступали за введение полностью накопительной системы на основе личных сбережений граждан. Распределительную систему, за которую выступала социал-демократическая партия (СДП), представители несоциалистических партий считали чересчур дорогостоящей. В результате бурных дебатов стороны в конце концов смогли договориться об основном принципе работы системы, и в 1937 г. в Финляндии была впервые установлена государственная пенсия. Новая система стала результатом стольких компромиссов, что не устраивала ни одну из сторон. Однако аграрной партии удалось создать общегосударственную, почти универсальную, систему, и другие буржуазные партии положительно отнеслись к сочетанию налогового финансирования и накопительного страхования. За счет налогов на заработную плату социалисты смогли ввести финансируемые надбавки к государственным пенсиям для граждан с крайне низкими доходами. Принятая система была универсальной, потому что охватывала всех граждан

18–55 лет. Однако система все-таки не была всеобщей, поскольку из нее исключались граждане старше 55 лет (на момент принятия закона). Помимо этого, предполагался 10-летний переходный период, в течение которого в системе накапливались средства, но не выплачивались пенсии [Niemela, 1994; Häggman, 1997].

Фактически, это была система обязательных пенсионных сбережений. Первоначально каждый застрахованный гражданин отчислял 1%, к 1944 г. уже 2% своего дохода, а половину взноса оплачивал работодатель. Неимевшие дохода получали пенсию на основе проверки нуждаемости. Каждый застрахованный гражданин имел собственный счет в Национальном пенсионном институте (далее — НПИ) — полугосударственной организации, созданной для управления данной системой. НПИ был достаточно независимым, что считалось необходимым для управления средствами. Идея создания чисто государственного учреждения была отвергнута буржуазными партиями, считавшими, что государство при помощи пенсионных средств будет приобретать частные компании, обобществляя экономику Финляндии. Таким образом, основной целью было предотвращение использования пенсионных средств в политических целях.

По достижении 65 лет граждане, сформировавшие на счетах страховые сбережения, имели право на получение пенсии. Размер пенсии зависел от капитала, накопленного на счете. В основе такого рода систем лежат персональные счета, однако трудно было установить размер индивидуальных взносов и управлять этими средствами в такой стране, какой Финляндия была в то время. Как можно было определить пенсионные отчисления крестьян, часто живших в условиях натурального хозяйства? Застрахованный гражданин должен был идти на почту, чтобы отправить свой взнос. После этого он получал расписку, свидетельствующую о том, что деньги уплачены, и эти расписки сохраняли, чтобы в будущем претендовать на получение пенсии. В реальной жизни было много отклонений от этой схемы, связанных со статусом на рынке труда и местом проживания граждан. В крупных городах работодатели обычно делали все отчисления за своих работников (это происходило 4 раза в год). Фермеры уплачивали взносы с полученных за год доходов, подлежащих обложению муниципальными налогами, в конце каждого года. Согласно статистическим данным за 1945 г., около 60% всех отчислений делалось работодателями, 25% выплачивалось за счет муниципальных налогов и около 15% не платилось вообще [Häggman, 1997]. В целом, система было запутанной из-за множества проблем, связанных с документированием отчислений, нередко возникали жалобы.

В 1947 г. налоговая система была реформирована, и систему ретроспективного взимания налогов сменило перспективное налогообложение: налоги

уплачивались не в конце года с суммы годового дохода или за определенные промежутки времени, а одновременно с получением дохода, т. е. когда работники получали зарплату, из нее автоматически вычитались общегосударственные и муниципальные налоги. Национальные пенсионные отчисления стали частью муниципальных налогов, что упростило сбор платежей и решило проблемы, связанные с поступлением отчислений [Häggman, 1997].

Политические цели схемы 1937 г. были очевидны. Во-первых, после гражданской войны и торжества правого радикализма в начале 1930-х гг. была сделана попытка объединить нацию при помощи единой системы государственного страхования. Поэтому универсальные национальные пенсии ассоциировались с понятиями нации, государственности и всеобщности. Во-вторых, страхование на основе сбережений позволило аккумулировать значительные средства. Большим преимуществом этой системы была ее роль в развитии национальной экономики. В такой бедной стране уровень сбережений домашних хозяйств был очень низким. Национальная пенсионная программа давала хорошую возможность делать коллективные сбережения, т. е. жертвовать частью своего семейного потребления ради получения пенсии в будущем [Niemela, 1994].

Согласно первоначальным правилам инвестирования доля государственных облигаций не должна была превышать 10% от общего объема инвестиций. Однако Вторая мировая война кардинально изменила ситуацию: к окончанию войны в 1945 г. государственные займы составляли почти 70% от общего объема средств (табл. 1). Таким образом, национальные пенсионные фонды помогли стране залечить нанесенные войной раны. В послевоенный период объем государственных бумаг быстро сокращался, и пенсионные средства активно и сознательно вкладывались в национальную инфраструктуру, особенно в строительство электростанций и прокладку электросетей. К 1957 г. более половины всех инвестиций расходовалось на производство электричества на электростанциях и электросети. Около

Таблица 1. Вложения НПФ, 1940–1957 гг., в %

Год	Государство	Муниципалитеты	Промышленность	Торговля/транспорт	Электростанции	Прочие
1940	38	15	10	1	7	29
1945	69	9	5	0	9	8
1950	10	11	10	2	57	10
1957	4	11	18	4	59	4

Примечание. Помимо электростанций, часть инвестиций в электроэнергетику включена в столбцы «Промышленность» и «Прочие».

Источник: Häggman, 1997.

70% всех электростанций фактически финансировалось за счет пенсионных денег [Niemela, 1994; Häggman, 1997].

До 1946 г. пенсионные фонды можно было вкладывать в жилье, которое всегда представляло для Финляндии большую проблему. До начала 1950-х гг., например, многие семьи в Хельсинки имели временное жилье в бомбоубежищах. Однако вместо инвестирования в жилье, как рекомендовало Министерство социальных дел, НПИ решил последовать рекомендациям Министерства финансов и сосредоточить внимание на производстве электроэнергии. Страна потеряла треть своих электростанций во время войны, и их восстановление было жизненно важной проблемой — в списке приоритетных задач нужды промышленности (больше электроэнергии) оказались важнее, чем потребности людей (больше жилья) [Häggman, 1997].

Иначе говоря, НПФ заложили важную основу создания базовой инфраструктуры, что впоследствии способствовало быстрой индустриализации страны. Роль НПФ состояла в обеспечении общего блага — инфраструктуры — в интересах всей нации, включая и экономику частного сектора. Однако частный сектор не мог и не хотел выполнить задачу, которую взял на себя и успешно выполнил НПИ, еще раз продемонстрировав наличие в Финляндии государства развития.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПЕНСИОННАЯ РЕФОРМА 1957 г.: ВСЕОБЩНОСТЬ ЗА СЧЕТ ПЕНСИОННЫХ НАКОПЛЕНИЙ

Вскоре стало очевидно, что при системе, базирующейся только на страховых отчислениях, возникает много проблем. Основных недостатков было три. Во-первых, несмотря на то что система в принципе предполагала всеобщий охват населения, из-за долгого периода формирования пенсионных накоплений (40 лет) большинство пожилых граждан оказались исключенными из нее и не получали пенсий. К началу 1950-х гг. только пятая часть пожилых граждан старше пенсионного возраста (в 65 лет) имела право на получение национальной пенсии [Kangas, Palme, 1992]. Поначалу охват населения был далеко не универсальным. Реформирование системы было необходимо для обеспечения социальной справедливости и гарантирования пенсий всем гражданам. Вторая проблема — низкий размер пенсий. Со всеми доплатами полная государственная пенсия составляла не более 15% от средней заработной платы в промышленности, что было самой низкой ставкой замещения в западном полушарии [Kangas, Palme, 1992]. Поэтому реформа должна была увеличить размер пенсий. Третья проблема была связана с самими накоплениями. После Второй мировой войны стоимость фондов быстро обесценивалась в результате послевоенной инфляции,

что грозило потерей пенсий для пожилых людей. Система персональных накопительных пенсий нуждалась в стабильных экономических условиях, а поскольку это требование не соблюдалось, система рухнула, и государству пришлось взять дело в свои руки.

Парадигма государственного пенсионного обеспечения была полностью изменена в 1957 г. Представители СДП и аграрии, входящие в коалиционное правительство, договорились о введении системы, при которой к универсальной базовой пенсии наемных работников добавлялись пенсии, зависящие от доходов. Однако при окончательном голосовании аграрии решили отказаться от той части пенсии, которая была увязана с доходом. Прежние пенсионные накопления, сформированные в основном за счет взносов работодателей и наемных работников, распределялись поровну между всеми гражданами, достигшими 65 лет. Поскольку одновременно с обсуждением законопроекта парламента в стране проходила всеобщая забастовка, СДП и профсоюзы принимали активное участие в забастовке, а не в принятии пенсионного законопроекта [Niemela, 1994], закон был принят в таком виде, который больше устраивал аграриев. Позже организации работников критиковали закон 1957 г.⁹ за конфискацию пенсионных фондов, собранных в соответствии с законом 1937 г., и их перераспределение в пользу пожилых жителей села. Такая неудовлетворенность политикой аграриев и недоверие к ним значительно повлияли на стратегии социал-демократов и профсоюзов, когда несколько лет спустя на повестку дня был поставлен вопрос о трудовых пенсиях.

Новый закон о государственных пенсиях 1956 г. установил принцип всеобщности, в результате каждому гражданину старше 65 лет де-факто автоматически предоставлялось право на получение национальной пенсии. Пенсия была разделена на две части: 1) универсальная базовая пенсия, выплачиваемая всем без исключения гражданам старше 65 лет, проживавшим в стране в течение 5 лет, предшествующих выходу на пенсию и 2) надбавка на основе оценки дохода, сумма которой была тем больше, чем меньше был доход ее получателя.

Система 1956 г. изменяла принцип финансирования пенсий, вводя вместо индивидуальных накоплений и установленных взносов распределительную модель пенсионного обеспечения на основе установленного размера пенсий. Пенсионные отчисления должны были производиться как работодателем (1% от фонда заработной платы), так и работником (1% налогооблагаемого дохода). К 2005 г. ставки взносов, включая взносы на страхование сотрудника на случай болезни, составляли от 3 до 6% в зависимости от размера фонда заработной платы и 2,5% с работодателя и работника соответственно.

⁹ Здесь и далее автор имеет в виду закон 1956 г. — *Прим. ред.*

С одной стороны, закон 1957 г. обеспечил всеобщность и равенство граждан, одновременно упростив пенсионную систему и управление ею. С другой стороны, реформа аннулировала пенсионные накопления, и НПИ быстро потерял свое значение как учреждения, привлекающего средства для достижения общих целей, таких, например, как проекты, относящиеся к экономике Финляндии.

Трудовые пенсии в 1960-х гг.: взаимодействие социальных партнеров

Отдельные работодатели платили нечто вроде пенсии своим состарившимся работникам в виде благодарности за долгую и верную службу. Несмотря на быстрый рост профессиональных пенсионных программ к концу 1950-х гг., фактический охват ими был ограничен: в них участвовало около 20% работников частного сектора — в основном служащие больших компаний. К тому же в большинстве случаев они были привязаны к конкретному работодателю. Если человек менял работу, он терял право на пенсию. Многие американские предприятия, предлагающие медицинскую страховку от компании, сталкиваются с той же ситуацией. Излишне говорить о том, что это не способствует трудовой мобильности.

Для того чтобы гарантировать сохранение пенсионных прав при переходе с работы на работу и включить в эти программы всех рабочих, профсоюзы при поддержке СДП настаивали на введении установленной законом обязательной системы. Сначала работодатели отвергали идею законодательно регулируемых [профессиональных. — *Ред.*] пенсий как таковую, но со временем их отношение изменилось, так как они поняли, что реформа неизбежна. Большое влияние на изменение отношения к этой схеме оказали консультации финских и шведских организаций-работодателей. Шведские работодатели потерпели поражение в борьбе за пенсии несколько лет назад. Финские работодатели пришли к выводу, что лучше руководить [процессом реформирования. — *Ред.*], чем подчиняться. Федерация работодателей предложила ввести установленную законом, но децентрализованную схему, в которой страхование будет осуществляться частными страховыми компаниями. В законе о трудовых пенсиях для работников частного сектора (TEL), принятом в 1961 г., предусматривались значительные уступки работодателям, поскольку они полностью оплачивали страховые взносы, в начале 1960-х гг. составлявшие 5% [Salminen, 2003, 1987].

Для работников самым важным вопросом был достаточный уровень пенсионного обеспечения, в то время как организация пенсионной программы имела второстепенное значение. Более того, профсоюзы и СДП скептически относились к государственной системе или схеме, опирающейся

на НПИ: они боялись, что аграрии вновь смогут «конфисковать» пенсионные накопления работников, если схема останется в сфере ведения государства и будет зависеть от политических решений [Ahtokari, 1988].

Система трудовых [зависящих от заработка. — *Ред.*] пенсий для работников частного сектора полностью регулировалась законодательством и была обязательной, но осуществляли ее частные страховые компании. Для координации деятельности этих компаний была создана специальная двусторонняя организация. Работники и работодатели централизованно участвовали в осуществлении программы. Двусторонняя система давала возможность участникам рынка труда институционально противостоять действиям парламента в том случае, если он попытается радикально изменить [пенсионную. — *Ред.*] схему. В определенном смысле рынок использовался против политики, в то время как в других Скандинавских странах политика применялась против рынка [Esping-Andersen, 1985]. Поэтому представители профсоюзов в конечном счете смогли принять договор, предложенный федерацией работодателей — Центральной организацией финских работодателей. Первые получили государственные пенсии, полностью финансируемые за счет отчислений работодателей, а последние — децентрализованную систему, организованную главным образом при помощи участия частных компаний пенсионного страхования. В парламенте социал-демократы и консерваторы выступали за принятие этих предложений, а аграрии и коммунисты — против. Инициатива социал-демократов была окончательно принята в 1961 г., в результате чего для работников частного сектора устанавливалась [пенсионная] схема TEL. Отдельная пенсионная программа была введена для работников частного сектора, работавших по краткосрочным трудовым контрактам. В 1974 г. фермеры и другие представители самозанятого населения получили свою собственную программу. Таким образом, корпоратизм определенно повлиял на систему пенсионного обеспечения Финляндии, при которой охват населения осуществляется по отраслевому и профессиональному признакам. Главной целью было обеспечить пенсию в 60% от уровня последней заработной платы при условии трудового стажа в 40 лет.

Работники государственного сектора Финляндии на общегосударственном и муниципальном уровнях на протяжении столетия участвовали в собственной пенсионной системе, которая не была связана со схемой TEL ни финансово, ни административно. Пенсии государственных служащих до некоторой степени были кодифицированными и однородными, но поскольку местная администрация была относительно независимой, существовал целый ряд муниципальных особенностей. Введение схемы TEL выявило необходимость в кодификации и унификации схем, существующих в государственном секторе. В свое время центральная организация про-

фсоюзов и СДП боялись оставить трудовые пенсии в ведении государственного органа, теперь представители муниципалитетов отвергли предложение присоединиться к схеме TEL. Аграрные муниципалитеты опасались, что социал-демократы получают преимущества, так как они доминировали на государственном уровне, в то время как в большинстве муниципалитетов очень важную роль играла аграрная/центристская партия. Поэтому аграрии хотели создать отдельную программу, управляемую представителями местных властей. В 1964 г. был принят закон о пенсиях муниципальных работников (KVTEL), ответственность за выполнение которого легла на Институт муниципальных пенсий. Спустя два года появилась отдельная схема для госслужащих (VEL). Можно сказать, что финская пенсионная система имела много центрально-европейских, или корпоративистских, черт [Blomster, 2004].

Выплаты в государственном секторе традиционно были более щедрыми, чем в частном. Схемы KVTEL и VEL предложили пенсию в размере 66% от последней зарплаты после 30 лет трудового стажа. Таким образом, профессиональная «премия», встроенная в законодательные схемы для работников государственного сектора, и отдельные профессиональные схемы, принятые во многих странах, развития не получили. Основная функция пенсионной системы для работников государственного сектора Финляндии — назначение пенсий на основе дохода, как это делается в схеме TEL [Kangas, Palme, 1992, 1996]. Эта функция стала еще более очевидной в 1993 г., когда системы государственного сектора были приведены в соответствие с пенсиями TEL и государственные служащие лишились своих привилегий — всем работникам гарантировали одинаково рассчитываемые пенсии независимо от места их работы.

Социальные обязательства или связи, созданные в Финляндии схемами трудовых пенсий, отличались от сложившихся в системе национальных пенсий. Схема TEL, созданная совместно организациями работодателей и работников, способствовала созданию так называемого социального корпоратизма. Объединив свои интересы в вопросах социальной политики, социальные партнеры основали традицию совместных переговоров, которая просуществовала до сегодняшнего дня.

Своеобразная политическая предыстория создания схемы TEL в Финляндии имела огромное значение для последующего развития пенсионных программ. Система, основанная на принципах рынка труда, предоставила социальным партнерам широкие институциональные возможности противостоять политическим решениям (право вето). Только получив согласие партнеров по рынку труда, политики могли внести поправки в существующее законодательство, но только по тем направлениям, которые были согласованы с социальными партнерами. Наиболее явно это проявилось при рассмотрении изменений в пенсионных программах,

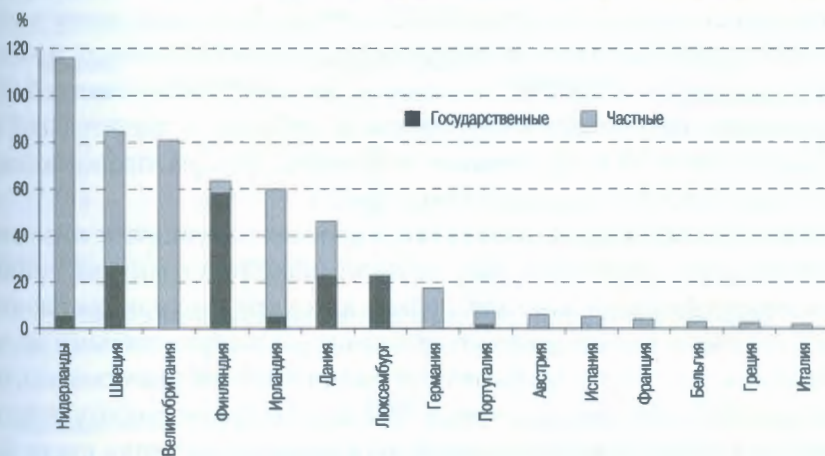
внесенных в 1990-х — начале 2000-х гг. [Kangas, Palme 2005]. В действительности, реформирование пенсионной системы Финляндии имеет больше общего с корпоративистскими схемами стран Центральной Европы, чем с пенсионными системами других Скандинавских стран [Schludi, 2001; Lundberg, 2003]. Например, в Швеции в 1959 г. система трудовых пенсий была организована при помощи государственных страховщиков и, соответственно, пенсионная реформа 1990-х гг. была скорее политическим процессом, где социальные партнеры играли незначительную роль. В Финляндии же, как и в странах Центральной Европы, пенсионная система была организована при помощи рынка труда, поэтому правительству приходилось договариваться с социальными партнерами. Иногда политики выражали свое недовольство тем, что их мнение лишь формально учитывалось при принятии законов, содержание которых определялось акторами рынка труда. В целом, сама структура социальных программ способствовала созданию сильных социальных связей и образованию своего рода социального капитала, определявшего весь процесс разработки политики в Финляндии. Это убедительно доказывает, что пенсионные программы существуют не только для обеспечения достойного уровня жизни пожилым людям.

Фонды: от национальных проектов к получению прибыли за рубежом

Финансирование различных пенсионных схем организовано по-разному. Программы для самозанятого населения являются распределительными, и доходы складываются в результате пенсионных отчислений застрахованных лиц и доходов государства. Схема TEL является частично накопительной, а частично распределительной. Накопительная часть предназначена смягчить нежелательное влияние, вызванное изменениями в величине последующих возрастных когорт. По мере развития системы фонды TEL быстро вытеснили сокращающиеся НПФ на кредитном и инвестиционном рынках Финляндии. Обе программы государственного сектора первоначально финансировались на основе распределительного принципа, но для решения проблем, связанных с возможными демографическими изменениями, значительная часть накопительного финансирования была введена в муниципальной схеме KVTEL в 1988 г., а в государственной пенсионной схеме VEL в 1990 г. В настоящее время все пенсионные накопления — государственные и частные — составляют 70% ВВП, что является одним из самых высоких показателей в Европейском союзе (рис. 1).

В Финляндии накопления — часть системы государственного пенсионного страхования. В этом ее отличие от трех стран с наиболее значи-

Рисунок 1. Доля активов пенсионных фондов в % от ВВП в Европейском союзе, 2002 г.



Источник: www.tela.fi, по данным на июнь 2005 г.

тельным объемом средств — Нидерландов, Швеции и, особенно, Великобритании, где главным источником пенсионных накоплений являются профессиональные пенсии. То же относится к Ирландии и в какой-то степени к Дании. По международным стандартам средства, накопленные в государственной пенсионной системе, очень значительны и, естественно, являются важным фактором развития финской экономики. Поэтому инвестиционная политика имеет большое значение не только для обеспечения выплаты пенсий в будущем, но и для стабильного функционирования экономики страны.

В первом пункте закона, регулирующего инвестиции компаний пенсионного страхования, говорится, что «средства должны вкладываться выгодно и надежно». Вначале законодательство предписывало, чтобы приоритет при инвестировании отдавался национальным проектам. В основном инвестиции шли по двум направлениям: во-первых, согласно правилам TEL, компании могли размещать часть пенсионных отчислений в долговые бумаги, что чаще всего и происходило; во-вторых, компании пенсионного страхования могли осуществлять инвестиции. В 1970-х и 1980-х гг. около трети всех инвестиций направлялись в промышленность. Помимо промышленности средства вкладывались в строительство (около 20%) и недвижимость (около 15%). Строительный сектор также являлся важным объектом инвестирования государственных пенсионных накоплений. Это, в свою очередь, помогало обеспечивать жильем тех, кому приходилось переезжать из сельской местности в города. В соответствии с муниципальной схемой, так же как и по схеме TEL, муниципалитеты на разумных условиях могли занимать деньги, которыми располагали их централизованные пенсионные институты.

Резюмируя, можно сказать, что профессиональные пенсионные фонды, как государственного, так и частного сектора, более или менее целенаправленно использовались в национальных инвестиционных проектах для достижения всеобщего национального благосостояния. Быстрой индустриализации, начавшейся в Финляндии в 1960-х гг., в значительной степени способствовало использование пенсионных фондов, предоставивших капитал для быстрого промышленного роста.

Однако глобализация экономики изменила ситуацию и отношение к национальным проектам. К тому же инвестиционная политика, принятая пенсионными фондами, все чаще подвергалась критике, так как вложения приносили очень низкий доход по сравнению с альтернативными возможностями. К концу 1980-х гг. кредитные рынки были либерализованы, и система пенсионного страхования получила значительную свободу действий. К тому же в надежде на более высокую прибыль инвестиции стали более рискованными. Как считалось тогда — и это мнение сохранилось и сегодня — иностранные инвестиции обещают более высокую прибыль и более выгодные перспективы. Вследствие этого доля национальных инвестиций значительно снизилась. Если в 2000 г. почти 60% вложений все еще осуществлялось в Финляндии, то уже к 2004 г. эта доля снизилась до 34%, в то время как 40% инвестиций осуществлялось в Евроне, а остальные — за пределами Европы¹⁰.

Что касается новых направлений инвестирования, то к 2004 г. почти половина вложений направлялась в долговые инструменты (табл. 2). Основными дебиторами являются правительства Финляндии, Франции и Германии, на долю которых приходится около 90% всех вложений в облигации. Более рискованная часть представлена акциями, составляющими немногим более 30% инвестиционного портфеля. В основном это акции иностранных компаний, и лишь 30% из них приходится на акции финских компаний (табл. 3). Оставшаяся часть инвестиций распределяется между вложениями в недвижимость и ссудами под инвестиции (примерно по 10%).

Принятию решения о возможности осуществлять иностранные инвестиции предшествовало активное обсуждение того, правильно ли будет вкладывать финские пенсионные средства за пределы страны. В результате пришли к выводу, что поскольку основной задачей пенсионной схемы является защита будущих пенсионных выплат, а иностранные инвестиции приносят больший доход, они могут считаться более безопасным вложением. Помимо этого выдвигались аргументы о необходимости диверсификации активов в зависимости от рисков: прибыль в одной категории может компенсировать убытки в другой. Поскольку финские

¹⁰ www.tela.fi, по данным на июнь 2005 г.

Таблица 2. Инвестиционный портфель финских пенсионных фондов, 1997–2004 гг., в %

Год	Денежный рынок	Облигации	Акции и конвертируемые ценные бумаги	Недвижимость	Ссуды компаниям	Всего
1997	11	42	13	8	26	100
2000	3	47	28	9	13	100
2004	4	48	32	9	7	100

Источник: www.tela.fi, по данным на июнь 2005 г.

Таблица 3. Инвестиционные портфели по категориям инвестиций в Финляндии и за рубежом, 2000–2004 гг., в млрд долл.

Характеристики	2000			2004		
	Финляндия	За рубежом	Всего	Финляндия	За рубежом	Всего
Денежный рынок	2,0	0	2,0	3,6	1,6	5,2
Облигации	15,5	22,1	37,6	6,6	46,4	53,0
Акции и конвертируемые ценные бумаги	11,5	10,5	22,1	9,7	23,6	33,3
Недвижимость	7,3	0	7,3	9,4	0,2	9,6
Ссуды	10,2	0	10,2	6,7	0	6,7
Всего	46,5	32,6	79,2	36,0	71,8	107,8

Источник: www.tela.fi/tela/telabri.nsf/alkusivu7Open, по данным на июнь 2005 г.

инвесторы внимательно следят за мировыми инвестиционными индексами, а относительный вес финских проектов в этих инвестициях крайне мал, все больше и больше финских инвестиций отправляется за рубеж (см. табл. 3).

В настоящее время звучат призывы вернуться, хотя бы отчасти, к первоначальному замыслу инвестиционной политики. Пенсионные отчисления собираются с фонда заработной платы финских работников, а вкладываются все чаще за рубежом. Нынешняя ситуация, когда инвестиции больше не идут на укрепление национальной инфраструктуры и создание рабочих мест, в долгосрочной перспективе приведет к сокращению занятости на внутреннем рынке, что, в свою очередь, сократит базу для пенсионных отчислений и осложнит финансирование будущих пенсий. Высказываются требования инвестировать более значительную часть пенсионных накоплений в национальные научно-исследовательские и опытно-конструкторские разработки, а также в новую инфраструктуру, необходимую для создания общества высоких технологий.

ОБСУЖДЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ: СОЦИАЛЬНЫЙ И ДЕНЕЖНЫЙ КАПИТАЛ В НОВОЙ СИТУАЦИИ

Исходным постулатом данной работы выступает представление о том, что социальная политика занимается не только распределением средств, но может использоваться для создания социального и физического капитала. Этот тезис доказывался на примере истории пенсионного страхования Финляндии. В терминах институциональной теории, программы социальной политики объединяют и разделяют людей и социальные группы. Согласно Путнаму (2000), который придерживается важного разграничения, составляющего суть основной идеи данной работы, существует два параметра социального капитала: объединяющий (bridging)¹¹, или инклюзивный, и связующий (bonding)¹², или эксклюзивный, социальный капитал (см. также ссылку Грановеттера (1973) на «слабые» и «сильные» связи; [Olson, 1982, 1965]).

Объединяющая форма социального капитала формирует более широкие идентичности и соединяет большие слои общества при помощи слабых связей, в то время как связующий социальный капитал имеет отношение к специфической, групповой, солидарности. Связующая форма социального капитала создает сильные связи, но из-за внутригрупповой солидарности может способствовать возникновению сильного антагонизма по отношению к членам других групп, поэтому существует опасность, что эксклюзивность социального капитала окажется антисоциальной и вредной для общества в целом. На протяжении всего своего существования социальная политика выполняла как объединяющие, так и связующие функции. В некоторых странах, например, в Финляндии, акцент был сделан на объединяющей роли: основным принципом социальной политики был универсализм, основанный на страховании *всего населения*. Например, когда в Финляндии были введены национальные пенсии, все граждане оказались как бы под одним зонтом.

В других странах, особенно в государствах центральной Европы, Азии и Африки, системы были основаны на принадлежности к конкретной профессиональной группе или категории населения. Такие схемы полагались на связующий социальный капитал, следовательно, сформировали сильные внутригрупповые интересы. Это очевидно, если вспомнить развитие трудовых пенсий в Финляндии в начале 1960-х гг. Объединив социальных партнеров для управления пенсионной системой и пенсионными фондами, схемы предоставили партнерам институциональные властные ресурсы,

¹¹ В российской социологической литературе иногда переводится как «соединяющий» социальный капитал.

¹² Еще один перевод — «охватывающий» социальный капитал.

чтобы они могли в какой-то степени противостоять или, лучше сказать, создавать противовес политической машине.

Здесь мы сталкиваемся с дилеммой. Как найти эффективное равновесие между объединяющим и связующим социальным капиталом? Как можно уравновесить подчинение государству — или обществу, общине, или в наиболее общем смысле «единству» — и верность своей группе? Как можно сохранить достаточный уровень группового социального капитала, необходимый для обеспечения демократии и других ценностей общества, не жертвуя более общими, общественными целями? Как убедить небольшие группы со своими интересами и сильными социальными связями пойти на компромисс, в результате которого выплаты (например, пенсии или пособия по болезни) данной группе будут урезаны, но который необходим для достижения главных коллективных целей (например, сбалансированность национальной экономики)? В случае Финляндии равновесие достиглось исключительно за счет масштаба существующих схем. Профсоюзы и работодатели знали, что они являются важными действующими лицами и их решения неизбежно повлияют на состояние экономики страны, поэтому они были готовы действовать разумно и помнить о «единстве», когда на повестку дня была поставлена «их» пенсионная политика. С точки зрения социального капитала финской пенсионной системе на этапе своего развития удалось совместить объединяющую и связующую формы социального капитала, избежав проблемы особых интересов, присущей менее цельным схемам, которую безуспешно решают другие страны на этапе развития. Это, пожалуй, первый из пяти уроков, которые можно извлечь из истории развития пенсионной системы в Финляндии.

Второй урок касается истории первой национальной пенсионной схемы 1937 г., основой которой были индивидуальные накопительные счета. Сама идея, возможно, была блестящей: сформировать инвестиционный капитал в стране, настолько бедной, что весь доход шел на потребление. Пенсионная система представляла собой нечто вроде обязательных сбережений или сокращения потребления с целью инвестиций. В какой-то степени эта схема работала: НПФ помогли преодолеть разруху после Второй мировой войны и восстановить страну. Фонды последовательно использовались для создания базовой инфраструктуры Финляндии. В этом смысле, основанная на сбережениях, полностью накопительная система достигла поставленных целей.

Однако в отношении другой задачи пенсионной системы: обеспечения достойного уровня жизни пожилых людей, — схема оказалась не столь удачной. Существовал ряд серьезных проблем, и на первом этапе ведение учета взносов граждан в стране, где часть населения по-прежнему жила в условиях натурального хозяйства, оказалось такой сложной задачей, что поначалу дела шли из рук вон плохо. Подобные административные

проблемы вызвали недоверие населения к схеме. Однако после того как налоговая система была изменена и сбор взносов объединили с налогообложением, эти проблемы были решены и законность пенсионной системы больше не вызывала вопросов. В странах, находящихся на этапе развития, системы, подобные финской модели 1937 г., трудно поддаются управлению, так как здесь вступает в действие принцип «чем проще, тем лучше». Это третий урок, который мы извлекли, и это именно то, что произошло с национальной пенсионной системой в 1957 г.: процесс сбора взносов и расчета выплат был упрощен. Плохой новостью, однако, стало то, что пенсионные накопления были потеряны, и возможности использовать их в национальных проектах исчезли.

В связи с длительным периодом формирования накоплений по схеме 1937 г. возникло много проблем, связанных с равенством или социальной справедливостью, что подрывало легитимность схемы. Большинство пожилых людей были лишены пенсий. К тому же, поскольку пенсия зависела от индивидуальных накоплений, никто точно не знал размер собственной пенсии. Проблема предсказуемости осложнилась послевоенной инфляцией, угрожавшей уничтожить весь капитал, накопленный на персональных счетах граждан. Это четвертый урок: полностью накопительные схемы могут эффективно функционировать лишь в условиях стабильной экономики. В отсутствие таковой мы всегда должны полагаться на государство как на последнего гаранта. Распределительная система всегда скрывается за любой, даже самой внешне благополучной, страховой системой.

Как уже говорилось выше, переход к более простой пенсионной системе уничтожил пенсионные фонды. Проблема в какой-то степени решалась при помощи схемы трудовых пенсий, основанной на частичном накоплении. Фонды, которые теперь являются одними из наиболее крупных в Европейском союзе, предназначались для ускорения индустриализации страны, поэтому значительная часть средств использовалась для кредитования финской промышленности или инвестиций в промышленные предприятия. Таким образом, в то время как НПФ сыграли важную роль в электрификации страны, профессиональные пенсионные фонды помогли создать индустриальное общество. Поэтому пятым уроком стало то, что на практике можно объединить социальную политику и экономическое развитие таким образом, чтобы одновременно построить более или менее стабильное общество, обеспечить достойную социальную защиту и добиться высокого экономического роста. Эти аспекты ни в коей мере нельзя считать взаимоисключающими. Разработчики социальной политики конца 1950-х — начала 1960-х гг. активно поддерживали эту идею. «В современном обществе демократия, социальное равенство и экономический рост очень удачно взаимосвязаны», — заявлял в 1961 г. один из главных идеологов финского государства всеобщего благосостояния [Kettunen, 2001].

Однако, как показывает современная ситуация в Финляндии, появляются новые проблемы. Мы избежали встречи с крокодилом, но столкнулись со львом. Главная проблема — классическая проблема коллективного действия. Компании пенсионного страхования — коммерческие организации, которые стремятся к максимальной прибыльности своих инвестиций. В настоящее время самые большую отдачу приносят инвестиции не в Финляндии, а за ее пределами. Вот только несколько примеров: почасовая оплата труда в промышленном производстве составляет примерно 31 доллар в Германии, 24 в Дании, Финляндии и Норвегии, 32 в Швеции, 17 в Соединенных Штатах и 14 в Великобритании. В Республике Корея ставка составляет около 8 долларов США, в то время как в Китае и Индии — менее 30 центов [Collier, Dollar, 2001]. В эпоху глобализации производства такая ситуация оказывает сильное влияние не только на Финляндию, но и на другие страны с высокой почасовой заработной платой, поскольку существует тенденция размещения или переноса промышленного производства в страны с более низкими производственными расходами. Получается, что инвестирование за пределами Финляндии гораздо выгоднее. И именно здесь мы сталкиваемся с проблемой коллективных действий. С точки зрения общественного блага — экономики страны или будущих пенсий — необходимо, чтобы средства, собираемые с финских работников, способствовали созданию новых рабочих мест и, соответственно, обеспечивали основы для стабильного пенсионного финансирования. Однако капитал, в том числе и пенсионный, всегда стремится к получению высокой прибыли в короткие сроки. В долгосрочной перспективе такая стратегия может повредить устойчивости национальной системы, которая сама создала все необходимые для этого предпосылки. Конечно, если бурное развитие глобальных инвестиций приведет к ускорению процессов развития в менее развитых странах, это создаст более устойчивое равновесие между бедными и богатыми странами, что, с точки зрения мировой экономики, является очень благоприятным процессом. Здесь принцип Робин Гуда (взять у того, кто имеет, и отдать тому, у кого нет) более оправдан, чем более древний принцип Матфея (взять у того, кто имеет, и отдать тому, у кого есть)¹³.

СМ. ТАКЖЕ

www.demos.co.uk/media/creativeeurope_page373.aspx, accessed in June 2005.

www.imd.ch/wcy/ranking/index_cfm, accessed in June 2005.

www.pisa.oecd.org, accessed in June 2005.

Evans et al. (1985); Immergut (1992); Orloff, Skocpol (1984); Skocpol (1992).

¹³ Имеется в виду цитата из Евангелия от Матфея: «...ибо кто имеет, тому дано будет и приумножится, а кто не имеет, у того отнимется и то, что имеет» (Евангелие от Матфея, 13:12).

For more in-depth discussion on the developmental state, см. *Woo-Cummings* (1999) и *Wong* (2004a, 2004b).

Fukuyama (1995); *Putnam* (1993); *Rothstein* (1998, 2003).

www.globalcorruptionreport.org и www.transparency.org/pressreleases_archive/2004/2004.10.20.cpi.en.html, both accessed in June 2005; www.tela.fi, accessed in June 2005.

ЛИТЕРАТУРА

Ahtokari R. Tuntematon vaikuttaja (The Unknown Factor). — Porvoo: WSOY, 1988.

Alapuro R. State and Revolution in Finland. — Berkeley: University of California Press, 1988.

Alestalo M. Structural Change, Classes and the State: Finland in a Historical Perspective // Research Group for Comparative Sociology, Research Reports 33. — Helsinki: University of Helsinki, 1986.

Baldwin P. The Politics of Social Solidarity: Class Bases of the European Welfare State 1975–1975. — Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

Blomster P. Kunnallisen eläkejärjestelmän historia (The History of the Municipal Pension Scheme). — Helsinki: KEVA, 2004.

Collier P., Dollar D. Globalization, Growth, and Poverty: Building an Inclusive World Economy. — Oxford: World Bank and Oxford University Press, 2001.

Does the most brilliant future of the 'Nordic Model' have to be in the past? // Social Policy and Economic Development in the Nordic Countries / O. Kangas, J. Palme (Eds.). — Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005.

Esping-Andersen G. Politics Against Markets. — Princeton: Princeton University Press, 1985.

Evans P. Dietrich Rueschmeyer and Theda Skocpol // Bringing the State Back In. — Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

Florida R., Tinagli I. Europe in the Creative Age. — London: Carnegie Mellon and Demos, 2004.

From learning to creating: Biotechnology and the postindustrial developmental state in Korea // Journal of East Asian Studies. 2004b. Vol. 4. № 3. P. 491–517.

Fukuyama F. Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity. — London: Penguin Books, 1995.

Granovetter M. The strength of weak ties // American Journal of Sociology. 1973. Vol. 78. P. 1360–1380.

Häggman K. Suurten muutosten Suomessa. Kansaneläkelaitos 1937–1997 (Change in Finland — The Big Transformation: National Pension Institution 1937–1997). — Helsinki: KELA, 1997.

Heclo H. Modern Social Politics in Britain and Sweden. — New Haven, CT: Yale University Press, 1974.

Human Development Report 2002 // United Nations Development Programme (UNPD). — NY: Oxford University Press, 2002.

Immergut E. The Political Construction of Interests: National Health Insurance Politics in Switzerland, France, and Sweden, 1930–1970. — NY: Cambridge University Press, 1992.

- Jussila O., Hentila S., Nevakivi J.* From Grand Duchy to a Modern State: A Political History of Finland Since 1809. — London: Hurst and Company, 1999.
- Just Institutions Matter: The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State. — Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- Kettunen P.* The Nordic welfare state in Finland // *Scandinavian Journal of History*. 2001. Vol. 26. № 3. P. 225–247.
- Kosonen P.* Hyvinvointivaltion haasteet ja pohjoismaiset mallit (Challenges for the Welfare State and the Nordic Models). — Tampere: Vastapaino, 1987.
- Lundberg U.* Juvelen ikronan. Sodaldemokraterna och den allmänna pensionen (Jewels in the Crown: Social Democrats and the General Pension). — Stockholm: Hjalmarson & Högberg, 2003.
- Mackie G.* Patterns of social trust in Western Europe and their genesis // *Trust in Society* / K. S. Cook (Ed.). — NY: Russell Sage Foundation, 2001.
- Maddison A.* Phases of Capitalist Development. — Cambridge: Cambridge University Press, 1982.
- Making Democracy Work. — Princeton: Princeton University Press, 1993.
- Mannio N.* Sosiaalipoliittikon kokemuksia 50 itsenäisyysvuoden ajalta (Experiences of a Social Politician During 50 Years of Independence). — Porvoo: WSOY, 1967.
- Marxism, institutional analysis, and working class power: The Swedish case // *Politics and Society*. 1989. Vol. 18. № 3. P. 317–345.
- Mkandawire Th.* Social Policy in a Development Context // Programme on Social Policy and Development. Paper № 7. — Geneva: UNRISD, 2001.
- Niemelä H.* Suomen kokonaisläkejärjestelmän muotoutuminen ymmärrys (Constructing the Pension System in Finland). — Helsinki: KELA, 1994.
- Olson M.* The Rise and Decline of Nations. — New Haven, CT: Yale University Press, 1982.
- Orloff S. A., Shola A., Skocpol Th.* Why not equal protection? Explaining the politics of public spending in Britain, 1900–1911, and the United States, 1880s — 1920 // *American Sociological Review*. 1984. Vol. 49. № 6. P. 726–750.
- Pesonen P., Riihinen O.* Dynamic Finland: The Political System and the Welfare State. — Helsinki: Finnish Literature Society, 2002.
- Public-private mix in old age pensions // *The Study of Welfare State Regimes* / J.-E. Kolberg (Ed.). — NY: M. E. Sharpe, 1992.
- Putnam R.* Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community. — NY: Simon and Schuster, 2000.
- Rothstein B.* Social capital, economic growth and quality of government // *New Political Economy*. 2003. Vol. 8. № 1. P. 49–71.
- Salminen K.* Pension Schemes in the Making: A Comparative Study of the Scandinavian Countries. — Helsinki: ETK, 2003.
- Schludi M.* The Politics of Pensions in European Social Insurance Countries // Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, MPIfG Discussion Paper 01 / 11. — Cologne, 2001.
- Skocpol Th.* Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States. — Cambridge, MA: Harvard University Press, 1992.
- The development of occupational pensions in Finland and Sweden: Class politics and institutional feedbacks // *The Privatization of Social Policy: Occupational Welfare and the*

Welfare State in America, Scandinavian and Japan / M. Shalev (Ed.). — NY: Macmiilan, 1996.

The Developmental State / M. Woo-Cumings (Ed.). — Ithaca, NY: Cornell University Press, 1999.

The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups. — Cambridge, MA: Harvard University Press, 1965.

Vartiainen J. The state and structural change: What can be learnt from the successful late industrializes? // The Role of the State in Economic Change / H.-J. Chang, R. Rowthorn (Eds.). — Oxford: Clarendon Press, 1995.

Wong J. The adaptive developmental state in East Asia // Journal of East Asian Studies. 2004a. Vol. 4. № 3. P. 345–362.

Yhteiskunnan rakenne, politiikkaja eläketurva (Social Structure, Politics and Pension Security). — Helsinki: ETK, 1987.

РАМА В. БАРУ

КОММЕРЦИАЛИЗАЦИЯ И ГОСУДАРСТВЕННОЕ ЗДРАВООХРАНЕНИЕ В ИНДИИ: СМЕНА ЦЕННОСТЕЙ И ОРИЕНТИРОВ¹

В данной работе рассматриваются последствия коммерциализации медицинских услуг в отношении ценностей и устремлений врачей, работающих в государственных больницах Индии. На основе подробных интервью с вышедшими в отставку врачами государственных медицинских учреждений описывается сложная взаимосвязь между распространением коммерческих медицинских услуг, изменениями в государственном секторе и в экономике и обществе Индии в целом за последние четыре десятилетия. В фокусе внимания взаимозависимость элементов социально-экономического развития и ее воздействие на организационную культуру, а также влияние на ценности, стандарты и устремления врачей. Вначале на основе имеющихся исследований читателю предлагается характеристика структуры и основных черт смешанной экономики в здравоохранении Индии. В этом контексте далее проводится анализ степени и природы перемен в ценностях и устремлениях врачей государственных больниц.

1. СТРУКТУРА И ХАРАКТЕРИСТИКИ ПЛАТНЫХ УСЛУГ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ В ИНДИИ

После приобретения страной независимости руководство Индийского национального движения приступило к строительству государства социального благосостояния с предоставлением услуг здравоохранения всем гражданам вне зависимости от их платежеспособности. Доклад комитета Бхора, который положил начало развитию системы здравоохранения в Индии, предусматривал полные и универсальные медицинские услуги, финансируемые в основном государством. В частном секторе преобладали

¹ Bara Rama V. Commercialization and the Public Sector in India: Implications for Values and Aspirations // M. Mackintosh, M. Koivusalo (Eds.). Commercialization of Health Care: Global and Local Dynamics and Policy Responses. — Basingstoke: UNRISD and Palgrave Macmillan, 2005. P. 101–116. Перевод и публикация осуществлены с разрешения United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD). UNRISD не несет ответственности за возможные ошибки, допущенные в переводе. Перевод В.Ф. Танина под науч. ред. С.В. Шишкина. Печатается по: Рама В. Бару. Коммерциализация и государственное здравоохранение в Индии: смена ценностей и ориентиров // SPERO. Социальная политика: экспертиза, рекомендации, обзоры. 2007. № 7. С. 149–162.

частнопрактикующие врачи, составлявшие около 78% от числа врачей, получивших профессиональное медицинское образование. Комитет признавал наличие большого числа частных врачей, а также существование частной практики государственных врачей. Призывая к полному искоренению частной практики в рамках государственной структуры здравоохранения, в отношении частных врачей комитет предлагал более мягкий подход. Таким образом, в период после получения независимости в рамках государственной системы здравоохранения были сохранены и частные медицинские услуги, которые в последующий период стали развиваться неконтролируемым образом. В результате здравоохранение приобрело характеристики смешанной экономики, и вследствие скудости финансовых средств и неразвитости государственного сектора частный сектор в начале 1980-х гг. получил законные права в государственной политике здравоохранения².

В частном секторе здравоохранения Индии на первичном уровне по-прежнему преобладают частные врачи — как прошедшие ординаторскую практику, так и не прошедшие ее. Вторичный и третичный уровни включают в себя дома сестринского ухода и больницы, предоставляющие госпитальное обслуживание с количеством от пяти до тысячи койкомест. В такой обширной и разнообразной стране, как Индия, рост частного сектора на вторичном и третичном уровнях здравоохранения за последние пять десятилетий характеризовался региональными различиями, причем в более процветающих штатах общее количество койкомест в частном секторе было выше, чем в более бедных штатах [Baru, 1996].

В сельских и городских районах частные медицинские услуги на вторичном и третичном уровнях предоставляются в основном единоличными собственниками или товариществами, состоящими из врачей-предпринимателей, в то время как на третичном уровне преобладают крупные бизнес-группы и врачи — нерезиденты Индии, принадлежащие к среднему и высшему среднему классу. В условиях Индии, как и повсюду, рост частного сектора не происходит независимо от государственного сектора, наоборот, он взаимосвязан с ним по ряду направлений. Сюда входят правительственные субсидии в форме государственного страхования, концессий на инфраструктуру и технологии, а также разрешение на «платные» койки в государственных больницах и частную практику государственных врачей, так же как и субсидируемое государством высшее и среднее медицинское образование, поставляющее кадры для частного сектора. Эта довольно сложная система взаимоотношений может быть названа смешанной экономикой в здравоохранении, которая имеет серьезные политические последствия для характера роста, качества и системы отчетности в обоих секторах [Baru, 1998].

² GOI, 1983.

2. КОММЕРЦИАЛИЗАЦИЯ МЕДИЦИНСКИХ УСЛУГ И ЕЕ ПОСЛЕДСТВИЯ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА

Характер и степень взаимозависимости между государственным и частным сектором не были пока исследованы в должной степени. Такая взаимозависимость проявляется в форме частной практики государственных врачей, поставки медицинских препаратов и техники в государственные больницы частными фармацевтическими компаниями и компаниями по производству медтехники, появления частных медицинских высших и средних учебных заведений, финансирования исследований и определения приоритетов под влиянием частных интересов, таких как интересы фармацевтических корпораций, компаний по производству медицинской техники и международных финансовых агентств. Хотя в литературе широко обсуждалась частная практика государственных врачей как форма «стяжательского поведения», снижающего эффективность государственных систем в развивающихся странах, такая практика не исследовалась с позиции степени и природы вовлеченности государственных врачей в частный сектор и, наоборот, интересов государственного сектора в частном.

В некоторых работах говорится о том, как развитие частных интересов девальвирует государственный сектор [Gish, 1975], однако эта тема не была еще в должной степени исследована. В условиях Индии в течение последних трех десятилетий наблюдаются укрепление и рост предложения частных медицинских услуг. Вовлеченность государственных врачей в частный сектор приобрела гораздо более сложный характер и более не ограничивается индивидуальной частной практикой, глубоко проникая в сектор частных услуг на вторичном и третичном уровнях. Государственные врачи выступают в качестве консультантов частных больниц, а иногда даже являются владельцами частных домов сестринского ухода. В Хайдарабаде было проведено два исследования [Devi, 1985; Varu, 1998], рассмотревших произошедшие перемены в частной практике. В 1960–1970-е гг. частная практика больничных врачей в основном ограничивалась консультациями во вне рабочее время в районах их проживания. С развитием домов сестринского ухода и больниц возникли взаимонаправленные отношения. Государственные врачи стали поощрять пациентов обращаться за лечением в частные больницы, в которых они работали консультантами, в то время как частные клиники становились зависимыми от притока пациентов, направляемых государственными врачами.

Анализ включенности частных интересов в государственный сектор важен для понимания воздействия такого процесса на эффективность и качество государственных услуг. Работающие в государственном секторе врачи признают, что частная практика влияет на качество медицинской помощи пациентам, уровень образования и исследований. Такие врачи единодушно

считают, что частная практика должна разрешаться в виде консультаций во внерабочие часы, в то же время они считают нежелательным, чтобы государственные врачи действовали в качестве консультантов в частных больницах, поскольку они не смогут уделять должное время пациентам, преподаванию, проведению исследований, как и тому, чтобы быть в курсе новейших достижений в своей области. Работа государственных врачей в частных домах сестринского ухода способствует направлению пациентов в частные клиники, в результате чего малообеспеченные пациенты вынуждены платить за медицинское обслуживание [Вагу, 1998. Р. 145–146].

В условиях Индии развитие частного сектора проходило в зависимости от государственного сектора. Частный сектор использовал недостатки государственного сектора для дальнейшего укрепления своих позиций в оказании медицинских услуг. Недостатки государственного здравоохранения широко обсуждались, в их числе недофинансирование, нехватка медикаментов, отсутствие персонала, скудное диагностическое оборудование, большое количество больных и черствое поведение врачей и среднего медицинского персонала. С конца 1970-х гг. наблюдалась стагнация расходов на государственное здравоохранение, а в 1980-е гг. в некоторых штатах Индии эти расходы даже были сокращены, в то время как стоимость медицинского обслуживания резко возросла. Недостаточность финансирования отрицательно отразилась на базовых элементах инфраструктуры государственного сектора, необходимых для эффективной работы, таких как здания, обеспеченность лекарствами и оборудованием. Низкое качество инфраструктуры является основной причиной недовольства врачей, работающих в государственном секторе, которые часто вынуждены лечить пациентов без необходимых лекарств, диагностических обследований и других вспомогательных мер. Это вызывает неудовлетворенность пациентов и является одной из главных причин, вынуждающих их выбирать услуги частного сектора.

Большие частные клиники могут платить сотрудникам более высокую зарплату, чем государственные клиники. Это приводит к огромным и постоянно увеличивающимся различиям в уровне доходов в частном и государственном секторах. Более квалифицированный персонал государственного сектора и врачи из более обеспеченных семей легче переходят в частную медицину, таким образом оставляя в государственном секторе лиц, менее успешных по обоим вышеназванным параметрам. Все это вызывает растущее разочарование у врачей, работающих в государственном секторе. Государство также активно способствовало развитию частного сектора, особенно на вторичном и третичном уровнях здравоохранения, предоставляя различные субсидии и концессии в форме земли и сниженных таможенных пошлин на импорт высокотехнологичного оборудования. Большинство исследований государственного и частного секторов фоку-

сировали внимание на структурных вопросах, преимуществах и ограничениях каждого из секторов. Однако должного освещения не получали вопросы о том, как частные интересы, будь то внутри либо вне системы государственного здравоохранения, влияли на ценности и устремления врачей, работающих в государственном секторе. Ценности и устремления формируются не только под воздействием институциональных факторов, но и под влиянием перемен в обществе в целом.

Настоящее исследование было проведено среди врачей, вышедших в отставку и работавших ранее или работающих в настоящее время в учебном и клиникодиагностическом центре — Всеиндийском институте медицинских наук (AIIMS) в Нью-Дели. Мы включили в наше исследование врачей из AIIMS, поскольку этот центр отвечает всем параметрам «идеального государственного госпиталя». Это и щедрое финансирование, и подбор академически компетентного персонала и студентов, запрет на частную практику врачей, а также репутация образцового учреждения для обучения, медицинских исследований и оказания клинической помощи. В определенном смысле институт является символом отлично функционирующего государственного учреждения, которое обладает наилучшим клиническим, педагогическим и исследовательским потенциалом в стране. Он также является символом лучшего государственного учреждения, с точки зрения условий труда персонала и преданности таким ценностям, как высочайшее качество медицинских услуг, этический кодекс и равноправие, которые и поныне рассматриваются как положительные атрибуты государственных систем. Поэтому изучение мнения докторов, связанных в прошлом или настоящем с этим центром, может служить маркером изменения ценностей и осветить причины такой трансформации. Эти данные могут служить критерием для сопоставления с другими государственными клиниками, где финансирование было неадекватным, врачам разрешалась частная практика и наблюдалась коммерциализация медицинских услуг за последние четыре десятилетия.

Были проведены интервью с 15 ведущими врачами, вышедшими в отставку после работы в институте в течение не менее трех десятилетий. Мы просили врачей поделиться воспоминаниями об эволюции института, его рабочей культуре, организационных плюсах и минусах, распространении коммерческих медицинских услуг и переменах в ценностях и устремлениях врачей, имевших место со временем. Эти подробные интервью не были просто воспоминаниями о прошлом, они затрагивали также причины тех перемен, которые произошли в ценностях и устремлениях. Это дало нам возможность определить пути, по которым рост частных интересов (как внутри, так и вне государственных учреждений) сказывался на трансформации ценностей и устремлений предоставляющих медицинские услуги лиц в течение последних четырех десятилетий.

Мы также раздали опросные листы 57 докторам, профессорам и доцентам пяти отделений: онкологии, акушерства и гинекологии, терапии, педиатрии и офтальмологии. Мы выбрали эти пять отделений, поскольку именно на этих специализациях сфокусирован частный сектор. После многочисленных письменных и личных напоминаний мы смогли собрать ответы 37 врачей.

3. ТРАНСФОРМАЦИЯ ЦЕННОСТЕЙ И УСТРЕМЛЕНИЙ: СЛОЖНОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНИЗАЦИОННЫХ И СОЦИАЛЬНЫХ ФАКТОРОВ

Данные интервью и ответов на опросных листах раскрывают сложные взаимовлияния организационных и социальных факторов. Полученная информация характеризует картину исторического развития института и позволяет выявить факторы, способствовавшие переменам в культуре труда и ценностях врачей.

Доктора отмечали особый статус и репутацию, которыми обладал и продолжает обладать институт как в рамках страны, так и на международной арене. Его историю информанты разделили на три фазы: ранний период, примерно с 1950-х до середины 1960-х гг., средний период, до конца 1970-х и поздний период, с 1980-х по настоящее время. Все респонденты подробно рассказывали о переменам в ценностях, нормах и устремлениях врачей и о причинах этих перемен. Пожилой профессор, проработавший около тридцати лет в институте, изложил историю этого центра:

«AIIMS был создан с целью подготовки медицинских врачей самой высокой квалификации. Хотя основное внимание уделялось исследованиям и обучению, осуществлялось и лечение пациентов. Когда я пришел в институт, он был только что создан. Институт постоянно развивался и в раннем периоде, и в среднем периоде, и в начальные годы позднего периода. Однако в последние годы обстановка в AIIMS постепенно стала ухудшаться. Преданность делу, стремление достичь наилучшего результата уходят в прошлое. В итоге размывается ощущение гордости за свой институт... Беззаветно преданными делу остались лишь те, кто пришел в него с самого начала»³.

Ранний период деятельности института врачи описывали с большой гордостью, рассказывая также о культуре работы в нем.

«Институт обладал инфраструктурой, превосходившей все другие учреждения страны того времени. Он предоставлял высокую степень академической свободы, хотя руководство эффективно использовало ад-

³ 30 июля 2003 г.

министративные решения. Кандидатов на аспирантский курс отбирали исключительно на основе способностей. Не практиковалось продвижение в должности по выслуге лет, и кандидаты на более высокие посты всех уровней должны были действительно конкурировать друг с другом. Практика в AIIMS давала возможность приобрести большой опыт и многому научиться. В то время в AIIMS поступали больные из самых разных слоев общества с самыми различными заболеваниями — от самых простых до самых сложных»⁴.

«Когда я пришел в институт, я сразу же получил возможность работать в замечательной группе единомышленников, что было для меня чрезвычайно важно. До того я всегда говорил себе, что когда-нибудь буду работать в институте. Я всегда стремился попасть в этот лучший институт страны. Первое, что поразило меня в нем, было обилие высокообразованных ученых, разделявших общие идеалы и открытых для новых научных исследований. Там было столько маститых коллег, чьи имена были хорошо известны в области медицины. В то время я был молод, и для меня было счастьем иметь возможность общаться и обмениваться идеями с ними. Одно это уже было важным фактором академического и личного роста, и такая возможность в AIIMS была... Уже выйдя на пенсию, я осознал, что еще одним бесценным подарком института своим сотрудникам была возможность быть самим собой... принадлежать себе. Институт предоставлял особую свободу, когда даже самые младшие сотрудники могли обращаться за грантами на исследования»⁵.

Действительным стимулом для многих ведущих врачей была репутация института как образцового центра обучения, исследований и клинической практики. Институт также был известен своей академической и клинической свободой, поэтому деньги не были главным стимулом для сотрудников. Один из старейших врачей вспоминает:

«Деньги не были для меня самым важным. Полагаю, что это можно сказать про большинство врачей моего поколения. Возможно, это было особой чертой личности, характерной для врачей института. Мною двигало стремление приобрести имя и известность. В лучший институт страны поступали самые сложные, самые разнообразные пациенты, мы имели дело со случаями, с которыми никогда бы не встретились в каком-либо ином госпитале. Поэтому у нас была возможность продолжать учиться, расти профессионально, овладевать медициной в ее полном объеме. Это было отличительной чертой AIIMS. Если кто-то мог привлекать исследовательские гранты в пределах Индии или за рубежом, это тоже встречало одобрение. Многое из того, что я достиг в моей профессии, я достиг благодаря тому, что был в институте.

⁴ 19 июля 2003 г.

⁵ 5 ноября 2003 г.

В ранние годы институт привлекал лучшие умы как среди студентов, так и среди преподавателей. Благодаря хорошему финансированию в институте имелось самое современное оборудование и проводились самые современные исследования. По мнению большинства врачей, в средний период начались «трудности и сложности», проистекающие из ряда факторов — организационных и социально-экономических. Среди них были такие факторы, как растущее политическое вмешательство в автономию института, вмешательство в подбор и продвижение персонала, увеличение количества больных и нагрузки на врачей, проникновение частного капитала в здравоохранение, рост потребительских настроений. Все опрошенные врачи уверенно называли в качестве основной причины постепенного упадка института потерю автономии вследствие растущего политического и бюрократического вмешательства.

В первые годы развития института политического вмешательства в дела AIIMS не было вообще. В то время президентом института была министр здравоохранения Раджкумари Амрит Каур (*Rajkumari Amrit Kaur*). Именно она приезжала в институт для встреч с директором, иное не практиковалось. Но постепенно личные интересы ведущих врачей в отношении продвижений по службе и подбора кадров создали ситуацию, когда внешние органы власти стали диктовать свои решения AIIMS⁶.

«Это время было периодом расширения института. Большинство врачей считают, что в ходе этого расширения было утеряно чувство единения, которое существовало в институте в его ранние годы.

В более поздние годы произошло значительное расширение AIIMS, в него пришли новые люди, обучавшиеся в иных институтах с иными ценностями. Именно тогда начались проблемы, поскольку уровень квалификации врачей и вспомогательного персонала постепенно стал падать. При таком расширении «чувство коллектива» и «единения» постепенно стало уходить. Началось медленное размывание ценностей, которыми руководствовались врачи. Причем винить в этом только пришлых врачей не приходится, поскольку данное явление связано и с девальвацией социальных и моральных ценностей общества в целом. Изменились цели, которыми руководствовались врачи, их интересы фокусировались уже не на процветании института в целом, а на собственном благополучии. На раннем этапе «собственные интересы» подчинялись общим. Позднее собственные интересы взяли верх. Врачи хотели получить больше для себя лично — командировки за границу, более высокие доходы и т. д. Все более важными становились политические связи. Стало распространяться нездоровое отношение к делу»⁷.

«Думаю, что по мере неразумного расширения института люди становились все более разобщенными. Каждый был сам за себя. Полагаю,

⁶ 26 июля 2003 г.

⁷ 30 июля 2003 г.

что это отражало процессы, проходившие по всей стране. Данное явление не ограничивалось стенами института, мы видим, как изменился мир — наш мир лишен добра и участия. В нем нет заботы о людях. Мы наблюдаем это вокруг нас постоянно. Люди просто стали другими. Я думаю, что процессы, происходившие в институте, отражали общие социальные перемены»⁸.

«Две важные причины изменений в культуре труда в Институте были связаны с организационными факторами — отсутствием вертикальной мобильности и ростом числа больных на одного врача. Это породило конфликт среди врачей, находившихся на среднем карьерном уровне, и стало значимым источником фрустрации и отсутствия мотивации. Об этих явлениях прямо говорили как ушедшие в отставку, так и работающие в институте в настоящее время врачи.

В конце 1970-х гг. институт достиг точки насыщения. Перспективы продвижения по службе становились туманными, поскольку практически не оставалось вакантных должностей. Каналы карьерного роста сузились. Стало формироваться чувство разочарования. Денег было мало, мало было и возможностей для мобильности. Был разрешен наем со стороны на должности доцентов и профессоров, что усугубило атмосферу фрустрации»⁹.

Работавшие в то время в институте врачи наблюдали постепенный сдвиг в сторону частного сектора. Почти половина респондентов отметили, что за последнее десятилетие около 10–15% врачей переместились в частный сектор. Некоторые отделения, включая кардиологию, онкологию и офтальмологию, потеряли большую часть врачей высшего и среднего уровня. В качестве основных причин перехода в частные больницы назывались более высокая заработная плата, минимальное административное вмешательство, наличие новейшей техники и меньшее количество пациентов на одного врача.

Согласно имеющейся статистике, с течением времени наблюдалось резкое увеличение количества больных на одного врача. Когда AIIMS был впервые создан, он получил статус лечебно-диагностического центра, но с течением времени потребность в услугах врачей общей практики и узких специалистов возросла. По последним данным, AIIMS обслуживал 2 200 000 пациентов в год. Это крайне негативно сказалось на количестве времени и усилий, которые врачи были в состоянии уделять пациентам.

«Число пациентов росло настораживающими темпами. В AIIMS обращается огромное количество пациентов, и, очевидно, многим из них требуется обследование. Наплыв пациентов очень велик, мы вынуждены назначать все более поздние даты визитов, что приводит к формированию неудовлетворенности пациентов»¹⁰.

⁸ 5 ноября 2003 г.

⁹ 26 июля 2003 г.

¹⁰ 13 сентября 2003 г.

«Во время моей работы в AIIMS огромными факторами стресса были отсутствие необходимого оборудования и большая нагрузка по количеству пациентов. Это создавало препятствия в лечении пациентов. Естественно чувствовать себя усталым, приняв 20–25 пациентов в день. Можно ли винить доктора, если он примет ошибочное клиническое решение в таком состоянии?»¹¹

Причиной огромного наплыва пациентов было то, что система лечебно-диагностических центров в Дели и его окрестностях практически развалилась. Это создало огромную дополнительную нагрузку на институт, негативно сказавшись на качестве оказания медицинской помощи населению.

Институт перестал быть диагностическим центром, постепенно превращаясь в обычный госпиталь. Сотрудники института не могли контролировать сложившуюся ситуацию, поскольку не могли отказывать пациентам и не делали этого. Таким образом, ситуация усугублялась, и врачи пытались с ней справиться. Но наступает такой момент, когда вы больше не в силах выдерживать подобную нагрузку. Мы читали в газетах обвинения в адрес врачей, которые грубо обращались с пациентами. Я не говорю, что ситуация оправдывает такое поведение врачей, но когда события развиваются подобным образом, я думаю, они серьезно влияют на положение врачей»¹².

«Качество лечения пациентов, являющееся нашей основной задачей, значительно ухудшилось, и не из-за низкой квалификации персонала (врачей), но, скорее всего, из-за огромного наплыва пациентов. Я считаю, что было бы неправильно полагать, что врачи менее компетентны сейчас, чем это было ранее. Они все еще преданы своему делу, многие из них и сейчас делают все возможное для поддержания репутации института»¹³.

4. РАСПРОСТРАНЕНИЕ КОММЕРЧЕСКОЙ МЕДИЦИНЫ И ЕЕ ВЛИЯНИЕ НА ЦЕННОСТИ И УСТРЕМЛЕНИЯ ВРАЧЕЙ

Рост частного сектора на третичном уровне медицины также поставил под сомнение «гегемонию» института с точки зрения технологической оснащенности и качества лечения пациентов. В 1980–1990-е гг. — период начала быстрого распространения частного медицинского обслуживания на вторичном и третичном уровнях — государство предлагало субсидии частному сектору на технологические и инфраструктурные цели, что вызвало значительное увеличение импорта медицинского оборудования в частные клиники. Все это создало прямую конкуренцию между государственным и частным секторами.

¹¹ 28 августа 2003 г.

¹² 5 ноября 2003 г.

¹³ 1 февраля 2004 г.

«Возьмем, например, ситуацию в Дели, где уровень развития частного сектора в медицине был нулевым в 1974 г. В том же 1974 г. институт имел самое новейшее, сложное и современное оборудование. В частном же секторе оборудование было самое примитивное, позволявшее проводить простейшие обследования. Поэтому врачи стремились работать в институте. Персонал института испытывал глубокое удовлетворение, поскольку это было лучшим местом работы, как с точки зрения оснащенности оборудованием, так и с точки зрения атмосферы и профессиональной удовлетворенности»¹⁴.

«Первоначально частный сектор не был развит и основные исследования и применение достижений науки в медицине проводились в AIIMS. Работать в AIIMS было огромным удовольствием... хотя зарплата составляла всего лишь 30 000 рупий. Гораздо больше значили такие дополнительные факторы, как участие в конференциях, поездки в командировки, общение с другими учеными»¹⁵.

«Ухудшение положения в других государственных клиниках произошло раньше, чем в AIIMS. Еще в начале 1970-х гг. клиники стали испытывать кризис. До этого врачи государственных больниц, где была разрешена частная практика, четко разграничивали во времени и пространстве свою государственную и частную практику так, чтобы не страдала их работа в качестве преподавателей и государственных врачей. Однако с ростом частного сектора в 1970-е гг. все изменилось. Стала процветать коррупция. Но в AIIMS частная практика никогда не разрешалась»¹⁶.

Рост частного сектора на третичном уровне породил огромные различия в условиях труда, количестве обслуживаемых пациентов и заработной плате врачей в государственном и частном секторах. Для части врачей определяющим фактором для перехода в частный сектор были деньги, для других поводом для сомнений и даже недооценки работы в государственном секторе явилось разочарование, вытекающее из отсутствия перспектив продвижения и признания.

«В 1970-х гг. некоторые врачи переехали на Ближний Восток. <...> Эта тенденция началась почти за 20 лет до кризиса. Я знал людей, не получавших продвижения по службе и говоривших, что можно поехать на какое-то время на заработки, пока не подвернется подходящая перспектива. Поэтому я бы не сказал, что для врачей института деньги никогда не были значимым вопросом, это было бы неверно. Однако причины разочарования могли быть различными. Не вся молодежь уезжала, а лишь некоторые врачи, которые явно отличались от остальных. Это было личное решение, связанное с жизненной мотивацией людей, тем, чего они хотели получить от жизни, чего хотели добиться для своих семей, а также с иными

¹⁴ 4 ноября 2003 г.

¹⁵ 18 ноября 2003 г.

¹⁶ 19 июля 2003 г.

обстоятельствами их жизни. Таким образом, на эти решения влияло большое число внешних факторов»¹⁷.

«В начале 1970-х гг. институт посетила группа медиков, которые обсуждали с нами доходы частных врачей в сравнении с доходами государственных врачей. Доходы у частных врачей были в 5–10 раз выше. В 1974 г. я получал 1200–1300 рупий как доцент в AIIMS, позднее эта ставка была пересмотрена. Но даже тогда я был счастливейшим человеком. На мои потребности денег хватало. Жилье мне было предоставлено в институтском кампусе, расходов на транспорт не было. Нас вполне устраивала получаемая сумма. Деньги не были решающим фактором. Мы прекрасно знали, что кто-то за пределами института зарабатывал значительно больше. Частный врач общей практики зарабатывал в десять раз больше меня. Хотя в других государственных больницах перемены произошли гораздо быстрее, в институте они чувствовались гораздо меньше. В других государственных медицинских институтах на уровне штата разрешалась частная практика. Работавшие там врачи зарабатывали достаточно и получали профессиональное удовлетворение от лечения пациентов в таких медицинских учреждениях»¹⁸.

5. ЧАСТНЫЙ РЫНОК, СРЕДНИЕ КЛАССЫ И ПОТРЕБИТЕЛЬСКАЯ КУЛЬТУРА

В 1960–1970-е гг. государственный сектор был основной сферой занятости врачей и среднего медицинского персонала. Частный сектор был в основном ограничен первичным уровнем здравоохранения, существовало всего лишь несколько частных учреждений вторичного уровня. Третичный уровень был полностью в государственном секторе, потому стимулов к переходу в частные клиники не имелось. Однако все это изменилось с ростом частного рынка в здравоохранении на вторичном и третичном уровнях в 1980–1990-е гг.

«Когда я работал в AIIMS, все мы были счастливы, живя в скромных коттеджах на кампусе, получая нашу зарплату, но имея возможность обсуждать между собой наши исследования, нашу работу, публикации. Мы были группой счастливых людей. Причастность к институту была сродни страсти. Мысль о том, что кто-то зарабатывает в другом месте в десять раз больше, не отравляла жизнь нашего поколения. Мы счастливо занимались своей работой и приходили в восторг от приглашения на международные или национальные конференции, от участия в рабочих группах исследова-

¹⁷ 5 ноября 2003 г.

¹⁸ 4 ноября 2003 г.

тельских проектов. Все эти научно-академические возможности мы ценили очень высоко»¹⁹.

Появление современных частных госпиталей предоставило альтернативную возможность молодым людям. Ранее никаких возможностей для них вне стен государственных институтов не было, и им приходилось оставаться работать там вне зависимости от степени удовлетворенности. Но с развитием частного сектора появились очень хорошие клиники, предоставлявшие удобную возможность медицинской практики на основе новейших медицинских достижений. Однако представители старшего поколения уходили из института только в отставку. Очень немногие уходили в досрочную отставку. Врачи говорили, что до пенсии осталось немного лет, они достойно работают, и нет смысла уходить. А в частных клиниках можно работать после ухода на пенсию.

Со временем ценности, ожидания и нормы врачей изменились, но это по большей части произошло в соответствии с изменениями ожиданий и устремлений всего среднего класса.

Приход глобализации и консьюмеризма... Консьюмеризм, растущие желания и доступность благ также способствовали материальным настроениям. Сегодня в нашем обществе все хотят получать гораздо больше, чем раньше. И врачи не являются исключением, а структура их заработной платы не выросла со временем. Другая причина перемен заключается в том, что произошло с медицинским образованием. Сегодня около 30% студентов обучаются в частных медицинских колледжах, где они платят 1 млн, 1,5 млн, 2 млн рупий за человека, а за дальнейшую специализацию — еще 2,5–3 млн рупий. Родители хотели бы вернуть эти затраты, и сам молодой человек также считает, что надо заработать эти деньги. И заработать их быстро. Люди во всех секторах общества хотят зарабатывать быстрые деньги, и врачи, являющиеся частью общества, не исключение. И все же я бы сказал, что из всех профессионалов врачи лучше адвокатов, дипломированных бухгалтеров и пр., с точки зрения коммерциализации их профессии и сострадания пациентам. Большая часть врачей все еще предана своему делу»²⁰.

В ходе интервью были обсуждены перемены в экономике и обществе начиная с конца 1970-х гг., характеризующиеся ростом рынков и консьюмеризма, которые повлияли на изменение представлений о статусе среднего класса.

«Образ жизни людей, занятых в частном секторе, стал явно более привлекательным. Сформировались огромные различия в жизненном уровне. Смена ценностей врачей отражала сдвиги социальных ценностей в обще-

¹⁹ 5 ноября 2003 г.

²⁰ 4 ноября 2003 г.

стве в целом. С развитием рынков и появлением консьюмеризма менялись и устремления, и ожидания людей. Коммерческие интересы стали влиять на человеческие ценности»²¹.

«Мир вокруг расширился, Индия развивалась, стали приходить большие деньги. Молодые люди замечали, что их друзья в мире бизнеса, например имеющие степень MBA, зарабатывают огромные деньги. И они приходили к мысли, что более не могут жить по-старому... Каким бы хорошим, преданным делу, востребованным доктором вы ни были, если у вас есть семья, вы захотите послать детей в хорошую школу или учиться за границу, при этом вы видите, что люди, работающие где-то, а не врачами в институте, зарабатывают большие деньги и могут все это себе позволить. Когда затрагиваются интересы семьи, и хорошие доктора начинают понимать, что им тоже нужны деньги. Им кажется, что они не дают семье всего, что должны. И это порождает неудовлетворенность. У старшего поколения основной причиной неудовлетворенности было отсутствие служебных перспектив, а у молодежи, как я полагаю, — нехватка денег. Доктора отдают столько сил и времени работе, а их вознаграждение ничтожно по сравнению с тем, что получают другие»²².

Образ жизни людей, занятых в частном секторе, становился все более привлекательным. В это время появились корпоративные больницы, такие как Apollo и Escorts. Такие больницы привлекали врачей тем, что они получали там ключевые посты и полную ставку в отличие от других мест, где работали приходящими консультантами. В это время уже не только врачи, но и технический персонал стали уходить из AIIMS в Escorts. Людям хотелось повысить свой уровень жизни. И 1980-е гг. были периодом, когда многие наиболее именитые врачи AIIMS достигли пенсионного возраста. Их с радостью приняли корпоративные больницы, поскольку одно их имя уже привлекало пациентов.

6. Контрасты в культуре труда: Государственные и частные больницы

Растущая коммерциализация затронула ценности и устремления врачей и таким образом повлияла на культуру труда в государственных больницах. В ходе подробных интервью мы пытались выявить различия в культуре труда в государственных и частных медицинских учреждениях. Сюда входят и процедура найма, и гарантия занятости, критерии вознаграждения, процедуры принятия консультативно-клинических решений, уровень и степень использования медицинского оборудования, виды проводимых

²¹ 19 июля 2003 г.

²² 5 ноября 2003 г.

научных исследований и применимость принципов равенства и справедливости.

«Частный сектор более индивидуально ориентирован как с позиции врачей, так и с позиции пациентов. В частных больницах каждый сам за себя. Наблюдается тенденция монополизировать пациента. В случае, если пациента направляют ко мне и просят провести обследование, я не ставлю под вопрос его необходимость, а просто делаю то, что меня просят, независимо от того, правильно это или нет. Потому что, если я этого не сделаю, врач, направивший ко мне пациента, решит, что я пытаюсь его дискредитировать, и в глазах пациента его авторитет упадет. И он не пошлет ко мне очередного пациента. Так построена вся система. Приходится подстраиваться и делать то, чего требует от вас система. Проводится много ненужных анализов просто из опасения последующих судебных исков»²³.

«В частных клиниках пациент приходит к конкретному врачу, заявляя, что желает попасть на прием именно к доктору Х. Пациент платит и хочет попасть к лучшему врачу. Поэтому молодым врачам трудно успешно начинать карьеру в частном секторе. Пациент, обратившийся за операцией в клинику Гангарам, заявляет, что хочет оперироваться только у доктора Y и ни у кого другого. Это одна из причин, почему пациент обращается в частную клинику, там он может получить помощь именно от того врача, которого выбрал, что невозможно в государственной. В государственной клинике вы не можете потребовать, чтобы вас оперировал профессор, потому что там вас принимают в отделение № 1 и лечить вас будут врачи отделения № 1, но никто не сможет вам гарантировать, что вас будет оперировать светило медицинской науки.

В других видах бизнеса организация значит больше, чем отдельный сотрудник, но в медицине организация в большой степени зависит от репутации отдельных врачей. Поэтому врачи с большим клиническим опытом рассматриваются как «брендовые продукты». Ведь пациента привлекает в большей степени имя врача, чем сама клиника. Это дает отдельным врачам большую значимость и престиж»²⁴.

«С другой стороны, в государственных клиниках в гораздо большей степени практикуется коллективный подход к лечению пациентов. В государственных клиниках гораздо шире используются консультации и обсуждения консилиумом врачей при принятии клинических решений, в то время как в частных клиниках жестче конкуренция среди врачей. Она вытекает из принципа вознаграждения врачей за каждого пролеченного пациента, поэтому совместное ведение пациентов усложняет, а иногда подрывает практику врачей.

²³ 18 ноября 2003 г.

²⁴ 22 августа 2003 г.

В государственных клиниках шире возможность совместной работы и поддержки со стороны коллег. В частном же секторе каждый сам за себя и большинство врачей принимают решения единолично»²⁵.

Доктора, работающие в институте в настоящее время, говорят об аналогичных ценностях. Консультативное принятие клинических решений, равенство в вопросах лечения и командный дух отмечаются как три основные ценности культуры труда в институте. Главными плюсами работы в институте являются его статус и престиж как ведущего медицинского учреждения, обширный диапазон клинической практики и гарантия занятости. С другой стороны, слабыми сторонами являются институционально-административные барьеры, большое число пациентов на одного врача, отсутствие справедливости в подборе и продвижении персонала, низкая заработная плата (в сравнении с частным сектором) и плохая отчетность. Растущие перспективы индивидуализированной медицинской практики в частном секторе и огромная разница в заработной плате, так же как и меньшая загруженность врачей, представляют все больший соблазн для ухода в частные клиники, особенно в условиях социально-экономической либерализации. Постепенная девальвация государственного сектора усугублялась ростом приватизации и консьюмеризма, характерных для этого периода.

7. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Формирование ценностей и устремлений является сложным социальным процессом. Из ответов врачей выявляется сложное взаимодействие между факторами социального происхождения, организационными и социально-культурными факторами, повлиявшими на изменение ценностей и устремлений работающих в государственном секторе врачей за 40-летний период. Эти перемены явились отражением изменений в организационных и социально-политических условиях в стране.

Фазы институционального роста отражают три эпохи социально-политического развития Индии: социалистическую эпоху Неру, период после правления Неру и эпоху либерализации. Ценностями, направлявшими политику государства во времена Неру, были опора на собственные силы, создание собственного технического потенциала при государственной поддержке и ориентация на создание государства всеобщего благосостояния. Это был период роста государственных институтов для оказания услуг здравоохранения, подготовки высшего и среднего медицинского персонала, период финансирования научных исследований и инвестиций в произ-

²⁵ 19 июля 2003 г.

водство лекарственных препаратов и медицинского оборудования. Роль частного сектора предусматривалась только на первичном уровне здравоохранения в рамках услуг частнопрактикующих врачей.

Сокращение государственных инвестиций в период после правления Неру ограничило рост государственного сектора, негативно сказавшись на доступности и качестве медицинского обслуживания. Несмотря на имеющиеся недостатки, государственный сектор продолжал быть основным поставщиком медицинских услуг в большинстве штатов. Появление частных клиник стало результатом роста среднего класса как в сельских, так и в городских районах; именно этот класс явился «поставщиком и потребителем» таких медицинских услуг. Это не был класс «крупных владельцев собственности, средний класс зависел от образовательного и культурного капитала и вытекающей из него возможности профессиональной карьеры» [Misra, 1961]. Исследование социального происхождения врачей, работающих в частном и государственном секторах, показало, что и те и другие в основном являются выходцами из среднего класса.

Политика либерализации 1980-х гг. имела прямые последствия для смены ценностных ориентиров у представителей средних слоев общества, настроения которых широко отражали переход от коллективизма «государства всеобщего благосостояния» к большему индивидуализму эпохи после правления Неру. Рост и дифференциация частных больниц стали вызовом монополии государственного сектора с точки зрения оборудования, инфраструктуры и условий труда специалистов. Растущая привлекательность частного сектора, оттеняемая недостатками государственных клиник, о которых подробно говорилось выше, способствовала экономическим и институциональным процессам, оказавшим глубокое воздействие на уровень нематериального, затрагивая ценности и устремления врачей.

Врачи старшего поколения характеризовали эти нематериальные факторы как разочарование в государственном секторе, исчезновение чувства гордости, которое испытывали врачи ведущего государственного медицинского учреждения, появление ощущения ущемленности по сравнению с врачами частного сектора, работающими в лучших условиях и имеющими более высокий уровень жизни. Также произошла переоценка в понимании профессионального успеха и мобильности в свете более привлекательных возможностей, предоставляемых частным сектором. Для нынешнего поколения государственных врачей мотивацией работы в государственном секторе на первых этапах карьеры является последующее продвижение на более высокие должности в частном секторе. Такие устремления появляются от переосмысления категорий успеха, статуса

и должного уровня жизни врача, что характерно для среднего класса в настоящее время.

Даже в условиях идеологического наступления на государственный сектор интервью с работающими в настоящее время в институте врачами показали, что они видят в такой работе свои плюсы. Государственные врачи единодушно отмечали, что государственные больницы просто необходимы, особенно в развивающейся стране и особенно для бедной части населения. Сильной стороной государственного сектора является комплексный подход к обучению, исследованиям и лечению пациентов. В частных клиниках основной акцент делается на лечебные процедуры и лишь в небольшой степени на исследования. В последние годы наблюдался активный рост частных медицинских колледжей, которые привлекают преподавателей и используют инфраструктуру государственных учебных заведений. Все это будет и дальше способствовать подрыву статуса государственных учреждений.

Было бы неправильно говорить о том, что врачи, в настоящее время работающие в государственных медицинских учреждениях, недостаточно квалифицированы или преданы делу. Врачи признают, что постоянное стремление к прибылям в частном секторе порождает нездоровые практики. Поэтому по-прежнему предпочтительны клиники некоммерческого типа, инвестирующие в исследования и поддерживающие культуру, способствующую этической медицинской практике. Институт все еще представляет собой идеальное государственное медицинское учреждение, особенно для профессионалов, получивших в нем подготовку и работающих в нем. Растущая коммерциализация значительно подрывает культуру труда государственных клиник. Однако преданность базовым ценностям, таким как равноправие, консультативный характер работы и заинтересованность в исследованиях, не утрачена и по-прежнему является мотивацией действий врачей, проработавших долгие годы в институте, даже если они и уходят в частный сектор.

БЛАГОДАРНОСТИ

Хочу поблагодарить врачей и администрацию госпиталя Ситарам Бхартия, госпиталя Гангарам и Всеиндийского института медицинских наук в Нью-Дели за то, что они потратили свое драгоценное время на беседы с нами и заполнение опросных листов. Хочу также поблагодарить г-жу Уджала Дхака за исследовательскую помощь и доктора Ракеша Тхакура за помощь в передаче опросных листов врачам AIIMS. Благодарю Морин Макинтош, Мери Койвусало и Имрана Квадир за комментарии и предложения по первому варианту настоящей работы.

ЛИТЕРАТУРА

- Baru R. V.* Private and Voluntary Health Services: an Analysis of Inter-regional Variations/R. V. Baru // Monograph submitted to the UNDP. — New Delhi, 1996.
- Baru R. V.* Private Health Care in India: Social Characteristics and Trends/R. V. Baru // Sage Publications. — New Delhi, 1998.
- Devi P. Rama.* Practices of doctors at some government hospitals in Hyderabad // Unpublished M. Phil dissertation. — University of Hyderabad, 1985.
- Gish O.* Planning the Health Sector. — London: Croom Helm, 1975.
- Madan T. N.* Doctors and Society. — Ghaziabad: Vikas Publishing House, 1980.
- Misra B. B.* The Indian Middle Classes: Their Growth in Modern Times. — London: Oxford University Press and Royal Institute of International Affairs, 1961.

SPERO
Социальная политика:
экспертиза, рекомендации, обзоры
ИЗБРАННЫЕ ПЕРЕВОДЫ
Специальный выпуск

Журнал «SPERO. Социальная политика: экспертиза, рекомендации, обзоры» зарегистрирован в Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций.
Свидетельство ПИ №ФС77-38002

Журнал выходит 2 раза в год
Все статьи рецензируются
Электронная версия журнала <http://spero.socpol.ru/current.shtml>

Ответственный редактор М. И. Фетисова
Корректоры: Л.М. Малова, Е. И. Макеева
Оригинал-макет и компьютерная верстка: И.А. Кобзев
Переводчик Е. Б. Головляницина

Подписано в печать 22.12.2010
Формат 70×100¹/₁₆
Гарнитура NewtonС. Печать офсетная. Бумага офсетная.
Усл. печ. л. 24,5. Тираж 500 экз.

Адрес редакции журнала: 125009 г. Москва,
Глинищевский пер., д. 3, подъезд 3
Тел.: +7 495 786-67-18, факс: +7 495 692-96-51
e-mail: spero@socpol.ru

Журнал распространяется бесплатно. Для получения очередного номера обращайтесь в публикационную программу НИСП
Тел: +7 495 786-67-18, факс: +7 495 692-96-51
e-mail: m.fetisova@socpol.ru

Отпечатано в ордена Трудового Красного Знамени
типографии им. И.И. Скворцова-Степанова
ФГУП Издательство «Известия» УД П РФ
Генеральный директор Э.А. Галумов
127994, ГСП-4, г. Москва, К-6, Пушкинская пл. д. 5
E-mail: izd.izv@ru.net
Заказ 0641