

ЭФФЕКТИВНОЕ ГОСУДАРСТВО КАК МОДЕЛЬ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

А.А.Клочко

Днепропетровский национальный университет железнодорожного транспорта им. В.А.Лазаряна, Украина

В статті розкриваються тенденції розвитку соціальної політики в умовах трансформаційних змін.

В статье показаны основные тенденции социальной политики в условиях трансформационных изменений.

The article is about social polisy transformation in last years.

Ключові слова: соціальна політика, ефективна держава, держава добробуту.

Ключевые слова: социальная политика, эффективное государство, государство благосостояния.

Key words: social politics, efficacious state , Welfare state.

Постановка проблеми. Экономические кризисы 70-80-х годов 20 века обозначили пределы социальных затрат в промышленно развитых странах. Дальнейшее развитие социальной политики представляет собой поиск оптимальной модели ее реализации. Политика эффективного государства предложена МБРР в конце 90-х годов. Проблема состоит в определении сущностных характеристик этой модели и возможностей ее применения в странах с переходной экономикой.

Анализ последних исследований и публикаций. Экономические причины перехода к эффективному государству рассмотрены в трудах П.Розанваллона, Е.Н.Ведуты, Отчете Мирового Банка “Государство в меняющемся мире” (1997 г.).

Целью статьи является анализ эффективного государства как модели социальной политики с точки зрения ее реализации в Украине.

Результаты исследования. Эффективное государство представляет собой модель развития социальной политики в условиях глобализации и сокращения ресурсной базы развития экономики. Поэтому естественно, что она направлена на перераспределение глобальных ресурсов в пользу промышленно развитых стран и сокращение социальных расходов в остальных странах.

Политика эффективного государства послужила ответом на кризис государства благосостояния и последовавший за ним переход к стратегии минимального государства, от которого развитым странам в начале 80-х годов пришлось отказаться после усилившейся социальной поляризации, угрожавшей политической стабильности. Эти процессы вызваны следующими изменениями: мировой экономической кризис 1974-1975 гг.; кризис “государств всеобщего благосостояния” в ряде индустриально развитых стран; крах административно-командной экономики в Советском Союзе, глобализация. Определяющим фактором всех этих изменений, по признанию многих экспертов, стало государство и его трансформация. Как подчеркнул Пьер Розанваллон: “Мы живем в эпоху преобразования всей современной государственности”[1, с. 186].

Главной особенностью рассматриваемого исторического периода стал постепенный переход от политики “социального государства” к политике “эффективного государства”, детально проанализированной в Отчете МБРР за 1997 год «Государство в меняющемся мире». Существо политики “эффективного государства” нашло свое выражение в двух основных постулатах. Во-первых, государство, в силу значительных расходов, повлекших за собой увеличение дефицита государственного бюджета, должно существенно сократить круг своих обязанностей, переложив решение ряда задач, которые оно ещё недавно выполняло, на других хозяйствующих субъектов. Во-вторых, расходы по пенсионному обеспечению, медицинскому страхованию, страхованию от безработицы и другие социальные выплаты не должны обеспечиваться только за счет

средств государственного бюджета. Эти расходы должны быть равномерно распределены между всеми субъектами.

Сотрудники и эксперты Всемирного банка трактуют эффективное государство следующим образом: “Эффективное государство жизненно необходимо для предоставления товаров и услуг, а также для создания правил и институтов, позволяющих рынкам процветать, а людям – вести более здоровую и счастливую жизнь. Без этого невозможно устойчивое развитие, как в экономической, так и в социальной сфере. Многие утверждали то же самое и пятьдесят лет назад, но тогда подразумевалось, что развитие должно обеспечиваться государством. Накопленный с тех пор опыт свидетельствует об ином: государство находится в центре экономического и социального развития, но не в качестве непосредственного источника роста, а как партнер, катализатор и помощник”[2, с.15]. Мы не случайно привели столь длинную цитату, поскольку в ней, на наш взгляд, авторы попытались выразить суть вводимого понятия.

Однако пристальный анализ приведенного фрагмента показывает, что эти слова можно использовать не только применительно к “эффективному государству”, но и к “рыночной экономике”, “минималистскому государству”, к “плановой экономике” и т.д. Действительно, из Отчета не до конца ясно, что же авторы понимают под “рыночной экономикой”, “доминирующей ролью государства”, “эффективным государством”. Более того, авторы Отчета отказываются от попыток дать общее определение “эффективного государства”, поскольку его определение будет различным для стран, находящихся на разных стадиях развития, с разной политической системой и этнической культурой.

Можно согласиться с авторами Отчета в том, что путь к “светлому будущему” у различных стран разный и зависит от стадии развития страны, ее традиций, культуры. Но это “светлое будущее” должно раскрывать хотя бы наиболее общие принципы организации в нем

эффективного производства и справедливого распределения благ. Взамен этого авторы Отчета полагают, что разнообразие способов построения “эффективного государства” позволяют одним странам развиваться стабильнее и бороться с нищетой, лучше реагировать на перемены, чем другим. Отказ авторов от четких научных формулировок об эффективном государстве создает широкое поле для субъективной оценки деятельности того или иного государства, что с точки зрения продолжения нынешней глобализации экономики может быть удобным.

Поэтому мы консолидируемся с мнением Е.Н.Ведуты, которая считает, что: “Ответ на вопрос, что есть “эффективное государство”, становится итогом развития экономической науки и состоит в следующем: государство, реализующее стратегию устойчивого роста благосостояния граждан и сглаживания социального неравенства, отсутствия безработицы и инфляции, является эффективным”[3, с. 63].

Мы считаем, что без четкого научного определения понятия “эффективное государство” нельзя объективно исследовать причины успешного или неуспешного экономического развития отдельных стран. Для примера сошлемся на доминирующую роль государства в организации экономики при выводе Ф.Рузвельтом США из глубокого экономического кризиса и при строительстве в СССР социалистического общества. Однако, судя по рассматриваемому Отчету, авторы под доминирующей ролью государства понимают не “господство государства над рынками”, а наличие огромного количества бюрократов и развитой коррупции. В качестве главных процессов, уменьшающих возможности правительства для волонтаризма, авторы Отчета называют глобальную экономическую интеграцию и демократизацию, призывая государство отказаться от роли “единственного провайдера” и выступать в роли помощника и регулятора доминирующей концепции глобализма.

Отказываясь от формулировки общих принципов эффективного производства и справедливого распределения благ в эффективном государстве, авторы Отчета формулируют общие черты эффективно действующих государств. Как и в случае с созданием рыночной экономики, стержневой здесь является институциональная среда: правила и традиции по содействию частному предпринимательству и становлению гражданского общества, которые, способствуя предсказуемому поведению правительства, контролю над коррупцией, будут тем самым способствовать созданию “эффективного государства”.

В основе базовой концепции эффективного государства лежат следующие принципы: необходимость улучшения работы центральных органов государства для удовлетворения потребностей общества; навязывание обществу согласия с неспособностью государства, действующего по правилам глобализма, обеспечить основные социальные блага и с переносом их бремени с государства на общественные организации и самих граждан; «подмена научных принципов организации эффективного государства предложением разнообразных инструментариев для экономического анализа действий государства с точки зрения их соответствия требованиям глобализма и способов, позволяющих сузить растущий разрыв между предъявляемыми требованиями и действиями государства»[3, с.75].

Путь к созданию более эффективного государства нелинеен, это - двухступенчатый процесс. Прежде всего, государство должно сосредоточить наличные ресурсы на тех задачах, которые оно может и должно решать. И уже, после того как задачи будут решены, государство может заняться созданием дополнительного потенциала[2, с.87].

Вместо анализа эффективности государства в аспекте обеспечения им стабильного экономического роста, увеличения уровня благосостояния,

авторы Отчета, преследуя цель по созданию государства – помощника современного глобализма, в качестве “фундаментальных задач”, без которых “невозможно устойчивое всеохватывающее развитие” называют: утверждение основ законности; поддержание сбалансированной политической обстановки, не подверженной искажениям, включая обеспечение макроэкономической стабильности; финансирование базовых социальных услуг и инфраструктуры; поддержка незащищенных групп населения; защита окружающей среды[2, с.91].

Выдвижение на первое место задачи утверждения основ законности, а не, скажем, задачи построения скоординированной экономической политики говорит “о догматическом подходе авторов к оценке существующего экономического порядка”[3, с.101].

Для закрепления нынешних тенденций социально-экономического развития авторы Отчета предлагают следующие рекомендации: создание правительством институциональных основ рынка; обеспечение предсказуемости правительственных и судебных органов для стимулирования частных инвесторов; осуществление государственного регулирования состояния окружающей среды.

Эти, в общем-то, известные рекомендации дополняются более конкретными, учитывающими результаты рыночного реформирования в странах с переходной экономикой и в развивающихся странах. При проведении социальной политики этим государствам авторы Отчета рекомендуют отказаться даже от усеченных вариантов европейской системы социального обеспечения. Взамен предлагается перенести бремя социальных расходов с государства на деловые круги, самих работающих, домашние хозяйства и местные общины, а также разделить программы социального страхования и программ социальной помощи.

Разумеется, наступление на социальные завоевания граждан оправдываются формированием “эффективного государства” как помощника нынешнего курса глобализации, суть которого и состоит в перераспределении сокращающегося “пирога” в пользу индустриально развитых стран. Своеобразное понимание авторами Отчета системы эффективного регулирования экономики и их служение сохранению нынешнего глобализма определяют тривиальность их рекомендаций в области промышленной политики[2, с.89].

Авторы Отчета справедливо отмечают, что события глобального масштаба все больше влияют на судьбу конкретного государства. Предупреждая государства, что их открытость может способствовать их большей чувствительности к внешним (например, финансовым, ценовым и т.п.) потрясениям, авторы Отчета подчеркивают, что ценой отказа от открытости будет увеличение разрыва в уровнях жизни между странами. Соглашаясь с тем, что государства с развивающейся экономикой все больше и больше утрачивают возможность к самостоятельному проведению экономической политики, отметим, однако, что результаты социально-экономического развития этих государств свидетельствуют, что курс на открытость их экономик не уменьшил, а наоборот, увеличил разрыв в уровнях жизни данных стран и стран индустриально развитых.

Уменьшение государственного вмешательства в экономическое развитие, стремление переложить часть функций, которые ещё недавно выполняло государство, на плечи других экономических субъектов, очень трудно объяснить с позиций изменений, произошедших в системе материального производства.

Напротив, эти изменения свидетельствуют о необходимости усиления государственного регулирования экономики. Однако выводы рядом авторов делаются прямо противоположные, что и заставляет нас

говорить о наличии иных, нежели изменения в материальном производстве, причинах эволюции социально-экономических функций государства. Эти причины во многом связаны с разрушением институтов гражданского общества под влиянием глобализации. Но это предмет отдельного исследования.

Выводы и перспективы дальнейших исследований. В завершение мы можем констатировать, что модель «эффективного» государства не является панацеей для спасения социальной сферы в условиях трансформирующейся экономики. Она скорее отражает тенденцию в развитии социальной политики под влиянием глобализации. А эта тенденция состоит в снижении роли государства, в первую очередь слабого. Поэтому перспективы сохранения и развития социальной сферы связаны с формированием социально ответственного бизнеса и поиском компромисса интересов государства, бизнеса и общества в новых условиях.

Список использованной литературы

1. Розанваллон П. Новый социальный вопрос: Переосмысливая государство всеобщего благосостояния. - М.: Ad Marginum, 1997. – 296 с.
2. Государство в меняющемся мире: Отчет о мировом развитии. 1997. – Вашингтон, 1998. – 305 с.
3. Ведута Е.Н. Государственные экономические стратегии. – М., 1998. – 366 с.