

ОСОБЕННОСТИ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В ПЕРИОД ТРАНСФОРМАЦИИ

А.А. Кочербаева – докт. экон. наук

Рассмотрены особенности социальной политики в переходный период, а также проанализированы и выявлены социальные проблемы и пути их улучшения.

Ключевые слова: трансформация; бюджет; рыночная экономика; переходный период.

Различные модели социальной политики и их основные элементы зависят от экономической системы, существующей в определенной стране.

Распад СССР в начале 90-х гг. XX в. привел к образованию 15 самостоятельных государств, перед которыми встали беспрецедентные проблемы в социальной сфере, требующие коренных перемен в формировании и реализации социальной политики.

Экономика стран, расположенных на пространстве СССР, расценивалась как переходная. Такой характер экономики вызывает необходимость перемен и в осуществлении социальной политики, основная причина которых заложена в противоречии между объективным расширением потребностей в социальной защите все большей части населения стран и одновременным суже-

нием экономических возможностей их удовлетворения через государственные бюджеты.

Сложилась конкретные механизмы и формы трансформации системы социальной политики в странах с переходной экономикой. Формами социальной защиты населения в странах с переходной экономикой становятся¹:

1. Переход от тотально-государственной системы социальной защиты преимущественно на страховые основы.

2. Создание традиционной для рыночной экономики системы социальной защиты и ее структуры, в том числе: пенсионного страхования; страхования по болезни; страхования по безработице; медицинского страхования; стра-

¹ Социальная политика / Под общ. ред. Н.А. Волгина. – М.: Экзамен, 2002. – С. 651–654.

хования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний; пособий для семей; пособий малообеспеченным.

3. Ускоренное развитие социальных услуг, особенно таких их видов, которые приобретают особую актуальность и общественную значимость в условиях смешанной экономики: услуги, связанные с активной политикой на рынке труда, проводимые службой занятости; услуги по социальному обслуживанию населения, осуществляемому территориальными социальными службами.

Реализация социальной политики осуществляется в государствах СНГ и Балтии по-разному. Если бывшие прибалтийские республики откровенно копируют западные модели социальной политики, то Казахстан и Кыргызстан находятся в поиске собственных стратегий социальных реформ и способов реализации социальной политики.

Как и во многих бывших республиках Союза, социальные проблемы в Кыргызстане сдерживают переход к рынку. Это связано с тем, что без должным образом обеспечиваемых прав личности, граждане ощущают угрозу со стороны либеральной экономики, особо проявляющуюся в росте безработицы и падении уровня жизни. Реализация адекватной социальной политики имеет и политическое значение – властям необходима поддержка проводимых реформ.

Таким образом, государство сегодня стоит не просто перед выбором между активной социальной политикой и экономическим развитием. Необходимо выработать такую линию государственной политики, которая позволит сочетать решение социальных проблем с созданием условий для максимально быстрого развития экономики на современной научно-технической основе, причем каждый успех в одном направлении должен становиться предпосылкой для успеха в другом.

Следовало бы восстановить в новых политических и экономических условиях единство, взаимосвязь и взаимное влияние между хозяйственной и социальной политикой, утраченные в 90-е гг. Основой этому может стать использование категории трудового потенциала, интегральной денежной оценки качества жизни населения, что позволит экономике выиграть или понести потери, обусловленные положением в социальной сфере: уровень образования и квалификация граждан, состояние их здоровья и продолжительность жизни, рождаемость и т.п.

Требуется активная и целенаправленная политика государства, направленная на реше-

ние социальных проблем с использованием рыночных механизмов путем превращения социальной сферы в полноценный объект для инвестиций. Речь идет не об отсечении малообеспеченных групп населения от социальных услуг и социальной помощи, а напротив, о создании условий, когда решение их социальных проблем станет выгодным за счет перераспределения государственных финансовых потоков. Свободная рыночная экономика, без государственного вмешательства, игнорирует затраты и потери в сферах, не вовлеченных в рыночный оборот, не имеющих денежного выражения.

В настоящее время в сложнейшей социальной ситуации стране необходимо в полной мере использовать механизмы, выработанные теорией и мировой практикой. Следует создавать не отдельные элементы, а целостную систему государственного социально-экономического регулирования. Систему эффективную, прагматичную, нацеленную на результат, учитывающую конкретные особенности, проблемы и преимущества, характерные именно для нашей страны. Это потребует целенаправленного уточнения адекватных задач и механизмов социально-экономической политики.

В современных условиях на этапе укрепления государственности страны, активизации государственной политики, устранения деформаций в обществе и экономике, возникших в предыдущий период, постановки и решения задач экономического роста, модернизации производства и регулирования социальных отношений наиболее важными представляются следующие социальные проблемы:

↪ наращивание ресурсного потенциала для обеспечения жизни общества вообще и его социальных нужд в особенности. Для этого требуется достаточный и устойчивый экономический рост, обеспечение на ближайшем историческом этапе удвоения ВВП. Это комплексная задача, охватывающая стимулирование трудовой и предпринимательской экономики, совершенствование управленческой деятельности на всех уровнях государства и бизнеса, повышение эффективности использования всех факторов производства. Особое значение имеет обеспечение контроля государства над общей приемлемостью методов работы крупного капитала, а также содействие цивилизованному развитию мелкого и среднего предпринимательства;

↪ активизация социальной политики. Она предполагает, с одной стороны, поддержание соответствия стоящих перед ней задач все еще

весьма ограниченным, хотя и возрастающим материальным возможностям страны, а с другой стороны, повышение рациональности использования выделяемых на социальные нужды ресурсов. Необходимо способствовать адаптации социальных учреждений к произошедшей за последние пятнадцать лет трансформации социально-экономического строя, к требованиям рыночной экономики.

Механизмами, позволяющими решить эти задачи на конкретных направлениях работы, могут быть страховые принципы организации многих форм социальной поддержки, например, в пенсионном обеспечении; ипотечный вариант решения жилищной проблемы; способ индивидуализированного финансирования государством высшего образования в форме как безвозвратного государственного финансирования, так и кредитов на образовательные цели. Это не означает отрицания различных форм прямой помощи наименее обеспеченным группам населения. Эти подходы к решению социальных задач – через рыночные механизмы и социальную защиту наиболее уязвимых слоев населения – не должны исключать друг друга. В связи с этим необходимо укреплять обратные связи социальных институтов с населением.

Смысл любой экономической политики в конечном итоге замыкается на ее социальном блоке и механизме его реализации. Без преобразований в социальной сфере нельзя рассчитывать на доверие широких слоев населения к реформированию экономики, а значит, и на успех самих реформ.

Иногда можно слышать утверждения, что сначала надо поднять экономику, а потом перейти к решению социальных задач. Такая позиция не только ошибочна, но и опасна, так как лишает работника главной мотивационной опоры. Поэтому приближение к нормативам социальных показателей должно быть сопряжено с движением к высокоэффективной и конкурентоспособной экономике. Движение это должно быть параллельным, а не последовательным.

Анализ моделей реализации социальной политики в странах с развитой рыночной системой свидетельствует об их большом разнообразии. Это разнообразие вызывается особенностями теоретико-методологической базы, их определяющей. Социальная политика каждой страны должна основываться на определенной теоретико-методологической базе.

Социальные обязательства в развитых странах представляют конституционно и законода-

тельно зафиксированную совокупность социальных благ (услуг, льгот и субсидий), которые государство обязуется сделать доступными для своих подданных, гарантируя для определенных групп граждан их бесплатность, свод норм, нормативов, регуляторов.

Исследователи считают социальным такое государство, где дети учатся, пожилые люди живут долго и достойно, безработица и медицинские услуги компенсируются пособиями и т.д. Механизмы исполнения социальных обязательств отвечают представлениям большинства населения этого государства о социальной справедливости. Если население не видит признаков социальной справедливости, то говорить о социальном государстве преждевременно, даже если об этом указывается в официальных документах.

Определение “социальное государство” или “государство с социально-ориентированной экономикой” крайне мало говорит об уровне его социальных обязательств. Конституционно их может быть принято много, но выполняются они лишь поверхностно. Считается, что объективную оценку должно давать само население.

Исследователи утверждают, что в демократических обществах с рыночной экономикой государство менее активно навязывает гражданам социальные обязательства в силу их индивидуальной экономической самостоятельности. В большинстве стран социальные реформы идут по пути перераспределения социальных обязательств от государства к гражданину. Однако такая политика возможна исключительно на фоне высокого и постоянно растущего гражданского благосостояния.

Отсюда можно сделать вывод, что рост благосостояния – это база, основа для изменений в направлении социальной политики, которая в свою очередь должна рассматриваться в качестве составной части экономической, финансовой, внешней и других политик государства. В структуре одной замкнутой социальной политики нельзя реализовать все социальные обязательства.

Взаимосвязь экономической и социальной политики особенно наглядно видна на примере растущей заработной платы работников, которая, являясь следствием экономического роста государства и предприятия, принимает на себя и социальные функции – по обеспеченности всей семьи. Но это совсем не те функции социальной поддержки, которые в настоящее время вынуждены нести предприятия, сохраняя избыточную

численность работников. К этому надо еще добавить содержание предприятиями социальной сферы, жилищно-коммунального хозяйства и т.д., вследствие чего социальные функции предприятий не балансируются с их финансовыми возможностями. В итоге падает производительность труда и растут избыточные затраты. Разрыв между доходами и расходами предприятия порождает неплатежи и, следовательно, неэффективную экономику.

Взаимозависимость социальной и производственно-экономических сфер должна быть иной – не благотворительной, а функциональной. Это значит, что заработную плату необходимо строго дифференцировать в соответствии с производительностью труда. Без этого нет мотиваций к интенсивному и эффективному труду. Нет роста производительности труда – нет и движения экономического роста государства в целом.

Низким уровнем заработной платы предприятия пытаются компенсировать возрастающие материальные издержки в структуре себестоимости продукции. Это недопустимый прием, ибо высокая и адекватная затратам труда заработная плата является огромным стимулом роста его производительности и экономики страны. В развитых странах именно с помощью заработной платы решаются многие проблемы роста эффективности производства и совмещения (разграничения) интересов собственника и наемного работника. Здесь уместно также напомнить, что дешевый труд препятствует насыщению производства капиталом, уменьшает потребление капитала, тогда как дорогой труд, наоборот, стимулирует применение техники на фоне одновременного роста его оплаты.

По данным системы национальных счетов, наибольшая доля добавленной стоимости в структуре валового выпуска продукции по отраслям создается в сферах торговли, связи, транспорта и даже образования и медицины, стоит только научиться ее адекватно оценивать. Однако две трети работников в Кыргызстане по-прежнему заняты в сельском хозяйстве, обрабатывающей промышленности, что свидетельствует о деформации структуры. Преодолеть ее можно лишь повысив оплату труда в этих отраслях и перейдя к международным методам оценки результатов работы в сферах здравоохранения и образования. Указанная теоретическая посылка чрезвычайно важна для экономики переходного типа Кыргызстана, потому что в настоящее время минимальная заработная плата не несет адекватных функций.

Развитие системы социальных гарантий, по нашему мнению, предопределяется тремя факторами: 1) господствующими в обществе представлениями о социальной справедливости; 2) уровнем экономического и социального развития страны; 3) степенью напряженности социальных противоречий. Переплетение этих факторов обуславливает различия в подходах к социальной политике и способам решения проблемы предоставления социальных гарантий.

Таким образом, основой обеспечения социальных гарантий должна стать политика повышения доходов и благосостояния, т.е. рыночная концепция. Именно с помощью этой политики должна гарантироваться доступность для населения определенного минимума товаров и услуг, а надбавки к нему – оплачиваться.

Анализ социальных обязательств, закрепленных в конституциях разных стран, показывает, что их наборы очень схожи. Однако механизмы исполнения каждого из обязательств различны. Особенно наглядно это видно на примере пенсионного права и порядка начисления пенсий. Во всех странах он разный.

Кыргызстан также старается следовать стандартному перечню социальных обязательств. Однако существуют диспропорции между объемами обязательств и объемами ресурсов, выделяемых на эти цели. Выход видится в выработке механизма повышения экономического роста государства, а с ним и объема распределяемых и перераспределяемых ресурсов.

Анализ социальной политики Кыргызстана позволяет выявить главные проблемы социальной помощи и предложить способы их преодоления. Среди них усовершенствованный метод определения критериев нуждаемости и их введение во все программы помощи; создание вместо нескольких раздробленных единой программы социальной помощи; муниципальный характер ее предоставления; введение в законодательство показателя бедности и др. Разработка новой программы социальной помощи должна включать: поэтапный переход от традиционно сложившегося уравнительного принципа предоставления социальной помощи к адресному ее назначению на основе единых критериев, основанных на принципах нуждаемости; уточнение условий и порядка ее предоставления; отмену неадресных пособий, льгот и субсидий.

Целесообразно также использовать новую методику “двухуровневого” управления социальными процессами в условиях трансформационной экономики Кыргызстана, где первый

уровень – сфера потребления факторов производства – должен регулироваться механизмами рынка, такими, как спрос и предложение рабочей силы, ее цена, производительность и др. Второй уровень – это сфера потребления разных социальных благ, в частности, продукции образования и здравоохранения, должен регулироваться государством (путем сочетания платности и бесплатности для населения с разными доходами) с использованием гарантированного минимума. Это позволит восстановить и укрепить систему социальной справедливости, являющуюся одним из главных факторов социальной политики.

Необходим в социальной программе и блок по социальному страхованию населения с дифференциацией рисков и зависимостью размеров страховых выплат от страховых взносов. При этом социальное страхование с накоплением средств на протяжении жизни берет на себя

часть функций социальной помощи, хотя строится не на перераспределении дохода государства и с ним не связано.

Переход от концепции перераспределения доходов к концепции их зарабатывания (и роста самообеспечения семьи) позволит в будущем перейти от инерционного сценария социальной политики (характеризующегося сдерживанием важнейших компонентов доходов: заработной платы и социальных трансфертов) к оптимистическому, отличающемуся устойчивым ростом реальных доходов и потребления населения, в том числе нетрудоспособного и малообеспеченного.

Таким образом, по мере социально-экономического развития общества социальная политика становится все более значимой в системе регулирования экономических процессов, функции социальной политики усложняются; социальная политика становится неотъемлемым источником социально-экономического развития.