

К. Лайкам,

кандидат технических наук,

заместитель министра труда и социального развития РФ

МОДЕЛИ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Государства на постсоциалистическом пространстве имеют общие проблемы в социальной сфере. Среди них одна из главных – наличие огромных государственных социальных обязательств, унаследованных от социалистической системы и не обеспеченных финансовыми ресурсами. Завышенные обязательства порождают неадекватную экономической ситуации налоговую нагрузку, например, на фонд оплаты труда, что является одной из причин низкой заработной платы и доходов населения и сдерживает развитие платных социальных услуг. С другой стороны, высокая налоговая нагрузка препятствует экономическому росту и повышению уровня жизни населения, а невыполнение государством своих обязательств порождает неравенство и социальную напряженность в обществе. Поэтому перспективы социально-экономического развития постсоциалистических стран неразрывно связаны с реформированием социальной политики.

В современной истории постсоциалистического периода выделяются две основные модели развития социальной политики: патерналистская модель и адресная социальная система.

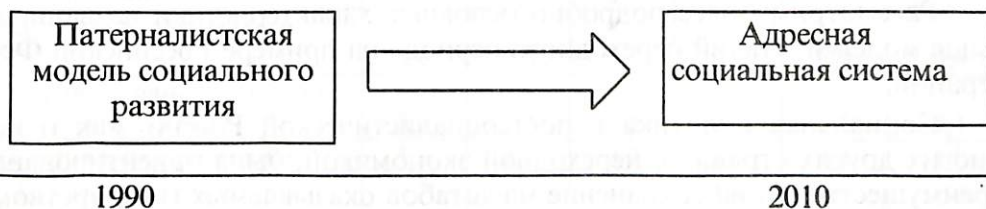


Рис. 1. Модели социальной политики

Патерналистская модель социального развития была заимствована из практики регулирования социальной сферы Советского Союза. Для нее характерно жесткое определение государством поведения человека в социальной сфере и охват социальной защитой практически всего населения. Низкая эффективность патерналистской модели, неспособность решить современные социальные проблемы определили в качестве одной из основных задач современного социально-экономического разви-

тия необходимость проведения комплексных, системных преобразований в социальной сфере.

В настоящее время приоритетным направлением реформирования социальной политики является осуществление перехода к новой, более эффективной модели социальной политики – адресной социальной системе.

Для модели адресной социальной политики характерны дифференциация выполнения социальных функций государства в отношении различных слоев населения, перераспределение социальных расходов государства в пользу наиболее уязвимых групп населения, повышение эффективности социальной системы, снижение социальной напряженности в обществе.

Период перехода к более эффективной модели социальной политики характеризуется сложностью и глубиной необходимых преобразований и требует к себе комплексного, системного подхода. Реформирование социальной сферы не может рассматриваться и реализовываться в отрыве от осуществления макроэкономических преобразований, проведения реформы государственной власти. В этот период действует специфическая **переходная модель**.

Уровень социальной напряженности, объем и характер накопившихся социальных проблем требуют придерживаться поэтапного, эволюционного подхода к построению новой модели социальной политики. **В процессе перехода к адресной социальной системе можно выделить следующие основные стадии:**

- антикризисное управление социальными процессами в обществе;
- достижение социальной стабильности;
- устойчивое развитие социальной сферы.

Рассмотрим более подробно основные характеристики названных выше моделей, стадий переходного периода на примере Российской Федерации.

Социальная политика в постсоциалистической России, как и во многих других странах с переходной экономикой, была ориентирована преимущественно на сохранение масштабов оказываемых государством социальных услуг. При этом усилия, направленные на повышение эффективности социальных программ, отступали на второй план. На фоне быстрого падения ВВП происходило увеличение доли удельного веса социальных расходов в совокупных расходах государства.

Доля расходов на социальные нужды в совокупных государственных расходах увеличилась к лету 1998 г. до 50 %. Возрастание расходов на социальные цели в процентах к ВВП сопровождалось заметным ростом численности работников отраслей социальной сферы как в абсолютном выражении, так и в процентах от общего числа занятых в эко-

номике. К 1995 г. общая численность работников социальной сферы увеличилась на 20% по сравнению с уровнем 1985 г.

Основной формой социальной защиты населения в странах с рыночной экономикой является социальное страхование. Для современной системы социального страхования России все еще характерны основные черты и проблемы патерналистской модели социального развития. Процесс реформирования системы, сформировавшейся в условиях централизованного, планового управления и уравнительных принципов распределения, далеко не завершен.

Основу системы государственного социального страхования составили государственные внебюджетные социальные фонды: Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Фонд обязательного медицинского страхования и Государственный фонд занятости населения. Помимо внебюджетных фондов источником финансирования социальной политики является трехуровневая бюджетная система, включающая Федеральный бюджет Российской Федерации, региональные и местные бюджеты.

Таблица 1

Структура социальных расходов расширенного бюджета, % к ВВП

	Расширенный бюджет		Федеральный бюджет		Региональные бюджеты (с трансфертами)	
	1995 г.	1999 г.	1995 г.	1999 г.	1995 г.	1999 г.
Расходы всего (с зачетами)	40,6	36,6	17,9	14,9	15,2	15,3
В том числе						
Социальная сфера	8,0	8,2	1,2	1,9	6,8	6,3
Образование	3,6	3,3	0,5	0,5	3,0	2,8
Культура, искусство и СМИ	0,6	0,5	0,2	0,1	0,4	0,4
Здравоохранение и физическая культура	2,5	2,3	0,2	0,2	2,3	2,1
Социальная политика	1,3	2,1	0,2	1,1	1,1	1,0
Трансферты регионам				1,4		
Государственные внебюджетные социальные фонды (без трансфертов)	7,9	7,6				
Пенсионный фонд	5,4	5,6				
Фонд социального страхования	1,1	1,0				
Фонд обязательного медицинского страхования	0,9	0,7				
Фонд занятости	0,4	0,3				

Произошедшее в 90-е годы повышение доли социальных расходов не смогло предотвратить снижение уровня жизни населения, включая работников отраслей социальной сферы. Оно привело лишь к дальнейшему быстрому нарастанию проблемы бюджетного дефицита.

В целом патерналистская модель социального развития показала свою низкую эффективность в регулировании социальных процессов в современном обществе. Среди множества ее недостатков необходимо выделить следующие:

- несоответствие финансовых возможностей государства объему законодательно определенных социальных обязательств;
- неоправданно высокие (с точки зрения финансовых возможностей) расходы на социальную сферу;
- недостаточная межведомственная координация органов, участвующих в формировании и реализации социальной политики;
- перекрестная реализация социальных программ, вызывающая дублирование социальной помощи;
- несовершенная система оценки эффективности расходов на социальную сферу;
- отсутствие системного подхода к формированию социальной защиты населения.

Несбалансированность ресурсов и обязательств государства является наиболее острой бюджетной проблемой, решение которой выделено в качестве одной из стратегических задач развития страны на современном этапе.

Практически ни одна из социальных функций государства не реализовалась в соответствии с законодательно определенными требованиями. Расходы на финансирование социальной политики на федеральном уровне фактически в 10 раз меньше законодательно установленных. На федеральном уровне установлено более 150 видов социальных льгот, пособий и дотаций, оказываемых более чем 200 категориям населения. Доля населения, которое имеет право на получение социальных гарантий, льгот и выплат, установленных в России законодательно, составляет около 70% всего населения России, т.е. в настоящий момент примерно 100 млн человек могут претендовать на получение социальных льгот и выплат.

Практически в каждой отрасли социальной сферы существуют примеры неэффективного расходования средств, и связаны они прежде всего с недостаточным продвижением реформ и преобладанием безадресных форм социальных выплат.

По оценкам МОТ, в большинстве развитых стран эффективность программ социальной поддержки населения, рассчитываемая как доля суммарных социальных трансфертов, приходящихся на семьи, живущие за чертой бедности, составляет порядка 50%, в России данный показатель не поднимается выше отметки 19%. Только четверть общей суммы,

расходуемой для выплаты льгот и пособий, приходится на долю «бедных» домохозяйств, имеющих средний доход ниже прожиточного минимума, остальные три четверти приходятся на различные социальные выплаты домохозяйствам с доходом выше прожиточного минимума. Проверку нуждаемости предусматривают только два вида социальных выплат – ежемесячное пособие на ребенка и жилищные субсидии. Основная часть социальной помощи распределяется в пользу обеспеченных домохозяйств и не способствует уменьшению дифференциации общества и снижению социальной напряженности.

Существенное влияние на эффективность реализации социальной политики оказывает проблема нечеткого разграничения расходных и налоговых полномочий между бюджетами всех уровней.

Таким образом, **социальная система современной России несет в себе архаичную структуру распределения социальных услуг по видам, категориям получателей, источникам финансирования и месту оказания помощи.**

Тем не менее, применение на начальном этапе социально-экономических преобразований в России патерналистской модели социальной политики было обосновано в силу ряда объективных причин:

- резкого падения уровня жизни большей части населения;
- отсутствия опыта решения столь масштабных задач в области социальной политики;
- необеспеченности техническими и нормативно-методическими средствами для решения многих задач социальных реформ;
- недостаточной определенностью социально-экономических приоритетов государства;
- несформированностью социальной структуры общества;
- необходимостью полного использования тех ресурсов, форм и методов работы, которые остались от дореформенной системы социальной защиты.

Ввиду масштабности и значимости накопившихся проблем реформирование социальной политики государства определено в качестве одной из стратегических задач развития страны на современном этапе. Социальная реформа рассматривается как неразрывная составляющая часть экономической и финансовой стратегии государства.

Приоритетным направлением проведения социальных реформ является переход к более эффективной модели – модели адресной социальной политики, реализуемой с учетом реально имеющихся у государства ресурсов и возможностей и ориентированной на поддержку наиболее социально уязвимых групп населения.

Адресный подход позволит перераспределить ресурсы, выделяемые на социальную политику, в пользу особо нуждающихся категорий населения, увеличить размер пособий и других выплат, одновременно уменьшив бремя неэффективных расходов государства. К особо нуж-

дающимся категориям населения, в пользу которых предполагается производить перераспределение социальных расходов государства, в первую очередь, следует отнести семьи с детьми, престарелых, инвалидов и безработных с доходом ниже прожиточного минимума.

К основным целевым характеристикам модели адресной социальной политики необходимо отнести следующие:

- дифференциацию социальной политики государства в отношении различных слоев населения;
- корректное выделение категорий получателей социальной помощи;
- использование принципа адресности, как средства перераспределения социальной помощи для наиболее нуждающихся групп населения;
- «муниципализацию» социальной политики за счет передачи значительной части полномочий по определению размеров и форм предоставления социальной помощи на региональный и муниципальный уровень;
- перевод системы социального страхования на принципы добровольного страхования социального риска;
- четкое разграничение полномочий в реализации социальной политики между всеми уровнями бюджетной системы.

Одной из принципиальных проблем адресной модели социальной политики является проблема минимизации затрат, связанных с корректным определением адресата социальной помощи. Задача по разработке эффективных и недорогих методов проверки нуждаемости, хорошо адаптированных к местным условиям, является одной из важнейших для этапа реформирования социальной политики. Существующие методики проверки нуждаемости, основанные прежде всего на учете легальных доходов, являются несовершенными и недостаточными.

Осуществление перехода к новой модели социального развития требует создания эффективных механизмов реализации адресной социальной политики. Очевидно, что данные механизмы реализации должны дифференцироваться по регионам в зависимости от географического положения, местных традиций, социальной структуры региона, уровня жизни и особенностей занятости населения в регионе, бюджетных возможностей территорий и др.

Важным элементом адресной социальной системы должно быть формирование единых баз данных о получателях социальных услуг, осуществление персонифицированного учета получателей социальных пособий, льгот и выплат. Без этого невозможно повысить эффективность социальной помощи, избежать дублирования затрат.

Для периода перехода от патерналистской модели к адресной социальной системе, в котором мы находимся в настоящее время, свойственен адаптивный, эволюционный характер изменений.

Стратегическими целями социальной политики в России, определенными на данном этапе развития, являются:

- достижение ощутимого улучшения материального положения и условий жизни людей;
- обеспечение эффективной занятости населения, повышение качества и конкурентоспособности рабочей силы;
- гарантия конституционных прав граждан в области труда, социальной защиты населения, образования, охраны здоровья, культуры, обеспечения жильем;
- переориентация социальной политики на семью, обеспечение прав и социальных гарантий, предоставляемых семье;
- нормализация и улучшение демографической ситуации, снижение смертности населения, особенно детской и граждан трудоспособного возраста.

Достижение определенных выше целей предполагает осуществление поэтапного перехода к адресной модели социальной политики, в рамках которого выделяются следующие основные задачи:

- существенное повышение эффективности социальной политики;
- упорядочивание государственных социальных обязательств;
- концентрация усилий на решении наиболее острых социальных проблем;
- существенное улучшение социальной инфраструктуры;
- выработка новых механизмов реализации социальной политики.

В рамках реализации адресной модели социальной системы Российской Федерации можно выделить следующие основные стадии.

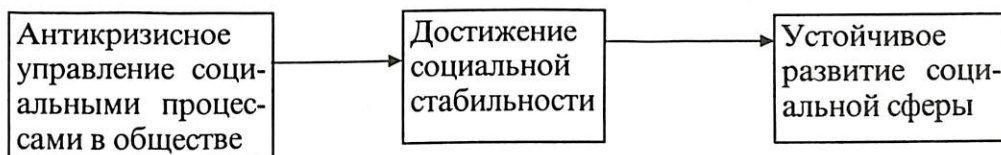


Рис. 2. Основные стадии в реализации адресной модели социальной системы

Сложившуюся на сегодняшний день ситуацию в социальной сфере можно рассматривать как этап антикризисного управления социальными процессами. Управление социальными процессами в значительной степени осуществляется по принципу “пожарной команды”, когда основные усилия прилагаются к решению самых неотложных проблем, представляющих угрозы существованию единого социального пространства на территории Российской Федерации.

Задачей социальной политики на ближайшую перспективу – 2001-2002 гг. является достижение социальной стабильности развития обще-

ства. Социальная стабильность – это такое состояние социальных процессов в стране, которое позволяет обеспечивать поступательное развитие экономики, сохранять политическую стабильность в обществе.

Социальная стабильность развития общества обеспечивается проведением эффективной социальной политики государства, базирующейся на следующих основных принципах:

- признание необходимости динамичного развития социальной сферы как одного из важнейших условий устойчивого развития общества;
- четкое определение приоритетов в области социальной политики, поддерживаемых на государственном уровне;
- обеспечение управляемости социальными процессами на основе сохранения единства социального пространства и обеспечения федеральных минимальных гарантий в области социальной защиты населения;
- обеспечение единства социальной политики на различных уровнях управления.

Состояние устойчивого развития социальной сферы характеризуется постоянным улучшением качественных показателей социальной сферы, отсутствием угрозы социальной стабильности развития общества и наличием потенциала для дальнейшего прогресса.

Устойчивое развитие социальной сферы становится принципиальной особенностью перспективной стратегии социально-экономического развития Российской Федерации, формируемой на современном этапе.
