

© 2000 г.

Л. Дегтярь,

доктор экономических наук

(Институт международных экономических
и политических исследований РАН)

СОЦИАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ПОСТСОЦИАЛИСТИЧЕСКОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ В СТРАНАХ ЦЕНТРАЛЬНОЙ И ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ

По прошествии почти целого десятилетия со времени начала системных преобразований в Центральной и Восточной Европе в ряде государств (Венгрия, Польша, Словакия, Словения и Чехия) к настоящему времени стабилизировалась внутривнутриполитическая ситуация и достигнут относительно устойчивый экономический рост, хотя и по отношению к низкому уровню периода спада. В остальных же государствах региона (Болгария, Румыния, Югославия, Македония и др.) до конца 90-х годов все еще не удалось преодолеть резко усилившуюся в переходный период тенденцию к дальнейшему вытеснению этих стран на периферию мирового хозяйства.

В 1998 г. объем ВВП превысил дореформенный (1989 г.) уровень лишь в Польше (118%) и приблизился к нему в Словении, Чехии и Словакии (95-100%). В Болгарии объем ВВП в 1998 г. составил 66% от уровня 1989 г., в Румынии – 78%. В последние два года темпы экономического роста во всех странах замедлились, что свидетельствует об ослаблении тех импульсов, которые дали первоначальный толчок экономическому оживлению. Так, в 1997 г. ВВП пяти вышеназванных наиболее продвинутых по пути реформ стран вырос на 4,9%, в 1998г. рост составил лишь 3,2%. Особенно ощутимым снижение темпов роста было в Польше, где ВВП в 1998 г. вырос на 4,8% по сравнению с 6,8% в 1997 г., и в Чехии. Единственной страной, существенно ускорившей темпы экономического развития, оказалась Венгрия, вышедшая из экономического кризиса 1995-1996 гг. По-прежнему сложным остается экономическое положение Болгарии и Румынии.

В целом можно констатировать, что несмотря на определенные достижения в развитии ряда стран этого региона не оправдались ожидания быстрого эффекта от рыночных реформ в экономической и социальной сфере. Стало очевидно, что большинству стран Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ) еще долгое время не удастся адаптироваться к западным критериям рыночного хозяйства и преодолеть весьма значи-

тельный разрыв в условиях экономического развития по сравнению с Западной Европой. Глубокий экономический спад периода реформ еще более увеличил этот разрыв между странами ЦВЕ и развитым Западом (см. табл. 1, 2). Признавая всю условность сопоставления приводимых в таблицах 1 и 2 данных (с учетом изменений в территории, особенностей валютных расчетов и т. д.), можно все же сделать вывод, что к концу XX века странам Центральной и Восточной Европы не удалось преодолеть огромного экономического разрыва с развитым Западом. Уровень ВВП на душу населения даже в наиболее развитых странах ЦВЕ не превысил уровня наиболее отсталых стран Европы – Испании и Греции. По оценкам, уровень жизни в регионе в целом составляет примерно одну треть от среднего по Европейскому Союзу (ЕС).

В то же время для населения всех стран ЦВЕ были характерны высокие социальные ожидания. Они в значительной мере были спровоцированы обширными социальными программами, осуществленными в регионе в 70-е годы, (хотя усилия по реализации этих программ выходили за рамки экономических возможностей стран с соответствующими негативными последствиями для экономического развития). Надежды подпитывались также сравнением с жизненным уровнем ближайших соседей. Неизбежным стало преодоление эйфории относительно возможностей рынка решить в короткие сроки назревшие социальные проблемы и обеспечить сравнимый с западными стандартами уровень благосостояния населения. Стало ясно, что странам ЦВЕ потребуется не одно десятилетие, чтобы приблизиться к уровню развитых западноевропейских государств. Слишком велика разница в экономическом потенциале этих стран.

Реальные процессы формирования новой модели социально-экономического развития в большинстве части стран ЦВЕ пошли несколько иным путем, чем это первоначально намечалось. Возникли многие непредвиденные противоречия и трудности. Тем не менее можно утверждать, что ряд стран региона продемонстрировал значительно менее болезненное и менее противоречивое продвижение к целям системной трансформации, чем это до сих пор удавалось России и другим странам СНГ.

Группе стран ЦВЕ (Венгрия, Польша, Чехия, Словакия и Словения) благодаря более благоприятным исходным условиям, более высокому уровню подготовки и организации трансформационного процесса, а также более высокому качеству экономической и политической элиты удалось сравнительно быстро и без значительных социальных конфликтов пройти основные этапы либерализации, приватизации и институциональных изменений. Немаловажную роль в этом сыграло управление социальными процессами. Опираясь на достигнутое, сегодня эти страны ЦВЕ решают новые задачи, вытекающие из необходимости проведения инсти-

туциональных реформ для развития своих социально-экономических систем в направлении сближения с системами стран ЕС.

Таблица 1

**Валовый внутренний продукт на душу населения в странах Центральной и Восточной Европы в сравнении с некоторыми странами ЕС в 1997 г. (в %)
(по паритету покупательной способности валют)**

	Германия	Франция	Швеция	Испания	Греция	Средний уровень по 15 странам ЕС
Болгария	18,1	17,7	20,3	24,5	29,5	19
Венгрия	32,9	32,0	36,8	44,5	53,5	36
Польша	30,0	29,2	33,5	40,6	48,8	33
Румыния	20,1	19,6	22,5	27,3	32,8	23
Словакия	36,8	35,9	41,2	49,9	60,0	43
Словения	57,5	57,3	65,8	79,6	95,7	60
Чехия	53,4	52,0	59,8	72,4	87,0	55

Источник: World Development Report 1997-1998. Knowledge for Development. The World Bank, Oxford University Press. – Washington D.C., USA, pp.190-191.

Таблица 2

Валовой внутренний продукт на душу населения в странах Центральной и Восточной Европы по сравнению с некоторыми европейскими странами в 1938 г., в % (расчет на основе долларов США 1960 г.)

	Германия	Франция	Швеция	Велико-британия	Средний уровень по Европе в целом
Болгария	37,3	44,9	38,2	35,6	63
Венгрия	40,0	48,2	41,1	38,2	67
Польша	33,0	39,7	33,9	31,4	55
Румыния	30,5	36,6	31,3	29,0	51
Чехословакия	48,7	58,5	50,0	46,4	82
Югославия	30,1	36,2	30,9	28,7	50

Источник: Derek Y. Aldcroft and Steven Morewood. Economic Change in Eastern Europe since 1918. Edward Elgar, Great Britain, 1995, p. 84.

СОЦИАЛЬНАЯ ЦЕНА РЫНОЧНЫХ РЕФОРМ: МИФЫ И РЕАЛИИ

В первые годы реформ во всех странах ЦВЕ происходило снижение жизненного уровня и ухудшение качества жизни основной массы населения. Возникновение массовой безработицы и расширение бедности, углубляющаяся подоходная дифференциация населения, подрыв системы социальных гарантий происходили повсеместно, хотя и с разной степенью остроты. При этом нужно подчеркнуть, что степень снижения **жизненного уровня зависела преимущественно от достигнутого ранее уровня развития социальной сферы и накопленного запаса социальной прочности**. В гораздо меньшей мере степень остроты социальных проблем зависела от избранной модели преобразований (“шоковая терапия” или градуализм) и особенностей государственной социальной политики.

Стабилизирующими факторами на начальном этапе реформ стали: мелкое предпринимательство; отсрочка тех элементов реформ, которые в наибольшей степени затрагивали интересы широких слоев населения (эта тактика получила название “селективного градуализма”¹) и создание социальной “защитной сетки”.

“Селективный градуализм” в отношении либерализации потребительских цен и реформирования государственных предприятий имел своей целью предотвращение или отсрочку социальных издержек. Многие страны сохраняли полностью или частично контроль за ценами, например, на лекарства, некоторые виды продовольственных товаров, коммунальные услуги, за квартплатой. Большинство стран относительно медленно двигалось также и по пути приватизации и реструктурирования крупных государственных предприятий, в том числе и по причине опасения высоких социальных издержек и политического риска быстрого роста безработицы. Например, в Чешской Республике, несмотря на далеко идущие и ориентированные на рынок реформы, принятие законодательства о банкротстве трижды откладывалось. Когда оно, наконец, было принято, его применение вновь было отложено.

Большое значение придавалось мерам социальной защиты (социальной “защитной сетки”) для того, чтобы смягчить те социальные издержки, которые уже возникли. Во всех странах в начале 90-х гг. были приняты социальные законы, определяющие цели, принципы и нормативы предоставления различных видов денежной и натуральной помощи лицам, оказавшимся в сложных условиях. Были, в частности, образованы специальные службы при местных органах власти для оказания насе-

¹ См., например, “Transforming Post-Communist Political Economies”. Ed. by M. Nelson, Ch. Tilly, L. Walker. National Academy Press, Washington, DC., USA, p. 249. Далее Transforming Post-Communist Political Economies.

лению поддержки в кризисных ситуациях, облегчения адаптации. Началось привлечение альтернативных бюджетных и внебюджетных источников финансирования социальной помощи (в том числе за счет доходов от приватизации и иностранной помощи по социальным программам). Стали применяться и другие схемы и способы социальной защиты.

Основные усилия были сосредоточены на помощи безработным, лицам пожилого возраста и семьям с детьми. Между 1987-1988 и 1993-1994 гг. большинство стран увеличили долю социальных расходов в ВВП на 2-4 процентных пункта. В 1993-19994 гг. Венгрия и Польша тратили на компенсационные социальные программы почти 1/5 ВВП.

Однако эти меры лишь частично смягчали ситуацию. Инфляция снижала реальную стоимость социальных трансфертов. Кроме того, большинство трансфертов было направлено на целые социальные группы (пенсионеров, семьи с детьми), а не на бедных внутри этих групп. Отсутствие адресности социальных программ, их направленности на наиболее нуждающиеся слои делало их малоэффективными в решении задачи сокращения бедности.

Начиная с 1993-1994 гг., в странах ЦВЕ возобновился экономический рост. Вслед за этим стали улучшаться социальные показатели, прежде всего динамика реальной заработной платы (см. таблицу 3).

Таблица 3

Динамика реальной заработной платы (в % к предыдущему году)

	1990 г.	1993 г.	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.
Болгария	94	92	93	81	82	125
Венгрия	96	96	88	95	105	104
Польша	66	97	103	106	107	105
Румыния	95	83	103	109	77	104
Словакия	95	98	104	107	107	103
Словения	74	111	104	105	103	102
Чехия	95	104	109	109	102	99

Источник: Национальные статистические ежегодники и другие периодические статистические издания.

Стала сокращаться безработица, заметно улучшились демографические показатели и другие социальные индикаторы (см. табл. 4, 5). Однако ощущаемая населением острота социальных проблем не снижалась.

Более того, складывается на первый взгляд парадоксальная ситуация: экономическое положение улучшается, а отношение населения к реформам, а также политический климат в обществе меняются в противоположном направлении, в сторону большей напряженности.

Таблица 4

Коэффициент охвата общим средним и высшим образованием

Страна	Коэффициент охвата общим средним образованием (процент населения в возрасте 18-22 лет)		Коэффициент охвата высшим образованием (процент населения в возрасте 18-22 лет)	
	1989 г.	1997 г.	1989 г.	1997 г.
Болгария	30,7	30,6	16,4	27,1
Венгрия	19,7	23,6	13,9	23,8
Польша	21,0	31,9	11,6	20,6
Румыния	3,8	20,6	8,8	18,7
Словакия	15,6	21,5	13,2	17,6
Словения	19,5*	21,4**	18,2	25,7**
Чехия	15,9	18,8**	12,7	17,3

* 1993 г. ** 1996 г.

Источник: Табл. 4,5 – UNICEF, TRANSMONEE Database.

Таблица 5

Коэффициент детской смертности

Страна	Число умерших детей в возрасте до одного года на 1000 родившихся живыми			Число умерших детей в возрасте до 5 лет на 1000 родившихся	
	1980 г.	1989 г.	1997 г.	1989 г.	1997 г.
Болгария	20,2	14,4	17,5	18,3	23,5
Венгрия	23,2	15,7	9,9	18,0	11,8
Польша	25,5	19,1	10,2	22,0	11,9
Румыния	29,3	26,9	22,0	34,9	26,4
Словакия	18,4	13,5	8,7	15,8	10,7
Словения	15,3	8,2	5,2	10,3	6,3
Чехия	18,4	10,0	5,9	11,8	7,6

Современная социальная ситуация в странах ЦВЕ определяется следующими разными по своему характеру обстоятельствами.

1. Потеряла свое значение объединяющая общество цель – борьба с «коммунизмом», с прежним строем, ради которой население было согласно временно терпеть ухудшение своих жизненных условий. Вместе с тем развеялась эйфория относительно возможностей рынка решить в короткие сроки назревшие социальные проблемы и обеспечить сравнимый с западными стандартами уровень благосостояния населения.

2. Произошло драматическое увеличение дифференциации доходов в сочетании с ослаблением перераспределительных способностей государства. В условиях углубляющейся дифференциации особенно наглядной стала проблема бедности. В недавнем прошлом бесплатное образование, профессиональная подготовка и здравоохранение были доступны практически всем; гарантировалось (хотя и скромное) обеспечение в старости. Существовала малообеспеченность, но низкий жизненный уровень отдельных социальных групп не означал угрозы появления слоев, утрачивающих социальные связи с обществом, неспособных вновь включиться в производственный процесс и общественную жизнь. Сегодня такая угроза реально существует.

Масштабы бедности в странах ЦВЕ трудно оценить из-за различных подходов к критериям ее оценки в каждой из рассматриваемых стран. Если использовать в качестве черты (границы) бедности применяемый для сравнений в международной практике критерий – доход в 4 долл. в день или 120 долл. в месяц¹ и учесть покупательную способность валют для каждой страны, то на основе данных бюджетов домашних хозяйств получается, что доля населения с доходами ниже черты бедности увеличилась в Болгарии с 2% в 1989 г. до 15% в середине 90-х годов; в Польше – с 6% в 1987-1988 гг. до 20%; в Венгрии – с 1 до 4% соответственно; в Румынии – с 6% в 1989 г. до 59%. В Словакии, Словении и Чехии в 1987-1988 гг. не было населения с доходами ниже этого уровня, в середине 90-х гг. его доля не превышала 1%.²

Ранее в странах ЦВЕ широко использовался в качестве черты бедности – как некоего “желаемого” минимума – так называемый социальный минимум (величина, подобная “минимальному потребительскому бюджету”, который рассчитывался в бывшем СССР), этот показатель публиковался и использовался для определения численности бедных, хотя ни в одной из стран не ставилась практическая задача обеспечить

¹ Это относительно высокая черта бедности, она в 4 раза превышает показатель, используемый Всемирным Банком.

² Branko Milanovich. *Income Inequality and Poverty During the Transition from Planned to Market Economy*. The World Bank, Washington D.C., 1998, pp. 65, 68-69.

всему населению доход выше этой величины. По оценке Б. Милановича, величина социального минимума по паритету покупательной способности валют варьировала по странам в пределах от 170 до 300 долл.¹

3. Поскольку возобновившийся экономический рост не был устойчивым, сильной неравномерностью отличалась в последние годы и динамика основных индикаторов благосостояния. Почти все страны в 1995-1997 гг. испытали заметное снижение уровня доходов. Так, в Венгрии это произошло в 1995-1997 гг. – реальная заработная плата сократилась в 1995 г. на 12%, в 1996 г. – на 5%, рост возобновился лишь в 1997 г.² В целом реальные доходы на одного занятого составляют сегодня лишь примерно 80% от уровня 1989-1990 гг.

В Чешской Республике в 1997 г. были приняты меры по жесткому регулированию заработной платы с помощью мер налоговой, монетарной и административной политики (вплоть до замораживания заработной платы в бюджетных учреждениях), в результате в 1997г. ее прирост снизился до 2,3% (против 9% в 1997 г.), в 1998 г. реальная заработная плата сократилась на 4% – это самый низкий показатель с 1991 г. Существенное снижение темпов роста заработной платы рассматривается в качестве ключевого условия стабилизации и восстановления экономической сбалансированности. В целом за весь период трансформации чистые денежные доходы населения Чешской Республики в сопоставимых ценах снизились на 10%. Одними из наиболее высоких были темпы роста доходов населения в Словении. В 1992-1996 гг. объем выплаченной заработной платы (нетто) увеличился на 29%³, а с учетом социальных трансфертов и других выплат доходы населения за пять лет выросли на 44% при росте ВВП на 15%. В результате уже в 1997 г. потребовалось снизить темпы прироста реальной заработной платы в 1996 г. с 5 до 3%, а в 1998 г. – до 1%.

В Польше, где поступательный рост доходов не прерывался и в годы экономического кризиса, сегодня из-за “перегрева экономики” также стоит задача ограничения платежеспособного спроса. Попытки ограничить платежеспособный спрос посредством повышения цены потребительского кредита, как это делалось в 1996-1997 гг., заметных результатов не принесли. Следовательно, речь должна идти о снижении темпов роста реальных доходов или даже об их замораживании. Некоторые меры в этом направлении уже приняты.

¹ Ibidem.

² Здесь и далее, если не указано особо, все данные о динамике доходов населения в 1997-1998 гг. см.: ИМЭПИ РАН. Итоги социально-экономического развития стран Центрально-Восточной Европы в 1997-1998 гг. М.: АОЗТ “Эпикон”, с. 7, 21, 36, 42-43, 48-49, 55, 76, 79, 98, 112.

³ В 1997 г. в Словении средняя заработная плата (брутто) равнялась 887 долл. в месяц.

Наиболее значительным было в последние годы сокращение доходов населения в Болгарии и Румынии. В Болгарии, экономика которой в 1996 г. – первой половине 1998 г. находилась в глубоком кризисе, в 1996 г. реальные доходы населения снизились на 21%, в 1997 г. снижение продолжалось и лишь в 1998 г. наметился их некоторый рост. В 1998 г. реальная заработная плата была на 58% ниже, чем в дореформенном 1989 г., а реальная пенсия – на 69%. В Румынии в 1997 г. реальная заработная плата снизилась почти на 1/4, в 1998 г. – еще на 10%. В 1998 г. уровень реальной заработной платы превысил уровень 1989 г. только в Чешской Республике (102%) и приблизился к этому уровню в Словацкой Республике (91%), Венгрии (92%), Польше (87%).

Анализ динамики социального развития и алгоритм социальной политики в странах ЦВЕ на различных этапах рыночных преобразований позволяет сделать следующие выводы.

Первый. Представляя собой потенциально важный фактор социальной напряженности, **снижение в течение короткого периода уровня доходов населения и высокий уровень безработицы ни в одной из стран ЦВЕ не привели на начальных этапах реформ к нарушению социальной стабильности.** В целом, несмотря на отдельные забастовки и другие формы общественного протеста, странам, осуществляющим экономические преобразования, благодаря сохранению и даже расширению системы социальной защиты удалось пройти трудный период либерализации и стабилизации без серьезных политических конфликтов. Социальная политика таким образом способствовала осуществлению экономических реформ на их первоначальных, наиболее сложных с политической точки зрения этапах. Можно согласиться с выводом немецких ученых О. Шольца и Х. Томанна о том, что в условиях переходного периода, с точки зрения перспектив развития институты социальной политики способны быть «производительными», обеспечивать необходимую политическую поддержку экономическим реформам.¹ Данная особенность социальной политики в условиях переходного периода, считают Шольц и Томанн, ставит под сомнение широко распространенный тезис о том, что справедливость (равенство) всегда имеет свою цену с точки зрения эффективности, т.е. представляет вычет из нее.²

Второй вывод. Реально сложившаяся (и, очевидно, объективно возможная) в ходе рыночных преобразований динамика экономического роста не позволяет сохранить сложившуюся в годы социализма и в ос-

¹ Welfare States in Transition: East and West. Ed. by Collier, H. Roggemann, O. Scholz and H. Tomann. Macmillan Press LTD, Great Britain, 1999, p. 96

² Ibid., p. 93

новном поддерживаемую на начальных этапах трансформации систему социальных гарантий.

Возникший значительный бюджетный дефицит заставил практически все страны региона приступить к реформированию социальной “защитной сетки”. Эта реформа решала две задачи: преодоление финансовой несостоятельности существующей системы и переориентация ее на социально уязвимые слои населения.¹ В большинстве стран произошло снижение гарантируемых государством стандартов в этой сфере. Речь идет не только о числе и величине различных пособий, но и об официальной границе бедности. Произошел переход от более высоких (социальный и прожиточный минимумы) к более низким (например, базовый минимальный доход в Болгарии, минимальная пенсия в Венгрии и Польше) условиям предоставления социальных пособий. В Венгрии, например, концепция минимальных социальных гарантий, получившая воплощение в так называемом “пакете Бокроша”, была разработана в конце 1994 г. Ее суть:

- в сокращении числа и снижении уровня социальных выплат (например, отмена универсального пособия на детей, введение частичной платы за обучение в вузах и др.);
- в переходе от субъектного права в оказании социальной помощи к принципу нуждаемости и от нуждаемости социальной группы к нуждаемости индивида;
- в повышении роли местного самоуправления, активизирующего семью и личность, а также партнерства государственных и общественных организаций, т.е. муниципализация социальной политики, ее смещение по иерархии управления вниз – на уровень местных органов власти и местного самоуправления.

Чешские политики отмечали, что в стране на начальном этапе реформ была реализована самая дорогая в финансовом отношении за весь послевоенный период социальная программа. Затем, 1996-1997 гг. в Чехии были приняты социальные законы, которые предусматривали переход к адресной системе предоставления пособий и принципу нуждаемости, сокращение роли государства и перенесение ответственности на местные органы власти, усиление роли гуманитарных, церковных, гражданских и частных субъектов в предоставлении социальной помощи.

¹ По оценке Всемирного банка, на долю нижнего дециля (по уровню потребительских расходов) приходится из средств, выделяемых на социальную помощь в Венгрии лишь — 27%, в Болгарии — 22%, в России — 8%. (Providing Greater Security. Материал готовится к публикации).

По существу эти направления стали общими для всех стран с переходными экономиками, осуществляющими реформирование системы социальных трансфертов.

Третий вывод. Экономический рост, сокращение безработицы, повышение реальной заработной платы происходили на базе развития частного сектора. В этих условиях решение социальных проблем потребовало иных (по сравнению со сложившимися) методов и новой роли и форм государственной социальной политики. Поэтому системные социальные реформы в социальной сфере стали объективной необходимостью.

СТАНОВЛЕНИЕ РЫНКА ТРУДА – ГЛАВНЫЙ СОЦИАЛЬНЫЙ ВЫЗОВ ПРОЦЕССА РЫНОЧНОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ

Одним из наиболее острых социально-экономических последствий первого этапа рыночных преобразований в рассматриваемых странах (этапа либерализации и макроэкономической стабилизации) было сокращение занятости и быстрый рост безработицы (см. табл. 6, 7). Наиболее высокий уровень безработицы наблюдался в 1993 г.: от 16,4% экономически активного населения в Болгарии и Польше до 12,1% в Венгрии и 10,4% в Румынии. Исключением была Чехия, где по причинам, рассматриваемым ниже, уровень безработицы в 1993 г. составил 3,5%.

Таблица 6

Динамика численности занятых и экономически активного населения
в 1993-1997 гг. (темпы роста /сокращения, в %)

	Занятое население	Экономически активное население
Болгария	-6,5	-0,8
Венгрия	-1,2	-2,1
Польша	0,5	-0,3
Румыния	0,4	-0,4
Словакия	2,1	0,7
Словения	-0,5	-0,5
Чехия	-0,2	-0,2

Источник: International Labour Office. World Employment Report 1998-99, Geneva, 1999, p. 19, tabl. 1. 7.

Таблица 7

Уровень безработицы (в % к численности экономически активного населения)

	1990 г.	1993 г.	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.
Болгария	1,8	16,4	11,1	12,5	13,7	12,2
Венгрия	1,7	12,1	10,4	10,5	10,4	10,5
Польша	6,5	16,4	14,9	13,2	10,5	10,0
Румыния	1,3	10,4	9,5	6,6	8,9	9,5
Словакия	1,6	14,4	13,1	12,8	12,5	
Словения		15,5	14,5	14,4	14,8	14,2
Чехия	0,7	3,5	2,9	3,5	5,2	7,0

Источники: Статистические ежегодники и периодические статистические издания соответствующих стран.

Барьерами для роста безработицы стали такие меры, как развитие мелкого и среднего предпринимательства и отсрочка массовых банкротств крупных предприятий государственного сектора.

Развитие мелкого и среднего предпринимательства позволило странам ЦВЕ решить или смягчить проблему безработицы, как и многие другие социальные проблемы начального этапа переходного периода. Естественно, что развитие мелкого предпринимательства имеет свою специфику в каждой из стран региона. Так, в Польше и Венгрии мелкое предпринимательство и так называемая "вторичная занятость" имели давние традиции. В начале 90-х гг. в этих странах 50-70% населения имели доходы от мелкого бизнеса, часто неформального. В Болгарии и Румынии существенную стабилизирующую роль играло мелкое подсобное сельское хозяйство.

На конец 1993 г. в несельскохозяйственном секторе Чехии было зарегистрировано около 1,1 млн мелких и средних предприятий, на которых работало 10,6% занятого населения (включая индивидуальную трудовую деятельность), в Венгрии соответствующий показатель был равен 12,1%, в Словакии – 5,4, в Польше – 23,7% (включая небольшие фирмы).

Интересен опыт развития мелкого предпринимательства в Чешской Республике. Здесь вся система мелкого бизнеса была создана в относительно короткие сроки при сильной государственной поддержке (государство определяло "правила игры", направления и приоритеты развития мелкого бизнеса, оказывало материальную поддержку в виде кредитов и льготного налогообложения). Особенность Чехии – разработка масштабных правительственных программ поддержки мелкого и среднего предпринимательства. Всего на его поддержку расходовалось в разные годы от 1,6 до 1,8% ВВП страны.

С целью недопущения расширения масштабов безработицы правительства большинства стран ЦВЕ относительно медленно двигались по

пути приватизации и реструктуризации крупных государственных предприятий. Например, в Чешской Республике принятие законодательства о банкротстве трижды откладывалось. Когда оно, наконец, было принято, его применение вновь было отложено.

Начиная с 1993-1994 гг., в странах ЦВЕ возобновился экономический рост. Вслед за этим стала сокращаться и безработица. Во всех странах, кроме Чешской Республики, уровень безработицы по сравнению с 1993 г. снизился.

Чешский феномен требует пояснений. Относительно низкий по сравнению с другими странами уровень безработицы в Чешской Республике был обусловлен совпадением различных факторов. Прежде всего это медленная реструктуризация крупных государственных предприятий. С самого начала экономических реформ темпы сокращения занятости в Чехии значительно отставали от темпом падения ВВП. Если в 1990-1996 гг. соотношение темпов падения производства и занятости составило в Польше 5,7 раз, в Венгрии – 1,3, в Словакии – 0,9, то в Чехии – только 0,35. После кризиса 1997 г. темпы реструктуризации ускорились и вслед за этим стала расти безработица.

Вторым фактором было сокращение предложения рабочей силы. В 1989-1992 гг. это сокращение в два раза превысило рост безработицы. Часть работников поглотила неформальная экономика (по оценкам, только за 1991-1992 гг. занятость в неформальном секторе выросла в два раза). Из рабочей силы были "вытеснены" пенсионеры (примерно половина покинувших рынок труда были лицами пенсионного возраста). Специально, чтобы обеспечить работой молодежь, правительство удвоило налогообложение фонда заработной платы работающих пенсионеров (хотя суд в 1992 г. отменил эту меру, все же произошло реструктурирование возрастного состава работающих). Сокращение предложения рабочей силы было обусловлено и увеличением численности чешских граждан, работающих в сопредельных государствах – Австрии и Германии.

И, наконец, еще одной причиной низкого уровня безработицы стала активная политика занятости, которая проводилась с самого начала преобразований. Она включала стимулирование мелкого предпринимательства, создание так называемых "социальных рабочих мест", общественные работы, гранты и субсидии для окончивших учебные заведения для организации собственного бизнеса, переподготовку безработных, субсидии по заработной плате для предпринимателей, нанимающих безработных. По оценкам, без программ активной политики занятости уровень безработицы был бы по меньшей мере на 1,5-2,0 пункта выше. После сокращения масштабов активной политики занятости к середине 1990-х гг. безработица в Чехии стала расти.

К концу 90-х годов безработица в странах ЦВЕ, несмотря на тенденцию к ее снижению, стабилизировалась на относительно высокой отметке. В 1997 г. средний уровень безработицы в странах ЦВЕ равнялся 11,6% экономически активного населения, в странах Европейского Союза – 10,6%, то есть ее уровень достиг западноевропейского, и это был единственный и наименее желательный переход к западноевропейским стандартам.

Рассматривая проблему безработицы, нужно учитывать следующие обстоятельства. Во-первых, в большинстве стран велик потенциал безработицы. В Польше в сельском хозяйстве насчитывается 1,3 млн “лишних людей”. Изменение существующей структуры и приближение к западным нормам величины хозяйств могут привести к высвобождению из сельского хозяйства страны еще 1,4 млн чел. По поводу скрытой безработицы можно встретить и весьма радикальные суждения. Так, в Болгарии, по оценке К. Петкова, лидера Объединенного блока труда, 95% экономически активного населения – фактически безработные. Правда, остается неясным, как могут 5% содержать всех остальных.

Во-вторых, безработица становится более устойчивой. В ней сформировался значительный сегмент длительной безработицы. В настоящее время более 50% безработных в Болгарии и Румынии не имеют работу более одного года, в Венгрии – 48%, в Польше – 40%, в Чехии – 30%. Усилилась тенденция к сегментации рынка труда: структурные преобразования резко снижают рыночную стоимость рабочей силы социальных групп с низкой квалификацией, в худшем положении оказываются женщины, молодежь с неадекватным рыночным требованиям образованием.

В-третьих, происходит углубление региональной диверсификации рынков труда. Региональные различия в уровне безработицы достигают 4-5 и более раз. Например, в Польше в малых городах на одно вакантное место приходится 19 безработных, в крупных – 1,5. Наиболее высок в стране уровень безработицы в следующих районах: Сувалки (21,2% экономически активного населения), Слупск (20,5%), Кошалин (20,3%), в то время как в Варшаве он равен 2,7%, Познани – 3,5%, в Кракове – 4,4%. В Венгрии в апреле 1997 г. средний уровень безработицы составлял 10,8%, но он варьировал от 4,9% в Будапеште до 20% экономически активного населения в регионе Соболч-Сатмар-Берег. В Чешской Республике при среднем уровне безработицы в стране в октябре 1997 г., равном 4,9% экономически активного населения, он составлял в Праге – 1,5%, Мосте – 15,2%, Хомутове – 13,6%, Теплице – 12,5%. Во всех странах сформировались депрессивные регионы с высоким уровнем безработицы.

По сравнению со странами ЦВЕ в России положения на рынке труда и политика занятости отличаются большей спецификой. В России

сложился совершенно иной подход к решению проблем избыточной занятости и реструктуризации рабочей силы. Вместо движения через безработицу к перераспределению и реструктуризации труда и занятости (как это происходит в странах ЦВЕ) произошло стихийное замещение гигантской потенциальной безработицы (по меньшей мере равной трети занятого населения) на относительно умеренную безработицу и огромное снижение реальных заработков. Поэтому особенностью российского рынка труда стало медленное (по сравнению с темпами падения ВВП) высвобождение рабочей силы и сохранение масштабной "скрытой безработицы", широкое распространение неформальной занятости (по оценкам, скрытая безработица составляет 20-25% экономически активного населения, в неформальную занятость вовлечено до 25 млн чел., из которых 7 млн не имеют другой работы, а 18 млн совмещают работу в формальном и неформальном секторах экономики). Среди стран трансформационного типа масштабному развитию скрытой безработицы в России нет аналогов. Политика сдерживания процессов массового высвобождения работников позволила избежать крупных социальных конфликтов и привела к эволюционному характеру процессов на рынке труда. Ее негативные последствия – консервация большого количества неэффективных рабочих мест, разрушение стимулов к труду. Опыт стран ЦВЕ показывает, что такая политика не может иметь долговременного характера. Преодоление экономического кризиса, создание условий для экономического роста невозможно без ликвидации скрытой безработицы путем перевода ее в открытые формы. Однако в 1997-1999 гг. в динамике занятости и безработицы в России наметились новые тенденции. Несколько активизировался процесс высвобождения работников, что обусловлено постепенным приспособлением реального сектора экономики к сложившейся ситуации за счет избавления от избыточной занятости и сокращения издержек.

Вполне очевидно, что в ближайшей и среднесрочной перспективе темпы и качество экономического роста, а также экономическая и политическая ситуация в России, как и в других странах с переходной экономикой, будут формироваться в значительной мере под воздействием процессов на рынке труда. Сегодня во всех странах ЦВЕ на первый план среди приоритетов социально-экономической политики выдвигается политика занятости, регулирование процессов становления и развития рынков труда.

Одновременно произошло и изменение подходов в политике государства к проблеме занятости. На начальных этапах преобразований регулировалось в основном предложение труда (ранний выход на пенсию, принудительные оплачиваемые и неоплачиваемые отпуска, сравнительно щедрое материальное обеспечение безработных и т. д.). Все эти

программы и меры временно ослабили воздействие предложения труда на масштабы безработицы и предотвратили серьезные социальные конфликты на почве сокращения занятости. Скрытое субсидирование, списание задолженности государственных предприятий и другие явные и неявные меры сдерживали рост предложения на рынке труда, но это означало консервацию неэффективной занятости на предприятиях. **В настоящее время акцент сделан на стимулировании спроса на труд через инвестиционные проекты, развитие мелкого и среднего бизнеса, ускорение приватизации.** Политика регулирования спроса на труд связана с политикой государства в сфере производства, цен, налогообложения, управления государственными предприятиями и темпами приватизации. Эти меры или направления политики могут по-разному влиять на создание рабочих мест и стимулировать спрос на труд. Что касается предложения труда, то здесь аспекты макроэкономического воздействия связаны с регулированием заработной платы, наличием альтернативных источников доходов, которые стимулируют или дестимулируют предложение труда, социальной политикой и политикой в сфере образования, внутренней и внешней миграцией. В зависимости от того, как формируется рынок труда, на спрос и предложение рабочей силы воздействуют различные факторы. В целом **политика занятости имеет ограниченное влияние на основные характеристики рынка труда.** В частности, такое явление, как массовая безработица, может быть ликвидировано лишь на основе устойчивого экономического роста, базирующегося на инвестициях в физический и технологический капитал, в инфраструктуру и коммуникации, а также в развитие человеческого потенциала.

Тем не менее роль политики занятости в формировании рынка труда при правильной постановке ее целей и приоритетов может быть значительной. Одним из главных общих новых направлений политики занятости в современных условиях во всех странах ЦВЕ стало ужесточение выплат пособий по безработице, установление зависимости между получением пособия с активностью безработного по поиску нового рабочего места. На первом этапе политика занятости носила в основном пассивный характер, и ее главным содержанием было материальное обеспечение безработных. Пособия по безработице покрывали значительную часть прежнего заработка (часто до 75-100%), был установлен дополнительный период получения пособия (более года), либеральными были условия его получения.

В середине 90-х гг. в рамках общего сокращения социальных расходов страны ЦВЕ существенным образом пересмотрели систему материального обеспечения безработных.

Значительно была сокращена материальная помощь безработным. Сегодня по уровню возмещения ранее получаемого заработка страны Центральной и Восточной Европы близки к государствам с наиболее жесткой рестриктивной политикой в отношении пособий по безработице. Величина пособия не превышает 50-60% заработной платы, при этом действуют ограничения его максимальной величины (в Венгрии, например, 1,5 минимальной заработной платы, в Болгарии – минимальная заработная плата плюс 20% разницы между средней и минимальной заработной платой, в Чехии – фиксированная величина пособия). А до середины 90-х гг. величина пособия по безработице равнялась 75-100% заработка по прежнему месту работы.

Одновременно были сокращены и сроки получения пособий и изменены либеральные правила их получения. Максимальный срок получения пособия составляет от 6 месяцев (Чехия) до одного года. По срокам выплаты пособий страны ЦВЕ в настоящее время близки к уровню западноевропейских государств, однако в них значительно выше доля длительной безработицы и ниже доля безработных, получающих пособия. В Польше, Болгарии и Венгрии до 2/3 безработных не получают пособия, в Румынии и Венгрии – около половины. По истечении срока выплаты пособия безработный может рассчитывать или на получение специальной помощи по безработице (в Венгрии ее величина составляет 80% минимальной пенсии, в Румынии – 40% минимальной заработной платы, в Болгарии – 50% социального минимума) или обычного пособия по социальной помощи, назначаемого после оценки нуждаемости (Чехия, Словакия, Польша).

Одним из новых моментов в материальном обеспечении безработных стало усиление контроля за процессом поиска ими нового рабочего места. Так, в Польше, например, принята наиболее жесткая программа активизации безработных. Обеспечивается строгая зависимость между активностью в поисках работы и получением пособия по безработице, сокращены сроки регистрации на бирже труда и осуществляется постоянный контроль за тем, является ли обратившийся за пособием действительно безработным или занят в теневой экономике. После этого значительно снизилось число безработных, имеющих право на пособие (79,2% зарегистрированных безработных в стране по тем или иным причинам не имеют права на получение пособия). Во всех странах безработные должны ежемесячно регистрироваться в службах занятости и документально подтверждать свои активные поиски работы. Широкое распространение получили различные санкции – от уменьшения размеров пособия до полного прекращения их выплаты в случае необоснованного отказа от предлагаемой работы.

Другим новым моментом стало становление системы страхования по безработице. Например, в Венгрии система страхования по безработице существует с 1996 г. и организована строго по стандартам ОЭСР. Уровень замещения прежнего заработка составляет 100% для тех, кто зарабатывает 6 тыс. форинтов (11% средней заработной платы в стране в апреле 1997 г.) и постепенно сокращается до 50% для зарабатывающих 36 тыс. форинтов (69% средней заработной платы) или более в месяц. На практике пособия основываются на заработной плате в прошлые годы работы. По оценкам ОЭСР, в 1996 г. коэффициент замещения в среднем был ниже 50%.

Условия получения пособия в Венгрии также весьма строгие: прекращение работы не должно быть добровольным, любые выходные пособия удерживаются из пособия по безработице, индивид должен проработать по меньшей мере год из последних 4-х лет. Основанная на проверке нуждаемости помощь по безработице предоставляется максимум на два года и доступна только тем, кто не подлежит страхованию по безработице и чей доход менее 80% минимальной пенсии по старости. Максимальная величина такого пособия не превышает 80% минимальной пенсии по старости (последняя рассматривается в Венгрии в качестве черты бедности).

Другим новым общим для всех стран направлением политики занятости стали программы субсидированной занятости на предприятиях частного сектора и дальнейшее развитие систем поддержки мелкого предпринимательства и самозанятости.

Например, в Болгарии работодатели, принимающие на работу на срок не менее 6 месяцев одного длительно безработного, получают на каждого принятого субсидию в размере одной минимальной заработной платы, а при приеме на работу на более короткий срок, но не менее чем на три месяца – в размере 50% минимальной заработной платы. При найме выпускника вуза до 28 лет или молодого человека до 24 лет работодатель освобождается от уплаты за него взносов в социальные фонды на срок до одного года. Безработные, которые хотят начать свое дело, могут получить всю причитающуюся им сумму единовременно. В Польше осуществляется программа предоставления работодателям, нанимающим не менее 8 безработных, дешевых кредитов сроком на 5 лет. Программа распространена на 12 регионов страны с наиболее высоким уровнем безработицы. В Венгрии программа субсидирования занятости длительно безработных охватывает пятую часть всех участников активных программ на рынке труда, субсидируется от 50 до 100% зарплаты нанимаемых работников.

Еще одним важным направлением активной политики занятости является переподготовка и повышение квалификации безработных. Дан-

ное направление оказывает двоякое воздействие на рынок труда, прежде всего на уровень безработицы. С одной стороны, увеличивается при прочих равных условиях количество рабочих мест, которые могут занять безработные, с другой – растут требования к качеству рабочих мест.

Широкое распространение во всех странах получили в последние годы общественные работы. Например, в Венгрии общественные работы ориентированы в значительной мере на длительно безработных. Они обычно включают поддержание местной инфраструктуры, уборку улиц и другие занятия, не требующие специальной квалификации или обучения. Как показывает венгерская практика, общественные работы играют роль в сокращении бедности, но не предоставляют возможность получения постоянной работы. Согласно исследованиям, только 5% участников общественных работ получили постоянные контракты после их прекращения. В Польше за последние 5 лет финансирование общественных работ составило 36,7% всех расходов на активные программы занятости.

В ряде государств ЦВЕ политика занятости находится под значительным влиянием необходимости ее приспособления к требованиям ЕС (требования к новым членам ЕС включают более 50 рекомендаций, которые должны быть учтены в трудовом законодательстве). Так, в Чехии готовящийся национальный план занятости предусматривает приспособление к этим требованиям. Приоритеты плана корреспондируются с "четырьмя подушками" политики занятости ЕС, которые заключаются в адаптации квалификационной структуры работников к потребностям рынка труда; улучшении условий труда так, чтобы они были лучше связаны с использованием новых технологий; устранении дискриминации женщин на рабочем месте и ускорении создания новых рабочих мест через поддержку инвестиций и мелкого бизнеса. Новый чешский трудовой кодекс предусматривает более строгие европейские нормы безопасности труда и здоровья работника на рабочем месте, возможности для работников выбирать своих представителей в компании, где нет активных профсоюзов и другие правила. В 1998 г. Чехия и Венгрия выразили готовность присоединиться к программе занятости ОЭСР.

В целом оценка эффективности активных программ занятости неоднозначна. Программы переподготовки, по всей видимости, являются наименее удачным инструментом, и их роль в активных программах на рынке труда в ряде стран снижалась. Общественные работы не обеспечивают возможности выхода из рядов безработных, фактическая цель этих работ – облегчение бедности в обмен на общественно полезные услуги. Некоторые схемы субсидированной занятости, в особенности займы для начала предпринимательской деятельности, представляются бо-

лее адекватными. По крайней мере, они не дороже, чем пособия безработным на весь максимальный срок их выплаты.

Чехия и Словакия – страны с наиболее высоким уровнем расходов на активную политику занятости. Преимущественное внимание в программах занятости было уделено молодежи, окончившим учебные заведения, неквалифицированным работникам; широко применяются общественные работы под руководством местных органов власти. Венгрия, начав с очень низкого уровня расходов на активную политику, сейчас увеличивает их. Такая же эволюция наблюдается и в Польше. Начиная с 1995 г. работодатели получили налоговые стимулы для найма безработных. Сегодня и Польша, и Венгрия стали уделять больше внимания общественным работам на уровне местных администраций и переподготовке работников.

В Болгарии толчок к активизации политики занятости дали финансовый кризис в 1996 г. и введение управления экономикой “валютным советом”. Здесь также прилагаются усилия для приведения трудового законодательства в соответствие с требованиями ЕС.

Проведенный анализ позволяет сформулировать следующие выводы.

Большинство стран ЦВЕ, в особенности те, которые определяют его “лицо” – Венгрия, Польша, Чехия, Словакия и Словения, – достигли определенных успехов в преодолении трудностей, связанных с демонтажем старой индустриальной структуры и приватизацией основных фондов. В большей мере, чем другие страны с переходной экономикой, они сочетали приватизацию с построением структуры корпоративного управления, способной обеспечить эффективный контроль над менеджментом. Несмотря на имеющиеся ограничения, последовательно осуществлялась система банкротств. Все это привело к сокращению занятости и росту безработицы на фоне определенных успехов в стабилизации экономики и развития производства.

“Мягкие” меры приспособления к сокращению занятости на начальных этапах преобразований (щедрое пособие по безработице и перевод части финансового гнета на пенсионную систему в виде раннего выхода на пенсию и инвалидность) обусловили рост социальных расходов при уменьшении доходов в результате сокращения занятости, падения реальной зарплаты и уклонения от уплаты налогов. Правительства стран начали путь к финансовой консолидации в сфере социальной политики, снижая пособия по безработице и ужесточая доступ к ним и сокращая расходы на политику по снижению предложения труда. В результате безработные заплатили наиболее высокую цену за финансовую стабилизацию. Только во второй половине 90-х годов сокращение расходов в социальной сфере стало касаться условий начисления пенсий и

социальной помощи. Вопреки ожиданиям, что рыночные силы будут способствовать более эффективной занятости, безработица оказалась не временным явлением и развивалась стихийно. Рыночные силы столкнулись с ограничениями, некоторые из которых были предсказуемыми, другие – нет. Часть ограничений была унаследована от прошлого: чрезмерное предложение рабочей силы, слабое использование человеческих ресурсов, низкая производительность труда, высокая занятость в сельском хозяйстве и промышленном секторе, дефицит личных стимулов и т.п. Другие ограничения были связаны с неадекватной рыночным условиям квалификационной и профессиональной структурой рабочей силы, низкой компетентностью менеджмента. Слабое развитие правовой базы также не способствовало как защите прав собственности, так и эффективному регулированию рыночных процессов. И, наконец, третья группа ограничений была обусловлена падением производства и финансовыми кризисами. По мнению ряда исследователей, эти ограничения были главным фактором, обусловившим основные черты рынка труда и рост безработицы в странах региона.

СИСТЕМНЫЕ СОЦИАЛЬНЫЕ РЕФОРМЫ: ПЕРВЫЕ ВЫВОДЫ

Во второй половине 90-х годов страны региона приступили к разработке программ и первым практическим шагам в реформировании таких крупных социальных систем, как образование, здравоохранение и пенсионное обеспечение.

Встает прежде всего вопрос о необходимости реформирования сложившихся и действующих социальных систем. Факторы, определяющие эту необходимость, можно объединить в три группы.

Первая группа факторов обусловлена глобальными мировыми процессами. Социальные реформы стоят сегодня в повестке дня во всем мире – не только в переходных экономиках, но и в развитых и развивающихся государствах. Одна из причин их актуальности – процессы экономической глобализации, которые требуют повышения эффективности и конкурентоспособности национальных экономик, в т.ч. и за счет снижения цены рабочей силы и изменений на рынке труда. Другая причина – современные демографические процессы – увеличение продолжительности жизни, снижение фертильности, новые явления в институте семьи (например, рост числа неполных семей), что значительно увеличило нагрузку на социальную сферу и обусловило быстрый рост государственных расходов. Одновременно происходящие изменения в занятости населения (рост неполной и неформальной занятости, безработицы и других форм незанятости и пр.) сокращают возможности аккумулирова-

ния необходимых средств. И наконец, социальные реформы в мире актуализируют развитие тенденций, ослабляющих солидарность в обществе и усиливающих индивидуализм. Повышение уровня доходов и углубление имущественного расслоения неизбежно ведут к тому, что высокодоходные слои требуют более индивидуализированных социальных услуг, большей свободы выбора и готовы платить за это соответствующую цену.¹ Названные процессы присущи и странам с переходными экономиками, принимая в последних иногда даже более острые формы.

Вторая группа факторов обусловлена стоящей перед переходными экономиками объективной необходимостью коррекции существующих социальных систем с целью приспособления их к рыночным отношениям.

Сложившиеся в годы командно-административной экономики социальные системы трудно оценить однозначно. Они были универсальными, всеобъемлющими, основанными на принципах солидарности,² и обеспечивали населению относительно высокую для данного уровня экономического развития степень социальной безопасности. Гарантировалась полная занятость в течение всей жизни, денежные доходы были хотя и низкими, но стабильными. Многие основные потребительские товары и услуги дотировались. В прошлом не было бездомности как социального явления. Бесплатное образование, профессиональная подготовка и здравоохранение были доступны практически всем, гарантировалось (хотя и скромное) обеспечение в старости.

В то же время сложившиеся к началу трансформаций формы удовлетворения социальных потребностей не сочетались с экономической свободой человека, были чрезмерно централизованными и непрозрачными. Относительно высокий уровень социальной безопасности населения основывался на крайне высокой степени централизованного перераспределения доходов, значительная часть совокупного дохода концентрировалась в так называемых общественных фондах потребления и распределялась на со-

¹ На эти группы причин указывают многие исследователи. например, венгерский социолог Ж.Ферге в статье "Вызовы социальной политики и дилеммы в постсоциалистических странах" (см. *Transforming Post-Communist Political Economies*, pp. 300-301) и М.Кастельс в масштабном научном исследовании "Информационная эпоха. Экономика, общество, культура". М., 2000.

² В этом плане они соответствовали системам социальной защиты развитых западно-европейских государств. Основанные на этих принципах социальные системы вводились в 1930-е годы в Швеции и США, в послевоенные годы в Англии и Франции, когда ставилась задача государственной защиты широких слоев населения от безработицы и нищеты. Одновременно эти модели с высокой долей перераспределения были необходимым фактором реализации капитала, ибо создавали условия для роста массового потребления и расширения внутреннего рынка (См. И.Осадчая. Государство в постиндустриальной экономике и социал-демократия. – *Мировая экономика и международные отношения*, 1999, N7, с.79)

циальные цели в соответствии с государственными приоритетами. Заработная плата оставалась низкой, что было одним из важных факторов разрушения трудовых и инновационных мотиваций и неспособности экономики страны к динамичным технологическим изменениям. Социальные системы изначально нуждались в коррекции в направлении их большей гибкости, демократизации, обеспечения большей прозрачности, повышения индивидуальной ответственности и свободы выбора.

Но главным стимулом реформ сложившихся систем социальных гарантий является, на наш взгляд, необходимость реструктуризации стоимости рабочей силы. На сегодняшнем уровне экономического развития (см.табл.4) страны с переходной экономикой (даже наиболее развитые) объективно не могут обеспечить одновременно рост заработной платы и сохранение столь высокой для данного уровня социальной составляющей этой цели. Во всех странах ЦВЕ происходит сегодня поэтапное повышение доли взносов работников в социальных отчислениях от фонда заработной платы, ужесточение условий получения пособий по болезни и т.д.

И, наконец, третья группа факторов определяется необходимостью поисков адекватных новым условиям путей решения социальных проблем, порожденных самой трансформацией (они были названы выше).

До сегодняшнего дня наиболее “продвинутой” в странах ЦВЕ остается пенсионная реформа как в плане ее концептуального обоснования, так и практического осуществления. Поэтому рассмотрим на ее примере особенности страновых подходов, проблемы, встающие перед реформаторами, и уроки первых шагов.

Общее основное направление преобразований в пенсионной сфере – внесение изменений в сложившуюся распределительную (солидарную) схему и одномоментное или поэтапное введение элементов накопительной системы.

Как известно, комбинация распределительной и накопительной пенсионных схем была предложена Всемирным банком (1994 г.) на основе анализа пенсионных систем мира.¹ Эта комбинация достигается многоуровневой системой, которая включает следующие элементы:

- первый уровень — обязательная распределительная государственная пенсионная система, призванная обеспечивать определенный доход для всех пенсионеров по старости;
- второй уровень — обязательная накопительная и управляемая частным образом пенсионная система, основанная на персональных текущих счетах (латиноамериканский подход) или профессиональных планах (подход, принятый в странах ОЭСР);

¹ Adverting the Old Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth. World Bank Policy Research Report. Washington, DC.,USA,1994

- третий уровень — добровольная система (также накопительная и частным образом управляемая с сильным государственным регулированием) для обеспечения дополнительных сбережений.

Переход к этой схеме (с определенными модификациями в каждой из стран) осуществляют Венгрия, Польша и Болгария, ставится задача перехода к ней в Словении и Хорватии.

Большинство постсоциалистических стран начали реформы с модернизации действующей распределительной системы, что включало повышение возраста выхода на пенсию, сокращение или отмену льготных пенсий, увеличение трудового и введение страхового стажа, необходимых для получения пенсий, и другие меры. При этом предполагается заметное сокращение пенсионных выплат в рамках распределительной системы (через повышение пенсионного возраста, перехода на индексацию в зависимости от темпов инфляции, а не роста заработной платы, и ужесточение критериев для получения права на пенсию) параллельно с изменениями механизма финансирования. В этом плане наиболее радикальной была перестройка распределительной схемы в Польше.

Общая черта пенсионных реформ — их постепенность и учет национальной специфики. Поэтому отдельные элементы реформ, их глубина и темпы преобразований имеют в каждой стране свои особенности.

Такие особенности в каждой стране имеет и подход к источникам финансирования самого перехода. Например, в Польше в первые годы реформ предполагается использовать на эти цели доходы от приватизации, а также превышение поступлений в первый уровень системы над выплатами из нее при условии рационализации государственной пенсионной схемы, а в Венгрии на начальных этапах перехода источником служит наращивание государственного долга.

Разработка концепций реформ и их обсуждение происходят в условиях острой политической борьбы, часто планы разработчиков претерпевают существенные изменения. В Венгрии первоначальные предложения предполагали довольно ограниченные гарантии со стороны государства в рамках второго — накопительного уровня. Однако в результате дебатов система государственных гарантий была расширена. В Польше свои проекты реформ представили Министерство труда и социальной политики, Министерство финансов, которое подготовило проект пенсионной реформы как часть концепции “Стратегия для Польши”; независимый профсоюз “Солидарность”, а также Институт труда и социальных вопросов.

Общим для большинства стран моментом является широкое участие общественности в обсуждении реформ и активная пропагандистская кампания по разъяснению их целей и результатов. Так, в Польше перед

подготовкой окончательного варианта проекта реформы был проведен в апреле 1997 г. широкий опрос общественного мнения. В Венгрии с самого начала существовал консенсус по таким важнейшим моментам, как необходимость повышения пенсионного возраста; ужесточение критериев получения пособий, в особенности по инвалидности, и снижение уровня взносов. Однако по остальным вопросам согласия было мало. Наиболее дискуссионным в Венгрии был вопрос о том, должна ли пенсионная реформа быть направленной на улучшение распределительной системы в сочетании с налоговыми стимулами добровольного накопительного уровня или необходимо сделать попытку введения обязательной накопительной схемы. Согласие формировалось в ходе длительных дискуссий и встреч с профсоюзами, представителями предпринимателей, пенсионерами, студентами и другими более мелкими группами (например, представителями многодетных семей). Эти дискуссии, как считают, например, Р. Паласиос и Р. Роча, углубили осознание общественностью пенсионных проблем и перспектив системной реформы. Специальное обследование в мае 1997 г. показало, что 80% опрошенных были осведомлены о реформе и что доля ее одобрявших выросла с 38% в 1996 г. до 53%.¹ В результате дискуссий первоначальный проект правительства был изменен в сторону меньшей радикальности. Одновременно в стране была запущена интенсивная информационная и пропагандистская кампании.

Во всех странах отмечается недостаточная разработанность многих аспектов пенсионных реформ. Это касается прежде всего функционирования частных пенсионных фондов в условиях неразвитости рынков капиталов, отсутствия действенных инструментов регулирования их деятельности и контроля за ней со стороны государства и общества.

Из анализа концептуальных подходов и первых практических шагов стран с переходной экономикой в области реформирования крупных социальных систем можно сделать следующие выводы:

1. Переход к структурным реформам в социальной сфере ставит более сложные социальные и политические проблемы, чем меры по предотвращению или смягчению негативных социальных последствий начальных этапов рыночных преобразований. Начало реформирования крупных социальных систем означает переход к глубоким структурным изменениям, перестройке социальной защиты, образования, здравоохранения и других компонентов социальной сферы таким образом, чтобы они были адекватными и устойчивыми в условиях рыночной экономики.

¹ R.Palacios and R.Rocha. The Hungarian Pension Reform in Transition. In: Public Finance Reform during the Transition. Ed. by L.Bokros, I.-I.Dethier. – The World Bank, Washington D.C., 1998, p.193

Эти изменения имеют долгосрочный характер. Другими словами, если социальная политика на начальных этапах преобразований представляла собой попытку сохранения дореформенной системы социальных трансфертов в условиях экономического спада и инфляции и сохранение сложившейся системы социальных гарантий, то социальные реформы формируют облик и качество будущего социального устройства, основные параметры нового социального контракта между государством и обществом, включая границы интервенционистской, перераспределительной деятельности государства.

2. Социальные реформы, как и все институциональные преобразования, затрагивают интересы многих слоев населения. В то время как многие социальные издержки либерализации и стабилизации были временными и распределялись на большинство населения, институциональные реформы обычно несут постоянные (не временные) потери для отдельных групп населения, вызывая тем самым серьезное сопротивление. Политика реформ социальных институтов, представляющих социальные услуги, требует поэтому большой воли к их реализации. Это одна из причин, почему социальные реформы неоднократно откладывались даже в наиболее “продвинутых” в рыночных преобразованиях Польше и Чешской Республике. И в странах ОЭСР социальные реформы идут крайне медленно, так как затрагивают сложившиеся интересы.

Сложность социальных реформ заключается и в том, что в постсоциалистических странах они проводятся в условиях сложившейся системы социальных гарантий, которые рассматриваются как естественное и неотъемлемое право. Кроме того, по-прежнему большие надежды возлагаются населением на социальную деятельность государства. Например, в Польше, по данным одного из общих социологических обследований, подавляющее большинство (90%) граждан считает, что правительство должно предоставить работу каждому, кто ее хочет, и гарантировать основной доход (86%).¹

3. Структурные реформы в социальной сфере сложны в организационном отношении, их осуществление требует длительного времени, и они могут дать положительный эффект лишь через определенный период. Поэтому существует много возможностей для торможения и изменения вектора реформ.

4. Социальные реформы весьма дороги в краткосрочном плане. Хотя в перспективе они должны принести значительные сбережения и повысить конкурентоспособность экономики, их ближайшим результатом может быть дефицит государственного бюджета (один из ярких примеров – “взрывной” рост расходов на здравоохранение в Чешской Респуб-

¹ Transition. 1998, Vol. 5, No. 2, February.

лике после перехода к страховой медицине или масштабы предполагаемых расходов на проведение пенсионных реформ).

5. Экономическая и социальная цена плохо подготовленных и то-ропливых реформ слишком высока. Они могут, например, усилить рас-слоение общества. Текущие тенденции не показывают позитивного влияния социальных реформ на сглаживание дифференциации. Не ис-ключена также возможность возникновения в странах с переходными экономиками в результате социальных преобразований двухуровневых систем образования и здравоохранения (для богатых и бедных). Такая тенденция сегодня существует.

6. Другой недостаток избранных методов проведения социальных реформ – одностороннее подчинение социальных целей логике рынка. Стремление сократить государственные расходы становится в большин-стве случаев решающим импульсом и главной целью реформ без учета возможностей населения самостоятельно обеспечить удовлетворение социально значимых потребностей при сложившемся уровне доходов населения, степени развитости социальных институтов, особенно на ме-стном уровне, и способности частного сектора заменить государство в социальной сфере. В результате социальные реформы могут вступить в противоречие с общим направлением современного развития, в центре которого повышение качества человеческого потенциала.

7. Хотя в странах с переходными экономиками системные социаль-ные реформы только запущены и о каких-либо конкретных результатах говорить еще рано, ряд экспертов делает вывод, что **для успеха реформ важное значение имеют:**

- качество постановки и уровень понимания стоящих задач, методы их решения, политическая воля проводников реформ. В концепциях ре-форм необходимо обеспечить балансирование между тем, что диктует экономическая логика и требуют социальные ожидания общества. По-скольку социальные реформы имеют долговременное значение, они должны содержать ответы на глобальные вызовы нового этапа общест-венного развития;

- участие общества в обсуждении реформ, их направленности и приоритетов, способов проведения. Диалог власти и общества особенно важен для переходных экономик, где общественное беспокойство о со-циальной цене реформ велико, а понимание рыночных процессов и по-тенциальных выгод от реформ социального сектора очень низкое;

- простота, прозрачность, эффективность и справедливость возникающих в результате реформ социальных систем, единый подход ко всем их составляющим. Большое значение имеет и кадровое обеспечение со-

циальных преобразований, их не может проводить недооплачиваемый персонал с низкой квалификацией и недостаточными мотивациями;

– включение в механизмы реформ их мониторинга и оценки эффективности на каждом этапе реализации программы преобразований.¹

8. Социальные реформы в большинстве стран с переходной экономикой, особенно в странах ЦВЕ, наиболее успешных в рыночных преобразованиях, направлены, как правило, не на одномоментный слом существующих систем, а на их постепенное, поэтапное преобразование, создание переходных моделей. Контуров этих реформ диктуются потребностями приспособления социальных систем к стандартам ЕС. Очевидно, что в дальнейшем социальные реформы в странах ЦВЕ будут осуществляться по параметрам социального реформирования в европейских странах – по тем же направлениям и теми же темпами. Хотя имеются попытки осуществить более быстрые и радикальные социальные преобразования по рецептам МВФ (например, в Болгарии).

¹ Transforming Post-Communist Political Economies, p. 262.