

МОДЕЛИ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В УСЛОВИЯХ КЫРГЫЗСТАНА

Галушкина Елена Александровна
к.э.н., доцент Академия государственного
управления при Президенте
Кыргызской Республики, Кыргызская Республика,
г. Бишкек, доцент Института подготовки
государственных и муниципальных служащих,
ga_lena2002@mail.ru

Аннотация

В статье приведены элементы национальных моделей ориентации экономики, направленных на решение социальных проблем, позволившие классифицировать типы социальной политики в страновом разрезе. Сравнительный анализ государств с разным уровнем развития социальных функций позволил сформулировать возможность применения проводимых в разных странах социальных стратегий с учетом экономических и социальных реалий Кыргызстана.

Ключевые слова: *социальная политика, модели социально-экономического развития.*

При смене моделей социально-экономического развития кардинальным образом меняется содержание всей социальной политики. Это видно на примере кыргызского общества, где после долголетнего доминирования государственной системы социального обеспечения наиболее актуальной оказалась проблема определения стратегии переходного периода. Управление социальным развитием в предреформенном Кыргызстане строилось на основе идеологических постулатов о преимуществах социализма над капитализмом. Основными социальными достоинствами построенного общества считались, прежде всего, отсутствие безработицы и социальная защищенность людей. Соответственно социальное развитие было ориентировано на создание новых рабочих мест, повышение трудовых доходов граждан, увеличение размеров социальных пособий и выплат и улучшение обеспечения населения товарами и услугами отраслей социальной инфраструктуры.

Основными недостатками системы управления социальным развитием в КР в пререформенный период явились ее некомплектность, чрезмерная жесткость и невосприимчивость к изменяющимся внешним условиям.

Плавное реформирование экономики страны было бы возможно, если бы изменения системы производственных отношений происходили без снижения уровня жизни большинства населения или отдельных крупных его групп и согласовывались с находящимися в распоряжении субъектов социальной политики реальными финансовыми ресурсами. Однако, переход от одной экономической системы к другой имеет свою социальную цену и неизбежно отражается на социальной политике и защищенности различных категорий населения. Определение объектов социальной политики, ее видов, имеющихся финансовых и других ресурсов для ее обеспечения и, наконец, проведение и корректировка социальной политики являются ключевыми задачами правительства страны. Только при их успешном решении может быть обеспечена относительная социальная стабильность общества.

Научные исследования в области социальной политики в Кыргызстане находятся пока в начальной стадии. Вместе с тем для западной социологической литературы эта тема традиционна. Сложность теоретического реконструирования социальной политики обусловлена противоречием между целостностью общества и разделением его на определенные сферы, в том числе выделением государства, рынка и гражданского общества как сфер социального, с одной стороны, и противоречием между социальными интересами общества как целого и социально-групповой

структуры общества, в которую входят группы, репрезентирующие как субъекты, так и объекты социальной политики, имеющие собственные интересы, с другой»¹.

В ходе обсуждения перспектив развития кыргызской экономики экономистами и социологами высказываются различные представления о сущности и механизме социальной рыночной экономики. На наш взгляд, определение направлений, принципов и методов следует искать не только в области абстрактной теории, но и в исторических примерах.

Конкретные модели социальной ориентации экономики, применяемые в различных странах, имеют весьма существенные различия и выраженную специфику в зависимости от достигнутого уровня экономического развития, конкурентные ситуации с экономической конъюнктурой, господствующей в обществе политической ориентации, национальных традиций и менталитета населения.

Однако, в целом могут быть выделены определенные элементы конкретных национальных моделей ориентации рыночной экономики, направленные на решение социальных проблем, позволяющие проследить некоторые закономерности их развития. Это следующие элементы:

1. Место социальной политики в структуре национальных приоритетов. Социальная политика может рассматриваться как элемент модели государственного регулирования экономики и в этом случае представлять собой средство достижения каких-либо целей, либо социальная политика может представлять собой цель общества и, соответственно, цель экономического и социального регулирования.

2. Распределение социальных функций общества между тремя основными участниками общественного процесса – государством, институтами гражданского общества и бизнесом и роль каждого из них в реализации социальных целей.

3. Масштабы государственного сектора в экономике, которые определяются как по объемам ВВП, перераспределяемого через бюджетную систему, так и по доле занятых в государственном или общественном секторе экономики

4. Конкретные приоритеты в рамках проводимой социальной политики:

- степень охвата общества мерами социальной политики;
- активная социальная политика (ориентированная на недопущение понижения социального и доходного статуса конкретных граждан), либо пассивная социальная политика (ориентированная на поддержку граждан в случае существенного понижения уровня их доходов, жизненного и социального статуса);
- отношение к проблеме полной занятости, ориентация на сознательное достижение полной занятости, зачастую в ущерб экономической эффективности и экономическому росту;
- развитие сектора социальных услуг как преимущественного государственного, либо ориентация на предоставление социальных услуг преимущественно в рамках частного сектора экономики;
- масштабы использования страховой системы для финансирования социальных расходов, которые выражаются, в частности, в относительной доле расходов социального назначения, финансируемых за счет страховых платежей и за счет общих бюджетных поступлений;
- распределение нагрузки по финансированию системы социального страхования между работодателями, работниками и бюджетами различных уровней;
- используемая модель финансирования пенсионного обеспечения граждан (соотношение государственных и частных пенсионных фондов, использование в системе государственного пенсионного обеспечения схемы текущего покрытия пенсионных расходов, либо схемы фондирования).

Перечисленные элементы национальных моделей социальной ориентации экономики, характеризующие различные подходы к решению социальных целей и задач, позволяют выявить некоторые закономерности, представляющие интерес для современного Кыргызстана. В

¹ Григорьева И.А. Социальная политика: основные понятия / И.А. Григорьева //Журнал исследований социальной политики. – Саратов: общественное мнение, 2003. - №1. – С.28

зависимости от акцента на том или ином элементе реализации социальной направленности экономики могут быть сформированы различные классификации и выявлены различные модели социальной политики в странах с экономикой рыночного типа.

Не претендуя на исчерпывающую и всеобъемлющую классификацию стран по типам социальных моделей, рассмотрим страновой опыт традиционно выделяемых четырех типов, или моделей, социальной ориентации государственной политики.

Первая модель традиционно называется скандинавской (Швеция, Норвегия, Финляндия и ряд др.). Для нее характерны:

- отношение к социальной политике как цели экономической деятельности государства;
- чрезвычайно высокий уровень ВВП (более 50%), перераспределяемый через бюджетную систему, а также самый высокий в мире уровень налогообложения;
- доминирование идеи равенства и солидарности в осуществлении социальной политики;
- активный упреждающий характер проводимой социальной политики. При этом правительство играет основную роль в финансировании социальных расходов за счет общих налоговых доходов бюджета.

Таблица 1

Типы социальной политики

Тип	Страны	Место социальной политики в структуре национальных приоритетов	Объем ВВП, перераспределяемый через бюджетную систему	Особенности проводимой социальной политики
Скандинавский	Швеция, Норвегия, Финляндия	социальная политика как цель экономической деятельности государства	Самый высокий уровень (более 50%)	– доминирование идеи равенства и солидарности; – упреждающий характер проводимой социальной политики
Континентальный (германский)	ФРГ, Франция, Австрия	ориентация в финансировании существенной части расходов социального назначения за счет страховых взносов	Высокий уровень (около 50%)	– всеохватывающий характер социальной политики
Англосаксонский	Великобритания, Ирландия, Канада	– социальная политика рассматривается как одна из составляющих системы государственных приоритетов; – государство играет ведущую роль в финансировании социальных расходов.	Средний уровень (около 40%)	– ориентация на поддержку малоимущих; – создание рабочих мест для трудоспособных
Средиземноморский	Греция, Италия, Испания	активное привлечение институтов гражданского общества к выполнению социальных функций	Средний уровень (более 40%)	– ориентация на выравнивание доходов населения; – социальная политика не носит всеохватывающего характера
Кыргызский	Кыргызстан	социальная политика рассматривается как одна из составляющих системы государственных приоритетов	Низкий уровень (менее 40%)	– поддержание нетрудоспособных и малоимущих; – социальная политика носит всеохватывающий и

				уравнительный характер; – отсутствие упреждающих действий.
--	--	--	--	---

Вторая модель с известной долей условности может быть названа англосаксонской (Великобритания, Ирландия, Канада и др.). Социальная политика в данной группе стран рассматривается как одна из составляющих системы государственных приоритетов; государство играет ведущую роль в финансировании социальных расходов, уровень налогообложения высок, хотя и несколько отстает от стран скандинавской модели; объем ВВП, перераспределяемого через бюджетную систему несколько ниже 50% (но более 40%); политика государства в отношении рынка труда имеет преимущественно пассивный характер.

Для третьей модели, часто называемой континентальной (иногда германской), характерны высокие объемы ВВП, перераспределяемого через бюджетную систему (около 50%). В эту группу стран могут быть включены ФРГ, Франция, Австрия, для которых просматривается ориентация в финансировании существенной части расходов социального назначения за счет страховых взносов, при этом основное бремя в формировании страховых фондов фактически возлагается на предпринимателей.

Может быть выделена также четвертая модель ориентации рыночной экономики на реализацию социальных функций – «модель средиземноморских стран», которую часто называют «моделью южной кромки сообщества». Для нее характерно активное привлечение институтов гражданского общества к выполнению социальных функций. Объем ВВП, перераспределяемый через бюджетные системы в данной группе стран, существенно варьируется (начиная от 60% для Греции и Италии до 40% для Испании) при относительно равномерных и существенно более низких значениях уровня налогообложения относительно ВВП (в пределах 38-42%). Социальная политика в данной группе стран носит преимущественно пассивный характер и ориентирована на компенсацию потерь в доходах для граждан и при этом адресуется отдельным категориям граждан, то есть носит всеохватывающего характера.

Группа таких стран, как Дания, Бельгия и Нидерланды, по масштабам перераспределительных процессов через бюджетную систему примыкают к странам скандинавской модели. Но если в рамках скандинавской модели услуги социального характера предоставляются в основном через государственный сектор экономики, то в данной группе стран акцент сделан на предоставление услуг частным сектором и передачу доходов из государственного сектора для их финансирования. При этом финансирование существенной части расходов социальной группы осуществляется преимущественно за счет общих налоговых доходов бюджета (как в рамках англосаксонской модели), а не через систему страхования.

Анализ известных из мировой практики моделей социального рыночного хозяйства дает основание утверждать, что в чистом виде они **не пригодны** для реализации в условиях Кыргызстана. Социально-демократическая стратегия с ее безмерным наращиванием бюджетного перераспределения доходов и снижением роли рыночных отношений доказала в 80-е годы свою ограниченность. Были подорваны стимулы и основы предпринимательства, роста экономической активности граждан. Социальная политика, в конечном счете, оказала дестабилизирующее воздействие на рыночную экономику. Социальная сфера и социальные факторы в рамках такой модели рассматриваются как надстройка над рынком не соответствуют общей модели.

В американской рыночной модели человек ориентирован на самообеспечение при развитых рыночных механизмах и политических свободах. Однако государство становится гарантом реализации принципа справедливости в системах социального страхования. В США четко отслеживается влияние социальных факторов на экономику. Выявленный в 80-е годы третий дефицит (после внешнеторгового и бюджетного) был связан с отсутствием общественно необходимых вложений в человека. В результате были разработаны модель и программа действий, приводящие в движение социальные факторы производства. Они определили необходимый уровень

вложений в технологии, НИР, образование и развитие человека для получения необходимых результатов в будущем. Этот подход следует учитывать при разработке кыргызской модели.

Значимость германской модели для кыргызской переходной экономики состоит в том, что, во-первых, она снимает традиционное противопоставление рынка и государства и обеспечивает органическое единство рынка и государства и, во-вторых, соответствует глубоким историческим традициям Кыргызстана – высокой экономической и социальной роли государства. Расширение функций государства в современном обществе при сохранении рыночных свобод, институтов и механизмов обусловлено возросшей сложностью социально-экономического процесса. Многие фундаментальные проблемы современного общества не могут быть решены исключительно рыночными механизмами. К ним относится прежде всего развитие социальной сферы, которая из пассивного элемента экономической системы превратилась в один из важнейших источников экономического роста. Германская модель социальной рыночной экономики означает экономическую систему, функционирующую по рыночным законам и при активном участии государства в поддержании и использовании рыночных институтов. Этим она отличается от социал-демократической модели, предусматривающей непомерное возрастание госсектора и перераспределение огромной доли ВВП через госбюджет, а также от ордолиберализма – доктрины, близкой по духу, но сводящей функции государства к поддержанию правил игры.

Ряд принципов, составляющих сердцевину модели социального рыночного хозяйства, относятся в Кыргызстане к числу остро назревших решений, а именно: формулирование и проведение политики занятости, политики доходов, промышленной и антимонопольной политики.

Привлекательность этой модели состоит в рациональном сочетании принципов эффективного рыночного порядка и социальной справедливости, во встроенности социальной политики в рыночные механизмы. В отличие от модели «всеобщего благосостояния» в Швеции, которая исходила из решения социальных проблем за счет максимально возможного перераспределения доходов, германская модель исходит, прежде всего, из необходимости активизировать социальные составляющие самого рынка и создания такого хозяйственного порядка, который смог бы поставить рынок на службу социальным целям. Это означает, что государственная политика государства не сводится лишь к социальному вспомоществованию, а должна способствовать созданию условий для мобилизации социальной энергии населения, необходимой для функционирования рыночной экономики. Эффективность реформ, направляемых на создание социального рыночного хозяйства, должна оцениваться в зависимости от положительных социально-экономических результатов для широких слоев населения. Вместе с тем, слабым местом модели является слабая взаимозависимость экономических и социальных факторов долговременного действия.

Анализ основных моделей социально-рыночной экономики дает возможность **учесть мировой опыт** при формировании качественно новой стратегии в Кыргызстане, позволяющей привести в действие накопленное богатство страны и продолжить его формирование в тесной увязке с экономическими факторами, добившись их интеграции. В настоящее время задача состоит в том, чтобы:

- расширить социальную базу реформ путем мобилизации социальных факторов для реализации намечаемой экономической стратегии;
- привести социальный потенциал в соответствии с потребностями;
- создать условия для их синтеза с экономической стабилизацией и динамикой для дальнейшего качественного совершенствования и структурных преобразований;
- создать условия для «неотторжения» социальных факторов из рыночной экономики.

Речь идет не только о синтезе рынка и социальной политики текущего характера, но и о мобилизации факторов долговременного действия, их задействованности и встроенности в развивающуюся рыночную систему. Необходим синтез рыночного хозяйства и социальной направленности развития всей системы. Такая система должна обеспечивать социальную защиту слабых, социальную поддержку экономически активного населения, мобилизацию социальных

факторов на решение экономических задач; формирование рынка, функционирующего с минимальными социальными рисками; дальнейшее развитие социального потенциала.

Между экономическими и социальными компонентами развития должно поддерживаться динамическое равновесие. С одной стороны, оно предполагает равноправие социальных и экономических факторов в модели, основанной на их синтезе и сбалансированности. С другой, в силу сложившихся обстоятельств и особенностей формирования, дальнейшее развитие социальных факторов должно в целом носить опережающий характер, но это не исключает в отдельные периоды приоритетности формирования экономических факторов. Основой должна быть их сбалансированность, обеспечивающая длительную жизнеспособность рынка и социальной сферы.

В ходе реформирования экономики формируется обновленная социальная политика. Ее актуальной задачей становится не пассивное приспособление к нынешним ограниченным финансово-материальным ресурсам, а обеспечение балансового подхода к соответствию этих ресурсов потребностям страны.

Главным и перспективным содержанием социальной политики должна стать система приоритетов, механизмов эффективного использования ресурсов, выделяемых на социальные цели, при разграничении двух задач: защита от жесткого воздействия рынка нетрудоспособных граждан, нуждающихся в поддержке государства, и содействие экономической активизации различных слоев населения, развитию их способности адаптироваться к рынку, реализовать те преимущества, которые формируются новыми экономическими условиями и выражаются в возможности увеличения трудового вклада и, соответственно, дохода. Эти задачи можно выполнить с помощью набора элементов регулирования: от налоговых льгот до льготных кредитов, от помощи в повышении квалификации и переподготовки работников до консультаций начинающим заниматься самостоятельной предпринимательской деятельностью.

Важно преодолеть при этом односторонний взгляд на развитие социальной сферы. Ранее, при осуществлении экономических реформ расходы на социальные нужды рассматривались чуть ли не как балласт, который ограничивает размах преобразований. Видимо, такие оценки негативно влияли на процесс реформирования. Так, в 1992 г. казалось, что задача в социальной сфере заключается в том, чтобы «переждать» период экономических трудностей, временно сэкономить на социальных затратах, что позволит осуществить экономические реформы быстрее и успешнее. При этом не читалось, что нужно искать одновременно новые механизмы и критерии социальной политики, что дело не в неизбежности временного снижения ее активности, а в обеспечении взаимодействия политики экономической и социальной. Лишь постепенно становилась очевидной необходимость освоения новых направлений социальной политики, которые прямо или косвенно стимулировали бы трудовую активность граждан, с тем, чтобы обеспечить устойчивость экономического развития страны.