

Евгения Чикова

СУЩЕСТВУЮТ ЛИ ГОСУДАРСТВА ВСЕОБЩЕГО БЛАГОСОСТОЯНИЯ В УСЛОВИЯХ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ «АСКЕЗЫ»?

Greve B. (2020) *Austerity, Retrenchment and the Welfare State: Truth or Fiction?* Cheltenham: Edward Elgar Publishing. 176 p. ISBN 9781789903706

DOI: 10.17323/727-0634-2023-21-3-570-576

Дискуссия о кризисе государств всеобщего благосостояния насчитывает как минимум тридцатилетнюю историю и их будущее сегодня рассматривается в рамках кризисной парадигмы. Сравнительно велико разнообразие причин «провала» государств всеобщего благосостояния, сформулированных исследователями еще в начале 2000-х гг., среди которых называется глобализация как причина отступления государства перед рынком; демографические изменения, как то: старение населения, массовые миграции и сопутствующий этому демографический взрыв; возрастающий популизм правового толка; территориальные столкновения между развитыми, развивающимися и слаборазвитыми странами и т. д. (Castles 2002). Спустя два десятилетия последствия кризиса уже должны были проявить себя, прежде всего в форме высокого давления на государственные расходы в социальной сфере с соответствующим серьезным сокращением государственного сектора. Однако Бент Греве, профессор Университета в Роскилле и автор целого ряда работ, среди которых могут быть отмечены «Социальное обеспечение, популизм и социальный шовинизм» (Greve 2019), «Мифы, нарративы и государство всеобщего благосостояния: влияние историй на развитие государства всеобщего благосостояния» (Greve 2020a), «Социальное обеспечение и государство всеобщего благосостояния: основные проблемы настоящего и будущего» (Greve 2020b), опираясь на анализ данных о расходах в основных сферах государств всеобщего благосостояния в европейских странах, утверждает, что ситуация, по крайней мере пока, далека от критической. В представленной книге, содержащей 12 глав, внимание автора фокусируется на изучении устойчивого представления о функционировании государств всеобщего благосостояния в условиях постоянных сокращений и строгой экономии.

Евгения Викторовна Чикова – ст. преподаватель, кафедра социальной работы, Уральский федеральный университет им. первого Президента России Б. Н. Ельцина, Екатеринбург; инженер-исследователь, Факультет социологии, Санкт-Петербургский государственный университет, Санкт-Петербург, Россия. Электронная почта: chikova.evgenia@urfu.ru

В первой главе «Строгая экономия и государство всеобщего благосостояния: введение» отмечается, что значительное число исследователей полагает, государства всеобщего благосостояния находятся в кризисной ситуации, вызванной целым комплексом накладывающихся друг на друга экономических, демографических, миграционных и иных факторов. Все это в совокупности приводит к ресурсному (бюджетному) дефициту и вынуждает правительства вести свои страны, если речь идет о социальной сфере, по пути экономической «аскезы». Автор полагает возможным подтвердить или опровергнуть приведенную выше гипотезу, опираясь на изучение целого ряда макроэкономических показателей развития социальной сферы в странах Европы, преимущественно государствах-членах Евросоюза – и делает это главной целью своей работы.

Во второй главе «Ключевые понятия» дискутируются вопросы, связанные с пониманием терминов «строгая экономия» и «сокращения» применительно к области государства всеобщего благосостояния. Грете отмечает, что в исследовательской литературе эти термины используются как взаимозаменяемые, однако существуют определенные различия между ними. Так, под строгой экономией могут подразумеваться бюджетные/кадровые и иные сокращения во всех сферах или ограниченная экономия в отдельных сферах государства всеобщего благосостояния. Сокращение же может носить единичный характер, сдвигая баланс между различными частями секторов социальной сферы. Пролонгированные во времени сокращения могут быть рассмотрены как постоянная экономия.

Третья глава «Можем ли мы измерить изменения?» посвящена рассуждениям о возможностях и пределах макроданных, которыми можно оперировать, оценивая изменение состояния государств всеобщего благосостояния. Приводится информация о наборе данных, которые были положены в основу исследования: преимущественно речь идет об общих государственных расходах в рамках отдельных отраслей, а также пенсий/пособий.

Первые три главы могут быть обозначены как вводные, тогда как в следующих восьми разделах представлен анализ изменений в отдельных подразделах государства всеобщего благосостояния, начиная с 2000-х гг.

В главе «Налоги или социальное обеспечение?» показано, что государство в условиях недофинансирования социальной сферы встает перед выбором: скомпенсировать ли имеющийся дефицит за счет повышения налогов или сокращения государственных расходов? Достаточно часто эти две величины оказываются связаны друг с другом. Более того, снижение налогов в текущем времени может повлечь за собой сокращение расходов в будущем из-за возросших трудностей с финансированием государств всеобщего благосостояния. Как показывают данные за последние 20 лет, жители европейских государств продемонстрировали готовность платить налоги, в том числе и при увеличении налоговой ставки, что коснулось граждан ряда южноевропейских государств. Таким

образом, отсутствие сокращения налогов и пошлин также может свидетельствовать об отсутствии сокращения финансирования государственного социального сектора.

В главе «Основные изменения в расходах государства всеобщего благосостояния» на основе данных Европейской системы интегрированной статистики социальной защиты (ESSPROS), описывается общая динамика расходов на социальное обеспечение в странах ЕС. Проведенный анализ демонстрирует во-первых, что двумя крупнейшими секторами в рамках государства всеобщего благосостояния являются здравоохранение и забота о пожилых людях, а во-вторых, что на данный момент не существует никаких признаков постоянной жесткой экономии в контексте общеевропейского измерения. Грече отмечает, что в период с 2000 по 2010 гг. в большинстве европейских стран фиксировался рост расходов на социальную защиту, который, однако, нельзя назвать равномерным, с учетом того, что в Италии он измерялся 20%, а в Румынии – увеличился на 212%. Финансовый кризис 2008 г. разнообразил картину расходов, сместив ее в сторону еще большей неоднородности, и, если в восьми странах (Греции, Испании и Португалии, Италии и т.д.) объем финансирования уменьшился, то в 19 – продолжил расти, причем наибольший показатель в данной сфере продемонстрировали страны Скандинавского полуострова. Тем не менее по сравнению с предыдущим десятилетием темпы роста расходов на социальную защиту замедлились, что, с точки зрения Грече, могло быть воспринято как показатель экономии.

В фокусе внимания главы «Проводилась ли строгая экономия применительно к пенсионной системе?» находится не только размер пенсионного обеспечения в европейских странах, но также критерии получения пенсии (возраст, проверка нуждаемости, объем пенсионных взносов). Автор рассматривает общие прямые расходы государств всеобщего благосостояния на пенсии как показатель отсутствия/наличия целенаправленного сокращения. Он также обращает внимание на такой аспект как индексация пенсий, чтобы получить представление о том, смогут ли пожилые люди идти в ногу с общим повышением уровня жизни в обществе. Грече отмечает, что, несмотря на неоднородность макроданных в разных странах, на общеевропейском уровне отсутствуют признаки жесткой экономии применительно к пенсионному обеспечению. Тем не менее постепенное реформирование системы пенсионного обеспечения имеет место быть, поскольку в рамках трехступенчатой системы пенсионного обеспечения возрастает роль накопительной части – «рыночной» надбавки и добровольных персональных пенсионных взносов. В отдаленной перспективе европейские государства очевидно нацелены на сокращение собственных расходов в сфере пенсионного обеспечения, о чем также свидетельствует как повышение возраста выхода на пенсию, так и снижение коэффициента замещения пенсии в целом ряде стран.

В главе «Политика занятости» подчеркивается роль рынка труда как важного института распределения доходов и возможностей потребления в обществе. Греве отмечает, что сфера труда оказывается более «чувствительной», если речь идет о феномене жесткой экономии. Другими словами, поскольку в период экономического кризиса высококвалифицированная рабочая сила пострадала в меньшей степени, то у всех прочих, прежде всего безработных, могло возникнуть субъективное ощущение ухудшения условий и ужесточения режима оплаты труда либо ограничения доступа к пособиям по безработице. Однако в некоторых странах имело место сокращение уровня государственной поддержки в отношении безработных, но еще в докризисный период (до 2008–2009 гг.), что было связано со стратегией ограничения вмешательства государства в регулирование сферы рыночных отношений в ряде стран Европы.

Если в предыдущих главах основное внимание уделялось вопросам перераспределения доходов, то в главах «Здравоохранение» и «Долговременный уход» рассматриваются службы социального обеспечения как важный компонент реализации политики государств всеобщего благосостояния. По мнению Греве финансовый кризис практически не затронул сферу здравоохранения – сектор с традиционно высокой степенью участия государства и соответствующим уровнем расходования государственных средств. Снижение же государственных расходов на медицинские и социальные услуги в некоторых странах Европы, например, Швеции и Великобритании, скорее связаны с их передачей частным субъектам. Более того, воспринимаемое гражданами качество услуг данного спектра оставалось неизменным или повышалось в большинстве европейских стран с 2007 по 2016 гг., невзирая на дискуссии вокруг темы жесткой экономии в секторе. Тем не менее некоторые макроданные свидетельствуют, что страны Южной Европы пострадали от сокращения в области здравоохранения в силу ослабления национальных экономик.

В то же время, рассматривая вопросы организации долговременного ухода, Греве настаивает, что, во-первых, государство значительное время практически не было включено в этот процесс, поскольку основная нагрузка ложилась на семьи (Greve 2016), а во-вторых, долговременный уход, особенно в части расходов, во многом является составной частью здравоохранения. Более того, макроданные свидетельствуют, что за исключением нескольких стран (Швеции, Дании, Нидерландов, Ирландии) уровень государственных расходов на долговременный уход крайне ограничен, то есть последний лишь в очень малой степени является частью социального обеспечения. Отчасти это связано с тем, что европейские страны длительное время делали упор на программы «здорового старения» и, соответственно, спрос на услуги долговременного ухода, если и возростал, то в незначительной степени. Кроме того, Греве отметил, что во многих странах Южной и Восточной Европы государство никогда

по-настоящему не развивало долгосрочную помощь, поскольку либо семьи нуждающихся в уходе пожилых людей, либо они сами решали вопрос получения подобных услуг в частном порядке посредством найма легальных или нелегальных рабочих-мигрантов. Однако у сферы долговременного ухода большой потенциал развития: государства постепенно увеличивают соответствующие расходы, в том числе и потому, что избиратели часто выступают за увеличение социальных трансфертов в этой области политики. Альтернативным вариантом выступает развитие системы социального страхования указанной сферы, финансируемой за счет социальных взносов от работников и работодателей, как это, например, реализовано в Германии в форме фиксированного налога на заработную плату (Karagiannidou, Wittenberg 2022).

В главе «Бедность и неравенство» рассматривается степень возможного участия государства в исправлении усилившегося в посткризисные времена неравенства. Последнее могло быть вызвано изменениями на рынке труда, а именно тем, что внедрение технологических инноваций, равно как и финансовая глобализация, создали более выгодные условия для людей с определенными навыками, высококвалифицированных специалистов, и тех, кто и ранее имел высокий уровень жизни (Darvas, Wolff 2016). Рост неравенства, сопровождаемый ограничением доступа к услугам здравоохранения, образования, жилью, транспорту, может иметь множество последствий, включая повышение уровня преступности и ухудшение здоровья граждан. В то же время вмешательство государства может способствовать экономическому росту (Tridico, Meloni 2018), поскольку при низком уровне неравенства все большее число людей начинает инвестировать в человеческий капитал. Грече также отмечает, что в большей степени именно молодежь нуждается в содействии государства и в социальных инвестициях, и именно представители этой группы, согласно макроданным, в особенности в странах Южной Европы, являются самой социально уязвимой группой в том, что касается неравенства и распределения доходов.

В последних двух главах «Насколько изменились государства всеобщего благосостояния?» и «Существует ли строгая экономия в государствах всеобщего благосостояния?» автор подытоживает, что серьезные сокращения, которые можно было бы охарактеризовать как «ограниченную жесткую экономию», наблюдались в течение последних двух десятилетий только в сфере политики занятости, о чем свидетельствуют данные 13 из 28 стран Евросоюза. Другими словами, автор не находит подтверждения тезису нахождения государств всеобщего благосостояния в Европе в состоянии жесткой экономии. Тем не менее все еще наблюдаются значительные расхождения в макропоказателях между странами Южной и Северной Европы в пользу последних. Грече констатирует, что для стабильного развития государства всеобщего благосостояния должны стремиться к профицитному бюджету

в «хорошие времена» для того, чтобы кризисной ситуации снизить риски столкновения сферы социальной политики с мерами жесткой экономии.

Автор также отмечает, что в европейских государствах всеобщего благосостояния отчетливо набирают силу популистские настроения применительно к перераспределению внутри системы социальных трансфертов. Общество позитивно реагирует на перераспределение социальных благ в пользу «достойных» социальных групп, например, пожилых, в ущерб «социально не одобряемым» группам, мигрантам и безработным.

Представляется, что данная работа может рассматриваться в качестве вводной применительно к изучению траекторий развития современных государств всеобщего благосостояния в Европе. Тем не менее монография выиграла бы, если общая совокупность приведенных публикаций зарубежных авторов и интерпретированных макроэкономических данных была дополнена анализом изменений институционального характера и правовых норм в отдельных отраслях социальной сферы в европейских странах.

Выражение признательности

Рецензия подготовлена при поддержке РФФ, проект No 19–18–00246-п «Вызовы трансформации социального государства в России: институциональные изменения, социальное инвестирование, цифровизация социальных услуг», реализуемый в СПбГУ.

Evgeniya Chikova

DO WELFARE STATES EXIST UNDER CONDITIONS OF ECONOMIC 'AUSTERITY'?

Greve B. (2020). *Austerity, Retrenchment and the Welfare State: Truth or Fiction?* Cheltenham: Edward Elgar Publishing. 176 p. ISBN 9781789903706

DOI: 10.17323/727-0634-2023-21-3-570-576

Acknowledgment

The review was prepared with the support of the Russian Science Foundation, on the topic of the project 'Challenges of the Transformation of the Welfare State in Russia: Institutional Changes, Social Investment, Digitalisation of Social Services,' No. 19–18–00246, which is being implemented at St. Petersburg State University.

References

- Castles F. G. (2002) The Future of the Welfare State: Crisis Myths and Crisis Realities. *International Journal of Health Services*, 32 (2): 255–277.
- Darvas Z., Wolff G. B. (2016) *An Anatomy of Inclusive Growth in Europe*. Bruegel Blueprint Series 26, October 2016. Available at: https://www.bruegel.org/sites/default/files/wp_attachments/BP-26-26_10_16-final-web.pdf (accessed 8 December 2022).
- Greve B. (2016) *Long-Term Care for the Elderly in Europe: Development and Prospects*. London: Routledge.
- Greve B. (2019) *Welfare, Populism and Welfare Chauvinism*. Bristol: Policy Press.
- Greve B. (2020a) *Myths, Narratives and Welfare States: The Impact of Stories on Welfare State Development*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Greve B. (2020b) *Welfare and the Welfare State: Central Issues Now and in the Future*. Oxon: Routledge.
- Karagiannidou M., Wittenberg R. (2022) Social Insurance for Long-term Care. *Journal of Population Ageing*, 15 (2): 557–575.
- Tridico P., Meloni W. P. (2018) Economic Growth, Welfare Models and Inequality in the Context of Globalisation. *Economic and Labour Relations Review*, 29 (1): 118–139.

Evgeniya V. Chikova – senior lecturer, department of social work, Ural Federal University named after the first President of Russia B. N. Yeltsin, Ekaterinburg; research engineer, Faculty of Sociology, Saint-Petersburg University, Saint-Petersburg, Russian Federation. Email: chikova.evgenia@urfu.ru