СОЦИАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ, ПРОЦЕССЫ И ИНСТИТУТЫ

СЕРВИС ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ И ТРАНСФОРМАЦИЯ СТРАТЕГИЙ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ: АНАЛИЗ ЗАПАДНОЕВРОПЕЙСКОГО ОПЫТА

Большакова Ю.М.

кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры менеджмента таможенного и страхового сервиса, Санкт-Петербургский государственный университет сервиса и экономики (Россия), 191023, Россия, г. Санкт-Петербург, ул. Садовая, д.21, 82abdulaeva@rambler.ru

УДК 32(4-011)
ББК 66.3,41

Цель статьи: изучение комплекса проблем оказания социальных услуг в условиях модернизации государственного управления и формирования сервисного государства на примере стран Западной Европы.

Методы: анализа социального контекста конструирования и деконструирования социальных проблем и социальной политики стран Европы, методы рыночной адаптации и конкуренции в эволюционной практике реализации политики «государства всеобщего благосостояния».

Результаты. Исходя из принципов либерализации, заинтересованности, субсидиарности, на основе системного подхода, исследована взаимосвязь эффективности институциональных условий и социальных стратегий стран Западной Европы. Раскрыты основные установки и концепты модернизации социальной сферы, выявлены проблемы качества сервиса государственных услуг населению, констатируется необходимость соблюдения государственными органами качества услуг. В статье раскрываются направления политики государства для поддержки и развития социальной сферы.

Научная новизна. Заключается в исследовании взаимосвязи концепции государственной службы как института сервиса и социальных задач развития общества, характеризуется ограниченность контекстуальной версии конструкционизма в изучении социальных проблем связанной с недостаточным охватом системного уровня индустрии социальных проблем, раскрывается институциональная проблематика баланса национального и наднационального уровней управления.

Ключевые слова: институты, социальная политика, сервис услуг, социальное государство.

Bolshakova Yu.M.

SERVICE OF THE PUBLIC SERVICE AND TRANSFORMATION STRATEGIES FOR SOCIAL POLICY: AN ANALYSIS OF WESTERN EUROPEAN EXPERIENCE

Article purpose: studying of a complex of problems of rendering social services in the conditions of modernization of public service and formation of the service state on the example of countries of Western Europe.

Methods: The analysis of the social context of designing and deconstructing social problems and social policies in Europe, market adaptation methods and competition in evolutionary practice of policy implementation “of the welfare state

Results. Based on the principles of liberalization, interest, subsidiarity through a systematic approach , investi-

© Большакова Ю.М., 2014

gated the effectiveness of the relationship of institutional conditions and social policies of Western Europe . Disclosed the basic installation concepts and social modernization , identified problems of service quality of public services , stated the need to respect the quality of services by public authorities .In article the directions of policy of the state for support and development of the social sphere reveal.

Scientific novelty. Is to study the relationship of the concept of public service as an institution of service and social problems of society, characterized by a limited version of contextual constructionism in the study of social problems associated with the lack of coverage of the system-level industry social problems, problems revealed institutional balance of national and supra-national levels of government.

Key words: institutes, social policy, service of services, social state.

Процессы глобализации выдвигают на первый план проблемы качества сервиса государственных услуг предоставляемых населению, требованиях последних соблюдения государственными органами того же качества услуг какой гарантирует потребителю бизнес.

В современной науке сделан большой теоретический задел по изучению социальных проблем современного общества, проведены многочисленные исследования, таких авторов как Кастела Ф., Фридланда М., С. Сцьярра, П.Пирсона, Ф.Шарпфа, ориентированы на изучение процесса конструирования национальных и наднациональных политик в области социальной сферы, часть исследований посвящены проблемам институционализации и адаптации государственных систем управления к решению новых задач социального сервиса, таких видных исследователей как – Палиера В., Ферерра М., Шлинка В., Якобсона А.

К сожалению, зачастую остается не достаточно исследованной проблема эволюции государственных стратегий решения социальных проблем и процессов их воспроизводства. Модернизация технологий, форм и подходов к системе государственного и муниципального управления выдвигают на передний план решение органами публичной власти задач в социальной сфере.

Сложность процесса эволюции экономических систем, деформация социального пространства национальных государств в условиях интеграции/дезинтеграции требуют системного подхода к анализу сервиса государственных услуг и модернизации социальной политики государства «всеобщего благоденствия». Попытаемся рассмотреть основные установки и концепты модернизации социальной сферы и качества гарантируемых/предоставляемых услуг населению на примере стран Западной Европы.

Цель статьи состоит в изучение комплекса проблем оказания социальных услуг в условиях модернизации государственного управления и формирования сервисного государства на примере стран Западной Европы

Нельзя не сказать, что процесс европейской интеграции является важным фактором стимулирующим в сфере публичного сервиса различные формы либерализации, приватизации и дерегулирования.

В работе М.Феррера акцентируется внимание на особенностях сервиса больших социальных систем - в частности социального страхования государственных пенсий, медицинского обслуживания и, в меньшей степени, социальной помощи, [8, p.210] отмечает, что 4 правила декларируемые ЕС, такие как - правила конкуренции, режим координации и другие стимулировали появление многоуровневых пенсионных схем, которые сформировали «новую пространственную архитектуру общего гражданства» в европейских государствах всеобщего благосостояния. Эта архитектура характеризуются дублированием систем социального сервиса на частном и государственном уровнях, дает новые возможности для политической рестрансляции как на национальный, так и на наднациональный уровень.

Однако глубокие и соответствующие и структурные сдвиги происходят и в социальной сфере, по-видимому, на границах государства всеобщего благосостояния, в сфере публичных услуг. При всех различиях между системами социального обеспечения и оказания государственных услуг, существуют значительные совпадения между двумя сферами, которые стимулируют к появлению много интересных кросснациональных и культурных пространств совпадения - и, которые также приводят к массовости эффектов взаимодействия государственных и надгосударственных услуг в позициях противоположности полюсов.

В некотором смысле, система государственного управления и государственной службы представляет собой «внешнюю сферу государства всеобщего благосостояния», очерчивая внешние институциональные условия. Преследуя цель качества предоставляемых публичных услуг, таких как обеспечение всеобщего доступа, государство активно регулирует и корректирует рынок в пользу социально-уязвимых групп населения. Хотя подобное вмешательство не всегда явно и остается зачастую незамеченным гражданами ЕС, либерализация социальной сферы в последние десятилетия обнажило перемену спектра социальных целей, присущих им государственным мероприятиям в экономической составляющей.

Фридланд, Сцьярра и др. [6] отмечают разнонаправленость самого понятия «государственные услуги», проблемы определения данной сферы во Франции, Германии – определяемой термином «daseinsvorsorge», что возможно перевести с немецкого как – «заинтересованность», т.е. как сервисные услуги общего значения на уровне ЕС, что затрудняет абстрактность данных схем. Можно с уверенностью сказать, что общее признание важности коллективных инфраструктур связанных набором общественных услуг, либо непосредственно или при условии гарантии государством, появились во всех европейских странах в течение девятнадцатого века [6], что предвосхитило появление цели общего благосостояния как основы государственного строительства.

Немецкий термин «заинтересованность» как можно лучше охватывает эту идею и составляет основу «предоставление базисных жизненных потребностей» был разработан Эрнстом Форсхоффом [7, p.326] в 1930, как следствие синтеза нескольких концепций публичного права и опыта эмпирических исследований. Правовые гарантии и общественные услуги «заинтересованности» стали рассматриваться в качестве важнейшего принципа солидаризации - конституционного обязательства немецкого государства обеспечивать благосостояние своих граждан, как неотъемлемой части государственной политики.

На практике государственные услуги в этом смысле, и не только в Германии - всегда представляли собой перераспределительный элемент обусловленный территориальным фактором.

С середины 1980-х годов, программа завершения формирования единого рынка ЕС оказало дополнительное влияние на государства-члены в процессах приватизации и реструктуризации государственного сектора в соответствии с европейским законодательством о конкуренции, превалировании в процессе оказания государством помощи маркетинговых принципов.

Другими словами, там, где сектора государственных услуг были открыты для конкуренции, выступал принцип солидарности на основе совместного финансирования, например, с помощью совместной публичной услуги по сбору мусора, экологии и т.п.

По сравнению с формально декларируемой политикой государственного благосостояния, часть рынка услуг - рынок денежных переводов, коммунальные услуги являются новыми рынками и более или менее либерализованы.

Есть целый ряд параллелей между государственным услугам и социальной политики. Нет единой доминирующей позиции в рамках ключевых элементов по единой социальной политике ЕС, то есть наднациональные стратегии политики, где сочетаются

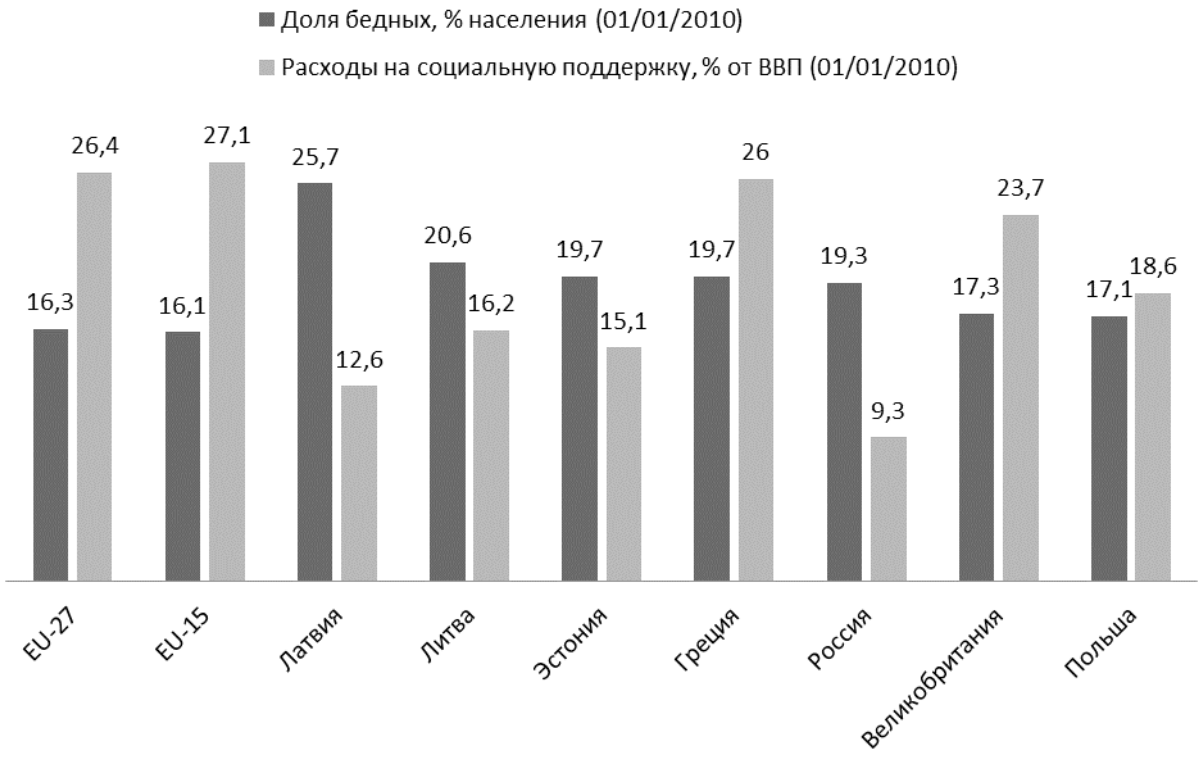


Рис. 1. Уровень бедности и социальные расходы в странах Европы, России (2010г.)

механизмы гармонизация и «позитивной интеграции». «Белая книга» подчеркивает важность принципа субсидиарности и действительно характеризует отсутствие единства европейских государственных услуг.

На диаграмме ниже даны выборочно европейские страны, Россия ранжированы по доле бедных, приведены доли социальных расходов к ВВП. По данному показателю можно судить о способности системы социального обеспечения противостоять бедности.

Рассмотрим важную составляющую статьи социальных расходов – здравоохранение, на примере стран Европейского Союза. Общие расходы на здравоохранение в странах - членах ЕС в абсолютных величинах значительно варьируют, при этом их доля в ВВП каждой из стран находится в диапазоне 6–12% (рис. 2), что может свидетельствовать о значительной бюджетной нагрузке на национальные экономики стран ЕС. Германия, Франция и Великобритания уже много лет являются ведущими среди членов Европейского Союза по размеру государственных расходов на здравоохранение, что, вероятно, обусловлено системой организации медицинского страхования.

Государственное медицинское страхование сильно развито в Великобритании, Норвегии, Чехии, Швеции и Франции. Его обязательность в Великобритании и Франции оказывает значительное конкурентное давление на частных провайдеров. Следует отметить, что государственное медицинское страхование также имеет некоторые отличия в разрезе его финансирования. Так, оно может полностью финансироваться из государственного бюджета (как в Великобритании и Швеции) или за счет взносов в государственные страховые фонды, или совмещать оба подхода, как в большинстве стран - членов ЕС (рис. 2).

Хотя актуальность качества сферы государственных услуг в Европе, таких как социальная защита, здравоохранение и т.д. никоим образом не исчезла и даже претерпела глубокую структурную трансформацию. Степень, в которой государственные услуги могут быть рассмотрены как угроза интеграции рынка трудно оценить, многое зависит, например, от степени разграничения полномочий между неэкономическими и экономическими структурами управления и регулирования. После того, как их деятельность начинает восприниматься исключительно как «хозяйственные», даже социальные услуги, которые представляются либо непосредственно государством или некоммерческими организациями, ставшими предметом правил единого европейского рынка.

С учетом стратегических установок к новым условиям работы государственных служб, нет возврата к устаревшим моделям перекрестного субсидирование между различными видами публичных услуг. В случае доминирования общей полезности государства

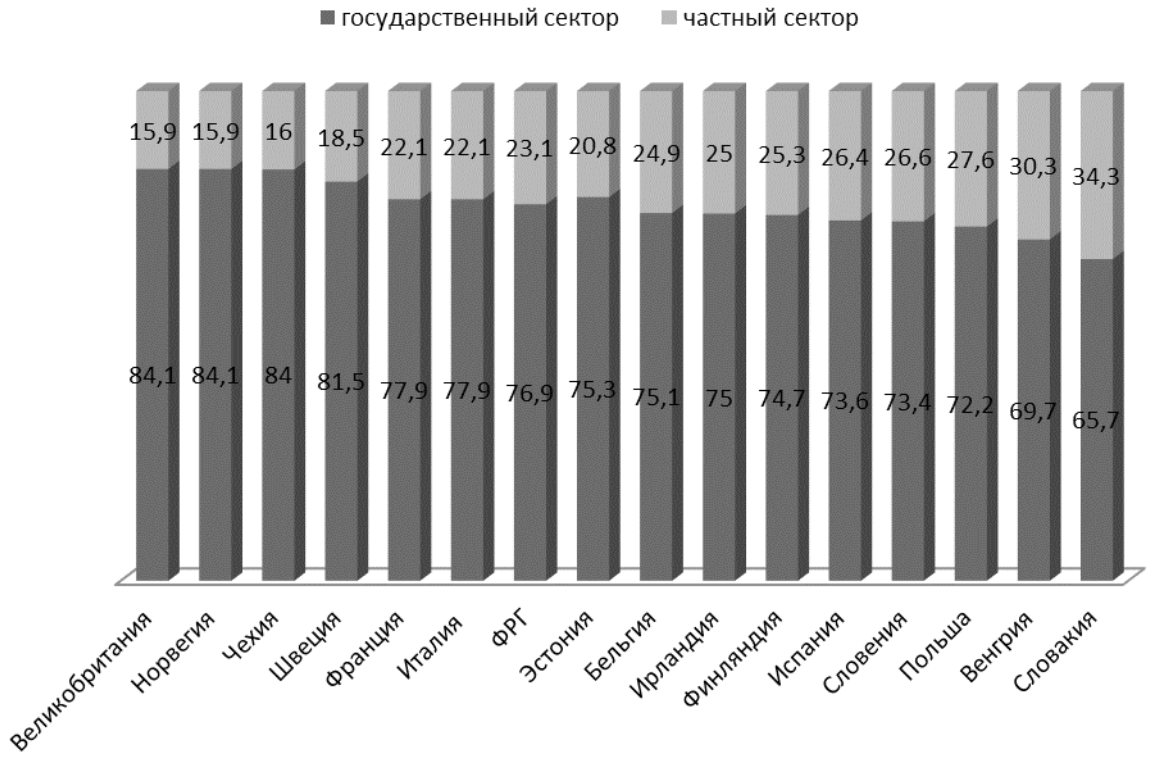


Рис. 2. Доля государственного бюджета и частного сектора экономики в покрытии расходов на здравоохранение в некоторых странах - членах ЕС; [11; базы данных «Eurostat» и «OECD»]

стала более трудно достичь цели, в связи с структурной предвзятости ЕС в отношении рыночных решений и совместимости рынка с национальными системами. Поскольку эти внешние институты рушатся, то встает вопрос о том, как смягчить удар для «внутреннего кольца ЕС» сферы внутренних потребителей услуг в средней и долгосрочной перспективе, как изменить роль социального государства.

Феррера [8, p.210] фокусируется на роли социального государства в современном обществе, как государство всеобщего благосостояния остаются невосприимчивы к либерализации рынков новых сетевых государственных услуг, дискуссионным остается вопрос конституционных, институциональных, политических, или исторических основ для формирования подобных систем национальной защиты.

Насколько долго правовые системы защиты национальных рыночных систем возведенных для защиты государства всеобщего благосостояния от Европейских принципов режима свободной конкуренции способны выровнять национальные реформы социального обеспечения, обеспечивая безопасность общественного перераспределения и частного страхования.

Важным представляется опыт неоинституционализма, т.е. необходимостью приведения состояния государство в общественный консенсус, доминирования политико-ориентированного подхода.

Не только факторы «труда» и «капитала» были вовлечены в развитие государства всеобщего благосостояния, но и элиты, как государственные акторы и политики, чьей целью было примирение экономических и социальных интересов в целях содействия социального сотрудничества, предлагая (а иногда и навязывая) компромиссы между конфликтующими субъектами. Поэтому фактор «элиты» не является обыкновенным фактором труда, или бизнеса, а может рассматриваться как решающий актор индустриальных отношений государства всеобщего благосостояния, при взаимодействии элит и посредничества государства.

Пирсон констатирует, что истинные причины изменения концепта государства всеобщего благосостояния являются внутренние факторы, такие как изменения на рынке труда (от индустриальной к экономике услуг, расширению спектра массовости поступления женщин на рынок труда), демографического старения и необходимости созревания социальных государств [10, p.539].

Европейский наднациональный уровень интеграции, его влияние на процессы развития европейских государств всеобщего благосостояния не представляется излишним для понимания изменений состояния социального обеспечения. Европейская интеграция означает для европейских граждан новые возможности для социальной и политической мобильности, активности, участия.

ЕС вводит новые институции между социальными группами получателей социальной помощи, не создает новые общие социальные связи. Это может привести к дальнейшему де-структурированию национального государства всеобщего благосостояния.

Решающим является вопрос, будет ли сформировано новое общее пространство солидарности в ЕС, сможет ли ЕС компенсировать национальные потери. Субрегиональные организации все чаще участвуют в выработки мер солидарности и всеобщности в области социальных услуг, подчеркивая, что компетенции ЕС в социальной сфере должны преобладать.

Пределы государства благосостояния зачастую оцениваются с точки зрения сравнительного развития страхования - на случай безработицы, пенсионного обеспечения и здравоохранения.

Институциональное моделирование национальных социальных систем требует анализа способности ведущих акторов трансформировать институциональные структуры, например, выборочно заимствуя и изменяя элементов из зарубежных моделей, формирования собственной гибридной модели как механизма сближения национальных режимов социального обеспечения в Европе. Данный момент особенно важен в условиях активизации структурной перестройки рынка труда и политики социальной помощи, пенсионного обеспечения и финансирования здравоохранения.

В заключении следует сказать, то генеральной стратегией единой социальной политики Европейского Союза является не только улучшение благосостояния населения каждого из государств-членов, страны, но и дальнейшее устойчивое экономическое и социальное развитие ЕС в целом. Несмотря на определенные сложности в процессе проводимых в последние годы социальных реформ идет преобразование прежней модели «государства благосостояния» («классического» «социального государства») в направлении так называемой «скандинавской модели», делающей основной упор не на увеличение расходов на социальные нужды и сокращение числа безработных, а на оптимизацию соотношения между уровнем социальной обеспеченности и динамикой рынка труда в условиях глобализации. Механизм социальной защиты, обеспечивающий унификацию качества жизни, уже стал разрабатываться и финансироваться на наднациональном уровне из общеевропейского бюджета ЕС, а также из специализированных организаций и фондов. Странам Евросоюза предстоит еще совершенствовать механизмы взаимодействия национальных политических и социальных институтов с общеевропейскими институтами власти, устанавливать четкие функции институтов и планировать единую стратегию в социальной сфере, совершенствовать методы планирования и реализа-

ции государственной социальной политики, разрабатывать институциональные основы, обеспечивающие правовую базу для продвижения социальных реформ и социальной стратегии в условиях сервиса государственных услуг и модернизации социальной политики государства.

Достижение консенсуса между национальными моделями социальной политики и европейскими стандартами и совершенствование координации взаимодействия институтов власти, уполномоченных решать проблемы социальной сферы, - одна из первоочередных задач ЕС.

Литература:

1. Большаков С.Н., Большакова Ю. Институционализация отношений между государством и бизнесом: тенденции и приоритеты // Человек и труд. 2011. № 5.
2. Каширина Е. Единая социальная политика Европейского Союза (реальность и перспективы) // Власть. 2009. №7. С. 142-145
3. Кончугов А. Социальная политика как явление общественной жизни// Власть. 2011. №9. С.96-99.
4. Castles F. G. (1989) ‘Social Protection by Other Means: Australia’s Strategy of Coping With External Vulnerability’. In Castles, F. G. (ed) The Comparative History of Public Policy, Cambridge, Polity Press. Pp. 16–55.
5. Freedland M. and Sciarra, S. (eds) (1998) Public Services and Citizenship in European Law– Public and Labour Law Perspectives, Oxford, Oxford University Press.
6. Jacobson A. J. and Schlink, B. (2001)Weimar. A Jurisprudence of Crisis, Berkeley, CA, University of California Press. P.326-327.
7. Ferrera Maurizio The Boundaries of Welfare: European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection. Oxford, Oxford University Press, 2005.
8. Palier Bruno Bringing the state building approach back in: new perspectives on welfare state development in a changing European context // Socio-Economic Review (2008) 6, P.175–198. Advance Access publication November 15, 2007.
9. Pierson, P. (1998) ‘Irresistible Forces, Immovable Objects: Post-industrial Welfare States Confront Permanent Austerity’, Journal of European Public Policy, 5. Pp. 539–560.
10. Scharpf, F. and Schmidt, V. (eds) (2000) Welfare and Work in the Open Economy, Oxford, Oxford University Press, 2 Volumes.
11. Eurostat Home [электронный ресурс]. URL: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home (дата обращения 22.01.2014)

References:

1. Bolshakov S.N., Bolshakova Yu. The institutionalization of the relations between the State and business: trends and priorities // Chelovek i trud. 2011. № 5.
2. Kashirina E. Unified social policy of the European Union // Vlast. 2009. №7. P. 142-145
3. Konchugov A. Social policy as a phenomenon in social life // Vlast. 2011. №9. P.96-99.
4. Castles F. G. (1989) ‘Social Protection by Other Means: Australia’s Strategy of Coping With External Vulnerability’. In Castles, F. G. (ed) The Comparative History of Public Policy, Cambridge, Polity Press. Pp. 16–55.
5. Freedland M. and Sciarra, S. (eds) (1998) Public Services and Citizenship in European Law– Public and Labour Law Perspectives, Oxford, Oxford University Press.
6. Jacobson A. J. and Schlink, B. (2001)Weimar. A Jurisprudence of Crisis, Berkeley, CA, University of California Press. P.326-327.
7. Ferrera Maurizio. The Boundaries of Welfare: European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection. Oxford, Oxford University Press, 2005.
8. Palier Bruno. Bringing the state building approach back in: new perspectives on welfare state development in a changing European context // Socio-Economic Review (2008) 6, P.175–198. Advance Access publication November 15, 2007.
9. Pierson, P. (1998) ‘Irresistible Forces, Immovable Objects: Post-industrial Welfare States Confront Permanent Austerity’, Journal of European Public Policy, 5. Pp. 539–560.
10. Scharpf, F. and Schmidt, V. (eds) (2000) Welfare and Work in the Open Economy, Oxford, Oxford University Press, 2 Volumes.
11. Eurostat Home [e-resource]. URL: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home (access date 22.01.2014)