

КАК ЗАШЛА В ТУПИК ГЕРМАНСКАЯ МОДЕЛЬ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Германская модель социально-экономического развития может считаться одной из лучших политик XX века: уже в 1950–60-е годы немецкий опыт был воспринят в Японии, а сегодня страна занимает лидирующие позиции в мире по среднему доходу, объему экспорта и объему социальных расходов. Феномен «экономического чуда», соединивший в себе очень высокие темпы экономического роста и значительные социальные гарантии, стал хрестоматийным. Но сегодня Германия ищет новые пути развития, адекватные коренным изменениям в характере труда, ускоренной глобализации и современным демографическим переменам. Какие же особенности политики позволили ФРГ совершить стремительный взлет, а в настоящее время тормозящие ее развитие?

Необходимо сразу заметить, что социальная политика Германии не была неизменной последние 55 лет. Несмотря на то, что первые полтора десятка лет после войны прошли под лозунгом строительства социального рыночного хозяйства, а теперь каждая партия перед выборами стремится показать свою приверженность принципам Людвиг Эрхарда. Значительные изменения в политике происходили после прихода к власти каждой новой партии.

Рассмотрим сначала модель социального рыночного хозяйства, воплощавшуюся в жизнь усилиями Людвиг Эрхарда в послевоенной ФРГ. Политика 1950–60-х отличалась комплексным подходом к решению социальных проблем: использовались инструменты и для перераспределения и для создания необходимых условий для экономического роста, а, следовательно, дохода всего общества. Л. Эрхард писал: «Представляющийся мне идеал покоится на том, чтобы человек мог сказать: “У меня достаточно сил, чтобы постоять за себя, я хочу сам нести риск в жизни, хочу быть ответственным за свою собственную судьбу. Ты, государство, не заботься о моих делах, но предоставь мне столько свободы и оставь мне от результата моей работы столь-

ко, чтобы я мог сам и по собственному усмотрению обеспечить себе существование, мою судьбу и судьбу моей семьи»¹.

Таким образом, социальной задачей государства было не распределение социальных благ, а обеспечение условий деятельности индивидов, способных создавать эти блага и самостоятельно заботиться о себе. Этот принцип был положен в основу всей государственной политики и создал необходимые условия для «экономического чуда». Важными составляющими политики были: «народный капитализм» — система поощрения инвестиционной активности населения через «производственное соучастие» (например, распространение акций среди трудовых коллективов, приватизацию крупнейших национализированных предприятий), «диффузию собственности» (массовое акционирование через эмиссию «народных» акций с номиналом 50 и 100 DM); и антикартельное законодательство (первый такого рода закон был принят 4 июня 1957 года, а затем постоянно совершенствовался), защищающее мелкий и средний бизнес.

Особенностями этого периода были стабильность макроэкономических показателей и обеспечение условий для конкуренции (равные возможности получить образование, профессию, рабочее место), позволяющие индивидам реализовывать свои долгосрочные стратегии в социальной сфере, а следовательно, увеличить сбережения (=инвестиции), обеспечить себе пенсию. Сам Л. Эрхард считал, что государство должно оказывать социальную помощь сообразно моральным установкам общества, если это касается действительно нуждающихся людей (инвалидов, сирот и т.д.), но поддерживать конкуренцию и бороться с иждивенческими настроениями. В этот период, нужно заметить, ценностями немецкого общества оставались высокая лояльность государству и стремление работать на благо всего общества. Необыкновенным примером может служить история налогообложения: несмотря на то, что к 1946 году ставка подоходного налога составляла 95% (!), он выплачивался полностью подавляющей частью населения. К середине 1960-х гг. бремя налогов снизилось до 35–40%, а отношение к их выплате осталось прежним.

После отставки канцлера Л. Эрхарда, во внутренней политике был совершен поворот к кейнсианским методам экономического стимулирования. С этого времени социальные расходы уже

не уменьшались в абсолютных показателях, а государство взяло на себя роль распределителя национального дохода. Социальные привилегии трудящихся были объявлены неприкосновенными, а набор социальных услуг постоянно рос вне зависимости от экономической конъюнктуры.

Ярким примером защиты прав рабочих стало решение проблемы иностранной рабочей силы в Германии. Во время бурного экономического роста из-за нехватки рабочих рук был разрешен въезд в страну гастарбайтеров из юго-восточной Европы, и к середине 1970-х гг. в стране на постоянной основе проживало около 4 млн эмигрантов (11% рабочей силы), но после нефтяных шоков государству оказалось накладно обеспечивать социальные расходы. После жарких дебатов было решено не проводить силовых акций, но только ограничить иммиграцию (нельзя принимать всерьез предложение правительства о выплате рабочим, желающим вернуться на родину, разовой компенсации — никто не захотел покинуть самую богатую страну Европы).

Обратной стороной медали оказалось повышение налогов, приведшее к росту издержек на заработную плату. Хотя из соображений справедливости социальные налоги были поделены поровну между работниками и работодателями, но очевидно, что уменьшение спроса на рабочую силу привело к увеличению доли платежей занятых. Для защиты от экономической нестабильности были приняты законы о защите от увольнений и тарифной автономии. С одной стороны, это привело к тому, что на рынке осталось только три крупных игрока: государство, профсоюзы и работодатели, что ослабило конкуренцию и позволило профсоюзам требовать повышения заработной платы, уменьшения рабочей недели, компенсаций при увольнении (или даже запрета на сокращение штатов). С другой стороны, в профсоюзы входит не более трети активного населения, в основном старшего возраста, что определяет их относительно однобокую позицию.

Третьей особенностью этого периода можно назвать стремление государства осуществлять перераспределение не по вертикали (уменьшать дифференциацию общества), а по горизонтали (внутри среднего класса). Косвенным показателем выступает концентрация капиталов, которая не изменилась с 1980-х по середину 1990-х (коэффициент Джини составил 0,27 и 0,25 соот-

ветственно²). Проявлениями этой политики были гарантии сбыта для угледобывающих предприятий в 1960-е гг. (спад добычи угля произошел во многих странах, и многие из них предоставили такие гарантии — более знаменит скандал по закупкам Пентагона угля из США для военных баз в ФРГ), искусственное сохранение рабочих мест в железнодорожном транспорте в 1970-е годы, стимулирование судостроительной отрасли в 1980-е и, наконец, политика сохранения «промышленных ядер» на территории бывшей ГДР. Мало того, что ресурсы вкладывались в явно неэффективные проекты, но также вызывалась цепная реакция: в других отраслях тоже требовали льгот и привилегий.

Важно отметить, что в Германии государство не вмешивается в семейную жизнь, объектом приложения политики выступают рабочие, безработные, малоимущие, студенты. Целью политики выступало сглаживание доходов между супругами. Несмотря на то, что отрицательный естественный прирост наблюдается в стране с 1972 г., правительство не проводило стимулирующей политики из-за сопротивления общества (особенно молодежи).

Современный этап можно назвать кризисом прежней модели социально-экономического развития. Налоговое бремя достигает 80% от дохода населения, высокая безработица носит хронический характер, распределение действует неэффективно и непрозрачно, качество общественных услуг не соответствует требованиям времени.

Общество теперь требует от государства поддержания всех его обязательств, притом, что оплачивать их никто не стремится: опросы конца 1990-х гг. показали, что 80% опрошенных считают, что быть честным налогоплательщиком невыгодно, а 50% процентов доставляет удовольствие «водить правительство за нос»³. Самым обычным делом стали поиски лазеек в законодательстве для уменьшения налогов, а крупнейшие компании зачастую добиваются для себя привилегий. Общественный сектор достиг 60% ВВП, но управляется крайне неэффективно, примером чего может служить приватизация компании «Deutsche Telecom»: после появления конкурентов и акционирования цена услуг связи упала на 90%, а услуги мобильной связи подешевели на 20,5% за 1997–99 годы⁴.

В пенсионной сфере была неофициально провозглашена политика «договора поколений», когда пенсионные отчисле-

ния производятся из доходов работающего населения. Но при общем демографическом старении и снижении пенсионного возраста для отдельных групп населения на 3–5 лет, налоговая нагрузка резко возрастает, и средств для выплат из пенсионного фонда не хватает.

Таким образом, прежнюю модель социальной политики зашла в тупик и не может справиться с вызовами времени. Необходима глубокая модернизация, и сохранит ли она черты прежней модели или окажется принципиально новой, покажет ближайшее десятилетие. Такие достижения, как благосостояние для всех, превращение Германии в своеобразное акционерное общество («народный капитализм»), обеспечение условий для здоровой конкуренции на благо общества, высокие стандарты социальной помощи, являются несомненными успехами стремления к обществу всеобщего благосостояния.

Примечания

¹ Элхард Л. Благосостояние для всех. М., 1991. С. 232.

² Зарицкий Б.Е. Экономика Германии: путь по лестнице, ведущей вниз. М., 2003.

³ Там же.

⁴ Там же.