Станет ли пандемия источником трансформации социальных государств?

НАУЧНЫЙ СЕМИНАР ДЕПАРТАМЕНТА МИРОВОЙ ЭКОНОМИКИ,
4 МАРТА 2021 Г.

Синявская Оксана Вячеславовна,
Институт социальной политики &
Департамент мировой экономики

Вопросы исследования

В какой степени пандемия COVID-19 уже сейчас является источником изменений в социальной политике?

Есть ли и насколько существенные различия между странами в ответах социальной политики на пандемию и связанный с ней кризис?

Какими факторами обусловлены те изменения, которые мы наблюдаем?

Станет ли и при каких условиях пандемия коронавируса источником трансформации социальных государств в будущем?

Кризис как «обнуление договоренностей», «окно возможностей» и источник социальных реформ

ТЕОРИИ

Функционализм / экономическая теория

- Экономический кризис ➔ экономические ограничения ➔ неизбежность реформ, сокращение социальных расходов

Теория установления повестки дня в политологии (agenda-setting theory)

- Кризис = «окно возможностей» для реформ

Институционализм

- Кризис = критический момент (critical juncture), «окно возможностей», позволяющее преодолеть зависимость от траектории развития (path dependency)

Конструктивизм

- Нормативный дискурс анализ: социальное конструирование кризиса как «императива для изменений»

ПРИМЕРЫ

Великая депрессия – развитие социальных программ в США

Вторая мировая война – доклад лорда Бевериджа, поствоенные социальные реформы в Европе

Гиперинфляция и безработица после первой мировой войны в Германии – социальная рыночная экономика Эрхарда

Серия экономических кризисов 1970-80-х гг. в Швеции – реформы первой половины 1990-х гг., сокращение социальных расходов

Но не каждый кризис приводит к системным / радикальным социальным реформам

ТЕОРИИ

Институционализм

- для возникновения новых институтов в социальной политике важна уверенность в том, что обстоятельства, при которых эти институты будут востребованы, повторятся в будущем [Castles, 2010]

Открытый функциональный подход (open functional approach) *[van Kersbergen & Vis, 2014]*

- Системная социальная реформа – продукт нескольких сил:
- *Функционального давления / запроса / вызовов* (внешних и внутренних)
- *Идей / социального конструирования*
- *Запросов / ожиданий населения*
- *Способности политиков преодолеть общественное сопротивление* реформам (например, через формирование коалиций, договоренностей с социальными партнерами и пр.)
- Множество ответов на ситуацию кризиса: социальные реформы = (радикальные/системные, адаптивные/параметрические), отсутствие реформ

ПРИМЕРЫ

Кризис середины 1970-х гг.

- Устойчивость социальных государств и рост социальных расходов несмотря на предсказания их краха

Финансовый кризис 1997-1998

- Сингапур, Малайзия, Филиппины - существенно сократили роль государства в финансировании социальных программ
- Южная Корея, Таиланд, Тайвань – расширили действовавшие социальные программы
- Китай - движение в сторону государства благосостояния, роста социальных расходов

Глобальный финансовый кризис 2008 и великая рецессия

- Первая фаза кризис (2008-2010) – расширение социальных расходов, очень похожие реакции стран на кризис

Каково влияние пандемии COVID-19 в краткосрочной перспективе?

ОБЩИЙ ТРЕНД

Социальное конструирование / дискурс

- Увеличение социальных расходов в кризис – это хорошо!
  - Социальная политика – элемент контр-циклической макроэкономической политики в период кризиса: страны с более высокими расходами должны меньше «просесть» в кризис

Функционализм

- *Функциональный запрос*:
  - ожидания роста бедности и незанятости ➔ рост запроса на социальную поддержку как компенсацию потерь населения
  - Негативные экономические последствия пандемии – лаг: невысокие бюджетные ограничения

Институционализм

- Пока пандемия и связанный с ней кризис воспринимаются как временные и однократные – нет запроса на системные реформы

РАЗЛИЧИЯ ПО СТРАНАМ

Функционализм

- *Функциональный запрос:* Антикризисная поддержка в пандемию выше там, где больше потенциальных рисков от локдауна – больше развит до кризиса сектор услуг, туризм, и пр. затронутые пандемией / локдауном сектора
- *Ресурсы, потребности:* Размер антикризисных пакетов выше в более богатых странах; в них же – решения об увеличении пакетов во вторую волну

Институционализм

- *Path dependency*: страны с развитыми системами соц защиты опираются преимущественно на сложившиеся инструменты. В них будет больше адаптации старых программ и меньше новых программ

Теория режимов (welfare regimes theory)

- Есть различия в реакциях на кризис стран с различными моделями социальных государств

Эмпирическая база и рамка исследования

Рамка исследования:

- страны с социальными государствами – высоко- и среднеразвитые экономики,
- отдельные кейсы по режимам благосостояния (либеральный – США, консервативный/корпоративистский – Германия, социал-демократический – Швеция, Дания, южноевропейский/средиземноморский – Италия + азиатские страны – Япония, Корея + Россия)
- 2020 г. - преимущественно – реакция на первую волну пандемии; в меньшей степени – на вторую

Качественное исследование: качественный контент анализ публикаций

Данные об антикризисных пакетах / реформах:

- Gentilini U. и др. Social Protection and Jobs Responses to COVID-19 // 2020 URL: https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33635
- Обзор мер в области социальной защиты МОТ: URL: https://www.social-protection.org/gimi/ShowWiki.action?id=3417&lang=EN
- Данные МВФ – Policy responses to COVID-19, URL: https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19#U
- Информация с сайтов правительств, публикации в СМИ – как источники дополнительной информации по отдельным странам

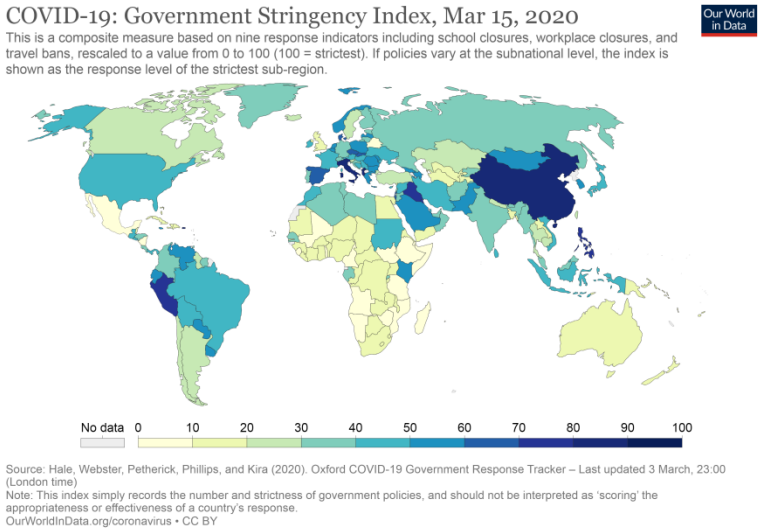
Статистика: ОЭСР, МВФ, Всемирный банк

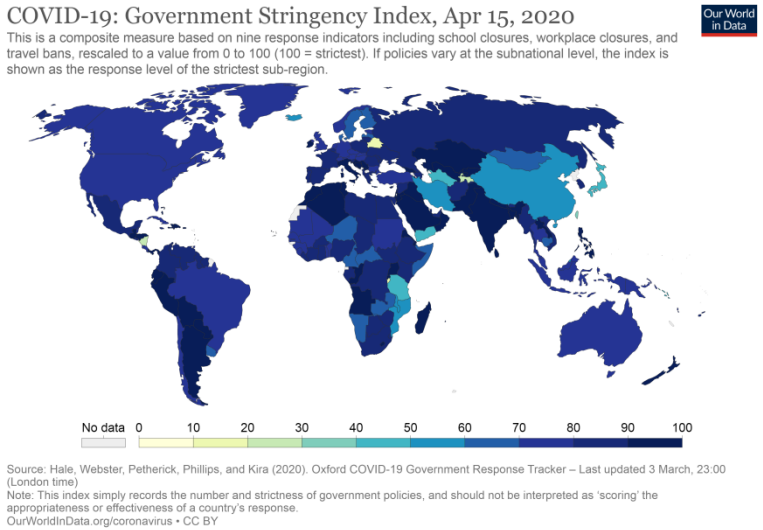
В какой степени пандемия COVID-19 уже сейчас является источником изменений в социальной политике?

КАКИМИ ФАКТОРАМИ ОБУСЛОВЛЕНЫ ТЕ ИЗМЕНЕНИЯ, КОТОРЫЕ МЫ НАБЛЮДАЕМ?

Вызовы пандемии: распространение строгих ограничительных мер весной 2020 г.

Вызов – высокие риски потери работы и роста бедности в условиях введенных ограничений

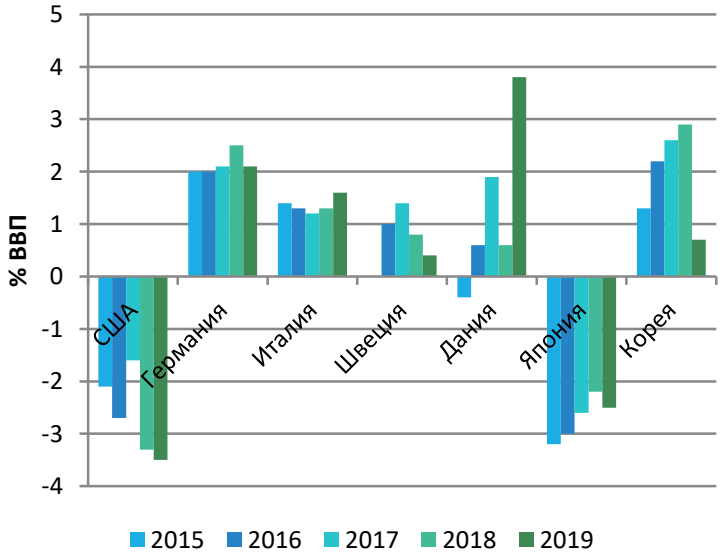




Источник: COVID-19 GOVERNMENT RESPONSE TRACKER
https://www.bsg.ox.ac.uk/research/research-projects/covid-19-government-response-tracker

Слабые ограничения накануне пандемии

Общий дефицит бюджета (general government financial deficit)



Бюджеты большинства развитых стран (кроме США и Японии) – профицитные до пандемии ➔ возможность нарастить расходы

Уровень общей безработицы (МОТ) в 1 кв. 2020 г., %

Уровни безработицы до пандемии – низкие в развитых странах с либеральной моделью соц гос-ва; в Азии, ЦВЕ, России; достаточно высокие – в Скандинавских странах; высокие – в Южной Европе

Общие тенденции

МОТ, 15.01.2021:

- 1622 антикризисные меры в сфере социальной защиты в 209 странах .

Всемирный банк:

- 11.12.2020: 215 стран – 1414 социальных программ.
- 20.03.2020: 45 стран – 103 программы.

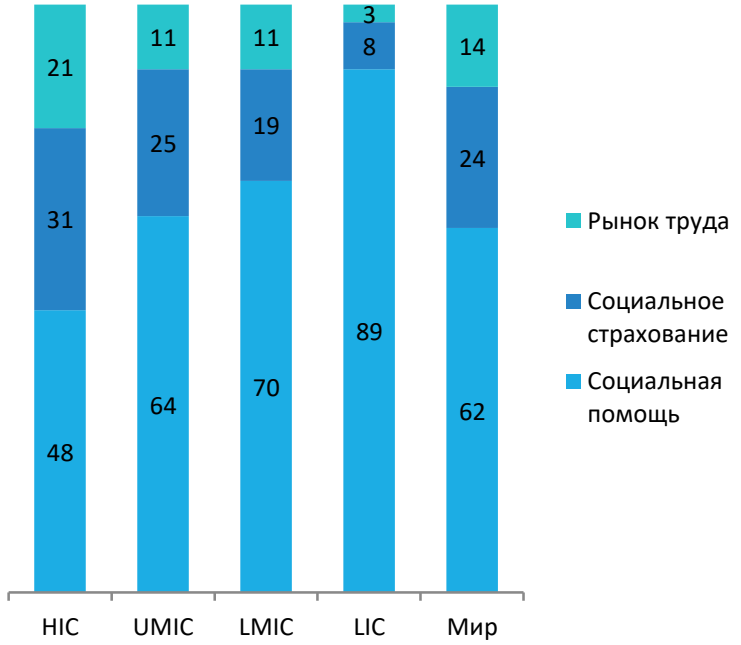
МОТ: 75,4% всех принятых мер – нестраховые

МОТ: 53% принятых мер в области соц защиты – новые программы или выплаты

ВБ: 73% всех антикризисных мер социальной помощи – новые

Абсолютное большинство программ – временные (чаще всего – на 3 мес.; далее – на 2 мес., 6 мес. и 1 мес.

Композиция антикризисных мер социальной защиты по странам с разным уровнем развития



[Gentilini и др., 2020]

Общие тенденции

Целевые группы нестраховых мер поддержки:

- Все население (США, Дания, Финляндия, Япония, Китай и др.)
- Отдельные группы:
  - Семьи с детьми и дети
  - Самозанятые
  - Граждане старшего возраста – реже
  - Неформально занятые – только в слабо развитых странах

За рамками поддержки – почти везде - мигранты

Выводы:

- странам было проще расширить уже существующую систему выплат и программ, а также временно приостановить сбор страховых взносов, чем создавать новую систему с нуля;
- те элементы и процессы систем социальной защиты и социального страхования, которые были хорошо выстроены и отработаны до пандемии, стали работать и в новых условиях

Есть ли и чем обусловлены различия в антикризисных моделях социальной поддержки по странам?

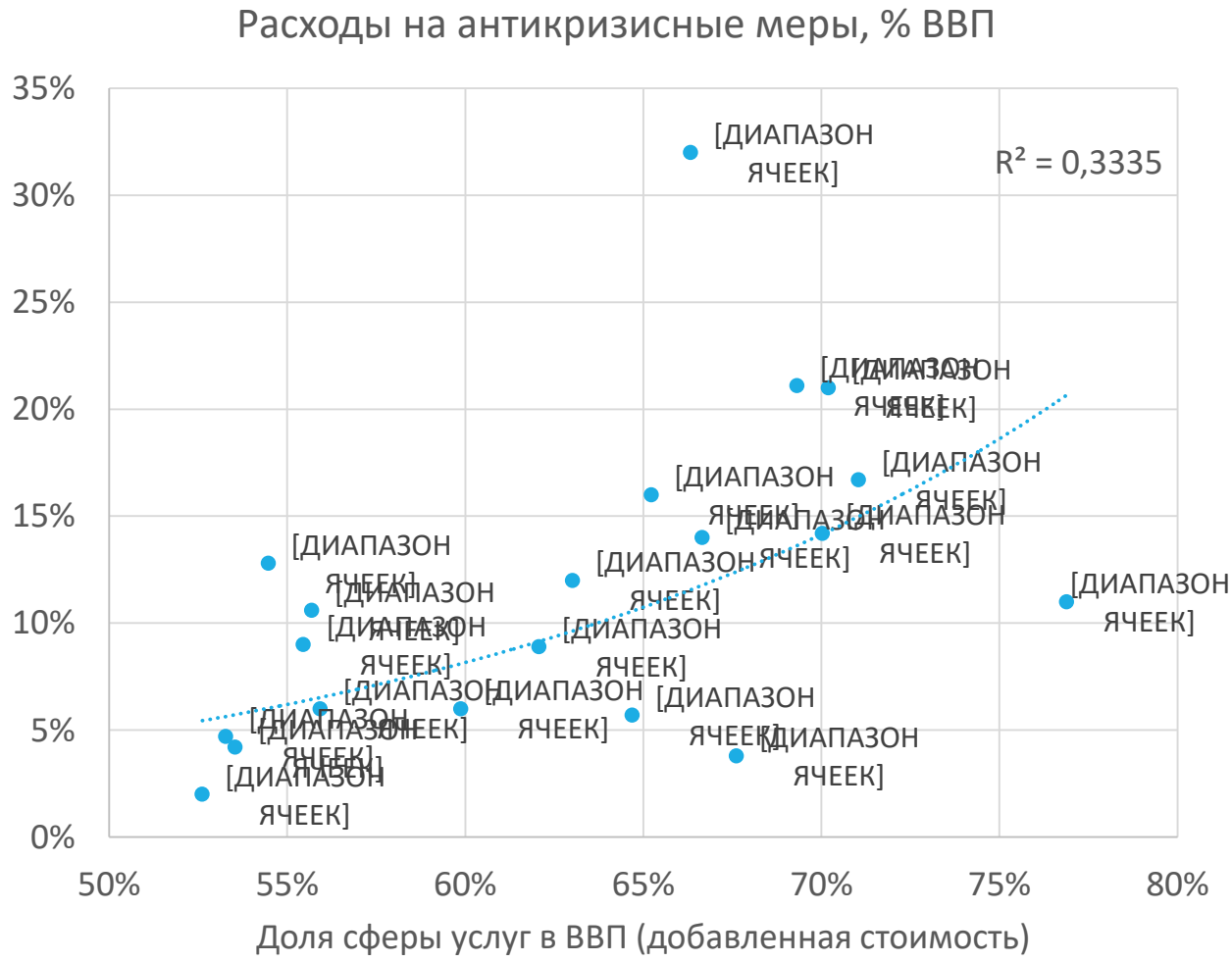
Разные функциональные запросы

Разный уровень экономического развития

Различия в институциональных структурах социальных государств и степени их развития

Различные функциональные запросы?

Гипотеза: Антикризисная поддержка в пандемию выше там, где больше потенциальных рисков от локдауна – больше развит до кризиса сектор услуг, туризм, и пр. затронутые пандемией / локдауном сектора



Ресурсы: богатые платят больше?!

Уровень поддержки на душу населения:

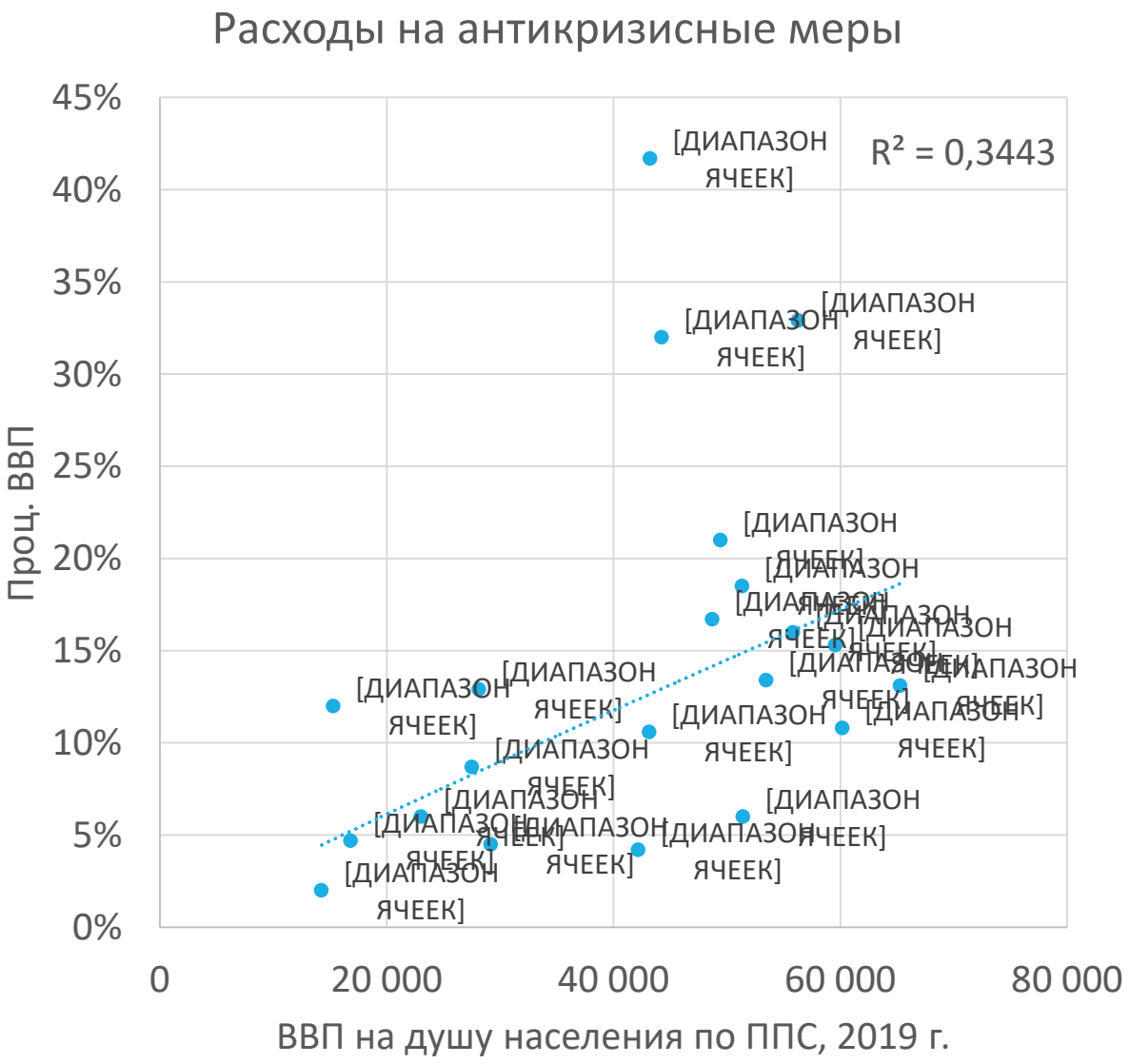
в низкодоходных странах - порядка 6 долл.,

в странах с доходом ниже среднего – 26 долларов,

в странах с доходом выше среднего – 58 долларов,

в высокодоходных странах – 525 долл.

[Gentilini и др., 2020, p. 14].



Различия в институцио нальных структурах

Гипотеза: т.к. страны опираются на существующие программы, то различия будут проходить по моделям соц государств

	число мер соц поддержки	доля нестраховых	доля полностью новых
США	44	79,1%	56,8%
Германия	12	81,8%	25,0%
Италия	21	60,0%	42,9%
Швеция	7	26,6%	14,3%
Дания	2	100,0%	100,0%
Япония	12	90,0%	50,0%
Южная Корея	15	60,0%	40,0%
Бразилия	35	75,8%	37,1%
Россия	18	56,3%	38,9%

Различия в институциональных структурах

Страна	Социальная защита				Социальное страхование				Рынок труда			
	Денежные пособия	*Общественые работы*	*Натуральная помощь (школьное питание и т.п.)*	*Финансовая поддержка и коммунальные расходы*	*Облачиваемый больничный/период безработицы*	*Медицинское страхование*	*Выплата пенсий и пособий по инвалидности*	*Социальные страховые взносы (отмена или*	*Субсидирование зарплаты*	*Обучение (для стимулирования выхода на рынок труда)*	*Изменение/адаптация трудового законодательст*	*Субсидия для сокращенного рабочего времени*
США	■		■	■	■		■	■				
Германия	■		■		■		■	■	■			■
Италия	■		■		■			■	■	■	■	
Швеция					■							
Дания					■				■			
Япония	■		■		■							
Южная Корея	■	■	■	■	■	■		■	■	■	■	■
Бразилия	■		■	■	■		■	■	■		■	■
Россия	■		■	■	■	■		■	■		■	

Основные выводы

Функциональный запрос + социальное конструирование ➔

- 2020 г. – бурный рост числа антикризисных мер социальной поддержки в странах с различным уровнем социально-экономического развития → рост социальных расходов и расширение охвата населения социальными программами

Зависимость от траектории развития

- Опора на действующие социальные программы, в том числе – легко масштабируемые – там, где они были

Системная трансформация или адаптация?

- Пока – в основном адаптация: расширение и облегчение доступа к существовавшим программам, параметрические изменения, зачастую - временные
- Цифровизация, информационные технологии

Основные выводы

Расходы на антикризисные пакеты

- Никак не связаны с заболеваемостью
- Слабо связаны со структурой экономики
- Связаны с уровнем экономического развития

В реакциях отдельных стран – очень много общего, похожего

Но есть и различия в моделях соц государств

При каких условиях пандемия может стать источником трансформации социальных государств в будущем?

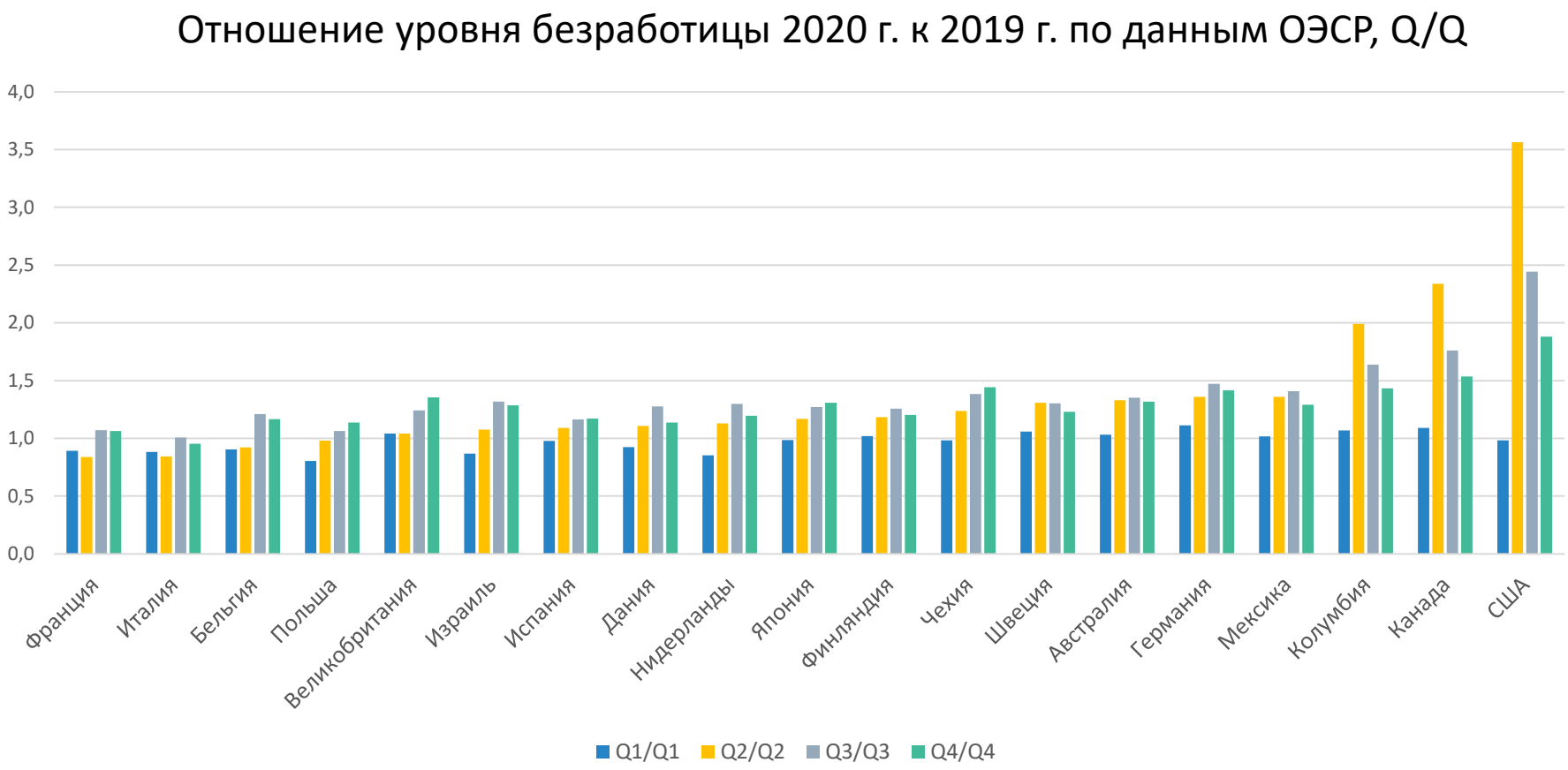
"Объективные" факторы - функциональный запрос на изменения / на сокращение социальных расходов

- Медленный выход из кризиса, дефицит бюджета
- Пандемия как катализатор "старых" вызовов
- Примеры успешного преодоления кризиса, экономических рывков, связанных с технологическим развитием, более высоким уровнем человеческого капитала, большими инвестициями в ЧК и пр.

Нормативный дискурс: в условиях возросших бюджетных ограничений - идея о "неизбежности сокращения социальных расходов / радикальных (непопулярных) реформ"

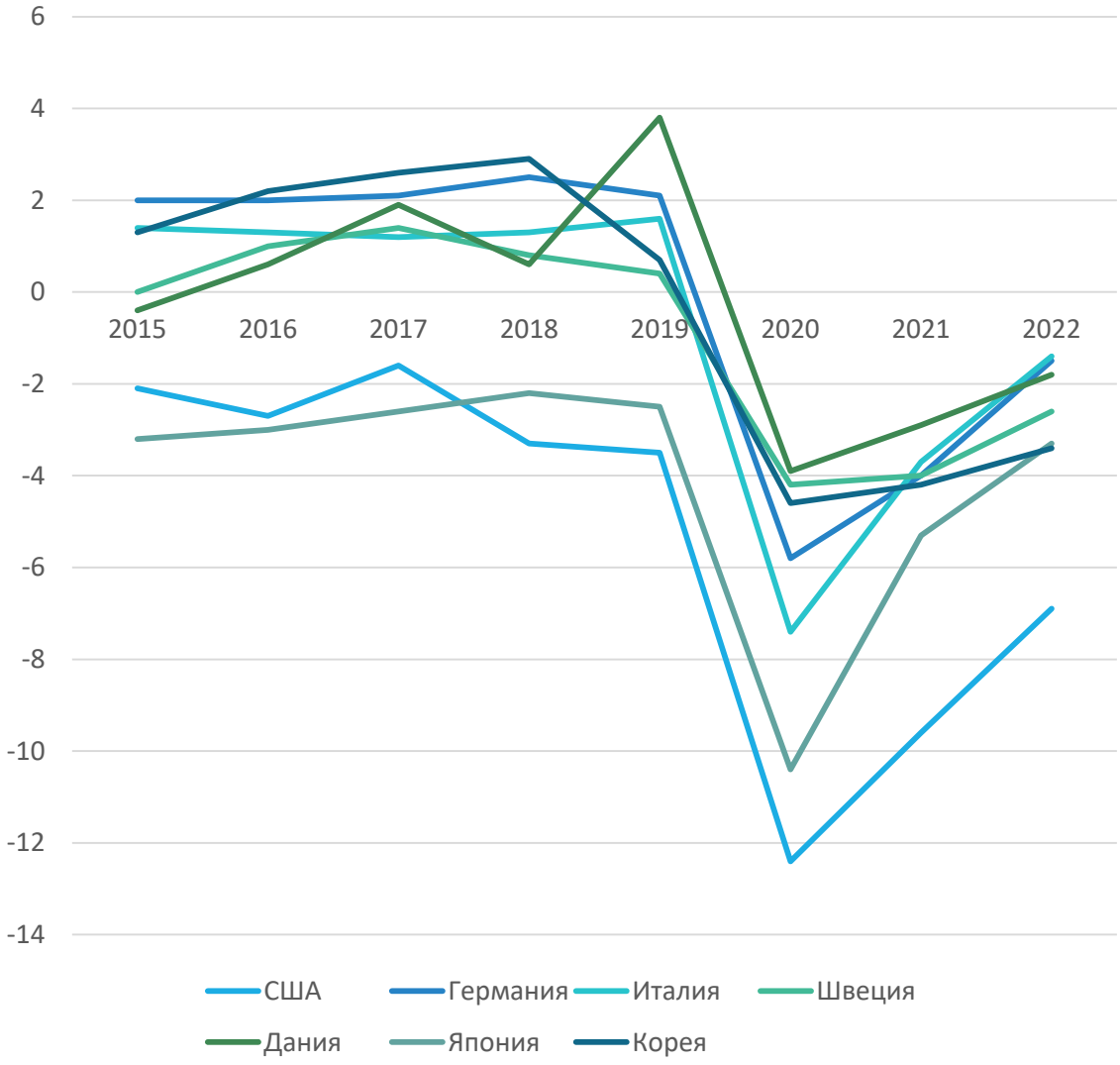
Изменение запроса со стороны населения: потенциальные межпоколенные конфликты

Будущие вызовы? Безработица



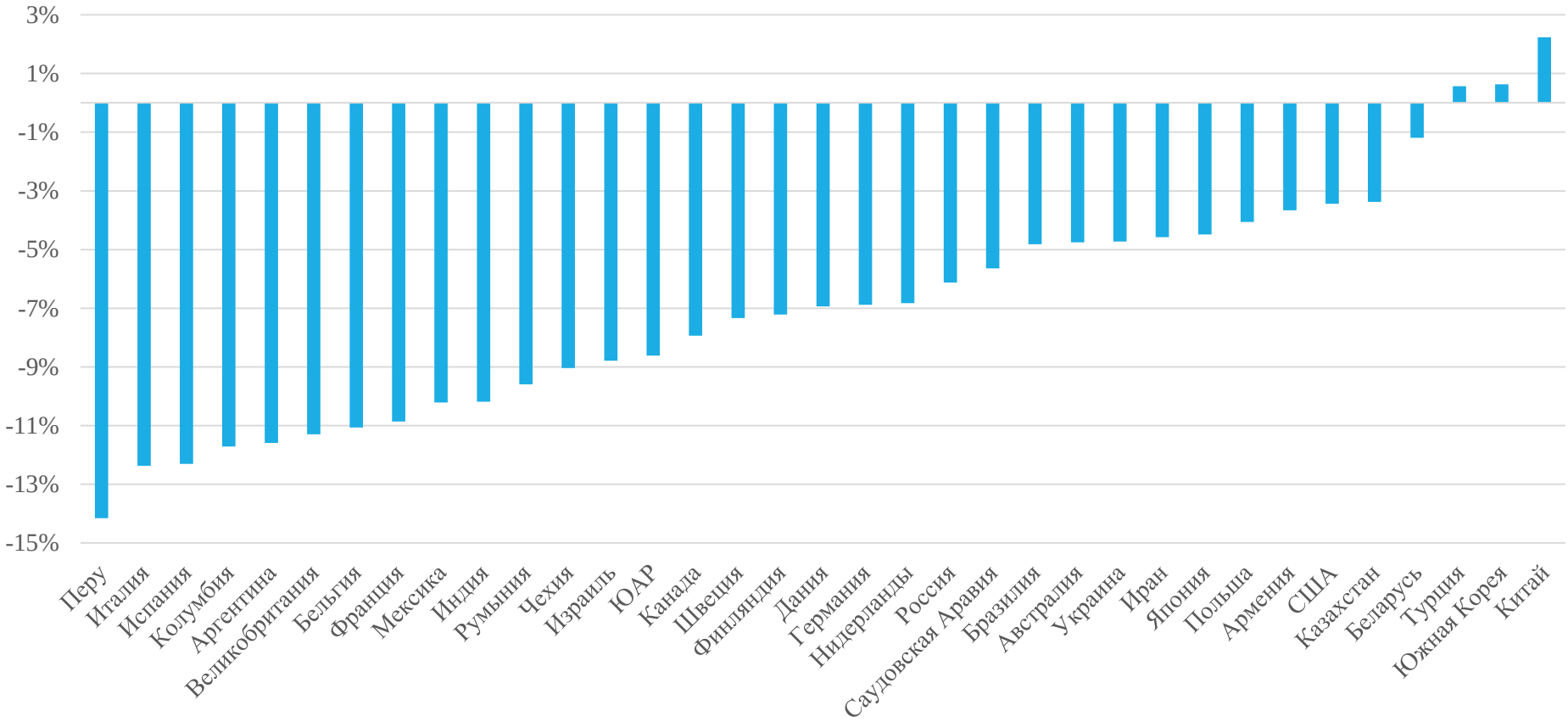
Антикризисные меры и экономическая динамика 2020 г.

Бюджетные ограничения стали жестче



Общие функциональные императивы?

Изменение ВВП на душу населения в текущих ценах, в проц. 2020 г. к 2019 г.



В каких направлениях может происходить трансформация?

Сокращение социальных расходов в среднесрочной перспективе

Адаптация и трансформация – в более длительной перспективе

- Универсальные программы социальной помощи
- Социальное инвестирование

Социально справедливое государство XXI века должно не просто перераспределять ресурсы в пользу бедных, но создавать условия, при которых снижаются риски потери занятости и дохода

Ограничения исследования и будущие направления анализа

Пандемия и обусловленный ею кризис – еще не закончились. ➔ многие эффекты будут отложены во времени

Неполнота информации о предпринятых реформах, особенно – с осени 2020 г. и по настоящее время

- Планируется – более детальный анализ адаптации к кризису

За рамками исследования пока:

- Национальный дискурс / социальное конструирование кризиса – анализ публикаций в СМИ
- Запросы населения / ожидания от социальной политики – до и во время кризиса – данные социологических опросов

За рамками исследования в целом

- Концепции, подчеркивающие важность политических факторов, распределения власти (роль левых партий, коалиций, включенность/исключенность среднего класса, позиция работодателей и их объединений)
- Институционалистские концепции важности политических структур (демократии/авторитарные государства, парламентские / президентские республики, унитарные / федеральные государства)