

Взаимодействие государства и организаций «третьего сектора»* в реализации социальной политики: опыт ФРГ, Франции и США

Галина Веремейчик, МОО «Образование без границ»

Ассоциации, соответствующие принципу общественной пользы, во Франции, добровольческие объединения в Германии и харитативные организации в США вследствие различий в их историческом развитии выработали различные модели взаимодействия с государством. Однако вне сомнения во всех трех странах они являются важным партнером государства в реализации социальной политики и оказании услуг населению в сфере социальных услуг. В Германии и США неправительственные объединения (НПО) являются интегральным элементом смешанной системы социального обеспечения, в которой они оказывают услуги от имени государства. Во Франции в силу этактистских традиций предоставление услуг некоммерческими организациями «от имени государства» не получило широкого распространения, т.е. не развита практика делегирования государственных компетенций организациям «третьего сектора». Однако даже во Франции де-факто существует сотрудничество между неправительственными организациями и государственной администрацией. Проявляется это в субсидировании из государственного бюджета деятельности общественных организаций, оказывающих услуги в сфере охраны здоровья, образования и социальной помощи.

В конце 90—х годов экспертами Университета Джона Хопкинса (США) было проведено крупномасштабное сравнительное исследование, в рамках которого впервые были собраны и проанализированы статистические данные о количестве занятых, о предоставляемых услугах НПО в ряде западных стран. Основные результаты и выводы этого исследования, свидетельствующие о возрастающем значении организаций «третьего сектора» в удовлетворении общественных потребностей, представлены в данной статье.

Модели оказания социальных услуг

Бенджамин Гидрон, Ральф Крамер и Лестер Саломон различают четыре модели социального обеспечения или реализации социальной политики. Критерием для разделения подходов и в рамках данных моделей является участие государства и некоммерческих организаций в финансировании и реализации социальных услуг.

Для первой модели характерно доминирование роли государства, как в финансировании, так и непосредственно в оказании услуг (Government Dominant Model). Эта модель была реализована в

* Под организациями «третьего сектора» традиционно понимают различного рода объединения, созданные без участия государства и имеющие некоммерческий характер. В соответствии с Гражданским кодексом Республики Беларусь к данной категории организаций относятся потребительские кооперативы, общественные и религиозные объединения, учреждения, фонды и ассоциации юридических лиц.

бывших социалистических странах и продолжает оставаться характерной для Японии. Во второй модели, являющейся противопоставлением первой, главная роль в финансировании и оказании социальных услуг принадлежит общественным организациям (Third Sector Dominant Model). Примером негосударственной системы социального обеспечения может служить сфера социальных услуг в США до начала социальных реформ 1933 г.

Вышеназванные авторы предлагают также выделить параллельную модель (Dual Model), в которой как государство, так и общественные организации финансируют и оказывают социальные услуги. Однако в этом случае как государственный, так и общественный сектор ведут деятельность независимо друг от друга и взаимодействуют лишь эпизодически. Система социальной защиты и обеспечения Великобритании, существовавшая до 1950 года, может служить примером этого типа взаимоотношений между государством и общественными организациями.

В настоящее время взаимоотношения между государством и НПО в странах, опыт которых представлен в данной статье, наиболее точно могут быть охарактеризованы при помощи четвертой модели, которая называется моделью сотрудничества (Collaborative Model). Для данного подхода характерно наличие тесного сотрудничества обоих секторов, причем на государстве лежит принципиальная ответственность за финансирование социальных услуг, а некоммерческие организации ответственны за их предоставление.

В реальной жизни, согласно Гидрону, Крамеру и Соломону, эта модель встречается в двух вариантах, которые отличаются уровнем автономности, предоставляемой государством некоммерческим неправительственным организациям. В первом варианте самостоятельность организаций, у которых государство «покупает» социальные услуги при помощи контрактов, ограничена, а задачи имеют очень рутинный характер. Поэтому эти организации часто рассматриваются как парарправительственные учреждения (псевдообщественные), а не независимые негосударственные инициативы. Во второй версии модели сотрудничества некоммерческие общественные организации выступают как партнер государства, а не только как «подрядчик», что обеспечивает им большую степень независимости в реализации общественно полезных задач. В тоже время названные авторы утверждают, что действительный масштаб автономии во многом зависит от специфики оказываемых услуг, а также формы и используемых механизмов финансовой поддержки со стороны государства.

Роль «третьего сектора» в реализации целей и задач социальной политики

Франция

Несмотря на длительные этатистские традиции, в XX веке французские некоммерческие организации существенно изменили свои позиции в обществе. Они стали инициаторами различного рода социальных реформ и внушительной политической силой на местном и общегосударственном уровнях, а также становятся все более влиятельным партнером государственного сектора в сфере социальных услуг.

Осознанная заинтересованность французского правительства в развитии кооперации с некоммерческим сектором в социальной сфере датируется началом 80-ых гг. XX в. — периодом реформ, направленных на децентрализацию государственной системы. На основании нормативно—правовых документов, принятых в 1980-1982 гг. были разработаны и обеспечены механизмы делегирования части государственных функций с центрального на местный уровень, а также регламентированы формы и условия заключения контрактов с местными неправительственными организациями на выполнение тех или иных социальных услуг. Результаты этой реформы обеспечили развитие качественно новых отношений между государством и неправительственными организациями, а также послужили развитию самого «третьего сектора» и переосмыслению его функций и роли в обществе.

В то же время во Франции, в отличие от других стран, увеличение численности неправительственных организаций не означало сокращения компетенций государства в этой сфере. Скорее возникла некоторая «специализация» и разделение сфер влияния. Например, французские общественные организации играют ведущую роль в содержании учреждений постоянной опеки, а также в предоставлении консультационных услуг семьям и др. Образование является второй по величине сферой услуг, где общественные организации играют важную роль. Сегодня во Франции около 22% от общей численности организаций «третьего сектора» работают в сфере образования. Также традиционно некоммерческие организации разрабатывают и реализуют программы, нацеленные на обеспечение интеграции мигрантов, реализацию государственной политики занятости, оказание гуманитарной помощи слабо обеспеченным слоям населения.

Табл.№1. Франция: распределение услуг между НПО, коммерческими фирмами и государственными учреждениями (данные 1990г.)

| Сфера | Показатель | Общественный | Коммерческий | Государст— венный |
|-----------------------|---|---|--------------|----------------------|
| | | Количество услуг в процентном соотношении | | |
| Здраво хранение | Число дней пребывания в лечебных учреждениях | 15,5 | 22,2 | 62,3 |
| | Число лиц в учреждения для тяжелобольных | - | - | - |
| Просве щение | Количество учеников в начальных и средних школах | 17,1 | - | 82,9 |
| | Количество студентов в университетах и колледжах | 15,5 | - | 84,5 |
| Социаль ные услуги | Число пансионеров в учреждениях постоянной опеки | 54 | 4,0 | 41,1 |
| | Количество детей в детских дошкольных учреждениях | 39,4 | - | 60,6 |
| Жилье | Количество жилья | - | 85,0 | 15,0 |
| Культура и искусство | Количество человек, участвовавших в концертах | - | - | 100 |

Федеративная Республика Германия

В ФРГ неправительственные организации являются неотъемлемым компонентом социальной инфраструктуры, поскольку они играют ключевую роль в удовлетворении потребностей общества в очень разных сферах, а также обеспечивают частичное финансирование. Наиболее ярким примером, демонстрирующим масштаб и значимость организаций «третьего сектора» в социальной сфере являются шесть Ассоциаций юридических лиц, имеющих некоммерческий характер и соответствующих принципу «общественной пользы» (“freie Wohlfahrtsverbände”):

1. Диаконическая благотворительная организация (Diakonische Werk).
2. Немецкий Красный Крест (Deutsches Rotes Kreuz).
3. Немецкий Харитативный Союз (Deutscher Caritas Verband).
4. Еврейская благотворительная организация (Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland).
5. Благотворительное общество рабочих (Arbeiterwohlfahrtsverband).
6. Немецкий паритетный социальный союз (Paritatischer Wohlfahrtsverband).

Практика сотрудничества, реализуемая в рамках немецкой модели, представляет собой уникальное явление в европейском «ландшафте» по нескольким причинам. Во-первых, эти организации представляют собой «зонтичные структуры», т.е. объединения большого количества локальных НПО. Во-вторых, на федеральном уровне они объединены в Федеральный Консорциум. В третьих, в силу принятия после второй мировой войны принципа субсидиарности в качестве государственной доктрины их роль в обществе не только признается де-факто, но и зафиксирована в законодательстве.

Немецкие НПО оказывают услуги в таких сферах как специальное медицинское обслуживание, образование взрослых, помощь детям, молодежи, семьям и лицам пожилого возраста, людям с ограниченными возможностями, беженцам и другим гражданам, попадающим в сложные жизненные ситуации. В то же время в таких сферах, как высшее образование, общеобразовательная школа, культура большинство учреждений содержится государством.

В 1993 году только члены Консорциума являлись учредителями 90.000 общественных предприятий. Они предоставили нуждающимся почти 3.000.000 мест в различных учреждениях социального обслуживания. По некоторым оценкам всего в организациях «третьего сектора» было создано около одного миллиона рабочих мест. На основе статических данных Консорциума известно, что немецким НПО принадлежит 39% госпиталей, 68% учреждений для детей и молодежи, 55% мест полной опеки для пожилых и инвалидов.

Табл.№2. ФРГ: распределение услуг между НПО, коммерческими фирмами и государственными учреждениями (данные 1990г.)

| Сфера | Показатель | Общественный | Коммерческий | Государст– |
|-------|------------|--------------|--------------|------------|
|-------|------------|--------------|--------------|------------|

| | | Количество услуг в процентном соотношении | | |
|-----------------------|---|---|------|------|
| Здраво хранение | Число дней пребывания в лечебных учреждениях | 42,0 | 4,6 | 53,5 |
| | Число лиц в учреждения для тяжелобольных | 49,4 | 24,3 | 26,3 |
| Просве щение | Количество учеников в начальных и средних школах | 5,3 | - | 94,7 |
| Социаль ные услуги | Число пансионеров в учреждениях постоянной опеки | 60,3 | 13,3 | 26,4 |
| | Количество детей в детских дошкольных учреждениях | 34,6 | 1,0 | 64,4 |
| Жилье | Количество жилья (построенного либо отремонтированного) | 17,5 | 75,1 | 7,5 |
| Культура и искусство | Количество человек, участвовавших в концертах | 8,7 | - | 91,3 |

Соединенные Штаты Америки

В США термин «неправительственные организации» используют для обозначения некоммерческих организаций, соответствующих принципу «общественной пользы», т.е. оказывающих услуги различным слоям населения, а не только своим членам. Как правило, к этой категории относятся четыре типа «сервисных» организаций (public—serving organizations), отличающихся задачами и выполняемыми функциями:

- Организации, занятые сбором финансовых средств, которые в дальнейшем направляются на обеспечение деятельности других организаций.
- Религиозные объединения,
- Организации, оказывающие услуги населению в различных сферах.
- Организации, специализирующиеся на лоббистской деятельности (т.е. продвигающие решение тех или иных вопросов в политической сфере).

Американские НПО играют важную роль в здравоохранении, образовании и в социальном обеспечении. Этими организациями управляется свыше половины всех больниц, около 30% различных медицинских консультационных пунктов и около 20% домов социальной помощи. В соответствии с данными 1988 г. свыше половины финансовых средств, затраченных на деятельность медицинских учреждений, НПО получили из государственного бюджета (в т.ч. 41% из федерального, 13% — из бюджета штатов и местных властей), 46% — из частных средств (отчисления из страховых фондов и оплата за услуги) и лишь 5% составили добровольные пожертвования граждан.

Образование является второй сферой, где участие общественных организаций, имеет существенное значение: ими организуется деятельность библиотек, начальных, средних и высших школ, учреждений профессионального образования. Но особенно велика доля общественных организаций в системе высшего образования. Практически половина университетов, а также различного рода высших школ и колледжей являются негосударственными образовательными

учреждениями некоммерческого характера. Показателен также тот факт, что почти ¼ часть всех средств, израсходованных организациями «третьего сектора», приходится на долю образования.

И, наконец, третье место по количеству оказываемых услуг принадлежит сфере социальной защиты. Здесь НПО специализируются на таких видах деятельности, как семейное консультирование, организация учреждений профессиональной и социальной реабилитации, длительной опеки для людей с ограничениями и др. Доля финансовых средств, направляемых на решение этих задач, составляет около 10% от суммарной величины общего бюджета американского «третьего сектора». Примечательным является также тот факт, что за 10% от общего количества затраченных средств НПО оказывают 60% от общего объема услуг в сфере социальной защиты и обеспечения!

В США, в сравнении с Францией и Германией, возрастает роль НПО как работодателей. В американских неправительственных организациях работает 6,8 % от общего количества занятых, соответственно во Франции — 4,2%, ФРГ — 3,7%.

Табл.№3. США: распределение услуг между НПО, коммерческими фирмами и государственными учреждениями (данные 1990г.)

| Сфера | Показатель | Общественный | Коммерческий | Государственный |
|-----------------------|---|---|--------------|-----------------|
| | | Количество услуг в процентном соотношении | | |
| Здраво хранение | Число дней пребывания в лечебных учреждениях | 67,0 | 8,0 | 25,0 |
| | Число лиц в учреждения для тяжелобольных | 22,0 | 71,0 | 7,0 |
| Просве щение | Количество учеников в начальных и средних школах | 11,0 | - | 89,0 |
| | Количество студентов в университетах и колледжах | 20,0 | 2,0 | 78,0 |
| Социаль ные услуги | Число пансионеров в учреждениях постоянной опеки | 19,0 | 4,0 | 41,1 |
| | Количество детей в детских дошкольных учреждениях | нет данных | | |
| Жилье | Количество жилья | нет данных | | |
| Культура и искусство | Количество человек, участвовавших в концертах | нет данных | | |

Заключение

Сравнивая практику оказания услуг в социальной сфере, можно сделать вывод, что представители немецких НПО находятся в более комфортной ситуации, нежели их французские и американские коллеги. Их сотрудничество с государством формализовано и доктрина субсидиарности гарантирует им не только место в системе реализации социальных услуг, но также имеет существенное значение для их развития.

В Соединенных Штатах Америки, в противовес распространенному мнению, неправительственные организации постоянно должны заботиться о получении права на реализацию правительственных программ. Это зачастую приводит к тому, что они должны функционировать в режиме «скорой помощи». Здесь следует однако отметить, что сильные

позиции НПО в Германии во многом обусловлены кризисом легитимности государства XIX в, а также традиционной активности религиозных организаций, что подготовило почву для принятия доктрины «субсидиарности» в середине XX в. В то время как фундаментом современной системы социальных услуг в США стала концепция «квалифицированных независимых услугодателей», которая появилась как компромисс между противниками и сторонниками вмешательства государства в социальную сферу. Однако Германия, как и Франция, из-за высокой доли расходов государства на социальное обеспечение, представляет модель, в которой доминирующую роль, в финансировании социальных услуг играет государство. Доля расходов на социальные нужды в США остается на заметно более низком уровне, что позволяет трактовать американскую модель как пример доминирования негосударственного сектора в удовлетворении коллективных нужд общества.

В то же время исследователи подчеркивают, что, несмотря на множество различий, структура системы социального обеспечения в Германии и США демонстрирует очень много общих черт. Общим является существование де-факто плюралистичной и децентрализованной системы социальных услуг в обеих странах. Второй характерной чертой является наличие социального партнерства: государство и неправительственные организации скорее партнеры, нежели соперники. Сотрудничество двух секторов делает более эффективным достижения целей социальной политики, поскольку позволяет одновременно использовать сильные стороны демократического государства в определении общественных приоритетов и сбора средств на их воплощение, так и достоинства общественных организаций. Последние, благодаря характерной для них гибкости, мобильности, не крупным структурам и знанию социальных проблем являются наилучшими «реализаторами» социальных услуг. Эластичность этой модели делает возможным приспособление системы финансирования и организации услуг к специфическим потребностям различных групп, избегая навязывания непопулярных решений. Существенным плюсом является гарантия плюрализма и свобода выбора в сфере социальных услуг, что достигается только благодаря существованию множества поставщиков услуг.

Здесь следует обратить внимание, что всякое тесное сотрудничество кроме пользы несет с собой определенные сложности. Наиболее значимой опасностью для общественных организаций является возникновение и развитие финансовой зависимости от государства. Что неприемлемо, поскольку создает препятствия для реализации естественных функций этих организаций: сокращает возможности выступать в защиту прав своих клиентов, ослабляет социальное и политическое влияние организаций и соответственно их возможности в инициировании и планировании социальных реформ. В целом – ограничивает либо сводит к нулю возможность участвовать в определении актуальных проблем общества и поиске их решений независимо от правительства. Кроме того, сотрудничество с государством навязывает организациям «третьего сектора» требования, касающиеся организации и управления, а также квалификации персонала, что может изменять природу НПО и избавлять их от таких уникальных черт, как непосредственное участие граждан – волонтеров в их деятельности.

Проблема, с которой сталкивается государственный сектор – это трудность в оценке эффективности услуг, предоставляемых общественными организациями. Этот вопрос приобретает очень большое значение в 90-х годах XX в. в связи с необходимостью сокращения государственных расходов и становится предметом политических и общественных дебатов в Германии, Великобритании и в США. В частности в Великобритании и США подчеркивается необходимость изменений предыдущей политики государства в области финансирования как минимум некоторых социальных программ. Большое значение приобретает тенденция, обозначаемая как «новая философия в сфере эффективного оказания услуг». Сущностью этого подхода является инвестирование в результаты вместо существовавшего прежде финансирования объема услуг. Также все чаще говорят о новых условиях сотрудничества с общественными организациями. Речь идет, в первую очередь, об оказании услуг по социальной профилактике и ресоциализации. Среди прочего постулируется, что контрактам с этими организациями должен предшествовать глубокий анализ их достижений. Таким образом, кроме ранее существовавшего количественного критерия числа лиц, охваченных помощью, предметом оценки должен стать также критерий качества, т.е. количества лиц, состояние которых улучшилось в результате оказанных услуг.

В заключение, можно констатировать, что, начиная с 80-х гг. XX века, исследователи отмечают постоянный рост численности некоммерческих организаций и увеличение их роли в развитии социальной сферы. Также подчеркивается, что развитие социальной сферы и связанной с ней сферы услуг вступает в противоречие с наиболее распространенными убеждениями, что только государство (пример Франции) или рынок (пример Соединенных Штатов Америки) должны нести ответственность за реализацию целей и задач социальной политики. Наряду с государством и коммерческими организациями организации «третьего сектора» все чаще становятся полноправными субъектами разработки и реализации основных положений социальной политики.

Литература:

1. Гражданский кодекс Республики Беларусь. — Мн.: Национальный центр правовой информации Республики Беларусь, 1999.
2. Gesamtstatistik der Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege. Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Whlfahrtspflege e.V., Bonn, 1994.
3. Leś E. Organizacje Społeczne. Studium porównawcze. Fundusz Współpracy., Warszawa, 1998.
4. Rymśa M. Modele polityki społecznej w teorii i praktyce, w: Wybrane Problemy Pracy Socialnej. Warszawa, 1996.
5. Salamon L. America's Nonprofit Sector. A Primer, the Foundation Centre. New York, 1992.