

УДК 340.121.5

Севрюков Д. Г., д.ю.н., доцент

Модернізація соціальної держави (політико-правовий досвід Швеції)

У статті досліджується модернізація соціальної держави у Швеції, її причини та наслідки. Констатується, що і соціал-демократичні, і ліберальні уряди змушені вдаватись до реформування системи соціального захисту. Наслідком реформ є інституційні та парадигмальні зміни в системі соціального захисту.

Ключові слова: соціальна держава, соціальний захист, соціальне забезпечення, соціальна політика, модернізація.

В статье исследуется модернизация социального государства в Швеции, ее причины и последствия. Констатируется, что и социал-демократические, и либеральные правительства вынуждены прибегать к реформированию системы социальной защиты. Следствием реформ являются институциональные и парадигмальные изменения в системе социальной защиты.

Ключевые слова: социальное государство, социальная защита, социальное обеспечение, социальная политика, модернизация

The article examines the modernization of the welfare state in Sweden, its causes and consequences. It is noted that the social-democratic and liberal governments are forced to resort to reform the social security system. The result is institutional reforms and paradigm changes in the system of social protection.

Keywords: welfare state, social security, social welfare, social policy, modernization.

Актуальність теми. Швеція не без підстав вважається архетипним представником північноєвропейської моделі соціальної держави, яка в свою чергу асоціюється з суттєвою участю держави як в організації системи соціального захисту, так і в її фінансуванні. Однак несприятлива економічна та демографічна ситуація зумовила проведення у 1990-х на початку 2000-х років глибоких реформ, які мали наслідком важливі інституційні та парадигмальні зміни в системі соціального захисту.

Метою написання цієї статті є узагальнене дослідження процесу модернізації соціальної держави у Швеції в умовах комплексної кризи.

Виклад основного матеріалу. Світові економічні кризи 1970-х — 1980-х років не похитнули шведську соціальну державу, але змусили країну задуматись про її подальші перспективи. У середині 1980-х праві партії запропонували власний проект модернізації системи соціального захисту, до якого згодом в тих чи інших аспектах приєдналися і соціал-демократи. Раціоналізація соціальних витрат, покращення якості соціальних послуг за допомогою створення конкурентного середовища, гнучка політика на ринку праці та у сфері пенсійного забезпечення стали тим набором завдань, які мали вирішувати уряди під тягарем численних несприятливих чинників.

«Третій шлях» 1980-х років не повинен тлумачитись як різкий розворот від традиційного напрямку соціал-демократії до соціальної справедливості, добробуту та соціальної інтеграції через повну зайнятість та економічну ефективність. Натомість, це був перший крок до зміни шведської моделі. Відхід від корпоративістських схем, скасування солідаристської заробітної плати, введення обмежень на зростання публічних витрат, а також реформування податкової системи стали важливими чинниками «нормалізації» шведської моделі [1, с. 58].

Солідарна пенсійна система, зіткнувшись з новою демографічною реальністю,

скороченням економічно активного населення і відповідного збільшення соціальних видатків на соціальне забезпечення пенсіонерів, потребувала модернізації. Реформа пенсійної системи проводилась протягом 1994 — 1998 років. До проведення реформи державна пенсійна система складалась з двох компонентів: базова та додаткова пенсії. Базова пенсія забезпечувала мінімальний прожитковий мінімум для всіх. Додаткова пенсія забезпечувала виплати в розмірі 60% від заробітків на ринку праці. Сума додаткової пенсії вираховувалась з розміру заробітної плати за найкращі п'ятнадцять років трудового стажу. Для отримання повної пенсії необхідно було працювати не менше тридцяти років [2, с. 144]. Нова державна пенсійна система складається з трьох частин: пенсія з індивідуальними рахунками; невелика обов'язкова пенсія на основі визначеного розміру внесків; мінімальна гарантована пенсія, розрахована на забезпечення людей похилого віку, чий дохід є меншим за прожитковий мінімум або вони не мають права на інші пенсії. Головною метою реформи була адаптація державної солідарної пенсійної системи до економічного та демографічного розвитку, створити більш менш стабільну фінансову систему, яка взагалі не потребує або принаймні обмежується мінімальним політичним втручанням [3, с. 2-3]. Головним наслідком реформування пенсійної системи став перехід від колективізму до індивідуалізації соціального пенсійного забезпечення. У системі зберігаються солідарні та мінімальні пенсії, але головне місце серед них посідає накопичувальна пенсія, розмір якої залежить від трудового стажу та величини заробітної плати. Закон змінив формулу розрахунку пенсії, скасувавши правило найкращих 15 років. Відтепер розмір пенсії встановлюється з урахуванням оплати праці протягом всього трудового стажу, але при цьому береться до уваги «безробітний» термін — виховання дитини, навчання, який не погіршує соціальні права (у разі декретної відпустки, отримання першої чи другої освіти передбачені спеціальні соціальні виплати). Також були змінені принципи фінансування системи. Згідно з новими правилами був послаблений фінансовий тягар роботодавців — другий рівень пенсійної системи фінансується через внески як роботодавців, так і робітників, а мінімальні пенсії через податкові надходження. Швеція, помітно лібералізувала «правила гри» в державній пенсійній системі, однак проігнорувала рекомендації з боку ОЕСР щодо масштабнішого стимулювання приватного пенсійного страхування [4, с. 83]. У цілому, ефект від пенсійної реформи є неоднаковим для різних соціальних груп, але загалом нова система виявляє значно менше потенціалу «декомодфікації», ніж стара [5, с. 385]. Проте, реформа не викликала політичних конфліктів через те, що фінансове скорочення було поєднане з запровадженням однієї з найбільш щедрих пенсійних програм для осіб, які переривали свій трудовий стаж через виховання дітей, навчання, службу в армії, хворобу та безробіття [6, с. 400-401].

Четвертим рівнем пенсійної системи у Швеції є професійні схеми соціального страхування, які охоплюють 90% працюючого населення Швеції. Їх чотири: одна для робітників у приватному секторі, одна для службовців у приватному секторі, одна для працюючих в органах місцевої влади і одна для державних службовців. Розмір внесків варіюється від 2,5 до 4%. Такі схеми є обов'язковими, тобто ніхто не може відмовитися від приєднання до них. Однак професійні пенсійні схеми є привабливими лише для робітників з високою заробітною платою [7, с. 49-54]. Державні пенсії залишаються основними джерелами забезпечення добробуту в старості.

У 2003 році була проведена реформа, що переслідувала мету змінити суть

допомоги з непрацевдатності, змінивши її статус як пенсії з інвалідності та узгодивши з новою шведською активуючою моделлю. Допомога з непрацевдатності була виділена з пенсійної системи та включена до системи страхування у разі хвороби. Вона була перейменована та розділена на два види компенсаційних допомог для двох вікових категорій – з 19 до 29 та з 30 до 64 років. Для першої категорії компенсації призначались максимум на 3 роки, наголошуючи на тому що це є тимчасова допомога, а не постійна пенсія. Соціальні служби мали вивчати можливість реципієнтів брати участь у діяльності, яка б могла покращити їхній стан здоров'я або працевдатність. Метою реформи було послаблення культури залежності від допомог та відповідне посилення можливостей індивіда самостійно себе забезпечувати. Але при цьому нова система не змінила суттєва базові підстави для отримання допомог [8, с. 177].

У 2006 році шведський правоцентристський коаліційний уряд на чолі з Ф.Рейнфельдтом у рамках політики активації та скорочення видатків прийняв закон, який погіршив умови компенсації у разі безробіття. Усі заходи відображають загальноєвропейську тенденцію до перегляду прав безробітних. Були підняті суми відрахувань та мінімальний трудовий стаж, які надавали право безробітній особі на отримання повної компенсації, передбаченою законом. При цьому сама сума допомоги була зменшена. Крім того, було передбачено поступове зниження розміру допомоги протягом строку виплат.

З початком світової економічної кризи держава стала проводити більш інтенсивну політику збереження наявних та створення нових робочих місць. Правоцентристська коаліція ухвалила численні програми активації. Шведський уряд заохочував підприємців зберігати персонал, зменшуючи податки та відрахування до фондів страхування у разі безробіття. Страхові внески були зменшені для молодих робітників, які належали до тих груп, що найбільше постраждали від кризи. В антикризовому пакеті, наданому в грудні 2008 року, уряд також наголошував на необхідності створення нових робочих місць та розширенні освітніх можливостей. Для студентів були значно підвищені гранти на навчання, а різні програми працевлаштування отримали додаткове фінансування. Одна з таких програм передбачала створення тимчасових робочих місць [9, с. 363-364].

У цілому реформи 2000-х у сфері соціального страхування, соціальної допомоги, регулювання ринку праці характеризуються зміною форм управління в напрямку їх централізації. Законодавство 2005-2007 років про заснування нового державного агентства з питань соціального страхування, реорганізацію національної адміністрації з питань ринку праці, перенесення відповідальності за безробітну молодь на національний рівень демонструють посилення провідної ролі уряду в керівництві системою [10, с. 197].

Шведську систему охорони здоров'я порівнюють з британською NHS. Їх об'єднує те, що вони фінансуються з податкових надходжень і є сферою урядової відповідальності, але на відміну від Беверіджського проекту шведська система є значно більш децентралізованою. Головна функція держави полягає в контролі за виконанням завдань, покладених на систему охорони здоров'я. Згідно із законом про медичне обслуговування від 1982 року основним завданням системи охорони здоров'я є надання якісних медичних послуг на рівних умовах всьому населенню, незалежно від соціального становища, статі, доходів тощо. Цей закон є базовим у сфері медичного обслуговування населення та встановлює основні принципи діяльності медичних установ. У цілому питанням організації, фінансування та надання послуг присвячено приблизно 30 законів [11, с. 83-86]. Окрім публічних медичних установ, відпо-

відальність за фінансування яких та надання послуг розділена між окружними радами та муніципалітетами, існує приватна медицина.

Децентралізація є загальним принципом організації системи соціальних послуг. Основними урядовими інструментами контролю за муніципалітетами є законодавство, державні субсидії та нагляд державних агенцій. Але щодо соціальних послуг, зокрема догляду, контроль є доволі слабким. Закон про соціальні послуги 1982 року встановив лише загальні принципи та цілі, залишивши місцевій владі обирати конкретні способи їх реалізації. Незважаючи на певні тенденції послаблення децентралізації, що намітились з кінця 1990 — х років, місцева влада зберігає автономію у цій сфері [12, с. 139-149].

Отже, у ХХ столітті Швеція побудувала найбільш розвинену за доступністю, коштовністю систему соціального захисту, яка головним чином фінансується через оподаткування і складається з медичного обслуговування, пенсійного забезпечення, житлового забезпечення, системи освіти, соціальних послуг догляду за дітьми та старими, а безперебійне функціонування системи та якість послуг, що надаються гарантується наявністю розвиненої мережі публічних та приватних соціальних служб.

Згідно з теорією владної мобілізації шведський робітничий клас виявився надзвичайно успішним у своїй політичній мобілізації та узгодженім у колективних діях. Соціал-демократична партія стала «невід'ємною частиною уряду», а рух профспілок досягнув безпрецедентного ступеня організованості робочої сили. Це дозволило «двом рукам робочого руху» централізувати та координувати їхні владні ресурси для створення системи індустріальних відносин, соціальної та економічної політики, протидіяти «економічній владі» капіталу за допомогою «політичної влади» організованої праці. Наслідком стала поява універсалістської соціальної держави, заснованої на нормах декомодифікації. Інституційна будова соціальної держави не лише забезпечує робітничий клас високим рівнем соціального захисту, але також прагне зміцнювати владні ресурси робітничого класу як єдиної сили, і крім того включає середній клас до своєї орбіти («розширений робітничий клас») [660, с. 59-60].

Шведська модель відзначається тим, що вона, з одного боку, надає всебічний соціальний захист, а, з іншого, висуває суворі вимоги до людей щодо їхнього працевлаштування або участі в програмах інтеграції до ринку праці. Відповідно соціальне громадянство поєднує в собі і права, і обов'язки. Тут завжди зберігалось стійке прагнення забезпечити людей роботою та надати допомоги тим, хто не спромігся забезпечити себе сам через працю [13, с. 141].

Висновки. Реформи не є «втечею» від соціальної держави, демонтажем «народного дому». Як стверджує Д.Анксо: «різноманітні реформи шведської податкової системи та системи соціального захисту, які проводились останніми десятиліттями, безсумнівно захистили та посилили позиції чоловіків та жінок на ринку праці та зменшили гендерну нерівність. Шведська система соціального захисту залишається за міжнародними стандартами універсальною та інтегруючою, а також зберігає високий рівень політичної та громадської підтримки. Структурні реформи в податковій сфері та системі допомог, особливо в пенсійній системі, ініційовані ще на початку 1990-х і нещодавно — у 2007 році мали на меті посилення трудових стимулів та заохочення інвестицій у людський капітал, укладаються в рамки загальної філософії оригінальної шведської моделі, яка завжди заперечувала пасивну підтримку та соціальне виключення [14, с. 123-124]. Ступінь державного втручання в розподіл благ та страхування соціальних

ризиків у Швеції все ще високий. Допомоги надаються відповідно до принципу універсалізму, натомість процедури перевірки матеріального стану не відіграють великої ролі. Податки та соціальні видатки Швеції залишаються одними з найбільшими у світі. Натомість, покладання на ринковий механізм також посилилось. Фінансування пенсійної системи частково змінилось, а у сфері догляду за людьми похилого віку значно більша відповідальність покладається на родину [15, с. 112-113].

ЛІТЕРАТУРА:

1. Braun D., Giraud O. Models of Citizenship and Social Democratic policies / Social Democratic Party policies in contemporary Europe. Edited by G. Bonoli, M.Powell. 2004. — pp. 43–65.
2. Aronsson T., Walker J. Labor Supply, Tax Base, and Public Policy in Sweden / Reforming the Welfare State. Recovery and Beyond in Sweden. Edited by R.B.Freeman, B.Swedenborg, R.Topel. —The University of Chicago Press, 2010. — pp. 127–158.
3. Sundén D. The Dynamics of Pension Reform / Dissertation for the Degree of Doctor of Philosophy, Ph.D. Stockholm school of Economics. 2002. — 89 p.
4. E. Carroll. International organisations and welfare states at odds? The case of Sweden / The OECD and European Welfare States : Globalization and Welfare. — Edward Elgar Publishing. 2004. — pp. 75–84.
5. Andersen K.M., E. M. Immergut. Sweden : after social democratic hegemony / The Handbook of West European Pension Politics. — Oxford University Press, 2006. — p. 349–395.
6. Bonoli G. The politics of the New Social Policies : Providing Coverage against New Social Risks in Mature Welfare States / Welfare State Reader. Edited by C.Pierson, F.G.Castles. — Polity Press, 2006. — pp. 389 – 407.
7. Kruse A. A Stable Pension System : The Eighth Wonder / Population Ageing – A Threat to the Welfare State? The Case of Sweden. — Springer. 2010. — pp. 47–64.
8. Kemp P. The Transformation of Incapacity Benefits / Welfare States Transformations. Comparative Perspectives. Edited by M.Seeleib-Kaiser. — Palgrave Macmillan, 2008. — pp. 164–181.
9. H. Chung, S. Tewissen. Falling Back on Old Habits? Comparison of Social and Unemployment Crisis Reactive Policy Strategies in Germany, the UK and Sweden / The Times They Are Changing : Crisis and the Welfare State. Edited by B. Greve. — Blackwell Publishing, 2011. — pp. 354–370.
10. Minas R. Decentralization and Back to Centralization: the Swedish case / The Governance of Active Welfare States in Europe. Ed. by R.van Berkel, W. de Graaf, T.Sirovótka, Palgrave Macmillan, 2011. — p. 195 – 216.
11. Lindgren B. Lyttkens H. Financing Healthcare : A Gordian Knot Waiting to Be Cut / Population Ageing – A Threat to the Welfare State? The Case of Sweden. —Springer. 2010. — pp. 81–108.
12. Trudegard G-B., Thordlund M. One uniform welfare state or a multitude of welfare municipalities? The evolution of local variation in Swedish elder care / Reforming Long-term Care in Europe. Edited by J. Costa-Font. Wiley-Blackwell, 2011. — pp.137–152.
13. Ryner J.M. Capitalist Restructuring, Globalization and the Third Way : Lessonsfrom the Swedish Model, New York : Routledge, 2002. — 272 p.
14. Anxo D. Towards an active and integrated life course policy : the Swedich experience / The Welfare State and Life Transitions. — Edward Edgar Publishing. 2010. — pp. 104-127.
15. Bergh A. Towards A New Swedish Model? / Population Ageing – A Threat to the Welfare State? The Case of Sweden. — Springer. 2010. — pp.109–120.