

РЕФОРМУВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ДЕРЖАВИ В ДАНІЇ

Анотація. У статті досліджується реформування соціальної держави у Данії, 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.

Постановка проблеми. Данія, яка відноситься до північноєвропейської моделі соціальних держав, має ту ж саму комплексну проблему реформування системи соціального захисту, як і решта європейських країн. Процеси реформування відбуваються як у руслі загальноєвропейських тенденцій, так і на основі історично обумовлених національних принципів. Вивчення зарубіжного політико-правового досвіду з огляду на схожі проблеми є потрібним для України.

Метою цієї статті є узагальнене дослідження процесу реформування соціальної держави в Данії в умовах комплексної кризи.

Виклад основного матеріалу дослідження. На початку 1980-х років перед початком перших спроб скорочення соціальних витратків та більш суттєвих реформ Данія мала одну з найбільш розвинених у світі систем соціального захисту. Держава забезпечувала універсальний доступ до соціальних послуг (медичне обслуговування, догляд за дітьми та старими), що фінансувались з податкових надходжень. Грошові трансферти, які теж головним чином фінансувались із загальних податків застосовувались у пенсійному забезпеченні, у тому числі у випадку дострокового виходу на пенсію, у разі хвороб, безробіття тощо.

Як і в інших європейських країнах у 1980-х роках до влади прийшли праві політичні сили з декларативними намірами не лише зупинити подальше зростання соціальної держави, але і провезти широкомасштабні соціальні реформи з метою її модернізації, а по суті звуження рамок її функціонування. Результати є відносно однаковими у всій Західній Європі. Урядова політика не лише не призводила до помітної деєтатизації та обмеження соціальних прав, але і включала заходи, які фактично продовжували розвиток соціальної держави. Як відзначає данський дослідник Й.Г. Андерсен: «Якщо дивитись на результати, а не наміри, то висновок один – універсальна соціальна модель була ще більше зміцнена в період з 1982–1992 років» [1, с. 72]. Конкретні заходи, що були вжиті правим урядом поєднували зменшення соціальних витратків в одних сферах та збільшення в інших. Найбільш значимими інституційними реформами, впроваджені в 1986 році, були: по-перше, компенсації за зменшення суми, з якої не сплачуються податки домовласниками, а по-друге, заснування універсальних дитячих допомог. У 1988 році була створена загальна універсальна допомога для студентів. У 1991 році була скасована виплата для допомоги на дому, що надавалась на постійній основі, але та передбачала перевірку матеріального стану. Натомість був подвоєний термін декретної відпустки після народження дитини. Що стосується політики скорочення соціальних витрат, то була знижена максимальна сума компенсації для безробітних, але при цьому критерії доступу до права на соціальну допомогу у випадку

безробіття залишились доволі м'якими. Єдиною важливою інституційною реформою в цьому відношенні було введення нової формули індексації трансфертів, ухвалена в 1990 році. У цілому, зростання соціальної держави продовжилось, але вже не так швидко. За допомогою продуманої економічної політики вдалось подолати економічну кризу соціальної держави без суттєвих інституційних змін [2, с. 73].

Однак несприятлива економічна та демографічна ситуація зумовила проведення в 1990-х на початку 2000-х років більш глибоких реформ, які мали наслідком важливі інституційні та парадигмальні зміни в системі соціального захисту. Основними цілями реформ були пенсійна система та ринок праці.

Протягом всього ХХ століття серцевиною данської пенсійної системи була державна базова солідарна пенсія. Вона була єдиною публічною пенсією, гарантувала достатньо високий рівень забезпечення для всіх, але передусім мало значення для пенсіонерів, що не могли собі дозволити індивідуальних приватних страхових контрактів. Додатковий компонент базової пенсії компенсував відсутність другого обов'язкового рівня пенсійного забезпечення (у Данії не були введені обов'язкові накопичувальні пенсії за шведським зразком). Професійні пенсійні страхові схеми мали місце, але вони не були обов'язковими та не мали універсального розповсюдження. У 1980-х роках держава почала проводити політику сприяння розвитку обов'язкових професійних пенсійних схем. У результаті консультацій між державою та соціальними партнерами було прийнято рішення про введення обов'язкових накопичувальних пенсій через механізм колективних угод. Для кожної професійної групи був створений окремий пенсійний страховий фонд.

Внаслідок поступових перетворень у наші дні данська пенсійна система складається з трьох рівнів: державна солідарна пенсія, професійна накопичувальна пенсія та приватне пенсійне страхування.

Пенсійний вік є однаковим для чоловіків та жінок – 65 років. Закон дозволяє достроковий вихід на пенсію, але рівень пенсійного забезпечення буде нижчим. Державна пенсія надає базову грошову підтримку та передбачає додаткові допомоги, такі як житлові субсидії та податкові пільги для пенсіонерів. Цей другий додатковий компонент державної пенсії фінансується через внески самих реципієнтів. Професійна накопичувальна пенсія є предметом колективних угод, фінансується зі страхових внесків. Договірний характер професійної пенсії зумовлює неоднорідність правил щодо розміру відрахувань до пенсійних фондів. Конкретні суми внесків обговорюється під час укладення колективних угод і залежать від фонду заробітної плати підприємства чи галузі. Приватне пенсійне страхування ґрунтується на індивідуальних контрактних відносинах і на сьогодні є одним з найпопулярніших інструментів соціального пенсійного забезпечення. Це дало підстави данському вченому Й.Г.Андерсену стверджувати, що «Данія має одну з найбільш приватизованих пенсійних систем у світі» [3, с. 43].

Таким чином, у пенсійній політиці та в питанні про достроковий вихід на пенсію відбулись великі трансформації. За останні 15–20 років державна базова пенсія, що фінансується через податки, перестала бути головним елементом пенсійної системи, звільнивши це місце для «приватної» пенсії, яка пов-

ністю фінансується учасниками ринку праці. Державний компонент все більшою мірою стає залишковим, який ґрунтується на перевірці нужденності. Ці зміни сталися без значних законодавчих інновацій та політичної конфронтації. Але при цьому система залишається однією з найбільш редистрибутивних у світі. Більш дискусійними були зміни в питанні вікових діапазонів щодо загальної допомоги у випадку дострокового виходу на пенсію (не раніше 60 років) та пенсії за віком (65 років), які були ухвалені в 2006 році. Але і ця реформа не викликала великих публічних дебатів [4, с. 42].

Проблеми структурного безробіття, дефіциту соціальних бюджетів, зумовили цілком зрозумілий перегляд принципів соціального забезпечення безробітних. У Данії був обраний набір рішень, який призвів до суттєвих змін в соціальній політиці. Нові правила допомоги безробітним були жорсткими, але вкладались у загальноєвропейський тренд вирішення проблеми (відмінності полягали в обсягах звуження соціальних прав безробітних).

До початку 1990-х років у Данії безробітні мали всі підстави розраховувати на збереження своїх життєвих стандартів у разі відсутності роботи. Для отримання права на повноцінне забезпечення достатньо було бути членом профспілки і мати невеликий трудовий стаж (півроку). Рівень компенсацій досягав 90% від попередньої заробітної плати, а строк виплат тривав до 9 років, за умов формальної участі в програмах працевлаштування. Держава не мала змоги застосовувати санкції проти осіб, що уникали активного пошуку роботи. Такі повноваження належать страховим фондам, які формально ставились до пасивності з боку отримувачів виплат. Ситуація кардинально змінилась на початку 1990-х років. Курс на політику активзації трудової діяльності означав неминуче зрушення від соціальних прав до прав та обов'язків з помітним пріоритетом останніх. Заходи активзації передбачали розробку індивідуальних планів-дій та інших програм працевлаштування. Ці завдання покладались на місцеву владу. Необхідність активного пошуку роботи та обов'язкової участі отримувачів допомог у різних програмах перенавчання та працевлаштування було поширено і на сферу соціальної допомоги. Так, у 1990 році «допомоги для молоді», що були встановлені для молодих людей 18–19 річного віку, уже передбачали відповідну вимогу. У 1992 році це положення було поширено на осіб, які не досягли 25-річного віку (закон про активну соціальну політику від 1998 року, який замінив закон про соціальну допомогу, розповсюдив її на осіб віком від 25 до 29 років) [5, с. 155]. У законі про активну соціальну політику роз'яснювалось, що активізація претендентів на соціальну допомогу – це більше, ніж просто подолання безробіття. Передусім це соціальна активізація громадянина, а тому заходи, які вживаються в межах цієї політики, повинні покращити якість їхнього життя та перешкоджати зростанню соціальних та особистих проблем. Серед скандинавських країн у Данії найбільш суворі правила для отримання допомог з безробіття. Водночас зобов'язання безробітних та їхнє представлення на ринку праці є достатньо високими [6]. Після завершення першого десятиліття XXI століття політика «трудового добробуту» залишається основним принципом соціальної політики.

Закон про активну соціальну політику був частиною пакету законів, які були ухвалені данським парламентом – Фолькетингом з метою реформування соціального права. Реформаторськими законами були також закон про застосування законодавства щодо соціальної допомоги та соціальних послуг, закон про надання соціальних послуг та закон про соціальну пенсію.

Закон про державні соціальні послуги 2002 року (№ 398) передбачав для тих, хто втратив роботу і мають дітей спеціальні допомоги на оплату послуг догляду за малими дітьми. При

цьому умовою отримання допомоги є відсутність оплаченої роботи протягом всього строку виплат [7, с. 181].

Однак саме в розвиток законодавства про активацію Верховний суд Данії у 2005 році встановив, що соціальна допомога може бути урізана в разі відмови реципієнта від участі в програмі активації [8, с. 107; 9, с. 148].

Реформи 2002 та 2007 років сприяли зростанню частки приватного медичного страхування (завдяки податковим пільгам компаніям, які купують приватні страхові поліси для своїх робітників) та посилили конкуренцію серед провайдерів медичних послуг, створюючи більш сприятливі умови саме для приватних установ [10, с. 222].

Данія має розвинену систему соціальних послуг довгострокового догляду осіб похилого віку. Держава сформулювала загальні принципи її побудови в Консолідованому акті соціальних послуг, але безпосередня організація системи, конкретні механізми реалізації законодавчого принципу вільного та рівного доступу відносяться до компетенції місцевих органів влади. Загальна мета полягає в забезпеченні послугами кожного, хто потребує стороннього догляду, незалежно від рівня доходів, віку та наявності родичів і, як правило, безкоштовно. При цьому місцева влада надає послуги як додаткову підтримку у вирішенні завдань, з якими особа не здатна впоратись самостійно. Для найбільш ефективного функціонування системи на рівні муніципалітетів створені менеджерські структури, які застосовують індивідуальний підхід у соціальній роботі. Що стосується форм догляду, то пріоритет має догляд на дому. До 2002 року муніципалітети були єдиними провайдерами послуг, поки новий закон не надав права реципієнтам обирати між різними провайдерами [11, с. 1–11].

Унаслідок законодавчих новел данська система соціального захисту пережила певну трансформацію. Відбувся перегляд умов та обсягів соціальної підтримки, частина соціальних послуг була приватизована заради покращення якості через створення конкурентних начал. Але повного перетворення підвалин соціальної держави не відбулось.

Данія все ще має багато «скандинавських ознак», таких як універсальність базової державної пенсії, дитячих допомог та розвинених і поширених соціальних послуг. Але вона також має значні «нескандинавські елементи», такі як включення процедури перевірки матеріального стану до схеми базової пенсії та пенсії з непрацездатності та доволі низький розмір компенсації для тих безробітних, хто має середній або високий рівень доходів [12, с. 147–148].

Висновки. Отже, Данія, яка більшу частину XX століття розвивала свою систему соціального захисту в руслі соціал-демократичних ідей – передусім солідарності та універсалізму, на початку XXI століття помітно «лібералізувала» систему, додавши більше можливостей для вибору провайдера послуг та розширивши способи соціального забезпечення. Але це не було звільнення приватної ініціативи від «тисків» держави. Приватний сектор соціальних послуг ніколи не зникав. Він лише отримав більшу підтримку з боку держави в умовах боротьби країни за конкурентноспроможність національної економіки під тиском процесів глобалізації. Сама ж ідея соціальної держави під сумнів не ставиться. Принаймні абсолютно більшістю населення. Занадто багато можна втратити внаслідок деєтатизації в соціальній сфері. Народний рух за справедливість та добробут (Folkebevægelsen Ret-og Velfærd), об'єднавши у 2006 році різноманітні громадські організації, має на меті насамперед збереження скандинавської моделі соціальної держави як символу суспільної солідарності, інституціалізованої соціальної справедливості, високих соціальних стандартів.

Література:

1. Andersen J.G. Welfare crisis and beyond : Danish welfare policies in the 1980s and 1990s. / J.G. Andersen // Survival of the European Welfare State ; edited by S. Kuhnle. – Routledge, 2000. – P. 69–87.
2. Andersen J.G. Welfare crisis and beyond / J.G. Andersen // Survival of the European Welfare State ; edited by S. Kuhnle. – Routledge, 2000. – P. 73.
3. Andersen J.G. Welfare State Transformations in an Affluent Scandinavian State: The Case of Denmark / J.G. Andersen // Welfare State Transformations. Comparative Perspectives ; ed. by M. Seeleib-Kaiser. – Palgrave Macmillan, 2008. – P. 33–55.
4. Andersen J.G. Welfare State Transformations / J.G. Andersen // Welfare State Transformations. Comparative Perspectives ; ed. by M. Seeleib-Kaiser. – Palgrave Macmillan, 2008. – P. 42.
5. Andersen J.G. Denmark: from the edge to the abyss of a sustainable welfare state / J.G. Andersen // Europe's new state of welfare. Unemployment, employment policies and citizenship. 2002. – P. 141–162.
6. Григорьева Н.С. Активное гражданство: стратегия и механизм современной европейской социальной политики [Электронный ресурс]. – Режим доступа : www.socpolitika.ru/rus/social_policy_research/applied_research/document5591.shtml.
7. Jorgensen S. Double discrimination: human rights and immigrant women in Denmark within the context of the Nordic legal tradition / S. Jorgensen // Citizenship in Nordic Welfare States. Dynamics of choice, duties and participation in a changing Europe ; edit. by B. Hvinden, H. Johansen. – Routledge, 2007. – P. 170–182.
8. Anker J. Claiming participation rights: social mobilization and citizenship in Denmark and Norway / J. Anker, R. Halvorsen // Citizenship in Nordic Welfare States. Dynamics of choice, duties and participation in a changing Europe ; edit. by B. Hvinden, H. Johansen. – Routledge, 2007. – P. 97–111.
9. Ketcher K. Contrasting legal concepts of active citizenship: Europe and the Nordic countries / K. Ketcher // Citizenship in Nordic Welfare States. Dynamics of choice, duties and participation in a changing Europe ; edit. by B. Hvinden, H. Johansen. – Routledge, 2007. – P. 141–154.
10. Gingrich J.R. Making Markets in the Welfare State. The Politics of Varying Markets Reforms / J.R. Gingrich. – Cambridge University Press, 2001. – 273 p.
11. Schultz E. The Long-Term Care System for the Elderly in Denmark / E. Schultz // ENEPRI Research Report. – №. 73. – 2010. – 23 p.
12. Green-Pedersen C. Between economic constraints and popular entrenchment: the development of the Danish welfare state 1982–2005 / C. Green-Pedersen, M. Klitgaard // The Handbook of European Welfare States. – Routledge, 2009. – P. 137–152.

Севрюков Д. Г. Реформирование социального государства в Дании

Аннотация. В статье исследуется реформирования социального государства в Дании, 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.

Sevryukov D. Reform of the welfare state of Denmark

Summary. This article examines the reform of the welfare state of Denmark, 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.

Key words: welfare state, social security, social welfare, social policy, modernization.