

УДК 340.121.5

## РЕФОРМУВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ДЕРЖАВИ В ІСПАНІЇ

### REFORM OF THE SOCIAL STATE IN SPAIN

**Севрюков Д.Г.,**

*доктор юридичних наук, доцент, професор  
кафедри теорії та історії держави та права  
Інституту права та суспільних відносин*

*Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»*

У статті досліджується реформування соціальної держави в Іспанії, її причини та наслідки. Констатується, що уряди змушені вдаватися 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 реформирование социального государства в Испании, ее причины и последствия. Констатируется, что 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.

This article examines the reform of the welfare state in Spain, its causes and consequences. It is noted that 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.

**Актуальність теми.** Криза соціальної держави, яку тією чи іншою мірою не одне десятиліття переживає Європа, є ще більш відчутною для країн з обмеженими фінансовими ресурсами. До них відносяться Іспанія (як і решта країн середземноморської моделі соціальних держав). Тиск несприятливих внутрішніх та зовнішніх процесів зумовив пошук шляхів реформування системи соціального захисту. Висвітлення реформаторських зусиль Іспанії є метою статті.

У 1980-х роках Іспанія вдалась до реформ у системі медичного обслуговування, що призвели до суттєвих парадигмальних змін у сфері охорони здоров'я. У 1986 році був прийнятий Загальний закон про охорону здоров'я (закон 14/1986), який заклав основи національної системи медичного обслуговування. Право на медичне обслуговування отримали всі іспанські громадяни та іноземці-резиденти. Реформа, з одного боку, передбачала оптимізацію управління системою, а, з іншого, її універсалізацію. Створення національної системи охорони здоров'я (Sistema Nacional de Salud) відповідно до закону про охорону здоров'я (Ley General de Sanidad) означало поглинання всіх наявних у країні недержавних медичних закладів і водночас поступову передачу повноважень контролю за ними регіональним властям. Крім децентралізації системи, зосередження владних повноважень у регіонах, медичні послуги стали доступнішими для більшої частини населення і з часом стали надаватись відповідно до принципу універсалізму. Фінансування системи медичного обслуговування з переходом на універсальні послуги значно більшою мірою, ніж раніше, стало здійснюватись за рахунок загального оподаткування населення.

**Виклад основного матеріалу.** Чинна система соціального забезпечення закріплює можливість медичного обслуговування у випадках материнства, загальних або професійних захворювань та нещасних випадків на виробництві та поза виробництвом, необхідності відновлювального лікування в результаті настання вищезазначених обставин. Згідно зі ст. 38 Загального закону про охорону здоров'я медичне обслуговування включає в себе також фінансові виплати в разі тимчасової непрацездатності, материнства, виникнення ускладнень у період вагітності, інвалідності, безробіття та досягнення пенсійного віку (як у вигляді податкових, так і неподаткових надходжень), смерті, право на отримання пенсії, яке перейшло в спадок, а також надання соціальних послуг у сфері перекваліфікації, реабілітації інвалідів та осіб похилого віку та інше [1].

У 1989 році пенсійна система доповнюється рівнем приватного (індивідуального) пенсійного страхування. У 1990 році було засновано нові види пенсійних виплат, які не ґрунтувались на внесках та сплачувались з бюджетних надходжень.

Безпосереднім наслідком демократизації іспанської політичної системи став новий формат взаємовідносин між державою та соціальними партнерами. Вертикальні імперативно-контролюючі зв'язки були замінені на фактично горизонтальні рівноправні ко-

мунікаційні відносини, що передбачали вироблення соціальної політики через широкий соціальний діалог (dialogo social). Його прояви мали місце вже в 1980-х, а особливо ваги партнерські відносини між державою, провідними політичними партіями та соціальними партнерами набули в 1990-х на початку 2000-х, коли вони спільно шукали прийнятні рішення, необхідні для модернізації системи соціального захисту та оформляли їх юридично. Яскравим прикладом такої співпраці стала угода між урядом та профспілками, укладена в 1995 році в м. Толедо (Pacto de Toledo) [2, с. 190]. Пакт мав не меті принципове посилення контрибутивної складової іспанської системи соціального захисту (соціального страхування) та забезпечення фінансової стабільності, що в подальшому уможливить розширення універсальних соціальних програм. Основні реформи спрямовувались на встановлення чіткого розмежування допомог, що фінансуються з внесків роботодавців та робітників та допомог, які сплачуються з бюджетних податкових надходжень, та процедури перегляду формули нарахувань. Серед інших реформ, що мали бути імplementовані пізніше, – заснування двох загальних режимів для найманих робітників та самозайнятих. Можливість добровільного дострокового виходу на пенсію мала стати менш привабливою із відповідним зменшенням розміру пенсій, крім випадків реструктуризації виробництва або втрати права на допомогу з безробіття. Пенсії з непрацездатності сплачуються в рамках загального режиму. Додаткові платежі, що фінансуються з джерел загального оподаткування, призначаються сім'ям, чий накопичувальні пенсії є нижчими за прожитковий мінімум [3, с. 144]. Толедський пакт був ратифікований парламентом у 1995 році.

У розвиток Толедських домовленостей в 1996 році між урядом та провідними профспілками була підписана Угода про консолідацію та раціоналізацію системи соціального захисту (Acuerdo para la Consolidacion y Racionalizacion del Sistema de la Seguridad Social), яка включала в себе положення щодо пенсійної реформи. Відповідний закон було ухвалено в наступному році. Двома основними завданнями в Плані Реформ 1997 року було розділення різних джерел фінансування та зменшення розміру певних допомог разом із запровадженням інших видів. Це мало бути досягнуто завдяки: 1) чіткому відокремленню допомог, що ґрунтуються не на внесках (національна солідарність) та страхових виплатах (соціальне страхування) з метою подолання дефіциту соціального страхування без збільшення соціальних внесків або скорочення виплат, одночасного зменшення тиску на ринок праці задля укріплення конкурентності економіки; 2) створенню резервного фонду для того, щоб накопичувати фінансові ресурси на випадок ймовірних економічних негараздів у майбутньому. Для збирання коштів була запроваджена нова формула нарахування пенсій, яка збільшила період сплати внесків і знизила пенсійні виплати, посилила взаємозв'язок між страховими внесками та виплатами. Ці заходи були спрямовані на фінансову стабільність пенсійних програм; 3) запровадженню інших

заходів, що збільшили мінімальні пенсії для пережившого подружжя та сиріт (тим самим зміцнюючи «солідарність та рівність між ризиками») та (в інтересах ефективності системи) підтримку купівельної спроможності пенсій та прийнятні методи щорічної індексації (Blanco Angel 2002). За своїми результатами реформа не змінила природу системи. Вона включала сукупність заходів, спрямованих на зменшення фінансового тиску, створення більшої пропорційності між допомогами та внесками та узгодження з «ринковою логікою». Фінансові ефекти реформи були обмеженими та очікувались лише у довгостроковій перспективі (Chulia 2000). Головна мета нових законодавчих положень, дотримуючись принципів, закріплених у «Толедському пакті», полягала у тому, щоб радше забезпечити майбутню стабільність системи, ніж її радикально трансформувати [4, с. 40–41]. У 2001 та 2003 роках угоди було переглянуто. Спроби уряду змінити формулу нарахування пенсій зіткнулися з протестними акціями профспілок. Заходи щодо покращення умов отримання деяких видів пенсій (пенсій вдовам) та збільшення резервного фонду було схвалено. Результати реформ пенсійної системи оцінюються цілком позитивно. П.Яковлев відзначає, що «сильними сторонами пенсійної системи Іспанії стали її універсальність (охоплення всіх категорій громадян, які потребують соціальної підтримки) та міцний фінансовий фундамент. Зокрема, у період прискореного економічного розвитку був створений багатомільярдний резервний фонд, кошти з якого призначались для безперервної виплати пенсій в кризові роки» [5]. У 2007 році в результаті трьохсторонніх домовленостей між урядом, бізнесовими організаціями та профспілками був ухвалений закон 40/2007 (про деякі заходи у сфері соціального захисту), який продемонстрував спільну антикризову орієнтацію соціальних партнерів. Були переглянуті норми щодо калькуляції пенсій і зроблений акцент на стимулюванні продовження трудової діяльності. Однак у 2010 році соціальний діалог було звернуто. Непорозуміння між урядом та профспілками вилились у загально іспанський страйк [6, с. 28–29].

Таким чином, головним трендом реформ є збереження внутрішньої солідарності в межах державної пенсійної системи супроводжується посиленням її контрибутивної природи. Помітною є тенденція для зміцнення страхового принципу підтримки доходів, який прив'язує виплату соціальних допомог до внесків, що сплачувались протягом життя. У свою чергу автоматична індексація мінімальних пенсій та пенсій в разі втрати годувальника разом з численними національними та регіональними програмами забезпечення прожиткового мінімуму спрямовані на створення «захисної мережі» для нужденних. Ці програми є головними інструментами соціальної політики щодо соціально виключених та інших соціально вразливих груп у 17 іспанських *Communides Autonomas*, які мають виключні повноваження у сфері соціальної допомоги [7, с. 120].

Підсумовуючи результати реформування іспанської системи соціального захисту на початку

XXI століття, А. Гюїллен писав: «Принципи та нормативно-ідейні елементи іспанської соціальної держави помітно змінилися. У сфері підтримки доходів принцип «праця та захист доходів для робітників чоловічої статі» втратило своє вирішальне значення, так само як і орієнтація на підтримку традиційних сімейних ролей. Натомість встановлені через колективні перемови права для всіх робітників (а не лише для ключових) з одного боку, та збільшення пропорційної відповідності між допомогами та внесками з іншого, були сприйняті як принципи. Соціал-демократичні принципи універсального доступу як право громадянства панує сьогодні в галузях охорони здоров'я та освіти і те ж саме настане незабаром у сфері соціальної роботи після того, як законодавчі реформи 2006 року будуть повністю імplementовані» [8, с. 205].

Світова економічна криза 2009–2010 років поглибила наявні структурні проблеми іспанської економіки та системи соціального захисту. Проблема великого бюджетного дефіциту зумовила пошук урядом вимушених і, як наслідок, непопулярних антикризових рішень, які під впливом міжнародних фінансових інституцій та керівництва ЄС стали доволі радикальними.

У травні 2010 року прем'єр-міністр іспанського уряду соціаліст Х.Л. Родрігес Сапатеро виступив у конгресі з планом жорстких антикризових заходів, які включали скорочення на 5% заробітної плати держслужбовців; замороження більшої частини пенсій; скасування одноразових виплат (у розмірі 2500 євро) у зв'язку з народженням дитини, а також суттєве скорочення державних та регіональних витрат у багатьох галузях [9]. Програма дістала схвальну оцінку з боку зовнішніх кредиторів та внутрішніх представників великого бізнесу, і, що цілком природно, повне несприйняття урядових рішень виходу з кризи всередині іспанського суспільства.

У січні 2011 року уряд, профспілки та союз роботодавців затвердили спеціальною угодою проєкт пенсійної реформи. Парламент ухвалив відповідний закон у червні 2011 року. Згідно із законом пенсійний вік було піднято з 65 до 67 років. Але при цьому передбачено великий перехідний період – з 2013 до 2027 років. Трудовий стаж, необхідний для отримання повної пенсії поступово збільшиться з 15 до 25 років. Період сплати внесків, що дає право на повну пенсію, також поступово зростає – з 35 до 37 років. Розмір повної пенсії буде пропорційний кількості років, протягом яких робітник сплачував внески, починаючи з 50% для стажу 15 років та 100% для стажу 37 років. Робітники, які сплачували внески не менше, ніж 38,5 років отримують право на повну пенсію в 65 років. Вік дострокового виходу на пенсію піднято з 61 до 63 років за умови сплати внесків протягом не менш, ніж 33 роки (раніше 30). Винятком із загального правила є можливість піти на пенсію в 61 рік (знову-таки в разі сплати внесків не менш, ніж 33 роки) у разі настання економічної кризи [10, с. 1–2]. Ця реформа є найбільш значимою з часів закону 26/2985, прийнятому в 1985 році, і що є дуже важливо, що її було проведено в умовах соціального діалогу [11, с. 32].

З 2004 року держава на додаток до трьох стовпів соціальної держави (освіта, охорона здоров'я, пенсійна система) намагається додати четвертий – соціальні послуги. З метою забезпечення захисту соціально виключених груп, а також тих, хто перебуває в становищі, близькому до соціальної ексклюзії, зусилля уряду були спрямовані на розвиток національних планів дій щодо соціального включення, національної стратегії соціального захисту та інклюзії, а також на ухвалення у 2007 році Закону про особисту автономію та залежність. Відразу після набуття законом чинності виявились великі труднощі його імплементації через проблему бюджетного недофінансування. П'ятим рівнем національної системи соціального захисту стало забезпечення житлом – право, передбачене Конституцією Іспанії. Планжитлового забезпечення (2005–2008 роки) передбачав збільшення інвестування в житлове будівництво. На землях, що належали державі, планувалось будівництво соціального житла. Результати є дуже скромними. Державних соціальних витрат для належної реалізації проектів не вистачає [12, с. 184].

Іспанські науковці Ф. Мігелез та А. Речіо стверджують, що, «хоча деякі важливі ознаки старої середземноморської моделі збереглися, практика обмеження ролі жінки сферою домогосподарства відчутно ослабла. Публічний сектор зріс і, принаймні теоретично, включає проекти, які мають на меті заснування соціал-демократичної моделі, хоча в дійсності за особливостями реалізації та рівнем розвитку вони є дуже далекі від цієї мети. Іншою причиною слабого розвитку є вплив неоліберальних ідей, які наголошують на необхідності суворого скорочення соціальних витрат та зменшення податків. Родина залишається ключовим агентом у багатьох аспектах

соціальної моделі, але не завжди справляється через відсутність належної підтримки з боку держави» [13, с. 304]. Дослідники зазначають, що старі порядки продовжують впливати на освітню модель. Значний рівень стратифікації суспільства зберігається, хоча змінились лінії поділу. Гендерна нерівність згладжується, натомість загострюється проблема соціальної ексклюзії мігрантів, що в принципі тією чи іншою мірою мірі є спільним головним болем для всієї Європи. Масовий приток мігрантів до Іспанії в останні десять років спричинив здешевлення ринку праці в різних галузях, а в таких сферах як домашні персональні послуги змінив звичну практику. Частина населення отримала користь з цього, але тим не менш це стало «новим фактором сегментації суспільства» [14, с. 304]. Публічні соціальні послуги залишаються найслабшим елементом системи захисту іспанської соціальної держави [15, с. 104]. Державні інновації в цій сфері є малоефективними [16, с. 129–130].

Іспанська соціальна держава у своєму розвитку пройшла два знакові історичні періоди: часи диктатури Ф. Франко з відповідною централізованою побудовою системи та ідеологічним підґрунтям та етап демократичної розбудови соціальної держави, яка майже відразу стикнулася з необхідністю пристосуватись до євроінтеграційних процесів, економічних змін, викликаних глобалізацією, нестабільністю світової економіки та внутрішніх складних соціально-економічних та політичних процесів. У наші дні Іспанія вступила в новий період, який характеризується станом глибокої кризи соціальної держави та відповідним пошуком рішень виходу з неї, що для середземноморських країн є питанням онтологічного існування соціальної держави як такої.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Беликова К.М. Государственная медицина в системе социального обеспечения Испании: правовые аспекты // Правовые вопросы в здравоохранении. – 2012. – № 1. – С. 68–77.
2. Alvarez S., Guillen A.M. The OECD and the reformulation of Spanish social policy: a combined search for expansion and rationalization / The OECD and European Welfare States : Globalization and Welfare. Edward Elgar Publishing. 2004. – P. 183–196.
3. Moreno L. Spain's Transition to New Risks : A Farewell to «Superwomen». New Risks, New Welfare. Transformation of the European Welfare State. – Oxford University Press, 2004, – pp.133–156.
4. D. Natali, M. Rhodes. The «new politics» of pension reforms in Continental Europe / Pension Reform in Europe. Politics, policies and outcomes. Edit. by C.Arza, M.Kohli, Routledge, 2008. – P. 25–46.
5. Яковлев П. Испания: антикризисная стратегия и императивы модернизации [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.perspektivy.info/oikumena/europe/ispanija\\_antikrizisnaja\\_strategija\\_i\\_imperativy\\_modernizacii\\_2010-08-27.htm](http://www.perspektivy.info/oikumena/europe/ispanija_antikrizisnaja_strategija_i_imperativy_modernizacii_2010-08-27.htm).
6. Cabrero G.R. The Consolidation of the Spanish Welfare State (1975–2010) / The Spanish Welfare State in European Context. Edit. by Ana Marta Guillén & Margarita León, 2011. – P. 17–38
7. Moreno L. Spain, a Via Media of Welfare Development / Welfare States Under Pressure. Edit. by P. Taylor-Gooby, Sage Publications, 2001. – P. 100–122.
8. Guillén A.M. Defrosting the Spanish Welfare State: The Weight of Conservative. Components / A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of welfare reform in Continental Europe. – Amsterdam Univer. Press. 2010. – P. 183–206.
9. Яковлев П. Испания – еще один «больной человек» Европы? [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.perspektivy.info/oikumena/europe/ispanija\\_jeshhe\\_odin\\_bolnoj\\_chelovek\\_jevropy\\_2010-05-28.htm](http://www.perspektivy.info/oikumena/europe/ispanija_jeshhe_odin_bolnoj_chelovek_jevropy_2010-05-28.htm).
10. Reform of the Spanish Pension System [Электронный ресурс]. –Режим доступа : <http://intercambia.net/temas/wp-content/uploads/reforma-pensiones.pdf>.
11. Spain 2011 Pension Reform / by J.I. Conde-Ruiz, C.Gonzalez, Documento de Trabajo. Fedea, 2012. – 36 p.
12. Gil-Escoin P.V., Vazquez S. The welfare state in Spain : unfinished business / The Handbook of European Welfare States. – Routledge, 2009. – P. 171–188.
13. Miguelez F., Recio A. The uncertain path from the Mediterranean welfare model in Spain / The Welfare State and Life Transitions. Edited by D. Anxo, G. Bosch, J. Rubery. – Cheltenham : Edward Elgar Publishing 2010. – P. 284–309.
14. Miguelez F., Recio A. Ibid. – 304 p.
15. Chulia E., Alvarez-Miranda B. The heterogeneity of Spanish social citizenship / Citizenship and Welfare State Reform in Europe. Edited by J.Bussemaker. – Routledge, 1999. – P. 101–114.
16. Costa-Font J. Devolution, Diversity and Welfare Reform : Long-term Care in the «Latin Rim» / Reforming Long-term Care in Europe. Edited by J. Costa-Font. – Wiley-Blackwell, 2011. – P. 123–136.