

DOI 10.35775/PSI.2024.107.7.009

УДК 323.3

И.В. РОВИНСКАЯ

аспирант Дипломатической академии МИД России,

Россия, г. Москва

E-mail: irinarovinskaya97@gmail.com

СОЦИАЛЬНОЕ ИЗМЕРЕНИЕ «ГОСУДАРСТВА ВСЕОБЩЕГО БЛАГОСОСТОЯНИЯ» НОРВЕГИИ

В статье автор рассматривает Королевство Норвегия как государство всеобщего благосостояния, в котором реализована система широкого перераспределения ресурсов в целях достижения высокого уровня благосостояния для всех. Политические, экономические, социальные преобразования 1950-2000-х гг. обеспечили Королевству социально-экономическую стабильность и устойчивый экономический рост, тем не менее, снижение внимания и интереса к мерам социальной и экономической поддержки в 2000-е гг. привели к тому, что система столкнулась с рядом кризисов и требует комплексного реформирования в 2020-е гг. Цель исследования: выделить аспекты политики всеобщего благосостояния, систематизировать и охарактеризовать их. Автор приводит общий обзор современной политики благосостояния Королевства Норвегия, ее роль и отношения к ней со стороны норвежского общества и правительства. Автор выделяет сферы политики Норвегии, где меры, направленные на благосостояние, испытывают кризис. Кризисные элементы в политике всеобщего благосостояния свидетельствуют, как минимум, о необходимости повышения внимания и контроля со стороны правительства, а как максимум, о необходимости рассмотреть вариант комплексного реформирования системы.

Ключевые слова: государство всеобщего благосостояния, Норвегия, внутренняя политика, социальная политика, общественно-политический дискурс.

Введение. Государство всеобщего благосостояния и современная широко развитая система социальной и экономической защиты населения формировались и развивались в Норвегии в послевоенные годы. Норвежское государство всеобщего благосостояния можно рассматривать не только как реализацию концепции, направленную на борьбу с социально-экономическими проблемами XX в., но как послевоенное стремление создать лучшее общество, чья социальная и экономическая безопасность гарантировались бы государством, которое видит общее благо в создании условий для формирования справедливого, тесно интегрированного общества и обеспечения его процветания. Реализация концепции всеобщего благосостояния в Норвегии основывается на таких принципах как универсальность и социальная справедливость, за счет которых социальные меры и система перераспределения благ в совокупности сглаживают неравенство в доходах населения и общественное напряжение. «Умное» управление и чуткий контроль государственных и местных властей в течение полувека

обеспечивали эффективность мер государственной поддержки при сохранении умеренного роста стоимости содержания системы благосостояния.

Достижение к 1990-м гг. устойчивости и предсказуемости функционирования системы благосостояния, социально-экономической стабильности в обществе и устойчивого роста экономики страны, а также стремление политического руководства укрепить роль Норвегии в международной политике и продвигать собственную повестку, связанную с решением общих глобальных проблем [17], обусловили сокращение контроля и снижение внимания и интереса норвежских властей к мерам социальной и экономической поддержки в 2000-е гг., что негативно отразилось на ряде сфер системы государства благосостояния в 2020-е гг.

Целью исследования является проведение комплексного анализа норвежской политики в сфере всеобщего благосостояния: выявление основных сфер такой политики, характеристика их современного состояния и основных вызовов. В основу работы принят системный подход, согласно которому, государственные меры социальной и экономической поддержки, социальные услуги и политика, направленные на поддержание определенного уровня качества жизни населения, рассматриваются как система, включающая ряд отдельных направлений политики. Текущее положение отдельных сфер политики Норвегии и вызовы в этих сферах определялись преимущественно благодаря методу анализа статистических данных и документов стратегического планирования.

Активное вмешательство государства в экономику, отлаженная система перераспределения социальных и материальных благ позволила Королевству Норвегия создать всеобъемлющую систему благосостояния, гарантирующую населению максимальную защиту от риска потери дохода, а экономическая «подушка безопасности» в виде нефтекомпенсаций по итогам года из Пенсионного (нефтяного) фонда позволили Норвегии сохранить эту систему и расширять ее в 2000-е гг. Политика занятости, жилищная политика, социальное страхование, политика в областях образования, здравоохранения и опеки, семьи являются преимущественными сферами, где государственный контроль и регулирование обеспечивают благосостояние население и функционирование всей системы. Тем не менее, несмотря на выделяемое финансирование, сокращение в 2000-е гг. прежнего внимания со стороны властей, привело к тому, что в 2020-е гг. во всех сферах, связанных с благосостоянием, назрели свои проблемы.

Политика занятости является центральным элементом системы благосостояния, так как именно на нее, с экономической точки зрения, опираются другие элементы системы, базирующиеся в основе своей на налоговых поступлениях в бюджет с работающего населения и бизнеса.

Особое влияние на политику занятости оказывают демографические и иммиграционные вызовы, актуальные не только для Норвегии, но и многих других стран. Среди демографических проблем стоит отметить рост возрастного и сокращение работающего населения [6], что влияет на удорожание политики благосостояния. Основная тенденция – продолжительность жизни растет и к 2060 г. составит 91 год и 89 лет для женщин и мужчин соответственно [20].

При этом, средний возраст выхода на пенсию в уязвимых секторах экономики – 63,5 года, в то время как пенсионный возраст в Норвегии – 67 лет (на 2022 г. люди пенсионного возраста и старше составили 16% от всего населения страны) [6]. Население, задействованное в работе социального сектора, все чаще прибегает к возможности выхода на пенсию по достижению нижней границы пенсионного возраста (62 года), что связывают, прежде всего, с профессиональным выгоранием [7].

Одновременно, трудовая жизнь в Норвегии характеризуется тем, что молодежь испытывает трудности в поисках работы по специальности, несмотря на существующий кадровый голод в ряде отраслей: здравоохранение, забота и опека, образование [12]. Должности в этих секторах зачастую замещаются за счет растущей трудовой иммиграции, что, в свою очередь, сказывается на качестве предоставляемых услуг и отношении к потребителям этих услуг.

Трудовая миграция, в условиях существенного кадрового голода ряда сфер непопулярных для работы норвежцев (например, в учреждениях заботы и опеки), а также тот факт, что беженцам необходимо трудоустройство, чтобы остаться в стране, в основном обеспечивают сохранение низкого показателя безработицы (3,5-4%) [4] в течение ряда лет.

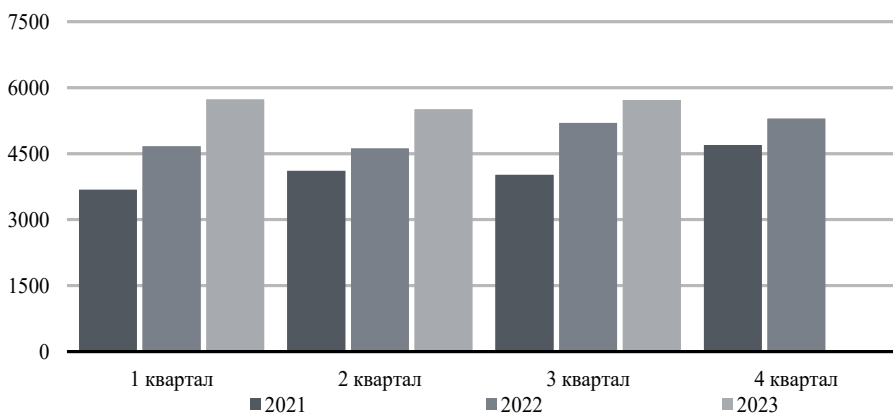
Согласно статистике, опубликованной Министерством иностранных дел Норвегии, в 2007-2014 гг. основной поток трудовых мигрантов в Норвегию прибывал из Пакистана, Эритреи и Сирии, других стран Центральной Африки, Ближнего и Среднего востока [5], стран, представители которых традиционно сложно ассимилируются в европейское общество. При этом, в 2014-2024-е гг. значительная часть рабочих мигрантов и беженцев представлена прибывшими из стран Балтии, Польши и Украины [11]. Мигранты составляют больше 15% от всего населения [15]. В этой связи уместно отметить проблемы, связанные, например, с трудностями ассимиляции, сокращением однородности норвежского общества, ростом преемственности.

Рост преступности в течение последних четырех лет наблюдается и среди самих граждан Норвегии (Рис. 1: Динамика должностных преступлений 2021-2023 гг.). В особенности увеличивается количество должностных преступлений, что касается как предприятий частного сектора, так и государственных учреждений. Удручающим становится выявление случаев кумовства, мошенничества и коррупции среди членов правительства. Только за последний год произошел ряд громких скандалов, затронувших министра иностранных дел А. Витфельдт (Ap), министра науки и образования С. Борк (Sp) и министра промышленности Я.К. Вестре (Ap) и их семьи.

Жилищная политика Норвегии отличалась от большинства европейских стран, начиная с 1946 г., так как изначально приоритет был сделан на развитие рынка собственности, а не рынка аренды, что должно было служить целям сокращения неравенства и предупреждения случаев эксплуатации населения со стороны арендодателей. Итогом такой политики является то, что, согласно статистическим данным, представленным Центральным бюро статистики Норвегии

(SSB), на 2023 г. 81,6% населения имеют собственную жилплощадь, из которых 23% сдают недвижимость в аренду. При этом, среди норвежцев 86% владеют жильем, а 14% снимают его. Среди мигрантов 59% имеют жилье в собственности, а 41% арендуют его [1]. Однако, учитывая, что недвижимое имущество передается по наследству, рост частных инвестиций в покупку недвижимости в виду невысоких ставок налогообложения, а также внутреннюю миграцию с севера на юг, из малых городов в более крупные и рост иммиграции в страну, все больше людей разных возрастных групп вынуждены арендовать жилплощадь.

Рисунок 1. Динамика должностных преступлений 2021-2023 гг., кол-во случаев/квартал



Источник: SSB.no.

Кроме того, расширяющийся рынок аренды провоцирует популярность сожительства. По данным SSB, в 2000 г. в возрастной группе 25-29 лет мужчин и 35% женщин проживали с соседями по квартире. На 2022 г. процент сожительства увеличился и составил, соответственно, 46% и 43% [2].

Современная жилищная политика характеризуется тем, что рост благосостояния в наибольшей степени связан с доходами от капитала, акций и аренды, и фактом, что сильные права арендодателей и общая нехватка контроля за сферой стимулируют неравенство, а не борются с ним. Среди прочего, особое негативное влияние имеет рост ключевой ставки, выросший в 2022-2024 гг. с 0,5% до 4,5%, что лишь ухудшает условия для приобретения населением недвижимости. Иными словами, жилищная политика зашла в тупик и не приносит пользы, особенно людям с низким доходом. Очевидна необходимость ужесточения контроля за жилищной сферой, а также адаптация национальных законодательных актов к современным условиям.

Здравоохранение и опека, наравне с другими сферами призванными обеспечить благосостояние и защиту населения, подвергается все большей нагрузке в связи с увеличением средней продолжительности жизни в стране, количества

пожилых людей, людей с хроническими заболеваниями, инвалидов и др. Наиболее заметной является проблема с нехваткой квалифицированного медперсонала и работников служб опеки. Потребность в кадрах в сферах оценивается в 13 000 человеко-лет [12]. На 2023 г. в секторе задействовано более 400 тыс. человек, тем не менее кадровый голод сильно ощутим, особенно в удаленных от столицы муниципалитетах. Нехватка сотрудников, в том числе врачей общей практики и медсестер, и оборудования препятствует предоставлению услуг, гарантированных населению. Более того, стремления выйти на пенсию по нижней границе пенсионного возраста, характерные для сотрудников сферы, усилились во время коронавирусной эпидемии, когда с отъездом из страны иностранной рабочей силы, прежде задействованной в секторе, выросла и нагрузка на персонал больниц и клиник. Такое положение приводит к проблеме принудительного удержания сотрудников на рабочих местах [18].

Эффективность работы сектора здравоохранения и опеки осложняется и бюрократическими процедурами, связанными с разделением ответственности между муниципалитетами и государством. Согласно Закону о социальных услугах [14], больницы, пребывание в которых определяется только необходимостью специализированного лечения и наблюдения, находятся в ведении государства, в то время как клиники, куда норвежцы обращаются за медицинской помощью, а также учреждения опеки финансируются муниципальными органами власти и подчиняются им. При этом передача пациентов между уровнями системы здравоохранения, от муниципальных медучреждений в государственные больницы и обратно, приводит к систематическим информационным ошибкам, в том числе в лечении, что ставит пациентов в уязвимое положение.

Политика образования в течение 2000-х гг. оставалась одной из самых стабильных сфер политики благосостояния. Государственное финансирование, высокий статус норвежских дипломов об образовании, качество подготовки специалистов, индивидуальный подход в обучении, рост привлекательности норвежских образовательных учреждений среди иностранных студентов и пр., все говорило об успехе норвежской политики в данной области.

В 2020-е гг. основные вопросы, требующие решения, связаны с оптимизацией образовательного процесса: сокращением общего срока обучения (сейчас школьная программа рассчитана на 13 лет) при сохранении качества образования и корректировкой программ обучения в ВУЗах таким образом, чтобы они отвечали современным профессиональным требованиям. Предлагается также наращивать взаимодействие между ВУЗами и трудовой жизнью, чтобы обеспечить рынок труда необходимыми кадрами. Внимание уделяется и повышению справедливости при поступлении в высшие учебные заведения. В данной связи, рассматривается введение единого экзамена как главного критерия при поступлении ВУЗы и сокращение количества частных школ, где оценки у учеников статистически выше, что делает текущую систему приема менее справедливой [3].

Тем не менее, в 2023 г. общее удорожание системы благосостояния было предложено компенсировать за счет сокращения финансирования образовательной сферы. Основными стали: введение платного образования для иностранных граждан ряда стран [19] и предложение об отмене с 2024 г. бесплатного питания в старшей и средней школах [13].

Семейная политика в текущих демографических условиях должна была оказаться в приоритете правительства 2021-2025 гг. Партии в предвыборной кампании 2021 г. указывали на такие проблемы как: нехватка родильных отделений на территории страны, строительство новых больниц без до- и послеродового стационара, что существенно сокращает срок наблюдения и пребывания в них. Критиковалась существующая система распределения в родильные отделения, которая зачатую связана с поездкой через полстраны [9]. Тем не менее, в течение последних лет меры семейной политики ограничиваются лишь ужесточением прав на аборт, увеличением пособий на детей и выплат по их рождению.

Отдельно стоит отметить взаимосвязь и взаимовлияние семейной политики и других сфер, элементов системы благосостояния, что особенно сильно проявляется в проблеме детских садов, которая стоит наиболее остро и периодически поднимается партиями последние 10 лет. Проблема затрагивает:

- политику труда, демографическую политику и систему благосостояния в целом, так как нехватка мест в детских садах затрудняет выход родителей на работу по завершении декретного отпуска, что, в свою очередь, существенно влияет на уровень благосостояния семей с детьми и стремление отсрочить рождение детей среди молодого населения;

- жилищную политику, так как, несмотря на очевидную необходимость строительства новых муниципальных зданий под детские сады, потребность в них игнорируется;

- образовательную политику, так как одновременно с нехваткой мест, существует также серьезная нехватка квалифицированного персонала в образовательных учреждениях.

В 2021 г. партии отмечали необходимость введения нормативных гарантий, закрепляющих за каждым ребенком место в детском саду по достижении года жизни, введение дополнительного пособия для ожидающих места в садах [9].

Социальное страхование. Статистика утверждает, что при создании системы пенсионного обеспечения в 1950-е гг. на одного пенсионера приходилось более семи трудоустроенных граждан, к 2050-м гг. показатель, обещают, сократится до двух человек на одного пенсионера [16]. Особенно сильно демографическая проблема заметна на муниципальном уровне, где за счет внутренней миграции населения с севера на юг, из малых городов в более крупные, появляются коммуны, где люди пенсионного возраста (старше 67 лет) составляют около трети населения. Есть также коммуны, где помимо возрастного населения существенную долю (12-26%) составляют дети до 18 лет [8]. Преобладание этих двух категорий населения по отношению к трудоспособному отражается как на социальных расходах коммун, так и на их трудовой и налоговой политике.

Пенсионная реформа 2011 г. и законопроект 2022 г. [10] призваны способствовать тому, чтобы оставаться в трудовой жизни было выгоднее, чем выходить на пенсию по достижению 67 лет. С учетом роста средней продолжительности жизни при сохранении текущих мер благосостояния, требуется принятие дальнейших мер, направленных на повышение пенсионного возраста, увеличение разницы между базовой пенсией и полной, предоставление дополнительных отпускных дней работающим пенсионерам и пр.

Межпартийный дискурс по теме государства благосостояния. В программах всех политических партий Норвегии отражено их отношение к мерам в рамках политики благосостояния. Так, левые партии традиционно выступают за расширение мер социальной и экономической поддержки, увеличение налогообложения для категорий «богатых» и «сверхбогатых» граждан с целью создать для всех равные условия и доступ к благам и услугам, в то время как правые партии выступают за уменьшение роли государства в экономике, снижение уровня налогов и развитие частных услуг. Это, по их мнению, создаст возможности выбора, простимулирует бизнес и развитие экономики в целом. Они добиваются, чтобы социальная система в большей мере соответствовала потребностям современного рынка. В программах центристской и социал-демократической партий, представляющие правительство в 2021-2025 гг., отражены стремления сохранить социальную и экономическую системы благосостояния в существующем виде и расширить социальные гарантии отдельных категорий населения. Тем не менее, попустительский подход правительства Ю.Г. Стере, приоритезация внешнеполитических задач, откладывание реформирования системы благосостояния и отдельных ее сфер способствуют дальнейшему росту дороговизны содержания системы государства всеобщего благосостояния при одновременном сокращении эффективности мер социальной и экономической поддержки населения.

Заключение. Иными словами, на сегодняшний день во всех ключевых сферах системы всеобщего благосостояния Норвегии прослеживаются кризисные элементы, которые свидетельствуют о необходимости повышения внимания и контроля со стороны правительства к внутривнутриполитической проблематике. Более того, в современных условиях, когда страна принимает рекордное количество беженцев, подвергая систему благосостояния беспрецедентным нагрузкам, необходимость рассмотреть вопрос комплексного или частичного реформирования системы становится наиболее очевидным. Тем не менее, текущее правительство коалиции Рабочей и Центристской партий не позволяет рассчитывать на реформирование системы до 2025 г.

Учитывая, что меры социальной и экономической поддержки населения являются неотъемлемой частью норвежской экономической и налоговой систем, политики оплаты труда и ценообразования, а так же, тот факт, что система благосостояния с 1960-х гг. оказывает существенное влияние на формирование национальной идентичности современного населения страны, свернуть политику

благосостояния как для общества, так и для государства может быть сложнее, нежели реформировать ее.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК:

1. Andel personer (prosent) etter statistikkvariabel, samlivsform, kjønn, alder og år // SSB // <https://www.ssb.no/statbank/table/06831/tableViewLayout1/>.
2. Andel samboere, gifte og ikke i samliv, etter aldersgruppe og kjønn (prosent)1977-2019 // SSB // <https://www.ssb.no/statbank/table/06831/>.
3. **Andersen H.L.** Fremtiden krever en klok utdanningspolitikk // Dagsavisen // <https://www.dagsavisen.no/debatt/2023/06/06/fremtiden-krever-en-klok-utdanningspolitikk/>.
4. Arbeidsmarkedet nå // NAV // <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/arbeidssokere-og-stillinger-statistikk/hovedtall-om-arbeidsmarkedet/arbeidsmarkedet-na>.
5. Asylsøknader etter statsborgerskap og år (2007-2014) // SSB // <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/asylsoknader-etter-statsborgerskap-og-ar-2007-2014/>.
6. Befolkning 2022 // SSB // <https://www.ssb.no/befolkning/folketall/statistikk/befolkning>.
7. **Bjørnstad A.F.** Utviklingen i sysselsetting og pensjonering blant seniorer // Arbeid og velferd. 2019. № 2 // https://arbeidogvelferd.nav.no/journal/2019/2/m6043/Utviklingen_i_sysselsetting_og_pensjonering_blant_seniorer.
8. Endringer i kommuner, fylker og hele landets befolkning (K) 1951-2022 // SSB // <https://www.ssb.no/statbank/table/06913>.
9. **Eriksen M., Hollund J.M.** Valg 2021: Dette mener partiene om familiepolitikk: Spørsmålene vi stilte // <https://www.babyverden.no/valg2021/valg-2021-dette-mener-partiene-om-familiepolitikk/>.
10. Evaluering av Pensjonsreformen 2011. (2022, June, 20) Innmeldt // <https://www.innmeldt.no/post/evaluering-av-pensjonsreformen-2011>.
11. Innvandringen tilbake på samme nivå som før pandemien // SSB // <https://www.ssb.no/befolkning/innvandrere/statistikk/innvandrere-etter-innvandring-grunnartikler/innvandringen-tilbake-pa-samme-niva-som-for-pandemien>.
12. **Kolstø J.C.** Svak satsning på viktige utfordringer i arbeidslivet // Unio // <https://www.unio.no/2023/10/06/svak-satsning-pa-viktige-utfordringer-i-arbeidslivet/>.
13. **Kristiansen A.A., Bergsmo M.H.** Over 75000 elever mister gratismåltid neste år // Aftenposten // <https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/pQaPwX/over-75000-elever-mister-gratismaaltid-neste-aar>.
14. Lov om sosiale tjenester m.v. (sosialtjenesteloven) // Lovdata // <https://lovdata.no/dokument/NLO/lov/1991-12-13-81>.
15. Personer, etter innvandringskategori og kjønn (F) 1970-2022 // SSB // <https://www.ssb.no/statbank/table/05182>.

16. Seniorer i Norge // SSB // <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/seniorer-i-norge--36888>.
17. Statsminister Gro Harlem Brundtland: Nyttårstale 01.01.1992 // Официальный сайт Правительства Норвегии // <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/smk/vedlegg/taler-og-artikler-av-tidligere-statsministre/gro-harlem-brundtland/1992/nyttarstale-1992.pdf>.
18. Tid for forhandling. Personellet i en bærekraftig helse- og omsorgstjeneste // Официальный сайт Правительства Норвегии // <https://www.regjeringen.no/contentassets/337fef958f2148bebd326f0749a1213d/no/pdfs/nou202320230004000dddpdfs.pdf>.
19. **Trædal T.J.** Utenlandske studenter i Norge må betale // Aftenposten // <https://www.aftenposten.no/norge/i/Knz1j4/utenlandske-studenter-i-norge-maa-betale>.
20. **Tømmerås A.M. & Thomas.** Nasjonale befolkningsframskrivinger 2022. Sammendrag av forutsetninger og resultater. (Rapport 2022/29) // SSB // https://www.ssb.no/befolkning/befolkningsframskrivinger/artikler/nasjonale-befolkningsframskrivinger-2022/_/attachment/inline/8ae078d1-56a0-4c95-b9408e54bb8f3c6e:5a17b2780840431ff182fd5a5a71f7a5b5790455/RAPP2022-29.pdf.

I.V. ROVINSKAYA

Postgraduate student, Diplomatic Academy
of the Ministry of Foreign Affairs of Russia,
Moscow, Russia

THE SOCIAL DIMENSION OF NORWAY'S «WELFARE STATE»

In the article, the author considers the Kingdom of Norway as a welfare state with implemented system of widespread redistribution of resources in order to achieve a high level of well-being for everyone. The political, economic, and social transformations of the 1950s and 2000s provided the Kingdom with socio-economic stability and sustainable economic growth. However, decreased attention and interest to social and economic support measures in the 2000s led to the system faced a number of crises and requires comprehensive reform in the 2020s. The author tries to identify aspects of welfare policy, systematize and characterize them. The author provides a general overview of the modern welfare policy of the Kingdom of Norway, its role and attitudes towards it from the Norwegian society and government. The author identifies areas where Norwegian welfare policy is in crisis. The crisis elements in the welfare policy indicate, at least, the need for increased attention and control from the government, and at most, the need to consider the option of comprehensive reform of the system.

Key words: welfare state, Norway, internal policy, social policy, socio-political discourse.