

Steven Saxonberg

Model szwedzki ma się dobrze*

Szwecja jest raczej małym krajem z populacją poniżej 9 milionów. Osiągnęła jednak międzynarodową sławę ze względu na swoją politykę społeczno-ekonomiczną. Wiele już napisano o „modelu szwedzkim”, jedni autorzy go oklaskują, a inni lekceważą. Już w latach 1930. jeden z nich chwalił Szwecję za odnalezienie „drogi pośredniej” między faszyzmem i komunizmem.¹ Gdy zagrożenie faszyzmem zniknęło Szwecja uznawana była przez wielu za przykład kraju, który znalazł wart naśladowania demokratyczny kompromis pomiędzy nieograniczonym wolnorynkowym kapitalizmem z jego społecznymi bolączkami a bezpieczeństwem socjalnym stagnacyjnych komunistycznych dyktatur. Ponad dekadę przed tym, jak socjolog Anthony Giddens spopularyzował wyrażenie „trzecia droga”, szwedzki minister finansów Kjell-Olof Feldt oświadczył, że socjaldemokraci szwedzcy rozwijają trzecią drogę, która jest alternatywą dla kapitalizmu i państwowego socjalizmu.

Model, który łączy efektywność kapitalistycznych rynków, unikając ich społecznych bolączek i utrzymuje bezpieczeństwo socjalne reżimów komunistycznych może się wydawać idealnym rozwiązaniem dla tych postkomunistycznych rządów, które obawiają się, że prywatyzacja i restrukturyzacja doprowadzą do masowego bezrobocia i masowego ubóstwa. Zamiast „Socjalizmu z ludzką twarzą” Dubceka, Szwecja proponuje „kapitalizm z ludzką twarzą”. U szczytu swego rozwoju, we wczesnych latach 1970., nawet najbardziej zagorzali krytycy Szwecji przyznawali, że „doskonale” zarządza ona swoją gospodarką.²

Jeżeli więc Szwecja tak dobrze radziła sobie pod względem gospodarczym; jeżeli odniosła sukces w ograniczeniu ubóstwa, bezrobocia i poważnych nierówności ekonomicznych; jeżeli udało się jej zbudować nowoczesną gospodarkę nastawioną na eksport; jeżeli osiągnęła więcej niż inne kraje na drodze ku równości kobiet i mężczyzn, dlaczego kraje postkomunistyczne nie obrały Szwecji za wzór? Jedną z nasuwających się odpowiedzi wskazuje na to, że rządy transformacyjne napotykały na dużo większe ograniczenia finansowe w porównaniu z państwami z dobrze ugruntowaną i właściwie funkcjonującą gospodarką rynkową. Mimo tego można było podjąć debatę o tym, czego można się nauczyć na szwedzkich doświadczeniach i które z rozwiązań modelu szwedzkiego mogłyby być zaadaptowane do polskich warunków. Nie stało się tak ze względu na szeroko rozpowszechniony pogląd, że model szwedzki załamał się w latach 1990. i dlatego nie może już służyć za wzór.

Artykuł ten zaczyna się od rozważenia tego, czym był w rzeczywistości model szwedzki. Następnie opisuje niektóre ze zmian szwedzkiej polityki społecznej w celu stwierdzenia, czy rzeczywiście się ona załamała, czy raczej została zreformowana. Na koniec omówione zostaną przyczyny zmian tej polityki. Czy socjaldemokraci zaczęli wdrażać zmiany ze względu na to, że stary model przestał funkcjonować, czy może stało się tak z powodów ideologicznych takich, jak rosnąca hegemonia poglądów liberalno-rynkowych? Odpowiedź na to pytanie może skłonić nas do ponownej oceny modelu szwedzkiego i tego, czego można się nauczyć z jego doświadczeń.

Steven Saxonberg jest kierownikiem studium socjologii politycznej w Dalarna Hogskolan w Szwecji i autorem książek: *The Fall. A Comparative Study of the End of Communism in Czechoslovakia, East Germany, Hungary and Poland*, Harwood Academic Publishers, Amsterdam 2001; *The Czech Republic Before the New Millenium: Politics, Parties and Gender*, Boulder, New York 2003.

* Tłumaczył Ryszard Szarfenberg. Przypisy z gwiazdką pochodzą od tłumacza.

¹ Był to główny temat klasycznej książki Marquisa W. Childsa, *Sweden the Middle Way* (New Haven: Yale University, 1947, drugie wydanie).

² Główny temat książki Rolanda Huntforda, *The New Totalitarians* (London: Allen Lane, 1971).

Czym był model szwedzki?

Różni autorzy patrzyli na ten model z różnych perspektyw i w zależności od nich podkreślali różne aspekty polityki społeczno-ekonomicznej Szwecji. Po raz pierwszy na eksperyment szwedzki zwrócił uwagę Marquis W. Childs w książce „Szwecja: droga pośrednia”. Książka koncentruje się na ruchu spółdzielczości konsumenckiej, który służy za przykład demokratycznej alternatywy dla kapitalizmu, komunizmu i faszystów. Wspomina też jednak o współpracy między socjalistami, kapitalistami i monarchią.

Ekonomiści i historycy gospodarki podkreślali współdziałanie między pracą i kapitałem, centralizację negocjacji między związkami zawodowymi i organizacjami pracodawców i plan Rehn-Meidnera³. Idea tego planu była taka, że związkowcy zgadzali się popierać szybką restrukturyzację i nie przeciwstawiali się zwolnieniom. Poprzez centralne negocjacje uzgodniono politykę płacową, która gwarantowała równe płace za taką samą pracę niezależnie od zyskowności poszczególnych przedsiębiorstw. W rezultacie najbardziej efektywne firmy płaciły niższe płace niż wolnorynkowe i mogły się rozwijać jeszcze szybciej, a firmy najslabsze płaciły wyższe płace niż wolnorynkowe, co prowadziło je szybciej do bankructwa. Pracownicy zmuszani byli tym samym do większej elastyczności i do poszukiwania pracy w firmach bardziej efektywnych. Takie rozwiązania zapewniły, że przemysł szwedzki rozwijał się i unowocześniał szybciej niż w warunkach wolnorynkowych. Spowodowało to również powstawanie nowych miejsc pracy ze względu na wzmocnienie rynku eksportowego, ponieważ firmy szwedzkie szybciej od zagranicznych konkurentów wdrażałyby nowe technologie. Rządy socjaldemokratyczne uruchamiały aktywną politykę w celu ułatwienia akceptacji dla elastycznych rozwiązań na rynku pracy. Dla bezrobotnych wprowadzano programy poprawiające ich pozycję na rynku pracy i ułatwiające znalezienie atrakcyjnej pracy. W czasie poszukiwania pracy otrzymują oni hojne zasiłki łagodzące obniżenie poziomu życia związane z brakiem pracy. Dopóki rząd zapewnia niskie bezrobocie i wysokie zasiłki, związki nie mają powodu przeciwstawiać się restrukturyzacji przemysłu i następującym w jego wyniku zwolnieniom. Dlatego też w Szwecji nie ma tradycji słynnych przywódców związkowych w rodzaju Arthura Scargilla^{*}, którzy bronili przestarzałych gałęzi przemysłu w celu zachowania miejsc pracy.

Podczas gdy ekonomiści podkreślali ekonomiczne aspekty modelu Rehn-Meidnera, politologowie koncentrowali się na innej stronie współpracy między pracą i kapitałem – na korporatyzmie lub „neokorporatyzmie”.⁴ Unikalną cechą modelu szwedzkiego jest w tej perspektywie fakt, że współpraca między kapitałem i pracą wykraczała daleko poza scentralizowane umowy zbiorowe dotyczące płac i warunków pracy. Przynajmniej do połowy lat 1980. wielu reprezentantów obu stron zasiadało w różnych radach podejmujących decyzje dotyczące wdrażania polityki państwa. Przykładowo, reprezentanci związków i głównej organizacji pracodawców tworzyli Krajową Radę Pracy, odpowiedzialną za implementację aktywnej polityki rynku pracy, włączając w to prowadzenie biur zatrudnienia.⁵ Czasami do

³ Patrz np., Roger Axelsson, Karl Gustaf Löfgren i Lars-Gunnar Nilsson, *Den svenska arbetsmarknadspolitik under 1900-talet* (Stockholm: Prisma, 1987, czwarte wydanie), s. 67 i następne.

Od tłumacza: Gösta Rehn i Rudolf Meidner – ekonomiści związkowi oraz ich koncepcje z okresu po II Wojnie Światowej, interesujące, że tyle u nas się pisało o niemieckim modelu polityki gospodarczej, a tak mało wiemy o szwedzkim.

* Przywódca strajku górników angielskich w latach 1984-1985.

⁴ Patrz, na przykład, Bo Rothstein, *Den korporativa staten* (Stockholm: Nordstedts Juridik, 1992), Per Ola Öberg, *Särintresse och allmänintresse: Korporatismens ansikten* (Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis, 1994) i Michele Micheletti, „Swedish Corporatism at a Crossroad: The Impact of New Politics and Social Movements,” *West European Politics*, tom 13, ss. 255-276.

⁵ Patrz: Bo Rothstein, *Den social-demokratiska staten: Reformen och förvaltning inom svensk arbetsmarknads- och skolpolitik* (Lund: Arkiv, 1986), szczególnie rozdziały 5 i 6.

ciał tego rodzaju należeli także przedstawiciele innych organizacji, np. rada zarządzająca telewizji szwedzkiej składała się z reprezentantów Kościoła szwedzkiego, związku dziennikarzy, partii politycznych i pracodawców.

Zagadnienia korporatyizmu, współpracy między pracą i kapitałem, model Rehn-Meidnera i spółdzielczość konsumencka są interesujące i pokazują pewne unikalne strony szwedzkiego społeczeństwa, niemniej Szwecja jest najbardziej znana ze swojej polityki społecznej, na której koncentruje się ten artykuł. Oczywiście, wszystkie wymienione obszary wpływają na politykę społeczną, ale ograniczoność miejsca nie pozwala na szczegółową analizę każdego z tych tematów.

Główna konkluzja wynikająca z dyskursu o szwedzkiej polityce społecznej mówi o tym, że socjaldemokraci mogli zdobyć poparcie dla swoich programów poprzez rozwijanie świadczeń powszechnych. Badania porównawcze pokazują, że świadczenia skierowane wyłącznie do ubogich (means-tested) powodują stygmatyzację ich odbiorców. Klasa średnia i zamożniejsi obywatele obwiniają świadczeniobiorców za sytuację, w jakiej się znaleźli i uznają ich za „leniwych”, „żyjących z socjału” „obiboków”, którzy nic nie robią by znaleźć „rzeczywistą pracę”. Państwowa polityka społeczna, której środkiem są świadczenia powszechne opiera się na zasadzie obywatelstwa socjalnego. Mówiąc zwięźle, prawo do opieki zdrowotnej mam nie dlatego, że jestem bogaty i mam pieniądze, ale dlatego, że jestem chory. Mam prawo do opieki zdrowotnej, przyzwoitego mieszkania, odpowiedniego dochodu itd. tak, jak mam prawo do głosowania w wyborach ze względu na to jedynie, że jestem obywatelem. Polityka społeczna na zasadzie obywatelstwa zdaje się mieć dużo większe poparcie w porównaniu z polityką społeczną skierowaną wyłącznie do ubogich, ponieważ obywatele uważają, że mają prawo do świadczeń pieniężnych i usług społecznych. Gdy biedni i bezrobotni otrzymują zasiłki po sprawdzeniu czy są wystarczająco ubodzy, wyborcy z klasy średniej opierają się przed płaceniem wysokich podatków na zasiłki dla tych stygmatyzowanych „ofiar życiowych”. Dobrze prosperująca klasa średnia zakłada, że zawsze będzie się jej powodzić, a więc nigdy nie otrzyma nic w zamian za płacone podatki. Gdy jednak chodzi o dzieci klasy średniej, ma ona poczucie „prawa” do zasiłków wychowawczych (parental leave benefits). Osoby z tej klasy nie są wygranymi, którzy płacą podatki na przegranych, są raczej wygranymi, którzy ponownie wygrywają dostając to, co im się należy za zasługi. W taki sposób programy powszechnych świadczeń mogą zdobyć poparcie tej grupy, a programy świadczeń selektywnych jej pogardę. W konsekwencji wyborcy w Skandynawii głosują na partie socjaldemokratyczne i są gotowi płacić wysokie podatki, ponieważ wierzą, że coś za nie dostaną. Z kolei wyborcy w krajach liberalno-rynkowych takich, jak USA, mniej chętnie głosują na lewicowych polityków, gdyż sądzą, że nie będą mieli żadnych korzyści z płacenia wyższych podatków.⁶

Badania empiryczne państwowej polityki społecznej pokazują, że model uniwersalistyczny generuje poparcie klasy średniej, która też chętniej wspiera ubogich. Kraje realizujące ten model mają większy zakres redystrybucji od krajów modelu liberalnego, a także oferują o wiele hojniejsze wsparcie dla ubogich i najbardziej potrzebujących. W konsekwencji, tylko 4,9% ludności w Szwecji żyje poniżej linii ubóstwa, podczas gdy w USA jest to 17,9%, a w Wielkiej Brytanii – 13,2%.⁷

Wyjaśnia to nie tylko różnicę między krajami liberalnymi a socjaldemokratycznymi, ale także sytuację wewnątrz poszczególnych krajów. Badania sondażowe pokazują, że nawet

⁶ Dużo literatury napisano na ten temat. Jedną z najsłynniejszych książek jest Gøsta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, (Cambridge: Polity Press, 1990). Ostatnio napisany artykuł, patrz, na przykład, Walter Korpi i Joakim Palme, "The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries," *American Sociological Review* tom 653, październik, (1998), ss. 661-687.

⁷ Korpi i Palme, "The Paradox of Redistribution..." s. 674.

wśród obywateli krajów skandynawskich programy powszechne są bardziej popularne od selektywnych. Dlatego też nawet wśród krajów skandynawskich programy powszechne są raczej hojne, podczas gdy selektywne są o wiele mniej odpowiednie pod względem poziomu zabezpieczenia.⁸

W praktyce nie wszystkie transfery w Szwecji mają całkowicie powszechny charakter. W teorii uprawnienie do świadczeń powszechnych nabywa się niezależnie od dochodu. G. Esping-Andersen używał w swoich badaniach wskaźnika „dekomodyfikacji”, tj. zakresu w jakim dochód zatrudnionych nie zależy od pracy. W tym ujęciu świadczenia są bardziej powszechne, jeżeli podnoszą poziom dekomodyfikacji.⁹ Wyższy poziom tego wskaźnika uzyskuje się, jeżeli świadczenia pieniężne mają taką samą wysokość. W rzeczywistości większość świadczeń w Szwecji ma charakter ubezpieczenia społecznego działającego zgodnie z „zasadą utraconego dochodu”.¹⁰ Szwedzi otrzymują dzisiaj, do pewnego progu, 80% utraconych dochodów, jeżeli nie mogą podjąć pracy z powodu bezrobocia, choroby lub urlopu rodzicielskiego. Szwedzkie ubezpieczenie społeczne jest jednak instytucją państwową i powszechną w tym sensie, że takie same zasady obowiązują wszystkich obywateli niezależnie od profesji i miejsca zatrudnienia, dlatego niektórzy nazywają ten model „pół-powszechnym”.¹¹

Co się zmieniło w latach 1990?

Podczas ostatniej dekady dyskurs o polityce społecznej w Europie Zachodniej został zdominowany przez dyskusję o „retrenchment”^{*}.¹² Zapoczątkowali ją Thatcher i Reagan, inicjując radykalne cięcia w wydatkach publicznych. Uwaga komentatorów i badaczy koncentrowała się tu głównie na świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego. Jedną z powszechnie proponowanych konkluzji tej debaty było wskazanie, że retrenchment był największy w krajach anglosaskich ze względu na to, że dominowały tam stygmatyzujące programy świadczeń selektywnych, które nie miały wielu zwolenników. Dużo trudniej było dokonać cięć w programach świadczeń powszechnych, które cieszyły się szerokim poparciem w klasie średniej.

Autorzy ci mieli rację zauważając, że cięcia w państwowej polityce społecznej Szwecji były bardzo umiarkowane w porównaniu z USA lub UK. Główne świadczenia z ubezpieczenia społecznego zostały obniżone z 90% dochodu (do pewnego progu) do 75%, a

⁸ Patrz, na przykład, Finn Diderichsen, “Market Reforms in Health Care and Sustainability of the Welfare State: Lessons from Sweden,” *Health Policy*, tom 32 (1995), s. 147 i Stefan Svallfors, ”Välfärdsstatens moraliska ekonomi: välfärdsopinionen i 90-tals Sverige” (Umeå: Boréa, 1996), s. 55-6. Przypadek Norwegii, patrz Pettersen, P. A. 2001. “Welfare State Legitimacy: Ranking, Rating, Paying. The Popularity and Support for Norwegian Welfare Programmes in the Mid 1990s,” *Scandinavian Political Studies*, tom 24, nr 1, ss. 27-49.

⁹ Esping-Andersen, *Three Worlds*, szczególnie rozdział 2.

¹⁰ Alex Davidson, *Two Models of Welfare: The Origins and Development of the Welfare State in Sweden and New Zealand, 1888-1988* (Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis, 1988), przypis 29: “spośród najważniejszych świadczeń pieniężnych istniejących w 1983 62% było powiązanych z dochodami, 31% było takich samych dla wszystkich, a 7% zależało od kryteriów dochodowych.” Źródłem był w tym przypadku Åker Elmér, *Svensk socialpolitik* (Lund: Liber Läromedel 1986, wydanie szesnaste), s. 99.

Od tłumacza: wysokość świadczenia pieniężnego bezpośrednio zależy od utraconego dochodu, np. zasiłek dla bezrobotnego to 80% płacy, którą utracił.

¹¹ Maurizio Ferrera, “The Four ‘Social Europes’: Between Universalism and Selectivity,” ss. 79-96 w Martin Rhodes i Yves Mény red. *The Future of European Welfare: A new Social Contract?*. (London: MacMillan, 1998), s. 91.

^{*} Retrenchment oznacza ograniczanie kompetencji i wydatków państwowej polityki społecznej zapoczątkowane w latach 1980. w USA i UK.

¹² Patrz, np. Paul Pierson *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the politics of retrenchment*. (Cambridge: Cambridge University Press, 1994) i Bonoli Giuliano, Vic George, Peter Taylor-Gooby, *European Welfare Futures: Towards a Theory of Retrenchment* (Blackwell Publishers, 2000).

potem podwyższone do 80%. Zmniejszyły się więc, ale nieznacznie, co trudno uznać za dowód na śmierć modelu szwedzkiego.

W niektórych przypadkach zmiany były bardziej skomplikowane. Przykładowo, ubezpieczenie chorobowe pokrywało również 80% płacy, ale w 1992 wprowadzono jeden dzień oczekiwania (free day) znany w Szwecji jako „karensdag”. Oznacza to, że przez pierwszy dzień pozostawania w domu nie otrzymuje się żadnego świadczenia. Jest to wyraźnie krok do tyłu, powodujący obniżanie poziomu życia. Badania pokazują, że rozwiązanie to zmniejszyło krótkoterminową absencję, ale wzrosła liczba chorób trwających dłużej. Ludzie chorzy, którzy wcześniej zostaliby w domu, teraz idą do pracy, żeby zmniejszyć stratę dochodu. W rezultacie wzrasta prawdopodobieństwo, że staną się bardziej chorzy i zarażą swoich kolegów. Inne powszechnie stosowane sposoby unikania utraty dochodu to branie dni urlopowych albo dni na opiekę nad chorym dzieckiem (uprawnia to do pełnego dochodu). W obu przypadkach reforma przyniosła negatywne skutki dla świadczeniobiorców. Inne elementy reformy ubezpieczenia chorobowego trudniej zaklasyfikować jako retrenchment. Obecnie pracodawcy płacą za pierwsze trzy tygodnie choroby pracownika, a w planach jest zmniejszenie tego okresu do dwóch tygodni.¹³ Stwarza to bodźce do poprawy warunków pracy, ponieważ zdrowsi pracownicy oznaczają oszczędności dla zatrudniającego. Z drugiej strony może to pogorszyć sytuację tych, którzy już mają problemy zdrowotne, ponieważ pracodawcy niechętnie zatrudniają ludzi, którzy często chorują. Reforma ta uczyniła instytucję „karensdag” jeszcze mniej uzasadnioną z punktu widzenia oszczędności funduszy ubezpieczenia społecznego, bo i tak płacą pracodawcy. Nie dotyczy to oczywiście zatrudnienia w sektorze publicznym, ale oszczędności i tak są niewielkie.

Kolejnym ambiwalentnym przykładem jest reforma emerytalna, o której więcej w innym artykule w tym tomie. Popierający reformę twierdzą, że będzie ona korzystna dla klasy pracującej, ponieważ każdy kolejny rok pracy zwiększa całkowitą wysokość emerytury, a w poprzednim systemie była ona kalkulowana na podstawie 10 lat z największymi dochodami (o ile staż pracy wynosił 30 lat). Niektórzy naukowcy utrzymują, że rezultaty reformy trudno przewidzieć, ale przyznają, że prawdopodobnie emerytury dla wielu będą wyższe, ponieważ zostały powiązane z rynkiem papierów wartościowych, a ich ceny bardzo wzrastają w długim okresie. Większość Szwedów doświadcza jednak reformy emerytalnej jako pogorszenia swojej sytuacji. Wcześniej każdy wiedział, jaką będzie miał emeryturę, a jej wysokość była zagwarantowana na wysokim poziomie. Teraz ich emerytury zależne są od dynamiki wzrostu gospodarczego, rynku kapitałowego i inflacji, a nikt nie wie, jak będą się one kształtowały w przyszłości. Ogólnie rzecz biorąc, panuje odczucie, że celem reformy jest oszczędzanie pieniędzy, co oznacza niższe emerytury.

Podczas gdy poziom świadczeń z ubezpieczeń społecznych ogólnie, ale umiarkowanie, obniżył się, to polityka rodzinna stała się bardziej hojna w ostatniej dekadzie. Koszt opieki dziennej nad dziećmi obniżył się, gdy rząd wprowadził ograniczenie maksymalnej wysokości opłat za te usługi. Innym usprawnieniem opieki dziennej jest to, że rodzice mają teraz prawo do tych usług w wymiarze co najmniej 15 godzin w tygodniu nawet wtedy, gdy są bezrobotni albo są na urlopie rodzicielskim na inne dziecko. Powodem tego jest ochrona dzieci przed nagłym zerwaniem kontaktów społecznych, które nawiązały w instytucjach opieki dziennej.

Inne zmiany w polityce rodzinnej to wzrost liczby miesięcy płatnego urlopu rodzicielskiego z 12 do 13 i wprowadzenie miesiąca ojcowskiego, zarezerwowanego wyłącznie dla ojca. Oznacza to, że wszyscy ojcowie mają bodźce do pozostania w domu ze swoimi dziećmi przynajmniej na miesiąc, ponieważ jeżeli tego nie zrobią stracą zasiłek

¹³ <http://www.regeringen.se/sb/d/2921/a/16861>.

wychowawczy za ten miesiąc. Gdy liczba miesięcy urlopu rodzicielskiego wzrosła do 13, zwiększono też liczbę miesięcy ojcowskich do dwóch.¹⁴

Jeżeli ktoś spojrzy tylko na ubezpieczenia społeczne i politykę rodzinną, to stwierdzi, że pewne zmiany zaszły, ale podstawy modelu szwedzkiego nie zostały naruszone. Inna konkluzja może być taka, że zmiany te nie były zbyt radykalne, a chociaż oznaczały w niektórych przypadkach cięcia, to w innych następowała poprawa. W dyskusjach tych pomija się jednak to, że największe ograniczenia nie dotyczyły poziomu świadczeń socjalnych, ale usług społecznych. W latach 1990. nastąpiły poważne cięcia w sektorze publicznym, a szczególnie w obszarach usług zdrowotnych, ochrony zdrowia psychicznego i opieki dla ludzi starszych, ponieważ liczba zatrudnionych przez władze miejskie i gminne zmniejszyła się z prawie 1,3 mln w 1990 do mniej niż 1,1 mln w 1998.¹⁵

Przykładowo, odsetek osób starszych potrzebujących opieki, którzy otrzymywali pomoc domową od władz miejskich zmniejszył się z 46% w 1990 do 33% w 1999.¹⁶ W dodatku realna wartość opłat wzrosła tak, że „w końcu lat 1990. około jedna na sześć osób potrzebujących pomocy w wieku 75 lat i więcej zrezygnowała z niej ze względu na koszty”.¹⁷ W rzeczywistości odsetek osób starszych otrzymujących pomoc domową zmniejszył się z 15,5% w 1990 do 8,4% w 1997.¹⁸ Jedno z badań pokazało, że 41% władz miejskich wycofało się ze świadczenia pewnych usług pomocy domowej dla osób starszych mieszkających samodzielnie.¹⁹ Dodatkowo, ponad połowa miast zmieniła strukturę tej pomocy – 58% przestało dostarczać pomocy w gotowaniu, 22% - w spacerach, a 17% - w wyjściach do sklepu.

Zmiany te dotknęły również dzieci. Liczba nauczycieli na 100 uczniów zmniejszyła się z 9,4% w 1991 do 7,6% w 1999²⁰, co doprowadziło do skarg na przeludnione klasy w większych miastach. Spadła nawet jakość opieki nad dziećmi, mimo tak dużego nacisku na politykę rodzinną. Liczba dzieci otrzymujących opiekę dzienną lub po szkole wzrosła z 532 tys. do 720 tys. między 1990 i 1999, ale liczba dzieci na zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu znacząco wzrosła.²¹ W przedszkolach wskaźnik ten wzrósł w tym czasie z 4,2 do 5,4. W opiece poszkolnej wzrost ten był nawet bardziej dramatyczny – z 8,3 dzieci na zatrudnionego opiekuna do 17,5.²²

Największe cięcia nastąpiły prawdopodobnie w sektorze opieki zdrowotnej. Różne są w tym zakresie szacunki, ale przynajmniej 60 tys. miejsc pracy zostało zlikwidowanych, a największe redukcje dotyczyły pielęgniarek i personelu pomocniczego.²³ Liczba lekarzy jednak wzrosła. Wykres 1 przedstawia ogólny spadek zatrudnienia w sektorze zdrowotnym. Dostęp do opieki zdrowotnej zmniejszył się, szczególnie w mniejszych miastach, ponieważ wiele małych szpitali lokalnych i przychodni zostało zamkniętych. Liczba łóżek w stacjonarnej opiece medycznej zmniejszyła się o 50% w latach 1990.²⁴ Wykres 2 pokazuje, że spadek dostępności łóżek był największy w opiece psychiatrycznej i w szpitalach.

¹⁴ Najbardziej aktualne informacje pod adresem: <http://social.regeringen.se/ansvar/familj/index.htm>.

¹⁵ Åke Bergmark and Joakim Palme, "Welfare and the Unemployment Crisis: Sweden in the 1990s," *International Journal of Social Welfare* (2003), tom 12, ss. 109-110.

¹⁶ Joakim Palme i in., *Welfare in Sweden: The Balance Sheet for the 1990s* (Stockholm: Ministry of Health and Social Affairs, Ds 2002:32, 2002), s. 75.

¹⁷ *ibid.*, p. 78.

¹⁸ Anna-Lena Immo, "Sparande som kan bli dyrt," *Kommunaktuellt*, nr 36, listopad 2000, s. 19.

¹⁹ Anna-Lena Immo, "Nedrustad hemtjänst varken städar eller lagar mat," *Kommunaktuellt*, nr 36, listopad 2000, s. 18.

²⁰ *ibidem*, s. 103.

²¹ *ibidem*, s. 99.

²² *ibidem*, s. 100.

²³ Palme, *Welfare in Sweden*, s. 109.

²⁴ Palme, *Welfare in Sweden*, s. 110.

WYKRESY 1 i 2 TUTAJ

Reformy decentralizujące i deinstytucjonalizujące opiekę nad osobami niepełnosprawnymi i chorymi psychicznie prowadzą również do cięć, ponieważ władz lokalnych nie stać na zapewnienie opieki dla wszystkich potrzebujących. „Ewaluacja reform w zakresie niepełnosprawności i psychiatrii pokazuje, że mniej osób korzysta z usług niż tego oczekiwano”.²⁵ W rzeczywistości, tylko około połowa z tych, którzy mieli z nich korzystać miała dostęp do tych usług.

Badania opinii publicznej pokazują, że obywatele są raczej krytycznie nastawieni do cięć. W jednym z sondaży przeprowadzonym w zachodniej Szwecji w 1999 28% respondentów czuło, że jakość usług publicznych, z których korzystali w ciągu poprzednich 2-3 lat obniżyła się, a tylko 4% stwierdziło, że się poprawiła (67% utrzymywało, że nic się nie zmieniło).²⁶ Tymczasem 47% utrzymywało, że jakość tych usług pogorszyła się, a tylko 3% uznało, że się poprawiła (50% wybrało odpowiedź, że się nie zmieniła). Różnice w odsetkach uważających, że jakość usług publicznych się pogorszyła może być spowodowana tym, że nie każdy respondent korzystał z nich w ciągu ostatnich 2-3 lat, co oznacza, że odpowiedzieli oni, iż jakość tych usług, z których korzystali osobiście nie zmieniła się. Z powodu cięć w usługach publicznych, gazety zamieszczają coraz więcej wiadomości o protestach przeciwko obniżaniu jakości, zamykaniu szpitali, instytucji dla umysłowo chorych i innych.²⁷

W kolejnym badaniu, Lennart Nilsson pokazał, że zadowolenie z jakości prawie wszystkich usług publicznych zmniejszało się w latach 1990.²⁸ Wyjątkiem były usługi biblioteczne i projekty związane z ochroną środowiska. Istotne jest jednak, że wzrastające niezadowolenie z usług publicznych nie powinno być uznane za wskaźnik załamywania się modelu szwedzkiego. Z 25 kategorii usług, jakie uwzględniono w tym badaniu Szwedzi byli życzliwie nastawieni do wszystkich poza „możliwością znalezienia pracy”. W ciągu trzech lat (1993, 1996 i 1999) Szwedzi oceniali nieco negatywnie jakość opieki dla osób starszych i usług socjalnych.²⁹ Podobnie, w drugim artykule Nilsson dodaje, że od 1996 do 2000 zadowolenie z ośrodków zdrowia zmniejszyło się z +49 do +37 punktów (na skali -100 do +100), podczas gdy zadowolenie z ośrodków zdrowia dla dzieci zmniejszyło się z +33 do +12, a ze szkół podstawowych – z +27 do +13.³⁰ Szwedzi są więc nadal zadowoleni z tych usług mimo, że poziom tego zadowolenia zmniejszył się.

Reforma podatkowa i kryzys gospodarczy

Dotąd argumentowałem, że szwedzki model opiekuńczości pozostał zasadniczo nienaruszony. Świadczenia socjalne są wciąż relatywnie hojne, chociaż ich poziom nieznacznie się obniżył. Cięcia w sektorze usług społecznych były jednak dużo większe i spowodowały, że wyborcy stali się coraz bardziej niezadowoleni z systemu. W konsekwencji

²⁵ Palme, *Welfare in Sweden*, s. 113.

²⁶ Stefan Kumlin, *The Personal & the Political: How Personal Welfare State Experiences Affect Political Trust and Ideology* (praca doktorska, Department of Political Science, Göteborg University, 2002), s. 159.

²⁷ Typowe przykłady nagłówek: ”2,444 underskrifter mot nedskärningar” (podpisano 2444 petycje przeciwko cięciom [w opiece nad osobami starszymi w dwóch małych miastach]) *Dalademokraten* z 17 grudnia 2003; ”Psykvården i Mora måste finnas kvar.” (ośrodki zdrowia psychicznego muszą pozostać w Mora) *Dalademokraten* z 16 czerwca 2003.

²⁸ Lennart Nilsson, ”Välfärd i obalans,” ss. 261-278 w: Sören Holberg i Lennart Weibull red., *Det nya samhället*, (Göteborg: SOM-rapport nr 24, 1999), s. 264-5.

²⁹ Ibidem, s. 264. Na skali od -100 do +100 te dwie kategorie otrzymały pozycję od -2 do -6 dla tych lat. W dodatku w 1998 usługi społeczne miały -1, chociaż postawy wobec opieki dla osób starszych w tamtym roku były nieznacznie pozytywne: +2.

³⁰ Lenart Nilsson, ”Förnyad polarisering i välfärdspolitik,” s. 79-91 w: Sören Holberg i Lennart Weibull red., *Land, Du välsignade?* (Göteborg: SOMrapport nr 26, 2000), s. 80.

socjaldemokracy stracili sporo poparcia, a wzrosła popularność Partii Lewicy (Partia Eurokomunistyczna przed 1989). Podczas gdy socjaldemokracy otrzymali 45,3% głosów w wyborach 1994 i 36,4% cztery lata później, Partia Lewicy uzyskała odpowiednio 6,2% i 12,0%.³¹ Poza tym wzrosła liczba osób nie biorących udziału w wyborach, ponieważ wyborcy socjaldemokratyczni o skłonnościach bardziej lewicowych nie chcą głosować na swoją partię, która idzie bardziej na prawo w porównaniu z latami 1980., a boją się też głosować na byłych komunistów i ostatecznie zostają w domu. Należy jednak zauważyć, że Socjaldemokratyczna Partia Pracy przesunęła się na lewo od czasu flirtu z nurtem liberalno-rynkowym na początku lat 1990.

Pozostaje pytanie, dlaczego socjaldemokracy zainicjowali cięcia w sferze społecznej. W potocznej wiedzy tkwi przekonanie, że Szwecja „żyła ponad stan”. Przynajmniej na pierwszy rzut oka wydaje się jednak, że przed reformami podatkowymi przeprowadzonymi w latach 1990. gospodarka szwedzka i finanse publiczne miały się całkiem dobrze. Latem 1990 bezrobocie wynosiło 1,1%, nadwyżkę zanotowano zarówno w budżecie centralnym, jak i w funduszach ubezpieczeniowych.³² Krótco po reformie podatkowej przemysł budowlany znalazł się w kryzysie, cztery z pięciu największych banków zbankrutowały, stopa bezrobocia błyskawicznie wzrosła do 8%, a nadwyżka budżetowa zamieniła się w największy po greckim deficyt w Europie.³³

Logicznie rzecz biorąc należałoby zacząć analizę kryzysu gospodarczego od liberalno-rynkowej reformy podatkowej. Hegemonia poglądów neoliberalnych stała się jednak tak wielka, że nawet w szwedzkim dyskursie traktowano jako dziwaków ludzi, którzy sugerowali istnienie związku między obniżaniem podatków i kryzysem gospodarczym. Jeżeli jednak zobaczysz, że ktoś biegnie za kimś na ulicy i zadaje mu cios nożem, a ten pada martwy, świadczy to niekoniecznie o tym, że śmierć nastąpiła w wyniku pchnięcia nożem. Być może spowodował ją atak serca, który zdarzyłby się i tak w tym samym momencie. Mogło być nawet tak, że cios nożem nie byłby śmiertelny, gdyby nie równoczesny atak serca. Wciąż jednak niewielu by zdziwiło zachowanie policji, która wszczynając dochodzenie na temat przyczyn tej śmierci przyjąłaby, że jej powodem było pchnięcie nożem. Z jakichś powodów politycy, dziennikarze i intelektualiści patrzą na kryzys gospodarki szwedzkiej poprzez neoliberalne okulary, które sprawiają, że nie są zdolni zobaczyć związku między pchnięciem nożem a śmiercią.

Ten artykuł zmierza w przeciwnym kierunku, odrzuca te okulary i rozpoczyna analizę od hipotezy o winie reformy podatkowej. Może wydawać się to bardzo radykalne, ale trzeba pamiętać, że nawet najbardziej liberalno-rynkowi ekonomiści w Szwecji niechętnie przyznają, że obniżanie podatków było bezpośrednią przyczyną kryzysu gospodarczego. Nie krytykują oni idei cięć w podatkach i wydatkach publicznych, ale przyznają, że czas ich wprowadzenia i implementacja nie były właściwe. Czas nie był dogodny przede wszystkim ze względu na to, że większość świata zachodniego wchodziła wówczas w recesję. Oznaczało to, że popyt na szwedzkie towary zmniejsza się, a więc cięcia w sektorze publicznym nastąpiły, gdy firmy szwedzkie zaczynały raczej zwalniać niż zatrudniać nowych pracowników.

Ponadto działania reformatorskie podejmowano w złej kolejności.³⁴ Kilka lat wcześniej, w roku 1985, rząd socjaldemokratyczny dokonał deregulacji rynków finansowych i kapitałowych. W rezultacie inwestorzy i korporacje szwedzkie zaczęły wycofywać pieniądze

³¹ Swedish Institute (2001) "The Swedish Political Parties," *Fact Sheets on Sweden*, październik 2001.

³² Informacje o stanie funduszy ubezpieczeniowych, patrz np., *The Swedish Example: International Newsletter*, tom 1., nr 1, (1994), s. 3.

³³ Dane dotyczące Szwecji, patrz np.: Åke Bergmark and Joakim Palme, "Welfare and the Unemployment Crisis: Sweden in the 1990s," *International Journal of Social Welfare* (2003), tom 12, ss. 109-110.

³⁴ Ekonomiści liberalni Ingemar Ståhl i Kurt Wickman użyli takiego rozumowania w *Suedo-sclerosis*, (Stockholm: Timbro, 1993).

z rynku narodowego i inwestować je w mocniejsze waluty. Gdy rząd obniżył podatki proces ten jeszcze się nasilił, w wyniku czego rząd został zmuszony do przeprowadzenia radykalnej dewaluacji korony. Według tej argumentacji działania należało podjąć w odwrotnej kolejności. Najpierw obniżyć podatki, aby uczynić inwestowanie w Szwecji bardziej atrakcyjnym, a dopiero potem dokonać deregulacji rynków kapitałowych i finansowych.

W rzeczywistości reforma podatkowa była bardziej skomplikowana i wadliwa. Po pierwsze, deregulacja rynków kapitałowych i finansowych z lat 1980. doprowadziła do fali spekulacji na rynku mieszkaniowym. Zniesienie ograniczeń na praktyki bankowe w zakresie pożyczek znacznie ułatwiło zaciąganie kredytów. Gazety donosiły, że nawet bezrobotni mogli brać duże kredyty na zakup mieszkań. W konsekwencji ceny mieszkań błyskawicznie wzrosły. Wzrost cen wydał się nie mieć ograniczeń, ponieważ łatwo było pożyczyć wystarczającą sumę na zakup mieszkania czy domu. Pożyczanie pieniędzy było korzystne ze względu na to, że stopy procentowe i inflacja były wysokie, a kredyty mieszkaniowe były w znacznym stopniu subsydiowane. Dlatego też realna stopa oprocentowania kredytów hipotecznych była dużo niższa od inflacji i oficjalnych stóp procentowych. Oznaczało to, że pożyczający pieniądze miał z tego zysk.³⁵ Ingemar Ståhl i Kurt Wickman stwierdzili, że realne stopy procentowe dla małych właścicieli domów wzrosły z $-1,5\%$ w 1985 do $+7,1\%$ w 1992.³⁶ Reforma podatkowa radykalnie zmieniła sytuację. Po to żeby sfinansować obniżkę podatków niektóre cięcia dotknęły subsydia, w tym mieszkaniowe. Dodatkowo, rząd zmienił swoje priorytety monetarne i uznał walkę z inflacją za ważniejszą niż ograniczanie bezrobocia. Ponadto zdecydował się na podczepienie korony do ECU. W rezultacie inflacja bardzo się zmniejszyła w czasie, gdy zniknęły subsydia mieszkaniowe.³⁷

Nic dziwnego, że reforma podatkowa spowodowała pęknięcie spekulacyjnej bańki. Prawie w ciągu nocy załamał się rynek mieszkaniowy. Ceny mieszkań spadły, popyt na budowę nowych budynków prawie całkowicie zniknął, a sytuacja finansowa pożyczkobiorców sprawiła, że wielu przestało spłacać swoje kredyty. Bezrobocie w przemyśle budowlanym gwałtownie wzrosło z 2% w 1990 do blisko 30% w 1993.³⁸

W 1991 kryzys gospodarczy i utrata wiary tradycyjnych wyborców socjaldemokratycznych, którzy już „nie rozpoznawali swojej partii”, wyniosła do władzy centro-prawicowy rząd po raz pierwszy od 1982 i dopiero po raz trzeci od 1932. Nowy rząd i liberalna partia socjaldemokratyczna uzgodniły, że kamieniem węgielnym polityki gospodarczej ma być utrzymywanie stabilnej korony. Bank centralny miał za zadanie skupować korony zawsze wtedy, gdy było to konieczne dla utrzymania popytu na nie. Inwestorzy zauważyli jednak, że załamanie rynku mieszkaniowego radykalnie osłabiło gospodarkę szwedzką, co zniechęcało ich do inwestowania w Szwecji czy do trzymania koron. W konsekwencji zaczęło się drenowanie waluty szwedzkiej przez międzynarodowych spekulantów, którzy zaczęli liczyć na dewaluację. Rząd i bank centralny stoczyły z nimi przegraną bitwę. Ostatecznie rząd się poddał, ale dopiero po tym, jak wydał miliardy dolarów na próżno i pozwolił, aby krótkoterminowe stopy procentowe osiągnęły pamiętny poziom 500% !

³⁵ Przykładowo, przy 10% inflacji rocznej suma 1000 koron warta jest po roku 1100 koron. Załóżmy, że stopa procentowa wynosi 12% , ale stopa oprocentowania kredytu hipotecznego po 50% subsydiach tylko 6% . Pożyczając więc 1000 koron, za rok musimy oddać 1060 , a nie 1100 . Oznacza to, że pożyczkobiorca zarabia na pożyczce 40 koron.

³⁶ Ingemar Ståhl i Kurt Wickman, *Suedo-sclerosis*, (Stockholm: Timbro, 1993), s. 67.

³⁷ Wracając do przykładu z przypisu 35, jeżeli teraz subsydia zostaną wycofane, to trzeba będzie zapłacić 1120 koron za roczną pożyczkę o wysokości 1000 koron. Spadek inflacji z 10% do 1% oznaczać będzie, że realna wartość 1000 koron za rok wyniesie 1010 . Spowoduje to, że zamiast zysku w wysokości 40 koron, pożyczkobiorca poniesie stratę w wysokości 110 koron ($1010-1120$). Rzeczywisty system subsydiowania kredytów mieszkaniowych jest bardziej skomplikowany niż w przykładzie, ale logika pozostaje taka sama.

³⁸ Ingemar Ståhl i Kurt Wickman, *Suedo-sclerosis*, (Stockholm: Timbro, 1993), s. 63.

Jeżeli pierwotne reformy osłabiły system bankowy, wysiłki w celu ochrony korony doprowadziły go na krawędź całkowitego załamania. Wielu pożyczkobiorców z klasy niższej i średniej zbankrutowało, gdy inflacja zmniejszyła się, a subsydia mieszkaniowe zostały obcięte. Wstrząs, w wyniku którego podniosły się stopy procentowe doprowadził do bankructwa wielu z nawet najbardziej wypłacalnych kredytobiorców. W krótkim okresie cztery z pięciu banków narodowych zbankrutowało. Zmusiło to liberalno-rynkowy rząd centroprawicowy do znacjonalizowania kilku banków, aby zapobiec totalnemu chaosowi na rynku finansowym, potem zostały one sprzedane sektorowi prywatnemu. Oczywiście spowodowało to, że deficyt budżetu wzrósł jeszcze bardziej. Były minister finansów Kjell-Olof Feldt stwierdził, że zanim bank Nordbanken został sprzedany, kryzys bankowy kosztował Szwedów 60 miliardów koron (około 30 miliardów złotych po obecnym kursie).³⁹

Trudno obliczyć ile dokładnie rząd Szwedzki wydał próbując ratować koronę i banki, ale jest jasne, że działania te o wiele bardziej przyczyniły się do deficytu budżetowego niż wydatki generowane przez przeciążone państwo opiekuńcze. Niektórzy ekonomiści szacują, że na obronę narodowej waluty wyrzucono w błoto 30 miliardów koron (około 15 miliardów złotych po obecnym kursie).⁴⁰ Spowodowało to, iż niedawna wówczas nadwyżka budżetowa zmieniła się w deficyt o wielkości 110 miliardów koron. Załamanie sektora bankowego kosztowało nawet więcej. Prawdziwsze niż klisza ze Szwedami „żyjącymi ponad stan” wydaje się twierdzenie, że reformatorzy liberalno-rynkowi wydawali więcej pieniędzy niż mieli po to, żeby uratować bardzo nieudaną obniżkę podatków i monetarystyczną politykę finansową.

Nawet najzdrowsza gospodarka zostałaby w ten sposób doprowadzona do wykrwawienia się, ale kolejne działania w połączeniu z cięciami podatków były jak gaszenie ognia benzyną. Liberalno-rynkowy zwrot opierał się również na wierze w to, że powinno się decentralizować usługi społeczne i uprzednio prowadzone przez państwo instytucje (w tym szkoły) przekazując je władzom lokalnym. Wzrosły więc ich kompetencje i wydatki, ale jednocześnie zakazano im podwyższać podatki.⁴¹ Już wcześniej za dużą część usług społecznych odpowiadały szwedzkie samorzady, a po reformach wzrosła ona do takiego punktu, że trzy czwarte wszystkich pracowników sektora publicznego było zatrudnionych przez władze miejskie i gminne.⁴²

Zakaz podwyższania podatków lokalnych uzasadniono ochroną „dynamizujących” skutków cięć podatków centralnych, które mogłyby zniknąć, gdyby władze lokalne podniosły krańcową stopę podatkową o tyle, o ile obniżył ją rząd centralny. Ostatecznie obniżka podatków nie byłaby obniżką, ale raczej przekazaniem władzy. Dlatego rząd socjaldemokratyczny uchwalił całkowity zakaz podnoszenia lokalnych podatków. Było to tak radykalne posunięcie, że władze Sztokholmu znalazły się w kryzysie koalicyjnym, gdy zakazano im wprowadzenia opłat od samochodów z przeznaczeniem na ochronę środowiska, a była to część umowy socjaldemokratów z Partią Zielonych. Socjaldemokraci zawarli kolejną koalicję, ale tym razem z liberałami i konserwatystami. Tym razem postawiono na budowę autostrad, a nie na ochronę środowiska. Zakaz podnoszenia podatków lokalnych objął więc nawet podatki ekologiczne zmuszające producentów i konsumentów do płacenia kosztów społecznych związanych z ich działalnością oraz spowodował zerwanie współpracy

³⁹ Kjell-Olof Feldt, *Rädda välfärdsstaten!* (Stockholm: Nordstedts, 1994), s. 49.

⁴⁰ Ingemar Ståhl and Kurt Wickman, *Suedo-sclerosis*, (Stockholm: Timbro, 1993), p. 27.

⁴¹ Patrz np. Michael I. Harison i Johan Calltorp, „The Reorientation of market-oriented reforms in Swedish Health-Care,” *Health Policy*, (2000), tom 50, s. 222.

⁴² Lennart Nilsson, „Välfärd i obalans,” ss. 261-278 w: Sören Holberg i Lennart Weibull red., *Det nya samhället*, (Göteborg: SOM-rapport nr 24, 1999), s. 262. Niestety nie było tam informacji, jaki był udział zatrudnienia w lokalnym sektorze publicznym przed reformami.

socjaldemokratów z innymi ugrupowaniami lewicowymi i zmusił ich do współpracy z centroprawicą.

Poza politycznymi reperkusjami (socjaldemokraci ponownie „nie poznawali swojej partii”) obniżka podatków rozpoczęła gospodarczą spiralę upadku. Ze względu na to, że koszty prowadzenia wcześniej państwowych instytucji przekazanych władzom lokalnym okazały się wyższe niż rekompensaty otrzymywane przez nie od rządu, a nie mogły one również podnosić podatków, nastąpiły cięcia w usługach społecznych. Rząd centralny nadal płacił ubezpieczenia społeczne, co jeszcze bardziej pogłębiało sprzeczności. Oznaczało to, że jeżeli władze lokalne zwolnią pracownika, który otrzymywał wynagrodzenie 100 tys. koron miesięcznie, to oszczędności wynikające stąd wyniosą około 145 tys. koron, gdy dodamy składki na ubezpieczenia społeczne (ponieważ zatrudniający płacił składkę w całości). Rząd centralny musiał wypłacać zasiłki z ubezpieczenia od bezrobocia na poziomie 90% płacy, co w tym przypadku wynosiło 90 tys. koron. W ten sposób społeczeństwo oszczędzało na tym zwolnieniu jedynie 55 tys. koron (145 tys. odjąć 90 tys.), a władze lokalne – 145 tys. koron. Wynika stąd, że władze lokalne były silniej bodźcowane do zwalniania pracowników w porównaniu z rządem centralnym, gdyż koszt zwolnień przerzucany był na ten ostatni.

To z kolei powodowało spiralę: im więcej ludzi było bezrobotnych, tym mniejsza była baza podatkowa władzy lokalnej. Im mniejsza baza podatkowa, tym więcej ludzi musiało być zwolnionych, co znowu ją zmniejszało i znowu powodowało konieczność następnych zwolnień. Ta spirala upadku była silnie wzmocniana faktem, że bezrobocie i tak gwałtownie rosło ze względu na załamanie mieszkalnictwa, budownictwa i sektora bankowego. Niezamierzonymi skutkami reformy podatkowej wprowadzonej na poziomie narodowym było więc to, że władze lokalne zmuszone były do zwolnienia wielu pracowników sektora publicznego.

Przykład ten pokazuje, jak organizacja państwa szwedzkiego przyczyniła się do tego, że cięcia w sektorze usług były większe niż w ubezpieczeniu społecznym. Władze lokalne są odpowiedzialne za większość usług publicznych, a państwo odpowiada za ubezpieczenia społeczne, dlatego władze lokalne nie biorą pod uwagę kosztów ubezpieczenia od bezrobocia tych, których zwalniają.

Organizacja państwa szwedzkiego sprzyja większym cięciom w sektorze lokalnych usług publicznych niż w ubezpieczeniach społecznych również z innych powodów. Głównym jest zaś to, że wybory centralne i lokalne odbywają się w tym samym czasie. Oznacza to, że sprawy krajowe dominują w kampanii wyborczej. Ze względu na to, że poparcie dla usług publicznych jest wysokie żaden rząd nie chce być obwiniany o ich pogarszający się stan. Jedno z badań pokazało, że wyborcy chętniej głosują przeciwko rządowi, jeżeli wierzą, że nastąpiło pogorszenie w zakresie usług publicznych, niż wtedy, gdy uważają, że pogorszyła się ich sytuacja materialna.⁴³ Jeżeli rząd ogłasza zmniejszenie poziomu państwowej opiekuńczości, natychmiast jest potępiany. Jeżeli jednak władze lokalne zamierzają zamknąć szpital, wyborcy mają mniejszą skłonność do obwiniania o to rządu centralnego.

Dlatego istnieje mniejsze prawdopodobieństwo, że w szwedzkim systemie wyborczym władze lokalne zostaną ukarane przez wyborców za zamknięcie szpitala w porównaniu z tymi systemami, gdzie wybory krajowe i lokalne są w innym czasie (np. w Niemczech). Przeważająca większość wyborców nie jest świadoma spraw lokalnych i głosują oni tak, jak w wyborach krajowych. W czasie wyborów media bardziej koncentrują się na kwestiach krajowych niż na lokalnych. Ponadto, rządy krajowe od 1932 były zdominowane przez socjaldemokratów (poza okresami 1976-1982 i 1991-1994), niemniej wiele władz lokalnych sprawowanych jest przez koalicje centroprawicowe. W ten sposób, jeżeli niektórzy wyborcy biorą pod uwagę lokalne cięcia w usługach, może to spowodować, że będą głosować

⁴³ Kumlin, *The Personal & the Political*, s. 166.

przeciwko centroprawicy, co oznacza, że w pewnych sytuacjach socjaldemokraci będą zyskiwać na tym, że zmuszają władze lokalne do trudnych wyborów finansowych.

Innym czynnikiem sprzyjającym cięciom w usługach jest to, że są one mniej widoczne niż cięcia w ubezpieczeniach społecznych. Gdy rząd ogłasza, że cięcia w zakresie tych ostatnich spowodują obniżenie świadczeń z 90% do 75% płacy, każdy zda sobie sprawę z tego, co to znaczy i że kiedyś jego również to dotknie. Jeżeli zaś zamknięty zostanie lokalny szpital w krótkim okresie wpłynie to na sytuację jedynie lokalnych mieszkańców. Oczywiście skumulowanie się takich lokalnych działań będzie miało krajowe reperkusje, ale jest to powolniejszy i dłuższy proces niż cięcia w ubezpieczeniach społecznych.

Analiza ta nie powinna być potraktowana jako gloryfikacja modelu szwedzkiego. Należy przyznać, że istnieją pewne problemy. Inflacja jest wyższa niż w krajach ościennych, co odpowiada za ciągłą presję na koronę.⁴⁴ Może być to jednak spowodowane nie polityką pełnego zatrudnienia Szwecji, ale porzuceniem tej polityki przez jej sąsiadów i uznanie tam za priorytet celów monetarnych a nie walki z bezrobociem. Według tego argumentu polityka pełnego zatrudnienia będzie się lepiej sprawdzać na poziomie europejskim niż krajowym. Poza tym można by utrzymywać, że w niektórych obszarach wolność wyboru konsumentów powinna być większa, co zresztą było celem kolejnych reform w późniejszych latach 1990., ale nie naruszały one podstaw modelu szwedzkiego.⁴⁵ Dla niektórych zbyt mało zrobiono dla wyeliminowania nierówności pod względem płci, jednak późniejsze reformy szły właśnie w tym kierunku. Jeszcze inny zarzut dotyczy wykluczenia społecznego imigrantów na segregującym rynku pracy. Można nawet podnosić, że kolejki do niektórych operacji chirurgicznych są zbyt długie, ale który z krajów uprzemysłowionych nie przechodzi obecnie kryzysu ochrony zdrowia? Mimo tej krytyki dowody wskazują na to, że kryzys gospodarczy początku lat 1990. nie był spowodowany nadmiernymi wydatkami socjalnymi, ale nadmiernymi obniżkami podatków, które nie były sfinansowane, dobrze skoordynowane i właściwie zaplanowane. To właśnie te działania były nożem, którym uderzono w szwedzkie państwo opiekuńcze. Może miało ono drobne kłopoty zdrowotne, ale niezależnie od rodzaju jego programów społecznych i wysokości wydatków socjalnych, nóż cięć podatkowych obaliłby nawet najzdrowsze państwo opiekuńcze.

Czy model szwedzki jest martwy?

Pozostało pytanie, czy model szwedzki zmarł zasztyletowany przez neoliberalów. Z pewnością pozostały mu blizny po tym ataku. Poziom wielu usług społecznych obniżył się. Sam model pozostał jednak żywy i ma się dobrze. Szwecja wciąż ma najbardziej hojne programy socjalne na świecie. Stopa bezrobocia jest niższa od większości krajów uprzemysłowionych,⁴⁶ wskaźniki zatrudnienia są wyższe, inflacja jest niższa od średniej europejskiej i wahała się w granicach 0-1% w latach 1996-2000, wzrosła do 2% w latach 2001-2002.⁴⁷ Kondycja finansów państwa należy do najlepszych na świecie. W tym samym

⁴⁴ Tom Notermans utrzymuje, że był to powód, dla którego socjaldemokraci porzucili swoją tradycyjną politykę makroekonomiczną, patrz: "The Abdication from National Policy Autonomy: Why the Macroeconomic Policy Regime Has Become So Unfavorable to Labor," *Politics and Society*, tom 21, nr 2 (1993), ss. 133-167.

⁴⁵ Patrz np. Michael I. Harrison i Johan Calltorp, "The Reorientation of Market-Oriented Reforms in Swedish Health-Care," *Health Policy* tom 50 (2000), s. 236 i Sten Wiktorsson, "Från monopol till ohanterlighet," *Socialpolitik* nr 4-5 (2001) pod adresem: http://www.socialpolitik.com/gamlanummer/arkiv2001/004-5/s10_fran_monopol_till.html. Wiktorsson twierdzi jednak, że mimo poprawy w zakresie swobody wyboru i efektywności w ochronie zdrowia do połowy 1990., dalsza prywatyzacja może spowodować stopniowe pogarszanie sytuacji pod tymi względami.

⁴⁶ Według danych OECD, w 2001 bezrobocie w Szwecji wynosiło 5,1%, a średnio dla wszystkich krajów OECD było to 6,7%, a dla UE - 6,2%. Patrz OECD, *Society at a Glance: OECD Social Indicators* (Paris: OECD, 2002), s. 33.

⁴⁷ Regeringkansliet, *Våra pengar*, z www.finans.regeringen.se, s. 7.

czasie liberalne USA mają olbrzymi deficyt odkąd Bush Junior zaczął uprawiać „ekonomię voodoo”, którą tak bardzo krytykował ongiś jego ojciec^{*}. Z kolei konserwatywne Niemcy i Francja mają problemy z utrzymaniem deficytu na poziomie kryteriów z Maastricht, które same narzuciły reszcie Europy. Szwecja miała nadwyżkę budżetową w latach 1998-2002, chociaż w 2003 wystąpił niewielki deficyt.⁴⁸ Wskaźniki bezrobocia obniżyły się od czasu recesji z początku lat 1990. i są niższe niż średnia europejska. W 2002 było to 4%, a w prognozach przewidywano nieznaczny wzrost do 4,5% w latach 2003 i 2004.⁴⁹ Jest to wciąż więcej niż to miało miejsce do reformy podatkowej z początku lat 1990., ale na tle innych państw europejskich jest to bardzo dobry wynik. Przemysł jest w dobrej kondycji, Szwecja pozostaje w czołówce krajów, przodujących w dziedzinie nowych technologii, np. telefonii komórkowej, a Szwedzi mają jedne z najwyższych wskaźniki komputeryzacji gospodarstw domowych i korzystania z internetu. Ponadto stopa wzrostu gospodarczego była w Szwecji od 1994 roku wyższa od średniej w UE, z wyjątkiem roku 2001, gdy była tylko nieco niższa.⁵⁰

Wskaźniki społeczne OECD również pokazują, że Szwecja radzi sobie całkiem dobrze w porównaniu z najbogatszymi liberalnymi i konserwatywnymi konkurentami. W tabeli nr 1 widzimy, że stopa ubóstwa dzieci jest zasadniczo niższa w Szwecji niż w liberalnej Kanadzie, UK czy USA i dużo niższa niż w konserwatywnej Holandii, Francji czy Niemczech. Podobnie wskaźniki zatrudnienia, szczególnie kobiet, są dużo wyższe niż u konkurentów. Pod względem wskaźników zdrowotnych Szwecja jest na szczycie, z wyjątkiem wskaźnika samobójstw wśród młodzieży. Warto jednak zauważyć, że wskaźnik samobójstw jest tam jednak dużo niższy niż w USA czy w Kanadzie (w tych krajach jest on najwyższy), niższy niż we Francji i w Niemczech, a nieco tylko wyższy niż w UK i Holandii. Mitem jest więc pogląd, że to opiekuńcza polityka społeczna Szwecji powoduje, że ludzie popełniają tam więcej samobójstw.

TABELA 1 TUTAJ

Model szwedzki ma się nadal dobrze i może być wzorem w wielu dziedzinach, co jednak nie znaczy, że jest w doskonałej kondycji. Nadal nie może zintegrować imigrantów na rynku pracy. Jak reszta Europy staje w obliczu demograficznych problemów, chociaż wskaźnik urodzeń jest jednym z najwyższych na kontynencie. Wielka dewaluacja, którą wywołała wymuszona obniżka podatków spowodowała, że Szwecja w rankingu według PKB na głowę przesunęła się nieco w dół.⁵¹ W rankingach biorących pod uwagę również inne aspekty jakości życia pozostała na najwyższych miejscach. W raporcie o rozwoju ludzkim na świecie z 2003 znalazła się na trzecim miejscu po Norwegii i Islandii, które realizują ten sam model socjaldemokratycznej i powszechnej opiekuńczości.⁵² Warto dodać, że Jeffrey D. Sachs, znany w krajach postkomunistycznych jako guru radykalnych reform wolnorynkowych i “terapii szokowej” przyznaje dzisiaj, że *pod względem prawie każdego wskaźnika*

* Zbiór wierzeń, który można streścić następująco. Obniżka podatków spowoduje wzrost gospodarczy, ponieważ przedsiębiorcy zainwestują wynikające stąd oszczędności, w związku z czym będą powstawały nowe miejsca pracy, wzrośnie wydajność i większe będą zyski, co paradoksalnie przyczyni się do tego, że wpływy z podatków będą większe mimo ich obniżonej stopy. Bush Senior nazywał tak recepty gospodarcze Reagana w kampanii wyborczej 1980 roku.

⁴⁸ ibidem, s. 17.

⁴⁹ ibidem, s. 9.

⁵⁰ Johan Schück, ”Ökad välfärd kräver att vi alla jobbar mer,” *Dagensnyheter* (2004), 10 kwiecień.

⁵¹ W 1990 Szwecja była na szóstym miejscu w światowym rankingu PKB na głowę według parytetu siły nabywczej. W 2002 zajmowała miejsce szesnaste. Patrz: Lena Hagman i Leif Munters, ”Svensk ekonomi i historiskt och internationellt perspektiv,” ss. 17-26 w: Svante Öberg red., *Välfärd och ofärd på 90-talet* (Stockholm: SCB, 2003), s. 23.

⁵² Human Development Report 2003, http://hdr.undp.org/reports/global/2003/pdf/hdr03_HDI.pdf s. 237.

*społecznego, czy to będzie dochód na głowę, zdrowie, demokracja, konkurencyjność gospodarcza, świadomość ekologiczna albo uczciwość, świat skandynawski Islandii, Norwegii, Danii i Finlandii z pewnością błyszczy.*⁵³ Dodaje on ponadto: *różni autsajderzy przewidywali, iż wysokie podatki w krajach Nordyckich zdławią rozwój sektora prywatnego, wbrew temu region cieszy się godną pozazdroszczenia innowacyjnością oraz zyskami płynącymi z nowych technologii.*⁵⁴ W tym samym numerze Newsweeka redaktorzy uznali Szwecję za kraj, w którym najlepiej się żyje na świecie!

Mimo wielkich zniszczeń, jakie spowodowała liberalno-rynkowa obniżka podatków, Szwecja zdolna była do odbudowy. Zabrało to trochę czasu. Odkąd socjaldemokraci powrócili do władzy musieli dokonać pewnych cięć i dostosowań w zakresie zatrudnienia w sektorze publicznym i świadczeń socjalnych, aby doprowadzić finanse publiczne do ładu. Niekiedy niektóre podatki czy składki wzrosły na jakiś czas. Przykładowo, obecnie zatrudnieni muszą płacić niewielką część składki na ubezpieczenie społeczne, a przedtem robił to wyłącznie zatrudniający. Ponadto krańcowa stopa podatkowa dla najwyżej zarabiających wzrosła z 50% do 55%. Główny morał tej historii wydaje się taki, że hojne państwa opiekuńcze mogą się utrzymać o ile dbają o porządek w swoich finansach. Państwa z dużym sektorem publicznym są szczególnie narażone na duże deficyty, ponieważ nacisk na cięcie wydatków może zmusić rządy do zwalniania większej liczby pracowników publicznych niż to jest w krajach z niskimi podatkami i małym sektorem publicznym (gdzie jest mniej ludzi do zwolnienia).

Mówiąc inaczej: sekularne państwo opiekuńcze w Szwecji działa lepiej w warunkach pragmatycznej polityki finansowej niż w okresach eksperymentów spod znaku ekonomii voodoo.

⁵³ Jeffrey D. Sachs "The Best Countries of the World," *Newsweek* z lipca nr 26, 2004, s. 28.

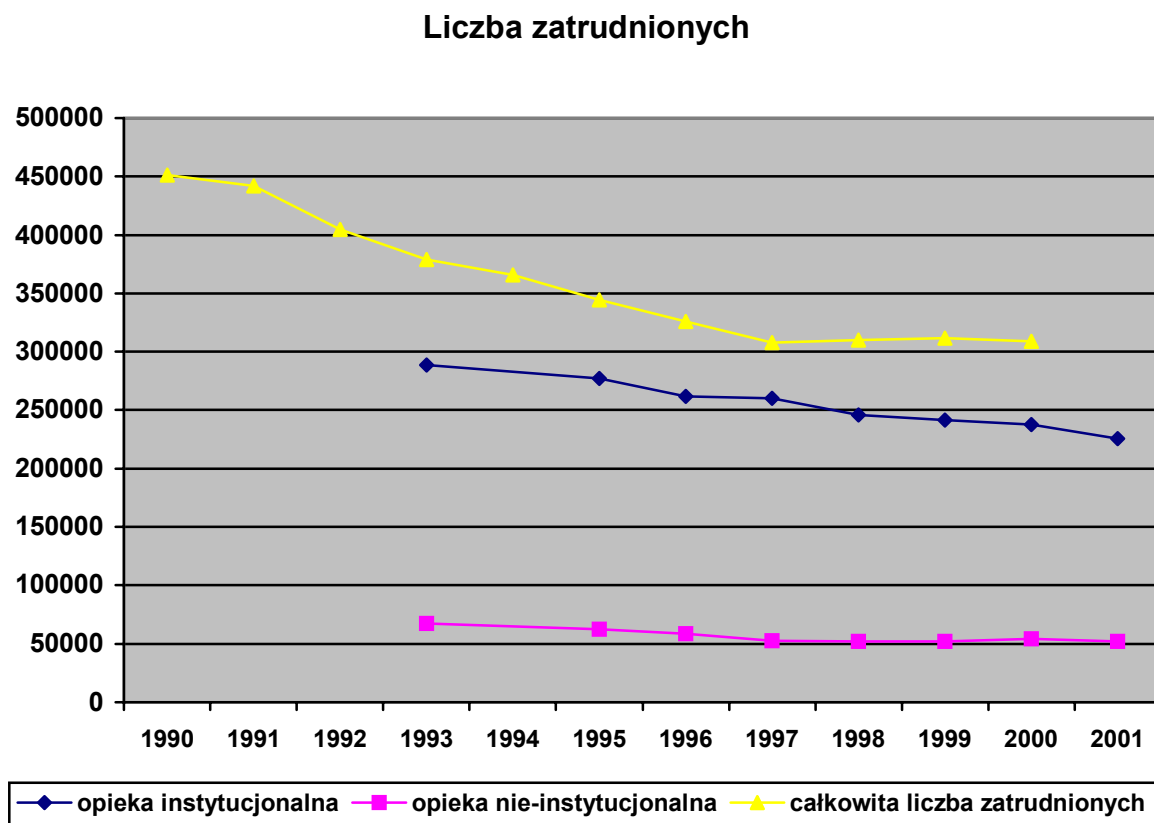
⁵⁴ *Ibidem*, s. 29.

Tabela nr 1: Wskaźniki społeczne, 2001⁵⁵

	Stopa ubóstwa dzieci	Wskaźniki zatrudnienia	Wskaźnik zatrudnienia kobiet	Utracone lata życia (mężczyźni)	oczekiwane trwanie życia uwzględnieniem sprawności	Wskaźnik i z samobójstw osób poniżej 25 lat	Urodzenia przez nastolatki dla na 1000
<i>model liberalny</i>							
Kanada	14.2	70.9	66	4818	69.9	7.4	20.2
UK	18.6	71.3	64.7	4766	69.6	3.3	30.8
USA	23.2	73.1	67.1	6678	67.6	5.8	52.1
<i>model socjaldemokratyczny</i>							
Szwecja	2.7	75	73.5	3773	71.8	4.0	6.5
<i>model konserwatywny</i>							
Holandia	9.1	72.1	62.6	4297	69.9	3.1	6.2
Francja	7.1	62	55.2	5759	71.3	4.4	9.3
Niemcy	10.6	65.9	58.6	5087	70.2	4.4	13.1

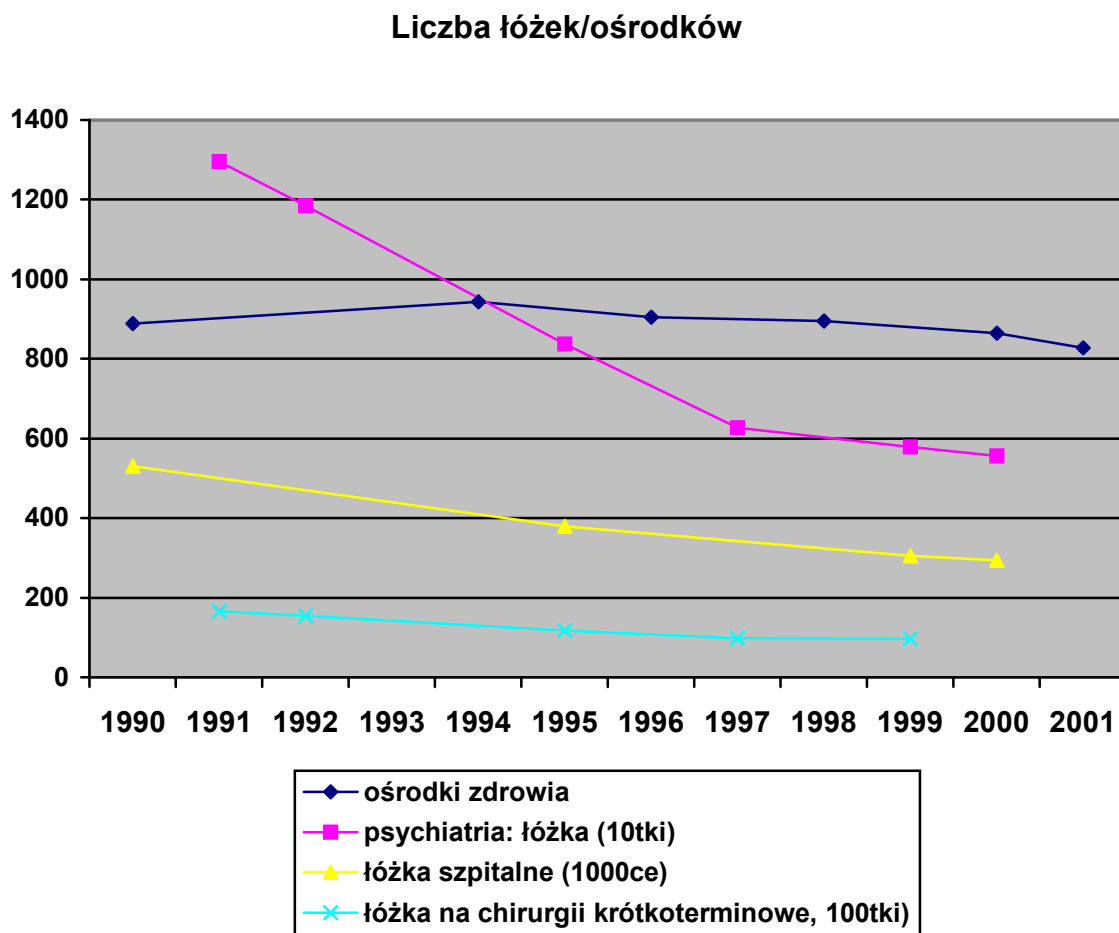
⁵⁵ OECD, *Society at a Glance: OECD Social Indicators* (Paris: OECD, 2002), ss. 31, 53, 63, 67, 75 i 81.

Wykres nr 1: Zmiany w zatrudnieniu w sektorze opieki zdrowotnej⁵⁶



⁵⁶ Socialstyrelsen, *Hälso- och sjukvårdsstatistisk årsbok 2002* <http://www.sos.se/FULLTEXT/46/2002-46-1/2002-46-1.htm>, ss. 130, 140.

Wykres nr 2: Zmiany w liczbie ośrodków zdrowia i liczbie łóżek⁵⁷



Źródło: hälso- och sjukvårdsstatistisk årsbok 2002

Ž

⁵⁷ Ibidem, ss. 132, 133, 138.

Swedish Model is doing good despite neoliberal attacks

This article argues that the economic crisis in Sweden was not caused by the large and generous welfare state, but rather by market-liberal economic reforms. Today the model is still doing relatively well and it still has the support of the population. Although the literature on "retrenchment" focuses on social benefits, in Sweden cutbacks in this area were rather mild. Instead, the main cutbacks were actually in the quality of welfare services, which remains the greatest problem for Sweden.