



PROGRAM PARTNERSTWA
TRANSGRANICZNEGO

SZWECJA

PRZEWODNIK NIETURYSTYCZNY

norway
grants 



Ministerstwo Spraw Zagranicznych
Rzeczypospolitej Polskiej



Program realizowany przez Stowarzyszenie
Wschodnioeuropejskie Centrum Demokratyczne
przy wsparciu finansowym udzielonym przez Norwegię
ze środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego
oraz Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP

SPIS RZECZY

WSTĘP	7
Kinga Dunin, <i>Kraj-raj?</i>	8
PAŃSTWO I GOSPODARKA	11
Steven Saxonberg, <i>Model szwedzki ma się dobrze</i>	12
Steven Saxonberg, <i>Im bardziej rzeczy się zmieniają, tym bardziej pozostają takie same? Model szwedzki po zwycięstwie wyborczym centroprawicy w 2006 roku</i>	40
Anna Delick, <i>Folkhemmet w erze globalizacji</i>	60
Rafał Bakalarczyk, <i>Spółeczeństwo obywatelskie w państwie opiekuńczym</i>	78
Ryszard Szarfenberg, <i>Od walki klas do dialogu społecznego – stosunki pracy w Szwecji</i>	90
Michał Sutowski, <i>Model szwedzki a konserwatyzm – czy państwo opiekuńcze to projekt wyłącznie lewicowy?</i>	119
Michał Penkala, <i>Neutralność i prawa człowieka – filozofia szwedzkiej polityki międzynarodowej</i>	127
Jakub Bożek, <i>Ekologia w państwie dobrobytu</i>	143
SPOŁECZEŃSTWO	155
Maciej Gdula, <i>Wojna i pokój w szwedzkim systemie klasowym</i>	156
Michał Sutowski, <i>Kontrola społeczna – nadzór i represje w imię dobrobytu?</i>	163
Monika Płatek, <i>Polityka karna i system penitencjarny: udana resocjalizacja czy „więzienia nędzy”?</i>	172
Rafał Bakalarczyk, Przemysław Sadura, <i>Szwedzki model edukacji</i>	184
Michał Sutowski, <i>Zdrowie po szwedzku</i>	196
Elżbieta Korolczuk, <i>Równość płci – ideologia, utopia czy rzeczywistość?</i>	203
KULTURA	213
Anna Delick, <i>Czy Szwecja jest państwem świeckim?</i>	214
Stieg Larsson, <i>Szwedzkie media przeciw nazistowskiemu terrorowi</i>	221

Jaś Kapela, <i>Od Astrid Lindgren przez Abbę do trylogii Millenium</i> – szwedzka jakość popkultury	226
Jakub Majmurek, <i>Jajo węża w szafie. Bergman i Strindberg przeciw mieszczaństwu</i>	242
Adam Leszczyński, <i>Ikea. Dwa oblicza szwedzkiego modelu</i>	253
OCZAMI SZWEDÓW. WYWIADY	261
<i>Kapitalizm z ludzką twarzą.</i> Z Lennartem Weissem rozmawia Jan Smoleński	262
<i>Sukces socjaldemokracji.</i> Z prof. Andersem L. Johanssonem rozmawia Jan Smoleński	270
<i>Szwedzki kryzys.</i> Ze Stefanem de Vylderem rozmawia Jan Smoleński	279
<i>Tego się nie da oddzielić.</i> Z Dorem Feilerem rozmawia Jan Smoleński	286
<i>Szwedzką publicystykę przenika chęć moralizowania.</i> Z Maciejem Zarembą rozmawiają Magdalena Błędowska i Agnieszka Wiśniewska	291
OCZAMI POLAKÓW. OBRAZKI ZE SZWECJI	307
Jan Smoleński, <i>Trochę inna Szwecja</i>	308
Agnieszka Wiśniewska, <i>Tensta – przystanek imigrantów</i>	316
Jan Smoleński, <i>Bajka o niesamodzielności</i>	317
Agnieszka Wiśniewska, <i>Cmentarne konewki</i>	319
Jan Smoleński, <i>Życie szwedzkiego staruszka</i>	320
Michał Borucki, <i>Miasto ludzi</i>	322
Jan Smoleński, <i>Lagom</i>	325
Agnieszka Wiśniewska, <i>Rower to nie gadżet</i>	326
Jan Smoleński, <i>Dlaczego w Szwecji nie ma parytetów?</i>	328
Agnieszka Wiśniewska, <i>Nie tylko Larsson</i>	330
POŚŁOWIE	333
Edwin Bendyk, <i>Zrozumieć Szwecję</i>	334
Autorzy	341
Krytyka Polityczna	346
Przewodniki Krytyki Politycznej	350







WSTĘP

KRAJ-RAJ?

Mówiąc o szwedzkim modelu państwa, zazwyczaj mamy na myśli względną równość ekonomiczną i rozmaite społeczne rozwiązania, które jej służą – wysokie podatki, rozbudowane państwo opiekuńcze, potężne związki zawodowe, zabezpieczenia socjalne od kołyski po grób. Wśród pozytywnych skojarzeń znajduje się też bogactwo, rozwój, wolność obyczajowa. Zdaniem wielu, pod tym ostatnim względem Szwedzi wyprzedzili niemal wszystkie społeczeństwa Zachodu – trudno dziś w to uwierzyć, ale filmy Ingmara Bergmana w latach 50. pokazywano m.in. w amerykańskich... kinach samochodowych. I nie były to dyskusyjne kluby filmowe dla zmotoryzowanych. Mit „seksualnego wyzwolenia” przez wiele lat dominował w wyobrażeniach na temat tego kraju. Dla jednych stanowiło to powód do zazdrości, dla innych niezdrowej ekscytacji lub zgorszenia, rzadko jednak do pogłębionej refleksji dotyczącej podstaw aksjologicznych.

Szwecja. Przewodnik nieturystyczny pozwoli czytelnikom dowiedzieć się i sprawdzić, jak dalece sama Szwecja realizuje swój model, a zwłaszcza leżące u jego źródeł wartości. Pozwoli też odpowiedzieć na pytanie, ile jest prawdy w obiegu tej tezie, że model szwedzki zbankrutował i można już mówić o nim jedynie w czasie przeszłym. Pogląd ten rozpowszechniony jest szczególnie w naszym kraju – już od początku transformacji ustrojowej mogliśmy usłyszeć od licznych autorytetów, że pomysł naśladowania modelu szwedzkiego to nie tylko bajkowa utopia, ale wręcz prosta droga do samobójstwa. Szwedzka gospodarka miała się bowiem rychło załamać pod ciężarem rozrośniętej biurokracji, a skandynawski model – odejść w niebyt, uwalniając wreszcie stłamszoną ponoć inicjatywę prywatną. Co miało z kolei dowiedzieć, że w dobie globalizacji żadne „socjalistyczne eksperymenty” nie mają szans powodzenia. Minęło prawie dwadzieścia lat, państwo socjalne

– pomimo wielu zmian – wciąż trwa, a Szwedzi ani nie wprowadzili podatku liniowego, ani nie umierają z głodu.

Stwierdzenie, że w Szwecji żyje się lepiej niż w Polsce, na pewno nie kończy dyskusji o wadach i zaletach tego modelu czy o sensowności powoływania się na niego w naszym kraju, dobrze jednak, żeby rozważania te dotyczyły rzeczywistości i faktów, a nie jedynie wyobrażeń. Fakty mają jednak takie oblicze, jakie chcemy zobaczyć. Dla lewicowych krytyków Szwecja nie spełnia wielu z dawnych obietnic – osłabia zabezpieczenia socjalne, nie do końca poradziła sobie z równością kobiet i nie zawsze radzi sobie z problemem emigrantów. Uległa tym samym tendencjom neoliberalnym, zachowała – w zmienionej, choć odświeżonej formie – konserwatywne jądro społecznego porządku i hierarchii, wewnętrzną solidarność okupiła zamknięciem i wykluczeniem radykalnej inności, ksenofobią i rasizmem. Prawicowi krytycy uznają z kolei, że wszelkie kłopoty są świadectwem upadku systemu, który immanentnie skażony był nieracjonalnością, bowiem doskonale racjonalny jest jedynie wolny rynek. Biurokracja, mówią, jest nie tylko niewydolna i nieefektywna, nie tylko tłamsi przedsiębiorczość, ale prowadzi do powszechnego zniewolenia. Szwecjalizm, jak to kiedyś ujęli autorzy „Frondy”, to projekt niemal totalitarny – państwo to narzędzie wszechobecnej kontroli, której celem jest podporządkowanie całego życia, zwłaszcza prywatnego, ideologii lewicowego liberalizmu. Realści natomiast wskażą na procesy zachodzące w globalnym świecie, z którymi system szwedzki musi się liczyć. Ich argumenty rodzą pytanie: czy socjaldemokratyczne państwo opiekuńcze można zbudować w tylko jednym lub kilku krajach, czy jego funkcjonowanie uzależnione jest od otoczenia? A jeśli tak, to w jakim zakresie? Chodzi nie tylko o powszechny „wyścig do dołu” i globalną walkę innych państw o zatrzymanie kapitału – przez cięcia podatków i kosztów pracy. Tu jeszcze od biedy można powalczyć – Skandynawowie bronią się wydajnością i innowacyjnością w gospodarce. Kwestią kluczową – również dla lewicy – jest to, czy model państwa dobrobytu faktycznie jest „samowystarczalny”, czy może opiera się na wypchnięciu jego kosztów na zewnątrz. Podobnie jak eksportuje się na zewnątrz klientów prostytucji.

Mówiąc krótko: czy ludzka twarz „kapitalizmu lkei” jest możliwa np. bez wyzysku pracowników w fabrykach Trzeciego Świata? Czy zakaz korzystania z usług prostytutek nie zapełnia jedynie promów do Polski? Czy zatem model szwedzki daje się pomyśleć w skali globalnej, czy może z definicji ograniczony jest do niewielkiej wysepki?

Kolejna kwestia to pytanie o warunki społeczno-kulturowe, które muszą być spełnione, aby model taki mógł funkcjonować. Czy „baza” szwedzkiego *welfare state* może zaistnieć bez kulturowej „nadbudowy” egalitaryzmu, protestanckiego etosu pracy? Co jest pierwsze – jajko czy kura? Czy wystarczy wprowadzić podobne rozwiązania prawne i instytucjonalne, czy wymaga to przemodelowania wspólnoty, której one dotyczą? I czy ona w ogóle da się modelować? Szwedzki *folkhemmet* (dom ludu) jest wspólnotą tworzoną na szerokich podstawach, znacznie bardziej otwartą niż, powiedzmy, „naród polski”, ale także nieobowiązującą się bez wykluczeń i silnej kontroli społecznej. Niektórzy twierdzą wręcz, że Szwecja to państwo policyjne w wersji *user friendly*. Ale czy liberalną różnorodność, duży zakres swobód jednostkowych dla wszystkich i równość da się osiągnąć bez silnej interwencji państwa? Interwencji w gospodarkę, porządek publiczny, życie prywatne?

Mamy nadzieję, że nasza książka nie tylko przybliży czytelnikom i czytelnikom Szwecję, ale też stanie się impulsem do poważnej debaty o Polsce. Na pewno bowiem nie jest tak, że żyjemy w najlepszym z możliwych światów.

PAŃSTWO I GOSPODARKA

MODEL SZWEDZKI MA SIĘ DOBRZE

Szwecja jest raczej małym krajem z niespełna dziewięciomilionową populacją. 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 30. XX wieku jeden z nich chwalił Szwecję za odnalezienie „drogi pośredniej” między faszyzmem i komunizmem¹. 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” Dubčeka, Szwecja proponuje „kapitalizm z ludzką twarzą”. Gdy Szwecja we wczesnych latach 70. XX wieku znajdowała się u szczytu swego rozwoju, nawet jej naj-

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

bardziej zagorzali krytycy przyznawali, że „doskonale” zarządza swoją gospodarką².

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? Jedna z nasuwających się odpowiedzi mówi, że rządy transformacyjne napotykały dużo większe ograniczenia finansowe w porównaniu z państwami z dobrze ugruntowaną i właściwie funkcjonującą gospodarką rynkową. Mimo to można było podjąć debatę o tym, czego można się nauczyć na szwedzkich doświadczeniach i które z rozwiązań modelu szwedzkiego mogłyby zostać zaadaptowane do polskich warunków. Nie stało się tak ze względu na szeroko rozpowszechniony pogląd, że model szwedzki załamał się w latach 90. XX wieku 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.

CZYM BYŁ MODEL SZWEDZKI?

Różni autorzy patrzyli na ten model z różnych perspektyw i w zależności od tego, którą przyjęli, podkreślali różne aspekty polityki

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

społeczno-ekonomicznej Szwecji. Po raz pierwszy na eksperyment szwedzki zwrócił uwagę Marquis W. Childs w książce *Sweden in the Middle Way* (Szwecja: droga pośrednia). Książka koncentruje się na ruchu spółdzielczości konsumenckiej, który służy za przykład demokratycznej alternatywy dla kapitalizmu, komunizmu i faszyzmu. 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 wagę planu Rehna-Meidnera³. Idea tego planu była taka, że związkowcy zgadzali się popierać szybką restrukturyzację i nie przeciwstawiali się zwolnieniom. Za pomocą negocjacji na szczeblu centralnym uzgodniono politykę płacową, która gwarantowała równe płace za taką samą pracę niezależnie od zyskowności poszczególnych przedsiębiorstw. W rezultacie najbardziej efektywne firmy płaciły płace niższe niż wolnorynkowe i mogły się rozwijać jeszcze szybciej, a firmy najłabsze płaciły płace wyższe 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 sprawiły, że przemysł szwedzki rozwijał się i unowocześniał szybciej niż w warunkach wolnorynkowych. Spowodowało to też powstawanie nowych miejsc pracy ze względu na wzmocnienie rynku eksportowego, ponieważ firmy szwedzkie szybciej od zagranicznych konkurentów wdrażały nowe technologie.

Rządy socjaldemokratyczne uruchamiały aktywną politykę w celu ułatwienia akceptacji dla elastycznych rozwiązań na rynku pracy. Wprowadzano programy dla bezrobotnych poprawiające ich pozycję na rynku pracy i ułatwiające znalezienie atrakcyjnej posady (w czasie poszukiwania pracy otrzymują oni hojne zasiłki łagodzące związany

³ Zob. np. Roger Axelsson, Karl Gustaf Löfgren i Lars-Gunnar Nilsson, *Den svenska arbetsmarknadspolitik under 1900-talet*, Prisma, Stockholm 1987 (czwarte wydanie), s. 67 i nast. [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 – przyp. tłum.].

z utratą posady spadek poziomu życia). 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 Scargilla⁴, którzy bronili przestarzałych gałęzi przemysłu w celu zachowania miejsc pracy.

Podczas gdy ekonomiści podkreślali ekonomiczne aspekty modelu Rehna-Meidnera, politolodzy koncentrowali się na innej stronie współpracy między pracą i kapitałem – na korporatyzmie lub „neokorporatyzmie”⁵.

Wyjątkową cechą modelu szwedzkiego z tego punktu widzenia jest to, że współpraca między kapitałem i pracą wykraczała daleko poza scentralizowane umowy zbiorowe dotyczące płac i warunków pracy. Przynajmniej do połowy lat 80. XX wieku 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 zatrudnienia⁶. Czasami do ciał tego rodzaju należeli także przedstawiciele innych organizacji – np. rada zarządzająca telewizji szwedzkiej składała się z reprezentantów Kościoła szwedzkiego, związku dziennikarzy, partii politycznych oraz pracodawców.

Zagadnienia korporatyizmu, współpracy między pracą i kapitałem, model Rehna-Meidnera i spółdzielczość konsumencka są interesujące i pokazują pewne wyjątkowe strony szwedzkiego społeczeństwa, niemniej Szwecja jest najbardziej znana ze swojej polityki społecznej, i na niej właśnie koncentruje się ten artykuł. Oczywiście, wszystkie

⁴ Przywódca strajku górników angielskich w latach 1984–1985 [przyp. tłum.].

⁵ Zob. Bo Rothstein, *Den korporativa staten*, Nordstedts Juridik, Stockholm 1992; Per Ola Öberg, *Särintresse och allmänintresse: Korporatismens ansikten*, Acta Universitatis Upsaliensis, Uppsala 1994 i Michele Micheletti, *Swedish Corporatism at a Crossroad: The Impact of New Politics and Social Movements*, „West European Politics”, vol. 13, s. 255–276.

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

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 jest taka, że socjaldemokraci mogli zdobyć poparcie dla swoich programów dzięki rozwijaniu świadczeń powszechnych. Badania porównawcze pokazują, że świadczenia skierowane wyłącznie do ubogich [*means-tested*] stygmatyzują swoich 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 „prawdziwą 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 oparta 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 dopiero 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 nie otrzyma nic w zamian za płacone podatki. Gdy jednak chodzi o dzieci, klasa średnia czuje się „uprawniona” 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 podatków⁷.

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 niż kraje modelu liberalnego, a także oferują o wiele hojniejsze wsparcie dla ubogich i najbardziej potrzebujących. W konsekwencji tylko 4,9 proc. ludności w Szwecji żyje poniżej linii ubóstwa, podczas gdy w USA jest to 17,9 proc., a w Wielkiej Brytanii – 13,2 proc.⁸

Wyjaśnia to nie tylko różnicę między krajami liberalnymi a socjaldemokratycznymi, ale także sytuację wewnątrz poszczególnych krajów. Badania sondażowe pokazują, że również 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 – o wiele skromniejsze pod względem poziomu zabezpieczenia⁹.

W praktyce jednak nie wszystkie transfery w Szwecji mają całkowicie powszechny charakter. W teorii uprawnienie do świadczeń powszechnych nabywa się niezależnie od dochodu. Gøsta 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

⁷ Dużo pisano na ten temat. Jedną z najsłynniejszych książek jest Gøsta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge 1990. Z ostatnio napisanych tekstów zob. 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”, 1998, vol. 65,3, październik, s. 661–687.

⁸ Korpi i Palme, *The Paradox of Redistribution...*, dz. cyt., s. 674.

⁹ Zob. Finn Diderichsen, *Market Reforms in Health Care and Sustainability of the Welfare State: Lessons from Sweden*, „Health Policy”, 1995, vol. 32, s. 147 i Stefan Svallfors, *Välfärdsstatens moraliska ekonomi: välfärdsopinionen i 90-tals Sverige*, Boréa, Umeå 1996, s. 55–56. Przypadek Norwegii, zob. P.A. Pettersen, *Welfare State Legitimacy: Ranking, Rating, Paying. The Popularity and Support for Norwegian Welfare Programmes in the Mid 1990s*, „Scandinavian Political Studies”, 2001, vol. 24, nr 1, s. 27–49.

dekomodyfikacji¹⁰. 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”¹¹. Szwedzi otrzymują dzisiaj, do pewnego progu, 80 proc. 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 „półpowszechnym”¹².

CO SIĘ ZMIENIŁO W LATACH 90.?

Podczas ostatniej dekady dyskurs o polityce społecznej w Europie Zachodniej został zdominowany przez dyskusję o *retrenchment*¹³. 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

¹⁰ Gösta Esping-Andersen, dz. cyt. (zwłaszcza rozdział 2).

¹¹ Alex Davidson, *Two Models of Welfare: The Origins and Development of the Welfare State in Sweden and New Zealand, 1888–1988*, Acta Universitatis Upsaliensis, Uppsala 1988, przypis 29: „spośród najważniejszych świadczeń pieniężnych istniejących w 1983 62 proc. było powiązanych z dochodami, 31 proc. było takich samych dla wszystkich, a 7 proc. zależało od kryteriów dochodowych”. Źródłem był w tym przypadku Åker Elmér, *Svensk socialpolitik*, Liber Läromedel, Lund 1986 (wydanie szesnaste), s. 99. [Wysokość świadczenia pieniężnego bezpośrednio zależy od utraconego dochodu, np. zasiłek dla bezrobotnego to 80 proc. płacy, którą utracił – przyp. tłum.].

¹² Maurizio Ferrera, *The Four „Social Europes”: Between Universalism and Selectivity*, [w:] *The Future of European Welfare: A New Social Contract?*, red. Martin Rhodes i Yves Mény, MacMillan, London 1998, s. 91.

¹³ Zob. Paul Pierson, *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, Cambridge University Press, Cambridge 1994 i Bonoli Giuliano, Vic George, Peter Taylor-Gooby, *European Welfare Futures: Towards a Theory of Retrenchment*, Blackwell Publishers, London 2000 [Retrenchment oznacza ograniczanie kompetencji i wydatków państwowej polityki społecznej zapoczątkowane w latach 80. XX wieku w Stanach Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii – przyp. tłum.].

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 ze Stanami Zjednoczonymi lub Wielką Brytanią. Główne świadczenia z ubezpieczenia społecznego zostały obniżone z 90 proc. dochodu (do pewnego progu) do 75 proc., a potem podwyższone do 80 proc. 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 proc. 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 tygodni¹⁴. Z jednej strony 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

¹⁴ <http://www.regeringen.se/sb/d/2921/a/16861>.

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 za wszystko płacą pracodawcy. Nie dotyczy to oczywiście zatrudnienia w sektorze publicznym, ale oszczędności i tak są niewielkie.

Kolejnym niejednoznacznym przykładem jest reforma emerytalna. 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 dziesięciu lat z największymi dochodami (o ile staż pracy wynosił trzydzieści lat). Niektórzy naukowcy utrzymują, że rezultaty reformy trudno przewidzieć, ale przyznają, że prawdopodobnie emerytury wielu osób będą wyższe, gdyż zostały powiązane z rynkiem papierów wartościowych, a ich ceny mocno 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 emerytury zależne są od dynamiki wzrostu gospodarczego, rynku kapitałowego i inflacji, a nikt nie wie, jak będą się 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 piętnastu godzin w tygodniu nawet wtedy, gdy są bezrobotni albo przebywają 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 dwunastu do trzynastu 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, tracą przysługujący za ten miesiąc zasiłek wychowawczy. Gdy liczba miesięcy urlopu rodzicielskiego wzrosła do trzynastu, zwiększono też liczbę miesięcy ojcowskich do dwóch¹⁵.

Jeżeli ktoś spojrzy tylko na ubezpieczenia społeczne i politykę rodzinną, stwierdzi wówczas, 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 cięcia w niektórych obszarach, 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 90. XX wieku 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 1998¹⁶.

Przykładowo, odsetek osób starszych potrzebujących opieki, które otrzymywały pomoc domową od władz miejskich, zmniejszył się z 46 proc. w 1990 roku do 33 proc. w 1999¹⁷. W dodatku realna wartość opłat wzrosła tak, że „w końcu lat 90. przeciętnie jedna na sześć osób potrzebujących pomocy w wieku 75 lat i więcej zrezygnowała z niej ze względu na koszty”¹⁸. W rzeczywistości odsetek osób starszych otrzymujących pomoc domową zmniejszył się z 15,5 proc. w 1990 roku do 8,4 proc. w 1997¹⁹. Jedno z badań pokazało, że 41 proc.

¹⁵ Najbardziej aktualne informacje pod adresem: <http://social.regeringen.se/ansvar/familj/index.htm>.

¹⁶ Åke Bergmark, Joakim Palme, *Welfare and the Unemployment Crisis: Sweden in the 1990s*, „International Journal of Social Welfare”, 2003, vol. 12, s. 109–110.

¹⁷ Joakim Palme i in., *Welfare in Sweden: The Balance Sheet for the 1990s*, Ministry of Health and Social Affairs, Stockholm 2002, s. 75.

¹⁸ Tamże, s. 78.

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

władz miejskich wycofało się ze świadczenia pewnych usług pomocy domowej dla osób starszych mieszkających samodzielnie²⁰. Dodatkowo ponad połowa miast zmieniła strukturę tej pomocy – 58 proc. przestało dostarczać pomocy w gotowaniu, 22 proc. – w spacerach, a 17 proc. – w wyjściach do sklepu.

Zmiany te dotknęły również dzieci. Liczba nauczycieli na 100 uczniów zmniejszyła się z 9,4 proc. w 1991 do 7,6 proc. w 1999²¹, co doprowadziło do skarg na przełudnione 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 rokiem 1990 i 1999, ale liczba dzieci na zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu znacząco wzrosła²². 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 17,5²³.

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 pomocniczego²⁴. 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 proc. w latach 1990²⁵. Wykres 2 pokazuje, że spadek dostępności łóżek był największy w opiece psychiatrycznej i w szpitalach.

²⁰ Anna-Lena Immo, *Nedrustad hemtjänst varken städer eller lagar mat*, „Kommunikatuellt”, nr 36, listopad 2000, s. 18.

²¹ Joakim Palme i in., dz. cyt., s. 103.

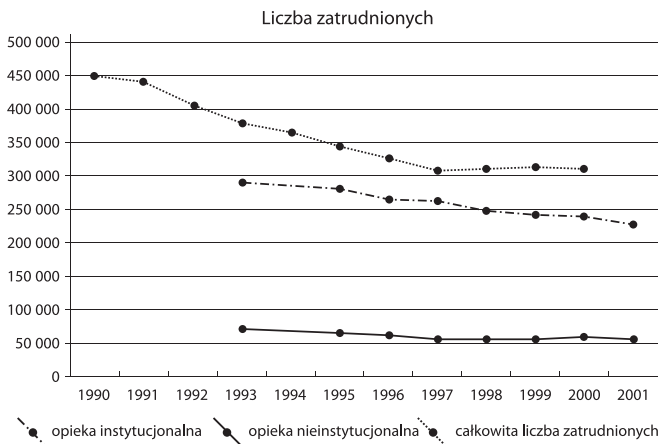
²² Tamże, s. 99.

²³ Tamże, s. 100.

²⁴ Tamże, s. 109.

²⁵ Tamże, s. 110.

WYKRES 1: ZMIANY W ZATRUDNIENIU W SEKTORZE OPIEKI ZDROWOTNEJ



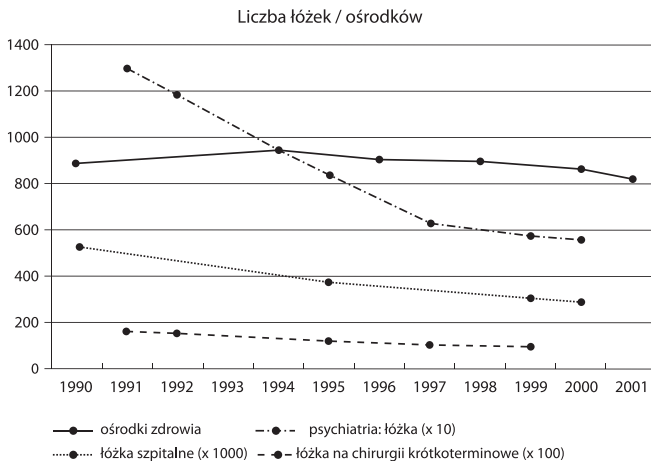
Źródło: Socialstyrelsen, *Halso-och sjukvardsstatistik arsbok 2002*, <http://www.sos.se//FULLTEXT/46/2002-46-1/2002-46-1.htm>, s. 130, 140.

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”²⁶. W rzeczywistości tylko około połowy 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

²⁶ Tamże, s. 113.

WYKRES 2: ZMIANY W LICZBIE OŚRODKÓW ZDROWIA I LICZBIE ŁÓŻEK



Źródło: Socialstyrelsen, *Halso-och sjukvardsstatistik arsbok 2002*, dz. cyt., s. 132, 133, 138.

w zachodniej Szwecji w 1999 roku 28 proc. respondentów czuło, że jakość usług publicznych, z których korzystali w ciągu poprzednich dwóch-trzech lat, obniżyła się, a tylko 4 proc. stwierdziło, że się poprawiła (67 proc. utrzymywało, że nic się nie zmieniło)²⁷. Tymczasem 47 proc. utrzymywało, że jakość tych usług pogorszyła się, a tylko 3 proc. uznało, że się poprawiła (50 proc. wybrało odpowiedź, że nie uległa zmianie). Różnice w odsetkach uważających, że jakość usług publicznych

²⁷ 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.

się pogorszyła, może być spowodowana tym, że nie każdy respondent korzystał z nich w ciągu ostatnich dwóch–trzech 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 innych²⁸.

W kolejnym badaniu Lennart Nillson pokazał, że zadowolenie z jakości prawie wszystkich usług publicznych zmniejszało się w latach 90. XX wieku²⁹. 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 załamывania 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 dość negatywnie jakość opieki dla osób starszych i usług socjalnych³⁰. W kolejnym artykule Nillson 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 +13³¹. Szwedzi są więc nadal zadowoleni z tych usług, choć zmniejszył się poziom tego zadowolenia.

²⁸ Typowe przykłady nagłówków: z 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.

²⁹ Lennart Nilsson, *Välfärd i obalans*, [w:] *Det nya samhället*, red. Sören Holberg i Lennart Weibull, SOM-rapport nr 24, Göteborg 1999, s. 264–265.

³⁰ Tamże, 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.

³¹ Lenart Nilsson, *Förnyad polarisering i välfärdspolitiken*, [w:] *Land, Du välsignade?*, red. Sören Holberg i Lennart Weibull, SOMrapport nr 26, Göteborg 2000, s. 80.

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 stawali się coraz bardziej niezadowoleni z systemu. W konsekwencji socjaldemokraci stracili sporą część poparcia, a wzrosła popularność Partii Lewicy (przed 1989 Partia Eurokomunistyczna). Podczas gdy socjaldemokraci otrzymali 45,3 proc. głosów w wyborach 1994 i 36,4 proc. cztery lata później, Partia Lewicy uzyskała odpowiednio 6,2 proc. i 12,0 proc.³². Poza tym wzrosła liczba osób niebiorących udziału w wyborach, ponieważ wyborcy socjaldemokratyczni o skłonnościach bardziej lewicowych nie chcą głosować na swoją partię, która w porównaniu z latami 80. idzie bardziej na prawo, a boją się też głosować na byłych komunistów i ostatecznie zostają w domu. Należy jednak zauważyć, że obecnie Socjaldemokratyczna Partia Pracy znów przesunęła się na lewo od czasu flirtu z nurtem liberalno-rynkowym na początku lat 90. Pozostaje pytanie, dlaczego socjaldemokraci zainicjowali cięcia w sferze społecznej. W wiedzy potocznej utrzymuje się przekonanie, że Szwecja „żyła ponad stan”. Przynajmniej na pierwszy rzut oka wydaje się jednak, że przed reformami podatkowymi przeprowadzonymi w latach 90. gospodarka szwedzka i finanse publiczne miały się całkiem dobrze. Latem 1990 roku bezrobocie wynosiło 1,1 proc., nadwyżkę zanotowano zarówno w budżecie centralnym, jak i w funduszach ubezpieczeniowych³³. Krótko po reformie podatkowej przemysł budowlany znalazł się w kryzysie, cztery z pięciu największych banków zbankrutowały, stopa bezrobocia błyskawicznie wzrosła do 8 proc., a nadwyżka budżetowa zamieniła się w największy po greckim deficyt w Europie³⁴.

³² Swedish Institute, *The Swedish Political Parties*, „Fact Sheets on Sweden”, październik 2001.

³³ Informacje o stanie funduszy ubezpieczeniowych, zob. „The Swedish Example: International Newsletter”, 1994, vol. 1, nr 1, s. 3.

³⁴ Dane dotyczące Szwecji zob. Åke Bergmark, Joakim Palme, dz. cyt., s. 109–110.

Logicznie rzecz biorąc, należałoby zacząć analizę kryzysu gospodarczego od liberalno-rynkowej reformy podatkowej. Hegemonia poglądów neoliberalnych stała się jednak tak absolutna, że nawet w szwedzkim dyskursie traktowano jako dziwaków ludzi, którzy sugerowali istnienie związku między obniżaniem podatków a kryzysem gospodarczym. Jeżeli widzisz, że ktoś biegnie za kimś na ulicy i zadaje mu cios nożem, a ten pada martwy, niekoniecznie świadczy to o tym, że śmierć nastąpiła w wyniku pchnięcia nożem. Być może spowodował ją atak serca, który zdarzył się dokładnie w tym samym momencie. Mogło być nawet tak, że cios nożem nie byłby śmiertelny, gdyby nie równoczesny atak serca. Wciąż jednak niezbyt dziwne byłoby 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 przez neoliberalne okulary, które sprawiają, że nie są zdolni zobaczyć związku między pchnięciem nożem a śmiercią.

Ten artykuł zmierza w przeciwnym kierunku i odrzuca te okulary. Punktem wyjścia analizy jest hipoteza 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 samej idei cięć w podatkach i wydatkach publicznych, ale przyznają, że czas i sposób ich wprowadzenia 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 się zmniejszał, a więc cięcia w sektorze publicznym nastąpiły, gdy firmy szwedzkie zaczynały raczej zwalniać, niż zatrudniać nowych pracowników.

Ponadto działania reformatorskie podejmowano w złej kolejności³⁵. Kilka lat wcześniej, w roku 1985, rząd socjaldemokratyczny dokonał deregulacji rynków finansowych i kapitałowych. W rezultacie

³⁵ Ekonomiści liberalni Ingemar Ståhl i Kurt Wickman użyli takiego rozumowania w książce *Suedo-sclerosis*, Timbro, Stockholm 1993.

inwestorzy i korporacje szwedzkie zaczęły wycofywać pieniądze 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 miała więcej wad. Po pierwsze deregulacja rynków kapitałowych i finansowych z lat 80. 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 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 zysk³⁶. Ingemar Ståhl i Kurt Wickman stwierdzili, że realne stopy procentowe dla małych właścicieli domów wzrosły z -1,5 proc. w 1985 do +7,1 proc. w 1992³⁷. Reforma podatkowa radykalnie zmieniła sytuację. Po to, żeby sfinansować obniżkę podatków, poddano cięciom niektóre subsydia, w tym mieszkaniowe. Dodatkowo rząd zmienił swoje priorytety monetarne i uznał walkę z inflacją za ważniejszą od ograniczania bezrobocia. Ponadto zdecydował

³⁶ Przykładowo, przy 10 proc. inflacji rocznej po upływie roku odpowiednikiem 1000 koron jest 1100 koron. Załóżmy, że stopa procentowa wynosi 12 proc., ale stopa oprocentowania kredytu hipotecznego (po 50 proc. subsydiach) tylko 6 proc. Pożyczając więc 1000 koron, za rok musimy oddać 1060, a nie 1100. Oznacza to, że pożyczkobiorca zarabia na pożyczce 40 koron.

³⁷ Ingemar Ståhl i Kurt Wickman, dz. cyt., s. 67.

się na powiązanie korony z ECU. W rezultacie, gdy zniknęły subsydia mieszkaniowe, inflacja znacznie się zmniejszyła³⁸.

Nic dziwnego, że reforma podatkowa spowodowała pęknięcie spekulacyjnej bańki. Niemal w ciągu jednej 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 proc. w 1990 do blisko 30 proc. w 1993³⁹.

W 1991 kryzys gospodarczy i utrata wiary tradycyjnych wyborców socjaldemokratycznych, którzy już „nie rozpoznawali swojej partii”, wyniosła do władzy centroprawicowy 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 na nie popytu. 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 proc.!

O ile pierwotne reformy osłabiły system bankowy, o tyle wysiłki w celu ochrony szwedzkiej waluty doprowadziły go na krawędź

³⁸ Powróćmy do przykładu z przypisu 36 – jeżeli wycofamy subsydia, to za roczną pożyczkę o wysokości 1000 koron trzeba będzie zapłacić 1120 koron. Spadek inflacji z 10 proc. do 1 proc. oznaczać będzie, że za pożyczone 1000 koron za rok będziemy musieli zapłacić 1010. W efekcie 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.

³⁹ Ingemar Ståhl, Kurt Wickman, dz. cyt., s. 63.

całkowitego załamania. Wielu pożyczkobiorców z klasy niższej i średniej zbankrutowało, gdy zmniejszyła się inflacja, 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 zbankrutowały cztery z pięciu szwedzkich banków. Zmusiło to liberalno-rynkowy rząd centroprawicowy do znacjonalizowania kilku banków, aby zapobiec totalnemu chaosowi na rynku finansowym, potem zostały one sprzedane sektorowi prywatnemu. Oczywiście w efekcie deficyt budżetu wzrósł jeszcze bardziej. Były minister finansów Kjell-Olof Feldt stwierdził, że do momentu sprzedaży banku Nordbanken kryzys bankowy kosztował Szwedów 60 miliardów koron (około 30 miliardów złotych po obecnym kursie)⁴⁰.

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)⁴¹. W następstwie tego nadwyżka budżetowa zmieniła się w deficyt rzędu 110 miliardów koron. Załamanie sektora bankowego kosztowało nawet więcej. Prawdźniejsze niż klisza mówiąca o Szwedach „żyjących ponad stan” wydaje się twierdzenie, że to reformatorzy liberalno-rynkowi wydawali więcej, niż mieli, a wszystko po to, żeby uratować bardzo nieudaną obniżkę podatków i monetarystyczną politykę finansową.

Doprowadziłoby to do ruiny nawet najzdrowszą gospodarkę, 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 przekazywano władzom lokalnym instytucje (w tym szkoły) uprzednio prowadzone przez państwo. Wzrosły więc kompetencje i wydatki samorządów, ale

⁴⁰ Kjell-Olof Feldt, *Rädda välfärdsstaten!*, Nordstedts, Stockholm 1994, s. 49.

⁴¹ Ingemar Ståhl, Kurt Wickman, dz. cyt., s. 27.

jednocześnie zakazano im podwyższać podatki⁴². Już wcześniej za dużą część usług społecznych odpowiadały szwedzkie samorządy, ale po reformach aż trzy czwarte wszystkich pracowników sektora publicznego było zatrudnionych przez władze miejskie i gminne⁴³.

Zakaz podwyższania podatków lokalnych uzasadniono ochroną „dynamizujących” skutków cięć podatków centralnych, które to skutki mogłyby zniknąć, gdyby władze lokalne podniosły krańcową stopę podatkową o tyle, o ile obniżył ją rząd centralny. Ostatecznie obniżka podatków nie byłaby wówczas żadną obniżką, ale raczej przekazaniem władzy. Dlatego rząd socjaldemokratyczny uchwalił całkowity zakaz podnoszenia podatków lokalnych. Było to posunięcie tak radykalne, 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, tym razem z liberałami i konserwatystami. Postawiono na budowę autostrad, a nie na ochronę środowiska. Zakaz podnoszenia podatków lokalnych objął więc nawet podatki ekologiczne, zmuszające producentów i konsumentów do pokrywania kosztów społecznych związanych z ich działalnością, spowodował zerwanie współpracy socjaldemokratów z innymi ugrupowaniami lewicowymi i zmusił ich do współpracy z centroprawicą.

Poza reperkusjami politycznymi (socjaldemokraci ponownie „nie poznawali swojej partii”) obniżka podatków rozpoczęła gospodarczą spiralę upadku. Ze względu na to, że koszty prowadzenia państwowych instytucji przekazanych władzom lokalnym okazały się wyższe niż rekompensaty otrzymywane przez nie od rządu, a władze lokalne nie mogły podnosić podatków, nastąpiły cięcia w usługach społecznych. To jednak wciąż rząd centralny wypłacał ubezpieczenia społeczne, co jeszcze bardziej pogłębiało sprzeczności. Oznaczało to, że jeżeli władze lokalne zwolniły pracownika, który dostawał wynagrodzenie

⁴² Zob. Michael I. Harison, Johan Calltorp, *The Reorientation of market-oriented reforms in Swedish Health-Care*, „Health Policy”, 2000, vol. 50, s. 222.

⁴³ Lennart Nilsson, *Välfärd i obalans*, dz. cyt., s. 262. Niestety nie znalazłem tam informacji, jaki był udział zatrudnienia w lokalnym sektorze publicznym przed reformami.

100 tys. koron miesięcznie, to gdy dodamy składki na ubezpieczenie społeczne (ponieważ zatrudniający płać składkę w całości), płynące stąd oszczędności wynosiły około 145 tys. koron. Rząd centralny musiał wypłacać zasiłki z tytułu ubezpieczenia od bezrobocia na poziomie 90 proc. płacy, co w tym przypadku wynosiło 90 tys. koron. W ten sposób społeczeństwo oszczędzało na tym zwolnieniu jedynie 55 tys. koron (145 tys. minus 90 tys.), a władze lokalne – 145 tys. koron. Wynika stąd, że władze lokalne były silniej motywowane do zwalniania pracowników w porównaniu z rządem centralnym, gdyż koszt zwolnień przerzucany był na ten ostatni.

To z kolei napędzało spiralę: im więcej bezrobotnych, tym mniejsza baza podatkowa władz lokalnych. Im mniejsza baza podatkowa, tym więcej ludzi musiało zostać zwolnionych, co znowu ją zmniejszało i powodowało konieczność następnych zwolnień. Spirala upadku była silnie wzmacniana tym, że bezrobocie i tak gwałtownie rosło ze względu na załamanie mieszkalnictwa, budownictwa i sektora bankowego. Niezamierzonym skutkiem 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 ubezpieczeniach społecznych. 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. Najważniejszym z nich jest równoczesność wyborów centralnych i lokalnych. Oznacza to, że w kampanii wyborczej dominują sprawy ogólnokrajowe. Ze względu na to, że poparcie dla usług publicznych jest wysokie, żaden rząd nie chce być obwiniany o pogorszenie ich stanu. Jedno z badań pokazało, że wyborcy chętniej głosują przeciwko rządowi, gdy uznają, że nastąpiło pogorszenie w zakresie usług publicznych, niż wtedy, gdy uważają, że

pogorszyła się ich sytuacja materialna⁴⁴. Jeżeli rząd ogłasza zmniejszenie poziomu państwowej opieki, natychmiast zostaje potępiony. Jeżeli jednak władze lokalne zamierzają zamknąć szpital, wyborcy są mniej skłonni obwiniać o to rząd centralny.

Dlatego w szwedzkim systemie wyborczym jest mniej prawdopodobne, że władze lokalne zostaną ukarane przez wyborców za zamknięcie szpitala – w porównaniu z tymi systemami, gdzie wybory krajowe i lokalne odbywają się 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 ogólnokrajowych niż na lokalnych. Ponadto rządy krajowe były od 1932 roku zdominowane przez socjaldemokratów (poza latami 1976–1982 i 1991–1994), niemniej w wielu miejscach władzę lokalną sprawowały koalicje centroprawicowe. Tym samym wyborcy biorący pod uwagę lokalne cięcia w usługach, mogli głosować przeciwko centroprawicy, co oznacza, ni mniej, ni więcej, że w pewnych sytuacjach socjaldemokraci zyskiwali 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 ogłosi, że cięcia w zakresie tych ostatnich spowodują obniżenie świadczeń z 90 proc. do 75 proc. 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 po- wolniejszy i dłuższy proces niż cięcia w ubezpieczeniach społecznych.

Nie należy traktować tej analizy jako gloryfikacji modelu szwedzkiego. Należy przyznać, że istnieją pewne problemy. Inflacja jest tu wyższa niż w krajach ościennych, co skutkuje ciągłą presją na koronę⁴⁵.

⁴⁴ Stefan Kumlin, dz. cyt., s. 166.

⁴⁵ Tom Nøtermans utrzymuje, że był to powód, dla którego socjaldemokraci porzucili swoją tradycyjną politykę makroekonomiczną, zob. *The Abdication from National*

Może być to jednak spowodowane nie tyle szwedzką polityką pełnego zatrudnienia, ile porzuceniem tej polityki przez jej sąsiadów i uznaniem 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. Można utrzymywać, że w niektórych obszarach wolność wyboru konsumentów powinna być większa – było to zresztą w późniejszych latach 90. celem kolejnych reform, które nie naruszały jednak podstaw modelu szwedzkiego⁴⁶. Zdaniem niektórych zbyt mało zrobiono dla wyeliminowania nierówności płci, jednak późniejsze reformy szły właśnie w tym kierunku. Jeszcze inny zarzut dotyczy wykluczenia społecznego imigrantów na rynku pracy. Można nawet podnosić argument, że kolejki oczekujących na niektóre zabiegi chirurgiczne są zbyt długie, ale który z krajów uprzedmiotowionych nie przechodzi obecnie kryzysu służby zdrowia? Mimo tej krytyki dowody wskazują na to, że kryzys gospodarczy początku lat 90. nie był spowodowany nadmiernymi wydatkami socjalnymi, ale nadmiernymi obniżkami podatków, które nie zostały sfinansowane, dobrze skoordynowane i właściwie zaplanowane. To właśnie te działania były nożem, którym uderzono w szwedzkie państwo opiekuńcze. Być może miało ono drobne kłopoty zdrowotne, ale niezależnie od 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 zaszytetylowany przez neoliberalistów. Z pewnością pozostały mu blizny po tym ataku. Poziom

Policy Autonomy: Why the Macroeconomic Policy Regime Has Become So Unfavorable to Labor, „Politics and Society”, 1993, vol. 21, nr 2, s. 133–167.

⁴⁶ Patrz np. Michael I. Harrison i Johan Calltorp, *The Reorientation of Market-Oriented Reforms in Swedish Health-Care*, „Health Policy”, 2000, vol. 50, s. 236 i Sten Wiktorsson, *Från monopol till ohanterlighet*, „Socialpolitik”, 2001, nr 4–5 (dostępny 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.

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 niż w większości krajów uprzemysłowionych⁴⁷, wskaźniki zatrudnienia są wyższe, inflacja jest niższa od średniej europejskiej i wahała się w granicach 0–1 proc. w latach 1996–2000, wzrosła do 2 proc. w latach 2001–2002⁴⁸. Kondycja finansów państwa należy do najlepszych na świecie. W tym samym czasie liberalne USA mają olbrzymi deficyt (odkąd Bush Junior zaczął uprawiać „ekonomię wudu”, którą tak bardzo krytykował ongiś jego ojciec⁴⁹). Z kolei konserwatywne Niemcy i Francja mają problemy z utrzymaniem deficytu na poziomie kryteriów z Maastricht, które same narzuciły reszcie Europy. Szwecja miała w latach 1998–2002 nadwyżkę budżetową, chociaż w roku 2003 wystąpił niewielki deficyt⁵⁰. Wskaźniki bezrobocia obniżyły się od czasu recesji z początku lat 90. i są niższe niż średnia europejska. W 2002 było to 4 proc., a w latach 2003 i 2004 prognozowano nieznaczny wzrost tego wskaźnika do 4,5 proc.

Jest to wciąż więcej niż przed reformą podatkową z początku lat 90., 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

⁴⁷ Według danych OECD, w 2001 bezrobocie w Szwecji wynosiło 5,1 proc., a średnio dla wszystkich krajów OECD było to 6,7 proc., a dla UE – 6,2 proc. Zob. OECD, *Society at a Glance: OECD Social Indicators*, OECD, Paris 2002, s. 33.

⁴⁸ Regeringkansliet, *Våra pengar*, s. 7 (tekst dostępny na stronie www.finans.regeringen.se).

⁴⁹ Chodzi o 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 [przyp. tłum.].

⁵⁰ Regeringkansliet, dz. cyt., s. 17.