

**WARIANT SZWEDZKI
„EKONOMII DOBROBYTU”**

TEORIA I PRAKTYKA

Adam Kowol

Spis treści

SPIS TREŚCI	2
1 ISTOTA KONCEPCJI „PAŃSTWA DOBROBYTU”	3
2 SZWEDZKA DROGA DO „WELFARE STATE”	5
2.1 SPECYFIKA PROBLEMÓW POLITYCZNYCH, GOSPODARCZYCH I SPOŁECZNYCH SZWECJI	5
2.2 ZNACZENIE DOROBKU SZKOŁY SZTOKHOLMSKIEJ	6
3 POLITYKA DOBROBYTU SPOŁECZNEGO W SZWECJI	7
3.1 CECHY CHARAKTERYSTYCZNE SZWEDZKIEGO SYSTEMU ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO	8
3.2 GŁÓWNE FORMY ŚWIADCZEŃ SOCJALNYCH.....	9
3.2.1 Świadczenia zaspokajające dodatkową bądź nadzwyczajną potrzebę.....	9
3.2.2 Świadczenia zapewniające minimum kosztów utrzymania	9
3.2.3 Świadczenia dla zrekompensowania utraconych dochodów	10
4 KRYZYS „PAŃSTWA DOBROBYTU”	10
4.1 PRZYCZYNY DEMONTAŻU PAŃSTWA DOBROBYTU	11
4.2 PRÓBY REFORMOWANIA SZWEDZKIEGO SYSTEMU ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO	12
5 PERSPEKTYWY MODELU SZWEDZKIEGO	13
BIBLIOGRAFIA.....	15

1 Istota koncepcji „państwa dobrobytu”

Welfare state to termin trudny do przetłumaczenia i wieloznaczny. Tłumaczony na język polski jako „państwo dobrobytu”, „państwo opiekuńcze” czy „państwo pomyślności” niezupełnie oddaje odcienie angielskiego terminu. Zawiera on pewien ładunek ideologiczny sugerujący zmianę w dotychczasowej działalności państwa, a nawet lepszy porządek społeczny. Sugeruje skojarzenie stabilizacji ustrojowej, odporności na przewroty socjalne, sugeruje ustrój społeczeństwa znajdującego się w pół drogi między kapitalizmem a socjalizmem.

Począwszy od II wojny światowej problematyka *welfare state* stała się przedmiotem szerokiej dyskusji, w której zabierali głos nie tylko ekonomiści i prawnicy, ale także politycy, socjologowie i naukowcy z innych dziedzin. Rzeczą dotyczy głównie funkcji, zasięgu działalności i charakteru współczesnego państwa. Stwierdzić należy, że kompleksowość problemu angażującego wiele dyscyplin naukowych i wiele dziedzin praktyki nie sprzyja wypracowaniu precyzyjnej i jednoznacznej definicji tego pojęcia. Mamy więc w literaturze szeroki wachlarz definicji próbujących określić treść i funkcję państwa dobrobytu.

Ekonomiści amerykańscy są autorami rozróżnienia polegającego na wyodrębnieniu rezydualnego i instytucjonalnego pojęcia *welfare state*. Pierwsze z nich opiera się na poglądzie, że potrzeby jednostkowe są zaspokajane poprzez rodzinę i rynek. W tym przypadku ingerencja państwa traktowana jest jako zakłócenie normalnego porządku. Rola *welfare state* powinna zatem polegać na przywracaniu naturalnej równowagi w gospodarce rynkowej. Bliższe w krajach europejskich (szczególnie w Szwecji) jest pojęcie instytucjonalne. Przede wszystkim chodzi tu o istniejący system usług socjalnych i instytucji mających na celu udzielanie pomocy jednostkom i grupom dla zapewnienia określonego minimum życiowego¹.

Koncepcja państwa dobrobytu jest wynikiem przemieszania i łączenia celów wysuwanych przez ustrój kapitalistyczny i socjalistyczny, drogą przyjmującą pozytywne i eliminującą negatywne zjawiska towarzyszące obu krańcowym rozwiązaniom. W sferze życia gospodarczego przejawia się to w istnieniu gospodarki mieszanej, w której obok sektora prywatnego istnieje rozbudowany sektor państwowy. Łączy ona zalety prywatnej inicjatywy z walorami gwarantującymi społeczeństwu dobrobyt, a wynikającymi z wyrównania dochodów społecznych, zapewnienia pełnego zatrudnienia, zagwarantowania pewnego minimum środków utrzymania, rozbudowy systemu ubezpieczeń społecznych oraz zapewnienia harmonijnego rozwoju gospodarczego i stabilizacji gospodarczej między innymi przy pomocy planowania².

Poglądom takim zdecydowanie przeciwstawia się Bo Sillen, zdaniem którego „nie można najpierw zmieszać socjalizmu z kapitalizmem, a potem mieć nadzieję, że uzyska się to, co najlepsze w każdym z nich”. Cytuje on słowa austriackiego ekonomisty Ludwiga von Misesa, który twierdzi, iż „nie ma takiej rzeczy jak

¹ S. Rudolf, *Ogólna charakterystyka koncepcji „państwa dobrobytu”*, [w:] Zeszyty Naukowe UŁ, „Nauki Ekonomiczne”, Seria III, zeszyt 42, Łódź 1974, s. 15-17.

² Tamże, s. 21-22.

gospodarka mieszana – system mieszający się gdzieś pomiędzy kapitalizmem i socjalizmem”³.

Według jednej z definicji „państwo dobrobytu” jest to państwo charakteryzujące się następującymi kierunkami działalności:

- działalność gospodarcza poprzez różne formy regulowania ekonomiki prywatnej, a zwłaszcza prowadzenia przez państwo polityki pełnego zatrudnienia i zapobiegania kryzysom ekonomicznym,
- działalność socjalna, do której zalicza się opiekę nad zdrowiem obywateli, ubezpieczenia społeczne, pomoc dla matek, dodatki rodzinne, renty starcze itp.,
- polityka państwa w zakresie redystrybucji dochodu społecznego, której wyrazem ma być zarówno rozwój usług socjalnych, jak i stosowanie progresji podatkowej.

Polityka *welfare state* w krajach, które powszechnie uznaje się za państwa dobrobytu wskazuje na szerszą ich działalność, niżby to wynikało z definicji. Do elementów *welfare state* należy także zaliczyć politykę inwestycyjną państwa, a także politykę stabilizacji gospodarczej.

Dotychczasowe rozważania wskazują na bliski związek między koncepcją państwa dobrobytu a interwencjonizmem. Niektórzy ekonomiści wręcz utożsamiają oba te terminy. Należy stwierdzić, że chociaż mają one ze sobą wiele wspólnego, to istnieją także między nimi różnice. Ogólnie rzecz biorąc, interwencjonizm państwowy jest pojęciem szerszym w stosunku do państwa dobrobytu. Zdaniem niektórych autorów koncepcja ta jest niczym innym, jak tylko zbiorem niektórych elementów składających się na interwencjonizm państwowy. Akcentuje ona określone funkcje współczesnego państwa, inne natomiast przesuwa na plan dalszy.

Przed wszystkim jednak należy zdawać sobie sprawę z tego, że w przypadku *welfare state* punkt ciężkości leży nie w wysokości stopy życiowej, ale w zasadach społecznej organizacji. Zatem definicję państwa dobrobytu można sformułować w sposób następujący: jest to państwo, w którym wolne społeczeństwo uznaje zbiorową odpowiedzialność za losy jednostek słabszych i nieszczęśliwych, podejmując wspólne działanie mające na celu udzielenie im pomocy⁴.

Kończąc rozważania na temat istoty koncepcji *welfare state*, warto przytoczyć słowa Leszka Kołakowskiego, który podkreśla ponadczasowe znaczenie idei sprawiedliwości społecznej: „Pojęcie sprawiedliwości społecznej zakłada, że jest taka rzecz jak wspólny los ludzki, w którym każdy z nas uczestniczy, i że sama idea ludzkości ma sens nie tylko jako kategoria zoologiczna, ale również moralna. Być może społeczeństwo oparte na całkiem czystych i konsekwentnie stosowanych regułach liberalizmu ekonomicznego byłoby bardziej produktywne. Ale możliwe jest także, że ogólny standard biologiczny ludzkości byłby wyższy, gdyby nie było

³ B. Sillen, *Mit szwedzki*, [w:] *Filozofia liberalizmu* pod red. J. Tarnowskiego, Wyd. Oficyna Liberalistów przy współpracy Uniwersytetu Gdańskiego, Warszawa 1993, s. 122.

⁴ S. Rudolf, *Ogólna charakterystyka koncepcji...*, s. 28-29.

medycyny, bo tylko najlepiej przystosowani przeżywaliby; nie żąda jednak nikt likwidacji medycyny”⁵.

2 Szwedzka droga do „welfare state”

2.1 Specyfika problemów politycznych, gospodarczych i społecznych Szwecji

Położenie geograficzne Szwecji – podobnie jak Norwegii czy Finlandii – zdecydowało o pewnej odrębności tych krajów, wykraczającej znacznie poza warunki klimatyczne. Kraje te cechuje również pewna specyficzność problemów politycznych, gospodarczych i społecznych. Wynika ona w znacznej mierze z odrębności uwarunkowań historycznych, na które oddziaływało położenie geograficzne. Właśnie ono zadecydowało, że Szwecja aż do XVII w. była kompletnie izolowana od reszty Europy.

Dotyczy to szczególnie procesów społecznych i kulturalnych – nie rozwinęły się tam poglądy i idee charakterystyczne dla Renesansu. Epoka Odrodzenia wniosła bardzo niewiele do kultury tego kraju. Również i w następnych okresach zachodzące w Europie Zachodniej przemiany polityczne, gospodarcze i społeczne dokonywały się w Szwecji ze znacznym opóźnieniem. Ich przebieg był tam z reguły powolny i znacznie łagodniejszy niż w innych krajach. Rewolucyjne, a więc bardzo szybkie przemiany w Europie Zachodniej rozciągały się w Szwecji na wiele dziesięcioleci.

Specyfika Szwecji zadecydowała również o odmiennym niż w innych krajach rozwoju kapitalizmu, wywarła także wpływ na kształtowanie się szwedzkiej drogi do *welfare state*. W Szwecji kapitalizm rozwinął się ze znacznym opóźnieniem w stosunku do innych krajów, a szybki wzrost gospodarczy nastąpił dopiero po 1870 r.

W odróżnieniu od innych krajów początki kapitalizmu w Szwecji nie wiązały się z masowym bezrobociem. Szybkiej migracji ludności wiejskiej do miast towarzyszył jeszcze szybszy rozwój przemysłu. Przyczyniła się do tego również występująca na szeroką skalę w poprzednim okresie emigracja do USA. W rezultacie zaznaczał się nawet okresowy niedobór rąk do pracy. Trudności na rynku pracy prowadziły do wzrostu płac, a wzrost kosztów siły roboczej wpływał na przyspieszenie postępu technicznego. Zjawiska te wpłynęły na stosunkowo korzystną sytuację klasy robotniczej w Szwecji.

Okres od końca lat sześćdziesiątych XIX w. aż do I wojny światowej to okres bardzo szybkiego rozwoju gospodarczego. Świadczy o tym nie tylko wysokie tempo wzrostu dochodu narodowego, który powiększył się w tym okresie 4,4 razy (ponad 3-krotny wzrost w przeliczeniu na 1 mieszkańca). Wysokie tempo rozwoju gospodarczego obejmowało również zmiany w położeniu klasy robotniczej, nastąpił bowiem 2,7-krotny wzrost płac realnych. Stosunkowo dobra sytuacja klasy robotniczej przyczyniła się do złagodzenia konfliktów klasowych, ukształtowała jednocześnie

⁵ D. Mitreǵa, *Czy nadal państwo dobrobytu – zagrożenia i wyzwania dla modelu szwedzkiego*, [w:] *Socjalne aspekty społecznej gospodarki rynkowej*, Materiały konferencyjne, Wisła 3-5 czerwca 1996, pod red. E. Okoń-Horodyńskiej, Akademia Ekonomiczna im. Karola Adameckiego, Katowice 1996, s. 131.

przekonanie o skuteczności walki parlamentarnej. Sprzyjało to rozwojowi idei, które dały początek szwedzkiemu *welfare state*.

Przedstawione w skrócie tło gospodarcze, na jakim doszło do ukształtowania się „państwa dobrobytu” w Szwecji, wykazuje swoją odmienność w porównaniu z innymi krajami. Wskazać tu można na dwie zasadnicze przyczyny, które zdecydowały prawdopodobnie o szybszym niż gdzie indziej rozwoju zarówno idei, jak i polityki dobrobytu. Pierwsza, to ugruntowany od pokoleń nawyk unikania konfliktów zbrojnych – wewnętrznych i zewnętrznych. W praktyce wewnętrznej przejawiało się to w gotowości do ustępstw tak ze strony robotników, jak i kapitalistów, toteż w rezultacie prawie zawsze dochodziło do kompromisu. W polityce zagranicznej Szwecja konsekwentnie przestrzegała zasad neutralności. Druga przyczyna to stosunkowo korzystna sytuacja klasy robotniczej. Fakt ten zdecydował w znacznej mierze o niewystępowaniu w Szwecji ostrych konfliktów klasowych. Stosunkowo wysoki poziom życia całej ludności sprawił, że umieszczane w programach partii socjaldemokratycznej hasła dobrobytu znaczna część społeczeństwa uznała za możliwe do realizacji. W praktyce codziennej możliwość osiągnięcia tego celu upatrywano w oszczędności, we wzroście wydajności pracy oraz w stopniowo przeprowadzanych reformach⁶.

2.2 Znaczenie dorobku szkoły sztokholmskiej

Nie ulega wątpliwości, że w kształtowaniu się idei *welfare state* ma znaczny udział stworzony w Szwecji kierunek ekonomii politycznej, który znany jest w historii myśli ekonomicznej pod nazwą szkoły sztokholmskiej. Kierunek ten, reprezentowany m. in. przez takich ekonomistów jak K. Wicksell, E. Lundberg i G. Myrdal, wyprzedził w wielu kwestiach teorię Keynesa. Ekonomści tej szkoły odrzucali prawo Saya, widzieli bowiem możliwość występowania rozbieżności między globalnym popytem i globalną podażą. Stwierdzenie braku automatyzmu w tej relacji dawało im podstawę do rozszerzenia ingerencji państwa w gospodarkę.

Szkoła sztokholmska stosunkowo wcześniej wskazywała na możliwość oddziaływania państwa na gospodarkę. Poglądy te zyskały w Szwecji wielu zwolenników i w rezultacie weszły na stałe do programów partii socjaldemokratycznej. Po raz pierwszy dorobek szkoły sztokholmskiej został wykorzystany w programie partii z 1932 r., a pozytywne doświadczenia z realizacji tego programu sprawiły w dużej mierze, że zarówno robotnicy, jak i kapitaliści zaakceptowali drogę powolnych reform. W rezultacie dorobek tej szkoły przyspieszył rozwój idei *welfare state*, a prace jej przedstawicieli należy obok teorii Keynesa uznać za podstawę prowadzonej w tym kraju od wielu lat polityki tzw. regulowanego kapitalizmu⁷.

Zdaniem Gunnara Myrdala – jednego z czołowych przedstawicieli szkoły sztokholmskiej – ani Marks, ani Engels nie przewidzieli, że w przyszłości również w państwie kapitalistycznym okaże się możliwe wprowadzenie stanu zbliżonego do

⁶ S. Rudolf, *Szwedzka „polityka dobrobytu”*, PWN, Warszawa 1978, s. 37-42.

⁷ Tamże, s. 42-43.

„ekonomii dobrobytu” za pomocą najzupełniej pokojowych środków i bez uciekania się do gwałtów rewolucji. Co więcej, socjalistyczny system nie jest wcale potrzebny, jeżeli państwo sprawuje daleko idącą kontrolę nad prywatnymi przedsiębiorstwami. Przestaje być wówczas konieczna zarówno nacjonalizacja przemysłu, jak i socjalizacja produkcji. *Welfare state* może zaistnieć w społeczeństwie kapitalistycznym, mimo że w państwie socjalistycznym lepiej jest rozbudowany system usług socjalnych dla szerokich warstw społecznych.

Myrdal podjął śmiałą krytykę licznych zaniedbań i mankamentów występujących w państwach kapitalistycznych (np. niedocenywanie prawdziwie demokratycznego planowania). Ekonomista ten uważa „planowanie demokratyczne” za twór pośredni między pełnym brakiem ingerencji państwa a planowaniem absolutnym, arbitralnym, cechującym państwa socjalistyczne. W wyścigu między blokiem państw kapitalistycznych a socjalistycznych chodzi właśnie o jak najszybszą realizację koncepcji światowego dobrobytu (*welfare world*), dla którego nie ma w istocie większego znaczenia funkcjonowanie takiego czy innego systemu polityczno-gospodarczo-społecznego. Ani kapitalizm, ani socjalizm sam w sobie nie gwarantują tworzenia cech istotnych dla ideału państwa dobrobytu. To gospodarka szwedzka – w głębokim przekonaniu Myrdala – najdobitniej wykazała, że ideałom dobrobytu znacznie bliższe może być państwo kapitalistyczne niż jakiegokolwiek państwo socjalistyczne⁸.

3 Polityka dobrobytu społecznego w Szwecji

Przez wiele lat Szwecja traktowana była jako wzorzec państwa dobrobytu. Umiarkowane, ale stabilne tempo wzrostu gospodarczego, postępujący rozwój zabezpieczenia społecznego, a także polityka wyrównywania dochodów przynosiły systematyczny wzrost standardu materialnego obywateli. System ten cieszył się ich poparciem i stanowił przedmiot zazdrości innych krajów.

Taki wizerunek Szwecji utrwalany był szczególnie w pierwszych dekadach po II wojnie światowej, kiedy to sukcesy ekonomiczne Szwecji dawały podstawę odważnej polityce rozwoju zabezpieczenia społecznego. W latach 1950-1970 wydajność pracy rosła średnio o około 4% rocznie i była zdecydowanie wyższa niż w krajach OECD. Sukcesy gospodarcze Szwecji sprawiły, że znalazła się ona na trzecim miejscu wśród krajów OECD pod względem dochodu narodowego na osobę⁹.

Akceptując polityczną konieczność tworzenia bardziej sprawiedliwego systemu społecznego i ekonomicznego, przeprowadzono wiele reform idących w kierunku zapewnienia pełnego zatrudnienia, bardziej sprawiedliwego podziału bogactwa i większego bezpieczeństwa socjalnego. Za podstawę tej koncepcji bezpieczeństwa uznano prawo do płatnej pracy. Stworzono cały system instytucji i rozwiązań systemowych, których celem było wspieranie jednostki w różnych okresach i sytuacjach życiowych. To, co wyróżniało szwedzką politykę dobrobytu, to nie tylko

⁸ G. Spychalski, *Zarys historii myśli ekonomicznej*, PWN, Warszawa – Łódź 1999, s. 348-349.

⁹ S. Rudolf, *Kontrowersje wokół państwa opiekuńczego na przykładzie Szwecji*, [w:] *Socjalne aspekty...*, s. 275.

zakres przedsięwzięć, które podjęto, ale również konsekwencja, z jaką je przeprowadzono i osiągnięty poziom realizacji¹⁰.

3.1 Cechy charakterystyczne szwedzkiego systemu zabezpieczenia społecznego

Szwedzki system zabezpieczenia społecznego charakteryzuje się takimi cechami jak powszechność i kompleksowość. Cechuje go również przejrzystość oraz fachowość obsługujących go pracowników socjalnych. Jest to jednocześnie system wysoce scentralizowany.

Zasadniczą jego cechą jest jednak jego **powszechność**. Podstawowymi świadczeniami tego systemu objęci są praktycznie wszyscy mieszkańcy Szwecji. Wszyscy mają bowiem prawo do takich świadczeń, jak opieka lekarska, renty i emerytury podstawowe, zasiłki rodzinne, dodatki mieszkaniowe itp. Zasięg podmiotowy tych świadczeń poszedł bardzo daleko, traktując np. gospodynie domowe jako pracowników i przyznając im prawo do zasiłków chorobowych.

Drugą ważną cechą tego systemu jest jego **kompleksowość**. Zwraca uwagę wszechstronność wielu rozwiązań, niespotykana w żadnym innym kraju. Niektóre z istniejących świadczeń mają zabezpieczać potrzeby wręcz wyszukane czy rzadko spotykane. Przykładem mogą być zasiłki dla dzieci, których rodzice się rozwiedli, zasiłki dla osób zmieniających miejsce zamieszkania dla podjęcia pracy itp. Szwedzi przewidzieli wiele szczegółowych sytuacji wymagających zabezpieczenia, o których mieszkańcy innych krajów nawet nie wyobrażają sobie, że mogą być przedmiotem świadczeń socjalnych.

Inne cechy tego systemu to **przejrzystość** i **jednoznaczność**. Ich przykładem mogą być takie świadczenia o charakterze powszechnym, jak zasiłki rodzinne czy emerytury podstawowe. Cechy te są bardzo istotne, bowiem ograniczają do minimum możliwość występowania nadużyć. Dla sprawnego funkcjonowania tego systemu podstawowe znaczenie ma dostępność informacji o możliwości uzyskania poszczególnych świadczeń. Służą temu różnego rodzaju informatory i publikacje szeroko udostępniane zainteresowanym. Warto podkreślić, że większość z nich ze względu na dużą ilość imigrantów tłumaczona jest na wiele języków. O sprawności działania tego systemu świadczyć może fakt, że osobom osiągniętym wiek emerytalny przesyłane są specjalne informatory dla zapoznania się z uprawnieniami na jakie mogą liczyć po przekroczeniu tego wieku. Na uwagę zasługują wysokie kompetencje pracowników socjalnych, doskonale zorientowanych w istniejących przepisach i zawsze gotowych do udzielania szczegółowych informacji czy pomocy.

Za kolejną cechę szwedzkiego systemu zabezpieczenia społecznego uznać należy wysoki stopień jego **centralizacji**. W wyniku trwającego od wielu lat procesu takiej centralizacji, olbrzymia większość świadczeń skupiona została w Rejonowych Urzędach Ubezpieczeń Społecznych. Do kompetencji tych Urzędów należą między innymi świadczenia pieniężne związane z podeszłym wiekiem, inwalidztwem, chorobą, utratą żywiciela rodziny itp. Nie oznacza to jednak, że wszystkie świadczenia

¹⁰ D. Mitrega, *Czy nadal państwo dobrobytu...*, s. 126-127.

znajdują się w gestii wspomnianych Urzędów. Wiele z nich, szczególnie o charakterze lokalnym bądź branżowym pozostaje poza ich zasięgiem¹¹.

3.2 Główne formy świadczeń socjalnych

3.2.1 Świadczenia zaspokajające dodatkową bądź nadzwyczajną potrzebę

Do tej grupy świadczeń zaliczyć można zasiłki rodzinne, dodatki mieszkaniowe, opiekę lekarską i zniżki przy zakupie lekarstw, świadczenia związane z rehabilitacją inwalidów, ze zmianą miejsca zamieszkania dla podjęcia pracy itp. Oceniając wysokość tych świadczeń, można je porównać z rozmiarem potrzeb jakie mają zaspokajać.

Dla części tych potrzeb, takich jak opieka lekarska czy rehabilitacja, szwedzki system zabezpieczenia społecznego zapewnia niemal pełne pokrycie. Za ważną potrzebę uznano w Szwecji posiadanie przez każdą rodzinę mieszkania. Zaspokajaniu tych potrzeb służyć mają między innymi dodatki mieszkaniowe, które są na tyle wysokie, że np. emerytom wystarczają na pełne pokrycie czynszu za mieszkanie o umiarkowanym standardzie, zaś osobom pracującym znaczną część takiego czynszu. Niemal w całości świadczenia takie pokrywają koszty przeprowadzki, jeśli jej celem jest podjęcie pracy.

Inaczej należy traktować zasiłki rodzinne. Nie pokrywają one kosztów utrzymania dziecka, ale i nie formułuje się takich wobec nich wymagań. Ich głównym celem jest przeciwdziałanie nadmiernemu zróżnicowaniu standardu życia poszczególnych rodzin wynikającemu z różnej ilości posiadanych dzieci. Dodajmy, że chociaż szwedzkie zasiłki rodzinne w porównaniu z innymi krajami nie są najwyższe, to są one wzmacniane przez inne świadczenia zmierzające w tym samym kierunku. Mamy tu chociażby na myśli dodatki mieszkaniowe, których wysokość jest uzależniona od ilości dzieci w rodzinie czy inne tego rodzaju świadczenia. Sprawia to, że zasiłki rodzinne razem z innymi tego rodzaju świadczeniami stanowią znaczącą pozycję.

3.2.2 Świadczenia zapewniające minimum kosztów utrzymania

Zadaniem tej grupy świadczeń jest zabezpieczenie egzystencji obywateli na minimalnym poziomie. Należą do nich renty i emerytury podstawowe powiększone o ewentualne dodatki oraz świadczenia pomocy społecznej. Pierwsze z nich mają na celu zapewnienie podstawowego standardu życia. Poziom świadczeń pomocy społecznej jest stosunkowo niski, wystarcza bowiem jedynie na pokrycie elementarnych potrzeb.

¹¹ S. Rudolf, *Kontrowersje wokół państwa opiekuńczego...*, s. 277-279.

3.2.3 Świadczenia dla zrekompensowania utraconych dochodów

Ta grupa świadczeń służy rekompensowaniu dochodów, które z różnych względów nie mogą być uzyskane. Są to przede wszystkim renty i emerytury dodatkowe, renty i emerytury zawodowe, zasiłki chorobowe, zasiłki dla bezrobotnych itp. Zasadniczy postulat jaki się przed nimi stawia to taki, żeby wysokość świadczeń z tego tytułu była możliwie bliska utraconym dochodom, ale od nich niższa. Świadczenia te powinny być niższe tak ze względu na nieponoszenie pewnych kosztów związanych z aktywnością zawodową (np. kosztów dojazdów do pracy), jak i na potrzebę motywowania pracowników do podejmowania pracy. Generalnie poziom tych świadczeń jest jednak stosunkowo wysoki.

Świadczenia tej grupy mają charakter ubezpieczeń społecznych, podczas gdy dwa poprzednie rodzaje świadczeń oparte zostały na zasadzie zaopatrzeniowej (jedynie pomoc społeczna ma charakter opiekuńczy).

Charakteryzując szwedzki system zabezpieczenia społecznego należy dodać, że wysokość tych świadczeń podlega indeksacji, a więc jest niezależna od występującego w danym okresie poziomu inflacji. System ten jest korzystny np. dla rencistów i emerytów, ponieważ sprawia, że ich dochody mogą rosnać szybciej niż aktualnych pracowników. Tego rodzaju sytuacja występuje w okresie recesji. Inne świadczenia, np. dodatki rodzinne, są zwiększane w takim tempie, ażeby zachować swój udział w średniej płacy¹².

4 Kryzys „państwa dobrobytu”

Współcześnie „państwo dobrobytu”, swego czasu hasło tak chwytliwe a polityka na nim oparta tak atrakcyjna dla wielu krajów, przeżywa poważne trudności i jest coraz powszechniej podważana. W państwie dobrobytu upatruje się źródeł kosztownego i nieefektywnego biurokratyzmu życia ekonomicznego ograniczającego wolność przedsiębiorstw i jednostki, jak również obniżającego konkurencyjność międzynarodową¹³. Dyrektor jednej ze szwedzkich fabryk na pytanie „Ile osób tu pracuje?” odpowiedział: „Zaledwie połowa”. W rezultacie szwedzkie wskaźniki makroekonomiczne są nie do pogodzenia z wymogami konkurencji europejskiej¹⁴.

Analiza danych statystycznych pokazuje, że pewne symptomy pogarszania się sytuacji ekonomicznej Szwecji zauważyć można już w latach siedemdziesiątych. Lata osiemdziesiąte przyniosły dalsze pogarszanie się tej sytuacji, która przekształciła się w głęboką recesję lat dziewięćdziesiątych.

W latach 1970-1990 tempo wzrostu gospodarczego obniżyło się średnio do 1,1% i było o 0,6% niższe w porównaniu ze średnią dla krajów OECD. Przyniosło to zasadnicze pogorszenie się relacji między produktem krajowym brutto (PKB) na osobę w porównaniu z krajami OECD. Jeśli w 1970 roku produkt ten był w Szwecji o 8%

¹² Tamże, s. 279-280.

¹³ D. Mitrega, *Czy nadal państwo dobrobytu...*, s. 128.

¹⁴ M. Albert, *Kapitalizm kontra kapitalizm*, Signum, Kraków 1994, s. 228.

wyższy od średniej dla OECD, to w 1991 roku był o 6% niższy od średniej dla tych krajów. W rezultacie Szwecja spadła na 14 miejsce pod względem wysokości tego wskaźnika na osobę.

Lata dziewięćdziesiąte przyniosły w Szwecji głęboką recesję gospodarczą, kryzys finansów publicznych i olbrzymi deficyt budżetowy. Jest to największa recesja jaka występowała w tym okresie w krajach OECD. W ciągu trzech lat 1991-1993 produkt krajowy brutto obniżył się łącznie o 6%. Do tego należy dodać wysokie bezrobocie sięgające w 1993 roku 8% siły roboczej. W praktyce udział osób pozbawionych pracy sięga 13%, bowiem 5% uczestniczy w różnego rodzaju programach szkoleniowych oferowanych przez urzędy zatrudnienia. Dane te należy uzupełnić o olbrzymi dług publiczny sięgający 13% produktu krajowego brutto¹⁵.

Innym zagadnieniem, podnoszonym szczególnie w ostatnim okresie, są aspekty etyczne. Dostrzega się pewną słabość dotychczasowych rozwiązań, które zezwalały zarówno obywatelom jak i instytucjom na wykorzystywanie systemu niezgodnie z jego celami. Przejawami tego są oszustwa, rozwój czarnego rynku z jednej, a z drugiej strony rosnąca społeczna tolerancja dla tych zjawisk. Uważa się również, iż system zabezpieczenia społecznego, płatności transferowych z jednej strony, a podatków z drugiej, przyczyniają się do pogłębiania trudności na rynku pracy, do wzrostu bezrobocia. Bezpieczeństwo dochodowe podniosło bowiem oczekiwania odnośnie do poziomu płac i zredukowało skłonność do podejmowania pracy. Ponadto, jeżeli ludzie mogą zachować jedynie nieznaczną część dodatkowego dochodu, to również wpływa na mniejsze zainteresowanie podjęciem pracy¹⁶.

4.1 Przyczyny demontażu państwa dobrobytu

- Kryzys ekonomiczny, który pojawił się na przełomie lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych, sprzyjał zmianie systemu wartości i rozwojowi postaw życiowych wyrażających się w dbałości o własny interes, jak i rozwojowi agresywnych form konkurencji ekonomicznej.
- Rewolucja technologiczna, która uczyniła zbędnymi miliony ludzi i doprowadziła do daleko idącej restrukturyzacji sektorowej i terytorialnej.
- Rozwój procesów globalizacyjnych i zaostrzenie się warunków konkurencji w skali globalnej.
- Zmiany w strukturze społecznej przyczyniły się do wskrzeszenia wartości indywidualistycznych i utylitarnych, osłabiając tym samym idee solidarności społecznej.
- Deficyty budżetowe i inne ograniczenia stały się limitem możliwości wyborów w zakresie finansów publicznych.

Wszystkie te procesy, mające uniwersalny charakter, w mniejszym lub większym stopniu dotknęły również Szwecję. Tutaj także mówi się o kryzysie państwa dobrobytu, o jego niewydolności w sprośtaniu wyzwaniom, które niosą zmieniające

¹⁵ S. Rudolf, *Kontrowersje wokół państwa opiekuńczego...*, s. 275-276.

¹⁶ D. Mitrega, *Czy nadal państwo dobrobytu...*, s. 130.

się uwarunkowania ekonomiczne, społeczne i polityczne, tak w skali globalnej, jak i kraju¹⁷.

4.2 Próby reformowania szwedzkiego systemu zabezpieczenia społecznego

Wspomniane wcześniej trudności gospodarcze nie są tylko udziałem Szwecji. Występują one praktycznie we wszystkich krajach zachodnich, tyle że w Szwecji są zdecydowanie głębsze. Wielu autorów łączy je z nadmiernymi wydatkami na cele socjalne. Wskazują jednocześnie na korelację między rozmiarami tych wydatków oraz głębokością występujących trudności.

W rezultacie we wszystkich niemal krajach zachodnich podejmowano próby reformowania systemu zabezpieczenia społecznego, dążąc do redukcji na ten cel wydatków. Konsekwencje demontażu państwa dobrobytu to przede wszystkim:

- upadek polityki pełnego zatrudnienia, zmniejszenie praw do zasiłków dla bezrobotnych,
- obniżanie środków finansowych na walkę z ubóstwem,
- zredukowanie zakresu i poziomu świadczeń w ramach zabezpieczenia społecznego¹⁸.

Ostatnie lata pokazały, że zdecydowanie najtrudniej przebiega reformowanie systemu zabezpieczenia społecznego w Szwecji. Różne są tego przyczyny. Z prowadzonych na ten temat badań wynika, że większość, bo 2/3 Szwedów jest gotowa płacić wyższe podatki i korzystać z dotychczasowych świadczeń. Obrona istniejącego systemu świadczeń społecznych wynika głównie z faktu, że w Szwecji korzysta z nich duża część społeczeństwa, znacznie większa niż w innych krajach. Jeśli w krajach tych korzystanie z pomocy społecznej powiązane jest najczęściej z wysokością dochodów, to w Szwecji częściej świadczenia te mają charakter powszechny. Z doświadczenia wynika teza, że im szerszy jest zakres świadczeń, tym trudniej dokonać ich reformy.

Na zdecydowany opór Szwedów napotkały próby reformowania systemu zabezpieczenia społecznego przez rząd konserwatywny. Przygotował on w 1991 roku tzw. pakiety antykryzysowe zmierzające do ograniczenia niektórych elementów państwa opiekuńczego, które przewidywały między innymi zmniejszenie zasiłków chorobowych, skrócenie urlopów, zamrożenie emerytur oraz podniesienie wieku emerytalnego, a także likwidację niektórych agend pomocy społecznej itp. Posunięcia takie oznaczały zasadniczą zmianę tendencji w systemie zabezpieczenia społecznego. Do tej pory bowiem rosła wysokość świadczeń lub rosła liczba osób uprawnionych do ich otrzymywania. Reformy takie zakończyły się upadkiem rządu konserwatywnego i przejściem władzy przez socjaldemokratów będących symbolem państwa opiekuńczego.

Pomimo zdecydowanej obrony państwa opiekuńczego, dostrzec można jednak pewne sygnały wskazujące na rozpoczynający się proces zmian. Partia, która stworzyła model państwa opiekuńczego w Szwecji, sama obecnie przystępuje do

¹⁷ Tamże, s. 128-129.

¹⁸ Tamże.

stopniowego jego demontażu. Opracowany przez socjaldemokratów program wzrostu gospodarczego przewiduje nieśmiało na początek ograniczenia niektórych świadczeń. Wymienia się tu pewne zaostrzenie warunków do uzyskania zasiłku dla bezrobotnych czy też uzależnienie zasiłków rodzinnych od sytuacji materialnej rodziców. Socjaldemokraci zrozumieli, że dla przełamania recesji nie ma innego wyjścia jak tylko stopniowa redukcja świadczeń społecznych. Deklarują jednak, że nie będą to działania ani tak szybkie, ani tak głębokie jakich dokonała Margaret Thatcher w Anglii.

Przyzwolenie dla reform deklarują również szwedzkie związki zawodowe. Należy zdawać sobie sprawę z tego, że związki te zrzeszają blisko 90% pracowników i dlatego mają wyjątkową pozycję. Związki zawodowe należy generalnie uznać za współtwórcę szwedzkiego systemu zabezpieczenia społecznego. Bliskie ich powiązania z socjaldemokratami sprawiły, że często ich inicjatywy przyjmowały kształt odpowiednich ustaw poszerzających zakres zabezpieczenia społecznego. Pogorszenie się koniunktury gospodarczej, a następnie utrata rządów przez socjaldemokrację wpłynęły na zmianę polityki związkowej. Dla uniknięcia dalszego pogłębiania recesji, zrezygnowały one z walki o podwyżki płac. Wyraziły nawet zgodę na to, żeby młodzi pracownicy mogli otrzymywać wynagrodzenia poniżej płacy minimalnej, ażeby zwiększyć w ten sposób ich szansę na znalezienie pracy. Są także gotowe zaakceptować obniżki płac w przedsiębiorstwach zagrożonych bankructwem¹⁹.

Jednocześnie toczy się na ten temat ożywiona dyskusja. Nie brak w niej zarówno zwolenników realizacji reform o różnej głębokości, jak i przeciwników takich reform. Chociaż zwolenników reform jest już zdecydowanie więcej, to jednak ciągle poddawana jest w wątpliwość diagnoza szwedzkiej gospodarki upatrująca przyczyn recesji w nadmiernych wydatkach na cele socjalne. Twierdzi się bowiem, że recesja taka dotknęła nie tylko Szwecję, ale także inne kraje o znacznie niższych na ten cel wydatkach. Oznacza to, że za przyczynę recesji nie można uznać wspomnianych wydatków, a w każdym razie nie za przyczynę najważniejszą. Jeśli więc diagnoza jest mylna, to trudno oczekiwać, że przygotowana na jej podstawie terapia przyniesie oczekiwane rezultaty²⁰.

5 Perspektywy modelu szwedzkiego

Już w 1974 roku Stanisław Rudolf pisał, że w samej teorii *welfare state* istnieje wiele sprzeczności jak chociażby ta, że wielu ekonomistów kładzie akcent na zwiększenie dochodu narodowego – widząc w tym drogę do dobrobytu. Klóci się to z zasadami egalitaryzmu, bowiem zbyt daleko idące tendencje egalitarne mogą prowadzić do zahamowania inicjatywy prywatnej, a w konsekwencji do obniżenia dochodu narodowego²¹. O słuszności tych obaw zdają się świadczyć obecne trudności gospodarcze Szwecji omawiane w punkcie 4.

¹⁹ S. Rudolf, *Kontrowersje wokół państwa opiekuńczego...*, s. 280-283.

²⁰ Tamże, s. 287-288.

²¹ S. Rudolf, *Ogólna charakterystyka koncepcji...*, s. 27.

Wiele wskazuje na to, że Szwecja pozostanie nadal państwem opiekuńczym, chociaż zakres tej opieki będzie skromniejszy niż obecnie. Przywiązanie do modelu państwa dobrobytu jest tam bardzo silne i Szwedzi są gotowi wiele poświęcić dla jego utrzymania. Zdają sobie jednak sprawę z braku możliwości zachowania wszystkich dotychczasowych świadczeń. Chociaż trudno się z nimi pożegnać, to jednak reprezentują coraz większą gotowość do przeprowadzenia niezbędnych reform. Chodzi jednak o takie reformy, które zachowują podstawy istniejącego modelu²².

Wspomniane poparcie dla państwa opiekuńczego nie jest jednak jednolite i wśród jego obrońców najmniej jest chyba ludzi młodych. Są oni krytycznie nastawieni do takiej roli państwa, zdejmującego z obywateli ciężar podejmowania decyzji. Z przeprowadzonych badań wynika, że ludzie młodzi łączą karierę zawodową z dużym zakresem samodzielności w myśleniu i działaniu, przejawianiem inicjatywy i współpracą z ludźmi. Nie uznają oni hierarchii i podporządkowania, dlatego tylko rzadko deklarują chęć podjęcia pracy w dużych przedsiębiorstwach. Zatem gdy pokolenie to wkroczy w dorosłe życie i będzie miało więcej do powiedzenia, będzie się można spodziewać znacznego postępu w reformowaniu państwa dobrobytu²³.

²² S. Rudolf, *Kontrowersje wokół państwa opiekuńczego...*, s. 287.

²³ Tamże, s. 283.

Bibliografia

- [1] **Albert M.**, *Kapitalizm kontra kapitalizm*, Signum, Kraków 1994.
- [2] **Mitęga D.**, *Czy nadal państwo dobrobytu – zagrożenia i wyzwania dla modelu szwedzkiego*, [w:] *Socjalne aspekty społecznej gospodarki rynkowej*, Materiały konferencyjne, Wisła 3-5 czerwca 1996, pod red. E. Okoń-Horodyńskiej, Akademia Ekonomiczna im. Karola Adamięckiego, Katowice 1996.
- [3] **Rudolf S.**, *Kontrowersje wokół państwa opiekuńczego na przykładzie Szwecji*, [w:] *Socjalne aspekty społecznej gospodarki rynkowej*, Materiały konferencyjne, Wisła 3-5 czerwca 1996, pod red. E. Okoń-Horodyńskiej, Akademia Ekonomiczna im. Karola Adamięckiego, Katowice 1996.
- [4] **Rudolf S.**, *Ogólna charakterystyka koncepcji „państwa dobrobytu”*, [w:] *Zeszyty Naukowe UŁ, „Nauki Ekonomiczne”, Seria III, zeszyt 42*, Łódź 1974.
- [5] **Rudolf S.**, *Szwedzka „polityka dobrobytu”*, PWN, Warszawa 1978.
- [6] **Sillen B.**, *Mit szwedzki*, [w:] *Filozofia liberalizmu* pod red. J. Tarnowskiego, Wyd. Oficyna Liberalistów przy współpracy Uniwersytetu Gdańskiego, Warszawa 1993.
- [7] **Spychalski G.**, *Zarys historii myśli ekonomicznej*, PWN, Warszawa – Łódź 1999.