

Kazimierz A. Kłosiński, dr hab., prof. KUL
Instytut Pracy i Spraw Socjalnych w Warszawie

<https://doi.org/10.26366/PTE.ZG.2017.109>

Szwedzkie państwo dobrobytu

Abstrakt

Referat przedstawia istotę – zasadnicze cechy – szwedzkiego państwa dobrobytu na tle nordyckiego modelu państwa dobrobytu oraz nordyckiego konsensusu rozwoju społeczno-gospodarczego.

Słowa kluczowe: szwedzkie państwo dobrobytu, nordycki model państwa dobrobytu, nordycki konsensus.

The Swedish state of prosperity

Abstract

The report represents the essence – the essential of the feature – the Swedish state of prosperity, representing them on background Nordic's model of the state prosperity and the Nordic consensus of the social and economy development.

Key words: the Swedish state of prosperity, Nordic's model of the state of prosperity, Nordic consensus.

JEL CODE: O1, I18, I28, I38.

Wstęp

W syntetycznym podejściu państwo dobrobytu usiłuje wspierać dobrobyt swoich obywateli, a jego podstawowym celem jest osiągnięcie pewnego szczebla równości socjalnej, ekonomicznej oraz politycznej – szczebla równości, w którym, istnieje: 1) odpowiedzialność za słabych implementowana działalnością pomocową, 2) obowiązek walki z nędzą, wyrażony w zapewnieniu minimum stopy życiowej.

W opisowym podejściu, państwo dobrobytu wyróżniają następujące kierunki działalności:

- działalność gospodarcza poprzez różne formy regulowania ekonomiki prywatnej, a zwłaszcza prowadzenia przez państwo polityki „pełnego zatrudnienia”,
- działalność socjalna, do której zalicza się opiekę nad zdrowiem obywateli, ubezpieczenie społeczne (na wypadek bezrobocia lub choroby), pomoc dla matek, dodatki rodzinne, renty starcze, pomoc społeczną (dla nieuleczalnie chorych, a także osób w starości), opiekę nad dziećmi itp.,

- polityka w zakresie redystrybucji dochodu narodowego, którego wyrazem jest rozwój usług socjalnych, a także podatki progresywne.

Polityka welfare state⁸ jest cechą specyficzną współczesnej cywilizacji zachodniej i – jeśli brać pod uwagę region zachodnioeuropejski – występuje w następujących odmianach (Zientara 2005, s. 4-12)⁹.

- model anglosaski,
- model francusko-niemiecki,
- model śródziemnomorski,
- model nordycki.

W przedstawionych rozważaniach omówiony został model nordycki, stanowiąc tło dla bardziej szczegółowego opisu swoistego modelu welfare state, charakterystycznego dla Szwecji, która rozwinęła kompleksowy system polityki społecznej z uniwersalizmem „na sztyndarach” (tzn. obejmujący całość społeczeństwa).

Konsensus nordycki

W literaturze uznaje się, że nordycki (reprezentujący Szwecję, Danię, Finlandię, Norwegię oraz Islandię) model państwa dobrobytu wspiera się na (Edwardsen, Hagtvet 1994, s. 15-16; Rutkowski 2009, s. 136-168):

- rozbudowanej interwencji państwa, które bierze odpowiedzialność za dystrybucję dóbr i usług socjalnych; podstawą dystrybucji są powszechne uprawnienia osób związane z obywatelstwem,
- gospodarce mieszanej, łączącej mechanizmy rynkowe z realizacją strategii bezpieczeństwa socjalnego; zakłada to modyfikację mechanizmów rynkowych w odniesieniu do ochrony zdrowia, oświaty i kultury oraz zapewnienie pełnego zatrudnienia. Aktywna polityka rynku pracy jest jedną z najbardziej charakterystycznych nordyckiego modelu dobrobytu,
- demokracji politycznej – idzie nie tylko o procedury podejmowania decyzji politycznych, ale także sposób życia oparty na takich wartościach, jak rozumna i rzeczowa dyskusja, tolerancja, szacunek dla mniejszości oraz równość społeczna,

⁸ Welfare state – popularny zamiennik angielski pojęcia „państwo dobrobytu” – zostało po raz pierwszy użyte w 1943 roku przez Williama Temple’a, arcybiskupa Canterbury przez analogię oraz w opozycji do pojęcia warfare state (tzn. państwa nastawionego wyłącznie na cele wojenne) (Pyka 2008, s. 33).

⁹ Biorąc pod uwagę różnice w zakresie społecznych funkcji państwa można wyróżnić następujące cztery modele: 1) model konserwatywno-korporacjonistyczny, 2) model liberalny (bądź w wersji czystej, bądź zreformowanej), 3) model socjaldemokratyczny, 4) model katolicki (Rubaj 2013, s. 28).

- skonsolidowanym społeczeństwie obywatelskim; pojęcie to oznacza istnienie rozwiniętej sieci różnych organizacji pośredniczących pomiędzy państwem a jednostką. W krajach nordyckich demokracja formowała się jako proces oddolny – polityczne, socjalne i kulturalne organizacje społeczne uzyskiwały coraz szerszy dostęp do władzy i w ten sposób demokratyzowały całokształt życia politycznego.

Jeśli rzecz ująć systemowo, to w pięciu krajach nordyckich zasady uniwersalizmu oraz zbiorowej solidarności ukształtowały w nich specyficzny – różniący się od występujących gdzie indziej – wzorzec rozwoju społecznego, zasługujący na miano „Konsensus Nordycki”. Główne elementy, które określają specyfikę tego konsensusu, dają się ująć następująco (Anioł 2013, s. 29-30):

- nacisk na demokratyczne formy rządzenia, połączone z wysokim poziomem społecznej odpowiedzialności. Wciąganie obywateli do współdecydowania, zachęcanie ich do partycypacji w procesach podejmowania decyzji na różnych szczeblach życia zbiorowego (konsensualna kultura rządzenia),
- aktywne państwo, silny i sprawnie funkcjonujący sektor publiczny. Stosunkowo wysoki stopień państwowych regulacji, zapewniający zarówno bezpieczeństwo socjalne obywatelom, jak i odpowiednie zachęty do rozwijania działalności gospodarczej przez przedsiębiorców,
- dążenie do pełnego (praktycznie rzecz ujmując, wysokiego poziomu) zatrudnienia, z obowiązującą zasadą „wszyscy pracują”, która dobrze spaja społeczeństwo. Prymat porozumień zbiorowych, a nie ustawodawstwa, w uregulowaniach dotyczących rynku pracy, co emanuje znaczącą stabilnością w stosunkach między pracodawcami oraz pracownikami,
- finansowanie z podatków i funduszy zbiorowych szeroko dostępnych dla obywateli – niezależnie od ich statusu na rynku pracy – hojnych świadczeń socjalnych oraz usług publicznych o wysokiej jakości, z których większość ma charakter publiczny,
- szeroki społeczny konsensus odnośnie uznawania zasady równych praw i równych szans dla wszystkich. Działania na rzecz wyrównywania dochodów i poziomu życia. Przywiązywanie dużego znaczenia do kwestii równouprawnienia płci, do przeciwdziałania dyskryminacji kobiet, a także innych grup społecznych, w tym mniejszości etnicznych i seksualnych,

- troska o wysoką jakość wykształcenia i doskonalenie systemu edukacji na wszystkich szczeblach. Budowanie społeczeństw opartych na wiedzy, promowanie rozwoju badań naukowych, nowych technologii i innowacyjności.

Szwedzki model państwa dobrobytu

Przez długie dziesięciolecia – poniekąd do dziś – za głównego eksponenta nordyckiego modelu państwa opiekuńczego uważa się Szwecję (Esping-Andersen 2010a; Esping-Andersen 2010b; Anioł 2013, s. 13; Rubaj 2013). Szwecja, wraz z innymi krajami nordyckimi, okazuje się bezkonkurencyjna w dążeniu do zrównoważonego rozwoju. Zaświadcza o tym Raport „2016 Social Development Goals Index” (SDG 2016), opracowany na zlecenie ONZ przez niemiecką Fundację Bertelsmanna (Trusewicz 2016). Raport ocenia postępy 149 krajów w ich osiągnięciu 17 celów zrównoważonego rozwoju¹⁰. Mają one doprowadzić do 2030 roku do „zwalczenia ubóstwa i nierówności oraz przeciwdziałać zmianom klimatu” na świecie. Liderem rankingu SDG 2016 jest Szwecja¹¹.

W dziedzinie zabezpieczenia społecznego szwedzkie państwo dobrobytu charakteryzuje się następującymi cechami (Rutkowski 2009, s. 138):

- wysokim poziomem bezpieczeństwa socjalnego, na co składa się szeroki oraz powszechny dostęp do świadczeń,
- dużym udziałem budżetu w finansowaniu świadczeń, umożliwiającym szeroką realizację funkcji redystrybucyjnej w sferze socjalnej,
- etatyzmem, polegającym zarówno na dominującej roli państwa w organizowaniu oraz dostarczaniu świadczeń, jak i w dużym udziale zatrudnienia w sektorze publicznym, zwłaszcza w dziedzinach związanych z funkcjami państwa opiekuńczego,
- znaczną decentralizacją w zakresie świadczenia usług, przy czym gminy odpowiadają za opiekę przedszkolną, szkolnictwo podstawowe i średnie oraz opiekę nad ludźmi starszymi i niepełnosprawnymi, zaś powiaty – głównie za opiekę zdrowotną,
- relatywnie dużym znaczeniem świadczeń rzeczowych w porównaniu z transferami pieniężnymi;
- silnym poparciem społecznym dla idei oraz praktyki państwa opiekuńczego.

¹⁰ Cele opracowane przez Organizację Narodów Zjednoczonych. Raport ocenia – między innymi – tempo wzrostu gospodarczego, rynek pracy, wykorzystanie zielonej energii, odpowiedzialną konsumpcję i produkcję, równość płci, poziom biedy, jakość ochrony zdrowia oraz edukacji, a także działania na rzecz ochrony klimatu i zasobów naturalnych na lądzie i pod wodą.

¹¹ Na podium znalazły się Dania i Norwegia. Tuż za nimi jest Finlandia, a w pierwszej dziesiątce znajduje się Islandia (na miejscu 9). Pierwszą dziesiątkę – oprócz krajów nordyckich – tworzą: Szwajcaria, Niemcy, Austria, Holandia i (na 10 pozycji) Wielka Brytania. Polska zajęła w rankingu SDG 2016 miejsce 38.

W latach 40. oraz 50. XX wieku w Szwecji stała się faktem powszechność świadczeń zabezpieczenia społecznego: podstawowe emerytury, zasiłki rodzinne, ubezpieczenia zdrowotne oraz macierzyńskie. Podobne zasady przyjęto w innych krajach skandynawskich.

Rozwinięty model państwa dobrobytu zaczął funkcjonować w Szwecji od początku lat sześćdziesiątych, a następnie w latach siedemdziesiątych XX wieku, wspólnie określanym mianem „złoty lat welfare state”.

Za największe osiągnięcia tej polityki należy uznać (Rubaj 2013, s. 75):

- powszechny system emerytalny, obejmujący całość społeczeństwa,
- system powszechnych ubezpieczeń zdrowotnych,
- powszechną pomoc dla dzieci i rodzin,
- ubezpieczenia na wypadek utraty pracy,
- system bezpośrednich transferów obejmujący dodatki mieszkaniowe,
- system zbiorowych układów płacowych, promujących egalitaryzm dochodów, niwelujący różnice w poziomie życia pomiędzy różnymi grupami społecznymi,
- powszechne bezpłatne nauczanie na różnych szczeblach edukacji.

Szwedzki model państwa dobrobytu jest efektem określonego systemu sprawowania władzy po II wojnie światowej, systemu opartego w zasadzie na rządach socjaldemokratów. Charakterystycznymi czynnikami, które leżą u podstaw tego systemu były (Rubaj 2013, s. 72-73):

- wysoki poziom wydatków publicznych i rozbudowany system fiskalny adekwatny do szerokich potrzeb polityki państwa dobrobytu, ingerującej głęboko w życie poszczególnych jednostek społecznych i gospodarstw domowych,
- rozwinięty interwencjonizm państwowy, stabilizujący rozwój gospodarczy w celu prowadzenia polityki zatrudnienia i płac,
- centralizacja sektorów publicznych,
- aktywna polityka państwowa w sektorze finansowym, obejmującym depozyty, politykę kredytową oraz inwestycje w celu ich alokacji i redystrybucji,
- regulowany umowami system wynagrodzeń,
- kontrolowany system decyzyjny w sektorze firm prywatnych poprzez wykorzystanie dominującej pozycji rynkowej kilku największych firm oraz monopolistycznych działań wybranych banków, instytucji ubezpieczeniowych i korporacji inwestycyjnych.

Ów system – jednakowoż – miał, w konsekwencjach, także swoje ujemne strony, doprowadzając do:

- zniekształcenia rynku, zachwiania rzeczywistej konkurencji,
- ograniczenia rozwoju sektora małych i średnich przedsiębiorstw, obniżenia efektywności firm, a tym samym ich rentowności,
- spadku tempa wzrostu gospodarczego,
- wysokiego bezrobocia.

Piotr Rubaj (2013, s. 93) zauważa: „Realizacja modelu „państwa dobrobytu” przyniosła wyraźne pogorszenie sytuacji gospodarczej: spadła wartość PKB, nastąpił wzrost bezrobocia, wzrost inflacji, spadł kurs korony szwedzkiej (jej dewaluacja nastąpiła w 1992 roku), a deficyt budżetowy osiągnął w 1993 roku nienotowany w innych państwach poziom (-14,8% PKB). Ponadto znacząco pogorszyła się międzynarodowa konkurencyjność Szwecji, co przejawiało się w pogorszeniu wyników handlu zagranicznego, w spadku tempa wzrostu gospodarczego w stosunku do innych krajów oraz obniżeniu wartości PKB przypadającej na głowę jednego mieszkańca”.

Spowodowało to, że szwedzki model państwa dobrobytu uległ w latach 90. XX wieku wielu modyfikacjom, atoli jego podstawy nie zostały naruszone. Zachował on cechę uniwersalności, jakkolwiek zarówno uprawienia, jak i wysokość świadczeń zostały silniej powiązane z aktywnością zawodową i wysokością wynagrodzeń.

Reformy zapoczątkowane połowie lat dziewięćdziesiątych w Szwecji objęły wiele różnych działań w sferze polityki społeczno-ekonomicznej, w tym (Rubaj 2013, s. 147-150):

- zmiany w polityce makroekonomicznej, polegające przede wszystkim na ograniczeniu i częstszej kontroli wydatków budżetowych, stabilizacji polityki monetarnej poprzez zwiększenie samodzielności Szwedzkiego Banku Centralnego (Riksbanku), stabilizacji cen poprzez wprowadzenie wskaźnika cen konsumpcyjnych, pozwalającego lepiej kontrolować poziom inflacji,
- liberalizację rynków kredytowego oraz wymiany walut, co w praktyce oznaczało szersze otwarcie gospodarki na transfery kapitałów innych państw, a tym samym wzrost konkurencyjności na rynku usług finansowych,
- reformę systemu podatkowego, mającą na celu zwiększenie efektywności pracy poprzez obniżenie najwyższych progów podatkowych, jak również będącego zachętą do oszczędzania dzięki uproszczeniu systemu poboru podatków od kapitału oraz rozdzieleniu dochodów uzyskiwanych z tytułu pracy od dochodów kapitałowych,
- zmiany systemu emerytur podstawowych i uzupełniających, powiązanie emerytury składkowej z wysokością wpłacanej składki, zapisywanie składek na indywidualnych

kontaktach i odejście od systemu z góry gwarantującego wysokość przyszłej emerytury, a także zmianę wieku emerytalnego pozwalającego przedłużyć okres aktywności zawodowej (możliwość pracy do 67 roku życia),

- wprowadzono nową ustawę dotyczącą zasad konkurencji w przejrzysty sposób ograniczającą możliwość współpracy pomiędzy firmami w celu nieuczciwego zwalczania konkurencji oraz wykorzystywania monopolistycznej pozycji na rynku,
- zwiększono efektywność działań firm w sektorze usług publicznych poprzez szerszy dostęp do tego rynku firm prywatnych, zwiększając w ten sposób konkurencję, a jednocześnie podnosząc jakość świadczonych usług,
- ograniczono zakres i wysokość dopłat mieszkaniowych finansowanych ze środków publicznych, przenosząc częściowo koszty na właścicieli nieruchomości.

Szwecja nadal przoduje wśród krajów OECD pod względem udziału wydatków publicznych oraz wydatków socjalnych w PKB. Poziom ubóstwa względnego i kontrasty dochodowe są w Szwecji nadal mniejsze niż w pozostałych krajach Unii Europejskiej.

Szwedzki model państwa dobrobytu posiada rzeczywiste zalety ekonomiczne i społeczne, sprawiające jego względnie dobre przystosowanie do zmian zachodzących we współczesnej gospodarce. Szwedzka gospodarka – podobnie jak gospodarki pozostałych krajów nordyckich – plasuje się w światowej czołówce pod względem zdolności konkurencyjnej oraz innowacyjnej.

Polityka społeczna w Szwecji sprzyja osiągnięciu wysokiej stopy zatrudnienia oraz eliminowania ubóstwa. Na wysoką stopę zatrudnienia wpływa skuteczna polityka aktywizacji zawodowej kobiet i mobilizowanie trudnych zasobów pracy, takich jak rodzice samotnie wychowujący małe dzieci, starsi pracownicy oraz osoby niepełnosprawne.

Ubóstwo w Szwecji – zarówno ogółem, jak i wśród ludzi starszych oraz dzieci – utrzymuje się na stosunkowo niskim (na tle krajów należących do OECD) poziomie. Szwecja, podobnie jak inne kraje nordyckie, godzi wysokie bezpieczeństwo socjalne ludzi starszych z aktywną polityką prorodzinną.

Tabela 1. Syntetyczny ranking z kompozycji indeksów konkurencyjności dla pierwszej 10-ki krajów (2006 rok)

Ranking	Kraj	Global Competitiveness Index	World Competitiveness Scoreboard	Inward FDI Potential Index	Business Competitiveness Index	Ease of Doing Business Index	Global Summary Innovation Index	Knowledge Economy Index	Corruption Perceptions Index	Quality of Life Index
1	Stany Zjednoczone	6	1	1	1	3	7	6	20	13
2	Finlandia	2	19	13	3	14	1	3	1	12
3	Szwecja	3	14	7	7	13	2	2	6	5
4	Dania	4	5	21	5	7	9	1	4	9
5	Singapur	5	3	5	11	1	5	20	5	11
6	Szwajcaria	1	8	20	4	15	3	11	7	2
7	Islandia	14	4	12	13	12	15	4	1	7
8	Norwegia	12	12	6	14	9	16	5	8	3
9	Kanada	16	7	3	15	4	11	9	14	14
10	Holandia	9	15	11	6	22	10	8	9	16

Źródło: Business and Investment Opportunities, Invest in Sweden, Report 2007/2008, Invest in Sweden Agency, Stockholm 2007, s. 12.

Przemiany na XXI wiek

Wiek XXI stawia przed światem nowe wyzwania, w tym także wymusza przemiany w europejskich krajach orientacji społecznej¹² – w państwach dobrobytu Europy, w tym także Szwecji. Katalog przemian jakie winny zająć w europejskich państwach welfare state w XXI wieku przedstawić można następująco (Pyka 2009, s. 56):

- wkraczanie społeczeństw europejskich w erę wiedzy, w której podstawowym zasobem rozwoju staje się niematerialny oraz wymykający się tradycyjnym prawom własności kapitał ludzki, powodując, iż państwo o orientacji społecznej w XXI wieku musi skoncentrować swoje działania na inwestowaniu w człowieka, jego edukację oraz rozwój kompetencji, niezbędne stają się szkoły uczące jak się uczyć i obsługujące permanentny proces edukacji,
- rozwój, jaki „welfare state XXI wieku” ma generować, musi wynikać z przyjęcia perspektywy rozwoju endogennego. Ograniczoność – a także spadek znaczenia – zasobów zewnętrznych czynią koniecznym odwoływanie się do wewnętrznych (danych społeczności i grup ludzkich) potencjałów rozwojowych, silnie związanych z kapitałem ludzkim,

¹² Zdaniem Sylwestra Zawadzkiego pojęcie „państwa o orientacji społecznej” najlepiej oddaje właściwe znaczenie welfare state, odwołujące się do idei sprawiedliwości społecznej i wolności jako podstawowej wartości społecznej (Zawadzki 1996, s. 53-54).

- państwo o orientacji społecznej XXI wieku wymaga ujęcia w perspektywie dynamicznej. Jest to wynik faktu uszczuplenia – pod wpływem globalizacji – możliwości oddziaływania państwa. Utrata przez państwo roli jedyne go adresata wszelkich społecznych roszczeń, wymusza urealnienie doktryny welfare state, uwzględniającej procesowe dochodzenie do określonych stanów,
- koniecznością staje się oparcie doktryny państwa o orientacji społecznej w XXI wieku na tzw. aktywnej polityce społecznej. Z uwagi na dwa poprzednie postulaty, niezbędny jest aktywny udział człowieka w rozwiązywaniu wyzwań przed którymi jest stawiany. Bierne wypłacanie świadczeń w formie pieniężnej musi – przynajmniej częściowo – zostać zastąpione polityką, w ramach której pomoc oznacza aktywizację. Polityka świadczeń pieniężnych winna zostać ograniczona do grupy osób najbardziej potrzebujących,
- wymagane są ponowne zdefiniowanie roli pracy w życiu człowieka oraz redefinicja jego produktywnego, a także wynagradzanego funkcjonowania w społeczeństwie, tak by wyposażyć go w nowe ekonomiczne podstawy jego społecznego bytu, niekoniecznie jednak związane z pracą zawodową, właściwą dla społeczeństwa industrialnego,
- niezbędne są starania zmierzające ku stopniowemu tworzeniu odpowiedniej nadbudowy względem welfare state w postaci welfare world. Spadek znaczenia państwa oraz globalizacja zjawisk gospodarczych wymagają aby globalizacji uległy również demokracja, a wraz z nią wartości państwa o orientacji społecznej (idzie o regulacje międzynarodowe umożliwiające funkcjonowanie welfare state w XXI wieku – nie idzie, natomiast, o uniwersalizację wartości cywilizacji zachodniej),
- koniecznym staje się uzmysłowienie wszystkim, iż celem funkcjonowania i rozwoju społecznego nie jest efektywność sama w sobie ani wzrost produktu krajowego brutto – celem jest podnoszenie dobrobytu człowieka, który pozwala mu wznosić się na coraz to wyższe poziomy jego ludzkiej egzystencji.

Bibliografia

Anioł W. (2013), *Szlak Norden. Modernizacja po skandynawsku*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa.

Business and Investment Opportunities, Invest in Sweden, Report 2007/2008, Invest in Sweden Agency, Stockholm 2007.

Edwardsen T.S., Hagtvet B. (red.) (1994), *Nordycki model państwa dobrobytu*, Warszawa.

Esping-Andersen G. (2010a), *Społeczne podstawy gospodarki postindustrialnej*, Warszawa.

Esping-Andersen G. (2010b), *Trzy światy kapitalistycznego państwa dobrobytu*, Warszawa.

Pyka R. (2008), *Globalizacja – sprawiedliwość społeczna – efektywność ekonomiczna. Francuskie dylematy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice.

Rubaj P. (2013), *Zmiany międzynarodowej konkurencyjności Szwecji w drugiej połowie XX wieku, w aspekcie ewolucji szwedzkiego modelu „państwa dobrobytu”*, Wydawnictwo KUL, Lublin.

Rutkowski W. (2009), *Współczesne państwo dobrobytu. Ekspansja, kryzys, spory*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.

Trusewicz I. (2016), *Zrównoważony rozwój to nie polska specjalność*, „Rzeczpospolita”, Nr 184 (8 VIII).

Zawadzki S. (1996), *Państwo o orientacji społecznej*, „Scholar”, Warszawa.

Zientara P. (2005), *Współczesne modele zachodnioeuropejskiego państwa dobrobytu*, „Wspólnoty Europejskie”, nr 12.