

**Joanna Głuch**

Doktorant w Kolegium Gospodarki Światowej  
w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie

## **Rozmiary i struktura redystrybucji dochodu narodowego w Szwecji i Stanach Zjednoczonych na przełomie XX i XXI wieku – porównanie**

***Streszczenie.** Szwecja i Stany Zjednoczone to kraje, które łączy wysoki poziom rozwoju, silne podstawy demokratyczne i kapitalistyczny ustrój (w zakresie prywatnej własności w sektorze przedsiębiorstw). Główną różnicą między nimi jest jednak poziom zaangażowania rządu w gospodarkę. Szwecja jest powszechnie uznawana za kraj o wysokim stopniu interwencjonizmu państwowego, natomiast Stany Zjednoczone – za kraj liberalizmu gospodarczego. Zaangażowanie państwa w gospodarkę odzwierciedla redystrybucja dochodu narodowego. W Szwecji jednym z priorytetów systemu fiskalnego jest wyrównywanie dochodów ludności, a w Stanach Zjednoczonych – zapewnienie środków na poszczególne wydatki budżetowe przy możliwie najmniejszych zakłóceniach mechanizmu rynkowego. Artykuł przedstawia dwie strony redystrybucji dochodu narodowego – w Szwecji i Stanach Zjednoczonych.*

***Słowa kluczowe:** zaangażowanie państwa w gospodarkę, redystrybucja dochodu narodowego, Szwecja, USA*

### **Wstęp**

Szwecja jest powszechnie uważana za kraj o wysokim stopniu interwencjonizmu, natomiast Stany Zjednoczone – za kraj liberalizmu gospodarczego. Teza ta zostanie poddana weryfikacji poprzez analizę skali i struktury redystrybucji w obydwu krajach.

Redystrybucja dochodu narodowego jest związana z wielkością wydatków rządowych. Węższe znaczenie ma pojęcie redystrybucji dochodów. Dotyczy ono tych wydatków rządowych, które mają bezpośredni wpływ na dochód poszczegól-

gólnych członków społeczeństwa. Joseph E. Stiglitz wyróżnia dwa rodzaje redystrybucji dochodów: poprzez programy pomocy społecznej (zasiłki, świadczenia dla osób żyjących w ubóstwie) oraz poprzez wypłatę emerytur, zasiłków dla osób niepełnosprawnych, bezrobotnych i chorych<sup>1</sup>. Na potrzeby analizy zostanie przyjęty podział na redystrybucję dochodu narodowego i redystrybucję dochodów.

Do wydatków redystrybucyjnych w ramach redystrybucji dochodu narodowego należą płatności transferowe, dla których charakterystyczna jest jednokierunkowość – z budżetu do odbiorcy transferu<sup>2</sup>. Stanisław Owsiak wymienia przykładowo: transfery na rzecz podatników (wynagrodzenia pracowników sektora publicznego, renty, emerytury, stypendia), transfery do publicznych funduszy celowych oraz budżetów samorządowych<sup>3</sup>.

Redystrybucja dochodu narodowego obejmuje pozyskiwanie przez państwo środków pieniężnych z rynku oraz ponowny ich podział. Głównym źródłem środków pieniężnych dla państwa – zarówno w Szwecji, jak i w USA – są wpływy podatkowe<sup>4</sup>. W badanych gospodarkach funkcjonują odmienne systemy fiskalne, które przekładają się na inne skale podatkowe i wielkości wpływów do budżetu z tytułu podatków (przyczynami są m.in. różnice kulturowe<sup>5</sup> i odmienne hierarchie wartości dominujące w społeczeństwie<sup>6</sup>). Od strony wydatków państwa widoczne jest zróżnicowanie pomiędzy analizowanymi gospodarkami, zarówno wielkości wydatków, jak również ich struktury.

Sposób analizy redystrybucji został wyprowadzony z definicji. W artykule zostaną przedstawione wpływy do budżetu i wydatki budżetowe związane z redystrybucją dochodu. Będzie też zastosowana metoda analizy porównawczej.

<sup>1</sup> J.E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 41.

<sup>2</sup> Za: S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 69.

<sup>3</sup> Ibidem. Pojawia się jednak wątpliwość, czy można te transfery zaliczyć do redystrybucji, czy nie potraktować samorządu jako pośrednika w przekazywaniu świadczeń grupom docelowych odbiorców.

<sup>4</sup> Inne źródła zostały potraktowane jako marginalne i pominięte w analizie. Redystrybucja jest bowiem rozumiana jako zmiana rozkładu dochodów, który zależy od mechanizmu rynkowego. Zmiana jest dokonywana poprzez system podatkowy. Czy nie należałoby jednak uwzględnić w analizie wydatków tylko tych, na które środki pozyskano z podatków? Nie jest to możliwe, ponieważ w budżecie państwa nie stosuje się podziału wydatków na finansowane z wpływów podatkowych i finansowane z wpływów pozapodatkowych.

<sup>5</sup> Na przykład odmienne podejście do takich wartości, jak: równość, indywidualizm, zaufanie do rządzących.

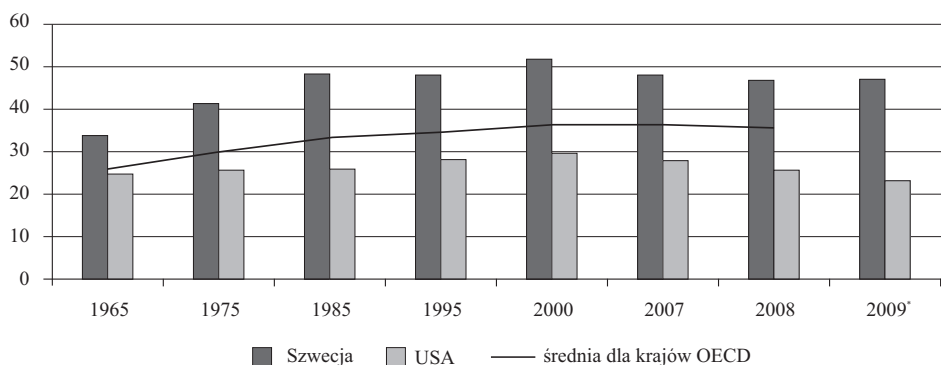
<sup>6</sup> To, że Stany Zjednoczone były krajem osadników z Europy, którzy przybywali w poszukiwaniu ziemi, wolności, pracy, mogło wpłynąć na to, jak bardzo mieszkańcy USA cenią wolność, a w relacji z władzą wykazują bardzo ograniczone zaufanie, co może przekładać się na stosunkowo niewielkie oczekiwania społeczeństwa wobec rządu, a tym samym na niższą redystrybucję dochodu narodowego.

## 1. Wpływy z tytułu podatków w Szwecji i w Stanach Zjednoczonych

W Stanach Zjednoczonych do 1913 r., poza dwoma wyjątkami, nie nakładano żadnych podatków dochodowych od osób fizycznych<sup>7</sup>. Do czasów II wojny światowej podatki od osób fizycznych zapewniały do 30% dochodów budżetowych, a po 1940 r. zaczęły stanowić zasadnicze źródło dochodów. Natomiast rola podatków nakładanych na przedsiębiorstwa w strukturze dochodów budżetowych stopniowo malała<sup>8</sup>.

Szwecja od czasów II wojny światowej, przyjąwszy model państwa opiekuńczego, konsekwentnie zwiększała obciążenia podatkowe<sup>9</sup>. Do 1950 r. całkowite wpływy budżetowe z tytułu podatków wynosiły 21% PKB i były jednymi z najniższych w porównaniu z krajami uczestniczącymi w II wojnie światowej<sup>10</sup>. Jednak kolejne lata przyniosły znaczny wzrost podatków, szybszy niż w innych krajach, i w latach 70. wynosiły one 50% PKB. Od początku lat 70. zaczęła rosnąć rola podatków pośrednich.

Wykres 1. Udział w PKB całkowitych wpływów z tytułu podatków do budżetu centralnego w Szwecji i USA oraz średnia dla krajów OECD w latach 1965-2009 (%)



\* dane szacunkowe.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *OECD Tax Database*, wrzesień 2011, [http://www.oecd.org/document/60/0,3746,en\\_2649\\_34533\\_1942460\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/60/0,3746,en_2649_34533_1942460_1_1_1_1,00.html) [25.10.2011].

Zestawienie udziału wpływów z tytułu podatków w PKB odnoszące się do Szwecji i USA pokazuje, że w Szwecji zauważalny jest wzrost wpływów z tytułu

<sup>7</sup> Główne źródło dochodów budżetowych stanowiły akcyza i cło.

<sup>8</sup> Za: J.E. Stiglitz, op. cit., s. 54.

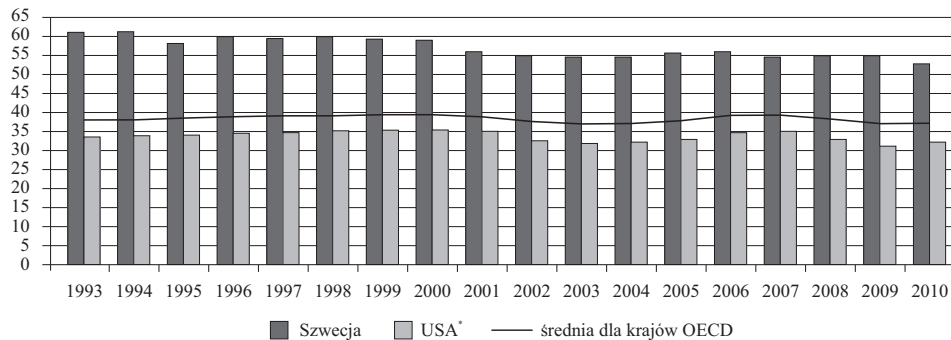
<sup>9</sup> Por. B. Grabińska, K. Stabryła, R. Góral, *Ewolucja systemu finansów publicznych w Szwecji*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie” 2005, nr 665, s. 9.

<sup>10</sup> Swedish Tax Agency, *Taxes in Sweden 2010*, s. 41.

podatków w drugiej połowie pierwszej dekady XXI w. (wykres 1). Dotąd wahania były niewielkie, a na początku XXI w. zmniejszyło się znaczenie wpływów z tytułu podatków w przychodach budżetowych. Wzrost udziału wpływów podatkowych w bieżących wpływach do budżetu występował pomimo tego, że udział wpływów do budżetu w PKB od 1993 r. wykazywał tendencję malejącą. Udział wpływów z tytułu podatków w PKB w Szwecji cechuje duża dynamika (od 33,4% do 51,4%). Do 2000 r. tendencja była rosnąca, następnie udział przychodów z tytułu podatków zmniejszył się. Zdecydowanie mniejsze zmiany występują w przypadku udziału wpływów z tytułu podatków w Stanach Zjednoczonych, gdzie w latach 1965-2009 zmiany mieściły się w przedziale od 24% do 29,5% PKB.

Skalę wpływów do budżetu jako udział w PKB przedstawia wykres 2. Dla porównania został przedstawiony wskaźnik procentowego udziału w PKB uśrednionych wpływów do budżetu krajów OECD. W badanym okresie udział wpływów do budżetu w PKB w Szwecji w sposób znaczący przewyższał zarówno udział wpływów do budżetu w PKB w Stanach Zjednoczonych, jak i udział w PKB uśrednionych wpływów dla krajów OECD<sup>11</sup>.

Wykres 2. Udział w nominalnym PKB całkowitych wpływów do budżetu centralnego Szwecji i USA oraz średnia dla krajów OECD w latach 1993-2010 (%)



Dane dotyczą wpływów fiskalnych i нефiskalnych rządu centralnego, stanowego i lokalnego oraz wpływów z tytułu zabezpieczenia socjalnego. Niefiskalne wpływy obejmują m.in. dochody z tytułu własności (np. dywidendy, sprzedaży, grzywien, opłat, transferów); \* dane dla USA nie obejmują wpływów z przedsiębiorstw państwowych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: OECD Economic Outlook 89 Database, maj 2011, [http://www.oecd.org/document/61/0,3746,en\\_2649\\_34573\\_2483901\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/61/0,3746,en_2649_34573_2483901_1_1_1_1,00.html) [25.10.2011].

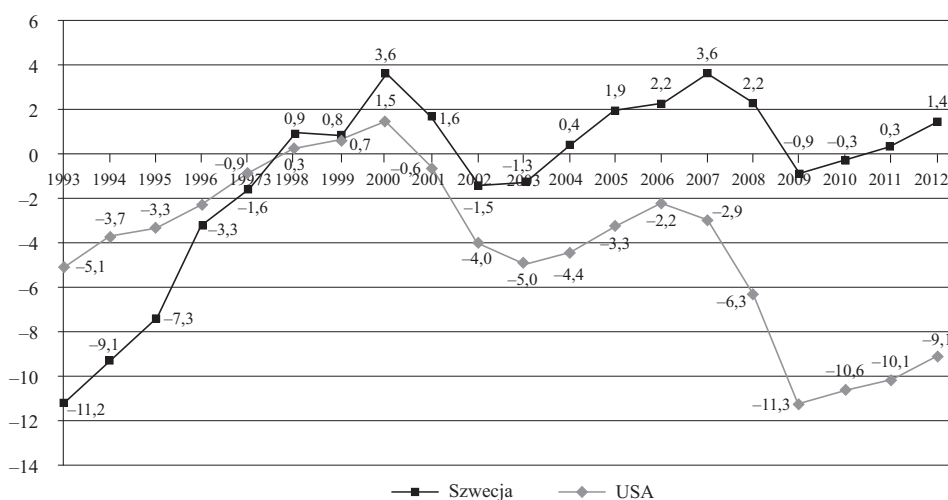
Charakterystyczne są spadki udziału wpływów budżetowych w PKB. Miały one miejsce na początku pierwszej dekady XXI w. w obu badanych gospodarkach. Skala obniżenia wpływów była jednak większa w przypadku Szwecji (z 60,5% w 1993 r. do 52,7% w 2010 r.) niż w USA (z 33% w 1993 r. do 31,6% w 2010 r.).

<sup>11</sup> Za: OECD, *Government at a Glance 2009. Country Note: Sweden*, Paris 2010.

Warto przy tym podkreślić, że udział wpływów budżetowych w PKB w Szwecji przekraczał ponad dwukrotnie analogiczny udział wpływów budżetowych w PKB w USA.

Obniżenie wpływów do budżetu z tytułu podatków znalazł swoje odzwierciedlenie w deficycie budżetowym w USA, natomiast budżet w Szwecji generalnie wykazywał nadwyżkę (wykres 3). Deficyt pojawił się w latach 2002-2003 oraz w 2009 r. Deficyt budżetowy w USA do 1998 r. był mniejszy niż w Szwecji, a od 1998 r. ta prawidłowość się odwróciła i deficyt zaczął gwałtownie rosnąć, aż do -11,3% w 2009 r.

Wykres 3. Saldo budżetu państwa w Szwecji i USA w latach 1993-2012  
(nadwyżka i deficyt wyrażony jako % nominalnego PKB)



Dane za rok 2011 i 2012 są szacunkowe.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *OECD Economic Outlook*, 2011, nr 89.

Wykres 3 odzwierciedla realizację dążenia do zrównoważonego budżetu w finansach publicznych Szwecji. Takiego priorytetu nie ma w przypadku finansów publicznych USA.

Opiekuńczy charakter państwa szwedzkiego przejawia się w wysokich składkach na ubezpieczenie społeczne. Do 1990 r. bardzo mocno rósł udział tych składek w PKB – od 4% w 1965 r. do 14,2% w 1990 r. Zdecydowanie skromniej wygląda udział składek na zabezpieczenie społeczne w PKB w USA, także średni udział składek w PKB dla krajów OECD jest w badanym okresie dużo niższy od poziomu w Szwecji. Od 1990 r. w Szwecji nastąpiło obniżenie udziału składek w PKB, co można interpretować jako rezultat polityki ograniczania opiekuńczego charakteru państwa. W latach 1994-1996 przeprowadzono instytucjonalne refor-

my, których celem było wprowadzenie przez Riksdag (szwedzki parlament) dyscypliny budżetowej. Reformy te przyniosły wymierne efekty w postaci nadwyżki budżetowej, która pojawiła się w 1998 r.

Pozyskiwanie wpływów za pomocą systemu podatkowego zapewnia środki na wydatki budżetowe, jest także narzędziem zmniejszania nierówności dochodowych w społeczeństwie<sup>12</sup>. Struktura wydatków budżetowych odzwierciedla system wartości społeczeństwa, które decyduje, na jakie cele przeznaczają pozyskane środki.

Miarą redystrybucji dochodu narodowego jest stosunek wszystkich wydatków rządowych do PKB. Udział wydatków rządowych w PKB odzwierciedla stopa redystrybucji dochodu narodowego.

$$r_{DN} = \frac{G}{PKB} 100\%$$

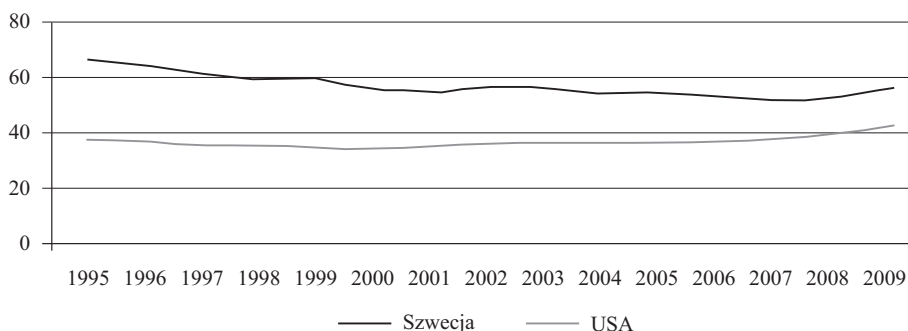
gdzie:

$r_{DN}$  – stopa redystrybucji dochodu narodowego,

$G$  – wydatki rządowe,

PKB – produkt krajowy brutto.

Wykres 4. Stopa redystrybucji dochodu narodowego (w % PKB)  
Szwecji i USA w latach 1995-2009



Źródło: opracowanie własne na podstawie: OECD, *Government at a Glance 2009. Country Note: Sweden*, Paris 2010; OECD, *Government at a Glance 2009. Country Note: USA*, Paris 2010.

W ostatnich latach w Szwecji można było zaobserwować konsekwentne obniżanie stopy redystrybucji dochodu narodowego, zaś w Stanach Zjednoczonych – jej wzrost (wykres 4). Zwiększenie wydatków budżetowych w Stanach Zjedno-

<sup>12</sup> Progresywny system podatkowy ma działanie wyraźnie wyrównujące dochody. Ale także podatek liniowy różnicuje wysokość płaconego podatku w zależności od wysokości dochodu (im wyższy dochód, tym większa kwota wpłacana do budżetu za pośrednictwem podatku liniowego). Por. m.in. R.E. Hall, A. Rabushka, *Podatek liniowy*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 1998.

czonych jest konsekwencją zarówno wprowadzanych reform systemu ubezpieczeń socjalnych, jak również dotkliwego kryzysu finansowego.

Stopa redystrybucji dochodów wyznaczana jest jako udział wydatków socjalnych w PKB. Wydatki socjalne obejmują takie programy, jak: emerytalny i rentowy, rodzinny, chorobowy, dla bezrobotnych.

$$r_d = \frac{S}{PKB} 100\%$$

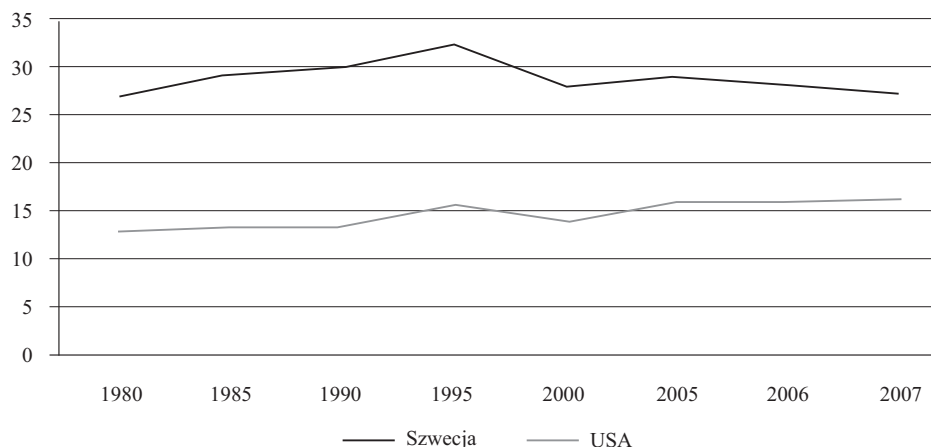
gdzie:

$r_d$  – stopa redystrybucji dochodów,

$S$  – wydatki socjalne,

PKB – produkt krajowy brutto.

Wykres 5. Stopa redystrybucji dochodów (w % PKB) Szwecji i USA w latach 1980-2007



Źródło: opracowanie własne na podstawie: OECD.Stat, [http://www.oecd.org/statsportal/0,2639,en\\_2825\\_293564\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/statsportal/0,2639,en_2825_293564_1_1_1_1_1,00.html) [31.08.2011].

Stopa redystrybucji dochodów w okresie 1980-2007 w Szwecji wynosi ok. 30% PKB, a w USA – ok. 15% (wykres 5). Można więc postawić tezę, że głównym narzędziem redystrybucyjnej funkcji finansów publicznych w Szwecji jest polityka socjalna. Warto też zauważyć rosnące znaczenie redystrybucji dochodów w USA. Są to jednak ciągle wielkości pozostające poniżej poziomu w Szwecji, jak również poniżej średniej dla krajów OECD. Pozostaje pytanie, jaki kierunek obiorą Stany Zjednoczone – czy będą rozwijały politykę socjalną, co zdaniem J.E. Stiglitz'a byłoby dobrym rozwiązaniem<sup>13</sup>, czy też zdecydują się na kontynuację ograniczania wydatków rządowych. Od 2008 r., kiedy zaczęły wzrastać wy-

<sup>13</sup> Por. J.E. Stiglitz, *Freefall*, PTE, Warszawa 2010.

datki rządowe związane z kryzysem, deficyty budżetowe w Szwecji i w Stanach Zjednoczonych także zaczęły rosnąć (por. wykres 3). Zmniejszenie deficytu stało się jednym z priorytetów polityki gospodarczej w obydwu krajach. Gøsta Esping-Andersen zauważa, że w krajach skandynawskich systemy podatkowe tracą znaczenie jako narzędzie redystrybucji na rzecz transferów socjalnych<sup>14</sup>. Przyczyną tego jest konieczność zapewniania coraz wyższych wpływów do budżetu dla finansowania coraz większych wydatków państwa opiekuńczego. Odbywa się to kosztem gospodarstw domowych o stosunkowo niskich dochodach, które muszą coraz więcej do budżetu wpłacać.

## 2. Struktura wydatków budżetu państwa w Szwecji i Stanach Zjednoczonych

Wydatki państwa zarówno w Szwecji, jak i w Stanach Zjednoczonych dzielą się na wydatki z budżetu centralnego i budżetów lokalnych. Tabela 1 przedstawia wydatki rządowe z podziałem na wydatki z budżetu centralnego i budżetów lokalnych z wyszczególnieniem funkcji tych wydatków.

Tabela 1. Wydatki budżetu centralnego i budżetów lokalnych Szwecji i USA w 2006 r. (udział w całkowitych wydatkach w %)

Przeznaczenie wydatków	Szwecja		USA	
	Budżet centralny	Budżety lokalne	Budżet centralny	Budżety lokalne
Instytucje użyteczności publicznej	26,5	11,3	12,8	11,6
Obrona	5,7	0,0	20,1	0,0
Porządek publiczny	3,8	0,9	1,6	9,9
Ochrona środowiska	0,7	0,9	0,0	0,0
Poprawa warunków mieszkaniowych	0,5	2,5	1,9	1,9
Ochrona zdrowia	4,5	26,9	25,0	21,1
Kultura i rozrywka	1,1	3,4	0,2	1,5
Edukacja	7,4	21,6	2,6	32,3
Ochrona socjalna	38,0	26,8	30,2	6,0

Źródło: jak przy wykresie 4 (dane OECD).

W Stanach Zjednoczonych w 2006 r. największy udział w budżecie centralnym stanowiły wydatki na ochronę socjalną (30,2% wydatków budżetu centralnego) i na ochronę zdrowia (25%). Natomiast w budżetach lokalnych największy udział miały wydatki na edukację (32,3% wydatków budżetów lokalnych) i na ochronę zdrowia (21,1%).

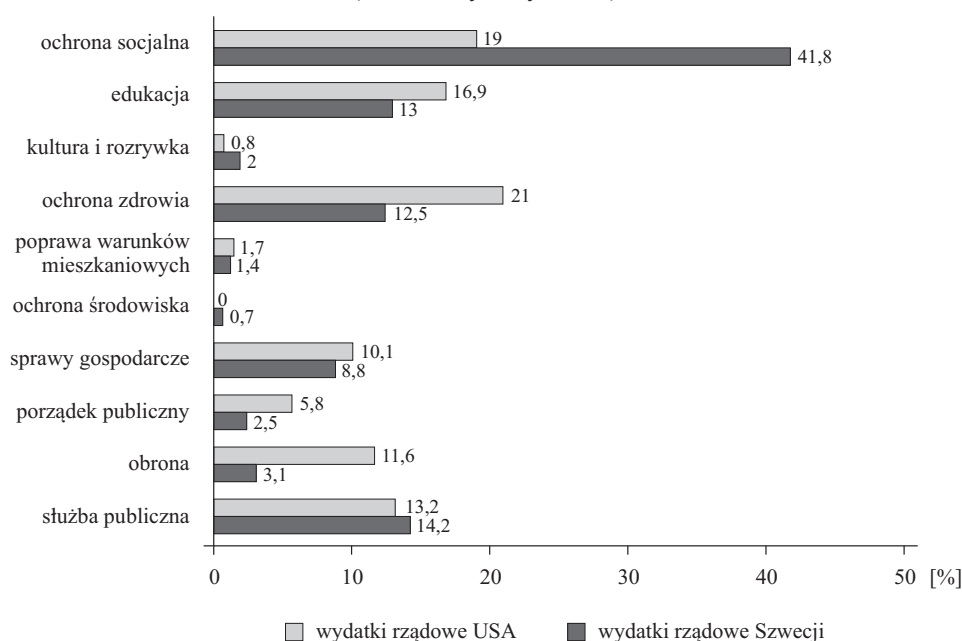
<sup>14</sup> G. Esping-Andersen, *Trzy światy kapitalistycznego państwa opiekuńczego*, Difin, Warszawa 2010, s. 80.



W Szwecji w wydatkach z budżetu centralnego w 2006 r. największy udział stanowiły ochrona socjalna (38%) i wydatki na instytucje użyteczności publicznej (26,5%). Budżety lokalne najwięcej wydawały na ochronę zdrowia (26,9% wydatków z budżetów lokalnych) oraz wspierały ochronę socjalną (26,8%) i edukację (21,6%) (por. tab. 1).

Zestawienie podziału wydatków budżetowych na wydatki z budżetów centralnego i lokalnych ilustruje decentralizację finansów publicznych (wykres 6).

Wykres 6. Struktura wydatków rządowych w Szwecji i USA w 2006 r.  
(% całkowitych wydatków)



Źródło: jak przy wykresie 4 (dane OECD).

Generalną tendencją wydatków budżetowych jest ich wzrost. Jest ona widoczna zarówno w przypadku budżetu Szwecji, jak i budżetu Stanów Zjednoczonych. Inna jest jednak skala tych wzrostów i ich struktura. W Szwecji zdecydowanie przeważają wydatki na cele socjalne, co jest zgodne z modelem tej gospodarki (państwo opiekuńcze). Wydatki na ochronę socjalną wzrosły z 480 825 mln koron w 1995 r. do 709 380 mln koron w 2009 r. Wzrastały także pozostałe wydatki, ale ich wzrost nie był tak znaczny. W strukturze wydatków budżetowych Szwecji w 2006 r. wydatki na ochronę socjalną stanowiły 41% wszystkich wydatków, następne były wydatki związane z instytucjami użyteczności publicznej – 14,2%. W Stanach Zjednoczonych w 2006 r. różnice między udziałami poszczególnych wydatków w ogólnej kwocie wydatków były znacznie mniejsze. Największy

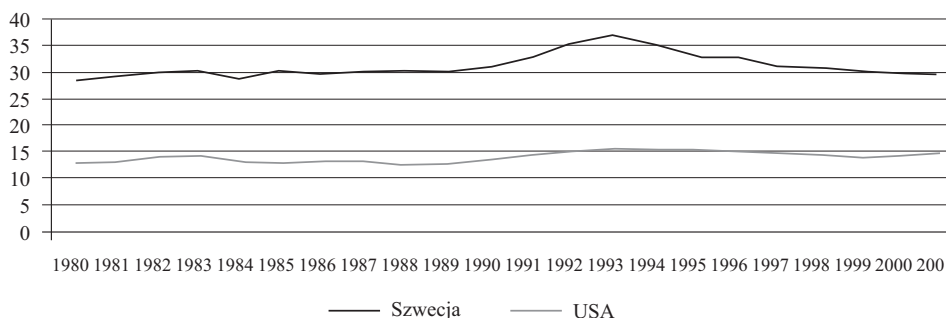
udział stanowiły wydatki na ochronę zdrowia (21% wszystkich wydatków), następną pozycję zajmowały wydatki na ochronę socjalną (19%).

Na wykresie 6 widoczny jest bardzo duży udział wydatków na cele socjalne w Szwecji (ponad dwukrotnie większy jest ich udział w całkowitych wydatkach), kulturę i rozrywkę (ponad dwukrotnie więcej) oraz ochronę środowiska. W Stanach Zjednoczonych większy jest udział wydatków na obronę (prawie czterokrotnie większy ich udział w całkowitych wydatkach), porządek publiczny (ponad dwukrotnie) oraz służbę zdrowia (niemal dwukrotnie większy jest ich udział w ogóle wydatków niż w Szwecji).

### 3. Wydatki budżetowe przeznaczane na politykę socjalną

W Stanach Zjednoczonych system opieki socjalnej opiera się na zasadach ubezpieczeniowych, ale jest uzupełniany przez inne programy socjalne. Natomiast w Szwecji system socjalny nawiązuje do idei uniwersalności praw socjalnych i jest związany z tradycją socjaldemokratyczną (w Szwecji socjaldemokracja rządzi niemal bez przerwy od 30 lat). Zgodnie z Raportem Prezydenta Stanów Zjednoczonych z 2010 r.<sup>15</sup> dobrze zaprojektowany rządowy system ubezpieczeń zdrowotnych może zapobiegać nieefektywności rynkowego systemu ubezpieczeń zdrowotnych. Wydatki rządowe na cele socjalne w Stanach Zjednoczonych stanowią w przybliżeniu o połowę mniejszy procentowy udział w PKB niż analogiczne wydatki rządowe w Szwecji.

Wykres 7. Wydatki publiczne (w % PKB) na cele socjalne w Szwecji i USA w latach 1980-2001



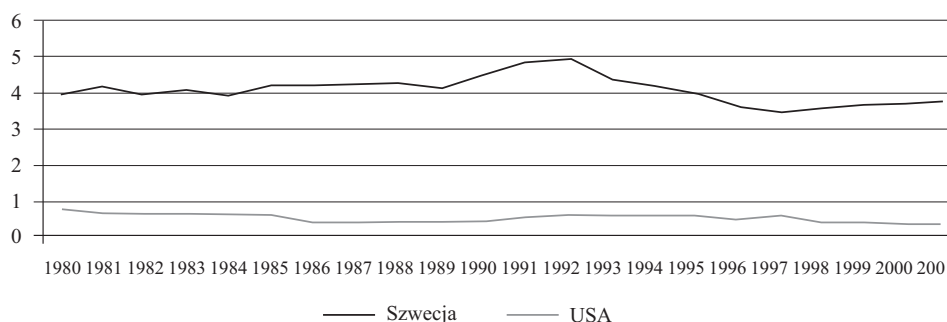
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD, <http://www.oecd.org> [31.08.2011].

W strukturze wydatków na cele socjalne w USA charakterystyczny jest duży udział wydatków na renty dla weteranów. Należy też uwzględnić zjawisko sta-

<sup>15</sup> *Economic Report of the President*, Executive Office of the President of the United States, Washington 2010.

rzenia się społeczeństwa, które powoduje stały wzrost wydatków m.in. na świadczenia emerytalne. Także dynamika wzrostu PKB ma wpływ na udział wydatków w PKB. Jeśli wzrost PKB będzie wolniejszy niż wzrost udziału ludzi starszych w populacji, to koszty np. systemu emerytalnego będą rosły szybciej<sup>16</sup>.

Wykres 8. Wydatki publiczne na politykę rodzinną (w % PKB) w Szwecji i USA w latach 1980-2001



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD, <http://www.oecd.org> [31.08.2011].

Wydatki na politykę rodzinną w Stanach Zjednoczonych w badanym okresie kształtują się poniżej 1% PKB (wykres 8), natomiast w Szwecji oscylują wokół 4% PKB. Zauważalny jest wzrost udziału tych wydatków w PKB na początku lat 90. XX w., czyli w okresie kryzysu, który dotknął kraje skandynawskie.

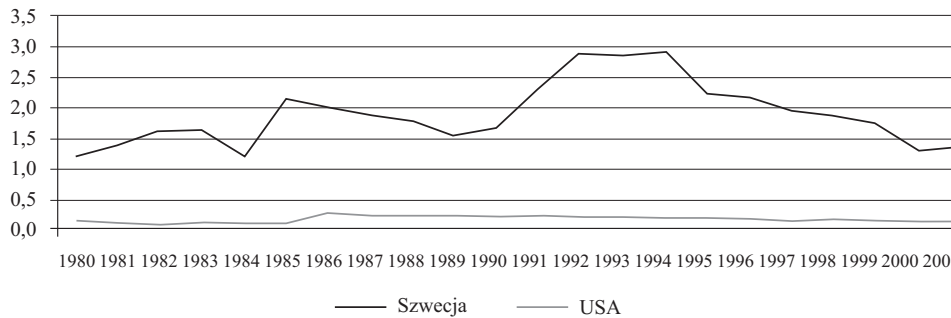
#### 4. Wydatki budżetowe kierowane na rynek pracy

Aktywna polityka na rynku pracy jest prowadzona za pomocą wydatków na finansowanie szkoleń i zachęcanie do wcześniejszego przechodzenia na emeryturę. W przypadku nadwyżki podaży pracy nad popytem państwo tworzy zachęty dla pracodawców do zatrudniania, a także samo tworzy miejsca pracy. W badanym okresie Szwecja zwiększyła odsetek PKB przeznaczony na aktywną politykę na rynku pracy w sytuacji załamania koniunktury na początku lat 90. XX w., następnie poprawie koniunktury towarzyszyło zmniejszenie udziału wydatków na politykę na rynku pracy. W przypadku Stanów Zjednoczonych wydatki te utrzymywały się w badanym okresie na stałym, niskim poziomie – poniżej 0,5% PKB.

Wydatki rządowe na aktywną politykę na rynku pracy to: subsydiowanie zatrudnienia, programy szkoleniowe i praktyki. Państwo partycypuje także w wydatkach na emerytury.

<sup>16</sup> G. Esping-Andersen, op. cit., s. 159.

Wykres 9. Wydatki budżetowe na aktywną politykę na rynku pracy (w % PKB) w Szwecji i USA w latach 1980-2001



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD, <http://www.oecd.org> [31.08.2011].

Oprócz emerytur<sup>17</sup> państwowych istnieją także prywatne emerytury pracownicze. W Szwecji prawodawstwo marginalizuje sektor prywatny, ale w Stanach Zjednoczonych prywatne emerytury pracownicze mają duże znaczenie. Sytuacja na rynku pracy jest związana z możliwością przejścia na wcześniejszą emeryturę. Jednak w krajach skandynawskich tendencja do przechodzenia na wcześniejszą emeryturę jest niewielka, a w Stanach Zjednoczonych programy związane z wcześniejszą emeryturą nie są atrakcyjne. Tendencje do korzystania z programów wcześniejszej emerytury zależą także od sytuacji na rynku pracy (wielkości bezrobocia, atrakcyjności zarobków w relacji do wysokości świadczeń). Tendencje wcześniejszego przechodzenia na emeryturę wśród mężczyzn w wieku 55-64 lata wyrażone w procentowej wielkości aktywności zawodowej w poszczególnych okresach przedstawia tabela 2.

Tabela 2. Aktywność zawodowa mężczyzn w wieku 55-64 lata (% udziału w populacji mężczyzn w wieku 55-65 lat)

Kraj	1960-1962	1970	1984-1985
Szwecja	90	85	76
USA	83	81	69

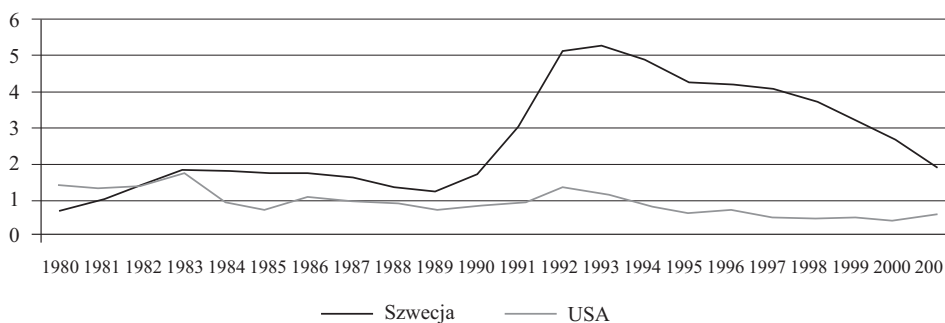
Źródło: ILO, *Yearbook of Labor Statistics. National Statistical Yearbooks*, za: G. Esping-Andersen, *Trzy światy kapitalistycznego państwa dobrobytu*, Difin, Warszawa 2010, s. 196.

Widoczny jest spadek aktywności zawodowej zarówno w Szwecji (z 90% do 76%), jak i w Stanach Zjednoczonych (z 83% do 69%). Aktywnych zawodowo w wieku 55-65 lat jest więcej Szwedów niż Amerykanów.

<sup>17</sup> W tabeli 2 emerytura to świadczenie otrzymywane przez ludzi starszych oraz przez inwalidów, z wyłączeniem świadczeń związanych z wypadkami w pracy.

Poziom wydatków budżetowych związanych z rynkiem pracy jest jednym ze wskaźników sytuacji gospodarczej kraju. Wzrost wydatków wynikający ze wzrostu bezrobocia stanowi konsekwencję osłabienia koniunktury gospodarczej (wykres 10).

Wykres 10. Wydatki rządowe na zwalczanie bezrobocia (w % PKB) w Szwecji i USA w latach 1980-2001



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD, <http://www.oecd.org> [31.08.2011].

Gwałtowny wzrost poziomu wydatków rządowych na zwalczanie bezrobocia w Szwecji przypada na okres załamania gospodarczego. Z kondycją rynku pracy są związane świadczenia płatnych urlopów. Szczególnie rozbudowane są one w krajach skandynawskich. Mają one „uwolnić pracownika od przymusu wykonywania pracy w wielu szczególnych okolicznościach”<sup>18</sup>. Często korzystanie z płatnych zwolnień, np. w przypadku choroby, rodzicielstwa, kształcenia, nie jest kontrolowane pod względem warunków uprawniających do korzystania<sup>19</sup>. Zróznicowany jest również przeciętny czas absencji chorobowej. Według szacunków OECD w grupie krajów o najdłuższym przeciętnym czasie absencji chorobowej znajduje się Szwecja (przeciętnie ponad 20 dni w roku), natomiast do krajów o najkrótszym czasie absencji chorobowej należą Stany Zjednoczone (przeciętnie 5 dni rocznie)<sup>20</sup>. Obok zwolnień związanych z chorobą częsta jest absencja wynikająca z macierzyństwa. W Szwecji każdego dnia ok. 20% kobiet korzysta z płatnego zwolnienia z pracy. G. Esping-Andersen uważa, że jest to cena za wysoki poziom zatrudnienia kobiet (ok. 80%). Jest on również wysoki w przypadku matek małych dzieci (wzrósł z 43% w 1970 r. do 82,5% w 1985 r.), ale wśród matek dzieci w wieku do 2 lat każdego dnia 47,5% korzystało z płatnego zwolnienia. Ponadto w krajach skandynawskich w sektorze publicznym każdego dnia ponad 30% zatrudnionych kobiet korzysta z płatnego zwolnienia z pracy. Powszechność korzystania z płatnych zwolnień zależy od tego, w jaki sposób wpływa to na wy-

<sup>18</sup> G. Esping-Andersen, op. cit., s. 199.

<sup>19</sup> Ibidem.

<sup>20</sup> Ibidem, s. 200-205.

sokość wynagrodzenia – czy koszty ponosi pracodawca, czy państwo. W Szwecji koszty ponosi państwo, dlatego przedsiębiorstwo może w ten sposób obniżyć swoje koszty w okresach spadku koniunktury. W Stanach Zjednoczonych koszty płatnych zwolnień ponosi pracodawca.

Na rynku pracy także państwo występuje jako pracodawca. Tak jest w administracji publicznej, systemie sprawiedliwości, przedsiębiorstwach komunalnych, transporcie. Zróżnicowany jest udział pracowników państwowych w ochronie zdrowia, edukacji i usługach socjalnych w poszczególnych krajach. W Szwecji zatrudnienie państwowych pracowników w sektorze usług socjalnych w 1985 r. sięgało 25% wszystkich pracujących, w Stanach Zjednoczonych było to 8%.

Specyfiką szwedzkiego rynku pracy jest prężne działanie związków zawodowych<sup>21</sup>. Współpracują one z rządzącą partią socjaldemokratyczną, która realizuje politykę pełnego zatrudnienia i zapewnia uprawnienia socjalne. Większość Szwedów należy do jednego z kilku związków, takich jak: LO – związek zawodowy robotników, TCO – związek zawodowy pracowników umysłowych, SAF – związek zawodowy pracodawców. O skali wpływów związków zawodowych świadczy to, że bez konsultacji ze związkiem zawodowym nie wolno zmienić pracownikowi zakresu obowiązków<sup>22</sup>. W Szwecji większość osób znajduje pracę poprzez znajomości (trudno jednak wyrokować, czy kryterium zatrudnienia jest związane z odpowiednimi kompetencjami, czy też motywem są znajomości), dlatego większości wakatów nie ogłasza się<sup>23</sup>.

## 5. Wydatki budżetowe na ochronę zdrowia

Wydatki na służbę zdrowia są istotnym składnikiem wydatków socjalnych. W latach 1980-2001 widoczny jest spadek tych wydatków w Szwecji oraz wzrost ich znaczenia w Stanach Zjednoczonych, co na wykresie 11 obrazują zbliżające się do siebie krzywe. W 2008 r. Stany Zjednoczone wydawały na służbę zdrowia 20,5% całkowitych wydatków rządowych (średnia dla krajów OECD wynosi

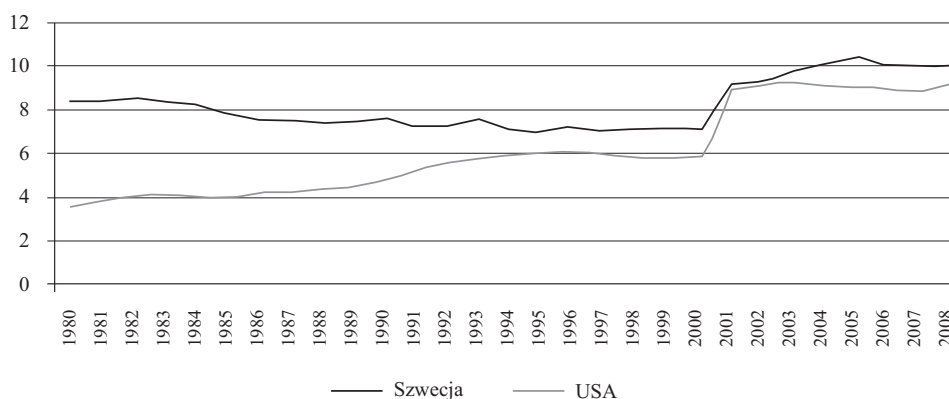
<sup>21</sup> O działalności związków zawodowych pisze m.in. M. Zaremba w książce *Polski hydraulik i inne opowieści ze Szwecji*, Czarne, Wołowiec 2008. Podaje przykład zablokowania budowy szkoły w Vaxholmie pod Sztokholmem w grudniu 2004 r. Powodem blokady była „walka o przyzwoite warunki pracy” dla zatrudnionych tam Łotyszy i Rosjan. Zablokowana została łotewska firma budowlana Laval & Partneri, która ostatecznie zbankrutowała. Takie postępowanie związków zawodowych zostało skrytykowane przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości w 2007 r. Wyrok Trybunału spowodował, że parlament Szwecji dostosował w tej dziedzinie prawodawstwo rynku pracy do standardów europejskich (przepisy weszły w życie 15 kwietnia 2010 r., ale socjaldemokratyczna opozycja ostro krytykuje ten przepis i zapowiada jego zmianę po wygranych wyborach).

<sup>22</sup> Ch. Rosen Svensson, *Szwecja*, Wyd. Naukowe PWN dla Newsweek Polska, Warszawa 2007, s. 191.

<sup>23</sup> Ibidem, s. 196.

14,7% )<sup>24</sup>. Jest to więcej, niż wydaje Szwecja, która w 2008 r. przeznaczyła na służbę zdrowia 13,3% całkowitych wydatków rządowych<sup>25</sup>. Pomimo wysokich transferów przeznaczanych na służbę zdrowia<sup>26</sup> w Szwecji wizyta u lekarza jest płatna (wyjątek stanowią bezpłatne wizyty dla dzieci oraz uczniów do 19. roku życia, a także wizyty w ośrodku zdrowia kobiet, który zajmuje się opieką kobietami w ciąży oraz dokonywaniem bezpłatnej aborcji)<sup>27</sup>.

Wykres 11. Wydatki budżetowe na służbę zdrowia (w % PKB) w Szwecji i USA w latach 1980-2008



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD, <http://www.oecd.org> [31.08.2011].

Od początku XXI w. tendencja ulega odwróceniu. Wydatki na ochronę zdrowia w Szwecji zaczęły ponownie wzrastać, a w USA do 2007 r. zmniejszały się, po czym znów nastąpił ich niewielki wzrost. W konsekwencji udział wydatków na ochronę zdrowia w PKB w Szwecji i w USA jest coraz bardziej zbliżony.

## Podsumowanie

Postawiona na początku teza, że Szwecja i Stany Zjednoczone są krajami o skrajnie odmiennym podejściu do roli państwa w gospodarce została potwierdzona, ale nie całkowicie. Z jednej strony bowiem zgodnie z przewidywaniami Szwecja posiada wysoką, w porównaniu z USA, stopę redystrybucji zarówno do-

<sup>24</sup> Por. OECD, *Government at a Glance 2009. Country Note: USA*, Paris 2010.

<sup>25</sup> Por. OECD, *Government at a Glance 2011. Country Note: Sweden*, op. cit.

<sup>26</sup> Krytycznie o funkcjonowaniu służby zdrowia w Szwecji pisze M. Zaremba (op. cit., s. 13-14): „Szwedzki pacjent nie umiera na raka w kolejce do szpitala z braku lekarzy (jest ich tu najwięcej w Europie), tylko dlatego, że gigantyczna administracja, zafascynowana planowaniem, ma trudności z zetknięciem lekarza z pacjentem”.

<sup>27</sup> Ch. Rosen Svensson, op. cit., s. 95.

chodu narodowego, jak również dochodów osobistych. Odmienne są w tych krajach priorytety dotyczące kształtowania budżetu. Szwecja dąży do zbilansowania wpływów i wydatków budżetowych, natomiast w Stanach Zjednoczonych mamy do czynienia z permanentnym deficytem budżetowym (wynika on m.in. z dużych wydatków państwowych na cele militarne).

Z drugiej zaś strony od początku XXI w. można w Szwecji obserwować tendencję do obniżania obciążeń podatkowych (przy niewielkim deficycie budżetowym lub nadwyżce budżetowej), natomiast w Stanach Zjednoczonych występuje tendencja odwrotna – podnoszenie podatków i wzrost wydatków rządowych (m.in. na cele socjalne, powszechne ubezpieczenia zdrowotne) przy rosnącym deficycie budżetowym.

Analiza skali i struktury redystrybucji w Szwecji i Stanach Zjednoczonych pokazuje, że kraje te zmieniają politykę gospodarczą. Szwecja staje się krajem w mniejszym stopniu interwencjonistycznym, a Stany – mniej liberalne.

Do oceny stosowanej polityki gospodarczej można się posłużyć zestawieniem efektywności obu gospodarek, a więc przyjrzeć się podstawowym wskaźnikom makroekonomicznym, takim jak wzrost gospodarczy czy stopa bezrobocia. Do oceny poszczególnych wydatków budżetowych potrzebna byłaby natomiast analiza skuteczności i efektywności tych wydatków.

Na ocenę ekonomiczną bieżącej polityki gospodarczej musimy poczekać do zakończenia obecnego kryzysu gospodarczego. Nie ulega jednak wątpliwości, że łatwiej jest coś zmienić w polityce fiskalnej, gdy mamy zrównoważony budżet – tak jak Szwecja. Trzeba również zauważyć, że siłą napędową gospodarki są małe i średnie przedsiębiorstwa, którym łatwiej przetrwać kryzys, gdy nie nakłada się na nie dodatkowych obciążeń fiskalnych i którym stwarza się optymalne warunki do gospodarowania – jak jest nadal w Stanach Zjednoczonych.

## Literatura

- Economic Report of the President*, Executive Office of the President of the United States, Washington 2010.
- Esping-Andersen G., *Trzy światy kapitalistycznego państwa opiekuńczego*, Difin, Warszawa 2010.
- Grabińska B., Stabryła K., Góral R., *Ewolucja systemu finansów publicznych w Szwecji*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie” 2005, nr 665.
- Hall R.E., Rabushka A., *Podatek liniowy*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa, 1998.
- ILO, *Yearbook of Labor Statistics. National Statistical Yearbooks*, za: G. Esping-Andersen, *Trzy światy kapitalistycznego państwa dobrobytu*, Difin, Warszawa 2010.
- Lindbeck A., *Redistribution Policy and the Expansion of the Public Sector*, Institute for International Economic Studies, Stockholm 1984.
- OECD Economic Outlook*, 2011, nr 89.
- OECD Economic Outlook 89 Database*, maj 2011, [http://www.oecd.org/document/61/0,3746,en\\_2649\\_34573\\_2483901\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/61/0,3746,en_2649_34573_2483901_1_1_1_1,00.html) [25.10.2011].
- OECD, *Government at a Glance 2009. Country Note: Sweden*, Paris 2010.



- OECD, *Government at a Glance 2009. Country Note: USA*, Paris 2010.
- OECD.Stat, [http://www.oecd.org/statsportal/0,2639,en\\_2825\\_293564\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/statsportal/0,2639,en_2825_293564_1_1_1_1_1,00.html) [31.08.2011].
- OECD Tax Database, wrzesień 2011, [http://www.oecd.org/document/60/0,3746,en\\_2649\\_34533\\_1942460\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/60/0,3746,en_2649_34533_1942460_1_1_1_1,00.html) [25.10.2011].
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2005.
- Rosen Svensson Ch., *Szwecja*, Wyd. Naukowe PWN dla Newsweek Polska, Warszawa 2007.
- Stiglitz J.E., *Ekonomia sektora publicznego*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2004.
- Stiglitz J.E., *Freefall*, PTE, Warszawa 2010.
- Swedish Tax Agency, *Taxes in Sweden 2010*.
- Zaremba M., *Polski hydraulik i inne opowieści ze Szwecji*, Czarne, Wołowiec 2008.