

Szwedzkie lekcje z pandemii

Justyna Gotkowska

W 2020 r. szwedzka liberalna strategia zwalczania COVID-19, oparta na dobrowolnym stosowaniu się obywateli do zaleceń Agencji ds. Zdrowia Publicznego, znajdowała się na czołówkach zagranicznych gazet. Podsumowania 2020 r. pokazują, że konsekwencje pandemii w postaci nadwyżki zgonów dotknęły Szwecję w dużo większym stopniu niż jej nordyckich sąsiadów. To porównanie jest najbardziej miarodajne – ze względu na podobne normy kulturowe, poziom życia i standardy służby zdrowia – i ujawnia niepowodzenie podejścia Sztokholmu, nawet jeśli w statystykach Szwecja wypada dużo lepiej niż najbardziej dotknięte pandemią kraje Europy Południowej i nieznacznie gorzej niż Niemcy.

Pandemia pokazała specyfikę szwedzkiego systemu administracyjnego oraz relatywną niestabilność obecnej sytuacji politycznej w kraju. W tym systemie słaby, mniejszościowy rząd Stefana Löfvena przyjął optymalną dla siebie strategię przetrwania w niepewnym czasie, cedując odpowiedzialność za zarządzanie sytuacją epidemiczną na centralne agencje rządowe. Gabinet przejął inicjatywę i wprowadził pewne ograniczenia dopiero w momencie znacznego pogorszenia się nastrojów społecznych w związku z jesienno-zimową falą zgonów i zachorowań. Po pandemii Szwecję czeka dyskusja o tym, czy to wybieralny rząd, czy urzędnicy powinni być odpowiedzialni za strategię w czasie kryzysów. Konieczna będzie lepsza koordynacja dualnego i zdecentralizowanego systemu administracyjnego. Nieuchronna staje się też przebudowa dotychczasowej sceny partyjnej, tak aby umożliwić bardziej stabilne koalicyjne rządy.

Liberalna strategia walki z koronawirusem

Prawie do końca 2020 r. Szwecja wyróżniała się na tle innych państw UE mało restrykcyjnym podejściem do walki z pandemią. W kraju nie podejmowano działań znacznie ograniczających życie publiczne – nie wprowadzono lockdownu. Strategia zwalczania COVID-19 opierała się na poradach i zaleceniach Agencji ds. Zdrowia Publicznego (Folkhälsomyndigheten), które obejmowały zmniejszenie aktywności społecznych, pracę zdalną i samoizolację osób powyżej 70. roku życia. Nauka zdalna obowiązywała gimnazja i uniwersytety, wprowadzono zakaz zgromadzeń (początkowo powyżej 500, a następnie 50 osób). Zamknięto instytucje kultury, ale nadal czynne były bary, restauracje i sklepy. Tak jak wcześniej funkcjonował transport publiczny, szkoły podstawowe, przedszkola i żłobki. Nie wprowadzono obowiązku noszenia maseczek, które uznano nawet za szkodliwe i mogące powodować skracanie



zalecanego dystansu społecznego. W 2020 r. rząd nie ingerował w „zarządzanie” pandemią i pozostawił kształtowanie strategii walki z nią Agencji ds. Zdrowia Publicznego, odwołując się również do braku podstaw prawnych do wprowadzania znacznych ograniczeń w sytuacjach kryzysowych w czasie pokoju. Architektem strategii walki z COVID-19 został Anders Tegnell, główny epidemiolog instytucji, który wkrótce stał się najbardziej rozpoznawalną w kraju i za granicą twarzą szwedzkiego „eksperymentalnego” podejścia¹.

Za rekomendacyjnym charakterem strategii przemawiały uwarunkowania kulturowe: odpowiedzialni obywatele Szwecji mieli być bardziej skłonni do przestrzegania za-

leceń dotyczących społecznej izolacji. Choć zarówno agencja, jak i rząd temu zaprzeczają, z medialnych przecieków wynika, że w pierwszej połowie roku była im bliska idea osiągnięcia odporności populacyjnej poprzez ograniczoną kontrolę rozprzestrzeniania się wirusa, w kontrze do dwóch innych rozwiązań – wprowadzania lockdownu i testowania na szeroką skalę wraz z obejmowaniem kwarantanną osób zarażonych i podejrzewanych o zarażenie². O zaakceptowanie takiego podejścia liderka partii Chryścijańskich Demokratów Ebba Busch oskarżyła premiera Löfvena w listopadzie 2020 r. Liberalna strategia walki z COVID-19 była też publicznie krytykowana przez część krajowych naukowców.

” W pierwszej połowie roku Agencji ds. Zdrowia Publicznego bliska była idea osiągnięcia odporności populacyjnej poprzez ograniczoną kontrolę rozprzestrzeniania się wirusa.

Konsekwencje pandemii w europejskim porównaniu

Najbardziej miarodajnym materiałem, dzięki któremu można w pewnym stopniu ocenić szwedzką liberalną strategię antypandemiczną i zestawić jej efekty z wynikami innych państw, są dane Eurostatu dotyczące ogólnej śmiertelności w 2020 r. i ich konfrontacja ze średnią śmiertelnością w pięciu wcześniejszych latach (2015–2019). Porównanie informacji o liczbie zakażeń czy zgonów na COVID-19 w każdym kraju – ze względu na odmienne możliwości i strategie testowania oraz różne klasyfikowanie zgonów – jest bowiem trudne. Nadwyżka zgonów w roku pandemicznym odzwierciedla w dużej mierze liczbę zmarłych wskutek zakażenia SARS-CoV-2, ale częściowo też możliwości obsługiwanego przez służbę zdrowia pacjentów z innymi chorobami, których nieleczenie lub trudności w leczeniu w związku z ograniczeniami pandemicznymi mogły skutkować ich śmiercią.

W takim porównaniu Szwecja uzyskała najgorsze wyniki wśród państw nordyckich, które wprowadziły w trakcie pandemii znaczne obostrzenia, a zarazem cechują je podobne uwarunkowania społeczno-kulturowe oraz równie wysoki poziom życia i nakładów na służbę zdrowia. *De facto* oznacza to porażkę obranej przez Sztokholm strategii. Jednocześnie Szwecja wypadła lepiej niż zachodnioeuropejskie państwa najbardziej dotknięte pandemią, takie jak Francja czy Hiszpania. W 2020 r. odnotowała nadwyżkę 839 zmarłych na 1 milion mieszkańców (zob. Aneks) – prawie trzy razy wyższą niż Dania (329) i Finlandia (298) oraz 14 razy wyższą niż najlepiej radząca sobie w nordyckich i europejskich statystykach Norwegia (59). Z kolei w porównaniu z najbardziej dotkniętymi przez COVID-19 zachodnioeuropejskimi członkami UE zarejestrowano tu dwa razy mniejszą nadwyżkę zgonów na 1 milion mieszkańców niż w Hiszpanii (1752), niższą niż we Francji (1110), ale wyższą niż w Niemczech (786). Według statystyk szwedzkiej Agencji ds. Zdrowia i Opieki Społecznej (Socialstyrelsen) od marca 2020 r. do początku br. w kraju na COVID-19 zmarło łącznie 9,2 tys. osób. Około 90% zmarłych miało powyżej 70 lat, a 47% było pensjonariuszami domów opieki (26% miało zapewnioną opiekę domową). Najwyższą śmiertelność notowano od końca marca do czerwca 2020 r. oraz od początku listopada do grudnia 2020 r.,

¹ J. Gotkowska, *Szwecja: mniej restrykcyjna strategia walki z pandemią*, OSW, 25.03.2020, www.osw.waw.pl.

² O przyjęciu strategii odporności populacyjnej przez agencję pisze na podstawie dziennikarskiego śledztwa jeden ze szwedzkich dziennikarzy w książce, która ma zostać wydana w maju 2021 r. *FHM:s tidiga strategii var flockimmunitet*, Aftonbladet, 5.11.2020, www.aftonbladet.se.

co pokrywa się z okresem ogólnej nadwyżki zgonów w Szwecji. Pomiędzy tymi miesiącami była ona niższa niż w latach ubiegłych³.

Gospodarczy wpływ pandemii na Szwecję jest z kolei porównywalny do tego w innych państwach nordyckich. Nie ma jeszcze kom-

pletnych danych za ub.r., ale prognozy Komisji Europejskiej z listopada ur. przewidują spadek krajowego PKB w 2020 r. o 3,4% (Danii o 3,9%, Finlandii o 4,3%), co jest jednak lepszym wynikiem niż średnia unijna (spadek o 7,4% PKB) – w ramach wspólnoty największe spadki odnotowały przede wszystkim państwa południa kontynentu, np. Hiszpania – o 11%. Jeśli zaś chodzi o stopę bezrobocia, to Szwecja z 8,8% osób bez pracy (Dania 6,1%, Finlandia 7,8%) znajduje się powyżej średniej unijnej – 7,7%⁴.

» Zaufanie do szwedzkich instytucji publicznych i rządu stopniowo malało wraz ze wzrostem jesienno-zimowej fali zakażeń i zgonów.

Zmiana nastrojów, zmiana podejścia

Według badań Kantar Sifo⁵ dotyczących zaufania do szwedzkich instytucji publicznych w pierwszych miesiącach pandemii utrzymywało się ono na wysokim poziomie, a następnie stopniowo malało wraz ze wzrostem jesienno-zimowej fali zakażeń i zgonów. Największy jego spadek odnotowano w ostatnich dwóch miesiącach 2020 r. Wysokie zaufanie do Agencji ds. Zdrowia Publicznego (na poziomie ponad 70%) utrzymywało się do połowy listopada 2020 r., po czym obniżyło się do 56% w pierwszej połowie stycznia 2021 r. Podobna dynamika dotyczyła zaufania do rządu – z 53% w marcu ub.r. zmalało ono do 35% w styczniu br. Szwedzi krytycznie myślą również o sobie samych. Tak jak do października 2020 r. ponad 60% z nich uznawało, że społeczeństwo radzi sobie z pandemią dobrze lub bardzo dobrze, tak w styczniu br. równie zadowolonych z siebie było jedynie 35% obywateli. Szczególnie dotkliwe dla ich samopostrzegania w 2020 r. były reakcje nordyckich sąsiadów (Danii, Norwegii i Finlandii) na szwedzką strategię, z zamykaniem granic dla osób podróżujących z tego kraju włącznie. Odzwierciedleniem coraz gorszych nastrojów społecznych był wywiad króla Karola Gustawa dla telewizji publicznej w połowie grudnia 2020 r., w którym stwierdził on, że Szwecja poniosła porażkę w ratowaniu życia ludzkiego⁶.

Jesienno-zimowa fala zakażeń i zgonów, pojawienie się bardziej zaraźliwych szczepów koronawirusa oraz zmiana nastawienia społecznego spowodowały, że rząd przejął inicjatywę. 24 listopada weszło w życie rozporządzenie o ograniczeniu publicznych zgromadzeń do ośmiu osób. Od 24 grudnia doszły kolejne obostrzenia, przedłużone następnie w styczniu br.: zakaz sprzedaży alkoholu po godz. 20, wprowadzenie maksymalnej liczby osób mogących przebywać jednocześnie w sklepach i siłowniach, zamknięcie ośrodków prowadzonych przez gminy, takich jak baseny, przedszkola, muzea i obiekty sportowe. Wprowadzono też rekomendację noszenia maseczek w transporcie publicznym w godzinach szczytu. Przedłużono nauczanie zdalne w szkołach ponadpodstawowych. Na początku stycznia br. Riksdag przyjął zaś wniesioną przez rząd tymczasową ustawę pandemiczną⁷, obowiązującą do września 2021 r., która umożliwia podejmowanie działań w większym stopniu ograniczających publiczne zgromadzenia i prywatne spotkania, działalność placówek kultury i centrów handlowych, komunikację zbiorową i krajowy ruch lotniczy. Na jej podstawie wydano rządowe rozporządzenie dotyczące ograniczeń w działalności obiektów sportowych, basenów, sklepów i galerii oraz miejsc

³ Statistik över antal avlidna i covid-19, Socialstyrelsen, www.socialstyrelsen.se, stan na 21.01.2021.

⁴ *Overview: Rebound Interrupted, European Economic Forecast Autumn 2020*, Institutional Paper 136, European Commission, listopad 2020, ec.europa.eu.

⁵ J. Wennö, *Allmänhetens tillit, tankar och beteende under coronakrisen*, Kantar Sifo, 14.01.2021, www.kantarsifo.se.

⁶ *Kungen om pandemin: "Jag anser att vi har misslyckats"*, SVT Nyheter, 17.12.2020, www.svt.se.

⁷ *En tillfällig covid-19-lag, Prop. 2020/21:79*, Regeringskansliet, 4.01.2021, www.regeringen.se.

spotkań prywatnych, a nieprzestrzeganie obostrzeń grozi grzywną lub zamknięciem danego obiektu⁸. W dalszym ciągu ograniczenia życia społecznego są jednak mniejsze niż w pozostałych państwach UE.

Odpowiedzialność: między polityką a administracją

Szwedzkie podejście do pandemii unaocznilo specyfikę tamtejszego systemu administracyjnego. Pokazało obowiązujący dualizm administracji rządowej oraz znaczne kompetencje samorządów. Niedużym ministerstwom pełniącym funkcje kierownicze i inicjującym prace legislacyjne podporządkowane są rozbudowane i autonomiczne agencje centralne (ponad 300). Rząd określa ich coroczny budżet i cele, nominuje ich kierownictwo oraz monitoruje ich aktywność. Nie wolno mu jednak ingerować w ich codzienną pracę, ale przez przyjęcie odpowiedniego prawodawstwa ma prawo kształtować strategię ich działania. Jedną z takich instytucji jest powstała w 2014 r. Agencja ds. Zdrowia Publicznego, która monitoruje sytuację epidemiczną i wydaje rekomendacje w zakresie ochrony zdrowia publicznego. Do tego od końca drugiej wojny światowej w Szwecji postępował proces decentralizacji. Obecnie 21 regionów kraju ma m.in. w swoich uprawnieniach kwestie związane właśnie ze służbą zdrowia, a 290 gmin jest odpowiedzialnych za opiekę nad seniorami i osobami niepełnosprawnymi⁹.

Ta specyfika szwedzkiej administracji pozwoliła rządowi socjaldemokratów i Zielonych na scedowanie zarządzania pandemią

» **Strategia „zarządzania przez ekspertów” zyskała w 2020 r. uznanie w oczach obywateli, potwierdzając poczucie wyjątkowości szwedzkiego państwa.**

w 2020 r. na agencje centralne oraz administrację regionalną i gminną. Dla słabego gabinetu Löfvena (119 mandatów w 349-osobowym Riksdagu) była to optymalna strategia politycznego przetrwania w czasie pełnym niewiadomych. Mniejszościowa koalicja od wyborów w 2018 r. utrzymuje się u władzy dzięki parlamentarnemu poparciu Partii Centrum oraz Liberalów¹⁰. Oba te ugrupowania do tej pory wchodziły w skład bloku liberalno-konserwatywnego, tradycyjnie opozycyjnego wobec lewicy. W krajowym systemie partyjnym to nietypowa konstelacja, która jest konsekwencją porozumienia w kwestii izolowania w Riksdagu Szwedzkich Demokratów, określanych jako skrajna prawica¹¹. Jednak już w 2019 r. socjaldemokraci mieli sporo problemów i tarć ze swoimi formalnymi (Partia Zielonych) i nieformalnymi (Partia Centrum, Liberalowie) koalicjantami. Przejęcie przez Agencję ds. Zdrowia Publicznego odpowiedzialności za to, jak Szwecja ma funkcjonować w czasie globalnej pandemii, wydawało się więc dla socjaldemokratycznego premiera korzystne z politycznego punktu widzenia. W Riksdagu trudno było podważać naukowy autorytet agencji i jej strategię reagowania¹². „Zarządzanie przez ekspertów” zyskało też uznanie w oczach obywateli, potwierdzając poczucie wyjątkowości własnego państwa. Zgodnie z nim Szwecja, dysponująca atrakcyjnym modelem społeczno-gospodarczym i rozbudowanym systemem opiekuńczym oraz definiująca się m.in. jako „mocarstwo humanitarne”, była również krajem opierającym swoje działania na nauce – w przeciwieństwie do państw, których rządy „populistycznie” postawiły na wdrażanie restrykcji.

⁸ *Nya regler införs för gym- och sportanläggningar, badhus, handelsplatser och platser för privata sammankomster*, Regeringskansliet, 8.01.2021, www.regeringen.se.

⁹ *The Swedish administrative model*, Coronakommissionen, www.coronakommissionen.com.

¹⁰ Podstawą funkcjonowania rządu Löfvena jest tzw. umowa styczeniowa z 2019 r. pomiędzy socjaldemokratami, Partią Zielonych, Partią Centrum i Liberalami. *Utkast till sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna*, Socialdemokraterna, 11.01.2019, www.socialdemokraterna.se.

¹¹ Partia ta ma korzenie w szwedzkich organizacjach neonazistowskich lat osiemdziesiątych, od których nigdy się oficjalnie nie odcięła, co stanowi jeden z problemów, jeśli chodzi o nawiązywanie z nią współpracy przez inne partie.

¹² Dania, mająca podobny system administracyjny, prawodawstwo i kulturę polityczną do Szwecji, przyjęła odmienną strategię. Na początku pandemii to rząd przejął tam odpowiedzialność za zarządzanie sytuacją, nowelizując ustawę epidemiczną. W Danii od 2019 r. funkcjonuje mniejszościowy rząd socjaldemokratów, mający jednak – w przeciwieństwie do szwedzkiego – poparcie lewicowej większości w parlamencie. Zob. K. Cedervall Lauta, *Something is Forgotten in the State of Denmark: Denmark's Response to the COVID-19 Pandemic*, Verfassungsblog, 4.05.2020, www.verfassungsblog.de.

Pasywne podejście Sztokholmu zmieniło się jednak wskutek coraz większego rozziwu między rekomendacjami i prognozami ekspertów a pogarszającą się rzeczywistością pandemiczną, w szczególności w porównaniu z nordyckimi sąsiadami. Na razie premier Löfven wychodzi z sytuacji obroną ręką – notowania kierowanej przez niego partii socjaldemokratycznej w styczniu br. wynosiły według Kantar Sifo i SVT/Novus ok. 27%, czyli nieznacznie mniej niż podczas wyborów z września 2018 r. (28,3%)¹³. Pozycja obecnego rządu jest jednak coraz bardziej chwiejna, a dyskusje o przebudowie szwedzkiej sceny politycznej postępują.

Pytania na przyszłość

Na obecnym etapie pandemii pojawiają się pytania o odpowiedzialność szwedzkiego rządu za kierowanie państwem w sytuacji kryzysu. Częściowo odpowiedział na nie pierwszy raport przygotowany przez specjalną komisję (powołaną przez koalicję) do ewaluacji działań administracji w trakcie pandemii. Publikacja z grudnia ub.r. dotyczyła stanu opieki nad osobami starszymi¹⁴, ponieważ aż 47% zmarłych na COVID-19 w 2020 r. było pensjonariuszami domów seniora. Raport stwierdza, że powodem dużej liczby zgonów w tego typu ośrodkach było nie tylko zbyt duże rozprzestrzenienie się wirusa w społeczeństwie oraz strukturalne deficyty w sektorze opieki – działania rządu i agencji centralnych na wiosnę 2020 r. oceniano jako za późne i niewystarczające, a odpowiedzialność jako zbyt rozproszoną pomiędzy regionami, gminami, agencjami centralnymi i podmiotami prywatnymi. Podsumowanie dokumentu zawiera konkluzję: to rząd kieruje państwem i to on powinien podjąć odpowiednie działania, aby opieka nad seniorami była lepiej przygotowana na kryzys tego typu. Komisja opowiedziała się również za wprowadzeniem lepszej koordynacji dualnego i zdecentralizowanego systemu administracyjnego. Drugi jej raport, który całościowo oceni strategię zwalczania pandemii w Szwecji, ma zostać opublikowany do października 2021 r. i może, podobnie jak pierwszy, zawierać pośrednią krytykę koalicji i wskazywać na jej odpowiedzialność za kierowanie państwem w sytuacji kryzysowej. Raporty te odgrywają istotną rolę, ponieważ będą podstawą do ewentualnych zmian w prawie i praktyce politycznej.

Wzmocnienie kierowniczej roli rządu wiąże się z kolei z przebudową systemu partyjnego, która przyniosłaby większą stabilność

” W Szwecji trwają dyskusje o przebudowie sceny partyjnej, która umożliwiłaby bardziej stabilne koalicje rządowe.

rządzących koalicji. Po pewnego rodzaju zawieszeniu broni w związku z pandemią w 2020 r. w kraju powróciły dyskusje o przyszłości tego systemu, w tym o perspektywie współpracy z izolowanymi do tej pory Szwedzkimi Demokratami. Ich wejście do parlamentu w 2010 r. i stopniowy wzrost poparcia do 17,3% w wyborach w 2018 r. (obecnie ok. 18,5% według badań Kantar Sifo¹⁵) zaburzyły dwublokowy układ sceny politycznej. Od kilku dziesięcioleci państwem rządziły ugrupowania lewicowe na czele z socjaldemokratami¹⁶ na zmianę z liberalno-konserwatywnymi¹⁷. Obecnie żaden z tych bloków nie ma i w przyszłości nie będzie miał większości parlamentarnej. Rząd Löfvena wspierany przez dwie partie liberalne był próbą wyjścia z impasu po wyborach w 2018 r., która okazuje się jednak dosyć problematyczna. Skłonność do zaakceptowania poparcia i częściowej współpracy ze Szwedzkimi Demokratami w Riksdagu w celu utworzenia mniejszościowej koalicji przez Moderatów i Chrześcijańskich Demokratów widać obecnie ze strony przedstawicieli obu tych partii. To, czy

¹³ *Väljarbarometern*, Kantar Sifo, 21.02.2021, www.kantarsifo.se, *Väljarbarometern*, SVT/Novus, 11–31.01.2021, www.svt.se.

¹⁴ *Äldreomsorgen under pandemin*, Delbetänkande av Coronakommissionen, Statens Offentliga Utredningar, grudzień 2020, www.coronakommissionen.com.

¹⁵ Zob. przypis 12.

¹⁶ Od 2014 r. socjaldemokrati tworzą rząd z Partią Zielonych. W latach 2014–2019 ta mniejszościowa koalicja miała parlamentarne wsparcie Partii Lewicy.

¹⁷ Do bloku liberalno-konserwatywnego należą partie: Moderatów, Partia Centrum, Liberalów i Chrześcijańskich Demokratów.

jednak mniejszościowy rząd z parlamentarnym wsparciem skrajnej prawicy będzie bardziej stabilny niż obecny, pozostaje pod znakiem zapytania, tak jak możliwość utworzenia wielkiej koalicji na wzór niemiecki przez dwa największe ugrupowania – socjaldemokratów i Moderatów. Do tej pory takie rozwiązanie nie było praktykowane. Istnieją uzasadnione obawy, że mogłoby ono wpłynąć na wzrost poparcia dla radykalnych frakcji, takich jak Partia Lewicy i właśnie Szwedzcy Demokraci. Otwarcie dyskutowana jest również możliwość zawarcia szerszego aliansu ugrupowań lewicowych (Partia Lewicy, Zieloni, socjaldemokracja) z Partią Centrum. Dla tej ostatniej współpraca ze skrajną lewicą jest z kolei na razie nieakceptowalna. Debata o przebudowie systemu partyjnego przyspiesza również w związku z tarciami w szerszej koalicji – niewykluczone, że kolejne wybory do Riksdagu mogą się odbyć wcześniej niż we wrześniu 2022 r.

ANEKS

Dane dotyczące śmiertelności w krajach nordyckich i wybranych państwach zachodnioeuropejskich

	Liczba mieszkańców w mln	Średnia liczba zgonów w latach 2015–2019	Liczba zgonów w 2020 r.	Liczba zgonów w 2020 r. na 1 mln mieszkańców	Nadwyżka liczby zgonów w 2020 r. w porównaniu ze średnią 2015–2019	Nadwyżka liczby zgonów na 1 mln mieszkańców
Szwecja	10,3	90 962	99 604	9 670	8 642	839
Dania	5,8	53 566	55 473	9 564	1 907	329
Finlandia	5,5	53 723	55 360	10 065	1 637	298
Norwegia	5,3	40 740	41 053	7 745	313	59
Niemcy	83,1	932 557	997 859	12 007	65 302	786
Francja	67	603 219	677 589	10 113	74 370	1 110
Hiszpania	47,3	418 180	501 029	10 592	82 849	1 752

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu: *Population on 1 January, Deaths and crude death rate, Deaths by week and sex*, ec.europa.eu, stan na 2.02.2021.