

---

---

# POMOC SPOŁECZNA W KONFRONTACJI Z PANDEMIA COVID-19

---

---

Praca Socjalna nr 2(35) 2020, s. 25–31

ISSN 0860-3480

DOI: 10.5604/01.3001.0014.1485

Licencja Creative Commons – Uznanie autorstwa 4.0



MAREK PERLIŃSKI\*

## SZWEDZKI KONTEKST PODEJŚCIA DO PANDEMII COVID-19 I PROBLEMY SŁUŻB SOCJALNYCH

### ABSTRAKT

Artykuł prezentuje podejście władz i społeczności Szwecji do problemu zagrożenia koronawirusem. Pokazuje specyfikę działań rządu i instytucji lokalnych, różną od przyjętej w innych krajach UE, a wynikającą z ustroju politycznego Szwecji, prerogatyw rządu, dużej autonomii władz lokalnych.

**SŁOWA KLUCZOWE:** epidemia, koronawirus, „eksperyment” szwedzki, opieka społeczna

## O NORMALNOŚCI ŻYCIA W SZWECJI

Śledząc relacje polskich mediów o tym, jak w Szwecji walczy się z COVID-19, ma się wrażenie, że te relacje są z jakiegoś świata fantazji, a nie ze Szwecji. To samo dotyczy większości mediów światowych. Nie, w Szwecji życie nie toczy się normalnie. Kluczowe sektory tutejszej gospodarki są zamknięte, całe branże po prostu plajtują, a liczba bezrobotnych przekroczyła najgorsze notowania w historii. Wielka liczba tych, co jeszcze mają pracę, pracuje zdalnie w swoich domach, co jest możliwe dzięki temu, że Szwecja jest jednym ze światowych liderów Internetu opartego na światłowodach. Dla pracowników naukowych, takich jak ja, COVID-19 oznacza, że wszystkie uniwersytety i inne wyższe uczelnie są całkowicie zamknięte dla studentów. Żadne zajęcia dydaktyczne nie mogą się odbywać

---

\* Department of Social Work, Umeå University, Sweden; ORCID <https://orcid.org/0000-0002-0650-8484>

w formie bezpośredniej, a jedynie przez Internet. Uniwersytety są zamknięte na podstawie decyzji poszczególnych rektorów, a nie rozporządzeń rządowych. Podobnie duże zakłady pracy zostały zamknięte przez kierownictwa firm, nie zaś na podstawie jakichś decyzji centralnych. Mówiąc w skrócie, sektory gospodarki szwedzkiej same wprowadziły różne formy „lockdown”, bez ingerencji państwa szwedzkiego. To, że rząd szwedzki przyjmuje postawę pozornie bierną, jest w Polsce i innych krajach niezrozumiałe.

Społeczeństwo szwedzkie zmienia drastycznie swoje zachowanie. Według różnych badań opinii publicznej ponad 90% populacji ograniczyło swoje kontakty społeczne, duża część zasadniczo (SVT 1). Nic nie jest normalnie, ale są też wielkie różnice w stosunku do innych państw, szczególnie w UE.

Na wstępie kilka słów o tak zwanym szwedzkim eksperymencie. Eksperymentem, który eksperymentem nie jest, raczej jedyną legalną możliwością będącą do dyspozycji władz szwedzkich, a ściślej mówiąc rządu szwedzkiego. Aby zrozumieć ten „eksperyment”, należy zapoznać się ze szwedzkimi podstawami konstytucyjnymi, które znacznie odbiegają od systemów politycznych w innych krajach UE i OECD. Szwecja nie ma konstytucji w pełnym tego słowa znaczeniu. Ustrój polityczny Szwecji regulowany jest przez cztery prawa podstawowe (*Grundlagar*): o rządzie (*Regeringsformen*), o wolności prasy (*Tryckfrihetsförordningen*), o wolności słowa i dostępie do informacji publicznej (*Yttrandefrihetsgrundlagen*) i prawo o następstwie tronu w monarchii (*Successionsordningen*). Podstawowe prawa działają jako norma, która jest nadrzędna w stosunku do innych praw/ustaw i przepisów. Stanowią one podstawowy plan, zgodnie z którym konstruowane jest ustawodawstwo kraju, a także ogólne regulacje dotyczące administracji lokalnej i administracji rządowej.

Cechą najbardziej wyróżniającą szwedzki ustrój państwowy od innych krajów europejskich jest bardzo silne ograniczenie władzy wykonawczej rządu (*förbud mot ministerstyre*). Ministrowie mogą jedynie wydawać ogólne dyrektywy, decydować w sprawach budżetowych i podejmować inicjatywy ustawodawcze. Jedyną władzą wykonawczą, jaka ma szwedzki minister, jest pisanie wytycznych, co ciekawe w formie listu (*regleringsbrev*), do instytucji państwowych. Każda instytucja państwowa kierowana jest przez dyrektora generalnego (*generaldirektör*), który jest w zasadzie nieusuwalny. Bezpartyjny/ponadpartyjny aparat państwowy i jego urzędnicy są tymi, którzy mają jedyną bezpośrednią władzę wykonawczą. Dlatego twa-

rzą walki Szwedów z COVID-19 jest Anders Tegnell, urzędnik wyższego szczebla w Agencji Zdrowia Publicznego (*Folkhälsomyndigheten* FHM), a nie premier lub jakiś minister. Ponadto, w Szwecji nie ma konstytucyjnej możliwości wprowadzenia stanu nadzwyczajnego lub wyjątkowego. Decyzją parlamentu rząd otrzymał bardzo czasowo okrojone kompetencje ograniczenia swobody poruszania się obywateli. W praktyce oznacza to ograniczenie zgromadzeń publicznych. Rząd te możliwości wykorzystał i początkowo ograniczył zgromadzenia do 500 osób, a obecnie (od 29 marca) do 50 osób. Tak więc to państwo szwedzkie, a nie rząd kraju, działa podczas kryzysu COVID-19. Trzy agencje rządowe ponoszą główną odpowiedzialność za zarządzanie i koordynowanie walki z pandemią. Te agencje to [nazwy angielskie i szwedzkie]: *The Swedish Civil Contingencies Agency/ Myndigheten för samhällskydd och beredskap*, MSB, *The National Board of Health and Welfare/Socialstyrelsen*, SoS oraz wspomniana wyżej FHM – *The Public Health Agency*. Szwedzi mają duże zaufanie do władz i sposobu, w jaki instytucje państwa i rząd radzą sobie z pandemią. Bardzo wysokie lub wysokie zaufanie mają: służba zdrowia – 84%, FHM – 73%, MSB – 57%, rząd – 66% (NOVUS Coronastatus 0420).

Szwecja jest bardzo zdecentralizowanym krajem. Od średniowiecza szwedzkie gminy mają dużą autonomię i niezależność w stosunku do państwa (*kommunalt självstyre*). W Szwecji jest 290 gmin i 21 regionów. Do ich obowiązków należą: kwestie lokalne, takie jak planowanie infrastrukturalne i urbanistyczne, transport publiczny, podaż mieszkań komunalnych i rozwój biznesu, usługi opieki społecznej, takie jak szkoła, opieka nad osobami starszymi i opieka zdrowotna. Razem gminy i regiony stanowią ok. 20% produktu krajowego brutto i 70% konsumpcji publicznej. Ten sektor zatrudnia 25% ludności, nieco ponad milion Szwedów. Aby jeszcze bardziej skomplikować sprawy, Szwecja jest podzielona na 21 województw kierowanych przez rady administracyjne województwa. Wojewódzka Rada Administracyjna (*Länstyrelse*) jest państwowym organem koordynującym, organem usługowym, organem odwoławczym i odpowiedzialnym za nadzór. Wojewódzka Rada Administracyjna gwarantuje realizację celów krajowych ustalonych przez rząd. Mamy więc do czynienia z trzema poziomami organizacji społeczeństwa: gminami, regionami i poziomem organów państwowych. Wszystkie trzy mają prawo opodatkować obywateli. Dlatego obciążenie podatkowe może się znacznie różnić w zależności od miejsca zamieszkania w kraju.

Szwedzkie gminne służby socjalne mają trzy obszary odpowiedzialności:

- 1) opieka nad osobami starszymi – najdroższy obszar (pochłania ponad 50% budżetu socjalnego gminy);
- 2) opieka nad osobami niepełnosprawnymi – druga co do kosztów działalność (pochłania ok. 25–30% budżetu socjalnego gminy);
- 3) osobowe usługi socjalne (pochłaniają ok. 20% budżetu socjalnego gminy).

Osobowe usługi socjalne są regulowane głównie Ustawą o usługach socjalnych (*Socialtjenstlagen*) i są odpowiedzialne za wsparcie ekonomiczne i zasiłki dla obywateli borykających się z trudnościami ekonomicznymi lub ubóstwem, tymczasowymi mieszkaniami socjalnymi, poradnictwem rodzinnym i innymi problemami dotyczącymi rodzin, maltretowania i wykorzystywania dzieci, ochrony dzieci, domów zastępczych, adopcji, żeby wymienić tylko te najważniejsze. Wymieniona ustawa jest ustawą ramową określającą, co należy zrobić, ale nie w jaki sposób. Gminy mają dużą swobodę w organizowaniu swoich usług socjalnych.

Obecnie żadne skutki wirusa, jego wpływ na pracę socjalną w zakresie usług osobowych nie są widoczne bezpośrednio dla klientów. Ponieważ nie ma ograniczeń w swobodzie poruszania się, działalności, takie instytucje, jak gminne i miejskie ośrodki pomocy społecznej i kuratorzy w służbie zdrowia, psychiatrii i szkoły, działają jak zwykle.

Na tym etapie pandemii w Szwecji można mówić o następujących wyzwaniach dla służb socjalnych. Są nimi:

- 1) potencjalny zalew wniosków o zasiłki socjalne;
- 2) trudna sytuacja w opiece nad osobami starszymi i opiece domowej;
- 3) łagodzenie skutków segregacji społecznej obserwowanej w dzielnicach zamieszkałych przez imigrantów spoza Europy, w pierwszym i drugim pokoleniu, którzy są nadmiernie reprezentowani, jeśli chodzi o zachorowania i śmiertelność.

Przyczyną tego ostatniego wyzwania jest prawdopodobnie połączenie trudności językowych i związanych z nimi ograniczeń w odbiorze informacji społecznych oraz zbyt gęsto zaludnione mieszkania, a także inne wzorce życia codziennego z bliższymi kontaktami między pokoleniami.

## POTENCJALNY ZALEW WNIOSKÓW O ZASIŁKI SOCJALNE

Biuro Pośrednictwa Pracy (*Arbetsförmedlingen*) 27 kwietnia podało, że liczba na stałe bezrobotnych (12 miesięcy lub dłużej) wzrośnie z dzisiejszych ok. 150 tys. do ponad 200 tysięcy. Obecnie jest ok. 70 tys. osób, które są bezrobotne od 6 miesięcy lub dłużej. Kryzys z powodu koronawirusa powoduje, że ta grupa od razu zasili szeregi osób na stałe bezrobotnych. Kryzys powoduje znikanie, i tak już nielicznych, miejsc pracy niewymagających wysokich kwalifikacji. Taki drastyczny wzrost stałego bezrobocia będzie dodatkowym obciążeniem dla gminnych służb socjalnych, ponieważ cały koszt utrzymania tych ludzi spada na gminy. To gminy wypłacają zasiłki socjalne i finansują te zasiłki z własnego budżetu. W Szwecji ubezpieczenie na wypadek bezrobocia jest całkowicie dobrowolne i wiąże się ze znacznymi miesięcznymi składkami. Dlatego wielu Szwedów nie ma takiego ubezpieczenia i są zmuszeni do życia na zasiłkach socjalnych.

Rząd 30 marca podjął inicjatywę polityczną, aby ułatwić otrzymywanie rekompensat z funduszu dla bezrobotnych. Zajmie to jednak dużo czasu, zanim propozycja rządu stanie się rzeczywistością. Te inicjatywy rządowe nie zmieniają faktu, że prędzej czy później gminy przejmą odpowiedzialność za bezrobotnych.

## TRUDNA SYTUACJA W OPIECE NAD OSOBAMI STARSZYMI I OPIECE DOMOWEJ

Są problemy, o których nikt nie pomyślał. Na przykład, osoby z demencją w specjalnych domach opieki nie rozumieją instrukcji dotyczących ograniczenia kontaktu z innymi mieszkańcami. Ludzie z demencją zostali zidentyfikowani jako ci, którzy zarażają innych COVID-19. Organizacje dla pracowników sektora opieki zaczęły teraz omawiać zmiany, które dopuszczają wyjątki od wymogów prawa i izolację osób z demencją. Niektóre gminy starają się rozwiązać ten problem, pozostając w zgodzie z prawem. Gmina Sztokholm zbudowało tymczasowe zakwaterowanie dla osób z demencją zainfekowanych wirusem. Obecnie jest tam 62 miejsca.

Jeśli chodzi o osoby starsze mieszkające w domach opieki, to stwierdzono zakażenia koronawirusem COVID-19 w ponad 500 takich domach. W żadnym regionie kraju nie ma domów opieki bez infekcji.

Wśród personelu służb socjalnych istnieje duża obawa o własne zdrowie i bezpieczeństwo. Obawy dotyczą również możliwości przeniesienia infekcji przez personel na klientów. Głównym problemem związanym ze opieką nad klientami w ich domach jest to, że pracownik odwiedza wielu klientów. Jeden pracownik średnio odwiedza prawie piętnastu klientów w ciągu jednego dnia pracy. Trzeba przyznać, że czasami może to być ten sam klient, ale często jest to inny klient (Szebehely i in., 2017). Z kolei klient może spotkać kilku różnych, często nowych i nieznanymi pracowników. W skrajnych przypadkach stwierdzono, że klient może spotkać więcej niż dziesięciu pracowników opieki domowej miesięcznie. Odnotowano również ponad dwudziestu pracowników na jednego klienta.

W Szwecji odczuwa się przykre doświadczenie z tego powodu że, mówiąc bardzo brutalnie, „poświęca się ludzi starszych”. Oczywiście nie jest tak, że celowo poświęca się określoną grupę wiekową. Jest to raczej efekt organizacji opieki nad osobami starszymi, która ułatwia rozprzestrzenianie się wirusa wśród takich osób, które korzystają z jakiejś formy lokalnej opieki.

Osoby powyżej 60. roku życia są również nadmiernie reprezentowane wśród ofiar COVID-19. Oficjalna liczba ofiar śmiertelnych według FHM 2 maja wyniosła 2653, w tym 1156 kobiet i 1497 mężczyzn. Wśród tych osób 1100 było w wieku 80–89 lat, 606 miało 70–79 lat, 639 w wieku 90 lat, a 202 w wieku 60–69 lat. W przeciwieństwie do rozkładu wieku wśród zmarłych, zachorowania na COVID-19 są dość równomiernie rozłożone na wszystkie grupy wiekowe. Podane liczby są niższe od podawanych przez SoS. Rozbieżności wynikają stąd, że organy te korzystają z różnych źródeł danych. FHM wykorzystuje dane, które obejmują tylko osoby z potwierdzonym w testach laboratoryjnych COVID-19. SoS korzysta z aktów zgonu, w którym lekarze podają, nawet bez testów, COVID-19 jako przyczynę śmierci (Socialstyrelsen 20-04-27).

Bardzo trudno jest sprecyzować wpływ wirusa na pracę socjalną na obecnym etapie zmagania się z COVID-19. Zasygnalizowane obszary to te, które są widoczne już dziś. Nie wyklucza się jednak, że mogą pojawić się nowe problemy i wyzwania po zakończeniu ostrej fazy pandemii.

## BIBLIOGRAFIA

NOVUS Coronastatus 0420. <https://novus.se/coronastatus-0420-2/>, dostęp: 3.05.2020.

- Regeringskansliet (2002, 30 marca) [Kancelaria rządu] <https://www.regeringen.se/artiklar/2020/03/forstarkt-arbetsloshetsersattning-for-fler/>, dostęp: 4.05.2020.
- Szebehely, M., Stranz, A., Strandell, R. (2017). *Vem ska arbeta i framtidens äldreomsorg?*. Stockholm: Institutionen för socialt arbete, Arbetsrapport 2017:1. [https://www.socarb.su.se/polopoly\\_fs/1.320035.1486983623!/menu/standard/file/Slutversion%20rapport%20feb13.pdf](https://www.socarb.su.se/polopoly_fs/1.320035.1486983623!/menu/standard/file/Slutversion%20rapport%20feb13.pdf), dostęp: 4.05.2020.
- Socialstyrelsen 20-04-27 <https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/dokument-webb/statistik/rapportering-av-dodsfall.pdf>, dostęp: 1.05.2020.
- SVT (opublikowany 24/04, uaktualniony 25/4). <https://www.svt.se/nyheter/novus-sa-har-corona-andrat-svenskarnas-beteende>, dostęp: 27.04.2020.

## SWEDISH CONTEXT OF THE COVID-19 PANDEMIC APPROACH AND PROBLEMS OF SOCIAL SERVICES

### ABSTRACT

The article presents the approach of the Swedish authorities and the community to the problem of coronavirus threat. It shows the specific nature of the activities of government and local institutions, different from that adopted in other EU countries, and resulting from the political system of Sweden, the government's prerogatives, and the high autonomy of local authorities.

KEYWORDS: epidemic, coronavirus, Swedish "experiment", social assistance