

On va el model Escandinau?

Avantatges i dilemes del model nòrdic, aplicat a Suècia

Joakim Palme

L'objecte d'aquest text és comentar els avantatges i els dilemes del model nòrdic des d'una perspectiva sueca. Després de presentar breument el que considero que són els trets principals del model, continuo amb una anàlisi de la crisi econòmica dels anys noranta i dels canvis recents que han tingut lloc en les polítiques de pensions i de suport a les famílies.

El model

En la seva introducció, Gosta Esping-Andersen ha centrat l'atenció en alguns trets comuns i variacions entre els països nòrdics. Des d'un punt de vista suec, voldria emfatitzar els aspectes següents, que formen part d'un sistema de protecció social concebut per acompanyar el ciutadà durant tota la seva vida:

- Prestacions basades en la ciutadania, tant en ajuts a la família com en el sistema de pensions;
- Assegurança social vinculada als ingressos en sistemes unificats per a diferents grups de la societat;
- Serveis socials universals d'ampli abast: assistència sanitària, per als infants, per a la gent gran i programes per als discapacitats;
- Història de plena ocupació i emergència d'un model d'ingressos duals, en què la participació de la dona en el mercat de treball és més o menys equivalent a la de l'home.

Podríem dir que l'estratègia sociopolítica del model nòrdic conté una paradoxa. D'entrada, l'objectiu no és només combatre la pobresa, sinó també reduir les desigualtats. Aquests objectius es fomenten incorporant al mateix sistema tant els que es troben en una situació econòmica benestant com els membres de la societat més desfavorits, i donant-los suport indistintament. I aquí rau la paradoxa: als pobres se'ls ajuda gràcies al fet que el sistema de protecció social també dóna als rics. Les anàlisis comparatives de la distribució i la redistribució d'ingressos mostren els èxits indiscutibles en la lluita contra la pobresa i la promoció de la igualtat als països nòrdics. La pregunta que ens plantejem ara, però, és la següent: s'ha mantingut aquesta estratègia durant la crisi econòmica dels anys noranta, que ha afectat severament no només Finlàndia sinó també Suècia?

La redistribució

En aquest context, és important identificar els diversos tipus de redistribució que poden tenir lloc en tots els sistemes de polítiques socials.

La redistribució horitzontal es proposa repartir els ingressos al llarg del cycle vital. És una qüestió bàsica per a l'Estat del benestar europeu i també per als països nòrdics. La redistribució, però, no té lloc només mitjançant els impostos i les transferències, sinó que en el model nòrdic en bona mesura també afecta els serveis socials.

La redistribució vertical significa treure dels rics i donar als pobres. En el model nòrdic, els programes públics també donen als rics. La redistribució s'assoleix gràcies al fet que els rics donen encara més per mitjà dels impostos.

La redistribució del risc. Aquest és el nucli de l'assegurança social: la redistribució dels efectes de –per exemple– l'atur i la malaltia. Aquest és un aspecte important dels sistemes nòrdics d'assegurança social, en què els grups de risc solen ser universals.

La redistribució perversa. També hauríem de tenir present que pot tenir lloc una redistribució perversa, per la qual l'Estat tregui de fet més recursos dels pobres i els transfereixi als rics.

La lògica de la redistribució de l'Estat del benestar ha estat explicada detalladament pel sociòleg Rune Åberg. El polític Bo Rothstein ha aportat a aquesta lògica una il·lustració útil, que reproduïm amb lleus modificacions a la taula següent. La taula mostra que es pot assolir la redistribució fins i tot si els impostos són proporcionals i fins i tot si els rics utilitzen l'Estat del benestar tant com ho fan els pobres.

**Taula 1. La lògica de la redistribució
(Adaptada d'Åberg 1989 i Rothstein 1998).**

Nivell d'ingressos	Impostos: 30%	Prestacions: efectiu o en espècie	En redistribució
100	30	100	+70
300	90	100	+10
600	180	100	-80

L'Estat del benestar descentralitzat

Un important aspecte dels Estats del benestar nòrdics és la importància del govern local per a la prestació dels serveis socials i altres serveis.

- Sembla que la presència d'un sistema fiscal descentralitzat ha estat important a l'hora de promoure l'expansió dels serveis socials.
- Ha estimulat també la participació política, ja que ha eixamplat considerablement l'abast de la política local.

- El fet que la «base impositiva dels residents» sigui menys mòbil en una economia d'abast mundial indica que l'Estat del benestar local té futur en un món globalitzat.
- Hi ha un debat en curs sobre la redistribució entre les regions. La redistribució es fa sobre la base dels nivells d'«ingressos» i de necessitats als diversos municipis i regions. És una qüestió de solidaritat entre regions riques i pobres, i per això resulta crucial mantenir el sector dels serveis socials com a part de la ciutadania social de tots els membres de la societat, independentment del seu lloc de residència.
- La importància creixent de la descentralització fa que el control i el seguiment dels diversos serveis esdevinguin necessaris. Això afecta especialment l'avaluació del creixent sector dels proveïdors privats de serveis socials finançats majoritàriament amb els impostos.

Igualtat i eficiència

La sostenibilitat dels programes de l'Estat del benestar dependrà probablement de la manera amb què es combinin els objectius d'igualtat i eficiència. Al meu parer, és possible dissenyar els programes de manera que tinguin una sòlida estructura d'incentius i promoguin la inversió en els recursos humans:

- Els estudis empírics indiquen que els països que gaudeixen d'un Estat del benestar exhaustiu poden tenir un creixement econòmic semblant al dels països amb sistemes de benestar més limitats.
- Això no vol dir que no hi hagi límits a les possibilitats d'expansió dels Estats del benestar: els beneficis haurien de ser competitius, és més difícil calcular els impostos de les bases imposables mòbils, el cost salarial total (salari directe més salari social) hauria de ser reconegut pels sindicats en les negociacions salarials, els mercats de treball han de ser flexibles... Els països nòrdics, però, han demostrat que tot això es pot assolir sense abandonar la protecció dels treballadors.
- L'envelliment de la societat augmentarà la necessitat de suport social de diversos tipus. Per això resulta crític augmentar el nombre de contribuents, i aquí tant les polítiques familiars com la reforma de les pensions poden fer una contribució.

Les polítiques familiars poden il·lustrar el fet que eficiència i igualtat són compatibles:

- Incentius: les prestacions universals per als infants i les primes universals per a les famílies nombroses constitueixen una estratègia per evitar les trampes de la pobresa vinculades al suport condicionat a investigacions sobre els ingressos dels beneficiaris. Les declaracions d'impostos separades dels pares no penalitzen la segona persona que obté ingressos. L'assegurança dels pares amb prestacions vinculades als ingressos encoratja l'ocupació entre els joves.
- Recursos
 - Els progressos en l'educació de les dones continuen permetent el seu accés creixent al mercat de treball.

- Les subvencions als serveis d'assistència als infants i a la gent gran fan possible un model d'ingressos duals, en què els dos membres de la parella tenen feines remunerades.
- Oportunitats: l'expansió dels serveis socials té també el potencial d'obrir un mercat de treball per a les dones.

La crisi dels anys noranta

Condicions estructurals prèvies.— A la dècada dels noranta, Suècia va experimentar la crisi macroeconòmica més forta des dels anys trenta. Entre 1990 i 1993, l'ocupació va minvar en més de mig milió de persones, la qual cosa equival al 13% de la mà d'obra. L'atur obert va passar de l'1,7% al 8,3% i, a més, la proporció de la mà d'obra ocupada gràcies a mesures polítiques per activar el mercat de treball es va multiplicar per dos. Durant aquesta dècada, 1,8 milions de suecs van experimentar l'atur. El creixement del PIB va ser negatiu durant tres anys seguits. La crisi de l'atur va tenir un fort impacte en les finances públiques, ja que la davallada de l'ocupació va causar un augment massiu de la despesa pública, alhora que els ingressos havien minvat dràsticament. El resultat va ser que el dèficit pressupostari va augmentar ràpidament. Al mateix temps, van tenir lloc canvis en l'estructura d'edat que es van afegir a les demandes dels programes de política social. Per acabar-ho d'adobar, en un moment en què la taxa d'atur va arribar al seu nivell més alt, Suècia va rebre les onades d'immigrants i refugiats més grans de la seva història moderna. Aquesta immigració va exercir encara més pressió a moltes de les institucions de política social, particularment arran del fet que molts immigrants van tenir dificultats considerables a adaptar-se al mercat de treball suec.

Repercussions sobre el benestar.— El benestar dels ciutadans individuals ha canviat en diversos sentits al llarg dels anys noranta:

- En alguns aspectes, els noranta van representar un augment dels problemes: la taxa d'atur es dispara, l'estrès de la vida dels treballadors augmenta i els problemes psicològics es multipliquen.
- Malgrat les tendències negatives en algunes àrees, hi ha també exemples de condicions que milloren. La mortalitat decreix i aquí l'èxit més remarcable és el fort declivi en la mortalitat infantil. Els salaris reals també han millorat substancialment, també per als treballadors menys remunerats. El nivell d'educació ha millorat per a tota la població: l'expansió de l'educació per a adults ha permès que les millores no es donin només entre les cohorts més joves.
- El manteniment de l'estatus quo es pot observar en una sèrie d'àrees: els ingressos disponibles en són un exemple. L'augment dels sous reals no s'ha traduït en un augment dels ingressos disponibles a les famílies, ja que la taxa d'ocupació ha minvat.

Repercussions sobre l'Estat del benestar.— La crisi de les finances públiques va desencadenar una sèrie de mesures restrictives que es poden resumir en aquests punts:

- Menys recursos per càpita en serveis socials.
- Disminució de les prestacions universals.
- Accés més estricte a les prestacions.

- Augment dels impostos i de les contribucions a la seguretat social.

No obstant això, com a resultat d'aquestes dures polítiques fiscals, es va poder recuperar l'equilibri de les finances públiques. Els trets principals del model de política social van poder ser mantinguts, tot i que hi va haver molts petits canvis. La qüestió crucial després dels anys de retallades en els recursos és si la majoria de suecs trobaran els recursos adients per estar disposats a pagar impostos en el futur. Una altra qüestió d'importància cabdal és si els sistemes –tenint en compte l'envelliment demogràfic i els canvis que hi ha al món– són sostenibles.

Una erosió del model?

Hi ha algunes característiques del sistema suec de protecció social que han canviat fins al punt que amenacen d'erosionar el model subjacent.

- La vinculació amb els ingressos en l'assegurança social s'ha erosionat tant pel fet que la taxa de reposició formal s'ha ajustat cap avall –del 90% al 80%– com perquè el sostre de les prestacions s'ha indexat respecte als preus i no als ingressos. Tenint en compte el marcat augment dels salaris reals, cada vegada més i més treballadors tenen ingressos que se situen per damunt d'aquest sostre i que, per tant, els deixen fora de la protecció del sistema públic.
- El nivell de suport a la família va ser reduït tant en termes reals com nominals durant els pitjors anys de la crisi. Malgrat el fet que les prestacions hagin augmentat des d'aleshores, continua oberta la qüestió de si les prestacions evolucionaran al mateix ritme que els augments dels salaris reals.
- També hi va haver un canvi de les prestacions universals a prestacions limitades a un objectiu, tot i que l'augment principal de despesa en programes dependents dels ingressos va ser el resultat de factors estructurals, com ara l'elevada taxa d'atur i el nombre creixent d'immigrants i refugiats.
- La importància creixent de les taxes cobrades als usuaris al sector dels serveis socials durant els anys noranta és una amenaça a l'accés universal a aquests serveis. No obstant això, a començament del segle XXI s'han pres importants decisions per reduir la importància de les aportacions dels usuaris en els serveis d'assistència als infants i a la gent gran.
- La privatització a Suècia és sobretot una qüestió de proveïment privat de serveis finançats públicament. El que no sabem és si la importància creixent del proveïment privat serà compatible amb la igualtat en l'accés i la qualitat dels serveis per a totes les classes socials.
- Els nivells d'ocupació encara són més baixos a començament del segle XXI que els que hi havia els anys noranta. Una qüestió important, naturalment, és si l'entrada a la UE i la integració econòmica permetran que es tirin endavant polítiques de plena ocupació a escala nacional.

La reforma de les pensions

Per què una reforma?

- L'envelliment de la població i la manca de finançament a llarg termini van posar el tema de la reforma damunt la taula.
- El fet que el sistema estigués indexat amb els preus n'augmentava la inestabilitat financera, però també amenaçava d'erosionar la part del sistema vinculada als ingressos i, per tant, de desplaçar-lo a una estructura de prestacions de tipus fix.
- La fórmula de les prestacions plantejava un problema des del punt de vista de la justícia social, ja que no ofería compensacions raonables per als qui havien treballat tota la vida amb ingressos baixos. També hi va haver problemes amb la coordinació de les prestacions bàsiques i les vinculades als ingressos en el cas de les persones d'ingressos reduïts.

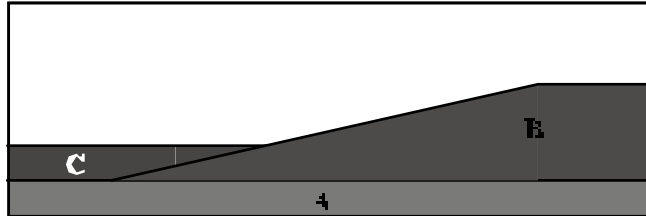
El contingut de la reforma en poques paraules:

- De prestacions definides a contribucions definides en la part del sistema de «seguretat d'ingressos».
- De prestacions bàsiques universals a una garantia bàsica en la part del sistema de «seguretat bàsica».
- El 18,5% del salari en contribucions al sistema de pensions per a la vellesa, ingressos per a tota la vida.
- El 16% al sistema de repartiment, en els anomenats «comptes nocionals».
- El 2,5% a la capitalització, elecció individual de l'administrador.
- Garantia bàsica universal: sense comprovació dels ingressos.
- Contribucions abonades en cas de malaltia, atur, pares o fills petits.

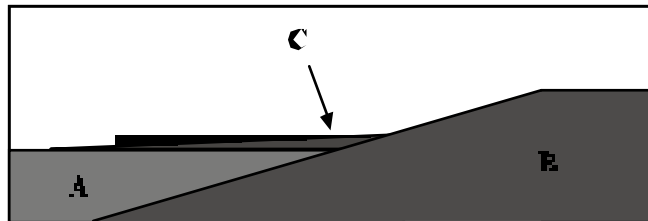
Aquesta reforma es pot il·lustrar de manera gràfica. El primer gràfic mostra el sistema antic. En primer lloc, l'àrea A de la figura representa la pensió bàsica universal per a tothom. El segon component (l'àrea B), el suplement vinculat als ingressos, va arribar el 1960 i va comportar prestacions addicionals per a aquells que tinguessin un historial d'ingressos. De fet, va crear desigualtats entre la gent gran, si més no pel que fa a les prestacions públiques. El 1969 es va introduir un suplement per a aquelles persones amb pensions molt baixes (àrea C del gràfic). Podien gaudir-ne aquells que mai no havien rebut un component vinculat als ingressos o si el que havien rebut era molt baix. La reforma del sistema de pensions del 1994 va canviar la coordinació de les prestacions, d'acord amb el que il·lustra el segon gràfic, tot i que va mantenir la vella estructura de prestacions vinculades als ingressos (àrea B) per a aquells que havien tingut ingressos subjectes a contribucions de jubilació i una prestació universal (àrea A) per a aquells que no n'havien tingut. L'àrea C de la figura indica que hi ha crèdits especials per a aquells que han contribuït al sistema vinculat als ingressos, però amb

contribucions que resulten insuficients per atorgar-los una pensió més alta que la garantia universal. Les semblances i diferències entre el sistema antic i el reformat queden il·lustrades mitjançant aquests gràfics.

Pensió bàsica + suplement vinculat als ingressos + suplement per ingressos baixos (1969)



Sistema de pensions reformat 1994-1999



Tenint en compte l'èxit del sistema antic pel que fa a l'alleujament de la pobresa i la seguretat dels ingressos, el meu parer és que un dels mèrits principals del sistema reformat és que inclou mecanismes per mantenir aquests objectius de política social també a llarg termini. El fet que la redistribució dins el sistema sigui no només transparent sinó també intencionada és també un èxit important. El fet que el caràcter de contribució definida del sistema signifiqui que els ingressos de tota la vida formen la base de la futura pensió té dues conseqüències:

- Una estructura d'incentius millorada.
- Estabilitat financera i control de costos excel·lents.

En la meua opinió, però, el sistema reformat és lluny de ser perfecte. D'entrada, crec que la sofisticació tècnica s'acosta al que qualificaria d'un excés de sofisticació. Això vol dir que hi ha una manca de transparència.

La manera amb què s'organitza la part capitalitzada fa que l'administració d'aquesta part sigui massa costosa. També significa que el risc individual forma part del sistema, i això frena tota la lògica de solidaritat de l'assegurança social.

Hi ha també un desequilibri restant en el sistema, en el sentit que la part vinculada als ingressos és indexada a l'evolució dels ingressos, mentre que la garantia universal és indexada als preus. Això vol dir que hi ha el risc que la pensió bàsica es quedi enrere

respecte a les altres pensions. Almenys dependran de les decisions recurrents al Parlament sobre ajustos cap amunt d'una manera diferent que els altres tipus de drets de pensions. Això podria perjudicar la part de la població jubilada menys acomodada. Des d'un punt de vista d'economia política, això pot plantejar un problema en el futur, ja que la majoria de la població jubilada no dependrà en absolut de les prestacions bàsiques.

Conclusió provisional

La meua proposta de conclusió és que és possible dissenyar programes de benestar que lluitin contra la pobresa i ofereixin seguretat, però que al mateix temps tinguin bones estructures d'incentius i un control de costos excel·lent. Si bé el cost de la seguretat social s'ha d'acabar pagant, és important tenir present que la competitivitat té a veure amb el cost total dels salaris, no amb la divisió entre salari directe i salari social. Això indica que la política social té futur sempre que els programes es dissenyin de manera adequada, és a dir, si constitueixen una inversió en recursos humans i si poden ajudar a augmentar el nombre de contribuents.