

Wojciech Nowiak

Dylematy Europy Socjalnej. Nordycki model socjalny – w stronę konwergencji czy różnorodności?

Rocznik Integracji Europejskiej nr 2, 113-130

2008

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

WOJCIECH NOWIAK

Poznań

Dylematy Europy Socjalnej. Nordycki model socjalny – w stronę konwergencji czy różnorodności?

Wstęp

Wielu autorów w Europie oraz na całej kuli ziemskiej prowadzi długoletnie rozważania na temat specyfiki modeli socjalnych i towarzyszących im rozwiązań instytucjonalnych, dotyczących regionu określonego jako „Państwa skandynawskie” („Scandinavian countries”) lub „Państwa nordyckie” („Nordic countries”). Sami zainteresowani określają tę specyficzną wspólnotę mianem „Norden” – co znajduje odniesienie do wspólnoty państw Europy Północnej, skupionych w Radzie Nordyckiej oraz Nordyckiej Radzie Ministrów. Fenomen ten wyodrębniany jest w odniesieniu do rozwiązań instytucjonalnych mieszczących się w obrębie zjawiska określanego mianem „welfare state”, co w dosłownym tłumaczeniu oznacza „państwo dobrobytu”. Lecz również w tym przypadku, pomimo powtarzających się w literaturze przedmiotu określeń odnoszących się do całej Europy tj. „European welfare state” czy „European social model”, rozwiązania dotyczące tej części Europy są wyraźnie wyodrębniane, z uwagi na swoją bardzo istotną specyfikę.

Robert R. Meyer swoje rozważania dotyczące przyszłości modelu nordyckiego zamieścił w artykule pt. *Globalization, Europeanization, Complexity, and the Future of Scandinavian Exceptionalism* z 2003 roku, opublikowanym w „Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions”. Stwierdza on w nim: „Przez przeważającą część XX wieku, państwa skandynawskie były problemem zarówno dla lewicowej, jak i prawicowej globalnej wizji świata [...] ponieważ kontynuowały one swój sukces rozwojowy z wyjątkową wizją otwartego rynku oraz społecznego zjednoczenia”¹. W pewnym sensie model nordycki jest ciągłym wyzwaniem dla europejskich i nie tylko europejskich liberałów. Argumentują oni, iż proces globalizacji przyczynia się między innymi do zmniejszenia roli państwa w sferze gospodarczej na rzecz ponadnarodowych podmiotów, natomiast w sferze gospodarczej i społecznej na rzecz decentralizacji, samorządności społeczności lokalnych i instytucji pozarządowych, przejmujących część zadań administracji publicznej. Procesy te mają bezpośrednie odniesienie do instytucji rozwiniętej polityki społecznej, realizowanej w państwach wysokorozwiniętych.

W wielu państwach nawołuje się do obniżania podatków, ograniczania wydatków na cele społeczne, tymczasem obok działa sobie „państwo opiekuńcze”, którego do-

¹ Zob. R. R. Geyer, *Globalization, Europeanization, Complexity, and the Future of Scandinavian Exceptionalism*, „Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions” 2003, vol. 16, no. 4, s. 559.

brym przykładem funkcjonowania w pierwszej dekadzie XXI wieku są Dania, Norwegia czy Szwecja. Cechuje je relatywnie duży wzrost gospodarczy, mimo wysokich podatków i znaczących wydatków socjalnych w dziedzinach tradycyjnie rozwijanej polityki społecznej. To zastanawia zwolenników, jedynie słusznego, zadawałającego liberalistów modelu anglosaskiego. Liberalna teoria modelu anglosaskiego nie zgadza się z praktyką obserwowaną w nordyckim „welfare state”, wychodzi ona poza ramy proponowane przez OECD w takich propozycjach modelowych końca XX wieku, jak Nowe Publiczne Zarządzanie („New Public Management” – NPM).

Dwa z wymienionych w tym opracowaniu państw są członkami Unii Europejskiej (Dania i Szwecja), wspólnoty głoszącej ideę Europy Socjalnej, zjednoczonej nie tylko w wymiarze ekonomicznym, lecz również społecznym. Warto zatem przyjrzeć się na bazie wybranych przykładów: Czy ma miejsce konwergencja i swoistego rodzaju europeizacja rozwiązań nordyckich? Podążanie w kierunku zmian zalecanych przez OECD, jako swoistego rodzaju panaceum na wyzwania początków XXI wieku? Czy też mamy do czynienia z dalszą dywergencją – drogą w kierunku umocnienia nordyckiej różnorodności?

Podejście państw nordyckich do Nowego Publicznego Zarządzania jest przykładem żywej reakcji – nie tylko struktur państwowych, lecz przede wszystkim społeczeństw na propozycje z nim związane. Długoletnia specyfika funkcjonowania tych państw ukształtowała specyficzny model „społeczeństwa obywatelskiego”, a funkcjonujące w nim rozwinięte „welfare state” jest integralną częścią tego modelu. Stąd większość rozwiązań nordyckich ma charakter autonomiczny, nawet w stosunku do propozycji proponowanych przez inne państwa europejskie, gdyż nie są one odpowiedzią na potrzeby występujące w tym regionie.

Europejskie modele polityki społecznej – specyfika rozwiązań nordyckich

Rozważania zawarte w tej części powinny ułatwić rozpatrywanie modelu nordyckiego z perspektywy rozwiązań ogólnoeuropejskich. Uwidocznic zarówno podobieństwa, jak i różnice o charakterze systemowym. Na bazie badań powstają typologie starające się wyodrębnić poszczególne rozwiązania w ramach „idealnych” modeli, rozwiązań charakterystycznych dla różnych państw i w pewnym stopniu powtarzalnych.

Typologie, teoretyczne i systemowe rozważania dotyczące „welfare state” w latach 70-tych i 80-tych XX wieku były podporządkowane modelowi zaproponowanemu przez Richard’a Titmuss’a². W jego pracach wystąpił logiczny, weberowski podział typów polityki dobrobytu. Wyróżnił on trzy modele, były to: model marginalny, model motywacyjny i model instytucjonalno-motywacyjny³.

Wyszedł on z założenia, iż modele te wyrażają jedynie pewien przybliżony obraz, ponieważ „...służą wyodrębnieniu głównych różnic – pewne końcowe spektrum oceny – znaczenie i rozumienie polityki społecznej”⁴. Należy przy tym zauważyć, iż przyjęte

² Stworzył on podwaliny współczesnych badań nad rozwiniętą polityką społeczną II połowy XX wieku. Zaletą jego podejścia był fakt, iż wiązał on rozważania teoretyczne z praktyką.

³ Zob. R. Titmuss, *Social policy: An introduction*, London 1974, s. 30–31.

⁴ Ibidem, s. 32.

przez Titmussa kryteria, a co za tym idzie przeszerogowanie poszczególnych państw, były adekwatne do sytuacji lat 70-tych XX wieku. Zależało mu na uporządkowaniu rozwiązań praktycznych w kontekście aksjologicznym, modele odpowiadały orientacjom ideologicznym, mniejsze znaczenie miał aspekt praktyczny związany z polityką poszczególnych państw. Każdy z modeli ma odniesienie do innych systemów wartości, są to odpowiednio: wolność jednostki, sprawiedliwość dystrybucyjna oparta na kryterium zasług i równość społeczna. Systemy te mają inne wizje ładu społecznego. Może to być: liberalne społeczeństwo samodzielnych jednostek z państwem w roli nocnego stróża, społeczeństwo obywatelskie z państwem działającym zgodnie z zasadą pomocniczości oraz społeczeństwo egalitarne budujące państwo opiekuńcze.

Podobne wyróżniki stosował Rimlinger⁵, dzieląc europejskie systemy społeczne na model „patriarchalny” i model „konserwatywny”, podczas gdy rozwiązania w Stanach Zjednoczonych są dla niego klasycznym przykładem modelu „liberalnego”⁶. Parker, jako typowy przedstawiciel literatury anglosaskiej, kontynuuje trójpodział Titmussa, nieuwzględniający czynników historycznych i kulturowych, gdyż jest to uwarunkowane podejściem z perspektywy ideologii dobrobytu⁷. Sytuacja na scenie politycznej, tradycyjny podział prawica–centrum–lewica służą do uporządkowania polityki społecznej. Najczęstszym punktem odniesienia jest polityka rządów wobec ubóstwa i nierówności.

Esping-Andersen jest pierwszym badaczem wprowadzającym, do swojego typologicznego ujęcia poszczególnych państw i rozwiązań w obrębie „welfare state”, wyróżniki o charakterze empirycznym, zobiektywizowało to badania w tym zakresie. Wprowadzone przez niego kryteria oraz idące wraz z nimi zestawienia, pozwoliły na sformułowanie trzech podstawowych reżimów obrazujących trzy światowe wymiary „państw dobrobytu”, odnoszą się one bezpośrednio do państw europejskich⁸. Są to:

1. **Model liberalny (rezydualny)** – jest on charakterystyczny dla takich państw jak Stany Zjednoczone, Kanada, Wielka Brytania⁹, Australia i Nowa Zelandia. Świadczenia gwarantowane są jedynie w wymiarze minimalnym dla najbardziej potrzebujących, nie mogących zapewnić sobie pomocy poprzez uczestniczenie w grze rynkowej. Rozwiązania z nim związane opierały się, aż do kryzysu lat 70-tych, na limitowanej pomocy, klasycznie liberalnej gospodarce kreującej nowe miejsca pracy.
2. **Model socjaldemokratyczny (egalitarny)** – charakterystyczny dla Norwegii, Szwecji, Finlandii i Danii. Gwarantuje on pełne świadczenia dla wszystkich obywateli, jako część ich praw obywatelskich. Szczególny rozwój służby zdrowia i sektora usług socjalnych następował w latach 70-tych i 80-tych XX wieku, co owocowało zwiększeniem udziału kobiet w rynku pracy. Dopiero ograniczenia z zakresu finan-

⁵ Praca Rimlingera pochodzi z tego samego okresu, co Titmussa. Zob. G. V. Rimlinger, *Welfare policy and industrialization in Europe, America and Russia*, New York 1971.

⁶ Furniss i Tilton określają USA jako „państwo stanowcze” chroniące interesów własności, w odróżnieniu do Szwedzkiego „państwa dobrobytu” promującego równość i solidaryzm. Zob. N. Furniss, T. Tilton, *The case for the welfare state*, Bloomington 1977, s. 18–20.

⁷ Zob. J. Parker, *Social Policy*, w: A. E. Halsey (red.), *Traditions of Social Policy. Essays in Honour of Violet Butler*, Oxford 1976, s. 189–190.

⁸ Zob. G. Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, New York 1990.

⁹ Zwłaszcza po reformach wprowadzonych przez Margaret Thatcher.

sów publicznych lat 90-tych rozpoczęły etap zmian organizacyjno-finansowych w obrębie tego modelu.

3. **Model chrześcijańsko-demokratyczny** – funkcjonujący w takich państwach jak: Niemcy, Holandia, Austria, Belgia, Francja, Włochy oraz południowa Europa. W tym wypadku świadczenia są adekwatne do zarobków, bazujące na funduszach ubezpieczeniowych. W tym wypadku tradycyjny, chrześcijański model rodziny „zmuszał” kobiety do pozostania w domu, co powodowało konieczność wysokich zarobków mężczyzn oraz świadczeń wspierających rodzinę. Było to możliwe przy dużej możliwości kreowania miejsc pracy. Restrukturyzacja przemysłowa lat 70-tych i 80-tych spowodowała redukcję miejsc pracy, początkowo proces wspierały programy wcześniejszych emerytur, rent inwalidzkich itp. Kreowało to zagrożenie dla kolejnej, młodszej generacji pracobiorców, niejednokrotnie pozostających bez pracy. Prezentowana przez Espinga-Andersena charakterystyka nordyckiego „państwa dobrobytu” uważana jest za traktowanie tej praktyki jako realizacji teoretycznej idei Marshall’a, dotyczącej „społecznego obywatelstwa”. W modelu tym bezpieczeństwo i dobrobyt obywateli nie odnosi się tylko i wyłącznie do społecznej reprodukcji, dotyczącej osób i gospodarstw domowych, polityka socjalna oraz zabezpieczenia społecznego są silnie związane z polityką ekonomiczną. Ma to związek ze zinstytucjonalizowaną alokacją w ramach „państwa dobrobytu”¹⁰.

Inni autorzy wyodrębnili ponadto typ śródziemnomorski lub południowy, widać go w pracach Leibfried’a¹¹, Ferrer’y¹² i Bonoli’ego¹³. Przypomina on typ konserwatywny z tym zastrzeżeniem, że funkcjonuje w nim niedorozwinięty system instytucji socjalnych, czasami uniwersalny czy wręcz hojny, wspierany przez instytucje pomocy rodzinnej.

W literaturze dotyczącej sprawiedliwości dystrybtywnej podkreśla się, iż w przypadku wyboru zarówno zasad określających sprawiedliwość, jak i typów solidaryzmu społecznego – uzależnione to jest od typów reżimu w obrębie „państwa dobrobytu”¹⁴.

¹⁰ Dyskusje dotyczące klasyfikacji rozwiązań europejskich dla wielu badaczy kojarzone są tak naprawdę z alternatywą system Bismarcka, czy Beveridge’a. System Beveridge’a to państwa nordyckie oraz Wielka Brytania przed reformami Margaret Thatcher, tzn. model uniwersalnych świadczeń finansowanych za pośrednictwem ogólnego systemu podatkowego z państwem gwarantującym opiekę zdrowotną oraz świadczenia rodzinne. System Bismarck’a to tzw. Europa kontynentalna z wyłączeniem państw skandynawskich, w której świadczenia są różnorodne oraz powiązane z ubezpieczeniem, jest to odpowiednik chrześcijańsko-demokratyczny. Zob. G. Bonoli, *Classifying Welfare States: A Two-Dimension Approach*, „Journal of Social Policy” 1997, vol. 26, no. 3, s. 351–372.

¹¹ Zob. S. Leibfried, *Towards a European welfare state? On integrating poverty regimes into the European Community*, w: Z. Ferge, J. E. Kolberg (red.), *Social Policy in a Changing Europe*, Frankfurt am Main 1992, s. 245–279.

¹² Zob. M. Ferrera, *The ‘southern’ model of welfare in social Europe*, „European Journal of Social Policy” 1996, vol. 6, s. 17–37.

¹³ G. Bonoli, *Classifying welfare states: A two-dimensional approach*, „Journal of Social Policy” 1997, vol. 26, s. 351–372.

¹⁴ Zob. N. Rescher, *Distributive Justice: A Constructive Critique of the Utilitarian Theory of Distribution*, Indianapolis 1966; T. Eckhoff, *Justice: Its Determinants in Social Interaction – Sociology, Law and Legal Theory*, Rotterdam 1974; M. Deutsch, *Equity, equality and need: What determines which value will be used as the basis of distributive justice?*, „Journal of Social Issues” 1975, vol. 31, s. 137–150; D. Miller, *Social Justice*, Oxford 1976; G. S. Leventhal, *The distribution of rewards and*

Wspólny cel ma decydujący wpływ na priorytety i interakcje w obrębie systemu, jeśli jest on związany z podnoszeniem i ułatwianiem produktywności dominuje sprawiedliwość. Jeśli koncentruje się na zachowaniu społecznej harmonii, to bardziej preferowana jest równość.

Opisując podejście do kwestii zróżnicowania reżimów w obrębie „państwa dobrobytu”, wielu autorów podkreśla daleko idącą konwergencję oraz zróżnicowanie wynikające bardziej z chęci podkreślenia odmienności. W swoich rozważaniach dotyczących zróżnicowania, Goodin podkreśla, iż należy brać silnie pod uwagę tło wspólnotowości oraz to, co je dzieli¹⁵.

Bardzo aktualny podział modeli „welfare state” państw europejskich wprowadził Castles, wziął on pod uwagę wyróżniki zbliżone do Espinga-Andersena. Jego zdaniem można dokonać podziału na trzy typy państw¹⁶:

- 1) **zachodnioeuropejskie państwa bezpieczeństwa socjalnego** – charakteryzuje je relatywnie wysoki – powyżej 50% poziom wydatków przeznaczanych na rekompensatę dochodów oraz niespełna 40% na problemy zwalczania ubóstwa i ochronę zdrowia;
- 2) **anglojęzyczne państwa łagodzące ubóstwo** – w tej grupie wydatki oscylują wokół 50%, niskie nakłady mają miejsce w obrębie sektora państwowego;
- 3) **skandynawskie państwa wysokich usług socjalnych** – w tej grupie państw wydatki bazowe oraz rekompensujące dochód są wysokie, równolegle wydatki państwowe są na poziomie 10–20%.

Bardzo często przyjmuje się, iż założeniem „welfare state” jest solidaryzm pomiędzy wszystkimi mieszkańcami danego państwa, nawet jeżeli sami nie będą nigdy beneficjentami systemu. Rozwiązanie takie charakterystyczne jest dla modelu nordyckiego, typowego dla socjaldemokratycznych rozwiązań w tym zakresie.

Wielu autorów podkreśla za Ginsburg’iem¹⁷, trzy ideologiczne elementy charakterystyczne dla państw skandynawskich, występujące w modelu socjaldemokratycznym. Są nimi:

- 1) **wspólny dom** – hasło to oznacza równość, troskę, współpracę i pomoc;
- 2) **solidaryzm** – oznaczający wyznaczenie poziomu nierówności oraz zakresu walki o dobra;
- 3) **zaangażowanie** w realizację Keynes’owskiej polityki społeczno-ekonomicznej¹⁸.

resources in groups and organizations, w: L. Berkowitz, E. Walster (red.), *Equity Theory: Towards a General Theory of Social Interaction*, New York 1976, s. 91–131; T. Schwinger, *Just allocation of goods, decisions among three principles*, w: G. Mikula (red.), *Justice and Social Interaction*, Bern 1980, s. 95–125.

¹⁵ Zob. R. E. Goodin, B. Heady, r. I. Muffels, H. I. Dirven, *The Real Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge 1999, s. 36.

¹⁶ Zob. F. G. Castles, *Developing new measures of welfare state change and reform*, „European Journal of Political Research” 2002, vol. 41, s. 613–641.

¹⁷ Zob. N. Ginsburg, *Divisions of Welfare. A Critical Introduction to Comparative Social Policy*, London 1992.

¹⁸ Zob. N. Manning, I. Shaw, *The Transferability of Welfare Models: A Comparison of the Scandinavian and State Socialist Models in Relation to Finland and Estonia*, „Social Policy & Administration” 1998, vol. 32, no. 5, s. 582.

Jak widać, wszystkie typologie starające się usystematyzować współczesne rozwiązania w obrębie polityki społecznej, przypisać je do poszczególnych typów państw, reżimów politycznych, wyodrębniają jako niezależne zjawisko typ/model skandynawski (nordycki). Sytuacja ta była charakterystyczna dla II połowy XX wieku, nie uległa również zmianie na początku XXI. Podstawowa funkcja „państwa dobrobytu” służąca ochronie obywateli przed następstwami ryzyk socjalnych, jest realizowana w modelu nordyckim w formie uniwersalnych praw socjalnych, znajdujących odzwierciedlenie w świadczeniach o takim samym charakterze.

Należy jednak podkreślić, iż rozwiązania modelowe zaliczane do danego typu, nie oznaczają pełnej konwergencji w zakresie poszczególnych rozwiązań funkcjonujących np. w systemie ochrony zdrowia państw nordyckich¹⁹. Są one wewnętrznie zróżnicowane, jednakże w porównaniu z innymi państwami, wyodrębnienie ich jako odrębnego, „skandynawskiego/nordyckiego modelu” nie stanowi większego problemu i jest w literaturze przedmiotu traktowane jako istniejąca rzeczywistość.

Dylematy wyboru, propozycje, konieczność zmian na przełomie XX i XXI wieku

Państwa nordyckie, zintegrowane funkcjonalnie bezpośrednio i pośrednio zarówno z gospodarką światową, jak i europejską, nie mogły uniknąć dylematów związanych ze zmianami w obrębie państw wysokorozwiniętych w II połowie XX wieku. Jedną z istotnych kwestii poruszanych między innymi przez OECD, były problemy związane z funkcjonowaniem sektora publicznego²⁰. Jest to istotne w przypadku omawianego obszaru, ponieważ jednym z jego głównych wyróżników są jego rozbudowane, funkcjonujące we wszystkich dziedzinach życia społeczno-gospodarczego struktury. Dlatego warto przyrzeć się tej kwestii w kontekście potencjalnej konwergencji z innymi państwami europejskimi, spoza obszaru.

Założenia Polityki Nowego Publicznego Zarządzania (New Public Management – NPM) zostały opracowane w Stanach Zjednoczonych, jej celem jest wprowadzenie ponownej publicznej kontroli w ramach demokratycznego społeczeństwa, ponieważ niejednokrotnie instytucje przedstawicielskie powodowały utratę kontroli nad mechanizmami i strukturami²¹. Stąd konieczność ograniczania władzy publicznej, w tym bezpośredniego zarządzania, utrata odpowiedzialności przez rząd centralny²². Różnego

¹⁹ Zróżnicowania w obrębie szczegółowych rozwiązań są zauważane i szeroko opisywane. Zob. S. Vallgård, *Review Article: Public health politics: A Scandinavian model?*, „Scandinavian Journal of Public Health” 2007, vol. 35, s. 205–211.

²⁰ Nowe Publiczne Zarządzanie podkreśla rolę instrumentów cywilnoprawnych, wskazuje na sieciowy, współzależny, a nie hierarchiczny układ świadczeń usług publicznych przez administrację publiczną, organizacje prywatne i pozarządowe. Problemy te omawia między innymi H. Izdebski. Zob. H. Izdebski, *Historia administracji*, wyd. V, Warszawa 2001, s. 150–152; H. Izdebski, *Badania nad administracją publiczną*, w: J. Hauser (red.), *Administracja publiczna*, Warszawa 2005, s. 15.

²¹ Zob. OECD, *Devolution and Globalisation. Implications for Local Decision Makers*, Paris 2001, s. 74.

²² Rhodes stwierdził, iż w wyniku tego typu polityki, biurokraci oraz bezpośrednio rząd tracą swoją polityczną odpowiedzialność za wiele spraw dotychczas przez nie zarządzanych. Zob. R. A. W. Rhodes, *Understanding...*, op. cit., s. 102–103.

rodzaju usługi mogą być dostarczane za pomocą instytucji mieszanych – władz lokalnych, instytucji wyspecjalizowanych, wolontariatu oraz sektora prywatnego. Rząd realizujący i wprowadzający jakąkolwiek politykę jest tym samym zobligowany do negocjowania i konsultacji z wieloma podmiotami.

Idea kojarzona z zastąpieniem „kultury administracyjnej” przez „kulturę zarządzającą” nastawiona jest na quasi-kontraktowy paradygmat, zaadoptowany z sektora prywatnego²³.

Hood w swoim obszernym artykule wyjaśniającym na początku lat 90-tych XX wieku, umieszczał NPM obok takich charakterystycznych zjawisk, jak²⁴:

- próby zwolnienia, czy wręcz odwrócenia tendencji wzrostu państwa w sensie wydatków publicznych oraz wzrostu personelu publicznego;
- zmiany idące w kierunku prywatyzacji, bądź guasi-prywatyzacji, odchodzenie od dominacji instytucji publicznych w zakresie dostarczania usług, stawianie na subsydiarność;
- stawianie na automatyzację w wielu dziedzinach usług publicznych, związane między innymi z nowymi technologiami informacyjnymi;
- rozwój wielu międzynarodowych agend podnoszących w swoich działaniach kwestie zarządzania publicznego oraz współpracy w tej dziedzinie.

W swojej pracy Wright wyodrębnił z kolei, pięć typów zmian w obrębie administracji państw Zachodniej Europy²⁵: dostosowywanie dotychczasowych rozwiązań; odpowiedzi na specyficzne polityczne kryzysy; pragmatyczne zmiany o charakterze strukturalnym; reformy same w sobie; szerokie i wszechstronne programy. Argumentował on, iż sześć czynników wpływa na zmiany:

- depresja ekonomiczna oraz fiskalna presja związana z deficytem budżetowym;
- wpływ „Nowej Prawicy” – ideologiczna nieufność do zbyt „rozbudowanego rządu” połączona z determinacją zmiany granic tego, co państwowe²⁶;
- międzynarodowa współzależność, zwłaszcza europeizacja, rozwój coraz to liczniejszych regulacji wywołujących administracyjną presję np. regionalizacja;
- publiczne oczekiwania związane z dotychczasowym rozczarowaniem wobec sposobu rządzenia;
- wprowadzanie międzynarodowych trendów w zarządzaniu, przykładem jest samo NPM;
- nowoczesne technologie informacyjne, ułatwiające wprowadzanie zmian.

²³ Tego typu opinię wyrażali między innymi Osborn i Gaebler. Zob. D. Osborn, T. Gaebler, *Re-inventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Addison-Wesley 1992.

²⁴ Zob. C. Hood, *A Public Management for All Seasons*, „Public Administration” 1991, vol. 69, Issue 1, s. 3.

²⁵ Zob. V. Wright, *Reshaping the state: implications for public administration*, „West European Politics” 1994, vol. 17, s. 104–110.

²⁶ Od II połowy lat 70-tych XX wieku, Nowa Prawica kwestionowała założenia związane z zarządzaniem w oparciu o uniwersalne „welfare state”; socjaldemokratyczny konsensus, określające powojenny ład. Krytykowała ona prawo do uniwersalnej pomocy socjalnej oparte na zasadzie sprawiedliwości społecznej oraz racjonalność państwowego interwencjonizmu w gospodarce oraz stosunkach społecznych. Zob. D. Farnham, S. Horton, *Managing the new public services*, Asingstoke 1993.

Rhodes określił sześć głównych wymiarów reformowania sektora publicznego: prywatyzacja; urynkowanie; zbiorowe zarządzanie; normowanie; decentralizacja oraz polityczna kontrola. „Prywatyzacja oznacza sprzedaż majątku publicznego w prywatne ręce [...]. Urynkowanie oznacza użycie mechanizmów rynkowych przy dostarczaniu usług publicznych”²⁷.

Barzelay²⁸, Flynn²⁹, Gruening³⁰, Hood³¹, Lapsley³², Pallot³³, Polit i Bouckaer³⁴, Polit i Summa³⁵, starali się opisać prawie wszystkie cechy transformacji sektora publicznego, wprowadzane w jego struktury organizacyjne. Są to ich zdaniem: zmniejszanie wymiarów całego sektora; decentralizacja; koropratyżacja; przekazywanie kompetencji w zakresie zarządzania; zewnętrzne kontraktowanie usług; dopuszczenie konkurencji; odpowiedzialność za czyny; zastąpienie kontroli wewnętrznej kontrolą zewnętrzną; większa kontrola obrachunkowa; przydzielanie odpowiedzialności; zarządzanie personelem w instytucjach publicznych; większe uprawnienia dane obywatelom oraz osobom zatrudnionym w tym sektorze; oddzielenie sfery politycznej od administracyjnej; wprowadzanie technologii informacyjnych.

Rozpatrując zmiany w zakresie zarządzania z perspektywy istotnych procesów dotyczących bezpośrednio konsumentów, ma miejsce proces poprawy jakości usług oferowanych przez służby publiczne.

Bardzo istotne są dotychczasowe relacje instytucji rządowych oraz władz lokalnych, jeżeli dotychczasowe doświadczenia nie blokują samodzielnych działań wspólnot lokalnych, mają one inicjatywę i kontrolę nad wydatkowaniem środków, prywatyzacja i urynkowanie są traktowane jako zbędne organizacyjnie. Odwrotnie jest, gdy ma miejsce negatywne doświadczenie w tym zakresie, dotyczące np. relacji z resortami, realizującymi poszczególne wycinki polityki państwa. W przypadku państw nordyckich mamy najczęściej, przykład dobrych doświadczeń organizacyjnych³⁶.

²⁷ Zob. R. A. W. Rhodes, *Different Roadsto Unfamiliar Places – UK Experience in Comparative Perspective Source*, „Australian Journal of Public Administration” 1998, vol. 57, no. 4, s. 19.

²⁸ Zob. M. Barzelay, *The New Public Management*, University of California Press 2001.

²⁹ Zob. N. Flynn, *Explaining the New Public Management: The importance of context*, w: K. McLaughlin, S. P. Osborne, E. Ferlie (red.), *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*, London 2002.

³⁰ Zob. G. Gruening, *Origins and theoretical basis of New Public Management*, „International Public Management Journal” 2001, vol. 4, s. 1–25.

³¹ Zob. C. Hood, *The Art. Of the State, Culture, Rhetoric and Public Management*, Oxford 1998.

³² Zob. I. Lapsley, *Accounting and the New Public Management: Instruments of substantive efficiency or a rationalizing modernity*, „Financial Accountability and Management” 1999, vol. 15, s. 201–207.

³³ J. Pallot, *The New Zeland revolution*, w: O. Olson, J. Guthrie, C. Humprey (red.), *Global Waring – Debating International Developments in New Public Financial Management*, Bergen 1999, s. 156–184.

³⁴ Zob. C. Pollit, G. Boucker, *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford 2000.

³⁵ Zob. C. Pollit, H. Summa, *Trajectories...*, op. cit.

³⁶ Badania przeprowadzone przez Hansena i Lauridsena na bazie danych dotyczących 14 państw OECD, wskazały na odmienność w podejściu do różnych aspektów rynku, również od strony ideologicznej w gronie państw nordyckich. Zob. M. Hansen, J. Lauridsen, *The Institutional Context of Market Ideology: A Comparative Analysis of the Values and Perceptions of Local Government CEO's in 14 OECD Countries*, „Public Administration” 2004, vol. 82, no. 2, s. 491–524.

W wielu państwach realizacja tej polityki oznaczała wprowadzanie do sfery zarządzającej i decyzyjnej zewnętrznych ciał konsultacyjnych, ułatwiających formułowanie i implementację polityki. Znaczący podział między władzą centralną a władzami lokalnymi, umożliwia tej ostatniej koordynowanie wielu instrumentów, bardzo często finansowanych ze środków pochodzących z różnych ministerstw.

Autorzy tacy jak: Christensen i Læg Reid³⁷; Kicker³⁸; Olsen i Petersen³⁹ podkreślają, iż występuje wyraziste i ostre rozróżnienie pomiędzy reformami anglo-amerykańskimi i europejskimi – kontynentalnymi.

Jak wskazuje wielu autorów oraz raportów takich organizacji, jak OECD największym eksperymentem w tym zakresie była polityka realizowana w Wielkiej Brytanii. Często określany on jest za Sue Richards, jako swoistego rodzaju „typ idealny”⁴⁰, chociaż sama praktyka, zwłaszcza w okresie rządów Blaira, wymagała całego szeregu korekt w tym zakresie.

Doświadczenia państw nordyckich w zakresie Nowego Publicznego Zarządzania. Wariant europejski – kontynentalny czy północny indywidualizm?

Państwa nordyckie zasłużyły na szczególną uwagę, ponieważ będąc członkami OECD i jednocześnie modelowymi rozwiązaniami w obrębie instytucjonalnego „welfare state”, podlegały tym samym procesom wewnętrznym oraz zewnętrznym, co inne państwa skupione w tej organizacji. W wielu opracowaniach odnosząc się to Szwecji bądź Norwegii, dwóch najczęściej opisywanych przykładów z grona państw nordyckich, określone były one mianem małych „państw dobrobytu” opartych na kapitalistycznej gospodarce rynkowej⁴¹, szukających kompromisu i opierających się na kolektywizmie⁴². Przykładem rozwiązań egalitarystycznych była zawsze ich polityka społeczno-ekonomiczna ze „sztandarowymi” rozwiązaniami w zakresie polityki publicznej oraz rynku pracy.

Kicker i Stillman stwierdzili wręcz, że państwa skandynawskie są odpowiednie do analizy spośród wielu innych państw, ponieważ reprezentują one „... najbardziej interesujące i wpływowe zmiany w administracji państwowej, jakie aktualnie miały miejsce w Europie”⁴³. Porównując reformy w poszczególnych państwach, w odniesieniu do zmian w obrębie zarządzania, zmiany w Norwegii są określane najczęściej jako powol-

³⁷ Zob. T. Christensen, P. Læg Reid, *Administrative Reform Policy...*, op. cit., s. 457–475.

³⁸ Zob. W. J. M. Kicker, *Public Management in the United States and Europe*, w: W. J. M. Kicker (red.), *Public Management and Administrative Reform in Europe*, Aldershot 1997.

³⁹ Zob. J. P. Olsen, B. G. Petersen, *Lessons from Experience*, Oslo 1996.

⁴⁰ Zob. S. Richards, *Devolving Public Management, Centralizing Public Policy*, „Oxford Review of Economic Policy” 1994, vol. 10, Issue 3.

⁴¹ Tak przykładowo określili je Einhorn i Logue. Zob. E. Einhorn, J. Logue, *Modern Welfare States*, New York 1989.

⁴² Zob. J. P. Olsen, *Organized Democracy*, Bergen 1983; H. Hecló, H. Madsen, *Policy and Politics in Sweden*, Philadelphia 1987.

⁴³ Zob. W. J. Kicker, R. J. Stillman, *Changing European States: Changing Public Administration*, „Public Administration Review” 1996, vol. 56, no. 1, s. 66.

ne, podobnie w Danii, natomiast w Szwecji mieszane w porównaniu z takimi państwami, jak USA czy Wielka Brytania⁴⁴.

Naschold odnosząc się do realiów państw nordyckich stwierdził, iż „...udane wprowadzanie modernizacji w zakresie sektora publicznego, jest uzależnione od takich elementów, jak historyczne tradycje, normy kulturowe, ustanowiona praktyka [...]; polityczna mobilizacja koalicji na rzecz reform składającej się z biurokratów oraz elit politycznych; instytucjonalizacja takiej koalicji; wpływowych organizacji i instytucji będących dostarczycielami wiedzy na ten temat”⁴⁵.

Przyglądając się realizacji założeń NPM w poszczególnych państwach nordyckich, należy podkreślić, iż również na niej odcisnął swoje „piętno” charakter rozwiązań w zakresie „welfare state”, duże zaangażowanie sektora publicznego w jego organizacji oraz codziennym funkcjonowaniu.

Dania od około 20 lat jest w ciągłym procesie zmian dotyczących administracji publicznej. Procesy dotyczące tego sektora mają, podobnie jak w innych państwach nordyckich, charakter horyzontalny – idący w kierunku ewolucji zakresu zarządzania, aniżeli wertykalny – idący w kierunku prywatyzacji. Duńskie władze lokalne nie wykorzystywały w swojej praktyce mechanizmów związanych z prywatyzacją, kontrakowaniem zewnętrznym oraz wolnością wyboru.

Przeobrażenia w zakresie zarządzania polegają na przeorientowaniu rozstrzygnięć z jednego centralnego ośrodka decyzyjnego, w kierunku decyzji zbiorowych. Swoistego rodzaju multi-centryczne zarządzanie na szczeblu lokalnym polega na tym, iż kompetencje w zakresie podejmowania decyzji są przekazywane ze szczebla centralnego (władz lokalnych), do różnego rodzaju instytucji dostarczających i wytwarzających usługi społeczne, stowarzyszeń, grup obywateli. One same na zasadzie autonomicznego zarządzania, podejmują decyzje w wielu sprawach.

Mają zatem miejsce zmiany, polegające na swoistego rodzaju dwu-płaszczyznowej decentralizacji. Z jednej strony władze centralne przekazują władzę na szczebel lokalny, z drugiej zaś, te ostatnie przekazują je instytucjom samorządzącym, pracującym razem z władzami lokalnymi.

Samorządzenie zdecentralizowanych instytucji polega na tym, iż kompetencje są przekazywane do bezpośrednich instytucji takich, jak: żłobki, przedszkola, szkoły, domy opieki, centra spędzania wolnego czasu itp. To te instytucje samodzielnie decydują o gospodarowaniu środkami finansowymi, produktywności itp. W zarządzaniu nimi współuczestniczą instytucje niezależne od władz publicznych – organizacje, stowarzyszenia, grupy.

Specjalna rola w samorządzeniu przypada konsumentom różnego rodzaju usług publicznych, dano im prawo do współdecydowania za pośrednictwem ciał obieralnych – Rad oraz Zarządów Konsumentów danej kategorii usług. Mają oni również możli-

⁴⁴ Zob. R. Ingelhart, P. R. Abramson, *Economic Security and Value Change*, „American Political Science Review” 1994, vol. 88, no. 2, s. 336–354; R. Clayton, J. Pontusson, *Welfare State Rerrenchment Revisited*, „World Politics” 1998, vol. 51, no. 1, s. 67–98; J. E. Lane, *Reform in the Nordic Countries*, w: J. E. Lane (red.), *Public Sector Reform*, Thousand Oaks 1997, s. 188–208.

⁴⁵ Zob. F. Naschold, *The modernisation of the public sector in Europe: a comparative perspective on the Scandinavian experience*, Helsinki 1995, s. 215–217.

wość współdecydowania za pośrednictwem normalnej partycypacji w strukturach władz lokalnych⁴⁶.

Realizacja poszczególnych zamierzeń, programów działania, odbywa się na podstawie decyzji podejmowanych przez ciała obieralne, będące w strukturach władz lokalnych. Oczywiście ta swoistego rodzaju kopuła kontrolna i ochronna zarazem, ma swoje umocowanie w realiach politycznych oraz ekonomicznych określanych na szczeblu centralnym. Władze regionalne i komunalne nie są całkowicie niezależne.

Ma miejsce ciągły proces interakcji z władzami centralnymi, dotyczący negocjacji finansów publicznych, jest to system negocjacji i porozumień na szczeblu narodowym, uwzględniający prawa socjalne obywateli.

W dotychczasowej strukturze w warunkach komunalnych, można zauważyć dwie tendencje: z jednej strony są gminy, w których instytucjonalna struktura jest bardziej nastawiona na tradycyjne rządzenie, wspierające ciała wybieralne, z drugiej strony to „zmodernizowane” gminy, w których funkcjonują struktury zdecentralizowane oraz nastawione na dialog, interakcyjność i współzarządzanie⁴⁷.

Zmiany wprowadzane w Danii są swoistego rodzaju mieszanką rynkowego menedżeryzmu oraz historycznie ukształtowanej tradycji i zinstytucjonalizowanych norm, a także form bardzo otwartego zarządzania na szczeblu lokalnym. Stwarza on możliwości uczestniczenia oraz wpływania na procesy decyzyjne lokalnych stowarzyszeń, grup obywateli, konsumentów usług publicznych⁴⁸.

W procesie tym występują różnorodni aktorzy, należą do nich: podlegający instytucjonalizacji obywatele; specjaliści zatrudnieni w instytucjach publicznych; szefowie różnego rodzaju instytucji publicznych, wypełniający rolę menadżerów; centralne władze zarządzające struktur okręgowych; członkowie rad szczebla lokalnego. Wszyscy oni mają sprawiać, iż nowy model lokalnego zarządzania staje się bardziej efektywny, wrażliwy na potrzeby społeczności lokalnych, demokratyczny.

Demokratycznym wyzwaniem w tych warunkach jest, by pluralistyczne ciała decyzyjne różnych szczebli działały nie tylko na rzecz własnych interesów, lecz troszczyły się również o dobro wspólne całych szerszych wspólnot lokalnych. Szczególna rola przypada tutaj radnym szczebla lokalnego, którzy są swoistego rodzaju gwarantami prawidłowo przebiegających procesów decyzyjnych. Są oni strażnikami ogólnie potwierdzonych społecznych interesów całej społeczności lokalnej, gwarantujący, iż pluralistyczne opinie oraz interesy będą brane pod uwagę przy podejmowaniu decyzji. Nie

⁴⁶ Zob. V. N. Andersen, *Udbredelse af nye styringsinstrumenter i de danske kommuner*, Ålborg 1996; N. Ejersbo, *Politikere, ledere, og professionelle i kommunerne. Effekter af strukturændringer*, Viborg 1997; K. K. Klausen, K. Ståhlberg, *New Public Management I Norden. Nye organisations- og ledelseformer I den decentrale velfærdsstat*, Odense 1998; K. Sehested, *Effekter af strukturændringer i kommuner*, AKF-rapport, Copenhagen 1992.

⁴⁷ Zob. K. Hansen, *Representative Government and Network Governance – in Need of „Co-governance”: Lessons from Local Decision Making on Public Schools in Denmark*, „Scandinavian Political Studies” 2005, vol. 28, no. 3, s. 219–237.

⁴⁸ Zob. P. Gundelach, L. Torpe, *Befolkningens fornemmelser for demokrati: foreninger, politisk engagement og demokratisk kultur*, w: J. G. Andersen (red.), *Den demokratiske udfordring*, Copenhagen 1999.

są takim gwarantem inne ciała uczestniczące w zdecentralizowanych procesach rządzenia, gdyż mogłyby one zbyt ograniczać się do swoich interesów grupowych⁴⁹.

Szwecja – zmiany sposobów zarządzania w tym kraju są często charakteryzowane w ten sposób, iż głównymi beneficjentami, zgodnie z politycznymi priorytetami, miały w nich być państwo, administracja oraz ministerstwa zarządzające sprawami publicznymi. Według Rhodsa celem reform było zachowanie państwa, całość była efektem wypracowywanych, politycznych kompromisów i dyskusji w obrębie elit. Rząd Szwecji miał bardzo silną kontrolę nad całym procesem zmian⁵⁰.

Wielu autorów podkreśla, iż ruch na rzecz racjonalnych zmian w obrębie administracji publicznej, był widoczny w Szwecji już na początku lat 80-tych XX wieku⁵¹.

W pierwszym etapie reformy koncentrowały się na skuteczności oraz zwiększeniu nacisków na wzrost współuczestnictwa obywateli. W drugim okresie na węższym zakresie dotyczącym wydajności. Cele, jakie przyświecały reformom w Szwecji, związane ze wzrostem publicznej sprawności i produktywności, powiązane z elastycznością, wzbudzały pewne obawy. Starano się je łączyć z bardziej usługową formą rządzenia oraz znacznieszą partycypacją społeczeństwa w tych procesach. Patrząc na zmiany mające miejsce w Szwecji z perspektywy ich efektywności, często podkreśla się ich efekt z punktu widzenia zmiany paradygmatów, niż efektywnych zmian strukturalnych i organizacyjnych⁵².

Reformy lat 80-tych koncentrowały się na wprowadzaniu na szczeblu lokalnym jak największej sprawności oraz umiejętności w zarządzaniu⁵³. Na szczeblu administracji centralnej zmiany skupiały się na wydajności ekonomicznej, decentralizacji i elastyczności. Wiele sfer aktywności było przekazywanych na szczebel niższy na zasadzie sektorowej⁵⁴. Program dotyczący równości standardów zatrudnienia, wprowadzany w połowie lat 80-tych, na mocy porozumienia między Rządem, Konfederacją Pracodawców i Centralami Związkowymi z 1984 roku, zakładał całkowitą równość w zatrudnieniu kobiet w sektorze publicznym. Dało to efekt około 43% kobiet zatrudnionych na szczeblu centralnym oraz 8 na 10 zatrudnionych na szczeblach lokalnych w sektorze publicznym⁵⁵.

W ramach zrównywania pozycji osób zatrudnionych w sektorze publicznym, z zatrudnionymi w prywatnym, wprowadzono programy o nazwie „harmonizacja”. Jego celem było zredukowanie różnic płacowych pomiędzy sektorami, kwestii bezpieczeń-

⁴⁹ Zob. K. Hansen, *Local Councillors: Between Local „Government” and Local „Governance”*, „Public Administration” 2001, vol. 79, no. 1, s. 105–123.

⁵⁰ Zob. R. A. W. Rhodes, *Different Roads to Unfamiliar Places – UK Experience in Comparative Perspective* Source, „Australian Journal of Public Administration” 1998, vol. 57, no. 4, s. 19.

⁵¹ Zob. S. Häggroth, *Offentlig Sektor i Nya Mål*, Stockholm 1991; R. Premfors, *The „Swedish Model” and Public Sector Reform*, „West European Politics” 1991, vol. 14, no. 3, s. 83–95; M. Sjölund, *Statens Kaka*, Stockholm 1989.

⁵² Zob. A. Forsell, *Reform theory meets new public management*, w: T. Christiansen, P. Lægred (red.), *New public management: transforming ideas and practice*, Aldershot 2001.

⁵³ Zob. C. Wise, E. Amnå, „New Managerialism” in *Swedish Local Government*, „Scandinavian Political Science” 1993, vol. 16, no. 4, s. 339–358.

⁵⁴ Zob. L. R. Wise, P. Stengård, *Assessing Public Management Reform*, w: H. G. Fredrickson, J. M. Johnston (red.), *Public Management Reform and Innovation*, Tuscaloosa 1999, s. 145–165.

⁵⁵ Zob. Sweden. *Statistics Sweden, På tal om Kvinner och Män*, Stockholm 2000.

stwa, świadczeń oraz czasu pracy. Zasady demokracji w pracy dotyczą wszystkich szczebli od najniższego do najwyższego, w połowie lat 80-tych odbył się swoistego rodzaju podział władzy, przeniesienia kompetencji⁵⁶. W 1999 roku otwarta została specjalna agencja zajmująca się kwestiami jakości pracy i kompetencji – Biuro ds. Jakości Kompetencji i Rozwoju, a dane z końca lat 90-tych XX wieku wskazują, iż ponad 80% pracujących w sektorze publicznym, było zatrudnionych w instytucjach mających swój program w tym zakresie⁵⁷.

Nie ulega wątpliwości, iż zmiany w obrębie administrowania, mające miejsce w Szwecji lat 90-tych XX wieku, były realizowane z perspektywy dobrze rozpoznanego kryzysu ekonomicznego. Pozwalało to na większe publiczne wsparcie reform, zmian sektora publicznego oraz szersze zaangażowanie ze strony struktur politycznych i biurokratycznych. Niezwykle ważnym był również proces zmian kulturowych, dokonujący się w ramach samego społeczeństwa, coraz szerzej akceptującego wartości rynkowe⁵⁸.

Norwegia – przeobrażenia zachodzące w obrębie sposobów zarządzania w tym przypadku można sprowadzić do tego, iż oparty na strukturze sektorowej rząd centralny, wprowadzał zmiany w jej obrębie⁵⁹. Program reform był mniej lub bardziej luźną kolekcją nadchodzących koniecznych zmian i idei, niż konsekwentnym, skoordynowanym i zunifikowanym planem przeobrażeń aparatu administracyjnego. Olsen, omawiając ten przypadek podkreśla bardziej efekty wewnętrzne, niż zewnętrzne w zakresie zmian w obrębie politycznego rządu⁶⁰. Ewolucja dotycząca samych struktur może być w przypadku Norwegii, odbierana jako wewnętrzne procesy o charakterze ilościowym oraz jakościowym. Rozwój dotyczący Norwegii można generalnie określić mianem strukturalnych reform w zakresie polityki regionalnej, relacji pomiędzy władzą centralną a regionami, kryjących się pod hasłem „reformy odpowiedzialności”.

Obszerne studium Christensena i Lægreida na temat samych procesów oraz reakcji na nie administracji publicznej wskazało, iż w kontekście innych państw Norwegia była dość niechętnym reformatorem⁶¹. Generalnie postrzegając reformy w obrębie administracji publicznej, jakie miały miejsce w Norwegii, z perspektywy podobnych zmian zachodzących w Szwecji. Widać wyraźnie, iż nie dochodziło do nich ani w wyniku dyssatisfakcji funkcjonującym systemem biurokratycznym, ani w wyniku presji związanej z kryzysem ekonomicznym, stąd małe naciski na zmiany systemowe.

Olsen określał reformy mające miejsce w Norwegii, jako wprowadzane *ad hoc*, raczej niechętnie. Kojarzone głównie z decentralizacją bez jakiegokolwiek naczelnego miejsca dla prywatyzacji w całej debacie lat 90-tych⁶². W praktyce zatrudnienie w pu-

⁵⁶ Zob. O. Petersson, *Makt i den öppna samhället*, Stockholm 1989.

⁵⁷ Zob. L. R. Wise, *Paradigmaskifte inom Svensk Lönebildning*, Stockholm 1997.

⁵⁸ Zob. L. R. Wise, *Whither solidarity? Transitions in Swedish public sector pay policy*, „British Journal of Industrial Relations” 1993, vol. 31, no. 2, s. 75–95.

⁵⁹ Zob. P. Læg Reid, P. G. Roness, *Frå einskap til mangfald – eit perspektiv på indre fristilling i statsforvaltninga*, w: T. Grønlie, P. Selle (red.), *Ein stat? Fristillingas fire ansikt*, Oslo 1998.

⁶⁰ Zob. J. P. Olsen, B. G. Petersen, *Lessons from...*, op. cit.

⁶¹ Zob. T. Christensen, P. Læg Reid, *Administrative Reform Policy...*, op. cit.

⁶² Zob. J. P. Olsen, B. G. Petersen, *Lessons from...*, op. cit.

blicznej administracji systematycznie rosło, nie zaś malało. Humanizacja, równość w zachowaniu statusów oraz płac jest szczególnie widoczna w przypadku zasad równego traktowania kobiet, te ostatnie mają jeden z najwyższych wskaźników wysokości płac w administracji centralnej – sięga on 93% dochodów mężczyzn⁶³.

Nowoczesne państwo norweskie, dzięki swoim zasobom naturalnym, dużo bardziej od innych mogło izolować się od globalnych kryzysów ekonomicznych. Generalne, główne elementy „welfare state” mogły być dzięki temu bardziej elastyczne, zarówno w latach 80-tych, jak i 90-tych XX wieku. Owocowało to znacznie mniejszymi redukcjami w obrębie sektora publicznego, redukcji poziomu usług oraz zasiłków, utrzymaniem równości obywateli.

Już na początku lat 80-tych XX wieku zaobserwowano znaczące zainteresowanie ze strony gmin wprowadzaniem zasad sprawności i efektywności w zarządzaniu na szczeblu lokalnym, pomimo braku odgórných zaleceń ze strony władz centralnych⁶⁴. Władze lokalne nabierały tym sposobem umiejętności organizacyjno-finansowych, związanych z funkcjonowaniem w ramach NPM.

Pewien opór związany z niechęcią do zmian zaobserwowano po stronie, tradycyjnie silnej grupy interesów – związków zawodowych, a właściwie ich części. Stały one na straży tradycyjnych wartości, przeciwko orientacji rynkowej, wzrostowi rozpiętości płac, kontraktowaniu zewnętrznemu usług publicznych oraz prywatyzacji. Był on jednakże zrównoważony przez grupę starającą się połączyć konieczne reformy organizacyjne, z dalszą realizacją zadań sektora publicznego w zakresie realizacji programów „welfare state”⁶⁵.

Tradycyjnie cała polityka publiczna norweskiego „welfare state” była nastawiona na osiągnięcie celów w obrębie edukacji, polityki ochrony zdrowia, bezpieczeństwa socjalnego, komunikacji i transportu za pośrednictwem centralnych (narodowych) zobowiązań wobec peryferyjnych regionów kraju. Większość z nich historycznie funkcjonowało na północy. Polityka regionalna była w Norwegii realizowana na długo przed tym, gdy środki dostarczane dzięki ropie naftowej spowodowały, iż stała się ona bogatym państwem wysokorozwiniętym. Podstawą tej polityki były autonomiczne i silne swoimi kompetencjami władze komunalne.

Debata tocząca się w latach 90-tych XX wieku doprowadziła do wypracowania wniosków w zakresie polityki regionalnej, prowadzącej do scedowania odpowiedzialności na władze lokalne. Skoncentrowano się na następujących priorytetach:

- obierane władze regionalne, współpracujące z partnerami społecznymi w postaci ciał doradczych, agencji rządowych, władz komunalnych i sektora prywatnego, miały stać się liderem w zakresie polityki rozwoju regionalnego;
- gminy miały przejąć rolę podstawowej jednostki, dostarczającej pomoc socjalną dla swoich mieszkańców;

⁶³ Zob. *Nordisk statistisk årsbok*, Nord 2000:1.

⁶⁴ Było to zauważone przez instytucje odpowiedzialne za funkcjonowanie władz lokalnych takie jak Norweskie Stowarzyszenie Władz Lokalnych oraz Ministerstwo ds. Władz Lokalnych. Zob. *Kommunaløkonomisk styring*, NOU 1982:9; *Norske Kommuners Sentralforbund, Resultatvurderinger I fylkeskommuner og kommuner*, w: *Kommunalrapport 1983/3*, Oslo 1983.

⁶⁵ Zob. P. G. Roness, *Transforming State Employees Unions*, w: T. Christensen, P. Læg Reid (red.), *New public management – the transformation of ideas and practice*, Aldershot 2001.

– agendy rządowe na szczeblu regionalnym miały stać się jednostkami odpowiedzialnymi za wprowadzanie państwowej polityki sektorowej, między innymi dotyczyć to miało polityki rynku pracy i współpracy w tym zakresie z innymi uczestnikami społecznymi.

Zmianom tym towarzyszyły bardzo istotne kroki dotyczące sposobów finansowania polityki rozwoju regionalnego. Środki na ten cel miały być całkowicie zdecentralizowane, co znalazło swój wyraz w realnych działaniach. Gdy w 2000 roku Ministerstwo ds. Władz Lokalnych oraz Rozwoju Regionalnego oszacowało budżet na ten cel, to okazało się, iż: na specjalne programy przeznaczono 0,3% budżetu; na politykę sektorową wspierającą równowagę regionalną 2,5%, a na politykę sektorową dotyczącą poszczególnych celów, wyartykułowanych przez regiony 18%. Daje to ponad 20% rocznego budżetu państwa, środki te są rozdysponowywane przez, bądź przy udziale władz regionalnych⁶⁶.

Funkcjonujący w Norwegii przez długie lata, tradycyjny system korporacyjny, koordynujący współdziałanie państwa, pracodawców i pracobiorców, został w warunkach NPM zastąpiony „korporacjonizmem komitetowym”. To różnego rodzaju ciała doradcze stały się w warunkach nowej polityki innowacyjnej, partnerem w podejmowaniu i konsultowaniu decyzji przez państwo.

Norweska restrukturyzacja władz lokalnych jest zorientowana na bardziej „tradycyjne” publiczne administrowanie, podkreślające rolę władz okręgowych, jako lokalnych agend centralnie zorientowanego „welfare state”⁶⁷.

Zwyczajowo, silnie umiejscowieni w strukturach państwa i społeczeństwa norweskiego – profesjonalni i kompetentni biurokraci zostali w warunkach zmian zachodzących w latach 90-tych XX wieku, poddani procesowi wdrożenia do większej odpowiedzialności. Ma to miejsce za pośrednictwem wprowadzania indywidualnych kontraktów menadżerskich dla kadry urzędniczej. Mają one doprowadzić do równowagi pomiędzy wolnością i odpowiedzialnością⁶⁸. Mechanizm jest prosty, jeżeli odpowiadasz za dostarczenie jakiegokolwiek usługi publicznej i nie wywiązałeś się ze swoich obowiązków, to możesz mieć kłopoty, zwłaszcza w przypadku indywidualnego kontraktu. Więcej uwagi poświęca się odpowiedzialności zawodowej niż politycznej, ma to związek z traktowaniem swoich obowiązków zawodowych i zobowiązań wobec państwa oraz obywateli, a nie elit politycznych⁶⁹. Jednak nawet w tym przypadku, opór dotyczący wprowadzania kontraktów indywidualnych był dużo większy, niż w innych

⁶⁶ Zob. P. Knutzen, *Norway: Developing an Integrated Approach in the Regions*, w: OECD, *Managing Decentralisation...*, op. cit., s. 343–349.

⁶⁷ Taką ocenę przedstawiają Baldersheim Vabo i Opodal. Zob. H. Baldersheim, *Kommunalt selvstyre i velferdsstaten*, Otta 1997; S. I. Vabo, S. Opedal, *Oppfatninger om forholdet mellom staten og kommunene*, 1997, En dokumentstudie, NIBR-nottat 112.

⁶⁸ Zob. D. D. Dunn, *Politics and administration at the top. Lessons from down under*, Pittsburg 1997; P. Læg Reid, *Transforming top civil servants system*, w: T. Christensen, P. Læg Reid (red.), *New Public management – the transformation of ideas and practice*, Aldershot 2001.

⁶⁹ Ma to szczególne znaczenie w przypadku odpowiedzialności oraz podatności urzędników na korupcję. Państwa nordyckie należą do grupy, w której korupcja prawie praktycznie nie istnieje. Zob. R. Gregory, *Accountability, responsibility and corruption: managing the public production process*, w: J. Boston (red.), *The state under contract*, Wellington 1995.

państwach OECD. Wielu autorów podkreśla, iż zmiany w tym zakresie opóźniały się, ponieważ były one w sprzeczności z tradycyjnymi wartościami norweskiej administracji – równością oraz brakiem jasności w realizacji zadań formułowanych przez polityków.

Zinstytucjonalizowane państwo norweskie było zawsze zorientowane z jednej strony na uniwersalne prawa, z drugiej zaś na potrzeby grup słabych. W tradycji oraz kulturze państwa, a także społeczeństwa norweskiego, jeśli jednostka ma problem np. z dostępem do jakiejś formy usług publicznych, nie jest to problem indywidualny. Do jego rozwiązania dochodzi w sposób systemowy za pośrednictwem procesu politycznego, wpływającego zarówno na prawa jednostki, jak i na odpowiednią finansową kompensację.

Historycznie ukształtowany system był zawsze mniej zorientowany na wartości i wpływy rynku, bardziej poddany politycznej kontroli, zdany na profesjonalne konsultacje i ekspertyzy, związane z grupami interesów. Wprowadzanie „władzy rynku” nigdy nie było kompatybilne z tradycją kreowania równości oraz standaryzacji⁷⁰. Norwegia praktycznie przez cały XX wiek, charakteryzowała się silną kontrolą mechanizmów rynkowych oraz sektora prywatnego, określaną ją mianem „mieszanego”, bądź „negocjacyjnego” systemu ekonomicznego⁷¹. Sam bardzo silny sektor publiczny, zawierający w sobie między innymi branżę energetyczną, był poddawany bardzo silnej politycznej kontroli, przy ograniczonych możliwościach wpływów wolnego rynku.

Model nordycki a rozwiązania europejskie

Państwa nordyckie były i są, z uwagi na swoje długoletnie doświadczenia z realizacją zadań z zakresu polityki społecznej, traktowane jako dostarczyciel usług socjalnych, z silnym naciskiem na wydajność oraz dobrą ich jakość. Oznacza to w praktyce traktowanie obywateli jako: konsumentów, użytkowników i klientów⁷². Społeczeństwo jest traktowane jako suwerenne ciało konsumentów bądź klientów. Oznacza to, iż jeżeli władza publiczna nie dostarczy usług o odpowiedniej jakości i w odpowiedniej cenie, to mogą zostać odrzucone – umożliwiają to mechanizmy kontroli oraz faktycznego funkcjonowania instytucji przedstawicielskich. Instytucje usługodawcze nie istnieją same dla siebie, społeczna akceptacja jest podstawą ich egzystencji⁷³.

Specyfiką nordyckiego „państwa dobrobytu” w wymiarze regionalnym oraz instytucjonalnym jest fakt takiego uplasowania państwa, jego instytucjonalnego wymiaru w sferze dobrobytu, iż ogranicza to możliwości innych aktorów, do których należą między innymi firmy prywatne oraz wolontariaty⁷⁴. Tacy autorzy jak Kuhnle i Alestalo oraz Rothstei opisują w swoich pracach faktyczne „tłumienie” przez państwo inicjatyw

⁷⁰ Zob. N. Brunsson, J. P. Olsen, *The reforming organization*, London 1993.

⁷¹ Zob. G. Hernes, *Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon*, Bergen 1978.

⁷² Zob. C. Hood, *The Art. of the State, Culture...*, op. cit.

⁷³ Zob. T. Christensen, *Administrative reform...*, op. cit.

⁷⁴ Zob. H. K. Anheiner, L. M. Salamon, *Volunteering in a Cross-national Perspective: Initial Comparisons*, London 2001.

nieformalnych, bazujących na zwykłym solidaryzmie międzyludzkim, jest on zastępowany solidaryzmem społecznym zdominowanym przez państwo oraz instytucje publiczne⁷⁵.

Już w początkach lat 90-tych XX wieku, w obliczu narastającej debaty na temat globalizacji oraz jej skutków, rozpoczęto rozważania na temat jej wpływu w wymiarze regionalnym. Zostały rozpoczęte działania osłonowe związane z ochroną „Europy Socjalnej”. Zostało to uwidocznione w literaturze zajmującej się problematyką „welfare state”, widać to w pracach: Geyera⁷⁶; Bonoli, George i Taylor-Gooby⁷⁷; Cowles, Caporaso i Risse⁷⁸; Esping-Andersen⁷⁹; Ferrera i Rhodes⁸⁰; Knill⁸¹; Leibfried i Obinger⁸²; Sykes, Palier i Prior⁸³. Podejmują one kwestie interakcji zachodzących pomiędzy narodowymi politykami społecznymi a dostosowywaniem się do regulacji UE.

W realiach Starego Kontynentu fenomenem, zarówno na skalę europejską, jak i światową, okazywały się nordyckie sukcesy, rozpatrywane w kontekście kryzysu lat 70-tych oraz odnowienia się tendencji prawicowych w latach 80-tych. Kryzys narastał tymczasem regionalny, nordycki socjaldemokratyczny model był nadal żywotny mimo jeszcze cięższych warunków. Opisywał to Gosta Esping-Andersen w *Politics Against Markets*⁸⁴; Peter Katzenstein w *Small States in World Markets*⁸⁵ oraz Walter Korpi w *The Democratic Class Struggle*⁸⁶. Wszyscy oni podkreślali, iż nordycka specyfika polega na połączeniu kilku istotnych elementów, należą do nich:

- charakter zawieranych społecznych sojuszy;
- zalety demokratycznego korporacjonizmu;
- elastyczne struktury instytucjonalne;
- elastyczne uczestnictwo i umiejętność adoptowania się do zmian globalnych;
- ciągły polityczny sukces współpracujących ze sobą ugrupowań lewicowych i związków zawodowych.

Podobnie, jako zagrożenie dla socjaldemokratycznego modelu „welfare state”, porównywalne do wcześniejszych kryzysów, postrzegano globalizację w połączeniu z europeizacją w dekadzie lat 90-tych XX wieku. Rozpatrywano ten problem zwłaszcza

⁷⁵ Zob. S. Kuhle, M. Alestalo, *Introduction: growth, adjustments and survival of European welfare states*, w: S. Kuhle (red.), *Survival of the European Welfare state*, London 2000, s. 4–18.

⁷⁶ Zob. R. Geyer, *Exploring European Social Policy*, Cambridge 2000.

⁷⁷ Zob. G. Bonoli, V. George, P. Taylor-Gooby, *European Welfare Futures: Towards a Theory of Retrenchment*, Cambridge 2000.

⁷⁸ Zob. M. G. Cowles, J. Caporaso, T. Risse (red.), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Ithaca 2001.

⁷⁹ Zob. G. Esping-Andersen (red.), *Welfare state in Transition*, London 1996.

⁸⁰ Zob. M. Ferrera, M. Rhodes, *Special Issue: Recasting European Welfare States*, „Western European Politics” 2000, vol. 23, no. 2.

⁸¹ Zob. C. Knill, *The Europeanisation of National Administrations: Patterns of Institutional Change and Persistence*, Cambridge 2001.

⁸² Zob. S. Leibfried, P. Pierson (red.), *Special Issue: Focus: The Future of the Welfare State*, „European Review” 2000, vol. 8, no. 3.

⁸³ Zob. R. Sykes, B. Palier, P. Prior (red.), *Globalization and the European Welfare States: Challenges and Change*, London 2001.

⁸⁴ Zob. G. Esping-Andersen, *Politics Against Markets...*, op. cit.

⁸⁵ Zob. P. Katzenstein, *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*, Ithaca 1985.

⁸⁶ Zob. W. Korpi, *The Democratic Class Struggle*, London 1983.

w kontekście zagrożeń związanych z kosztami członkostwa w UE Szwecji oraz Finlandii. Nie bez znaczenia był fakt, iż w Europie toczyła się zagorzala debata, połączona z rywalizacją opcji neoliberalnej i socjaldemokratycznej. Tymczasem i tym razem wyróżniająca się socjaldemokratyczna, nordycka opcja „welfare state” przetrwała i doskonale dostosowała się do nowych realiów międzynarodowych. Okazało się, że członkostwo w UE nie podważa w żaden sposób wyjątkowości rozwiązań nordyckich. Potwierdzili to w swoich analizach tacy autorzy, jak: Geyer, Ingebritsen i Moses⁸⁷; Hanf i Soetendorp⁸⁸ czy Kuhle⁸⁹. Dotyczy to również kwestii związanych z wprowadzaniem w gronie państw OECD, polityki Nowego Publicznego Zarządzania.

Nordycki model w pierwszej dekadzie XXI wieku jest nadal potwierdzeniem europejskiej różnorodności w wymiarze socjalnym.

⁸⁷ Zob. R. Geyer, C. Ingebritsen, J. Moses (red.), *Globalization, Europeanization and the End of the Scandinavian Social Democracy?*, London 2000.

⁸⁸ Zob. H. Hanf, B. Soetendorp, *Adapting the European Integration: Small States and the European Union*, London 1998.

⁸⁹ Zob. S. Kuhle, *Survival of the European Welfare State*, London 2000.