

SPIS TREŚCI

Wstęp	7
ROZDZIAŁ I	
Fenomen północnej drogi	15
1. Na czubku świata	16
2. Konsensus Nordycki	25
3. Model z pięcioma wyjątkami?	36
ROZDZIAŁ II	
Nowa solidarność płci i pokoleń	43
1. Państwo przyjazne rodzinie, kobietom i dzieciom	44
2. Szwedzka polityka rodzinna – faza czwarta	51
3. Przedszkole czy zasiłek opiekuńczy?	62
4. Bomba geriatryczna i kapitał dziecięcy	70
ROZDZIAŁ III	
Elastyczna i bezpieczna praca	77
1. Koniec pełnego zatrudnienia?	79
2. Korporatyzm – wersja nordycka	87
3. Duński „złoty trójkąt” <i>flexicurity</i>	93
4. Koncepcja elaspiczeństwa a państwo pracy	108
ROZDZIAŁ IV	
Spółeczeństwo wiedzy i innowacji	121
1. Kryzys gospodarczy i rewolucja informatyczna	122
2. Po pierwsze – edukacja	133
3. Fiński system innowacyjny	143
4. Jak być kreatywnym?	147

ROZDZIAŁ V

Pokojowy i sprawiedliwy ład światowy	153
1. Norden we wspólnocie międzynarodowej	154
2. Norweska dyplomacja pokojowa	159
3. Globalizacja z ludzką twarzą	180

ROZDZIAŁ VI

Sekrety skandynawskiej modernizacji	189
1. Konstruktywna destrukcja	189
2. Publiczne zarządzanie ryzykami socjalnymi	193
3. Indywidualizm wspólnotowy	197
4. Demokracja konsensualna	203
5. Państwo pod rękę z rynkiem	210

ROZDZIAŁ VII

Dom Ludu po renowacji	217
1. Czy model nordycki przetrwał?	218
2. Wyzwania i perspektywy	234
3. Lekcje dla innych	241

Zakończenie	251
--------------------------	-----

Bibliografia	255
---------------------------	-----

Table of contents	273
--------------------------------	-----

Summary	275
----------------------	-----

„The Norden Path. Modernisation the Scandinavian Way” by Włodzimierz Anioł

Table of contents

Introduction	7
CHAPTER I	
The phenomenon of the north path	15
1. At the top of the world.	16
2. The Nordic Consensus	25
3. A model with five exceptions?.....	36
CHAPTER II	
New solidarity of genders and generations	43
1. A family-, woman- and child-friendly state	44
2. The Swedish family policy – phase four.....	51
3. A preschool or a care allowance?.....	62
4. A geriatric bomb and a child capital	70
CHAPTER III	
Flexible and secure employment	77
1. The end of full employment?	79
2. Corporatism – the Nordic version.....	87
3. The Danish “golden triangle” of flexicurity.....	93
4. The flexicurity concept and the workfare state.....	108
CHAPTER IV	
The knowledge-based and innovation society	121
1. The economic crisis and the IT revolution	122

2. Firstly – education	133
3. The Finnish innovation system	143
4. How to be creative?	147

CHAPTER V

The peaceful and just world order	153
1. Norden in the international community	154
2. The Norwegian peace diplomacy	159
3. Globalisation with a human face	180

CHAPTER VI

Secrets of the Scandinavian modernisation	189
1. Constructive destruction	189
2. Public social risk management	193
3. The community individualism	197
4. Consensual democracy	203
5. The state arm in arm with the market	210

CHAPTER VII

The People's Home upon renovation	217
1. Has the Nordic model survived?	218
2. Challenges and prospects	234
3. Lessons for others	241

Conclusion	251
-----------------------------	------------

Bibliography	255
-------------------------------	------------

Table of contents	273
------------------------------------	------------

Summary	275
--------------------------	------------

Wstęp

Słowo „Norden” nie jest w Polsce powszechnie znane, a tym bardziej często używane, nawet przez specjalistów z dziedziny skandynawistyki. W XIX-wiecznej Skandynawii oznaczało po prostu obszary leżące na północy, tak jak *Vesten* – terytoria rozciągające się na zachód, a *Syden* – na południe. Natomiast w XX wieku w Danii, Norwegii i Szwecji termin ten stał się bardzo popularny jako nazwa własna, oznaczająca ściśle określony obszar geograficzny, obejmujący oprócz tych krajów także Finlandię i Islandię oraz ich trzy terytoria autonomiczne: Wyspy Alandzkie, Wyspy Owce i Grenlandię¹. Wszystkie te jednostki tworzą dziś wspólnotę regionalną, zinstytucjonalizowaną przede wszystkim w postaci Rady Nordyckiej i Nordyckiej Rady Ministrów, ale też przy pomocy innych sieci partnerstw i współpracy, w tym o charakterze pozarządowym, na czele z zainicjowaną po I wojnie światowej transnarodową siecią stowarzyszeń społecznych Norden.

Pojęcie Skandynawii jest dużo starsze – w wersji łacińskiej (*Scandinavia*) było już stosowane w czasach rzymskich – ale też dużo bardziej niejednoznaczne. Odnosi się bowiem albo tylko do niektórych krajów nordyckich – w ujęciu najbardziej rygorystycznym, wyłącznie do Norwegii i Szwecji, państw leżących na Półwyspie Skandynawskim – albo też do wszystkich pięciu². Może więc przyszedł czas, aby śladem

¹ Odpowiednikiem pojęcia Norden w Finlandii jest słowo *Pohjola*, natomiast w Islandii – *Nordurland*.

² Nie zagłębiając się już dalej w rozważania terminologiczne – w pełni świadom wszelkich (mniej lub bardziej subtelnych, zależnie od interpretacji) różnic między rzeczownikami „Skandynawia” i „Norden”, a zatem i przymiotnikami „skandynaw-

niektórych innych krajów spoza regionu, spopularyzować i wprowadzić do obiegu także w Polsce bardziej precyzyjną kategorię Norden?

Jednym ze współczesnych znaków firmowych i – jak się wydaje – integralnych już składników nordyckiej tożsamości stała się koncepcja i praktyka państwa opiekuńczego³. Pojęcia Norden i *welfare state* zostały już na tyle mocno, wręcz nierozzerwalnie ze sobą powiązane, że jeśli chcemy zgłębiać specyfikę nordyckości, to nie sposób tego robić bez analizowania bliżej istoty państwa dobrobytu. I na odwrót: jeśli zamierzamy zrozumieć lepiej to ostatnie zjawisko, to nieodzowne wydaje się poznanie nordyckich doświadczeń w różnych dziedzinach polityki publicznej. W opinii większości badaczy, skandynawska odmiana państwa opiekuńczego stanowi bowiem najbardziej rozbudowaną i zaawansowaną postać tego systemu.

Nordycka kombinacja hojnej polityki społecznej z innowacyjną, spełniającą wysokie standardy gospodarką od dłuższego czasu przyciąga uwagę mediów, ekspertów, a w końcu przeciętnych zjadaczy chleba w różnych zakątkach globu. W wielu krajach, a także w instytucjach międzynarodowych, rozwiązania i doświadczenia skandynawskie są bardzo często uważnie studiowane i dyskutowane. Traktowane są one nierzadko jako „najlepsze praktyki” (*best practices*), możliwy wzór do naśladowania przy rozwiązywaniu podobnych problemów społecznych i gospodarczych w innych częściach Europy i świata.

Ożywiają to zainteresowanie nie tylko obecne zjawiska kryzysowe w globalnej i europejskiej gospodarce, skłaniające do krytyki i przewartościowania powszechnie dominującego do niedawna neoliberalnego paradygmatu rozwoju. Pobudzają je również toczące się od znacznie dłuższego czasu dyskusje wokół tzw. europejskiego modelu społecznego czy też stosownej reakcji na strategiczne wyzwania społeczno-

ski” i „nordycki” – dla uproszczenia i zresztą w zgodzie z praktyką dominującą w światowej literaturze przedmiotu, będę w książce zamiennie używał tych terminów.

³ Angielski wyrażenie *welfare state* jest różnie tłumaczone na język polski (państwo opiekuńcze, dobrobytu, socjalne, o orientacji społecznej itp.). Najczęściej będę posługiwał się pierwszym z tych tłumaczeń – wydaje się, że stosunkowo najbardziej adekwatnym – ale żadne z nich nie oddaje wiernie i w pełni znaczenia oryginału.

ekonomiczne, przed jakimi staje Europa. Często wskazuje się, że inspiracje rozwiązaniami nordyckimi – m.in. w ramach praktykowanej w Unii Europejskiej otwartej metody koordynacji – mogłyby odegrać istotną rolę w szybszym wychodzeniu z obecnych zawirowań w strefie euro, w koniecznym reformowaniu polityk społecznych i gospodarczych poszczególnych krajów członkowskich, a także w pomyślniejszej implementacji unijnych strategii rozwojowych, w tym tej najbardziej kompleksowej, znanej pod nazwą „Europa 2020”.

Przedmiotem książki jest nordycki model państwa dobrobytu – rozpatrywany tu w większym stopniu jako fenomen społeczno-ekonomiczny niż polityczno-ustrojowy – widziany w perspektywie przemian i wyzwań, jakie niósł i niesie za sobą przełom XX i XXI wieku. Podstawowe pytania, na które będę poszukiwał odpowiedzi na następnych stronach, można pogrupować w dwie wiązki problemów:

Po pierwsze: na czym polega istota i specyfika nordyckiego modelu państwa opiekuńczego? Jakie główne założenia i zasady odróżniają go od innych, występujących poza Norden, reżimów polityki społecznej? Czy można mówić o utrzymywaniu się lub nawet pogłębianiu tych różnic, czy też wprost przeciwnie – o postępującej konwergencji systemowych rozwiązań, zwłaszcza w ramach Unii Europejskiej?

Po drugie: na czym polegał proces modernizacji i zmiany w wybranych sferach polityki publicznej krajów skandynawskich, jakie dokonywały się w latach 90. XX wieku i w pierwszej dekadzie obecnego stulecia? Jakie były przesłanki i główne kierunki tych reform? Jakie konsekwencje społeczno-ekonomiczne one przyniosły i jak wyglądają perspektywy dalszych przemian?

Cztery środkowe rozdziały książki (II, III, IV i V) koncentrują się kolejno na modernizacyjnych doświadczeniach w zakresie szwedzkiej polityki rodzinnej, duńskiej polityki zatrudnienia, fińskiej polityki edukacyjno-innowacyjnej oraz norweskich działaniach międzynarodowych zorientowanych na „cywilizowanie” współczesnego świata. Dodatkowo, we wprowadzającym rozdziale I, pokrótce scharakteryzowałem nordycki model i jego osiągnięcia, a także jego miejsce wśród innych typów polityki społecznej. Wskazano tu na jego wyraźną odrębność i specyficzną tożsamość, niezależnie od rozmaitych różnic, jakie wystę-

pują między państwami regionu. W rozdziale VI spróbowałem zdefiniować podstawowe „sekrety” nordyckiej modernizacji – pięć podstawowych recept systemowych, które określają charakterystyczną dla Norden ścieżkę rozwojową. Podsumowujący rozdział VII zawiera kluczowe wnioski i lekcje, jakie z przeanalizowanych wcześniej reform wynikają zarówno dla krajów skandynawskich, jak i innych państw.

Książka jest oparta na rozległej literaturze przedmiotu, w przytłaczającej większości anglojęzycznej. Niezależnie od monografii i artykułów naukowych, wykorzystano inne opracowania, w tym raporty eksperckie publikowane zarówno w analizowanych krajach, jak i przez organizacje międzynarodowe (OECD, UE, MOP, Bank Światowy i inne). Przydatne okazało się wykorzystanie nie tylko analiz empirycznych, ale i publikacji teoretycznych dotyczących koncepcji państwa opiekuńczego i jego nordyckiej odmiany.

W zagranicznej literaturze naukowej przemiany nordyckiego państwa dobrobytu po 1990 r. są przedmiotem wieloaspektowych studiów, mieszczących się w co najmniej trzech różnych nurtach dociekań. Po pierwsze, istnieje na ten temat wiele cząstkowych opracowań w tomach poświęconych generalnym przeobrażeniom koncepcji i praktyki *welfare state*⁴. Po drugie, najnowsze tendencje w rozwoju skandynawskiej polityki społecznej są omawiane w kontekście utrzymującej się specyfiki, ale i historycznej ewolucji węższej lub szerzej rozumianego modelu nordyckiego⁵. Dotyczy to także spojrzenia na

⁴ Zob. np. S. Kuhnle (ed.), *Survival of the European Welfare State*, London 2000; K. Armingeon, G. Bonoli (eds.), *The Politics of Post-Industrial Welfare States. Adapting Post-War Social Policies to New Social Risks*, London 2006; P. Pestieau, *The Welfare State in the European Union: Economic and Social Perspectives*, Oxford 2005; B. Vivekanandan, N. Kurian (eds.), *Welfare States and the Future*, Basingstoke 2005; F.G. Castles et al. (eds.), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford 2010; N. Morel et al. (eds.), *Towards a Social Investment State? Ideas, Policies and Challenges*, Bristol 2011.

⁵ Np. M. Kautto et al. (eds.), *Nordic Social Policy: Changing Welfare States*, London 1999; M. Kautto, *Nordic Welfare States*, London 2001; E.S. Einhorn, J. Logue, *Modern Welfare States: Scandinavian Politics and Policy in the Global Age*, London 2003; O. Kangas, J. Palme (eds.), *Social Policy and Economic Development in the Nordic Countries*, Basingstoke 2005; N. Kildal, S. Kuhnle (eds.), *Normative Foundations of the Welfare States. The Nordic Experience*, London 2005; N.F. Christian-

te zmiany w specyficznej perspektywie interakcji tego modelu z europejską polityką społeczną, tzn. z uwzględnieniem jego oddziaływań z dorobkiem zarówno wspólnotowym, jak i poszczególnych państw członkowskich Unii⁶. I wreszcie, po trzecie, nie brakuje też węższych ujęć komparatystycznych, swoistych *case studies* rozpatrujących procesy modernizacji nordyckiego modelu państwa dobrobytu na przykładzie wybranych państw lub dziedzin polityki społecznej⁷. Osobno należałoby wymienić pozycje książkowe mieszczące się w żywo rozwijającym się nurcie badań dotyczącym unijnej polityki społecznej i europejskiego modelu społecznego, w których dokonania skandynawskie są dość często przywoływane jako ilustracja najlepszych praktyk i modelowych wzorów godnych naśladowania przez inne kraje⁸.

Na tym bogatym tle zagranicznym zaskakiwać może niemal znikoma obecność problematyki nordyckiego modelu rozwoju – a zwłaszcza jego ewolucji w kontekście przemian zachodzących po 1990 r. – w polskim dyskursie publicznym i naukowym. Jeśli już temat ów – w ogóle pojawia się w przekazach medialnych, publicystyce czy wypo-

sen et al. (eds.), *The Nordic Model of Welfare. A Historical Reappraisal*, Copenhagen 2006; H. Ervasti et al. (eds.), *Nordic Social Attitudes in a European Perspective*, Cheltenham 2008; M. Hilson, *The Nordic Model: Scandinavia since 1945*, London 2008.

⁶ Np. A.C. Neal, *European Social Policy and the Nordic Countries*, Aldershot 2000; M. Kautto et al. (eds.), *Nordic Welfare States in the European Context*, London 2001.

⁷ Np. H. Heikki, *The Rise and Fall of Nordic Family Policy? Historical Development and Changes During the 1990s in Sweden and Finland*, Helsinki 2002; V. Timonen, *Restructuring the Welfare State: Globalization and Social Policy Reform in Finland and Sweden*, Cheltenham 2003; H.M. Dahl, T.R. Eriksen, *Dilemmas of Care in the Nordic Welfare States: Continuity and Change*, Aldershot 2005; H. Wollmann, G. Marcou (eds.), *The Provision of Public Services in Europe. Between State, Local Government and Market*, Cheltenham 2010; H. Forsberg, T. Kroeger (eds.), *Social Work and Child Welfare Politics. Through Nordic Lenses*, Bristol 2011; J. Kvist et al. (eds.), *Changing Social Equality. The Nordic Welfare Model in the 21st Century*, Bristol 2011.

⁸ Np. M. Kleinman, *A European Welfare State? European Union Policy in Context*, Basingstoke 2002; Policy Network, *The Hampton Court Agenda: A Social Model for Europe*, London 2006; S. Golinowska et al. (eds.), *Diversity and Commonality in European Social Policies: The Forging of a European Social Model*, Warsaw 2009; A. Giddens, *Europa w epoce globalnej*, Warszawa 2009.

wiedziach politycznych, to przeważnie są to uwagi powierzchowne i co najmniej sceptyczne. Przydatność doświadczeń skandynawskich w toku wypracowywania polskiej strategii rozwojowej i bardziej szczegółowych rozwiązań w zakresie polityki społeczno-gospodarczej jest na ogół kwestionowana – głównie ze względu na różnice w poziomie zamożności i możliwościach budżetowych państwa, ale też z uwagi na podkreślane często istotne odrębności kulturowe.

W Polsce występuje też wyraźny deficyt publikacji naukowych na temat modelu nordyckiego, zwłaszcza aktualnych i ujmujących tę problematykę przekrojowo, w kontekście całego regionu. W ostatnich dwóch dekadach drukowane były w tej dziedzinie przeważnie tylko przyczynkarskie (i zresztą w sumie nieliczne) opracowania polskich autorów. Były to albo artykuły poświęcone niektórym zagadnieniom polityki społecznej w wybranych państwach skandynawskich, albo szersze studia porównawcze, uwzględniające w analizie na ogół tylko jeden wybrany kraj nordyckiego regionu, zazwyczaj największy z nich, czyli Szwecję⁹. Praktycznie jedynym wyjątkiem pod tym względem jest opublikowana w 2011 r. książka na temat nordyckiego modelu *welfare state* w realiach XXI wieku¹⁰. Wcześniejsza monografia książkowa polskiego badacza całościowo poświęcona nordyckim systemom zabezpieczenia społecznego pochodzi sprzed ćwierćwiecza¹¹. Nieco później ukazało się polskojęzyczne tłumaczenie zbiorowej książki zagranicznych autorów na temat nordyckiego modelu demokracji i państwa dobrobytu¹². Generalnie brakuje zatem w języku pol-

⁹ T. Kowalik, *Współczesne systemy ekonomiczne. Powstawanie, ewolucja, kryzys*, Warszawa 2000; J. Wiśniewski, *Ewolucja szwedzkiego i brytyjskiego modelu polityki społecznej w latach 1993–2003*, Warszawa 2005; W. Rutkowski, *Współczesne państwo dobrobytu. Ekspansja, kryzys, spory*, Warszawa 2009.

¹⁰ W. Nowiak, *Nordycki model „welfare state” w realiach XXI wieku. Dylematy wyboru i ewolucja systemu w społeczeństwach dobrobytu – wnioski praktyczne*, Poznań 2011. Wcześniej ten sam autor napisał pracę o norweskim systemie zabezpieczenia społecznego (W. Nowiak, *Folketrygden – „kamień węgielny” norweskiego państwa dobrobytu*, Poznań 1995).

¹¹ M. Książkowski, *Systemy zabezpieczenia społecznego w krajach nordyckich*, Warszawa 1988.

¹² T. Edvardsen, B. Hagvet (red.), *Nordycki model państwa i dobrobytu*, Warszawa 1994.

skim syntetycznych opracowań omawiających ewolucję skandynawskiego modelu polityki społecznej w ostatnich dwóch dekadach, nie mówiąc już o poważniejszych rozważaniach nad zasadnością i możliwościami przenoszenia pewnych elementów tego modelu czy najnowszych osiągnięć tej polityki do innych krajów, w tym na polski grunt.

Mam zatem nadzieję, że niniejsza książka wypełni, przynajmniej w pewnej części, wskazaną lukę w polskim piśmiennictwie i zainteresuje szersze grono czytelników pragnących rozszerzyć swą wiedzę o Norden. Jest ona plonem badań, jakie realizowałem w ramach indywidualnego projektu w Instytucie Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego w latach 2010–2012, przy wsparciu Narodowego Centrum Nauki. Z wynikami tych badań sukcesywnie dzieliłem się ze studentami polityki społecznej w UW, podczas prowadzonego w tym okresie wykładu kursowego z *Europejskiej polityki społecznej* oraz monograficznego wykładu pt. *Skandynawskie państwa dobrobytu*. Wszystkim Koleżankom i Kolegom z Alma Mater, a także z Fundacji Naukowej Norden Centrum, serdecznie dziękuję za wszelkie inspiracje, które pomogły mi sfinalizować projekt w postaci tej publikacji.

W.A.

Warszawa, w grudniu 2012 r.

Summary

The fundamental aim of this book was to seek an answer to the following two questions: (1) what is the essence and the specificity of the Nordic model of the welfare state, i.e. the one characteristic of Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden?; (2) what did the process of modernisation of this model and the changes in the four selected public policies of Scandinavian countries introduced in the 1990s and in the first decade of the present century consist in?

The major conclusions drawn from the analyses and discussions included in the book can be stated as follows: firstly, there is a specific Nordic model of the welfare state and a development path characteristic of Scandinavian countries; secondly, the Nordic model of a welfare state, which has been subject to various changes and modifications since 1990, has retained not only its original specificity and autonomy but also multiple assets and competitive advantages; thirdly, it is advisable and possible to borrow and adapt the patterns of development, modernisation and social policy that are characteristic of the Nordic model in the conditions of other countries.

The need to make a significant renewal or reform of the traditional Scandinavian variety of welfare state – which was finally shaped in the 1950s and the 1960s – was manifested in the 1980s. The necessity arose to adjust it to the new considerations and challenges so that these countries could maintain or even improve their high economic effectiveness and international competitiveness, simultaneously retaining the major pillars of the system to date which ensured a high level of cohesion and solidarity to Scandinavian societies. For instance, in the 1990s first Carl Bildt's conservative government and

subsequently Goeran Persson's social democratic government introduced numerous reforms in Sweden. They made the necessary cuts in public expenses, developed an active labour market policy by eliminating high unemployment rate and soon transforming the budget deficit into a surplus. They made the social security system more flexible by providing people with a greater freedom of choice when taking advantage of educational or healthcare services. A pension system reform was also implemented, which is frequently considered exemplary elsewhere. A significant progress in popularising preschool care and gender equality was made. At the same time the economy was liberalised by, among others, deregulating the banking, telecommunications and energy markets.

The Nordic countries' experiences of recovery from the serious economic crisis of the early 1990s indicate that the successful "turning around" was an effect of using specific methods and recipes for introducing the desired reforms, which turned out to be highly effective, rather than assuming extremely original strategic directions for changes by them. This involved, among others, ensuring the necessary balance between the interests of the crucial social groups, between various economic sectors and between areas of political activities. This also involved the more general *modus operandi*, the technology itself of arriving at new solutions – the relevant articulation of needs, the skilful reaching of compromises, the learning process concerning people and institutions with the application of the trial, error and adjustment method. It is largely owing to these methodical advantages of the adaptive process that the Scandinavians, especially the Finnish and Swedish, who were particularly crisis-stricken, managed to quickly overcome it and proceed to the modernised quicker development path at the turn of the 20th and the 21st centuries.

Hence, the conducted analysis points at a high potential and adaptive capabilities of the Nordic model, manifested in the processes of adjusting to the arising crises and new considerations. Some call it a high quality of crisis management, a perfected skill of carrying out the necessary reforms at a relevant time. What can be referred to at the same time is the significant axiological and institutional continuity of

the solutions employed by the Scandinavian states as part of the public policies pursued by them. Obviously, individual institutions were subject to certain indispensable changes in order to effectively fulfil additional functions arising from new development needs and social expectations. However, the systemic permanence of the Nordic model was ensured by the maintenance of the principles of social order and political mechanisms presented in more detail in chapter VI – constructive destruction, public management of social risks, community individualism, consensual democracy, well-balanced relations of the state with the market. At any rate, the thesis about the “end of the history” of the Nordic welfare state often presented in the academic and political discourse was not confirmed in the book.

The evolution of the Scandinavian development model in the period after 1990 was illustrated against a broader background of convergent and divergent tendencies in the European social policy. The possibilities to apply the Nordic reform experiences in other countries also remained within sight. A range of the observations and conclusions made in the book may serve, among others, as recommendations for the Polish social policy. For instance, a fuller transfer of Scandinavian solutions such as the Danish flexicurity concept in the labour market policy, the Swedish family-friendly policy model, the Norwegian patterns of sustainable development and corporate social responsibility, or the Finnish educational policy and innovation strategy, could have a significant practical and application value.