

*Ville-Pekka Sorsa (ed.),*  
*Rethinking Social Risk in the Nordics,*  
*Foundation For European Progressive Studies, Helsinki 2011*

**Recenzja: RAFAŁ BAKALARCZYK**  
 doktorant UW

Ryzyka socjalne od dawna leżą w centrum zainteresowania badań polityki społecznej, a w szczególności systemu zabezpieczenia społecznego. Obszar ten na polskim gruncie akademickim penetrowany jest głównie za pomocą prawniczego języka i narzędzi analizy, rzadziej natomiast przy użyciu politologicznego aparatu pojęciowego i analitycznego. Do złagodzenia owej asymetrii dyscyplinarnej, jeśli chodzi o perspektywę patrzenia na kwestie ryzyka socjalnego, może przyczynić się zapoznanie polskiego czytelnika z publikacją *Rethinking the social risk in nordics*.

To, co w publikacji intryguje, to nie tylko skierowanie uwagi autorów na kraje nordyckie mogące stanowić pod względem zabezpieczenia społecznego ciekawą inspirację, ale także osadzenie problemu ryzyk socjalnych w szerokim kontekście dylematów i przekształceń polityki publicznej, na czele z takimi procesami, jak europeizacja, prywatyzacja, indywidualizacja i – słabiej znana jako pojęcie, aczkolwiek nieźle jako zjawisko – finansjalizacja, a także przechodzenie do gospodarki opartej na wiedzy. Wszystkie te procesy mieszczą się bądź w tle artykułów składających na niniejszą publikację, bądź są analizowane jako zasadniczy problem w poszczególnych tekstach. Ponieważ są to procesy, które występują także w innych krajach, korzyści poznawcze (a w konsekwencji także praktyczne) wykraczają poza obszar nordycki.

W omawianej książce występuje szerokie definiowanie ryzyk socjalnych i ich uwarunkowań. Analizie poddane są nie tylko regulacje zabezpieczenia społecznego w poszczególnych nordyckich państwach, ale też rozmaite czynniki społeczne, polityczne i ekonomicz-

ne mogące wpłynąć na zaistnienie wybranych ryzyk socjalnych. Dla przykładu, polskiego czytelnika może w pierwszej chwili nieco zaskoczyć obecność w publikacji osobnego rozdziału poświęconego edukacji w Danii. Owa szeroka perspektywa – jak przekonujemy się na kartach książki – odzwierciedla całościowy sposób patrzenia na ryzyko i bezpieczeństwo socjalne w krajach skandynawskich. Jednocześnie obraz ten staje się jeszcze bardziej interesujący, jeśli dostrzeżemy dynamikę modelu nordyckiego, jak również jego wewnętrzną niejednorodność.

Wędrowkę po owej różnorodności otwiera tekst Ville-Pekka Sorsy. Autor dostarcza wielu narzędzi, które można zastosować do analizy polityki wobec ryzyk socjalnych także w ramach rodzimego systemu zabezpieczenia społecznego. Pozostałe teksty nie są jednak pisane według zaproponowanego we wprowadzeniu klucza, wobec czego nie stanowią one weryfikacji użyteczności owych narzędzi. Nie wszystkie kraje regionu są w książce reprezentowane (nie ma na przykład nic osobnego o Islandii ani Norwegii, za to większość tekstów dotyczy Finlandii i Szwecji), wobec czego nie otrzymujemy w wyniku lektury pełnego obrazu regionu. Co więcej, artykuły monograficzne odnoszą się tylko do wybranych ryzyk i to nie zawsze ze sobą porównywalnych. To, co można uznać za kłamrę spinającą całość, to koncentracja nie na samych ryzykach, ile na politycznych instytucjach i systemowych działaniach wobec nich oraz towarzyszących temu dylematach.

Z tekstu Sorsy płynie zalecenie, by na ryzyka socjalne nie spoglądać wyłącznie jako na

statyczny przedmiot regulacji, tylko na dynamiczny przedmiot polityki publicznej. Dlatego też wskazane wydaje się ponowne przemyślenie (tytułowe *re-think*) i przewartościowanie zarówno tego, co myślimy o ryzykach społecznych, jak i o samym modelu nordyckim. Według potocznych wyobrażeń istnieje on jako homogeniczny model, o trwałych instytucjach ukształtowanych w okresie powojennym.

Tymczasem, zdaniem autora, jest dyskusyjne, na ile to idee stojące za obecnymi w tych krajach instytucjami i ich historia stanowią o ich skuteczności w radzeniu sobie z ryzykami społecznymi, a na ile to ich zdolność do adaptacji do nowych wyzwań i konkretnych zadań. Model ten jest więc dynamiczny i niedomknięty, aczkolwiek kształtowany przez świadomą politykę prowadzoną na wielu szczeblach i za pomocą różnych sektorów.

Owa wielofilarowość zabezpieczenia społecznego, realizowanego przez władzę publiczną, partnerów na rynku pracy i dopiero w trzeciej kolejności przez same jednostki, wydaje się cechą właściwą systemom nordyckim. Jak dowiadujemy się z książki, pierwszy i drugi poziom zabezpieczenia były tam od dawna ściśle ze sobą powiązane, a związki zawodowe w ramach kultury kooperatywności poprzez układy zbiorowe kształtowały tu politykę publiczną.

Ta cecha wyróżniająca kraje regionu spośród innych krajów kapitalizmu dobrobytu znajduje potwierdzenie zwłaszcza w jednym z tekstów na temat Finlandii, kraju, który był dotąd najmniej „nordycki”, jeśli chodzi o poziom zabezpieczenia społecznego. Duża aktywność związków zawodowych także w kształtowaniu polityki społecznej na poziomie centralnym stanowi dopełnienie tutejszego modelu demokracji, która wychodzi poza sferę parlamentarną i odnosi się także do sfery stosunków pracy. W ostatnich dekadach model ten jednak ulega częściowej erozji, związanej z decentralizacją układów zbiorowych, a na głębszym poziomie – rosnącą asymetrią między stroną kapitału a światem pracy.

Z kolei w wieńczącym publikację artykule Theo Papadopoulos i Antoniosa Roumpakis *Nordic social risk management and the challenge*

*of UE regulations: Labour market parity at risk* autorzy wskazują, że do osłabienia modelu społecznego opartego na negocjacjach i centralnych układach między stroną pracodawców i pracowników przyczynia się także obecność większości krajów nordyckich w Unii Europejskiej. Jednak czynnikiem, który w jeszcze większym stopniu podkopuje fundamenty modelu – nie tyle, jeśli chodzi o procedury tworzenia prawa, co jego społeczną treść – jest finansjalizacja i prywatyzacja coraz większych części systemu zabezpieczenia społecznego, o czym mowa jest w niejednym z prezentowanych niżej artykułów.

Najważniejszą częścią podkładu teoretycznego Sorsy jest podział polityki publicznej wobec ryzyk społecznych na trzy wymiary. Pierwszy z nich to określenie ryzyka (*risk assessment*), będące punktem wyjścia dla prowadzenia polityki w tym zakresie. To tu zaczyna się polityczność, polegająca na konieczności dokonania wyboru, które kwestie zostaną potraktowane jako ryzyko społeczne i które aspekty tego ryzyka zostaną zaadresowane, a także którym grupom podmiotowym je przypisać. Drugi wymiar to dystrybucja ryzyka, czyli w jaki sposób kształtują się instytucje mające wpływ na życie ludzi. Trzeci wymiar polityki wobec ryzyk społecznych to zarządzanie nimi. Może się ono odbywać za pomocą trzech typów działań strategicznych. Po pierwsze, zapobieganie (*prevention*), którego celem jest niedopuszczenie, by ryzyko się zmaterializowało. Drugą strategią jest zmniejszanie ryzyka (*mitigation*). I wreszcie trzecią strategią jest radzenie sobie z ryzykiem ( *coping*), polegające na oddziaływaniu na ryzyko, które już zaistniało.

Jak zaznacza autor, wszystkie te strategie nie są osobnymi modelami czy paradygmatami, ale czymś co może być realizowane równoległe w obrębie jednego modelu. Dla przykładu, polityka wobec ryzyka bezrobocia może obejmować prewencję (regulacje zabezpieczające przed zwolnieniami), zmniejszające ryzyko (doradztwo zwiększające umiejętności znalezienia odpowiedniej pracy) i radzenie sobie ze zmaterializowanym ryzykiem (świadczenia rekompensujące stratę dochodu na skutek dotknięcia bezrobociem).

Przykładem wielowymiarowego radzenia sobie z ryzykiem socjalnym jest duński model *flexicurity*, łączący w sobie elastyczne stosunki pracy, politykę aktywnego rynku pracy oraz nowoczesne i hojne zabezpieczenie społeczne. To właśnie przez pryzmat udanej realizacji tejże koncepcji zwykle spoglądamy na system zabezpieczenia w tym kraju. Dania zatem jest analizowana raczej jako wzór do naśladowania, a przynajmniej szukania inspiracji niż społeczeństwo, którego członkowie borykają się z problemami socjalnymi.

Obraz ten nieco burzy artykuł Erika Bjorsted *Lack of education as a social risk – the danish case*. Artykuł dowodzi, że dziś sam ład prawno-instytucjonalny, nawet w zasobnym społeczeństwie, nie jest w stanie w warunkach gospodarki opartej na wiedzy i poddanej globalnej konkurencji ochronić jednostek przed ryzykiem socjalnym. Konieczny jest również kapitał ludzki i odpowiednie kwalifikacje. Z artykułu dowiadujemy się, że część duńskiego społeczeństwa tych kwalifikacji nie posiada, co powoduje, że jest ona narażona na liczne ryzyka socjalne związane z bezrobociem, niskimi zarobkami w ciągu życia zawodowego, a także byciem napiętnowanym jako obciążenie dla reszty społeczeństwa.

W społeczeństwie duńskim (podobnie jak w wielu innych społeczeństwach rozwiniętych) popyt na pracowników nisko wykwalifikowanych spada, rośnie zaś zapotrzebowanie na pracowników o wysokich kwalifikacjach. W efekcie osoby nisko wykwalifikowane są silnie zagrożone bezrobociem oraz marginalizacją na rynku pracy. Jest to szczególnie ważne w przypadku osób wchodzących na rynek pracy, którzy w odróżnieniu od doświadczonych pracowników nie mogą brać w wykształceniu nadrobić doświadczeniem zdobytym w trakcie kariery zawodowej.

Tymczasem w świetle przytoczonych w tekście danych wzrost poziomu wykształcenia zaczyna dramatycznie spadać w ostatnich latach. Wśród dzisiejszych 26-latków odnotowuje się wyższy odsetek tych, którzy nie mają ukończonej szkoły wyższej niż gimnazjalna w porównaniu z 41-latkami. Choć edukacja w Danii jest bezpłatna, wiele młodych osób nie ukończyło szkoły ponadgimnazjalnej, acz-

kolwiek większość ją rozpoczyna (tylko wypada z niej w ramach tzw. zjawiska *school dropout*). Dystrybucja ryzyka wypadnięcia poza system edukacyjny jest nierówna. W znacznie większym stopniu dotyka mężczyzn niż kobiety. Jeszcze większe różnice dają się zaobserwować pomiędzy uczniami o pochodzeniu duńskim i zagranicznym, na niekorzyść tych drugich.

Dlaczego mówimy o braku edukacji w kontekście ryzyk socjalnych? W dalszej części artykułu przytoczone są empiryczne dowody na to, że posiadanie niskich kwalifikacji podwyższa ryzyko bezrobocia, uzyskiwania niskich dochodów, bycia zwolnionym z przyczyn ekonomicznych oraz bycia stygmatyzowanym jako ciężar dla społeczeństwa. Z kolei z punktu widzenia całego systemu duży udział tego typu kategorii obniża ogólną produktywność i zwiększa wydatki na transfery socjalne z tytułu bezrobocia. Wysokie różnice w poziomie wykształcenia prowadzą do zróżnicowania dochodów i w konsekwencji rozwarstwienia społecznego. Widać zatem, że niski poziom edukacji części duńskiego społeczeństwa rodzi nie tylko ryzyko z punktu widzenia jednostki, ale także całej zbiorowości.

Zdaniem autora polityka publiczna w Danii musi zaadresować ów problem, zwłaszcza w świetle nierównowagi podaży i popytu na wykwalifikowaną siłę roboczą oraz kurczenia się ludności w wieku produkcyjnym w związku z przemianami demograficznymi. Sugerowane w artykule kierunki zmian to między innymi zachęty finansowe dla szkolenia niewykwalifikowanych pracowników, sankcje za zatrudnienie osób przed 18. rokiem życia, które nie zapisały się do żadnej ze szkół ponadgimnazjalnych, a być może także uczynienie edukacji obowiązkową aż do 18., a nie jak jest obecnie do 15.–16. roku życia. Zdaniem autora poziomem minimum dla młodej generacji powinna być wyższa szkoła średnia (*upper secondary school*) lub zawodowa, a nie gimnazjalna (*lower secondary school*).

Bardziej uniwersalny wniosek, jaki płynie z tych rozważań, to imperatyw myślenia o zabezpieczeniu społecznym nie tylko w kontekście twardych instrumentów prawnych, ale też miękkich instrumentów – polegających na

tworzeniu zachęt i stwarzaniu możliwości do podnoszenia kwalifikacji, a szerzej – inwestowania w kapitał ludzki ze strony państwa, pracodawców i samych obywateli. Innym wnioskiem jest to, że kwestie edukacyjne powinny być coraz bardziej brane pod uwagę przez badaczy zabezpieczenia społecznego.

Motyw edukacji pojawia się także, choć już bardziej jako jedna z ilustracji niż główny przedmiot analizy, w artykule poświęconym Szwecji. Jak pisze Anne-Marie Lindgren w *Are financialisation, privatisation and individualisation the same Thing? The Swedish experience*, system świadczenia usług edukacyjnych pod hasłem indywidualizacji uległ częściowej prywatyzacji (20% szkół gimnazjalnych jest prowadzonych przez podmioty prywatne, a w Sztokholmie aż 50%). Z czasem prywatyzacja doprowadziła do koncentracji szkół w rękach szeregu wielkich korporacji, powiązanych z rynkami finansowymi.

Efekty tych procesów nie są jednoznaczne. Choć uczniowie ze szkół prywatnych osiągają statystycznie lepsze wyniki, istnieją przesłanki, że może wynikać to z faktu, iż uczęszcza do nich znacznie większy udział dzieci o wysokim statusie społeczno-ekonomicznym, w tym o wysokim poziomie wykształcenia rodziców. Jednocześnie od czasu wprowadzenia w życie idei wolnego wyboru szkół i decentralizacji systemu oświaty od lat 80. obserwuje się spadek wyników szkolnych wśród uczniów ogółem, zwłaszcza w zakresie kompetencji matematycznych (choć nie musi to być skutek akurat wspomnianych procesów). Niewątpliwym jednak skutkiem ubocznym prywatyzacji tego sektora jest wzrost segregacji i różnic międzyszkolnych, co klóci się z wizją sprawiedliwości charakterystyczną dla szwedzkiego modelu.

Artykuł jednak nie odnosi się do kategorii prywatyzacji, indywidualizacji i finansjalizacji (rzadko stosowane w polskim dyskursie słowo, aczkolwiek, jak się wydaje, przydatne do opisu współczesnej rzeczywistości) wyłącznie w kontekście edukacyjnym. Powiązania i różnice między tymi pojęciami stają się bardziej jasne, gdy sięgniemy do podstawowej aparatury, jaką proponuje autor. W jego podejściu polityka społeczna składa się z dwóch wymia-

rów, jeśli chodzi o zapewnienie dobrobytu: z jednej strony są to społeczne usługi (takie jak zdrowie, edukacja i opieka społeczna), z drugiej zaś ubezpieczenie społeczne (np. urlopy chorobowe i zasiłki dla bezrobotnych). W uproszczeniu te pierwsze wiążą się z przydziałem możliwości korzystania ze społecznych dóbr i usług, a ubezpieczenie społeczne odpowiada za zapewnienie środków w sytuacji zaistnienia któregoś z ryzyk socjalnych. W okresie powojennym jeden i drugi wymiar działał według podobnej zasady – kolektywnej odpowiedzialności za dobrostan jednostki. Świadczenia w obydwu wymiarach były bowiem i są w ogromnej mierze współfinansowane z podatków. Ostatnie dekady przyniosły trend w kierunku indywidualizacji, która może przybierać dwa odległe znaczenia.

W pierwszym sensie indywidualizacja odnosi się do poszerzenia indywidualnego wyboru, np. jeśli chodzi o podmiot świadczący dany rodzaj publicznych usług. Taki typ indywidualizacji miał miejsce w kontekście usług społecznych od lat 90., kiedy poszerzono zakres świadczeniodawców publicznie finansowanych usług o podmioty prywatne. W założeniach ten typ indywidualizacji nie ograniczał praw socjalnych (a wręcz je poszerzał) ani zasady kolektywnej odpowiedzialności (bowiem zakres i źródło finansowania świadczeń nie uległo zmianie). Jeszcze czym innym jest prywatyzacja, która częściowo wiązała się z indywidualizacją, ale była też – jak twierdzi autorka – skutkiem innych czynników, jak wzrost popularności ideologii neoliberalnej, a także coraz większe wpływy polityczne prywatnych podmiotów zainteresowanych wejściem na rynek usług publicznych. Obecnie istnieje niemal nieograniczona możliwość wejścia tego typu podmiotów na publiczny rynek opieki, edukacji i zdrowia, pod warunkiem spełnienia określonych standardów.

W pierwszym okresie tej ewolucji wierzone w rozwój wielu drobnych inicjatyw niepublicznych (prywatnych i stowarzyszeniowych), co rzeczywiście miało miejsce. Z czasem jednak coraz wyraźniejsza stawała się dominacja wielkich korporacji powiązanych z rynkami finansowymi. Tym samym proces indywidualizacji prowadził do coraz

silniejszej finansjalizacji polityki społecznej. Obecnie ta tendencja budzi – w okresie spadku zaufania do rynków finansowych – coraz większe polityczne zastrzeżenia i społeczne obawy.

Drugi rodzaj indywidualizacji, który na gruncie szwedzkim odnosił się do ubezpieczenia z tytułu ryzyk socjalnych, oznaczał zwiększenie indywidualnej (przy równoległym zmniejszeniu wspólnotowej) odpowiedzialności za zaistnienie i finansowanie ryzyk socjalnych w życiu jednostki. Ten rodzaj indywidualizacji z kolei działa w przeciwnym kierunku względem dotychczasowej filozofii szwedzkiego *welfare state*, opartej na zasadzie obywatelstwa socjalnego i odpowiedzialności kolektywnej.

Ten proces rozpoczął się w ostatnich dekadach, a przyspieszeniu uległ zwłaszcza po dojściu w 2006 r. do władzy partii centroprawicowej z jej programem *Job policy*. Za ową doktryną stało przekonanie, że, ograniczając prawo do pasywnych świadczeń, zwiększy się motywację do powrotu na rynek pracy, na czym skorzystają i sami zainteresowani, i cała gospodarka.

Warto zwrócić uwagę, że trafność tej koncepcji bywa w pewnych gremiach traktowana jako dyskusyjna. Jak dowiadujemy się z artykułu, jeden z raportów OECD z 2006 r. podważa tezę, że okres pozostawania na zasiłku dla bezrobotnych powinien być możliwie jak najkrótszy. Nieco dłuższy okres może sprawić, że bezrobotny nie weźmie pracy pierwszej lepszej, ale taką, która będzie bardziej odpowiadała jego predyspozycjom i kwalifikacjom (które zresztą w trakcie pobytu na dłuższym zasiłku będzie mógł zmienić i podnieść), zaś wydatki na wypłacany przez dłuższy czas zasiłek mogą być rekompensowane przez zwiększoną produktywność jednostki po znalezieniu odpowiedniej dla niej pracy. Jednak w ostatnich latach władze szwedzkie doprowadziły do tego, że długość pobierania zasiłku chorobowego i zasiłku dla bezrobotnych została skrócona, bowiem podniesiono kryteria dostępu do systemu ubezpieczeń z tytułu bezrobocia, opartego na składkach od zarob-

ków. Podwyższono także wielkość indywidualnego wkładu jednostki do systemu zabezpieczenia. Wzmocniono też administracyjną kontrolę nad korzystającymi ze świadczeń z tytułu bezrobocia czy choroby. Choć we wspomnianym okresie oczekiwano, że osoby na zwolnieniu chorobowym lub bezrobotni muszą w większym stopniu sami zadbać o podniesienie własnej sytuacji społecznej wzrosło, jednocześnie realne szanse, by to uczynić zmalały w związku z cięciami wydatków na rehabilitację i szkolenia zawodowe.

Dla polskich badaczy zabezpieczenia społecznego interesującym elementem szwedzkiego systemu zabezpieczenia społecznego może być tamtejszy system emerytalny, zwłaszcza od czasu reformy wprowadzającej segment kapitałowy, za sprawą którego nieraz porównuje się szwedzki system do naszego. Wbrew pozorom podobieństwa nie idą zbyt daleko, co w jednej z ekspertyz wykazała Janina Petelczyc<sup>1</sup>. Również z zamieszczonego w omawianej książce artykułu Claes Belfrage pt. *Subversive neoliberalism and the financialisation of Swedish pensions: failure or opportunity?* dowiadujemy się o konstrukcji i istocie szwedzkiego systemu emerytalnego.

Autorka pokazuje, w jaki sposób dany model zarządzania ryzykiem starości (który jest największym segmentem systemu zabezpieczenia społecznego rzutującym na decyzje ludzi w zakresie oszczędzania, konsumpcji i inwestycji) kształtuje model państwa dobrobytu i moduł obywatelstwa. W jej opinii, o ile powojenny kształt systemu emerytalnego wzmacniał obywatelstwo socjalne, o tyle nowy system wspiera dyskretnie nową filozofię obywatelstwa, opartą na odpowiedzialności za samego siebie. Autorka nazywa to neoliberalizmem subwersywnym, który wprawdzie nie realizuje wprost wytycznych neoliberalnej doktryny na czele z prywatyzacją, liberalizacją i deregulacją, ale poprzez kształt instytucji wspiera i utrwała nowe reguły gry oraz wzmacnia wzorce indywidualnego oszczędzania i zapewniania sobie bytu na starość.

Dalszą wiedzę na temat szwedzkiego systemu emerytalnego można zaczerpnąć z innego

<sup>1</sup> J. Petelczyc, *System emerytalny w Szwecji*, Analizy Norden Centrum 2012, nr 2(7).

artykułu (i jedyne porównawczego!) książki pt. *Contingency in Risk management: The case of pensions Funds in Sweden and Finland*. Ville-Pekka Sorsa i Antonios Roumpakis zestawiają w nim działanie funduszy emerytalnych w Szwecji i Finlandii.

Sytuację w Finlandii przedstawiają dwa monograficzne artykuły. Pierwszy z nich – autorstwa Antti Alaja – poświęcony jest trójstronnym procedurom tworzenia polityki społecznej w tym kraju. Negocjacje między partnerami społecznymi to ważny składnik nordyckiego modelu. Finlandia stanowi tego dobrą egzemplifikację.

Drugi tekst – Joonasa Rahkoli – podejmuje kwestię wprowadzenia mechanizmów rynkowych do systemu świadczeń społecznych i przedstawia rozmaite zagrożenia z tym związane. Obydwa teksty na temat Finlandii są godne uwagi także z racji tego, że wiedza na temat zabezpieczenia w tym kraju jest w Polsce znacznie skromniejsza niż na temat Szwecji czy Danii. Fiński model społeczny kojarzy się głównie z egalitarną i przynoszącą wspólnie efekty edukacyjne oświata, innowacjami technologicznymi i ogólnie gospodarką opartą na wiedzy. Mniej dyskutuje się o tamtejszym systemie socjalnym, mimo że na polskim rynku pojawiła się swego czasu słynna książka Castellsa i Himannena pt. *Społeczeństwo informacyjne i państwo dobrobytu*<sup>2</sup>, której jedną z myśli przewodnich jest to, że budowa innowacyjnej gospodarki odbywała się w strukturach systemu dobrobytu z aktywną polityką państwa w centrum (i w niemałej mierze dzięki niej). Jednakże i ta lektura, wbrew temu co sugeruje tytuł, jedynie pobieżnie prezentuje ład społeczno-instytucjonalny w tym kraju.

Ów deficyt wypełniają wspomniane artykuły z omówionej książki. Joonas Rahkola koncentruje się na świadczeniach publicznych (po raz kolejny widzimy, jak istotną rolę odgrywają one w nordyckiej polityce społecznej), zwracając uwagę m.in. na ich bezpośredni wpływ na zabezpieczenie społeczne, ale także na zmniejszenie nierówności społecznych. Te zaś mogą generować lub wzmacniać podat-

ność na ryzyko socjalne. Widzimy zatem, że wpływ polityki społecznej na skalę i dystrybucję ryzyk socjalnych jest pośredni i bezpośredni. Jednocześnie autor wskazuje, że najważniejszym celem polityki społecznej powinno być zaspokajanie potrzeb świadczeniobiorców, a nie przyczynienie się do innych celów – jak wzrost produktywności czy efektywność ekonomiczna.

Z poczynionych w artykule rozważań wynika jednak, że owa hierarchia celów może być zaburzona w związku z odczuwalnymi także w Finlandii procesami, na czele z prywatyzacją produkcji i dostarczaniem społecznych świadczeń. Autor wnikliwie prezentuje zagrożenia związane z prywatyzacją (które entuzjaści często bagatelizują), jednocześnie zaznaczając, że część problemów może dotknąć zarówno publiczne, jak i prywatne podmioty. Są jednak między nimi istotne różnice.

Jedną z głównych słabości, jakie niesie za sobą wprowadzenie do polityki publicznej mechanizmów rynkowych, jest ryzyko fragmentaryzacji. Kontraktowane są często bardzo wyspecjalizowane usługi, zaspokajane przez wiele podmiotów, podczas gdy dla świadczeniobiorcy nieraz korzystniejsze byłoby, aby w ramach jednej usługi mógł zaspokoić wiele potrzeb.

Drugim problemem jest biurokratyzacja. Choć pierwotnie urynkowienie miało ograniczyć koszty biurokratyczne, praktyka kontraktowania tworzy mnóstwo dodatkowych procedur, z którymi muszą się mierzyć nie tylko strony kontraktu (władze publiczne i prywatny świadczeniodawca), ale niekiedy również sam świadczeniobiorca. W sytuacji, w której występuje duża rotacja podmiotów świadczących i organizujących usługi, trudno też ocenić ich realną jakość, którą nie zawsze daje się zdiagnozować w krótkookresowej perspektywie. Instytucje prywatne (zwłaszcza w porównaniu z tradycyjnie przejrzystymi instytucjami publicznymi państw skandynawskich) bywają też dla władz mniej transparentne w swej działalności. Niższy poziom ich odgórnej regulacji z jednej strony zwiększa elastyczność, z dru-

<sup>2</sup> M. Castells, P. Himmanen, *Społeczeństwo informacyjne i państwo dobrobytu*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2009.

giej jednak zwiększa podatność na błędy czy wręcz nadużycia (jak przemoc), o co szczególnie łatwo w instytucjach opiekuńczych, gdzie świadczeniobiorcami są osoby bezbronne i nie-samodzielne. Trudniej również w przypadku prywatnych instytucji dochodzić swoich praw, gdyż regulacje są mniej precyzyjne.

Urynkowienie i deregulacja prowadzą też do zróżnicowania jakości między poszczególnymi placówkami oraz dostępu między poszczególnymi społecznościami. Autor wskazuje na to, że mechanizmy rynkowe mogą lepiej spełnić pokładane w nich nadzieje, gdy na owym rynku publicznym jest wiele drobnych podmiotów. Tymczasem doświadczenia Finlandii, a zwłaszcza Szwecji, gdzie udział prywatnych świadczeniobiorców np. w sferze opieki jest wysoki, pokazują, że wraz z rozwojem prywatyzacji następuje coraz większa monopolizacja rynku przez małą grupę prywatnych podmiotów.

Należy jednak jeszcze raz podkreślić, że prywatyzacja w krajach skandynawskich odnosi się do świadczenia usług, a nie do finansowania, które nadal pozostaje w przeważającej mierze publiczne.

Ważną kwestią jest też współpłatność świadczeniobiorcy za usługi publiczne. W państwach nordyckich przyjmuje się, że powinna być ona na tyle niewielka, by nie stanowiła bariery dla korzystania z tych usług przez grupy uboższe. W Finlandii ten poziom współpłatności za usługi socjalne, zdrowotne i opiekuńcze był zawsze nieco wyższy niż w pozostałych krajach. Za zwiększaniem współpłatności stoją dwa cele – zmniejszenie udziału wydatków publicznych i przeciwdziałanie nadmiernemu korzystaniu z pewnych usług.

Jak wynika z tekstu, oba założenia są dyskusyjne. Jeśli chodzi o zmniejszenie udziału kosztów publicznych, to w przypadku osób ubogich, żyjących głównie z publicznych zasiłków, i tak dochodzi do przetransferowania środków z domeny publicznej. Pobieranie opłat w przypadku tej kategorii społecznej jest w istocie przenoszeniem środków z jednego odcinka budżetu do drugiego. Z kolei jeśli chodzi o zapobieganie zbyt częstemu korzystaniu ze świadczeń, stanowi on zaporę głów-

nie dla osób ubogich, powodując jednocześnie pogłębianie nierówności zdrowotnych między przedstawicielami odmiennych warstw.

Argumenty przytoczone przez autora wydają się przekonujące, aczkolwiek uderza zbyt rzadkie sięganie do bezpośrednich ilustracji pochodzących z polityki społecznej w Finlandii, wobec czego czytelnik nie uzyskuje rzetelnej wiedzy, na ile omawiane procesy zachodzą/zaszły w tym kraju oraz czy prezentowane przez autora słabości urynkowienia znalazły tam potwierdzenie.

Dlaczego zatem warto sięgnąć po książkę? Po pierwsze dlatego, że daje nam wgląd w rozwiązania i procesy mające miejsce w krajach regionu, który uchodzi za wyjątkowo efektywny, jeśli chodzi o skuteczne zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego szerokim grupom społecznym, przy jednoczesnych wysokich wynikach ekonomicznych. Wiedza na ich temat może stanowić pewną inspirację dla polityki publicznej w Polsce. Jednocześnie z racji tego, że autorzy opisują także nierozwiązywalne w łatwy sposób dylematy polityczne oraz społeczne problemy powstałe na skutek określonych rozwiązań, książka daje możliwość uczenia się nie tylko na sukcesach, ale także błędach Skandynawów.

Po drugie, lektura dostarcza wiele narzędzi analitycznych dla badań polityki publicznej i społecznej, zwłaszcza w zakresie zarządzania ryzykiem socjalnym. W Polsce ten nurt dociekań na gruncie nauk politologicznych nie jest szczególnie silnie reprezentowany, wobec czego tym bardziej zaproponowane na łamach książki narzędzia intelektualne mogą się okazać nowatorskie na polskim gruncie.

Po trzecie, w książce nie brak opisu, analizy i oceny procesów, których doświadczają niemal wszystkie kraje kapitalistyczne oraz wyzwani, przed którymi stoi także polska polityka społeczna. Podatność na ekspansję prywatnych grup interesów, w tym zwłaszcza wielkich interesów związanych z rynkami finansowymi, to wyzwanie prawdopodobnie nie mniej aktualne w Polsce niż w Szwecji i Finlandii. Jednocześnie artykuły pokazują polityczne strategie odpowiedzi na powyższe wyzwania. Warto je uwzględnić w wachlarzu poszukiwanych ścieżek rozwojowych.