

Modele demokracji w Skandynawii

Andrzej Kubka

Modele demokracji w Skandynawii

© Copyright by Andrzej Kubka
Kraków 2016

ISBN 978-83-65148-73-5

Recenzja: prof. dr hab. Joachim Osiński

Redakcja i korekta: Józefa Kunicka-Synowiec
Skład: Małgorzata Piwowarczyk
Projekt okładki: Joanna Bizior



Publikacja „Modele demokracji w Skandynawii” w serii Polityka Bałtycka została sfinansowana ze środków funduszy norweskich oraz środków krajowych



Wydawnictwo LIBRON – Filip Lohner
al. Daszyńskiego 21/13
31-537 Kraków
tel. 12 628 05 12
e-mail: office@libron.pl
www.libron.pl

Spis treści

Wstęp	7
Rozdział 1.	
Demokracja w państwach skandynawskich jako problem teorii i praktyki	19
1.1. Problemy teorii	19
1.2. Problemy praktyki	38
1.3. Dynamika demokracji	45
Rozdział 2.	
Strukturalne podstawy demokracji skandynawskich	49
2.1. Ciągłość rozwoju i postępy demokratyzacji	49
2.2. Obywatele i struktury społeczne	58
2.3. Wartości i instytucje	60
Rozdział 3.	
Socjaldemokratyczne ideały demokracji	67
3.1. Demokracja polityczna	67
3.2. Demokracja społeczna	77
3.3. Demokracja ekonomiczna	81

Rozdział 4.	
Współczesne poszukiwania nowych form demokracji	91
4.1. Demokracja jako „forma życia”	91
4.2. Demokracja obywatelska	99
4.3. Demokracja deliberatywna	104
4.4. Demokracja bezpośrednia	114
Rozdział 5.	
Idee i reformy New Public Management (NPM) a problemy demokracji	121
5.1. Recepcja idei NPM	125
5.2. Reformy administracji państwa a tradycje demokracji	130
5.3. Oceny rezultatów reform NPM	138
Zakończenie	145
Literatura	149
Indeks rzeczowy	161

Wstęp

W powszechnym odczuciu, nierzadkim również w Polsce, skandynawskie systemy polityczne (Szwecji, Norwegii i Danii) i zorganizowane w ich ramach społeczeństwa są głęboko demokratyczne. Stosowane tam rozwiązania prawne i instytucjonalne regulujące relacje między obywatelami oraz grupami społecznymi a państwem uznaje się za niemalże doskonałe realizacje idei i wartości demokratycznych, dlatego systemy polityczne tych państw i stosowane w nich mechanizmy władzy często traktuje się jako „demokracje idealne”.

Rozpowszechnione jest też przekonanie, że demokracja w państwach skandynawskich jest autentyczna i żywa, że jej mechanizmy sprawnie funkcjonują i że źródłem tych atrybutów było zawsze zaangażowanie i aktywne uczestnictwo obywateli w życiu publicznym. Istotnie, skandynawskie demokracje od dawna określano jako „demokracje nacechowane aktywizmem, wysokim poziomem uczestnictwa i równości”¹. Dzisiaj obserwujemy nadal pozytywne oceny efektywności ich działania oraz wysoki poziom zaufania, jakimi ją obdarzają obywatele. Łatwo wskazać te dziedziny polityki, w których państwa skandynawskie osiągnęły bezprzykładne sukcesy, jak między innymi: likwidacja biedy, wysoki poziom zarówno dobrobytu,

¹ H. Hernes, *Scandinavian Citizenship*, „Acta Sociologica” 1988, vol. 31, no. 3, s. 199–215, cyt. za: J. Goul Andersen, J. Hoff, *Democracy and Citizenship in Scandinavia*, London 2001, s. 251.

jak i opieki zdrowotnej, a także równouprawnienie, bezpieczeństwo społeczne².

Wiadomo, że w latach trzydziestych XX wieku demokracje skandynawskie stanowiły wzór ustrojowy dla przodujących demokracji zachodnich³. Podobnie jest i dzisiaj. Wprawdzie brytyjska badaczka problemów Skandynawii Mary Hilson słusznie zauważa, iż systemy skandynawskie, szczególnie w okresie rozkwitu neoliberalizmu w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XX wieku, znalazły się w ogniu krytyki, podkreśla jednak zarazem, że „apel skandynawskiej utopii przetrwał w równym stopniu w odniesieniu do uczonych, dziennikarzy i polityków aż do XXI wieku, wzmacniany przez częste sukcesy odnoszone przez państwa skandynawskie w zajmowaniu najwyższych miejsc w rankingach dobrobytu, poziomu życia, szczęścia i tym podobnych”⁴.

Pod koniec 2006 roku prasa szwedzka donosiła, powołując się na badania przeprowadzone przez Economist Intelligence Unit (EIU), ośrodek analityczny wchodzący w skład grupy wydającej szacowny brytyjski tygodnik „The Economist”, że „Szwecja znajduje się na szczycie demokracji”⁵. W ocenie analityków

² Por. K. Strøm, T. Bergman, *Parliamentary Democracies under Siege?* [w:] *The Madisonian Turn: Political Parties and Parliamentary Democracy in Nordic Europe*, red. T. Bergman, K. Strøm, Ann Arbor 2013, s. 3.

³ M. Childs, *Sweden: The Middle Way*, New York 1936.

⁴ M. Hilson, *The Nordic Model: Scandinavia since 1945*, London 2008, s. 23. Szeroki przegląd dominacji państw skandynawskich w takich dziedzinach, jak konkurencyjność, innowacyjność, ekologia, wykształcenie siły roboczej, społeczna odpowiedzialność biznesu, równouprawnienie płci, rozwój społeczny (mierzony za pomocą Human Development Index, HDI), zrównoważony rozwój, stabilność państw, poczucie szczęścia obywateli, daje Włodzimierz Anioł. Zob. W. Anioł, *Szlak Norden. Modernizacja po skandynawsku*, Warszawa 2013, s. 16–25. Zob. też na ten temat R.M. Czarny, „Razem jesteśmy silniejsi”. *Świat Norden w trzynastu odstonach*, Kielce 2014, s. 33–35, 131–132, 166–182.

⁵ M. Carlbom, *Sverige ligger överst i demokratitoppen*, „Dagens Nyheter”, 23.11.2006.

brytyjskich Szwecja uzyskała 9,88 punktów na 10 możliwych, co prowadziło do konkluzji, że „Szwecja jest prawie doskonałą demokracją”. Tuż za nią znalazły się w tym zestawieniu Islandia i Holandia, a następnie na miejscach czwartym, piątym i szóstym – Norwegia, Dania i Finlandia. Kilka lat później indeks EIU za lata 2010 i 2011 wykazywał, że najbardziej demokratycznym państwem świata jest Norwegia (9,80 pkt na 10 możliwych). Za nią plasowały się niezmiennie w tych dwóch latach Islandia (9,65 pkt), Dania (9,52 pkt) i Szwecja (9,50 pkt)⁶.

Dla niektórych polityków dominacja państw skandynawskich pod względem poziomu demokratyzmu i jakości demokracji wydaje się rzeczą bez mała oczywistą. Carin Jämtin, minister do spraw pomocy rozwojowej (szw. *biståndminister*) w rządzie koalicyjnym Szwecji kierowanym przez przywódcę socjaldemokratów Görana Perssona, nie miała wątpliwości, odpowiadając na dziennikarskie pytanie o definicję państwa demokratycznego: „Jest to kwestia, wokół której toczą spory nawet profesorowie najbardziej znanych uniwersytetów. Jedyne demokracje na świecie to zapewne Szwecja i Norwegia oraz jeszcze kilka państw”⁷.

Ocena demokracji skandynawskich okazuje się jednak kwestią problematyczną. Można bowiem stawiać zasadne pytanie, czy rzeczywiście są one „idealne” w każdym aspekcie ich funkcjonowania. Czy będą zdolne rozwiązywać te nadzwyczajne problemy, które przynosi współczesność? Niezależnie od treści

⁶ Ranking EIU obejmuje pięć głównych obszarów: (1) proces wyborczy i pluralizm, (2) prawa obywatelskie, (3) funkcjonowanie administracji, (4) uczestnictwo polityczne, (5) kultura polityczna. Finlandia uplasowała się w tym rankingu w 2011 roku na miejscu 9 (9,06 pkt). Zob. C.H. Knutsen, *Hvor demokratisk er det norske demokratiet? En internasjonal sammenligning* [w:] *Det norske demokratiet i det 21. århundre*, red. H. Baldersheim, Ø. Østerud, Bergen 2014, s. 180–181.

⁷ E. Stenberg, *Mer i bistånd – men inte för snabbt*, „Dagens Nyheter”, 02.11.2003, cyt. za: P.T. Ohlsson, *Världens bästa demokrati?* [w:] *Makt, Om Sveriges demokratiska underskott*, red. P.T. Ohlsson et al., Stockholm 2006, s. 20.

odpowiedzi na te pytania warto zdobywać wiedzę właśnie na temat ideałów i wizji, które motywowały działania wielkich zbiorowości ludzi w tych państwach do poszukiwania mechanizmów demokratycznych. Dzisiaj należy podkreślić, że pytania o demokratyczne ideały stawia się w państwach skandynawskich w kontekście ambitnego dążenia do określenia „potencjału ulepszenia” demokracji⁸.

Oczywiście zakres pytań, jakie wyznacza problematyka demokracji, jest bardzo szeroki. Nie wszystkie mogą zostać w niniejszej pracy podjęte ze względów praktycznych. Wyczerpująca analiza wszystkich zagadnień byłaby prawdopodobnie niewykonalna bez pracy zespołowej. Należy jednak wskazać, że w literaturze polskiej istnieje wiele doskonałych opracowań dużych obszarów tej problematyki, które odnoszą się przede wszystkim do prawnych, zwłaszcza konstytucyjnych, podstaw demokracji skandynawskich, a także demokratycznych aspektów „państwa opiekuńczego”⁹.

Celem analiz podejmowanych w niniejszej pracy jest wyjaśnienie treści ideałów demokracji, które wyznaczały kierunki działania politycznego w państwach skandynawskich (Szwecji, Norwegii i Danii) od początku kształtowania się nowoczesnych, demokratycznych systemów politycznych (demokracji parlamentarnej), od ostatnich dziesięcioleci wieku XIX po dzień dzisiejszy. Głównym zamiarem jest przy tym odkrycie systemowej specyfiki demokracji skandynawskich. To zadanie można wykonać, prowadząc analizy w zakresie dwóch dziedzin – po pierwsze, w płaszczyźnie normatywnej, a po drugie, w płaszczyźnie empirycznej. W płaszczyźnie normatywnej zasadnicze kwestie stawiane w pracy odnoszą się do postulowanych form demokracji. W płaszczyźnie empirycznej koncentruję się na

⁸ Zob. C.H. Knutsen, *op. cit.*, s. 135–136, 154. Zob. też T. Hermansen, *En bedre styrt stat?*, Bergen 2015.

⁹ Są to prace między innymi Włodzimierza Anioła, Ryszarda M. Czarnego, Mariana Grzybowskiego, Joachima Osińskiego, Wojciecha Lamentowicza, Wojciecha Nowiaka, Stanisława Sagana.

demokratycznych mechanizmach, które wprowadzano, bądź usiłowano wprowadzić, do praktyki politycznej.

Znaczącą część uwagi poświęcam na poszukiwania odpowiedzi na pytania o współczesne rozumienie ideałów i wartości demokracji w państwach skandynawskich. Jakie współczesne koncepcje i modele demokracji budzą szczególne zainteresowanie w państwach skandynawskich? Które z nich są przyjmowane i adaptowane na ich gruncie? Jakie nowe, oryginalne konstrukcje aksjologiczne odnoszące się do demokracji tworzy się i dyskutuje w tych państwach? Jakie konstrukcje prawne i instytucjonalne uznaje się w Skandynawii za takie, które gwarantują realizację ideałów demokratycznych? Jak funkcjonują one w praktyce? W jakim kierunku postępują ich zmiany?

Analizy podejmowane w pracy dotyczą jednak nie tylko współczesności. Szczególnie interesujące są pytania o przemiany wyrażające się w osłabianiu masowej mobilizacji politycznej wielkich grup społecznych, przede wszystkim chłopstwa i robotników, charakterystycznej dla końca wieku XIX i wieku XX i stanowiącej fundament budowania systemów demokracji parlamentarnej w skandynawskich państwach narodowych oraz mechanizmów demokratycznego udziału obywateli w polityce. Dopiero na tym tle wyraźniej ujawniają się pytania o współczesne formy demokratycznego uczestnictwa, przede wszystkim te związane z funkcjonowaniem państwa opiekuńczego. Odnosząc się do kwestii udziału obywateli w życiu politycznym, można stawiać pytanie, czy państwa skandynawskie zapewniają swoim obywatelom możliwości i zasoby do uczestnictwa w życiu publicznym również poza instrumentalnie pojmowaną sferą polityki, i co ważniejsze, czy te zasoby rozdzielane są między obywateli z zachowaniem zasady równości¹⁰. Istotne w tym

¹⁰ Dyskusja o demokracji i obywatelstwie w sferze uprawnień nie może pomijać rozróżnienia między prawami formalnie gwarantowanymi i nieformalnie wzmacnianymi lub osłabianymi aż do stanu ich całkowitej negacji. Na tym rozróżnieniu opiera się podstawowe dla teorii

kontekście wydaje się też pytanie o nowe formy uczestnictwa, na przykład te, które można zaliczyć do form demokracji bezpośredniej.

Zagadnienia dotyczące charakteru i form demokratycznego uczestnictwa prowadzą do pytań o zmiany i dynamikę przeobrażeń instytucji. Można bowiem zasadnie twierdzić, że instytucje odgrywają główną rolę w budowaniu demokracji i mają fundamentalne znaczenie dla jakości demokracji¹¹. Należy też uznać za Kaare Strøm i Torbjørnem Bergmanem, że podstawowymi instytucjami politycznymi w tych demokracjach są parlamenty i partie polityczne¹². Zmiany funkcjonowania tych instytucji okazują się rozstrzygające dla procesów politycznych i tworzą bez wątpienia nowe warunki uczestnictwa obywateli w życiu politycznym. Pojawia się tu pytanie o to, czy w warunkach takiej zmiany utrzymuje się wysoka jakość demokracji i czy spełniane są ideały „pełnego obywatelstwa”¹³. Wypada w tym miejscu zgodzić się także z poglądem, że w państwach skandynawskich systemowe warunkowanie procesów demokracji przez instytucje wydaje się szczególnie silne i dlatego demokracje skandynawskie są dzisiaj wystawione w większym stopniu niż inne demokracje zachodnioeuropejskie na wyzwania czasu¹⁴. Zarazem to właśnie czyni je interesującym przedmiotem badania.

demokracji rozróżnienie między rzeczywistą równością polityczną (*substantive political equality*) i równością formalną (*formal equality*). Zob. *Democratic Theory Today*, red. A. Carter, G. Stokes, Cambridge 2002, s. 5.

¹¹ Neoinstytucjonalną perspektywę ujmowania demokracji proponuje w swoich pracach norweski badacz Johan P. Olsen. Zob. dalej rozdział 2 niniejszej pracy.

¹² Por. K. Strøm, T. Bergman, *op. cit.*, s. 4. Por. też J. Goul Andersen, J. Hoff, *op. cit.*, s. 1.

¹³ Wspomniani duńscy autorzy sugerują „przodownictwo Danii” w tych przemianach. Dania jest według nich najbardziej zaawansowanym pod względem rozwoju politycznego państwem skandynawskim, tak jak i przed stu laty. Zob. J. Goul Andersen, J. Hoff, *op. cit.*, s. 2.

¹⁴ Zob. K. Strøm, T. Bergman, *op. cit.*, s. 4.

Demokracja to pojęcie zakorzenione i żywe w wielu różnych tradycjach, perspektywach i kierunkach myśli społecznej i politycznej w ciągu wielu stuleci. W nowoczesnej myśli politycznej można wskazać kilka podstawowych nurtów akcentujących różne aspekty demokracji. Są to między innymi:

- a) tradycja liberalna, podkreślająca autonomię jednostek i wolność wyboru,
- b) tradycja socjaldemokratyczna, akcentująca równość i prawa społeczne,
- c) tradycja republikańska, zróżnicowana, łącząca wartości uczestnictwa politycznego, wspólnoty politycznej oraz orientacji na „wspólne dobro”¹⁵,
- d) tradycja „wspólnotowa” (*communitarian*), kładąca nacisk na społeczną integrację, budowanie społeczeństwa obywatelskiego opartego na uczestnictwie i współpracy oraz na tworzeniu kapitału społecznego¹⁶.

W państwach skandynawskich można dostrzec oddziaływanie wszystkich tych nurtów myśli demokratycznej. Najsilniej jednak, z przyczyn historycznych, zaznacza się w nich wpływ tradycji socjaldemokratycznej, a specyfikę skandynawskiego modelu demokracji określa ujmowanie demokracji charakterystyczne dla tego właśnie nurtu. Według schematu obecnego w myśli programowej socjaldemokracji rozwój mechanizmów demokratycznych może (powinien) się zawierać w trzech sferach i zarazem w trzech etapach rozwojowych. Są to:

¹⁵ Łączą się z tą tradycją współczesne ideały „demokracji deliberatywnej” proponowanej między innymi przez Jürgena Habermasa. Zob. szerzej E.O. Eriksen, J. Weigård, *Kommunikativ handling og deliberativt demokrati*, Bergen 1999. Zob. też na ten temat rozdział 4 niniejszej książki.

¹⁶ Dogłębnej analizy rozwoju idei demokracji od starożytności po czasy współczesne dokonał David Held, zob. D. Held, *Models of Democracy*, Cambridge 1987. Polskie wydanie: D. Held, *Modele demokracji*, przeł. W. Nowicki, Kraków 2010, jest oparte na trzecim wydaniu oryginału z 2006 roku. W niniejszej pracy korzystam z tegoż wydania oryginalnego.

- a) demokracja polityczna,
- b) demokracja społeczna,
- c) demokracja ekonomiczna.

Następstwo tych faz rozwoju mechanizmów demokratycznych w państwach skandynawskich było wyraźne. Zdobywanie politycznej siły głosu przez wielkie grupy obywateli i wcielenie w życie idei demokracji politycznej prowadziło do etapu demokracji społecznej realizowanej w formie „państwa opiekuńczego” i później do postulatów wprowadzenia demokracji ekonomicznej.

Wśród tych trzech faz demokracja polityczna i społeczna to fenomeny historyczne. Ideały należące do tych odmian demokracji wcielono w życie, chociaż dzisiaj wiele właściwych im rozwiązań jest poddawanych próbie w starciu z siłami integracji regionalnej i globalizacji. Demokracja ekonomiczna, jako wskazywany przez ruch socjaldemokratyczny trzeci etap osiągania pełnej demokracji, nie została natomiast urzeczywistniona, chociaż takie usiłowania podejmowano. W kontekście rozważań o demokracjach skandynawskich pytania między innymi o to, jakie są treści idei demokracji ekonomicznej i możliwości powrotu do tego projektu poszerzenia demokracji, wydają się szczególnie ciekawe.

Współcześnie w dyskursie akademickim i w debatach politycznych rozważa się inne jeszcze koncepcje demokracji, a inspiracje płyną w tym wypadku z amerykańskiej i zachodnioeuropejskiej myśli politycznej. Mowa o takich koncepcjach, jak na przykład demokracja deliberatywna czy demokracja bezpośrednia. Istotne okazuje się to, że recepcja tych idei w Skandynawii jest naznaczona oddziaływaniem socjaldemokratycznej tradycji i wprowadzonych już w życie prawnych i instytucjonalnych rozwiązań z nią zgodnych. Zarazem można wskazać też na oryginalne, skandynawskie koncepcje, takie jak koncepcja „demokracji obywatelskiej”¹⁷ czy też demokracji jako „formy życia”.

¹⁷ Zob. dalej rozdział 4.

Dla perspektywy ujmowania demokracji w niniejszej pracy ważne jest rozróżnienie między jej ujęciami normatywnymi a ujęciami empirycznymi. Taka perspektywa jest zgodna z podejściem wielu badaczy skandynawskich¹⁸, według których należy dokonywać rozróżnienia między, z jednej strony, traktowaniem demokracji jako pojęcia normatywnego i analizami prowadzonymi na płaszczyźnie normatywnej, zorientowanymi na opis wartości i ideałów, oraz, z drugiej strony, używaniem pojęcia demokracji jako terminu analitycznego i empirycznego służącego poszukiwaniu narzędzi pomiaru stopnia realizacji demokratycznych ideałów. Takie stanowisko pokazują badania Jørgena Goul Andersena i Jensa Hoffa¹⁹. Według nich demokracja i obywatelskość mają trzy płaszczyzny: 1) uczestnictwa, 2) uprawnień (i obowiązków) oraz 3) tożsamości. Dyskusje normatywne odnoszą się do płaszczyzny tożsamości obywateli, analizy empiryczne natomiast dotyczą płaszczyzn uczestnictwa i uprawnień obywateli (praw i obowiązków obywatelskich).

W niniejszej pracy analizy na płaszczyźnie normatywnej będą się odnosiły do wszystkich obszarów:

- a) demokratycznych wartości,
- b) modeli demokracji,
- c) instytucji,
- d) uprawnień obywateli,
- e) uczestnictwa.

Nacisk będzie położony na dwa pierwsze obszary.

Praca została podzielona na pięć rozdziałów. Rozdział pierwszy zawiera przegląd teoretycznych stanowisk badaczy skandynawskich wobec problemów teorii demokracji. Są to w dużej mierze ujęcia specyficzne i przez to inspirujące. W największej mierze odnoszą się do rozumienia charakteru i roli państwa w organizowaniu

¹⁸ Zob. między innymi L. Lundquist, *Det vetenskapliga studiet av politik*, Lund 1993, s. 75–77.

¹⁹ J. Goul Andersen, J. Hoff, *op. cit.*, s. 3.

życia społecznego. Jako idee wykształciły się w początkach procesów demokratyzacyjnych w końcu XIX wieku i, jak się wydaje, przetrwały do dziś.

Rozdział drugi poświęcony jest omówieniu strukturalnych podstaw demokracji skandynawskich, z których za najważniejsze należy uznać te związane ze specyfiką struktury społecznej i ciągłością jej zmiany.

Rozdział trzeci traktuje o socjaldemokratycznych koncepcjach demokracji opartych na trójdzielnym schemacie jej pojębienia i rozwoju, a więc przechodzenia od demokracji politycznej do demokracji społecznej i ekonomicznej. Uwaga jest tu kierowana nie tyle na systematyczny opis mechanizmów demokratycznych, które wydają się znane, w szczególności jeśli chodzi o rozwiązania w zakresie demokracji politycznej czy społecznej, ile na przedstawienie nowo rysujących się idei, koncepcji i wartości w tych wymiarach. Do grupy nowych idei należy zaliczyć oryginalne skandynawskie koncepcje demokracji ekonomicznej.

W rozdziale czwartym podejmowane są problemy współczesnych koncepcji demokracji i demokratyzacji – od oryginalnych koncepcji demokracji jako „formy życia” czy „demokracji obywatelskiej” po problemy adaptacji na gruncie skandynawskim szeroko znanych modeli demokracji deliberatywnej i demokracji bezpośredniej.

W rozdziale piątym w centrum uwagi znajduje się problem konfrontacji idei i reform neoliberalnego nurtu New Public Management z tradycjami demokracji norweskiej. To zderzenie idei ujawnia wyraziście specyfikę skandynawskiego myślenia o demokracji.

Badania nad stanem i dynamiką mechanizmów demokracji w państwach skandynawskich w okresie powojennym mają bogatą tradycję. Zakrojone na szeroką skalę „badanie rzeczywistych relacji władzy w Norwegii”²⁰ przeprowadzono w latach

²⁰ NOU 1982: 3, *Maktutredningen. Sluttrapport*, Oslo, Bergen, Tromsø 1982, s. 1. Norges Offentlige Utredninger (NOU) to raporty komitetów

siedemdziesiątych XX wieku. Pracami komitetu badawczego powołanego we wrześniu 1972 roku kierował Gudmund Hernes. Raport z prac komitetu został przedstawiony rządowi norweskemu w październiku 1981 roku. Kontynuował te badania powołany w 1997 roku decyzją parlamentu Norwegii komitet badawczy, który rozpoczął działalność na wiosnę 1998 roku i złożył rządowi raport końcowy zatytułowany *Władza i demokracja*²¹ w sierpniu 2003 roku. Efektem pracy komitetu było około czterdziestu opracowań książkowych i ponad sto artykułów i raportów częściowych. W tym czasie opublikowano też rezultaty podobnych, zakrojonych na szeroką skalę badań duńskich²². Wyniki wcześniej prowadzonych badań szwedzkich ogłoszono drukiem w 1990 roku²³. Pogłębianie i poprawa jakości demokracji to ciągle jedne z najbardziej intensywnie badanych przez skandynawskich politologów obszarów problemowych. Pozwala to na śledzenie naukowej debaty o demokracji w tych państwach jako odrębnego zagadnienia i przedmiotu badań.

Niniejsza praca została przygotowana jako najogólniejsze wprowadzenie do problematyki mechanizmów demokratycznych systemów skandynawskich w ramach projektu „Podnoszenie świadomości studentów nauk społecznych w zakresie środowiska i zmian klimatycznych”, który miał przygotowywać studentów do aktywnego, zaangażowanego i demokratycznego uczestnictwa między innymi w trudnych polskich procesach transformacji

powoływanych przez rząd norweski do gruntownego zbadania określonej sprawy.

²¹ Ø. Østerud, F. Engelstad, P. Selle, *Makten og demokratiet. En slubok fra Makt- og demokratiutredningen*, Oslo 2003.

²² L. Togeby, *Magt og demokrati i Danmark. Hovedresultater fra magtutredningen*, Århus 2003.

²³ SOU 1990: 44, *Demokrati och makt i Sverige. Maktutredningens huvudrapport*, Stockholm 1990. Zob. też Ø. Østerud, *Statsvitenskapen og de nordiske maktutredningene*, „Statsvitenskaplig Tidsskrift” 2010, nr 5, s. 568–577. Statens offentliga utredningar (SOU) są raportami z prac komitetów badawczych powoływanych przez rząd Szwecji.

technologicznej w dziedzinie wytwarzania i wykorzystania energii. Jak się wydaje, znajomość różnych perspektyw ujmowania demokracji, w tym tych, które są charakterystyczne dla państw skandynawskich, może być pomocna w praktycznym działaniu, na co w ostatniej instancji jest zorientowany wspomniany projekt. Był on realizowany przez pracowników, doktorantów i studentów Instytutu Politologii Uniwersytetu Gdańskiego. Chciałbym złożyć inicjatorce i koordynatorce projektu Pani dr Sylwii Mrozowskiej należne Jej podziękowanie.

Rozdział 1.

Demokracja w państwach skandynawskich jako problem teorii i praktyki

1.1. Problemy teorii

Pojęcie demokracji jest nieostre i w ciągu wieków miało różne znaczenia. Norweski badacz problemów demokracji Knut Dahl Jacobsen, odnosząc się do braku ostrości i wieloznaczności terminu demokracja, trafnie nazywał go „semantycznym magnesem”¹.

Różne sposoby rozumienia pojęcia demokracji i oceny realizacji jej wartości i ideałów w praktyce były od zarania dziejów politycznych przedmiotem sporów. Rację ma Andrzej Antoszewski, kiedy pisze, że „Mimo wyjaśnienia wielu punktów spornych [...] dyskusja nad demokracją nie wydaje się zamknięta”². Co ważniejsze, teoria i praktyka demokracji okazuje się szczególnym przedmiotem sporów. W sytuacji, kiedy powszechna jest akceptacja abstrakcyjnie pojmowanych ideałów demokracji, wyraźniej rysują się rozbieżności dotyczące ich interpretacji, a także sposobów ich praktycznej realizacji. Pole

¹ L. Lundquist, *Medborgardemokratin och eliterna*, Lund 2001, s. 81.

² A. Antoszewski, *Współczesne teorie demokracji* [w:] *Studia z teorii polityki*, red. A.W. Jabłoński, L. Sobkowiak, t. 2, Wrocław 1998, s. 7.

interpretacji i reinterpretacji dotyczących znaczeń i praktyk demokracji jest nieograniczone.

Niezależnie od tych okoliczności panuje dzisiaj powszechna zgoda co do tego, że pojęcie demokracji ma jednoznacznie pozytywne konotacje. David Held zauważa, że mimo barier rozwojowych i trudności „Demokracja stała się naczelnym standardem politycznej legitymizacji współczesnej ery”³, chociaż „Demokracja jako idea i jako rzeczywistość polityczna jest w sposób zasadniczy podważana”⁴.

Określony model demokracji, czy doktryna demokracji, to najczęściej rekonstrukcja dokonana na podstawie rozproszonych idei, myśli, elementów programów politycznych, przepisów prawa, konkretnych działań politycznych itd. Zrozumiałe, że przeprowadzanie rekonstrukcji treści danego modelu demokracji na takiej podstawie nie jest sprawą prostą. Wykonanie tego zadania ułatwia często wtórna analiza dokonywana na podstawie prac badaczy demokracji i praktyków demokracji, a więc polityków⁵. Ich autorami są najczęściej ci spośród nich, których uznaje się za wpływowych. Trudności rekonstrukcji odrębnych modeli demokracji wynikają też stąd, że nierzadko ich pojedyncze składniki występują nie w jednym, a w wielu modelach, co utrudnia ich rozgraniczenie⁶.

Szwedzki badacz Lennart Lundquist wyróżnia trzy poziomy abstrakcji w modelach demokracji. Poziom pierwszy to demokratyczne wartości (między innymi równość, wolność, sprawiedliwość). Poziom drugi to demokratyczne konstrukcje (na przykład demokracja bezpośrednia). Na poziomie trzecim znajdują się demokratyczne instytucje (na przykład powszechne prawo wyborcze, procedury wyborcze). Wyróżnione poziomy abstrakcji

³ D. Held, *Models of Democracy*, Cambridge 2006, s. X.

⁴ *Ibidem*.

⁵ L. Lundquist, *Medborgardemokratin...*, s. 152.

⁶ Na przykład elementy „demokracji deliberatywnej” występują w modelu „demokracji ekonomicznej”.

są uszeregowane w kolejności od najbardziej abstrakcyjnych (poziom pierwszy) do najbardziej konkretnych (poziom trzeci)⁷.

Lundquist podkreśla, że wyróżnione poziomy mają znaczny stopień autonomii. Istotny problem stanowią tu relacje między wyróżnionymi poziomami. Racjonalne ujęcie tych relacji skłania do przyjęcia założenia, że budowa instytucji demokratycznych powinna następować od najwyższego poziomu abstrakcji, a więc instytucje polityczne powinny być konkretyzacją demokratycznych wartości, które realizuje się za pośrednictwem demokratycznych konstrukcji. W praktyce debata polityczna na temat demokracji koncentruje się zazwyczaj wokół najbardziej konkretnego poziomu, zatem instytucji. Co więcej, często nie wznosi się ponad ten poziom. Czasem demokratyczne konstrukcje i demokratyczne wartości są rekonstruowane *ex post* w relacji do zaakceptowanych wcześniej rozwiązań na poziomie instytucji⁸.

Należy się zgodzić z opinią, że definiowanie demokracji politycznej wyłącznie na poziomie instytucji, bądź instytucji i konstrukcji, prowadzi do poważnego rozmycia znaczenia demokracji. Z tego powodu należy odrzucić definicje demokracji odnoszące się jedynie do poziomu instytucji bądź tylko do poziomu instytucji i konstrukcji demokratycznych i opowiadać się za definicjami, które uwzględniają poziom wartości. Lundquist słusznie twierdzi, że instytucje i konstrukcje mogą funkcjonować bardzo różnie w zależności od tego, jakie wartości mają realizować. O istocie demokracji decyduje zatem według niego poziom wartości. Ocena demokracji danego systemu politycznego powinna opierać się na odpowiedzi na pytanie, czy i w jakim zakresie są realizowane demokratyczne wartości⁹.

⁷ L. Lundquist wskazuje, że jego koncepcja jest podobna do koncepcji Michael Sawarda (*The Terms of Democracy*, Cambridge 1998), który wymienia hierarchicznie: *ideals, requirements* i *institutions*, oraz D. Helda (*Models of Democracy*, Cambridge 1987), który rozróżnia *political ideals* i *aims*. Zob. L. Lundquist, *Medborgardemokratin...*, s. 113.

⁸ L. Lundquist, *Medborgardemokratin...*, s. 114.

⁹ *Ibidem*.

Podobne stanowisko uznające za podstawowe kryteria oceny demokracji te, które należą do sfery aksjologicznej, zajmują inni szwedzcy badacze – Mikael Gilljam i Jörgen Hermansson. Za główne składniki proponowanego przez nich modelu demokracji uznają, po pierwsze, demokratyczne wartości, po drugie, demokratyczne mechanizmy. Te ostatnie definiują następująco: „Demokratyczne mechanizmy są to [...] te zjawiska i okoliczności, które generują i urzeczywistniają wartości demokracji [...]”. Innymi słowy, wartości demokracji stanowią kryteria według których można oceniać różne rozwiązania demokratyczne¹⁰. Warto zatem zauważyć, że wśród badaczy szwedzkich występuje zbieżność perspektyw. Za podstawowe kryterium oceny demokracji uznają realizację w praktyce demokratycznych wartości. Zarazem wskazują pewien poziom pośredni, który jest funkcjonalny wobec demokratycznych wartości, i przenoszą je na niższy poziom konkretnych rozwiązań instytucjonalnych. Tworzą go „konstrukcje demokratyczne” i „instytucje demokratyczne” w ujęciu Lundquista czy „mechanizmy demokracji” w ujęciu Gilljama i Hermanssona.

Wывód dotyczący wartości w modelu demokracji proponowanym przez Gilljama i Hermanssona opiera się na rozróżnieniu poziomów abstrakcji w danym modelu lub doktrynie demokracji¹¹. Istotne znaczenie ma też miejsce określonej wartości wśród innych wartości. W tym kontekście fundamentalne staje się pytanie o to, jakie wartości należy uznać za jądro wartości demokratycznych¹². Przyjęcie kryteriów aksjologicznych jako podstawy oceny demokracji określonego systemu, charakterystyczne dla przytoczonych wyżej ujęć, wymaga moim zdaniem szczególnego podkreślenia. Jest tak dlatego, że w okresie

¹⁰ *Demokratins mekanismer*, red. M. Gilljam, J. Hermansson, Malmö 2003, s. 12.

¹¹ Dla przykładu konkretyzacją równości politycznej jest między innymi uczestnictwo różnych grup społecznych w polityce.

¹² *Demokratins mekanismer...*, s. 14.

powojennym debata na temat demokracji oddaliła się od ujęć normatywnych i zastąpiła je podejściami empirycznymi¹³.

Jest rzeczą nader wyraźną, że stanowisko teoretyczne L. Lundquista jest w tym względzie odmienne od poglądu wielu badaczy demokracji, którzy są zgodni co do tego, że

o istocie demokracji przesądzają instytucje i procedury zapewniające cykliczne przeprowadzanie rywalizacyjnych wyborów oraz zabezpieczające ochronę politycznych praw obywatelskich (wolność głoszenia poglądów politycznych, swoboda światopoglądowa, równouprawnienie różnych ideologii, wolność zrzeszania się, prawo do alternatywnej informacji itp.)¹⁴.

Inny szwedzki badacz Jan Teorell krytycznie ocenia model Josepha Schumpetera, uznając go za „ekstremalny” i „elitystyczny”¹⁵. W koncepcji „demokracji obywatelskiej” L. Lundquista również nie ma miejsca na dominację elit w relacjach z obywatelami. „Demo-

¹³ Odniesienia do tych koncepcji związanych z propozycjami Josepha Schumpetera (*Capitalism, Socialism and Democracy*, London 1942) są obecne w polskiej politologii. A. Antoszewski pisze, że zmiana perspektywy umożliwiła „zminimalizowanie zarówno aksjologicznego aspektu demokracji (wskazania na wartości, jakie ma realizować), jak i aspektu teleologicznego (jakie cele ma urzeczywistniać)”. I dodaje: „Położenie akcentu na instytucje i procedury polityczne pozwala na uniknięcie wartościowania polityki sprawowanej w ramach demokracji oraz na uchylene się od retorycznego pytania, czy władza rzeczywiście sprawowana jest przez «lud» i w jego interesie”. A także: „Ten sposób potraktowania problematyki demokracji wnosi do dyskusji element porządkujący, którego brakuje, gdy spór toczy się na płaszczyźnie aksjologicznej lub teleologicznej”. Zob. A. Antoszewski, *op. cit.*, s. 12–13.

¹⁴ Zob. *ibidem*, s. 14.

¹⁵ Za takie uważa też propozycje teoretyczne Giovanniego Sartoriego przedstawione w jego pracy *The Theory of Democracy Revisited*, t. 1 i t. 2, New Jersey, 1987. Zob. J. Teorell, *Demokrati och deltagande, Tre ideal i teorin och praktiken [w:] Demokratins mekanismer...*, s. 324.

kracja obywatelska twierdzi, że nigdy nie można zredukować roli obywatela w demokracji na korzyść elity¹⁶. Zadaniem elity nie jest panowanie, lecz służba, między innymi w roli strażnika demokracji.

Autorzy skandynawscy są świadomi, że teorie demokracji opierające się na propozycjach J. Schumpetera (*Capitalism, Socialism and Democracy*) są elitystyczne. Zakładają bowiem konkurencję elit jako reprezentantów „ludu”, „ludowi” zaś przypisują rolę „kierowania z tylnego siedzenia”. Demokracja w takim ujęciu jest pojmowana jako metoda wyłaniania i legitymizacji elit politycznych, wyboru politycznych przywódców¹⁷. Takiego punktu widzenia jednak nie akceptują. Konieczne według nich jest ciągle stawianie pytań o rzeczywiste treści mechanizmów i konstrukcji demokratycznych i omijanie pułapki ograniczenia analizy wyłącznie do rozpatrywania procesów w nich zachodzących. L. Lundquist ujmuje to zwięźle: „Demokrata musi zawsze być czujny wobec decyzji politycznych, które są bezprawne, głęboko nieetyczne lub niewskazane, a takie mogą występować w najbardziej zakorzenionych i stabilnych demokracjach (za jakie uważam demokrację szwedzką)”¹⁸. Dążenia elitystyczne są według Lundquista poważną przeszkodą w urzeczywistnieniu demokracji¹⁹. Znajdują one konkretyzację w przekonaniu, że polityka to szczególna, autonomiczna i wyodrębniona z życia obywateli dziedzina rzeczywistości. W ujęciach elitystycznych „Polityka (i demokracja) są postrzegane jako odrębny obszar życia społecznego z wyspecjalizowanymi podmiotami, a nie jako [obszar

¹⁶ Zob. L. Lundquist, *Medborgardemokratin...*, s. 185–186. Zob. dalej rozdział 4 niniejszej pracy.

¹⁷ K. Strømsnes, *Folkets makt. Medborgerskap, demokrati, deltakelse*, Oslo 2003, s. 23. Szkoła pluralistyczna w teorii demokracji, która wykształciła się w latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych w USA (między innymi Robert A. Dahl, Gabriel Almond, Sidney Verba, Lester W. Milbrath), również traktuje demokrację jako metodę wyłaniania przywódców, ale akcentuje znaczenie istnienia w społeczeństwie zorganizowanych grup reprezentujących różnorodne interesy.

¹⁸ L. Lundquist, *Medborgardemokratin...*, s. 185.

¹⁹ *Ibidem*, s. 219–231.

odpowiedzialności] wszystkich obywateli”²⁰. Takie ujęcia prowadzą do przekonania, że polityka nie dotyczy ściśle obywatela, lecz jest zarezerwowana wyłącznie dla polityków, i że do ich spraw nie należy się mieszać. Takie pojmowanie polityki może również prowadzić do zawężania jej pola przedmiotowego. Ważne polityczne obszary (badacze szwedzcy wskazują tu specyficznie między innymi na politykę stóp procentowych) są usuwane z zakresu demokratycznego decydowania i odpowiedzialności.

Dokonując rekonstrukcji modeli i doktryn demokracji, należy zatem przede wszystkim koncentrować uwagę na poziomie wartości. L. Lundquist uważa, że współcześnie w świecie zachodnim występują dwa główne systemy wartości: pierwszy łączy się z mechanizmami wolnego rynku, drugi – z demokracją polityczną. System wartości powiązanych z rynkiem przyjęło się określać mianem neoliberalizmu²¹. Według Lundquista centralnym współczesnym problemem demokracji jest relacja między neoliberalizmem a demokracją polityczną. Te relacje mogą być różnorodne w różnych okresach. O tym, jakie one są faktycznie w konkretnej sytuacji, rozstrzyga powiązanie wartości z rzeczywistymi interesami określonych grup społecznych²².

Wartości neoliberalizmu dają się bardzo zwięźle scharakteryzować. Występując w wielu odmianach, neoliberalizm obejmuje, po pierwsze, elementy indywidualizmu – „jednostka jest zawsze ważniejsza niż wspólnota”, przy czym indywidualizm może osiągać poziom akceptacji i praktykowania egoizmu. Po drugie, za podstawowy mechanizm podziału zasobów i wartości społecznych uznaje się mechanizmy rynku. Co więcej, zmierza się do przeniesienia mechanizmów rynkowych do sfery działania państwa i samorządów, by w największym stopniu ograniczyć publiczne mechanizmy kierowania²³. Po trzecie, jego treścią jest

²⁰ *Ibidem*, s. 220.

²¹ *Ibidem*, s. 60.

²² *Ibidem*, s. 61.

²³ Zob. rozdział 5 niniejszej pracy.

negatywny stosunek do państwa. Jednostki kierują się racjonalnością ekonomiczną, często stałą i statyczną, niepodlegającą w sferze motywacji żadnym ograniczeniom albo modyfikacjom²⁴.

L. Lundquist wskazuje, iż w długiej, rozciągającej się na ponad dwadzieścia pięć stuleci historii demokracji można wskazać pewien stale występujący i powtarzający się zestaw wartości demokracji, i podkreśla, że pojęcia odnoszące się do wymienianych wartości mają wiele znaczeń (są w istocie „semantycznymi magnesami”). Do wartości demokratycznych Lundquist zalicza: a) równość, b) wolność, c) solidarność, d) sprawiedliwość²⁵.

Za główną wartość demokracji, według Lundquista, należy uznawać równość²⁶, która nie może się ograniczać do jednego systemu kierowania w społeczeństwie, na przykład politycznego. Równość należy odnosić również do systemu ekonomicznego i społecznego. Można zatem mówić o równości ekonomicznej, społecznej i politycznej. W rzeczywistości, inaczej niż w wypadku analizy teoretycznej, wartości te nie dają się rozdzielić. W tym miejscu perspektywa Lundquista jest

²⁴ Por. ze zwięzłym opisem wariantów tradycji liberalnej w pracy J. Gray, *Liberalizm*, przeł. R. Dziubecka, Kraków 1994, s. 8, a także z prezentacją w pracy S. Kowalczyk, *Liberalizm i jego filozofia*, Katowice 1995, s. 9–14. Szwedzka badaczka Kristina Boreus (*Högervåg. Nyliberalism och kampen om språket i svensk offentlig debatt 1969–1989*, Stockholm 1994) uważa, że neoliberalne ujęcie demokracji można przeciwstawić „demokracji ekonomicznej”. Neoliberalowie podkreślają jednostkowe uprawnienia, formalne prawa jednostek i ich prawa do własności. To właśnie pozostaje w sprzeczności z ujęciami właściwymi demokracji ekonomicznej. Por. rozdział 3 niniejszej książki.

²⁵ L. Lundquist, *Medborgardemokratin...*, s. 116–120. Te wartości najczęściej pojawiały się również w debatach politycznych w Szwecji w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XX wieku. Treść tych debat bardzo dokładnie przeanalizowała w swoich pracach K. Boreus (*Högervåg. Nyliberalism och kampen...*). Lundquist do swojego wyliczenia wartości demokratycznych wprowadza zastrzeżenie, że w różnych doktrynach demokratycznych zestaw wartości może być inny, chociaż jednak niecałkowicie dowolny.

²⁶ L. Lundquist, *Medborgardemokratin...*, s. 180.

zbieżna z perspektywą, z jakiej problemy demokracji ujmuje ruch socjaldemokratyczny.

Lundquist podkreśla też, że aby wyliczone wartości funkcjonowały w społeczeństwie, musi istnieć jakaś ogólnie akceptowana podstawa aksjologiczna²⁷. W Szwecji taką podstawą, jak uważa, jest idea o równej wartości wszystkich ludzi i idea społecznej wspólnoty jako gwaranta tej równości. Dobry przykład uznania dla tych wartości stanowi postulat zapisany w szwedzkim *Raporcie o demokracji*, gdzie czytamy między innymi: „Należy zawsze postępować tak, by dobro społecznej wspólnoty było chronione i wspierane”²⁸. Ważnym wskazaniem w tym kontekście wydaje się jednak uwaga, że te wartości (równość i dobro wspólnoty) są różnie postrzegane z punktu widzenia „władzy ludu” (szw. *folkmarkt*) i „konstytucjonalizmu”. Konstytucjonalizm bywa używany do ograniczenia „władzy ludu”, co jest paradoksem demokracji zachodnich²⁹.

Wartości demokratyczne można dzielić na wartości substancjalne (wymienione wyżej) i wartości instrumentalne. Te ostatnie „są instrumentami dla osiągnięcia wartości substancjalnych (jeśli myśli się w kategoriach racjonalistycznych)”³⁰. Działają one na poziomie instytucji. Należą do nich: a) otwartość, b) wzajemność, c) dyskusja, d) odpowiedzialność. Lundquist rekonstruuje te wartości (podobnie jak w odniesieniu do wartości substancjalnych), odwołując się do wagi i częstotliwości ich pojawiania się w historycznych dyskusjach o demokracji. Wymienione wartości Lundquist uważa za „bardzo ważne”³¹. W szczególności „otwartość” jest według niego główną wartością, którą bierze się pod uwagę przy budowaniu instytucji systemu szwedzkiego.

²⁷ *Ibidem*, s. 179.

²⁸ SOU 2000: 1, *En uthållig demokrati! Politik för folkstyrelse på 2000-talet. Demokratiutredningens betänkande*, Stockholm 2000, s. 19, cyt. za: L. Lundquist, *Medborgardemokratin...*, s. 180.

²⁹ Ch. Mouffe, *The Democratic Paradox*, London 2000, s. 4 i n., za: L. Lundquist, *Medborgardemokratin...*, s. 118.

³⁰ L. Lundquist, *Medborgardemokratin...*, s. 118.

³¹ *Ibidem*, s. 119.

L. Lundquist dokonuje także rekonstrukcji wartości etosu publicznego w Szwecji³². Zestaw wartości etosu publicznego obejmuje dwie grupy: wartości „ekonomiczne” („biurokratyczne”) i wartości „demokratyczne”. Do grupy wartości „ekonomicznych” zalicza: a) funkcjonalną racjonalność, b) efektywność kosztową, c) wydajność³³. Do grupy wartości „demokratycznych” przyporządkowuje: a) demokrację polityczną, b) praworządność, c) etykę w sferze publicznej. Według Lundquista wartości „ekonomiczne” obowiązują zarówno w sferze publicznej, jak i prywatnej, wartości „demokratyczne” natomiast – wyłącznie w sferze publicznej. Badacz podkreśla, że wszystkie te wartości powinny być respektowane jednocześnie – nie mogą być realizowane wybiórczo³⁴. Podmiotami, które można uznać za nosicieli tych wartości, nie są organizacje, partie polityczne czy państwo. Są nimi pojedynczy ludzie, jednostki „obdarzone duchem obywatelstwa, który ożywia wiarę w sprawiedliwość i solidarność”³⁵.

Inną koncepcję demokratycznych wartości i mechanizmów ich realizacji przedstawiła grupa badaczy szwedzkich z uniwersytetów w Goeteborgu i Uppsali, prowadząca badania w ramach prac szwedzkiej komisji rządowej przygotowującej *Raport o demokracji*³⁶. Badacze ci wyróżnili trzy „ideały” demokracji: a) demokrację wyborczą (szw. *valdemokrati*), b) demokrację uczestnictwa (szw. *deltagar-demokrati*), c) demokrację deliberacyjną (szw. *samtalsdemokrati*)³⁷.

³² L. Lundquist, *Demokratins väktare: ämbetsmännen och vårt offentliga etos*, Lund 1998, s. 62 i n. Według Lundquista wariant szwedzki etosu publicznego nie różni się zasadniczo od wariantu amerykańskiego czy australijskiego.

³³ *Ibidem*, s. 62.

³⁴ *Ibidem*, s. 64.

³⁵ SOU 2001: 1, s. 31, cyt. za: L. Lundquist, *Medborgardemokratin...*, s. 180.

³⁶ SOU 2001: 1.

³⁷ *Demokratins mekanismer...*, s. 12. Jak podają Gilljam i Hermansson, typologia ta nawiązuje do ujęcia zaproponowanego już wcześniej przez Jona Elstera (*The Market and The Forum: Three Varieties of Political Theory* [w:] *Foundations of Social Choice Theory*, red. J. Elster, A. Hylland, New York, Paris 1986).

Tabela 1. Koncepcja wartości i mechanizmów demokracji M. Gilljama i J. Hermanssona

Ideał demokracji	<i>Valdemokrati</i>	<i>Deltagardemokrati</i>	<i>Samtalsdemokrati</i>
Podstawowy mechanizm	wybory	uczestnictwo	deliberacja
Główne wartości demokratyczne	suwerenność narodu, równość polityczna, urzeczywistnienie woli narodu		
Wewnętrzne wartości demokratyczne	są precyzowane przez odpowiedni ideał demokracji		
Zewnętrzne wartości demokratyczne	wartości, które nie są precyzowane, ale mogą mimo wszystko być realizowane		
Wartości systemu kierowania	kryteria dobrze funkcjonującego systemu kierowania, które nie powinny być traktowane jako wartości demokracji, na przykład efektywność działania (mądre decyzje)		
Centralna wartość dla każdego systemu kierowania	legitymizacja		

Źródło: *Demokratins mekanismer...*, 15.

Wszystkie wyróżniane przez Gilljama i Hermanssona mechanizmy demokratyczne są znaczące dla legitymizacji systemu. Typ idealny „demokracji wyborczej” akcentuje znaczenie regularnej powtarzalności sytuacji wyboru między konkurującymi ze sobą reprezentantami obywateli. Oddziałują oni na treści polityki przez głosowanie na partie polityczne i polityków³⁸. Dwoma podstawowymi mechanizmami „demokracji wyborczej” są: a) udzielanie mandatu (*mandate representation*) i b) wymuszanie odpowiedzialności *ex post* (*accountability-representation*). Według Gilljama i Hermanssona

Ideał demokracji wyborczej nie wyklucza, że reprezentanci polityczni słuchają obywateli i porozumiewają się z obywatelami również między wyborami, ale kontakt z wyborcami ogranicza się wówczas do zdobywania informacji o stanie rzeczy, słuchania opinii publicznej i uzasadniania decyzji politycznych. Sama idea tego typu idealnego demokracji jest tymczasem tego rodzaju, że **wyklucza** [podkr. – A.K.] oddziaływanie ze strony obywateli między wyborami³⁹.

Inaczej ujmuje te kwestie ideał „demokracji uczestnictwa”. Zakłada on, że nie tylko obywatele oddziałują na treści polityki przez wybór reprezentantów, lecz także że jak największa liczba osób we wszystkich możliwych sytuacjach uczestniczy w podejmowaniu decyzji. Obejmuje zatem dwie formy aktywności obywatelskiej. Po pierwsze takie, które są próbami oddziaływania na treści polityki (między innymi zbieranie podpisów, demonstracje). Po drugie takie, w których obywatele sami podejmują decyzje (lokalne grupy użytkowników i interesariuszy instytucji publicznych, stowarzyszenia sąsiedzkie, udział w procesach współdecydowania w miejscu pracy, referenda)⁴⁰.

³⁸ *Demokratins mekanismer...*, s. 15.

³⁹ *Ibidem*, s. 16.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 19.

Ideał „demokracji deliberatywnej” zakłada przeniesienie punktu ciężkości z problematyki agregacji opinii (interesów) na kwestię tworzenia opinii i preferencji, a także usunięcie w cień walki o interesy i władzę z jednoczesnym wzmocnieniem dążenia do porozumienia oraz znajdowaniem najbardziej racjonalnych i zarazem kompromisowych rozstrzygnięć⁴¹.

Koncepcję podobną do przedstawionej przez Gilljama i Hermanssona prezentuje norweski badacz Bjørn E. Rasch, który uważa, że najważniejszymi orientacjami w teorii demokracji są „demokracja konkurencji”, „demokracja uczestnicząca” i „demokracja deliberatywna”, a pojęcia „konkurencji”, „uczestnictwa” i „deliberacji” stanowią odpowiednio ich główne kategorie. W praktyce politycznej występują, zdaniem Rascha, „mieszane zestawy elementów wszystkich tych kierunków”⁴².

Również inna norweska badaczka, Kristin Strømsnes, definiując demokrację, wyróżniła następujące perspektywy ujmowania demokracji⁴³:

- a) demokrację jako reprezentację,
- b) demokrację uczestnictwa,
- c) demokrację jako dyskusję, debatę, deliberację,
- d) demokrację jako wspólnotę⁴⁴.

⁴¹ *Ibidem*, s. 22. Zob. rozdział 4 niniejszej pracy.

⁴² B.E. Rasch, *Inledning [w:] Demokrati – vilkår og virkninger*, red. K. Midgaard, B.E. Rasch, Bergen 2004, s. 15.

⁴³ K. Strømsnes, *op. cit.*, s. 22 i n.

⁴⁴ Takie rozumienie demokracji zawiera odniesienia do koncepcji kapitału społecznego i też komunitaryzmu. Autorem, który propaguje takie ujęcie demokracji w amerykańskiej nauce o polityce, jest Robert D. Putnam (R.D. Putnam, *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton 1993; *idem*, *Bowling Alone: America's Declining Social Capital*, „Journal of Democracy” 1995, vol. 6, no. 1; *idem*, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York 2000). Sednem takiego ujęcia jest dostrzeżenie faktu, że każdy obywatel jest włączony w jakąś sieć relacji, we wspólnotę z innymi obywatelami, a wzajemne relacje między nimi dają podstawę do kształtowania wzajemnego zaufania i wartości wspólnotowych, które z kolei stają się fundamentem

Łatwo zauważyć podobieństwa i zbieżności przedstawionych wyżej koncepcji demokracji.

Za szczególnie interesującą należy uznać dokonaną przez L. Lundquista modyfikację poziomu demokratycznych konstrukcji. Opiera się ona na wskazaniu par konstrukcji (a więc etapu między poziomem wartości a poziomem instytucji), par konstrukcji przeciwstawnych ujmowanych jako typy idealne. W konkretnych doktrynach demokracji występuje zazwyczaj jakiś stan pośredni w obszarze kontinuum, który te pary tworzą. Są to obszary zawierające się między następującymi biegunami:

- a) demokracja bezpośrednia–demokracja przedstawicielska,
- b) demokracja jedności–demokracja sprzeczności,
- c) demokracja treści–demokracja procedur,
- d) demokracja mas–demokracja elit,
- e) demokracja wspólnoty–demokracja indywidualistyczna,
- f) demokracja silna–demokracja słaba⁴⁵.

Te dychotomiczne rozróżnienia dokonywane na poziomie konstrukcji wymagają zwartej charakterystyki.

Rozróżnienie „demokracji bezpośredniej” i „demokracji przedstawicielskiej” jest jednym z najważniejszych rozróżnień w teorii demokracji: demokracja bezpośrednia umożliwia każdemu obywatelowi bezpośredni, osobisty udział w procesie politycznym. W demokracji przedstawicielskiej obywatel uczestniczy w tych procesach poprzez swoich reprezentantów. Według Lundquista wskazane jest konstruowanie mechanizmów i praktykowanie zarówno demokracji bezpośredniej, jak i przedstawicielskiej⁴⁶. Należy jednak podkreślić, że konstrukcje demokracji bezpośredniej mają szczególne znaczenie. To one

efektywnie funkcjonującej demokracji. Zob. w literaturze polskiej na ten temat P. Sztompka, *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Kraków 2007, s. 337 i n.

⁴⁵ L. Lundquist, *Medborgardemokratin...*, s. 121 i n.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 182 i n.

bowiem działają motywująco na obywateli, co wprost odnosi się do problemów uczestnictwa w polityce istotnych z punktu widzenia wartości demokracji. Te problemy dostrzegają autorzy szwedzkiego *Raportu o demokracji*. Piszą oni:

Uważamy [...], że jeden z wielkich i coraz większych problemów szwedzkiego systemu demokracji ściśle łączy się z tym, że udział w tradycyjnych formach polityki nie zawsze oznacza wywieranie wpływu. Istniejące formy nie są uznawane za dobre, nie są obdarzane zaufaniem i bywają oceniane jako bezsensowne. Stopniowo tracą zatem wiarygodność i siłę przyciągania w oczach obywateli, którzy chcą czegoś dokonać. Kiedy tradycyjne formy są oceniane jako nieefektywne, obywatele wybierają inne, bardziej celowe formy oddziaływania⁴⁷.

Te problemy można rozwiązywać przez poszukiwanie odpowiednich, nowych form demokracji, które często są formami demokracji bezpośredniej⁴⁸.

Za takie formy Lundquist uznaje w szczególności te, których dostarczają organizacje społeczne, partie polityczne, związki zawodowe, oraz te formy demokracji, które kształtują się tam, gdzie kończą się procesy polityczne – na „wyjściach” (*output*) (na przykład w organizacjach konsumentów różnego rodzaju usług publicznych). Demokracja w organizacjach, między innymi w partiach politycznych, jak sądzi Lundquist, daje obywatelom w dalszym ciągu duże szanse działania⁴⁹.

⁴⁷ SOU 2001: 1, s. 36, cyt. za: L. Lundquist, *Medborgardemokratin...*, s. 183.

⁴⁸ SOU 2001: 1, s. 36. Zob. też A. Kubka, *Poszukiwania nowych form demokracji bezpośredniej w krajach skandynawskich* [w:] *Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej w Europie i świecie*, red. M. Marczevska-Rytko, Lublin 2010, s. 483–495.

⁴⁹ Długotrwały trend spadku przynależności obywateli do partii politycznych wydaje się przeczyć tej nadziei Lundquista. Por. A. Kubka, *Partie polityczne i systemy partyjne Szwecji, Norwegii i Danii na przełomie XX i XXI wieku*, Gdańsk 2009, s. 39–48.

Koncepcja demokratycznego uczestnictwa obywatelskiego w obszarze „wyjść” procesu politycznego jest silnie wspierana przez szwedzki rządowy *Raport o demokracji*. Bezpośredni udział obywatela w procesach politycznych również uznaje się za wielką wartość w koncepcjach „demokracji dla rozwoju”, a więc takich, w których zaangażowanie w procesach demokratycznych jest postrzegane jako wzmocnienie rozwoju osobowego jednostki. Bezpośredniość obywatelskiego uczestnictwa w polityce stanowi też ważny składnik koncepcji „demokracji jako formy życia”⁵⁰.

Podstawą odróżniania „demokracji jedności” od „demokracji sprzeczności” jest określenie charakteru interesów obywateli na podstawie pytania, czy są one (mogą być) jednolite, wspólne, czy też to interesy egoistyczne, sprzeczne. Z kolei rozróżnienie „demokracji treści” i „demokracji procedur” wiąże się z pytaniem, czy wystarczy definiować demokrację na podstawie procedur (na przykład uznawania zasady większości podczas głosowania), czy należy również uwzględniać treści procesów, a więc wskazywać, jaką treść powinny mieć demokratyczne decyzje. W Szwecji stanowiska w tej sprawie były zróżnicowane. Niektórzy za punkt wyjścia przyjmowali tezę Herberta Tingstena o demokracji jako „nadideologii”. W ujęciu Tingstena demokracja to proces, technika podejmowania decyzji politycznych. „Najpierw jest się demokratą, a później konserwatystą, liberałem czy socjalistą”⁵¹. Stanowisko Tingstena kwestionował Torbjörn Aronson⁵². Według niego konserwatyści to przede wszystkim konserwatyści, dopiero potem to demokraci. Można zarazem wskazać wiele przykładów akcentowania znaczenia treści demokracji w dokumentach rządowych⁵³. Demokracja szwedzka jest też demokracją treści.

⁵⁰ Zob. rozdział 4 niniejszej pracy.

⁵¹ Cyt. za: L. Lundquist, *Medborgardemokratin...*, s. 128.

⁵² T. Aronson, *Konservatism och demokrati. En rekonstruktion av fem svenska högerledares styrelsedoktriner*, Stockholm 1990.

⁵³ Zob.: SOU 2001: 48, *Att vara med på riktigt – demokratiutveckling i kommuner och landsting. Kommundemokratikommittens betänkande*, Stockholm 2001, s. 129; SOU 1975: 42, *Kommunal demokrati*,

Rozróżnienie „demokracji mas” (demokracji uczestnictwa) i „demokracji elit” (demokracji przywódców) opiera się na pytaniu o to, kto powinien uczestniczyć w demokratycznych procesach politycznych: czy konkurujące ze sobą elity, czy aktywni obywatele. W Szwecji ożywiona dyskusja na temat tego rozróżnienia trwa od połowy lat sześćdziesiątych XX wieku⁵⁴. Czasami „demokracja mas” może być rozumiana jako demokracja służąca rozwojowi osobowemu jednostki – „demokracja dla rozwoju” (*utvecklingsdemokrati*). Uczestnictwo jednostki w działaniu politycznym pojmuje się wówczas jako proces uczenia się, który wzmacnia kompetencje obywatelskie jednostek. To rozróżnienie jest w dużej mierze analogiczne do rozróżnienia między „demokracją bezpośrednią” a „demokracją przedstawicielską”.

Rozróżnienie „demokracji wspólnoty” i „demokracji indywidualistycznej” opiera się na kryterium treści relacji jednostka–wspólnota bądź jednostka–państwo. Zwolennicy koncepcji „demokracji indywidualistycznej” (libertarianie) stwierdzają, że państwo nie powinno zajmować stanowiska wobec różnych stylów życia ludzi. Należy w tym względzie akceptować autonomię jednostek. Zwolennicy demokracji wspólnoty (komunitarianie) uważają, że dobro wspólne może definiować styl życia wspólnoty. Style życia jednostek są wówczas oceniane z punktu widzenia stopnia, w jakim przyczyniają się do budowania stylu życia wspólnoty. Wartość wspólnotowości jest bardziej oczywista, kiedy uzna się, że wspólnota ma za zadanie obronę jednostki, a nie panowanie nad nią. Przekonanie o braku sprzeczności między dążeniami jednostek i celami wspólnoty wyrażał między innymi Bengt Göransson⁵⁵, pisząc:

Stockholm 1975, s. 7; SOU 1979: 31, *Bättre kontakter mellan enskilda og myndigheter*, Stockholm 1979, s. 19.

⁵⁴ Zob. L. Lewin, *Folket och eliterna*, Stockholm 1970. Zob. także *Demokrati och socialism*, red. N. Elvander, Stockholm 1975.

⁵⁵ B. Göransson był przewodniczącym rządowego komitetu badawczego Demokratiutredningen (1997–2000).

Egoizm stanowi nie tylko zagrożenie dla demokracji, lecz także przede wszystkim dla indywidualizmu. Społeczeństwo jest zawsze jakąś formą wspólnoty, a w każdej wspólnocie jej członkowie muszą być gotowi, aby wziąć odpowiedzialność za więcej niż tylko siebie – można źle myśleć o słowach i pojęciach, takich jak solidarność czy równość, ale nie można bez szkody dla społeczeństwa i obywatelstwa udawać, że można je usunąć z porządku dnia⁵⁶.

W skandynawskich debatach o demokracji przeciwstawienie koncepcji indywidualistycznych (liberalnych) i koncepcji akcentujących uprawnienia wspólnoty było analogiczne do przeciwstawienia praw jednostki (*individuell rättighet*) i idei suwerenności narodu (*folksuveränitet*). Doktryny odwołujące się do prymatu indywidualnych uprawnień chcą ograniczyć zakres władzy publicznej, w odróżnieniu od koncepcji, które opierają się na idei suwerenności narodu. W doktrynach demokratycznych, które czerpią z obydwu tych ujęć, istnieje stałe napięcie. Demokracja polega na znajdowaniu punktu równowagi między tymi przeciwstawnymi ideami. Na płaszczyźnie normatywnej doktryny demokratyczne uznają za wartość zarówno integralność i autonomię jednostki, jak i solidarność i opiekuńczość wspólnoty, odrzucając zarazem egoizm i nadmierne faworyzowanie siły wspólnoty⁵⁷.

Podobnie o relacji indywidualizmu i wspólnotowości pisze Olof Petersson. Za podstawowy element idei demokracji uznaje on autonomię jednostki, która ma jej pozwalać „żyć według reguł, które się samemu ustaliło”. Jednocześnie podkreśla aspekt wspólnotowości w demokracji: „Demokrację można uważać [...] za autonomiczną wspólnotę”, i dodaje, że „Zwycięstwo demokracji politycznej jest wyrazem urzeczywistnienia kolektywnej

⁵⁶ B. Göransson, *Vilket val har de varken hörda eller sedda?*, „Svenska Dagbladet”, 13.08.1998, cyt. za: L. Lundquist, *Medborgardemokratin...*, s. 187.

⁵⁷ L. Lundquist, *Demokratins väktare...*, s. 68–69.

autonomii w ramach państwa narodowego”⁵⁸. Tak jak i Lundquist, Petersson uznaje za rzecz ważną w teorii demokracji występowanie napięcia między indywidualnym a kolektywnym samo-stanowieniem, często w praktyce stanowiące napięcie między uprawnieniami mniejszości i większości.

Rozróżnienie „demokracji silnej” i „demokracji słabej” można uznać za pewien wariant problemów związanych z relacją jednostka–wspólnota. Symptodem „demokracji słabej” jest ten rodzaj wolności jednostki, który przejawia się w skrajnym indywidualizmie, egoizmie i konsumpcjonizmie. Te cechy indywidualnych motywacji i zachowań osłabiają demokrację. Lundquist odwołuje się tutaj do opisu Benjamina Barbera, który „demokrację słabą” przedstawia następująco:

Wolności nie daje się odróżnić od egoizmu skorumpowanego od wewnątrz przez apatię, wyobcowanie i anomię; równość jest redukowana do wymienialności na rynkach i zostaje oddzielona od koniecznych rodzinnych i społecznych kontekstów; szczególnie mierzy się poprzez materialne zadowolenie ze szkodą dla strony duchowej⁵⁹.

Ideał „silnej demokracji” jest przeciwstawiany obrazowi „demokracji słabej”. „Silna demokracja” to demokracja, która się opiera na aktywnym zaangażowaniu i uczestnictwie obywateli w polityce. Ideał „silnej demokracji” jest jedną z podstaw koncepcji „demokracji obywatelskiej”⁶⁰.

Według Lundquista omówiona wyżej typologia demokratycznych konstrukcji obrazuje treść większej części debaty na temat

⁵⁸ Zob. O. Petersson, *Svensk politik*, Stockholm 2007, s. 42–43. Por. też koncepcje K. Strømsnes, zob. L. Lundquist, *Demokratins väktare...*, s. 20.

⁵⁹ B.R. Barber, *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, Berkeley, Cal., 1984, s. 24, cyt. za: L. Lundquist, *Medborgardemokratin...*, s. 136.

⁶⁰ Zob. dalej rozdział 4.

demokracji w drugiej połowie XX wieku, nie aspirując do miana jakiegoś spójnego logicznie systemu. W konkretnych doktrynach wyróżniane przeciwieństwa często się na siebie nakładają i wzajemnie się przenikają. Można jednak zauważyć, że w całości tej typologii znajduje odzwierciedlenie w najogólniejszym zarysie tradycyjny podział lewica–prawica.

Dokonanie przeglądu demokratycznych konstrukcji skłania do zwrócenia uwagi na rolę kontekstu, w jakim one działają. Demokratyczne wartości, konstrukcje i instytucje funkcjonują zawsze w jakimś szerszym kontekście stworzonym przez systemy społeczny i ekonomiczny. Powinny być analizowane i oceniane w odniesieniu do tego kontekstu⁶¹. Przy czym ów kontekst jest ważny z co najmniej dwóch powodów. Po pierwsze, zmienność otoczenia wywiera wpływ na stabilność konstrukcji demokratycznych i interpretację treści tych konstrukcji. Dlatego istnieje potrzeba ciągłego przypatrywania się owej zmienności demokratycznych konstrukcji i treści demokracji, bardziej nągła obecnie ze względu na szybkie tempo zmian. Po drugie, uwzględnienie znaczenia kontekstu wzmacnia argumenty tych, którzy twierdzą, że demokrację nie można oceniać wyłącznie na podstawie określenia instytucjonalnego poziomu demokracji i że podczas dokonywania takiej oceny należy pytać o to, jakie wartości realizują instytucje i w jaki sposób znaczenie wszystkich wymienionych elementów, a więc wartości, konstrukcji oraz instytucji, jest modyfikowane przez ich kontekst⁶².

1.2. Problemy praktyki

Debata na temat stanu demokracji i działania demokratycznych instytucji i mechanizmów w praktyce (szw. *demokratidebatten*) jest w państwach skandynawskich nader żywa, nacechowana

⁶¹ Zob. L. Lundquist, *Medborgardemokratin...*, s. 79–80.

⁶² *Ibidem*, s. 115.

kontrowersjami i często rozbieżnymi jej ocenami. Za symptomatyczne w tym względzie można uznać stanowisko szwedzkiego politologa Leifa Lewina, który krytycznie oceniał poziom demokracji w Szwecji na tle obserwacji demokratycznego przełomu w państwach Europy Środkowej i Wschodniej. Lewin pisał, że „Euforia z powodu zwycięstwa demokracji w 1989 roku okazała się nieuzasadniona”⁶³. Miał na myśli nie tylko wojny na Bałkanach i na Kaukazie, lecz także oceniane negatywnie zmiany w Szwecji nasilające się od początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku, jak: rozmywanie się odpowiedzialności za kierunki polityki, zamykanie się elit na kontakty z szerszymi grupami wyborców, osłabienie partii politycznych, apatię polityczną dużych grup imigrantów, zmniejszenie się aktywności wyborczej obywateli.

Podobne oceny formułował inny szwedzki badacz Olof Petersson⁶⁴. Sądził on, że demokracja szwedzka ma zarówno jasne, jak i ciemniejsze strony, chociaż na tle innych państw wypada pozytywnie. Wyliczał zarazem braki demokracji szwedzkiej w wielu obszarach. Według niego w systemie komunikacji masowej brakowało konkurencji i różnorodności, partie polityczne miały problemy z rekrutacją członków i zdobywaniem zaufania wyborców, a parlament utracił w znacznym stopniu kontrolę nad finansami państwa i miał trudności z wypełnianiem zadań kontrolnych. Podkreślał też, że długoletnie okresy rządów mniejszościowych i coraz silniejsze oddziaływanie szybko zmieniającego się otoczenia międzynarodowego znacząco utrudniały pracę rządu. System administracji rządowej miał kłopoty z ewaluacją własnych działań. Ponadto Petersson oceniał, że szwedzka demokracja miała problemy z legitymizacją, coraz większa część społeczeństwa przyjmowała bowiem postawy, które wyrażały brak zaufania do polityków i innych decydentów⁶⁵.

⁶³ L. Lewin, *Folket och eliterna – trettiofem år efteråt* [w:] *Demokratins mekanismer...*, s. 357.

⁶⁴ O. Petersson, *Svensk politik...*, s. 206–207.

⁶⁵ *Ibidem*, s. 205.

Jeszcze inny wybitny szwedzki badacz L. Lundquist z zaniepokojeniem pisał o perspektywach demokracji szwedzkiej. Według niego postępujące urynkowienie i elityzacja kierowania politycznego w Szwecji były procesami destrukcyjnymi, skierowanymi przeciw demokracji politycznej⁶⁶.

Kiedy na płaszczyźnie teoretycznej toczą się spory o różne interpretacje i znaczenia demokracji, to przejście do płaszczyzny praktyki politycznej ujawnia jeszcze jedną rozbieżność, na którą wskazują badacze skandynawscy. Podkreślają oni, że rozbieżności między normami demokracji a polityczną rzeczywistością w społeczeństwach świata zachodniego, również w państwach skandynawskich, stają się współcześnie coraz większe⁶⁷. Podstawowymi problemami tych społeczeństw okazują się „brak obywatelskiego zaangażowania i rozpowszechniona apatia w odniesieniu do polityki na arenie krajowej”⁶⁸. Coraz bardziej przejawiają się natomiast w życiu społecznym takie nastawienia, jak konsumpcjonizm i ucieczka w sferę życia prywatnego, w szczególności w sferę prywatnie praktykowanej rozrywki, co następuje kosztem społecznego zaangażowania⁶⁹. Rzeczywiste zachowania jednostkowe są analogiczne do dwóch koncepcji demokracji obecnych w debacie publicznej w Szwecji. Jedna grupa uznaje i realizuje koncepcję „społeczeństwa jako wspólnoty”, w której jednostka wypełnia swe obywatelskie powinności. Druga grupa wciela w życie koncepcję „społeczeństwa jako sklepu”, a więc takiego społeczeństwa, w którym jednostka uznaje siebie samą przede wszystkim za klienta, zwracając uwagę na swe konsumenckie uprawnienia.

Współczesne badania stanu demokracji w państwach skandynawskich potwierdzają krytyczne oceny poziomu demokracji rzeczywistych mechanizmów władzy. Ta krytyka jest

⁶⁶ L. Lundquist, *Medborgardemokratin...*, s. 249.

⁶⁷ *Ibidem*, s. 202.

⁶⁸ *Democratic Theory Today*, red. A. Carter, G. Stokes, Cambridge 2002, s. 3.

⁶⁹ *Ibidem*.

dopełniana obrazem wielu nowych, potencjalnych zagrożeń dla demokracji. Aktualne stają się między innymi pytania o to, jak mechanizmy demokratyczne będą działały w obliczu zmian narodowej sceny politycznej generowanych przez procesy globalizacji, integracji europejskiej i związanych z nimi zjawisk imigracji i marginalizacji społecznej⁷⁰. Stawia się wręcz pytanie o to, czy w nowych warunkach mechanizmy demokratyczne będą w ogóle działały. Wprawdzie prawa polityczne obywateli w państwach o skonsolidowanych systemach demokratycznych są mocno ugruntowane. Należy jednak zwrócić uwagę, że przykładowo takie podstawowe prawa obywatelskie jak prawa wyborcze okazują się problematyczne w konfrontacji z procesami imigracji i integracji imigrantów. Systemy demokratyczne stają przed wyzwaniem ze strony nowych globalnych tendencji i ruchów społecznych, które mają swe źródło w zjawiskach natury ekonomicznej⁷¹.

Krytyczne nastawienie do optymistycznych ocen demokracji skandynawskich wynika też z analizy tych współczesnych tendencji, które znajdują wyraz w pogłębiającym się rozdźwięku między powszechną przynależnością obywateli do różnego rodzaju organizacji, w tym partii politycznych, związków zawodowych i innych organizacji interesów (*intresseorganisationer*), i jednocześnie niskim poziomem rzeczywistego udziału w ich pracy oraz niewielką aktywnością dużych grup społecznych, co pozwala na formułowanie tezy o przekształcaniu się żywych, autentycznych demokracji, które opierają się na masowym uczestnictwie i zaangażowaniu obywateli w „demokrację widzów” (*spectator democracy*)⁷².

⁷⁰ Por. D. Held, *Models of Democracy...*, s. X. Held zwraca na to uwagę, podkreślając, że pytanie o funkcjonowanie mechanizmów demokracji staje się współcześnie ważniejsze, gdyż pojawiły się zjawiska przełamujące granice narodowych systemów demokratycznych.

⁷¹ Zob. szerzej na ten temat *Democratic Theory Today...*, s. 2–10.

⁷² J. Goul-Andersen, J. Hoff, *Democracy and Citizenship in Scandinavia*, London 2001, s. 46, 251.

Jeszcze inny problem praktykowania demokracji w państwach skandynawskich w ostatnich dziesięcioleciach XX wieku wynikał z konfrontacji tradycyjnych mechanizmów demokracji z ideami neoliberalizmu. Pokazuje to dobitnie przypadek Szwecji. Neoliberalizm w Szwecji rozwijał się równolegle do umacniania się tego nurtu ideowego w innych państwach świata zachodniego, przede wszystkim w Stanach Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii. Można go zatem postrzegać jako część znacznie szerszego nurtu ideologicznego⁷³. W ostatniej dekadzie XX wieku wartości neoliberalne uzyskiwały w Szwecji coraz większy zasięg i zdobywały przewagę nad wartościami socjaldemokratyzmu⁷⁴. Oddziałując zarówno na idee polityczne, jak i gospodarcze, neoliberalizm podważał zasadność państwowego kierowania gospodarką, istnienia rozbudowanego sektora publicznego i wysokich obciążeń podatkowych, a zarazem wiązał te propozycje z konserwatywnymi poglądami na temat równości płci, wolności wyznania, tolerancji na płaszczyźnie etnicznej. Według L. Lundquista neoliberalizm okazał się w Szwecji, tak jak w USA i Wielkiej Brytanii, projektem politycznym forsowanym przez elity „właściwie bez szerszego społecznego zakorzenienia”⁷⁵. Był to projekt starannie i świadomie przygotowywany przez siły konserwatywne Szwecji na czele ze Szwedzką Umiarkowaną Partią Koalicyjną (*Moderata Samlingspartiet*) i kręgi gospodarcze od końca lat sześćdziesiątych XX wieku.

L. Lundquist, analizując problemy demokracji w Szwecji występujące na początku XXI (ujmowane w szczególności jako przeszkody dla wprowadzenia jego modelu „demokracji obywatelskiej”), zwracał uwagę na cztery grupy problemów:

⁷³ Tak czyni szwedzka badaczka K. Boreus. Zob. K. Boreus, *Högervåg. Nyliberalism och...*, s. 42. Zob. też rozdział 5 niniejszej pracy o wpływach neoliberalizmu w Norwegii.

⁷⁴ Zob. L. Lundquist, *Medborgardemokratin...*, s. 64.

⁷⁵ *Ibidem*.

„ekonomizmu”⁷⁶, „elityzmu”, roli administracji i języka demokracji⁷⁷.

Lundquist podkreśla, że analizy dokonywane w odniesieniu do zjawisk, które określa mianem „ekonomizmu” i które utożsamia się z ideami neoliberalnymi, można wprost odnieść do rzeczywistości szwedzkiej.

Ekonomizm stał się jeszcze bardziej dominujący w całej przestrzeni ekonomicznej, społecznej i politycznej. Choć ma największe znaczenie dla podmiotów po prawej stronie sceny politycznej, to widać wyraźnie, że odgrywa pewną rolę również w dużych odłamach socjaldemokracji, która nie potrafi stworzyć właściwej własnej alternatywy⁷⁸.

Ekonomizm przejawia się przez przenoszenie modelu i rozwiązań stosowanych w sferze gospodarczej na inne sfery życia, w szczególności na system polityczny.

O znaczących wpływach neoliberalizmu w Szwecji świadczyła treść tej części debaty publicznej, która dotyczyła państwa opiekuńczego. Debata była skoncentrowana na problemach osiągania sprawności gospodarczej i wzrostu gospodarczego. Pomijano w niej natomiast aspekty harmonizowania społeczeństwa. Lundquist zauważa, że wyraźnym symptomem ekonomizmu były też dążenia prywatyzacyjne, które według niego grożą bezpowrotnym zniszczeniem infrastruktury państwa opiekuńczego⁷⁹.

Myślenie w kategoriach „ekonomizmu” (neoliberalizmu) znajdowało również odzwierciedlenie w działaniach polegających na zmianie struktur i mechanizmów w sferze publicznej, a więc państwa i samorządów⁸⁰. Ekonomizm objawiał się w podważa-

⁷⁶ *Ibidem*, s. 203–219.

⁷⁷ *Ibidem*, s. 202.

⁷⁸ *Ibidem*, s. 204.

⁷⁹ *Ibidem*, s. 208.

⁸⁰ *Ibidem*, s. 209.

niu zaufania do administracji publicznej, jej integralności, bezstronności, zasady merytokracji. Znajdował także wyraz w promowaniu efektywności i produktywności kosztem demokracji politycznej, publicznej etyki, gwarancji prawnych i umiejętności zawodowych⁸¹. Praktycznym wyrazem funkcjonowania różnych koncepcji demokracji były przemiany w szwedzkich gminach – na poziomie lokalnym systemu politycznego. W gminach, w których rządziły partie prawicowe, nastąpiły wyraźne zmiany w kierunku systemu rynkowego⁸².

„Ekonomizm” uzyskiwał wsparcie w procesach globalizacji, którą pojmowano jako obiektywnie działający czynnik wymuszający na narodowych systemach politycznych podejmowanie działań dostosowawczych. Tymczasem, jak słusznie zauważa Lundquist, taka interpretacja globalizacji prowadzi do całkowitego zanegowania znaczenia polityki⁸³. Ekonomizm podważa sens racjonalnego działania społecznego i politycznego oraz wprowadzania jakiegokolwiek „porządku społecznego”.

Pod wpływem myślenia neoliberalnego następowała reinterpretacja tradycyjnego pojęcia demokracji i taką interpretację przenoszono do sfery praktyki politycznej. Wartości uczestnictwa w polityce pomniejszono, efektywność i skuteczność działania (*handlingskraft*) natomiast były najważniejsze. W ten sposób zdolność do działania i efektywność zostały uznane za część pojęcia demokracji, co oddziaływało na dwa pozostałe aspekty tego pojęcia: zasadę suwerenności narodu i zasadę konstytucjonalizmu. Jak podkreślał Lundquist: „Demokracja przestaje być łączona z wywieraniem wpływu na władzę i kontrolą władzy przez obywateli, jest bardziej wiązana z możliwościami prowadzenia skutecznej polityki. Skuteczność polityki

⁸¹ *Ibidem*, s. 210–211.

⁸² *Ibidem*, s. 212. W gminach rządzonych przez lewicę realizowano zasadę delegowania uprawnień na niższe poziomy administracji. Obydwie tendencje L. Lundquist krytykował jako działania pozorne.

⁸³ *Ibidem*, s. 215.

może być wręcz ułatwana przez ograniczenia uczestnictwa obywateli”⁸⁴.

Przejsie od teoretycznych rozważań na temat demokracji do praktykowania demokracji w państwach skandynawskich nie obywa się bynajmniej bez problemów. Wypada jednak zauważyć, że omawianym aspektem demokratycznego rozwoju, to jest zarówno rozwijaniu teorii demokracji oraz poszukiwaniu jej nowych form, jak i analizom demokratycznej praktyki, poświęca się równie wiele uwagi i sił.

1.3. Dynamika demokracji

Skandynawscy politycy i badacze postępów demokracji są szczególnie uwrażliwieni na dynamikę mechanizmów demokratycznych. Ciągła zmienność stanu i jakości demokracji jest przedmiotem ich skrupulatnych analiz. Zauważają oni, że w różnych okresach „debata o demokracji” koncentrowała się na odrębnych aspektach funkcjonowania systemów politycznych w zależności od szerszego kontekstu społecznego⁸⁵. W pierwszym etapie, który przypadał na ostatnie dziesięciolecie XIX wieku, w centrum uwagi znajdowała się walka o prawa wyborcze (w tym prawa wyborcze kobiet) i reguły systemu wyborczego. W latach dwudziestych XX wieku ważne były kwestie funkcjonowania rządu i zasady parlamentaryzmu. Później akcentowano prawa jednostki i prawa mniejszości. W okresie zimnej wojny zwracano uwagę na specyficzne cechy demokracji zachodnich, akcentując znaczenie swobody kształtowania opinii publicznej, rywalizacji między partiami politycznymi i dokonywania wyboru między alternatywnymi kierunkami politycznymi. W okresie rozbudowy państwa opiekuńczego, w latach pięćdziesiątych i sześćdziesią-

⁸⁴ *Ibidem*, s. 227, cyt. za: K. Jacobsson, *Demokrati – folkligt inflytande eller effektivitet?*, „Social Politik” 1998, nr 1.

⁸⁵ Por. między innymi O. Petersson, *Svensk politik...*, s. 42.

tych XX wieku, akcentowano znaczenie uprawnień społecznych jednostek. Wreszcie w okresie globalizacji podkreśla się wagę suwerenności państwa wobec innych ośrodków władzy.

Model demokracji skandynawskich, o ile o takim można mówić, jest zatem dynamiczny, tak jak i inne modele demokratyczne⁸⁶. Ważną kwestią odnoszącą się do tej zmienności jest, akcentowana często w Skandynawii, potrzeba posiadania świadomości istnienia ciągłych i mających wiele źródeł zagrożeń demokracji. L. Lundquist podkreśla występowanie analogii między okresem wczesnych lat trzydziestych XX wieku, kiedy sądzono, że system demokracji nie jest zagrożony, i ostatnim dziesięcioleciem XX wieku, kiedy upadek systemu komunistycznego unaoczniał brak alternatywy dla demokracji liberalnej⁸⁷. Uważa on, że szybkość zmian, jakie następowały w latach trzydziestych, prowokuje do ciągłego stawiania pytań nie tylko o aktualny stan demokracji, lecz także o źródła możliwych zagrożeń⁸⁸.

Również autorzy szwedzkiego *Raportu o demokracji*⁸⁹ akcentują kruchość demokratycznych konstrukcji systemowych, wynikającą choćby z tego, że wartości demokratyczne nie są przez wszystkich akceptowane. Konkludują, że gwarancje demokratycznego rozwoju społeczeństw nie są ani pewne, ani zbyt silne i że wymagają one stałej uwagi i zaangażowania. Dlatego problematyka demokracji okazuje się zawsze sprawą aktualną i najważniejszą. Z tego samego powodu perspektywa badaczy skandynawskich na-

⁸⁶ April Carter i Geoffrey Stokes słusznie zauważają, że często się zapomina, iż teoretyczne ujęcia demokracji oraz ich instytucjonalne realizacje nie są statyczne i że systemy demokracji wielopartyjnych nie są końcowym stanem rozwoju demokracji. Zob. *Democratic Theory Today...*, s. 1–2.

⁸⁷ L. Lundquist, *Medborgardemokratin...*, s. 9.

⁸⁸ Wśród współczesnych zagrożeń demokracji L. Lundquist dostrzega, obok odradzającego się nurtu neonazistowskiego, bardziej groźny jego zdaniem atak ze strony ideologii, którą określa mianem „ekonomizmu” z jej wariantami: „menedżeryzmem”, „neoklasyczną ekonomią”, „szkołą *public choice*” i ogólnie „neoliberalizmem”. Ibidem, s. 10.

⁸⁹ SOU 2000: 1.

cechowana jest poczuciem odpowiedzialności za stan demokracji i zarazem przekonaniem o znaczeniu własnej profesjonalnej roli w badaniu demokracji i wpływu na kierunki jej rozwoju⁹⁰.

Taka postawa jest tym bardziej symptomatyczna, że na początku XXI wieku przemiany systemowe w państwach skandynawskich stały się szczególnie intensywne. L. Lundquist zauważa, że zachodzi szybka i głęboka zmiana szwedzkiego systemu politycznego. Nie jest to jakaś gwałtowna rewolucja. „Następuje natomiast erozja ważnych instytucji demokratycznych od wewnątrz i to prowadzi do sytuacji, w której nie wypełniają one swoich założonych funkcji”⁹¹. Ponadto przedstawiciele nurtu neoliberalnego („ekonomizmu” w terminologii Lundquista) próbują w debacie publicznej nadać pojęciu demokracji nową treść i tej nowej treści podporządkować praktykę polityczną.

Zmianie ulegają też głębsze strukturalne podstawy demokracji. O. Petersson pisał, że demokracja w Szwecji „polegała na harmonijnym związku narodowej suwerenności i społeczeństwa dobrobytu, opierających się na równomiernym i stabilnym wzroście gospodarczym”⁹². Współcześnie te dwa fundamentalne elementy porządku demokratycznego w Szwecji zostały osłabione: suwerenne państwo narodowe przez procesy globalizacji, a społeczeństwo dobrobytu – przez konieczne ograniczenia rozmiarów sektora publicznego i świadczeń społecznych. Ta konstatacja kieruje uwagę na podejmowane w kolejnym rozdziale problemy strukturalnego kontekstu współczesnych demokracji skandynawskich.

⁹⁰ Zob. L. Lundquist, *Medborgardemokratin...*, s. 11, 38–39.

⁹¹ *Ibidem*, s. 201.

⁹² O. Petersson, *Svensk politik...*, s. 41.

Rozdział 2.

Strukturalne podstawy demokracji skandynawskich

Demokracja społeczeństw skandynawskich opiera się na silnych podstawach o charakterze strukturalnym. Wśród nich można wskazać kilka głównych grup. Po pierwsze, należy wyróżnić czynniki należące do historii społeczeństw i państw, a zwłaszcza te, które odzwierciedlają ciągłość ich rozwoju. Po drugie, powinno się dostrzec te elementy, które odnoszą się do charakterystyk struktury społecznej i uczestnictwa obywateli w polityce. Po trzecie, za istotne trzeba uznać te czynniki, które są wyrazem trwałości i znaczenia demokratycznych wartości w życiu społeczeństw skandynawskich. Po czwarte, należy zauważyć znaczenie szczególnego sposobu funkcjonowania instytucji. Wyjaśnienie mechanizmów demokracji w skandynawskich systemach politycznych wymaga zatem zwrócenia uwagi na wymienione wyżej aspekty demokratycznego rozwoju: historyczne, strukturalno-społeczne, aksjologiczne oraz instytucjonalne. Były one zawsze ze sobą organicznie powiązane.

2.1. Ciągłość rozwoju i postępy demokratyzacji

Społeczeństwa i państwa skandynawskie cechują się dziedziczeniem tradycji oraz ciągłością rozwoju nieprzerywaną przez

większe kataklizmy dziejowe. To powodowało, że również procesy demokratyzacji były permanentne¹. Wczesne formy równościowych stosunków między wolnymi obywatelami, którzy organizowali się na poziomie lokalnej, gminnej władzy samorządowej, a silnym scentralizowanym państwem występowały w Skandynawii już w XVI i XVII wieku. Przetrwały one do okresu kształtowania się nowoczesnych społeczeństw demokratycznych na przełomie XIX i XX wieku².

Koniec wieku XIX to w Skandynawii okres dynamicznych, równoległe następujących zmian systemu gospodarczego i struktury społecznej. Specyfikę oddziaływania zmian struktury społecznej na płaszczyznę polityczną można dobrze opisać na przykładzie Norwegii. W XIX wieku wykryształizowały się w tym państwie dwie podstawowe płaszczyzny walki politycznej, które się nawzajem warunkowały. Pierwszą z nich była walka o władzę między klasami społecznymi. Najpierw chłopci, a później robotnicy, nowa klasa w strukturze społecznej, rzucili wyzwanie warstwom urzędników państwowych i mieszczaństwa, tworzącym elitę społeczeństwa. Prawną podstawą pozwalającą na samoorganizację polityczną klasy chłopów była ustawa o samorządności lokalnej uchwalona w Norwegii w 1837 roku. Jej znaczenie dla postępów demokratyzacji polegało między innymi na tym, że była „szkołą demokracji”. Z czasem liczba przedstawicieli wolnego chłopstwa w parlamencie znacznie wzrosła. Pierwsze natomiast próby wejścia klasy robotniczego na arenę polityczną podjęte

¹ Ciągłość rozwoju relacji demokratycznych w społeczeństwach skandynawskich w różnych okresach historii bywała zagrożona. Groźba przerwania tej ciągłości była największa w latach dwudziestych XX wieku. Por. M. Hilson, *The Nordic Model: Scandinavia since 1945*, London 2008, s. 33–37.

² Przykładem takiej lokalnej formy władzy samorządowej była w Szwecji *sockenstämma*, najwyższy organ uchwałodawczy w *socknen*, jednostce podziału administracyjnego powiązanej z organizacją kościelną. Przetrwała do 1862 roku, a więc daty wprowadzenia w Szwecji podziału na gminy kościelne i świeckie.

przez ruch Marcusa Thrane w latach czterdziestych XIX wieku zostały z całą stanowczością i brutalnością zwalczone³.

Drugą płaszczyzną konfliktu w tym okresie była walka o władzę między parlamentem, rządem i królem. Towarzyszył jej spór o podział władzy między centralną administracją państwa a lokalnymi organami samorządowymi. Ponadto istotne znaczenie dla tych podstawowych płaszczyzn walki politycznej miała kwestia relacji między Norwegią i Szwecją w ramach unii tych państw. Opozycja demokratyczna była antyunijna⁴.

W Norwegii za początek systemu rządów parlamentarnych uznaje się rok 1884. Wykształciły się już wtedy podstawy systemu przedstawicielskiego i nowoczesnego systemu partyjnego. Partia Konserwatywna (*Høyre*) powstała w 1884 roku i reprezentowała interesy mieszczaństwa. W tymże roku ukształtowała się Partia Liberalna (*Venstre*) troszcząca się o interesy klasy chłopskiej. Występująca w imieniu klasy robotniczej Norweska Partia Pracy (*Det norske Arbeiderparti, DnA*) powstała w 1887 roku. W 1898 roku wprowadzono powszechne prawo wyborcze dla mężczyzn, a w 1913 roku rozszerzono jego zakres na kobiety. Na przełomie wieku XIX i XX norweska demokracja mogła być uznawana za przodującą wśród pozostałych demokracji skandynawskich⁵. Ta czołowa pozycja Norwegii była rezultatem trwającego przez cały wiek XIX procesu, który za Anne-Lise Seip można określić mianem „wzrastania w demokracji” (*vekst i demokratiet*)⁶.

³ A.-L. Seip, *Nasjonsbygging-folkestyre-idekamp, Utviklingslinjer på 1800-talet* [w:] *Norsk tro og tanke 1000–1940*, red. J.-E. Ebbestad Hansen, Oslo 1999, s. 331.

⁴ *Ibidem*, s. 329.

⁵ Taką opinię wygłasza norweska badaczka Anne-Lise Seip, która uważa, że „Norweska demokracja od samego początku stulecia była przykładem dla szwedzkich i duńskich liberałów”; i twierdzi, iż „Na przełomie wieków Norwegia w dalszym ciągu wyprzedzała te sąsiednie państwa pod względem rozwoju demokracji”. *Ibidem*, s. 331–332.

⁶ *Ibidem*, s. 328.

W Danii i Szwecji powszechne prawo wyborcze wprowadzono nieco później: w Danii w 1915 roku, w Szwecji w 1921 roku. Należy jednak pamiętać, że istniały w tych państwach demokratyczne precedensy. Konstytucja Danii z 1849 roku (tak zwana Konstytucja czerwcową, *junigrunnloven*) miała bardzo radykalny charakter, w praktyce wprowadzała bowiem powszechne prawo wyborcze dla mężczyzn, dwuizbowy parlament i ograniczenia władzy królewskiej⁷. Konserwatystom udało się ograniczyć te zdobycze w 1866 roku, kiedy dokonali zmiany konstytucji i opanowali izbę wyższą duńskiego parlamentu (*Landstinget*). Specyficzną cechą systemu duńskiego był ostry konflikt między izbą niższą (*Folketinget*) parlamentu a izbą wyższą, odzwierciedlający konflikty między wyższymi i niższymi warstwami społeczeństwa. Zasadę parlamentaryzmu wprowadzono w Danii w 1901 roku, co jednak nie oznaczało jeszcze pełnego jej ugruntowania. Próby odejścia od tej zasady rozpoczęły się wiosną 1920 roku.

Konflikt między wyższą i niższą izbą parlamentu wystąpił też w Szwecji po wprowadzeniu reform ustrojowych w 1866 roku (*representationsreformen*). O trudnościach w postępie demokracji może świadczyć nie tylko ów spór izby niższej z izbą wyższą, ale także wąski zakres reprezentacji społeczeństwa w izbie niższej. W Szwecji po wdrożeniu reform w 1866 roku tylko 21,9% wszystkich mężczyzn powyżej 21 lat miało prawa wyborcze⁸. Zasada parlamentaryzmu została ostatecznie wprowadzona w Szwecji w 1917 roku⁹.

⁷ Ponadto Konstytucja czerwcową wprowadzała wolność wypowiedzi, swobodę wyznawania religii, bezpieczeństwo zgromadzeń. Rozszerzała też pobór do wojska na wszystkie warstwy społeczeństwa. Zob. T. Knudsen, *Dansk statsbygning*, København 1995, s. 138 i n.

⁸ T. Larsson, *Det svenska statsskicket*, Lund 1994, s. 76. Frekwencja wyborcza w wyborach w 1866 roku w Szwecji wynosiła 19,1%.

⁹ T. Larsson uznaje za słuszne wskazanie na rok 1905 jako na początek ery parlamentaryzmu w Szwecji. Po raz pierwszy król nie mógł wywrzeć wpływu na skład rządu, na którego czele stał wówczas Christian Lundeberg. *Ibidem*, s. 167. Por. też na ten temat M. Hilson, *op. cit.*, s. 29.

Tradycje demokracji były więc różne w poszczególnych państwach skandynawskich. W Szwecji, która miała tradycje reprezentacji danych warstw społecznych (stanów) procesy demokratyzacyjne następowały stopniowo, ewolucyjnie. W Danii, z długą tradycją absolutyzmu, procesy te miały charakter skokowy, rewolucyjny. Specyfika systemu norweskiego polegała na powiązaniu walki o demokratyzację z walką o pełną samodzielność państwową, a więc uwolnienie się od dominacji Szwecji w ramach unii tych państw.

Z obserwacji dziewiętnastowiecznych początków formowania się demokracji skandynawskich wynika wniosek wymagający podkreślenia. Dotyczy on różnorodności tych systemów. Struktura społeczna, organizacja polityczna i idee polityczne były w trzech analizowanych systemach, mimo wielu podobieństw, różne. Wielu badaczy słusznie uważa, że to zróżnicowanie nie zawsze jest dostrzegane i doceniane. Tymczasem jego znaczenie można uznawać wręcz za podstawowe dla funkcjonowania współczesnych instytucji politycznych¹⁰.

Między demokratyzującymi się skandynawskimi systemami politycznymi istniały zarazem znaczące podobieństwa. Specyfika struktury społecznej wszystkich trzech państw skandynawskich wyrażała się w relatywnie silnej pozycji chłopstwa. Dobrym przykładem takiego układu była struktura społeczna Szwecji w XVIII i XIX wieku. Cechowała się ona występowaniem chłopstwa niezwiązanego poddaństwem, szlachty pozbawionej znaczących przywilejów oraz słabej warstwy mieszczaństwa¹¹. Taki układ struktury społecznej miał znaczenie w szczególności w okresie narodzin nowoczesnych demokratycznych systemów. Jak pisze Olof Petersson: „Nawet w okresie polaryzacji klasowej między kapitałem a pracą wywołanej przez uprzemysłowienie

¹⁰ Zob. K. Strøm, T. Bergman, *Parliamentary Democracies under Siege?* [w:] *The Madisonian Turn: Political Parties and Parliamentary Democracy in Nordic Europe*, red. T. Bergman, K. Strøm, Ann Arbor 2013, s. 4.

¹¹ O. Petersson, *Nordisk politik*, Stockholm 1991, s. 15.

chłopi pozostali samodzielną warstwą oddziałującą na władzę¹². Specyficzny w Skandynawii układ sprzecznych interesów chłopstwa, mieszczaństwa i szlachty nie pozwalał na wykształcenie się silnego, zwarteo politycznie mieszczaństwa. To z kolei umożliwiało zajęcie silnej pozycji na scenie politycznej przez ruch robotniczy w XX wieku¹³.

Mobilizacja polityczna w Skandynawii przebiegała w społeczeństwach rolniczych, a liberalizm skandynawski znajdował poparcie w okręgach wiejskich. Partie liberalne stały się z czasem najpoważniejszą siłą polityczną, która na drodze parlamentarnej (co należy podkreślić) prowadziła walkę o reformy ustrojowe – poszerzenie praw wyborczych i wprowadzenie zasad parlamentaryzmu¹⁴.

Postępy demokratyzacji w XIX wieku w Skandynawii nie byłyby prawdopodobnie możliwe bez specyficznego pojmowania przez elity polityczne charakteru i roli państwa. Mobilizacja polityczna niższych warstw społeczeństwa spotykała się ze strony tych elit z wolą poszukiwania consensusu i dokonywania ostrożnych reform. Organizacji państwowej przypisano specyficzne cechy i cele¹⁵. A więc z jednej strony państwo miało być silne, aktywne i, co ważne, opierać swój autorytet na wiedzy i ekspertyzie urzędników państwowych. Z drugiej strony powinna być respektowana wola i opinia narodu (*folket*) jako najmocniejszego fundamentu władzy państwowej¹⁶. Relacje między elitami państwa

¹² *Ibidem*.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ M. Hilson, *op. cit.*, s. 33.

¹⁵ Tę specyfikę można dostrzec wyraźniej wtedy, gdy państwo, tak jak w Norwegii, dążyło do uzyskania pełnej niezależności.

¹⁶ Echa takiego podejścia można zauważyć we współczesnych koncepcjach badaczy skandynawskich. K. Strøm i T. Bergman piszą: „Dla nas demokracja jest sprawą suwerenności obywateli. Demokracja jest formą rządzenia (*governance*), która umożliwia zwykłym obywatelom pozostawanie ostatecznymi politycznymi interesariuszami (*ultimate political stakeholders*)”. K. Strøm, T. Bergman, *op. cit.*, s. 5.

i narodem kształtowały się jako demokratyczny proces edukacyjny¹⁷. Johan Sebastian Welhaven¹⁸ zamykał tę relację w zwięzłej i wielce trafnej formule: „Posiadanie kultury przez przywódców narodu i okazywanie uznania dla kultury przez naród”¹⁹.

Koncepcje nowoczesnego państwa, które proponowali norwescy ideolodzy i wybitni politycy Frederik Stang²⁰ i Anton M. Schweigaard²¹, obejmowały trzy elementy: liberalno-rynkowy, społeczno-etyczny i narodowo-kolektywistyczny²². Specyficzne było dążenie do równoważenia tych elementów. Państwo miało gwarantować obywatelom nie tylko wolność działalności gospodarczej i autonomię funkcjonowania w sferze rynku (element liberalno-rynkowy). Miało także pilnować, by rozwój gospodarczy łączył się z „doskonaleniem moralnym”, co oznaczało zapobieganie absolutyzacji wolności gry sił rynkowych (element społeczno-etyczny). W ostatniej instancji państwo miało troszczyć się o to, by postęp gospodarczy i kulturowy (pierwsze dwa elementy) współwystępował ze wzmacnianiem „ducha wspólnoty”, a więc rozwojem tożsamości oraz spójności społeczeństwa i państwa²³.

Na początku XX wieku Dania, Norwegia i Szwecja miały silne instytucjonalne podstawy demokracji w postaci powszechnego prawa wyborczego, partii politycznych i obdarzonych realną władzą parlamentów kontrolujących działanie rządów. Proces demokratyzacji wiązał w ten sposób a) formowanie i wyrażanie suwerennej woli narodu oraz b) zwierzchność nad rządem w je-

¹⁷ Por. M. Hilson, *op. cit.*, s. 33.

¹⁸ Johan Sebastian Welhaven (1807–1873) był pisarzem, profesorem filozofii.

¹⁹ Cyt. za: R. Slagstad, *De nasjonale strateger*, Oslo 1998, s. 30.

²⁰ Frederik Stang żył w latach 1808–1884, stał na czele rządu Norwegii w latach 1873–1880.

²¹ Anton Martin Schweigaard żył w latach 1808–1870, był profesorem prawa i ekonomii oraz wpływowym politykiem.

²² Zob. R. Slagstad, *op. cit.*, s. 55–60.

²³ Zob. A. Kubka, *Podziały socjopolityczne w Norwegii w latach 1973–1997*, Gdańsk 2004, s. 91.

den mechanizm umożliwiający kierowanie przez naród sprawami państwa²⁴. Tym samym realizowano ideę suwerenności narodu²⁵.

W XX wieku podstawowym, instytucjonalnym filarem pozwalającym realizować zasadę suwerenności narodu stały się w Skandynawii nowoczesne, masowe partie polityczne. Tworzyły one system partyjny, który przybrał formę „systemu pięciu partii politycznych”, reprezentujących interesy i dążenia głównych klas i warstw społecznych. O interesy klasy robotniczej walczyły dwie grupy partii. Pierwszą stanowiły partie socjaldemokratyczne²⁶, a drugą grupę tworzyły partie komunistyczne i lewicowo-socjalistyczne²⁷. Warstwy społeczne określane zbiorczo mianem „mieszkańskich” reprezentowały partie chłopskie, liberalne i konserwatywne²⁸. Ten charakterystyczny system pięciu partii przetrwał do lat siedemdziesiątych XX wieku i dopiero w ostatnich dekadach wieku XX uległ modyfikacji, która polegała na

²⁴ O. Petersson, *Nordisk politik...*, s. 13.

²⁵ Mariusz Gulczyński słusznie wskazuje, że: „Zasada suwerenności narodu w państwie jest naczelną cechą i wyróżnikiem *sine qua non* demokratycznych systemów”. Zob. M. Gulczyński, *Suwerenność narodu* [w:] D. Waniek, M. Gulczyński, *System polityczny Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2009, s. 67 i n. J.G. March, J.P. Olsen, odwołując się do opinii H. Pitkina, piszą: „Zasadnicza idea teorii suwerenności ludu polega na tym, że wola ludu powinna ostatecznie przeważać”. Zob. J.G. March, J.P. Olsen, *Instytucje. Organizacyjne podstawy polityki*, przeł. D. Sielski, Warszawa 2005, s. 147.

²⁶ Należą do najstarszych ugrupowań partyjnych oprócz partii liberalnych i konserwatywnych. Powstały w Danii w 1871 roku, w Norwegii w 1887 roku, w Szwecji w 1889 roku.

²⁷ Relatywnie silna partia komunistyczna powstała w Szwecji w 1917 roku. W Danii i Norwegii w okresie międzywojennym nurt komunistyczny był stosunkowo słaby. Partie lewicy socjalistycznej powstały w Danii w 1959 roku i 1967 roku, w Norwegii w 1961 roku.

²⁸ Należy zwrócić uwagę, że partie chłopskie są zaliczane w Skandynawii do grupy partii „mieszkańskich”. Partie chłopskie powstały w Danii w 1870 roku, w Norwegii w 1920 roku, w Szwecji w 1910 roku. Partie liberalne utworzono w Danii w 1905 roku, w Norwegii w 1883 roku, w Szwecji w 1934 roku. Partie konserwatywne miały swój początek w Danii w 1916 roku, w Norwegii w 1884 roku i w Szwecji w 1904 roku.

spadku poparcia dla partii „tradycyjnych” i wzroście poparcia dla „nowych” partii, a więc populistycznych, centrowych, chrześcijańskich demokratów, zielonych i pravicowo-nacjonalistycznych²⁹.

Przemiany społeczne i gospodarcze związane z procesami uprzemysłowienia i modernizacji społecznej zapoczątkowane pod koniec wieku XIX sprawiły, że partie socjaldemokratyczne zaczęły uzyskiwać w początkach XX wieku pozycję partii dominujących, a z czasem pozycję hegemoniczną. Przejęcie władzy wykonawczej (rządu) i sprawowanie władzy rządowej w długich okresach pozwoliło im na wprowadzanie w życie idei i programów własnego ruchu. Polityczne projekty socjaldemokracji zakładały budowanie i pogłębianie demokracji we wszystkich sferach życia społecznego.

Na początku okresu międzywojennego ciągłość rozwoju demokracji nie była gwarantowana. Lata dwudzieste w Skandynawii to okres kryzysu gospodarczego i ostrych napięć społecznych³⁰. Wówczas pojawiła się ewentualność obrania przez partie socjaldemokratyczne kursu radykalnie lewicowego (takim kursem podążyła Norweska Partia Pracy). O uniknięciu radykalizacji zadecydowała zdolność przywódców socjaldemokracji skandynawskich do kompromisu z partiami chłopskimi w latach trzydziestych XX wieku, co znalazło wyraz w podpisaniu porozumień gwarantujących stabilność rządów parlamentarnych: w Danii w styczniu 1933 roku, w Szwecji w maju tegoż roku i w Norwegii w marcu 1935 roku.

Istotne dla ciągłości rozwoju instytucji i procesów demokracji w Skandynawii w XX wieku było to, że dziewiętnastowieczne filary demokracji w postaci poszerzonych uprawnień wyborczych ogółu obywateli (pozwalających zbliżyć się do realizacji

²⁹ Można dzisiaj określać te systemy jako „systemy pięciu partii plus”. Zob. szerzej na ten temat A. Kubka, *Partie polityczne i systemy partyjne Szwecji, Norwegii i Danii na przełomie XX i XXI wieku*, Gdańsk 2009, s. 182–185.

³⁰ Zob. K. Heidar, *Norway, Elites on Trial*, Oxford 2001, s. 20–21.

zasady kierowania przez naród – *folkestyret*) i systemu rządów parlamentarnych, poddane próbie w latach trzydziestych XX wieku, zostały (inaczej niż w innych częściach Europy) obronione i przetrwały. Później, w okresie powojennym, zostały rozwinięte w nowych formach demokratycznych właściwych dla systemu państwa opiekuńczego i utorowały drogę próbom przeprowadzenia jeszcze głębszych reform demokratycznych.

Polityczny program przebudowy społecznej w kierunku demokratycznym podjął od samego początku swego istnienia ruch socjaldemokratyczny. Wizja demokracji, którą proponował, odnosiła się do wszystkich dziedzin życia. Wyróżniano jednak od samego początku trzy wielkie obszary realizacji tej wizji i wskazywano trzy etapy jej urzeczywistniania: demokrację w sferze politycznej, demokrację w sferze społecznej i demokrację ekonomiczną, czyli demokrację w sferze życia gospodarczego.

2.2. Obywatele i struktury społeczne

Specyficzne cechy struktury społecznej państw skandynawskich oraz relatywnie długotrwałe, ewolucyjne i pokojowe procesy modernizacji towarzyszące przejściu do rozwiązań demokratycznych wyróżniają region Skandynawii na tle innych regionów Europy³¹. Przemianom, które dają się zamknąć w ogólnej formule ewolucji od społeczeństw rolniczych do społeczeństw przemysłowych i postprzemysłowych, towarzyszyły procesy ciągłego poszerzania zakresu uczestnictwa pojedynczych obywateli, ich grup, zrzeszeń oraz organizacji w polityce. O głębokości tych

³¹ O. Petersson, *Nordisk politik...*, s. 15. Odmiennej opinii na ten temat ma brytyjska badaczka Mary Hilson: „Nie było nieprzerwanego łańcucha wydarzeń prowadzącego od monarchii absolutnych osiemnastego wieku do socjaldemokratycznych państw wieku dwudziestego. W Skandynawii, tak jak wszędzie indziej, zmiana historyczna była warunkowa i nieprzewidywalna”. Zob. M. Hilson, *op. cit.*, s. 16.

procesów świadczą dane dotyczące na przykład liczebności i składu elektoratów, poziomu jego aktywności i inne³². Tak szeroki zakres mobilizacji politycznej i uczestnictwa w polityce odpowiada współczesnemu modelowi i ideałom „demokracji partycypacyjnej” (*participatory democracy*)³³.

Wysoki poziom mobilizacji politycznej obywateli jest jedną z najważniejszych historycznie ukształtowanych „kotwic” skandynawskiej demokracji. W ostatnich dekadach XIX wieku polityczna aktywizacja społeczeństw przebiegała według wyraźnie zarysowanych linii podziałów klasowych (*class cleavages*). Osiągnęła kulminację w okresie formowania się skandynawskich państw narodowych, a w sferze gospodarczej w okresie kształtowania się państw przemysłowych. Wyrażała się w powstawaniu masowych partii politycznych i całego systemu organizacji społecznych, w tym sporej grupy organizacji silnie powiązanych z partiami politycznymi, które umożliwiały uczestnictwo w polityce dużej liczbie obywateli na różnych poziomach organizacji społecznej, od lokalnego do narodowego. Uwidaczniała się też w najwyższym na świecie poziomie zgodności głosowania obywateli z ich miejscem w strukturze społecznej (*class voting*). Widziane z tej perspektywy społeczeństwa skandynawskie zbliżały się do idealnego modelu społeczeństw o wysokiej mobilizacji politycznej, przede wszystkim klasowej, i zarazem uaktywnieniem grup wyróżnianych na podstawie kryteriów innych niż klasowe, między innymi kryteriów religijnych czy kulturowych, co pozwalało mówić o modelu „demokratycznej walki klasowej” (*democratic class struggle*).

Należy podkreślić, że mobilizacja polityczna cechowała w równym stopniu wszystkie klasy i grupy społeczne, co znajdowało odzwierciedlenie w wysokim poziomie i równości par-

³² A. Kubka, *Partie polityczne...*, s. 59–70.

³³ Współcześnie jednak kwestia uczestnictwa obywateli w polityce staje się problematyczna, co daje podstawy do korekty i rewizji tradycyjnych ocen.

tycypacji politycznej różnych klas, warstw i grup, a to sprzyjało podnoszeniu poziomu równości społecznej³⁴. Ta zbieżność wysokiego poziomu mobilizacji politycznej jednakowego dla wszystkich podstawowych klas i grup społecznych wymaga podkreślenia. To właśnie tutaj można poszukiwać wyjaśnień genezy egalitaryzmu społecznego w Skandynawii.

Znajdujemy tu również inną charakterystyczną cechę państw skandynawskich związaną z wysokim poziomem mobilizacji politycznej. Chodzi o specyficzną relację między jednostką a grupą społeczną. U jej podstaw tkwiło zawsze przekonanie, iż wysoki poziom aktywności jednostek jest najlepszą gwarancją, że braki w posiadaniu indywidualnych zasobów będą rekompensowane przez kolektywne, zorganizowane działanie. W ten sposób ów egalitaryzm politycznego uczestnictwa prowadził do wykształcenia się zasad kolektywizmu oraz silnego zakorzenienia się w sferze polityki kolektywnego stylu działania. Społeczeństwa skandynawskie przybierały zarazem cechy „społeczeństw zorganizowanych”, a nawet „przeorganizowanych”.

Pytania odnoszące się do relacji mobilizacji politycznej, równości i demokracji są w państwach skandynawskich ważne również na początku XXI wieku. Rodzą się one na tle wyraźnych tendencji demobilizacji politycznej. Są to pytania o to, do jakiego stopnia te procesy mogą wpływać na demokrację stosunków społecznych i w konsekwencji na ideały równości społecznej i praktykę jej utrzymywania.

2.3. Wartości i instytucje

Wyjaśnianie demokracji systemów skandynawskich wymaga odwołania się do uzasadnień aksjologicznych. Odnoszą się one do funkcjonowania w świadomości społeczeństwa skandynawskich

³⁴ J. Goul Andersen, J. Hoff, *Democracy and Citizenship in Scandinavia*, London 2001, s. 5.

wartości, idei, koncepcji oraz przekonań, które możemy uznać za demokratyczne³⁵. Do takich można zaliczyć mocno ugruntowane przekonanie, że za demokratyczną należy uznawać sytuację, w której o rozstrzygnięciu jakiejś kwestii decyduje większość respektująca jednocześnie interesy mniejszości. To przekonanie funkcjonuje z tą samą siłą zarówno w życiu codziennym, jak i w sferze polityki. Znajduje wyraz w polityce „konsensusu”, ale ujawnia się też między innymi w postaci efektywnego funkcjonowania rządów mniejszościowych³⁶.

Fundamentalnymi wartościami społecznymi w Skandynawii są wspólnotowość i solidarność. Kształtowanie wspólnoty narodowej było i jest uznawane za jedno z podstawowych zadań państwa³⁷. Realizacja tej wartości jest uznawana za ważne kryterium demokracji. Piszą o tym dobitnie James G. March i Johan P. Olsen, wskazując, że oprócz oceny instytucji i mechanizmów politycznych, które odnoszą się do agregacji różnorodnych interesów metodami demokratycznymi, „polityka i instytucje polityczne powinny być właściwie oceniane w kategoriach ich roli w integracji społeczeństwa”³⁸. Słusznie zauważają, że „instytucje demokratyczne przyjmują i rozwijają wspólne poczucie obywatelstwa, czyli poczucie wspólnego dziedzictwa, cenionego

³⁵ Funkcjonowanie wartości jest dynamiczne. Wartości, idee, koncepcje czy przekonania muszą być ciągle tworzone, odtwarzane, podtrzymywane i umacniane. Służą temu specjalne instytucje tworzące całe systemy „aparatów ideologicznych”. Takim „aparatem” jest na przykład system oświatowy każdego państwa czy system środków komunikacji masowej.

³⁶ Należy podkreślić, że specyficzną cechą skandynawskich systemów instytucjonalnych jest ukierunkowanie na poszukiwanie kompromisowych, niekonfliktowych rozwiązań, co pozwala mówić o skandynawskich „demokracjach konsensualnych” (*consensual democracies*). Zob. szerzej na ten temat D. Arter, *Democracy in Scandinavia: Consensual, Majoritarian or Mixed?*, Manchester, New York 2006, s. 11–22.

³⁷ Por. *ibidem*, s. 35.

³⁸ J.G. March, J.P. Olsen, *op. cit.*, s. 158.

sposobu życia oraz zbiorowego losu”³⁹. Zasada powszechności (uniwersalizmu) leżąca u podstaw systemu opiekuńczości państwa jest na płaszczyźnie funkcjonalnej realizacją dążeń do budowania wspólnoty i realizacji wartości uznawanej za podstawową – solidarności.

Do fundamentalnych wartości należy równość. W kontekście demokratyzmu równość postrzega się jako możliwość równego udziału w kształtowaniu polityki przez jednostki w ich najbliższym kręgu życiowym i zbiorowo przez grupy (klasy) społeczne oraz ich organizacje (przede wszystkim partie polityczne) na różnych poziomach struktury państwa.

Nowoczesna nauka i oparty na niej postęp techniczny były od dawna⁴⁰ znaczącą wartością ujawniającą się w rozwoju gospodarczym i społecznym państw skandynawskich. Z czasem naukowy ogląd świata stał się podstawą działań politycznych zmierzających do modernizacji gospodarki i społeczeństwa. W XX wieku dążący do władzy ruch socjaldemokratyczny budował swoje wizje rozwojowe na osiągnięciach nauk przyrodniczych i technicznych. Oparte na nich próby regulacji mechanizmów społecznych były szczególnie wyraźne w sferach polityki społecznej, mieszkaniowej, rodzinnej i oświatowej. Działania te osiągały poziom zaawansowanej inżynierii społecznej⁴¹. Współcześnie wartości wiedzy i ufundowanego na niej postępu zajmują tym wyższe miejsce w hierarchii wartości, im silniejsze jest oddziaływanie tendencji globalizacyjnych na państwa skandynawskie.

³⁹ *Ibidem*, s. 158–159.

⁴⁰ Przykładem urzeczywistnienia tej wartości może być rozwój przemysłu wydobywczego i metalurgicznego w Szwecji w wieku XVII. Zob. S. Högborg, *Sex hundra år av svenska äventyr* [w:] *Äventyret Sverige, En ekonomisk och social historia*, red. B. Furuhausen, Stockholm 1993, s. 30–31.

⁴¹ W niektórych obszarach inżynieria społeczna przekraczała normy humanizmu. Przykładem jest program sterylizacji osób niepełnosprawnych. Zob. M. Zaremba Bielawski, *Higienisci. Z dziejów eugeniki*, Wołowiec 2011.

Pragmatyzm jako wartość, która ujawnia się w myśleniu i działaniu politycznym, oddziałuje bardzo silnie na treści polityki, w tym na poszukiwanie dróg wzmocnienia demokracji. Pragmatyzm jest ściśle powiązany z praktyką poszukiwania konsensusu w polityce, kieruje bowiem ku znajdowaniu stanowiska pośredniego między skrajnościami właściwymi dla stanowisk fundamentalizmu i oportunistów politycznego. Pragmatyczne podejście do polityki zakłada akceptację istnienia znacznego obszaru niepewności co do istotności i prawdziwości określonych idei i ideałów politycznych. Według koncepcji skandynawskich owa niepewność może być ograniczona, a nawet zlikwidowana, wyłącznie przez konfrontację tych idei z rzeczywistością świata w wyniku praktycznego działania politycznego. Dopiero rezultaty tej konfrontacji pozwalają określić w jakiejś mierze poziom relewancji samych idei. A zatem przywiązanie podmiotów politycznych do pewnych wartości i idei politycznych nie może być sztywne – istnieje tu znaczny zakres możliwości ich kształtowania w praktyce życia politycznego, a więc w konfrontacji z innymi siłami politycznymi uznającymi odmienne wartości i idee polityczne. Uznaje się zarazem za cel tej konfrontacji poszukiwanie konsensusu i dążenie do budowania wspólnoty⁴². Pragmatyzm jako wartość myślenia i działania politycznego jest charakterystyczny dla wszystkich nurtów politycznych⁴³.

Demokratyczne wartości systemów skandynawskich są wyraźnie dostrzegalne w działaniu instytucji. Chodzi tu o kształtowanie się instytucji funkcjonujących na podstawie demokratycznych mechanizmów oraz stopniowego wbudowania nowoczesnych konstrukcji demokratycznych w istniejące

⁴² Zob. A. Kubka, *Wartości w państwie opiekuńczym* [w:] *Wartości a współczesne państwo*, red. L. Kacprzak, J. Knopek, D. Mierzejewski, Piła 2009, s. 112.

⁴³ Por. M. Bäck, T. Möller, *Partier och organisationer*, Stockholm 1992, s. 64. Wskazane wyżej wartości nie wyczerpują całego ich katalogu. Są przywołane tutaj tylko jako przykłady znaczenia czynników aksjologicznych dla mechanizmów demokracji.

już struktury władzy. Przyjmując perspektywę historyczną, należy wskazać wśród takich instytucji przede wszystkim te, które służą ideom samorządności, czyli system samorządów oraz instytucji tak zwanej demokracji lokalnej. Powstawały one jeszcze w wieku XIX. Z czasem ukształtowały się organy mające na celu wyłanianie reprezentacji ludu, a więc instytucje i organizacje systemu przedstawicielstwa (system wyborczy, partie polityczne, parlamenty). Wśród nich ważne miejsce zajęły instytucje służące demokratycznej kontroli funkcjonowania elementów systemu demokracji przedstawicielskiej (na przykład takie instytucje parlamentu jak *ombudsman* czy środki masowej informacji).

Analizując sposoby myślenia o instytucjach politycznych jako instrumentach demokracji, J.G. March i J.P. Olsen wskazują, że przy ocenie instytucji politycznych pod względem kryteriów demokratyzmu istotne jest dostrzeżenie różnicy między procesami agregacyjnymi a procesami integracyjnymi, które w jakiejś określonej konfiguracji występują zazwyczaj w każdej instytucji⁴⁴. Różnice ujawniają się już w definiowaniu „ludu” i sposobach poznawania „woli ludu”. Jak piszą March i Olsen:

Tradycje agregacji definiują „lud” jako zbiór osób, które aktualnie mają prawo być traktowane jako obywatele; tradycje integracji określają „lud” jako grupę, która istniała w historycznej przeszłości i będzie istniała w przyszłości. W procesie agregacyjnym wolę ludu poznaje się za pośrednictwem kampanii wyborczych i przetargów między racjonalnymi obywatelami, z których każdy dąży do osiągnięcia własnej korzyści w ramach zbioru reguł rządzenia przez rządy większości. W procesie integracyjnym wolę ludu poznaje się przez obradowanie rozsądnych obywateli i władców dążących do osiągnięcia powszechnego dobrobytu w kontekście wspólnych wartości społecznych⁴⁵.

⁴⁴ J.G. March, J.P. Olsen, *op. cit.*, s. 147–148.

⁴⁵ *Ibidem*, s. 148. March i Olsen dokonują dalej kolejnych rozróżnień procesów agregacyjnych i integracyjnych.

To wskazanie, którego sednem jest teza, że procesy demokratyczne nie ograniczają się wyłącznie do procesów agregacyjnych, okazuje się teoretycznie wartościowe i odsyła wprost do nowoczesnych modeli demokracji, między innymi modelu „demokracji deliberatywnej”.

Istotny jest jeszcze jeden aspekt rozróżnienia między funkcjami agregacyjnymi a integracyjnymi instytucji. Ma on bezpośredni związek z koncepcjami demokracji omawianymi w kolejnych częściach pracy i dotyczy w szczególności socjaldemokratycznych ideałów demokracji. Otóż integracyjne procesy polityczne cechują się dwoma właściwościami, które odróżniają je od procesów agregacyjnych. Są to „koncepcja praw” i „idea racjonalnych rozważań w poszukiwaniu wspólnego dobra”⁴⁶. Jak piszą March i Olsen: „W procesie integracyjnym [...] prawa stanowią wyraz kluczowych aspektów struktury przekonań społecznych. Są metaforami ludzkiej jedności, symbolizującymi wspólny los i człowieczeństwo osób, które je dzielają”⁴⁷. Rozszerzenie idei prawa o prawa społeczne i ekonomiczne obejmujące między innymi prawa do bezpieczeństwa zatrudnienia, opieki medycznej, posiadania mieszkania, czystego środowiska, wyraźnie uwidocznione w ideałach i koncepcjach państwa opiekuńczego, oznaczało przeniesienie tych praw ze sfery procesów agregacyjnych, a więc poddanych regułom dobrowolności i wymiany, do sfery procesów integracyjnych, niepodlegających zatem regułom dobrowolności i wymiany⁴⁸.

Wyjątkowe miejsce w skandynawskich systemach politycznych zajęły z czasem właśnie instytucje państwa opiekuńczego realizujące idee demokracji społecznej. Funkcjonowanie tych instytucji jest podstawą kształtowania się specyficznych relacji między państwem a obywatelami. Opierają się one na zasadzie opiekuńczości państwa, które stosuje w swym działaniu zasadę

⁴⁶ *Ibidem*, s. 156.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 157.

⁴⁸ Zob. szerzej na ten temat *ibidem*, s. 156–157.

powszechności (uniwersalizmu) przy wprowadzaniu szczególnych rozwiązań prawnych i instytucjonalnych, co oznacza, że obejmuje ochroną i opieką wszystkie bez wyjątku grupy społeczne i ogół obywateli.

Instytucje państwa opiekuńczego realizują wartości „silnego państwa”, a więc takiego, które posiada scentralizowane i jednolite struktury oraz opiera się w wykonywaniu swoich funkcji na silnie rozbudowanym sektorze publicznym. „Silne” państwo opiekuńcze i jego instytucje są zdolne wprowadzać w życie podstawowe wartości, przede wszystkim równości i bezpieczeństwa (*trygghet*), w odniesieniu do wszystkich obywateli, a więc realizują również wartość, jaką jest wspólnotowość⁴⁹.

Poruszone wyżej wybrane zagadnienia rozwoju historycznego, ewolucji struktur społecznych, zmian systemów wartości, kształtowania się instytucji pozwalają w punkcie wyjścia zwrócić uwagę na niektóre specyficzne cechy demokracji skandynawskich. Demokracja skandynawskich systemów politycznych wyrażała się zawsze w wysokim poziomie mobilizacji politycznej obywateli i ich aktywnym uczestnictwie w sprawach państwa, które przybierało postać „państwa silnego”, to jest aktywnie regulującego relacje społeczne, i zarazem silnie stymulującego procesy rozwojowe. Demokracja uzewnętrzniała się w równościowym charakterze społeczeństw, które kierunków swego rozwoju poszukiwały w sposób pragmatyczny przez konfrontację idei jednych grup z wartościami innych grup obywateli. Była to z reguły konfrontacja ukierunkowana na poszukiwanie kompromisu i pozytywnych rozwiązań. Potwierdzone historycznie sukcesy w realizacji takiej perspektywy są podstawą poszukiwań współczesnych koncepcji demokratycznego rozwoju.

⁴⁹ Zob. A. Kubka, *Wartości...*, s. 111.

Rozdział 3.

Socjaldemokratyczne ideały demokracji

Wizja przebudowy społecznej, jaką od końca wieku XIX prezentował skandynawski ruch socjaldemokratyczny, zakładała wprowadzenie mechanizmów demokracji w trzech sferach i w trzech etapach, które ujmowano w prostej formule przejścia od demokracji politycznej poprzez demokrację społeczną do demokracji ekonomicznej.

3.1. Demokracja polityczna

W celu wyjaśnienia mechanizmów i treści demokracji w Skandynawii istotne jest stawianie pytań o to, jak demokrację definiował ruch socjaldemokratyczny¹. Zajmował on bowiem pozycję dominującą, z czasem hegemoniczną, w okresie kształtowania się nowoczesnych skandynawskich systemów politycznych².

¹ Szwedzkie pojęcia odpowiadające pojęciu demokracji to *folkstyrelse* i *folkvælde*. Jak wspomniano wcześniej (zob. s. 13), są to terminy zakorzenione w wielu nurtach myśli politycznej.

² Najsilniejsza szwedzka *Socialdemokratiska Arbetarepartiet* (SAP) pełniła władzę wykonawczą nieprzerwanie w latach 1932–1976 i później w latach 1982–1991 i 1994–2006. W latach 2006–2014 rządziła w Szwecji koalicja partii mieszczańskich pod przywództwem konser-

Zdecydowana przewaga socjaldemokracji pod względem ideowym wynikała nie tylko ze sprawowania władzy przez długie okresy, lecz przede wszystkim z dominacji w sferze wartości i kultury politycznej³. Ta ideowa dominacja była widoczna szczególnie w okresach, w których socjaldemokracja traciła władzę. Zarazem prowadziła ona do specyficznej kontaminacji światopoglądów. Jak ujmował to Tim Tilton: „Uznawanie samego siebie za Szweda oznacza niemal w sposób nieunikniony, że przynajmniej w jakimś zakresie posiada się socjaldemokratyczne poglądy na społeczeństwo”⁴. W tym wypadku funkcje ideologiczne programów partyjnych, a więc mobilizacji, legitymizacji, zdobywania nowych wyborców i zarazem dezintegracji przeciwników ideowych oraz przekształcania sposobu ich myślenia, ujawniły się w pełni. Ideologia przeniknęła ze sfery polityki do sfery myślenia i kultury ogółu obywateli.

T. Tilton wymienia następujące centralne elementy ideologii socjaldemokracji:

1. pojmowanie demokracji jako integrującej, inkluzywnej,
2. umieszczanie społeczeństwa w ramach solidarystycznej koncepcji *folkhem*,
3. przekonanie, że równość i efektywność gospodarcza są wobec siebie komplementarne,
4. przeświadczenie, że kontrola gospodarki rynkowej poszerza możliwości wyboru jednostki,
5. akceptowanie tezy, że „silne społeczeństwo” (*det starka samhället*) daje jednostkom wolność wyboru⁵.

watystów. Po wyborach parlamentarnych we wrześniu 2014 roku socjaldemokraci ponownie sprawują władzę w koalicji z Partią Zielonych (*Miljöpartiet*).

³ T. Tilton, *Ideologins roll i socialdemokratisk politik* [w:] *Socialdemokratis samhälle, SAP och Sverige under 100 år*, red. K. Misgeld, K. Molin, K. Åmark, Kristianstad 1989, s. 388.

⁴ *Ibidem*.

⁵ *Ibidem*, s. 369.

Należy podkreślić, że wszystkie wymienione zasady są ze sobą ściśle powiązane⁶.

Socjaldemokracja od początku miała szczególne nastawienie do kwestii legitymizacji władzy i rozumiała politykę jako podział określonych zasobów oraz akceptację zasad i rezultatów tego podziału. Odrzucała zarówno stosowanie przemocy w realizacji celów politycznych, „proletariacką dyktaturę i terror”, jak i legitymizację władzy opartą na przewadze wynikającej z posiadania zasobów materialnych przez jednostki i grupy ludzi⁷.

Legitymizacja władzy miała być fundowana na demokratycznych procesach decyzyjnych. Walka o wprowadzenie demokratycznych reguł życia politycznego, demokracji politycznej stała się od początku najbardziej ogólnym i nadrzędnym celem socjaldemokracji. Kiedy definiowano treści demokracji jako „demokracji inkluzywnej”, chodziło przede wszystkim o włączenie klasy robotniczej w życie polityczne całego narodu. W ujęciu Nilsa Karleby głównym celem politycznym socjaldemokracji było „pełne współdziałanie klasy robotniczej ze społeczeństwem”, klasa robotnicza miała się stać „równoprawnym uczestnikiem w kształtowaniu metod, form i treści życia społecznego”⁸.

Poglądy charakteryzujące stanowisko socjaldemokracji w tym względzie na początku wieku XX wypowiedział Gustaf Steffen⁹.

⁶ Przykładem może tu być powiązanie równości społecznej (*jämlikhet*) i efektywności gospodarczej (*effektivitet*). Na temat wzajemnej relacji tych wartości występują odrębne poglądy reprezentowane przez nurty lewicy i prawicy. O ile prawica reprezentuje koncepcję *the big trade-off* i uznaje równość społeczną za wartość przeciwstawną efektywności gospodarczej, to nurty lewicy, w tym socjaldemokracja, mówią o „produktywnej sprawiedliwości” (*den produktiva rättvisan*). Równość społeczna i efektywność gospodarcza w takim ujęciu nie tylko nie są sprzeczne, ale jako komplementarne nawzajem się uzupełniają i wzmacniają.

⁷ T. Tilton, *op. cit.*, s. 369.

⁸ Cyt. za: *ibidem*, s. 370.

⁹ Gustaf Fredrik Steffen (1864–1929), szwedzki socjaldemokratyczny parlamentarzysta, profesor ekonomii i socjologii.

Uznawał on za najważniejszy cel socjaldemokracji deproletaryzację klasy robotniczej, czyli jej humanizację. Robotnik miał zdobywać wolność decydowania o rozwoju własnego człowieczeństwa. W istocie głównie chodziło o zdobywanie i poszerzanie sfery ludzkiej wolności. Tymczasem, według Steffena, w czasach mu współczesnych robotnik nie miał postulowanej wolności, nie uczestniczył w życiu społeczeństwa i nie ponosił odpowiedzialności za jego rozwój. Nie posiadał ani władzy politycznej, ani zasobów ekonomicznych, ani materialnego bezpieczeństwa. Steffen sądził zarazem, że osiągnięcie dobrobytu materialnego bez zdobycia władzy politycznej i ekonomicznej nie pozwala na wyjście z sytuacji proletariusza.

G. Steffen uważał, że drogą do osiągnięcia celu, jakim była humanizacja i deproletaryzacja robotników, jest kształcenie i organizowanie się. To właśnie miało umożliwić robotnikowi wyrwanie się ze stanu pasywności. Pokojowe mechanizmy demokracji politycznej miały pozwolić na nierewolucyjny przebieg tych procesów¹⁰. Kolejni wybitni przywódcy socjaldemokracji szwedzkiej Hjalmar Branting, Ernst Wigforss, Tage Erlander, Olof Palme rozwijali tę strategię pokojowego włączania klasy robotniczej w życie polityczne społeczeństwa i poszukiwali współpracy z innymi nurtami politycznymi ponad podziałami partyjnymi i klasowymi¹¹.

Ideałem socjaldemokracji (mowa tu o socjaldemokracji szwedzkiej) było ukształtowanie społeczeństwa jako „domu narodu”, „domu ludu”¹². Autor tej koncepcji Per Albin Hans-

¹⁰ Wizja *folkhemmet* zakładała odrzucenie przemocy jako metody walki politycznej. Szwedzka socjaldemokracja przyjęła zasadę parlamentarnej walki o władzę już na kongresie partii w Norrköping w 1891 roku i wyraźnie potwierdziła tę zasadę w pierwszym programie partii z 1897 roku. Wprawdzie Hjalmar Branting i Per Albin Hansson nie wykluczali użycia przemocy, ale w praktyce politycznej odzegnali się od niej. Zob. T. Tilton, *op. cit.*, s. 382.

¹¹ *Ibidem*, s. 371.

¹² Oba te sposoby rozumienia szwedzkiego terminu *folkhem* są uprawnione. W kontekście historii lat dwudziestych XX wieku bardziej właściwe wydaje się jednak rozumienie tego pojęcia jako „domu narodu”.

son¹³ w słynnym przemówieniu w parlamencie szwedzkim w styczniu 1928 roku mówił:

Podstawą domu jest wspólnota i poczucie wspólnoty. Dobry dom nie zna ani uprzywilejowanych, ani pozbawionych praw, żadnych ulubieńców i żadnych brzydkich dzieci. W takim domu nikt nie patrzy z góry na drugiego, w takim domu nikt nie stara się zdobyć korzyści kosztem innych, silny nie uciska i nie ograbia słabego. W dobrym domu panują równość, troska, współpraca, gotowość do pomocy. W odniesieniu do dużego domu narodu i obywateli (*det stora folk- och medborgarhemmet*) powinno to oznaczać zniesienie wszystkich barier społecznych i ekonomicznych, które teraz dzielą obywateli na uprzywilejowanych i pozbawionych praw, panujących i uzależnionych, bogatych i biednych, zasobnych i wynędzniałych, grabieżców i ograbionych¹⁴.

Metafora *folkhemmet* była więc wizją przyszłości społeczeństwa i państwa szwedzkiego. *Folkhemmet*, opierając się na fundamentach narodowej zgody i solidaryzmu społecznego, miał zająć miejsce społeczeństwa klasowego. Ideałem socjaldemokracji były solidarność, wzajemne zrozumienie i przywództwo poprzez demokratyczną debatę¹⁵.

Demokracja polityczna stanowiła pierwszy i nadrzędny cel socjaldemokracji, ale należy podkreślić, że nie wyczerpywała jej dążeń. Demokracja miała się bowiem realizować nie tylko w sferze politycznej, ale także w obszarze stosunków społecz-

¹³ Per Albin Hansson żył w latach 1885–1946. Był wybitnym przywódcą socjaldemokracji szwedzkiej i premierem Szwecji w latach 1932–1946 (z krótką przerwą latem 1936 roku).

¹⁴ Cyt. za T. Tilton, *op. cit.*, s. 371.

¹⁵ Warto dodać, że te ideały kontrastowały też z tradycją ideową ukształtowaną w małych ośrodkach górniczych (*brukssamhällerna*), takich jak na przykład Gustavsberg. Były przeciwieństwem stosunków patriarchalnych i dobroczynności jako zasady podziału zasobów społecznych.

nych i w gospodarce. W ujęciu socjaldemokracji uczestnictwo jednostek w życiu politycznym na równych prawach i warunkach, a więc demokracja polityczna, było tylko fundamentem demokracji pojmowanej jak najszerzej, zatem przenikającej wszystkie sfery i obszary życia¹⁶. Kształtowała się w ten sposób charakterystyczna socjaldemokratyczna wizja poszerzania i pogłębiania demokracji: od demokracji politycznej do demokracji społecznej i następnie demokracji ekonomicznej.

Przenoszenie mechanizmów demokracji do wszystkich sfer życia społecznego wiąże się też z inną konstytutywną cechą ideową socjaldemokracji, a mianowicie dążeniem do modernizacji społeczeństwa. Dobrym przykładem jest tu Szwecja. Jak pisze Henry Pettersson: „Od lat trzydziestych XX wieku szwedzka socjaldemokracja ciągle poszukiwała tego, co nowoczesne, nowe, i czerpała swą polityczną inspirację z nauki, badań naukowych i rozwoju techniki”¹⁷. Nurt modernizacyjny znajdował silną podstawę w nurtach sekularyzacji i ściśle się z ich oddziaływaniem wiązał. Racjonalistyczne dążenia socjaldemokracji, ukierunkowane na poszukiwanie naukowych podstaw polityki, miały dwojakie, istotne politycznie konsekwencje. Po pierwsze, prowadziły do przekonania, że wszelka wiedza nie jest pewna, a zatem także idee polityczne mogą być tylko prowizoryczne. Po drugie wskazywały, że demokratyczna polityka to proces wspólnego sprawdzania nośności idei wobec rzeczywistości, przy czym wynik tego procesu również nigdy nie jest pewny¹⁸.

Z socjaldemokratyczną perspektywą ujmowania problemów demokracji akcentującą znaczenie wspólnotowości kontrastowała zawsze perspektywa konserwatywna, której jedną z podstawo-

¹⁶ T. Tilton, *op. cit.*, s. 369.

¹⁷ H. Pettersson, *Studier i rött. Socialdemokratins ideer*, Stockholm 2005, s. 9. Na temat modernizacji w Skandynawii szeroko pisze Włodzimierz Anioł. Zob. W. Anioł, *Szlak Norden. Modernizacja po skandynawsku*, Warszawa 2013.

¹⁸ *Ibidem*, s. 15.

wych cech było podkreślanie wartości indywidualizmu. Rozwój demokracji konserwatyści widzą z perspektywy poszerzania wolności i podnoszenia dobrobytu jednostki. W debacie parlamentarnej na temat konstytucyjnych zapisów dotyczących praw i wolności obywatelskich w 1976 roku lider szwedzkiej Partii Konserwatywnej (*Moderaterna*) Gösta Bohman mówił:

historia rozwoju naszej demokracji dotyczy wyrażanych przez jednostki żądań posiadania wolności działania wobec zwierzchności. Była to walka między tymi, którzy dążyli do wolności, i tymi grupami posiadającymi władzę w różnych okresach rozwoju społecznego, które chciały im tej wolności zabronić i odmówić. Stopniowo wykształciła się ideologia polityczna, która określa, jak powinno być kształtowane społeczeństwo, i która stawia wolność człowieka w centrum. W tym procesie zrodziło się przekonanie, że wolność człowieka jest najważniejsza w konstrukcji społeczeństwa¹⁹.

Przedstawiając przeciwieństwa perspektywy socjaldemokratycznej i konserwatywnej w ujmowaniu postępów demokracji, należy przytoczyć pogląd Johana P. Olsena, który odwołując się do przykładu Szwecji, wskazuje, że po okresie dominacji kwestii gospodarczych w debacie publicznej w okresie ekspansji systemu państwa opiekuńczego po drugiej wojnie światowej pojawiły się od początku lat osiemdziesiątych XX wieku teoretyczne analizy dotyczące szerszych relacji władzy, w szczególności relacji między jednostką a społeczeństwem. Według Olsena były one symptomem załamывania się porządku socjaldemokratycznego opartego na historycznym kompromisie między polityczną lewicą a prawicą wypracowanym jeszcze w latach trzydziestych XX wieku. Nowością w tej fazie politycznej debaty publicznej o demokracji w państwach skandynawskich było wypracowanie

¹⁹ Cyt za: J. Hylen, *Fosterlandet främst? Konservatism och liberalism inom Högerpartiet 1904–1985*, Stockholm 1991, s. 181.

i zastosowanie do analiz perspektywy instytucjonalnej. Taką perspektywę prezentowali między innymi James G. March i Johan P. Olsen²⁰. Według ich koncepcji podstawowe pytania teorii demokracji dotyczą równowagi między suwerennością i autonomią jednostki a suwerennością narodu oraz między niezależnością osobistą a władzą polityczną, a także odnoszą się do równowagi w relacjach między jednostką a państwem²¹. Za najważniejsze J. Olsen uznaje określenie, jaką rolę w kształtowaniu tych relacji odgrywają w państwach skandynawskich instytucje i jakie jest ich oddziaływanie na ewentualną zmianę tych relacji.

W odpowiedzi na te pytania wykrystalizowały się dwa stanowiska: pierwsze postulujące ograniczanie roli państwa i przeciwstawne mu drugie zalecające wzmacnianie pozycji państwa. Stanowisko pierwsze zakłada, że ograniczeniu kontroli i regulowania życia społecznego ze strony państwa powinny towarzyszyć zwiększona swoboda działania sektora prywatnego, większa rola mechanizmów rynkowych i otwarcie pola inicjatywom indywidualnym. Stanowisko drugie opiera się na założeniu, że władza jest bezsilna, a państwo – zbyt słabe dla definiowania problemów, ich rozwiązywania, implementacji własnych rozstrzygnięć oraz blokowania negatywnych kierunków rozwoju²².

²⁰ James G. March, Johan P. Olsen są przedstawicielami jednego z głównych nurtów współczesnej politologii „nowego instytucjonalizmu”. Zob.: D. Marsh, G. Stoker, *Teorie i metody w naukach politycznych*, przeł. J. Tegnerowicz, Kraków 2005, s. 93–107; C. Hay, *Political Analysis: A Critical Introduction*, Basingstoke, New York 2002, s. 10–15; J.G. March, J.P. Olsen, *Instytucje. Organizacyjne podstawy polityki*, przeł. D. Sielski, Warszawa, 2005. (Tytuł oryginału wydanego w 1989 roku to *Rediscovering Institutions: The Organisational Basis of Politics*.) Zob. też: J.P. Olsen, *Politisk organisering*, Oslo 1978 oraz J.P. Olsen, *Autonomia jednostki, władza polityczna i demokratyczne instytucje*, przeł. A. Bereza-Jarociński [w:] *Nordycki model demokracji i państwa dobrobytu*, red. T.S. Edvardsen, B. Hagtvet, przeł. A. Bereza-Jarociński *et al.*, Warszawa 1994, s. 40–54.

²¹ J.P. Olsen, *Autonomia jednostki...*, s. 40.

²² *Ibidem*, s. 41.

Odnosząc się do dylematu demokratycznej teorii i praktyki, który sprowadza się do pytania, jak pogodzić polityczny autorytet państwa z indywidualną niezależnością jednostki, Olsen przywołuje opis dwóch tradycji kultury demokratycznej²³. W pierwszej z nich społeczeństwo jawi się jako zbiorowość autonomicznych jednostek samodzielnie kształtujących swe poglądy i idee (dobro, prawda), samodzielnie podejmujących decyzje i za nie odpowiedzialnych. Stosunki między jednostkami to samorzutna koordynacja, dobrowolna wymiana i porozumienie. Wszelkie organizacje i instytucje, także państwo, są ostatecznym rezultatem nieustannego kalkulowania korzyści i kosztów przez poszczególne jednostki. Instytucje i organizacje są wynikiem zgody między takimi kalkulującymi jednostkami. Obowiązuje zasada konkurencyjności i współzawodnictwa jako stymulatorów rozwoju, a polityka jest rozumiana jako tworzenie neutralnych ram dla takiej aktywności jednostek.

W drugiej tradycji suwerenny naród i polityka stanowią czynniki integrujące jednostki. Wówczas jednostka może być postrzegana tylko jako element (jeden z wielu) wspólnoty, zbiorowości, której fundament tworzą wspólna historia, kultura (język), przekonania (religijne), zasady moralne (ważne w państwach nordyckich), tożsamość. Przynależność do wspólnoty jest ważną charakterystyką każdej jednostki i jej istotnym uprawnieniem. Dobro wspólne jawi się jako zasada nadrzędna i kryterium oceny podziału dóbr, obciążeń, instytucji, decyzji. Zasady dobra powszechnego wyznaczają granice, poza które jednostka dbająca o własny interes nie może wykroczyć.

Oryginalne stanowisko Olsena to typowe, skandynawskie znajdowanie równowagi, kompromisu między zarysowanymi opozycjami. Mianowicie uznając, że „suwerenna jednostka” i „suwerenne społeczeństwo” reprezentują dwie skrajności, Olsen pisze: „Nowoczesne społeczeństwo jest zdominowane

²³ *Ibidem*, s. 42–44.

przez zinstytucjonalizowane formy pośrednie”²⁴. Rozwiązywanie zarysowanego dylematu jest możliwe w społecznościach, które „nauczyły się żyć z tymi i innymi źródłami napięć dzięki skomplikowanej sieci instytucji, które na różny sposób i w różnorodnych układach urzeczywistniają autonomię jednostki oraz władzę polityczną”²⁵.

Z takiej perspektywy specyficznie pojmowana jest też sama polityka.

Polityka może służyć obronie zarówno wartości i interesów ogółu, jak prywatnych wartości i interesów jednostek [...]. Polityka to zarówno działania na rzecz ochrony interesów prywatnych, jak też zbiorowe działania na rzecz wzajemnego zrozumienia, spełnienia oczekiwań i ustanowienia obowiązujących norm i zasad²⁶.

Twórcy koncepcji „nowego instytucjonalizmu” wskazują na podstawową rolę instytucji w rozwiązywaniu sprzeczności interesów wolności i autonomii jednostki w konfrontacji z interesami ogólnospołecznymi. Jak twierdzi Olsen:

Dla nowoczesnego społeczeństwa kwestią kluczową jest organizowanie działań prowadzących do zmiany i reform w taki sposób, aby umacniać wspólnotę, jej spójność socjalną i kulturalną, jej demokratyczną mentalność, nie standaryzując zarazem opinii, nie niszczyć różnorodności kulturowej i tożsamości jednostkowej oraz nie tworząc zbyt ciasnych ram dla opozycji i konfliktów²⁷.

²⁴ *Ibidem*, s. 45.

²⁵ *Ibidem*. Por. uwagi na temat „indywidualizmu wspólnotowego” w pracy W. Anioł, *op. cit.*, s. 197–203.

²⁶ J.P. Olsen, *Autonomia jednostki...*, s. 45.

²⁷ *Ibidem*, s. 49. Dobrym przykładem myślenia w takich kategoriach są podejmowane jeszcze w XIX wieku rozważania wielu myślicieli i działaczy politycznych między innymi w Norwegii, takich jak Frederik

Jest rzeczą zrozumiałą, że to zadanie mogą wypełniać instytucje, które tworzą demokratyczny ład instytucjonalny, gwarantujący z kolei wystarczający poziom autorytetu władzy do rozwiązywania problemów zbiorowości i jednocześnie zapewniający jednostkom autonomię, która pozwala na swobodne kształtowanie własnej drogi rozwoju.

Dokonany wyżej przegląd koncepcji dotyczących relacji jednostka–wspólnota polityczna umożliwia dostrzeżenie, że wypracowane w Skandynawii stanowiska teoretyczne zarówno historyczne, jak i współczesne oraz praktyka polityczna (między innymi realizowana strategia polityczna socjaldemokracji) zakładają osiągnięcie równowagi w tej relacji. Równowaga sił politycznych przedstawiających rozbieżne koncepcje dotyczące tej relacji jest chwiejna, ale nie na tyle, by oznaczała radykalną zmianę²⁸.

3.2. Demokracja społeczna

Początki państwa opiekuńczego i demokracji społecznej w Skandynawii sięgają lat 1870–1920, kiedy to rozpoczęło się przechodzenie od etapu społeczeństw rolniczych do etapu społeczeństw przemysłowych. Społeczeństwa państw skandynawskich były wówczas nie tylko homogeniczne pod względem etnicznym, kulturowym i religijnym, ale także ubogie. Cierpieli ubóstwo wtedy prawie wszyscy. Grupy biedoty robotniczej i chłopskiej łączyła specyficzna tożsamość grupowa, którą określa trudno poddający się tłumaczeniu szwedzki termin *småfolket* („mali,

Stang (1808–1884), Johan Sebastian Welhaven (1807–1873), Anton Martin Schweigaard (1808–1870) i Marcus Jacob Monrad (1816–1897), na temat relacji elity i ogółu społeczeństwa (*folket*), roli państwa, jego zadań, relacji państwo–gospodarka, integracji narodu. Zob. szerzej na ten temat A. Kubka, *Podziały socjopolityczne w Norwegii w latach 1973–1997*, Gdańsk 2004, s. 87–88.

²⁸ J.P. Olsen, *Autonomia jednostki...*, s. 50.

biedni ludzie”, „mały, biedny lud”). Głównym kierunkiem działania politycznego było ograniczanie niedostatku wśród drobnych rolników, robotników rolnych i robotników w miastach. W tym okresie to jeszcze klasa chłopska tworzyła podstawową bazę władzy i to ona definiowała treść równości²⁹. Należy zaakcentować znaczenie tej klasy dla określania charakteru i zakresu opiekuńczości państwa. Hasłami ruchu chłopskiego były: zabezpieczenie jednostek na możliwie minimalnym poziomie, minimalistycznie pojmowana równość i ograniczone w swych prerogatywach państwo opiekuńcze.

W okresie, o którym mowa, państwo przejawiało swą aktywność w sferze polityki społecznej, przyjmując wiele regulacji prawnych. Dobrym przykładem jest Norwegia. Po przyjęciu ustaw o nadzorze w fabrykach w 1892 roku i o ubezpieczeniu wypadkowym dla robotników w 1894 roku uchwalono nową ustawę o nadzorze w fabrykach w 1909 roku, ustawy o ubezpieczeniu zdrowotnym z 1909 i 1915 roku oraz rozwiązania prawne wprowadzające ubezpieczenie od wypadków rybaków w 1908 roku, ubezpieczenie wypadkowe marynarzy w 1911 roku i ubezpieczenie wypadkowe robotników przemysłowych w 1915 roku³⁰. Ograniczoność działań prawnych odzwierciedlają kolejne porażki (w latach 1901, 1908, 1913) propozycji wprowadzenia przepisów normujących długość dnia pracy³¹. Te ograniczenia współgrały ze zmniejszeniem siły politycznej ruchu socjaldemokratycznego w tym czasie.

Rozwój idei opiekuńczości państwa w następnym okresie symbolizuje postać szwedzkiego polityka, wybitnego so-

²⁹ Por. charakterystykę struktury społecznej Norwegii w latach 1870–1920 w A. Kubka, *Podziały socjopolityczne...*, s. 99 i n.

³⁰ Duże zasługi dla przyjęcia tych ustaw położył Johan Castberg. Żył w latach 1862–1926. Był ministrem sprawiedliwości Norwegii w 1908 roku oraz ministrem handlu i spraw socjalnych w latach 1913–1914. Castberg jest uznawany w Norwegii za ojca polityki społecznej.

³¹ Zob. R. Slagstad, *De nasjonale strateger*, Oslo 1998, s. 153. Ośmiogodzinny dzień pracy został wprowadzony dopiero w 1919 roku.

cialdemokracji, Gustava Möllera³². Uważał on, że państwo nie powinno jedynie pełnić funkcji stróża nocnego, lecz także być „państwem dobrobytu”, a zatem pod każdym względem tworzyć gwarancje dobrobytu obywateli. Möller proponował wzmocnienie ubezpieczenia od wypadków przy pracy, jednolity i powszechny system ubezpieczeń zdrowotnych, powszechne emerytury (*folkpension*), zniesienie systemu opieki nad biednymi (*fattigvården*), ubezpieczenie od bezrobocia. Program Möllera zakładał wprowadzenie zasady powszechności i równości uprawnień obywateli finansowanych przez progresywne podatki. Ta zasada miała być realizacją ideałów równości.

Cały zestaw reform z zakresu polityki społecznej okresu lat trzydziestych i czterdziestych XX wieku w Szwecji odzwierciedla dążenie do urzeczywistniania tych idei. Te reformy to między innymi utworzenie Głównego Urzędu do spraw Rynku Pracy (*Arbetsmarknadsstyrelsen* 1940, 1948), uchwalenie nowej ustawy o emeryturach powszechnych (*folkpension*, 1935, 1946), wprowadzenie ubezpieczenia od bezrobocia (1934, 1941), zbudowanie systemu profilaktyki zdrowotnej i służb społecznych (1937, 1938, 1943), wprowadzenie zasiłków na dzieci (1935, 1937, 1947), zasiłków mieszkaniowych (1941, 1942, 1948)³³. Należy jednak podkreślić, że konieczność koalicji socjaldemokracji z ruchem chłopskim powodowała, iż reformy społeczne wcielane w życie w tym okresie nie oznaczały jakiegos̄ zasadniczego przełomu wobec wcześniejszej liberalnej tradycji.

Kolejna faza rozwoju państwa opiekuńczego przebiegała pod wpływem przemian struktury społecznej. Kształtowanie się struktury charakterystycznej dla etapu państwa przemysłowego

³² Gustav Möller (1884–1970), minister spraw społecznych Szwecji w latach 1924–1926, 1932–1938, 1939–1951.

³³ Z pewnym opóźnieniem, gdyż w latach pięćdziesiątych XX wieku, zniesiono system opieki nad biednymi (*fattigvården*) i przeprowadzono reformę ubezpieczeń chorobowych, a w latach sześćdziesiątych XX wieku wprowadzono tak zwaną aktywną politykę państwa na rynku pracy.

oznaczało zmniejszenie politycznej roli ludności wiejskiej. Pojawiała się coraz większa grupa urzędnicza, która jednak nie była politycznie samodzielna. Jej włączenie w obieg życia politycznego łączyło się z wprowadzeniem reformy systemu emerytalnego. W Szwecji ważną cezurą dla tego okresu stanowiła reforma wprowadzająca system tak zwanych emerytur dodatkowych (*allmän tilläggspension*, ATP) w 1958 roku³⁴. Punktem wyjścia do podjęcia reformy przez ruch socjaldemokratyczny były różnice między skromnymi uprawnieniami emerytalnymi robotników i relatywnie wysokimi prywatnymi ubezpieczeniami urzędników. Reforma ATP zmobilizowała politycznie grupy urzędnicze, które weszły w skład nowej koalicji politycznej. Wprowadzenie powszechnej, zależnej od poziomu dochodów emerytury rozwiązywało według socjaldemokratów problemy solidarności. Szwecja stawała się państwem opiekuńczym klas średnich (*medelklassens välfärdsstat*)³⁵. Sama socjaldemokracja jawiła się „partią pracowników”. Zarazem nastąpiła zmiana pojmowania ideałów równości. Zamiast ideału „minimalistycznej równości” punktem odniesienia był ideał „maksymalistycznego wyrównania”. Normą stały się ideały klasy średniej.

Rozwój tego nowego modelu opiekuńczości państwa nastąpił w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX wieku. Jego realizacja wiązała się z dużymi kosztami finansowymi i wysokim poziomem opodatkowania. Model został poddany ostrej krytyce i rewizji w latach dziewięćdziesiątych XX wieku.

Wprowadzanie zasad demokracji społecznej wymagało od ruchu socjaldemokratycznego ciągłego poszukiwania punktu równowagi między ideałami równości i efektywności gospodar-

³⁴ System zaczął działać od 1960 roku.

³⁵ Ponadto utworzenie funduszy emerytalnych miało gwarantować zwiększenie udziału państwa w rynku kapitałowym, co z kolei pozwalało na osiągnięcie dwóch celów: możliwości decydowania zarówno o wielkości nakładów inwestycyjnych, jak i o kierunkach inwestowania (między innymi w budownictwo mieszkaniowe).

czej. Socjaldemokraci musieli też zwracać uwagę na podstawy siły politycznej własnego ruchu. Stąd też etap demokracji społecznej oznacza kształtowanie systemu państwa, które opiera się na porozumieniu oraz koalicji klas i warstw społecznych, najpierw klasy robotniczej i chłopskiej (w latach trzydziestych XX wieku), później koalicji tychże i warstw średnich (w latach siedemdziesiątych XX wieku). Charakterystyczne dla takiego systemu państwa były rzeczywistość, utrzymująca się po dzień dzisiejszy, silna akceptacja zasad i ideałów powszechnej solidarności i równości oraz uznanie uprawnień obywatelskich pojmowanych analogicznie do demokratycznych uprawnień politycznych.

3.3. Demokracja ekonomiczna

Od przełomu XIX i XX wieku w państwach skandynawskich urzeczywistniano podstawowe idee i treści demokracji politycznej:

- przedstawicielstwo, reprezentację społeczeństwa w organach władzy wyłanianą w wolnych, demokratycznych wyborach,
- rządy większości przy poszanowaniu praw mniejszości,
- równość wszystkich obywateli wobec prawa,
- prawo do opozycji,
- system wielopartyjny,
- wolności i swobody polityczne, między innymi wolność myśli, słowa, nauki, stowarzyszeń, strajków, wyznania, praktyk religijnych.

Po drugiej wojnie światowej wcielano w życie najważniejsze elementy doktryny „państwa opiekuńczego”, zorientowanej na wprowadzenie demokracji społecznej, a więc:

- progresywną politykę podatkową,
- politykę zatrudnienia ukierunkowaną na zwalczanie bezrobocia,
- powszechnie dostępną służbę zdrowia,
- powszechne ubezpieczenia emerytalne,

- powszechne ubezpieczenia chorobowe,
- rozbudowany system opieki nad rodziną, matką i dzieckiem,
- równościową politykę mieszkaniową i oświatową,
- politykę utrzymywania możliwie najwyższego poziomu usług społecznych.

Demokracja ekonomiczna to zespół idei, które uznawano za kolejny, trzeci etap poszerzania i pogłębiania demokracji, rozciągania jej mechanizmów na wszystkie sfery życia jednostki i społeczeństwa, kolejny etap ewolucyjnego przekształcania kapitalizmu po okresie wprowadzania demokracji politycznej (znajdującej wyraz w funkcjonowaniu demokracji parlamentarnej) i urzeczywistniania, w drugim etapie, demokracji społecznej (wyrażającej się w realizacji postulatu równości w sferze społecznej w formie państwa opiekuńczego). Warto podkreślić, że ujmowanie demokracji ekonomicznej jako trzeciego etapu w socjaldemokratycznej strategii zmiany społecznej można traktować jako logiczne dopełnienie dwóch poprzedzających ją etapów. Zarazem między demokracją ekonomiczną a demokracją polityczną i demokracją społeczną istnieje specyficzna zależność, na co zwraca uwagę L. Lundquist: „Demokracja ekonomiczna jest tym typem demokracji, który politycznie jest najbardziej kontrowersyjny, a jednocześnie niesłychanie pożądanym, by mogły funkcjonować inne typy demokracji”³⁶.

Współcześnie idee demokracji ekonomicznej są mało znane. Wynika to prawdopodobnie z faktu, że urzeczywistnianie jej postulatów i wskazań napotykało silny, w istocie nieprzewycięzalny opór polityczny. Wokół kwestii demokracji ekonomicznej toczyły się najbardziej zażarte spory polityczne w okresie powojennym. Większość haseł demokracji ekonomicznej nie urzeczywistniono. Demokracja ekonomiczna była w największym stopniu w ostatnich latach narażona na ataki ze strony zwolenników neoliberal-

³⁶ L. Lundquist, *Medborgardemokratin och eliterna*, Lund 2001, s. 199.

lizmu. Opisują ją oni jako pozostałość należącej jednoznacznie do przeszłości retoryki walki klasowej³⁷.

Idee demokracji ekonomicznej kształtowały się od początku lat dwudziestych XX wieku. Już wówczas wyrażano dobitnie przekonanie, że ten rodzaj równości, który realizuje się w ramach demokracji politycznej, nie wyczerpuje zadań, jakie stawia przed sobą ruch socjaldemokratyczny. Socjaldemokracja miała świadomość, że w życiu publicznym zarówno formalna, jak i rzeczywista nierówność utrzymywała się w sferze gospodarki. Jak argumentowano, ów brak równości polegał na tym, że pracownik najemny sprzedający swą siłę roboczą przedsiębiorstwu zostawał w czasie pracy podporządkowany specyficznemu rodzajowi władzy, zwierzchności, legitymowanej przez posiadanie kapitału.

W ujęciu socjaldemokracji szwedzkiej demokracja ekonomiczna to pragmatycznie zorientowane dążenie do realizacji idei równości i solidarności jako wartości podstawowych w nowych obszarach życia społecznego. Chodzi tu o stosunki w sferze produkcji, a w szczególności o udział pracowników w posiadaniu, we własności środków produkcji oraz o kwestię wpływu pracowników na proces produkcji i kierowania gospodarką.

Problematyka demokracji ekonomicznej obejmuje zatem dwie grupy zagadnień. Pierwsza dotyczy prawa pracowników do udziału we własności kapitału i zyskach przedsiębiorstwa. Są to więc problemy demokratyzacji stosunków związanych z własnością kapitału ujmowane w skali makrospołecznej i określa się je terminem „demokracji w posiadaniu kapitału” (*kapitaldemokrati*).

Druga grupa zagadnień odnosi się do stosunków między pracownikami i pracodawcami oraz administracją w przedsiębiorstwie. Celem demokratyzacji w tej sferze było zapewnienie pracownikom prawa współdecydowania o warunkach ich pracy w zakładzie. Te zagadnienia opisuje się terminem „demokracji w przedsiębiorstwie” (*företagsdemokrati*).

³⁷ Ch. Mouffe, *The Return of the Political*, London 1993, s. 90, cyt. za: L. Lundquist, *Medborgardemokratin...*, s. 118.

Obydwa elementy demokracji ekonomicznej – *kapitaldemokrat* i *företagsdemokrati* – są ze sobą ściśle powiązane, uzupełniają się. Łączy je wspólny cel – wprowadzanie idei równości w sferze produkcji. Przejście od demokracji społecznej do demokracji ekonomicznej w strategii socjaldemokratycznej miało oznaczać przechodzenie od zgodnego z zasadami sprawiedliwości, solidarności i równości uspołecznienia, demokratyzacji konsumpcji do prób zmiany stosunków własnościowych i stosunków prawnych między pracodawcami i pracownikami w przedsiębiorstwach w kierunku, który przybliżał wizję zintegrowanego i bezklasowego społeczeństwa. W ten sposób idee demokracji ekonomicznej wpisywały się konsekwentnie w antykapitalistyczną strategię socjaldemokracji.

Do Skandynawii idee nurtujące społeczeństwa europejskich państw uprzemysłowionych docierały z pewnym opóźnieniem. Po raz pierwszy problemy „demokracji przemysłowej” podjęto na Skandynawskim Kongresie Robotniczym w Kopenhadze w styczniu 1920 roku. Stwierdzono tam między innymi, że zwiększenie wpływu robotników na kierowanie przedsiębiorstwami jest potrzebne i konieczne w przygotowaniach do budowy społeczeństwa socjalistycznego. Oprócz argumentów ideologicznych przemawiających za wprowadzeniem zasad „demokracji przemysłowej” przywoływano także powody pragmatyczne, które streszczały się w tezie, że wprowadzenie tego typu stosunków w zakładach będzie sprzyjało efektywności kierowania przedsiębiorstwem i efektywności produkcji³⁸. Te dwie linie argumentacji, ideologiczna i pragmatyczna, stanowiły charakterystyczny rys dyskusji o „demokracji przemysłowej” w tamtym okresie.

³⁸ Demokracja przemysłowa miała służyć efektywniejszemu zarządzaniu przedsiębiorstwem i podnoszeniu wydajności pracy. W tym sensie miała być raczej przedsięwzięciem praktycznym. Takie ujęcie pozostawało w zgodzie z dążeniami pracodawców do utrzymywania spokoju na rynku pracy i wzrostu produkcji.

W Szwecji promotorem idei „demokracji przemysłowej” był Ernst Wigforss, który przedstawił swoje koncepcje na kongresie Socjaldemokratycznej Partii Robotniczej (*Socialdemokratiska Arbetarepartiet*, SAP) w Sztokholmie w lutym 1920 roku, przywołując doświadczenia innych państw, przede wszystkim Wielkiej Brytanii i Norwegii. Dyskusje na temat „demokracji przemysłowej” nie mogły się jednak rozwinąć w niesprzyjającym dla ruchu robotniczego ogólnym klimacie ekonomicznym i politycznym początku lat dwudziestych XX wieku. Powojenna depresja gospodarcza i słabość ruchu związkowego po klęsce „wielkiego strajku” z 1909 roku były głównymi przesłankami polityki kompromisu ruchu robotniczego wobec pracodawców. Wprawdzie na kongresie SAP w 1924 roku postulaty „demokracji przemysłowej” zostały włączone do programu partii, ale przebieg dyskusji podczas kongresu świadczył o trudnościach w rozstrzygnięciu dylematu między reformistyczną taktyką a marksistowską ideologią. Socjaldemokracji szwedzkiej nie udało się doprowadzić do szerszej debaty na temat demokracji przemysłowej podczas obrad parlamentu latem 1924 roku. Wkrótce te sprawy znalazły się poza polem uwagi ruchu związkowego. Powrócono do nich dopiero po dwudziestu latach.

Do postulatów wprowadzenia demokracji przemysłowej z początku lat dwudziestych XX wieku nawiązywał program szwedzkiego ruchu robotniczego z 1944 roku. W latach dwudziestych idei demokracji przemysłowej nie wcielono w życie ze względu na polityczną słabość socjaldemokracji. Dwadzieścia lat później sytuacja była diametralnie inna. W 1946 roku wprowadzono na zasadzie umowy z pracodawcami „komisje zakładowe” (*företagsnämnder*) w przedsiębiorstwach zatrudniających powyżej 25 pracowników. Pełniły one funkcje doradcze. Przewodniczącym komisji zostawał automatycznie przedstawiciel pracodawcy. Komisje miały prawo otrzymywania informacji o technicznych i ekonomicznych uwarunkowaniach działalności przedsiębiorstw. Między innymi mogły zgłaszać opinie dotyczące zatrudnienia pracowników. Uprawnienia tych komisji oznaczały wzmocnienie

nie bezpieczeństwa zatrudnienia pracowników w stosunku do postanowień układu z Saltsjöbaden z 1938 roku.

Umowa o komisjach zakładowych z 1946 roku została poprawiona w 1958 roku, między innymi bardziej precyzyjnie ustalono zasady działania komisji zakładowych. Liczba funkcjonujących komisji – w 1947 roku było ich około 500, w 1959 roku natomiast już 3700 – świadczyła o tym, że idee demokracji przemysłowej stawały się coraz powszechniejsze. Komisje akcentowały sprawy bezpieczeństwa zatrudnienia, były kanałami wymiany informacji i wypełniały funkcje służące polepszaniu efektywności produkcji. Poza obszarem uprawnień komisji pozostawały jednak kwestie płacy i podziału zysków.

Na kongresie Szwedzkiej Federacji Związków Zawodowych (*Landsorganisationen*, LO) w 1961 roku przedstawiono dwa raporty: *Ruch związkowy i demokracja w przedsiębiorstwach* oraz *Skoordynowana polityka gospodarcza*. Pierwszy postulował między innymi brak zgody na wyłączne prawo pracodawcy do decyzji o zatrudnieniu, propozycje zrównania praw pracy i kapitału, uznanie „demokracji przemysłowej” za składnik demokracji w szerokim znaczeniu, postulat współdecydowania pracowników o długofalowej polityce przedsiębiorstwa, żądanie likwidacji prawa pracodawcy do swobodnego zerwania umowy o pracę. Drugi zawierał ogólny opis rozwoju społecznego w Szwecji z perspektywy ruchu związkowego. Wskazano tu na jego cztery ważne cele:

1. utrzymanie pełnego zatrudnienia,
2. wywieranie wpływu na kierunki rozwoju produkcji,
3. rozstrzyganie o podziale rezultatów pracy wytwórczej,
4. kształtowanie środowiska pracy odpowiadającego psychologicznym i socjalnym potrzebom człowieka.

Treść obydwu raportów odzwierciedla filozofię rozwoju społecznego, która ukształtowała się w szwedzkim socjaldemokratycznym ruchu związkowym w latach pięćdziesiątych XX wieku pod wpływem poprawy standardu materialnego i poziomu życia pracowników. Najważniejszym jej elementem była

rezygnacja z dążenia do zmiany stosunków własnościowych w gospodarce. W dalszym ciągu obowiązywał ten kierunek polityki związkowej, który opierał się na zasadach kompromisu z pracodawcami wypracowanego jeszcze w latach trzydziestych XX wieku. Fundamentem tego kompromisu był układ z Salt-sjöbaden z 1938 roku. Dał on początek solidarystycznej strategii politycznej ruchu socjaldemokratycznego aktywnie wspieranej przez jej odłamy związkowy poprzez między innymi współpracę organizacji związkowych z pracodawcami w przedsiębiorstwach, podnoszenie wydajności pracy itp.

W ramach solidarystycznej strategii budowy „domu narodu” podjęto zadanie rozwiązywania konfliktu między pracą a kapitałem i zaproponowano szczególną receptę. Za centralne zagadnienie dla istnienia tego konfliktu uznano kwestię podziału wytworzonego produktu. Sedno strategii stanowiła próba przejścia od otwartego konfliktu między pracodawcami i pracownikami, gdzie korzyści jednej ze stron oznaczały straty ponoszone przez drugą, do takiej formy konfliktu, w której obie strony zyskiwałyby dzięki wzrostowi produkcji. Można było wtedy dzielić więcej z większego „bochenka”, chociaż zasady podziału pozostawały niezmienione i spór co do ich obowiązywania trwał. Była więc to strategia „konfliktu klasowego na fundamencie wzrostu ekonomicznego”. Konflikt łagodzone przez powiązanie obydwu stron sporu wspólnym interesem, jaki stanowił wzrost produkcji.

Jednakże łagodzenie konfliktu klasowego było tylko jednym, chociaż najważniejszym elementem strategii „domu narodu”. Drugim ważnym aspektem okazywało się dążenie do przyspieszania rozwoju kapitalizmu przez stymulowanie wzrostu gospodarczego. Przyspieszenie procesów wzrostu i koncentracji produkcji miało prowadzić do szybszej agregacji sił wokół biegunów pracy i kapitału, a w konsekwencji stwarzać przesłanki do podjęcia prób ułożenia wzajemnych stosunków między nimi na nowych zasadach.

Trzecim ważnym aspektem tej strategii było akcentowanie roli polityki dobrobytu prowadzonej w instytucjonalnych i orga-

nizacyjnych strukturach państwa opiekuńczego. Rozbudowa sfery dobrobytu oznaczała nie tylko poprawę materialnych warunków życia robotników i innych grup społecznych utrzymujących się z pracy najemnej, lecz także wzmocnienie poparcia szerokich warstw społecznych dla polityki socjaldemokracji.

We wrześniu 1971 roku na kongresie LO przedstawiono raport związkowej komisji badawczej *Demokracja w przedsiębiorstwach*. Raport zawierał wiele nowości zrywających z tradycjami myślenia o „demokracji przemysłowej”. Polegały one na żądaniu radykalnej zmiany istniejących stosunków własnościowych i oparciu prawa pracowników do współdecydowania w przedsiębiorstwie nie tylko na świadczeniu pracy, lecz także na posiadaniu kapitału. Przyjęcie dyrektyw formułowanych w raporcie przez kongres LO oznaczało zmianę dotychczasowego kierunku polityki związku.

O ile pierwszy składnik demokracji ekonomicznej, tak zwana demokracja przemysłowa, to element ugruntowany w tradycji socjaldemokratycznej, znany, a także w dużej mierze akceptowany w praktyce politycznej, a więc relacjach między pracownikami a pracodawcami, o tyle drugi składnik (hasła demokracji w posiadaniu kapitału, *kapitaldemokrati*) był nowatorską ideą, przedstawioną w okresie radykalizacji nastrojów społecznych w Europie i na świecie oraz wniósł elementy napięcia i walki w stosunkach między ruchem związkowym a pracodawcami, między partią socjaldemokratyczną i partiami mieszczańskimi.

W Szwecji walka o urzeczywistnienie idei „demokracji ekonomicznej” w ich pełnej formie rozegrała się w latach 1975–1983. W sierpniu 1975 roku opublikowano raport *Fundusze pracownicze*³⁹, którego autorami byli Rudolf Meidner, Anna Hedborg, Gunnar Fond. W grudniu 1983 roku Riksdag przyjął ustawę o funduszach pracowniczych. Fundusze były formą realizacji podstawowego postulatu „demokracji ekonomicznej”, a więc udziału pracowników we własności kapitału przedsiębiorstw. Jesienią 1991 roku jednym z pierwszych posunięć nowego rzą-

³⁹ R. Meidner, A. Hedborg, G. Fond, *Löntagarfonder*, Stockholm 1975.

du partii mieszczańskich była likwidacja funkcjonujących już funduszy pracowniczych.

Idee demokracji ekonomicznej do dzisiaj nie zostały zrealizowane w pełni. Jeśli jednak uwzględnić podstawowe cechy strategii socjaldemokratycznej, jej ciągłość i konsekwencję, jej pragmatyczne ukierunkowanie i jej aktywizm, to można przypuszczać, że droga powrotu do tych koncepcji nie jest ostatecznie zamknięta.

Rozdział 4.

Współczesne poszukiwania nowych form demokracji

Poznawaniu tradycji demokracji i badaniom jej aktualnego stanu poświęca się w państwach skandynawskich wiele uwagi. Tym wysiłkom towarzyszą zarazem ciągle pytania o perspektywy demokracji i możliwości ulepszania jej mechanizmów.

4.1. Demokracja jako „forma życia”

Dla skandynawskich debat o demokracji charakterystyczna jest perspektywa, w której życie zbiorowe i jego przejawy postrzega się z punktu widzenia zwykłego obywatela zakorzenionego w codzienności jego jednostkowego bytu. Typowe dla takiej perspektywy jest ujmowanie demokracji jako „formy życia” albo jednostkowego „sposobu odczuwania i myślenia”. Demokracja oznacza tu sposób współżycia określonej jednostki z innymi ludźmi. Jest podstawowym mechanizmem społecznym, który występuje na przykład w gronie rodzinnym, społeczności sąsiedzkiej czy w szkole, gdzie taka postawa kształtuje się przez wychowanie. Demokratyczna „forma życia” może być również praktykowana na wyższych poziomach relacji społecznych. Może pojawiać się w społeczności lokalnej (gminie) i na jeszcze wyż-

szych poziomach – w państwie i w stosunkach między państwami. „Demokratyczna forma życia” cechuje się uznaniem dla takich wartości jak równość i wolność, a także wyrozumiałość, tolerancja, solidarność, zaufanie, wzajemny szacunek i respekt¹.

Wyróżnia takie pojmowanie demokracji specyficzne określenie jej genezy i obszaru, w jakim powstaje. W tym ujęciu treści i wartości demokracji kształtują się jako rezultat konkretnych, praktycznych decyzji i działań poszczególnych ludzi. Duński badacz Hal Koch wskazywał, że fundamentem demokracji jest raczej praktyka życia społecznego niż przyswojona teoria.

Demokracja nie pozwala się zamknąć w jednej formule. Nie jest to jakiś system albo teoria. Jest to forma życia, która w trakcie ciągłych porażek i cofnięć ukształtowała się w Europie Zachodniej w ciągu ponad 2000 lat i która w swym długim i zmiennym trwaniu adaptowała wiele wpływów z różnych stron [...]. Przede wszystkim nie jest to teoria, która może być nauczana, którą szybko można sobie przyswoić lub się nią zająć. Jest to sposób myślenia, forma życia, którą każdy najpierw przyswaja w ten sposób, że wprowadza ją [demokrację] do swego najbliższego kręgu życia, rodziny i kręgu sąsiedzkiego, później do szerszych kręgów, w stosunku do współobywateli, i ostatecznie wobec innych narodów².

Demokracja jako „forma życia” przejawia się więc w sferze codziennej, powszedniej jednostkowej i społecznej praktyki. Również szwedzka badaczka Li Bennich-Björkman ujmuje codzienne, powszednie doświadczenia ludzi jako źródło postaw demokratycznych, gdy pisze: „Wiele badań wskazuje, że demokracja rodzi się w życiu codziennym. Demokratyczni obywatele podlegają socjalizacji i pozostają pod wpływem środowiska co-

¹ L. Lundquist, *Medborgardemokratin och eliterna*, Lund 2001, s. 89.

² H. Koch, *Hvad er demokrati?*, København 1970, s. 12 i n., cyt. za: L. Lundquist, *Medborgardemokratin...*, s. 92.

dziennego, które tylko w małym stopniu ma związek z polityką lub w ogóle nie ma z nią związku”³. Chodzi tu o codzienność życia kształtowaną w rodzinie czy w szkole. Z czasem te codzienne, jednostkowe doświadczenia postrzegania i traktowania innych, a także bycia postrzeganym i traktowanym przez innych przekładają się na „sposób zachowania wobec siebie samego i innych, który również daje się przenieść do [sfery] aktywności współobywatelskiej”⁴.

W ujmowaniu demokracji jako „formy życia” podkreśla się znaczenie podmiotowości jednostki. To zbliża tę perspektywę do ujęć, które są obecnie najbardziej aktualne. Jednym z nich jest wspomniana już wcześniej „indywidualna perspektywa obywatelska” Bengta Göranssona⁵. Według Göranssona podstawą wszelkiej debaty o demokracji powinna być indywidualna perspektywa obywatela. Obywatelowi jako jednostce przysługuje pierwszeństwo przed wszelkimi odmianami „nadrzędności” czy to w sferze politycznej, czy też gospodarczej. W szczególności, podkreśla Göransson, niebezpieczne jest umieszczanie na pierwszym planie potrzeb efektywności gospodarczej i efektywności kierowania społeczeństwem.

Również L. Lundquist za fundamentalną zasadę w jego koncepcji „demokracji obywatelskiej” przyjmuje dobitnie tezę, która podkreśla znaczenie podmiotowości jednostki: „Obywatel ma prawo do możliwości realizacji swego projektu życia”⁶. To prawo jest gwarancją autonomii jednostki. Jednocześnie uwzględnia zobowiązania jednostki wobec wspólnoty społecznej. Jak pisze Lundquist: „Obywatele mają obowiązek wspólnie działać, aby

³ L. Bennich-Björkman, *Känslomakaren. Populärkulturens makt och medborgarrollenes förändring* [w:] SOU 1999: 84, *Civilsamhälle. Demokratiutredningens forskarvolym VIII*, Stockholm 1999, s. 317, cyt. za: L. Lundquist *Medborgardemokratin...*, s. 92.

⁴ *Ibidem*.

⁵ B. Göransson, *Vilket val har de varken hörda eller sedda?*, „Svenska Dagbladet”, 13.08.1998.

⁶ L. Lundquist, *Medborgardemokratin...*, s. 162.

każdemu pojedynczemu obywatelowi stworzono możliwości realizacji jego projektu życiowego”⁷. Tak więc ostatecznie podstawa doktryny „demokracji obywatelskiej” okazuje się bardzo indywidualistyczna. To „obywatel jest celem demokracji”⁸.

Te ustalenia teoretyczne dotyczące centralnego miejsca autonomicznej jednostki w procesach demokracji wynikają z obserwacji zmiany postaw obywatelskich, jakie pojawiają się w Skandynawii w ostatnich dekadach. Według norweskiej badaczki Kristin Strømsnes występujące obecnie postawy obywatelskie charakteryzuje „bardziej indywidualistyczne, określane sytuacyjnie i bezpośrednio zaangażowanie”⁹. Takie zaangażowanie kontrastuje z tradycyjnymi wzorami aktywności politycznej obywateli, które opierały się na przynależności do partii politycznych, a także aktywności w masowych organizacjach społecznych i organizacjach interesu. Były to formy aktywności w dużych kolektywach, często planowane i realizowane przez ludzi w perspektywie ich całego życia. Te formy zaangażowania stabilne w długich okresach ukierunkowano na wykorzystywanie przede wszystkim mechanizmów demokracji przedstawicielskiej.

Tą charakterystyczną zmianę postaw obywatelskich często określa się w języku norweskim mianem postawy „kształtowania codzienności” (*hverdagsmakeri*), a więc ujmowania interesów jednostki przez nią samą z perspektywy jej dnia powszedniego. Termin ten akcentuje brak spójności wielu spontanicznych aktów i form zaangażowania jednostek, zatomizowanie tych działań oraz powiększające się oddalanie jednostek od formalnych struktur aktywności politycznej. Jednostka, która uosabia te cechy, to swego rodzaju „demokrata życia codziennego”. Jak pisze K. Strømsnes, taka osoba „chętnie uczestniczy w pojedyn-

⁷ *Ibidem.*

⁸ *Ibidem.*

⁹ K. Strømsnes, *Folkets makt. Medborgerskap, demokrati, deltakelse*, Oslo 2003, s. 117. Tę zmianę dostrzegają też inni badacze: B. Göransson, *op. cit.* oraz L. Lundquist, *Medborgardemokratin...*, s. 162.

czych «projektach» realizowanych w krótkich ograniczonych okresach i oczekuje, że uzyska zmianę działania instytucji, które wywierają wpływ na jej własną sytuację i życie codzienne, ale w małym stopniu angażuje się w politykę jako taką¹⁰.

„Demokrata życia codziennego” kieruje się także odmiennymi od tradycyjnych powodami, kiedy uczestniczy w życiu publicznym. Nie działa pod wpływem głębokich obywatelskich motywacji, które byłyby ukierunkowane na przykład na budowę idealnego, sprawiedliwego społeczeństwa. Aktywność „demokraty codzienności” jest spontaniczna, przedsięwzięta *ad hoc* i na krótko. Podejmowana bywa dlatego, że wydaje się konieczna, ciekawa bądź rozwijająca dla określonej jednostki. W ten sposób postawa „demokraty życia codziennego” może być uznawana za jakiś stan pośredni między postawą całkowitej pasywności obywatelskiej a postawą pełnego zaangażowania obywatelskiego w tradycyjnych formach, a więc przez tradycyjne formalne struktury demokracji przedstawicielskiej¹¹.

Podstawową cechą zmiany postaw obywatelskich jest więc silnie zaznaczający się indywidualizm. Wśród zindywidualizowanych form aktywności politycznej badacze skandynawscy wyróżniają:

- a) udział w akcjach politycznych (uczestnictwo w demonstracji, w strajku, w nielegalnej akcji protestacyjnej, składanie podpisu pod listem protestacyjnym / petycją),
- b) bezpośredni kontakt z politykami, urzędnikami i mediami w celu poprawy lub zapobieżenia pogorszeniu stosunków społecznych,
- c) używanie środków ekonomicznych w celu oddziaływania politycznego¹²,

¹⁰ K. Strømsnes, *op. cit.*, s. 123.

¹¹ *Ibidem*. Można dokonywać tu rozróżnienia na obywateli pasywnych, aktywnych i „gotowych do działania” (*active, passive, stand-by*).

¹² Znaczenie politycznego oddziaływania poprzez konsumpcję akcentuje K. Strømsnes. Według niej „Upolityczniona konsumpcja oznacza oddzia-

- d) różne formy działania obywateli jako konsumentów usług publicznych, w szczególności w obszarach opieki zdrowotnej i edukacji,
- e) działania we własnym miejscu pracy¹³.

Inny ważny aspekt zmiany postaw obywateli w kierunku indywidualistycznym w państwach skandynawskich opisuje kategoria „konsumenta politycznego” (norw. *den politiske forbruker*)¹⁴, która w debacie naukowej w państwach skandynawskich pojawiła się w latach dziewięćdziesiątych XX wieku¹⁵. Geneza tej kategorii jest dwojaka. Po pierwsze, problemy z finansowaniem świadczeń systemu państwa opiekuńczego zmusiły do zwrócenia uwagi na funkcjonowanie „wyjść” systemu, a w szczególności na znaczenie zachowań konsumentów usług państwa opiekuńczego dla efektywnej implementacji polityki w obszarach zdrowia, edukacji i opieki społecznej. Po drugie, w okresie powojennym ukształtowały się wewnątrz różnego rodzaju instytucji takie rozwiązania statutowe, które poszerzały uprawnienia osób zainteresowanych funkcjonowaniem tych instytucji do różnych form aktywnego udziału w ich działalności. Duńscy badacze J. Goul Andersen i J. Hoff uważają, że rola użytkownika, konsumenta obejmuje, oprócz typowych aspektów indywidualnych

ływanie polityczne poprzez prywatną konsumpcję i obejmuje zarówno powstrzymywanie się od kupowania towarów, które są produkowane bez zachowania standardów etycznych, lub towarów, które nie zaspokajają określonych kryteriów w odniesieniu do procesu produkcji, opakowania, ochrony środowiska (negatywna konsumpcja), jak i świadome (wzmoczone) kupowanie towarów, które wypełniają takie kryteria (pozytywna konsumpcja)”. Jak odnotowuje Strømsnes, konsumpcja pozytywna jest łatwiejsza niż bojkotowanie towarów i ma znacznie szerszy zakres. Zob. *ibidem*, s. 121.

¹³ *Ibidem*, s. 117–118, 120.

¹⁴ *Ibidem*, s. 121.

¹⁵ Taka perspektywa po raz pierwszy w państwach skandynawskich została przyjęta przez badaczy szwedzkich w badaniach dotyczących dystrybucji władzy w Szwecji w latach 1985–1990 (SOU 1990: 44, *Demokrati och makt i Sverige. Maktutredningens huvudrapport*, Stockholm 1990).

zachowań konsumpcyjnych, również pewien zestaw uprawnień do uczestnictwa politycznego, a uprawnienia te są „w istocie porównywalne” do politycznych praw obywatelskich¹⁶.

Uznawanie znaczenia konsumenta i użytkownika usług publicznych jako elementów składowych roli obywatela wydaje się powszechne nie tylko wśród teoretyków czy polityków. Jest też dość popularne wśród samych obywateli, co znajduje empiryczne potwierdzenie. Badania preferencji mieszkańców wszystkich gmin norweskich przeprowadzone w 1993 roku i 1996 roku, dotyczące wyboru między trzema wartościami: a) lokalną autonomią (czyli lokalną polityczną niezależnością), b) demokracją i c) efektywnością funkcjonowania lokalnego systemu instytucji publicznych, wykazały, że tylko 3% obywateli uznaje za ważne sprawy lokalnej autonomii. Dla 28% istotny był dobry kontakt z przedstawicielami we władzach gminy, aż 51% natomiast uważało za najważniejsze zakres i jakość usług, jakie oferowały instytucje gminy. Na podstawie tych wyników można było zatem twierdzić, że „Rola użytkownika, konsumenta usług wydaje się bardziej centralna niż rola obywatela”¹⁷. Podkreśla się zarazem, że obywatele uznają swą rolę konsumentów i użytkowników za ważną drogę do polityki, czego dowodzi powszechne i w niektórych obszarach bardzo żywe zaangażowanie w działanie instytucji publicznych¹⁸. Ponadto dostrzegają, że ta rola nie wyklucza ich udziału w tradycyjnych formach demokracji przedstawicielskiej. Rola konsumenta usług publicznych to tradycyjne formy politycznej aktywności raczej uzupełnia¹⁹.

Ważnym założeniem charakteryzującym ujmowanie demokracji jako „formy życia” jest przeświadczenie, że między płasz-

¹⁶ Zob. J. Goul Andersen, J. Hoff, *Democracy and Citizenship in Scandinavia*, London 2001, s. 135–136. Badacze ci czerpią inspirację z koncepcji „trzeciego obywatelstwa” T.H. Marshalla.

¹⁷ R. Rønning, *Vårt politiske Norge, En innføring i stats- og kommunalkunnskap*, Bergen 2002, s. 293.

¹⁸ J. Goul Andersen, J. Hoff, *op. cit.*, s. 162–163.

¹⁹ *Ibidem*, s. 161.

czynną życia jednostkowego i zbiorowego istnieje wzajemne silne powiązanie. Łączy się z nim przekonanie o możliwości przeniesienia demokratycznych doświadczeń jednostkowych na poziom ogólnospołeczny. Towarzyszy mu świadomość, że relacje na tym wyższym poziomie silnie oddziałują na postawy ludzi. Szwedzki *Raport na temat demokracji* ujmuje tę kwestię następująco: „Demokracja to taki styl życia, taka forma życia albo taki sposób odczuwania i myślenia, który jest warunkiem i rezultatem świadomie ukształtowanego i żywotnego systemu kierowania społecznego”²⁰.

Badania empiryczne nie potwierdzają jednak związku między „demokracją użytkowników” a różnymi formami „demokracji w dużej skali”. Kompetencje obywatelskie zdobywane przez uczestnictwo w różnych formach demokracji użytkowników (konsumentów) mają przedmiotowo ograniczony zakres. Sprowadzają się one do działania w określonym administracyjnie, niewielkim kręgu instytucji publicznych. Mimo to należy uznać, że te „kompetencje uczestnictwa” są wartościowe, a w każdym razie mogą otwierać drogę do zaangażowania obywatelskiego w innych obszarach.

W historii omawiane wyżej specyficzne podejście do demokracji jako „formy życia”, demokracji zakorzenionej głęboko w codzienności życia jednostkowego i zbiorowego, wykazało swą siłę. Podkreślił to David Kirby, kiedy omawiał przyczyny skutecznego zablokowania wpływów faszyzmu w Skandynawii w latach trzydziestych XX wieku:

Nade wszystko demokracja była czymś więcej niż przepisami pisanej konstytucji; można ją było znaleźć w organizacjach robotników, towarzystwach trzeźwości, stowarzyszeniach religijnych, lokalnych radach oraz w powszednich postawach i sposobie myślenia ludzi²¹.

²⁰ SOU 2001: 1, *En uthållig demokrati! Politik för folkstyrelse på 2000-talet. Demokratiutredningens betänkande*, Stockholm 2000. s. 34, cyt. za: L. Lundquist, *Medborgardemokratin...*, s. 92–93.

²¹ D. Kirby, *The Baltic World 1772–1993: Europe's Northern Periphery in an Age of Change*, London, New York 1995, s. 333.

4.2. Demokracja obywatelska

Oryginalną teoretyczną koncepcję demokracji zaproponował w swoich pracach Lennart Lundquist²². Określił ją mianem „demokracji obywatelskiej” (szw. *medborgardemokratin*).

Podstawą koncepcji „demokracji obywatelskiej” jest uznanie zasady równowagi trzech systemów: społecznego, ekonomicznego i politycznego. „Punkt równowagi [...] ma pozwalać wszystkim trzem systemom optymalnie działać i wzajemnie się wspomagać”²³. Lundquist stwierdza, że system polityczny nie może przejmować roli i zadań dwóch pozostałych systemów. Idee demokracji powinny jedynie „wskazywać drogę” w innych obszarach życia społecznego. Drugą fundamentalną zasadą tego modelu jest koncepcja odnosząca się do miejsca człowieka, jednostki w polityce. Lundquist odwołuje się tu do poglądów Roberta Dahla, który nazywa tę koncepcję „ideą immanentnej równości”. Oznacza ona, że wszyscy ludzie są równi i że powinni być jako tacy traktowani²⁴.

Oprócz przeprowadzenia rekonstrukcji demokratycznych wartości i konstrukcji²⁵ wiele uwagi poświęcił Lundquist analizie instytucji publicznych, a ich demokratyzm definiuje²⁶ jako zgodność między normami, które określają instytucję, a tymi zachowaniami, na które te normy mają oddziaływać. Taka zależność powoduje, że instytucje mogą się przeobrażać, podczas gdy same normy się nie zmieniają. Lundquist zauważa, że nowoczesne demokracje, a więc te funkcjonujące od końca

²² Lennart Lundquist (1938–2014), profesor nauk o polityce na Uniwersytecie w Lund w latach 1986–2005. Zob. szerzej o modelu „demokracji obywatelskiej” L. Lundquist, *Medborgardemokratin...*, s. 153 i n.

²³ *Ibidem*, s. 156.

²⁴ Zob.: *ibidem*, s. 157–158; R. Dahl, *Democracy and Its Critics*, New Haven 1989, wydanie polskie: R. Dahl, *Demokracja i jej krytycy*, przeł. S. Amsterdamski, Kraków 1995.

²⁵ Zob. rozdział 1, podrozdział 1 pracy.

²⁶ L. Lundquist, *Medborgardemokratin...*, s. 136.

XVIII wieku, nie wprowadziły wielu nowych instytucji demokratycznych²⁷. Nowości we współczesnych demokracjach polegają na tworzeniu nowych kombinacji znanych już typów instytucji.

Według Lundquista podczas analizy demokratycznych instytucji należy zwracać uwagę na dwa aspekty: a) demokratyczne procedury w instytucjach, b) organizację instytucji²⁸. Zawsze trzeba też pamiętać o podstawowym dla funkcjonowania instytucji kontekście aksjologicznym: „Nie można zrozumieć instytucji bez wiedzy o wartościach i konstrukcjach, które [instytucje] reprezentują”²⁹. Przy czym słusznie zauważa, że problem demokracji na poziomie instytucji polega na tym, że często popadają one w konflikt z wartościami, na podstawie których działają organizacje w innych obszarach kierowania społecznego, na przykład z wartościami instytucji podsystemu ekonomicznego³⁰.

Lundquist wyróżnia cztery wartości, które powinny charakteryzować demokratyczne procedury. Są to: a) otwartość, b) dyskusja, c) wzajemność, d) odpowiedzialność. Jednocześnie bardzo dobitnie podkreśla, że aby wartości demokratycznych procedur miały jakiś sens, ludzie muszą rzeczywiście reagować na to, co uznają za błędne i złe, muszą zatem zachowywać możliwość przeciwstawienia się nieakceptowanej sytuacji. Muszą posiadać zdolność przeciwstawiania się różnym formom represji, również tym, które zmuszają do wycofania się z udziału w debacie publicznej. Jak pisze: „Straszenie ludzi, by wpędzić ich w milczenie, jest ważnym instrumentem antydemokracji”³¹. Demokracja zdaniem Lundquista wymaga aktywnego

²⁷ Lundquist powołuje się tu na zgodną z jego poglądem opinię w pracy B. Manin, A. Przeworski, S. Stokes, *Introduction [w:] Democracy, Accountability and Representation*, red. A. Przeworski, S. Stokes, B. Manin, Cambridge 1999, s. 29.

²⁸ L. Lundquist, *Medborgardemokratin...*, s. 138.

²⁹ *Ibidem*, s. 141.

³⁰ *Ibidem*, s. 139.

³¹ *Ibidem*, s. 139–140.

uczestnictwa obywateli: „Demokracja polityczna może działać w dłuższej perspektywie tylko pod warunkiem zaangażowania i współdziałania każdego obywatela”³². Wszyscy są wspólnie odpowiedzialni za demokrację polityczną oraz indywidualnie i moralnie odpowiedzialni za to, co pojawia się w społeczeństwie. To, że obywatele powinni być zaangażowani w politykę, należy według Lundquista do istoty demokracji.

Takie rozumienie obywatelskich zadań wiąże się z ważnym rozróżnieniem. Jak twierdzi Lundquist, „obywatel” okazuje się kimś zupełnie innym niż „poddany”. „Poddany” jest bowiem bezkrytycznie lojalny wobec „swych instytucji”. Wyraża swoją lojalność przez ich obronę oraz zakłada, że nie mogą być naprawiane. „Obywatel” natomiast daje wyraz swej lojalności przez aktywne próby ulepszania i reformowania instytucji, by uczynić je możliwie najlepszymi³³.

Każda doktryna demokracji, również doktryna „demokracji obywatelskiej”, napotyka trudności. Jej przykładem może być konieczność godzenia indywidualizmu ze wspólnotą³⁴. Punktem wyjścia przy analizie tego problemu wydaje się przekonanie, że człowiek jest istotą społeczną. Bywa uwikłany w struktury i procesy, które w sposób ciągły wyznaczają mu miejsce w relacjach z innymi ludźmi, z którymi tworzy wspólnotę. Bardzo trudne okazuje się godzenie pozytywnych stron indywidualizmu (jakimi są integralność jednostki i jej autonomia) i pozytywnych stron wspólnoty (solidarności i opiekuńczości) z negatywnymi stronami indywidualizmu (na przykład egoizmem) i negatywnym aspektem wspólnoty (paternalizmem).

Lundquist uważa, że na płaszczyźnie normatywnej powinno się akceptować zarówno indywidualizm, jak i wspólnotowość³⁵.

³² *Ibidem*, s. 154.

³³ *Ibidem*, s. 164.

³⁴ *Ibidem*, s. 160.

³⁵ *Ibidem*, s. 161. Lundquist odsyła do „indywidualnej perspektywy obywatelskiej” Bengta Göranssona, zob. *ibidem*, s. 61.

Badacz formułuje zatem pierwszą zasadę „demokracji obywatelskiej”: „Obywatel ma prawo do posiadania możliwości realizacji swego projektu życia”³⁶. To prawo jest gwarancją autonomii jednostki, którą uznaje za wartość podstawową. Druga zasada uwzględnia zobowiązania jednostki wobec wspólnoty społecznej: „Obywatele mają obowiązek wspólnie działać, aby każdemu pojedynczemu obywatelowi stworzono możliwości realizacji jego projektu życiowego”³⁷. A więc, jak podkreśla Lundquist, podstawa jego doktryny jest indywidualistyczna: „obywatel jest celem demokracji”³⁸.

Według Lundquista taki porządek, a zatem łączenie indywidualizmu z obowiązkami wobec wspólnoty, ma też aspekt moralny. Wszystkie jednostki są zależne od innych, jeśli chodzi o realizację ich projektów życiowych. Nie można zaakceptować na płaszczyźnie etycznej, by jedni płacili za innych przy realizacji tych projektów. Aspekt moralny dotyczy przede wszystkim ludzi, którzy posiadają i powiększają swoje znaczne już zasoby.

W systemie demokratycznym Lundquist przypisuje szczególne znaczenie elitom politycznym³⁹. „Zadaniem elity jest *służenie* demokracji i działanie jako *katalizator*, by procesy demokratyczne przebiegały sprawniej”⁴⁰. Elity są strażnikami demokracji. Lundquist wskazuje, że wśród grup zaliczanych do elity w szczególności urzędnicy (a wśród nich badacze i nauczyciele akademicki) wypełniają w najwyższym stopniu funkcję strażników demokracji.

Za typowo skandynawską perspektywę w modelu Lundquista należy uznać zorientowanie na praktyczne aspekty polityki, ujawniające się w fazie implementacji decyzji politycznych. Stąd akcentowanie roli administracji publicznej i korpusu urzędników.

³⁶ *Ibidem*, s. 162.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ *Ibidem*, s. 166.

⁴⁰ *Ibidem*.

To ich działania rozstrzygają w ostatniej instancji o treściach polityki. Właśnie dlatego Lundquist przypisuje urzędnikom rolę „strażników demokracji”⁴¹.

Podjęcie Lundquista jest charakterystyczne dlatego, że akcentuje znaczenie strony „wyjść” (*output*) procesów politycznych dla poziomu demokracji danego systemu⁴². Większość badań systemów demokratycznych poświęca się analizom systemów wyborczych, procesów wyborczych oraz mechanizmów funkcjonowania parlamentów i rządów, czyli badaniom procesów na „wejściu” (*input*) systemów politycznych. Tymczasem Lundquist uważa, że to procesy po stronie systemowych „wyjść” (*output*) są „ważną, być może najważniejszą”⁴³, częścią polityki publicznej. Analizy poziomu demokracji odnoszące się wyłącznie do aspektów *input* procesu politycznego należy uznać za niewystarczające. „Aby można było mówić o władzy ludu, lud musi mieć kontrolę również nad implementacją [decyzji politycznych]”⁴⁴. Konieczna jest zatem analiza działania instytucji we wszystkich fazach procesu politycznego, a problemy demokracji to kontrola nad całością procesu politycznego uwzględniająca również kwestie implementacji decyzji politycznych. W tym kontekście pojawiają się problemy funkcjonowania struktury administracji publicznej. Najważniejszy z nich dotyczy pytania, jak zbudować system administracji publicznej, który będzie wypełniał funkcje instrumentalne wobec systemu kierowania politycznego.

Model „demokracji obywatelskiej” Lundquist konstruował na tle zmian kontekstu politycznego Szwecji na przełomie XX i XXI wieku. Polegały one w najogólniejszym ujęciu na coraz silniejszym oddziaływaniu idei neoliberalnych płynących przede wszystkim ze Stanów Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii. Propozycje Lundquista w postaci norm „demokracji obywatelskiej”

⁴¹ *Ibidem*, s. 196.

⁴² *Ibidem*, s. 142–145.

⁴³ *Ibidem*, s. 143.

⁴⁴ *Ibidem*, s. 142.

były pomyślane jako alternatywa dla akcentowania wartości związanych z tak zwanym ekonomizmem.

4.3. Demokracja deliberatywna

Teoretyczne propozycje formułowane w ramach modelu demokracji deliberatywnej ożywiły dyskusje na temat demokracji w państwach skandynawskich⁴⁵. Niektórzy badacze sądzą nawet, że propozycje wprowadzenia reguł demokracji deliberatywnej zdominowały na przełomie wieków tę debatę⁴⁶. Jarle Weigård i Erik O. Eriksen tłumaczą zainteresowanie tym typem demokracji faktem, że dominujące w państwach zachodnich tradycje liberalnej myśli politycznej nie ujmują wszystkich „fundamentalnych normatywnych i empirycznych aspektów demokracji”⁴⁷. Chodzi tu między innymi o te ujęcia, które zakładają, że ostatecznym celem demokracji jest agregacja indywidualnych preferencji

⁴⁵ Zob. *Deliberativ politikk, Demokrati i teori o praksis*, red. E.O. Eriksen, Oslo 1995. A także: E.O. Eriksen, J. Weigård, *Kommunikativ handling og deliberativt demokrati*, Bergen 1999; *Democracy in the European Union: Integration Through Deliberation?*, red. E.O. Eriksen, J.E. Fossum, London, New York 2000. Model demokracji deliberatywnej wzbudził żywsze zainteresowanie w świecie nauki dopiero w ostatnich latach. W klasycznej pracy D. Helda zawierającej obszerną rekonstrukcję historycznie ukształtowanych modeli demokracji część dotycząca demokracji deliberatywnej została włączona do trzeciego wydania z 2006 roku.

⁴⁶ Ch. Karlsson, *Den deliberativa drömmen och politisk praktik – samtalsdemokrati eller elitdiskussion?* [w:] *Demokratins mekanismer*, red. M. Gilljam, J. Hermansson, Malmö 2003, s. 214. Tenże autor wskazuje jednak na ujawniające się coraz wyraźniej w ostatnich latach słabe strony tych teoretycznych propozycji, polegające na braku odniesień do praktyki politycznej. Zob. *ibidem*, s. 215.

⁴⁷ Zob. J. Weigård, E.O. Eriksen, *Deliberasjon og demokrati* [w:] *Demokrati – vilkår og virkninger*, red. K. Midgaard, B.E. Rasch, Bergen 2004, s. 81–111.

do poziomu kolektywnego wyboru, a pomijają kwestię, jak te indywidualne preferencje się kształtują.

Szwedzki badacz Jan Teorell twierdzi, że „Najsilniejszym nowym kierunkiem we współczesnej teorii demokracji jest bez wątpienia tzw. model demokracji deliberatywnej”⁴⁸. Również autorzy szwedzkiego *Raportu o demokracji*⁴⁹ bardzo mocno podkreślali potrzebę umocnienia demokracji deliberatywnej w szwedzkim systemie politycznym. Opierali się przy tym na założeniu, że formy tej demokracji mają pozytywny wpływ na jakość decyzji politycznych i funkcjonowanie demokratycznych mechanizmów. W pierwszych latach XXI wieku było jednak jeszcze mało empirycznych sprawdzianów, które potwierdzałyby, że takie założenie odpowiada rzeczywistości⁵⁰.

Zasadniczą nowością tego modelu „demokracji deliberatywnej” jest odrzucenie tezy, że preferencje obywateli są dane, ustalone i niezależne od samych procesów uczestnictwa w polityce. W ten sposób ten model wykazuje zasadniczą odmiennność od wszystkich innych historycznie ukształtowanych koncepcji demokracji⁵¹. Ujawnia się ona także w specyficznej ambicji i celu, jaki „demokracja deliberatywna” sobie stawia. Chodzi mianowicie o poprawę jakości demokracji. Osiąga się ten cel przez prowadzenie oświeconej debaty, wprowadzanie rozsądnych rozwiązań do sfery publicznej i przez bezstronne dążenie do prawdy. Ambicja ta dotyczy więc poprawy formy i treści uczestnictwa w polityce, a nie wyłącznie poszerzania zakresu demokratycznych procedur⁵². David Held podkreśla, że z punktu widzenia modelu „demokracji deliberatywnej” współczesne wyzwania stojące przed demokra-

⁴⁸ Zob. J. Teorell, *Demokrati och deltagande: Tre ideal i teorin och praktiken* [w:] *Demokratins mekanismer...*, s. 326.

⁴⁹ SOU 2000: 1, *En uthållig demokrati! Politik för folkstyrelse på 2000-talet. Demokratiutredningens betänkande*, Stockholm 2000.

⁵⁰ O. Jodal, *Fem frågetecken för den deliberativa teorin* [w:] *Demokratins mekanismer...*, s. 287.

⁵¹ D. Held, *Models of Democracy*, Cambridge 2006, s. 232.

⁵² *Ibidem*.

cją nie polegają ani na powiększaniu liczby różnych kategorii obywateli, którzy uzyskiwaliby uprawnienia do uczestnictwa w polityce, ani na poszerzaniu przedmiotowego pola demokracji, lecz na wprowadzaniu procedur, które premiowałyby formułowanie starannie wyważonych, rozsądnych, spójnych, niewymuszonych sytuacyjnie preferencji uprawomocnionych społecznie. Pytanie o to, czy „demokratyczne procesy i instytucje powinny być budowane na podstawie ujawniających się w danym momencie, empirycznych przejawów woli ludzi angażujących się w politykę, czy też na podstawie „rozsądnego” osądu politycznego”, teoretycy demokracji deliberatywnej rozstrzygają w ten sposób, że opowiadają się za pozytywną odpowiedzią na drugą część tej alternatywy⁵³.

Jednocześnie wskazują oni w tym modelu na zasadniczo odmienne od tradycyjnych ujęć pojmowanie źródła legitymizacji władzy. Dostarcza jej nie wola jednostek, lecz sam proces jej formowania, sama deliberacja. Żaden zbiór wartości lub jakichś szczególnych perspektyw interpretacji rzeczywistości politycznej nie może wysuwać roszczenia do posiadania samostnej słuszności lub prawdziwości. Wartości i formułowane na ich podstawie oceny mogą być słuszne, o ile zostaną poddane osądowi społecznemu i obronione. Jednostkowe sądy muszą być przetestowane i przejść próbę oceny przez innych. W takim ujęciu kładzie się więc nacisk na procedury formowania preferencji jednostek i uczenia się, jak funkcjonują mechanizmy polityczne⁵⁴. Wynika stąd wskazanie dla teorii demokracji: powinna ona poszukiwać konstrukcji, które pozwalają wbudować w same procesy polityczne możliwości uczenia się i publicznego testowania poglądów obywateli⁵⁵.

Badacze skandynawscy w oryginalny sposób nawiązują do ogólnych postulatów demokracji deliberatywnej. Duński ba-

⁵³ *Ibidem*, s. 232–233.

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ *Ibidem*, s. 233–234.

dacz Jørn Loftager podaje następujące określenie demokracji deliberatywnej: „Ideałem nie jest zgodność polityki z poglądami i interesami większości, lecz oparcie jej na najlepszych argumentach i, w ten sposób, odzwierciedlanie dobra wspólnego. Sprawdzianem wartości i adekwatności argumentów jest ich obrona w publicznej dyskusji”⁵⁶. Z kolei Christer Karlsson podkreślał, że w tej koncepcji istotne są zagadnienia związane z uczestnictwem w procesach politycznych. Streszczają się one w pytaniach o to, kto uczestniczy w debacie, jak wielu obywateli bierze udział w dyskusji i gdzie ona się odbywa⁵⁷. Karlsson uznaje, że wymóg, aby wszyscy obywatele byli zaangażowani w debatę, jest zbyt ambitny, chociaż można by oczekiwać, że w takim wypadku wystąpiłyby rezultaty w postaci rozwoju osobowościowego (na poziomie indywidualnym) i wzrostu legitymizacji systemu (na poziomie systemowym)⁵⁸. Proponuje więc łączenie demokracji deliberatywnej z demokracją przedstawicielską i twierdzi, że współcześnie polityka jest w istocie przedstawicielska ze swej natury. Formy demokracji bezpośredniej mogą według niego tylko uzupełniać formy demokracji przedstawicielskiej.

W odniesieniu do pytania o podmioty uczestniczące w debacie Karlsson jest skłonny włączyć do modelu „demokracji deliberatywnej” debaty w gronie elit obok dyskusji między obywatelami oraz między obywatelami a ich reprezentantami⁵⁹. Również na pytanie o miejsce debaty Karlsson odpowiada, że publiczna obrona argumentów niekoniecznie musi się odbywać w sferze publicznej. „Jeśli jądro deliberacji dotyczy racjonalnej refleksji nad celami działania politycznego i środków, które w najlepszy sposób wiodą do celu, to nie ma żadnego powodu, aby ogra-

⁵⁶ J. Loftager, *Fungerer den politiske offentlighed?* [w:] *Den demokratiske udfordring*, red. J.G. Andersen, P.M. Christiansen, T.B. Jørgensen, L. Tøgeby, S. Vallgård, København 1999, s. 17, cyt. za: K. Strømsnes, *op. cit.*, s. 25.

⁵⁷ Ch. Karlsson, *op. cit.*, s. 216.

⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁹ *Ibidem*, s. 216–217.

niczać taką aktywność do przestrzeni publicznej”⁶⁰. Zauważa jednocześnie, że dyskusje publiczne mogą mieć braki prowadzące do podważenia ich racjonalności, na przykład związane z postawami oportunistycznymi uczestników czy też prezentowaniem poglądów motywowanych względami ambicjonalnymi.

Karlsson opowiada się za proceduralnym ujmowaniem demokracji deliberatywnej. W takim ujęciu jest ona procesem, który przy zachowaniu pewnych warunków prowadzi do określonych rezultatów. Proces ten obejmuje zazwyczaj trzy rodzaje działań: a) rozmowę (deliberację), b) negocjacje i c) głosowanie. Zazwyczaj te rodzaje działań występują w procesach decyzyjnych w instytucjach publicznych. Głosowanie jest wyrazem zsumowania (agregacji) preferencji uczestników procesu decyzyjnego. Dzięki zastosowaniu jakiejś zasady dotyczącej głosowania (w systemach demokratycznych to z reguły zasada większości) preferencje są przekształcane w kolektywną decyzję. Rozmowa i negocjacje wymagają natomiast podjęcia jakiejś formy komunikowania się z innymi uczestnikami procesu decyzyjnego. Między rozmową a negocjacjami występuje jednak ta różnica, że negocjacje (tak jak i głosowanie) opierają się na zastanych preferencjach uczestników, podczas gdy rozmowa ma na celu albo przekształcenie ich preferencji, albo ich ukształtowanie⁶¹. W negocjacjach uczestnicy usiłują maksymalizować swoje korzyści. W rozmowie uczestnicy chcą się nawzajem przekonać, używając racjonalnej argumentacji. Według Karlssona deliberacja to „proces, w którym podmioty przez komunikację

⁶⁰ *Ibidem*.

⁶¹ W modelu „demokracji deliberatywnej” zależność między podmiotem a strukturą jest tego rodzaju, że instytucje mają służyć swobodnej wymianie argumentów i osiągnięciu racjonalnie umotywowanego porozumienia. Uwaga koncentruje się więc na demokratycznych procedurach, które wzmacniają polityczne poglądy jednostek lub prowadzą do kreacji nowych stanowisk. Mniejsze znaczenie mają w tym modelu polityczne makrostruktury, w ramach których ludzie formują swoje poglądy. Por. D. Held, *Models of Democracy...*, s. 234.

opartą na racjonalnej argumentacji, próbują przekształcić bądź sformułować preferencje”⁶².

Proces deliberacji można uważać za demokratyczny, jeśli wszystkie podmioty, których dotyczą kolektywne decyzje, mają prawo w nim uczestniczyć. Za spełniającą wymóg demokratyzmu można uznać rozmowę między reprezentantami obywateli (deliberacja pozioma), z tym że muszą oni reagować na ich preferencje. Ponadto obywatele powinni mieć możliwość egzekwowania odpowiedzialności wobec swoich reprezentantów. Kolejnym warunkiem demokratyzmu deliberacji jest otwartość procesu, polegająca między innymi na posiadaniu swobodnego dostępu do dokumentów. Jeśli poziom wrażliwości na preferencje obywateli jest niski, jeśli deliberacja toczy się za zamkniętymi drzwiami i jeśli możliwości egzekwowania odpowiedzialności są małe, to występuje deliberacja w kręgu elit⁶³.

Według J. Weigårda i E.O. Eriksena specyficzną perspektywę właściwą dla modelu demokracji deliberatywnej można dostrzec, stawiając pytanie o to, jakie powinny być relacje między dwoma podstawowymi składnikami procesów demokratycznych: a) dyskusją poprzedzającą powzięcie decyzji politycznej i b) głosowaniem przy podejmowaniu decyzji. Demokracja akcentująca znaczenie głosowania (a więc w gruncie rzeczy prostej agregacji jednostkowych interesów) sięga ich zdaniem do tradycji myśli liberalnej. Demokrację deliberatywną natomiast, jak twierdzą, można wiązać z tradycją republikańską, wywodzącą się jeszcze z demokracji ateńskiej⁶⁴. Demokracja deliberatywna wykazuje do niej liczne paralele oraz podobieństwa i nie istnieje między tymi dwoma ujęciami jakieś absolutne przeciwieństwo⁶⁵.

Jan Teorell, rekapitułując teoretyczne dyskusje odnoszące się do rezultatów praktykowania demokracji deliberatywnej,

⁶² Ch. Karlsson, *op. cit.*, s. 219–220.

⁶³ *Ibidem*, s. 221.

⁶⁴ J. Weigård, E.O. Eriksen, *op. cit.*, s. 81.

⁶⁵ *Ibidem*, s. 82.

stwierdza, że można wyróżnić trzy grupy argumentów na jej rzecz. Po pierwsze, prowadzi do podniesienia jakości decyzji politycznych. Dyskusje stwarzają szanse na ukształtowanie bardziej przemyślanych, rozsądnych sądów i opinii. Po drugie, ułatwia agregację interesów przez dostarczanie mechanizmów ich uzgadniania, przez co zapobiega brakom stabilności i przewidywalności każdego mechanizmu demokratycznego. Po trzecie, staje się podstawą legitymizacji demokratycznych procedur i rezultatów ich stosowania⁶⁶.

Badacze skandynawscy przytaczają zarazem wiele uwag krytycznych na temat modelu demokracji deliberatywnej. Główny zarzut sprowadza się do tego, iż najogólniej mówiąc, to model nierealistyczny. Niedostatek tego ideału demokracji polega na tym, że „demokracja przez deliberację dostarcza nam wyobrażenia, jakoby demokracja była możliwa bez walki politycznej”⁶⁷. Problemy walki interesów, władzy i walki o nią muszą pozostawać w centrum każdej sensownej politycznej debaty.

Krytyce podlega także podważanie podstawowej dla demokracji przedstawicielskiej zasady równości obywateli, kiedy zbyt mocno akcentuje się znaczenie argumentów jako takich. W demokracji deliberatywnej nie przywiązuje się zbyt dużej wagi do zakresu udziału obywateli ani do rozkładu uczestnictwa w polityce między ich różne grupy. Najważniejsza jest forma debaty (jej otwartość) i jej jakość (jakość argumentacji i uwzględnienie wszystkich istotnych argumentów)⁶⁸.

Kristin Strømsnes podkreśla, że z perspektywy demokracji deliberatywnej tradycyjne w Skandynawii sposoby udziału i wpływu obywateli, a więc uczestnictwo w aktach wyborczych i praca w organizacjach interesu i instytucjach społeczeństwa obywatelskiego, nie są oceniane zbyt wysoko. Podstawą krytyki tych

⁶⁶ J. Teorell, *op. cit.*, s. 331.

⁶⁷ M. Gilljam, J. Hermansson, *Demokratins ideal möter verkligheten [w:] Demokratins mekanismer...*, s. 23.

⁶⁸ K. Strømsnes, *op. cit.*, s. 26.

tradycyjnych form zaangażowania politycznego są główne tezy modelu demokracji deliberatywnej. Akcentuje się, że uprawianie polityki poprzez aktywność wyborczą daje podstawy wyłącznie do agregacji interesów, a nie do ich formowania i kształtowania. Wskazuje się także, iż uprawianie polityki przez aktywność w organizacjach interesów podważa zasadę równości – uczestnictwo jednostki w silnych organizacjach zwiększa siłę głosu danego obywatela. Jednocześnie udział w aktywności słabych organizacji może sprawić, że jego głos nie jest w ogóle słyszalny⁶⁹.

Model demokracji deliberatywnej rodzi wiele kwestii spornych. Jedną z nich jest odpowiedź na pytania, czym jest deliberacja i w jakich formach ma przebiegać – czy w określonych formach debaty publicznej, a więc na forum jakiejś zbiorowości, czy na poziomie indywidualnym w postaci „dialogu mentalnego”⁷⁰. Inny problem stanowi to, czy deliberacja jest formą powzięcia decyzji, czy też tylko kształtowaniem poglądów. A zatem także, czy deliberacja następuje jednocześnie z procesem podejmowania decyzji, czy poprzedza ten proces. W odniesieniu do tej kwestii J. Teorell woli używać pojęcia „dyskusji (rozmów) politycznych”, a więc rzecz dotyczy bardziej kształtowania poglądów niż udziału w podejmowaniu decyzji. W demokracji deliberatywnej (przez dyskusje polityczne) nacisk jest położony na uczestnictwo i określanie własnego stanowiska bez koniecznego wymogu dochodzenia do jakiejś decyzji⁷¹. Również Ola Jodal rozumie deliberację jako „proces komunikacyjny, którego celem nie jest

⁶⁹ *Ibidem*.

⁷⁰ Szwedzki badacz Ola Jodal proponował „panele obywatelskie” (szw. *medborgarpaneler*) jako organizacyjne uzupełnienie mechanizmu demokracji przedstawicielskiej. W modelu łączy się zasadę reprezentatywności (przez dobór uczestników tak jak w badaniach opinii publicznej) z właściwym dla modelu demokracji deliberatywnej naciskiem na argumentację, rozmowę, refleksję. Według niego *medborgarpaneler* mogłyby mieć funkcje doradcze, a nawet decyzyjne, zarówno na poziomie lokalnym, jak i narodowym. Zob. O. Jodal, *op. cit.*, s. 270.

⁷¹ J. Teorell, *op. cit.*, s. 326–327.

osiągnięcie uzgodnionej decyzji, lecz proces, w którym uczestnicy dążą do sformułowania i rozważenia własnych poglądów”. Nie jest to więc w tym ujęciu „forma decyzji”, lecz „ideał służący kształtowaniu poglądów”⁷².

Nie wiadomo także dokładnie, jakie mechanizmy w politycznej debacie wywołują rezultaty, które się ujawniają w trakcie deliberacji: czy są one wynikiem wcześniej dostarczanych informacji, czy też mechanizm ewentualnej zmiany poglądów i postaw wobec kwestii politycznych tkwi w samej debacie. Nadto można wskazać wiele czynników, które zakłócają idealny obraz debaty, to jest taki, w którym zwyciężają lepsze argumenty. Są to: a) konformizm – przychylenie się do opinii większości, b) wpływ statusu – argumenty uczestników o wyższym statusie mają większy ciężar, c) właściwości osobowości – na przykład skłonność do łatwej zmiany poglądów, d) efekty reklamy – liczba (a nie jakość) argumentów popierających jakieś stanowisko może mieć decydujące znaczenie, e) selektywność – uczestnicy są skłonni popierać te argumenty, które są zgodne z ich wcześniejszymi postawami i poglądami⁷³.

Dokonując krytycznej oceny modelu demokracji deliberatywnej, J. Weigård i E.O. Eriksen stawiają trzy pytania: a) czy jest to model, który adekwatnie opisuje realne procesy polityczne, b) czy jako model normatywny da się zrealizować, c) czy jest atrakcyjnym modelem normatywnym, innymi słowy, czy powinien być realizowany⁷⁴.

Na pierwsze pytanie badacze dają odpowiedź negatywną, odnosząc się w tym wypadku do systemu politycznego Norwegii. Weigård i Eriksen piszą:

Instytucjonalizacja polityki przez organy przedstawicielskie, partie, zorganizowane grupy interesu, rozwiązania korpora-

⁷² O. Jodal, *op. cit.*, s. 269.

⁷³ J. Teorell, *op. cit.*, s. 281.

⁷⁴ J. Weigård, E.O. Eriksen, *op. cit.*, s. 91.

tywistyczne, zasady i procedury z konieczności sprawia, że odchodzimy daleko od otwartych i prostych struktur, które byłyby transparentne dla procedur deliberatywnych⁷⁵.

Odpowiedź na drugie pytanie jest także negatywna. Na realizację idealnej debaty nie pozwala skomplikowanie struktur politycznych, które z kolei odzwierciedlają złożoność realizowanych zadań w polityce. Zatem „Jest wątpliwe, czy nasza demokracja może zostać dopasowana do deliberatywnego modelu idealnego”⁷⁶. Również wiele obiekcji zdaniem Weigårda i Eriksena budzi pytanie o atrakcyjność idei demokracji deliberatywnej. Po pierwsze, twierdzą norwescy badacze, ten ideał jest dostosowany do etycznie zintegrowanych wspólnot, takich jak grecka *polis*. Ten warunek nie może być spełniony w zróżnicowanych kulturowo, nowoczesnych społeczeństwach, w sytuacji występowania w nich pluralizmu wartości. Po drugie, w tym modelu uprawnienia jednostki mają ograniczone znaczenie⁷⁷. Weigård i Eriksen zwracają także uwagę, że współcześnie polityka nie jest jedynym, ani nawet głównym obszarem samorealizacji jednostki. Obecnie, w ślad za tradycją liberalną, działania polityczne traktuje się instrumentalnie⁷⁸.

Konkludując, należy się zgodzić z poglądem D. Helda, który ocenia, że trudno jest stwierdzić, czy model demokracji deliberatywnej wprowadził przełom do teorii demokracji polegający na „zmianie paradygmatu”. Można natomiast skonstatować, że wskazał on nowe drogi jej rozwoju, inaczej formułując problem legitymizacji polityki. To ujęcie bowiem wywodzi legitymizację polityki z jakości demokratycznego rozważania i umiejętności znajdowania merytorycznego uzasadnienia dla działań politycznych⁷⁹. Ten

⁷⁵ *Ibidem*.

⁷⁶ *Ibidem*, s. 92.

⁷⁷ *Ibidem*, s. 93.

⁷⁸ *Ibidem*, s. 94.

⁷⁹ D. Held, *Models of Democracy...*, s. 254.

obecny w modelu demokracji deliberatywnej aspekt odnoszący się do problemów jakości demokracji jest zbieżny z dążeniami do umacniania demokracji w jej tradycyjnych i nowych formach w państwach skandynawskich.

4.4. Demokracja bezpośrednia

Michael Saward słusznie wskazuje na pewien (pozorny) paradoks, nazywając demokrację bezpośrednią „najstarszą innowacją w myśli demokratycznej”⁸⁰. Demokracja w swych początkach kształtowała się przecież właśnie w formach demokracji bezpośredniej. Wydaje się jednak, że i współcześnie różne formy demokracji bezpośredniej zachowały znaczny potencjał innowacyjności. Dzieje się tak nie tylko dzięki postępowi technologicznemu, między innymi zastosowaniu najnowocześniejszych technologii komunikacyjnych, lecz także, może nawet przede wszystkim, ze względu na obiektywne zmiany społeczne, w tym przeobrażenia ról społecznych odgrywanych przez jednostki, co nieustannie rodzi dążenia do redefiniowania miejsca jednostki w społeczeństwie oraz do ciągłego określania na nowo na gruncie teorii politycznej jej roli.

Poszukiwania nowych form demokracji bezpośredniej ujmowane z takiej perspektywy byłyby więc rezultatem działania dwóch grup czynników. Po pierwsze, pojawiają się coraz to nowe zdobycze techniczne (technologiczne) ułatwiające ustanowienie efektywnych metod dwukierunkowej komunikacji między obywatelami a ośrodkami władzy. Po drugie, rozwija się ciągle teoria demokracji, co pozwala dostrzec, że demokracja bezpośrednia może występować pod wieloma postaciami i posługiwać się bardzo zróżnicowanymi instytucjami, podobnie jak to się dzieje w wypadku demokracji przedstawicielskiej⁸¹.

⁸⁰ M. Saward, *Demokracja*, przeł. A. Burek, Warszawa 2008, s. 148.

⁸¹ D. Held, *Models of Democracy...*, s. 284.

Problemy demokracji w państwach skandynawskich, również te, które odnoszą się do demokracji bezpośredniej, pojawiają się na wszystkich poziomach systemu politycznego, od poziomu samorządu lokalnego po poziom ponadnarodowy, a więc w kontekście integracyjnych powiązań narodowych systemów politycznych z systemem instytucjonalnym i prawnym Unii Europejskiej. Ze szczególnym natężeniem poszukiwania nowych form bezpośredniego demokratycznego wpływu obywateli występują jednak na poziomie lokalnym. W praktyce to właśnie na tym poziomie istnieją najbardziej sprzyjające warunki do wypróbowania tak zwanych działań rozwijających demokrację⁸². Jak słusznie zauważa D. Held: „Możliwości dla demokracji bezpośredniej, uczestniczącej są wyraźnie szersze we wspólnotach lokalnych i miejscach pracy w porównaniu z tymi, które występują w wysoce zróżnicowanych warunkach społecznych, ekonomicznych i politycznych”⁸³.

Obserwując zmianę postaw obywatelskich i przemianę wzorów aktywności obywatelskiej na poziomie lokalnym w kierunku silnie zaznaczających się postaw indywidualistycznych i postaw konsumenta usług publicznych, badacze skandynawscy dostrzegli, że warunkują one (wymuszają) również zmianę form udziału w życiu politycznym⁸⁴. W szczególności tworzą one podstawy do kształtowania się nowych, nietradycyjnych form uczestnictwa i zaangażowania obywateli w politykę, w tym nowych form demokracji bezpośredniej.

⁸² Zob. szerzej A. Kubka, „*Polityka rozwijania demokracji*” w *szwedzkim samorządzie terytorialnym* [w:] *Demokracja bezpośrednia w samorządzie terytorialnym*, red. M. Marczevska-Rytko, S. Michałowski, Lublin 2012, s. 141–158.

⁸³ D. Held, *Models of Democracy...*, s. 284. Zob. także J. Aars, *Blir demokratiet elsket i hjel? Demokratipolitik i kommunene* [w:] *Flernivåstyring og demokrati*, red. I. Helgøy, J. Aars, Bergen 2008, s. 222.

⁸⁴ Należy podkreślić, że te zmiany postaw spotykają się z pozytywną reakcją instytucji i agend państwa, co znajduje wyraz między innymi w „polityce rozwijania demokracji”.

Aktywność obywateli może być kierowana ku dwóm, odmiennym co do mechanizmu działania politycznego, systemom instytucji lokalnych:

- a) ku lokalnym instytucjom demokracji przedstawicielskiej,
- b) ku instytucjom bezpośredniego udziału obywateli w polityce lokalnej, które funkcjonują obok systemu instytucji demokracji przedstawicielskiej⁸⁵.

Kryteria wyróżniania tych dwóch grup aktywności nie zawsze mogą być ostre. Wydaje się jednak, że do pierwszej grupy należy zaliczyć te działania i rodzaje aktywności obywateli, które są wtórne, pochodne wobec woli politycznej i działań organów i instytucji systemu demokracji przedstawicielskiej, na przykład takie jak udział w kampaniach informacyjnych dla obywateli organizowanych przez instytucje samorządu lokalnego (szw. *medborgarinformation*) czy udział w konsultacjach społecznych organizowanych przez te instytucje (tak zwany dialog z obywatelami, szw. *medborgardialog*). Takie formy zakładają aktywne uczestnictwo obywateli, ale podmiotem organizującym tę aktywność i ostatecznie rozstrzygającym o jej ukierunkowaniu są organy samorządu, a więc organy systemu demokracji przedstawicielskiej.

Do drugiej grupy aktywności obywateli należy natomiast zaliczyć te formy, które noszą cechę pierwotności woli politycznej obywateli wobec woli politycznej instytucji demokracji przedstawicielskiej, a więc między innymi: referendum lokalne, inicjatywę ludową oraz różne formy „wplywu konsumentów” (szw. *brukarinflytande*), a także różnorodne formy doradztwa (szw. *rådsorgan*). W tych formach podmiotowość obywateli jest silniej zaznaczona niż w formach należących do pierwszej grupy.

Podstawowe treści nowych form demokracji bezpośredniej można przedstawić na przykładzie rozwiązań szwedzkich i nor-

⁸⁵ Por. M. Gilljam, O. Jodal, O. Cliffordson, *Demokratiutveckling i svenska kommuner, Del I En kartläggning av vad som har gjorts*, Göteborg 2003, s. 2.

weskich. Szwedzka ustawa z 1 lipca 1994 roku o zmianie ustawy o gminach⁸⁶ wprowadziła przepisy pozwalające stosować nowe formy demokracji bezpośredniej. Mogły to być:

- a) rady użytkowników (*användarråd, brukarråd*) – rady służące wymianie informacji i dyskusji między organami gminy i radami, między innymi rady emerytów, rady do spraw osób niepełnosprawnych, rady rodziców w szkołach i inne,
- b) instytucja delegacji warunkowej (*villkorad delegation*) – w takiej formie użytkownicy biorą udział w procesie decyzyjnym i mogą to czynić w kilku jego fazach: albo mogą składać propozycje rozwiązań, albo przedstawić swoją opinię przed podjęciem decyzji przez urzędników lub wyrazić uprzednią zgodę na podjęcie decyzji przez urzędnika,
- c) organy samorządu instytucjonalnego (*självförvaltning-sorgan*) – posiadają jeszcze większy zakres uprawnień w instytucjach gminnych. W ich skład wchodzi wyłącznie użytkownicy i pracownicy instytucji, z tym że użytkownicy są w większości. Organy te mają prawo do podejmowania decyzji w sprawie codziennego funkcjonowania instytucji.

W Norwegii ożywianie lokalnej demokracji przybiera różne formy⁸⁷. Wszystkie one są ukierunkowane na bardziej bezpośrednio uczestnictwo obywateli w sprawach gminy. Można te formy jednak najogólniej dzielić na dwie grupy. Pierwsza to formy odnoszące się wprost do płaszczyzny politycznej. Są to ogólne zebrania mieszkańców (*folkemøter*), otwarte konsultacje (*åpne høringer*), zdecentralizowane organy decyzyjne. Druga grupa to rozwiązania zorientowane rynkowo, na przykład możliwość dokonywania przez obywateli wyboru wśród oferty usług (wówczas mieszkaniec występuje w roli konsumenta) lub ustanowienie

⁸⁶ Kommunallagen SFS 1991: 900.

⁸⁷ A.L. Fimreite, J.E. Grindheim, *Offentlig forvaltning*, Oslo 2001, s. 110–111.

reprezentacji użytkowników i wprowadzenie reguł dotyczących skarg (wtedy obywatel odgrywa rolę klienta)⁸⁸.

Wśród form demokracji bezpośredniej na poziomie lokalnym w Norwegii wymienia się zarząd użytkowników (*brukerstyre*) w takich instytucjach, jak szkoła czy instytucja opieki nad ludźmi starszymi. Innym rozwiązaniem systemowym są badania opinii użytkowników (*brukerundersøkelser*) dotyczące wykonywania określonych funkcji przez administrację gminy. Otwarte zebrania mieszkańców z władzami gminy (*åpne spørretimer*) to jeszcze jedna forma demokracji bezpośredniej (uczestniczącej)⁸⁹.

Dążenia do wprowadzenia różnych form demokracji bezpośredniej w Norwegii wpisują się w szerszą zmianę modelu administracji publicznej na poziomie gminy i regionu związanego z inspiracjami generowanymi przez szkołę New Public Management (NPM)⁹⁰. Według Anne Lise Fimreite i Jana Erika Grindheima dążenia do odnowienia modelu administrowania gminami i regionami w Norwegii zawierały trzy podstawowe elementy: po pierwsze, akcentowanie roli rozwiązań rynkowych i efektywnego zarządzania, po drugie, podkreślanie roli kontroli pośredniej, po trzecie, położenie nacisku na współdziałanie użytkowników i administracji. Ostatni punkt otwierał drogę do poszukiwania form, które można uznawać za swoiste formy demokracji bezpośredniej. W Norwegii toczyła się debata na temat charakteru tych zmian modelowych. Spór dotyczył pytania, czy były one odejściem od demokracji, czy też nie. Zwolennicy NPM uważali, że w szczególności na poziomie lokalnym ich propozycje wzmacniają demokrację⁹¹.

⁸⁸ Norwescy badacze zauważają słusznie, że zmiana relacji między jednostką a gminą nie jest obojętna ani dla jednostki, ani dla gminy. Zmiana jej charakteru ma wpływ zarówno na uprawnienia jednostek, jak i na podstawy legitymizacji gminy. Por. *ibidem*, s. 111.

⁸⁹ *Ibidem*, s. 207.

⁹⁰ Zob. rozdział 5 pracy.

⁹¹ Por. A.L. Fimreite, J.E. Grindheim, *op. cit.*, s. 206. Zob. dalej rozdział 5 pracy.

Poszukiwanie różnych nowych rozwiązań właściwych demokracji bezpośredniej wpisuje się też w szerszy repertuar działań określanych mianem „polityki rozwijania demokracji” (szw. *demokratipolitiken*). Jest ona prowadzona przede wszystkim na lokalnym poziomie samorządowym i obejmuje oddziaływanie zarówno na elementy demokracji przedstawicielskiej, jak i bezpośredniej. Właśnie zagadnienie relacji demokracji przedstawicielskiej i demokracji bezpośredniej staje się w kontekście tej swoistej „witalizacji polityki” zagadnieniem interesującym. Otóż *demokratipolitiken* charakteryzuje perspektywa systemowa, a poszukiwanie nowych form demokracji bezpośredniej stanowi tylko jej część. Równie ważne są próby ożywiania różny form demokracji przedstawicielskiej. Charakterystyczną tendencją jest zacieranie granic między prowadzeniem polityki i administrowaniem przez organy samorządu lokalnego i oddolną aktywnością lokalnych wspólnot oraz coraz ściślejsze ich łącznie. Polityka staje się rezultatem powiązania aktywności tych dwóch grup podmiotów⁹².

Dostrzega się w Szwecji, że pogłębianie demokratyzmu, w tym w zakresie demokracji bezpośredniej, na poziomie lokalnym będzie zależało w przyszłości od umiejętności znajdowania form i mechanizmów pośredniczących między światem „małej polityki”, „światem codzienności” jednostkowego obywatelskiego życia, światem spontanicznej bądź zorganizowanej aktywności obywatelskiej a „światem zideologizowanym”, reprezentowanym przez lokalne partie polityczne i przez instytucje lokalnego samorządu, zakorzenione silnie w systemie demokracji przedstawicielskiej. Podstawowa w relacjach między państwem a samorządem

⁹² Rozróżnienie między obszarem aktywności instytucji lokalnego samorządu a obszarem aktywności obywatelskiej jest w szwedzkiej literaturze przedmiotu określane jako rozróżnienie „dużej polityki” i „małej polityki”. Obszar „dużej polityki” obejmuje części systemu przedstawicielskiego na poziomie lokalnym, a więc między innymi partie polityczne, organy gminy, instytucje profesjonalnej administracji. „Mała polityka” to obszar, który obejmuje różne formy aktywności obywateli.

lokalnym okazuje się jednak zasada nadrzędności kierownictwa państwowego i politycznego nad zasadami autonomii samorządu i partycypacji obywatelskiej. Należy zatem podkreślić, że za główny kierunek podnoszenia poziomu demokratyzmu całego systemu politycznego uznaje się raczej doskonalenie silnych form demokracji przedstawicielskiej⁹³, co pozostaje w zgodzie z tezą M. Sawarda, że

każde poważne podejście do demokracji bezpośredniej musi obecnie postrzegać ją jako funkcjonującą w obrębie szerszego systemu demokratycznego – czy ściślej rzecz biorąc, jako jego część – który obejmuje (na przykład) wyłanianie w wyborach parlamenty i partie polityczne⁹⁴.

⁹³ Por. A. Kubka, *Demokracja bezpośrednia w Szwecji i Norwegii* [w:] *Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej w Polsce*, red. M. Marczevska-Rytko, Lublin 2010, s. 301–312.

⁹⁴ M. Saward, *op. cit.*, s. 149.

Rozdział 5.

Idee i reformy New Public Management (NPM) a problemy demokracji

New Public Management (NPM) to ogólne pojęcie odnoszące się do reform administracyjnych podjętych w wielu państwach świata w ostatnim ćwierćwieczu, które miały na celu: a) poprawę efektywności sektora publicznego, b) wzmocnienie odpowiedzialności instytucji publicznych wobec ich klientów, c) redukcję wydatków publicznych, d) wzmocnienie odpowiedzialności menadżerów¹.

¹ Termin „New Public Management” wprowadził Christopher Hood w 1991 roku. Norweski odpowiednik tego terminu to *ny offentlig ledelse*. Zob. T. Christensen, P. Lægreid, *Introduction* [w:] *The Ashgate Research Companion to New Public Management*, red. T. Christensen, P. Lægreid, Farnham 2011, s. 1. „Reforma” to pojęcie szersze niż „zmiana”. Odnosi się ono do „świadomie podejmowanych zmian w strukturach, procesach i procedurach organizacji sektora publicznego podejmowanych dla usprawnienia ich działania i ostatecznie ukierunkowanych na wprowadzenie zmiany w treściach polityki i życia społecznego”. Zob. T. Christensen, P. Lægreid, *Administrative Reforms in Western Democracies* [w:] *The SAGE Handbook of Public Administration*, red. B.G. Peters, J. Pierre, s. 577, <https://knowledge.sagepub.com/view/the-sage-handbook-of-public> (dostęp: 17.06.2015). Zob. ogólny model reform NPM C. Pollitt, G. Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance and the Neo-Weberian State*, Oxford 2011, s. 32 i n. Zob. na temat neoliberalizmu D. Harvey, *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford 2005.

Idee i reformy NPM można uznać za przejaw szerszego kompleksu idei neoliberalnych, które kształtowały myśl i praktykę polityczną w świecie zachodnim w ostatnich dekadach wieku XX i na początku XXI wieku². Najbardziej aktywnymi propagatorami tych idei były państwa anglosaskie (Stany Zjednoczone, Wielka Brytania, Nowa Zelandia, Australia) i organizacje międzynarodowe (Bank Światowy, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, OECD, Unia Europejska). Od początku lat osiemdziesiątych XX wieku idee NPM docierały do Skandynawii. Tutaj ideologiczne przesłanie NPM nieuchronnie musiało natrafić na specyficzne, właściwe dla skandynawskiego modelu państwa i społeczeństwa uwarunkowania strukturalne i kulturowe, w tym między innymi związane z traktowaniem sektora publicznego, funkcjonowaniem instytucji publicznych (a więc partii politycznych i organizacji interesu) czy aksjologicznymi podstawami życia społecznego, a zatem z ukształtowanymi wartościami demokracji.

Recepcja neoliberalnych idei NPM w państwach skandynawskich pozwala na przyjęcie perspektywy porównawczej w dwóch wymiarach. Po pierwsze, można w perspektywie globalnej traktować te państwa jako jednolitą grupę i wówczas twierdzić, że przyjmowały one idee NPM z ostrożnością, a reformy przeprowadzały wybiórczo, unikając radykalizmu, z pewnym opóźnieniem oraz z pragmatycznym ukierunkowaniem. Po drugie, uwzględnienie specyfiki każdego z państw skandynawskich daje podstawę do twierdzenia, że każde państwo posiadało odrębny profil recepcji oraz wprowadzania idei NPM do praktyki³. Należy dodać,

² W USA za rządów Ronalda Reagana i w Wielkiej Brytanii za rządów Margaret Thatcher.

³ Podobieństwa i różnice w tym względzie analizuje i wyjaśnia Tom Christensen. Zob. T. Christensen, *Modern State Reforms* [w:] *Nordic Politics, Comparative Perspectives*, red. K. Heidar, Oslo 2004, s. 31–38. Por. w tym kontekście uwagi Włodzimierza Anioła na temat zróżnicowania w grupie państw nordyckich w: W. Anioł, *Szlak Norden. Modernizacja po skandynawsku*, Warszawa 2013, s. 36–38. Warto dodać, że w literaturze przedmiotu podkreśla się występowanie wielości form

że w wypadku reform NPM podkreślanie swoistości rozwiązań charakterystycznych dla każdego państwa jest szczególnie istotne z dwóch co najmniej powodów. Po pierwsze, zestawu reform NPM nie można ujmować jako spójnego zbioru metod i środków prowadzących do wyraźnie zarysowanego celu, co pozwalało często traktować je wybiórczo w ramach systemów państwowych. Po drugie, poszczególne państwa zaszczybiały reformy na własnym, specyficznym gruncie⁴.

Badanie problematyki związanej z reformami NPM jest najczęściej wieloaspektowe. Analizom poddaje się takie zagadnienia, jak: recepcja NPM w wybranych systemach państwowych, oddziaływanie NPM na „twarde” dziedziny polityki (techniczne i gospodarcze) i dziedziny „miękkie” (edukacja, zdrowie, zabezpieczenie społeczne, środowisko), zestawy działań reformatorskich, rezultaty oddziaływania NPM, w tym tak ważne w najszerszym zakresie systemowym jak oddziaływanie na demokrację, legitymizację, zaufanie, odpowiedzialność, kontrolę, kompetencje zawodowe, kwestie normatywne. Analizuje się też generowane przez NPM kolejne koncepcje reformatorskie⁵.

Przedmiotem niniejszego rozdziału jest analiza recepcji idei NPM w Norwegii w ostatnich dekadach XX wieku i na początku XXI wieku ujmowanych jako przejaw myśli neoliberalnej. Analiza

i manifestacji myśli neoliberalnej, a także możliwość pojawienia się różnorodnych form jej negacji, oporu wobec niej bądź jej adaptacji. Por. M. Freeden, *European Liberalisms: An Essay in Comparative Political Thought*, „European Journal of Political Theory” 2008, vol. 7, no. 1, s. 9–30, a także J. Clarke, *Dissolving the Public Realm? The Logics and Limits of Neoliberalism*, „Journal of Social Policy” 2004, no. 33 (1), s. 27–48.

⁴ Por. T. Christensen, P. Lægreid, *Administrative Reforms...*, s. 578.

⁵ *Ibidem*, s. 577. Istotne jest w tym kontekście spostrzeżenie, że w wypadku reform administracyjnych, jakimi są reformy NPM, charakterystyczne jest występowanie rozbieżności między światem reformatorskich idei a obszarem praktyki. Reformatorskie działanie jest często czymś zupełnie odmiennym od manifestacji reformatorskiej woli politycznej ujmowanej w postaci programów i projektów.

odnosi się zarówno do obszaru idei, jak i praktyki politycznej i koncentruje się na stosunku reform NPM do problemów demokracji jako podstawowej wartości skandynawskiego modelu społeczeństwa i państwa. Odniesienie problematyki NPM do problemów demokracji staje się uzasadnione, jeśli przyjąć, że jednym z głównych założeń reform NPM jest ograniczenie (podważenie) roli kontroli politycznej sprawowanej przez polityczne centrum państwa na rzecz autonomii innych podmiotów, przy czym może tu chodzić o wiele relacji: państwo–samorząd, państwo–rynek, państwo–przedsiębiorstwo czy też państwo–obywatel.

W pierwszej części rozdziału podejmuję kwestię początkowego etapu recepcji idei NPM w Norwegii. W części drugiej omawiam zagadnienie konfrontacji reformatorskich pomysłów NPM z tradycyjnymi, właściwymi dla modelu skandynawskiego zasadami funkcjonowania administracji publicznej, wśród których wartość demokracji jest jedną z fundamentalnych. Przedstawiam też odniesienia reform NPM do problemów demokracji w systemie politycznym i znaczenie NPM dla zasad demokracji „modelu skandynawskiego”. W części trzeciej poddaję analizie skutki i oceny wpływu reform NPM na system administracji publicznej w Norwegii.

Materiały do studiowania tak zarysowanej problematyki są bardzo bogate i obejmują zarówno dokumenty, jak i opracowania. Problemy działania administracji w kontekście demokracji studiowano co najmniej od końca XIX wieku, a ich znaczenie dla przetrwania demokracji na początku wieku XXI jest przekonująco podkreślane⁶. Również w Norwegii badania w tym obszarze prowadzono (i są nadal prowadzone) bardzo intensywnie⁷.

⁶ Woodrow Wilson w 1887 roku stwierdzał, że wyzwaniem staje się nie tyle studiowanie konstytucji, co uczenie się, jak w praktyce stosować konstytucję (*how to run the constitution*). Zob. R. Stillman, *Foreword* [w:] *Public Administration Evolving, From Foundations to the Future*, red. M.E. Guy, M.M. Rubin, New York, London 2015, s. X.

⁷ Specjalizują się w tej problematyce między innymi T. Christensen, A.L. Fimreite, P. Lægreid. Należy podkreślić znaczenie analiz wymienio-

5.1. Recepcja idei NPM

Do początku dekady lat dziewięćdziesiątych XX wieku system administracji publicznej Norwegii systematycznie rozbudowywano, co wiązało się przede wszystkim z tworzeniem struktur państwa opiekuńczego. Najogólniejszą tendencją po 1990 roku była przebudowa systemu, jego reformowanie. Badania norweskie wykazują, że system administracyjny tego państwa relatywnie łatwo poddaje się zmianom systemowym. W ostatnich latach żaden z sektorów administracji państwowej nie pozostał poza obszarem zmian i reform⁸. *Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste* (NSD) oblicza, że od początku lat dziewięćdziesiątych do końca pierwszej dekady XXI wieku nastąpiło ponad 800 istotnych zmian w organizacji administracji publicznej⁹. Należy podkreślić, że niektóre ze zmian systemowych w Norwegii wyprzedzały te, które później wprowadzano w innych państwach i które potem zostały określone mianem „reform NPM”. Jako przykłady można podać wdrożenie „zarządzania przez cele i rezultaty” (*mål-og resultatstyring*) oraz usamodzielnienie centralnych urzędów państwowych (*direktorat*). Mianowicie *mål-og resultatstyring* zainicjowano w 1986 roku wraz z reformą polityki budżetowej jednostek państwowych¹⁰. Od końca dekady lat osiemdziesiątych XX wieku *mål-og resultatstyring* był „nadrzędną zasadą kierowania w państwie”¹¹.

nych autorów ze względu na ich szeroki i pogłębiony zakres obejmujący również badania porównawcze w skali globalnej.

⁸ St. meld. 19 (2008–2009), *Et forvaltning for demokrati og fellekap*, Oslo 2009, s. 19–20.

⁹ *Ibidem*, s. 18.

¹⁰ Ta reforma była wzmacniana, poszerzana i modyfikowana w kolejnych latach 1990, 1991, 1996, 1997, 2003, 2014. Zob. J. Askim, R. Eltun, E. Fremstad, *Mål- og resultatstyring, Riktig oppskrift for styring av statsforvaltningen?* [w:] *Det norske demokratiet i det 21. århundre*, red. H. Baldersheim, Ø. Østerud, Bergen 2014, s. 288.

¹¹ St. meld. 19 (2008–2009), s. 78.

Reformowanie w duchu NPM rozpoczęło się w Norwegii pod koniec lat osiemdziesiątych XX wieku. Reformowanie przebiegało wówczas raczej powolnie, a jego przyspieszenie nastąpiło od połowy lat dziewięćdziesiątych. Cechowało się pragmatyzmem i przejmowaniem przede wszystkim technologii menedżerskich NPM, które obejmowały, oprócz zarządzania przez cele i rezultaty, zróżnicowanie strukturalne funkcji rządu, decentralizację urzędów centralnych i państwowych przedsiębiorstw oraz większą autonomię menedżerów¹².

Znacząca intensyfikacja reformowania w duchu NPM nastąpiła w okresie rządów konserwatywno-centrowej koalicji w latach 2001–2005. Do jego cech specyficznych należały gradualizm, a także zorientowanie na wybrane, określone sektory administracji i obszary polityki¹³. Najbardziej znane reformy to: powołanie od 1 stycznia 2002 roku Norweskiego Centralnego Urzędu do spraw Opieki Społecznej i Zdrowia (*Sosial- og helsedirektoratet*), który od kwietnia 2008 roku działa pod nazwą Centralnego Urzędu do spraw Zdrowia (*Helsedirektoratet*), utworzenie Norweskiej Agencji do spraw Bezpieczeństwa Żywności (*Mattilsynet*) w 2003 roku, zainicjowanie Nowej Administracji Pracy i Dobrobytu (*Ny arbeids- og velferdsforvalting*, NAV) od 1 lipca 2006 roku. Ta reforma administracji w sferze opiekuńczej i socjalnej państwa (tak zwana *NAV-reformen*) polegała na połączeniu administracji rynku pracy i administracji ubezpieczeń społecznych w jedną agencję, Centralny Urząd do spraw Pracy i Opieki Społecznej (*Arbeids-og velferdsdirektoratet*), z rozbudowaną siecią organów na wszystkich poziomach administracji państwowej i samorządowej¹⁴.

¹² Ph. Bezes, A.L. Fimreite, P.L. Lidec, P. Lægreid, *Understanding Organizational Reforms in the Modern State: Specialization and Integration in Norway and France*, „Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions” 2013, vol. 26, no. 1, s. 154.

¹³ *Ibidem*, s. 155. Zob. też K. Kolltveit, *Strengthening of the Executive Centre: Looking Beyond NPM as the Explanation for Change*, „International Review of Administrative Sciences” 2015, vol. 8 (1), s. 25.

¹⁴ Ph. Bezes *et al.*, *op. cit.*, s. 157.

Po przejęciu władzy przez lewicowo-centrową koalicję w 2005 roku wprowadzono liczne reformy o cechach post-NPM¹⁵. Nowy rząd uznawał, że reformy NPM przyniosły negatywne skutki, między innymi fragmentację państwa, rozrost administracji i osłabienie kontroli politycznej sprawowanej przez centrum polityczne. Dlatego reformy NPM powinny zostać zatrzymane lub zmodyfikowane. Należy jednak podkreślić za badaczami norweskimi (A.L. Fimreite, P. Læg Reid), że po 2005 roku nastąpiło spowolnienie reformowania administracji, nie cofnięto natomiast wprowadzonych już reform¹⁶.

Tę swoistą ciągłość procesu reformowania państwa należy uznać za cechę specyficzną i podkreślić jej znaczenie. W tym kontekście warto wskazać na aktualność opisu norweskiego systemu władzy, jaki przedstawił Rune Slagstad¹⁷. Jego zdaniem ideologiczny kompromis z 1953 roku między ruchem robotniczym a „władzą kapitału” (*kapitalmakt*) doprowadził do fuzji wartości socjalistycznych i mieszczańskich w formie „państwa opiekuńczego” (*velferdsstat*). Powstał zinstytucjonalizowany „dwutorowy system władzy”, z dominacją Partii Pracy (*Det norske Arbeiderparti*, DnA) w sferze publicznej i zarazem dominacją partii mieszczańskich w sferze prywatnej. Slagstad pisze:

Była to swego rodzaju równowaga władzy między pracą a kapitałem, gdzie elementy określające systemowo gospodarkę były kapitalistyczne, chociaż jednocześnie modyfikowane przez inne wartości, i gdzie politycznie dominowali socjaliści, ale włączeni w modyfikujące rozwiązania instytucjonalne¹⁸.

Owa „dwutorowość systemu władzy” odzwierciedlająca zarazem dążenie do poszukiwania kompromisu jest także dobrze

¹⁵ *Ibidem*, s. 154–155.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ R. Slagstad, *De nasjonale strateger*, Oslo 1998.

¹⁸ *Ibidem*, s. 428–429.

widoczna, kiedy analizuje się zderzenie idei i wartości neoliberalnych (NPM) oraz idei i wartości wpisanych w tradycyjny model socjaldemokratycznego państwa.

Zdaniem Slagstada z końcem lat siedemdziesiątych XX wieku szala przechyliła się na korzyść rynku wraz z wykształceniem się nowej elity władzy, do której zalicza takich socjaldemokratów (!), jak Einar Førde, Harald Norvik, Tormod Hermansen, Gudmund Hernes. Pisze o nich: „nie dążyli do ustanowienia równoważącej politycznej przeciwwładzy wobec władzy rynku. Rynek był jej [elity] medium”¹⁹.

Za głównego reformatora Slagstad uznaje Tormoda Hermansena, który miał znaczący udział we wprowadzaniu rozwiązań rynkowych w sektorze energetycznym, przekształcaniach Telenor, Postverket i NSB²⁰ w spółki akcyjne oraz debiucie na giełdzie firm Telenor i Statoil²¹. Dzisiaj Hermansen jest uznawany w Norwegii za najważniejszego rzecznika NPM, a raport z prac kierowanej przez niego komisji badawczej opublikowany w 1989 roku, noszący tytuł *Lepiej zorganizowane państwo*²², jest przez niektórych uznawany za norweską „deklarację” (*moderdokument*) NPM²³.

Wiosną 2015 roku Tormod Hermansen ogłosił drukiem książkę, która zawiera jego refleksje i uogólnienia na temat funkcjonowania państwa i systemu administracji publicznej oraz jego doświadczenia w ich reformowaniu. Praca nawiązuje zarazem do wspomnianego raportu z 1989 roku, na co wskazuje już jej tytuł – *Lepiej zarządzane państwo*²⁴. Poglądy Hermansena wyłożone w tym opracowaniu odnoszą się często wprost do problemu relacji idei NPM i demokracji. Jedynym z wątków

¹⁹ *Ibidem*, s. 430–431.

²⁰ Norges Stasbaner – Koleje Państwowe Norwegii.

²¹ R. Slagstad, *op. cit.*, s. 437–440.

²² NOU 1989: 5, *En bedre organisert stat*, Oslo 1989.

²³ Sylwetkę T. Hermansena prezentuje Knut Grøholt w pracy: T. Hermansen: *En bedre styrt stat?*, Bergen 2015, s. 146.

²⁴ *Ibidem*.

tej problematyki są rozważania na temat relacji efektywności i legitymizacji władzy. Najogólniejsza perspektywa, którą Hermansen uznaje za podstawę w dziele reformowania państwa i jego aparatu administracyjnego, to dążenie to jednoczesnego osiągnięcia tych dwóch kardynalnych wartości: efektywności i legitymizacji²⁵. Traktuje te wartości jako równorzędne, podkreślając, że w działaniu państwa i administracji należy przestrzegać zasady, by „decyzje były podejmowane w taki sposób, aby jawiły się jako odpowiednio legitymizowane”²⁶. Przy czym uznaje, że odpowiednia legitymizacja rozstrzygnięć i działań polega na tym, że są one zgodne z przepisami prawa oraz z wymaganymi procedurami, a także są podejmowane przez odpowiednie instancje²⁷. Deklarując uznanie dla równowagi efektywności i legitymizacji, Hermansen pisze: „Nie zawsze zatem jest tak, by krytyce biurokracji nadawać tak dużą wagę, żeby biurokratyczne reguły i procedury koniecznie miały ustąpić ze względu na lepszą efektywność”²⁸. Według badacza efektywność i legitymizacja nie są wartościami nawzajem się wykluczającymi, lecz w znacznym stopniu komplementarne.

Według Hermansena raport z 1989 roku, opublikowany w okresie, kiedy pojawiły się już idee, które mogą być klasyfikowane jako idee NPM (*mål- og resultatstyrning*), nie podejmował problemów możliwych sprzeczności między efektywnością a wartościami demokracji, a więc zagadnień, które dzisiaj wysuwają się na pierwszy plan. W centrum uwagi autorów raportu znajdowały się problemy demokracji w kontekście siły politycznego kierowania administracją. Myślano wówczas raczej o wzmacnianiu efektywności przez wzmacnianie politycznego centrum i usprawnianie procedur administracyjnych²⁹.

²⁵ *Ibidem*, s. 12, 25.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ *Ibidem*, s. 31.

W ocenie Hermansena ćwierćwiecze, które upłynęło od końca lat osiemdziesiątych, było okresem znaczących przekształceń aparatu państwa i jego sposobu działania, między innymi pod wpływem nowych idei NPM, i stanowi odrębną epokę:

Przed socjaldemokratycznym państwem akcentującym aktywne zaangażowanie i odpowiedzialność za kierowanie rozwojem społecznym pojawiły się wyzwania ze strony idei neoliberalnych i praktyki postępowania opartych na myśleniu w kategoriach rynkowych, konkurencji i prywatyzacji. Ale gdy zmiana była mniej widoczna w Norwegii niż w kilku innych państwach, to nowe idee miały taką siłę oddziaływania, że słusznie jest postrzegać okres od końca lat osiemdziesiątych XX wieku jako nową epokę pod względem organizacji i kierowania³⁰.

Współcześnie istotnym impulsem, który wywarł wpływ na ożywienie debaty o sprawności funkcjonowania państwa i w tym kontekście między innymi o ideach NPM, był atak terrorystyczny z 22 lipca 2011 roku. Przeprowadzona przez specjalnie powołaną komisję analiza reakcji instytucji państwa na ten atak obnażyła słabość i brak efektywności ich działania³¹.

5.2. Reformy administracji państwa a tradycje demokracji

Znaczenie tradycji w administrowaniu państwem jest szczególnie podkreślane w tych ujęciach, które akcentują wagę czynników kontekstu dla funkcjonowania sektora publicznego. Czynniki te należą do najszerszego kontekstu kulturowego i wiążą się z problemami występowania różnorodnych norm i wartości. Są

³⁰ *Ibidem*.

³¹ NOU 2012: 14, *Rapport fra 22-juli kommisjonen*, Oslo 2012. Zob. T. Hermansen, *op. cit.*, s. 20–23, 29, 35.

to również takie czynniki, jak stosunki organizacji publicznych z kierownictwem politycznym czy ogół ich powiązań z mechanizmami rynkowymi³².

Każdy proces reformowania przebiega w określonym środowisku instytucjonalnym, które kształtowało się w toku rozwoju historycznego. Proces reform należy zatem pojmować, tak jak to czynią T. Christensen i P. Lægreid, jako złożony układ „czynników politycznych, rodzimej spuścizny historyczno-instytucjonalnej oraz nacisku zewnętrznego, które określają inicjatywy i pole manewru polityków i administratorów prowadzących aktywną politykę reformy administracyjnej”³³. Wypada zauważyć, że wśród tych trzech grup czynników, a więc woli politycznej reformatorów, czynników instytucjonalno-historycznych oraz czynników zewnętrznych, autorzy norwescy ujmują wolę polityczną jako element „najbardziej strukturyzujący”³⁴.

Istotną częścią kontekstu, o którym mowa, jest demokratyzm systemu politycznego uznawany w Norwegii za jedną z czterech głównych wartości tworzących aksjologiczną podstawę systemu administracji państwa. Została ona szczegółowo przedstawiona w przedłożeniu rządu norweskiego kierowanym do parlamentu, opatrzonym tytułem *Administracja dla demokracji i wspólnoty*³⁵. W dokumencie tym, obok demokratyzmu, za podstawowe wartości uznaje się praworządność, fachowość i efektywność systemu administracji państwa. Podkreśla się, że wszystkie te cztery wartości są mocno zakorzenione w norweskiej tradycji państwowej³⁶. Realizowanie wartości demokracji oznacza, że

Administracja powinna podlegać kierownictwu politycznemu i być lojalna wobec ministrów, rządu i parlamentu. Administra-

³² T. Christensen, P. Lægreid, *Administrative Reforms...*, s. 578.

³³ Ph. Bezes *et al.*, *op. cit.*, s. 151.

³⁴ *Ibidem*, s. 152.

³⁵ St. meld. 19 (2008–2009), s. 29–34.

³⁶ *Ibidem*.

cja powinna być transparentna, tworzyć warunki dla udziału obywateli i zapewniać pracownikom i ich organizacjom prawo do współdecydowania i współudziału³⁷.

Należy podkreślić, że demokratyzm jest tu traktowany równorzędnie z efektywnością.

Wewnętrzne niespójności idei NPM sprawiały, że praktyczne reformowanie w duchu NPM nie tylko nakładało się na utrwalone tradycje administrowania, nie usuwając ich, lecz często wybiórcze podejście do tych idei, różne tempo ich praktycznego wdrażania, zastosowanie w wybranych obszarach itp. prowadziły także do bardzo specyficznego organizacyjnego kształtu administracji publicznej, ostatecznie przybierającego postać organizacji bardzo złożonej, hybrydowej. Jednym z ważniejszych, wymiarów problematyki warunkowania NPM przez tradycje i zasady demokracji jest aspekt wpisanych w wewnętrzną logikę NPM jednoczesnych zachęt do centralizacji administrowania i zarządzania (*make the managers manage*) i jego decentralizacji (*let the managers manage*)³⁸, co umożliwiało w praktyce działanie w obydwu kierunkach.

Pod koniec dekady lat dziewięćdziesiątych XX wieku nastąpiła reakcja na reformy NPM, wobec której użyto z czasem określenia „reformy post-NPM”. O ile reformy NPM odnosiły się do problemów specjalizacji pionowej, a więc decentralizacji struktur i przekazywania uprawnień zarządczych agencjom rządu, oraz specjalizacji poziomej, to jest tworzenia „organizacji jednego celu”, o tyle reformy post-NPM koncentrowały się na problemach kontroli sprawowanej przez centrum polityczne oraz poziomej koordynacji³⁹. Badacze norwescy uznają, że najważniejszy problem koordynacji w systemie norweskim występuje między ministerstwami i poziomami administracji (od krajowego

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ T. Christensen, P. Læg Reid, *Administrative Reforms...*, s. 578.

³⁹ Ph. Bezes *et al.*, *op. cit.*, s. 147–148.

po lokalny). Ponieważ polityczna kontrola w poszczególnych sektorach administracji jest silna, jako poważne rysują się problemy współpracy między ministerstwami⁴⁰.

Reformowane w duchu post-NPM norweskie centrum polityczne zostało wzmocnione przez:

- a) większą liczbę sekretarzy stanu wypełniających funkcje koordynacyjne w ministerstwach⁴¹,
- b) zwiększoną obsadę i większą liczbę zadań biura premiera oraz wprowadzenie funkcji ministra do spraw koordynacji pracy rządu (w 2009 roku)⁴²,
- c) wyeksponowanie roli i formalizacji funkcji ścisłego gabinetu ministrów i konsultacji z przywódcami partii politycznych⁴³.

Współcześnie polityka wobec reform NPM jest ambiwalentna. Reformy post-NPM uzupełniają reformy NPM⁴⁴. Przykładem jest tu reforma centralnej administracji do spraw imigracji podjęta w 2001 roku, polegająca na przyznaniu najpierw poszerzonej autonomii Centralnemu Urzędowi do spraw Obcokrajowców (*Utlendingsdirektoratet*) i utworzeniu organu odwoławczego (*Utlendingsnemda*). Po 2005 roku nastąpiła ponowna centralizacja administracji w tym obszarze⁴⁵. Innym przykładem korekty reform NPM, które nastąpiły po 2005 roku, jest reforma

⁴⁰ *Ibidem*, s. 150.

⁴¹ W drugim rządzie J. Stoltenberga (2005–2009) powołano 10 nowych sekretarzy stanu. Było ich wówczas 45. Zob. K. Kolltveit, *op. cit.*, s. 28–29.

⁴² Funkcję tę objął Karl Eirik Schjøtt-Pedersen, który został powołany jako minister bez teki

⁴³ K. Kolltveit, *op. cit.*, s. 19. Biuro premiera rządu liczy około 60 cywilnych urzędników i ośmiu polityków. Należy dodać, że według Kolltveita te działania były czymś więcej niż tylko reakcją na reformy NPM. Miały tu znaczenie również takie czynniki, jak procesy umiędzynarodowienia polityki, mediatyzacja polityki, poszerzanie zakresu odpowiedzialności rządu, specyficzna struktura wewnętrzna rządu – rządy koalicyjne.

⁴⁴ Ph. Bezes *et al.*, s. 155.

⁴⁵ *Ibidem*, s. 156. Inne przykłady to reforma agencji regulacyjnych z 2003 roku i reforma opieki szpitalnej z 2002 roku.

zamkniętej opieki szpitalnej przeprowadzona w 2002 roku, kiedy to odpowiedzialność za prowadzenie szpitali została przeniesiona z samorządów regionu (*fylke*) na państwo. Na płaszczyźnie politycznej nastąpiła silna centralizacja połączona z decentralizacją w płaszczyźnie administracyjnej. Korekta reformy polegała na wprowadzeniu po 2005 roku polityków do zarządów szpitali⁴⁶.

Przykłady reform zmierzających do centralizacji, które się w Norwegii nie powiodły, to próba reformy zarządzania bezpieczeństwem państwa zapoczątkowana w 1999 roku i próba reformy struktury administracji awizowana przez nowy rząd lewicowo-centrowy w 2005 roku⁴⁷.

Podstawowym celem reform NPM było osiągnięcie większej efektywności działania administracji publicznej. Podkreśla się jednak w Norwegii, że pojęcie „efektywności” nie powinno być mierzone wyłącznie na podstawie kryteriów ekonomicznych i tych, które odnoszą się do wydajności i sprawności systemu. T. Christensen i P. Lægreid słusznie wskazują:

W większości systemów demokratycznych takie wartości, jak bezstronność, przewidywalność, rządy prawa, polityczna lojalność, kontrola polityczna, legitymizacja, zaufanie, uczestnictwo, reagowanie na bodźce płynące ze społecznego otoczenia, sprawiedliwość i słusność (*equity*), są ważnymi elementami efektywności⁴⁸.

Toteż logiczny jest wniosek, że „reformatorzy powinni zajmować się nie tylko zdolnościami i sprawnością kierowania organizacjami sektora publicznego, lecz także kierowaniem re-

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 157–158.

⁴⁸ T. Christensen, P. Lægreid, *Administrative Reforms...*, s. 585. Jednocześnie podkreślają, że wiedza na temat tej „zewnętrznej” wobec reform NPM „efektywności” jest jeszcze bardziej ograniczona niż wiedza na temat działań „wewnętrznych”, ukierunkowanych na sam system administracji.

prezentatywnością, legitymizacją i relacjami zaufania”⁴⁹. Badacze norwescy wyprowadzają z tej konkluzji postulat reformowania stopniowego, etapowego i w „bardziej ograniczonym wymiarze”, zmierzający do znajdowania form organizacyjnych, które godziłyby zarówno wymogi reprezentatywności, jak i zdolność rządzenia (*governance*). Za ideał w tym względzie można uznać takie kształtowanie systemu polityczno-administracyjnego, który gwarantowałby „efektywne, legitymizowane i demokratycznie umocowane” kształtowanie polityki⁵⁰. W tym ujęciu sensowne jest rozróżnienie między „czystą” polityką administracyjną (*forvaltningspolitikken*) i kształtowaniem systemu administracji publicznej jako systemu, który gwarantuje uczestnictwo polityczne ogółu obywateli (*demokratipolitikken*)⁵¹. W ten sposób sam demokratyzm staje się szczególnym, ważnym celem budowania i reformowania systemu administracji publicznej.

Norwescy krytycy reform NPM podnoszą, że strategia reformowania NPM nie uwzględnia faktu, że istotnym aspektem funkcjonowania administracji publicznej jest element demokratyzmu, a więc specyficznej relacji między obywatelami i wybra-

⁴⁹ *Ibidem*, s. 587.

⁵⁰ I. Helgøy, J. Aars, *Introduksjon [w:] Flernivåstyring og demokrati*, red. I. Helgøy, J. Aars, Bergen 2008, s. 5.

⁵¹ *Ibidem*, s. 6. Pojęcie „*demokratipolitikken*” badacze norwescy wprowadzają za szwedzkim badaczem demokracji Olofem Peterssonem, powołując się na jego pracę z 2001 roku *Demokratipolitik*. Problemy demokracji zostały włączone w obszar polityki publicznej w najpełniejszym wymiarze w Szwecji, w której działa minister do spraw demokracji odpowiedzialny za politykę demokratyzacyjną państwa. Nordycka Rada Ministrów w raporcie *Demokrati i Norden* z 2004 roku postulowała, by państwa nordyckie rozwijały systematycznie strategie demokratyzacyjne. Norweski badacz Jacob Aars jest zdania, że chociaż w jego państwie *demokratipolitikken* nie osiągnęła tego poziomu instytucjonalizacji co w Szwecji, to jednak wysoki poziom zainteresowania tymi problemami pozwala twierdzić, że i w Norwegii *demokratipolitikken* jest obecna. Por. J. Aars, *Blir demokratiet elsket i hjel? Demokratipolitik i kommunene [w:] Flernivåstyring...*, s. 234.

nyymi przez nich przedstawicielami. Przyjmując taką systemową perspektywę, norwescy (i skandynawscy) badacze podkreślają znaczenie wartości demokracji. W ich ujęciu budowanie i reformowanie systemu administracji publicznej z jasno sformułowanymi celami demokratycznymi (polityki określanej mianem *demokratipolitikk*) okazuje się drugą konieczną stroną dopełniającą działania ukierunkowane na efektywność administrowania (określanej mianem *styringspolitikk*). Celem *demokratipolitikk* w sferze administracji publicznej jest kształtowanie instytucji publicznych, które stymulują partycypację obywatelską, realizują podstawowe prawa obywatelskie i wzmacniają polityczną zdolność kierowania instytucjami. *Demokratipolitikk* opiera się na przekonaniu, że do obowiązków władzy publicznej należy włączanie obywateli do aktywnego uczestnictwa w procesach kształtowania i podejmowania decyzji politycznych⁵².

Istotną kwestią demokracji w kontekście reform NPM jest to, że organizacja sektora publicznego i administracji publicznej ma wpływ na powiązanie „wejść” i „wyjść” systemu politycznego. Reformowanie tego sektora może oddziaływać zarówno na zdolność systemu do odbierania sygnałów od społeczeństwa (a więc do zmiany działania systemowych „wejść”), jak i na sposób realizacji podjętych zadań (zatem do zmiany działania na systemowych „wyjściach”). Wszystkie etapy procesu politycznego – te na „wejściu”, skoncentrowane na problemach przedstawicielstwa i reprezentacji, oraz te na „wyjściu”, ogniskujące się wokół problemów efektywności – są „kluczowymi elementami demokratycznego samodecydowania”, są „ważnymi składnikami trwałych demokratycznych rozwiązań”⁵³. Niemniej

⁵² Należy podkreślić, że waga problematyki demokracji w sferze działania administracji publicznej była przez polityków i badaczy norweskich podkreślana z jeszcze większym naciskiem w sytuacji spadku poziomu frekwencji wyborczej i zaangażowania w pracę partii politycznych. Zob. I. Helgøy, J. Aars, *op. cit.*, s. 13.

⁵³ *Ibidem*, s. 5.

jednak, chociaż uczestnictwo obywateli w procesie kształtowania polityki oraz efektywność i sprawność działania w sferze publicznej uznaje się za podstawowe uwarunkowania demokratycznych rządów to ich wzajemne oddziaływanie (w tym sprzeczności generowane przez nie) są w małym stopniu zbadane⁵⁴.

Za istotne spostrzeżenie w tym kontekście należy uznać uwagę, że dwie strony procesu kształtowania polityki: z jednej strony „efektywność kierowania” (*styringskapasitet*), a więc stopień, w jakim decyzje podejmowane przez organy publiczne oddziałują na rozwój społeczny, z drugiej strony „reprezentatywność kierowania” (*styringsrepresentativiteten*) związana z odpowiedzialnością na pytanie, czyje interesy są rzeczywiście realizowane w polityce publicznej, mogą czasami nawzajem się wzmacniać, ale też mogą pozostawać ze sobą w sprzeczności. Jednocześnie za idealny kształt tej relacji w systemie demokratycznym badacze norwescy uznają komplementarność „efektywności kierowania” i „reprezentatywności kierowania”⁵⁵. Takie stanowisko odnosi się na płaszczyźnie bardziej konkretnej do rozróżnienia między tradycyjnym kierowaniem za pomocą przepisów prawa a kierowaniem przez wskazywanie celów i postulowanych rezultatów. Za specyficzne należy uznać poszukiwanie kompromisu między tymi zasadami. Rząd Norwegii deklarował w tym względzie:

Nie ma [...] sprzeczności między kierowaniem za pomocą przepisów (*regelstyring*) i kierowaniem przez wskazywanie celów (*målstyring*). Ministerstwa i podległe jednostki powinny traktować *regelstyring* i *målstyring* nie jako alternatywne formy kierowania, lecz jako formy uzupełniające się⁵⁶.

Współcześni reformatorzy stają przed pytaniem, czy możliwe jest godzenie silniejszej reprezentatywności na systemowych

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ *Ibidem*, s. 7.

⁵⁶ St. meld. 19 (2008–2009), s. 78.

wejściach z wyższym poziomem efektywności na systemowych wyjściach. W ujęciu badaczy norweskich konieczna przy rozważaniach tych kwestii jest teza, że zarówno zorientowana na wejścia reprezentatywność, jak i zorientowana na wyjścia efektywność są podstawowymi elementami demokratycznego samodecydowania. Reformatorzy powinni uwzględnić oba aspekty i odwoływać się do najszerszego pojmowania politycznej odpowiedzialności i legitymizacji władzy, zmieniając organizację sektora publicznego⁵⁷.

W niektórych ujęciach aspekty demokracji procesu politycznego są silniej akcentowane niż aspekty systemowej efektywności. Uznając, że system polityczny powinien być otwarty na wiele różnych obywatelskich perspektyw i preferencji oraz że proces polityczny w pewnym momencie musi przejść od etapu ich rejestrowania do etapu podjęcia decyzji i jej implementacji, I. Helgøy i J. Aars stwierdzają: „być może większym niebezpieczeństwem jest stawianie na pierwszym miejscu efektywności w dostarczaniu usług przed uczestnictwem obywateli”⁵⁸.

5.3. Oceny rezultatów reform NPM

T. Christensen i P. Læg Reid słusznie podkreślają, że wiedza o efektach i implikacjach różnych reform administracyjnych jest raczej „wrywkowa i krytykowana”⁵⁹ i że jest to spowodowane nie tylko wpływem czynników kontekstu, w jakim funkcjonuje system administracji, lecz także wieloznacznością pojęcia „efektywności” (*performance*) systemu administracji i problemów związanych ze stosowaniem tego pojęcia. Również inni badacze norwescy

⁵⁷ T. Christensen, P. Læg Reid, *Administrative Reforms...*, s. 587.

⁵⁸ I. Helgøy, J. Aars, *op. cit.*, s. 8.

⁵⁹ T. Christensen, P. Læg Reid, *Administrative Reforms...*, s. 585. W teorii wyróżnia się trzy typy skutków reform NPM: efekty operacyjne, efekty procesualne i efekty systemowe.

konstatują, że wiedza na temat rezultatów nowych form organizacyjnych wprowadzanych w wyniku reform jest niepewna⁶⁰. Wskazuje się, że reformy wpłynęły bardziej na kształt dyskursu publicznego i ogólny klimat polityczny do podejmowania reform, zmieniły zatem raczej postawy i procedury, niż doprowadziły do namacalnych zmian⁶¹.

Jednym z bardziej dostrzegalnych skutków reform NPM było przesunięcie uwagi z *input democracy* na *output democracy*, a więc zaakcentowanie znaczenia rzeczywistej jakości funkcjonowania aparatu świadczącego usługi publiczne⁶². Negatywnym zjawiskiem w tym kontekście była jednak formalizacja relacji między mocodawcą a wykonawcą zastępująca kulturowo warunkowane relacje zaufania opierające się na uznawaniu wspólnych wartości⁶³. Nasilenie działań regulacyjnych, kontrolnych i ewaluacyjnych było bardzo widocznym skutkiem reform NPM ze względu na to, że reformy zwiększały autonomię różnych instytucji. Ujawniła się tu specyficzna dynamika prowadząca z jednej strony do większej elastyczności i autonomii instytucji wobec centrum politycznego,

⁶⁰ I. Helgøy, J. Aars, *op. cit.*, s. 10–11. Niepewność co do oceny tych rezultatów jest też powodowana między innymi koniecznością oceny strategii i „budowania sensu” przez podmioty działające w instytucjach, co w jakimś zakresie wpływa na jej cele, normy i priorytety. Niepewność wiąże się też z brakiem motywacji do oceny rezultatów, doбором podmiotów oceniających oraz niejasnymi i zmiennymi kryteriami oceny.

⁶¹ C. Christopher Pollitt i Geert Bouckaert piszą, że „międzynarodowy ruch reform w zarządzaniu nie potrzebował rezultatów dla napędzania swego dalszego marszu”, zob. C. Pollitt, G. Bouckaert, *op. cit.*, s. 58, cyt. za: T. Christensen, P. Lægreid, *Administrative Reforms...*, s. 586.

⁶² Wagę tej zmiany podkreślał między innymi szwedzki badacz problemów demokracji Lennart Lundquist. Zaznaczał on, że głównym problemem jest budowanie takiego systemu administracji publicznej, który będzie wypełniał dokładnie zadania wskazywane przez system kierowania politycznego i tym samym dawał gwarancje adekwatnej reakcji na potrzeby społeczne. Zob. L. Lundquist, *Medborgardemokratin och eliterna*, Lund 2001, s. 142–145.

⁶³ T. Christensen, P. Lægreid, *Administrative Reforms...*, s. 586.

z drugiej strony do centralizacji i wyższego poziomu kontroli ze strony centrum. W tym kontekście ewaluacja reform NPM wiąże się w znacznej mierze z oceną, jaka wynika z porównania zysków płynących z obdarzenia instytucji autonomią i słabości wpływających z konieczności zwiększenia nakładów na kontrolę i osłabienia kontroli centrum politycznego (wykonywanej przez ministrów). Ten bilans jest często trudny do wyliczenia. Badacze norwescy podkreślają jednak, że należy uwzględnić w tych kalkulacjach powiększenie zakresu demokratycznej kontroli *ex post* ze strony ogółu obywateli⁶⁴.

Obserwacje dotyczące reakcji na reformy NPM w Norwegii prowadzą do ogólnego wniosku o hybrydyzacji systemu administracji. Wśród tych reakcji są zarówno inicjatywy, które można klasyfikować jako działania w ramach tak zwanych reform *whole-of-government*⁶⁵, jak i te, które zmierzały do ponownego wzmocnienia kontroli centrum politycznego. Używano tu formalnych struktur do odzyskania politycznej kontroli, przy czym organizacje publiczne stawały się bardziej scentralizowane, złożone i zróżnicowane⁶⁶. Reakcje na reformy NPM są prowokowane podstawowym negatywnym zjawiskiem, które ujawniło się w procesie reformowania, a więc utratą kontroli sprawowanej przez polityczne centrum nad administracją, jej

⁶⁴ Zob. *The Madisonian Turn: Political Parties and Parliamentary Democracy in Nordic Europe*, red. T. Bergman, K. Strøm, Ann Arbor 2013, s. 234–236. Bergman i Strøm uważają te tendencje za przejaw ewolucji systemu norweskiego w stronę specyficznej formy demokracji parlamentarnej, której nadają termin „Madisonianism”, *ibidem*, s. 13. Kontrola jest możliwa na gruncie przepisów między innymi ustawy o postępowaniu administracyjnym (*Forvaltningsloven*) z 1967 roku i ustawy o wolności informacji *Offentlighetsloven* z 1970 roku. T. Christensen, P. Lægheid, *Administrative Reforms...*, s. 586.

⁶⁵ Są one ukierunkowane na rozwiązywanie tych trudnych i powodujących problemy kwestii, które wykraczają poza granice określonych organizacyjnych obszarów polityki lub poziomu administracji.

⁶⁶ T. Christensen, P. Lægheid, *Administrative Reforms...*, s. 582.

rozdrobieniem i jednocześnie brakiem obiecanych korzyści ekonomicznych. Toteż reformy post-NPM są przede wszystkim wyrazem dążenia do zwiększenia zdolności kontrolnych politycznego centrum, integracji i koordynacji elementów systemu administracji, jego poszczególnych sektorów, polityki sektorowej, programów i projektów⁶⁷.

Według badaczy norweskich rozwój w takim kierunku powinien zostać uznany za normalny. T. Christensen i P. Lægreid piszą: „Zamiast doskonalenia pojedynczego modelu potrzebujemy raczej pewnego repertuaru instytucji polityczno-administracyjnych, by stawić czoła przyszłym wyzwaniom zarządzania publicznego, administracji i rządu”. I dodają: „Zaprojektowanie całościowej i jednolitej administracji publicznej nie wydaje się łatwe, nie jest to także rzeczywiście dobry pomysł”⁶⁸. Zajmują typowo skandynawskie stanowisko, kiedy twierdzą, że „Administracja publiczna jest wielofunkcyjna i musi równoważyć różne wartości i normy kulturowe, wiążąc je ze środkami strukturalnymi”⁶⁹. Takie rozumowanie prowadzi też do stwierdzenia, że „za wcześnie wnioskować, iż tradycyjny model administracji nie jest do utrzymania. Ten model ma znaczną zdolność do adaptacji, jest zarówno silny, jak i elastyczny, nawet po długim okresie wprowadzania reform NPM”⁷⁰.

Należy podkreślić, że recepcja idei NPM i akceptacja praktykowania NPM w systemie administracji zależy w dużej mierze od dwóch czynników natury politycznej: po pierwsze, od stanowiska partii politycznych, po drugie, od ich pozycji w określonym okresie jako partii rządzących lub partii opozycyjnych. Stanowiska partii politycznych nie są w tym względzie jednoznaczne. Partie prawicy opowiadają się oczywiście za efektywnością administracji i sektora

⁶⁷ *Ibidem*, s. 581. Przejście do New Public Governance oznacza myślenie w kategoriach integracji, holizmu, e-government, sieciowości, partnerstwa.

⁶⁸ *Ibidem*, s. 582.

⁶⁹ *Ibidem*.

⁷⁰ *Ibidem*.

publicznego, ograniczeniami rozrostu sektora publicznego, ale zarazem okazują się przywiązane do zasad „państwa prawnego” i funkcjonowania administracji właściwego dla tego typu państwa. Partie lewicy nie chcą ograniczenia sektora publicznego, ale jednocześnie opowiadają się za silną polityczną (demokratyczną) kontrolą administracji, czemu w pewnej mierze sprzyja kierowanie administracją za pomocą narzędzi NPM. Partie rządzące są bardziej skłonne sprzyjać reformom NPM, a partie opozycyjne przeciwnie – są zainteresowane kierowaniem poprzez budżety i normy prawne (mogą w ten sposób wywierać większy wpływ na rozstrzygnięcia)⁷¹.

Problem kontroli politycznej ze strony centrum (w praktyce poszczególnych ministrów) nad autonomicznymi agendami rządu nie wydaje się istotny ze względu na wysoki stopień zaufania między obydwojema poziomami egzekutywy. Również nie są problemem w odniesieniu do procesu reform zmiany orientacji politycznej rządzących z lewicowej na prawicową. Rządy lewicy nie cofnęły reform wprowadzonych przez prawicę ani na odwrót. Kolejne władze, mimo zmiany orientacji politycznej, kontynuowały zapoczątkowane wcześniej procesy reform⁷².

Norweski proces reformowania w duchu NPM był pragmatyczny, stopniowy, ostrożny, przeprowadzany w wybranych sektorach administracji⁷³. W takim węższym zakresie reformy pogłębiono i realizowano w toku relatywnie długiego procesu, który obejmował elementy dyskusji⁷⁴.

W odniesieniu do recepcji reform NPM przyjęto określać państwa skandynawskie mianem „zwlekających reformatorów”

⁷¹ Por. uwagi w J. Askim *et al.*, *op. cit.*, s. 302.

⁷² Ph. Bezes *et al.*, *op. cit.*, s. 165.

⁷³ Proces reformowania jest wolny, ponieważ potrzebne jest osiągnięcie politycznego konsensusu. Potem taki tryb reformowania daje jednak „duże szanse na długotrwałe działanie i realizację [reform] z sukcesem”. Zob. T. Christensen, P. Lægreid, *Administrative Reforms...*, s. 580.

⁷⁴ Ph. Bezes *et al.*, *op. cit.*, s. 167.

(*reluctant reformers*)⁷⁵. W perspektywie porównawczej przypadków tych państw potwierdzał tezę, że należą one do odrębnego skandynawskiego lub nordyckiego modelu społeczeństwa i państwa⁷⁶. Za podstawę tej odrębności uznawano odmienność kulturową, która znajdowała wyraz w wielu cechach ujawniających się w zderzeniu z reformami NPM:

- a) stawianiu wartości demokracji ponad wartościami efektywności,
- b) podtrzymywaniu społecznej odpowiedzialności systemu państwa opiekuńczego i jego obronie,
- c) uznawaniu raczej roli zasad i reguł działania niż osiągnięcia celów,
- d) kultywowaniu bardziej równości i kolektywizmu niż współzawodnictwa, indywidualizmu,
- e) opowiadaniu się za profesjonalizmem służby cywilnej i przeciw jej upolitycznieniu,
- f) włączaniu w procesy reformatorskie grup interesu (w szczególności spoza sektora publicznego) zgodnie z tradycją korporatywizmu, co sprzyjało wzmacnianiu interesów ogólnospołecznych, zbiorowych⁷⁷.

Na poziomie praktyki politycznej idee NPM napotkały zatem w Norwegii opór motywowany w szczególności sposobem tradycyjnymi wartościami „modelu skandynawskiego”, w tym przede wszystkim wartościami, które ściśle wiążą się z demokratyzmem tego modelu, a zatem jego ukierunkowaniem na realizację wartości równości oraz jednostkowej i zbiorowej odpowiedzialności za los własny i innych. Widziane z tej perspektywy reformowanie w duchu NPM w Norwegii jest dobrym przykładem oporu rzeczywistości wobec świata idei. Nie tylko jednak aksjologiczny wymiar kultury politycznej stanowił barierę dla urzeczywistnienia idei NPM w Norwegii. Istotne znaczenie miały strukturalne cechy

⁷⁵ T. Christensen, *op. cit.*, s. 39.

⁷⁶ *Ibidem*.

⁷⁷ *Ibidem*.

systemu politycznego: administracyjna kultura „państwa prawnego” (*Rechtsstaat*), ograniczenia konstytucyjne, uwarunkowania parlamentarne i funkcjonowanie relatywnie słabszych koalicyjnych rządów mniejszościowych. Ten szczególny układ kulturowych i systemowych uwarunkowań powodował, że reformy NPM zostały poddane w środowisku funkcjonującego już modelu skandynawskiego „pragmatycznej adaptacji”⁷⁸. Były raczej tylko dodatkiem do istniejącego systemu administrowania i ani go nie wyparły, ani go nie zastąpiły. Poszukiwanie takiego wyważonego kierunku rozwoju będzie prawdopodobnie dominowało również w przyszłości. Podstawową kwestią nie będzie wybór określonego modelu czy systemu administrowania. Jak piszą T. Christensen i P. Læg Reid, głównym zagadnieniem i wyzwaniem będzie: „jak te różne elementy mogą być powiązane i zrównoważone w taki sposób, by się nawzajem dopełniały i uzupełniały”⁷⁹.

Analiza dyskursu naukowego prowadzonego w Norwegii o reformach NPM pozwala sądzić, że specyfiką perspektywy norweskiej jest wskazywanie na szerszy kontekst reformowania administracji publicznej. Tym kontekstem jest system polityczny demokracji parlamentarnej, w którym podstawowe znaczenie mają czynniki związane z demokratyzmem politycznej reprezentacji ogółu obywateli. Norwescy badacze i politycy umieszczają zatem problematykę reform NPM w szerszym kontekście idei, wartości i praktyki państwa demokratycznego, podkreślając w szczególności znaczenie demokratycznych aspektów działania sektora publicznego i administracji publicznej. Znajdowanie równowagi między wymogami w sferze administrowania (*styringspolitikk*) i sferze demokratycznej kontroli (*demokratipolitikk*) jest specyficzną cechą perspektywy norweskiej i w konsekwencji recepcji reform NPM.

⁷⁸ *Ibidem*.

⁷⁹ T. Christensen, P. Læg Reid, *Administrative Reforms...*, s. 583.

Zakończenie

W płaszczyźnie teoretycznej, poznawczej i praktycznej skandynawskie doświadczenia znacząco wzbogacają debatę na temat form demokracji oraz możliwości ich rozwijania w przyszłości. Doświadczenia te w naturalny sposób znajdują inspiracje w trwających od stuleci poszukiwaniach najlepszych demokratycznych rozwiązań ustrojowych. W Skandynawii poszukiwania nowych form demokracji są ukierunkowane na znajdowanie rozwiązań własnych, oryginalnych, odpowiadających przede wszystkim silnej i głęboko utrwalonej tradycji kultywowania fundamentalnej wartości społeczeństw skandynawskich, jaką jest równość.

W zakończeniu inspirującego studium na temat teorii demokracji A. Antoszewski wskazywał, że „Analiza doświadczeń dojrzałych demokracji jest obowiązkiem badacza z Europy Wschodniej, choć zapewne nie wszystkie one mogą być w tym regionie wykorzystane”¹. Jest to konstatacja, którą w całości można odnieść do niniejszej pracy. Uważam, że sama istota i cechy rozwiązań skandynawskich, które, ze wszystkimi przedstawionymi w pracy zastrzeżeniami, mogą być postrzegane jako „demokracje idealne”, w sposób naturalny wzmacniają ów „obowiązek”. Spełnianie go pozostaje przecież, co wypada również stwierdzić za A. Antoszewskim, w jakiejś, miejmy nadzieję, pozytywnej relacji do poziomu wiedzy elit oraz obywateli i w konsekwencji

¹ A. Antoszewski, *Współczesne teorie demokracji* [w:] *Studia z teorii polityki*, red. A.W. Jabłoński, L. Sobkowiak, Wrocław 1998, t. 2, s. 27.

do procesów konsolidacji demokracji w naszym państwie. Każde badanie problemów demokracji dotyka najistotniejszych zagadnień teorii polityki². Stanowi zarazem bezpośrednie odniesienie do potrzeb praktyki politycznej. Takie właśnie potrzeby, o czym napomknięto we *Wstępie* do niniejszego studium, związane ciągle w szczególności z potrzebami gwarantowania demokratycznego charakteru kolejnych polskich transformacji, były podstawową motywacją podjęcia zagadnień poruszonych w pracy.

W odniesieniu do każdego z omawianych w niniejszym opracowaniu modeli demokracji można postawić pytania, które J. Weigård i E.O. Eriksen formułowali, pisząc o modelu demokracji deliberatywnej³, a mianowicie: a) czy jest to model, który adekwatnie opisuje realne procesy polityczne, b) czy daje się zrealizować, c) czy jest atrakcyjny, innymi słowy, czy powinien być realizowany? Oczywiście, odpowiedzi na te pytania muszą być formułowane z uwzględnieniem konkretnej sytuacji ustrojowej i politycznej oraz określonych potrzeb rozwijania mechanizmów demokratycznych danej wspólnoty politycznej. Zbieżności kierunków ewolucji europejskich demokratycznych systemów politycznych wynikające choćby z oddziaływania tożsamyh grup czynników zewnętrznych (między innymi procesów integracji gospodarczej i politycznej, zjawisk migracyjnych, zagrożeń bezpieczeństwa) pozwalają sądzić, że w jakiejś mierze skandynawskie osiągnięcia i doświadczenia myśli i praktyki demokratycznej mogą być przenoszone na grunt polski.

W tym kontekście wypada jeszcze raz wskazać na niektóre podstawowe wartości i ideały skandynawskich modeli demokracji. Oprócz wartości fundamentalnych, takich jak równość i sprawiedliwość społecznej, są to wartości związane z akcentowaniem integracyjnych aspektów mechanizmów demokratycznych, które we wcześniejszych okresach historii (wiek XIX) służyły tworzeniu

² *Ibidem*.

³ J. Weigård, E.O. Eriksen, *Deliberasjon og demokrati* [w:] *Demokrati – vilkår og virkninger*, red. K. Midgaard, B.E. Rasch, Bergen 2004, s. 91.

i wzmacnianiu tożsamości i spójności narodu. Dzisiaj wartości integracji i inkluzji są w dalszym ciągu podtrzymywane przez wzmacnianie państwa w obliczu procesów integracji i globalizacji oraz problemów, jakie one ze sobą noszą. Wzmacnianie organizacji państwowej polegające między innymi na rozwijaniu i umacnianiu demokracji pozwala (należy tu jednak dodać: do tej pory) rozwiązywać również problemy wieloetniczności i wielokulturowości społeczeństw.

Warto dostrzec, że wartością obecną we wszystkich modelach jest stabilizacja i ciągłość rozwoju społecznego. Wartości te osiąga się przez pokojowe przekształcenia społeczeństwa. Warto jednak zauważyć, że odrzucanie przemocy jako instrumentu służącego przeprowadzaniu zmiany społecznej jest uzupełniane właśnie przez wzmacnianie mechanizmów demokratycznych, w szczególności tych, które umożliwiają zmianę w wyniku ostrożnych prób i uważnej obserwacji rzeczywistej praktyki życia społecznego. Zmiana nie jest zerwaniem ciągłości rozwoju. Przeciwnie, zawiera silny element uszanowania tradycji, pracy i dorobku myśli politycznej i praktyki zarówno poprzednich pokoleń, jak i odmiennych orientacji politycznych.

Z tej perspektywy łatwo zauważyć, że w skandynawskich modelach demokracji akcentuje się wartości racjonalizmu. Oparcie perspektywy rozwojowej na podejściu racjonalistycznym, naukowym oznacza przyjęcie zasady refleksyjności wobec własnych ideologicznych założeń i presupozycji. Taka wyjściowa postawa pozwala na testowanie i negocjowanie różnych propozycji rozwojowych zamiast budowania fundamentalistycznych okopów. W naturalny sposób służy tym dążeniom rozwijanie i umacnianie mechanizmów demokracji. Ostatecznie postawa racjonalizmu prowadzi do drogi rozwoju niewolnej od napięć, ale drogi pokojowej.

Podkreślić należy też obecne w analizowanych modelach dystansowanie się od proceduralnej koncepcji demokracji, polegające na uznaniu, że fundamentem demokratycznych mechanizmów i instytucji są wartości – te postulowane i te rzeczywiście

realizowane – i że demokracja powinna być definiowana przede wszystkim jako demokracja treści, a nie demokracja formy. To oznacza zarazem akceptację bogactwa i różnorodności idei demokracji, a także ciągłe skupianie uwagi na tych ideach oraz podejmowanie wysiłków w celu ich rozwijania i pogłębiania. Znajduje to wyraz między innymi w systematycznych naukowych badaniach stanu i perspektyw demokracji.

Wreszcie za nader ważną wartość obecną w modelach demokracji skandynawskich należy uznać akcentowanie znaczenia relacji demokratycznych na poziomach i w obszarach życia społecznego najbliższych zwykłemu obywatelowi. Postulowanie tej wartości zakłada odrzucenie elitystycznych koncepcji demokracji i zarazem przyjęcie założenia o moralnej odpowiedzialności każdego obywatela za losy demokracji.

Literatura

- Aars J., *Blir demokratiet elsket i hjel? Demokratipoitikk i kommunene* [w:] *Flernivåstyring og demokrati*, red. I. Helgøy, J. Aars, Bergen 2008.
- Almond G., Verba S., *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton 1963.
- Anioł W., *Szlak Norden. Modernizacja po skandynawsku*, Warszawa 2013.
- Antoszewski A., *Współczesne teorie demokracji* [w:] *Studia z teorii polityki*, red. A.W. Jabłoński, L. Sobkowiak, t. 2, Wrocław 1998.
- Aronson T., *Konservatism och demokrati. En rekonstruktion av fem svenska högerledares styrelsedoktriner*, Stockholm 1990.
- Arter D., *Democracy in Scandinavia: Consensual, Majoritarian or Mixed?*, Manchester, New York 2006.
- Arter D., *Scandinavian Politics Today*, Manchester, New York 2008.
- Askim J., Eltun R., Fremstad E., *Mål-og resultatstyring, Riktig oppskrift for styring av staatsforvaltningen?* [w:] *Det norske demokratiet i det 21. århundre*, red. H. Baldersheim, Ø. Østerud, Bergen 2014.
- Bang H., Sørensen E., *Fra græsrodde til hverdagsmagere*, København 1997.
- Barber B.R., *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, Berkeley, Cal. 1984.
- Bäck H., Larsson T., *Den svenska politiken, Struktur, processer och resultat*, Malmö 2006.
- Bäck M., Möller T., *Partier och organisationer*, Stockholm 1992.

- Bennich-Björkman L., *Känslomakaren. Populärkulturens makt och medborgarrollenes förändring* [w:] SOU 1999: 84, *Civilsamhälle. Demokratiutredningens forskarvolym VIII*, Stockholm 1999.
- Beyme K. von, *Współczesne teorie polityczne*, przeł. J. Łoziński, Warszawa 2005.
- Bezes Ph., Fimreite A.L., Lidec P.L., Læg Reid P., *Understanding Organizational Reforms in the Modern State: Specialization and Integration in Norway and France*, „Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions” 2013, vol. 26, no. 1.
- Birgersson B.O., Westerståhl J., *Den svenska folkstyrelsen*, Stockholm 1992.
- Bjørklund T., *Om folkeavstemninger, Norge og Norden 1905–1994*, Oslo 1997.
- Boreus K., *Högervåg. Nyliberalism och kampen om språket i svensk offentlig debatt 1969–1989*, Stockholm 1994.
- Budge I., *The New Challenge of Direct Democracy*, Cambridge 1996.
- Carlbohm M., *Sverige ligger överst i demokratitoppen*, „Dagens Nyheter”, 23.11.2006.
- Carter A., *Associative Democracy* [w:] *Democratic Theory Today*, red. A. Carter, G. Stokes, Cambridge 2002.
- Childs M., *Sweden: The Middle Way*, New York 1936.
- Christensen T., *Modern State Reforms* [w:] *Nordic Politics, Comparative Perspectives*, red. K. Heidar, Oslo 2004.
- Christensen T., Egeberg M., *Forvaltningskunnskap*, Oslo 1997.
- Christensen T., Læg Reid P., *Administrative Reforms in Western Democracies* [w:] *The SAGE Handbook of Public Administration*, red. B.G. Peters, J. Pierre, Online Publication 2013.
- Christensen T., Læg Reid P., *Complexity and Hybrid Public Administration: Theoretical and Empirical Challenges*, „Public Organization Review” 2011, vol. 11, no. 4.
- Christensen T., Læg Reid P., *Introduction* [w:] *Ashgate Research Companion to New Public Management*, red. T. Christensen, P. Læg Reid, Aldershot 2011.
- Christiansen P.M., Togeby L., *Power and Democracy in Denmark: Still a Viable Democracy*, „Scandinavian Political Studies” 2006, vol. 29, no. 1.

- Clark I., *Globalization and International Relations Theory*, Oxford 1999.
- Clarke J., *Dissolving the Public Realm? The Logics and Limits of Neoliberalism*, „Journal of Social Policy” 2004, no. 33 (1).
- Cohen J., *Deliberation and Democratic Legitimacy* [w:] *The Good Polity: Normative Analysis of the State*, red. A. Hamlin, P. Pettit, Oxford 1989.
- Czarny R.M., „Razem jesteśmy silniejsi”. *Świat Norden w trzynastu odślonach*, Kielce 2014.
- Dahl R., *Democracy and its Critics*, New Haven 1989; wydanie polskie: R. Dahl, *Demokracja i jej krytycy*, przeł. S. Amsterdamski, Kraków 1995.
- Deliberativ politikk, Demokrati i teori og praksis*, red. E.O. Eriksen, Oslo 1995.
- Deliberative Democracy*, red. J. Elster, Cambridge 1998.
- Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*, red. J. Bohman, W. Rehg, Cambridge, London 2002.
- Democracy in the European Union: Integration through Deliberation?*, red. E.O. Eriksen, J.E. Fossum, London, New York 2000.
- Demokrati för det nya seklet*, „Regeringens Proposition” 2001, nr 2 (80).
- Demokrati och socialism*, red. N. Elvander, Stockholm 1975.
- Demokrati – vilkår og virkninger*, red. K. Midgaard, B.E. Rasch, Bergen 2004.
- Democratic Theory Today*, red. A. Carter, G. Stokes, Cambridge 2002.
- Demokratins mekanismer*, red. M. Gilljam, J. Hermansson, Malmö 2003.
- Demokratiutvalget, Demokrati i Norden*, København 2004.
- Dryzek J.S., *Deliberative Democracy and Beyond*, Oxford 2000.
- Elster J., *The Market and The Forum: Three Varieties of Political Theory* [w:] *Foundations of Social Choice Theory*, red. J. Elster, A. Hylland, New York, Paris 1986.
- Eriksen E.O., Weigård J., *Kommunikativ handling og deliberativt demokrati*, Bergen 1999.
- Filipowicz S., *O demokracji bez złudzeń i sentymentów*, Warszawa 1992.

- Fimreite A.L., Grindheim J.E., *Offentlig forvaltning*, Oslo 2001.
- Fimreite A.L., Læg Reid P., *Samordning- flernivåstyringens store utfordring, Eksempel NAV* [w:] *Flernivåstyring og demokrati*, red. I. Helgøy, J. Aars, Bergen 2008.
- Fishkin J., *The Voice of the People: Public Opinion and Democracy*, New Haven 1995.
- Flernivåstyring og demokrati*, red. I. Helgøy, J. Aars, Bergen 2008.
- Foundations of Social Choice Theory*, red. J. Elster, A. Hylland, Cambridge 1986.
- Freeden M., *European Liberalisms: An Essay in Comparative Political Thought*, „European Journal of Political Theory” 2008, vol. 7, no. 1.
- Gilljam M., *Deltagardemokrati med förhinder* [w:] *Demokratins mekanismer*, red. M. Gilljam, J. Hermansson, Malmö 2003.
- Gilljam M., Jodal O., Cliffordson O., *Demokratiutveckling i svenska kommuner, Del I En kartläggning av vad som har gjorts*, Göteborg 2003.
- Goul Andersen J., Hoff J., *Democracy and Citizenship in Scandinavia*, London 2001.
- Gould C., *Rethinking Democracy: Freedom and Social Cooperation in Politics, Economy and Society*, Cambridge 1988.
- Göransson B., *Vilket val har de varken hörda eller sedda?*, „Svenska Dagbladet”, 13.08.1998.
- Gray J., *Liberalizm*, przeł. R. Dziubecka, Kraków 1994.
- Gulczyński M., *Suwerenność narodu* [w:] *System polityczny Rzeczypospolitej Polskiej*, red. D. Waniek, M. Gulczyński, Warszawa 2009.
- Hallowell J.H., *Moralne podstawy demokracji*, przeł. J. Marcinkowski, Warszawa 1990.
- Hansen K., *Folkehöringen mod et Representativt Deliberativt Demokrati – fra teori til praksis*, Odense 2000.
- Harvey D., *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford 2005.
- Hay C., *Political Analysis: A Critical Introduction*, Basingstoke, New York 2002.
- Heidar K., *Norway, Elites on Trial*, Oxford 2001.

- Held D., *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Cambridge 1995.
- Held D., *Models of Democracy*, Cambridge 2006; wydanie polskie: D. Held, *Modele demokracji*, przeł. W. Nowicki, Kraków 2010.
- Helgøy I., Aars J., *Introduksjon [w:] Flernivåstyring og demokrati*, red. I. Helgøy, J. Aars, Bergen 2008.
- Hermansen T., *En bedre styrt stat?*, Bergen 2015.
- Hernes H., *Scandinavian Citizenship*, „Acta Sociologica” 1988, vol. 31, no. 3.
- Hilson M., *The Nordic Model: Scandinavia since 1945*, London 2008.
- Högberg S., *Sex hundra år av svenska äventyr [w:] Äventyret Sverige, En ekonomisk och social historia*, red. B. Furuhausen, Stockholm 1993.
- Hylen J., *Fosterlandet främst? Konservatism och liberalism inom Högerpartiet 1904–1985*, Stockholm 1991.
- Jacobsson K., *Demokrati – folkligt inflytande eller effektivitet?*, „Social Politik” 1998, nr 1.
- Jodal O., *Fem frågetecken för den deliberativa teorin [w:] Demokratins mekanismer*, red. M. Gilljam, J. Hermansson, Malmö 2003.
- Karlsson Ch., *Den deliberativa drömmen och politisk praktik – samtalsdemokrati eller elitdiskussion? [w:] Demokratins mekanismer*, red. M. Gilljam, J. Hermansson, Malmö 2003.
- Kirby D., *The Baltic World 1772–1993: Europe’s Northern Periphery in an Age of Change*, London, New York 1995.
- Knudsen T., *Dansk statsbygning*, København 1995.
- Knutsen C.H., *Hvor demokratisk er det norske demokratiet? En internasjonal sammenligning [w:] Det norske demokratiet i det 21. århundre*, red. H. Baldersheim, Ø. Østerud, Bergen 2014.
- Koch H., *Hvad er demokrati?*, København 1970.
- Kolltveit K., *Strengthening of the Executive Centre: Looking beyond NPM as the Explanation for Change*, „International Review of Administrative Sciences” 2015, vol. 8 (1).
- Kommunallagen SFS 1991: 900.
- Kowalczyk S., *Liberalizm i jego filozofia*, Katowice 1995.

- Kubka A., *Demokracja bezpośrednia w Szwecji i Norwegii* [w:] *Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej w Polsce*, red. M. Marczevska-Rytko, Lublin 2010.
- Kubka A., *Integracja europejska a demokracja na arenie narodowej w Szwecji*, „Zeszyty Naukowe Akademii Marynarki Wojennej” 2010, nr 181A.
- Kubka A., *Partie polityczne i systemy partyjne Szwecji, Norwegii i Danii na przełomie XX i XXI wieku*, Gdańsk 2009.
- Kubka A., *Podziały socjopolityczne w Norwegii w latach 1973–1997*, Gdańsk 2004.
- Kubka A., „*Polityka rozwijania demokracji*” w szwedzkim samorządzie terytorialnym [w:] *Demokracja bezpośrednia w samorządzie terytorialnym*, red. M. Marczevska-Rytko, S. Michałowski, Lublin 2012.
- Kubka A., *Poszukiwania nowych form demokracji bezpośredniej w krajach skandynawskich* [w:] *Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej we współczesnym świecie*, red. M. Marczevska-Rytko, Lublin 2010.
- Kubka A., *Problemy demokracji ponadnarodowej z perspektywy państw skandynawskich* [w:] *Dyplomacja w życiu, życie w dyplomacji*, red. J. Jaskiernia, W. Saletra, Kielce 2014.
- Kubka A., *Społeczeństwo obywatelskie w krajach skandynawskich na początku XXI wieku* [w:] *Społeczeństwo obywatelskie jako wspólne dobro*, red. L. Kacprzak, B. Koszel, A. Marcinkowski, Piła 2012.
- Kubka A., *Wartości w państwie opiekuńczym* [w:] *Wartości a współczesne państwo*, red. L. Kacprzak, J. Knopek, D. Mierzejewski, Piła 2009.
- Lafferty W.M., *Deltakelse og demokrati. Momenter i en uendelig dialog* [w:] *Deltakerdemokratiet*, red. T. Bergh, Oslo 1983.
- Lægreid P., Nordø Å.D., Rykkja L.H., *Public Sector Reform in Norway: Views and Experiences from Senior Executives*, 2013, http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2013/06/Norway_WP3-Country-Report.pdf (dostęp: 10.05.2015).
- Lafferty W.M., *Participation and Democracy in Norway: The „Distant Democracy” Revisited*, Oslo 1981.
- Lamentowicz W., *Reformizm szwedzki*, Warszawa 1977.
- Larsson T., *Det svenska statsskicket*, Lund 1994.

- Lewin L., *Folket och eliterna*, Stockholm 1970.
- Lewin L., *Folket och eliterna – trettiofem år efteråt* [w:] *Demokratins mekanismer*, red. M. Gilljam, J. Hermansson, Malmö 2003.
- Lewin L., *Väljarna röstar men partiförhandlingar avgör. Den svenska minoritetsparlamentarismen år 2002*, Höganäs 2002.
- Lindert H.P., *Välfärdsstatens expansion, Ekonomisk tillväxt och offentlig sektor under 200 år*, Stockholm 2005.
- Loftager J., *Fungerer den politiske offentlighed?* [w:] *Den demokratiske udfordring*, red. J.G. Andersen, P.M.Christiansen, T.B. Jørgensen, L. Togeby, S. Vallgård, København 1999.
- Lundquist L., *Demokratins väktare: ämbetsmännen och vårt offentliga etos*, Lund 1998.
- Lundquist L., *Det vetenskapliga studiet av politik*, Lund 1993.
- Lundquist L., *Medborgardemokratin och eliterna*, Lund 2001.
- Lundquist L., *Slutet på yttrandefriheten (och demokratin?)*, Stockholm 2012.
- Macpherson C.B., *The Life and Times of Liberal Democracy*, Oxford 1977.
- Manin B., *The Principles of Representative Government*, Cambridge 1997.
- Manin B., Przeworski A., Stokes S., *Introduction* [w:] *Democracy, Accountability and Representation*, red. A. Przeworski, S. Stokes, B. Manin, Cambridge 1999.
- March J.G., Olsen J.P., *Instytucje. Organizacyjne podstawy polityki*, przeł. D. Sielski, Warszawa 2005 Marczevska-Rytko M., *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej*, Lublin 2001.
- Marsh D., Stoker G., *Teorie i metody w naukach politycznych*, przeł. J. Tegnerowicz, Kraków 2005.
- Marshall T.H., *Citizenship and Social Class* [w:] *Class, Citizenship and Social Development: Essays*, red. T.H. Marshall, Cambridge 1950.
- Martinussen W., *Fjerdemokratiet. Sosial ulikhet, politiske ressurser og politisk medvirkning i Norge*, Oslo 1973.
- McGrew A., *Transnational Democracy* [w:] *Democratic Theory Today*, red. A. Carter, G. Stokes, Cambridge 2002.

- Meidner R., Hedborg A., Fond G., *Löntagarfonder*; Stockholm 1975.
- Mouffe Ch., *The Democratic Paradox*, London 2000.
- Mouffe Ch., *The Return of the Political*, London 1993.
- Noelle-Neumann E., *The Spiral of Silence: A Theory of Public Opinion*, „Journal of Communication” 1974, no. 24.
- Nordycki model demokracji i państwa dobrobytu*, red. T.S. Edvardsen, B. Hagtvvet, przeł. A. Bereza-Jarociński et al., Warszawa 1994.
- Norsk tro og tanke 1000–1940*, red. J.-E. Ebbestad Hansen, [s.l.] 1999.
- NOU 1982: 3, *Maktutredningen. Sluttrappport*, Oslo, Bergen, Tromsø 1982.
- NOU 1989: 5, *En bedre organisert stat*, Oslo 1989.
- NOU 2012: 14, *Rapport fra 22-juli kommisjonen*, Oslo 2012.
- Nowiak W., *Nordycki model „welfare state” w realiach XXI wieku. Dylematy wyboru i ewolucja systemu w społeczeństwach dobrobytu – wnioski praktyczne*, Poznań 2011.
- Offe C., Preuss U., *Democratic Institutions and Moral Resources* [w:] *Political Theory Today*, red. D. Held, Cambridge 1991.
- Ohlsson P.T., *Världens bästa demokrati?* [w:] *Makt, Om Sveriges demokratiska underskott*, red. P.T. Ohlsson et al., Stockholm 2006.
- Olsen J.P., *Autonomia jednostki, władza polityczna i demokratyczne instytucje* [w:] *Nordycki model demokracji i państwa dobrobytu*, red. T.S. Edvardsen, B. Hagtvvet, przeł. A. Bereza-Jarociński et al., Warszawa 1994.
- Olsen J.P., *Demokrati på svenska*, Stockholm 1990.
- Olsen J.P., *Organized Democracy*, Bergen 1983.
- Olsen J.P., *Politisk organisering*, Bergen 1978.
- Olson M., *The Logic of Collective Action*, Cambridge 1965.
- Østerud Ø., *Statsvitenskapen og de nordiske maktutredningene*, „Statvitenskaplig Tidsskrift” 2010, nr 5.
- Østerud Ø., Engelstad F., Selle P., *Makten og demokratiet. En slutbok fra Makt- og demokratiutredningen*, Oslo 2003.
- Pateman C., *Participation and Democratic Theory*, Cambridge 1970.

- Pateman C., *The Problem of Political Obligation: A Critique of Liberal Theory*, Cambridge 1985.
- Pedersen O.K., Læg Reid P., *Fra oppbygging til ombygging i staten. Organisasjonsforandringer i tre nordiske lande*, [s.l.] 1999.
- Petersson O., *Demokratipolitik*, Stockholm 2001.
- Petersson O., *Nordisk politik*, Stockholm 1991.
- Petersson O., *Svensk politik*, Stockholm 2007.
- Petersson O., Hermansson J., Micheletti M., Teorell J., Westholm A., *Demokrati och medborgarskap. Demokratirådets rapport 1998*, Stockholm 1998.
- Petersson O., Westholm A., Blomberg G., *Medborgarnas makt*, Stockholm 1989.
- Petersson H., *Studier i rött. Socialdemokratin idéer*, Stockholm 2005.
- Pierre J., *Stealth Economy? Economic Theory and the Politics of Administrative Reform*, „Administration & Society” 2011, vol. 43, no. 6.
- Pollitt C., Bouckaert G., *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance and the Neo-Weberian State*, Oxford 2011.
- Premfors R., *Den starka demokratin*, Stockholm 2000.
- Putnam R.D., *Bowling Alone: America's Declining Social Capital*, „Journal of Democracy” 1995, vol. 6, no. 1.
- Putnam R.D., *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York 2000.
- Putnam R.D., *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton 1993.
- Rasch B.E., *Inledning [w:] Demokrati – vilkår og virkninger*, red. K. Midgaard, B.E. Rasch, Bergen 2004.
- Riker W.H., *Liberalism against Populism: A Confrontation Between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*, San Francisco 1982.
- Rønning R., *Vårt politiske Norge, En innføring i stats- og kommunalkunnskap*, Bergen 2002.

- Sartori G., *The Theory of Democracy Revisited*, New Jersey 1987.
- Saward M., *Demokracja*, przeł. A. Burek, Warszawa 2008.
- Saward M., *The Terms of Democracy*, Cambridge 1998.
- Schumpeter J., *Capitalism, Socialism and Democracy*, London 1942; wydanie polskie: J. Schumpeter, *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, przeł. M. Rusiński, Warszawa 2009.
- Seip A.-L., *Nasjonsbygging-folkestyre-idekamp, Utviklingslinjer på 1800-talet* [w:] *Norsk tro og tanke 1000–1940*, red. J.-E. Ebbestad Hansen, [s.l.] 1999.
- Slagstad R., *De nasjonale strateger*, Oslo 1998.
- Socialdemokratins samhälle: SAP och Sverige under 100 år*, red. K. Misgeld, V. Bergström, K. Åmark, K. Molin, Stockholm 1989.
- SOU 1975: 42, *Kommunal demokrati*, Stockholm 1975.
- SOU 1979: 31, *Bättre kontakter mellan enskilda og myndigheter*, Stockholm 1979.
- SOU 1990: 44, *Demokrati och makt i Sverige. Maktutredningens huvuddrapp*, Stockholm 1990.
- SOU 1999: 84, *Civilsamhälle. Demokratiutredningens forskarvolym VIII*, Stockholm 1999.
- SOU 2000: 1, *En uthållig demokrati! Politik för folkstyrelse på 2000-talet. Demokratiutredningens betänkande*, Stockholm 2000.
- SOU 2001: 48, *Att vara med på riktigt – demokratiutveckling i kommuner och landsting. Kommundemokratikommittens betänkande*, Stockholm 2001.
- St. meld. 19 (2008–2009), *Ei forvaltning for demokrati og felleskap*, Oslo 2009.
- Stenberg E., *Mer i bistånd – men inte för snabbt*, „Dagens Nyheter”, 02.11.2003.
- Stillman R., *Foreword* [w:] *Public Administration Evolving: From Foundations to the Future*, red. M.E. Guy, M.M. Rubin, New York, London 2015.
- Strøm K., Bergman T., *Parliamentary Democracies under Siege?* [w:] *The Madisonian Turn: Political Parties and Parliamentary Democracy in Nordic Europe*, red. T. Bergman, K. Strøm, Ann Arbor 2013.

- Strømsnes K., *Folkets makt. Medborgerskap, demokrati, deltakelse*, Oslo 2003.
- Sztompka P., *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Kraków 2007.
- Teorell J., *Demokrati och deltagande, Tre ideal i teorin och praktiken [w:] Demokratins mekanismer*, red. M. Gilljam, J. Hermansson, Malmö 2003.
- Teorell J., *Kan folkviljan förfinas? Om medborgarpaneler och samtalsdemokrati, Rapport till SNS-projektet Demokratins framtida arbetsformer*, Uppsala 2001.
- The Cultural Construction of Norden*, red. Ø. Sørensen, B. Stråth, Oslo 1997.
- The Madisonian Turn: Political Parties and Parliamentary Democracy in Nordic Europe*, red. T. Bergman, K. Strøm, Ann Arbor 2013.
- The SAGE Handbook of Public Administration*, red. B.G. Peters, J. Pierre, <https://knowledge.sagepub.com/view/the-sage-handbook-of-public> (dostęp: 17.06.2015).
- Tilly Ch., *Democracy*, Cambridge 2007.
- Tilton T., *Ideologins roll i socialdemokratisk politik [w:] Socialdemokratin samhälle: SAP och Sverige under 100 år*, red. K. Misgeld, K. Molin, K. Åmark, Kristianstad 1989.
- Tingsten H., *Demokratin problem*, Stockholm 1960.
- Togebly L., *Magt og demokrati i Danmark. Hovedresultater fra magtudredningen*, Århus 2003.
- Turner B.S., *Citizenship and Social Theory*, London 1993.
- Østerud Ø., *Statsvitenskapen og de nordiske maktutredningene*, „Statsvitenskapelig Tidsskrift” 2010, nr 5.
- Østerud Ø., Engelstad F., Selle P., *Makten og demokratiet. En slutbok fra Makt- og demokratiutredningen*, Oslo 2003.
- Østerud Ø., Selle P., *Power and Democracy in Norway: The Transformation of Norwegian Politics*, „Scandinavian Political Studies” 2006, vol. 29, no.1.
- Verba S., Nie N., *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*, New York 1972.

- Verba S., Schlozman L., Brady H., *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*, Cambridge 1995.
- Weigård J., Eriksen E.O., *Deliberasjon og demokrati* [w:] *Demokrati – vilkår og virkninger*, red. K. Midgaard, B.E. Rasch, Bergen 2004.
- Zaremba Bielawski M., *Higieniści. Z dziejów eugeniki*, przeł. W. Chudoba, Wołowiec 2011.

Indeks rzeczowy

- allmän tilläggspension*, ATP 80
- class cleavages* 59
- class voting* 59
- Dania 9, 10, 12, 13, 32, 52, 55, 56–58
- delegacja warunkowa 117
- democratic class struggle* 59
- demokracja
- bezpośrednia 6, 20, 32, 114–120, 154
 - deliberatywna 6, 14, 104–114
 - dla rozwoju, *utvecklingsdemokrati* 35
 - ekonomiczna 5, 14, 81–89
 - elit 32, 35
 - indywidualistyczna 32, 35
 - inkluzywna 68, 69
 - integrująca 68
 - jako „forma życia” 6, 91–98
 - jedności 32, 34
 - mas 35
 - obywatelska 16, 23, 37, 42, 93, 94, 99–104
 - partycypacyjna 59
 - polityczna 5, 14, 16, 40, 44, 67–77, 81–83
 - procedur 32, 34
 - silna 32, 37
 - słaba 32, 37
 - społeczna 6, 14, 16, 65, 77–81, 82, 84
 - sprzeczności 32, 34
 - treści 32, 148
 - uczestnictwa, *deltagardemokrati* 30, 35
 - w posiadaniu kapitału, *kapitaldemokrati* 83, 88
 - w przedsiębiorstwie, *företagsdemokrati* 83, 86, 88
 - wspólnoty 32, 35
 - wyborcza, *valdemokrati* 30
- demokratipolitik* 136
- folkhem*, „dom narodu” 68, 70, 71
- indywidualna perspektywa obywatelska 93
- konstytucja czerwcową (Dania) 52
- konstytucjonalizm 27, 44
- Landstinget (Dania) 52
- neoliberalizm 8, 25, 42, 43, 46, 121
- New Public Management 118, 121–144
- Norwegia 9, 52, 55–58, 77–79, 85, 112, 117, 118, 121–144

partie polityczne

Norweska Partia Pracy, *Det norske Arbeiderparti* 51, 127
 Partia Konserwatywna *Høyre* (Norwegia) 51
 Partia Liberalna *Venstre* (Norwegia) 51
 Socjaldemokratyczna Partia Robotnicza, *Socialdemokratiska Arbetarepartiet*, SAP (Szwecja) 67, 68, 85, 158, 159
 Umiarkowana Partia Koalicyjna, *Moderata Samlingspartiet* (Szwecja) 42, 73

równość 13, 20, 26, 27, 29, 36, 37, 62, 68–71, 78, 81, 92, 145, 146

„silne społeczeństwo” 68

solidarność 26, 28, 36, 61, 71, 92

sprawiedliwość 26, 28, 134

rady użytkowników 117

Szwecja 7–10, 26–28, 34, 35, 39, 40, 42,

43, 47, 51–53, 55–58, 62, 68, 72, 73, 79,

80, 85, 86, 88, 97, 103, 119, 135, 136, 154

układ z Saltsjöbaden 87

wolność 20, 26, 73, 81, 92

