

System *welfare state* w Danii - główne założenia

Ewa Rollnik-Sadowska

Politechnika Białostocka, Wydział Zarządzania, Katedra Ekonomii i Nauk Społecznych,
e-mail: e.rollnik@pb.edu.pl

DOI: 10.12846/j.em.2013.02.01

Streszczenie

W publikacji zidentyfikowano uwarunkowania kształtowania duńskiego państwa dobrobytu. Po operacjonalizacji systemu *welfare state*, jego funkcji i modeli, ukazano rys historyczny tworzenia państwa dobrobytu w analizowanym kraju. Ponadto zaprezentowano specyfikę współczesnego systemu *welfare state* w Danii, a także określono społeczne i ekonomiczne przyczyny, które oddziaływały na realizację polityki rynku pracy w tym kraju (szczególny nacisk położono na przedstawienie głównych cech modelu *flexicurity*). Publikację oparto na *desk research* źródeł wtórnych, jak i pierwotnych badaniach jakościowych przeprowadzonych w 2012 roku w Aarhus.

Słowa kluczowe

państwo opiekuńcze, modele polityki społecznej, polityka rynku pracy, model *flexicurity*

Wstęp

Model państwa opiekuńczego w Danii jest często podawany za przykład sprawnie funkcjonującego systemu, który z jednej strony, zgodnie z zasadami socjaldemokratycznego reżimu polityki społecznej, zapewnia wysoki i wyrównany poziom zabezpieczenia wszystkim obywatelom, z drugiej zaś nie obniża konkurencyjności gospodarki. System ten zakłada nie tylko oferowanie rozbudowanego systemu publicznych świadczeń finansowanych z wysokich podatków, ale także znaczny poziom zaspokajania potrzeb społecznych poprzez prywatne ubezpieczenia.

Oddziaływanie efektów przeobrażeń systemu państwa opiekuńczego jest szczególnie widoczne w relacjach zachodzących na rynku pracy. Bez wątpienia

Dania odniosła sukces mierzony zarówno poziomem bezrobocia, jak i zatrudnienia. Bezrobocie w Danii kształtuje się na poziomie uznawanym przez ekonomistów za stan normalny, naturalny, związany z przemieszczaniem się osób pomiędzy miejscami pracy. Jednocześnie, w kraju tym niezmiennie są spełniane cele kolejnych Europejskich Strategii Zatrudnienia dotyczące udziału osób pracujących w populacji w wieku produkcyjnym (co najmniej 75%), (Zasoby Komisji Europejskiej, www.epp.eurostat.ec.europa.eu).

Sukcesy te zostały osiągnięte bez wzrostu presji inflacyjnej na płace i na ceny, co jest również dużym osiągnięciem. Z drugiej strony duńskie wydatki publiczne w PKB należą do najwyższych na świecie, ale dzieje się to przy jednoczesnym wzroście nadwyżki budżetów publicznych. Wszystkie kryteria Paktu Stabilności i Wzrostu są spełnione, a bilans handlowy jest dodatni prawie każdego roku.

Poza silną pozycją ekonomiczną, Dania jest krajem o wysokiej jakości życia, opisywanej przez mierniki społeczne¹. Ponadto, sami Duńczycy uważają się za najszczęśliwszych ludzi na świecie (w latach 2005-2010, według Badań Instytutu Gallupa, www.gallup.com).

Celem niniejszej publikacji jest ukazanie uwarunkowań kształtowania duńskiego systemu państwa opiekuńczego, w ramach którego kraj ten osiągnął tak duży sukces zarówno w sferze ekonomicznej, jak i społecznej. Pracę napisano opierając się na przeglądzie literatury przedmiotu, a także badaniach jakościowych zrealizowanych w 2012 roku w Aarhus, w Danii².

1. Państwo dobrobytu - pojęcie, modele i funkcje

Kraje rozwinięte gospodarczo, określane mianem *welfare states* (państw dobrobytu lub państw opiekuńczych³), charakteryzuje szeroki dostęp do edukacji i opieki zdrowotnej oraz rozbudowany system zabezpieczenia społecznego, zapewniający ochronę jednostek przed negatywnymi skutkami, jakie dla poziomu dochodów i warunków życia powodują różne rodzaje ryzyka społecznego i gospodarczego. Do głównych rodzajów ryzyka można zaliczyć, między innymi, chorobę, macierzyństwo, inwalidztwo, wypadki przy pracy i choroby zawodowe, starość, brak

¹ W rankingu państw z najwyższym wskaźnikiem rozwoju społecznego (*Human Development Index*), przygotowanym dorocznie przez ONZ, Dania w 2011 roku zajmowała szesnaste miejsce (na 187 krajów).

² Badania te przeprowadzono w formie pogłębionych wywiadów bezpośrednich z przedstawicielami duńskich służb zatrudnienia - instytucji *WorkinDenmark* oraz Wydziału Zatrudnienia Zarządu miasta Aarhus.

³ W niniejszej pracy pojęcia te będą stosowane zamiennie, aczkolwiek badacze przedmiotu nie zawsze traktują je jako tożsame zagadnienia. Por. (Rutkowski, 2009: 9).

głównego żywiciela rodziny, bezrobocie oraz bezradność rodzin w rozwiązywaniu trudnych sytuacji życiowych (Rutkowski, 2009).

Z punktu widzenia systemu społeczno-gospodarczego podstawowymi funkcjami zabezpieczenia społecznego są:

- podnoszenie poziomu dobrobytu społecznego,
- zapewnienie spójności społecznej,
- wspomaganie wzrostu gospodarczego (Rutkowski, 2009).

Dobrobytowi społecznemu i stabilności systemu społeczno-gospodarczego służą: upowszechnienie dostępu do edukacji i opieki zdrowotnej, gwarancje utrzymania pewnego poziomu dochodów w sytuacji zaistnienia ryzyka socjalnego oraz zmniejszenie nadmiernych rozpiętości dochodów przez wprowadzenie systemu podatków i transferów pieniężnych. Działania te służą jednocześnie wyrównaniu szans życiowych członków społeczeństwa. Odpowiednio prosperująca sfera socjalna może także przyczyniać się do wzrostu gospodarczego danego kraju poprzez zapewnienie wzrostu popytu konsumpcyjnego.

Podstawowe znaczenie dla pełnienia powyższych funkcji mają właściwe rozmiary oraz skuteczność działalności socjalnej państwa, gdyż nie tylko niewystarczająca, ale również nadmierna jego interwencja oraz niedostateczna efektywność mogą negatywnie wpływać na dobrobyt społeczny, relacje społeczne oraz wzrost gospodarczy (Rutkowski, 2009).

Ekspansja państwa dobrobytu w XX wieku, szczególnie silna po drugiej wojnie światowej, była procesem, który w znacznej mierze ukształtował współczesną, mieszaną gospodarkę kapitalistyczną. Od połowy lat siedemdziesiątych, w związku z kryzysem paliwowym, spowolnieniem tempa wzrostu gospodarczego i destabilizacją finansów publicznych, nastąpiło zahamowanie rozwoju systemów państwa opiekuńczego w poszczególnych krajach. Mimo wspólnych tendencji, systemy zabezpieczenia społecznego w krajach rozwiniętych gospodarczo różnią się istotnie pod względem: wielkości zaangażowanych środków, praw socjalnych obywateli oraz rozwiązań instytucjonalnych.

Te cechy są punktem wyjścia dla podejmowanych przez różnych autorów typologii polityki społecznej. Są one z jednej strony wynikiem poszukiwania wspólnych obszarów dla państwa dobrobytu funkcjonującego w poszczególnych krajach, a z drugiej strony, próbą konstrukcji idealnych modeli polityki społecznej. Typologie te z reguły pomijają nie tylko były kraje socjalistyczne, ale także większość pozaeuropejskich państw kapitalistycznych (z wyjątkiem Kanady, USA, Australii i Nowej Zelandii) oraz kraje Trzeciego Świata (Księżopolski, 1999).

Największe uznanie zyskało podejście Duńczyka Esping-Andersena (1990). Dokonując podziału realizowanej przez poszczególne kraje polityki społecznej kierował się następującymi kryteriami:

- stopień tzw. dekomodyfikacji dostępu do świadczeń i usług, czyli na ile ten dostęp ma charakter bezwarunkowy, a w jakiej mierze jest uwarunkowany uprzednim opłacaniem składek, świadczeniem pracy czy sytuacją materialną osoby zainteresowanej;
- wpływ świadczeń i usług socjalnych na zachowanie lub zmianę istniejących podziałów społecznych;
- relacje między państwem a rynkiem prywatnym w ubezpieczeniach emerytalnych (Księżopolski, 1999).

Esping-Andersen (2010), uwzględniając powyższe kryteria, wyodrębnił trzy reżimy państwa dobrobytu: liberalny, konserwatywno-korporacyjny oraz socjaldemokratyczny.

W reżimie liberalnym publiczne programy socjalne mają ograniczoną skalę i zapewniają jedynie umiarkowaną rekompensatę utraconych dochodów. Przysługują one głównie osobom o niskich dochodach, zwykle pracownikom. Jednocześnie państwo stymuluje rynek prywatny do partycypacji w polityce społecznej. W rezultacie w modelu tym mamy do czynienia z minimalizowaniem stopnia „dekomodyfikacji” świadczeń socjalnych, ograniczeniem zakresu praw socjalnych oraz wykształceniem się specyficznych podziałów społecznych, charakteryzujących się relatywną równością ubóstwa wśród świadczeniobiorców, znacznym zróżnicowaniem poziomu dobrobytu w społeczeństwie oraz wyraźnym klasowo-politycznym podziałem na korzystających z pomocy państwa i pozostałą część społeczeństwa (Księżopolski, 1999). Według Esping-Andersena typowymi przedstawicielami takiego podejścia do polityki społecznej są USA, Kanada, Australia, Japonia i Szwajcaria.

Reżim konserwatywno-korporacyjny, przeważający w kontynentalnej Europie (w tym w Austrii, Francji, Niemczech, Włoszech i Belgii), jest realizowany przede wszystkim za pomocą instytucji pracowniczych ubezpieczeń społecznych. Świadczenia są zróżnicowane w przekroju zawodowym, przy czym poziom świadczeń w relacji do dochodów jest stosunkowo wysoki.

Reżim socjaldemokratyczny występuje w krajach nordyckich i Holandii, gdzie świadczenia są powszechne oraz gwarantują wysoki i wyrównany poziom zabezpieczenia wszystkim obywatelom. Oznacza to podniesienie wysokości i jakości świadczeń i usług socjalnych na poziom odpowiadający wymaganiom klasy średniej oraz zapewnienie pracownikom o najniższych kwalifikacjach ochrony socjalnej w wymiarze przysługującym dotąd lepiej sytuowanym grupom społecznym.

Duński model państwa dobrobytu jest zaliczany więc do reżimu socjaldemokratycznego, charakteryzującego się wysokim stopniem „dekomodyfikacji”, oferowaniem obywatelom szerokiego zakresu usług socjalnych zgodnie z kryterium potrzeb. Należy jednak zaznaczyć, iż tak wykreowany obraz duńskiego *welfare state*, w związku z racjonalizacją systemów socjalnych w Europie, ulega obecnie przeobrażeniom. Stopniowo redukowany jest zakres świadczeń społecznych, przy jednoczesnym stosowaniu zasady warunkowości ich przyznawania. Ponadto, na rynku usług publicznych, po stronie ich podaży, coraz częściej widoczne są prywatne przedsiębiorstwa.

2. Rys historyczny duńskiego państwa dobrobytu

Model duńskiego państwa opiekuńczego kształtował się w długim historycznym procesie, korzeniami tkwiącym w końcu XIX wieku.

W ostatnich dekadach XIX wieku rozpoczęły się walki robotników przemysłowych o poprawę warunków pracy i wyższe płace. Najważniejszym ich żądaniem było obniżenie czasu pracy do ośmiu godzin (Szelągowska, 2010). Osiągnięcie tego postulatu było trudne ze względu na panujące w latach dziewięćdziesiątych XIX wieku bezrobocie. Mimo to, w 1910 roku duńskim drukarzom, jako pierwszej grupie zawodowej, udało się wywalczyć ośmiogodzinny czas pracy.

Na początku XX wieku duńscy pracownicy oraz uboga ludność korzystali już z ustawodawstwa socjalnego. Pierwszą, tak zwaną, ustawę fabryczną, regulującą zasady opieki socjalnej, uchwalono już w 1873 roku. Pakiet kolejnych ustaw pracowniczych z lat 1889-1898 stanowił pierwszą próbę stworzenia nowoczesnego systemu państwowej opieki socjalnej. Ustawa z 1891 roku, nazwana jeszcze w duchu dziewiętnastowiecznej filantropii, ustawą o biednych, obejmowała w rzeczywistości pakiet ubezpieczeń – od następstw nieszczęśliwych wypadków, bezrobocia (jedno z pierwszych na świecie) oraz opieki nad biednymi. W tym samym roku do pakietu dołączono ustawę o emeryturach. W roku następnym opracowano i uchwalono ustawy związane z opieką zdrowotną (kasy chorych). W 1899 roku opłatę składki na fundusz ubezpieczeniowy od następstw nieszczęśliwych wypadków przeniesiono na pracodawców (Szelągowska, 2010).

Jednocześnie, wraz z wprowadzaniem do przemysłu nowości technologicznych i organizacyjnych, zaczął kształtować się system duńskich organizacji pracowniczych i organizacji zrzeszających pracodawców. Szacuje się, że u progu pierwszej wojny światowej już około 50% duńskich robotników było skupionych w związkach zawodowych, w tym 75% w samej Kopenhadze (Szelągowska, 2010). Cechą

charakterystyczną duńskich związków zawodowych, podobnie jak w innych krajach skandynawskich, było oddzielenie sfery politycznej od sfery związkowej. W 1898 roku powołano centralę związkową – Federację Związków Zawodowych. Pierwsza organizacja pracodawców powstała natomiast w 1885 roku jako Stowarzyszenie Fabrykantów Przemysłu Stalowego w Kopenhadze. Utworzony na jego bazie, w 1896 roku, Związek Pracodawców Przemysłu wraz z rzemieślniczymi organizacjami mistrzowskimi przekształcił się w 1898 roku w Duński Związek Pracodawców i Mistrzów. Stanowił on w rzeczywistości zrzeszenie kilkunastu organizacji pracodawców. W 1919 roku przyjął do dziś używaną nazwę Duński Związek Pracodawców.

W Danii powstało także pierwsze na świecie porozumienie między związkami zawodowymi a pracodawcami (tak zwane „porozumienie wrześniowe” z 1899 roku) dotyczące metod rozwiązywania konfliktów na rynku pracy. Obie strony uznawały się wzajemnie za równorzędnych partnerów, ustalały reguły prowadzenia sporów i zawierania porozumień. Stanowiło ono przykład duńskiego rozwiązywania konfliktów, poprzez zawieranie kompromisów. W przyszłości to właśnie ta zasada stała się podstawą powstania duńskiego państwa dobrobytu.

Do wybuchu pierwszej wojny światowej system rozwiązywania sporów na rynku pracy w Danii znacznie rozwinęto. W 1900 roku jeden ze związków metalowców wynegocjował z pracodawcami wysokość płacy minimalnej, co wkrótce, jako zasadę, zaakceptowali wszyscy pracodawcy. Robotnicy otrzymali także prawo wyboru mężów zaufania, reprezentujących prawa pracowników trakcie negocjacji z pracodawcami (Szelągowska, 2010).

Jednocześnie znacznie zwiększała się rola państwa w kształtowaniu sytuacji na rynku pracy, co z jednej strony było nawiązaniem do opiekuńczych tradycji duńskiego absolutyzmu, z drugiej zaś stanowiło swoisty wstęp do współczesnego systemu państwa opiekuńczego. W 1901 roku uchwalono nowe tak zwane „prawa fabryczne”. Ustawa rozszerzała uprawnienia instytucji kontrolnych, poza tym kobiety otrzymały czterotygodniowy urlop macierzyński. Zabroniono ponadto zatrudniania w fabrykach dzieci poniżej 12 lat. Zakaz ten rozszerzono w 1913 roku na wszystkie dzieci podlegające obowiązkowi szkolnemu. Ustawa jednak nie dotyczyła dzieci wiejskich, które stanowiły tradycyjnie istotny zasób siły roboczej w gospodarstwach rolnych.

Poważnym problemem na początku XX wieku było bezrobocie, które w pierwszej dekadzie tego stulecia oscylowało pomiędzy 10% a 15%. Od lat dziewięćdziesiątych XIX wieku związki zawodowe tworzyły specjalne fundusze dla bezrobotnych, zwane kasami bezrobocia (zwane powszechnie *A-kasser*). Zgromadzone w nich środki były jednak niewspółmierne do potrzeb. W 1907 roku parlament

duński przyjął ustawę o państwowym wsparciu dla funduszy, nie tylko w celu uniknięcia pauperyzacji i niepokojów społecznych, ale także dążąc do poprawy regulacji rynku pracy. Na instytucje kas bezrobocia, które przejęły także funkcje pośrednictwa pracy, nałożono nowe obowiązki. Ich pracownicy mieli zadbać, by bezrobotny podjął się oferowanej mu pracy pod rygorem utraty zasiłku.

Gdy w 1908 roku doszło do kolejnych konfliktów pomiędzy niezadowolonymi z warunków pracy pracownikami a pracodawcami, rząd powołał komisję, której zadaniem było wypracowanie nowych zasad rozwiązywania sporów. W 1910 roku przyjęto szereg ustaw, które ze względu na znaczną ingerencję państwa w relacje na rynku pracy, były bardzo nietypowe w liberalnej w tamtych czasach Europie. Najważniejszą zmianą było przyjęcie zasady obowiązkowego etycznego zachowania w trakcie negocjacji, zawieszenia na ten czas strajków i wszelkich aktów agresji oraz uznanie za sprzeczne z prawem złamanie powyższej umowy (za co groziły kary pieniężne), co przenosiło konflikt pracowniczy na płaszczyznę prawną. Ustawa powoływała także, na użytek relacji zachodzących na rynku pracy, stałą komisję – Stały Sąd Rozjemczy, w skład którego wchodziłi sędziowie nominowani w równej liczbie przez obie strony konfliktu. Została także utworzona stała instytucja negocjatora, interweniującego w przypadku niemożności osiągnięcia porozumienia w toku standardowych rozmów (Szelągowska, 2010).

W latach 1921-1922 nastąpiły kolejne, istotne zmiany w strukturze duńskiego państwa opiekuńczego, polegające na rozszerzeniu ustawodawstwa socjalnego. Znacznie zmodyfikowano zasady funkcjonowania kas chorych. Ubezpieczeniem zdrowotnym objęto także przewlekle chorych (dotychczas kierowano ich do opieki społecznej) i wprowadzono nowe ubezpieczenie na wypadek inwalidztwa. W 1925 roku rentę inwalidzką otrzymywało już około 20 tys. osób (głównie chorujących na gruźlicę). Pojawiła się nowa renta starcza, której wysokość uzależniono od dochodów ubezpieczonego. Ponadto, pod koniec 1921 roku przeprowadzono reformę robotniczych kas dla bezrobotnych. Zaostrzono warunki członkostwa, między innymi, wprowadzając zasadę wykluczenia z kasy pracowników, którzy odmawiają podjęcia pracy za wynagrodzenie niższe niż przyjęte w branży bądź na danym terenie. Praktycznie przepis ten stanowił wsparcie strony popytu na pracę poprzez umożliwienie zwolnienia zbyt aktywnych związkowców. Powołano także nową instytucję Dyrektoriat Pracy, do zarządu którego włączono zarząd *A-kasser*. Wprowadzono też karty pracy, które miały zapobiec nienależnemu pobieraniu przez zatrudnionych zasiłków dla bezrobotnych.

Kolejne reformy polityki społecznej i systemu państwa opiekuńczego miały miejsce w Danii podczas Wielkiego Kryzysu, w trakcie rządów Socjaldemokracji. Politycy zdawali sobie sprawę, że stworzony system duńskiego państwa opie-

kuńczego może funkcjonować pod warunkiem utrzymania wysokiego poziomu wzrostu demograficznego. Realizując politykę zapewnienia wzrostu demograficznego, w 1938 roku uchwalono tak zwane ustawy dziecięce, których podstawową ideą była opieka (organizacyjna i finansowa) nad rodzinami wielodzietnymi, niezamężnymi kobietami w ciąży oraz dziećmi nieślubnymi. Kobietom zagwarantowano prawo do nieujawniania nazwiska ojca. W celu powstrzymania relatywnie wysokiej śmiertelności niemowląt, w roku 1937 uchwalono socjalne dotacje dla gmin, które miały zorganizować dzięki temu system publicznej opieki pielęgniarok i położnych. Program przewidywał także zakładanie z pomocą państwa przedszkoli, rozwój edukacji seksualnej i pomoc mieszkaniową dla rodzin wielodzietnych.

Zwieńczeniem polityki reform socjalnych tamtego okresu była nowa ustawa o szkolnictwie z 1937 roku. Podstawowym celem reform było zbliżenie zasad funkcjonowania publicznych szkół wiejskich do miejskich, nie tylko pod względem poziomu nauczania, ale także zasad organizacji (na wsi dzieci uczęszczały do szkoły co drugi dzień), (Szelągowska, 2010).

Po drugiej wojnie światowej, w związku ze złą sytuacją mieszkaniową, spadkiem płac realnych i szybkim wzrostem demograficznym system pomocy społecznej działał znacznie gorzej niż przed wybuchem wojny. W związku z tym w powojennej Danii nastąpiła seria protestów i demonstracji. Rząd tymczasowy częściowo spełnił żądania strajkujących podwyższając nieznacznie emerytury i renty oraz rozszerzając pomoc dla bezrobotnych.

Po pierwszych powojennych wyborach dokonano kolejnych zmian w systemie duńskiego państwa opiekuńczego. Między innymi, w zamian za niewielkie podwyżki poziomu świadczeń, podniesiono wiek uprawniający do otrzymywania emerytury z 60 do 65 roku życia. Kilka lat później, w 1956 roku przyjęto ustawę o reformie emerytalnej oraz podniesiono poziom świadczeń emerytalnych (weszła w życie 1 stycznia 1957 roku), (Szelągowska, 2010). Stary system emerytalny z 1933 roku był oparty na kryterium prawnym, gdzie komisje przyznawały prawo do emerytury państwowej w zależności od uprawnień i potrzeb. Reforma natomiast wprowadzała „powszechny system emerytalny, obejmujący wszystkich pracowników, niezależnie od ich aktywności rynkowej. Istotne było podwyższenie wieku emerytalnego dla obu płci do 67 roku życia. Samotne kobiety mogły wszakże przejść na emeryturę pięć lat wcześniej, w wieku 62 lat. Wypłacana przez państwo powszechna emerytura stała się pierwszym filarem budowanego właśnie duńskiego systemu emerytalnego, za drugi – choć chronologicznie wcześniejszy – uznawano tworzone, w ramach umów pracowniczych, od pierwszych dekad XX wieku (choć pierwsze zaczęły powstawać już w połowie XIX wieku) fundusze emerytalne po-

szczególnych branż zawodowych. Trzecim filarem były indywidualne polisy emerytalne.

Istotnym etapem w kształtowaniu się duńskiego systemu polityki społecznej było podpisanie „drugiej konstytucji czerwcowej” 5 czerwca 1953 roku, która z niewielkimi zmianami obowiązuje do dziś. Istotny dla struktury państwa dobrobytu, był zawarty w niej zapis, iż „zmierząc do powszechnego dobrobytu, należy dążyć do tego, by każdy zdolny do pracy obywatel miał możliwość zdobycia takiej pracy, która zapewni mu bezpieczny byt” (Szelągowska, 2010). Ponadto, wzorując się na pozostałych państwach skandynawskich, powołano instytucję *ombudsman-da*, czyli rzecznika praw obywatelskich.

W prowadzonej polityce społecznej w Danii charakterystyczna jest silna pozycja związków zawodowych i ich współpraca z organizacjami pracodawców w zakresie wypracowywania kompromisowych porozumień w obszarze prawa pracy. Ponadto w tym kraju funkcjonuje długa tradycja ubezpieczeń społecznych, w dużym zakresie wspieranych przez państwo (ubezpieczeń emerytalnych, zdrowotnych, ubezpieczeń na wypadek utraty pracy, czy świadczeń w obszarze systemu edukacji). Protestantkie duńskie społeczeństwo przyzwyczajone jest także do długiej aktywności zawodowej i uzależnionych od niej wysokości i form przyznawanych świadczeń. Ponadto duńska polityka rynku pracy posiada długą historię działalności aktywizacyjnej instytucji publicznych (których przykład stanowi *A-kasser*).

Istotne jest także, jak twierdził Larsens (2005), iż „sytuacja Danii nie jest rezultatem świadomej strategii transformacji rynku pracy lub elastycznego bezpieczeństwa. Duńska polityka rynku pracy oparta jest na doświadczeniach praktycznych i jest wynikiem walk o władzę aktorów, którzy uznają racjonalne i oparte na faktach podejście do projektowania polityki”. Stąd też trudności w imporcie jakiegoś wybranego elementu tego modelu i wnioski większości obserwatorów, że jego funkcjonowanie jest silnie związane z jego spójnością jako całości.

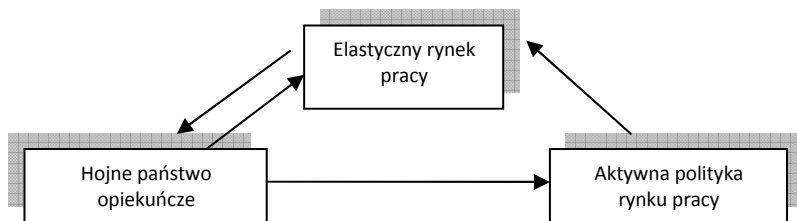
3. Założenia współczesnego systemu *welfare state* w Danii

W drugiej połowie XX wieku, w Danii miały miejsce kolejne wydarzenia oddziałujące na obecny kształt państwa dobrobytu. W 1973 roku skrócono czas pracy do 40 godzin tygodniowo. Jednocześnie stopniowo zwiększano podatek od towarów i usług.

Dania dotkliwie odczuła skutki kryzysu energetycznego z lat 70., gdyż w tamtym okresie w znacznym stopniu uzależniona była ona od eksportu ropy (90% duńskiej energii produkowana była z ropy naftowej⁴).

Kryzys oddziaływał zarówno na sferę gospodarczą (wzrost zadłużenia zagranicznego), jak i społeczną (wysokie bezrobocie). Na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych duńskie państwo opiekuńcze przechodziło poważne problemy. W czerwcu 1993 roku przeprowadzono reformy systemu podatkowego oraz dotyczące rynku pracy, których celem było obniżenie kosztów funkcjonowania państwa dobrobytu. Polegały one głównie na częściowym obniżeniu podatków dochodowych na rzecz nowego podatku przeznaczanego na aktywizację rynku pracy. Pakiet reform pracowniczych uwzględniał mocno dyskusowany pomysł licznych urlopów – między innymi wychowawczego i edukacyjnego, których celem było zmniejszenie zasobów bezrobocia (Szelągowska, 2010).

Pomimo tego, iż w pierwszych latach po uchwaleniu ustawy, aktywna polityka rynku pracy nie dawała oczekiwanych efektów, to po czterech latach jej funkcjonowania bezrobocie spadło o połowę. Ustawy z 1993 roku (weszły w życie w 1994 roku) wraz z uzupełnieniem z 1996 roku stanowiły postawę systemu *flexicurity* (od ang. *flexibility i security* – 'elastyczność' i 'bezpieczeństwo'). System ten zawiera kombinację trzech elementów określonych przez schemat "złotego trójkąta" opracowany przez Madsena: bardzo elastycznego rynku pracy, aktywnej polityki rynku pracy i hojnego systemu socjalnego - por. rysunek 1.



Rys. 1. Składowe modelu *flexicurity*. „Złoty Trójkąt” Madsena

Źródło: (Madsen, 2002: 243-265).

Na rysunku 1 ukazano przepływy osób pomiędzy różnymi pozycjami wewnątrz rynku pracy, systemu socjalnego i programów rynku pracy. Dwie strzałki łączące rynek pracy i system socjalny odzwierciedlają to, że w Danii około 25%

⁴ Z czasem Dania przyjęła politykę energetycznej dywersyfikacji i w 1988 roku już 49% energii pochodziło z ropy naftowej, przy 40% z węgla kamiennego, 7% z gazu ziemnego, odpadów, torfu itp. i 4% z energii odnawialnej. Postanowiono zwiększyć potencjał dwóch źródeł energii – gazu ziemnego (obecnie ok. 20% produkowanej energii) i energii odnawialnej (obecnie 17%), (Szelągowska, 2010: 303, 328-329).

osób pracujących dotknięta jest bezrobociem każdego roku, ale znacząca większość z nich bardzo szybko znajduje nową pracę. Pozostałe strzałki wskazują, że ludzie, którzy nie wracają szybko do zatrudnienia objęci są aktywnymi programami rynku pracy (na które wydaje się w Danii około 40% wydatków przeznaczonych na politykę rynku pracy (Lang, tłum. Szarfenberg, 2005). Większości bezrobotnych pomagają one podjąć zatrudnienie.

Efekty nowej polityki rynku pracy w Danii były widoczne już w 1998 roku (choć nie bez znaczenia była poprawa międzynarodowej koniunktury), gdy bezrobocie spadło do 6% i wykazywało tendencję malejącą (Szelałowska, 2010). Dzięki realizowanym reformom, które zapewniły szeroką dostępność i rozwój narzędzi aktywnej polityki rynku pracy, ograniczono w Danii poziom bezrobocia strukturalnego (Raisanen i in., 2012).

W drugiej połowie XX wieku w Danii miały miejsce trzy ważne przemiany w obszarze kierunków polityki społecznej. Można do nich zaliczyć rozwój polityki rodzinnej ze względu na pogłębiający się niż demograficzny, upowszechnianie się aktywności zawodowej kobiet oraz poszerzanie oferty edukacyjnej (w tym na poziomie szkolnictwa wyższego) w celu wyrównania dostępu do kształcenia na terenach wiejskich i miejskich.

Na dzisiejszy kształt systemu polityki społecznej w Danii wpłynęło szereg czynników, które można sklasyfikować w następujących grupach:

- uwarunkowania historyczne – w tym prowadzoną politykę zagraniczną jako politykę neutralności, relatywnie małe obciążenie Duńczyków zniszczeniami dwóch wojen światowych, a także duże doświadczenie w zakresie wdrażania systemu ubezpieczeń społecznych;
- uwarunkowania kulturowe, które dotyczą mentalności protestanckiego duńskiego społeczeństwa, potrafiącego się mobilizować w okresach kryzysów i akceptować cięcia budżetowe, a z drugiej strony rozumiejącego zasadność wprowadzania obciążeń podatkowych na rzecz wspólnego państwa dobrobytu; składają się także na nie tendencje do kompromisowego sposobu rozwiązywania sporów w duchu współpracy poszczególnych aktorów życia społeczno-gospodarczego;
- uwarunkowania gospodarcze – dobrze rozwinięta gospodarka, wysokie PKB per capita⁵, bardzo wysoki udział zatrudnionych w usługach (około 70%), wysoka mechanizacja i wydajność rolnictwa (zaledwie 5% zatrudnionych w tym sektorze), co zapewnia nadwyżkę eksportową produkcji

⁵ Według danych Eurostat w 2012 roku PKB per capita w parzystości siły nabywczej w Danii wynosiło 125% średniej unijnej, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>, [18.07.2013].

żywności, samowystarczalność energetyczna, które to czynniki umożliwiają utrzymanie rozbudowanego systemu duńskiego państwa dobrobytu.

Struktura współczesnego państwa dobrobytu w Danii stanowi efekt długotrwałego procesu przemian historycznych zachodzących intensywnie od XIX wieku, który poza konkretnym ustawodawstwem kształtował także specyficzną mentalność Duńczyków, a także relacje zachodzące pomiędzy uczestnikami życia społeczno-ekonomicznego (administracji państwowej, związków zawodowych oraz pracodawców). Taki stan rzeczy dobrze ukazuje cytat zamieszczony we wstępie rozdziału, w którym Inger Støjberg zwraca uwagę, że duńskie społeczeństwo jest świadome potrzeb reformowania polityki społecznej i gospodarczej i odpowiedzialnie wdraża niezbędne zmiany. Ponadto są one realizowane na zasadach kompromisu i kooperacji.

Podsumowanie

Obecny system państwa opiekuńczego w Danii stanowi efekt, kształtujących się przez dziesięciolecia relacji społecznych, które zostały ukazane w rozdziale drugim niniejszej publikacji i jest silnie związany z kulturą i religią mieszkańców. W prowadzonej polityce społecznej charakterystyczna jest silna pozycja związków zawodowych i ich współpraca z organizacjami pracodawców w zakresie wypracowywania kompromisowych porozumień w obszarze prawa pracy. Ponadto w Danii funkcjonuje długa tradycja ubezpieczeń społecznych, w dużym zakresie wspieranych przez państwo. Protestantkie duńskie społeczeństwo przyzwyczajone jest także do długiej aktywności zawodowej i uzależnionych od niej wysokości i form przyznawanych świadczeń. Duńska polityka rynku pracy posiada także długą historię działalności aktywizacyjnej instytucji publicznych.

Do głównych cech współczesnego systemu państwa dobrobytu w Danii można, między innymi, zaliczyć:

- dominację zasady kompromisu i kooperacji w ustalaniu założeń polityki społecznej,
- znaczną ingerencję państwa w sferę polityki społecznej, przy jednoczesnym prowadzeniu aktywnych programów w tym obszarze,
- programy socjalne obejmujące wszystkie główne rodzaje ryzyka socjalnego, które są skierowane do ogółu obywateli,
- solidaryzm finansowania systemu państwa dobrobytu, duże obciążenie społeczeństwa podatkami, które stanowią istotne zaplecze finansowe dla duńskiego państwa dobrobytu,

- przynależność zdecydowanej większości pracowników i pracodawców do organizacji reprezentujących ich interesy⁶,
- regulację rynku pracy przez jego uczestników,
- minimalny stopień ingerencji państwa w regulowanie warunków płacowych,
- określenie przez układy zbiorowe regulacji dotyczących wynagrodzeń i zatrudnienia,
- zawieranie układów zbiorowych pomiędzy pracodawcą i stroną pracowniczą.

W oparciu o powyższe uwarunkowania kształtował się model elastycznego bezpieczeństwa - *flexicurity*, który miał stanowić odpowiedź na pogarszającą się sytuację na rynku pracy. Zakładał on jednak poszanowanie zarówno praw pracowniczych, jak i interesów pracodawców. Prowadzona polityka rynku pracy doprowadziła do utrzymania stabilnych indykatorów rynku pracy, które pomimo pogorszenia się sytuacji w dobie kryzysu ekonomicznego z 2007 roku, należą do najlepszych wśród krajów Unii Europejskiej. Występowanie skutków kryzysu powoduje jednak racjonalizację funkcjonowania duńskiego państwa dobrobytu poprzez ograniczanie poziomu świadczeń oraz zmianę zasad ich wypłaty (głównie skrócenie okresu ich otrzymywania) motywujących do aktywnego poszukiwania pracy (Raisanen i in., 2012).

Literatura

1. Esping-Andersen G. (2010), *Trzy światy kapitalistycznego państwa dobrobytu*, Difin, Warszawa
2. Księżopolski M. (1999), *Modele polityki społecznej*, Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa
3. Lang D. (2005), tłum. R. Szarfenberg, *Duński model elastycznego bezpieczeństwa (flexicurity). Wzór do naśladowania?*, Problemy Polityki Społecznej 8
4. Larsen F. (2005), *Active labour market policy in Denmark as an example of transitional labour market and flexicurity arrangements – What can be learnt?*, TLM.NET Working Papers No. 2005-11, Amsterdam
5. Madsen P. K. (2002), *The Danish Model of Flexicurity: A Paradise with some snakes, w: Labour market and social protection reforms in international perspective: Parallel or converging tracks?*, Aldershot, UK, Burlington

⁶ Największa Federacja Związków Zawodowych w Danii liczyła w 2009 roku ponad 1,2 mln członków (Szelągowska, 2010: 324).

5. Raisanen H., Alatalo J., Henriksen K., Israelsson T., Klinger S. (2012), *Labour Market Reforms and Performance in Denmark, Germany, Sweden and Finland*, Ministry of Employment and the Economy, Helsinki
6. Rutkowski W. (2009), *Współczesne państwo dobrobytu. Ekspansja, kryzys, spory*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa
7. Szelągowska G. (2010), *Historia państw świata w XX i XXI wieku. Dania*, Wydawnictwo Trio, Warszawa

Welfare state system in Denmark - the main issues

Abstract

In the paper, the author presents determinants of Danish welfare state. After the operationalization of welfare state, its functions and models, the historical concept of the system creation was introduced. The author also characterises the modern shape of welfare state in Denmark and enumerates the social and economic reasons, which have influenced the realised labour market policy in that country (the particular stress was put on the flexicurity model). The publication was based on both - desk research and primary qualitative research, which were conducted in 2012 in Aarhus, Denmark.

Keywords

welfare state, models of social policy, labour market policy, flexicurity model