

Natalia Okulicz-Kozaryn

Bezpieczeństwo socjalne w Królestwie Danii

Obronność - Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii
Obrony Narodowej nr 2(10), 102-117

2014

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

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

AUTOR

mgr Natalia Okulicz-Kozaryn
n.a.okuliczkozaryn@gmail.com

BEZPIECZEŃSTWO SOCJALNE W KRÓLESTWIE DANII

Wprowadzenie

Współcześnie wiele uwagi poświęca się narzędziom prowadzącym do minimalizacji zagrożeń dla państwa oraz jego obywateli. Zawiązywanie sojuszy, poszukiwanie równowagi sił, budowanie trwałych relacji gospodarczych – wszystko to służy wzmocnieniu poczucia stabilności. W ostatnich dekadach nastąpiła zauważona przez niewielu, lecz istotna zmiana w postrzeganiu roli oraz zadań państwa. Kilkadziesiąt lat powojennego rozwoju sprawiło, że wiele rządów, w szczególności zachodniej oraz północnej Europy, uzyskało możliwość budowania powszechnego dobrobytu. Systemy polityki społecznej, służące budowaniu bezpieczeństwa socjalnego obywateli, były jednak odmienne.

Również procesy społeczne oraz ekonomiczne, które prowadziły do ich wyłonienia nie przebiegały równocześnie oraz jednakowo dynamicznie. Można jednakże przyjąć, że wszystkie z nich prowadziły w jednym kierunku. Obecnie wiele europejskich demokracji nosi znamiona *welfare state*, charakteryzując się poświęcaniem znacznej części dochodów społeczeństwa na redystrybucję w celu wyrównania różnic przychodów oraz zagwarantowania pewnej minimalnej wysokości dochodu. Chociaż rozwiązania te wydają się podobne, jeden rodzaj zasługuje na szczególną uwagę. Jest to nordycki model państwa bezpieczeństwa socjalnego.

Założenia tego modelu powstały, w przeciwieństwie do wielu innych państw, relatywnie wcześnie. Ich początków można doszukiwać się nawet w XIX wieku. Co więcej, początkowo kształtowały się w warunkach względnego braku dobrobytu. Tym, co czyni skandynawskie *welfare states* niezwykłymi jest to, że były one projektami społecznymi, a nie tylko finansowymi – polegały na udoskonalaniu procesów społecznych, nie zaś – tworzeniu wyłącznie procedur redystrybucji bogactwa.

Welfare state

Welfare state to określenie, które może być stosowane zamiennie z takimi wyrażeniami, jak: państwo dobrobytu, państwo opiekuńcze i państwo bezpieczeństwa socjalnego. Koncepcja ta powstała po II wojnie świa-

towej i szczególnie popularna była w latach 50.-80. XX wieku. W państwie dobrobytu szczególną rolę odgrywa rozwiązywanie problemów społecznych, głównie za pomocą różnego rodzaju ulg, świadczeń, zasiłków, rent i emerytur, czy powszechnego dostępu do służby zdrowia i szkolnictwa. Należy podkreślić, że państwo dobrobytu jest państwem gospodarki rynkowej, jednak o bardzo silnie zaznaczonym interwencjonizmie państwa. Skuteczność funkcjonowania systemu zależy jednak od wyznaczenia jasnych procedur, które dają podstawy do przyznawania poszczególnych praw socjalnych. Istotne jest, czy nadaje się im status prawa własności o nienaruszalnym charakterze oraz czy uwzględnione zostały funkcje rodziny.

Pierwotnie termin *welfare state* był odnoszony do ogólnie pojmowanej polityki społecznej, jednak z czasem zaczęto go używać, mając na myśli rozwiązania przyjęte w państwach skandynawskich. Jak pisze Wojciech Nowiak, jeden z najwybitniejszych badaczy państwa dobrobytu w Polsce: *nie było to pojęcie nowe, jednakże z punktu widzenia jego znaczenia praktycznego zarówno w sensie ideologii, jak i praktyki społeczno-politycznej oraz prawnej było dzieckiem XX wieku*¹. Funkcjonowanie nordyckiego modelu wymagało określenia, a następnie przestrzegania następujących zasad:

- silnego państwa – to ono bierze na siebie odpowiedzialność za dystrybucję dóbr, (której podstawą jest posiadanie obywatelstwa);
- gospodarki mieszanej – gdzie połączona została chęć realizacji bezpieczeństwa socjalnego z mechanizmami wolnorynkowymi;
- demokracji politycznej – ponieważ to na władzy narodu opiera się *welfare state*, wciąż obejmując nowe obszary życia;
- skonsolidowanego społeczeństwa obywatelskiego – co wynika z faktu formowania się w Skandynawii demokracji w wyniku procesów oddolnych².

Lepiej usytuowani są także bardziej wpływowi, co oznacza, że wraz ze wzrostem z ich prywatnego dobrobytu, wzrasta możliwość wpływania na losy innych członków społeczeństwa. Tym samym zobowiązuje ich to do chronienia interesów tych, którzy są szczególnie podatni na podejmowane działania. Pozostawiając pomoc w indywidualnej postaci, *welfare state* byłoby tylko zbiorem pojedynczych aktów dobroczynności. Jednak w celu skutecznego wpływania na ochronę w razie wystąpienia ryzyka socjalnego, konieczne jest skupienie koordynacji w jednym miejscu – w ręku państwa. Łatwiej zapewnić publiczne dobro przez władze państwowe, tym bardziej,

¹ W. Nowiak, *Nordycki model welfare state w realiach XXI wieku. Dylematy wyboru i ewolucja systemu w społeczeństwach dobrobytu – wnioski praktyczne*, Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM, Poznań 2011, s. 10.

² T. S. Edwardsen, B. Hagtvet (red.), *Nordycki model demokracji i państwa dobrobytu*, Warszawa 1994, s. 15-16.

że nie każdy obywatel ma przecież altruistyczne podejście i chętnie pomaga innym, nie mówiąc już o udzielaniu pomocy osobiście. Pojawiają się głosy niepozabawione racji, że *nie ma żadnych dowodów na to, że ludzie będący u władzy cechują się i kierują moralnością w większym stopniu niż swoim własnym interesem w porównaniu z osobami niebędącymi u władzy*³. Ostatecznie liczy się jednak fakt, że określone potrzeby – określonych ludzi – są jak najlepiej zabezpieczone i dzieje się to poza rynkiem. Dzięki temu buduje się niezależność tych osób zarówno od rynku, jak i zawieranych tam transakcji.

Krótki zarys historii Królestwa Danii

Historycznie Królestwo Danii (dalej: Dania) było niewątpliwie najsilniejszym spośród krajów północy. Od końca XIV wieku – czyli powstania wspomnianej wcześniej unii kalmarskiej – panowanie Danii nad pozostałymi państwami skandynawskimi było niewątpliwie. Co prawda unia personalna w Kalmarze stwierdzała odrębność państwową Norwegii i Szwecji, jednak wszystkie terytoria przeszły od tamtego momentu pod panowanie monarchy duńskiego. Oznaczało to, że nie tylko Norwegia i Szwecja, ale także ich terytoria zależne – Islandia, Grenlandia i ziemie Finlandii – od tej pory znalazły się pod dominacją Danii, która miała także ziemie feudalne w Niemczech.

Supremacja Danii trwała do wieku XVII, kiedy to ciągłe walki ze Szwecją zakończyły jej panowanie zarówno na Bałtyku, jak i hegemonię w północnej części Europy. Zmiany na arenie międzynarodowej doprowadziły także do wdrożenia reform wewnętrznych. Zaczęto od zniesienia przywilejów stanowych, następnie zunifikowano prawo, a w 1814 roku wprowadzono powszechny obowiązek szkolny dla dzieci w wieku 7-14 lat. Wszystkie przeprowadzone reformy sprawiły, że Dania znalazła się w czołówce rozwiniętych państw Europy. Utworzenie jednolitego państwa, gdzie wpajano poszanowanie prawa i dyscyplinę społeczną zaowocowały wysokim poziomem świadomości społecznej. Jednak zanim zbudowano państwo dobrobytu, Dania musiała przejść drogę pełnego konfliktu wieku XIX.

Po klęsce Francji i zakończeniu wojen napoleońskich Dania stała u progu bankructwa, a dodatkowym upokorzeniem była utrata Norwegii w 1814 roku na rzecz Szwecji. Tak jak w poprzednich wiekach po każdej klęsce Duńczycy i tym razem skupili się na reformach wewnętrznych. Wiek XIX, a w szczególności jego druga połowa, stał się okresem wielkiej lekcji demokracji parlamentarnej, ale też ogromnej porażki. Jednym z hasła po-

³ M. Radzikowski, *Państwo socjalne*, Wydawnictwo Naukowe Semper, Warszawa 2013, s. 220.

wstałych w tamtym okresie było powiedzenie: *co utraciliśmy na zewnątrz, odzyskamy wewnątrz*. Odzwierciedlało ono sytuację, w której znalazła się Dania w połowie XIX wieku. Przegrała wojnę z Prusami, które przejęły kontrolę nad Szlezwikiem i Holsztynem. Oznaczało to stratę jednej trzeciej terytoriów należących do korony oraz znalezienie się 200 tys. Duńczyków pod panowaniem władzy pruskiej. Danię uratowała tylko chęć zachowania *status quo* przez takie państwa, jak Wielka Brytania czy Rosja. Również Norwegia i Szwecja opowiedziały się za pomocą. Szwecja wysyłała nawet 15-tysięczny oddział. Jednak pomimo przychylności sąsiadów sytuacja w stosunkach międzynarodowych pozostawała niekorzystna.

Gdy drugi raz – w 1863 roku (tzw. II wojna o Szlezwik i Holsztyn) – doszło do konfliktu o tereny Szlezwiku i Holsztynu, żadne wielkie mocarstwo ani Szwecja nie udzieliły pomocy Danii. Paradoksalnie, sytuacja wewnątrz zaczynała się poprawiać. Skoncentrowano się na krajowych reformach i rozwoju. Zaczęło kształtować się poczucie odpowiedzialności za kraj. Wzrosła też aktywność polityczna. Zarówno w świadomości społecznej, a z czasem także w sferze politycznej, utrwaliły się zasady, które dziś stały się normą. Były to: prawo do zrzeszania się, swobody wypowiedzi, wolności jednostki i prowadzenia akcji politycznych.

W nowe stulecie Dania wkroczyła jako zmienione i nowoczesne państwo, jednak pozostawała pod wpływem warunków zewnętrznych, które wykreowała I wojna światowa. Ponieważ główną rolę w rozwoju ekonomicznym królestwa stanowiły dostawy produktów rolnych, w momencie, gdy międzynarodowy handel uległ poważnemu ograniczeniu, Dania zanotowała straty gospodarcze. Również duńska flota poniosła dotkliwe straty w wyniku prowadzonej przez Niemcy wojny podwodnej. Doświadczenia wojenne zmieniły podejście Duńczyków do ekonomii. Odstąpiono od zasady liberalizmu gospodarczego. Rozpoczął się czas interwencjonizmu państwa. Ingerencja miała być tylko tymczasowym rozwiązaniem na trudne lata powojenne, jednak w miarę upływu czasu utrwaliła się na stałe w życiu gospodarczym i politycznym. Jeszcze z okresu przedwojennego natomiast wywodzą się załączki dzisiejszego systemu świadczeń i opieki społecznej. Już w pierwszej konstytucji z 1849 roku zawarte zostało postanowienie o pomocy dla osób potrzebujących.

W rzeczywistości pomoc ze środków publicznych przeznaczona była wyłącznie dla osób biednych, ale i tak był to ewenement na tle ustawodawstwa i stanu pomocy społecznej w Europie. Konstytucja z 5 czerwca 1953 roku zawiera zasadę pomocy, jednak obecnie prowadzona jest ona na bardzo szeroka skalę.

Z przemianami społecznymi lat powojennych związana jest postać dwukrotnego premiera Thorvalda Stauninga, lidera partii socjaldemokratycznej. Uznawany jest on za najwybitniejszego duńskiego premiera XX wieku. Druga kadencja rządów Stauninga przypadła na lata wielkiego kry-

zysu gospodarczego w latach 1929-1933. Spadek eksportu towarów, rosnąca inflacja i bezrobocie (w 1932 roku wynosiło 31,7%), które dotknęło połowę ogółu do tej pory pracujących ludzi, wywołało falę strajków i masowych demonstracji. Dodatkowym zagrożeniem dla stabilności sytuacji wewnętrznej kraju był wzrost popularności partii komunistycznej oraz wzmagające się tendencje rewolucyjne w partii samego premiera. T. Stauning zdołał zarówno opanować sytuację wewnątrz swojej partii, jak i wśród społeczeństwa. Narzucił zdecydowany kierunek reform: zakazał przeprowadzania strajków, zamroził płace, zwiększył zasiłek dla bezrobotnych oraz całkowicie zerwał z liberalizmem gospodarczym.

O ile wewnętrznie Dania umocniła się, o tyle jej pozycja na arenie międzynarodowej nie była już tak silna. Brak jakiegokolwiek koncepcji szerokiej współpracy zagranicznej, znaczne ograniczenie wpływów kół wojskowych, a co się z tym wiązało, zmniejszenie budżetu wojskowego i sił zbrojnych, sytuowały królestwo na przegranej pozycji podczas II wojny światowej. Pomimo swojej neutralności Dania podzieliła los innych państw Europy. 9 kwietnia 1940 roku została zaatakowana przez III Rzeszę i w ciągu kilku godzin zajęta przez niemiecką armię. Do 1943 roku Dania była traktowana jako państwo de facto wasalne, wyzyskiwane gospodarczo. Od sierpnia 1943 roku sytuacja pogorszyła się na tyle, że rząd podał się do dymisji, a król Chrystian X został internowany w pałacu Amalienborg.

Po wojnie kontynuowano politykę socjalną T. Stauninga i partii socjaldemokratycznej, ponieważ została ona uznana za słuszną i korzystną. Utrzymano również ustrój monarchii konstytucyjnej, jednak zgodnie z „drugą konstytucją czerwcową” (z 5 czerwca 1953 roku – przyp. N.O-K.) monarcha nie rządzi, a panuje. Od 1972 roku na duńskim tronie zasiada Małgorzata II, córka Fryderyka IX. Zgodnie z aktem o sukcesji zrezygnowała ona z historycznych tytułów, którymi posługiwał się jej ojciec. Fryderyk IX używał bowiem, tytułu króla Danii, Wendów i Gotów, księcia Szlezwiku i Holsztynu, Stormarnu, Ditmarksenu, Lauenborga i Oldenborga. Rezygnacja z tytułów oraz zastąpienie koronacji ogłoszeniem przez premiera następcy tronu jest skutkiem demokratyzacji obyczajów, które objęły nie tylko społeczeństwo, ale i dwór królewski. Prawdziwą władzę w Danii sprawuje Folketing (parlament) wybierany na czteroletnią kadencję w wyborach powszechnych. Wielopartyjność sprawia, że przy niezbyt trwałym układzie sił parlament odgrywa większą rolę niż w systemach dwupartyjnych. Rząd jako władza wykonawcza odpowiada przed parlamentem. W niektórych sytuacjach obrady rządu odbywają się pod przewodnictwem króla. Takie ciało nazywane jest Radą Państwa. Na tych obradach omawiane są projekty ustaw i sprawy o wyjątkowym znaczeniu.

Z powojenną krytyką społeczeństwa spotkała się natomiast polityka obronna i zagraniczna, nazywana pasywnym izolacjonizmem. Nastroje społeczeństwa wykorzystali zwolennicy przystąpienia Danii do NATO, co

nastąpiło w 1949 roku. Trochę ponad dwadzieścia lat później zacieśniła swoje relacje z Europą. Problemy pojawiły się dopiero na początku lat 90., gdy debatowano nad Traktatem z Maastricht. Jak pisze Tony Griffiths, *choć Duńczycy w przeważającej mierze byli eurosceptykami, sam Euro-land traktował ich życzliwie (...)*. Europejczycy woleli wahających się Duńczyków od krótkowzrocznych Norwegów, którzy – jak dość powszechnie uważano – nie zrobili dla świata nic oprócz wynalezienia spinacza do papieru (...). W maju 1993 roku przeprowadzone zostało drugie referendum. 57% obywateli opowiedziało się za przyjęciem warunków traktatu, choć nie obyło się bez ustępstw. Pozwolono, by Dania mogła wyłączyć się z planów europejskiej unii monetarnej, ogólnounijnego obywatelstwa i wspólnego systemu bezpieczeństwa.

Początki duńskiego welfare state

Sięgając do korzeni nordyckiego modelu państwa dobrobytu, należy wyróżnić wielką rolę elementu kulturowego i religii protestanckiej. Z jednej strony był to etos pracy i silna awersja do dawania jałmużny, z drugiej strony – głęboka potrzeba pomagania ludziom potrzebującym, niewinnych sytuacji w której się znaleźli, a należących do wspólnoty lokalnej. Prawdopodobnie rozwój kapitalizmu i kolejne powiązane z nim kryzysy ekonomiczne, wpłynęły na zmianę postrzegania – jednostronnie negatywnego – ludzi gorzej sytuowanych. Udzielanie pomocy, oprócz oczywistego celu, miało także gwarantować wzajemność w przyszłości w razie pojawienia się niebezpieczeństwa i zagrożenia dotychczasowej stabilizacji. Zbudowana wspólnota szczególnie naciskała na zadbanie o chorych, inwalidów i osoby starsze, przy równoczesnym dystansie do bezrobotnych (w szczególności do tych, którzy nie pracowali z własnego wyboru) oraz imigrantów, którzy pozostawali poza wspólnotą. Stąd też zaobserwować można w modelu nordyckim silne poczucie wspólnotowości i solidaryzmu społecznego oraz ufność w wypracowane mechanizmy instytucji publicznych.

Welfare state jednoznacznie kojarzy się w Skandynawii z „Domem dla Ludzi”, zwanym też „Naszym Domem”, oznaczającym miejsce wspólnoty, gdzie zapewniono bezpieczeństwo socjalne. Od lat uwagę świata skupia nordycka polityka, ponieważ wszystkie pojawiające się problemy są na bieżąco rozwiązywane na forum publicznym, za pomocą konsensusu, zarówno na płaszczyźnie politycznej oraz ekonomicznej, jak i społecznej. Pierwszym celem jest oczywiście zażegnanie wszelkich ujawnionych i potencjalnych konfliktów. Jako drugi cel można wskazać stymulowanie wzrostu oraz równomierną redystrybucję dóbr. Funkcjonowanie takich rozwiązań jest możliwe dzięki stabilnemu systemowi partyjnemu i otwartości na reprezentowanie interesów całego społeczeństwa. Wszystko odbywa się

w oparciu o zasadę równości, która jest kluczowa dla istnienia państwa dobrobytu – w szczególności w jego nordyckim wydaniu.

W procesie ustanowienia *welfare state* istotna była instytucja społecznego konsensusu. Bez umiejętności i chęć prowadzenia negocjacji prawdopodobnie nie udało się stworzyć modelu, gdzie obecny jest zarówno egalitaryzm w kwestiach zatrudniania, jak i zapewnienie godziwej pracy. Duży nacisk został położony także na uświadamianie wagi pracy, będącej wyrazem dbałości o siebie i całą rodzinę. Można więc stwierdzić, że praca jest źródłem wolności i niezależności – nie tylko prawem każdego, lecz także obowiązkiem. Ciekawym i znaczącym elementem, który wpłynął na nordycką postać państwa dobrobytu, była religia protestancka.

Kościół luterancki nie walczył z władzą centralną o uwagę i posłuszeństwo członków wspólnoty. Relacje kościół – władza można określić jako partnerskie. Często zdarzało się, że władza reprezentowana była przez lokalnych pastorów, ponieważ głową Kościoła narodowego pozostawał król. Dlatego też początkowo system pomocy ubogim spoczywał na duchownych. To oni także prowadzili sierocińce i szkoły. Współpraca Kościoła i państwa dawała obywatelowi pewność i stabilizację. Brak rywalizacji przyczyniał się do znacznego ograniczenia ryzyka wystąpienia protestów społecznych. Dzięki temu państwo było silne, co jednakże nie przeszkodziło w budowaniu „państwowego indywidualizmu”⁴. Z jednej strony istniało bowiem wzmocnione – poprzez kontakty z Kościołem – państwo, z drugiej – jednostka miała silnie ugruntowaną autonomię. W związku z tym inaczej też rozpatrywany jest interes prywatny i publiczny. Wpłynęło to też na sposób artykułowania indywidualnych potrzeb i pełne zaangażowanie instytucji na szczeblu lokalnym. Wydaje się również, że nie występuje konflikt pomiędzy interesem grupowym a społecznym porozumieniem, ponieważ podejmowane działania uwzględniają zarówno korzyści dla grup, jak i całej społeczności.

Obecnie powraca się do tematu kresu formuły *welfare state*, chociaż często nie używa wprost tego stwierdzenia. Wspomina się raczej o wyczerpaniu modelu i powstaniu *welfare mix*⁵ – nazywanej koncepcją trzeciej drogi autorstwa Anthony Giddens’a. Zgodnie z nią powinno się przeprowadzić decentralizację i zastąpić państwową opiekuńczość – społeczną zaradnością⁶. Wielu badaczy wskazuje na negatywne skutki rozrostu państwa opiekuńczego, które staje się ratunkiem dla coraz większej liczby imigrantów. Twierdzi się, że samo wypłacanie świadczeń bez stymulowania i zachęcania do podjęcia pracy będzie miało bardzo negatywne skutki dla funkcjonowania państwa opiekuńczego.

⁴ W. Nowiak, *Nordycki...*, wyd. cyt., s. 79.

⁵ L. Kościelak, *Ewolucja polityki społecznej. Od prawa ubogich do welfare state*, Studium Umiejętności Społecznych, Płock 2012, s. 84.

⁶ Tamże, s. 88.

Flexurity

Współcześnie duński system bezpieczeństwa jest kreowany pod wpływem koncepcji flexurity – jednej z największych innowacji w polityce rynku pracy w latach 90. XX wieku. Termin ten jest połączeniem dwóch słów: flexibility – oznaczającego elastyczność – i security – bezpieczeństwo. Polskie tłumaczenie brzmiałoby prawdopodobnie tak, jak zaproponował Włodzimierz Anioł w *Szlak Norden – modernizacja po skandynawsku*, czyli *elaspieczeństwo*, jednak termin ten wydaje się sztuczny i lepiej używać terminu angielskiego w tej mierze.

Najbardziej znany duński badacz koncepcji flexurity, Per Kongshoj Madsen, stworzył tzw. złoty trójkąt, czyli zbiór trzech – kluczowych jego zdaniem – elementów systemu. Zaliczył do nich:

- elastyczne regulacje rynku pracy,
- hojny system zabezpieczenia społecznego,
- aktywną politykę społeczną.

Flexurity było działaniem odważnym, ponieważ zakładało uelastyczenie rynku pracy z równoczesną ochroną socjalną pracowników. Próbowano wyjść naprzeciw i pogodzić przeciwstawne oczekiwania – liberalizację zasad zatrudniania i zwalniania ze wsparciem oraz bezpieczeństwem dla osób pozostających bez pracy. Stawiały one w opozycji pracodawców i pracowników. Pierwsi, w celu zwiększenia swojej konkurencyjności, domagali się jak największej deregulacji stosunków pracy, drudzy natomiast oczekiwali jak największej stabilności zatrudnienia.

Koncepcja flexurity powstała początkowo w Holandii, gdzie podjęto decyzje w sprawie ochrony socjalnej tzw. pracowników nietypowych. Skupiono się tam na *przejściu od bezpieczeństwa pracy do bezpieczeństwa zatrudnienia*, co oznaczało kompensowanie utraty jednej pracy ponownym podjęciem następnej. Duńczycy zmodyfikowali to podejście, chcąc zapewnić pracodawcom odpowiednią deregulację rynku. Oznaczało to, że łatwiej było zwolnić pracownika, dla którego uruchamiany był jednocześnie system wsparcia poprzez różnego rodzaju środki w trakcie okresu przejściowego.

Aktywizacja polityki społecznej zaowocowała niskim wskaźnikiem bezrobocia i krótkim oczekiwaniem na kolejne zatrudnienie. W celu realizacji tych założeń wprowadzono dwa okresy, w czasie których osoba bezrobotna pobierała zasiłek. Pierwszy z nich – okres pasywny, nie wymagał podejmowania żadnych działań ze strony bezrobotnego. Trwał on maksymalnie 1 rok i miał służyć jako przygotowanie do okresu aktywnego. W drugim okresie (aktywnym), zaczynały obowiązywać indywidualnie dobrane i obowiązkowe programy, które miały zwiększyć szanse na rynku pracy (z reguły kończył się przekwalifikowaniem zawodowym danej osoby). Kolejnymi elementami wprowadzonej reformy były dodatkowe, płatne urlopy – dzięki

czemu starano się osiągnąć większą rotację zatrudnienia – oraz zdecentralizowanie publicznych służb zatrudnienia (tzw. trójstronne regionalne rady rynku pracy). Trzy opisane powyżej elementy stanowiły filary duńskiej koncepcji, a ponieważ jest ona stosowana do dzisiaj, świadczy to jednoznacznie o jej rzadko spotykanej skuteczności.

Droga Danii do welfare state

W Danii tradycyjnie opieka nad starszymi, chorymi czy niepełnosprawnymi spoczywała na rodzinie. Jeśli nie było nikogo, kto mógłby zaopiekować się taką osobą, obowiązek ten przejmował kościół, a później – lokalne społeczności. W Danii pomoc potrzebującym gwarantowała już konstytucja z 1849 roku. Pomoc była uzależniona od kryterium dochodowego, jednak udzielano jej tylko, jeśli dana osoba zobowiązała się do przestrzegania nałożonych na nią obowiązków. Pod koniec XIX wieku zaczęły powstawać organizacje i stowarzyszenia, których celem stała się ochrona przed bezrobociem i pomoc w trakcie choroby. Okres transformacji społecznej, który miał miejsce w drugiej połowie XIX wieku, pokazał, że społeczeństwo duńskie ma duży potencjał do rozwijania instytucji o charakterze samopomocowym.

Do założonych jeszcze w latach 20. kas pożyczkowych dodano kooperatywy, czyli pewnego rodzaju spółdzielnie, gdzie środki produkcji stanowiły własność wszystkich członków. Działalność spółdzielni wzorowana była na funkcjonujących już w Anglii i Niemczech, jednak tam były to towarzystwa konsumenckie znajdujące się w rękach środowisk rzemieślniczych. W Danii spółdzielnie były raczej popularne na terenach wiejskich, ponieważ było to powiązane z walką pomiędzy wsią a miastem. Ogromną rolę odegrały też tzw. uniwersytety ludowe. Tworzono je zgodnie z pomysłem Grundtviga, a ich celem była nie tylko edukacja wiejskiej ludności, ale także zaszczepienia w ludziach zainteresowania sprawami kraju.

Wraz z postępującą modernizacją i urbanizacją kraju ludność z terenów wiejskich zaczęła emigrować do miast. Na marginesie społeczeństwa pozostali ludzie niezdolni do pracy – starsi i upośledzeni. Stare formy pomocy okazały się niewystarczające i opiekę nad osobami potrzebującymi pomocy przejęły władze lokalne, a po części także krajowe. W pierwszej kolejności ustawodawcy zajęli się sytuacją osób starszych i prawami dzieci. Wprowadzona została *Ustawa o wsparciu osób starszych*, która do tej pory stanowiła jedną z części „prawa biednych”. Wyszczególnienie jej pozwoliło na doprecyzowanie pewnych kwestii. Zgodnie z tą ustawą prawo do pomocy mieli obywatele Danii, którzy ukończyli 60. rok życia.

Innymi założeniami duńskiego systemu bezpieczeństwa socjalnego był warunek nieposiadania rodziny, która mogłaby pomóc, oraz stwierdzenie,

że całość kosztów powiązanych z przedmiotem ustawy, pokrywana będzie ze środków publicznych. W 1873 roku weszła w życie *Ustawa o ochronie dzieci*. Aby zapobiec wyzyskowi ustalono, że dzieci poniżej 10 roku życia nie mogły być wykorzystywane do pracy, natomiast dzieci między 10 a 14 rokiem życia mogły pracować tylko 6 godzin dziennie. W 1891 roku podjęto kwestię emerytur, a rok później wprowadzono pierwsze prawo dotyczące publicznego zdrowia. W ustawie tej administrowanie sprawami zdrowia powierzono specjalnemu autonomicznemu towarzystwu, które bezpośrednio podlegało nadzorowi państwa. Drugim rozwiązaniem było dobrowolne prawo do zasiłku. Od tego czasu system bezpieczeństwa socjalnego był jeszcze bardziej rozbudowany, a jego celem stała się pomoc każdemu, kto jej potrzebował bądź został dotknięty przez niespodziewane wydarzenia (np. chorobę). Najczęściej pomoc świadczona była w postaci pieniędzy, które rozdzielane były albo wprost w formie pieniężnej, albo przybierały postać np. szkoleń i porad.

Aż do lat 30. XX wieku trudno jednak mówić o znaczących i nagłych zmianach dotyczących polityki socjalnej. Dopiero w 1933 roku uchwalono *Akt Pomocy Publicznej*. Zgodnie z ustawą, to na państwie spoczywał ciężar odpowiedzialności za utrzymanie, edukację i opiekę nad wszystkimi osobami, które znalazły się w trudnej sytuacji życiowej. Z czasem ustawa została wsparta specjalnymi aktami, które skierowane były bezpośrednio do konkretnych grup, np.: niesłyszących, niemych, niewidomych i opóźnionych umysłowo. Co więcej, dla każdej z wyszczególnionych grup utworzono odrębną instytucję nadzorującą proces udzielania pomocy. Powołano również komisarzy odpowiedzialnych za kooperację między państwem i organizacjami pozarządowymi.

Lata 30. to również czas, kiedy zdano sobie sprawę, jak ważne są: dążenie do pełnego zatrudnienia, walka z ubóstwem, a także sprawy ochrony zdrowia. Więcej uwagi poświęcono zdrowemu odżywianiu, kontroli stanu zdrowia i zapobieganiu rozprzestrzeniania się chorób. Również problem rodzin wielodzietnych oraz śmiertelność nowo narodzonych dzieci nie pozostał niezauważony. Zaczęto promować idee równości obywateli i odpowiedzialności społeczeństwa za edukację następnych pokoleń. Dzięki specjalnemu podatkowi pomocowemu możliwe było finansowanie szkolnych posiłków oraz wspomaganie już wspomnianych wielodzietnych rodzin.

Po 1933 roku zaczęto wprowadzać udoskonalenia i dodatkowe świadczenia finansowe także dla osób znajdujących się w tzw. grupach ryzyka. Byli to ludzie narażeni na choroby, niepełnosprawność czy zwolnienia. Skupiono się na najprostszej pomocy. Były to jednak więcej niż tylko najbardziej elementarne potrzeby – chodziło o zapewnienie ubrań, pożywienia i schronienia. W 1956 roku przeprowadzona została reforma emerytur. Na jej podstawie emerytury publiczne należały się każdemu obywatelowi, niezależnie od wcześniejszych dochodów. Cztery lata później zajęto się wy-

łącznie kwestią osób niepełnosprawnych. Różne akty zostały połączone w jeden dokument. Na jego mocy powstały specjalne krajowe i regionalne organy działające na rzecz walki z wszystkimi rodzajami niepełnosprawności. W 1976 roku doszło do zmiany całego systemu w ramach tzw. reform społecznych. W tym miejscu trzeba zaznaczyć, że kryzys naftowy w 1973 roku nie wpłynął znacząco na sytuację socjalną w Danii. Stało się tak, ponieważ przed 1974 rokiem, kiedy to kryzys dotknął ten kraj, system dobrobytu był w pełni rozwinięty. Baczniej jedynie monitorowano stan bezrobocia, a usługi specjalne opisane do tej pory w kilku przepisach zastąpione zostały przez jeden akt.

Akt obejmował usługi dla niepełnosprawnych, dzieci, osób starszych i innych marginalnych grup. Głównym celem była możliwość udzielenia pomocy wszystkim potrzebującym, niezależnie od przyczyny. Uznano, że nie ma znaczenia, dlaczego dana osoba potrzebuje pomocy – niepełnosprawność, bycie samotną matką czy upośledzenie nie mogą być wyznacznikiem udzielenia pomocy. Zasadą stało się skupienie na każdym, niezależnie od tego, do jakiej grupy należał. *Ustawa o Pomocy Społecznej* (1976 rok) była zbiorem regulacji dla każdego pracownika socjalnego, który próbował rozwiązać różnego rodzaju problemy. System został oparty o regułę aplikacji o pomoc w jednym miejscu. Oznaczało to tym samym, że nie potrzebne już były organy o charakterze centralnym, ponieważ właściwe działania mogły zostać przeprowadzone już na poziomie lokalnym. Takie rozwiązanie pozwalało na skupienie się na osobie potrzebującej, której sprawa rozpatrywana była w sposób całkowity. W przypadku wymagającym uczestnictwa wyższego szczebla, sprawa była przekazywana z poziomu gminnego na powiatowy, a z powiatowego na krajowy. Jednak przekazanie to odbywało się w ramach działania Centrów Usług.

Na lata 1976-1980 przypadł czas jeszcze większego scedowania odpowiedzialności za usługi socjalne na władze lokalne. Uznano, że władze gminy i powiatu są bliżej zwykłego obywatela, co dawało większą szansę na właściwe rozpoznanie potrzeb i udzielenie pomocy. Na władze lokalne nałożono odpowiedzialność za funkcjonowanie przedszkoli, przychodni dla dzieci i domów opieki. Z kolei władze krajowe odpowiadały za instytucje o charakterze typowym dla większych obszarów. Udzielanie pomocy i finansowanie systemu zostało podzielone na trzy szczeble administracyjne: krajowy, powiatowy i gminny. Za całość planowania i koordynacji odpowiedzialność ponosiło Ministerstwo ds. Spraw Socjalnych wraz z Parlamentem. Jednak to na poziomie powiatowym i gminnym czynione były największe wysiłki oraz starania związane z funkcjonowaniem systemu. Każdego roku wszystkie powiaty i gminy zobligowane były przedstawiać Ministerstwu szczegółowy, czteroletni plan świadczenia usług socjalnych.

Współcześnie stosowane rozwiązania

Dania zapewnia swoim obywatelom bezpieczeństwo socjalne na bardzo wysokim poziomie. Zainteresowania organów władzy – zarówno na szczeblu centralnym, jak i lokalnym – koncentrują się na wielu problemach, które potencjalnie mogą dotyczyć każdego obywatela Królestwa. Duński system opieki społecznej zajmuje się takimi sprawami, jak: ubezpieczenia zdrowotne, zasiłki macierzyńskie, zasiłki na dzieci, świadczenia dla niepełnosprawnych, świadczenia w razie choroby, a także tzw. dodatki urlopowe. Trzeba dodać, że nie tylko obywatele mogą liczyć na pomoc ze strony państwa. Może ona objąć również cudzoziemców. Jednak aby możliwe było uzyskanie przez nich jakichkolwiek świadczeń, muszą oni najpierw spełnić pewien warunek. Każdy bowiem, kto chce pozostać w Danii dłużej niż trzy miesiące (bądź sześć miesięcy, jeżeli jest obywatelem kraju członkowskiego Unii Europejskiej albo któregoś z państw nordyckich), zobligowany jest do zarejestrowania się w Urzędzie Ewidencji Ludności. Tam otrzymuje on numer CPR uprawniający do korzystania z opieki zdrowotnej i innych świadczeń opieki socjalnej.

Każda z poszczególnych gałęzi ochrony socjalnej przypisana została w dwojaki sposób. Znajduje się ona zarówno w gestii władz lokalnych, jak i konkretnego ministerstwa. Wyróżnić można cztery główne gałęzie pomocy. Zaliczamy do nich: system emerytalny, ubezpieczenia chorobowe, świadczenia rodzinne i ubezpieczenia od bezrobocia.

System emerytalny obejmuje obywateli, którzy ukończyli 65 rok życia i jest realizowany przede wszystkim przez władzę lokalną. Koordynacją zajmuje Ministerstwo do Spraw Społecznych, Dzieci i Integracji, które otrzymało rolę nadzorczą, w szczególności w kwestii wdrażania przepisów. Wszelkie przypadki rozpatrywane są na poziomie lokalnym, gdzie urzędnicy i pracownicy ochrony socjalnej mają bezpośredni kontakt z mieszkańcami. Dlatego też władza centralna pozbawiona została możliwości ingerowania w indywidualnych sprawach. Oprócz zwykłego systemu emerytur, funkcjonuje tzw. system dodatkowych emerytur, które przysługują m.in. pracownikom pracującym co najmniej 9 godzin tygodniowo, co stanowi dodatek do rent socjalnych. Kwestie ubezpieczenia socjalnego na wypadek bezrobocia (jest to ubezpieczenie dodatkowe, zależne od indywidualnej decyzji każdego obywatela, a jego wysokość związana jest ze składkami członkowskimi) oraz wcześniejszych emerytur, potraktowane zostały jako rozwiązania przejściowe i zarządza nimi Ministerstwo Pracy.

W celu zakwalifikowania się do pobierania standardowej emerytury trzeba mieszkać w Danii przynajmniej trzy lata między 15 a 65 rokiem życia. Jednak daje to tylko częściowe prawo do emerytury, ponieważ aby nabyć prawo do całego świadczenia, trzeba przebywać w Królestwie czterdzieści lat. Osoby z krótszym okresem zamieszkania dostają za każdy

rok 1/40 stawki emerytalnej. Składki na system emerytalny płacone są zarówno przez pracowników, jak i pracodawców. Jedną trzecią płacą pracownicy, a dwie trzecie pracodawcy. W przypadku samozatrudnienia, pełne koszty składek ponoszone są tylko przez osoby pracujące na własny rachunek. Z kolei osoby pracujące w niepełnym wymiarze czasu płacą częściową składkę, zwykle w jej jednej lub dwóch trzecich pełnej wysokości.

Ubezpieczenia społeczne i zdrowotne przysługują wszystkim obywatelom i wszyscy mieszkańcy Danii zostali objęci ochroną na wypadek choroby. Za działanie systemu ubezpieczeń, wysokość i zasady dystrybucji środków odpowiada Ministerstwo Zdrowia. Jednak świadczenia pieniężne z tytułu choroby wypłacane są przez władze lokalne. Tak samo jest w przypadku świadczeń rodzinnych. Zarówno ogólne świadczenia, jak i te dodatkowe leżą w gestii władz lokalnych, a Ministerstwa Podatków oraz Spraw Społecznych, Dzieci i Integracji pełnią rolę uzupełniającą. Finansowanie rozległego systemu bezpieczeństwa socjalnego możliwe jest dzięki podatkom. Duńczycy płacą zarówno podatek krajowy, jak i lokalny. Składki na ubezpieczenia społeczne potrącane są w wysokości 8% wysokości pensji.

System ochrony zdrowia w Danii został oparty o zasadę zwrotu kosztów leczenia. Jeśli w ciągu roku obywatel wyda więcej niż 900 koron, dostaje zwrot 50% poniesionych kosztów. Jeśli wydatki okażą się jednak mniejsze, taki zwrot nie przysługuje. Bez względu na poniesione koszty dzieci poniżej 18 roku życia ponoszą wydatki w wysokości do 40% ceny usługi. Dostęp do opieki szpitalnej jest bezpłatny. Istnieje jednak warunek otrzymania skierowania od lekarza pierwszego kontaktu. Wyjątkiem są ciężkie choroby i wypadki.

Świadczenia rodzinne (zasiłki na dzieci) mogą być wypłacane wyłącznie osobom odprowadzającym podatki w Danii. W celu uzyskania zasiłku na dziecko, trzeba również posiadać pełnię praw rodzicielskich. Również cudzoziemcy mają prawo ubiegania się o zasiłek, jednak, kiedy są w tzw. okresie referencyjnym przysługuje im 25% (przy 6 miesiącach zamieszkiwania Danii) pełnego świadczenia. Dopiero po dwóch latach przysługuje prawo do 100% świadczenia. Wysokość świadczenia na dziecko w wieku 0-2 lata wynosi ponad 4 tysiące koron na kwartał. Istnieje również możliwość uzyskania dodatkowego zasiłku na dzieci, jednak decyzja w tej kwestii leży w gestii gmin, a zasiłek może być przyznany na dzieci w wieku nieprzekraczającym sześciu lat. Zasiłki i dodatki na dzieci wypłacane są kwartalnie i zwykle dostają je matki. Zazwyczaj nie ma konieczności składania wniosków o zasiłek bądź dodatek, jednak istnieje on w przypadku rodzin z jednym rodzicem.

W przeciwieństwie do innych form zabezpieczenia społecznego ubezpieczenie od bezrobocia w Danii nie ma charakteru automatycznego i każ-

dy kto chce je otrzymać, musi się o nie ubiegać. Nie trzeba być jednak członkiem związków zawodowych, by móc korzystać z kasy ubezpieczeń na wypadek bezrobocia. Aby móc ubiegać się o zasiłek dla bezrobotnych, przede wszystkim – podobnie jak w Polsce – trzeba zgłosić się do lokalnego urzędu, rejestrując się jako osoba poszukująca pracy. Dodatkowo trzeba móc przedstawić dowody zatrudnienia przez minimum 52 tygodnie w ciągu trzech lat poprzedzających moment zgłoszenia o zaświadczenie. Wysokość zasiłku wynosi maksymalnie 90% dochodu z poprzedniej pracy, jednak kwota nie może przekroczyć 801 koron dziennie, wypłacanych pięć dni w tygodniu. Obecnie wszyscy uprawnieni do zasiłku mogą pobierać go przez cztery lata, jednak jego wysokość została zmniejszona do 60% tego, co wypłacane było przez pierwsze dwa lata.

Zakończenie

Model *welfare state* opiera się na zasadzie uniwersalizmu i równości obywateli w korzystaniu ze świadczeń. Budowanie systemu w Danii rozpoczęło się jeszcze w wieku XIX i proces ten, pomimo imponującego zaawansowania, trwa do dzisiaj. Na uwagę, oprócz konkretnych rozwiązań, zasługują postawy społeczeństw, które świadome zysków płynących z obranej drogi w pełni popierają dalszy rozwój i inwestowanie w państwo dobrobytu. Sam fakt, że skandynawski model został wyodrębniony i funkcjonuje jako przykład dla innych państw, napawa dumą społeczeństwa państw północy, które utwierdzone są tym samym w słuszności podjętych wyborów. Nie należy bagatelizować tego elementu, ponieważ bez akceptacji i pełnego zrozumienia społeczeństwa żadna koncepcja modelu zapewniania bezpieczeństwa socjalnego nie mogłaby zostać wcielona w życie, a tym bardziej nie odniosłaby takiego sukcesu.

Trudno przypuszczać, by możliwe było całkowite zlikwidowanie ubóstwa i bezrobocia, jednak nordycki model *welfare state* jawi się jako najlepsze rozwiązanie, dzięki tworzonym przez siebie szansom na rozwój, równość i zmniejszenie nierówności społecznych. Godne uwagi są również uwolnienie i uniezależnienie jednostki oraz zmiany, które *welfare state* i system zabezpieczenia społecznego przyniosły kobietom. Po pierwsze, trzeba zaznaczyć, że większość zawodów, które silnie związane są z funkcjonowaniem państwa dobrobytu, wykonywanych jest przez kobiety. Po drugie, dzięki hojnemu finansowaniu i innym świadczeniom, kobiety wreszcie mogły poczuć prawdziwą równość płci, ponieważ wreszcie realne stało się myślenie o ich własnej karierze. Po trzecie, mężczyźni, bardziej niż w innych państwach, zostali zaangażowani w życie rodzinne. Dlatego też zasadne wydaje się stwierdzenie, że pod tym względem *welfare state* okazało się bardziej korzystne dla kobiet, ponieważ zniknęły podziały nie tylko

klasowe, lecz również nierówności pomiędzy dotychczas aktywnymi i biernymi częściami społeczeństwa.

Przeprowadzona analiza tematu pracy i jej układ pozwalają stwierdzić, że jej cel został osiągnięty na miarę możliwości oraz na podstawie zebranych informacji. Praca nie wyczerpuje tematyki bezpieczeństwa socjalnego państw skandynawskich, jednakże wraz z pogłębianiem wiedzy dotyczącej przedmiotu pracy, autorka uznaje, że wiele poruszonych wątków warto byłoby podać wnikliwiej analizie w przyszłości. Należy jeszcze raz podkreślić, że uniwersalność systemu daje pełne gwarancje bezpieczeństwa wszystkim członkom społeczeństwa. To pozytywnie wpływa na stabilność, a w efekcie na rozwój zarówno gospodarczy, jak i społeczny, tym bardziej, że w momentach kryzysu w państwach skandynawskich zawsze wygrywa solidaryzm społeczny. I tego młode demokracje, takie jak polska, powinny się uczyć.

Bibliografia

1. Anioł W., *Szlak Norden – modernizacja po skandynawsku*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2013.
2. Bjørkøe J. A., *Social welfare in Denmark. The Danish social welfare system*, Kofoeds Skole, Kopenhaga 1986.
3. Briggs A., *The welfare state in historical perspective*, European Journal of Sociology, nr 2, 1961.
4. Edwardsen T. S., Hagtvet B. (red.), *Nordycki model demokracji i państwa dobrobytu, zbiór tekstów*, Warszawa 1994.
5. Firlit-Fesnak G., Szyszko-Skoczny M., (red.), *Polityka społeczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2011.
6. Giddens A., *Socjologia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
7. *Konstytucja Królestwa Danii*, tłum. Marian Grzybowski, Warszawa, Wydawnictwo Sejmowe, 2002.
8. Nowiak W., *Nordycki model welfare state w realiach XXI wieku. Dylematy wyboru i ewolucja systemu w społeczeństwach dobrobytu – wnioski praktyczne*, Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM, Poznań 2011.
9. Szelańska G., *Dania*, Wydawnictwo TRIO, Warszawa 2010.
10. Szumna L. (red.), *Współczesna Skandynawia*, Książka i Wiedza, Warszawa 1974.
11. *Welfare state. Historia, kryzys i przyszłość nowoczesnego państwa opiekuńczego. Wybór tekstów*, na prawach rękopisu, Instytut Socjologii UW, Warszawa 1997.

Źródła internetowe

1. <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/welfare-state/titmuss.pdf>.
2. <http://www.dst.dk/pukora/epub/upload/16251/sty2012.pdf>.
3. <http://www.ericssonhistory.com/changing-the-world/Small-steps-great-advances/Pioneering-SRA/>.
4. *Public spending on family benefits*, OECD: <http://www.oecd.org/statistics/>.
5. <http://copenhagen.angloinfo.com/information/money/social-security/>.
6. <http://english.sm.dk/MinistryOfSocialWelfare/Sider/Start.aspx>.
7. <http://www.sm.dk/Temaer/sociale-omraader/%C3%86ldre/Sider/Start.aspx>.
8. *Social Policy in Denmark*, http://english.sm.dk/international/eu-presidency2012/Documents/Social_Policy_Folder_dec2011.pdf.
9. http://www.sum.dk/Aktuelt/Publikationer/UK_Healthcare_in_DK/Chapter%2001.aspx.
10. <http://copenhagen.angloinfo.com/information/money/social-security>.
11. *Your Social Security Rights In Denmark*, http://ec.europa.eu/employment_social/empl_portal/SSRinEU/Your%20social%20security%20rights%20in%20Denmark_en.pdf.
12. <https://www.internations.org/denmark-expats/guide/living-in-denmark15613/healthcare-in-denmark-3>.
13. <http://www.oecd.org/denmark/47272339.pdf>.
14. <http://denmark.dk/en/quick-facts/facts/>.
15. <http://www.kalmar.ovh.org/unia.html>.

ABSTRACT

SOCIAL SECURITY IN THE KINGDOM OF DENMARK

Social security is one of the key elements of building the stability of the state. Welfare states, Scandinavian states including, perform this task in a special way. The article describes the history and conditions that evolved into the welfare state in the Kingdom of Denmark. There are outlined premises of the Danish social security system and conditions due to which that state could develop the strategy devised already in the 19th century.