

włączenia elementów praktycznych do kształcenia akademickiego w zakresie pracy socjalnej. Potrzebę prowadzenia tego typu zajęć uzasadniają autorki kolejnego opracowania: Anna Kotlarska-Michalska oraz Barbara Grześkowiak, omawiając szeroko cele wprowadzenia wyżej wymienionego przedmiotu do kanonu programowego. Zajęcia te mają bardzo ciekawą formułę, gdyż na poszczególne zajęcia zapraszani są do Studium Pracy Socjalnej ciekawi goście, „znakomici inicjatorzy zmian, przedstawiciele różnych środowisk społecznych: stowarzyszeń, fundacji, ruchów społecznych, instytucji i organizacji, (...) reprezentanci niemal wszystkich obszarów pracy socjalnej” (s. 204).

Inne doświadczenia dydaktyczne opisuje w swoim artykule Anna Kotlarska-Michalska. Będąc wieloletnim promotorem prac licencjackich, autorka relacjonuje przebieg prowadzonych przez siebie seminariów dyplomowych, których podstawowym celem jest przygotowanie studentów do samodzielnego prowadzenia badań diagnostycznych. W ramach seminarium studenci zapoznają się m.in. z etapami części diagnostycznej w monograficznym projekcie socjalnym oraz z modelem projektu socjalnego opartym na podejściu sieciowym.

Refleksje na temat kształcenia i dokształcania zawodowego pracowników socjalnych zawarte zostały w artykułach autorstwa: Mirosławy Modzelewskiej, Zofii Andrószowskiej, Lidii Huber oraz Justyny Dutkiewicz. Autorki kolejnych opracowań tej części omawianej pracy szczegółowo opisują etapy praktycznej nauki pracy socjalnej w Szkole Policealnej Pracowników Służb Społecznych w Poznaniu.

Natomiast Maria Krupecka w artykule pt. „Realizacja projektów socjalnych a mapa problemów społecznych w Wielkopolsce” wskazuje zależności między nauką wykonywania zawodu pracownika socjalnego a realizacją przez szkołę konkretnych projektów socjalnych.

Autorzy, których opracowania zamykają rozważania na temat obszarów pracy socjalnej zajęli się jeszcze innymi zagadnieniami. Kazimiera Król dokonała próby podsumowania dotychczasowych kontaktów Szkoły Policealnej Pracowników Służb Społecznych i Klare Bloch Schule z Berlina, natomiast Marek Lasota z Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie podjął temat struktury organizacji w odniesieniu do efektywności pomocy społecznej w dużym mieście.

Wszystkie zawarte w omawianym tomie artykuły, obrazujące rozległość i różnorodność obszarów pracy socjalnej, rzucają światło na potrzebę ciągłego poszukiwania nowych rozwiązań w omawianej tu dziedzinie, szczególnie w odniesieniu do wskazywania nowych zakresów ról pracownika socjalnego. Proces zmiany systemowej: politycznej, społecznej i ekonomicznej, zapoczątkowany w 1989 roku, przyczynił się do powstawania czy nasilania się różnych problemów czy kwestii społecznych. Stąd istnieje konieczność systematycznej refleksji nad teorią i praktyką pracy socjalnej.

Sabina Królikowska

*Work incentives in the Danish Welfare State. New empirical evidence.* Ed. By Gunnar Viby Mogensen with contributions by Søren Brodersen, Lisbeth Pedersen, Peder J. Pedersen, Søren Pedersen and Nina Smith. Publikacja: The Rockwool Foundation Research Unit, Aarhus University Press 1995.

Recenzowana publikacja dotyczy interesującego i od lat „gorącego” tematu, jakim jest skandynawski model polityki społecznej typu welfare state. Tym razem będzie to prezentacja tej polityki w wydaniu duńskim. Książka składa się z 9 rozdziałów:

Rozdz. 1, *Pracująca i nie pracująca ludność w Welfare State*; rozdz. 2, *Zatrudniona ludność w 1994 r.*; rozdz. 3, *Podaż pracy opodatkowanej i nieopodatkowanej: płace, podatki i koszty pracy*; rozdz. 4, *Praca na czarno w Danii*; rozdz. 5, *Nieopłacona praca, zrób to sam i opieka nad dziećmi*;

rozd. 6, *Poszukiwanie pracy przez zatrudnioną i niezatrudnioną siłę roboczą*; rozdz. 7, *Bezrobotni i zachęty (incentives) w tym kierunku*; rozdz. 8, *Decyzje związane z przechodzeniem na emeryturę*; rozdz. 9, *Streszczenie i wnioski oraz załączniki*.

Kryzys państwa welfare state jest obecnie gorącym tematem w porządku obrad politycznych w wielu krajach OECD. Tak też dzieje się w Danii, która pomimo dwóch dekad członkostwa w Unii – jest najczęściej klasyfikowana jako przynależna do skandynawskiego modelu welfare state, wraz z Norwegią i Szwecją.

Jednak rozwój ekonomiczny w Danii jest (a przynajmniej powinien być) rozważany jako różny od tego, który charakteryzuje Szwecję i Norwegię. Szwecji i Norwegii udało się bowiem utrzymać bezrobocie na niskim poziomie w latach 70. i 80., podczas gdy Dania doświadczała permanentnie wysokiego i rosnącego poziomu bezrobocia przez ten czas. Ostatnio sytuacja się zmieniła. W latach 90. także w Szwecji wzrosło bezrobocie, a nacisk na szwedzkie welfare state spowodował dramatyczne pogorszenie stanu finansów publicznych i rosnący publiczny dług. Dania pod tym względem może być uważana za państwo o dekadę wyprzedzające Szwecję w tym sensie, że problemy z którymi stykają się szwedzcy politycy znajdowały się w programie publicznych dyskusji w Danii przez lata.

Negatywny efekt wysokich podatków nie powoduje zachęty do pracy i, jak się uważa, powoduje określone efekty w postaci podaży na rynku pracy, pracy na czarno oraz wzrostu aktywności typu *zrob to sam*.

Wysoki wskaźnik podatków jest z drugiej strony niezbędny, wynika z konieczności transferu publicznych środków celem realizacji programów społecznych. Należy zwłaszcza zwrócić szczególną uwagę na fakt, iż wiele z relatywnie szczodrych duńskich programów (zwłaszcza ubezpieczenie bezrobotnych, bezpieczeństwo socjalne i społeczne) zostało przyjętych w późnych latach 60. i 70., kiedy bezrobocie było niskie. Program ten zaczął przechodzić przez próbę wytrzymałości w połowie lat 70. W latach 80. i 90. stał się dużym balastem i czymś w rodzaju tykającej bomby dla systemu welfare state. Z jednej strony jest on bowiem kosztowny finansowo, z drugiej wydaje się, że generuje nowe oczekiwania i żądania pod adresem welfare state. Poza tym pracownicy o niższych dochodach często pytają siebie, czy opłaca im się pracować. Trwające już dwie dekady wysokie bezrobocie powoduje, że tylko bardzo produktywni pracownicy są zatrudniani, podczas gdy od mniej produktywnych oczekuje się, że będą utrzymywać się z publicznych transferów. Lecz welfare state oddziałuje także na rynek pracy w sposób pośredni i bezpośredni na wiele innych i bardziej pozytywnych sposobów.

Welfare state zdejmuje z rodziny część funkcji związanych z jej finansowym obciążeniem związanym z: bezrobociem, chorobą, czy też wiele z funkcji opiekuńczych, poprzednio wykonywanych bezpłatnie przez kobiety w obrębie rodziny. Obecnie są to usługi transferowane do rodziny ze środków publicznych (dobra publiczne). Te ułatwienia uwolniły kobiety z wielu poprzednich obowiązków pełnionych w domu, umożliwiając jednocześnie wejście na rynek pracy. Zarazem ekspansja sektora publicznego spowodowała stworzenie ogromnej liczby stanowisk pracy i sposobności zatrudnienia, atrakcyjnych zwłaszcza dla kobiet.

Tak więc żądania i oczekiwania dotyczące duńskiego welfare state mogą być opisane jako narastające brzemie finansowania transferu publicznych środków w stosunku do rosnącej liczby osób uzależnionych od takiego poparcia, w powiązaniu z rosnącym poziomem ułatwień i świadczeń, które poprzednio stanowiły prywatną odpowiedzialność rodzin i zależały od jej własnej, wewnętrznej zaradności.

Perspektywa recenzowanej książki jest związana zwłaszcza z problemami i negatywnymi skutkami welfare state. Nie są rozpatrywane w niej wszystkie potencjalnie pozytywne efekty tego systemu: łagodzenie skutków ubóstwa, zapewnienie bardziej sprawiedliwej dystrybucji dochodów, wzrost społecznej mobilności i efekt związany z niwelowaniem nierówności płci – tj. wyzwoleniem kobiet.

W dyskusji związanej z welfare state częste jest porównywanie tego systemu do dziurawego wiadra. Transfer środków może wywołać efekty zniechęcające i tłumiące własną aktywność ludzi, wzrost administracyjnych kosztów transferu tych środków i to wyciekanie z wiadra jakby stoi w opozycji do społecznych korzyści wynikających z redystrybucji dochodów.

Celem książki, którą chcemy polecić jako kolejną ciekawą lekturę na ten wielokrotnie już poruszony i kontrowersyjny temat welfare state, jest dostarczenie nowych dowodów na to, gdzie z tego wiadra cieknie.

## ROZMIARY DUŃSKIEGO SEKTORA PUBLICZNEGO

We wstępie podkreśliliśmy fakt wzrastających żądań wobec welfare state, rosące obciążenie publicznych finansów – transferowanych do coraz większej liczby świadczeniobiorców oraz wzrastający poziom publicznych udogodnień związanych z opieką, który poprzednio stanowił prywatną odpowiedzialność rodzin.

Problem finansowania welfare state został w pewnym zakresie rozwiązany poprzez fakt, że obecnie w większości rodzin oboje małżonkowie są obecni na rynku pracy. Podnoszący się wskaźnik udziału kobiet zamężnych w rynku pracy, aż do poziomu bliskiego udziałowi mężczyzn, zwiększył podstawę dochodów do opodatkowania. Jednak sektor publiczny pochłania znacznie większą część globalnego produktu w Danii (PKB), w porównaniu z innymi państwami OECD. Aż 60% PKB w roku 1990 wydawane było na wydatki sektora publicznego związane z publiczną konsumpcją i transferem dochodów.

Dla przykładu w USA wydatki takie stanowią 36% dochodu. Finansowanie publicznego sektora oparte jest po pierwsze na podatkach bezpośrednich, a po drugie na podatkach pośrednich. Jest to zasadniczo różne w innych krajach skandynawskich, w których inne źródła zasilania publicznego sektora odgrywają bardziej dominującą rolę niż w Danii. Ta tendencja zdaje się coraz bardziej odróżniać Danię.

Kombinacja wysokiego wskaźnika podatków, duża ilość transferowanych publicznych środków, korzyści socjalne oraz ubezpieczenie bezrobotnych – ten łączny schemat pokazuje nam, że można w nim odnaleźć wiele potencjalnie negatywnych bodźców do indywidualnych decyzji związanych z pracą, jak i potencjalną zachętę do partycypowania w szarej strefie.

Struktura podatku od dochodu różni się od tych, spotykanych w większości państw OECD. Jest tak z powodu relatywnie wysokich podatków od dochodów z grupy niskich zarobków, podczas gdy opodatkowanie dochodów z grupy wysokich zarobków nie jest znacząco wyższe niż w wielu innych państwach OECD. Poziom podatków pośrednich jest także wysoki, np. 25% podatek VAT, najwyższy spośród wszystkich państw OECD. Tak więc zarówno bezpośrednie, jak i niebezpośrednie podatki nakładają szczególnie duże obciążenie na realny, rozporządzalny dochód w grupie niskich zarobków. W tej sytuacji osoby z niższej grupy dochodów, zatrudnione w pełnym wymiarze, porównując osiągnięte przez siebie dochody do zasiłków dla bezrobotnych i przysługujących im świadczeń, mogą odczuwać istniejące zachęty do pracy jako mało istotne, a nawet negatywne. Dotyczy to zwłaszcza niewykwalifikowanych robotników.

Dla podgrupy samotnych matek istnienie pułapki ubóstwa jest szeroko rozpowszechnione. Samotne matki często stają wobec efektywnego wskaźnika podatku – ponad 100%. Bezrobocie wśród tych grup, jak i dużej liczby osób utrzymujących się z dochodów pasywnych z transferu publicznego jest relatywnie duże, wskazując na poważny efekt zniechęcający do pracy w grupie samotnych matek. Z drugiej strony istniejąca duża grupa samotnych matek na zasiłku może świadczyć o tym, że grupa ta jest mniej atrakcyjna dla pracodawców.

Trzecim efektem wysokiego poziomu podatków w Danii (bezpośrednich i pośrednich) jest istnienie zauważalnej różnicy pomiędzy kosztami płac i cenami w formalnej i czarnej ekonomii. Koszty dóbr

i usług w „czarnej ekonomii” wynoszą około jednej trzeciej w stosunku do tej formalnej, jeśli wydajność pracy jest jednakowa w tych sektorach. Jednocześnie w wyniku wejścia kobiet na rynek pracy „czarna ekonomia” i praca typu „zrób to sam” zwiększa swój zakres.

### CIĘŻAR UTRZYMANIA NIEPRACUJĄCEJ POPULACJI

W Danii wzrasta liczba emerytów, a spada liczba dzieci (np. w roku 1970 tylko 9,6% populacji było w wieku 67 lat i więcej, a w 1992 już 13,7%. Dla dzieci w wielu 15 lat i mniej proporcje wynosiły: 23,4% i 16,6%). W ostatnich latach duże grupy weszły w wiek emerytalny, a niewielkie na rynek pracy. Te demograficzne przemiany osiągnęły swoją kulminację w roku 2030. W okresie 1970-1992 duńska siła robocza wzrosła o około 600 000 osób, gdyż wiele gospodyń domowych weszło na rynek pracy.

Tak więc obecnie wskaźnik zatrudnienia wśród młodych duńskich kobiet dorównuje wskaźnikowi zatrudnienia mężczyzn. Jednocześnie znacznie wzrosła liczba osób zależnych od publicznego transferu środków. W roku 1992 jest to 860 tys. osób bezrobotnych (odpowiednik zatrudnionych w pełnym wymiarze), którzy są na pełnym zasiłku (jest to zasiłek otrzymywany od związków zawodowych lub zasiłek socjalny). W Danii jest też duża grupa emerytów (*old age pension* otrzymuje każdy, kto ukończył 67 lat). Grupa ta stanowi 23,8% populacji, a w roku 1970 było to 7,9% populacji. Dla porównania – w roku 1970 było zatrudnionych 71,1%, a w roku 1992–70,1%. Tak więc ciężar utrzymania osób poza rynkiem nie zmienił się w sposób zasadniczy, lecz zmienił się charakter wsparcia osób niepracujących; od wsparcia dochodowego w obrębie rodziny do redystrybucji odbywającej się poza rodziną, poprzez system finansów publicznych. W roku 1992 było 86 tys. osób na urloпах macierzyńskich, rodzicielskich i chorobowych (odpowiednik pełnego zatrudnienia). Począwszy od roku 1993 wzrósł okres, w którym można pozostawać na zasiłku dla bezrobotnych. W roku 1994 roku oszacowano, że 50 tys. osób było na urloпах: rodzicielskich, edukacyjnych i naukowych.

Wzrastająca liczba osób korzystających ze środków publicznych ożywiła debatę nad zachęcającym efektem tych programów do korzystania z publicznych dochodów oraz nad naturą strukturalnego bezrobocia w Danii. Główne i kontrowersyjne pytanie dotyczyło tego, czy relatywnie szczodre programy społeczne wpływają na zachowania pracodawców, zatrudnionych i związków zawodowych, poprzez stwarzanie zachęt do dobrowolnego bezrobocia, wzrostu okresowych zwolnień, pobudzając związki zawodowe do „nieodpowiedzialnych” żądań płacowych i powodując „nieodpowiedzialne” zachowania siły roboczej.

### PODAŻ SIŁY ROBOCZEJ

#### TRENDY W DANII W ZAKRESIE SIŁY ROBOCZEJ

W okresie 1970-92 duńska siła robocza wzrosła o około 25%, tj. 600 tys. osób, przy czym wzrost ten tylko częściowo wynika z aktywizacji zawodowej kobiet i z przemian demograficznych. Podczas gdy uczestnictwo kobiet na rynku pracy rośnie, uczestnictwo mężczyzn jest względnie stabilne, lecz z tendencją spadkową w ostatnich dekadach.

Chociaż wskaźnik uczestnictwa siły roboczej ciągle wzrasta, przepracowany czas pracy stopniowo spada w ciągu całego stulecia. Ten spadek częściowo wynika z krótszego dnia pracy oraz spadku liczby dni w roku, w których się pracuje. Od 1992 roku liczba tygodniowych godzin roboczych wynosi 32 na pełnym etacie, z 5 tygodniami urlopu rocznie. Wzrost współczynnika udziału kobiet na rynku pracy w Danii zaczął się zwiększać na początku lat 60. i tendencja ta uległa przyspieszeniu w latach 70. i 80.

Porównując z dwoma innymi krajami skandynawskimi, wskaźnik ten jest nieco niższy niż w Szwecji, za to wyższy niż w Norwegii. W stosunku do innych krajów europejskich rozwój Skandynawii pod tym względem wydaje się bardziej zaawansowany, choć ta sama tendencja widoczna jest w innych krajach europejskich, jednak z opóźnieniem czasowym mniej więcej o dwie dekady.

W USA jest nieco odmienna sytuacja, gdyż wskaźnik uczestnictwa kobiet na rynku pracy, zwłaszcza kobiet zamężnych, rozpoczął się krótko po II wojnie światowej. Jednak wzrost w tym zakresie był bardziej umiarkowany niż w Danii. Wzrost zatrudnienia kobiet ma też związek z szybkim wzrostem zatrudnienia w sektorze publicznym, począwszy od lat 60. (kobiety z małymi dziećmi nie mają wyraźnie niższego wskaźnika zatrudnienia niż pozostałe grupy kobiet). Tak więc kobiety w dominującym stopniu zatrudnione są w sektorze publicznym i nauczaniu.

Jednak rozwój welfare state niekoniecznie zmienił lub zredukował zadania, które kobiety tradycyjnie spełniają w domu. Różnica polega na tym, że kobiety stały się uczestniczkami formalnej ekonomii i posiadają swój własny dochód z pracy. Jak wynika ze studiów w innych krajach, posiadanie małych dzieci jest jedną z głównych przeszkód uczestnictwa kobiet na rynku pracy. Nie jest tak jednak w przypadku duńskich matek. Głównym wytłumaczeniem tego jest łatwa dostępność taniej, publicznej opieki nad dziećmi. Dla przykładu, w 1952 roku państwo pokrywało tylko 6% z tych kosztów, dziś 65%. W Danii, inaczej niż w wielu innych krajach, istnieje także wiele publicznych placówek opieki dla dzieci szkolnych w wieku 6-10 lat, których oboje rodzice pracują.

Innymi ważnymi czynnikami duńskiego welfare state, które ułatwiły wejście kobiet na rynek pracy i wpłynęły na decyzję o pozostaniu były urlopy wychowawcze i zapłaty w przypadku choroby, zarówno własnej, jak i dziecka. Oficjalny okres urlopu macierzyńskiego zmieniał się wielokrotnie, lecz od 1995 roku wynosi 4 tygodnie przed oczekiwanym terminem urodzenia dziecka i 24 tygodnie po jego urodzeniu (ojcowie zwykle korzystają z 2 tygodni po urodzeniu się dziecka). Jednak mają możliwość wykorzystania 10 tygodni z 24 po urodzeniu dziecka zamiast żony (lub matki dziecka).

Od roku 1994 schemat urlopu macierzyńskiego uzupełniony jest przez schemat urlopu rodzicielskiego. Wszyscy rodzice, nawet bezrobotni, którzy są ubezpieczeni od bezrobocia, mają prawo do takiego urlopu na każde dziecko poniżej 9 roku życia. Warunki kwalifikujące do tego urlopu są bardzo liberalne, tak więc praktycznie wszyscy są nimi objęci.

## WCZESNA EMERYTURA

W międzynarodowej perspektywie emerytura w Danii rozpoczyna się późno. Emerytura dla wszystkich obywateli (*old age pension*), przyznawana z racji wieku, dostępna jest od 67 roku życia, niezależnie od poprzedniego formalnego statusu na rynku pracy. Niezależnie od tego, bardzo duża część ludzi odchodzi z rynku pracy znacznie wcześniej.

Udział w duńskim rynku pracy starszych grup wiekowych: 55-59 i 60-64 jest trochę niższy niż w innych skandynawskich krajach, lecz jest wyższy niż w Wielkiej Brytanii, Niemczech czy Holandii. Z drugiej strony wysoki wskaźnik bezrobocia w Danii w ciągu ostatnich dwóch dekad, w powiązaniu z istnieniem dodatkowego schematu dość wczesnego przechodzenia na emeryturę, spowodował wzmocnienie tendencji w kierunku obniżania wieku przechodzenia na emeryturę dla całej populacji. Ponadto – umocnieniu tej tendencji sprzyjają liczne prywatnie finansowane emerytury, pozwalające na przechodzenie na emeryturę poniżej 67 roku życia. Tak więc pomimo oficjalnego wieku emerytalnego 67 lat, faktyczny wiek emerytalny w Danii to 61 lat.

Wczesne przechodzenie na emeryturę dokonuje się poprzez 4 kanały. Pierwszy – to społeczna renta – emerytura z podatku; drugi – post-employment wage, także z podatku; trzeci – dostępny tylko w publicznym sektorze, z opcją wcześniejszej emerytury, jako element kontraktu w miejscu pracy oraz czwarty – prywatne kontrakty emerytalne. Poza tymi czterema kanałami mogą oczywiście znajdować

się osoby, które permanentnie znajdowały się poza rynkiem pracy, bez dochodu przed 67. rokiem życia. Tak jest w przypadku 10% kobiet, zazwyczaj zamężnych, a więc takich, których mężowie mogą je utrzymywać. Natomiast faktycznie nie ma mężczyzn poza systemem schematu emerytur.

Dostępność społecznej emerytury oparta jest na stanie zdrowia i warunkach społecznych (powyżej 50. roku życia zdrowie i warunki te są oceniane), lecz po 50 roku życia społeczne warunki mogą jednostkę predysponować do społecznej emerytury (*social pension*). Proporcja emerytów rośnie wraz z wiekiem, co nie jest zaskakujące, np. w wieku 50-54 lat 11% populacji odbiera społeczną emeryturę (w roku 1980 67 tys. świadczeniobiorców społecznej emerytury było poniżej 55 roku życia, lecz 2 lata później już 94 tys.).

Dla grupy powyżej 55 lat dostępność emerytury w ramach możliwości stwarzanej przez schemat wczesnej, społecznej emerytury, spowodował wzrost wskaźnika wczesnego wychodzenia z rynku pracy, aby znaleźć się w tym schemacie. Nie ma żadnych kryteriów związanych ze stanem zdrowotnym; zarówno niezatrudnieni, jak i zatrudnieni mogą wejść do tego schematu od 60 roku życia. Dostępność uzależniona jest od posiadania ubezpieczenia na wypadek bezrobocia. Od 1992 roku wprowadzono także schemat *post-employment wage*, uzupełniony o schemat dochodów czasowych, pozwalający jednostkom długotrwale bezrobotnym, począwszy od 50. roku życia na wstąpienie w ten schemat wczesnej emerytury. Od wprowadzenia tego projektu w 1979 r. około 100 tys. osób wchodzi do tego schematu każdego roku (w grupie 60-66-latków).

Pierwotnie celem tego schematu było zredukowanie siły roboczej w starszym wieku, aby stworzyć miejsca pracy dla młodszych niezatrudnionych, więc był on raczej pomyślany jako część polityki na rynku pracy, a nie jako społeczna polityka. Powodzenie tego celu okazało się umiarkowane. Tylko 20% stanowisk pracy z tych, które zostały zwolnione (z powodu *post-employment wage*), zostało objętych przez młody personel. Ponadto duża część osób bezrobotnych w wieku 60-66 lat wkracza w ten schemat, redukując oficjalne statystyki bezrobocia.

Wejście w schemat emerytalny może wynikać z dwóch motywów: wejścia w wyniku wyboru i wejścia w wyniku ryzyka. Z jednej bowiem strony wejście we wczesny schemat emerytalny wiąże się z przyjętym administracyjnym prawem i zasadami przyjmującymi jako główną determinantę warunki zdrowotne (ryzyko), ale rosnące znaczenie warunków społecznych to także element wyboru w tej grupie.

Nawet jeśli duński system korzyści, jakie czerpią bezrobotni, charakteryzuje się długim trwaniem – porównując z innymi krajami – wstąpienie na wczesną emeryturę też może być całkiem atrakcyjne, gdyż jednostka nie musi już dłużej być dostępna na rynku pracy, co jest ważnym warunkiem dla jednostki otrzymującej zasiłek dla bezrobotnych.

Wysoki wskaźnik bezrobocia w Danii pobudził wzrastającą tendencję do skorzystania ze schematu wczesnej emerytury. Czy ten proces jest odwracalny, to zasadnicze pytanie do rozważenia, kiedy spróbujemy oszacować ciężar utrzymywania przyszłych generacji osób starszych. Jednak tendencja do coraz wcześniejszego przechodzenia na emeryturę utrwała się. W niedalekiej przyszłości spowoduje to wzrastające obciążenie nawet dla jeszcze mniejszej liczebnie siły roboczej, aby utrzymywać tych poza rynkiem pracy. Ponadto w ciągu dwóch ostatnich dekad duża i ciągle wzrastająca liczba osób w wieku 15-60 lat nie finansowała welfare state, gdyż nie byli oni zatrudnieni i sami uzależnieni byli od wsparcia z funduszy publicznych.

Fakty te spowodowały ożywienie w Danii dyskusji na temat duńskiej polityki na rynku pracy, która inaczej niż Szwecja prowadzi pasywną politykę w tym zakresie (pasywne subsydia). Od tego momentu stopniowo się ona zmienia na bardziej aktywną, lecz ciągle bardzo dużo osób znajduje się na ubezpieczeniu dla bezrobotnych, a także coraz więcej osób korzysta z tych zasiłków z powodu relatywnej wysokiej kompensacji w przypadku utraty dochodów. W minionej dekadzie zwrócono uwagę na uporczywość strukturalnego bezrobocia, to znaczy niemożliwe do usunięcia tradycyjnymi środkami ekonomii politycznej. To strukturalne bezrobocie wzrosło w większości europejskich krajów (w Danii

szacuje się jego wzrost z 5% w 1970 r. do 9% w 1994). Aktualny wskaźnik wynosi 12% i potrzeba strukturalnej polityki w celu jego zredukowania jest ewidentna.

Zakrawa na paradoks, że rekompensaty z powodu utraty pracy (zasilek) zostały ustalone w latach 60. i wczesnych 70., zanim wyłonił się problem bezrobocia w ostatnich dekadach. Jednak w tym sensie Dania nie różni się od innych europejskich krajów welfare state. Z drugiej jednak strony względna szczodrość duńskiego systemu wsparcia na wypadek utraty pracy, tak charakterystyczna dla Skandynawii, w połączeniu z niezmiennie wysokim bezrobociem w Danii od dwóch dekad, kreują odmienne problemy w duńskiej wersji welfare state, bardziej dotkliwe aniżeli w pozostałych europejskich państwach opiekuńczych.

W ciągu ostatnich lat duński schemat welfare state (opiekuńczy) okazał się zbyt szczodry, wywierając zniechęcający efekt na aspiracje edukacyjne młodych oraz podaż pracy w ogóle.

Duńska komisja stwierdziła, na podstawie 10% reprezentatywnej próby przeprowadzonej wśród młodych Duńczyków, że spośród osób młodych w latach 80., trzech na czterech było utrzymywanych przez jakiś program socjalny przez krótszy lub dłuższy czas, przed ukończeniem 25 lat. Pasywne wsparcie jest zatem charakterystyczne dla tego systemu. Tak więc ci młodzi ludzie albo byli wspierani przez social welfare, albo wykonywali czasowe prace subsydiowane ze środków publicznych.

## KONKLUZJE

Międzynarodowa debata nad kryzysem welfare state trwa od minionej dekady, lecz w ostatnim okresie jest jakby bardziej intensywna, prawdopodobnie z powodu narastania problemów, które dały początek dyskusji dotyczącej kryzysu welfare state. Symptomami tego kryzysu są: wzrastający poziom oczekiwań, niezamierzone efekty uboczne oraz problemy finansowe państwa. Charakterystyka głównych problemów Danii pokazuje, że Dania jest typowym państwem welfare state.

Dania jest także kombinacją specyficzną, gdyż z jednej strony zapewnia hojne wsparcie dochodowe, typowe dla modelu skandynawskiego, jednak z permanentnie wysokim bezrobociem już od dwóch dekad, co nie jest elementem typowym.

Projekty uwzględniające tylko zmiany demograficzne pokazują, że jeśli ten schemat nie zostanie ulepszony, wówczas ciężar utrzymania niepracujących jeszcze narośnie w przyszłości, gdyż duże grupy staną się emerytami, a niewielkie kohorty wiekowe wejdą na rynek pracy. Wysoki wskaźnik redystrybucji poprzez wysoki wskaźnik opodatkowania wywiera wpływ na zachowania ludzi, zwłaszcza tych o niższych zarobkach, którzy korzystają z tej redystrybucji najbardziej. Te efekty są dobrze opisane w literaturze i dobrze udokumentowane empirycznie. Jednak w Danii dyskusja na temat zachęt, jakie stwarza ten system dla pewnych grup oraz jego słabości – jest pod pewnymi względami dość ograniczona.

W recenzowanej książce zaprezentowano także dowody na zakres działalności nieopodatkowanej, to jest w tzw. szarej strefie oraz w wyniku prowadzonej działalności typu „zrób to sam”. Ciągłe niewiele wiadomo na temat poszukiwania pracy przez bezrobotnych, a także oczekiwań przyszłych emerytów. Książka ta jest więc ogromnym krokiem do przodu w kierunku zapełnienia tej luki, dlatego między innymi warta jest polecenia. Ponadto obszerne jej fragmenty są szczególnie interesujące z punktu widzenia polskiego czytelnika, gdyż w sposób szczegółowy prezentują nam niezbyt dobrze znane w Polsce rozwiązania z zakresu instytucjonalnego modelu państwa opiekuńczego, zwłaszcza w aspekcie stosowanych rozwiązań polityki społecznej wobec rodziny. Niezależnie od głosów krytyki tego systemu przez duńskich autorów, w Polsce ciągle nie możemy się dopracować spójnego modelu takiej polityki, a jej założenia raczej zmierzają w kierunku modelu rezydualnego, przy czym większość działań mieści się raczej w opcji opieki społecznej.

Do takich wniosków na przykład skłaniają wypowiedzi polityków twierdzących, że nie stać nas na realizowanie polityki rodzinnej – poprzez na przykład realizowanie prorodzinnego systemu podatkowego, służącego raczej lepiej sytuowanym grupom społecznym, gdyż ciągle jesteśmy na etapie świadczeń rzeczowych, mających służyć szczególnie najuboższym. Z takiej perspektywy – niezależnie od oceny systemu instytucjonalnego polityki społecznej, czego przykładem jest Dania – widać wyraźnie duży dystans, jaki dzieli nasze kraje również w tym zakresie.

*Anna Wachowiak*  
przy współpracy z *Wojciechem Kostrzyńskim*

