Krzysztof Pacholski

Realizacja elementów polityki socjalnej w duńskiej gminie Ravnsborg

Poczucie bezpieczeństwa socjalnego jest jedną z podstawowych potrzeb ludzkich, jest istotnym prawem każdego człowieka. To prawo określone jest przez wiele aktów międzynarodowych, znajdziemy je w preambułach wielu konstytucji. Polityka społeczna naszego kraju znajduje się w stadium reform, dlatego w tym artykule chciałbym podzielić się kilkoma obserwacjami, których dokonałem podczas pobytu w Danii, państwie, które w tej dziedzinie może poszczycić się najbardziej zaawansowanym, nowoczesnym modelem.

Gdzie należałoby poszukiwać źródeł takiego podejścia do tej problematyki. Odpowiedź możemy znaleźć w duńskiej ustawie zasadniczej z 5 czerwca 1953 r. Przejęła ona dorobek jednej z najnowocześniej-szych konstytucji swojego czasu w zakresie praw socjalnych, konstytucji z roku 1849, która gwarantowała m.in. powszechne prawo do bez-płatnej nauki oraz prawo do pomocy ze strony państwa obywatelowi, który nie jest w stanie utrzymać się sam.

Dania jako jeden z pierwszych krajów na świecie wprowadziła politykę społeczną, którą zostali objęci wszyscy obywatele. Interesujący jest § 75 ust. 2 obowiązującej konstytucji. Przyznaje on każdemu, kto nie jest zdolny do utrzymania siebie i osób pozostających pod jego pieczą, prawo do otrzymania pomocy społecznej, o ile nikt inny nie ponosi odpowiedzialności za jego utrzymanie i gdy spełni powinności przewidziane przez ustawę.

W roku 1976 uchwalono w Danii ustawę o pomocy społecznej (Bistandsloven), która zastąpiła wszystkie dotychczas obowiązujące akty prawne. Zasadą, jaka przyświecała twórcom tego prawa, było uznanie, że pomoc społeczną otrzymują wszyscy potrzebujący, niezależnie od przyczyn powstania tej potrzeby. Pomoc tę udostępniono wszystkim. Ustawa zdecentralizowała i uporządkowała też liczne urzędy pomocy społecznej, lokując źródła tej pomocy w podstawowej jednostce – lokalnym wydziale pomocy społecznej. Umożliwiło to nowe spojrzenie na potrzeby klienta – bardziej wszechstronne, zarówno pod kątem jego potrzeb socjalnych, jak i psychicznych czy medycznych.

System pomocy społecznej jest administrowany przez organy samorządowe, a finansowany przez państwo z podatków i składek płaconych przez pracujących i pracodawców. Organa decyzyjne poszczególnych szczebli samorządu same

ustalają wysokość podatku na swoim terenie, jednak praktycznie, w drodze pertraktacji pomiędzy państwem, związkiem gmin i związkiem regionów, ustala się ramy ograniczające wysokość tych świadczeń.

Przeciętna wielkość podatków płaconych przez obywateli Danii w roku 2000 kształtowała się następująco:
– podatek gminny – 21,9 %,
– podatek regionalny – 32%,
– podatek krajowy – 15,25%,
– podatek kościelny – 0,85%.

Należy jednak pamiętać, że pewna część podatku stanowi tzw. składkę emerytalną oraz składkę zdrowotną. Opodatkowaniu nie podlega dochód nie przekraczający 30 tys. koron. Obecnie trwają prace zmierzające do obniżenia podatków płaconych przez obywateli (jednych z najwyższych na świecie), a podwyższenia ich np. producentom nie-ekologicznych produktów.

Działa także system dobrowolnych ubezpieczeń od bezrobocia i ubezpieczeń od wypadków przy pracy. Systemem zasiłków są objęci zarówno ludzie starzy (powyżej 67 roku życia), jak również inwalidzi wdowy (powyżej 55 roku życia). Istnieją zasiłki macierzyńskie, chorobowe i rodzinne na dzieci do 16 roku życia, niezależnie od poziomu dochodów. To ostatnie jest zrozumiałe, ponieważ Dania w ostatnich latach posiadała, generalnie rzecz biorąc, ujemny przyrost naturalny lub w granicach 1 i stąd dbałość o najmłodsze pokolenie. Ponadto, obok tradycyjnych form, jak renta inwalidzka czy urlop macierzyński, należy wymienić np. pokrywanie części czynszu czy udzielanie pomocy gotówkowej osobom potrzebującym wsparcia. Wysokość świadczeń udzielanych w ramach pomocy społecznej jest znacząca, np. zasiłek dla bezrobotnych stanowi 90% ostatniego uposażenia pozostającego bez pracy.

Duńczykom obcy jest podział administracji na rządową i samorządową. Reforma z roku 1970 wprowadziła podział kraju na trzy szczeble: kraj, regiony oraz gminy. Ideą tego podziału było stworzenie prostej oraz skutecznej struktury zarządzania, bliskiej obywatelom, takiej, którą będzie stać na wypełnianie swoich obowiązków.

Gminy odpowiedzialne są za zabezpieczenie potrzeb powszechnych, rozwiązywanie problemów, z którymi większość obywateli boryka się codziennie. Zadania zbyt specjalistyczne albo też zbyt szerokie dla gmin przeszły do kompetencji regionów, państwo natomiast zajmuje się planowaniem i kontrolą. Nie występują tutaj żadne zależności pomiędzy tymi poziomami. Każdy z nich ma swoje kompetencje oraz zadania, jednak w praktyce ściśle współpracują ze sobą.

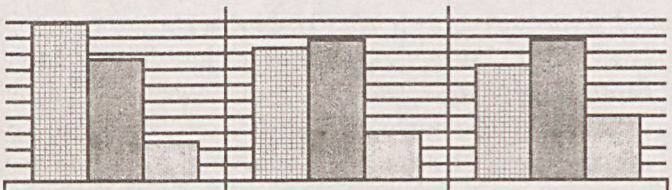
Ravnsborg jest, jak na warunki duńskie, dużą gminą. Położona jest w północno-zachodniej części wyspy Lolland, obejmuje też kilka mniejszych wysp, jej obszar to 197,59 km². Największym miastem jest Horslunde, tam też znajduje się siedziba władz.

Jest to gmina rolnicza, dominuje tu uprawa buraków cukrowych, zbóż. Sieć dróg jest stosunkowo słabo rozwinięta, poważnym utrudnieniem komunikacyjnym jest konieczność korzystania z promów.

Według danych na dzień 1 stycznia 2000 r. mieszkało w tej wspólnocie samorządowej 5763 obywateli. Większość z mieszkańców gminy reprezentuje przedział wiekowy 45–59 lat, charakterystyczny jest też bardzo niski odsetek ludzi w wieku 20–29 lat.

Dla porównania warto podać, że w regionie Storstrøm oraz całym kraju proporcje te rozkładają się bardziej równomiernie, co więcej, niż demograficzny obejmuje populację Duńczyków w wieku 10–19 lat.

Wśród mieszkańców gminy Ravnsborg w wieku produkcyjnym dominują ludzie z wykształceniem podstawowym. Szczegółową strukturę wykształcenia mieszkańców gminy w wieku 20–66 lat na tle całego regionu i kraju przedstawia wykres poniżej.



	Ravnsborg	Storstrom	Dania
podstawowe	49,54	41,42	36,01
średnie	38,24	43,94	43,87
wyższe	12,22	14,64	20,12

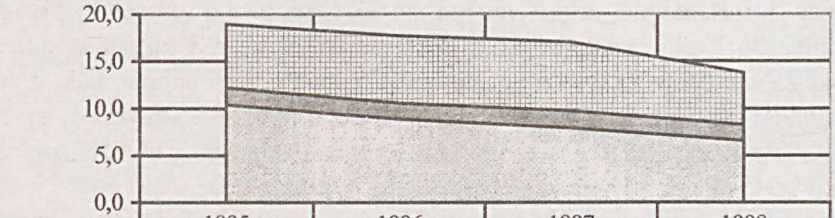
Rysunek 1. Poziom wykształcenia mieszkańców gminy Ravnsborg w wieku 20–66 lat na tle regionu Storstrøm oraz Danii (stan na dzień 31 grudnia 1998 – dane w %)

Źródło: *The Statistical Yearbook 2000: Data on municipalities*, Danmarks Statistik, Kopenhaga 2000

Od lat osiemdziesiątych naszego stulecia, w wyniku przeobrażeń gospodarczych (czego skutkiem był m.in. upadek dużej i znanej stoczni w pobliskim Nakskov), gmina ta borykała się z różnymi problemami wynikającymi z bezrobocia. Do dzisiaj ok. 40% mieszkańców gminy Ravnsborg będących w wieku produkcyjnym utrzymuje się ze świadczeń socjalnych, takich jak zasiłki dla bezrobotnych, zasiłki socjalne, renty w związku z niepełnosprawnością czy zaburzeniami zachowania. Bezrobocie w tej gminie jest jednym z najwyższych w Danii (por. tabela poniżej), z racji rolniczego charakteru waha się sezonowo: podając za przykład dane z roku 1998: w lutym osiągało poziom najwyższy (16%), natomiast jesienią spadło do poziomu około 10%.

Chociaż utrzymuje się tendencja spadkowa tego zjawiska, to optymizm progno z burzy fakt, że wytworzyła się pewna grupa ludzi, najczęściej z podstawo-

wym wykształceniem, słabych psychicznie, którzy po bardzo długim okresie pozostawania bez zatrudnienia nie potrafią odnaleźć się w nowych warunkach. Wielu z nich, tracąc dotychczasowe role społeczne i komfort życia, znalazło się na uboczu i wymaga indywidualnej resocjalizacji. Taki właśnie cel stawiają sobie władze regionu Storstrøm oraz tej gminy. Tworzy się projekty, takie jak m.in. „Zielony Świat", by każdemu oczekującemu wsparcia umożliwić samodzielny start w nowych realiach życia, wyprowadzić go z izolacji, sprawić, aby stał się aktywnym mieszkańcem lokalnej społeczności, mógł podjąć pracę, a często kształcić się w celu podwyższenia własnych kwalifikacji.



	1995	1996	1997	1998
Ravnsborg	19,0	17,7	17,0	13,8
Storstrom	12,2	10,6	9,7	8,3
Dania	10,4	8,9	7,9	6,6

Rysunek 2. Poziom bezrobocia w gminie Ravnsborg na tle regionu Storstrøm oraz Danii (w %)
Źródło: *The Statistical Yearbook...*, op. cit.

„Grøn Verden", czyli „Zielony Świat" jest profesjonalną instytucją pomocy społecznej regionu Storstrøm. Podlega ona regułom biznesu, zawiera 8 działów opisanych w dalszej części tego artykułu. Stale się rozwija, także dzięki współpracy z lokalnym samorządem oraz środkom pozyskanym z funduszy Unii Europejskiej na projekt aktywizacji zawodowej, treningu pracy obejmującego osoby, które dłuższy czas pozostawały w bezczynności z powodu utraty zatrudnienia. Za sprawą tego projektu niepełnosprawni intelektualnie, ludzie chorzy psychicznie, mogą skorzystać ze sposobności pracy, a inni obywatele gminy, którzy dotychczas pozostawali przez dłuższy czas bez pracy, mogą być uczestnikami treningu pracy, skorzystać z możliwości samorealizacji czy indywidualnego rozwoju. Poszczególni pracownicy mogą skorzystać z indywidualnych konsultacji na temat własnego rozwoju, mają okazję wypróbowania siebie w różnych zespołach roboczych. Praca w „Zielonym Świecie" buduje wzajemne zaufanie, sieć społeczną, uczy współpracy, umiejętności komunikacji, a także, co najważniejsze, dowartościo-wuje użytkowników tego projektu.

Całe przedsięwzięcie zapoczątkowały działy egzotycznych ptaków oraz tropikalnych roślin. Projekt powstał w roku 1996 dzięki pomocy otrzymanej z fun-

duszy unijnych. Inicjatorzy projektu oraz jego użytkownicy zamienili upadłe gospodarstwo ogrodnicze (ponad 2600 m² starej cieplarni) w tropikalny ogród. Wybudowano 22 woliery dla ptaków, posadzono wiele egzotycznych roślin, wydzielono ścieżki, poprowadzono strumienie, wykonano oczka wodne, zadbano o każdy szczegół. Obecnie zespół opiekujący się ptakami liczy 7 osób, do ich obowiązków należy karmienie i doglądanie ptaków, także tych latających swobodnie. Dział egzotycznych roślin zatrudnia 17 osób, których zajęciem jest opieka nad roślinnością – tak w szklarni, jak i na zewnątrz, podlewanie, zraszanie, czyszczenie, a także przesadzanie.

Turyści, którzy zainteresowali się tym ciekawym miejscem (a region wydał broszury informacyjne, które można znaleźć m.in. na promach płynących z Niemiec do Danii, a także w bardzo popularnym wśród turystów, odległym o około 25 km centrum rekreacji „Lalandia") najczęściej mają kontakt z zespołem obsługi zwiedzających, liczącym 7 osób, odpowiedzialnym za sprzedaż biletów, pamiątek, pracę kawiar-ni oraz oprowadzanie po obiekcie, prace porządkowe.

Pracownicy tych trzech działów, najstarszych w całym projekcie, spotykają się dyskutując nad perspektywami jego rozwoju; w przyszłości planują urządzić miejsce zabaw dla dzieci, pole do minigolfa, myślą o wyjściu z ofertą sprzedaży roślin, organizowaniu lekcji dla szkół, przedszkoli. Właśnie w ten sposób, realizując z powodzeniem dotychczasowe zamierzenia, uczestnicząc w sukcesach oraz planując nowe przedsięwzięcia, daje się ludziom tutaj zatrudnionym poczucie własnej wartości, uczy się ich konsekwentnego postępowania dla dobra wszystkich, a także konsoliduje się zespół.

Kolejne z działów „Grøn Verden" zajmują się usługami i produkcją nieskomplikowanych wyrobów. Warsztat kowalski oraz grupa transportowa, powstając w roku 1997 odegrały ważną rolę przy początkach całego projektu. Zespół liczący 6 osób zajmuje się obsługą techniczną przedsięwzięcia, może też świadczyć usługi transportowe.

Powstała w roku 1999 stolarnia, zatrudniająca 6 ludzi, buduje m.in. galanterię ogrodową, budki dla ptaków, karmniki, budy dla psów (wszystko to można kupić, podobnie jak wyroby terapii innych instytucji pomocy społecznej regionu w recepcji „Zielonego Świata"), a także proste konstrukcje z drewna, europalety itp.

Zespół budowlany, liczący 7 ludzi, zajmuje się prostymi pracami budowlanymi, kopaniem fundamentów, renowacją, malowaniem domów.

Klientami „Byvolden", ostatniego z działów, są firmy usługowe i produkcyjne. Zespół ten zajmuje się pakowaniem różnego rodzaju wyrobów. Praca tutaj wymaga dyscypliny, odpowiedzialności, uwarunkowana jest jakością i terminami wykonania. Ten samodzielny dział „Zielonego Świata" zatrudnia 48 pracowników w 5 grupach.

Ogółem użytkownikami projektu jest 109 osób, stanowi to 1,89% ogółu mieszkańców tej gminy.

Tabela 1. Liczba użytkowników projektu „Zielony Świat"

Pracownicy w samodzielnych działach	„Zielony Świat"	„Byvolden"	Razem
Niepełnosprawni	27	46	73
Skierowani przez gminę	9	2	11
Skierowani na „trening pracy"	7		7
Indywidualne programy „treningu pracy"	4		4
Kadra podstawowa	8	6	14
Razem	55	54	109

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z 29 września 2000 r.

Powyżej opisane przedsięwzięcie nie jest jedynym przykładem aktywnej polityki społecznej na rzecz mieszkańców danej gminy prowadzonej przez region Storstrøm. Przykładami innych instytucji realizujących zadania pomocy społecznej a działających w dziedzinie turystyki są:

- Fakse Vandrerhjem – hotel prowadzony przez niepełnosprawnych w uroczej miejscowości wypoczynkowej Fakse, znanej nam bliżej z produkcji piwa, przemysłu spożywczego (Haribo);
- Pottemageriet – oddział muzeum w Praestø, do niedawna tradycyjna garncarnia, która po śmierci właścicieli została zapisana w testamencie na cele społeczne, dzisiaj pracownia ceramiki, w której wytwarza się wyroby według starej technologii, w dawnym stylu;
- Krokodyle Zoo w Eskilstrup, gdzie region pomógł zrealizować ideę oferując środki finansowe oraz kierując ludzi do pracy;
- Saskøbing Grøn Camping – camping V kategorii na 125 miejsc;
- Lolland Falster Airport – małe lotnisko dla taksówek powietrznych, gdzie przy obsłudze zatrudnienie znajdują m.in. osoby odizolowane na mocy wyroków sądowych w związku z popełnionymi przez nie przestępstwami.

Istnieje też wiele projektów farm, kooperantów zakładów przemysłowych, firm działających w sferze produkcji, usług.

Następne działania, które zostaną podjęte przez region, będą zmierzały do utworzenia sieci warsztatów, przedsiębiorstw, zakładów usługowych, organizacji przepływu informacji, aby dać osobom wymagającym szczególnej uwagi społecznej jak najszerszy wachlarz wyboru możliwości pracy.

Porównując politykę regionu Storstrom oraz gminy Ravnsborg prowadzoną w dziedzinie zabezpieczenia społecznego z polityką prowadzoną w naszym kraju, z sytuacją, w której znajdują się nasze samorządy, uświadamiamy sobie konieczność reform. Zmiany, które dokonały się w naszym kraju w wyniku transformacji ustrojowej, przyniosły wiele negatywnych skutków społecznych. Próbując naprawić to zło, winniśmy wykorzystać naszą wiedzę i skorzystać z doświadczeń oraz osiągnięć innych.

Krzysztof Pacholski

Implementation of social policy in the Danish commune of Ravnsborg

Summary

The article presents implementation of some elements of the social policy of Storstrom region, quoting the example of "Green World" project financed from the EU funds. The aim of this project is to assist the inhabitants of Ravnsborg commune (where unemployment is relatively high and problems with social security are still unsolved) in finding jobs.

Moreover, the article presents other similar projects implemented in the region and ideas for future undertakings in the sphere of social policy.

The final part of the article contains some reflections on the social security in Poland and a suggestion to use the Danish experience in our reforms.