

Joanna Czech-Rogosz

REFORMY GOSPODARCZE W NIEMCZECH W RAMACH PROGRAMU „AGENDA 2010”

Wprowadzenie

Niemiecka gospodarka jest silnie zintegrowana z systemem gospodarki światowej, a w warunkach nasilającej się globalizacji rośnie presja wywierana przez tę gospodarkę na Niemcy. Ciągłe zmiany warunków gospodarowania wymuszają na poszczególnych systemach gospodarek narodowych dostosowania do ewoluującej rzeczywistości gospodarczej. W związku z tym w ostatnich latach coraz ważniejsze staje się pytanie zarówno o międzynarodową konkurencyjność gospodarki niemieckiej, jak i o efektywność funkcjonowania samej gospodarki narodowej. Już w pierwszej połowie lat 90. XX w. rozgorzała w Niemczech dyskusja na temat atrakcyjności Niemiec jako miejsca alokacji działalności gospodarczej tak dla zagranicznych, jak i narodowych przedsiębiorstw¹. Rozważania ekonomistów, polityków i publicystów ekonomicznych koncentrowały się wówczas wokół problemu „Standort Deutschland”². Pojęcie to nie ma swojego odpowiednika w języku polskim, a oznacza właśnie atrakcyjność Niemiec jako miejsca inwestowania i alokacji działalności gospodarczej. Argumentami przytaczanymi na poparcie tezy o niskiej międzynarodowej konkurencyjności gospodarki były wówczas i są nadal zarzuty pod adresem: wysokich kosztów zatrudnienia czynnika pracy, zasad opodatkowania zysków

¹ H. Siebert: Die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft: Trends und Perspektiven. W: Made in Germany: Die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft. Stuttgart-Berlin-Köln 1991, s. 17-27.

² System gospodarczy Niemiec, społeczna gospodarka rynkowa, jest ze wszech miar specyficzny. Wiele pojęć opisujących rozwiązania typowe dla RFN nie ma swoich odpowiedników, np. *Standort Deutschland*, *Mitbestimmung* (współdecydowanie), *Sozialgesetzbuch* (Kodeks socjalny), *Beitrags bemessungsgränze* (górna granica dochodu, np. oskładkowanego) itp.

z działalności gospodarczej i dochodów gospodarstw domowych, wysokich kosztów utrzymania systemu socjalnego, przeregulowania gospodarki, znacznych subwencji i małej zdolności innowacyjnej.

Zagadnienie międzynarodowej konkurencyjności Niemiec jest tylko częścią szerszego problemu. W latach 90. XX w. gospodarka borykała się także z trudnościami związanymi z kontynuacją procesu europejskiej integracji gospodarczej, zdominowanego przez wprowadzenie wspólnej waluty oraz rozszerzenie UE. Z przyczyn gospodarczych i społecznych dla Niemiec najważniejszą kwestią stało się jednak zakończenie procesu niemiecko-niemieckiej integracji gospodarczej.

Owe trzy procesy: nasilająca się rywalizacja na rynkach światowych zastrzona przez globalizację, pogłębienie i rozszerzenie integracji gospodarczej w ramach UE oraz konwergencja struktur gospodarczych wschodnich i zachodnich landów nasiliły występowanie strukturalnych problemów gospodarczych w Niemczech.

Nadzieje związane z pozytywnymi skutkami zjednoczenia i oczekiwania szybkiego wzrostu gospodarczego nie spełniły się. Zjednoczenie okazało się procesem bardzo kosztownym i dłuższym niż oczekiwano. Nie spełniły się, rozbudzone przez H. Kohla, nadzieje Niemców ze wschodnich landów na szybkie wyrównanie poziomu życia, a mieszkańców dawnej RFN na niskie koszty zjednoczenia. Poziom życia mierzony średnim dochodem na mieszkańca jest we wschodnich landach nadal niższy niż w landach zachodnich. W połowie lat 90. XX w. proces konwergencji struktur gospodarczych obu części Niemiec praktycznie zatrzymał się. Obecnie PKB *per capita* w landach wschodnich wynosi 17 600 EUR (nominalny w roku 2003), a w landach zachodnich 27 700 EUR³. Na początku lat 90. XX w. H. Kohl wykluczał finansowanie procesu scalania wschodnich i zachodnich struktur gospodarczych poprzez wyższe podatki. Tymczasem już w 1991 r. wprowadzono podatek solidarnościowy (*Solidaritätszuschlag*), a w 1996 r. podniesiono najniższą stawkę podatku dochodowego od osób fizycznych z 19% do 25,9%⁴.

Niezadowolenie społeczne uwewnętrzniło się w wyborach w 1998 r. Po 17 latach sprawowania władzy przez koalicję CDU/CSU wybory wygrała koalicja SPD/Zieloni i kanclerzem został Gerhard Schröder. Sytuacja gospodarcza w momencie przejmowania przez niego władzy nie była najgorsza, jeśli uwzględnić stopę wzrostu PKB (2%), ale wielce pesymistyczna pod względem wysokości bezrobocia – ok. 4,2 mln osób pozostawało bez pracy, a stopa bez-

³ Wirtschaftsdaten. Neue Länder. Bundesministerium für Wirtschafts und Arbeit. Berlin, stan: styczeń 2004, s. 2.

⁴ R. Sturm: Die Wende im Stopperschritt – eine finanzpolitische Bilanz. W: Bilanz der Ära Kohl. Red. G. Wewer. Opladen 1998, s. 193-194.

robocia wynosiła 12,3%⁵. Przed nowym rządem stało zatem poważne zadanie – zainicjowanie strukturalnych reform gospodarczych umożliwiających wejście Niemcom na ścieżkę zrównoważonego wzrostu gospodarczego oraz zwiększenie liczby miejsc pracy.

1. Sytuacja gospodarcza

Do problemów gospodarczych Niemiec w latach 90. XX w., które nie są jedyne, ale najważniejsze z punktu widzenia kształtowania równowagi gospodarczej w długim okresie, należą: słaba dynamika PKB, wysokie bezrobocie, kryzys finansów publicznych i kryzys finansowy systemu socjalnego.

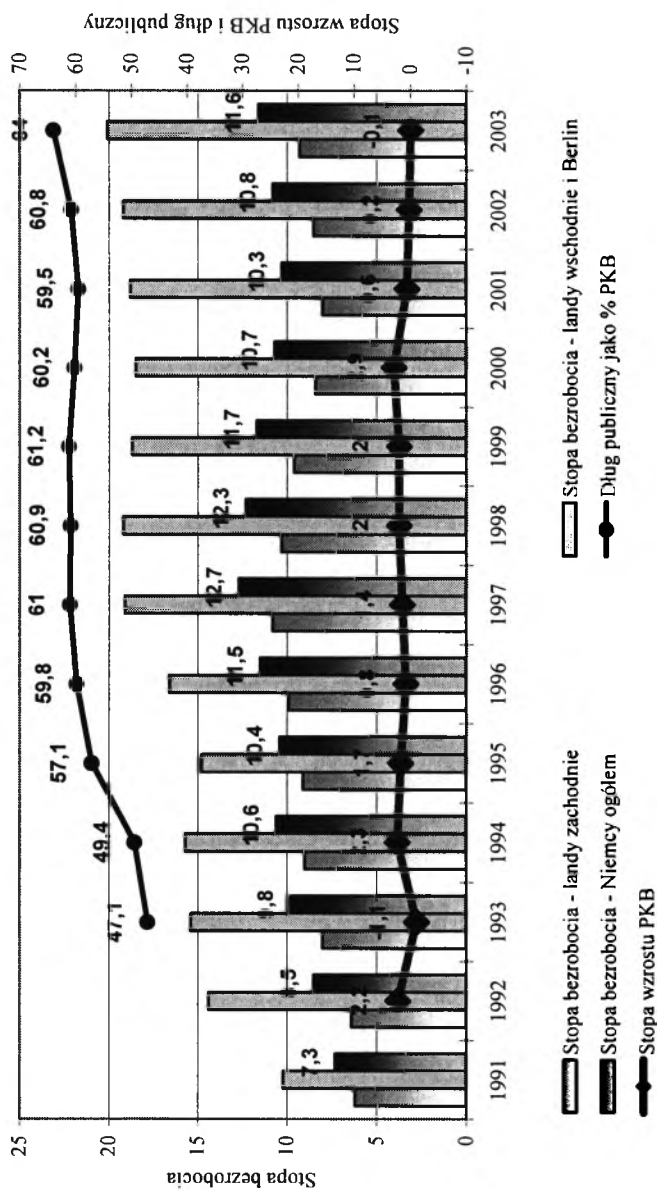
Produkt krajowy brutto, będący podstawowym miernikiem rozwoju gospodarczego kraju, osiągał w latach 90. XX w. relatywnie niskie tempo wzrostu (por. rys. 1). Zaledwie trzykrotnie, w roku 1992, 1993 i 2000, przekroczył on poziom 2%. Obie części Niemiec rozwijały się przy tym bardzo nierównomiernie. W pierwszej połowie lat 90. XX w. wzrost PKB w landach wschodnich był znacznie wyższy niż w zachodnich, co sprzyjało konwergencji struktur gospodarczych. Duży odroczonego popyt wewnętrzny, znaczna luka rozwojowa oraz transfery finansowe przekraczające rocznie kwotę 100 mln DM, pozwalały mieć nadzieję, że pozytywna tendencja będzie miała trwały charakter. Tymczasem w 1997 r. nastąpiło jej odwrócenie, tj. odtąd wzrost gospodarczy w landach zachodnich jest wyższy niż w landach wschodnich (tab. 1).

Wyhamowanie tempa wzrostu w połowie lat 90. XX w. było związane z malejącym popytem wewnętrznym, tj. niskim tempem przyrostu konsumpcji prywatnej, zmianą tempa wzrostu płac realnych i zmniejszaniem się wysokości dochodu do dyspozycji (stosunek płac i wynagrodzeń netto do brutto obniżył się z 68,6% w 1993 r. do 64% w 1998 r., by potem nieznacznie wzrosnąć do 65,6% w 2001 r.⁶) oraz wzrostem bezrobocia.

W 1998 r., gdy koalicja SPD/Zieloni przejmowała władzę, sytuacja gospodarcza była niewiele lepsza niż w okresie 1996/1997, kiedy to stopa wzrostu osiągnęła poziom zaledwie 0,8% (rok 1996), a bezrobocie po raz pierwszy w historii Niemiec przekroczyło próg 4 mln osób (rok 1997). Wzrost gospodarczy w 1998 r. po raz pierwszy od 1994 r. osiągnął poziom 2% i utrzymał się na zbliżonym poziomie jeszcze przez dwa lata.

⁵ Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren. Jahresgutachten 2003/2004. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Wiesbaden 2003, tab. 20 i B1.

⁶ Statistisches Taschenbuch 2003. Arbeits und Sozialstatistik. Bonn 2003, tab. 1.14.



Rys. 1. Stopa wzrostu PKB, stopa bezrobocia i dług publiczny w Niemczech w latach 1991-2003

Źródło: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung. Wichtige Zusammenhänge im Überblick. Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2002, s. 16, tab. 1; Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren. Jahrgutachten 2003/2004. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Wiesbaden 2003, tab. 20; Der Arbeitsmarkt in Deutschland. Monatsbericht – Dezember und Jahr 2003. Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg 2004, s. 20-22; Bruttoinlandsprodukt 2003 für Deutschland. Informationsmaterialien zur Pressekonferenz z 15.01.2004 in Wiesbaden, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2004, s. 19-20, 22.

Tabela 1

Porównanie tempa wzrostu gospodarczego we wschodnich i zachodnich landach
w latach 1992-2003

Rok	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Landy wschodnie	7,7	11,9	11,4	4,5	3,2	1,6	0,4	2,4	1,5	0,0	-0,2	0,4
Landy zachodnie	1,7	-2,6	1,4	1,4	0,6	1,5	2,3	2,1	3,1	0,7	0,3	-0,2

Źródło: Wirtschaftsdaten. Neue Länder. Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit. Berlin, stan: styczeń 2004, s. 4.

W całym okresie 1991-2003 sytuacja na rynku pracy była bardzo niekorzystna. Równocześnie występowały duże różnice pomiędzy obiema częściami Niemiec. W landach zachodnich liczba zarejestrowanych bezrobotnych w latach 1991-2003 wzrosła o ok. 61% (z 1,689 mln do 2,752 mln osób), a na terenach dawnej NRD o ok. 117% (z 0,913 mln do 1,623 mln osób)⁷. W 1991 r. w wyniku boomu pojedynczego stopa bezrobocia w landach zachodnich zmniejszyła się do 6,2%. Przedsiębiorstwa wykorzystwały możliwości zwiększenia produkcji i zatrudnienia, które dał im duży odroczony popyt konsumpcyjny wschodnich gospodarstw domowych. Wejście na rynek wschodnich landów było relatywnie łatwe ze względu na brak konkurencji. W związku z tym szybko wypełniła się luka, która powstała po upadających firmach we wschodnich landach. Niestety nie wykorzystali jej wschodnioniemieccy przedsiębiorcy, którzy nie byli w stanie szybko odnaleźć się w nowych warunkach. Kolejne lata przyniosły już tylko stopniowy wzrost stopy bezrobocia w zachodnich landach, która w 1997 r. osiągnęła kolejny rekordowy poziom, tj. 10,8%, a liczba osób bezrobotnych przekroczyła liczbę 3 mln osób. Nieznaczna poprawa sytuacji nastąpiła w latach 1999-2002. W tym okresie spadła stopa bezrobocia – w 2001 r. aż do 8%. Sytuacja na zachodnioniemieckim rynku pracy ponownie pogorszyła się w 2003 r., kiedy to liczba osób bezrobotnych wzrosła do 2,752 mln, a stopa bezrobocia do 9,3%.

U progu zjednoczenia liczba zarejestrowanych bezrobotnych we wschodnich landach wynosiła 913 tys. osób, a stopa bezrobocia, choć wyższa niż w landach zachodnich, kształtowała się na poziomie oscylującym wokół 10%⁸. W miarę upływu lat sytuacja na rynku pracy stopniowo pogarszała się. Zmiana

⁷ Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren..., op. cit., tab. 20.

⁸ Ibid.

systemu gospodarczego przyniosła przekształcenie bezrobocia ukrytego w jawne. W wyniku zmian strukturalnych szybko znikwały miejsca pracy, natomiast nowe powstawały dużo wolniej. Bezrobocie w landach wschodnich byłoby jeszcze większe gdyby nie to, że część zwalnianych osób została wchłonięta przez aktywne formy walki z bezrobociem oraz przeszła na wcześniejsze emerytury. W 1998 r. stopa rejestrowanego bezrobocia wynosiła 19,2%. Trzy kolejne lata (1999-2001) przyniosły, podobnie jak w landach zachodnich, pewną poprawę, choć liczba osób bez pracy utrzymywała się na poziomie 1,3 mln. Ponowny wzrost bezrobocia odnotowano w 2003 r. Stopa bezrobocia zwiększyła się do 20,1%, co oznaczało 1,623 mln czynnych zawodowo pozostających bez pracy.

Bezrobocie utrzymuje się nadal na wysokim poziomie – we wrześniu 2004 r. liczba bezrobotnych w Niemczech ogółem wynosiła 4,445 mln osób – i pozostaje jednym z głównych problemów gospodarczych Niemiec⁹. Przejściowe, nieznaczne spadki liczby osób bezrobotnych, np. w latach 2000-2001 były wynikiem odciążenia rynku pracy przez aktywne formy walki z bezrobociem. Środki przewidziane w ich ramach to m.in. szkolenia i kursy dokształcające oraz przekwalifikowujące, wspieranie rozwoju oraz pogłębianie kwalifikacji zawodowych. Osoby objęte programami urzędów pracy oraz korzystające ze świadczeń pieniężnych łagodzących skutki bezrobocia (zasiłki przedemerytalne, zatrudnienie w niepełnym wymiarze godzin, zasiłki „zimowe” – Wintergeld¹⁰) zostały wyłączone z zasobu bezrobocia. Pewną „poprawę” w statystykach bezrobocia uzyskano też poprzez nadinterpretację przepisów dotyczących rejestrowania się w urzędach pracy. Urzędy wzywały zarejestrowanych bezrobotnych w celu przeprowadzenia tzw. rozmowy zapoznawczej. Niedopełnienie tego obowiązku było równoznaczne z utratą prawa do zasiłku i innych świadczeń socjalnych dla bezrobotnych oraz wykreśleniem z oficjalnych rejestrów bezrobocia.

Powyżej opisane praktyki zostały sformalizowane poprzez zmianę przepisów dotyczących rejestrowania bezrobotnych oraz sporządzania statystyk bezrobocia. Od 1 stycznia 2004 r. do zasobu zatrudnienia zalicza się osoby uczestniczące w aktywnych programach rynku, uzasadniając to tym, że towarzyszy temu jakiś rodzaj świadczenia pieniężnego. Z kolei do biernych zawodowo włączono osoby podnoszące kwalifikacje, utożsamiając ich status ze statusem studentów i uczniów. W wyniku tychże zmian już w styczniu 2004 r.

⁹ „Der Arbeitsmarkt in Deutschland. Monatsbericht” 2004, nr 9. Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg 2004.

¹⁰ „Wintergeld” to dodatek dla pracowników sektora budowlanego w okresie zimowym za pracę w niekorzystnych warunkach klimatycznych.

„poprawiła” się sytuacja na rynku pracy, ponieważ aż 81 057 osób opuściło zasób bezrobocia¹¹. Nowa metodologia pozwala natomiast w końcu na rzetelne obliczanie liczby bezrobotnych długookresowych. Dotąd, gdy znajdowali oni zatrudnienie, a po krótkim okresie je tracili, nie wracali do statystyk bezrobocia długookresowego.

Poza bezrobociem jednym z ważniejszych problemów gospodarczych jest zła sytuacja finansów publicznych. Jej pogorszenie nastąpiło po zjednoczeniu, kiedy wzrosły potrzeby finansowe państwa. Rozpoczęty proces konwergencji wschodnich i zachodnich struktur gospodarczych pociągał za sobą konieczność zwiększenia aktywności państwa mierzonej udziałem wydatków w PKB. Ta zaś okazała się niemożliwa bez intensyfikacji dochodów pochodzących ze źródeł podatkowych.

Kryzys finansów publicznych narastał stopniowo. Jeszcze w 1989 r. nowy dług publiczny stanowił tylko 1% PKB (ogółem 40,4%)¹². Jednocześnie H. Kohl, kanclerz zjednoczenia, wykluczał finansowanie tego procesu nowymi podatkami czy też podwyżką dotychczasowych. Szybko okazało się, że nie jest możliwe przekazywanie olbrzymich transferów na rzecz wschodnich landów bez zwiększania obciążeń podatkowych obywateli oraz zaciągania nowego długu publicznego¹³. W 1991 r. podniesiono podatek od olei mineralnych, podatek akcyzowy od gazu ziemnego i oleju opałowego, podatek od premii ubezpieczeniowych, podatek tytoniowy, składkę ubezpieczenia od bezrobocia oraz wprowadzono podatek solidarnościowy (*Solidaritätszuschlag*).

To właśnie wysokie zadłużenie państwa przesądza o złej sytuacji finansów publicznych. W latach 90. XX w. dług publiczny został zwiększony o ponad 130%. W 1991 r. wynosił on 595,9 mld EUR, a 12 lat później w 2003 r. aż 1331,5 mld EUR¹⁴. Oznacza to wzrost udziału długu w PKB z 40,4% do 64,3%. Po raz drugi z rzędu w 50-letniej historii Niemcy przekroczyły próg 60% dla długu publicznego, co stanowi naruszenie kryterium konwergencji z Maastricht.

Przyczyn zwiększania zadłużenia państwa można też upatrywać w słabym wzroście gospodarczym i osłabieniu wpływów ze źródeł podatkowych. Należy też zwrócić uwagę, że ma on po części charakter strukturalny. System podatkowy i socjalny w ich obowiązującym kształcie hamują wzrost gospodarczy. Co prawda obciążenia składkowe i podatkowe były w 2003 r. o 2% mniej-

¹¹ Presse Info. Bundesagentur für Arbeit, nr 23 z 5.02.2004.

¹² R. Sturm: Op. cit., s. 192.

¹³ Ibid., s. 194.

¹⁴ Dla 2003 r. szacunki; por.: „Monatsbericht des BFM” 2004, nr 2. Bundesministerium der Finanzen, Berlin 2004, s. 124-125.

sze niż w krytycznych pod tym względem latach 1999-2000 i wynosiły 41,0%, ale nadal było to znacznie więcej niż w drugiej połowie lat 80. (ok. 39%) i w roku 1990 (39,6%)¹⁵. Wynikało to głównie ze wzrostu składek na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne i podniesienia najniższej stawki podatku dochodowego w 1996 r. z 19% do 25,9%¹⁶. Dopiero w wyniku zmian wprowadzonych reformą podatkową z 2000 r. udział podatków w PKB (tzw. *Steuerquote*) powrócił do poziomu charakterystycznego dla lat 80., tj. ok. 23% (tab. 2). Niestety sam spadek kwoty podatkowej nie stał się wystarczającym czynnikiem kształtowania systemu podatkowego przyjaznego wzrostowi gospodarstwu.

Trudna sytuacja systemu finansowego jest spowodowana po części także przez obowiązujące zasady wyrównania finansowego (*Finanzausgleich*) pomiędzy landami (wyrównanie horyzontalne) oraz landami a federacją (wyrównanie wertykalne). Landy określane jako silne finansowo muszą część swoich dochodów podatkowych przekazywać landom słabym, a federacja przez tzw. *Bundesergänzuweisungen*, uzupełnia środki finansowe landów, np. w celu zrównoważenia ich budżetów¹⁷. Struktura systemu wyrównania finansowego jest skomplikowana i nieprzejrzysta, a zasady wyrównania w żaden sposób nie motywują landów do utrzymywania dyscypliny finansowej ani nie mobilizują do intensyfikacji dochodów podatkowych i prowadzenia racjonalnej polityki gospodarczej zwiększającej wpływy podatków.

W roku 2000 sytuacja finansowa państwa uległa tymczasowej poprawie. Deficyt budżetowy zredukowano do 1,4% PKB (z 3,4% w 1996 r.), a optymistyczne prognozy dotyczące tempa wzrostu gospodarczego rodziły nadzieję na wzrost dochodów podatkowych¹⁸. Tymczasem właśnie od 2001 r. wyraźnie osłabł wzrost gospodarczy i znacznie zwiększyła się liczba osób pozostających bez pracy oraz pojawił się deficyt w obrębie systemu socjalnego, generowany przede wszystkim przez system ubezpieczenia emerytalnego i system ubezpieczenia zdrowotnego. Niekorzystna tendencja nie tylko nie sprzyjała obniżeniu wydatków państwa, stanowiących prawie 50% PKB (tzw. *Staatsquote*, tab. 2), ale też pogarszała strukturę tych wydatków. W 2003 roku 57,3% ogółu wydat-

¹⁵ Übersicht und Grafiken zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung. „Monatsbericht“ 2004, nr 3, s. 56. Jahrgang, Deutsche Bundesbank, Frankfurt am Main, s. 126.

¹⁶ Die Steuerpolitik der Bundesregierung. Grafische Darstellung. Internationale Vergleich. Bundesministerium der Finanzen, Berlin 2003, s. 8.

¹⁷ Klasyfikacja landów jako silne lub słabe finansowo odbywa się poprzez mierzenie ich siły finansowej (*Finanzkraftmeßzahl* – FKM) i ich potrzeb finansowych (*Ausgleichmeßzahl* – AMZ). Land jest określane jako silny finansowo, jeżeli $AMZ < FKM$, a jako słaby, jeśli $FKM < AMZ$. Do pierwszej grupy w latach 90. należały: Nadrenia Północna-Westfalia, Badenia Wirtembergia i Bawaria, a do drugiej: Berlin, Saksonia i Saksonia-Anhalt; por.: H. Laufer, U. Münich: Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland. Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 1997, s. 171.

¹⁸ Übersicht und Grafiken zur finanzwirtschaftliche Entwicklung..., op. cit., s. 126.

ków zostało przeznaczonych na funkcjonowanie systemu socjalnego (średnia dla lat 80. wynosiła 47,9%)¹⁹. Finansowanie świadczeń socjalnych odbywało się kosztem wydatków inwestycyjnych. W 2003 r. na inwestycje przeznaczono zaledwie 3% PKB, tj. o połowę mniej niż w latach 80. (średnia dla lat 1985-1989 to 5,6%)²⁰.

Zła sytuacja finansów publicznych przesądza o potrzebie podjęcia natchmiastowych zmian głównie o charakterze systemowym. Próby reform, zwłaszcza systemu podatkowego, są pierwszym krokiem uczynionym we właściwym kierunku. Jednak prognozy dotyczące kształtowania się finansów państwa w 2004 r. potwierdzają, że nie jest to działanie wystarczające. Szacunki dochodów w 2004 r. mówią o kwocie 521,2 mld EUR, która jest o 1,4% mniejsza niż w roku 2003²¹. Wydatki mają wynieść 607,9 mld EUR, tj. 0,1% mniej niż rok wcześniej. Deficyt budżetowy będzie prawdopodobnie opiewał na kwotę ok. 93 mld EUR, tj. o 4 mld więcej, a dług publiczny mierzony według zasad kryterium konwergencji z Maastricht – 1456,6 mld EUR, czyli 67,1% PKB²². Przyczynami dalszego pogarszania się sytuacji finansowej państwa będzie prognozowany niski wzrost gospodarczy (nie większy niż 1,5%²³), niska efektywność źródeł podatkowych (w tym przeszacowanie dochodów z amnestii podatkowej) oraz utrzymujący się wysoki poziom bezrobocia i wynikające stąd wysokie wydatki transferowe.

Tabela 2

Finanse publiczne Niemiec w latach 1991-2003

Rok	Wydatki państwa ogółem ¹ w % PKB (<i>Staatsquote</i>) ⁷	Deficyt budżetowy jako % PKB ²	Dochody podatkowe jako % PKB (<i>Steuerquote</i>) ⁷	Dług publiczny jako % PKB w c. bieżących ⁶	Podatki i składki na system ubezpieczeń społecznych jako % PKB (<i>Abgabenquote</i>) ⁷
1	2	3	4	5	6
1991	47,1	-2,9	22,4	40,4	39,6
1992	48,1	-2,6	22,8	42,9	40,4
1993	49,3	-3,1	22,9	46,9	41,1

¹⁹ Öffentlichen Finanzen in der Krise – Ursachen und Handlungserfordernisse. „Monatsbericht” 2004, nr 3, 56. Jahrgang, Deutsche Bundesbank, Frankfurt am Main, s. 16.

²⁰ Ibid.

²¹ D. Vesper: Öffentliche Haushalte 2003/2004: Defizite steigen weiter – Entspannung nicht im Sicht. „DIW – Wochenbericht” 2003, nr 37-36, tab. 1.

²² Ibid.

²³ Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr. „DIW – Wochenbericht” 2004, nr 18, s. 248.

cd. tabeli 2

1	2	3	4	5	6
1994	49,0	-2,4	22,9	49,3	41,5
1995	49,4	-10,0 ⁴	22,5	57,0	41,3
1996	50,3	-3,4	22,9	59,8	42,3
1997	49,3	-2,7	23,1	61,0	42,3
1998	48,8	-2,2	24,2 ³	60,9	42,4
1999	48,8	-1,5	24,6 ³	61,2	43,2
2000	48,3	+1,3 ⁵	23,0 ³	60,2	43,2
2001	48,3	-2,8	22,6 ³	59,5	41,5
2002	48,6	-3,5	22,5 ³	60,8	41,1
2003	...	-4,0	...	64,3	41,0

¹ Gebietskörperschaften und Sozialversicherung.

² Według metodologii Europejskiego Systemu Rachunków Narodowych. Od 2000 r. dane wstępne, w 1995 r. bez transferów związanych z przejściem długów Urzędu Powierniczego.

³ Dane wstępne.

⁴ Jednorazowy efekt spowodowany przejściem długów Urzędu Powierniczego oraz długów z czasów NRD w obrębie gospodarki mieszkaniowej; deficyt budżetowy bez tych dodatkowych zobowiązań wyniósłby 3,3% PKB.

⁵ Jednorazowy efekt spowodowany sprzedażą licencji na UMTS za 50,8 mld EUR; deficyt budżetowy bez tych dodatkowych wpływów wyniósłby 1,4% PKB.

⁶ Według kryterium konwergencji z Maastricht.

⁷ Według metodologii rachunków narodowych.

Źródło: Statistisches Bundesamt, Bundesministerium für Finanzen, za: Wirtschaft in Zahlen 2003. Institut der deutschen Wirtschaft, Köln 2003, tab. 7.3; Bruttoinlandprodukt 2003 für Deutschland. Informationsmaterialien zur Pressekonferenz z 13.01.2004 in Wiesbaden, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2004, s. 22; Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren. Jahresgutachten 2003/2004. Sachverständigenrat, tab. 41 i 45; „Monatsbericht des BFM” 2004, nr 2. Bundesministerium der Finanzen, Berlin 2004, s. 126.

Do problemów gospodarczych należy też, wspomniana wyżej, niekorzystna sytuacja systemu socjalnego. Zmiany demograficzne, zwłaszcza starzenie się społeczeństwa i spadek liczby urodzeń oraz włączenie wschodnich landów w system socjalny i wykorzystywanie przez ich mieszkańców możliwości stworzonych przez system emerytalny (wcześniejsze emerytury), spowodowały znaczny wzrost wydatków socjalnych w latach 90. XX w. Nie bez znaczenia było także zwiększenie potrzeb finansowych wynikających z rosnącego bezrobocia oraz ekspansywne decyzje w ramach polityki prorodzinnej (np. podwyższenie zasiłków rodzinnych). W warunkach niskiego wzrostu gospodar-

czego miały możliwości finansowe systemu socjalnego. Składki osób ubezpieczonych, uzależnione z kolei od poziomu ich dochodów, nie wystarczały na pokrycie wydatków.

W 1991 r. wydatki socjalne w Niemczech wyniosły 835,5 mld DM, czyli 28,4% PKB, tj. 10 450 DM na mieszkańca (tab. 3). W ciągu 10 lat zwiększyły się one o ok. 50% i już w roku 2001 opiewały na 1298,1 mld DM, czyli 15 782 DM *per capita*²⁴. Oznacza to nie tylko absolutny przyrost tych wydatków, co nie byłoby problemem, gdyby PKB rósł w co najmniej równym tempie, ale zwiększenie ich udziału w PKB. W 2001 r. aż 32,1% PKB przeznaczono na sfinansowanie systemu socjalnego.

W latach 90. XX w. nastąpiło nie tylko zwiększenie wydatków socjalnych ogółem, generowane głównie przez system ubezpieczeń emerytalnych, zdrowotnych i od bezrobocia. Problematyczne jest także dalsze finansowanie świadczeń ze składek osób ubezpieczonych. W ostatnich 2-3 latach prawie wszystkie systemy obowiązkowych ubezpieczeń funkcjonowały w warunkach deficytu. Wynikał on ze zwiększania się liczby świadczeniobiorców i osłabienia dynamiki wpływów z tytułu składek.

Tabela 3

Budżet systemu socjalnego dla Niemiec w latach 1991-2003

Rok	Budżet systemu socjalnego (<i>Sozialbudget</i>) ²			
	w mld DM	zmiany w % rok rocznie	świadczenie socjalne jako % PKB ¹	w DM na 1 mieszkańca
1	2	3	4	5
1991	835,8	-	28,4	10 450
1992	946,6	13,3	30,0	11 745
1993	996,2	5,2	30,8	12 272
1994	1040,3	4,4	30,6	12 776
1995	1099,9	5,7	31,2	13 469
1996	1156,0	4,5	32,1	14 036
1997	1156,3	0,6	31,6	14 089
1998	1187,0	2,7	31,5	14 471
1999 ³	1230,0	3,7	31,9	14 995

²⁴ Raport „Sozialbudget” jest publikowany co 4 lata, w związku z czym nowsze dane nie są jeszcze dostępne.

cd. tabeli 3

1	2	3	4	5
2000 ³	1261,3	2,6	31,9	15 364
2001 ⁴	1298,1	2,8	32,1	15 782

¹ PKB obliczany od 1991 r. według Europejskiego Systemu Rachunkowości Narodowej (ESVG 1995) i z tego względu dane od 1991 r. nie są w pełni porównywalne z danymi wcześniejszymi.

² Budżet systemu socjalnego (*Sozialbudget*) obejmuje: ubezpieczenie emerytalne i rentowe, ubezpieczenie zdrowotne, ubezpieczenie pielęgnacyjne, ubezpieczenie wypadkowe, ubezpieczenie od bezrobocia, system świadczeń socjalnych dla pracowników służb publicznych (emerytury, dodatki rodzinne, zapomogi), świadczenia dla pracodawców (zasiłki chorobowe, zakładowe systemy ubezpieczeń emerytalnych), system świadczeń odszkodowawczych oraz system pomocy socjalnej, np.: pomocy dla młodzieży, zasiłki na dziecko, zasiłki wychowawcze i mieszkaniowe.

³ Dane wstępne.

⁴ Szacunki.

Źródło: Materialband zum Sozialbudget 2001. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bonn 2001, s. 12.

Najgorsza sytuacja finansowa istnieje w obrębie ubezpieczenia emerytalnego i zdrowotnego. Liczba osób pobierających świadczenie emerytalne i rentowe zwiększyła się w landach zachodnich z 10,317 mln osób w 1992 r. do 13,397 mln w 2003 r., a w landach wschodnich z 2,755 mln do 3,663 mln²⁵. Równocześnie podniesiono składkę na obowiązkowe ubezpieczenie emerytalne oraz graniczną kwotę dochodu podlegającego obowiązkowi składkowemu (tzw. *Beitragsbemessungsgrenze*). W 2003 r. składka kształtowała się na poziomie 19,5% (wobec 17,7% w 1991 r.), a dochód tzw. oskładkowany wzrósł z 6800 DM w 1991 r. do 5100 EUR w 2003 r. dla mieszkańców landów zachodnich oraz z 3400 DM do 4250 EUR dla mieszkańców landów wschodnich²⁶. Wzrost składek nie stanowił jednak pewnego źródła wystarczających środków na finansowanie systemu. Każdy kolejny rok jego działania zamykał się prawie zawsze ujemnym saldem, a w 2003 r. deficyt osiągnął rekordowy poziom ponad 4 mld EUR²⁷. Podobne problemy wystąpiły w ramach systemu ubezpieczenia zdrowotnego. Wydatki związane z szeroko rozumianą ochroną zdrowia wzrosły z 163 mld EUR w 1992 r. do 225 mld EUR w 2001 r.²⁸. Mimo równoczesnego podniesienia składki z 12,2% (rok 1991) do 14% (rok 2003) oraz części dochodu objętej obowiązkiem składkowym z 4875 (rok 1991) do 3487,5 EUR (rok

²⁵ Rentenversicherungsbericht 2003 der Bundesregierung. <http://www.bundesregierung.de>, s. 15, Übersicht I 6.

²⁶ Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren..., op. cit., tab. 76.

²⁷ Ibid., tab. 78.

²⁸ Ibid., tab. 79.

2004) system nie posiadał dostatecznej ilości środków finansowych²⁹. Największy deficyt odnotowano w 1992 r. (4,78 mld EUR), w latach 1995-1996 (ok. 3,5 mld EUR) oraz w latach 2001-2003 (ponownie ok. 3 mld EUR)³⁰.

2. Założenia „Agendy 2010”

Odpowiedzią na sytuację gospodarczą kraju było przygotowanie programu reform przez rządzącą koalicję SPD/Zieloni. 14.03.2003 r., w wystąpieniu na forum Bundestagu, kanclerz G. Schröder przedstawił założenia rządowego planu reform społeczno-gospodarczych obejmującego system socjalny, rynek pracy i finanse publiczne. Program ten nazwano „Agenda 2010”³¹.

„Agenda 2010” składa się z ok. 30 pojedynczych przedsięwzięć, wśród których przewidziano wiele zmian w obrębie poszczególnych subsytemów systemu gospodarczego, zorientowanych głównie na oszczędności w budżetach publicznych³². Celem reform jest modernizacja gospodarki, zwiększenie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, zmniejszenie bezrobocia, a pod koniec dekady – osiągnięcie stanu pełnego zatrudnienia³³. Powyższe cele wyjaśniają średnio-okresowy horyzont czasowy i nazwę programu. W założeniach przewidziane reformy mają stworzyć warunki nowej równowagi pomiędzy odpowiedzialnością, kreatywnością i skłonnością do ponoszenia ryzyka przez podmioty gospodarujące, a solidarnością społeczną, ekologią i równością socjalną – także między generacjami. Założenia rządowe przewidują, że proponowane zmiany uelastyczniają rynek pracy i zwiększą efektywność usług pośrednictwa pracy. Powinny też przyczynić się do zmniejszenia lub usunięcia barier biurokratycznych w gospodarce. Z kolei zmiany w obrębie systemu finansów publicznych są ukierunkowane na odciążenie gospodarki i prywatnych gospodarstw domowych

²⁹ Dane dla landów zachodnich; dla landów wschodnich wynoszą odpowiednio: składka na obowiązkowe ubezpieczenie zdrowotne w 1991 r. – 12,8%, dochód objęty obowiązkiem składkowym – 2550 DM w 1991 r.; pozostałe wartości są takie same dla obu części Niemiec.

³⁰ Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren..., op. cit., tab. 83.

³¹ Agenda (z łac. agendus, -a, -um) – rzeczy, które należy zrobić.

³² W RFN nie ma łącznego budżetu obejmującego wszystkie wpływy i wydatki publiczne, co jest związane z federacyjnym charakterem państwa. Sporządza się odrębne budżety: dla federacji, dla krajów związkowych, gmin oraz parabudżety w postaci funduszy specjalnych. Do najważniejszych tego typu funduszy należą: Fundusz Federalnej Agencji Pracy (Bundesagentur für Arbeit), Specjalny Fundusz Programu Odnowy Europy (European Recovery Program – Sondervmögen), Fundusz Kompensacyjny (Lastenausgleichsfonds) oraz Fundusz Jedności Niemiec (Fonds Deutsche Einheit).

³³ Agenda 2010. Mut zum Frieden und Mut zur Veränderung. Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder, Berlin 14.03.2003; Geschäftsbericht der Bundesregierung 2002/2003. Deutschland bewegt sich. Berlin, August 2003, s. 10-11.

oraz pozostawienie w ich rękach większej części wypracowanych dochodów. W przypadku systemu socjalnego celem rządu jest obniżenie w średnim okresie składek na obligatoryjne ubezpieczenia społeczne (emerytalne, zdrowotne, pielęgnacyjne, od bezrobocia, wypadkowe).

„Agenda 2010” przewiduje zatem zmiany dotyczące:

- rynku pracy,
- systemu ubezpieczeń zdrowotnych,
- systemu ubezpieczeń emerytalnych,
- systemu finansów publicznych,
- sektora małych i średnich przedsiębiorstw (głównie rzemiosło),
- redukcji barier biurokratycznych³⁴.

Reformy rynku pracy zostały zainicjowane jeszcze przed powstaniem „Agendy 2010” poprzez powołanie do życia w marcu 2002 r. specjalnej komisji, tzw. Komisji Harza (od nazwiska jej przewodniczącego) ds. oceny sytuacji na niemieckim rynku pracy i opracowania reform strukturalnych³⁵. Już w sierpniu tego samego roku komisja przedłożyła rządowi raport ze swoich prac. Zaproponowała w nim 13 modułów innowacyjnych dotyczących kształtowania zatrudnienia, pośrednictwa pracy i pomocy finansowej dla bezrobotnych³⁶. Niektóre z tych propozycji zostały wprowadzone w życie poprzez uchwalenie we wrześniu 2002 r. nowych ustaw, tzw. Harz I i Harz II³⁷. Najistotniejsze zmiany dotyczyły m.in. zerwania związku pomiędzy wysokością zasiłku dla bezrobotnych i pomocy dla bezrobotnych a świadczeniem z tytułu pracy, zaostrzenia kryteriów dotyczących odrzucania przez bezrobotnych ofert pracy oraz umożliwienia prowadzenia działalności gospodarczej w dwóch nowych formach: Ich-AG (Ja-S.A.) i Familien-AG (Rodzina-S.A.). Pozostałe moduły innowacyjne przygotowane przez komisję Harza uwzględniono w programie „Agenda 2010”.

³⁴ Jahreswirtschaftsbericht 2004 der Bundesregierung. Berlin 2004, s. 10-11.

³⁵ Die Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt”, tzw. Harz-Kommission; G. Schmidt: *Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt: Strategie und Vorschläge der Harz-Kommission*. „Aus Politik und Zeitgeschichte” 2003, nr B6-7, s. 3-6; R. Hickel: *Harz-Konzept: Arbeitslose effektiver in billige Jobs – Deregulierungsschub auf den Arbeitsmärkten*. „Aus Politik und Zeitgeschichte” 2003, nr B6-7, s. 7-9.

³⁶ *Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit*. Berlin 2002.

³⁷ *Erstes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23. Dezember 2002*. „Bundesgesetzblatt” 2002, nr 87, s. 4607-4620; *Zweites Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23. Dezember 2002*. „Bundesgesetzblatt” 2002, nr 87, s. 4621-4636.

W ramach „Agendy 2010” przewidziano zmianę zasad prawa chroniącego przed nieuzasadnionym wypowiedzeniem (*Kündigungsschutzrecht*)³⁸, skrócenie czasu pobierania zasiłku dla bezrobotnych, połączenie w jedno świadczenie (*Arbeitslosengeld II* – zasiłek dla bezrobotnych II) pomocy dla bezrobotnych (*Arbeitslosenhilfe*) i pomocy socjalnej (*Sozialhilfe*) oraz przekształcenie Federalnego Urzędu Pracy (*Bundesanstalt für Arbeit*) w Federalną Agencję Pracy (*Bundesagentur für Arbeit*).

Zasady wypowiedzania umów o pracę obowiązujące w Niemczech chronią głównie interesy pracobiorców. Rynek pracy jest usztywniony przez długie okresy wypowiedzenia i wysokie odprawy, które czynią siłę roboczą mało elastyczną i mało mobilną oraz zmniejszają możliwości, przede wszystkim małych i średnich przedsiębiorstw, dostosowywania wielkości zatrudnienia do rozmiarów zapotrzebowania na wytwarzane dobra i ich sytuacji finansowej³⁹. W związku z tym w programie „Agenda 2010” przewidziano „rozluźnienie” zasad wypowiedzania umów o pracę. Zawężono obowiązywanie prawa chroniącego przed nieuzasadnionym wypowiedzeniem do przedsiębiorstw zatrudniających więcej niż 10 pracowników (dotąd powyżej 5 pracowników) oraz zapowiedziano sprecyzowanie sytuacji, w których zwolnienie jest nieuzasadnione⁴⁰.

W celu zwiększenia elastyczności rynku pracy, obniżenia pozapłacowych kosztów pracy i lepszego motywowania bezrobotnych do poszukiwania oraz podejmowania zatrudnienia rząd zaproponował też skrócenie okresu pobierania zasiłku dla bezrobotnych z 32 do 12 miesięcy, a dla osób po 55 roku życia do 18 miesięcy (od 1 stycznia 2006 r.)⁴¹.

Reforma Federalnego Urzędu Pracy i przekształcenie go w Federalną Agencję Pracy od 1 stycznia 2004 r. ma na celu usprawnienie pośrednictwa pracy dla poszukujących zatrudnienia, doradztwa chronicznie bezrobotnym oraz redukcję zatrudnienia w służbach pracy⁴². W wyniku reform Urząd Pracy powinien stać się nowoczesnym, zorientowanym na poszukujących pracy, usługodawcą. Natomiast gminy miały być odciążone w zakresie kosztów związanych z bezrobociem długookresowym.

³⁸ Kündigungsschutzrecht, tj. Ustawa o ochronie przed wadliwym wypowiedzeniem z 25.08.1969 r. postanawia, że wypowiedzenie nieuzasadnione nie ma mocy prawnej.

³⁹ Ch. Trampusch: Dauerproblem Arbeitsmarkt: Reformblockaden und Lösungskonzepte. „Aus Politik und Zeitgeschichte” 2003, nr B 18-19, s. 16-23.

⁴⁰ Jahreswirtschaftsbericht 2004..., op. cit., s. 29.

⁴¹ Ibid., s. 39.

⁴² Drittes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23. Dezember 2003. „Bundesgesetzblatt” 2003, nr 65, s. 2848-2918.

Reformy strukturalne systemu opieki zdrowotnej, zaplanowane w ramach „Agendy 2010”, były podyktowane wysokim, utrzymującym się od kilku lat deficytem kas chorych i brakiem perspektyw na dalsze, efektywne jego funkcjonowanie⁴³. Konieczne zmiany rząd widział w obrębie współfinansowania przez ubezpieczonych zakupu wybranych leków, ograniczenia zakresu bezpłatnych świadczeń medycznych i zwiększenia odpłatności za niektóre z nich. Przewidziano także przejęcie przez ubezpieczonych pełnego finansowania zasiłków chorobowych (od roku 2006).

W celu zagwarantowania zdolności finansowej systemu ubezpieczeń emerytalnych postanowiono jednorazowo zawiesić waloryzację rent i emerytur (1 lipca 2004 r.), obciążyć je składką na obowiązkowe ubezpieczenie pielęgnacyjne w pełnym wymiarze oraz zmniejszyć zachęty do korzystania z wcześniejszych emerytur. Część planów przewidzianych w „Agendzie” była wynikiem prac specjalnej komisji powołanej w listopadzie 2002 r. (Rürup-Kommission), która przygotowywała propozycje reform systemu ubezpieczeń emerytalnych⁴⁴. Komisja przedstawiła koncepcje zmian umożliwiającą ustabilizowanie składki emerytalnej w 2030 r. na poziomie 22% (obecnie składka wynosi 19,5%). Równocześnie wskazała, że prawdopodobnie będzie konieczne podniesienie od 2035 r. wieku emerytalnego z 65 do 67 lat, aby dostosować system do zmian w liczbie emerytów oraz zmian demograficznych (spadek liczby urodzeń i zmniejszanie się liczby osób czynnych zawodowo).

Z kolei reforma systemu podatkowego przewidziana w „Agendzie 2010” była kontynuacją reformy podatkowej rozpoczętej jeszcze przez pierwszy rząd G. Schrödera, tzw. reformy podatkowej 2000 („Steuer Reform 2000”)⁴⁵. W pierwszym etapie reformy, przeprowadzonym w 2001 r., obniżono stawkę podatku dochodowego od osób prawnych z 40% do 25% i uproszczono zasady ustalania podstawy opodatkowania. W zakresie opodatkowania dochodów osób fizycznych obniżono najwyższą stawkę podatku z 51% do 48,5%, stawkę najniższą z 22,9% do 19,9%, a kwotę wolną od podatku podniesiono z 6902 EUR do 7206 EUR w 2001 r. i do 7235 EUR w 2002 r. Drugi etap reformy podatkowej z 2000 r. miał być wprowadzony w 2003 r., jednak w wyniku skutków powodzi w 2002 r., przesunięto go na rok 2004. Etap trzeci reformy podatkowej jest planowany na rok 2005. W „Agendzie 2010” rząd zaproponował przesunięcie trzeciego etapu reformy podatku dochodowego od osób fizycznych z 2005 na 2004 r. oraz redukcję niektórych ulg i preferencji podatkowych.

⁴³ S. Erbe: Mehr Mut bei der Gesundheitsreform! „Wirtschaftsdienst” 2003, nr 8, s. 488; T. Gerlinger: Rot-grüne Gesundheitspolitik 1998-2003. „Aus Politik und Zeitgeschichte” 2003, nr B 33-34, s. 6-13.

⁴⁴ Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme. Bericht der Kommission, Berlin, August 2003.

⁴⁵ Jahreswirtschaftsbericht 2004..., op. cit., s. 29.

W celu wzmocnienia pozycji konkurencyjnej małych i średnich firm postanowiono w ramach „Agendy 2010” ograniczyć bariery biurokratyczne związane z zakładaniem przedsiębiorstwa oraz uelastyczyć funkcjonowanie rzemiosła. W związku z tym przystąpiono do ograniczania specjalizacji, w których jest wymagany dyplom mistrzowski oraz zmiany procedur określających usamodzielnianie się czeladników i pozyskiwanie uprawnień mistrzowskich.

3. Realizacja programu reform gospodarczych

W ramach „Agendy 2010” uchwalono 12 ustaw w wymienionych powyżej obszarach. 8 z nich weszło w życie 1 stycznia 2004 r. Najbardziej rozciągnięte w czasie są reformy rynku pracy. Tylko niewielka część z nich obowiązuje od stycznia 2004 r. Te najistotniejsze, dotyczące redukcji świadczeń socjalnych i skrócenia okresu pobierania zasiłku dla bezrobotnych, wejdą w życie odpowiednio w latach 2005-2006.

Od 1 stycznia 2004 r. uelastyczniono czas pracy w niektórych zawodach. Gotowość do pracy (dotyczy to głównie pracowników szpitali i strażaków pełniących dyżury) jest traktowana jako czas pracy. Partnerzy taryfowi mogą ustalić, że 10-godzinny czas pracy może zostać zrekompensowany poprzez „godziny do odebrania”, co musi nastąpić w ciągu roku. Ustawodawca przewidział 2-letni okres przejściowy, w którym obowiązują dotąd przewidziane umowy.

Dopiero od 1 stycznia 2005 r. będą obowiązywały regulacje dotyczące podejmowania pracy przez bezrobotnych długookresowych⁴⁶. Będą oni musieli przyjąć każdą pracę. Dotąd mogli odmówić przyjęcia zatrudnienia na stanowisku poniżej kwalifikacji i za płacę niższą niż wysokość świadczeń socjalnych. Nowe regulacje będą korzystne dla bezrobotnych, którzy są skłonni do podejmowania dodatkowej pracy w niepełnym wymiarze godzin. Jeżeli dochód z pracy nie będzie przekraczał 400 EUR, to jedynie 15% dodatkowego dochodu nie zostanie zaliczone na poczet zasiłku dla bezrobotnych II, w przedziale 400-900 EUR aż 30%, a powyżej 900 EUR zasiłek zostanie zmniejszony o 85% dodatkowego dochodu. Przepisy te mają zachęcić bezrobotnych do podejmowania pracy ze „średniego” segmentu rynku i służyć ich ponownej integracji z rynkiem pracy.

⁴⁶ Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 24 Dezember 2003. „Bundesgesetzblatt” 2003, nr 66, s. 2954-3000.

Największe problemy i kontrowersje społeczne pociąga za sobą połączenie pomocy dla bezrobotnych (*Arbeitslosenhilfe*) z pomocą socjalną (*Sozialhilfe*) w nowe świadczenie, zasiłek dla bezrobotnych II (*Arbeitslosengeld II*), ponieważ jego wysokość będzie niższa niż dotychczasowe zapomogi socjalne⁴⁷. Pierwsze wymienione świadczenie (*Arbeitslosenhilfe*) jest wypłacane jak dotąd przez federację i stanowi ok. 57% ostatniej płacy brutto, a drugie (*Sozialhilfe*) przez gminy i jest ustalone na poziomie pokrywającym nie tylko wydatki pierwszej potrzeby, ale też koszty uczestnictwa w życiu kulturalnym. Otrzymują je osoby dotknięte długookresowym bezrobociem, łącznie z innymi towarzyszącymi świadczeniami socjalnymi (m.in. dodatki mieszkaniowe, zwrot kosztów ogrzewania mieszkań). Nowe świadczenie, zasiłek dla bezrobotnych II, będzie wynosiło 345 EUR w zachodnich landach i 331 EUR we wschodnich. Odmowa przyjęcia proponowanej przez agencję pracy będzie równoznaczna z obniżeniem świadczenia o 30%, a młodzież do 25. roku życia otrzyma je pod warunkiem równoczesnego podjęcia nauki. Jednak w połowie 2004 r. ciągle nie wiadomo, czy zasiłek II faktycznie zostanie wprowadzony planowo. Ciągle bowiem nie ma systemu informatycznego pozwalającego rejestrować osoby uprawnione oraz brakuje przepisów wykonawczych dotyczących podziału kompetencji między gminy i Federalną Agencję Pracy w zakresie wypłacania zasiłku.

Natomiast w zasadzie w całości weszła w życie (1 stycznia 2004 r.) reforma ochrony zdrowia. Wprowadzone zmiany mają przyczynić się do oszczędności w budżetach kas chorych rządu 10 mld EUR w samym tylko 2004 r.⁴⁸. Prawdopodobnie będzie to możliwe, gdyż częścią kosztów związanych z finansowaniem świadczeń zdrowotnych zostaną obciążeni obywatele. Według organizacji konsumenckich statystyczny mieszkaniec wyda średnio 600 EUR rocznie więcej na ochronę zdrowia niż dotychczas.

Z listy bezpłatnych usług medycznych skreślono zakup środków farmakologicznych bez recepty z wyjątkiem leków dla dzieci do 12. roku życia i młodzieży z zaburzeniami rozwoju, okularów i szkieł kontaktowych, sterylizacje nieuzasadnione względami medycznymi, wybrane usługi stomatologiczne (od 2006 r. kasy nie pokrywają kosztów protez zębowych) oraz zwrot kosztów dojazdu pacjentów do lekarza, w tym taksówką⁴⁹. Wzrosły też dopłaty pacjentów

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Ein Jahr Agenda 2010. „Die Welt” z 26.03.2004.

⁴⁹ Gesetz zur Modernisierung der gesetzlichen Krankenversicherung vom 14. November 2003. „Bundesgesetzblatt” 2003, nr 55, s. 2190-2258.

do niektórych usług medycznych, m.in. do 10% rośnie odpłatność za realizację recepty, bez względu na wielkość opakowania, ale dopłata ta nie może być mniejsza niż 5 EUR i nie większa niż 10 EUR. Wyższe koszty będą musieli też ponieść chorzy korzystający z opieki szpitalnej, gdyż przez pierwsze 28 dni muszą uiścić opłatę w wysokości 10 EUR za dzień⁵⁰. Kasa chorych przejmuje wszystkie koszty dopiero od 29 dnia. Wprowadzono też odpłatność za świadczenia rehabilitacyjne, takie jak masaże, gimnastyka lecznicza i ergoterapia (terapia przez pracę stosowana w chorobach psychicznych). Świadczeniobiorca musi ponieść 10% kosztów leczenia oraz zapłacić 10 EUR za każdorazowe skierowanie wystawione przez lekarza. Zupełnym *novum* jest wprowadzenie ryczałtowej opłaty za wizytę u lekarza pierwszego kontaktu (tzw. *Praxisgebühr*). Uiszcza się ją raz na kwartał w wysokości 10 EUR. Jeśli lekarz rodzinny wystawi skierowanie do specjalisty, to opłata ta u niego nie jest wymagana, natomiast jeśli pacjent do specjalisty zgłasza się z własnej inicjatywy, to powstaje obowiązek wniesienia opłaty za poradę lekarską⁵¹.

Konieczność ponoszenia opłat za niektóre świadczenia zdrowotne i leki najbardziej dotknie ok. 800 tys. osób przebywających w zakładach opieki społecznej i utrzymujących się z zasiłków socjalnych. Osoby te z reguły nie otrzymują ich w pełnej wysokości (a jedynie 30%), gdyż pozostała kwota służy pokryciu kosztów przebywania w domu opieki⁵².

Redukcja bezpłatnych świadczeń medycznych w ramach obowiązkowego ubezpieczenia zdrowotnego spowodowała szybkie rozszerzenie oferty kas chorych w ramach dodatkowych polis. Już w styczniu 2004 r. kasy oferowały dla ustawowo ubezpieczonych program bonusów (np. zwrot kosztów i premie) za świadome dbanie o swoje zdrowie. Dodatkowo płatne pakiety ubezpieczeniowe obejmują m.in. zwrot kosztów zakupu okularów, pokój 1- lub 2-osobowy w szpitalu, czy nawet refundację kosztów niekonwencjonalnych metod leczenia.

Zmiany w systemie emerytalnym w dużej części weszły w życie 1 kwietnia 2004 r., a inne będą wprowadzane stopniowo. Przede wszystkim zawieszono coroczną waloryzację rent i emerytur mającą miejsce zazwyczaj 1 lipca danego roku (tzw. *Rentenanpassung zum 1. Juli*). Przesunięto termin wypłacania świadczeń z przedostatniego na ostatni dzień miesiąca, co powinno przynieść oszczędności rządu 14 mln EUR z tytułu odsetek. Dla osób nabywających prawa

⁵⁰ Dotąd opłata wynosiła 9 EUR za dzień, ale nie dłużej niż przez 14 dni.

⁵¹ *Praxisgebühr. Gebeutelte Patienten*. „Wirtschaftsdienst” 2004, nr 1, s. 5.

⁵² H.H. Härtel: *Gerechtigkeit in der Krankenversicherung?* „Wirtschaftsdienst” 2004, nr 1, s. 5.

do emerytury po 1 stycznia 2004 r. terminem wypłat będzie koniec miesiąca (dotychczasowi emeryci dostają swoje świadczenie „z góry”). Ponadto obciążono emerytury i renty składką na ubezpieczenie pielęgnacyjne w pełnym wymiarze, tj. 1,7% (dotąd tylko połową)⁵³.

Zmiany systemowe ubezpieczenia emerytalnego mają na celu zrównoważenie jego finansów w krótkim i długim okresie⁵⁴. Ustawa z marca 2004 r. nadaje nową postać wielu rozwiązaniom przyjętym w ramach tegoż ubezpieczenia. Od stycznia 2005 r. formuła waloryzowania świadczeń emerytalnych i rentowych zostanie uzupełniona o tzw. czynnik równoważący (*Nachhaltigkeitsfaktor*). Będzie on uwzględniał stosunek między liczbą osób pobierających emerytury i renty, a płacących składki. Jego wysokość zostanie uzależniona od oczekiwanej długości życia, stopy urodzeń i wielkości zatrudnienia. Waloryzacja będzie mniejsza, jeśli stosunek między emerytami a płacącymi składki pogorszy się na rzecz tych ostatnich, a będzie większa, gdy wystąpi sytuacja odwrotna. Ponadto od 2006 r. waloryzacja nie będzie powiązana, jak dotychczas, z ogólnym wzrostem płac i wynagrodzeń brutto, lecz ze wzrostem płac i wynagrodzeń objętych obowiązkiem składkowym. Po jednorazowym jej zawieszeniu w 2004 r. nastąpi powrót do wcześniejszego terminu, czyli 1 lipca każdego roku.

W nowej ustawie zastrzono także regulacje dotyczące wcześniejszych emerytur. Wiek, w którym można będzie przejść na wcześniejszą emeryturę od 2006 r., stopniowo zwiększy się z 60 do 63 lat. Dla osób urodzonych między rokiem 1946 a 1949 obowiązują regulacje przejściowe. Taki stan rzeczy zostanie utrzymany do 2008 r. Wówczas rząd musi przedstawić raport dotyczący sytuacji na rynku pracy i przewidywać co do jej rozwoju oraz zaproponować ewentualne zmiany wysokości wieku emerytalnego. Dotychczasowe prognozy przewidują, że w 2035 r. w celu zagwarantowania finansowania systemu będzie konieczne podwyższenie wieku emerytalnego do 67 lat⁵⁵.

W celu zwiększenia zdolności systemu do długookresowego wypłacania świadczeń zrezygnowano z zaliczania czasu studiów i nauki do wieku emerytalnego. Od 2008 r. będzie to dotyczyć wykształcenia akademickiego. W dalszym ciągu 3 lata nauki (po ukończeniu 17. roku życia) w szkołach o charakterze zawodowym lub uczestnictwo w programach przygotowujących do zawodu będzie zaliczane, ale przy zastosowaniu przelicznika 0,75.

⁵³ Ubezpieczenie pielęgnacyjne (*Pflegeversicherung*) zostało wprowadzone 11.03.1994 r. jako piąty filar systemu socjalnego. Składka wynosi 1,7%. Liczba osób korzystających ze świadczeń rzeczowych i pieniężnych w ramach tego ubezpieczenia wzrosła od 1996 r. z 1,5 mln do 1,97 mln osób. Tylko w 2004 r. deficyt systemu ubezpieczenia pielęgnacyjnego wyniósł 400 mln EUR.

⁵⁴ Gesetz zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung vom 11. März 2004. „Bundesgesetzblatt” 2004, nr 38, s. 1791-1805.

⁵⁵ Propozycję taką zawarła w swoim raporcie Rürup – Kommission, por. Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme. Bericht der Kommission, Berlin 2003.

Pozostałe zmiany w ubezpieczeniu emerytalnym nie wynikały już *stricto* z propozycji przyjętych w „Agendzie 2010”, lecz z konieczności zmiany przepisów w następstwie orzeczenia wydanego przez Trybunał Konstytucyjny w 2002 r. W decyzji tej nakazano opodatkowanie rent i emerytur, a zwolnienie składek na ubezpieczenie emerytalne z podatku. Nowy system wejdzie w życie 1 stycznia 2005 r. Wszystkie świadczenia emerytalne i rentowe wypłacane po tym terminie będą opodatkowane, ale tylko do 50% ich wysokości. Do 2020 r. część świadczenia podlegająca opodatkowaniu będzie rosła o 2% rocznie, aż osiągnie poziom 80%. Między 2020 a 2040 rokiem wzrost podstawy opodatkowania nastąpi w tempie 1% rocznie. Tym samym w 2040 r. podatek będzie naliczany od 100% emerytury. Szacunki rządowe mówią, że w 2005 r. obowiązek podatkowy obejmie ok. 25% emerytów i rencistów, czyli tych z najwyższymi dochodami, tj. powyżej 19 tys. EUR rocznie⁵⁶. W 2010 r. podatek zapłaci osoba z rocznym dochodem powyższej 15 tys. EUR, a w 2020 r. – 11 tys. EUR. Wartości te zostały wyliczone na podstawie stawek i progów, które będą obowiązywały od 2005 r. i nie uwzględniają ani inflacji, ani waloryzacji emerytur. Opodatkowaniu rent i emerytur towarzyszy stopniowe, do 2025 r., zwalnianie z podatku składek na ubezpieczenie emerytalne. Przykładowo podatnik z rocznym dochodem 30 tys. EUR zapłaci w 2005 r. podatek niższy o ok. 30 EUR. Powyższe uregulowania są najmniej korzystne dla dzisiejszych, młodych i dobrze zarabiających pracowników. Ich emerytury będą już w całości opodatkowane, a równocześnie aż do 2025 r. będą oni płacili podatek od składek na ubezpieczenie emerytalne.

1 stycznia 2004 r. weszły w życie nowe przepisy podatkowe⁵⁷. Obniżone stawki podatku dochodowego od osób fizycznych wynoszą: 16% stawka najniższa (dotąd 19,9%), stawka najwyższa 45% (dotąd 48,5%). Natomiast kwota wolna od podatku została zwiększona z 7235 EUR do 7664 EUR. Zmniejszenie obciążeń podatkowych nie jest jednolite i zależy od wielkości rodziny oraz poziomu dochodów. Przykładowo osoba samotna i bezdzietna z rocznym dochodem 30 000 EUR zapłaci w 2004 r. podatek niższy o 470 EUR, natomiast rodzina z dwójką dzieci i rocznym dochodem 50 000 EUR zapłaci o 800 EUR mniej⁵⁸. Obniżenie stawek podatku prawdopodobnie spowoduje ubytek w dochodach w wysokości ok. 8,9 mld EUR⁵⁹. Ma on być pokryty: 5,3 mld EUR

⁵⁶ Steuer auf Renten. „Die Welt” z 8.12.2003.

⁵⁷ Das Zweite Gesetz zur Änderung steuerlichen Vorschriften (Steueränderungsgesetz 2003) vom 15. Dezember 2003. „Bundesgesetzblatt” 2003, nr 62, s. 2645-2675.

⁵⁸ Die Steuerreform. www.zdf.de z 15.12.2003.

⁵⁹ Gewinner und Verlieren. www.zdf.de z 19.12.2003.

z prywatyzacji, prawie 1 mld EUR poprzez obniżenie subwencji i redukcję ulg podatkowych, reszta, czyli ok. 30% będzie finansowana nowymi kredytami. Zredukowane zostały: ulga za dojazd do pracy (*Pendlerspauschale*), budowlana i za wychowywanie dziecka⁶⁰. Pracownik dojeżdżający do pracy (bez względu na środek transportu) mógł dotąd odliczyć 0,36 EUR za pierwsze 10 kilometrów oraz po 0,40 EUR za jedenasty i każdy następny. Ulga ta zostaje ujednolicona do 0,30 EUR za każdy kilometr. Ulga budowlana (*Eigenheimzulage*) zostaje zmniejszona poprzez obniżenie kwoty inwestycji budowlanej oraz zrównanie w prawach nowych nieruchomości z pochodzącymi z rynku wtórnego. Dotąd wynosiła ona 20 tys. EUR za nową budowę, 10 tys. EUR za zakup na rynku wtórnym i dodatkowo 6 tys. EUR za każde dziecko. Kwoty te maleją o 30%, ale tylko dla nowych umów, zawartych po 1 stycznia 2004 r. Ogólnie ulgi podatkowe zmniejszone zostały średnio o 12%. Natomiast subwencje bezpośrednie będą miały przez 3 lata (począwszy od 2004 r.) o 4% rocznie, a dotacje do regionalnych środków komunikacji zostały jednorazowo zredukowane o 2%.

Ostatnia z omawianych reform dotyczy przepisów określających zasady funkcjonowania rzemiosła (*Handwerksordnung*). „Agenda 2010” wprowadziła zmiany zasad wykonywania zawodów rzemieślniczych⁶¹. Nowe regulacje, obowiązujące od 1 stycznia 2004 r., są bardziej elastyczne i liberalne niż dotychczasowe. Zmniejszono z 94 do 41 liczbę zawodów do wykonywania, w których jest wymagane posiadanie świadectwa mistrzowskiego⁶². Czeladnikom umożliwiono wcześniejsze usamodzielnianie się. Może to nastąpić po zdaniu egzaminu czeladniczego i 6 latach praktyki, z tego 4 lata na stanowisku kierowniczym (rozumie się przez to stanowisko uprawniające do samodzielnego podejmowania decyzji w danym zakładzie). Od stycznia 2004 r. możliwość wykonywania zawodów rzemieślniczych mają osoby fizyczne i spółki osobowe, o ile jest w nich zatrudniony mistrz zawodu (dotąd taką możliwość miały tylko spółki kapitałowe). Ponadto zakłady rzemieślnicze powstające po 1 stycznia 2004 r., są zwolnione z obowiązku płacenia składek do izby rzemieślniczej (w 100% w pierwszym roku działalności i w 50% w drugim i trzecim). Równocześnie z liberalizacją zasad wykonywania zawodów rzemieślniczych wprowadza-

⁶⁰ Jahresbericht 2004..., op. cit., s. 29.

⁶¹ Gesetz zur Änderung der Handwerksordnung und zur Förderung von Kleinunternehmen vom 24. Dezember 2003. „Bundesgesetzblatt” 2003, nr 66, s. 2933; Drittes Gesetz zur Änderung der Handwerksordnung und anderer handwerksrechtliche Vorschriften vom 24. Dezember 2003. „Bundesgesetzblatt” 2003, nr 66, s. 2934-2953.

⁶² Z listy zawodów wymagających uprawnień mistrzowskich skreślono m.in. takie zawody, jak: parkieciarz, koszykarz-plecionkarz (*Korbmacher*) i sprzątacze (*Gebäudereiniger*).

dzono pewne obostrzenia. Jeśli wykonywanie prostych, ale wielu czynności, będących składową wykonywania zawodu, pozwala sądzić, że są one istotne dla danego zawodu rzemieślniczego, to nie wolno ich wykonywać bez świadectwa mistrzowskiego. Powyżej omówione zmiany ustaw dotyczących funkcjonowania rzemiosła są wyrazem dostosowania przepisów do norm UE. Uproszczone procedury uznawania kwalifikacji obywateli innych państw członkowskich, a równocześnie, w wyniku dopuszczenia do zawodu doświadczonych czeladników (jak jest w większości państw UE), nie dyskryminuje się własnych obywateli.

Dalsze prace nad rozwiązaniami, mającymi zagwarantować bardziej przyjazne przedsiębiorcom warunki podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej, podjęto w maju 2004 r. Rząd przygotował projekt przewidujący likwidację barier biurokratycznych w 29 obszarach, m.in. poprzez uproszczenie zeznań podatkowych i przyspieszenie procedur sądowych⁶³. Jednak do końca września 2004 r. nie zapadły żadne dalsze postanowienia w tym zakresie.

Podsumowanie

Niemieckie społeczeństwo żyje iluzją dobrobytu i nie nadaża za trendami rozwojowymi innych wydajnych społeczeństw. Niewątpliwie ani niemiecka gospodarka, ani obywatele nie są w stanie ponosić ciężaru utrzymywania świadczeń socjalnych na dotychczasowym poziomie i solidarnie uczestniczyć w redystrybucji środków między pokoleniami. Rozbudowa państwa socjalnego z jednej strony przekroczyła granice efektywności ekonomicznej, z drugiej zaś jego redukcja zagraża spokojowi socjalnemu. Mimo to Niemcy muszą sprostać nowym wyzwaniom tak, aby było możliwe wyzwolenie inicjatywy gospodarczej i powrót do równowagi pomiędzy indywidualną odpowiedzialnością a solidarnością.

„Agenda 2010” może być postrzegana jako psychologiczny sygnał do zmian. Zdobytcze socjalne, uważane za nienaruszalne, są stawiane pod znakiem zapytania. Towarzyszą temu coraz liczniejsze wypowiedzi, że bezpowrotnie minęły czasy zwiększania klasycznej redystrybucji. Zmiana paradygmatów wymaga szerokiego konsensusu. Ciężko go będzie uzyskać, zwłaszcza że związki zawodowe stoją na straży systemu socjalnego i nie akceptują reform o charakterze liberalnym.

⁶³ Bürokratieabbau von unten- Vorschläge zum Bürokratieabbau. <http://www.staat-moderne.de>

Początkowo „Agenda 2010” wywołała pozytywny oddźwięk. Niestety z upływem czasu coraz więcej jest głosów krytycznych. Pojawiają się wątpliwości, czy program reform faktycznie stanie się źródłem impulsów, wystarczających do ożywienia gospodarki i zrównoważonego wzrostu gospodarczego. Reformy, które miałyby skutecznie uzdrowić gospodarkę, wykraczają poza „Agendę 2010”, która nie jest w stanie sprostać długofalowym wyzwaniom związanym ze starzeniem się społeczeństwa i gwałtownym spadkiem liczby urodzin. Czołowi niemieccy ekonomiści skrytykowali m.in. Ustawy Harza (III i IV) jako zdecydowanie niewystarczające⁶⁴. Zarzucają oni rządowi federalnemu, że prowadzona polityka to jedynie działania wybiórcze, powierzchowne, a nie kompleksowe, choć same założenia m.in. reformy Harza uważają za słuszne i właściwe.

Rozbieżność między „koniecznością”, czyli narastaniem problemów gospodarczych, a „rzeczywistością”, czyli realizacją „Agendy 2010” jest największa w przypadku reformy podatkowej. Rząd i opozycja są w gruncie rzeczy zgodni, że niższe podatki i prostsze procedury ich poboru mogą ożywić gospodarkę i sprzyjać tworzeniu nowych miejsc pracy. Mimo to opozycyjna CDU nie zgodziła się na pełne przeprowadzenie reformy podatkowej w 2004 r., grożąc blokadą ustaw w Bundesracie, ponieważ rząd chciał ją finansować większym długiem publicznym. Zamiast radykalnych reform systemu podatkowego pojawiło się żądanie G. Schrödera, aby nowe kraje członkowskie UE, które stanowią „konkurencję podatkową” i do których ucieka niemiecki kapitał, a wraz z nim miejsca pracy, zharmonizowały (czytaj: zwiększyły) swoje podatki⁶⁵.

Wprowadzanie pozostałych, nowych ustaw w ramach programu reform nie odbyło się bez pewnych problemów. Głównie w zakresie regulacji dotyczących ochrony zdrowia pojawiły się luki i nieścisłości utrudniające interpretację przepisów. Przykładowo nie ustalono listy chorób chronicznych, w razie których pacjent dopłaca do leków i medykamentów maksymalnie kwotą nie większą niż 10% swoich rocznych dochodów, czy też opłata kwartalna w wysokości 10 EUR dotyczy także sytuacji, w których kobiety zgłaszają się do lekarza jedynie w celu wydania recepty na środki antykoncepcyjne, nie korzystając z porady lekarskiej. Uważa się, że rząd skompromitował się też pewnymi zapisami nowej ustawy. Określając zwolnienia od uiszczania opłaty 10 EUR objęto tym przywilejem posłów do Bundestagu. Skutkiem wprowadzenia kwartalnej

⁶⁴ K.F. Zimmermann: Deutschland 2010: Nach der Reform ist vor der Reform. W: Reformen jetzt! So geht es mit Deutschland wieder aufwärts. Red. K.F. Zimmermann. Gabler Verlag, Wiesbaden 2004, s. 11-28.

⁶⁵ Propozycja taka, złożona pod hasłem harmonizacji podatków w UE, padła podczas wystąpienia kanclerza w Bundestagu w kwietniu 2004 r. oraz podczas Polskiego Forum Strategii Lizbońskiej 26.05.2004 r. w Warszawie.

opłaty za poradę lekarską jest znaczny spadek liczby pacjentów zgłaszających się do lekarza. Tylko w pierwszym kwartale 2004 r. kasy odnotowały o 22% mniej wizyt u lekarza⁶⁶. Spadły też wydatki na leki. Równocześnie stopień zachorowań osiągnął poziom najniższy od 1970 r. W ostatnich dniach maja 2004 r. pierwsze meldunki na temat stanu finansów kas chorych mówiły o nadwyżce wpływów nad wydatkami w wysokości ok. 1 mld EUR⁶⁷.

Reformy wprowadzone w ramach „Agendy 2010” przyczyniły się do podtrzymania starego, „chorego” systemu dzięki dodatkowym środkom pieniężnym pochodzącym z kieszeni obywateli. Autentyczna reforma, efektem której byłoby zagwarantowanie, niezależne od płac, finansowania systemu ubezpieczeń społecznych i konkurencja po stronie usługodawców, musi jeszcze poczekać⁶⁸. Paradoksalnie G. Schröder miał rację, wypowiadając się w kwietniu 2004 r. w wywiadzie dla tygodnika „Focus”, że „Agenda 2010” zapewnia przyszłość Niemiec jako państwa socjalnego („Agenda 2010 sichert Deutschlands Zukunft als Sozialstaat”).

Rząd intensywnie propaguje wśród obywateli „Agendę 2010”. Kampania informacyjna na jej rzecz ma kosztować prawie 4 mln EUR⁶⁹. Część z tych pieniędzy przeznaczono m.in. na broszury i ok. 17 000 billboardów z hasłem „Niemcy ruszają z miejsca” („Deutschland bewegt sich”). Mimo to społeczeństwo nie wie, co oznacza „Agenda 2010”. Nie popiera też wprowadzanych reform, zwłaszcza systemu socjalnego. Reprezentatywne badania przeprowadzone wiosną 2004 r. przez instytut „Forsa” (Gesellschaft für Sozialforschung und statistische Analyse mbH) wykazały, że dla 42% ankietowanych „Agenda 2010” jest terminem i hasłem zupełnie nieznanym, a 75% badanych uznało obecne reformy za niesprawiedliwe.

ECONOMIC REFORMS IN GERMANY WITHIN THE FRAMES OF THE „AGENDA 2010” PROJECT

Summary

Three problems, i.e. increasingly tough international competition and globalization, continuing process of the European economic integration and completing of the process of German economies integration intensified the German economic problems in the 1990's of the 20th century. The most substantial problems are: slow dynamic of GDP, high unemployment, financial crisis of the social system and crisis of the public finance system.

⁶⁶ Deutsche gehen immer seltner zum Arzt. „Die Welt” z 2.04.2004.

⁶⁷ Nieoficjalne prognozy z 29.05.2004; Krankenkassen im Plus. <http://www.heute.t-online.de>

⁶⁸ T. Straubharr: Ökonomik der Reformen. „Wirtschaftsdienst” 2003, nr 12, s. 751.

⁶⁹ L. Wolf-Doettinchem: Agenda 2010- Die Bilanz. „Stern” z 18.03.2004, <http://www.stern.de>

In 2003 the Federal Government launched a package of reforms called „agenda 2010”. The aim of it is to improve German position in all future-critical fields in the mid term, i.e. by 2010, hence the name „agenda 2010”. It’s the basis for ensuring that social security system remains sustainable, for boosting the economy and for creating the potential to reduce unemployment. „Agenda 2010” contains changes in labour market, health insurance system, pension insurance system, public finance system, small and medium enterprises (mainly handicraft) and bureaucracy barrier reduction.