

Joanna Czech-Rogosz

PAŃSTWO SOCJALNE – DOŚWIADCZENIA RFN

Wprowadzenie

Po II wojnie światowej Niemcy odbudowali poczucie swojej wartości na podstawie cudu gospodarczego, a potem w latach 70. XX w., kiedy tempo wzrostu osłabło, jego miejsce zajęły rozbudowane świadczenia socjalne. RFN zawsze stanowiła modelowy przykład kraju, w którym system świadczeń socjalnych obejmował szerokie kręgi beneficjentów, a Niemcy byli i nadal pozostają dumni ze zdobyczy socjalnych, które udało im się wypracować podczas 50 lat realizacji społecznej gospodarki rynkowej. W połowie lat 90., gdy osłabł optymizm związany ze zjednoczeniem, a perspektywy na szybką konwergencję struktur gospodarczych stawały się coraz słabsze, rozgorzała w Niemczech dyskusja na temat ograniczenia funkcji socjalnych państwa i redystrybucji dochodów¹.

Nadanie aspektem społecznym dużego ciężaru gatunkowego ma ogromny wpływ na kształtowanie się konkurencyjności gospodarki. Ujawnienie się w gospodarce zjawisk przesocjalizowania, m.in. w postaci zbyt wysokich płac w stosunku do wydajności pracy, nadmiernych narzutów socjalnych na płace i dużego fiskalizmu, zrodziło konieczność rewizji dotychczasowej polityki społecznej i gospodarczej. Z jednej strony obywatele i przedsiębiorstwa cierpią z powodu nadmiernych obciążeń podatkowych i składkowych, ale jednocześnie brakuje zgody społecznej na redukcję wydatków socjalnych i różnych form wspierania przedsiębiorstw².

Przedmiotem opracowania jest ewolucja systemu socjalnego w RFN. Charakterystyka procesu rozbudowy świadczeń socjalnych została poprzedzona krót-

¹ K.F. Zimmermann: Deutschland 2010: Nach der Reform ist vor der Reform. W: Reformen – jetzt! So geht es mit Deutschland wieder aufwärts. Hrsg. von K.F. Zimmermann. Gabler Verlag, Wiesbaden 2003. s. 11-14, 23-25.

² P. Hampel: Wie sozial ist die Soziale Marktwirtschaft? W: Verantwortung in einer unübersichtlichen Welt. Schriftenreihe Band 331. Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 1995. s. 360-370.

kim rysem historycznym ustawodawstwa socjalnego. Wywód podporządkowano hipotezie, mówiącej, że rozbudowa państwa socjalnego w ramach społecznej gospodarki rynkowej przekroczyła granice efektywności ekonomicznej, a utrzymanie systemu gospodarczego zdolnego do dalszego finansowania świadczeń wymaga głębokich reform systemowych.

1. Ekspansja państwa socjalnego

Dyskusje na temat państwa socjalnego obejmują szerokie spektrum zagadnień: od przebudowy wydatków socjalnych w znaczeniu dostosowania ich do zmian demograficznych po propozycje rezygnacji z części elementów tworzących system zabezpieczenia socjalnego³. Wszelkie propozycje dotyczące przebudowy, odbudowy czy rezygnacji z zasad państwa socjalnego, wychodzące czy to z kręgu ekonomistów, czy też polityków, dochodzą do zbieżnych wniosków. Jest nim przekonanie, że niemieckie państwo socjalne w obecnej postaci nie ma najmniejszych szans na dalszą realizację. Wśród wspomnianych stanowisk można wyróżnić, po pierwsze: wypowiedzi podkreślające, że przyczyny kryzysu państwa socjalnego mają charakter endogeniczny, wynikający z postaci systemu socjalnego ukształtowanego w toku rozwoju społecznej gospodarki rynkowej. Stanowisko tego rodzaju opiera się na twierdzeniu, że erozja systemu socjalnego ma źródło w kształcie świadczeń socjalnych, tj. ich wysokości i rozległości. Drugą grupę stanowią wypowiedzi, których autorzy przyczyn załamania się systemu socjalnego upatrują w czynnikach egzogenicznych, w tym w słabym wzroście gospodarczym powodowanym słabą koniunkturą i ostrą konkurencją na rynkach międzynarodowych zastrzoną przez globalizację. Trzecie stanowisko łączy w sobie zarówno endo- i egzogeniczne uwarunkowania permanentnej niewydolności systemu socjalnego.

Przywołując argumenty przedstawicieli wszystkich trzech stanowisk, można wskazać na dwie główne przyczyny ekspansji państwa socjalnego:

- własną, wewnętrzną dynamikę systemu socjalnego, wyrażającą się w poszerzaniu kręgu beneficjentów państwa socjalnego,
- brak rozdziału pomiędzy problemami stojącymi na styku polityki i gospodarki, wyrażający się w skłonności do wykorzystywania instrumentów polityki socjalnej w przedwyborczej grze politycznej⁴.

³ K.-B. Roy: Sozialstaat im Wandel – SPD in der Krise? Der Bürger im Staat, Heft 4: Der Sozialstaat in der Diskussion. Landeszentrale für politische Bildung, Baden-Württemberg, 2003, s. 192-197.

⁴ L. Leisering: Der deutsche Sozialstaat – Entfaltung und Krise eines Sozialmodells. Der Bürger im Staat, Heft 4: Der Sozialstaat in der Diskussion. Landeszentrale für politische Bildung, Baden-Württemberg, 2003, s. 172-180.

Niemiecki system zabezpieczenia socjalnego jest niezwykle rozbudowany, gdyż poza tradycyjnymi instrumentami polityki socjalnej obejmuje też specyficzne narzędzia wchodzące w skład innych polityk, np. ulgi podatkowe na okoliczność wychowywania dzieci. Obecna rozbudowana struktura systemu zabezpieczenia społecznego jest rezultatem ponadstuletniej tradycji sięgającej swoimi korzeniami końca XIX w., do bismarckowskiego ustawodawstwa socjalnego. Otto von Bismarck stanął przed problemem rosnącego w siłę ruchu robotniczego. Stosując politykę „bicia i cukru”, podjął próbę rozładowania napięć rewolucyjnych i zjednania sobie proletariatu przez wprowadzenie ubezpieczeń społecznych. Choć twierdził, że „[...] społeczno-polityczne znaczenie powszechnego ubezpieczenia osób nieposiadających majątku jest niezmierzone”⁵, to więcej w stanowisku tym było celów politycznych niż socjalnych. Na trzy filary bismarckowskiego systemu ubezpieczeń społecznych złożyły się: ustawa o ubezpieczeniu zdrowotnym robotników z 1883 r., ustawa o ubezpieczeniu wypadkowym z 1884 r. oraz ustawa o ubezpieczeniu na okoliczność inwalidztwa oraz na starość z 1889 r.⁶. Pomimo wprowadzenia systemu ubezpieczeń społecznych, O. von Bismarck był przeciwny wprowadzeniu odpoczynku niedzielnego dla robotników, ograniczeniu czasu pracy, zakazie pracy dzieci i równouprawnieniu kobiet w zarobkach⁷. Jednak to właśnie on jako pierwszy wprowadził system ubezpieczeń inicjowany przez państwo i uchodzi dzisiaj za ojca niemieckiego systemu ubezpieczeń emerytalnych⁸. Równocześnie O. von Bismarck przeprowadził w parlamencie w 1878 r. tzw. uchwały socjalistyczne, zakazujące wszelkiej działalności socjalistycznej. Dało to impuls do zjednoczenia się i rozwoju ruchu robotniczego.

Następne kroki w kierunku tworzenia państwa socjalnego zostały poczynione w okresie Republiki Weimarskiej. Wiele artykułów Konstytucji Weimarskiej pozwala dopatrzeć się w republice podstaw państwa socjalnego. Zapisano w niej prawo do pracy i niezbędnego utrzymania, zobowiązanie państwa do stworzenia instytucji ubezpieczeń społecznych, zorganizowania życia gospodarczego odpowiadającego zasadom sprawiedliwości, w celu zapewnienia wszystkim godnej egzystencji, oraz obowiązek państwa do stworzenia nadzoru nad rozdziałem i użytkowaniem ziemi w taki sposób, aby przeciwdziałać nadużyciom i stworzyć każdemu Niemcowi możliwości uzyskania mieszkania, a rodzinom niemieckim domów mieszkalnych⁹. System zabezpieczenia socjalnego został uzupełniony

⁵ O. von Bismarck: *Allgemeine Versicherung der Besitzlose*. W: W. Beywl: *Soziale Sicherung*. Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 1994, s. 28.

⁶ H. Lampert: *Lehrbuch der Sozialpolitik*. Springer-Verlag, Berlin, Heidelberg, New York, Tokyo 1994, s. 67.

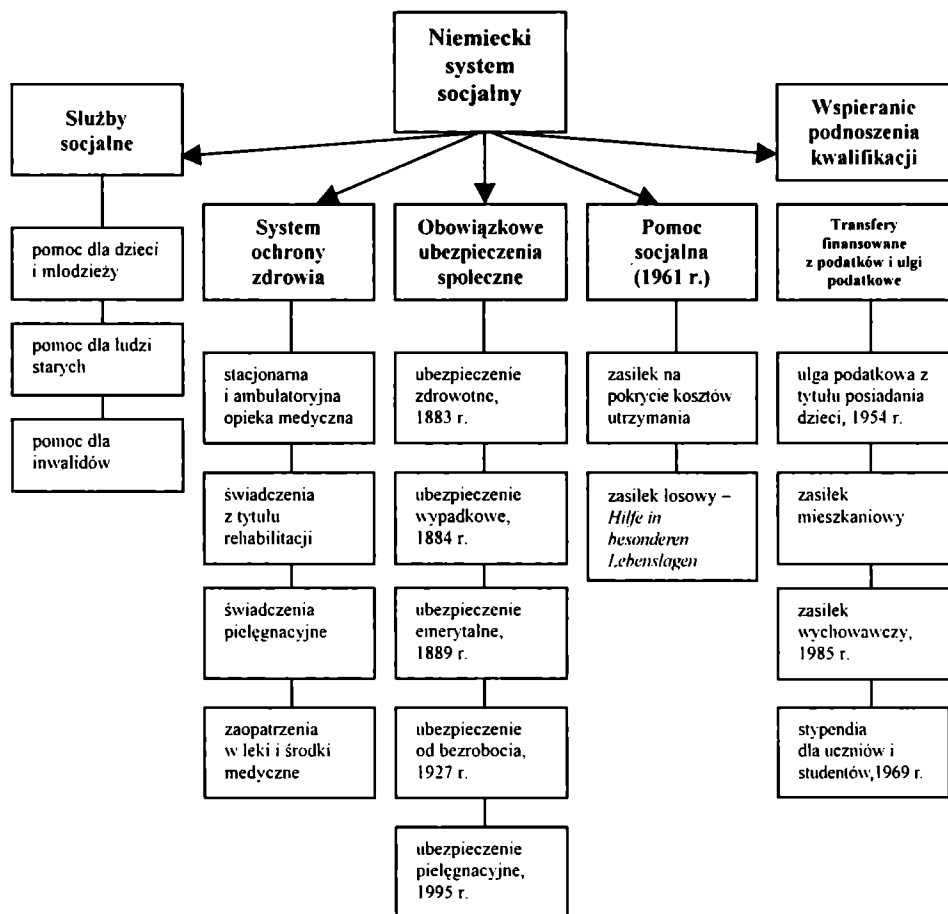
⁷ J. Krasuski: *Historia Rzeszy Niemieckiej 1871-1945*. Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 1978, s. 136.

⁸ S. Golinowska: *Polityka społeczna państwa w gospodarce rynkowej*. Studium ekonomiczne. PWN, Warszawa 1994, s. 68.

⁹ H. Lampert, A. Bossert: *Sozialstaat Deutschland. Entwicklung – Gestalt – Probleme*. Verlag Franz Vahlen, München 1992, s. 46.

w 1923 r. przez wprowadzenie jednolitego ubezpieczenia na starość, inwalidzkiego i chorobowego dla górników, w 1925 r. przez rozszerzenie ubezpieczenia wypadkowego na zdarzenia zaistniałe w drodze do pracy i na choroby zawodowe oraz, w 1927 r., przez stworzenie państwowego ubezpieczenia od bezrobocia¹⁰. Wiele rozwiązań przyjętych w okresie Republiki Weimarskiej stało się w RFN podstawą kształtowania systemu społeczno-gospodarczego, a niektóre normy po prostu utrzymano w mocy.

Dalsze elementy systemu są wynikiem ponad 50-letniej ewolucji społecznej gospodarki rynkowej w kierunku opisywanego państwa socjalnego (rys. 1).



Rys. 1. Wybrane elementy niemieckiego systemu socjalnego

Źródło: Zestawienie własne na podstawie: „Sozialbudget 2003. Tabellenauszug”. Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, Bonn 2004; G. Bäcker, R. Bispnick, K. Hofemann, G. Hagele: Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland. Band I. Westdeutscher Verlag, Wiesbaden 2000.

¹⁰ Ibid., s. 46.

Decyzje dotyczące poszerzania i wprowadzania nowych świadczeń socjalnych były najczęściej podejmowane na krótko przed wyborami. Stały się one narzędziem przedwyborczej walki politycznej.

W latach 1947-1948, gdy alianci przystąpili do kształtowania porządku gospodarczego w Niemczech, przywrócono stare ustawy, które obowiązywały przed 1939 r., z wyjątkiem ustawodawstwa nazistowskiego¹¹. System socjalny Niemiec został oparty na ustawach wprowadzonych w latach 80. XIX w. Były to ustawy o ubezpieczeniach wypadkowych, emerytalnych i zdrowotnych. Niemiecki system socjalny po 1948 r. został również oparty na innej ustawie z lat 20. XX w., ustawie o ubezpieczeniu od bezrobocia, której nie można już włączyć do systemu bismarckowskiego. W latach 1949-1967 polityka gospodarcza RFN była osadzona w duchu ordoliberalizmu. Politycy zaliczani do kręgu ordoliberalistów zgłaszali bardzo wyraźny sprzeciw wobec tworzenia tendencji redystrybucyjnych w gospodarce. Jako główne zadanie polityki socjalnej postrzegali rekonstrukcję systemu ubezpieczeń społecznych, wyrównanie szkód, strat i krzywd wojennych oraz wspieranie budownictwa mieszkaniowego. Dzięki temu na początku lat 60. XX w. gospodarka niemiecka nie była nadmiernie obciążona kosztami utrzymania systemu socjalnego. Pewne zmiany znaczenia i zakresu zasady państwa socjalnego nastąpiły dopiero w drugiej połowie lat 50. XX w. Pozwoliła na to bieżąca sytuacja gospodarcza, czyli osiągnięcie pełnego zatrudnienia i stałego wzrostu gospodarczego. Przed wyborami do Bundestagu w 1953, 1957 i 1961 r. wprowadzono następujące instrumenty i ustanowiono instytucje ochrony socjalnej:

- ustawę o charakterze konstytucji przedsiębiorstwa (*Betriebsverfassungsgesetz*), która poszerzała zakres praw pracowniczych,
- zasady współdecydowania (*Mitbestimmung*) w przedsiębiorstwach przemysłu ciężkiego,
- fundusz wyrównawczy (*Lastenausgleichsfonds*) wypłacający świadczenia dla poszkodowanych w czasie wojny sierot, wdów i kalek,
- dopłaty mieszkaniowe dla grup o niskim poziomie dochodów,
- rozbudowano prawa chroniące pracowników przez zakaz nieuzasadnionego zwolnienia z pracy (*Kündigungsschutz*), ochronę praw matki (urlopy wychowawcze) i niepełnosprawnych,
- wprowadzono zasiłek na każde trzecie i kolejne dziecko,
- rozszerzono prawa do zasiłku dla bezrobotnych i zasiłku chorobowego,
- reforma emerytalna z 1957 r. wprowadzała tzw. dynamiczną emeryturę, co oznaczało powiązanie wzrostu świadczeń emerytalnych ze wzrostem płac¹².

¹¹ U. Lindner: Chronische Gesundheitsprobleme. Das deutsche Gesundheitssystem vom Kaiserreich bis in die Bundesrepublik. „Aus Politik und Zeitgeschichte“ 2003, nr B 33-34, s. 21-28.

¹² T. Lange: Sozialpolitik. W: D. Grosser, T. Lange, A. Müller-Armack, B. Neuss: Soziale Marktwirtschaft. Geschichte – Konzept – Leistung. Verlag W. Kohlhammer. Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1988, s. 147-148.

Niemniej jednak zmiany te zawierały się w polityce socjalnej akceptowanej przez ordoliberalów. Ówczesny minister gospodarki, ojciec „niemieckiego cudu gospodarczego” L. Erhard, uważał, że neutralna i autonomiczna polityka socjalna należy do przeszłości, że musi się ona „dostrajać” do polityki gospodarczej. Równocześnie z tych samych względów L. Erhard ostro sprzeciwiał się koncepcji K. Adenauera dotyczącej wprowadzenia tzw. dynamicznej renty. Jednak reforma została przeforsowana i w 1957 r. weszła w życie.

Po ustąpieniu L. Erharda w grudniu 1966 r., powstała wielka koalicja SPD i CDU/CSU, a po wyborach w 1969 r. SPD mogła sprawować już władzę samodzielnie. Politycy gospodarczy (w tym sam L. Erhard) sympatyzujący z ordoliberalami zostali odsunięci od władzy. Od tego momentu socjalizująca SPD mogła samodzielnie kształtować politykę socjalną. Przystąpiła zatem do realizowania postulatów głoszonych w programie godesberskim¹³. To właśnie w latach 1967-1980 (głównie przed wyborami do Bundestagu w 1969 i 1972 r.) podjęto wiele decyzji rozszerzających świadczenia socjalne w ramach już istniejących regulacji oraz wprowadzono nowe instrumenty bezpieczeństwa socjalnego. Rozbudowa systemu socjalnego była zgodna z programem partii i jej głównymi postulatami w tym zakresie. Decyzje dotyczące polityki socjalnej podjęte w latach 1969-1980, najczęściej w miesiącach bezpośrednio poprzedzających wybory do Bundestagu, obejmowały:

- dynamizację rent wojennych,
- rozszerzenie ubezpieczenia zdrowotnego na urzędników,
- wprowadzenie bezpłatnych badań profilaktycznych dla wszystkich kobiet od 30 i mężczyzn od 45 roku życia,
- zwiększenie zasiłku dla bezrobotnych do 68% płacy brutto,
- wprowadzenie pomocy socjalnej dla bezrobotnych (*Arbeitslosenhilfe*), zasiłku na utrzymanie (*Unterhaltsgeld*), dodatku za pracę w złych warunkach pogodowych (*Schlechtwettergeld*),

¹³ Program godesberski SPD z 1959 r. zawierał programowe założenia partii w zakresie kształtowania polityki społecznej i gospodarczej. Zostało w nim zapisane m.in., że „Nowoczesne państwo wpływa stale na gospodarkę dzięki swoim decyzjom dotyczącym podatków i finansów, przez system pieniężny i kredytowy, przez politykę celną, handlową, socjalną i cenową, zamówienia publiczne oraz politykę rolną i mieszkaniową. Ponad 1/3 produktu narodowego przechodzi przez publiczne ręce. [...] Państwo nie może się uwolnić od odpowiedzialności za przebieg procesów gospodarczych. Jest ono odpowiedzialne za perspektywistyczną politykę koniunkturalną i powinno się ograniczyć w stosowanych metodach do środków pośrednich”. „[...] Polityka płacowa i dochodowa jest odpowiednim i koniecznym środkiem równego podziału dochodów i majątku”. [...] „Każdy obywatel ma prawo do renty państwowej na okoliczność niezdolności do pracy, wieku emerytalnego lub śmierci swojego żywiciela. [...] Wszystkie pieniężne świadczenia socjalne, także renty i odszkodowania wojenne, powinny być systematycznie waloryzowane zgodnie ze wzrostem plac. [...] Czas pracy winien ulegać skróceniu, przy pełnym wynagrodzeniu, o ile tylko pozwoli na to rozwój gospodarki. [...] Czynsze powinny być kształtowane zgodnie z kryterium socjalnym”.

- ustanowienie państwowych stypendiów dla uczniów, studentów i doksztalcających się (*Ausbildungsförderung*),
- zaostrzenie przepisów wypowiedzania najmu lokalu mieszkalnego,
- nowe zasady współdecydowania pracobiorców, dające im większe prawa do ingerowania w sprawy przedsiębiorstwa (*Mitbestimmung* obowiązujące dotąd tylko w przedsiębiorstwach przemysłu ciężkiego rozciągnięto na całą gospodarkę),
- włączenie rolników w system ubezpieczenia zdrowotnego,
- reformę ubezpieczenia emerytalnego: uelastycznienie wieku emerytalnego i włączenie do systemu gospodynie domowe oraz osoby pracujące na własny rachunek,
- poprawę warunków pomocy i świadczeń dla osób niepełnosprawnych,
- wprowadzenie funduszu płacowego finansującego świadczenia na okoliczność bankructwa przedsiębiorstwa (*Konkursausfallgeld*),
- poprawę warunków funkcjonowania zakładowych systemów emerytalnych,
- wprowadzenie w systemie podatkowym kwoty wolnej dla osób dietnych,
- obniżenie wieku emerytalnego dla osób niepełnosprawnych do 61 roku życia,
- wprowadzenie zasiłku rodzinnego na pierwsze dziecko, podwyższenie i uzależnienie od dochodu zasiłku na drugie i kolejne dziecko,
- wydłużenie urlopów wychowawczych i podwyższenie świadczeń pieniężnych związanych z macierzyństwem,
- ulgi podatkowe dla osób dietnych,
- dalsze obniżenie wieku emerytalnego dla osób niepełnosprawnych¹⁴.

Wyżej wymienione decyzje o charakterze socjalnym oraz wysokość kwot przeznaczanych na świadczenia socjalne i tempo ich wzrostu uprawniają do twierdzenia, że właśnie za rządów SPD w latach 1969-1981 nastąpił odwrót od postulowanej przez ordoliberalów subsydiarnej polityki socjalnej na rzecz państwa socjalnego, czy nawet państwa dobrobytu. Błędem byłoby zatem utożsamianie wzrostu znaczenia państwa socjalnego w RFN ze społeczną gospodarką rynkową. W okresie (lata 1948-1966), kiedy polityka gospodarcza była kształtowana w duchu ordoliberalnych zasad konstytuujących i regulujących porządek gospodarczy, system socjalny stanowił integralny, ale też subsydiarny element tego porządku.

Kolejne rządy H. Kohla poczyniły co prawda kroki w celu zmniejszenia zakresu i wysokości świadczeń socjalnych, ale były one w dużej mierze podyktowane trudnościami związanymi z finansowaniem systemów ubezpieczeń spo-

¹⁴ J. Steffen: Sozialpolitische Chronik. Die wesentlichen Änderungen in der Arbeitslosen-, Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung sowie bei der Sozialhilfe – von den siebziger Jahren bis heute. Arbeitsnehmerkammer. Bremen 2003, s. 7-8, 45; M. Henkel: Sozialpolitik in Deutschland und Europa. Landeszentrale für politische Bildung. Erfurt 2002, s. 67.

tecznych¹⁵. Presja społeczna, związków zawodowych i doraźne „potrzeby” wyborcze stanowiły barierę dla wycofania się z realizacji zasad państwa socjalnego. Wśród decyzji, które stanowią kolejny przyczynek do utrzymania państwa socjalnego, warto wymienić choćby tylko:

- obciążenie emerytur składką na ubezpieczenie zdrowotne,
- podniesienie składki na ubezpieczenie emerytalne,
- rozszerzenie prawa do wcześniejszych emerytur,
- wydłużenie okresu otrzymywania zasiłku dla bezrobotnych,
- rozszerzenie uprawnień do zasiłków i urlopów wychowawczych,
- zaliczanie okresu pozostawania na urlopie wychowawczym do wieku emerytalnego¹⁶.

W obrębie systemu ubezpieczenia zdrowotnego podjęto decyzje o ograniczeniu państwowych dotacji, zmniejszeniu ilości świadczeń finansowanych przez kasy chorych i zwiększeniu udziału własnego pacjentów w finansowaniu świadczeń (zwiększono dopłaty do leków, protez zębowych i okularów, wprowadzono opłaty za łóżko szpitalne)¹⁷. Te decyzje nie miały jednak charakteru strukturalnego, a służyły jedynie złagodzeniu problemów finansowych przez przerzucenie części kosztów utrzymania systemu na społeczeństwo¹⁸.

Po zjednoczeniu Niemiec miała miejsce dalsza rozbudowa państwa socjalnego. Była ona związana z chęcią szybkiego wyrównania poziomów życia, w tym zapewnienia obywatelom wschodnich landów świadczeń socjalnych na poziomie zachodnioniemieckim. Wiązało się to nie tylko z ważkim przedsięwzięciem organizacyjnym, oznaczającym „przeniesienie” na teren nowych landów wszystkich instytucji systemu socjalnego kształtujących się w dawnej RFN przez 40 lat, ale też wymagało olbrzymich kosztów, których z kolei gospodarka wschodnich landów nie była w stanie ponieść samodzielnie¹⁹.

¹⁵ J. Schmid: Mehrfache Desillusionierung und Ambivalenz. Eine sozialpolitische Bilanz. W: Bilanz der Ära Kohl. Christlich-liberale Politik in Deutschland 1982-1998. Hrsg. von G. Wewer. Leske + Budrich, Opladen 1998, s. 89-96.

¹⁶ J. Steffen: Op. cit., s. 29.

¹⁷ N.C. Bandelow, K. Schubert: Wechselnde Strategien und kontinuierlicher Abbau solidarischen Ausgleichs. Eine gesundheitspolitische Bilanz der Ära Kohl. W: Bilanz der Ära Kohl. Christlich-liberale Politik in Deutschland 1982-1998. Hrsg. von G. Wewer. Leske + Budrich, Opladen 1998, s. 117.

¹⁸ B. Hübing: Rückbesinnung auf die Leitgedanken der Sozialen Marktwirtschaft in den achtziger und neunziger Jahren. W: Soziale Marktwirtschaft. Grundlagen. Entwicklungslinien. Perspektiven. Hrsg. von O. Schlecht, G. Stoltenberg. Verlag Herder, Freiburg. Bascl. Wien 2001, s. 125.

¹⁹ Gospodarka wschodnich Niemiec jest nieustannie uzależniona od transferów finansowych z zachodnich landów. Roczny deficyt finansów publicznych we wschodnich landach jest szacowany na około 116 mld EUR. Rozmiary luki finansowej obrazuje porównanie tegoż deficytu z PKB wytwarzanym na wschodzie, który w 2003 r. wyniósł 315 mld EUR w cenach bieżących. W okresie od 1991 r. do 1998 r. z budżetu federalnego przeznaczono na transfery dla wschodnich landów blisko 1.4 biliona marek. Po uwzględnieniu podatków i innych przepływów finansowych transfery netto stanowiły we wspomnianym okresie ponad 1 bilion marek. Od 1995 r. transfery netto dla wschodnich landów wynoszą rocznie około 75 mld EUR, z czego 2/3 to dofinansowanie do systemu ubezpieczeń społecznych. Por.: Aufbau Ost – Der Beitrag der Bundesanstalt für Arbeit. Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg 2003, s. 9.

Trudności z finansowaniem wydatków państwa socjalnego dyktowały konieczność zmian systemu. Próby reform, podjęte przez rządy H. Kohla w latach 90. i G. Schrödera (na początku XXI w.), nie zmieniły zasadniczej postaci systemu socjalnego, a jedynie złagodziły bieżące problemy²⁰. Zmiany o charakterze konsolidacyjnym objęły ubezpieczenie emerytalne, zdrowotne, od bezrobocia i wprowadzenie nowego elementu do systemu, tj. ubezpieczenia pielęgnacyjnego. W szczególności, wskazując tylko na zmiany najistotniejsze, można wymienić:

- wprowadzenie w 1995 r. nowego rodzaju obowiązkowego ubezpieczenia, tj. ubezpieczenia pielęgnacyjnego,
- skrócenie okresu pobierania zasiłku dla bezrobotnych do 12 miesięcy (od 1 stycznia 2006 r.),
- zmniejszenie zachęty do przechodzenia na wcześniejsze emerytury i podniesienie wieku, od którego jest to możliwe z 60 do 63 lat (od 2006 r.),
- skrócono okres studiów i okres nauki zaliczany do emerytury,
- zmieniono zasady waloryzacji świadczeń emerytalnych,
- wprowadzono państwowe dotacje i ulgi podatkowe do systemu prywatnych świadczeń emerytalnych (tzw. *Riester-Rente*),
- emerytury i renty obciążono składką na ubezpieczenie pielęgnacyjne w pełnym jej wymiarze,
- przeniesiono termin wypłaty świadczeń emerytalnych z przedostatniego na ostatni dzień miesiąca,
- przystąpiono do stopniowego wprowadzania podatku dochodowego od emerytur i rent, a zwalniania od kwot należnych z tytułu składek na ubezpieczenie emerytalne z podatku (zmiany te są rozciągnięte aż do 2025 r.),
- po raz kolejny ograniczono bezpłatne świadczenia kas chorych, zwiększono dopłaty do leków, wprowadzono dodatkowe opłaty, m.in. kwartalną opłatę za wizytę u lekarza²¹.

Najszerzy zakres i wydźwięk społeczny miała ostatnia ze zmian systemu socjalnego wprowadzona w styczniu 2005 r. w ramach programu „Agenda 2010”²². Funkcjonuje ona pod nazwą *Harz IV*²³, a polega na połączeniu dotychczasowych świadczeń dla bezrobotnych, tj. pomocy dla bezrobotnych (*Arbeitslosenhilfe*) z pomocą socjalną (*Sozialhilfe*) w nowe świadczenie – zasiłek dla bezro-

²⁰ M. Pfister: *Mit Sicherheit sozial. Das deutsche Sozialsystem im Umbruch*. Deutscher Instituts-Verlag, Köln 2002, s. 5-9.

²¹ N.C. Bandelow, K. Schubert: *Op. cit.*, s. 117; *Praxisgebühr. Gebeutelte Patienten*. „Wirtschaftsdienst” 2004, No 1, s. 5.

²² Szerzej na ten temat zob.: J. Czech-Rogosz: *Reformy gospodarcze w Niemczech w ramach programu „Agenda 2010”*. W: „Studia Ekonomiczne” 2005, nr 34.

²³ Szerzej na ten temat zob.: *Eadem*: *Harz IV – reforma ładu rynku pracy w RFN*. W: *Religia a gospodarka*. Tom 2. Red. S. Partycki. Wydawnictwo KUL, Lublin 2005, s. 256-261.

botnych II (*Arbeitslosengeld II*). Przysługuje ono po roku, gdy upływa okres wypłaty tradycyjnego, bo uzależnionego od ostatniej płacy, zasiłku dla bezrobotnych (*Arbeitslosengeld I*). Nowe świadczenie jest nieznacznie niższe od dotychczasowych. Na przykład małżeństwo z 4-letnim dzieckiem mieszkające w landach zachodnich otrzymywało do końca 2004 r. 1405 EUR, a od stycznia 2005 r. w formie nowego świadczenia – 1311 EUR²⁴. Natomiast osoba samotnie wychowująca dziecko do końca 2004 r. uzyskiwała 659 EUR, a jako zasiłek dla bezrobotnych II przysługuje jej nawet 662 EUR. Nowe zasady finansowego wspierania bezrobotnych nie przyniosły jednak spodziewanego obniżenia stopy bezrobocia, gdyż stopa kompensacji pozostała praktycznie niezmienną (przeciwnie, liczba zarejestrowanych bezrobotnych wzrosła o około 500 tys.). Nie obniżyły się też koszty pasywnych instrumentów rynku pracy. Szacuje się, że w 2005 r. dodatkowe koszty związane z wprowadzaniem reformy *Harz IV* w życie wyniosą 20 mld EUR.

Po dwóch latach od ogłoszenia „Agendy 2010” można stwierdzić, że nie spełniła ona pokładanych w niej nadziei, czego zresztą można było oczekiwać. Zmiany systemu socjalnego – ubezpieczenia emerytalnego, zdrowotnego i pomocy finansowej dla bezrobotnych – nie miały charakteru systemowego. Ich istotą było przerzucenie na społeczeństwo tych kosztów, których ani system, ani państwo nie było w stanie ponieść.

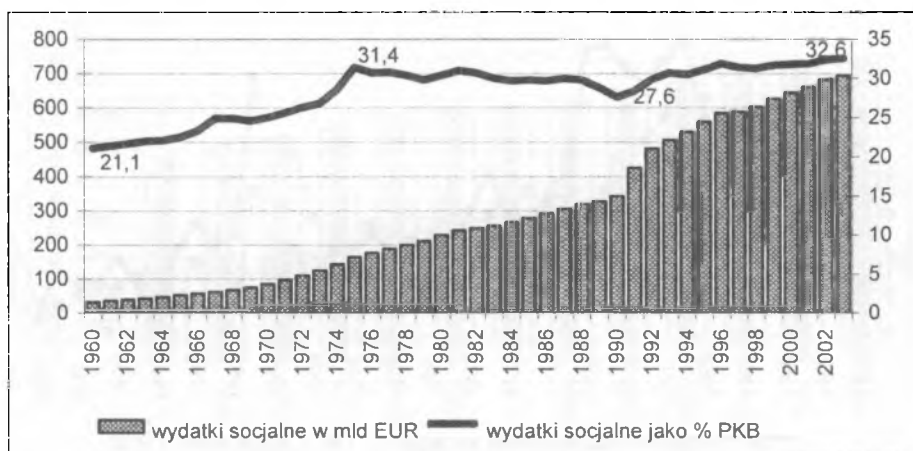
Reasumując można dokonać następującej periodyzacji doświadczeń Niemiec w sferze socjalnej:

- Lata 60. XX w. – okres dobrobytu zbudowanego na podstawie wysokiego wzrostu gospodarczego, któremu towarzyszyły relatywnie szerokie świadczenia socjalne.
- Lata 70. XX w. – okres wzmożonych oczekiwań co do wzrostu jakości życia interpretowanej jako szerszy zakres i wzrost wysokości świadczeń socjalnych oraz aktywnego poszerzania przez państwo redystrybucji dochodów i majątku.
- Lata 80. XX w. – okres przeciwstawiana interesów społecznych interesom gospodarki i kapitału, co manifestowało się w propodażowej polityce gospodarczej rządów H. Kohla.
- Lata 90. XX w. – okres zdominowany przez wyrównywanie świadczeń socjalnych w obu częściach Niemiec, któremu towarzyszyła coraz większa krytyka państwa socjalnego. Głównymi oponentami, nie tyle dalszej rozbudowy systemu socjalnego, co przede wszystkim utrzymania *status quo*, stały się związki pracodawców.

²⁴ Harz IV – Menschen in Arbeit bringen. Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Bonn 2004, s. 100-104.

2. Kryzys systemu socjalnego

Wraz z rozszerzaniem zakresu świadczeń socjalnych systematycznie rosły kwoty przeznaczane na ich finansowanie (rys. 2). Do końca lat 50. wydatki socjalne były relatywnie niskie. W 1950 r. budżet systemu socjalnego obejmował łączną kwotę 16,8 mld DM, co stanowiło 17,1% PKB i 333 DM w przeliczeniu na jednego mieszkańca²⁵. W ciągu 10 lat kwota przeznaczona na finansowanie świadczeń socjalnych wzrosła do 32,6 mld EUR, co dawało 21,1% PKB oraz 588 EUR na 1 mieszkańca.



Rys. 2. Wydatki socjalne Niemczech w latach 1960-2003 w mld EUR i jako % PKB

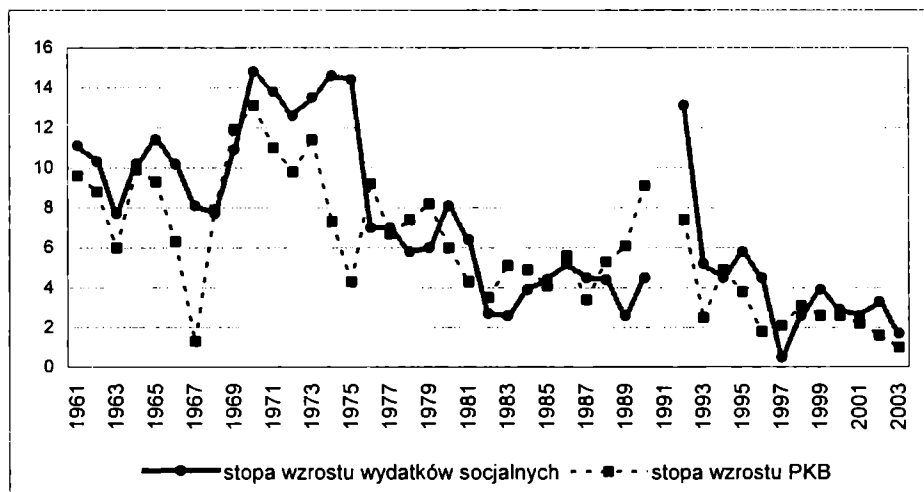
Źródło: „Sozialbudget 2003. Tabellenauszug”. Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, Bonn 2004, s. 4.

W latach 70. (między 1969 a 1975) świadczenia socjalne wzrastały w tempie dwucyfrowym, wyższym niż stopa wzrostu PKB (rys. 2). W przeliczeniu na jednego mieszkańca oznacza to wzrost kwoty świadczeń z 1251 EUR w 1969 r. do 2661 EUR w 1975 r. oraz zwiększenie udziału świadczeń w PKB z 24,6% do 31,4%²⁶. W związku z trudnościami w finansowaniu świadczeń socjalnych po pierwszym kryzysie naftowym tempo ich wzrostu spadło – w 1976 r. do 7,0%, w 1978 r. do 5,8% i w 1979 r. do 6,0%. W 1980 r. średni poziom wydatków socjalnych *per capita* wynosił 3711 EUR, co oznacza, że od 1967 r. (1061 EUR) ich nominalna wartość wzrosła 3,5-krotnie.

²⁵ Zahlen zur wirtschaftlichen Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland. Institut der deutschen Wirtschaft, Köln 1984, tabela 30. Cyt. za: R. Klump: Wirtschaftsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden 1985, s. 89. Dane za lata 50. nie są dostępne w EUR. Według kursu 1 EUR = 1.95583 DM podane kwoty kształtują się następująco: 8,5 mld EUR i 170 EUR.

²⁶ „Sozialbudget 2003. Tabellenauszug”. Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, Bonn 2004, s. 4.

W latach 80. XX w., mimo próby zmiany kursy polityki gospodarczej, nie udało się ograniczyć kwot transferów socjalnych. Słaba koniunktura gospodarcza i szeroki wachlarz świadczeń socjalnych, będący spuścizną poprzednich dekad, znalazły odbicie w ciągle rosnących wydatkach. Świadczenia socjalne w przeliczeniu na 1 mieszkańca zwiększyły się z 4050 EUR w 1982 r. do 5281 EUR w 1989 r., ale zdecydowanie zwolniło się tempo wzrostu wydatków socjalnych. W latach 80. nie było wyższe niż 5,2% rocznie, podczas gdy w latach 70. był to jeden z najwyższych poziomów (rys. 3).



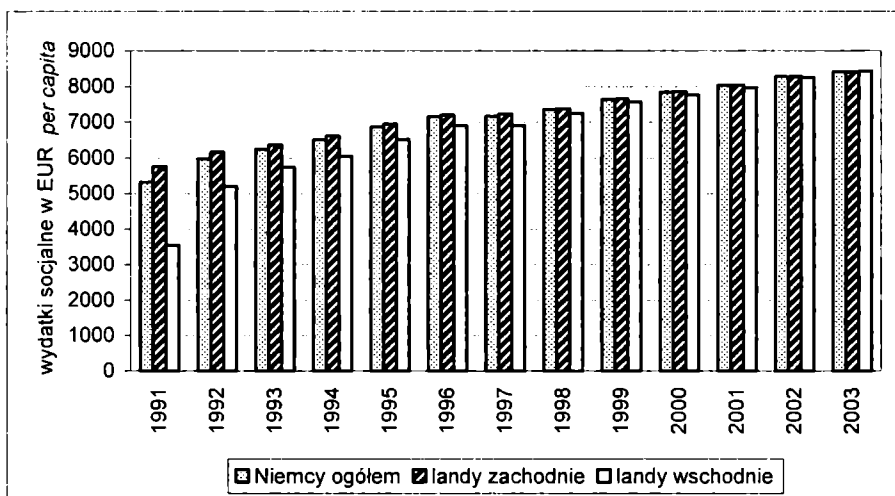
Rys. 3. Stopa wzrostu wydatków socjalnych i stopa wzrostu PKB w latach 1961-2003

Źródło: Ibid.

Kształtowanie systemu socjalnego w latach 90. XX w. było podporządkowane polityce szybkiego wyrównywania poziomów życia w obu częściach Niemiec. W 1991 r., pierwszym pełnym roku jedności Niemiec, poziom wydatków socjalnych we wschodnich i zachodnich landach był silnie zróżnicowany²⁷. W tych pierwszych pochłaniały one aż 48,8% PKB, ale na mieszkańca przypadało zaledwie 3553 EUR. Obywatele starych landów korzystali z zabezpieczenia socjalnego w szerszym wymiarze, gdyż średnio przypadało na głowę 5766 EUR, ale budżet socjalny stanowił 26,7% PKB. Stosunkowo szybko przebiegał proces wyrównywania poziomu świadczeń socjalnych, przynajmniej w jego wymiarze finansowym (rys. 4). W 1992 r. wydatki socjalne we wschodnich landach wzro-

²⁷ Szerzej na ten temat zob. T. Budnikowski: Standard życia w obu częściach Niemiec. W: Zjednoczone Niemcy. Bilans przemian ekonomicznych, społecznych, politycznych (1990-2002). Red. P. Kalka, J. Kiverska. Instytut Zachodni. Poznań 2004. s. 144-161.

sły o 44,9%, a ich udział w PKB do astronomicznej wysokości 55,4%. Kwota wydatków socjalnych przypadająca na 1 mieszkańca we wschodnich landach (5206 EUR) zaczęła zbliżać się do poziomu zachodniemieckiego (6165 EUR). Część PKB przeznaczana na utrzymanie systemu socjalnego we wschodnich landach stanowiła 184% w 1991 r., 157% w 1995 r. i 164% w 2003 r. wydatków tego samego typu w landach zachodnich²⁸. Już w 2002 r. obywatele nowych landów korzystali z zabezpieczenia socjalnego w takim samym wymiarze, jak obywatele landów zachodnich. Wydatki socjalne *per capita* w landach wschodnich wyniosły 8286 EUR, a w landach zachodnich 8257 EUR²⁹.



Rys. 4. Wydatki socjalne na 1 mieszkańca w Niemczech ogółem, landach zachodnich i wschodnich w latach 1991-2003

Źródło: Ibid., s. 4-5.

Nie bez znaczenia dla sytuacji finansowej ubezpieczeń społecznych było włączenie wschodnich landów do systemu socjalnego RFN, aczkolwiek nie stanowiło to wyłącznej przyczyny kryzysu systemu. Zwiększenie potrzeb finansowych wynikających z rosnącego bezrobocia oraz ekspansywne decyzje w ramach polityki prorodzinnej (podwyższenie zasiłków rodzinnych) oraz niski wzrost gospodarczy osłabiały w równej mierze możliwości systemu socjalnego finansowanego składkami osób ubezpieczonych, uzależnionymi z kolei od poziomu ich dochodów. Znaczny wzrost wydatków socjalnych w latach 90. XX w. wynikał też ze zmian demograficznych, zwłaszcza starzenia się społeczeństwa i spadku liczby urodzeń. W 2001 r. udział osób powyżej 60 roku życia w ogólnej liczbie ludności wynosił

²⁸ Deutschland in Zahlen 2004. Institut der deutschen Wirtschaft. Köln 2004, s. 124.

²⁹ Sozialbudget 2003. Op. cit., s. 4.

24,1% (w 1950 r. – 11%), a osób do 20 roku życia – 21% (w 1950 r. – 30,5%)³⁰. Dzietność kobiet spadła w 2001 r. do 1,3 wobec 2,1 w 1950 r. Zdecydowanie wzrosła też oczekiwana średnia długość życia z 64,6 lat dla mężczyzn i 68,5 lat dla kobiet w 1950 r. do odpowiednio 74,8 lat i 80,8 lat w 2001 r.³¹.

Wszystkie powyżej wymienione czynniki przyczyniły się do tego, że już w 2003 r. wydatki socjalne opiewały na kwotę 694,5 mld EUR, czyli 8416 EUR *per capita*. Oznacza to prawie 50% ich wzrost w stosunku do 1991 r. (426,0 mld EUR) i zwiększenie udziału w PKB z 28,4% do 32,6%.

W latach 90. XX w. nastąpiło nie tylko zwiększenie wydatków socjalnych ogółem, generowane głównie przez system ubezpieczeń emerytalnych, zdrowotnych i od bezrobocia³². Poważnym problemem stała się także dalsza niemożność finansowania świadczeń przez składki osób ubezpieczonych. W ostatnich 2-3 latach prawie wszystkie systemy ubezpieczeń obowiązkowych funkcjonowały w warunkach deficytu spowodowanego przez zwiększanie się liczby świadczeniobiorców i osłabienie dynamiki wpływów z tytułu składek.

W najgorszej sytuacji znalazły się ubezpieczenia emerytalne i zdrowotne. W latach 90. znacznie wzrosła liczba osób pobierających świadczenie emerytalne i rentowe – 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 mln³³. Towarzyszył temu wzrost składek na obowiązkowe ubezpieczenie emerytalne oraz granicznej kwoty dochodu podlegającej obowiązkowi składkowemu (tzw. *Beitragsbemessungsgrenze*). Składka osiągnęła w 2003 r. poziom 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 wschodnich³⁴. Wzrost składek nie zapewnił jednak dostatecznych środków na finansowanie systemu. Saldo, jakim zamykał się każdy kolejny rok działania systemu, było prawie zawsze ujemne, a w 2003 r. deficyt osiągnął rekordowy poziom ponad 4 mld EUR³⁵.

Podobne trudności pojawiły się w systemie ubezpieczenia zdrowotnego. Wydatki związane z szeroko rozumianą ochroną zdrowia wzrosły z 163 mld EUR w 1992 r. do 225 mld EUR w 2001 r.³⁶. Mimo równoczesnego zwiększania

³⁰ Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem. Jahresgutachten 2003/2004. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Metzler-Poeschel, Wiesbaden 2003, tabela 17.

³¹ Ibid.

³² E. Heuß: Die Deformation der Marktwirtschaft durch die Wohlfahrtspolitik. W: ORDO – Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft. Bd. 48. Lucius & Lucius Verlag, Stuttgart 1997, s. 137-146.

³³ Rentenversicherungsbericht 2003 der Bundesregierung vom 4. Dezember 2003. Deutscher Bundestag. „Drucksache vom 4. Dezember 2003”, nr 15/2144, s. 15.

³⁴ Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem. Op. cit., tabela 76. Kurs wymiany wynosi 1 EUR = 1.95583 DM.

³⁵ Ibid., tabela 78.

³⁶ Ibid., tabela 79.

składki z 12,2% (1991 r.) do 14% (2003 r.) oraz części dochodu objętej obowiązkiem składkowym z 4875 DM (1991 r.) do 3487,5 EUR (2004 r.) system cierpiał na chroniczny niedobór środków³⁷. Największy deficyt odnotowano w 1992 r. (4,78 mld EUR), w 1995 i 1996 r. (około 3,5 mld EUR) oraz w latach 2001-2003 (ponownie około 3 mln EUR)³⁸.

W warunkach deficytu funkcjonuje też powołany do życia w 1994 r. system ubezpieczenia pielęgnacyjnego. Od 1999 r. niedobór środków systematycznie się powiększa. Początkowo ujemne saldo wynosiło 0,03 mld EUR, a szacunki dla 2003 r. mówią już o kwocie 0,5 mld EUR.

3. Wnioski dla polityki kształtowania ładu społeczno-gospodarczego

Przeciwnicy państwa socjalnego często zapominają, że to właśnie niemieckie państwo (dzisiaj państwo socjalne) zdołało rozwiązać problem nasilającego się, zwłaszcza w ostatnich latach XIX w., ruchu rewolucyjnego dzięki pozytywnej odpowiedzi na kwestię socjalną (*soziale Frage*)³⁹. Sukcesywna, zakończona powodzeniem, integracja milionów ludzi pracy ze społeczeństwem oraz zapobieżenie rozwarstwieniu i silnemu zróżnicowaniu majątkowemu były możliwe dzięki stworzeniu systemu ochrony pracobiorców, w tym na okoliczność bezrobocia, oraz zapewnieniu każdemu obywatelowi dochodu na poziomie minimum socjalnego.

W niemieckim państwie socjalnym udało się urzeczywistnić hasła równości i sprawiedliwości społecznej oraz przenieść je na autentyczne rozwiązania w sferze materialno-prawnej. Wśród pozytywnych aspektów niemieckiego państwa socjalnego warto wymienić:

- uniknięcie kosztów społecznych przez prewencję działań prowadzących do niepokojów społecznych,
- utrzymanie i wspieranie zasobów siły roboczej, zwłaszcza wysoko wykwalifikowanej, jako istotnego czynnika wzrostu gospodarczego,
- stabilizację (przez równoważenie sił destabilizujących rynek) przebiegu procesów gospodarczych,
- stabilny rozwój społeczno-gospodarczy możliwy tylko w warunkach „spokoju społecznego”,

³⁷ 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. Ibid., tabela 82.

³⁸ Ibid., tabela 83.

³⁹ Szerzej na ten temat zob. H. Lampert: Die Ursachen der sozialen Frage im 19. Jahrhundert. W: Grundtexte zur Sozialen Marktwirtschaft. Band 2. Das Soziale in der Sozialen Marktwirtschaft. Gustav Fischer Verlag, Stuttgart, New York 1988. s. 47-71.

– łagodzenie prywatnych kosztów powstających w wyniku strukturalnych zmian gospodarki.

Bez względu na dotychczasową, wysoką ocenę zdobyczy socjalnych i niezaprzeczalny ich pozytywny wymiar społeczny, rewizja zasad państwa socjalnego staje się warunkiem koniecznym, choć niewystarczającym, kształtowania nie tylko międzynarodowej pozycji konkurencyjnej Niemiec czy ich pomyślnego wzrostu gospodarczego, ale też warunkiem wzmocnienia narodowego poczucia wartości. Postać systemu socjalnego musi zostać zharmonizowana ze zmieniającymi się ramowymi warunkami gospodarowania. Wzrost bezrobocia strukturalnego, zmiany demograficzne (starzenie się społeczeństwa, malejąca stopa urodzeń), socjalne konsekwencje zjednoczenia, w tym szybkie wyrównywanie poziomów życia, wyzwania wynikające z globalizacji, zaostrzyły trudności z finansowaniem świadczeń socjalnych.

Równocześnie tradycyjne instrumenty stabilizacji systemu socjalnego – podwyższanie składek na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne – straciły swoją dotychczasową skuteczność, a nawet w warunkach silnej konkurencji międzynarodowej stały się czynnikiem pogarszającym sytuację systemu socjalnego i gospodarki ogółem. Wzrost składek tylko tymczasowo poprawia bilans systemów, a w dłuższym okresie pogarsza konkurencyjność przedsiębiorstw i sprzyja przenoszeniu działalności za granicę – tym samym słabnie wzrost gospodarczy i rośnie bezrobocie.

Druga strategia bilansowania systemu socjalnego, a mianowicie zwiększanie państwowych dotacji do systemów ubezpieczeń społecznych, obciąża gospodarkę pośrednio. Mała dochodowość źródeł podatkowych zmusza państwo do zaciągania coraz wyższego długu publicznego. Jest też przeszkodą w obniżaniu podatków od dochodów osobistych i od przedsiębiorstw. Możliwe zwiększenie dochodów podatkowych przez podnoszenie podatków pośrednich jest natomiast niepożądane ze względu na negatywny wpływ na i tak bardzo niski popyt wewnętrzny.

W związku z tym dalsze utrzymanie wydatków socjalnych na niezmiennym poziomie nie jest możliwe ze względu na brak źródeł finansowania. Skoro czasy zwiększania redystrybucji minęły, jedyną alternatywą pozostaje gruntowna przebudowa systemu socjalnego nastawionego dotąd na poszerzanie i podwyższanie świadczeń.

Argumenty gospodarcze niewątpliwie przemawiają przeciw państwu socjalnemu. Im silniejsza jest polityka socjalna, tym większe zagrożenie dla stabilizacji gospodarczej w długim okresie. Wysokie świadczenia socjalne i długość ich pobierania obciążają podatników i przedsiębiorców. Ci pierwsi nie znajdują zachęt do podejmowania zatrudnienia i brakuje im motywacji do przejmowania odpowiedzialności, w tym do ubezpieczania się od ryzyka dnia codziennego.

Spółeczeństwo jest raczej motywowane do tego, aby się silnie „zakotwiczyć” w procesach podziału i systemie socjalnym, co zresztą w terminologii J. Buchana-
nana zostało nazwane dylematem samarytanina. Wykazał on, że paradoksalnie
wraz ze wzrostem transferów socjalnych liczba osób potrzebujących wsparcia
nie maleje, lecz rośnie.

Moralny hazard wywołuje podwójne straty w gospodarce, gdyż osłabia
rynkowe bodźce do poszerzania aktywności gospodarczej oraz jest instrumen-
tem pozbawiania coraz większej części dochodów tych, którzy odnoszą sukcesy
w twardej grze rynkowej. W związku z tym rośnie skłonność obywateli i przed-
siębiorców do przenoszenia działalności do szarej strefy. W efekcie zmniejsza
się „potencjał składkowy” i coraz większy ciężar utrzymania systemu socjalnego
musi ponosić państwo. To powoduje w dalszej kolejności wzrost wydatków
publicznych, na ogół finansowanych deficytem.

Redukcja świadczeń socjalnych powinna zatem wykorzystać naturalne siły
tkwiące w gospodarce rynkowej. Walter Eucken, przedstawiciel orodoliberalizmu –
kierunku, który dał społecznej gospodarce rynkowej podstawy teoretyczne, wśród
zasad konstytuujących porządek konkurencji wymieniał zasadę odpowiedzialności.
W odniesieniu do systemu socjalnego powinna ona oznaczać także odpowiedzial-
ność za siebie. Najpierw jednostka powinna wykorzystać swoje własne możli-
wości, a potem może wkraczać państwo. W warunkach starzenia się społeczeństwa
i malejącej stopy urodzeń świadczenia socjalne są bardzo ważnym instrumentem
międzypokoleniowej redystrybucji dochodów i bogactwa. Obecnie pracujące osoby
finansują relatywnie wysokie świadczenia socjalne, a w przyszłości będą musiały
liczyć się z redukcją świadczeń. Zatem konieczne jest przeniesienie punktu ciężko-
ści z zasady solidarności na zasadę subsydiarności.

Zwolennicy państwa socjalnego zdają się nie dostrzegać, że im bardziej
rozbudowane są świadczenia socjalne, tym większy jest zakres biurokratycznej
kontroli, a często też centralizacja decyzji. Dochodzi przez to do ograniczenia
wolności jednostek gospodarujących i zawężenia pola podejmowania przez nie
decyzji. Zbyt szeroko zakrojone działania socjalne są czynnikiem zaostrzającym
konflikt pomiędzy częścią społeczeństwa wytwarzającą dochód narodowy
a częścią uczestniczącą jedynie w jego redystrybucji. W warunkach starzenia się
społeczeństwa solidarność międzypokoleniowa, główny filar ubezpieczenia
emerytalnego, zamiast łagodzić, zaostrza poczucie niesprawiedliwości odczu-
wanej przez poszczególne generacje.

Silna polityka socjalna sprzyja też zaniedbaniu interesów grup słabszych
kosztem silniejszych, reprezentowanych przez związki zawodowe. Prowadzi to
do pojawienia się nowych „klas”, w różnym stopniu uczestniczących w redy-

strybucji dochodów i majątku: klasy wygranych i przegranych (*Solidaritätsgeinner* i *Solidaritätsoffer*). Równocześnie zanika w społeczeństwie naturalna skłonność do odpowiedzialności i samopomocy, kurczy się też potencjał grup prymarnych, np. rodziny, w zakresie wspierania jednostek słabszych. Obywatele dobrowolnie rezygnują z części wolności, prawa do samostanowienia o swoim losie w zamian za opiekuńczość państwa.

Podsumowanie

Doświadczenia Niemiec, zwłaszcza ostatniej dekady, pokazują, że model państwa socjalnego napotkał granicę, której przekroczyć się już nie da. Przewartościowanie systemu socjalnego są koniecznym warunkiem powrotu Niemiec na ścieżkę zrównoważonego wzrostu gospodarczego i utrzymania dotychczasowego standardu życia obywateli. Pytanie, na które musi odpowiedzieć niemiecka polityka kształtowania ładu gospodarczego, nie jest dylematem typu „świadczenia socjalne – tak czy nie”, lecz kwestią „ile świadczeń socjalnych i dla kogo”. Nikt dzisiaj nie kwestionuje słuszności wsparcia grup nieuczestniczących w rynkowym podziale dochodów. W wątpliwość musi być jednak podana szeroko zakrojona redystrybucja dochodów i majątku, gdyż jest ona nie do zaakceptowania przez najbardziej aktywną i przedsiębiorczą część społeczeństwa.

SOCIAL STATE – EXPERIENCE OF THE GERMAN FEDERAL REPUBLIC

Summary

Germany always exemplified a model country, where social security system encompassed a wide range of beneficiaries.

The problems of extending social state grew in last years and it was a reason for the necessary review of the previous social and economic policy.

Revaluation of the social system is an essential condition of bringing Germany back on the path of sustained and balanced economic growth and keeping living standard of German citizens. The question for German policy of economic order to answer is not a dilemma “social benefits – yes or no?”, but “how much social benefits and for who?”.

No one questions legitimacy of supporting groups that don't participate in market share of earnings, but the questionable issue is a wide-ranging redistribution of earnings and property, that is not accepted by the most active and enterprising part of society.