

**Gesine Fuchs**

*Universität Basel, Szwajcaria*

## ***Niemcy i nowy europejski model socjalny***

*Gdybym miał papugę, nauczyłbym ją trzech słów: cięcia, deregulacja, prywatyzacja.*

*Oto cały program rządu.*

(Norbert Blüm, były chadecki minister spraw socjalnych w rządach Helmuta Kohla, w lewicowej „Die Tageszeitung”, 21/22 sierpnia 2004)

W obszarze bezpieczeństwa socjalnego w Niemczech mamy obecnie do czynienia ze zmianą paradygmatu w całej rozciągłości – tj. w zakresie sprawiedliwości, równości, solidarności i kompromisu społecznego między generacjami, klasami i płciami. Te główne cele i wartości polityczne stawiane są pod znakiem zapytania i to paradoksalnie przez SPD. Od 1989 r. wydaje się, że „historyczna misja alchemiczna socjaldemokracji” (*historische Alchimistenfunktion der Sozialdemokratie*) [jak powiedział szwajcarski socjaldemokrata Jean Ziegler], czyli przeobrażanie strachu przed komunizmem w postęp społeczny, staje się zbyt techniczna. Walka ze społecznymi nierównościami odbierana jest nie tylko przez liberalizm, ale także przez socjaldemokrację spod znaku „Trzeciej Drogi” jako zbyt nienowoczesna (por. Mahnkopf 2000, s. 1). Rosnąca nierówność, jak i wykluczenie, i pauperyzacja pomiędzy warstwami społecznymi to skutki takiej polityki. Jak na razie zachodzące zmiany nie przyniosły żadnych sukcesów – ani nie zmniejszyło się bezrobocie, ani system zabezpieczenia społecznego nie osiągnął stabilności. Wcześniejsze wybory we wrześniu 2005 r. przyspieszyły poniekąd powstanie nowej partii socjaldemokratycznej („Die Linke – PDS”) i zwiększyły szanse na silniejsze przedstawicielstwo polityczne dla pogrążonych w żałobie spowodowanej wspomnianą zmianą paradygmatu.

Kto jest ostoją tej zmiany i jakie skutki możemy już dziś obserwować? Wspomniane propozycje przedstawiane są niemieckiemu państwu socjalnemu jako nowy wariant „europejskiego modelu socjalnego” (EMS). Aust, Leitner i Lessenich (2002), których opracowanie służy mi jako instrument diagnostyczny, rozumieją pod tym pojęciem historyczną formację społeczną, która postrzegana jest jako kontrpropozycja wobec USA, i jednocześnie polityczny projekt integracji europejskiej. Przy tym stare i nowe wizje porządku społecznego stoją ze sobą w ostrym konflikcie. W obecnej dyskusji przykład USA służy jako kontrastujący punkt odniesienia: tamtejsza sytuacja charakteryzuje się niskimi pensjami, skąpym zabezpieczeniem społecznym i elastycznymi (mniej regulowanymi) stosunkami pracy z podwyższoną mobilnością zatrudnionych. Sytuacja Europy postrzegana jest jako odwrotna w stosunku do takiego modelu. Podczas gdy USA charakteryzuje się wzrostem zatrudnienia przy rosnących dysproporcjach w dochodach i biedzie, Europa cierpi na większe bezpieczeństwo socjalne w zakresie ochrony przed długotrwałym bezrobociem, zastój zatrudnienia i przeregulowany przez związki zawodowe rynek pracy (Ostner 2004, s. 51)

EMS ma charakter typu idealnego, skonstruowanego w oparciu o dotychczasowe badania nad państwem socjalnym, w których wyróżnia się co najmniej cztery typy ustrojów takiego państwa (liberalny, socjaldemokratyczny, konserwatywny i rezydualno-autorytarny). W badaniach tych nie są jednakże uwzględniane w sposób wystarczający rozwiązania postsocjalistyczne. W kolejnym rozdziale, przedstawię europejski model socjalny, ilustrując go na podstawie sytuacji w Niemczech. Drugi rozdział poświęcony będzie nowemu EMS i pytaniom o konsekwencje aktualnych reform w Niemczech, m.in. w zakresie polityki rynku pracy. Zakończę krótkim przedstawieniem alternatywy wobec tego modelu.

### *Niemiecki system bezpieczeństwa socjalnego jako przykład europejskiego modelu socjalnego*

#### *Cechy Europejskiego Modelu Socjalnego*

Według Austa, Leitnera i Lessenicha (2002, s. 274–284), europejski model socjalny charakteryzuje się zarówno *instytucjonalizacją społecznego zróżnicowania* (*Institutionalisierung gesellschaftlicher Vielfalt*), jak i *instytucjonalizacją społecznego równoważenia* (*Institutionalisierung sozialen Ausgleichs*). Opisując Niemcy, wymieniam cechy EMS, które w stopniu większym bądź mniejszym obecne są także w innych europejskich państwach socjalnych. Instytucjonalizacja społecznego zróżnicowania nie rozwiązuje konfliktów, ale je łagodzi, a w najlepszym razie wykorzystuje w sposób produktywny. Wymienić tu należy konkurencję ekonomiczną, konflikty klasowe, rozłamy polityczne czy kulturowo-wyznaniowe (s. 275 i nast.)

Instytucjonalizacja ta ma miejsce w czterech wymiarach.

**Organizacja relacji między pracodawcami i pracownikami** charakteryzuje się silnym uzwiązkowaniem, ponadzakładowym systemem szkoleniowym i opartym na zaufaniu *cor-*

porate governance<sup>1</sup>. W Niemczech ustanowiona została zasada *Mitbestimmung* – współzarządzania przez zatrudnionych za pośrednictwem rad zakładowych (zasada istnieje od czasów Republiki Weimarskiej) oraz parytetowy system obsadzania rad nadzorczych w określonych branżach (który pojawił się w powojennych Niemczech Zachodnich).

Związki pomiędzy pracą i kapitałem zorganizowane są **korporacyjnie**: istnieją silne związki pracodawców i pracowników, które negocjują wspólnie układy zbiorowe. Organizacje te są zcentralizowane i charakteryzują się wysokim stopniem zorganizowania. W ostrym kontraście do – przykładowo – sytuacji polskiej stoją niemieckie branżowe związki zawodowe (*Einheitsgewerkschaften*). Organizacja tych związków polega na tym, że w danej branży występuje tylko jeden związek zawodowy reprezentujący rozmaite orientacje polityczne, występujący jednakże jako jeden partner w negocjacjach wobec pracodawców. Dominujące style negocjacji można określić jako kooperacyjne i zorientowane na kompromis, strajki występują relatywnie rzadko.

W **demokracji opartej na negocjacjach** (*Verhandlungsdemokratie*), która dominuje w Europie w przeciwieństwie do modeli anglosaskich, przebieg procesów politycznych charakteryzuje się podejściem bardziej negocjacyjnym niż konkurencyjnym; istnieją też instytucjonalne ramy dla uwzględnienia mniejszości przy podejmowaniu decyzji politycznych. Mamy tu do czynienia z proporcjonalnym prawem wyborczym, systemem wielopartyjnym a nie dwupartyjnym, rządami koalicyjnymi i prawem weta dla mniejszości (por. Lijphart 1999). W ten sposób reprezentowane jest szerokie spektrum interesów politycznych, co jednocześnie powoduje, że aktorzy polityczni muszą ciągle szukać kompromisów i rozwiązań w drodze wspomnianych negocjacji.

W Niemczech ustawy odnoszące się do krajów związkowych (bundeslandów), uchwalane są nie tylko przez Bundestag, ale także przez Bundesrat, izbę landów. Jako że często w obu izbach większość mają różne frakcje polityczne, wiele projektów ustaw *de facto* wprowadzanych jest dzięki konsensowi pomiędzy rządem i opozycją.

W końcu wraz z zasadą pomocniczości charakterystyczny dla europejskiego modelu socjalnego jest uniwersalny (nie tylko polityczny) federalizm przy kształtowaniu stosunków społecznych: Co może zostać wykonane na poziomie niższym (społecznym, politycznym), nie powinno być przejmowane przez podmioty na poziomie wyższym. W zasadę pomocniczości wpisana jest decentralizacja polityczno-terytorialna, „ustrukturyzowanie” (*Versäulung*) społeczeństwa i jego organizacji wzdłuż linii przynależności środowiskowej i kulturowej, jak i – szczególnie istotna w Niemczech – reguła, że świadczenia socjalne gwarantowane przez państwo realizowane są przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego.

Z takiego „uporządkowanego zróżnicowania” wywodzi się także **instytucjonalizacja społecznego równoważenia**. Realizacja idei odpowiedzialności publicznej za dobrobyt obywateli (a później także obywaterek), poprzez interwencję państwową, właściwa jest dla kontynentu europejskiego. Cztery cechy są tu charakterystyczne.

---

<sup>1</sup> Zarządzanie korporacyjne (przyp. tłum.).

**Uniwersalizm.** Świadczenia państwa socjalnego nie są jedynie świadczeniami drugorzędnymi (subsydiarnymi). Państwo jest „zakładem użyteczności publicznej z mocy prawa”, uniwersalnym ewentualnie quasi-universalnym dla wszystkich obywateli i obywateli.

**Regulacja rynku.** Rynek pracy i poziom płac podlegają regulacjom politycznym – za pośrednictwem państwa bądź podmiotów korporacyjnych. Przykładem są tu występujące w Niemczech układy zbiorowe pomiędzy związkami pracodawców i związkami zawodowymi; obowiązujące często powszechnie.

**Redystrybucja.** Dąży się do relatywnie egalitarnego podziału dochodów – albo pierwotnego, tj. za pośrednictwem płac, albo wtórnego, tj. poprzez redystrybucję, oraz interwencjonizm. Kraje europejskiego modelu socjalnego charakteryzują się relatywnie małym ubóstwem dochodowym i relatywnie wysokimi stopami świadczeń socjalnych. Należy tu także wymienić wysoką dekomodifikację, a więc relatywnie wąską zależność osób i gospodarstw domowych od rynku w zakresie zabezpieczenia egzystencji, co ma miejsce dzięki wypłacaniu transferów. W konserwatywnym modelu niemieckim określone modele życiowe są strukturalnie uprzywilejowane, np. małżeństwo składające się z zarabiającego mężczyzny i żony – gospodyni domowej, poprzez prawo podatkowe (tzw. *splitting* małżeński, *Ehegattensplitting*); rezygnacja młodych matek z działalności zarobkowej wspierana jest poprzez przyznawanie zasiłku wychowawczego.

**Solidarność.** Solidarność i wizja sprawiedliwej redystrybucji także należała dotychczas do normatywnych aksjomatów społeczeństw europejskich.

Również paternalistyczne „państwa dobrobytu” Europy Wschodniej do 1989 r. charakteryzowały się uniwersalizmem, redystrybucją oraz solidarnością. Jednakże realny socjalizm zbudowany był na monopolizacji i zdemontowaniu pluralizmu społecznego. Nie znał więc takich zasad, jak: pomocniczość, korporacjonizm, federalizm. Co więcej, system ten ubezwłasnowolniał obywateli i przyznawał świadczenia socjalne nie jako prawa, ale jako podarunki od „państwa-dobrego ojca” (*Vater Staat*). Paternalistyczne państwo socjalne nie miało także nic wspólnego z opisywanym tu typem idealnym EMS. Nie może więc być przedmiotem polemiki na temat europejskiej polityki społecznej.

### *Niemieckie państwo socjalne*

Niemcy zaliczane się zwykle do konserwatywnych państw socjalnych. Istotny wpływ ma na to fakt, że pomocniczość wywodzi się z tradycji społecznej nauki Kościoła. „Pojedynczy człowiek musi przede wszystkim postępować samodzielnie, odpowiadając za siebie. Dopiero na drugim miejscu funkcję pomocniczą może pełnić wspólnota. Ale wspólnota musi świadczyć „pomoc dla samopomocy”, tj. tworzyć warunki indywidualnej odpowiedzialności i samodzielności. Zasada pomocy dla samopomocy realizowana jest poprzez pierwszeństwo mniejszych wspólnot przed większymi” (Sachße 2003, s. 194).

Pomocniczość oznacza, że wiele organizacji społecznych reprezentujących zróżnicowane światopoglądy i wyznania religijne działa na quasi-„zlecenie” państwa (Sachße 2003, s. 206). Organizacje te obecne są przede wszystkim w obszarze służby zdrowia, świadczeń socjalnych, edukacji. Gdzie tylko jest to możliwe, polityka społeczna konstruowana

i realizowana jest przez mniejsze jednostki administracyjno-polityczne, takie jak gminy. W pomocniczości zawiera się także zasada: „najpierw rodzina, potem państwo”. Pomoc społeczna jest jednym z wielu rodzajów pomocy świadczonej dopiero wówczas, gdy wsparcia nie może zapewnić rodzina. Niepłatna – a społecznie niezbędna – praca w rodzinie, jak opieka (*de facto* więc przeważnie praca kobiet) pozostaje tu niezauważona. Pomoc społeczna, świadczenia rodzinne, takie jak zasiłki wychowawcze, opiekuńcze czy mieszkaniowe, finansowane są z podatków. W roku 2002 ich udział wynosił 33,9% wszystkich świadczeń socjalnych. Większa część zabezpieczenia społecznego w Niemczech – związanego z wiekiem (starzeniem się), chorobą, koniecznością zapewnienia opieki, bezrobociem i brakiem zdolności do pracy – oparta jest na ubezpieczeniach finansowanych ze składek. Świadczenia ubezpieczeniowe wypłacone są w razie wystąpienia ryzyka ubezpieczeniowego. W roku 2002 ten typ świadczeń stanowił 64,3% (Eurostat, 2005, s. 90–93). Wydatki na ubezpieczenie społeczne stanowią ok. 40% płacy; składki odprowadzane są przez pracodawcę i pracownika (do niedawna ich wysokość była w zasadzie równa<sup>2</sup>). Zasada odprowadzania składek ma swoje korzenie w reformach społecznych Bismarcka przeprowadzonych pod koniec XIX wieku, które miały ograniczyć wpływy socjaldemokracji. W latach 1883/1884 wprowadzono państwowe ubezpieczenie chorobowe i wypadkowe, a w 1889 r. ubezpieczenie emerytalne dla robotników. Ubezpieczenie od bezrobocia pojawiło się dopiero w 1927 r. (por. Ribhegge 2004, s. 101–104).

W ubezpieczeniu emerytalnym i ubezpieczeniu od bezrobocia obowiązuje zasada ekwiwalentności: im więcej płacę, tym więcej otrzymuję w razie pojawienia się ryzyka ubezpieczeniowego. Ubezpieczenia te uzależnione są więc od statusu ubezpieczonego. W określonych przypadkach (edukacja, wychowanie dzieci) przy obliczeniach uwzględniane są także lata, w których nie opłacano składek. Ustawowe ubezpieczenie emerytalne funkcjonuje według zasady repartycyjnej (*Umlageprinzip*): ze składek finansowane są obecne emerytury. To jednak nie wystarczy; w roku 2003 z budżetu państwa do emerytur dołożono 25,6%<sup>3</sup>. W ubezpieczeniu chorobowym i opiekuńczym wszyscy otrzymują równe świadczenia niezależnie od wysokości opłacanych składek. Dzieci i niezarobkujący małżonkowie włączeni są w ubezpieczenie na zasadach bezpłatności. Osoba, której dochody przekraczają określony pułap, może wybrać prywatne ubezpieczenie chorobowe, w którym składki obliczane są nie na podstawie dochodów, a na podstawie prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyk ubezpieczeniowych. Reasumując, zasada niemieckich ubezpieczeń społecznych **skrojona jest** na tzw. regularny stosunek pracy, a więc na nieprzerwaną pracę „żywiciela rodziny” w pełnym wymiarze. Zasada ta nie jest uniwersalna i systematycznie powoduje problemy finansowe.

Po pierwsze dla wielu grup pracowniczych istnieje możliwość dodatkowego ubezpieczenia (np. dodatkowego zakładowego ubezpieczenia emerytalnego) albo grupy te w ogóle nie opłacają składek ubezpieczeniowych, np. urzędnicy. Po drugie istnieją kategorie do-

<sup>2</sup> Jako „płaca brutto” powszechnie rozumiana jest płaca zawierająca składkę pracownika.

<sup>3</sup> [www.bpd.de/wissen](http://www.bpd.de/wissen), rubryka Rentenversicherung. To tyle, ile w roku 1963; w 1991 r. dodatek wynosił jedynie 16,6%.

chodów nie pochodzących z pracy zarobkowej i niewiązanych się opłacaniem składek. Można zauważyć tendencję wzrostową udziału tego typu dochodów (Ribhegge 2004, s. 175). Osoby prowadzące samodzielną działalność ubezpieczają się prywatnie. Część wysokich dochodów przekraczających „granice wymiaru składki” (*Beitragsbemessungsgrenzen*) nie jest włączana w finansowanie ubezpieczeń społecznych. W końcu ubezpieczenie społeczne w „modelu żywiciela” (*Ernährermodell*) nie jest korzystne dla niezarobkujących żon i matek; nie mają one własnych praw (roszczeń) [i przy wysokich stopach rozwodów obciążone są większym ryzykiem]. Sytuacja jest tym gorsza, że świadczenia w rozmaitych obszarach ubezpieczenia społecznego przysługują dopiero w razie przepracowania określonej liczby godzin tygodniowo – przykładowo w ustawowym ubezpieczeniu chorobowym 15 godzin tygodniowo. Praca w niepełnym wymiarze czasu nie jest wobec tego zabezpieczona w sposób wystarczający. Należy przy tym nadmienić, że ponad 40% wszystkich zarobkujących kobiet pracuje w niepełnym wymiarze i w razie utraty pracy bądź osiągnięcia określonego wieku: albo nie ma żadnego prawa do świadczeń, albo prawo to jest minimalne.

### ***Stare versus nowe: reformy w obszarze polityki społecznej w Niemczech jako zmiana paradygmatu***

#### *Kryzys starego EMS*

Od połowy lat 90. w europejskiej socjaldemokracji opcja „trzeciej drogi” jest dużo silniejsza i bardziej popularna niż „europejski keynesizm” (*Eurokeynesianismus*) (Aust, Leitner, Lessenich 2002, s. 288–290). Dlatego też wywierana jest presja na „stary” EMS. Socjaldemokraci argumentują, że globalizacja, integracja europejska, indywidualizacja i społeczeństwo usługowe oparte na wiedzy wymusiły reformę państwa socjalnego. Rynek nie jest już uważany za głównego sprawcę odpowiedzialnego za kryzys, „pojawia się wyraźna akceptacja pozycji liberalnej jako efektywnego instrumentu alokacji czynników produkcji” (s. 289). Wnosi się stąd, że konkurencyjność jest koniecznością zglobalizowanej gospodarki. Dotychczasowa forma **organizacji społecznego zróżnicowania** staje się ułomna. Interwencjonizm państwowy staje się szkodliwy, konkurencyjność staje się normatywnym i programem politycznym. Odchodzi się od dekomodyfikacji i z uwagi na obciążenie budżetu dąży się do rekomodyfikacji, wzmagając materialną presję podejmowania działalności na rynku pracy. Państwo socjalne nie może w dalszym ciągu finansować i produkować „uzależnienia od socjału” (*Sozialstaatabhängigkeit*) zamiast indywidualnej odpowiedzialności. Regulowane rynki pracy z ich układami zbiorowymi i prawem pracy postrzegane są jako czynniki szkodzące konkurencji. Aby uelastyczyć stosunki pracy i osiągnąć pełne zatrudnienie, stosuje się odpowiednie instrumenty wspierające zdolność do pracy (*Beschäftigungsfähigkeit*), obniżanie wynagrodzeń, uelastyczenie pracy i czasu pracy, liberalizowanie ochrony przed zwolnieniami, pracę w niepełnym wymiarze i pracę czasową – które w opisanym powyżej systemie niemieckim, szybko prowadzą do niewystarczające-

go zabezpieczenia socjalnego. Tym samym odchodzi się od egalitarnego podziału dochodu i solidarności redystrybucyjnej jako normatywnego konsensu. Nierówności na rynku pracy postrzegane są jako czynnik wspierający produktywność. Sprawiedliwość staje się „karłowata”: sprawiedliwy podział odchodzi do lamusa, stawia się na zagwarantowanie równości szans: sprawiedliwe jest to, co powstaje z równych szans wyjściowych. Słychać jedynie moralizujący dyskurs o prawach i obowiązkach; rezygnuje się z uniwersalnego statusu obywatelskiego na rzecz warunkowych świadczeń socjalnych.

Rząd Schrödera uczynił tę argumentację swoją własną i stworzył plan reformy „Agenda 2010” z następującym przesłaniem:

„Koszty płac są za wysokie. To czyni pracę w Niemczech zbyt drogą. Skutek: miejsca pracy przenoszone są zagranicę, gdzie jest taniej – a w Niemczech znowu nie ma pracy. Pośrednictwo pracy dla bezrobotnych... działa poza tym za wolno, rynek pracy jest całościowo zbyt nieelastyczny”.

„Kto może pracować, musi też chcieć pracować. Każda kobieta zdolna do pracy, każdy mężczyzna zdolny do pracy musi być do dyspozycji rynku pracy – i musi aktywnie starać się o pracę. Nikt nie może być obciążeniem dla społeczeństwa żyjąc z pracy innych – tych którzy finansują państwo socjalne. Kto odmawia podjęcia możliwej do przyjęcia pracy, pomimo że może pracować, musi liczyć się z sankcjami. Solidarność nie jest ulicą jednokierunkową”.

„Celami Agendy 2010 są: bezpieczeństwo socjalne dla wszystkich, miejsca pracy, wzrost gospodarczy i solidne finanse publiczne. Wartościami Agendy 2010 są: indywidualna odpowiedzialność, solidarność ze słabszymi, szacunek dla dobra wspólnego. (...) Agenda 2010 oznacza, że: obywatele powinni przejąć więcej odpowiedzialności za siebie i swoich partnerów i rodziny w sytuacjach krytycznych. W ten sposób państwo socjalne może zostać odciążone, co umożliwi koncentrację na pomocy tym, którym pomoc jest niezbędna”.<sup>4</sup>

Nie jest to miejsce na rozległą krytykę neoliberalizmu i neosocjaldemokracji, niemniej jednak krótkie spojrzenie na sytuację w Niemczech pokazuje, że kryzys jest pewną konstrukcją, a przytoczona argumentacja podąża za znanym wzorcem. W dyskursie społecznym, przede wszystkim w mediach przepowiadane są przez polityków i publicystów określone wizje rozwoju społecznego i społecznych zagrożeń. Leżące u podstaw interesy, np. niskie podatki i wyższe zyski, nie są przedstawiane wprost. Te wizje rozwoju, które nie są niczym innym jak projekcjami, prezentowane są jako quasi-naturalne fenomeny, niemożliwe do przewyciężenia. Następnie projekcjom tym toruje się drogę poprzez decyzje polityczne (por. Mahnkopf 2000).

Już od połowy lat 80. obniżane są podatki od przedsiębiorstw i od zysków, także poprzez zniesienie podatku od majątku oraz specjalne odpisy i dodatki inwestycyjne. Gdyby w roku 1997 udział podatków od zysku w całkowitych wpływach podatkowych był tak wysoki jak w 1980 r., państwo miałoby ok. 50 miliardów euro nadwyżki (Butterwegge 2001, s. 131–133).

---

<sup>4</sup> RegierungONLINE – Reformen der Agenda 2010 zum Arbeitsmarkt, [www.bundesregierung.de](http://www.bundesregierung.de) 8 lutego 2005.

Były rząd CDU szacował, że wyłudzenie świadczeń socjalnych stanowiło jedynie 6% strat płynących z uchylania się od płacenia podatków i wyłudzenia subwencji. W 1993 r. straty z pracy na czarno szacowano na 100 miliardów euro wobec 28 miliardów na zasiłki i pomoc dla bezrobotnych. W połowie lat 90. jedynie w przypadku ok. 0,6% świadczeń rocznie żądano ich cofnięcia z powodu nadużyć (Oschmiansky 2003, s. 15).

Wbrew twierdzeniu, że niemieckie państwo socjalne jest jednym z najhojniejszych państw na świecie, stopa świadczeń socjalnych w Niemczech w porównaniu z Unią Europejską od lat 80. maleje. Pod koniec lat 90. stanowiła ona wartość przeciętną. Lwią część, tj. 40%, wydatków systemu bezpieczeństwa socjalnego stanowią nie świadczenia z tytułu bezrobocia czy pomocy społecznej, a emerytury. Ponadto, pomimo rosnącego bezrobocia, udział poszczególnych wydatków socjalnych w stosunku do zarówno PKB i wszystkich świadczeń socjalnych ogółem wzrósł jedynie nieznacznie (np. udział w PKB latach 1995–2002 o 2,5%). Należy tu także wspomnieć, że koszty zjednoczenia Niemiec i transformacji gospodarczej, dostrzegalne we wcześniejszych emeryturach i długotrwałym bezrobociu, pokrywane są z ubezpieczeń społecznych, zamiast przyjęcia opcji finansowania ich przez wszystkich, tzn. z podatków.

**Tabela 1.**  
Udział wydatków socjalnych w PKB

	1970	1980	1985	1990	1995	2000	2002
UE-15 (do 1990 UE-12)	19%	24,1%	25,9%	25,2%	28,2%	27,3%	28,0%
Niemcy (od 1993 wschodnie i zachodnie)	21,5%	28,8%	28,4%	25,4%	29,4%	29,6%	30,5%
Polska (2001)	–	–	–	–	–	–	22,1%

Eurostat 2005, s. 14 i Hanesch 1998, s. 18.

Pomimo że od lat 80. obserwujemy obniżki podatków, rosnącą rozpiętość dochodów i stagnację dotyczącą stóp świadczeń socjalnych, mamy do czynienia z rekordowym bezrobociem i niskim rozwojem. Obecnie 12% wszystkich zatrudnionych w pełnym wymiarze to tzw. *working poor*<sup>5</sup> (Heinrich 2004, s. 4). Z drugiej strony, idea państwa socjalnego jest bardzo silnie zakotwiczona w systemie wartości społeczeństwa, i konsens dotyczący takiego państwa nie ulega od lat 70. istotnej erozji (por. Roller 2002). Jak więc wyglądają reformy w szczególach?

<sup>5</sup> Uboga klasa pracująca (przyp. tłum.).



**Tabela 2.**  
Świadczenia socjalne związane z poszczególnymi ryzykami/funkcjami  
w stosunku do wszystkich świadczeń socjalnych (w %)

	Niemcy 2002	UE-15 2002	Polska 2001
Choroba	28,3	28	19,2
Niepełnosprawność	7,7	8	13,3
Wiek	40,9	40,9	50,6
Krewni (w razie śmierci członka rodziny)	1,6	4,9	4,7
Rodzina	10,7	8	7,8
Bezrobocie	8,5	6,6	4,3
Mieszkanie	0,7	2,1	0
Wykluczenie społeczne	1,7	1,5	0,2
Razem	100	100	100

Eurostat 2005, s. 66–73 i 75–82. Wydatki na mieszkanie w Niemczech odpowiadają zasiłkowi mieszkaniowemu z pomocy społecznej.

### *„Więcej odpowiedzialności indywidualnej”: zabezpieczenie na starość i ubezpieczenie chorobowe*

Ostatnie reformy w dużej mierze przeniosły finansowanie ubezpieczenia chorobowego i zabezpieczenia na starość na pracowników. W ostatnich latach wzrosły składki ubezpieczeniowe, co spowodowało uszczuplanie dochodów. Przyczyną jest struktura demograficzna z wieloma ludźmi starszymi, ale także spadające dochody. W ubezpieczeniu chorobowym przewidziano finansowanie mniejszego zakresu świadczeń (również uzasadnionych). Przy określonych świadczeniach, jak np. protezy zębowe, ubezpieczeni sami ponoszą koszty, płacąc wyższe składki niż pracodawca (Zestawienie: Ribhegge 2004, s. 238 i nast.) Kwestia wpływów uwarunkowana jest m.in. określoną polityką: składki nałożone są jedynie na wynagrodzenia, osoby o wysokich dochodach mogą ubezpieczyć się prywatnie a wzrost zatrudnienia niezwiązanego z obowiązkiem (pełnego) ubezpieczenia społecznego, jak np. w tzw. *minijobs*<sup>6</sup>, uszczupla wpływy ze składek. Kwoty składek uległy w 2005 r. obniżeniu poprzez wspomniane cięcia, były to jednak obniżki minimalne – ok. 12 i 14%. Opisywana reforma charakteryzuje się **odsolidaryzowaniem**, ponieważ „dobre ryzyka” są tu w korzystnym położeniu, a „złe ryzyka”, jak te dotyczące ludzi starych, chronicznie chorych i mało zarabiających, są w położeniu niekorzystnym.

W ustawowym ubezpieczeniu emerytalnym, aby składki mogły pozostać na stabilnym poziomie, od 2000 r. wiele świadczeń uległo ograniczeniu. Dotychczas stabilność udawa-

<sup>6</sup> *Minijob* oznacza zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu, przy którym nie obowiązuje opłacanie pełnych składek na ubezpieczenie społeczne. Zamiast składki opłacany jest określony ryczałt na ubezpieczenie. *Minijob* wiąże się z zarobkami do 400 euro miesięcznie.

ło się osiągnąć tylko dzięki wzrostowi dopłaty federalnej (*Bundeszuschuss*) [z budżetu państwa]. Do najważniejszych cięć należy zaliczyć nową formułę emerytalną, która obniża wysokość emerytury standardowej (*Standardrente*), duże odliczenia przy wcześniejszych emeryturach, podnoszenie wieku emerytalnego kobiet oraz nieuznawanie okresu kształcenia przy wyliczaniu wysokości emerytury. Renty rodzinne (dla krewnych zmarłego) uległy obniżeniu od 60 do 55%. Reasumując, najbardziej dotyczy to osób z niskimi dochodami osiąganymi w przerywanych (nieciągłych) okresach zatrudnienia. Jednocześnie liczba takich osób rośnie wraz z przyrostem pracy w niepełnym wymiarze, bezrobociem i tzw. *minijobs*. Cięcia utrudniają wielu osobom płacącym składki na określonym poziomie, uzyskanie podstawowego zabezpieczenia socjalnego. Obecnie, aby w wieku emerytalnym otrzymywać uposażenie na poziomie pomocy społecznej, trzeba przez 30 lat uzyskiwać przeciętne wynagrodzenie – co rodzi poważny problemem legitymizacyjny systemu niemieckiego zorientowanego na zapewnienie odpowiedniego standardu życiowego (Döring 2003, s. 378). Poprzez oszczędności odchodzi się od starego modelu „opieki żywiciela” (*Versorgungsmodell des Ernährers*), bez wystarczającej integracji kobiet (a więc tych „żywionych”, *Ernährter*) na rynku pracy czy w systemie ubezpieczeń społecznych. W ten sposób, bieda związana z wiekiem (bieda wśród osób starszych) wciąż w Niemczech rośnie.

Od lat 90. mamy do czynienia z głośzeniem pochwał dla zabezpieczenia kapitałowego na starość. Pochwały te płyną ze strony podmiotów międzynarodowych, przede wszystkim Banku Światowego, i wiążą się z upatrywaniem w takim rodzaju zabezpieczenia szansy na wyjście z zapaści demograficznej. Reformy w Ameryce Łacińskiej i Europie Wschodniej zaadaptowały z sposób zróżnicowany elementy tego systemu (por. Müller 2001). W 2001 r. dzięki emeryturom wspieranym przez państwo tzw. emeryturom Riestera (*Riesterrente*)<sup>7</sup> udało się wejść w system kapitałowego zabezpieczenia na starość – i to w czasie bessy giełdowej. Przy *Riesterrente* płacą jedynie pracownicy, a wpłacana kwota wynosi 4% ich dochodu podlegającemu obowiązkowi składkowemu. Wsparcie państwa składa się ze stałych składek dla pracujących, małżonków i dzieci. Jest to szczególnie korzystne dla rodzin wielodzietnych z niskimi dochodami. Wsparcie następuje po spełnieniu określonych warunków (por. Ribhegge 2004, s. 122), np. dożywotnia emerytura może być wypłacana dopiero po ukończeniu przez beneficjenta 60. roku życia. Wskutek protestów i wątpliwości prawnokonstytucyjnych od 2006 r. obowiązywać będzie równa taryfa dla obu płci (*Unisex-Tarife*). Dotychczas, w związku z wyższym oczekiwanym dalszym trwaniem życia, kobietom oferowano mniej korzystne warunki umów ubezpieczeniowych (Riedmüller 2004, s. 266 i nast.). Pomimo to *Riesterrente* nie są specjalnie popularne: pod koniec 2002 r. jedynie 16%, a w 2005 r. jedynie 20% uprawnionych podpisało umowy na takie emerytury. Osoby o niskich dochodach ze wsparcia tego prawie nie korzystały (Ribhegge 2004, s. 121–131).

---

<sup>7</sup> Nazwa pochodzi od nazwiska ich twórcy, ówczesnego niemieckiego ministra pracy Waltera Riestera.

## Niepełnoetatowość, presja płacowa i workfare: reformy rynku pracy

Na początku był skandal: okazało się, że przez wiele lat pracownicy Krajowego Urzędu Pracy w Niemczech (*Bundesanstalt für Arbeit*) „upiększali” sukcesy związane z pośrednictwem pracy. Rząd niemiecki powołał komisję mającą na celu opracowanie propozycji reform tego urzędu. Jej przewodniczącym został Peter Hartz, do połowy 2005 r. członek zarządu w Volkswagenu. W sierpniu 2002 r. komisja przedstawiła wyniki swoich prac. Reasumując, zaproponowano cztery pakiety zmian prawnych, w skrócie nazwane Hartz I–IV, dalece wykraczające poza pierwotne zadania komisji.

W ramach **Hartz I** utworzono tzw. agencje doradztwa personalnego prawa prywatnego (ADP) [*privatrechtliche Personal-Service-Agenturen*], które na zlecenie Krajowego Urzędu świadczą bezrobotnym usługi pośrednictwa w pracy czasowej i pracy regularnej. Bezrobotni muszą podejmować pracę poprzez te agencje. W okresie próbnym otrzymują pensje netto w wysokości zasiłku dla bezrobotnych według uzgodnionej taryfy płacowej (Schmid 2003). Oczekiwano, że ADP pośredniczyć będą w znalezieniu pracy dla 500 000 bezrobotnych rocznie. Faktycznie agencje te pośredniczyły do 2005 r. w pomocy w sumie 120 000 osobom, w tym jedynie w przypadku 40 000 pośrednictwo dotyczyło regularnej pracy pełnoetatowej. Największa ADP ogłosiła upadłość („*Neue Zürcher Zeitung*” z 16 sierpnia 2005).

W ramach **Hartz II** utworzono większą liczbę tzw. *minijobs* i indywidualnych firm zwanych „Ich-AG”<sup>8</sup>. W przypadku tych drugich, państwo zapewnia osobom indywidualnym ułatwienia w założeniu własnego biznesu. Przez trzy lata firma tego typu otrzymuje stopniowane dodatki w wysokości zasiłku dla bezrobotnych i wydatków na zabezpieczenie społeczne. Dochody do 25 000 euro opodatkowane są w sposób zryczałtowany stawką jedynie 10% (Hickel 2003, s. 8)<sup>9</sup>. Takie ułatwienia mogą być bardzo efektywnym narzędziem aktywnej polityki rynku pracy (dla Polski, por. O’ Leary 1998). Jednakże „Ich-AG” nie musiały do końca 2004 r. przedstawiać żadnych biznesplanów. Dlatego też mamy do czynienia ze znacznymi wątpliwościami co do przetrwania tych 237 000 małych przedsiębiorstw („*NZZ*” z 16 sierpnia 2005). Dla wielu osób, „Ich-AG” stały się narzędziem służącym do wydłużania okresu uzyskiwania wsparcia państwowego, bez konkretnego pomysłu na biznes<sup>10</sup>.

*Minijobs* do kwoty granicznej 400 euro obciążone są podatkiem i wydatkami na ubezpieczenie społeczne w wymiarze 25%. Do kwoty wynoszącej ok. 800 euro stopa ta wzrasta do 40% (Hickel 2003, s. 8). Skutkiem tej subwencji państwowej są ogromne straty podatkowe i straty w zakresie ubezpieczenia społecznego. Równocześnie brakuje perspektyw w zakresie podnoszenia kwalifikacji dla osób świadczących pracę w ramach *minijobs*. W la-

<sup>8</sup> „Ich” po niemiecku oznacza „ja”, „AG” – „Aktiengesellschaft” (spółka akcyjna), „Ich-AG” można rozumieć jako „jednoosobowe spółki akcyjne”. Polskim odpowiednikiem mogłaby być nazwa „Ego-SA” (przyp. tłum.).

<sup>9</sup> Co to jest? Siedzi facet na ławce w parku, w jednej ręce trzyma kanapkę, w drugiej butelkę piwa. – Odpowiedź: „Ich-AG” na wycieczce zakładowej.

<sup>10</sup> W zakresie „Ich-AG” por. Frank Wießner, *Nicht jeder Abbruch ist eine Pleite*, „IAB-Kurzbericht” nr 2/2005, [www.iab.de](http://www.iab.de).

tach 2000–2005 zatrudnienie nieobjęte pełnym zabezpieczeniem społecznym wzrosło o ponad 25%<sup>11</sup>. Z kolei, liczba miejsc pracy z obowiązkiem pełnego zabezpieczenia społecznego np. w handlu w przyspieszonym tempie maleje („Neue Zürcher Zeitung” z 16 sierpnia 2005).

Reforma **Hartz III** przeniosła pośrednictwo dla bezrobotnych do tzw. Job-Center nazywanych obecnie Krajowymi Agencjami Pracy (*Bundesagentur für Arbeit*). Celem było usprawnienie pośrednictwa pracy i uczynienie go bardziej efektywnym. Stan taki zamierzano osiągnąć poprzez załączenie tych centrów z innymi urzędami i ośrodkami doradztwa (Schmid 2003, s. 3 i nast.). Obecnie jeden pośrednik (FallmanagerIn) obsługuje 360 bezrobotnych, a zmierza się do osiągnięcia normy wynoszącej 75 (Knapp 2004, s. 17 i nast.). Na indywidualne doradztwo w „Job-Center” brakuje czasu. Przyspieszenie pośrednictwa i realizacja jego zasad poprzez określone warunki uznania pracy za „odpowiednią” (*Zumutbarkeit*), okresy bez wypłacania świadczeń (*Sperrzeiten*), obarczanie ciężarem dowodu (*Beweislast*) forsują: „pozornie nie do wykorzenienia ujęcie, w którym bezrobocie jest wynikiem nieodpowiedniego postępowania osoby, którą dotyka, niemającej – ze względu na wypłacane jej dotychczas dochody z transferów – motywacji do podjęcia zatrudnienia” (Hickel 2003, s. 8).

Bilans jest wstrząsający: w roku 2000 z pośrednictwa urzędów pracy skorzystało 59% wszystkich bezrobotnych, w 2002 r. – 32%, a w 2004 r. – poprzez Agencję Krajową („Neue Zürcher Zeitung” z 16 sierpnia 2005) – jedynie 18%. Do tego dochodzi fakt braku środków na podnoszenie kwalifikacji i dalsze kształcenie bezrobotnych<sup>12</sup>.

**Hartz IV** łączy pomoc bezrobotnym i pomoc społeczną i od roku 2005 dotyczy wszystkich osób zdolnych do pracy. Reforma ta zakłada zryczałtowanie wszystkich świadczeń, zaostrenie kryteriów pomocy (*Zumutbarkeitregeln* s.o) i możliwość przymusu zatrudnienia (*workfare*).

Dotychczas po upływie okresu wypłacania zasiłku dla bezrobotnych (*Arbeitslosengeld*), jeżeli bezrobotny nadal poszukiwał pracy, wypłacano bez ograniczeń czasowych świadczenie z pomocy dla bezrobotnych (*Arbeitslosenhilfe*). Oba świadczenia oparte były na ostatniej płacy netto. Dochód partnera lub małżonka (!) przy kalkulacjach, wliczany był jedynie w ograniczonym wymiarze.

Nowością dla wszystkich osób zdolnych do pracy i bezrobotnych dłużej niż 12 miesięcy, oraz takich, które wcześniej zgłosiły się jako bezrobotne lub zgłosiły się po świadczenie z pomocy społecznej, jest tzw. zasiłek dla bezrobotnych II (*Arbeitslosengeld II*) wynoszący 331 euro na wschodzie i 350 euro na zachodzie, powiększony o odpowiednią kwotę na czynsz. Zasiłek dla bezrobotnych I wypłacany jest jedynie przez rok. Zdolnym do pracy jest każdy, kto może pracować przez minimum 3 godziny dziennie. Zasiłek dla bezrobotnych II jest wyższy niż dotychczasowe świadczenie z pomocy społecznej, jednakże w tym samym czasie dotychczasowe dodatkowe świadczenia, jak dodatki do lekarstw, nowej pralki czy przejazdów szkolnych (*Klassenreisen*) zostały „zryczałtowane”. Obliczenia pokazują, że wielu rodzinom pozostaje w efekcie mniejsza ilość pieniędzy do dyspozycji

<sup>11</sup> „IAB-Kurzbericht” nr 10/2005, s. 3, [www.iab.de](http://www.iab.de).

<sup>12</sup> „IAB-Kurzbericht” nr 10/2005, s. 4.

(Gillen 2005). Przy zasiłku dla bezrobotnych II dochód partnera (małżonka) brany jest pod uwagę w całości. Wszyscy zdolni do pracy muszą ubiegać się o stosowną pracę i mogą w tym celu skorzystać z usług agencji pracy. Byli klienci pomocy społecznej są na nowo objęci obowiązkowym ubezpieczeniem chorobowym, pielęgnacyjnym i emerytalnym, co wiąże się z nabywaniem prawa do emerytury w wysokości 5–6 euro miesięcznie za „rok składkowy”. Nowa regulacja zakłada wypowiedzenie dotychczasowego ubezpieczenia na starość. Kapitał podlega spożytkowaniu i na rok życia gwarantowane jest jedynie kilkaset euro. Reguła ta nie obowiązuje dla *Riesterrenten*, ale te istnieją dopiero od 2001 r. To nic innego jak podatek majątkowy dla biednych. Bogatych taki podatek nie dotyczy.

Z zasady każda praca uznana jest za odpowiednią – praca poniżej kwalifikacji, do 3 godzin dziennie, do 30% płacy ustalonej układami zbiorowymi, bez (pełnego) ubezpieczenia społecznego, a więc także *minijobs* i praca „na granicy dobrego/obowiązującego obyczaju” (*an der Grenze zur Sittenwidrigkeit*). Nie dotyczy to osób kształcących się lub opiekujących się dzieckiem poniżej trzeciego roku życia: „w związku z faktem, że proces wychowawczy dziecka uważa się z reguły za niezagrożony, dopóki opieka nad dzieckiem sprawowana jest poprzez świetlice (*Tageseinrichtung*), opiekę dzienną albo zapewniona zostaje w inny, podobny sposób” (Spindler 2004, s. 153).

Przy powszechnie znanym braku ośrodków opieki nad dziećmi w konserwatywnych Niemczech, najpopularniejszy stać się może „inny, podobny sposób”<sup>13</sup>.

Kto pobiera zasiłek dla bezrobotnych II może zostać wezwany do podjęcia tzw. 1-euro-job<sup>14</sup> do 30 godzin tygodniowo, zwanego oficjalnie „możliwością pracy z odszkodowaniem za zwiększony nakład” (*Arbeitsgelegenheit mit Mehraufwandsentschädigung*). Stanowiska te mają na celu przywrócenie długotrwale bezrobotnych do pracy, umożliwiając im podniesienie kwalifikacji. Wspomniane podniesienie kwalifikacji jest prawie niemożliwe, gdyż praca na takich stanowiskach może trwać najwyżej 9 miesięcy, przydzielane zadania zwykle nie odpowiadają dotychczasowym kwalifikacjom zatrudnionych, a praca typu „1 euro-jobs” może się pojawić tylko tam, gdzie nie będzie stanowiła konkurencji dla regularnych, podlegających ubezpieczeniu miejsc pracy w prywatnych przedsiębiorstwach. W praktyce jest to często nie do rozróżnienia. Popyt na „1-euro-jobs” przewyższa podaż. W kwietniu było jedynie 85 000 „1-euro-jobs” („*Tageszeitung*” z 13 maja 2005). Opieka dla długotrwale bezrobotnych była niedostateczna.

Szczególnie perfidne jest działanie zmiany paradygmatu w przypadku kobiet. Wbrew deklaracjom zgodnym z Gender Mainstreaming, przetestowanie skutków reform w zakresie równego statusu płci nie miało nigdy miejsca (por. Bazant 2003; Spindler 2004; Riedmüller 2004). Programowe wsparcie równego statusu uwzględniane było przy wprowadzaniu wielu nowych instrumentów tylko dzięki naciskom z dołu (pośrednictwo pracy, *Riesterrente*). Ponadto należy zauważyć, że reforma Hartz IV poprzez zaostrzone zasady rozliczania dochodów partnera zabrała wielu kobietom, które zarabiają średnio mniej niż mężczyźni, ich własny dochód, jako że ich partner „wystarczająco dużo” zarabiał. Zaostrzo-

<sup>13</sup> Pytanie, czy nie wyjdzie na tym źle jakość opieki i wsparcia dla dziecka.

<sup>14</sup> W dosłownym tłumaczeniu: praca za 1 euro (przyp. tłum.).

ne kryteria uznania pracy za „odpowiednią” kosztem kwalifikacji prowadzą do tego, że kobiety-matki po „przerwie rodzinnej” (*Familienunterbruch*) „ładują jak śliwka w kompie”, tzn. pracują w niepełnym wymiarze czasu i mało zarabiają. Brakuje działań i propozycji dotyczących zatrzymania spirali dekwalfikowania (*Dequalifizierungsspirale*) kobiet po okresie rodzicielstwa (Bazant 2003, s. 5). Niemniej jednak przy aktywnej polityce rynku pracy, kobiety wspierane są w dalszej edukacji, stosownie do ich udziału wśród bezrobotnych (Krajowa Agencja Pracy, Bundesagentur für Arbeit 2005, s. 19–26). Choć socjalne, infrastrukturalne i kulturowe uwarunkowania nakierowane są wciąż na model *male breadwinner – female caregiver*<sup>15</sup>, Hartz IV czyni wszystkich obywatelami-robotnikami i obywatelkami-robotnicami (*ArbeitsbürgerInnen*).

### *To nie działa!*

Nakłady na reformę Hartz IV są ogromne. W celu wypłacania zasiłku dla bezrobotnych II częściowo połączono dwa rodzaje urzędów: agencje pracy i komunalne ośrodki pomocy społecznej. O wiele więcej klientów pomocy społecznej, niż oczekiwano – około ćwierć miliona – pobiera obecnie zasiłek dla bezrobotnych II. Nieplanowane koszty dodatkowe (w tym m.in. na systemy komputerowe) szacuje się na 10 miliardów euro. W sierpniu 2005 r. było 4 728 000 bezrobotnych, o 382 000 więcej niż w sierpniu 2004 r. Stopa bezrobocia wynosiła 11,4%, przy czym na wschodzie była dwa razy wyższa. Popyt wewnętrzny spada, dominują powodowane obawami oszczędności (*Angstsparen*). Zwiększyła się presja prawna, socjalna i finansowa na biednych. Reformy zorientowane na kreowanie podaży, będące wymysłem lepiej zarabiających, nie przyczyniły się do spadku bezrobocia. Obniżenie kosztów pracy nie tworzy nowych miejsc pracy, popytu wewnętrznego, natomiast podwyższa państwowe koszty zabezpieczenia społecznego i powoduje presję na płace (*Lohndruck*). Niemcy nie stają się biedniejsze, jednak dobrobyt jest nierówno rozłożony: „Polityka polega na tworzeniu instytucjonalnych regulacji, w celu uniemożliwienia pogłębiania się przepaści pomiędzy biednymi i bogatymi. Nie ma w każdym razie presji na zniszczenie naszego państwa socjalnego” (Christoph Butterwegge w wywiadzie „Tageszeitung” z 3 sierpnia 2005).

### *Perspektywy*

Na drodze do nowego europejskiego modelu socjalnego zmieniają się **ramy organizacyjne społecznego równoważenia** (*Organisierung sozialen Ausgleichs*). Mamy tu obecnie do czynienia z centralizacją i dominacją reguły wzajemności: żadnego świadczenia bez „świadczenia wzajemnego” (*Gegenleistung*), i to nawet w pomocy społecznej. Stan taki powoduje zmianę rozumienia pojęcia solidarności. Świadczenia orientowane są na specyficzne grupy docelowe. Zasada uniwersalizmu, dzięki której ludzie jako obywatele byli na różne sposoby włączani w system zabezpieczenia społecznego, ulega demontażowi (por. Ostner

---

<sup>15</sup> „Mężczyzna zapewniający chleb, kobieta zapewniająca opiekę”.

2004, s. 53). Przykładem są reformy Hartza: przymus pracy zarobkowej (*Erwerbszwang*) i rekodyfikacja zasobów pracy, a także osłabienie gwarancji zapewnienia minimalnego statusu socjalnego (niekoniecznie zabezpieczającego możliwość egzystencji).

Jakie są alternatywy? Zrozumiałym celem wydaje się przywrócenie pełnego zatrudnienia w stylu klasycznie keynesistowskim, zorientowanym na kreowanie popytu. Mając wzgląd na realia, presję globalizacji i ograniczony zasięg działań narodowych, trzeba jednak uznać, że cel ten jest nierealny. Do rozstrzygnięcia pozostaje, czy nowa partia lewicowa ma jakieś inne koncepcje niż okrzyk: „Chcemy powrotu do naszego fordyzmu”. Z drugiej strony, odejście od podstawowego zabezpieczenia społecznego pracy zarobkowej i jego finansowania z podatków, a więc „wariantu skandynawskiego” jest politycznie nie do przeprowadzenia. Dlatego też pracuje się nad koncepcją tzw. ubezpieczeń obywatelskich (np. Kiefer/Ruiss 2004; Opielka 2004)<sup>16</sup>. Charakterystyczne dla tej koncepcji jest stwierdzenie, że ubezpieczenia społeczne pozostają ubezpieczeniami (*die Sozialversicherungen als Versicherungen bestehen lassen*). Zakłada się tu, że składki ubezpieczeniowe powinny być odprowadzane nie tylko od pensji, ale także od innych rodzajów dochodów, a więc również czynszów, odsetków, dochodów kapitałowych. Także urzędnicy państwowi uwzględniani są przez ten system, a wyjście z systemu osób lepiej zarabiających nie jest możliwe. W ten sposób proponuje się osłabienie zasady ekwiwalentności, np. przy ubezpieczeniu na starość, a wzmocnienie koncepcji zabezpieczenia podstawowego. Jeżeli jednak model ten zyskałby ponownie koniunkturę w programach wyborczych (SPD, Zielonych czy Linkspartei), szanse polityczne tych koncepcji nie byłyby szczególnie duże. Do wyjaśnienia pozostałyby kwestie praktyczne oraz prawokonstytucyjne, a – wobec silnych interesów ekonomicznych (choćby prywatnych ubezpieczycieli na wypadek choroby) – ostateczne decyzje musiałyby zostać podjęte w drodze politycznego konsensu. Silną alternatywą wobec obecnie dominującego dyskursu byłoby teoretyczne i praktyczne umiejscowienie w centrum uwagi problematyki edukacji i podnoszenia kwalifikacji. Byłaby to alternatywa wobec wspierania sektora niskich płac – który może powstać jedynie w sektorze usług, ponieważ w sektorze produkcji/przemysłu prosta, nieskomplikowana produkcja, jak np. szycie koszul czy montaż radioodbiorników, nie jest już w Niemczech możliwa do realizowania po konkurencyjnych cenach.

Tematy forsowane w aktualnej walce wyborczej CDU, jak podatek liniowy dla wszystkich wynoszący 25% albo koncepcja przestawienia się na niesocjalne składki (*unsoziale Kopfprämien*) w ubezpieczeniu chorobowym, obrazują fakt zrywania z dotychczasowym systemem. Grunt dla takich działań został przygotowany przez zmianę znaczenia pojęcia solidarności. Dzisiaj co siódme dziecko w Niemczech żyje w biedzie. Początek nowego roku szkolnego spycha niejedno gospodarstwo domowe reformy Harzta IV w zadłużenie, np. trzeba kupować zeszyty i książki, na które nie dało się zaoszczędzić. I nie jest to nic innego niż polityczna hańba.

---

<sup>16</sup> Na temat międzynarodowej dyskusji o dochodzie podstawowym, zob. czasopismo „Politics & Society”, nr 1(32)/2004, pod tytułem *Basic Income and Stakeholder Grants as Cornerstones of a More Egalitarian Capitalism*.

Minimalne państwo socjalne i kapitalizm w stylu manchesterskim służyć może nadającym ton elitom i ich prywatnym profitom, ale nie społeczeństwu jako całości. Powinniśmy mieć wzgląd na fakt, że duże różnice w dochodach są szkodliwe dla spójności społecznej, dla postaw solidarnościowych i ogólnego rozwoju osoby ludzkiej. Spokój socjalny wzmacnia społeczeństwo obywatelskie i legitymizację systemu demokratycznego, zapewnia rzeczywistą możliwość korzystania z praw politycznych i obywatelskich. Pod tym względem państwo socjalne jest zdobyczą cywilizacyjną. Nie można zapominać, że rozważania te ważne są także dla społeczeństw podlegających transformacji, które poprzez swoich obywateli wybrały demokrację i demokratyczną legitymizację.

*Last but not least*, należy stwierdzić, że obecne propozycje reform pozostawiają nierozwiązane problemy. Proponowane ideologie rozwoju oparte są na eksploatacji i niszczeniu środowiska naturalnego. Zapomina się w nich, że wartości człowieka nie mierzy się jego produktywnością. Człowiek postrzegany jest tu jedynie jako „obywatel-robotnik” (*Arbeitsbürger/Inn*). Ponadto nie oferuje się żadnego rozwiązania dotyczącego istotnego problemu relacji pracy zarobkowej do niepłatnej pracy opiekuńczej (domowej) [*Care-Arbeit*]<sup>17</sup>.

Tłumaczył Łukasz Łotocki

### **Bibliografia**

- Aust A., Leitner S., Lessenich S., *Konjunktur und Krise des Europäischen Sozialmodells. Ein Beitrag zur politischen Präexplantationsdiagnostik*, „Politische Vierteljahresschrift” nr 2(43)/2002.
- Bazant U., *The Reform of the German Labour Market Institutions: A Set-Back for Gender Equality?* Paper for the European Consortium for Political Research, Joint Sessions of Workshops, Edinburgh 2003.
- Bundesagentur für Arbeit, *Entwicklung der Chancengleichheit von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt*, Nürnberg 2005.
- Butterwegge Ch., *Wohlfahrtsstaat im Wandel: Probleme und Perspektiven der Sozialpolitik*, Leske + Budrich, Opladen 2001.
- Döring D., *Auf dem Weg zu einem System, das nur noch die Basis sichert*, „Soziale Sicherheit” nr 11/2003.
- Eurostat, European Social Statistics, *Social Protection – Expenditure and Receipts*, Luxembourg 2005.
- Gillen G., *Hartz IV. Eine Abrechnung*, Rowohlt, Reinbek 2005.
- Hanesch W., *Soziale Sicherung im europäischen Vergleich*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” nr 34–35/1998.

---

<sup>17</sup> Problematyce reform poświęcono aktualny numer pisma „Widerspruch” (48/2005) pod tytułem *Europa socjalna*, por. [www.widerspruch.ch](http://www.widerspruch.ch).



- Heinrich M., *Agenda 2010 und Hartz IV: Vom rot-grünen Neoliberalismus zum Protest*, „Prokla” nr 136(34)/2004.
- Hickel R., *Hartz-Konzept: Arbeitslose effektiver in billige Jobs – Deregulierungsschub auf den Arbeitsmärkten*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” nr 6–7/2003.
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, *Arbeitsmarkt 2005, Zwischenbilanz und Perspektiven*, „IAB-Kurzbericht” nr 10/2005. Nürnberg: www.iab.de, stan na 1 września 2005.
- Kiefer G., Ruiss D., *Gesetzliche Krankenversicherung als Bürgerversicherung – Solidarisch, praktisch, realistisch?*, „Sozialer Fortschritt” nr 6/2004, s. 152–159.
- Knapp U., *September Die neuen Gesetze am Arbeitsmarkt aus frauenpolitischer Sicht*, Hamburg 2004: www.hwp-hamburg.de/fach/fgywl/DPVWL/dpvwl.htm, stan na 10 lutego 2005.
- Lijphart A., *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven–London 1999.
- Mahnkopf B., *Formel 1 der neuen Sozialdemokratie: Gerechtigkeit durch Ungleichheit. Zur Neuinterpretation der sozialen Frage im globalen Kapitalismus*, „Prokla” 30, nr 121/2000.
- Müller K., *Die Politische Ökonomie der Rentenreformen in Osteuropa*, „Internationale Revue für soziale Sicherheit” 54, nr 2–3/2001.
- O’Leary Ch.J., Kolodziejczyk P., Lazar G., *The Net Impact of Active Labour Programmes in Hungary and Poland*, „International Labour Review” 137, nr 3/1998.
- Opielka M., *Grundeinkommenssicherung*, „Sozialer Fortschritt” nr 5/2004.
- Oschmiansky F., *Faule Arbeitslose? Zur Debatte über Arbeitsunwilligkeit und Leistungsmissbrauch*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” nr B 6–7/2003.
- Ostner I., *Europäisierung als Amerikanisierung des Sozialen? Vom alten zum neuen Europäischen Sozialmodell*, „Georgia Augusta Wissenschaftsmagazin” nr 3/2004.
- Ribhegge H., *Sozialpolitik*, Franz Vahlen, München 2004.
- Riedmüller B., *Gleichstellungspolitik und der Umbau des Sozialstaats*, (w:) *Gender Mainstreaming. Konzepte, Handlungsfelder, Instrumente*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 2004.
- Roller E., *Erosion des sozialstaatlichen Konsenses und die Entstehung einer neuen Konfliktlinie in Deutschland?*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” nr 29–30/2002.
- Sachße Ch., *Subsidiarität: Leitmaxime deutscher Wohlfahrtsstaatlichkeit*, (w:) S. Lessenich (red.), *Wohlfahrtsstaatliche Grundbegriffe. Historische und aktuelle Diskurse*, Campus, Frankfurt/M.–New York 2003.
- Schmid G., *Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt: Strategie und Vorschläge der Hartz-Kommission*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” nr B 6–7/2003.
- Spindler H., *Alleinerziehende und die Arbeitsmarktreform 2004*, „Streit-Feministische Rechtszeitschrift” nr 4/2004.
- Wießner F., *Nicht jeder Abbruch ist eine Pleite*, „IAB-Kurzbericht” 2/2005, Nürnberg: www.iab.de stan na 1 września 2005.

*Germany and the New European Social Model*

A genuine „European Social Model” can be characterised by structures and processes of ordered diversity and social compensation. Since the mid-90’s European social democrats of the Third Way have argued that globalization, European integration, individualization and the knowledge-based society make welfare state reform a pressing issue. The European Social Model is identified as a severe hindrance to growth, competitiveness and employment. Notions of a new European Social Model include the functionality of income inequality and the market for a prosperous economy, conditionality for social benefits and workfare.

The article takes the current German welfare state reforms as an example for the transition from the „old” to the „new” European Social Model. It focuses especially on reforms in health insurance, old age pensions and on labour market policies, namely the so-called „Hartz-reforms”. The results are disappointing, because neither unemployment has dropped nor social security finances have improved. Instead the reforms dismantle the very idea of solidarity and hence its legitimacy.

Political alternatives to these changes are still vague. Fundamental problems such as the relation between wage work and care work or between the ideology of growth and the exploitation of natural resources remain unsolved.