

JÜRGEN ZERCHE *

PRZEMIANY W POLITYCE SOCJALNEJ W REPUBLICE FEDERALNEJ NIEMIEC

I. Polityka socjalna jako działanie polegające na kształtowaniu sfery socjalnej w rozumieniu planowanych systemów wartości występuje w Niemczech od drugiej połowy minionego stulecia. Stała się ona koniecznością z chwilą, gdy coraz bardziej traciła na znaczeniu formacja chłopsko-rzemieślnicza, przemianom uległa struktura rodzinna, a w przemyśle mógł tworzyć się proletariat, którego położenie, na skutek pauperyzacji, cechowała egzystencja na skraju fizycznego minimum. Polityka socjalna stała się wówczas przede wszystkim polityką ochrony ludzi pracujących przed niebezpieczeństwami ery industrializacji. Była ona odpowiedzią na narastający problem społeczny tamtych dni — pogarszanie się warunków życiowych klasy robotniczej.

Industrializacja, wymagając zabiegów o charakterze socjalnym, tworzyła jednocześnie materialną podstawę polityki socjalnej. Bez wzrostu dobrobytu, podniesienia się wydajności pracy, przyrostu płac realnych i masowej produkcji dóbr nie można by stworzyć możliwości dla prowadzenia polityki socjalnej na dużą skalę. Coraz wyraźniej występowało powiązanie między polityką socjalną a polityką gospodarczą.

Po ponad 100 latach praktycznej działalności socjalnej w Niemczech polityka socjalna Republiki Federalnej Niemiec powinna być rozpatrywana przede wszystkim w ramach prawnoustrojowych, w których w ostatnich 30 latach mogła się rozwijać. W okresie tym doznawała ona nie tylko zmiany ilościowej (wydatki socjalne osiągnęły ponad 20% produktu społecznego brutto), ale również zmiany jakościowej. W okresie tym polityka socjalna, poza klasą robotniczą, objęła, praktycznie biorąc, prawie wszystkie grupy społeczne ludności. Pozostała jednak polityką ukierunkowaną na pewną część społeczeństwa i stąd nie jest ona identyczna z polityką społeczną. Ustrój społeczny (jako system złożony z szeregu ustrojów częściowych: prawnego, gospodarczego, socjalnego, państwowego, kultural-

* Jürgen Zerche jest profesorem polityki socjalnej na Uniwersytecie w Kolonii. Aktualnie pełni tam funkcję kierownika Katedry Polityki Socjalnej. Ponadto jest dyrektorem Instytutu Naukowo-Badawczego Polityki Socjalnej, funkcjonującego przy Wydziale Społeczno-Ekonomicznym Uniwersytetu w Kolonii.

nego, obyczajowego itp.) jest napędzany szczególnie przez społeczną politykę strukturalną tylko w jednej — chociaż ważnej — części. W niniejszym artykule ograniczamy świadomie politykę socjalną do trzech sfer: polityki zabezpieczenia socjalnego, ekonomiki pracy¹ i społecznej polityki strukturalnej.

Spośród 61 mln ludności Republiki Federalnej Niemiec czynnych zawodowo jest około 25 mln, z tego 85% to pracownicy najemni. W związku z tym ukierunkowanie polityki socjalnej na ludzi pozostających w bezpośrednim kontakcie z procesem pracy jest znaczące. Nie dokonujemy tu jednak próby rozszerzenia rozważań na politykę przestrzenną, urbanizacyjną, ochrony środowiska itd. w rozumieniu uniwersalnej rządowej polityki społecznej².

Podstawowe postanowienia w zakresie polityki socjalnej zawarte zostały w konstytucji Niemieckiej Republiki Federalnej. Z uwagi na szczególnie ściśle zależności i w praktyce z trudem rozdzielany związek pomiędzy systemem gospodarczym i społecznym pragnę podkreślić niektóre postanowienia konstytucji bezpośrednio związane z polityką gospodarczą i socjalną.

W próbach określenia systemu gospodarczego RFN w konstytucji dają się zasadniczo wyróżnić w doktrynie trzy stanowiska. Dla jednych znawców praw konstytucyjnych konstytucja jest z tego punktu widzenia neutralna. Inni nauczyciele prawa wychodzą z konstytucyjnie prawnej zasady systemu gospodarki mieszanej, która wyklucza określenie: ustrój kapitalistyczny lub ustrój gospodarczo-administracyjny. Trzecia grupa sądzi, że sama koncepcja socjalnej gospodarki rynkowej odpowiada konstytucji. Przyłączamy się do argumentacji Heinza Lamperta, że konstytucja napotkała tutaj polityczno-ustrojową bazę decyzyjną i opowiedziała się na korzyść systemu gospodarczego z pierwotnym planowaniem w poszczególnych podmiotach gospodarczych³.

W odniesieniu do systemu społecznego niektóre postanowienia (artykuły) zawarte w konstytucji są pod względem treści bardziej zrozumiałe i wyszczególniają szereg zasadniczych praw ważnych dla praktyki polity-

¹ Określa ona ważne polityczno-społeczne stosunki pomiędzy przedsiębiorcami na rynku pracy, układ stosunków w sferze wewnątrzzakładowej i pomiędzy przedsiębiorstwami oraz między członkami i ważnymi funkcjonariuszami społecznymi.

² Podobnie H. Sanmann, *Sozialpolitik*, w: W. Ehrlicher (wyd.), *Kompendium der Volkswirtschaftslehre*, Bd. 2, Göttingen 1972, s. 204. Inaczej W. Schweiber, *Soziale Ordnungspolitik heute und morgen*, Stuttgart 1968, s. 10. Ponieważ artykuł ten zajmuje się praktyczną polityką socjalną, uzupełniającą należy zwrócić uwagę, że dla reprezentantów naukowej dyscypliny „Nauka o polityce socjalnej” bodziec stanowi traktowanie swojej nauki jako rodzaju „supernauki” ustroju społecznego. Osiągnięcia naukowego podziału pracy ii niepowodzenia filozofii i socjologii powinny nas przed tym dążeniem zapewne ostrzec.

³ H. Lampert, *Die Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland*, München—Wien 1973, s. 68.

ki społecznej. Pozytywne skutki postanowień ustawodawcy, poprzez prawne zagwarantowaną ochronę godności ludzkiej (art. 1, rozdz. 1) i prawo swobodnego rozwoju własnej osobowości w powiązaniu z zasadą państwa praworządnego (art. 20, rozdz. 1; art. 28, rozdz. 1), widoczne są w korzyściach, które demokratyzują system społeczny. Występujące jeszcze trudności w samodzielnym staraniu się o uzyskanie dochodów wystarczających na utrzymanie rodziny nie dają się jednak pogodzić z art. 2, rozdz. 1 i dlatego konstytucja pozwala na podniesienie obowiązkowych składek na cele ubezpieczeń społecznych, aby umożliwić zabezpieczenie wszystkim „konwencjonalne minimum egzystencji”⁴.

II. Główne prawa społeczne zostały zamieszczone w katalogu praw zasadniczych, a przez art. 19, rozdz. 2 konstytucji są zabezpieczone przed zmianą swej treści podstawowej. W art. 3, rozdz. 2 np., uznano równouprawnienie mężczyzny i kobiety. Ma ono szczególne znaczenie dla roszczeń typu: równa płaca za równą pracę. Według art. 6 małżeństwo i rodzina znajdują się pod szczególną opieką państwa. Z rozdz. 4 wynikają też szczególne prawa do opieki nad matkami. Prawo rodzinne jest zabezpieczone przez tenże art. 6, w rozdz. 2 i 3. Pozytywna i negatywna wolność zrzeszeń związkowych (związki zawodowe, związki pracodawców) jest zagwarantowana w art. 9, rozdz. 3. Wolność do pracy i prawo wyboru zawodu są zagwarantowane przez art. 12, rozdz. 1, art. 14, rozdz. 1 zabezpiecza własność prywatną, jak również prawo do spadku.

Powyższe prawa nie wyczerpały jeszcze pól działalności polityki społecznej zawartych w konstytucji. Część zasadniczych praw społecznych jest pośrednio gwarantowana przez konstytucję. Demokratyczny ustrój społeczny, który ma bronić godności człowieka i dać faktyczną możliwość swobodnego rozwoju jego osobowości, może zgodnie z zasadą państwa demokratycznego przedsięwziąć szereg korygujących kroków. Stąd wynikają pośrednio kolejne prawa społeczne: prawo bezpieczeństwa społecznego i prawo minimum ludzkiej egzystencji. Ochrona zdrowia, zapewnienie wolnego czasu i zagwarantowanie płatnego urlopu dla celów wypoczynku i rozwoju osobowości, przyczynianie się do zapewnienia obszernego i zdrowego pomieszczenia mieszkalnego dla rodziny należą również do obowiązków państwa. Ochronę ludzkiej godności i rozwój osobowości zapewnić ma poza tym zarówno działalność zakładu i przedsiębiorstwa, jak również system funkcjonowania rynku pracy. Jako konstytucyjne obowiązki państwa występują także: ochrona pracowników najemnych w życiu pracowniczym oraz stwarzanie wszystkim równych szans kształcenia stosownie do ich uzdolnień. Dla dochodzenia tych praw istotna jest, zgodnie z art. 19, rozdz. 4, konstytucyjnie zagwarantowana ochrona prawna⁵.

⁴ Por. W. Bogs, *Soziale Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland*, Bericht der Sozialenquete-Kommission, Stuttgart 1966, s. 54

⁵ Ibidem, s. 54.

III. Z konstytucyjnie zagwarantowanych spraw socjalnych wynika szereg zakresów częściowych, którymi zajmuje się polityka socjalna. Należą do niej zarówno polityka rodzinna i młodzieżowa, polityka bezpieczeństwa społecznego, pomoc socjalna, polityka majątkowa, jak i polityka mieszkaniowa, polityka rynku pracy oraz poprawy warunków i stosunków pracy. Nie możemy tutaj przedstawić działalności państwa we wszystkich tych zakresach polityki socjalnej w okresie 30 lat od momentu wejścia w życie konstytucji⁶. Aby jednak wyjaśnić zachodzące przemiany, chcemy się ograniczyć do skonfrontowania głównych zadań polityki socjalnej w pierwszym i obecnym okresie władzy ustawodawczej. W tym celu zareprezentujemy niektóre liczby i fakty lat 1950 - 1976, by poprzez „długie szeregi statystyczne” przedstawić trendy rozwojowe ilościowego wzrostu znaczenia polityki socjalnej. Szczególnie ważne przy analizie tych danych wydaje się położenie nacisku na zmiany zachodzące pod wpływem funkcjonującego ustroju społecznego i gospodarczego.

IV. Po upadku „Trzeciej Rzeszy” instytucje polityczne, ekonomiczne i społeczne stanęły przed zadaniami wydającymi się nie do rozwiązania. Systemy gospodarczy i finansowy były zburzone, w dużym stopniu zniszczone były środki produkcji. Dla milionów ludzi ważne było przede wszystkim zaopatrzenie w artykuły niezbędne do życia. Pauperyzacja była jakościowo porównywalna z sytuacją okresu wczesnokapitalistycznej industrializacji, jednak liczba dotkniętych zubożeniem była znacznie większa. Podstawowym zadaniem polityki socjalnej w tym okresie było dążenie do ponownego odbudowania gospodarki narodowej. Rozpoczęto realizację konkretnych polityczno-społecznych zadań, które wynikały z sytuacji powojennej. Oznaczało to konieczność, jak zostało to przedstawione w deklaracji rządowej Konrada Adenauera z 20 września 1949 r.⁷, osiedlenie osób, które straciły swe gospodarstwa domowe w wyniku wojny, popieranie budowy mieszkań, ostateczną prawną regulację równomiernego rozłożenia obowiązków, dostosowanie do nowych warun-

⁶ Patrz prace historyków gospodarczych i społecznych G. Stolper, K. Häuser, K. Borchardt, *Deutsche Wirtschaft seit 1870*, Tübingen 1966. Dobry zbiór faktów o działalności państwa znajduje się w wydawanych przez ministra pracy i porządku społecznego: Übersichten über die Soziale Sicherung, od 1969 r. w corocznie publikowanym Sozialbudget der Bundesrepublik Deutschland. Przejrzyste i zwięzłe wprowadzenie do ustroju gospodarczego i społecznego oraz klasyfikację ważnych z punktu widzenia polityki gospodarczej i społecznej praw daje H. Lampert, *Die Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland*, München 1973. Por. też przegląd praw polityczno-społecznych: H. Lampert, G. Kleinheutz, *Zwei Jahrzehnte Sozialpolitik in der BRD. Eine kritische Analyse*, Ordo, Bd 22, Düsseldorf—München 1971, s. 103 i dalsze, oraz W. Albers, *Sozialpolitik IV: In der Bundesrepublik Deutschland*, Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Stuttgart 1977, s. 110 i dalsze.

⁷ Por. Bundesanzeiger z 24 IX 1949, s. 1.

ków rent i emerytur byłych urzędników i żołnierzy, jak również pokrycie spowodowanych wojną strat poprzez zaopatrzenie ofiar wojny i odszkodowania wojenne. Podstawowe te zadania polityki socjalnej włączone zostały do konstytucji i stworzyły partiom politycznym podstawę do wspólnej moralnej ich oceny. Oparły się one więc na wartościach racjonalistycznych i demokratyczno-socjalistycznych.

Politycznoustrojowa realizacja zadań pierwszego okresu władzy ustawodawczej oparła się w „klasycznej” sferze polityki socjalnej na tym, że po totalnym panowaniu nazizmu zostały wprowadzone ponownie wolnościowo-demokratyczne zasady autonomii związków zawodowych na rynku pracy, prawa strajkowego i wolności stowarzyszeń, jak również samorządności w uzyskiwaniu ubezpieczeń społecznych i samodzielnego rozpatrywania spraw przez sądy pracy. Można było tu przede wszystkim nawiązać do prawnych zasad i podstaw zbiorowego prawa pracy Republiki Weimarskiej.

W celu wykazania ilościowych dokonań tamtego okresu kilka liczb powinno uzupełnić obraz tej pierwszej fazy odbudowy. I tak, 13,9 mln pracowników w Republice Federalnej Niemiec dysponowało w 1950 r. przeciętnym miesięcznym zarobkiem w wysokości 218 marek zachodni-niemieckich⁸. Przeciętna miesięczna renta w ubezpieczeniu emerytalnym robotników wynosiła 60 marek, a urzędników 92 marki. Dochody prywatnych gospodarstw domowych i prywatnych organizacji nie mających charakteru zarobkowego z tytułu ubezpieczeń społecznych i ze stowarzyszeń terenowych wyniosły wtedy 12,1 mld marek brutto. Wydatki państwa przeznaczone na ubezpieczenia społeczne (netto) wynosiły zaledwie 2,4% produktu społecznego brutto.

V. Aby móc ocenić społeczne dokonania tego okresu odbudowy w zaopatrzeniu materialnym ludności i porównać je z odpowiednimi wielkościami obecnie, należy zwrócić uwagę na znaczenie podstawowych decyzji polityczno-ustrojowych. Nie można przy tym zapominać, że polityka socjalna nie może być tylko nastawiona na zaopatrzenie w dobra i usługi, lecz powinna obejmować wszystkie potrzeby życiowe człowieka. Jednak zaspokojenie potrzeb zależne jest od gospodarki i nawet krytyczni politycy społeczni nie mogą negować faktu, że podstawą daleko idącej polityki socjalnej jest wzrost produkcji z jednocześnie rosnącymi dochodami realnymi ludności. Realizowany pod znakiem społecznej gospodarki rynkowej system ekonomiczny Republiki Federalnej Niemiec miał na celu powiązanie, opierającej się na bazie wolnego systemu cen i funkcjonującej konkurencji, swobody decyzyjnej podmiotów gospodarczych z „zapew-

⁸ Dane zostały przyjęte z wydanego przez: Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Statistiken für die Bundesrepublik Deutschland 1977, Übersicht über die Soziale Sicherung, Bonn 1977.

nionym przez rozwój gospodarczy postępem społecznym"⁹. Przy tym ta społeczna gospodarka rynkowa nie wyklucza możliwości korygujących interwencji państwa¹⁰.

Alfred Müller-Armack, jeden z twórców społecznej gospodarki rynkowej, tak sformułował ten związek: „W rzeczywistości nie możemy tylko spoglądać na procesy rynkowe, lecz musimy widzieć organizację państwową, która winna korygować, poprzez system podatkowy i ubezpieczenia społeczne, kształtowanie się dochodów, które charakteryzuje nie przewidziana przez proces rynkowy dysproporcja. Największa część tych korekt dotyczy samego społecznego kształtowania procesu rynkowego realizującego społeczny podział poprzez różnego rodzaju ubezpieczenia społeczne, renty, zasiłki oraz premie za tzw. tworzenie majątków [...] Dochodzą do tego opieka społeczna, pomoc dla młodzieży, starszych i marginesu społecznego [...] Możliwość istotnego zwiększenia masy przeznaczonej do podziału zależy od wzrostu wszystkich procesów rynkowych i dlatego nie wolno podejmować wrogich kroków w stosunku do wolnej konkurencji, która jest źródłem tego wzrostu”¹¹.

VI. Pomimo wielu niedoskonałości czynników ekonomicznych, osiągnięcia tego systemu wynikające z rosnącego dobrobytu gospodarczego — zagwarantowanie pełnego zatrudnienia, wysiłki w kierunku stabilizacji wartości pieniądza i efektywniejszych wyników w wymianie zagranicznej — znajdują odzwierciedlenie także w polityce socjalnej. Produkt społeczny brutto wzrósł z 97,9 mld marek zachodnioniemieckich w 1950 r. do 296,8 mld marek w 1960 r. i do 1123,2 mld marek w 1976 r. Uwzględniając wzrost cen, przy przyjęciu indeksu cenowego w 1970 r. równego 100%, produkt społeczny wzrósł z 429,5 mld marek w 1960 r. do 789,4 mld marek z 1976 r. Przeciętny dochód roczny pracobiorcy wzrósł z 2554 marek w 1950 r. do 16 284 marek w 1976 r.¹² Po uwzględnieniu potrąceń spowodowanych przez czynniki cenowe okazuje się, że wystąpił w okresie tym czterokrotny wzrost płacy realnej. Liczba natomiast bezrobotnych, która w 1950 r. wynosiła 11% i stanowiła wielki problem społeczny (pozbawionych pracy było wówczas ponad 2 mln ludzi), w 1960 r. spadła do 1% i utrzymywała się tak, z grubsza biorąc, do 1972 r.

Od lat 1973/74 liczba bezrobotnych wzrosła w związku z międzynarodowymi trudnościami gospodarczymi (kryzys energetyczny, kryzys do-

⁹ A. Müller-Armack, *Soziale Marktwirtschaft*, Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd 9, Stuttgart 1956, s. 390.

¹⁰ Por. F. Böhm, *Eine Kampfansage an Ordnungstheorie und Ordnungspolitik. Zu einem Aufsatz in Kylos, Ordo*, Bd 24, Düsseldorf—München 1973, s. 24.

¹¹ A. Müller-Armack, *Der Moralist und der Ökonom*, Ordo, Bd. 21, Düsseldorf—München 1970, s. 25.

¹² Por. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Gesellschaftspolitische Daten 1977, s. 169.

lara) do 5%, obecnie jednak wykazuje powolną tendencję spadkową. Odpowiednio wzrosły wydatki Federalnego Instytutu Zatrudnienia na zasiłki i pomoc dla bezrobotnych. Wydatki te są przeznaczone także na opłacenie krótszego wymiaru godzin pracy, rehabilitację, zmiany kwalifikacji, odszkodowania za straty poniesione przez rolników na skutek złych warunków atmosferycznych, rekompensatę dla dotkniętych bankructwem. Przez stały wzrost liczby rent nastąpiło zwiększenie wydatków pokrywanych z dochodu narodowego na ten cel. Renty indywidualne ubezpieczenia społecznego osiągnęły najwyższy — jak dotąd — poziom: wyniosły w 1976 r. 63,31% porównywalnego dochodu netto zatrudnionych. Obliczana na tym stosunku renta standardowa (40 lat czynności zawodowej przy przeciętnym zarobku) wyniosła w 1976 r. 10 457 marek zachodnioniemieckich¹³. W latach 1957 - 1977 czterokrotnie wzrosły wynagrodzenia pracownicze netto, a renty w tym samym okresie wzrosły 4,5-krotnie¹⁴. Na świadczenia społeczne wydatkowano w 1976 r. 355,9 mld marek. Z tego 69,3 mld marek przypadło na ubezpieczenia rentowe robotników, 51,5 mld marek na ubezpieczenia rentowe urzędników i 67,2 mld marek na prawnie gwarantowane ubezpieczenia w przypadku choroby. Wszystkie te świadczenia zostały zrealizowane przy skracanym czasie pracy.

VII. Zwiększanie się realnych możliwości gospodarczych daje się obecnie powszechnie odczuć. Powiększają się w związku z tym postulaty polityczno-społeczne i głównym punktem uwagi stają się nowe zadania socjalne. W celu wyjaśnienia różnic w stosunku do pierwszego okresu ustawodawczego należy przedstawić niektóre cele i plany zabezpieczenia społecznego obecnego okresu. Nie chodzi już tylko o „usunięcie obawy przed materialną nędzą i upadkiem społecznym”¹⁵, ale obecnie realizuje się zadania i dające się inaczej jakościowo ocenić pojęcia.

Zgodnie z deklaracją rządową ówczesnego kanclerza federalnego Willy Brandta z 18 I 1973 r. i z podaną do wiadomości publicznej przez ministra federalnego pracy i porządku społecznego Waltera Arendta informacją z 1 X 1973 r. uzyskują obecnie priorytet: poprawa stosunków i warunków pracy poprzez rozszerzenie współdecydowania zgodnie z „zasadą równouprawnienia i równego znaczenia pracobiorców i pracodawców”¹⁶, kodyfikacja przepisów prawa pracy, szczególne zamierzenia w zakresie polityki pracy, problem zatrudnienia cudzoziemców, polityka ma-

¹³ Por. Sozialpolitische Informationen, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 1977, s. 101.

¹⁴ Ibidem, s. 195.

¹⁵ W. Brandt, *Regierungserklärung vor dem Bundestag am 18 I 1973*, przedruk Süddeutsche Zeitung nr 15, z 19 I 1974, s. 8, 9.

¹⁶ Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Sozialbericht, Bonn 1973, s. 2.

jatkowa, zebranie poszczególnych społeczno-prawnych zasad w zwięzły kodeks ustaw społecznych, reforma polityki rodzinnej i młodzieżowej, pomoc dla starszych współobywateli i społecznych grup mniejszościowych, usilne popieranie przywracania praw, jak również — powszechnie — tworzenie nowych i poprawa istniejących instrumentów polityki socjalnej.

Do realizacji tych celów i planów niezbędne będą nie tylko środki materialne, ale głównie działania pozaekonomiczne. Kanclerz federalny mówiąc o tych, „którzy przez osobisty los żyją na marginesie społeczeństwa”, i o „nieuleczalnie chorych” oraz o osobach starszych zwracał uwagę, że „nie chodzi tylko o zabezpieczenie im materialnej egzystencji”, ale niezbędne są działania pomocne ich rodzin oraz członków wszystkich grup społecznych.

W tym sensie przemawiał także obecny kanclerz federalny Helmut Schmidt¹⁷ 16 XII 1976 r. Stwierdził on m. in.: „Nędza nie oznacza w naszym kraju głodu. Ale nędzą często jest również samotność i brak pomocy, jest obcość względem tych, którzy z trudnością nadążają własnymi siłami za postępem społecznym. Sieć świadczeń społecznych natomiast nie może łagodzić całej nędzy tego rodzaju”.

Równoległe z tą nową jakościowo orientacją rządu federalnego w zakresie polityki socjalnej wzrósł budżet socjalny ze 154 mld marek w 1969 r. do 335 mld marek w 1975 r. i wzrośnie do 450 mld w 1979 r. Łącznie na świadczenia socjalne dla jednego mieszkańca wydatkowano w 1975 r. 3653 marek, a powinny one do 1979 r. wzrosnąć do 6000 marek. Wyżej od przeciętnych będą rosły wydatki na ochronę zdrowia oraz świadczenia na dzieci i osoby starsze.

Nakłady na politykę socjalną znajdują stałe odzwierciedlenie w wydatkach państwa przeznaczonych na świadczenia socjalne i w wydatkach na realizację zamierzeń polityki socjalnej. W stosunku do globalnego produktu społecznego brutto udział tych wydatków wyniósł w 1927 r. 10,4%, w 1933 r. — 18,4%, w 1938 r. spadł do 8,9%, w 1950 r., w początkach Republiki Federalnej, wzrósł do 16%, w 1960 r. wyniósł 15,5%, a w 1972 r. 19,2%. Obecnie kwota świadczeń socjalnych dochodzi już do 25% globalnego produktu społecznego brutto¹⁸. Ten istotny i nieproblematyczny wzrost wyjaśnia także, jakiego znaczenia nabrały instytucje działające w sferze polityki socjalnej.

VIII. Mimo wielu sukcesów nie pozostawała jednak polityka socjalna Republiki Federalnej Niemiec bez problemów. Trudności wynikły przede wszystkim w sferze ubezpieczeń z tytułu rent i ustawowych ubezpie-

¹⁷ Por. H. Schmidt, *Auszug aus der Regierungserklärung vom 16. Dezember 1976*, Sozialpolitische Informationen 1977, s. 18.

¹⁸ W okresie przed drugą wojną światową świadczenia socjalne były liczone jako czyste wydatki w procentach dochodu narodowego. Aktualizacji danych w części VI i VII dokonał dr Forster.

czeń społecznych, które natrafiały na wąskie gardło finansowe. Przyczynę stanowiły stale rozszerzające się uprawnienia ubezpieczonych, które przez nich były w pełni wykorzystywane. Niekorzystnie rozwija się też struktura wieku ludności, zwiększa się silnie udział ludzi w wieku emerytalnym. W wyniku tego wzrosło także ryzyko zachorowań. Łącznie z innymi pomniejszymi przyczynami doprowadziło to do tzw. „eksplozji kosztów w lecznictwie”, która jednak została ograniczona w 1977 r. przez ustawową reformę. Dalsze trudności sytuacji finansowej w sferze ubezpieczeń społecznych wynikają ze spadającej stopy wzrostu całej gospodarki i zbyt wolno obniżającego się bezrobocia.

W okresie 30-letniej praktycznej realizacji polityki socjalnej na bazie i w ramach konstytucji niektóre jej pola działalności wywarły szczególny wpływ na system gospodarczy i społeczny Republiki Federalnej. Wymienię tutaj tylko wpływ strumieni transferów finansowych (płac i rent) na podział dochodów, współudział i współdecydowanie pracobiorców w procesie pracy, tworzenie majątków i politykę kształcenia. Przy udziale świadczeń socjalnych w dochodzie narodowym sięgającym 25% tzw. pierwotny podział dochodu narodowego jest bezpośrednio odczuwalny w strukturze popytu. Przez wiele przedsięwzięć na rynku pracy i w ramach polityki ochrony pracy uległa poprawie na korzyść pracobiorców także sytuacja podażowa. Podział dochodów przez kształtowanie się płac na rynkach pracy jest determinowany przez wzrost znaczenia polityki socjalnej. W sferze tzw. podziału wtórnego przepływ od bogatych do biednych stał się fikcją. W czasach Bismarcka kierunek podziału od dominującej grupy przedsiębiorców do robotników mógł być jeszcze możliwy. Na miejsce tego wertykalnego podziału weszła obecnie, w wyniku rozwoju ubezpieczeń społecznych, redystrybucja horyzontalna między pracobiorcami.

W sferze ustawowo uregulowanego udziału pracobiorców w podejmowaniu decyzji w miejscu pracy (zakładzie i przedsiębiorstwie), odnotować należy ustawy o współdecydowaniu w górnictwie (1951), o systemie przedsiębiorstwa (1952) i o przedstawicielstwie osobowym (1955). Decyzje te określiły stosunek pomiędzy pracobiorcami i pracodawcami w formie bliższej partnerskiej współpracy na nowej płaszczyźnie. Jakkolwiek idea baza tych decyzji ma już ponad 100 lat, a silniejsza konkretyzacja współpracy wystąpiła w okresie Republiki Weimarskiej, to jednak teraz ustawowe ich wprowadzenie i dalszy rozwój są w tej formie wyjątkowe w porównaniu też z innymi krajami zachodnimi.

Wraz z usilnie od 1968 r. deklarowanym przez Niemieckie Zrzeszenie Związków Zawodowych rozszerzeniem równorzędnego współudziału w podejmowaniu decyzji, ustawa o współdecydowaniu stała się znowu obiektem sporów politycznych. Chodzi nie tylko o problemy władzy, ale, w mniejszym stopniu, także o problemy praktycznej skuteczności systemu. Jednoznaczna ocena reformy na obecnym etapie rozwoju nie jest możli-

wa. Można jedynie stwierdzić, że uchwalona w 1977 r. ustawa o współdecydowaniu, w połączeniu z postępową reformą ustawy o systemie przedsiębiorstw i o przedstawicielstwie osobowym, stwarzają pracobiorcom dalsze możliwości wywierania wpływu na kierownictwa przedsiębiorstw. Są przykłady, że w wielkich przedsiębiorstwach pracobiorcy stanowią już połowę członków rad nadzorczych, które z kolei dokonują wyboru zarządu. W wyniku tego w wielu przedsiębiorstwach spadło znaczenie decyzji o charakterze polityczno-ustrojowym.

IX. W drugiej połowie XIX w. problemem społecznym było zabezpieczenie materialne robotników. Z czasem jednak, wraz z wprowadzeniem ruchu związkowego do socjalnej polityki zabezpieczenia pracobiorców i ich nie kwestionowanych osiągnięć na tym polu, „problem własności” stracił wiele ze swej poprzedniej siły. Prawa do dochodów socjalnych stały się swojego rodzaju „surogatem własności” lub „uzupełnieniem braku własności”. Umożliwione przez postęp gospodarczy potrojenie dochodów realnych od 1860 r. do początków lat 1950 i dalszy ich czterokrotny wzrost w ostatnich dziesięcioleciach spowodowało tezę o niemożności odkładania oszczędności przez pracobiorców do absurdu. Przy dochodzie netto wynoszącym w 1975 r. 16 248 marek na 1 zatrudnionego wystąpiła taka realna możliwość. Kwota oszczędności pracobiorców, wynosząca w 1950 r. 2,4%, mogła się powiększyć czterokrotnie. Znalazło to odzwierciedlenie także w odpowiednim kształtowaniu się majątków pieniężnych. Prywatne gospodarstwa domowe posiadały w 1970 r. majątek pieniężny w wysokości 338 mld marek, to znaczy 67% całego narodowego majątku pieniężnego¹⁹. Także na innym polu znaczącym dla kształtowania się majątków prywatnych gospodarstw domowych mogły być uzyskane godne uwagi osiągnięcia: około 40% robotniczych gospodarstw domowych dysponowało w 1973 r. własnym domem i gruntem, 94% książeczkami oszczędnościowymi i 15% papierami wartościowymi (akcje, listy zastawne)²⁰. Kształtowanie się majątków pracobiorców, zastępowanie własności przez dochody socjalne i uzyskanie namiastki własności w publicznych spółkach akcyjnych, jakkolwiek nie rozwiązały problemu własności, to jednak pozwoliły ten problem społeczny usunąć na dalszy plan. Przyczyniły się do tego także popierana przez rząd federalny polityka tworzenia majątków (własności) i związkowa polityka płac.

Polityka kształcenia, w którą polityka socjalna zaangażowała się szczególnie mocno od 1969 r. wraz z wprowadzeniem ustawy popierającej prawo do pracy i ustawy o kształceniu zawodowym, odegrała szczególną ro-

¹⁹ Por. H. Schlesinger, *Das Geldvermögen der Unselbständigen ist seit 1960 stark gestiegen*, Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Pressartikeln, nr 90, 4 XI 1971, s. 11.

²⁰ Por. J. Zerche, *Gewerkschaft und private Vermögensbildung*, Hamburger Jahrbuch für Wirtschafte- und Gesellschaftspolitik, 1976, s. 241.

lę w zakresie wzrostu społecznej równości szans awansu zawodowego. Szersze omówienie tej problematyki ze względu na zakres tej sfery, a także niektóre w ostatnich latach kierunki zmian nie jest tu możliwe, gdyż przekroczyłoby to ramy niniejszego opracowania.

Oprócz wielu osiągnięć — wywalczonych w dużej mierze wraz z rozwojem i narastającym dążeniem ruchu robotniczego — nie wolno przeoczyć występujących jeszcze licznych cieni w społeczeństwie Republiki Federalnej Niemiec. I tak system socjalnego zabezpieczenia jest dość dobrze ukierunkowany na przeciętnych pracobiorców, natomiast w stosunku do ubogich, którzy jeszcze istnieją głównie wśród starych ludzi, bezdomnych, nie osiadłych oraz wśród mniejszości etnicznych, jest daleki od optymalnego. W jakiejś mierze wynika to z biurokratyzmu oraz braku odpowiednich środków finansowych. Poprawę na tym odcinku spowodować mogą tylko stała działalność ruchu robotniczego oraz pomocy społecznej, łącznie z samopomocą wykwalifikowanych pedagogów i pracowników społecznych.

Dla realizacji nowych zadań w polityce socjalnej ważne będzie także ściśle powiązanie ich z polityką gospodarczą. Moliter²¹ te powiązania widział w ostatnich latach w polityce stabilizacji poziomu cen, właściwej polityce na rynku pracy i zawodowego kształcenia, a także w ochronie konsumentów. Obecnie jednak najważniejszym zadaniem polityki gospodarczej i socjalnej musi być dalszy spadek bezrobocia. Tylko rozwijająca się gospodarka narodowa może postawić do dyspozycji konieczne dla rozbudowy zabezpieczeń socjalnych środki finansowe. Niezbędna jest również reforma socjalna „z prawdziwego zdarzenia”. Stąd też ogromne zadanie stworzenia takiej zwartej zamkniętej w sobie koncepcji polityki socjalnej, która byłaby oparta na zasadach racjonalistycznych i demokratyczno-socjalistycznych, stoi przed naukowcami i praktykami w RFN.

Z języka niemieckiego tłumaczył Tomasz Rynarzewski

THE CHANGES IN SOCIAL POLICY IN THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY

S u m m a r y

The author tries to show basic transformations which have taken place within the period of 30 years of the Federal Republic of Germany. In the introductory part the author underlines fundamental provisions in the sphere of social policy included in the Constitution of the FRG, and then he tries to determine practical importance of social achievements. The changes are explained by such quantitative indicators

²¹ Por. B. Moliter, *So wird Wohltat zur Plage*, Die Zeit, nr 2, 4 I 1974, s. 30.

like: sizes of pensions, sizes of nominal and real wages, total size of social services, unemployment benefits and so on.

Along with many positive changes the author shows also weak points (shadows) of the social policy in the FRG. The shortcoming financial means for pensions and legal social insurance are reckoned among them. The author represents the opinion that the hitherto existing system of social ensuring old people as well as homeless people and ethnic minorities is far from the optimum.

The author regards further reform of the social system leading to creation of a coherent concept of social policy is indispensable. According to the author this concept should be based on rationalistic and democratic-socialistic principles.