

JANUSZ PIASNY

SYSTEMY ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO NA PRZYKŁADZIE RFN

Proces przechodzenia w Polsce od gospodarki scentralizowanej typu nakazowo-rozdziałczego do gospodarki rynkowej wymaga rozwiązania wielu problemów, zarówno o charakterze teoretycznym, jak i praktycznym. Przede wszystkim należy znaleźć odpowiedź na trzy podstawowe pytania:

- jakie typy gospodarki rynkowej funkcjonują współcześnie w krajach wysoko rozwiniętych gospodarczo?
- który z tych typów mógłby być wzorem dla Polski?
- jakie są konieczne warunki urzeczywistnienia pożądanego wzorca gospodarki rynkowej?

I. SYSTEMY GOSPODARKI RYNKOWEJ A ZAKRES ZABEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH

Odpowiadając na pierwsze z postawionych pytań można - generalnie biorąc - stwierdzić, iż aktualnie funkcjonują trzy podstawowe systemy gospodarki rynkowej, a mianowicie:

- system indywidualnej kapitalistycznej gospodarki rynkowej,
- system społecznej gospodarki rynkowej,
- system gospodarki rynkowej typu państwa dobrobytu.

Typ pierwszy charakteryzuje się dominacją własności prywatnej przedsiębiorstw, których działalność wyraźnie podporządkowana jest zasadzie osiągania korzyści indywidualnych - maksymalizacji zysku. W tym systemie rachunek ekonomiczny oparty jest na swobodnie kształtujących się cenach towarów i czynników produkcji. Bezpieczeństwo socjalne obywateli, w tym także gospodarki, zapewnia **samoorganizacja uczestników rynkowych**. Prymat mają rozwiązania rynkowe, a nie społeczne programy socjalne. Ten typ gospodarki stosowany jest w Stanach Zjednoczonych i Kanadzie.

W drugim typie gospodarki rynkowej podstawowe zasady funkcjonowania są zbliżone do typu pierwszego, lecz z o wiele bardziej rozwiniętą sferą zabezpieczeń socjalnych gwarantowanych przez państwo. Według definicji M. Nasiłowskiego, jest to typ "gospodarki o mieszanych strukturach własności z dominującą własnością prywatną [...], funkcjonuje ona według konkurencyjnych zasad rynkowych z wmontowanymi zaporami prawno-instytucjonalnymi

ograniczającymi negatywne następstwa rynku i zapewniającymi szeroko pojęte bezpieczeństwo socjalne wszystkich obywateli"¹.

W trzecim typie gospodarki rynkowej zakres zabezpieczeń socjalnych gwarantowanych przez państwo jest jeszcze bardziej rozwinięty niż w typie drugim. Można powiedzieć, zasady społeczne przeważają w nim nad indywidualnymi, szczególnie w zakresie pełnego zatrudnienia i socjalnej równości obywateli. Wyrazem tego jest obligatoryjny charakter zabezpieczeń i daleko idące zastąpienie regulacji rynkowej mechanizmami kierowania przez państwo lub stowarzyszenia. Myślenie kategoriami zobowiązań państwa w dziedzinie zapewnienia bezpieczeństwa socjalnego dominuje nad myśleniem w kategoriach indywidualnej troski. Przykładem tego typu gospodarki mogą być systemy społeczno-gospodarcze Szwecji i Danii.

Moim zdaniem, z punktu widzenia warunków i możliwości transformacji gospodarki polskiej, najbardziej przydatnym wzorcem do naśladowania może i powinien być drugi typ gospodarki rynkowej, zwany "społeczną gospodarką rynkową". Szczególnie pozytywnym przykładem takiego modelu wśród różnych typów systemów gospodarczych jest - według J. Meisnera² - gospodarka Republiki Federalnej Niemiec. Pogląd ten w pełni podzielam i tej właśnie gospodarce poświęcam swe dalsze uwagi, wychodząc z założenia, że bogate doświadczenia i osiągnięcia w dziedzinie gospodarczej i zabezpieczenia socjalnego ludności RFN mogą i powinny być pomocne przy transformacji systemu gospodarczego w Polsce. Tym bardziej, że dotychczasowe próby tej transformacji nie zbliżają nas do społecznej gospodarki rynkowej, a raczej opierają się na zasadach wczesnego kapitalizmu - nadmiernej wierze w liberalny mechanizm systemu gospodarki rynkowej i niedocenianiu zabezpieczenia społeczno-socjalnego ludności.

Tymczasem społeczna gospodarka rynkowa RFN łączy mechanizm rynkowy z postępowaniem społecznym, z socjalnym zabezpieczeniem całego społeczeństwa³. Ten typ gospodarki, poprzez dopuszczenie z jednej strony umiarkowanego interwencjonizmu państwowego, a z drugiej - rozszerzenie demokracji, dostarcza wielu argumentów przemawiających za jego naśladowaniem nie mechanicznym, lecz dostosowanym do warunków polskich. Studia nad rozwojem gospodarki niemieckiej po II wojnie światowej oraz nad udoskonalaniem polityki społecznej w RFN mogą uchronić nas od popełnienia błędów w procesie transformacji naszej gospodarki.

¹ M. Nasiłowski, *Próba zdefiniowania społecznej gospodarki rynkowej*, w: *Społeczna gospodarka rynkowa*, pod red. E. Okoń-Horodyńskiej, Katowice 1991, s. 165.

² J. Meisner, *Społeczna gospodarka, rynkowa na tle typów systemów gospodarczych*, w: *ibidem*, s. 13.

³ Pojęcie społecznej gospodarki rynkowej pojawiło się po raz pierwszy w 1947 r., a jego autorem był A. Müller-Armack. Jego zdaniem, celem tej gospodarki jest powiązanie wolnej inicjatywy - w oparciu o gospodarkę wolnokonkurencyjną - z postępowaniem społecznym zapewnianym właśnie przez gospodarkę rynkową. Na jej podstawie może być - według niego - zbudowany różnorodny i pełny system ochrony socjalnej. Gospodarka ta ma oznaczać orientację ogólną na rozwój konsumpcji wszystkich warstw społecznych; por. A. Müller-Armack, *Die soziale Marktwirtschaft*, w: *Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik. Studien und Konzepte zur sozialen Marktwirtschaft und zur europäischen Integration*, Freiburg-Berlin 1966, s. 245; por. także K. Grimm, *Socjalna gospodarka rynkowa w RFN. Koncepcja - rozwój - problematyka*, Fundacja im. Friedricha Eberta w Polsce, Zeszyt 16, Warszawa 1992.

II. SPOŁECZNE ASPEKTY NIEMIECKIEJ GOSPODARKI RYNKOWEJ

Podkreślić w pierwszym rzędzie należy, że dobrobyt będący udziałem większości społeczeństwa RFN i dobrze zorganizowany system osłony socjalnej są rezultatem konsekwentnie wdrażanej tam koncepcji społecznej gospodarki rynkowej, ściśle łączącej ze sobą politykę gospodarczą z polityką społeczną oraz zasady wolności rynku z kompromisem społecznym. W koncepcji tej gospodarki zakłada się preferowanie w polityce gospodarczej i socjalnej celów ogólnych, a nie grupowych. W system ten wbudowano wiele gwarancji, chroniących w szczególności pracowników najemnych.

W ślad za rozwojem koncepcji społecznej gospodarki rynkowej powstało w RFN wiele instytucji społecznych, których zadaniem jest niesienie pomocy mającej na celu uwolnienie ludzi pracy od ryzyka wynikającego z określonych okoliczności, takich jak: utrata pracy, konieczność przekwalifikowania się, choroba, nieszczęśliwy wypadek, starość itd. Instytucje te stanowią system osłony socjalnej ludności o szerokim zasięgu.

Najważniejszą częścią tego systemu są różnego rodzaju ubezpieczenia społeczne (obowiązkowe i dobrowolne), zabezpieczające pracowników przed ujemnymi następstwami utraty lub ograniczenia możliwości zarobkowania. Wysokość składek ubezpieczeniowych - w połowie płaconych przez pracodawcę, a w połowie przez pracownika - uzależniona jest od wysokości dochodów pracownika, natomiast świadczenia są jednolite dla wszystkich. Ponadto ochroną objęci są nie tylko ubezpieczeni pracownicy, lecz także najbliżsi członkowie ich rodzin, pozostający na ich utrzymaniu.

Ubezpieczenia emerytalne mają zapewnić pracownikom utrzymanie w przypadku zmniejszenia się ich zdolności do pracy lub osiągnięcia granicy wieku produkcyjnego, a w przypadku śmierci pracownika - środki do życia członkom najbliższej rodziny, będącym dotychczas na jego utrzymaniu. Początkowo wysokość emerytur i rent ustalano na podstawie nominalnych wysokości składek ubezpieczeniowych wnoszonych w ciągu całego okresu pracy zarobkowej. W konsekwencji emerytury i renty nie były ściśle powiązane z dynamiką płac, co wymagało ciągłego ich dostosowywania (rewaloryzacji) do szybko zmieniających się płac i cen. W celu usunięcia związanych z tym trudności w 1957 r. przyjęto postanowienie o wyrównaniu rent i emerytur według ściśle określonych zasad. Od tego czasu emerytury i renty sukcesywnie wzrastają, gdyż są one co roku rewaloryzowane w stosunku do przeciętnego wzrostu płac, chroniąc w ten sposób przed negatywnymi skutkami inflacji.

Ubezpieczenia na wypadek choroby chronią pracowników RFN i ich rodziny przed wysokimi kosztami powodowanymi przez choroby i wynikającym stąd uszczupleniem dochodów osobistych. Podobnie chronią pracownika ubezpieczenia od wypadków przy pracy oraz zachorowań na choroby zawodowe. Ubezpieczenia te zapewniają rekompensatę poniesionych strat poprzez szereg przedsięwzięć w ramach leczenia i rehabilitacji zawodowej.

Natomiast ubezpieczenia od bezrobocia mają na celu zamortyzowanie skutków utraty pracy przez pracownika, zapewniając mu odpowied-

nie świadczenia pieniężne. Świadczenia te występują w dwóch formach, jako:

- *Arbeitslosengeld* - zasiłek w wysokości 60% ostatniej płacy wypłacany przez 18 miesięcy od dnia utraty pracy;
- *Arbeitslosenhilfe* - zapomoga dla bezrobotnych w wysokości 50% ostatniej płacy, wypłacana po upływie 18 miesięcy od utraty pracy

Poza ubezpieczeniami społecznymi pracowników istnieje jeszcze w RFN cały rozbudowany system świadczeń pozaubezpieczeniowych, takich jak: pomoc społeczna, zaopatrzenie za strony państwa, zasiłki dla dzieci, pomoc mieszkaniowa, stypendia dla uczącej się młodzieży, pomoc dla rodzin wiejskich itp.

III. KONSTYTUCYJNE I PRAWNE GWARANCJE ŚWIADCZEŃ SPOŁECZNYCH

Podstawy prawne polityki społecznej Republiki Federalnej Niemiec określa konstytucja, kodeks socjalny (*Sozialgesetzbuch*) oraz wiele innych szczególnych ustaw. Wprawdzie konstytucja nie zawiera rozwiniętego katalogu podstawowych praw socjalnych, ograniczając się do stwierdzenia, że RFN jest "demokratycznym i społecznym państwem związkowym" (art. 20), a przysługujące obywatelom podstawowe prawa nie mogą być co do ich istotnej treści naruszane (art. 19 ust. 2), zaś za podstawowy obowiązek wszystkich organów państwa uznaje się obowiązek respektowania i ochrony godności człowieka (art. 1 ust. 1), lecz te ogólne normy stanowią fundament dla bardziej rozwiniętego katalogu podstawowych praw socjalnych utrwalonych w kodeksie socjalnym.

Ponadto konstytucja zawiera kilka norm o charakterze bardziej ogólnym, które oddziałują także na kształtowanie polityki społecznej. Należy tu wymienić art. 3 ust. 2 mówiący o równouprawnieniu mężczyzn i kobiet, przesądzający problem równych płac dla kobiet i mężczyzn. Podobną funkcję pełni art. 6, zapewniający szczególną ochronę małżeństwu i rodzinie.

Konstytucja RFN określa także podstawowe założenia ustroju pracy, przyznając w art. 9 prawo zrzeszania się w celu ochrony procesu regulowania warunków pracy i gospodarowania w drodze autonomicznych porozumień⁴.

Rozwinięty katalog podstawowych praw socjalnych zawiera natomiast część ogólna kodeksu socjalnego, którego 10 kolejnych ksiąg prawa te reguluje w sposób szczegółowy, zapewniając w większości w nich prawo podmiotowe do tych świadczeń. Są to takie prawa socjalne, jak: prawo bezpieczeństwa społecznego i prawo do minimum socjalnego. Ochrona zdrowia, zapewnienie czasu wolnego i zagwarantowanie płatnego urlopu dla wypoczynku i rozwoju osobowości, przyczynianie się do zapewnienia obszernego i zdrowego mieszkania dla rodziny - należą również do obo-

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

wiązków państwa. Ochronę ludzkiej godności i rozwój osobowości zapewnić ma poza tym zarówno działalność zakładów i przedsiębiorstw, jak i system funkcjonowania rynku pracy. Jako konstytucyjne obowiązki państwa występują także: ochrona pracowników najemnych oraz stwarzanie wszystkim równych szans kształcenia stosownie do ich uzdolnień. Dla dochodzenia tych praw istotna jest - gwarantowana konstytucyjnie - ochrona prawna, wynikająca z art. 19 rozdz. 4 konstytucji⁵.

Z konstytucyjnie zagwarantowanych praw socjalnych wynika także katalog dziedzin życia, którymi ma się zajmować polityka socjalna. Chodzi tu w szczególności o politykę rodzinną i młodzieżową, politykę bezpieczeństwa społecznego, pomoc socjalną, politykę majątkową, politykę mieszkaniową, politykę rynku pracy oraz poprawy warunków i stosunków pracy⁶.

W ślad za generalnie określonymi kierunkami zabezpieczenia socjalnego zawartymi w konstytucji, rozwijane i doskonalone były przepisy dotyczące prawa socjalnego i wynikających z niego świadczeń na rzecz ludności. Prawo socjalne ma na względzie stymulowanie działań w kierunku osiągania zakładanych celów socjalno-politycznych państwa. Zasadniczą bowiem częścią prawa socjalnego jest prawo zmierzające do zabezpieczenia społecznego (*Recht der sozialen Sicherheit*) ludności poprzez zastosowanie równego rodzaju świadczeń wymagających takich form pomocy, a przyznawanych przez państwo, gminy i ich związki oraz instytucje ubezpieczeniowe⁷.

Współczesne zachodnioniemieckie prawo socjalne zostało oparte na założeniu, że każda dorosła osoba ma możliwość i obowiązek zarabiania utrzymanie siebie i swojej rodziny poprzez samodzielne wykonywanie pracy. Prawo zabezpieczenia socjalnego i świadczeń socjalnych określa jednak istotne z socjalnego punktu widzenia wyjątki od tej zasady i przewiduje zastosowanie możliwych oraz pożądaných środków w postaci świadczeń pieniężnych zastępujących uzyskiwany dochód, świadczeń w naturze i w usługach w celu wypełnienia powstałych braków (deficytu) w stosunku do wynikających z konstytucji "celów socjalno-politycznych" i realizowanej sprawiedliwości społecznej. Jeżeli przez te świadczenia zostają zabezpieczone warunki egzystencji jednostki (rodziny), to jednocześnie następuje proces zabezpieczenia społecznego (socjalnego)⁸.

Realizacja zapewnienia świadczeń socjalnych następuje poprzez odpowiednio funkcjonujące:

- systemy przezorności społecznej,
- systemy odszkodowania socjalnego,
- systemy pomocy społecznej i wsparcia socjalnego.

W ramach systemów przezorności największe znaczenie mają ubezpieczenia społeczne, takie jak: chorobowe, wypadkowe (dotyczące wypadków

⁵ Ibidem, s. 54.

⁶ J. Zerche, *Przemiany w polityce socjalnej w RFN*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1978, z. 4, s. 198.

⁷ H. F. Zacher, w: *Zarys prawa socjalnego Republiki Federalnej Niemiec*, pod red. M. Szurgacza, Wrocław 1985, s. 9.

⁸ Ibidem, s. 11.

przy pracy), rentowo-emerytalne (w tym także dla rolników), w przypadku bezrobocia oraz ubezpieczenie społeczne niepełnosprawnych.

Wśród systemów odszkodowania socjalnego szczególne miejsce mają: zaopatrzenie urzędników na wypadek choroby inwalidztwa, starości, wypadku przy pracy i śmierci, zabezpieczenie członków ich rodzin w razie choroby, zaopatrzenie ofiar wojny i inwalidów wojennych, naprawianie szkód narodowo-socjalistycznego bezprawia oraz wyrównywanie ciężarów (szkód) z tytułu uszczuplenia posiadanego majątku (ubezpieczenia częściowo obowiązkowe, a częściowo dobrowolne).

Wśród systemów pomocy społecznej i wsparcia socjalnego szczególną rolę odgrywają różne formy pomocy społecznej w związku ze starością, ubóstwem, inwalidztwem, utratą pracy lub skróceniem czasu jej trwania (zasiłki dla bezrobotnych). Duże znaczenie ma profilaktyka ochrony zdrowia, pomoc w związku z chorobą (zwłaszcza w przypadku chorób społecznych), pomoc w uzyskaniu zawodu lub otrzymaniu pracy, zabezpieczenie alimentacyjne (zasiłki), pomoc dla ociemniałych, pomoc w pokryciu kosztów pogrzebu, pomoc dla rodziny zmarłego, pomoc dla dzieci i uczącej się młodzieży (zasiłki i stypendia), pomoc w zakresie budownictwa mieszkaniowego itp.

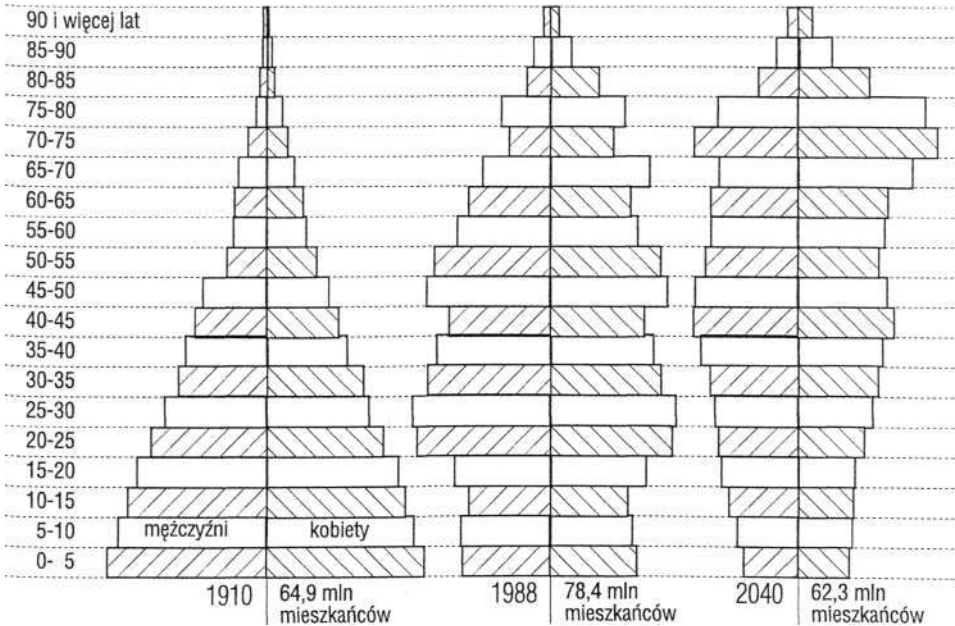
Wszystkie te zabezpieczenia socjalne oraz warunki uzyskania odpowiednich świadczeń regulują odpowiednie przepisy prawa socjalnego. Syntetycznym ich wyrazem jest kodeks socjalny z 1975 r., w późniejszych latach uzupełniany⁹, liczący obecnie 10 ksiąg, z których:

- księga druga dotyczy pomocy w kształceniu,
- księga trzecia normuje sprawy aktywizacji zawodowej,
- księga czwarta reguluje sprawy ubezpieczeń społecznych,
- księga piąta określa systemy odszkodowań socjalnych,
- księga szósta normuje zasady przyznawania i wysokość zasiłków na dzieci,
- księga siódma określa warunki uzyskiwania zasiłków mieszkaniowych,
- księga ósma precyzuje formy pomocy dla młodzieży,
- księga dziewiąta reguluje zasady prawne stosowanych różnorodnych systemów pomocy społecznej.

W 1992 r. weszła w życie, długo dyskutowana, reforma systemu emerytalnego. Była ona konieczna w świetle niekorzystnie rysującej się struktury ludności Niemiec (zob. schemat 1). Demografowie przewidują dalszy spadek ogólnej liczby ludności i jednocześnie zwiększenie się liczby mieszkańców w wieku poprodukcyjnym. Oznaczać to będzie potrzebę rozwijania systemu zabezpieczenia socjalnego osób przechodzących na emeryturę i renty. Z tych względów już od 1992 r. weszły w życie nowe, wyższe stawki składek emerytalnych; podniesiono granice wiekowe przechodzenia pracowników na emeryturę, zmieniły się niektóre zasady obliczania wysokości emerytur. Wszystkie te zabiegi mają złagodzić narastający problem finansowania rosnących świadczeń socjalnych, choć już dziś przewiduje się,

⁹ H. Szurgacz, *Kodyfikacja prawa socjalnego w RFN. Część ogólna kodeksu socjalnego*, Praca i Zabezpieczenie Socjalne 1983, nr 7.

że coraz mniejsza ilość zatrudnionych będzie musiała "utrzymywać" coraz większą ilość emerytów i rencistów.



Rys. 1. Prognoza struktury ludności RFN w 2040 roku

Źródło: Socjalne oblicze państwa, "Profil" 1991, nr 5, s. 34.

IV. ZASADY ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO LUDNOŚCI

Suma wszystkich świadczeń socjalnych na rzecz ludności - finansowanych z budżetu państwa, składek ubezpieczeniowych oraz budżetów krajów związkowych, a także gmin i miast - wynosiła w 1991 r. ok. 700 mld DM. Oznacza to, że wydatki socjalne w przeliczeniu na 1 mieszkańca (łącznie z ludnością b. NRD) wynosiły średnio ok. 9000 DM w skali roku. Wskaźnik ten świadczy o skali zabezpieczenia społecznego ludności i może być wyrazem postępu, jaki w tym względzie dokonał się na przestrzeni ostatnich dziesięcioleci. Podstawą materialną wzrostu świadczeń socjalnych był ciągły wzrost (z pewnymi wahaniami) społecznego produktu brutto.

System zabezpieczenia społecznego ludności RFN oparty jest na zasadzie ubezpieczenia, zasadzie zaopatrzenia i zasadzie pomocy (opieki) socjalnej, a także formach mieszanych powstałych na bazie wspomnianych zasad¹⁰.

Zasada ubezpieczenia polega na tym, że określony krąg osób narażonych na tego samego rodzaju niebezpieczeństwa należy do określonej in-

¹⁰ H. Lampert, *Lehrbuch der Sozialpolitik*, Berlin-Heidelberg-New York-Tokyo 1985, s. 144.

stytucji ubezpieczeniowej, której celem jest zapewnienie rekompensaty istniejącego ryzyka. Każdy ubezpieczony ma jednak obowiązek płacenia składek, które obliczane są odpowiednio do wysokości kalkulowanego ryzyka. Prawo do świadczeń odszkodowawczych ma tylko ten, kto dostarczył instytucji ubezpieczeniowej ekwiwalent w postaci składek. Kompensata ryzyka polega na tym, że w przypadku wystąpienia szkody, ubezpieczony otrzymuje całość przewidzianego świadczenia bez względu na wysokość wpłacanych przezeń składek.

Ubezpieczenie socjalne w odróżnieniu od ubezpieczenia prywatnego charakteryzuje element przymusu - obowiązek ubezpieczenia. Zostaje tu również złamana zasada czystej ekwiwalentności poprzez zastosowanie środków socjalnego podziału, polegających głównie na rozpatrywaniu i ocenie socjalnego położenia przy ustalaniu wysokości składek. Istnieje również możliwość podwyższenia składek płaconych na rzecz pracowników przez pracodawców oraz wprowadzanie dodatkowych środków państwowych¹¹.

Zasada "zaopatrzenia" odnosi się do pewnych świadczeń społecznych, które finansowane są w całości ze środków państwowych i przyznawane są tylko niektórym członkom lub grupom społeczeństwa. Przyznawane są one bez uprzedniego opłacenia składek, tak jak ma to miejsce w przypadku ubezpieczeń. Prawo do świadczeń "z zaopatrzenia państwowego" nadaje się obywatelom na podstawie określonej działalności, względnie szkód (ofiary), jakie ponieśli oni na rzecz społeczeństwa lub państwa. W praktyce "zasadą zaopatrzenia" objęci są urzędnicy państwowi, ofiary wojny oraz osoby poszkodowane materialnie w wyniku wojny (np. przesiedleńcy). Źródłem pokrycia świadczeń zaopatrzeniowych są wpływy podatkowe do budżetu państwowego.

Zasada pomocy (opieki) społecznej realizowana jest poprzez różnorodne świadczenia społeczne indywidualnym osobom lub rodzinom. Rodzaj i zakres przyznawanych świadczeń uzależnione są od okoliczności każdego konkretnego, indywidualnego przypadku. Pomoc udzielana jest po dokładnym rozpoznaniu sytuacji materialnej danej osoby (rodziny) przez specjalnie do tego powołane instytucje.

Funkcjonujący obecnie system społecznego zabezpieczenia obejmuje prawie wszystkie grupy ludności w RFN, a jego celem jest ochrona obywateli za pomocą różnych środków i urządzeń przed różnego rodzaju ryzykiem (wypadki, choroby, starość, bezrobocie itp.). Zabezpieczenie socjalne ludności następuje poprzez świadczenia uzyskiwane w wyniku ubezpieczeń społecznych, zaopatrzenia państwowego, pomocy (opieki) socjalnej oraz różnego rodzaju świadczeń wynikających z aktualnie realizowanej polityki mieszkaniowej, rodzinnej i oświatowo-kształceniowej¹². Wszystkie one razem wzięwszy stanowią system zapewnienia odpowiedniego poziomu życia wszystkim obywatelom i grupom ludności. Największe znaczenie mają świadczenia z tytułu ubezpieczeń, natomiast świadczenia z puli tzw. "zaopatrzenia państwowego" - odgrywając tę samą rolę - nakierowane są tylko na niektóre grupy ludności. Uzupełniającymi świadczeniami w ra-

¹¹ J. Zerche, G. Gründger, *Sozialpolitik*, Düsseldorf 1982, s. 91.

¹² H. Lampert, *Lehrbuch*, s. 143.

mach systemu zabezpieczenia socjalnego są świadczenia stosowane w ramach pomocy społecznej w odniesieniu do indywidualnych przypadków.

Obowiązkowi ubezpieczenia podlegają wszyscy pracownicy najemni, z wyjątkiem urzędników państwowych, których świadczenia społeczne zapewnione są w ramach tzw. "zaopatrzenia państwowego". Wynika to z ich szczególnego statusu zawodowego, który gwarantuje im wynagrodzenie pozwalające utrzymywać warunki życia na odpowiednio wysokim poziomie¹³.

System społecznego zabezpieczenia w RFN charakteryzuje się skomplikowaną strukturą instytucjonalną i zróżnicowanymi formami organizacyjnymi. Poszczególne elementy tego systemu reprezentowane są przez liczne i różnorodne urzędy, zrzeszenia, stowarzyszenia, związki i służby socjalne oraz inne instytucje o zróżnicowanym zasięgu terytorialnym i osobowym. Wszystkie te instytucje łączy jeden wspólny cel, jakim jest zabezpieczenie społeczne ludności, polegające głównie na udzielaniu świadczeń socjalnych osobom uprawnionym do ich pobierania.

W zasadach polityki społecznej podkreśla się jednak indywidualną odpowiedzialność jednostki za własne losy. Państwo natomiast, w ramach prawnie sformułowanych zadań, zobowiązane jest do stwarzania odpowiednich warunków umożliwiających jednostkom samodzielne zaspokajanie potrzeb. Uważa się, że ingerencja państwa w sferę społeczną traktowana jest jako ostateczność. Państwo interweniuje tylko wówczas, gdy jednostka nie może sobie poradzić sama, lub gdy nie ma innych podmiotów, które mogłyby udzielić jej pomocy.

V. POZAUBEZPIECZENIOWE FORMY ŚWIADCZEŃ SOCJALNYCH

1. Pomoc społeczna

Pomoc społeczna w RFN (*Sozialhilfe*) jest najniższym ogniwiem w strukturze świadczeń społecznych, za pomocą których państwo gwarantuje bezpieczeństwo socjalne obywateli. Przez pojęcie pomocy społecznej (opieki) rozumie się pomoc niesioną przez kraje związkowe, a głównie gminy i związki opieki społecznej, osobom, które albo nie są w stanie zapewnić sobie egzystencji z własnych dochodów, majątku czy ubezpieczeń społecznych, albo nie mogą sobie poradzić w szczególnych sytuacjach życiowych przy pomocy własnych sił i środków¹⁴.

W latach sześćdziesiątych dość powszechny stał się pogląd o wyjątkowym charakterze świadczeń społecznych przewidzianych przede wszystkim na potrzeby nietypowe, indywidualne, których nie zaspokajają inne rodzaje świadczeń społecznych. Jednak w ostatnich dziesięcioleciach świadczenia te przestały pełnić funkcję wyjątkową, a wprost przeciwnie - są one świadczone dla coraz większej liczby ludności. Przykładowo, w 1970 r. z pomocy

¹³ J. Zerche, G. Gründger, *Sozialpolitik*, s. 98 - 99.

¹⁴ H. Lampert, *Lehrbuch*, s. 283.

społecznej skorzystało 1491 tys. osób., w 1980 r. - 2144 tys., a w 1987 r. już 3136; wydatki z tym związane wzrosły w ciągu ostatnich 20 lat dziesięciokrotnie. Koszta te stanowią znaczne obciążenie dla krajów związkowych, miast i gmin¹⁵. Wzrastająca liczba osób korzystających z opieki wynika z różnych przyczyn, ale w poważnej mierze z istnienia luki w systemie świadczeń społecznych, której nie pokrywają ubezpieczenia społeczne. Jest to spowodowane tym, że ubezpieczenia nie obejmują swoim zasięgiem ogółu ludności, nie udzielają świadczeń w szczególnych sytuacjach życiowych i są niewystarczającym instrumentem zabezpieczenia egzystencji wielu ludzi.

Na podstawie ustawy o pomocy społecznej (BSHG)¹⁶ i kodeksu socjalnego (SGB)¹⁷ świadczenia pomocy społecznej nie są ograniczane do określonego kręgu osób. Prawo do nich mają wszyscy potrzebujący, niezależnie od przyczyn powstania potrzeby. Świadczenia te, zgodnie z przepisami zawartymi w tych uregulowaniach prawnych, mają ułatwić usamodzielnianie się i uniezależnianie oraz prowadzenie życia odpowiadającego godności ludzkiej. Stosownie do powyższego, prawo pomocy społecznej dzieli się na dwie części: "pomoc w zapewnieniu utrzymania" i "pomoc w szczególnych sytuacjach życiowych".

Pomoc społeczna opiera się na zasadzie opiekuńczej i jej rodzaje, formy, a także wysokość uzależnione są k a ż d o r a z o w o od indywidualnej sytuacji osoby ubiegającej się o tę pomoc. Oceny tej dokonuje urzędnik państwowy po udokumentowaniu przez ubiegającego się dochodów lub majątku, które mogłyby być użyte na zaspokojenie zgłaszanej potrzeby. Dopuszczalne jest jedynie posiadanie domku jednorodzinnego oraz oszczędności nie przekraczających 1500 DM na osobę (na współmałżonka dodatkowo 750 DM i po 300 DM na każdą inną osobę pozostającą we wspólnym gospodarstwie domowym). Świadczenia z pomocy społecznej udzielane są jednak w ostateczności, po wyczerpaniu innych możliwości, gdy już żaden inny podmiot polityki społecznej nie może udzielić pomocy. Ponadto pomoc świadczona jest jedynie tym osobom, które gotowe są spełnić nałożony na nie przez urzędnika państwowego obowiązek pracy.

Pomoc społeczna realizowana jest w formie świadczeń pieniężnych, rzeczowych i usług, które udzielane są dla zapewnienia egzystencji (*Hilfe zum Lebensunterhalt*) oraz pomoc w szczególnych sytuacjach życiowych (*Hilfe in besonderen Lebenslagen*). Te pierwsze udzielana jest osobom, które nie mogą z własnych dochodów zaspokoić potrzeby wyżywienia, mieszkania, ubrania czy opału na poziomie minimalnego standardu przewidzianego w RFN. Pomoc ta realizowana jest w formie świadczeń pieniężnych - stałych lub jednorazowych. Te ostatnie przyznawane są z reguły na zaspokojenie potrzeb pilnych, takich jak: ubranie zimowe, opał na zimę, remont mieszkania.

¹⁵ Źródło: *Statistisches Taschenbuch 1989 - Arbeits- und Sozialstatistik*, Bonn 1989, tabela 8.16.

¹⁶ Bundessozialhilfegesetz z 30 VI 1961 r.

¹⁷ Sozialgesetzbuch z 11 XII 1975 r.

2. Zasiłki dla dzieci

Obok świadczeń należących do trzech podstawowych obszarów zabezpieczenia społecznego, czyli ubezpieczeń społecznych, pomocy socjalnej i zaopatrzenia państwowego, istnieją jeszcze świadczenia specjalne dla dzieci, na mieszkania i na kształcenie młodzieży. Świadczenia te odgrywają bardzo ważną rolę w życiu społecznym, a zwłaszcza w życiu rodziny.

Do 1975 r. istniały małe dodatki na dzieci przy jednoczesnym stosowaniu różnego rodzaju zwolnień podatkowych. Później system zwolnień podatkowych zlikwidowano, podnosząc dodatki pieniężne na rzecz wszystkich rodzin posiadających dzieci. W 1975 r. wysokość dodatku na pierwsze dziecko wynosiła 50 DM, na drugie - 70 DM, a na trzecie i każde następne - 120 DM miesięcznie. W 1980 r. dodatki te podniesiono odpowiednio do: 50, 100 i 200 DM, a od 1982 r. dodatek na trzecie dziecko zwiększono do 220 DM, wprowadzając jednocześnie dodatek 240 DM za każde następne¹⁸.

W zasadzie zasiłek ten wypłacany jest do ukończenia przez dziecko 16 roku życia, lecz w przypadku dalszej nauki dodatek może być wypłacany do 27 roku życia. W odniesieniu dzieci niepełnosprawnych zasiłek wypłacany jest powyżej tej granicy wieku.

Koszty zasiłków na dzieci pokrywa państwo, natomiast związane z tym koszty administracyjne pokrywają we własnym zakresie kraje związkowe i gminy. Oprócz tych zasiłków istnieją jeszcze ciągle dodatkowe świadczenia o podobnym charakterze na rzecz dzieci ze strony instytucji społecznych.

3. Pomoc socjalna na mieszkania

Troska państwa o zapewnienie każdemu odpowiedniego mieszkania przejawia się w różnych formach. Jej wyrazem są np. akty prawne o charakterze socjalnym ingerujące w dziedzinę własności i najmu lokali, działające w sferze tworzenia zasobów finansowych, służących celom mieszkaniowym (w postaci wprowadzenia ulg podatkowych dla osób gromadzących kapitał przeznaczony na cele budownictwa oraz w przypadku budowy lub dziedziczenia lokalu), popieraniu budownictwa socjalnego, a także w postaci przyznania zasiłku mieszkaniowego tym wszystkim osobom, dla których wydatki związane z korzystaniem z mieszkania stanowiłyby nadmierne obciążenie (tzw. pomoc indywidualna)¹⁹.

W związku z tym przez pomoc socjalną na mieszkania rozumie się publiczną pomoc finansową udzielaną indywidualnym gospodarstwom domowym i uzależnioną ściśle od sytuacji materialnej, rodzinnej i mieszkaniowej danego gospodarstwa domowego. Udziela się jej zarówno w celu uzyskania mieszkania (budowa, zakup, najem), jak i w czasie jego użytko-

¹⁸ Źródło: *Statistisches Taschenbuch 1994*, Bonn 1994, tabela 8.18.

¹⁹ M. F. Zacher, *Zarys prawa socjalnego*, s. 46.

wania. Pomocy tej udzielają: rząd federalny, władze prowincjonalne i samorządy gminne.

Najpowszechniejszą w RFN formą pomocy finansowej o charakterze socjalnym jest system udzielania kredytów hipotecznych na ten cel i następnie pokrywanie ze środków publicznych części (a w szczególnych przypadkach całości) oprocentowania tych kredytów. Kredyty te mogą być zaciągnięte nie tylko w bankach państwowych, lecz także na prywatnym i półprywatnym rynku kapitałowym. Posiadają one z reguły gwarancje rządowe i przeznaczone mogą być zarówno na budowę, jak i na zakup domu czy mieszkania.

Inną formą pomocy socjalnej na mieszkanie jest stosowanie ulg podatkowych z tytułu środków wydatkowanych na budowę, kupno lub modernizację domów i mieszkań. Przykładowo, młode rodziny budujące lub kupujące mieszkanie zwalniane są częściowo z podatku od dochodów. Poza tą formą pomocy stosowane jest także udzielanie premii z tytułu systematycznego gromadzenia oszczędności na mieszkanie. Wysokość tych premii uzależniona jest nie tylko od wysokości wkładów i okresu oszczędzania, ale także od sytuacji rodzinno-materialnej oszczędzającego.

Poza tymi formami pomocy socjalnej stosowane są także tzw. dodatki mieszkaniowe (czynszowe), umożliwiające korzystanie z mieszkań o odpowiednim standardzie przez rodziny o skromnych dochodach. Możliwość skorzystania z dodatku mieszkaniowego oraz jego wysokość uzależnione są od liczby dzieci pozostających na utrzymaniu, poziomu zamożności gospodarstwa domowego oraz od standardu mieszkania (zwłaszcza jego wielkości), powierzchni przypadającej na osobę i wyposażenia w podstawowe instalacje.

Dodatki mieszkaniowe przyznaje się przede wszystkim rencistom, emerytom i świadczeniobiorcom pomocy społecznej. Zdarza się jednak, że otrzymują je także robotnicy i samodzielni pracownicy o niskich dochodach.

4. Świadczenia socjalne na kształcenie młodzieży

W celu umożliwienia uzyskania wykształcenia odpowiadającego uzdolnieniom i upodobaniom w wypadkach, kiedy dana osoba nie ma do tego dostatecznych środków, stosuje się różne formy pomocy (*Ausbildungsforderung*). Z pomocy korzystają uczniowie w wyższych klasach gimnazjalnych, w szkołach pomaturalnych, w szkołach wyższych oraz w wyższych szkołach zawodowych. Osoby kształcące się w trybie zaocznym mogą korzystać ze świadczeń tylko pod pewnymi szczególnymi warunkami. Pomoc przysługuje w zasadzie do momentu uzyskania zawodu; wyjątkowo - w razie dalszego kształcenia - ulega przedłużeniu, ale nie dłużej niż do momentu ukończenia 35 lat.

Uzyskiwane świadczenia różnią się w zależności od rodzaju szkoły i sytuacji rodzinnej (istotne jest w szczególności, czy uczeń mieszka czy nie mieszka razem z rodzicami). W 1982 r. student nie zamieszkujący z rodzicami otrzymywał stypendium w wysokości 690 DM. Sytuacja materialna

stypendysty i jego rodziny ma jednak wpływ na wysokość uzyskiwanego stypendium. Stypendium nie podlega zwrotowi.

Studenci w szkołach wyższych część stypendium otrzymują w formie nisko oprocentowanej pożyczki. Pożyczka podlega zwrotowi w okresie 20 lat, w równych ratach miesięcznych (co najmniej 120 DM), przy czym pierwsza rata płatna jest po 5 latach od momentu zakończenia pobierania stypendium. Obowiązek zwrotu obciąża jedynie osoby osiągające minimum dochodu (obecnie: 990 DM), którego wysokość może zostać podwyższona ze względu na posiadanie współmałżonka i dzieci. Pożyczka może zostać w części darowana w przypadku złożenia egzaminu przed terminem lub ze szczególnie dobrym wynikiem (np. złożenie egzaminów na 4 miesiące przed maksymalnym okresem pobierania stypendiów daje obniżkę w wysokości 5000 DM). Osoby, które znajdują się pośród 1/3 najlepiej zdających egzaminy w danym roku, korzystają z obniżki 25%. Szczególna sytuacja socjalna może być także powodem obniżenia rozmiarów pożyczki podlegającej spłaceniu lub zwolnieniu od obowiązku spłaty.

VI. UWAGI KOŃCOWE

System ubezpieczeń społecznych ma w Niemczech długotrwałą tradycję i rozwijał się w ciągu ostatnich 100 lat. Był on nieustannie dostosowywany do wymogów dynamicznego rozwoju gospodarczego, umożliwiał walkę z biedą i zwiększał bezpieczeństwo socjalne. Dużą rolę w tym zakresie odgrywało i nadal odgrywa państwo. Ono bowiem umożliwiło utworzenie ubezpieczeń społecznych i wspiera je za pomocą regularnie udzielanych na ten cel subwencji. W 1990 r. państwo przeznaczyło na sprawy pracy i bezpieczeństwa socjalnego prawie 1/4 całego budżetu. Mimo to wielu ludzi ciągle znajduje się w bardzo trudnej sytuacji życiowej²⁰.

W połowie lat siedemdziesiątych, a szczególnie na początku lat osiemdziesiątych, światowa recesja i gospodarcza odbiła się niekorzystnie na rozbudowie sieci świadczeń socjalnych. Gwałtowny wzrost bezrobocia pochłoniął dużą część środków finansowych przewidzianych na inne cele socjalne. Zmniejszono np. zasiłki dla bezrobotnych osób samotnych, zahamowano wzrost dotacji państwowych na lecnicstwo, zwiększając jednocześnie partycypowanie chorych w kosztach zakupu lekarstw i pobytu w szpitalach lub sanatoriach; Kasy Chorych zaczęły też pokrywać znacznie mniejszą część kosztów świadczeń zabiegów stomatologicznych i okulistycznych.

Niezwykle istotnym problemem w RFN są dość liczne osoby, które w swoim życiu nigdy nie pracowały zarobkowo lub wykonywały prace nie objęte obowiązkowymi ubezpieczeniami społecznymi. Dotyczy to przede wszystkim kobiet starszych. Wiele z nich straciło mężów podczas wojny i uzyskało niskie renty. Problem tej grupy osób (najczęściej w wieku powyżej 70 lat) przejęła na siebie państwowa pomoc społeczna i różne instytucje

²⁰ Szerzej pisze o tym M. Szylo-Skoczny, *Zjawisko ubóstwa w RFN*, *Polityka Społeczna* 1990, nr 1.

prywatne, kościelne, wyznaniowe, związkowe i charytatywne. Mimo rozbudowanej dość dobrze opieki nad tymi ludźmi, problem właściwego ich zabezpieczenia socjalnego zostaje nie do końca rozwiązany.

Osobnym, niezwykle ważnym problemem dla RFN jest kwestia systemu zabezpieczenia socjalnego ludności w nowych krajach związkowych, które utworzono po zjednoczeniu Niemiec. Sprawa ta wymaga jednak osobnych studiów i będzie podjęta w najbliższym czasie.

Ten krótki przegląd systemów zabezpieczenia społecznego ludności RFN ma nie tylko informować Czytelnika, ale zmuszać go także do refleksji porównawczej nad sytuacją, jaka w tym względzie istnieje w Polsce²¹.

SOCIAL SECURITY SYSTEMS IN COUNTRIES WITH DEVELOPED MARKET ECONOMY

S u m m a r y

In the paper there is an attempt to answer two basic questions:

- what types of developed market economies function today and what kind of social security schemes they offer;
- which of those models could be a desirable one for Poland.

Answering the first question, the author presented a brief characteristics of

- the system of individual capitalist market economy;
- the system of social market economy;
- the system of market economy in a welfare state.

From the point of view of the existing conditions and possibilities of transformations, the most useful model for Poland seems to be the second one mentioned above i.e. a system of social market economy implemented in Germany. Therefore, the majority of considerations contained in the paper relates to the functioning of the German model of the social security system and its principles in Germany, including: constitutional and legal protection of social benefits, obligatory insurance and a variety of non-insurance related types of benefits offered to different sectors of the population.

²¹ Por. J. Piasny, *Próba porównania systemu zabezpieczenia socjalnego w Polsce i RFN*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1989, z. 2.