

Prof. dr hab. J. Auleytner
Dr M. Grewiński

Budżet socjalny w Niemczech i wnioski dla Polski

UWAGA

Wszelkie prawa autorskie zastrzeżone i prawnie chronione. Przedruk materiałów w części lub całości możliwy tylko i wyłącznie za zgodą autora. Cytowanie oraz wykorzystywanie fragmentów prac dozwolone tylko za podaniem źródła.

Copyright by Mirosław Grewiński (w niektórych przypadkach także poszczególne Wydawnictwa).

[Plik pobrano z www.mirek.grewinski.pl](http://www.mirek.grewinski.pl)

Budżet socjalny w Niemczech i wnioski dla Polski

(artykuł ukazał się w: *Polityka Społeczna* 2/2003)

1. O potrzebie nowego sposobu finansowania polskiej polityki społecznej

Minister Finansów wywołał dyskusję o potrzebie reformy finansów publicznych widząc nie bez racji wyraźny kontekst finansów UE. Politycy społeczni mają jednak inną optykę w tym zakresie, a to ze względu na znaczący udział wydatków socjalnych w budżecie państwa oraz stałe ich traktowanie jako swoistej „reszty”, jaka zostanie po wcześniejszym uwzględnieniu interesów różnych grup społecznych.

W Polsce problematyka budżetu socjalnego jest nowa. Jedyne, poważniejsze opracowanie ekspertów¹ z 1999r. robi wrażenie pracy niedokończonej ze względu na brak całościowej prezentacji budżetu opartego na wpływach i wydatkach socjalnych oraz ze względu na fałszywe (lub uproszczone) założenie, iż baza legislacyjna polityki społecznej pozostanie bez zmian. Wrażenie to pogłębia się po poznaniu doświadczeń naszego zachodniego sąsiada.

Temat nowoczesnego finansowania polityki społecznej jest ważny dlatego, iż w Polsce utrzymuje się głęboki kryzys tej działalności państwa. Dzieje się tak nie tylko ze względu na problemy finansów publicznych w ogóle, ale ze względu na wielość funduszy i niejednorodność ich prawnych regulacji oraz rozproszenie pieniędzy na cele socjalne. Wpływy i wydatki państwa na cele socjalne są rozproszone; znajdujemy je zarówno w licznych funduszach celowych jak również w rezerwach budżetowych. Raporty Najwyższej Izby Kontroli, jak również dane byłego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej ukazują, że każdy fundusz celowy jest inaczej zarządzany; mają one także problemy z samofinansowaniem. Część pieniędzy na cele socjalne idzie przez Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, inną częścią jednak dysponuje Minister Finansów kierując jej środki bezpośrednio na wojewodów (w przypadku pomocy społecznej). GUS ewidencjonuje zaś wydatki państwa na cele socjalne w sposób tradycyjny, nieodpowiadający nowoczesnej polityce społecznej gospodarki rynkowej.

Najnowsza propozycja reformy finansów publicznych² nie uwzględnia pilnych potrzeb nowego finansowania polityki społecznej. W podejściu do wydatków na cele socjalne nie widać woli racjonalizacji, natomiast obowiązuje stały prymat ekonomii nad człowiekiem, co

stoi w rażącej sprzeczności z praktyką równoważenia podejścia społecznego i ekonomicznego w krajach UE. Przy okazji warto zauważyć, że zapowiedź likwidacji Funduszu Alimentacyjnego, niekwestionowanego na posiedzeniach Komisji Sejmowych, jeśli idzie o sposób gospodarowania, uderza nie tylko w jego beneficjentów, ale i ponad 25 –letnią ciągłość doświadczeń pomocy alimentowanym. Wymownym jest również i to, że Minister Finansów chce zlikwidować PFRON w roku ludzi niepełnosprawnych.

Istotną słabością nowych propozycji Ministra Finansów jest zupełny brak rozwiązań finansowania edukacji z budżetu. Na świecie poszukuje się rozwiązań finansowych, które można sprowadzić do stwierdzenia: „pieniądz idzie za uczniem (studentem)”. **Deklaracje równych szans edukacyjnych dla wszystkich łączone są z równością finansowania.** Wyrazem takich światowych tendencji są bony (o ograniczonym lub powszechnym zasięgu, o stałej wartości lub uwzględniającej dopłatę rodziców, bony ograniczające lub nieograniczające polityki rekrutacyjnej szkoły (uczelni), a także bony akceptujące koszty transportu). Bony takie są kierowane zarówno do sektora publicznego jak i niepublicznego. Do tego dochodzą możliwości otwierania **konta edukacyjnego** obywatela, na które mogłyby być transferowane środki publiczne. Temat ten pozostawiamy jednak innej dyskusji, a w dalszej części prezentujemy główne cechy budżetu socjalnego w Niemczech, z możliwością wyciągnięcia wniosków dla Polski w tym zakresie³.

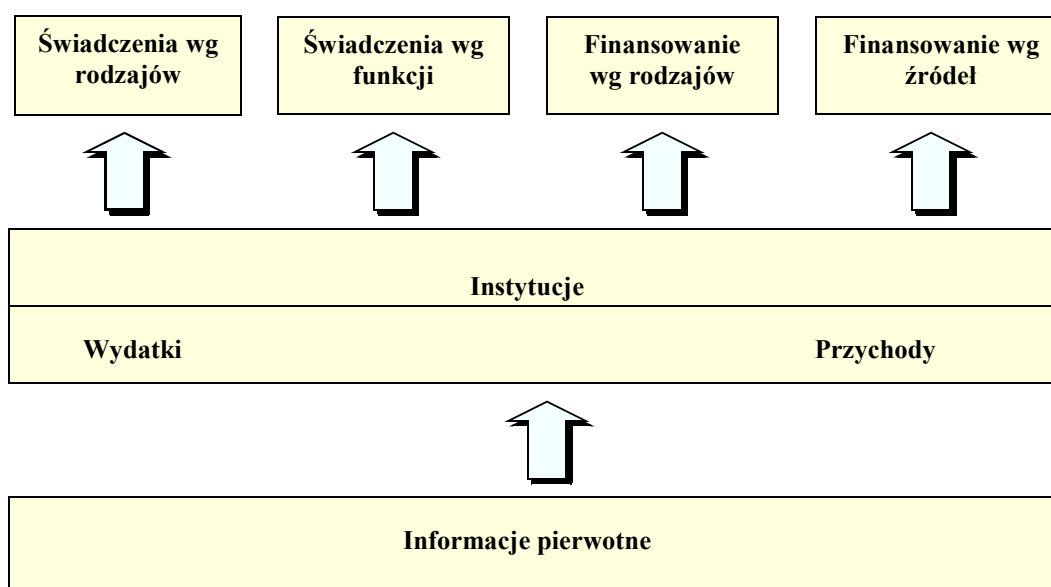
Początki tworzenia budżetu socjalnego w Niemczech przypadają na drugą połowę lat sześćdziesiątych, kiedy to Niemcy przeżywały mini - recesję gospodarczą. Zastanawiano się wówczas nad kwestią wydatków socjalnych i koniecznością reorganizacji finansowania polityki społecznej. W 1967 r. pojawił się pomysł na całościowe zestawienie wszystkich świadczeń społecznych i porównanie ich ze wskaźnikami gospodarczymi. Przedsięwzięcie to nie było sprawą łatwą, ponieważ podstawy prawne niektórych segmentów polityki społecznej w Niemczech sięgają jeszcze czasów Bismarka (ubezpieczenia zdrowotne i emerytalne). W kwietniu 1968 roku kanclerz K. Adenauer skierował list do ministra pracy, aby ten przygotował zestawienie wszystkich świadczeń związanych z działalnością ministerstwa. Przeważająca część świadczeń miała charakter ubezpieczeniowy ze względu na ówczesną specyfikę systemu polityki społecznej opartego na indywidualnej przezorności. Świadczenia zawsze były związane ze składkami, a ich wypłata występowała tylko po wystąpieniu ryzyka. Początki budżetu socjalnego dotyczyły zatem zestawienia razem wszystkich państwowych wydatków socjalnych. Na przełomie lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych zestawienia takie przygotowywano co trzy, cztery lata.

Aktualne budżet socjalny jest przygotowywany w Niemczech w tzw. okresach legislacyjnych (corocznie) i jest ściśle związany ze specjalnym sprawozdaniem opisującym kierunki i celowość wydatków państwa na cele socjalne(*Sozialbericht*).

Zadaniem budżetu socjalnego jest po pierwsze - ujęcie stanu rzeczy (diagnoza) i stworzenie podstaw do merytorycznej dyskusji na temat wydatków socjalnych, a po drugie – pomoc w podejmowaniu decyzji i kierunkowaniu świadczeń społecznych. Szczególnie to drugie zadanie ma prowadzić do tworzenia strategii okresowych, ograniczać deficyt w rozwiązaniach socjalnych poprzez ich korygowanie oraz ukazywanie alternatywnych rozwiązań. Struktura budżetu ma charakter ogólny, co oznacza, że na jego podstawie nie można np. ustalić - ile osób skorzystało z pomocy społecznej albo z aktywnych instrumentów rynku pracy. Strukturę budżetu socjalnego przedstawia poniższy schemat.

Ze schematu wynika, że budżet socjalny zawiera w sobie dwa główne rodzaje zestawień – z jednej strony zobowiązania państwa do świadczeń (według rodzajów i funkcji), z drugiej - sposób ich finansowania (według rodzajów i źródeł).

Wykres 1: Struktura budżetu socjalnego w RFN



Źródło: Na podstawie materiałów poseminaryjnych ze spotkania z dr V. Meinhardtem, Polskie Towarzystwo Polityki Społecznej, listopad 2002.

2. Świadczenia według rodzajów

Świadczenia według rodzajów w Niemczech mogą mieć charakter dochodowy (emerytura, chorobowe), rzeczowy (usługi lekarskie, pielęgnarskie, okulistyczne itd.) odszkodowań gotówkowych, świadczeń rzeczowych i usługowych, zapomóg, środków zaradczych i służb wewnętrznych oraz wydatków rozliczeniowych. Świadczenia te przyporządkowano do sześciu bloków budżetu socjalnego, które dotyczą systemu ogólnego, systemu specjalnego, systemu służb publicznych (dla urzędników), systemu pracodawców, systemu odszkodowań i systemu wspierającego.

W skład systemu ogólnego wchodzi podsystemy: pracowniczy, urzędniczy i górniczy system ubezpieczenia emerytalnego, ponadto prywatne podsystemy zabezpieczenia na starość, ubezpieczenia zdrowotnego, pielęgnacyjnego, wypadkowego i wspieranie zatrudnienia.

System specjalny dotyczy natomiast dwóch grup ubezpieczeniowych: rolników i samodzielnie zatrudnionych. W przypadku rolników, to podobnie jak w Polsce, w Niemczech nie należą oni do ogólnego systemu emerytalnego, ale posiadają swój specjalny system ubezpieczeń. Zatrudnieni na roli otrzymują niższe świadczenia społeczne ze względu na posiadanie gospodarstw rolnych i płacenie niższych stawek składki emerytalnej. System ubezpieczenia rolników zależy także od wysokości produkcji rolnej. Natomiast w przypadku samodzielnie zatrudnionych, w tym także pracujących w wolnych zawodach, są oni ubezpieczani automatycznie w przypadku, jeśli prawnicy reprezentujący ich interesy, należą do określonych izb. Podobnie jest zresztą w Niemczech z lekarzami.

W przypadku świadczeń dla służb publicznych, urzędnicy mają prawo do nich bez obowiązku płacenia składek. Oznacza to, że służby publiczne są zwolnione od płacenia składek na publiczne ubezpieczenie społeczne, ale zaleca się im dodatkowe, prywatne ubezpieczenie ze względu na fakt, że nie otrzymują oni 100% zwrotu za poniesione koszty socjalne. Dla przykładu - w przypadku choroby urzędnicy uzyskują zwrot kosztów poniesionych w trakcie leczenia, ale nie jest to nigdy pełna rekompensata. Najczęściej jest to zwrot około 80% całości kosztów. Pozostałą wartość muszą pokryć z własnej kieszeni albo z dodatkowego, prywatnego ubezpieczenia. W Niemczech około 2% społeczeństwa nie jest ubezpieczona, w tym dużą grupę stanowią właśnie urzędnicy, którzy nie ubezpieczają się dodatkowo w prywatnych zakładach ubezpieczeń. W skład kosztów w ramach tego obszaru budżetu socjalnego wchodzi emerytura (*Pensionen*), dodatki rodzinne i subwencje.

Kolejny blok budżetu socjalnego stanowi system świadczeń pracodawców, na który składają się - zwrot zasiłków chorobowych, ubezpieczenia zakładowe i emerytura zakładowe

oraz inne wydatki, takie jak utrzymywanie domów wczasowo-wypoczynkowych czy lekarzy zakładowych.

Charakterystyczną rzeczą jest, że wszystkie powyższe bloki nie są finansowane z podatków, ale albo ze składek⁴, albo ze środków przedsiębiorstw.

Tabela 1: Świadczenia socjalne w Niemczech według rodzajów (w % PKB)

Lp.	Wyszczególnienie	1991	2001	2005 - plany
	Całość budżetu socjalnego	28,4	32,1	30,4
1.0.	System ogólny:	17,3	20,3	19,3
1.1.	Ubezpieczenia emerytalne:	8,9	10,9	10,5
	- ubezpieczenia pracowników	4,6	5,3	5,1
	- ubezpieczenia urzędników	3,6	4,9	4,8
	- ubezpieczenia górników	0,7	0,7	0,6
1.2.	Prywatne zabezpieczenie na starość	-	-	-
1.3.	Ubezpieczenie zdrowotne	6,2	6,6	6,3
1.4.	Ubezpieczenie pielęgnacyjne	-	0,8	0,8
1.5.	Ubezpieczenie wypadkowe	0,5	0,5	0,5
1.6.	Wspieranie zatrudnienia	3,0	3,1	2,7
2.0.	System specjalny:	0,2	0,3	0,2
2.1.	Ubezpieczenie emerytalne rolników	0,2	0,2	0,1
2.2.	Ubezpieczenie samodzielnie zatrudnionych	0,1	0,1	0,1
3.0.	Świadczenia na rzecz urzędników:	2,3	2,5	2,4
3.1.	Emerytury	1,5	1,7	1,7
3.2.	Świadczenia rodzinne	0,4	0,3	0,3
3.3.	Subwencje / pomoc	0,4	0,4	0,4
4.0.	System świadczeń pracodawców:	3,1	2,7	2,6
4.1.	Zwrot zasiłków chorobowych	1,6	1,3	1,3
4.2.	Zakładowe zaopatrzenie na starość	0,7	0,7	0,6
4.3.	Dodatkowe zaopatrzenie	0,4	0,4	0,4
4.4.	Pozostałe świadczenia pracodawców	0,4	0,3	0,2
5.0.	System odszkodowań:	0,6	0,3	0,2
5.1.	Odszkodowania socjalne	0,5	0,2	0,2
5.2.	Wyrównywanie obciążeń	0,0	0,0	0,0
5.3.	Naprawianie krzywd	0,1	0,1	0,0
5.4.	Pozostałe odszkodowania	0,0	0,0	0,0
6.0.	System wspierania i opieki:	3,1	2,6	2,4
6.1.	Pomoc socjalna	1,2	1,3	1,2
6.2.	Pomoc młodzieży	0,7	0,8	0,7
6.3.	Świadczenia na rzecz dzieci	0,7	0,0	0,0
6.4.	Zasiłki wychowawcze	0,2	0,2	0,2
6.5.	Wspieranie kształcenia	0,1	0,1	0,1
6.6.	Zasiłki mieszkaniowe	0,2	0,2	0,2
6.7.	Wspieranie mienia	0,1	0,1	0,1
Razem		26,6	28,6	27,1

Zródło: Sozialbericht 2001

Cechą systemu niemieckiego jest to, że każdy emeryt, czy bezrobotny płaci składkę na ubezpieczenia zdrowotne i emerytalne.

Kolejne dwa bloki budżetu socjalnego stanowią - system odszkodowań i system wspierający. W skład pierwszego wchodzi min. odszkodowania socjalne, wyrównywanie

obciążeń i rekompensata krzywd, natomiast w skład drugiego wchodzi pomoc społeczna, pomoc dla młodzieży, świadczenia na rzecz dzieci, zasiłki wychowawcze, wspieranie kształcenia oraz zasiłki mieszkaniowe. W przypadku obu tych bloków świadczenia mają charakter zaopatrzeniowy, a odpowiedzialność podzielona jest w zależności od rodzaju świadczeń na państwo, landy i gminy. Dla przykładu finansowanie i organizowanie polityki rynku pracy i zatrudnienia spoczywa na państwie, zapomogi dla rodziny podzielone są na państwo i landy, natomiast gminy odpowiadają za pomoc społeczną i świadczenia socjalne. Ze względu na fakt, że gminy w Niemczech nie mają wystarczających środków i instrumentów na działania socjalne, dostają one ze szczebla państwa lub landu odpowiednie przepisy prawne do wykonywania.

Podział kompetencji w zakresie socjalnym jest w Niemczech bardzo skomplikowany ze względu na istnienie wielu przenikających się wzajemnie sposobów finansowania polityki społecznej.

Ze względu na trudną sytuację na rynku pracy w Polsce warto zwrócić szczególną uwagę na to, że w Niemczech około 50% środków Federalnego Urzędu Pracy przeznaczają się na instrumenty aktywizujące bezrobotnych (w ramach *Arbeitsförderungsgesetz*)⁵. Środki pasywne natomiast są w Niemczech przeznaczane dla bezrobotnych w postaci dwóch rodzajów zasiłków: zatrudnieniowych i pomocy społecznej. Pierwszy zasiłek jest uzależniony od czasu i wysokości płacenia składek i nie jest ograniczony czasowo, drugi - pomocy społecznej, wypłacany jest przez okres do 12 miesięcy, a w przypadku starszych bezrobotnych przez okres 24 miesięcy. Zasiłek zatrudnieniowy wynosi 65% dochodu netto, natomiast zasiłek dla bezrobotnych 57% dochodu netto.

Świadczenia z pomocy społecznej dzieli się w Niemczech właściwie na dwie grupy: wspieranie osób bez dochodów i pomoc w specyficznej sytuacji życiowej. Pomocą społeczną objętych jest około 3% społeczeństwa niemieckiego, w tym około 50% odbiorców stanowią dzieci. Na pomoc społeczną przeznaczają się 0,5% PKB Niemiec.

Interesującym zagadnieniem jest fakt, że w niemieckim budżecie socjalnym nie istnieją specjalne kategorie i środki zaradcze na rzecz osób niepełnosprawnych. Uznaje się bowiem, że osoby niepełnosprawne mogą występować we wszystkich grupach i traktuje się je na równi z osobami pełnosprawnymi, bez specjalnych przywilejów wynikających ze specyfiki niepełnosprawności.

Zupełnie inaczej aniżeli w Polsce jest także z zasiłkami pielęgnacyjnymi. W Niemczech są one zróżnicowane na sześć grup i wahają się od 200 do 650 euro. W Polsce zasiłek pielęgnacyjny jest tylko jeden.

3. Świadczenia według funkcji

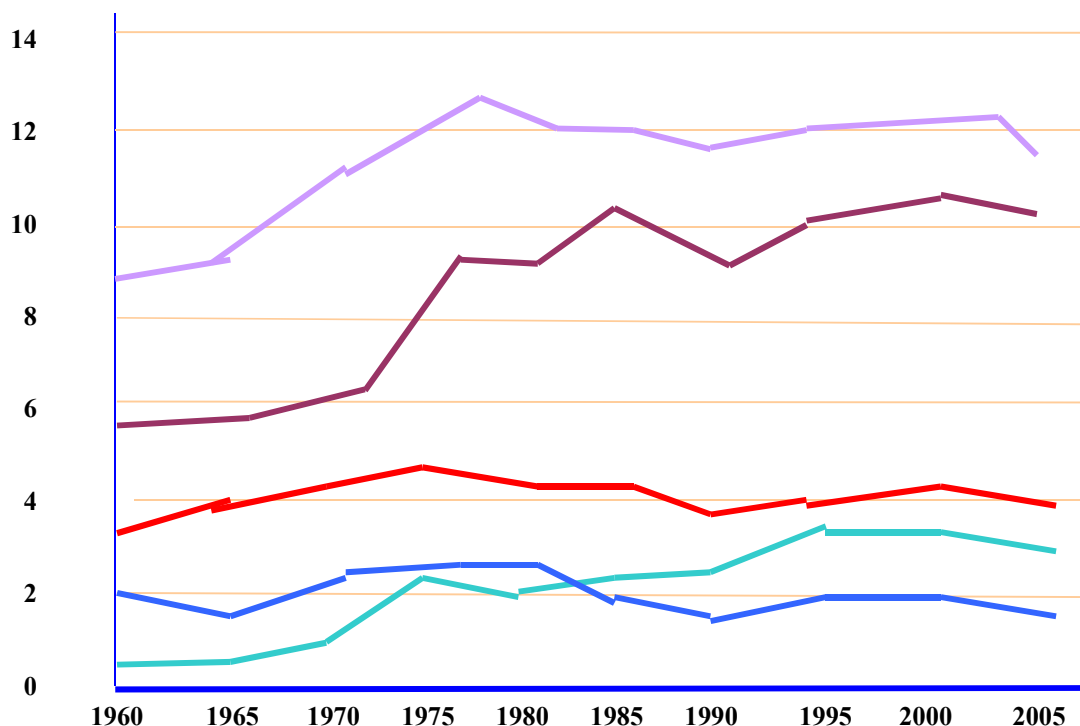
W przypadku zestawień według funkcji budżet socjalny Niemiec dzieli się na pięć obszarów: małżeństwo i rodzina, zdrowie, zatrudnienie, starość oraz pozostałe środki.

Tabela 2: Świadczenia socjalne w Niemczech według funkcji (w euro)

Lp.	Wyszczególnienie	2001	%
	Całość budżetu socjalnego	663 716	100
1.0.	Małżeństwo i rodzina:	98 716	14,9
1.1.	Dzieci / Młodzież	66 232	10,0
1.2.	Zobowiązania na rzecz małżeństw	28 038	4,2
1.3.	Macierzyństwo	4 446	0,7
2.0.	Zdrowie:	227 560	34,3
2.1.	Prewencja / Rehabilitacja	12 315	1,9
2.2.	Zachorowalność podlegająca zgłoszeniu	153 991	23,2
2.3.	Wypadki przy pracy i choroby zawodowe	13 259	2,9
2.4.	Niepełnosprawność	47 995	7,2
3.0.	Zatrudnienie:	61 422	9,3
3.1.	Środki zawodowego kształcenia	14 230	2,1
3.2.	Mobilność	12 238	1,8
3.3.	Bezrobocie	34 955	5,3
4.0.	Osoby starsze:	250 478	37,7
4.1.	Środki na rzecz osób starych	241 937	36,5
4.2.	Świadczenia związane ze śmiercią żywiciela rodziny	8 541	1,3
5.0.	Pozostałe środki:	25 539	3,8
5.1.	Skutki zdarzeń (decyzji) politycznych	3 009	0,5
5.2.	Mieszkalnictwo	7 266	1,1
5.3.	Tworzenie systemu oszczędzania i majątkowego	13 292	2,0
5.4.	Ogólna pomoc życiowa	1 971	0,3

Źródło: Sozialbericht 2001

Wykres 2: Udział poszczególnych funkcji budżetu socjalnego Niemiec w odniesieniu do PKB (w %)



- Starość + świadczenia związane ze śmiercią żywicieli rodziny —
- Zdrowie —
- Małżeństwo i rodzina —
- Zatrudnienie —
- Pozostałe —

Źródło: Materialband zum Sozialbudget 2001

Funkcja socjalna państwa dotycząca wspierania **małżeństwa i rodziny** wiąże się z wydatkami na dzieci i młodzież, asekurację małżeństw i ochronę macierzyństwa. W zakres świadczeń wchodzi tu ulgi podatkowe, bezpośrednie płatności na rzecz dzieci i młodzieży oraz zasiłki rodzinne i specjalne zapomogi dla małżeństw i matek w okresie macierzyństwa. Świadczenia w ramach tej funkcji stanowią około 4,8% PKB Niemiec. Około 3,2% PKB wynoszą wydatki związane z dziećmi i młodzieżą. Natomiast środki na wspieranie małżeństw lub małżonków z osobna stanowią 1,4% PKB i dotyczą zarówno samotnych rodziców jak i prawnego umożliwienia wspólnego opodatkowania. Najmniej w ramach tego obszaru

przeznacza się na macierzyństwo, bo około 0,2% PKB. Działania w ramach tego obszaru wzrosły w budżecie socjalnym w latach 1995-2001 z 12,8% do 14,9%.

Analiza budżetów domowych rodzin niemieckich prowadzi do następujących wniosków. W 1998 r. tylko 1,5% par z dwojgiem dzieci w zachodnich landach miało dochody mniejsze niż 2500 DM, około 30% par dysponowało sumą 2500-5000 DM i aż 56% dochodami między 5000-10000 DM. W tych samych krajach związkowych rodzice samotnie wychowujący dzieci mieli znacznie gorszą sytuację finansową. Tylko 11,4% rodzin dysponowało środkami między 5000-10000 DM, a aż 35% miało dochody mniejsze od 2500 DM. Analogiczna sytuacja dotyczyła wschodnich landów. Tylko 1,5% par z dwojgiem dzieci miała niższe dochody od 2500 DM i aż 48,6% powyżej 5000 DM. Oznacza to, że samotni rodzice wychowujący dzieci są w znacznie trudniejszej sytuacji finansowej, aniżeli rodziny pełne, bez względu na miejsce zamieszkania (czy są to Niemcy wschodnie, czy zachodnie).

W ramach działań z tego zakresu w 2000r. około 2,7 mln osób uzyskało pomoc i wsparcie, w tym 992 tysiące dzieci do 18 roku życia. Ponadto przewidziano tutaj specjalne możliwości odliczeń i zwolnień podatkowych oraz świadczeń na każde dziecko w rodzinie w ramach realizacji polityki prorodzinnej.

Druga funkcja socjalna **dotyczy zdrowia** i dzieli się na środki na rzecz prewencji, rehabilitacji, zachorowalności podlegającej zgłoszeniu, wypadków przy pracy i chorób zawodowych oraz orzecznictwa o niepełnosprawności. W 2001r. przeznaczono w ramach tego zakresu około 445 mld. DM, w tym 89% wydatkowano na leczenie chorób, renty i rehabilitację oraz koszty związane z wypadkami przy pracy oraz chorobami zawodowymi. Większość świadczeń dotyczyła starych landów, które dysponowały 86% całości środków. Na wynagrodzenie służby zdrowia, wypłatę zasiłków chorobowych, rent inwalidzkich i powypadkowych przeznaczono w sumie 24% całości środków z tego obszaru. 71% środków stanowiły świadczenia rzeczowe na potrzeby ambulatoryjne, medyczne i pomoc techniczną. Na sprawne zarządzanie służbą zdrowia przeznaczono 5% całościowych kosztów w ramach tej funkcji. W Niemczech na wszystkie działania związane ze służbą zdrowia przeznacza się obecnie 11% PKB, kiedy dla przykładu w roku 1960 przeznaczano niecałe 6%.

Trzecią funkcją jest **wspieranie zatrudnienia**, co oznacza świadczenia na zawodowe kształcenie i szkolenie bezrobotnych oraz inne działania aktywizujące. W 2000r. przeznaczono na tą funkcję 121 mld DM, tj. około 3,1% PKB Niemiec. Występuje tu duże zróżnicowanie, jeśli chodzi o podział na landy wschodnie i zachodnie. W starych landach wydatki w tym obszarze wynoszą 2,2% PKB, natomiast wydatki w nowych landach - 9,4% PKB, co należy tłumaczyć utrzymującym się bardzo wysokim bezrobociem w byłej NRD.

Oznacza to, że wspieranie zatrudnienia stanowi w landach zachodnich około 7,4% budżetu socjalnego, natomiast w nowych krajach związkowych aż 19,5% (!). W ramach tej funkcji wyróżnia się trzy sfery działań: zawodowe kształcenie, wspieranie mobilności i zwalczanie bezrobocia.

Najwięcej kosztują świadczenia związane bezpośrednio z bezrobociem, gdyż zawierają one w sobie min. zasiłki dla bezrobotnych. Stanowią one 59% całości tej funkcji, to jest około 71 mld DM. Większością środków w ramach tego komponentu dysponuje Federalny Urząd Pracy (*Bundesanstalt für Arbeit*) i Federalne Ministerstwo Gospodarki i Pracy.

Na wspieranie mobilności przeznaczają się 24 mld. DM, a świadczenia dotyczą głównie wspierania podejmowania zatrudnienia i subwencjonowania zatrudnienia u pracodawcy. W landach zachodnich na wspieranie mobilności przeznaczają się 0,3% PKB, natomiast w Niemczech Wschodnich aż 2,4% PKB.

Z kolei na kształcenie zawodowe wydano w roku 2001 około 27,8 mld DM, głównie na świadczenia wynikające z Kodeksu Socjalnego (*Sozialgesetzbuch III*)⁶. Są to wszelkiego rodzaju działania nakierowane zarówno na bezrobotnych jak i pracujących, w tym także młodzież, w celu podnoszenia ich umiejętności i kwalifikacji. W porównaniu z rokiem 1995 świadczenia te wzrosły o około 15%, co oznacza, że w Niemczech przywiązuje się ogromne znaczenie do tego komponentu. Aktywizuje się w ten sposób bezrobotnych, a z drugiej strony podnosi kwalifikację grupom zagrożonym utratą pracy. W Niemczech na ten cel przeznaczają się 0,7% PKB, w tym w landach zachodnich 0,5%, a w landach wschodnich 1,9% PKB.

Cały zakres funkcji zatrudnienie stanowi 7% budżetu socjalnego Niemiec.

Kolejną funkcją jest **asekuracja starości oraz świadczenia związane ze śmiercią jedyne go żywiciela rodziny**. Obszar ten odgrywa dużą rolę w świadczeniach socjalnych Niemiec. Obok różnorodnych świadczeń emerytalnych znajduje się tu także renta wdowia, świadczenia emerytalne służb publicznych oraz system emerytalny dla rolników. Na renty i emerytury przeznaczają się w ramach tego zakresu 97% środków, a 3% stanowią świadczenia po zmarłym żywicielu rodziny. W 2001r. środki na ten obszar wynosiły 490 mld. DM i stanowiły blisko 12% PKB oraz 37,4% budżetu socjalnego. Do 2005 roku wydatki na ten zakres wzrosną o 13% do około 554 mld DM (283 mld. €). Świadczenia te w 83% dotyczą landów zachodnich (391 mld. DM) i w 17% landów wschodnich (81 mld. DM).

Ostatnią grupą funkcyjną świadczeń socjalnych stanowią **pozostałe wydatki**. Jednym z najważniejszych zakresów jest tu obszar związany z następstwami zdarzeń politycznych, głównie w zakresie odszkodowań i świadczeń związanych z kombatanami. Wydatki socjalne dotyczą głównie odszkodowań wojennych np. dla ofiar socjalizmu narodowego w

Niemczech. W 2000 r. środki na ten cel wynosiły 6 mld DM tj. około 0,5% budżetu socjalnego i 0,2% PKB. Do 2005r. zakłada się ograniczenie tych wydatków budżetu socjalnego, min. ze względu na starzenie się i śmierć beneficjentów. Obok odszkodowań wojennych w ramach tego zakresu istnieją także świadczenia dotyczące polityki mieszkaniowej, na którą przeznaczana jest 14 mld DM rocznie. Część środków przeznaczana jest na zasiłki mieszkaniowe, w tym 1,1 mld DM na subwencje do kosztów ogrzewania / opału, który rekompensuje rząd niemiecki. W 2001r. zakres ten stanowił 1,1% budżetu socjalnego i 0,4% PKB Niemiec. Ponadto w ramach obszaru: *pozostałe wydatki* – część środków dotyczy tworzenia systemu majątkowego i oszczędzania, a część na ogólną pomoc życiową. Te ostatnie dotyczą głównie świadczeń na przewyciężenie trudnych sytuacji życiowych i ponowne włączenie do społeczeństwa grup marginalizowanych. Są to świadczenia pomocy społecznej, instrumenty podatkowe, a także subwencjonowanie ubezpieczeń zdrowotnych i porad lekarskich dla tych osób.

W 2000 r. wydano 3,5 mld DM na tą funkcję.

4. Finansowanie wg rodzajów

W strukturze zestawień budżetu socjalnego w Niemczech dużą rolę odgrywa przedstawianie i monitorowanie finansowania według rodzajów. Polega ono na szczegółowej analizie wszystkich wpływających środków do budżetu (przychodów), które mogą mieć charakter składek, przekazów oraz innych wpływów. Dla landów wschodnich dodatkowymi przychodami mogą być transfery socjalne pochodzące ze specjalnego programu WEST → OST – Transfer, polegającego na wsparciu finansowym Niemiec Zachodnich dla nowych krajów związkowych.

Najważniejsze znaczenie dla budżetu socjalnego w Niemczech mają z pewnością **składki**. Ponad 60% wszystkich świadczeń wypłacanych z budżetu jest finansowanych z przychodów ze składek. W 1995 roku udział składek w budżecie wynosił 63,9%, a w 2000r. około 60,7%. Charakterystyczną cechą jest, że po wielu latach wzrostu udziału składek w budżecie socjalnym (od 1975 r., kiedy udział ten wynosił 56,9%) w ostatnich latach udział ten maleje.

Obniżenie finansowania budżetu socjalnego ze składek w ostatnich latach o 3,2% spowodowane było zwiększonymi zapomogami państwa w system ubezpieczenia emerytalnego. W Niemczech Wschodnich udział składek w finansowaniu budżetu socjalnego jest znacznie niższy aniżeli średnia dla całego państwa. W 2000r. składki stanowiły tylko 42,3% całości przychodu budżetu socjalnego dla Niemiec Wschodnich. Jest to spowodowane m.in. słabą sytuacją gospodarczą w landach wschodnich. Ogromną rolę odgrywa tutaj pomoc z zachodniej części Niemiec, która stanowiła w 2000r. aż 21,4% wpływów. Wszystkie

kategorie wpłacających składki wypadały znacznie gorzej w Niemczech Wschodnich niż w landach zachodnich oprócz jednej grupy- odbiorców świadczeń społecznych. Oznacza to, że w nowych krajach związkowych istnieje znacznie większa grupa odbiorców świadczeń społecznych aniżeli w Niemczech Zachodnich. Szczególnym obciążeniem dla wschodniego systemu świadczeń jest ubezpieczenie emerytalne, chorobowe i pielęgnacyjne.

Składki (głównie ubezpieczeniowe) płacą w Niemczech wszyscy pracownicy, pracodawcy, samodzielnie zatrudnieni, odbiorcy świadczeń społecznych i inne osoby.

Drugim ważnym przychodem do budżetu socjalnego są zwroty pieniężne (*Zuweisung*). W dużej części pochodzą one ze środków publicznych, czyli tak naprawdę z podatków. Odwrotnie jak w przypadku składek, udział alokacji w finansowaniu budżetu socjalnego wzrósł w ostatnich latach 1995-2000 o około 3,1%. W chwili obecnej udział ten wynosi 37,7% całości przychodów budżetu socjalnego. Charakterystyczne jest, że stopa alokacji była w nowych landach stosunkowo wysoka (17,9% wobec 12,3% w landach zachodnich). Oznacza to, że udział alokacji w odniesieniu do wartości PKB jest wyższy na wschodzie Niemiec niż na zachodzie, co wynika tam głównie z większych potrzeb socjalnych.

Pozostałe przychody budżetu socjalnego nie mają większego znaczenia dla finansowania świadczeń społecznych w Niemczech. Udział takich wpływów do budżetu socjalnego jak dochody majątkowe (mienia), opłaty specjalne czy system kar i mandatów pozwala na dochody w wysokości nieprzekraczającej 2% całości budżetu. Stanowi to około 0,5% PKB Niemiec.

5. Finansowanie według źródeł

Finansowanie budżetu socjalnego według źródeł różnicuje się na następujące podmioty gospodarki narodowej Niemiec: przedsiębiorstwa, państwo, (federacja, kraje związkowe, gminy), prywatne podmioty i organizacje oraz instytucje ubezpieczeniowe. Takie zestawienie ma pokazać, z jakich kierunków (sektorów) płyną środki do budżetu socjalnego, niezależnie od ich rodzaju.

Duża część budżetu socjalnego Niemiec jest finansowana tradycyjnie przez sektor publiczny (państwowy). Jednak przychody do budżetu socjalnego są ujęte nie tylko w alokacje, ale także w ramach składek społecznych państwa dla zatrudnionych osób w sektorze publicznym. Oznacza to, że składek sektora państwowego nie określa się tylko jako wysokość oficjalnych dotacji dla systemu ubezpieczeń emerytalnych, deficytu Federalnego Urzędu Pracy, subwencji na dzieci i zasiłków wychowawczych lub pomocy społecznej, ale także jako wynagrodzenia dla pracujących w sektorze państwowym z kompletem składek.

Udział sektora państwowego w 2000r. w budżecie socjalnym stanowił 43,9% i wynosił 569 mld DM. Przewiduje się, że średniookresowo do 2005r. udział ten pozostanie na podobnym poziomie i wyniesie 331 mld € (647 mld DM) tj. 43,8%.

Tylko na szczeblu federacyjnym (budżet państwa) udział finansowania budżetu socjalnego wynosił 22%. Znaczący wpływ na to miało wzmocnienie systemu ubezpieczeń emerytalnych w 1998r. i przesunięcie obciążeń publicznych na korzyść płacących składki. Na uwagę zasługuje fakt, że rozwój sytuacji na rynku pracy w ostatnich latach w Niemczech spowodował, iż zmniejszeniu uległa dotacja państwa dla Federalnego Urzędu Pracy, który jeszcze w 1996r. korzystał z 13,8 mld DM subwencji. W 2000r. dotacja ta wynosiła już tylko 1,7 mld DM, a do 2005 r. ma być w ogóle zlikwidowana. Ponadto planuje się odciążyć budżet federalny od kosztów związanych z pomocą dla bezrobotnych. Wydatki z tego tytułu wynosiły w 2000r. około 25,7 mld DM. W 2005 r. mają być zmniejszone o 1,6 mld € (3 mld. DM). Ponadto wprowadzenie w Niemczech systemu wyrównań świadczeń rodzinnych w 1996r. skutkowało zwiększonymi udziałami w finansowaniu budżetu socjalnego przez landy i gminy, gdyż w Niemczech w tym zakresie odpowiedzialność spoczywa zarówno na federacji jak i krajach związkowych i gminach.

Co roku wzrasta udział państwa w finansowaniu budżetu socjalnego w Niemczech Wschodnich. W 2000r. udział ten wynosił aż 40,1% a w 2005 ma wynieść 41,5%.

Drugim głównym źródłem finansowania oprócz sektora publicznego jest sektor przedsiębiorstw. Także tutaj nie chodzi tylko o finansowanie świadczeń socjalnych przedsiębiorstw w wąskim, ścisłym znaczeniu (np. zakładowe systemy zabezpieczenia na starość), ale głównie chodzi o składki pracodawców, w tym także dla niezależnie zatrudnionych. W 2000r. udział tego sektora w finansowaniu budżetu wyniósł 360 mld. DM lub 27,8% całości przychodów budżetu. Do 2005r. udział ten ma wynosić 27,5% z sumą 208 mld. € (406 mld. DM). Udział przedsiębiorstw w budżecie jest znacznie niższy w landach wschodnich aniżeli zachodnich. W 2000r. wyniósł on 42 mld. DM tj. 17,8% całości budżetu socjalnego dla Niemiec Wschodnich. Jest to wynik m.in. transferu finansowego WEST→OST, a także tego, że system świadczeń wśród pracodawców na Wschodzie jest ciągle w budowie.

Kolejnym źródłem finansowania budżetu socjalnego jest sektor prywatnych organizacji i gospodarstw domowych. Zobowiązania tego sektora dotyczą składek pracowniczych do ubezpieczenia społecznego, a także składek od odbiorców świadczeń społecznych. Wpływy z tego obszaru wynosiły 366 mld DM lub 28,2% całości dochodów budżetu socjalnego. Do 2005r. przewiduje się wpłaty w wysokości 216 mld € (422 mld DM), co będzie stanowiło

28,6% wpływów. W Niemczech Wschodnich udział tego sektora jest ponownie niższy aniżeli ogólnie dla całych Niemiec. Wynosił on 20,7% całości budżetu socjalnego dla nowych landów.

Mniejszą rolę dla budżetu socjalnego Niemiec odgrywają inne źródła finansowania zewnętrznego, takie, jak np. środki Europejskiego Funduszu Społecznego, które wynosiły w 2000r. 1,6 mld €. Spore znaczenie ma jednak w dalszym ciągu udział transferów zachodnich dla nowych landów, który wprawdzie zmniejszył się z 26,8% z 1993r. do 21,4% w 2000r., ale stanowi poważne źródło wsparcia dla regionów wschodnich Niemiec.

Budżet socjalny w Niemczech zawiera wszystkie wydatki związane z finansowaniem polityki społecznej, także te, które dotyczą wynagrodzeń wszystkich służb społecznych, pełniących usługi z zakresu socjalnego np. wynagrodzenie pielęgniarek, czy personelu pracowników socjalnych. W 2001r. wszystkie świadczenia zawarte w budżecie socjalnym wynosiły 32,1% PKB. Jest to znaczący udział, ale należy pamiętać, że w budżecie tym kryją się wszystkie wydatki społeczne państwa, zarówno środki z podatków, prywatnych przedsiębiorstw, jak i prywatnych ubezpieczeń. Najwięcej środków z budżetu socjalnego, bo aż 2/3 przypada na blok ogólny, 8% stanowią świadczenia chorobowe, natomiast 2% pomoc socjalna.

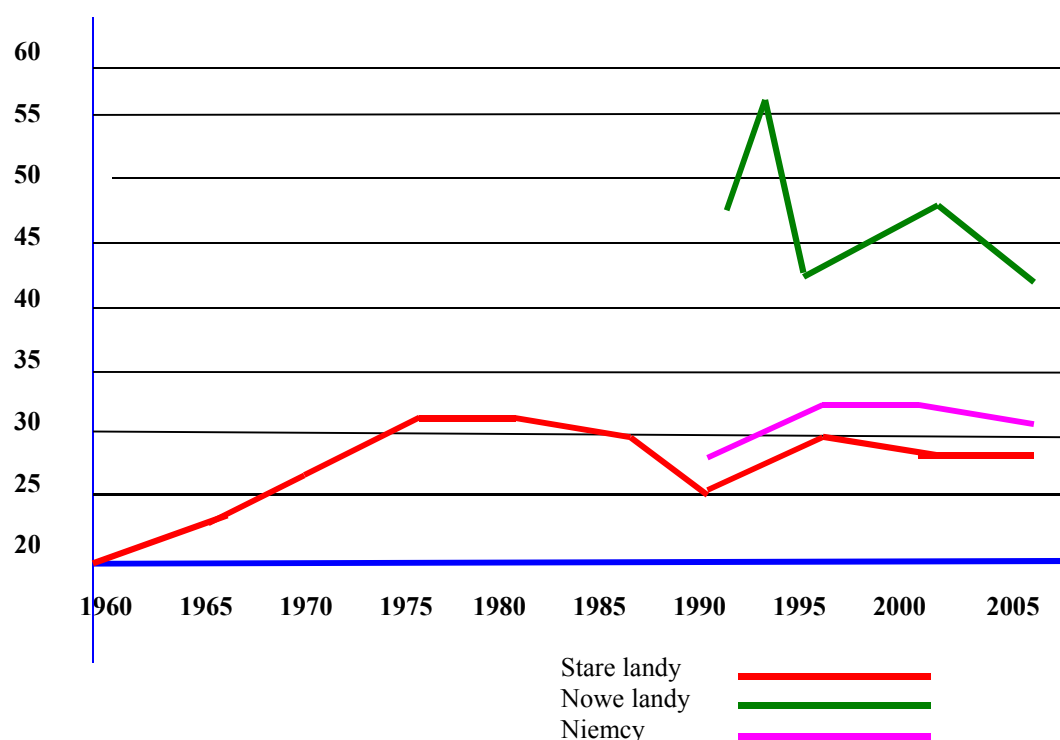
Saldo finansowe budżetu socjalnego jest dla całych Niemiec dodatnie, ale nowe landy utrzymują spory deficyt wynoszący w 2000r – 43 mld DM. Natomiast stare landy posiadają wynik dodatni w postaci 76 mld DM nadwyżki. W 2000r. przychody budżetu socjalnego w Niemczech wyniosły 1295 mld DM, a wydatki 1262 mld DM.

Niemcy posiadają deficyty w ubezpieczeniach zdrowotnych i na rzecz osób bezrobotnych, dlatego przewiduje się w tych zakresach dotacje z budżetu państwa. Specyficzną cechą jest to, że systemy ubezpieczeń zachodnich landów mają nadwyżkę, ale problem stanowią wschodnie kraje, które mają ogromne długi.

System niemiecki jest stabilny i sprostą wymaganiom przyszłości, ale niewiadomo jak będzie z systemem we wschodnich Niemczech, który już w tej chwili pochłania ogromne środki finansowe. Wystarczy popatrzeć na udział świadczeń wydatków socjalnych budżetu socjalnego w PKB dla landów zachodnich i wschodnich, który prezentuje poniższa tabela.

Wykres: Zmiany w wydatkach socjalnych Niemiec w latach 1960 – 2005

Budżet socjalny
W PKB Niemiec



Źródło: Sozialbericht 2001

Cechą charakterystyczną niemieckiego budżetu socjalnego jest także to, że we wszystkich systemach pieniądze wpływają i natychmiast wypływają, dlatego bardzo trudno jest uchwycić to zagadnienie.

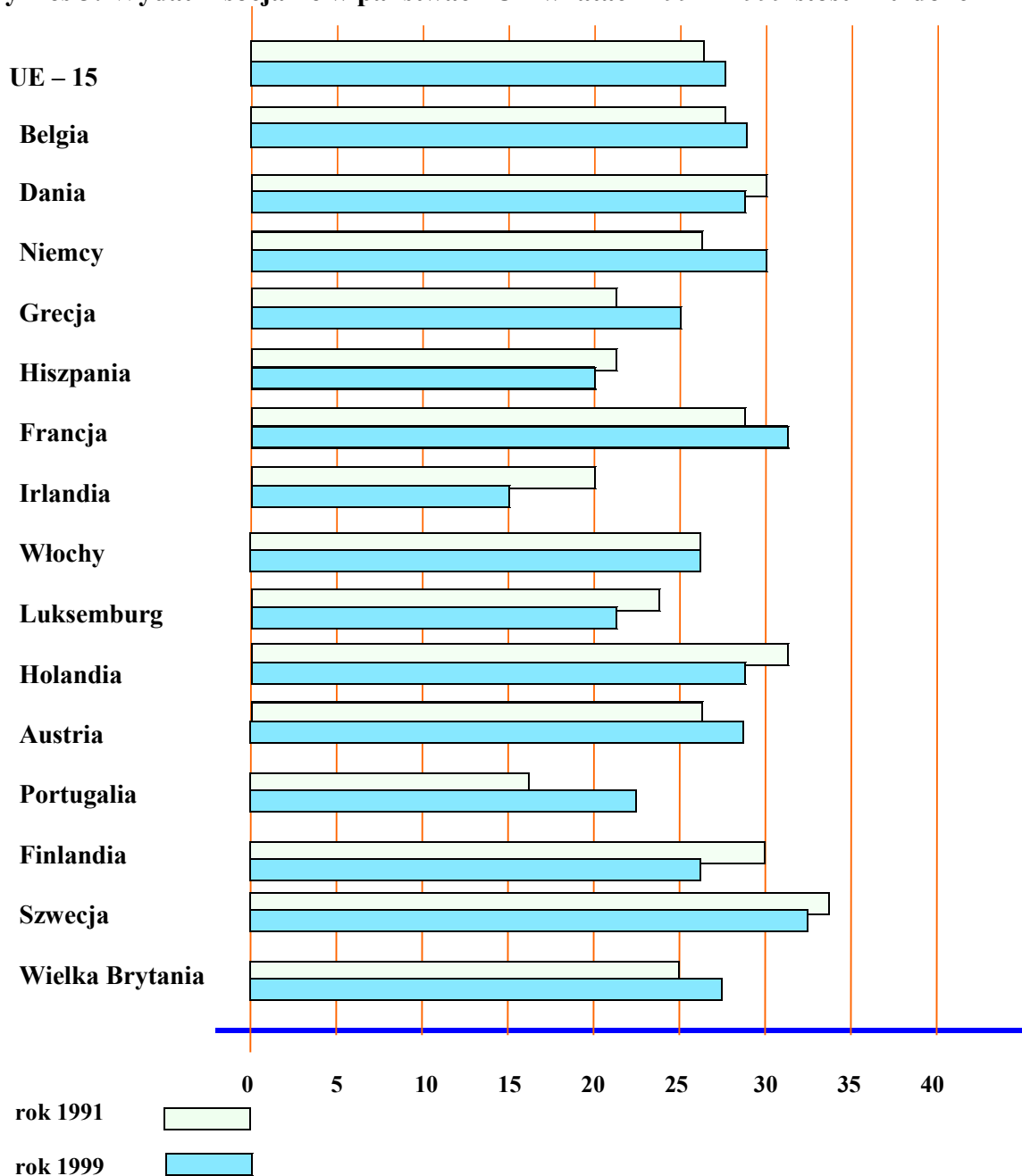
Biorąc pod uwagę fakt, że Niemcy stoją przed wieloletnim niżem demograficznym, niewiadomo jak kosztowne będzie starzenie się społeczeństwa niemieckiego i jakie będą tego konsekwencje dla wydatków socjalnych tego państwa. Ponadto istnieją także w Niemczech obawy przed rozszerzeniem UE na Wschód. Czy rozszerzenie spowoduje wzrost bezrobocia i obniżenie wynagrodzeń? Czy spowoduje to kryzys gospodarczy i społeczny, czy wręcz przeciwnie poprawi konkurencyjność niemieckiej gospodarki?

Budżet socjalny Niemiec jest bardzo szczegółowym zestawieniem wydatków socjalnych, jakie mają miejsce w całym państwie. Na szczeblu Wspólnoty EUROSTAT przymierza się do zbudowania podobnego zestawienia, aby można było porównywać szczegółowe dane dotyczące wydatków poszczególnych państw. W UE nie ma jednak państwa, które tak skrupulatnie i szczegółowo opracowywałoby zestawienia nt. wydatków socjalnych.

6. Europejskie odniesienia dla budżetu socjalnego

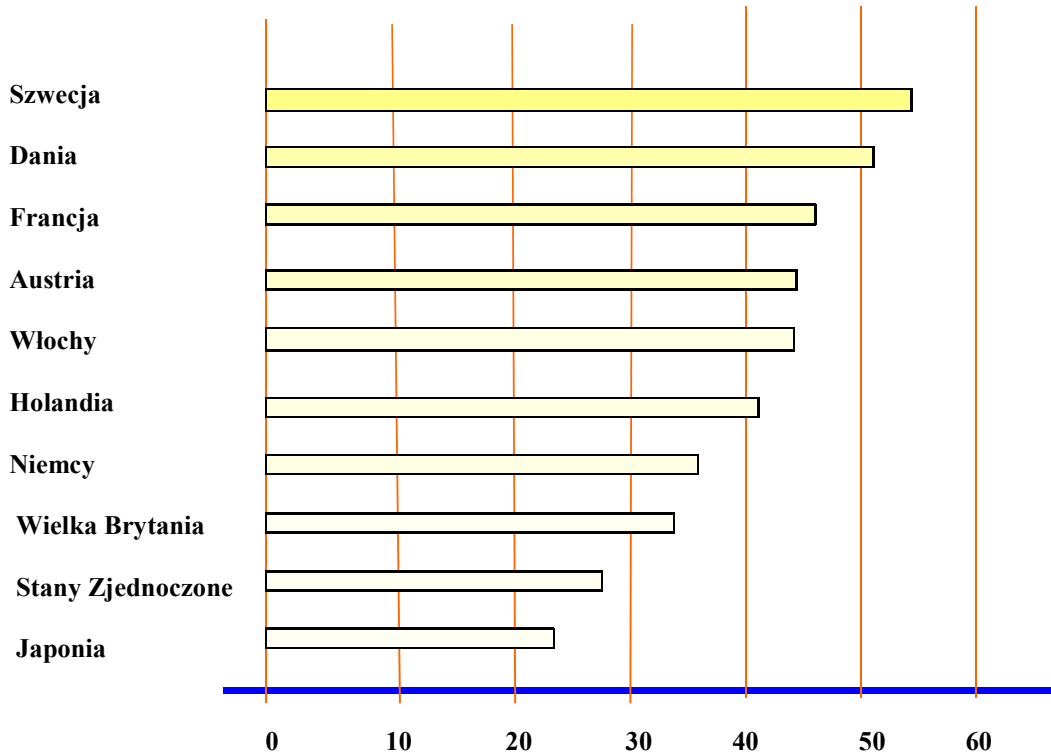
Jeśli chodzi o wydatki socjalne to Niemcy są na trzecim miejscu w Europie po Szwecji i Francji. Natomiast wydatki społeczne na głowę mieszkańca według parytetu siły nabywczej lokują Niemcy na ósmym miejscu w UE.

Wykres 3: Wydatki socjalne w państwach UE w latach 1991 i 1999 stosunku do ich PKB



Źródło: Materialband zum Sozialbudget 2001

**Wykres 4: Podatki i składki socjalne
w poszczególnych państwach w roku 1999
(w procentowej wartości nominalnej PKB)**



Źródło: Sozialbericht 2001 za: OECD 2001

Obciążenia podatkowe nie są najwyższe w Niemczech, ze względu na to, że tylko część świadczeń społecznych pochodzi z podatków, a duża część ze składek. Dla przykładu Duńczycy, czy Szwedzi wszystko finansują z podatków, dlatego obciążenia fiskalne są znacznie wyższe aniżeli w Niemczech.

Państwa UE bacznie przyglądają się systemowi niemieckiemu zastanawiając się nad zbudowaniem podobnego systemu w swoich krajach i na płaszczyźnie europejskiej. Kwoty budżetu socjalnego Niemiec są z roku na rok wyższe. Suma wszystkich świadczeń budżetu socjalnego w Niemczech wynosiła w 2000r. 1263 mld DM i była aż o 163 mld DM wyższa aniżeli w roku 1995. Odpowiada to wzrostowi 2,8% rocznie. Największy wzrost wydatków przypadł jednak na lata 1991-1995, bo aż o 7,1% rocznie, co było uzasadnione koniecznością wielu działań osłonowych w landach wschodnich. W drugiej połowie lat 90 świadczenia budżetu socjalnego zwiększały się szybciej, aniżeli PKB, dlatego rząd niemiecki zamierza ograniczyć wydatki z budżetu socjalnego do roku 2005 o około 1,7% i ograniczyć jego udział w PKB na poziomie 30,4%.

Konkludując temat budżetu socjalnego Niemiec należy stwierdzić, że w Polsce brakuje ciągle poważnej debaty na temat całościowego finansowania polityki społecznej w warunkach gospodarki rynkowej. Posiadamy zapisy konstytucyjne o prawach socjalnych naszych obywateli, ale nie ma przymierzonych do nich środków finansowych.

Ważnym jest stworzenie przejrzystego mechanizmu tworzenia i korzystania z budżetu socjalnego. W Niemczech lata koniunktury gospodarczej pozwalają „napęłniać” budżet socjalny dzięki składkom i podatkom i w ten sposób tworzyć bufor na lata „chude”.

Obok budowy przejrzystego systemu zestawień przychodów i wydatków socjalnych, jak jest np. w Niemczech, należałoby jak najszybciej dokonać także decentralizacji środków publicznych na cele socjalne. Zdecentralizowanie na szczebel powiatu i gminy kompetencji w zakresie społecznym bez przekazania odpowiednich środków finansowych stanowi już w tej chwili ogromną blokadę do profesjonalnych i skoordynowanych działań na rzecz np. grup marginalizowanych i wykluczonych. Bez wprowadzenia koniecznych zmian finansowych, odpowiadających modelowi obywatelskich praw socjalnych w Konstytucji, państwo i samorząd utrwaląc będą w dalszym ciągu słabość istniejących instytucji polityki społecznej.

UWAGA

Wszelkie prawa autorskie zastrzeżone i prawnie chronione. Przedruk materiałów w części lub całości możliwy tylko i wyłącznie za zgodą autora. Cytowanie oraz wykorzystywanie fragmentów prac dozwolone tylko za podaniem źródła.

Copyright by Mirosław Grewiński (w niektórych przypadkach także poszczególne Wydawnictwa).

[Plik pobrano z www.mirek.grewinski.pl](http://www.mirek.grewinski.pl)

¹ I. Wóycicka (red.), Budżet polityki społecznej, Warszawa 1999, IBnGR.

²² Chodzi o propozycje G. Kołodki z 28 lutego 2003, „Rzeczpospolita” nr 51(6431) z 1-2 marca 2003.

³³ Bezpośrednim impulsem do napisania tekstu było seminarium, jakie Polskie Towarzystwo Polityki Społecznej przy współpracy z WSP TWP w Warszawie oraz Fundacją Współpracy Polsko - Niemieckiej zorganizowało w listopadzie 2002 pt. „Budżet socjalny w Republice Federalnej Niemiec”.

⁴⁴ W Niemczech pracodawcy i pracobiorcy płacą podatki równo po połowie od dochodów brutto. Na wszystkie ubezpieczenia pracodawca i pracobiorca odsyłają składkę w wys. 20, 65 % wynagrodzenia brutto. Tylko pracodawca płaci dodatkowo sam na ubezpieczenie od wypadków.

⁵⁵ W porównaniu do środków, jakie przeznaczają się w naszym kraju z Funduszu Pracy na instrumenty aktywne (około 6% w 2002r.!) stanowi to znaczącą różnicę ilościową. Polska, przeznaczając tak niewielki odsetek środków na aktywne instrumenty rynku pracy nie będzie mogła realizować skutecznie Europejskiej Strategii Zatrudnienia, a także efektywnie wykorzystywać środków Europejskiego Funduszu Społecznego po akcesji z Unią Europejską.

⁶⁶ Do 1998 r. był to Arbeitsförderungsgesetz