

## Niemcy: spór o zasady wsparcia dla długotrwale bezrobotnych

Sebastian Płóciennik

Niemiecki rząd zaproponował reformę zabezpieczenia socjalnego dla osób długotrwale bezrobotnych – dotychczas znanego pod nazwą „zasiłek dla bezrobotnych II” (Arbeitslosengeld II) lub Hartz IV. Nowy system wsparcia, który zgodnie z planami ma zacząć obowiązywać na początku 2023 r., będzie nazywać się Bürgergeld, czyli „zasiłek obywatelski”. Najbardziej widoczną zmianą jest podwyższenie podstawowej stawki świadczenia z 449 do 502 euro miesięcznie. Reforma idzie jednak znacznie dalej, łącząc cel aktywizacji zawodowej z większą niż dotąd ochroną socjalną. W Bürgergeld złagodzone sankcje wobec osób uchylających się od spotkań w sprawie zatrudnienia i szkoleń. Pierwsze sześć miesięcy pobierania zasiłku ma być tzw. czasem zaufania (*Vertrauenszeit*), w zasadzie wolnym od poważniejszych restrykcji. Dopiero po upływie tego okresu świadczenie może zostać zmniejszone o nawet 30%, jeśli beneficjent odmawia udziału w kursach lub podjęcia pracy.

W nowym systemie inaczej podchodzi się też do zamożności adresatów wsparcia. Dotychczas posiadanie znaczącego majątku oznaczało brak możliwości korzystania ze świadczenia Hartz IV. Reforma to zmienia poprzez wprowadzenie dwuletniego okresu karencji (*Karenzzeit*), który pozwala beneficjentowi na zachowanie oszczędności w wysokości 60 tys. euro i 30 tys. euro na każdą kolejną osobę w gospodarstwie domowym. Osoby korzystające ze świadczenia będą mogły także posiadać większe niż dotąd mieszkanie lub dom. W okresie karencji państwo pokryje również koszty najmu lub rat kredytów hipotecznych za mieszkanie, a także płatności za ogrzewanie. Dzięki temu beneficjent nie będzie od razu zmuszony do zmiany mieszkania na tańsze.

Kolejny ważny obszar zmian w Bürgergeld to większe zachęty do zdobycia nowych kwalifikacji. Długotrwale bezrobotny może otrzymać dodatkowo nawet 150 euro miesięcznie, jeśli zdecyduje się na kształcenie w celu uzyskania dyplomu zawodowego. Ostatnią wyraźną różnicą w stosunku do Hartz IV jest zwiększenie zachęt do „dorabiania” w trakcie pobierania zasiłku. Dotychczas 80% zarobku wynoszącego od 100 do 1000 euro było zaliczane na poczet otrzymywanego świadczenia, a powyżej tej kwoty – nawet 90%. W formule Bürgergeld pojawia się korzystna modyfikacja: beneficjenci z zarobkiem w przedziale od 520 do 1000 euro będą mogli zachować z niego 30%.

Reforma systemu ma duże znaczenie społeczne: w październiku br. ze wsparcia w ramach Hartz IV korzystało 5,33 mln osób, a liczba ta może wzrosnąć w okresie już widocznej dekonunktury w gospodarce. Do tej grupy beneficjentów zaliczają się również uchodźcy z

Ukrainy, którzy mogą ubiegać się o te same świadczenia socjalne co Niemcy. W RFN oficjalnie przebywa ok. 1,02 mln Ukraińców, w tym ok. 200 tys. dzieci.

Propozycja rządu Olafa Scholza wywołała wiele kontrowersji politycznych. O ile w ramach koalicji zawarto stosunkowo stabilny kompromis – niełatwy ze względu na często odmienne priorytety SPD, FDP i Zielonych – o tyle opozycja stawia twardy opór. W izbie wyższej parlamentu, Bundesracie, gdzie jej wpływy są większe niż w Bundestagu, reforma została odrzucona. Wyjściem z politycznego klinczu mogą być negocjacje we wspólnej Komisji Mediacyjnej obydwu izb. Mogą one dotyczyć np. niewielkiego zaostreżenia sankcji (co zapewne poprą liberałowie) oraz ograniczenia przywilejów w okresie dwuletniej karencji. Jeśli rozmowy zakończą się powodzeniem, reforma może zostać uchwalona pod koniec miesiąca i wejść w życie zgodnie z planami gabinetu Scholza.

## Komentarz

- Zasadniczy spór polityczny wokół Bürgergeld nie dotyczy stawek świadczeń. W obliczu wysokiej inflacji i rosnących kosztów energii rozważane było przyznanie nawet większych środków dla bezrobotnych, co postulowały zwłaszcza organizacje pomocy społecznej oraz Lewica (Die Linke). Znacznie ostrzejsza dyskusja dotyczy kwestii sankcji wobec osób uchylających się od podjęcia pracy. Opozycja CDU/CSU twierdzi, że ich złagodzenie zmniejszy motywację do aktywizacji zawodowej, a konsekwencją tego będzie wzrost bezrobocia i wydatków publicznych. Wiele kontrowersji budzą także rozwiązania korzystne dla osób zamożnych, które w praktyce mogą pobierać zasiłek, nie naruszając swoich oszczędności. Regulacje te są krytykowane jako niesprawiedliwe społecznie i generujące niepotrzebne koszty dla finansów publicznych. Z powyższych powodów chadecja chciała oddzielić wprowadzenie nowej stawki świadczenia – która miałaby wejść w życie na początku 2023 r. – od realizacji pozostałych punktów reformy. Miałyby one zostać wdrożone w drugiej połowie przyszłego roku, po zamknięciu negocjacji w Bundesracie.
- Zwolennicy reformy twierdzą, że nowy, mniej restrykcyjny wobec beneficjentów Bürgergeld jest reakcją na zmiany na rynku pracy. W odróżnieniu od początku XXI wieku, gdy opracowywano Hartz IV, nie ma już masowego bezrobocia. Niemcy mierzą się natomiast z problemem nieobsadzonych miejsc pracy, których liczba w trzecim kwartale 2022 r. sięgała według IAB (Instytut Badań Rynku Pracy) 1,8 mln. Większe znaczenie niż dotychczasowe motto „wymagać i wspierać” (*„Fordern und Fördern”*) ma zatem wzmocnienie zachęt do podwyższenia kwalifikacji. Bezcelowe natomiast wydają się zmuszanie bezrobotnych do podejmowania jakiejkolwiek pracy (zwłaszcza poniżej kwalifikacji) czy wprowadzanie utrudnień poprzez konieczność szybkiej przeprowadzki do tańszego mieszkania lub naruszania posiadanych oszczędności. Ponadto, wbrew krytyce, Bürgergeld nie oznacza, że praca „mniej się opłaca”. Według np. analiz związku zawodowego DGB zatrudnienie wciąż przynosi wyższy dochód, choć sytuacja może różnić się w zależności od miejsca zamieszkania i liczby dzieci w gospodarstwie domowym. Jedynie w przypadku rodzin wielodzietnych ogólne wsparcie od państwa może okazać się wyższe niż wynagrodzenie za pracę.
- Polityczny opór chadecji wobec reformy nie powinien dziwić. Nieco zaskakuje natomiast szybka zgoda liberalnej FDP na zmiany w tym kształcie. Złagodzenie sankcji i

wzmocnienie elementów redystrybucyjnych powinny skłonić partię do blokowania nowego systemu wsparcia. Korzystna z punktu widzenia liberałów jest jednak „ochrona oszczędności” osób zamożnych, które są głównym elektoratem ugrupowania Christiana Lindnera. FDP trudno byłoby także wystąpić otwarcie przeciw reformie, która została zapisana wcześniej w umowie koalicyjnej. Kompromis wokół Bürgergeld jest też zapewne częścią szerszych uzgodnień rządu, obejmujących np. powrót kotwicy budżetowej czy wprowadzenie regulacji cen gazu.

- Na wprowadzeniu zmian najbardziej zależy SPD, która chce usunąć z politycznej przestrzeni termin Hartz IV. Reforma pod tą nazwą została wprowadzona w 2005 r. pod koniec kadencji kanclerza Gerharda Schrödera na fali deregulacji rynku pracy i ograniczania świadczeń państwa socjalnego. Choć Hartz IV jest zaliczany do źródeł niemieckiej prosperity w poprzedniej dekadzie i sukcesów w walce z bezrobociem, to jednocześnie kojarzy się z rosnącym rozwarstwieniem dochodowym i ekspansją niestabilnego, niskopłatnego zatrudnienia. Wśród socjaldemokratów dość powszechne jest przekonanie, że mariaż z neoliberalizmem i łątka partii „chłodu socjalnego” (*„soziale Kälte”*) kosztowały SPD utratę wiarygodności w elektoracie socjalnym, gorsze wyniki w kolejnych wyborach oraz umocnienie skrajnej lewicy spod znaku Die Linke. Dlatego socjaldemokracja potrzebuje symbolicznego przełomu, którego wyrazem jest koniec Hartz IV i przejście do Bürgergeld – systemu bardziej socjalnego, którego sama nazwa jest manifestacją egalitarnych ambicji.