

## Czekając na reformy. Przyszłość niemieckiego państwa socjalnego

Kamil Frymark, Aleksandra Kozaczyńska

Friedrich Merz wygrał wybory w 2025 r. dzięki obietnicy przywrócenia państwu sprawczości. Zapowiadał ograniczenie nielegalnej migracji, przejście inicjatywy w polityce europejskiej oraz gruntowne reformy gospodarcze i socjalne. O ile w dwóch pierwszych obszarach widać zmianę kursu, o tyle w polityce społecznej bilans rządu CDU/CSU–SPD pozostaje poniżej oczekiwań. Rok po objęciu urzędu przez Merza w opinii publicznej dominuje rozczarowanie, a 84% Niemców negatywnie ocenia pracę rządu.

Jednym z symboli niespełnionej obietnicy stała się reforma zasad przyznawania świadczenia obywatelskiego (*Bürgergeld*). Zasitek ten chadecy przedstawiali w kampanii jako dowód na wypaczenie działania niemieckiego państwa socjalnego: kosztownego, zbyt pobłażliwego i niewystarczająco zachęcającego do aktywizacji zawodowej. Roczne wydatki na cały system *Bürgergeld* sięgają 52 mld euro, a świadczenie pobiera 5,2 mln osób, z których około połowy nie ma niemieckiego obywatelstwa. Chadecja zapowiadała zmiany, które miały przynieść wielomiliardowe oszczędności oraz aktywizację części bezrobotnych. Przyjęta w marcu br. reforma, wchodząca w życie 1 lipca, nie spełni jednak tych założeń – faktyczne oszczędności w 2026 r. wyniosą zaledwie 86 mln euro.

Trudna sytuacja gospodarcza zwiększa presję na rząd, który do wakacji planuje jeszcze wdrożyć reformę ustawowych kas chorych oraz pakiet reform budżetowych. Wypracowanie kompromisu rozbija się o różne wizje zmian każdego z koalicjantów, niemniej ich brak pogłębi niezadowolenie z rządu i może doprowadzić do kryzysu rządowego. Zyska na tym wyłącznie prowadząca w sondażach opozycyjna AfD, która odbiera głosy zarówno chadecji, jak i socjaldemokratom.

### ***Bürgergeld*: symbol problemu**

Niemieckie państwo socjalne ma długą tradycję i silną pozycję konstytucyjną. Jego korzenie sięgają reform Bismarcka z lat 80. XIX wieku, a po 1949 r. zasadę państwa socjalnego wpisano do Ustawy Zasadniczej RFN (art. 20 ust. 1). Celem państwa opiekuńczego jest zabezpieczenie obywateli przed ryzykami wynikającymi z gospodarki rynkowej, m.in. zapobieganie ubóstwu, zmniejszanie nierówności

i dążenie do osiągnięcia sprawiedliwości społecznej<sup>1</sup>. Dlatego poza podstawowymi ubezpieczeniami emerytalnymi czy zdrowotnymi Niemcy korzystają z rozbudowanego katalogu świadczeń, m.in. dodatków na dziecko, mieszkaniowego, zasiłku rodzicielskiego itd., a ten szeroki wachlarz interwencji państwowych wyróżnia ich na tle innych krajów. W RFN funkcjonuje ponad 500 różnych świadczeń<sup>2</sup>, jednak z powodu znacznej złożoności całego systemu utrudnione są zarówno określenie ich zakresu, jak i ocena ich skutków<sup>3</sup>. W 2024 r. Niemcy poprzez cały system świadczeń społecznych (łącznie z m.in. systemem emerytalnym czy ochrony zdrowia) redystrybuowały ok. 31% PKB – 1,3 bln euro<sup>4</sup>.

W tak skomplikowanej konstrukcji reformy są niezwykle trudne do przeprowadzenia, a ostatnią próbą głębokiej jej przebudowy była Agenda 2010 Gerharda Schrödera (SPD)<sup>5</sup>. Wprowadzone wówczas zmiany spotkały się z szeroką krytyką społeczną, ponieważ wiązały się m.in. ze znacznym ograniczeniem świadczeń socjalnych, upowszechnieniem elastycznych form zatrudnienia oraz zaostrzeniem sankcji za uchylanie się od pracy. Choć z czasem Agenda 2010 przyczyniła się do poprawy sytuacji na rynku pracy, dla SPD stała się przyczyną porażki wyborczej w 2005 r. Agenda 2010 była odbierana przez dużą część elektoratu i działaczy socjaldemokracji jako zerwanie z zasadą ochrony słabszych, co prowadziło do utraty zaufania społecznego. W konsekwencji doszło do rozłamu – część członków SPD, uznając Agendę 2010 za zdradę lewicowych ideałów, zdecydowała się odejść z ugrupowania i założyć własną partię. W ten sposób powstała Lewica (Die Linke).

Symbolicznym odcięciem się od tej epoki miało być zastąpienie kontrowersyjnego zasiłku *Hartz IV* (jednego z filarów Agendy 2010) świadczeniem obywatelskim –

**W RFN istnieje ponad 500 świadczeń. W 2024 r. przez cały system społeczny, w tym emerytury i ochronę zdrowia, Niemcy redystrybuowały ok. 31% PKB, czyli 1,3 bln euro.**

*Bürgergeld*. Wprowadził je rząd Olafa Scholza (SPD) w 2023 r. Głównym celem świadczenia było zapewnienie minimum egzystencji tym, którzy nie dysponowali wystarczającymi środkami do życia (zob. Aneks). Obejmowało więc zarówno bezrobotnych, jak i osoby pracujące, których dochody były zbyt niskie do zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych. Świadczenie obywatelskie różniło się od poprzedniego systemu przede wszystkim wyższą wysokością zasiłku, łagodniejszymi sankcjami za brak współpracy z urzędem pracy i dłuższymi okresami ochronnymi beneficjentów. W nowym systemie położono też większy nacisk na rozwój kwalifikacji zawodowych i intensywniejszą współpracę z urzędem pracy. Natomiast na poziomie narracyjnym sformułowanie „świadczenie obywatelskie” miało zapobiec postrzeganiu beneficjentów wyłącznie jako osób zależnych od pomocy państwa na rzecz podkreślenia ich statusu równoprawnych obywateli.

W latach 2022–2024 odnotowano ok. 23-procentowy wzrost wydatków federalnych na świadczenia socjalne wynikający – poza wysoką inflacją – z wprowadzenia świadczenia obywatelskiego (zob. wykres 1).. Obecnie system *Bürgergeld* kosztuje budżet ok. 52 mld euro rocznie<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> Zob. hasło *Soziale Marktwirtschaft* (społeczna gospodarka rynkowa) [w:] *Kultura polityczna Niemiec. Krótki kurs*, OSW, osw.waw.pl.

<sup>2</sup> Obok świadczenia obywatelskiego do najkosztowniejszych świadczeń należą m.in.: zasiłek na dziecko (*Kindergeld*) oraz dodatek na dziecko (*Kindzuschlag*; w 2025 r. kosztowały budżet państwa łącznie 58,6 mld euro), dodatek mieszkaniowy (w 2023 r. – 4,7 mld euro) oraz świadczenia z tytułu podstawowej pomocy socjalnej (*Sozialhilfe – Sozialbuch XII*; w 2025 r. – 20,2 mld euro).

<sup>3</sup> *Über 500 verschiedene Sozialleistungen in Deutschland*, Ifo Institut, 15.10.2025, ifo.de.

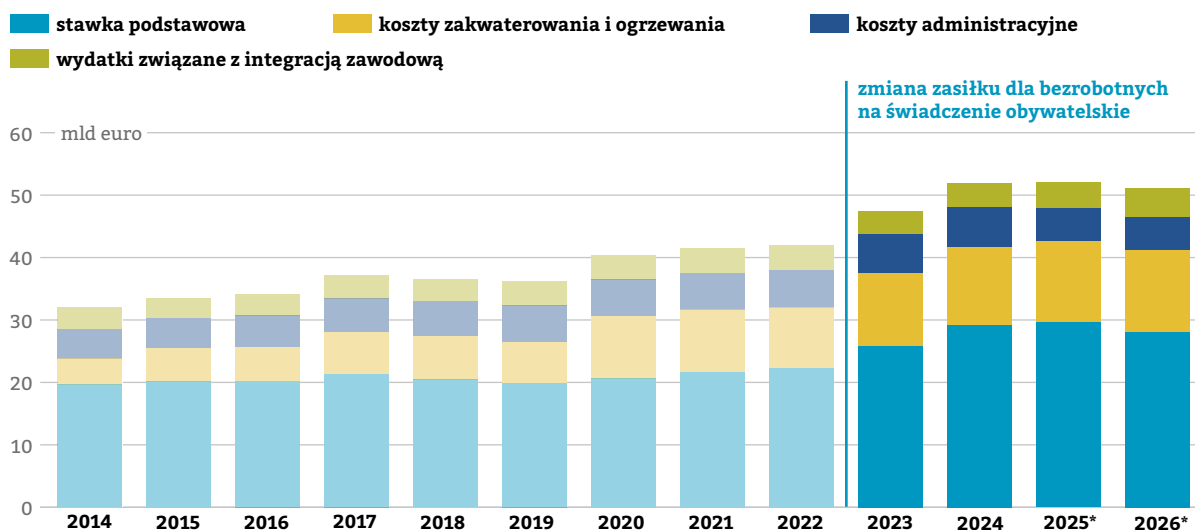
<sup>4</sup> *Sozialbudget 2024*, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, lipiec 2025, bmas.de.

<sup>5</sup> A. Kwiatkowska, *Od kopciuszka do Cesarzowej. Jak Merkel zmieniła Niemcy*, OSW, Warszawa 2021, osw.waw.pl, s. 10–12.

<sup>6</sup> *Mehr als ein Drittel des gesamten Haushalts für Arbeits- und Sozialetat*, Deutscher Bundestag, 11.07.2025, bundestag.de.

## Wydatki budżetu federalnego na zasiłek dla bezrobotnych wzrosły o 23% między 2022 a 2024 r.

Nominalne wydatki federalne na zasiłek dla bezrobotnych (*Hartz IV*) w latach 2014–2022 oraz na świadczenie obywatelskie (*Bürgergeld*) w latach 2023–2026



\* wydatki planowane

Źródło: Federalne Ministerstwo Finansów.



### Słabości systemu

Wbrew intencjom *Bürgergeld* szybko stał się symbolem państwa zbyt kosztownego i zbyt pobłażliwego dla osób wykorzystujących system (w tym np. dla biorców nieposiadających niemieckiego obywatelstwa). Według badań z listopada 2022 r. 58% respondentów uważało wprowadzenie nowego zasiłku za pomysł „raczej zły” wobec 35% uznających go za „raczej dobry”. Ponadto 68% badanych popierało krytykę chadeków, że nie generuje on wystarczającej zachęty dla bezrobotnych do poszukiwania pracy.

Wszystkie te elementy podnosił w trakcie kampanii wyborczej w 2025 r. Friedrich Merz, przedstawiając świadczenie obywatelskie jako wypaczenie, którego likwidacja pozwoli na miliardowe oszczędności<sup>7</sup>. Poza aspektem fiskalnym krytyka świadczenia obywatelskiego opierała się na kilku głównych zarzutach kierowanych ze strony zarówno polityków, jak i ekspertów.

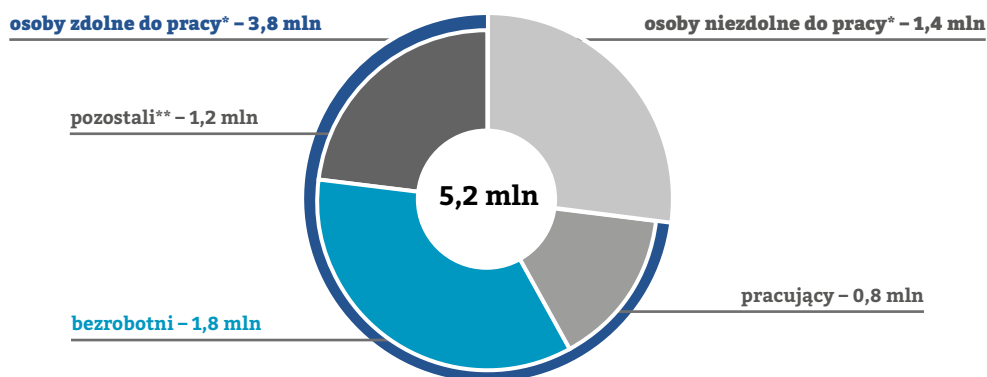
Po pierwsze, zasady przyznawania świadczenia nie sprzyjają aktywizacji zawodowej bezrobotnych oraz pracujących w niepełnym wymiarze godzin. Wraz ze wzrostem zarobków wysokość świadczenia jest stopniowo redukowana, co ogranicza finansową opłacalność zwiększania liczby przepracowanych godzin. Problem ten dotyczy zwłaszcza zatrudnionych w ramach tzw. minijobów – elastycznej formy wprowadzonej w 2003 r. w Agendzie 2010, która miała przyczynić się do redukcji wysokiego wówczas bezrobocia m.in. poprzez obniżenie kosztów zatrudnienia dla pracodawców<sup>8</sup>. Zakładano, że minijoby będą dla bezrobotnych jedynie etapem przejściowym, ułatwiającym im przejście na pełny etat. W praktyce jednak wspomniana konstrukcja świadczenia obywatelskiego utrwaliła ich istnienie jako stałą formę aktywności zawodowej dla wąskiej grupy osób.

<sup>7</sup> Merz will Entlastungen mit Einsparungen beim Bürgergeld finanzieren, Handelsblatt, 17.12.2024, handelsblatt.com.

<sup>8</sup> Forma zatrudnienia, w ramach której miesięczne wynagrodzenie nie przekracza 603 euro lub liczba dni pracy jest nie większa niż 70 dni w ciągu roku kalendarzowego. W ramach tzw. minijobów nie odprowadza się składek na ubezpieczenia społeczne.

## Tylko 35% pobierających świadczenie obywatelskie ma status osoby bezrobotnej

Osoby pobierające świadczenie obywatelskie (stan na styczeń 2026 r.)



\* członkowie gospodarstw domowych, w których inna osoba jest uprawniona do otrzymywania świadczenia obywatelskiego, np. dzieci  
\*\* pozostali zdolni do pracy, ale niezarejestrowani jako bezrobotni, np. osoby biorące udział w szkoleniach

Źródło: Federalna Agencja Pracy.



Drugim zarzutem jest ograniczona skuteczność działań na rzecz aktywizacji zawodowej, co jest warunkowane w dużej mierze strukturalnymi cechami niemieckiego rynku pracy i całej gospodarki. Spowolnienie koniunkturalne, transformacja gospodarcza oraz niedopasowanie kandydatów do pracy pod względem kwalifikacji przyczyniają się do powolnego wzrostu bezrobocia (stan na maj 2026 r.: 6,3%) przy rosnącym równocześnie zapotrzebowaniu na pracowników wysoko wykwalifikowanych. W 2025 r. w Niemczech brakowało ok. 164 tys. specjalistów z branży nauk ścisłych i nowych technologii, a w niektórych landach (np. w Bawarii) dostępne zasoby kadrowe pozwalały na obsadzenie jedynie ok. 50% stanowisk<sup>9</sup>.

Mimo wysokiego popytu na pracę jego zaspokojenie ograniczają czynniki po stronie szukających zatrudnienia, takie jak niskie kwalifikacje zawodowe, słaba znajomość języka niemieckiego, problemy zdrowotne (głównie psychiczne), niska motywacja oraz konieczność opieki nad dziećmi<sup>10</sup>. Potwierdzają to analizy Federalnej Agencji Pracy, z których wynika, że ponad 52% osób, które podjęły pracę w 2024 r., wróciło do pobierania zasiłków w ciągu trzech miesięcy<sup>11</sup>. Zjawiskiem tym dotknięte są szczególnie osoby poniżej 25. roku życia oraz osoby niebędące obywatelami RFN.

Trzecim problemem jest niska skuteczność urzędów pracy spowodowana rozbudowaną biurokracją. W latach 2014–2024 wydatki federalne na obsługę świadczenia obywatelskiego zwiększyły się o 38%, do 6,5 mld euro (zob. wykres 1), podczas gdy środki przeznaczone na doradztwo i integrację zawodową zaledwie o 8%. Wzrost kosztów i obowiązków administracyjnych przyczynia się do pogarszającej się skuteczności pośrednictwa pracy. Problem ten wskazywany jest także przez beneficjentów *Bürgergeld*, spośród których ponad połowa nie poszukuje aktywnie zatrudnienia i jako główną przyczynę tego stanu rzeczy podaje brak ofert pracy i szkoleń<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> Ch. Anger et al., *MINT-Frühjahrsreport 2025: Arbeitsmarktbericht – Gute Gründe für MINT*, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln, 21.05.2025, iwkoeln.de.

<sup>10</sup> W marcu 2025 r. odsetek dzieci poniżej 3. roku życia korzystających z opieki instytucjonalnej wyniósł 37,8%. W całym Niemczech brakuje ok. 300 tys. miejsc w placówkach opieki dla tej grupy dzieci. Zob. N.T. Hinsberger, *Jobcenter in der Krise? Die Rückfallquoten ins Bürgergeld steigen dramatisch*, Merkur.de, 9.11.2025.

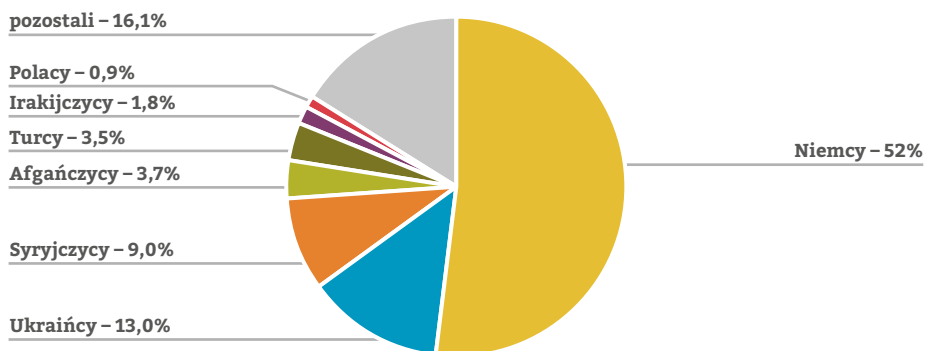
<sup>11</sup> R. Becker, *Bürgergeld-Realität: Jede zweite Vermittlung der Jobcenter läuft ins Leere*, Fachverlag für Sozial- und Rechtsjournalismus, 7.11.2025, buergergeld.org.

<sup>12</sup> B. Boockmann et al., *Bürgergeldempfänger: Viele sind krank, die Hälfte sucht keinen Job – und Jobcenter bieten zu wenig Stellen an*, Bertelsmann Stiftung, 4.12.2025, bertelsmann-stiftung.de.

Krytyka *Bürgergeld* dotyczy również masowego korzystania z systemu przez obcokrajowców, którzy nie wpłacali do niego składek w dłuższym okresie. Prawie połowa beneficjentów (48%) to osoby nieposiadające niemieckiego obywatelstwa<sup>13</sup>. Pod koniec ub.r. rząd CDU/CSU–SPD wyłączył z tego systemu część uchodźców z Ukrainy, co było elementem cięć systemu socjalnego, ale też wynikało z chęci zaostrzenia polityki migracyjnej RFN<sup>14</sup>.

## Obcokrajowcy stanowią 48% beneficjentów zasiłku obywatelskiego w Niemczech

Rozkład osób uprawnionych do świadczenia *Bürgergeld* według przynależności państwowej (stan na kwiecień 2024 r.)



Źródło: Federalna Agencja Pracy.



## Zasiłki tak, wypaczenia nie

Postulat reformy systemu socjalnego cieszy się wśród Niemców dużym poparciem. Wskazują na to badania, według których 62% respondentów uważa, że żyje w państwie niesprawiedliwym społecznie (ARD Infratest dimap z lutego br.). Według badanych dotyczy to przede wszystkim kwestii zbyt dużego rozwarstwienia społeczeństwa (według wskaźnika Giniego Niemcy osiągają 30,1 punktu; dla porównania Polska – 24,9, a średnia unijna to 29,2; im wartość niższa, tym rozwarstwienie mniejsze) oraz niesprawiedliwych i zbyt wysokich obciążeń społecznych (te podatkowo-składkowe dla bezdzietnego singla z przeciętnym wynagrodzeniem wyniosły w 2025 r. w RFN 49,3% dochodu; wzrost z 47,9% w 2024 r.; dla porównania w 2025 r. w Polsce sięgnęły 35,0%, a średnia OECD wyniosła 35,1%).

Problemem pozostają również wyłączenie części grup zawodowych z płacenia składek (np. urzędników państwowych), preferencyjne, zdaniem respondentów, traktowanie obcokrajowców w niemieckim systemie socjalnym oraz niewielka różnica między korzyścią z wykonywania pracy i korzystania z systemu świadczeń socjalnych<sup>15</sup>. Z propozycji reform pojawiających się w niemieckiej debacie publicznej najwyższym poparciem cieszą się takie rozwiązania jak wypłacanie świadczeń wyłącznie obywatelom UE mieszkającym w Niemczech (jeśli wcześniej przez dłuższy czas pracowali w RFN na pełen etat). Do innych przychylnie postrzeganych propozycji należą cyfryzacja i uproszczenie systemu (m.in. stworzenie jednego portalu, gdzie można by wnioskować o wszystkie świadczenia, czy koncepcja automatycznej wypłaty zasiłku na dziecko). Respondenci sprzeciwiają się natomiast ryczałtowej wypłacie świadczeń i zmniejszeniu kontroli (71% nie chce takich rozwiązań).

<sup>13</sup> R. Bocksch, *Hälfte der Bürgergeldempfänger:innen sind Deutsche*, Statista, 7.08.2025, de.statista.com.

<sup>14</sup> K. Frymark, *Niemcy: ograniczenie świadczeń dla uchodźców z Ukrainy*, OSW, 20.11.2025, osw.waw.pl.

<sup>15</sup> Dziennikarka „Die Welt” Fatina Keilani policzyła, ile mogłaby otrzymać od państwa jako samotna matka czworga dzieci, gdyby nie pracowała. Przy czynszu rządu 1,8 tys. euro miesięcznie jej uznane przez państwo potrzeby wyniosłyby 4517 euro na miesiąc. Po doliczeniu dopłat za szkołę, wycieczki i obiady łączna pomoc państwa mogłaby sięgnąć ok. 70 tys. euro rocznie. Zob. F. Keilani, *Ich habe mir ausgerechnet, was ich mit Bürgergeld bekäme, und bin schockiert*, Die Welt, 8.06.2026, welt.de.

Niemcy oczekują zachowania swojego państwa socjalnego, ale nie godzą się na wypaczenia. Niższe wydatki socjalne nie znajdują wyraźnego poparcia wśród respondentów (wyjątek stanowią nakłady na świadczenie obywatelskie). Ankietowani widzą szansę na podreperowanie budżetu państwa głównie w podniesieniu podatków dla najlepiej zarabiających. To podejście preferuje 69% badanych. Zarazem nawet wśród zwolenników chadecji oraz socjaldemokratów wiara w sprawczość rządu Merza w kwestii reform socjalnych jest niewielka – 54% sympatyków CDU/CSU oraz 58% SPD twierdzi, że rządowi CDU/CSU–SPD nie uda się doprowadzić do zasadniczych zmian w systemie (badanie ARD Infratest dimap z kwietnia br.).

## Polityczny klincz w rządzie

W obliczu przedłużającej się stagnacji gospodarczej oraz rosnących kosztów transferów socjalnych rząd CDU/CSU–SPD zapowiedział wprowadzenie pakietu reform mających na celu zwiększenie konkurencyjności gospodarki i poprawę długoterminowej stabilności finansów publicznych. Reformy te miały obejmować zarówno system ubezpieczeń społecznych i świadczeń socjalnych, jak i system podatkowy oraz działania zmierzające do redukcji biurokracji. Jednak zapowiadana wielokrotnie przez kanclerza Merza tzw. jesień reform<sup>16</sup> dotychczas nie nastąpiła. Powodem był zarówno spór pomiędzy koalicjantami o zakres, głębokość i szybkość reform, jak i brak spójności wewnątrz poszczególnych partii tworzących rząd.

Dodatkowym wyzwaniem pozostaje trudna sytuacja fiskalna. Już na 2027 r. prognozowana jest luka w budżecie federalnym w wysokości 34 mld euro (do 2030 r. ma wynieść w sumie 140 mld<sup>17</sup>), co wywiera presję na szybkie wdrożenie zmian. Reforma świadczenia obywatelskiego wpisuje się zatem w szerszy trend szukania oszczędności budżetowych. Należą do niego m.in. wprowadzony przez wicekanclerza i ministra finansów Larsa Klingbeila (SPD) obowiązek redukcji wydatków o 1% w każdym resorcie oraz trwające dyskusje dotyczące m.in. potencjalnego podwyższenia stawki VAT i podatku od spadków czy zmniejszenia subwencji i ulg podatkowych dla firm.

Natomiast reforma państwa socjalnego jest od samego początku projektem szczególnie trudnym politycznie, co wynika z istotnych różnic programowych między socjaldemokratami a chadecją. SPD stoi na stanowisku, że możliwa jest reforma bez koniecznych cięć w świadczeniach. Miałoby to polegać przede wszystkim na zwiększeniu efektywności systemu i jego odbiurokratyzowaniu. Dla CDU natomiast zasadnicze reformy mają polegać na ograniczeniu liczby i zakresu świadczeń.

**” Niemcy oczekują zachowania swojego państwa socjalnego, ale nie godzą się na wypaczenia. Obniżenie wydatków socjalnych nie znajduje poparcia w społeczeństwie.**

Radykalne cięcia budżetu socjalnego oraz restrykcje dla beneficjentów systemu wywołują sprzeciw SPD z obawy przed dalszą utratą poparcia w tej grupie wyborców. W partii przeciwko zasadniczym zmianom występuje wiceprzewodnicząca ugrupowania, a zarazem ministra pracy i spraw społecznych Bärbel Bas. Ma ona silną pozycję w SPD i jest nieformalną liderką jej lewego skrzydła. Jej popularność wynika również z ataków na kanclerza Merza<sup>18</sup>. Presję na ugrupowanie, w tym przeciwko uelastycznieniu prawa pracy, wywierają także tradycyjnie bliskie mu związki zawodowe.

<sup>16</sup> F. Merz, „Herbst der Reformen ist längst eingeleitet“, Die Bundesregierung, 17.09.2025, bundesregierung.de.

<sup>17</sup> Klingbeils Haushaltsplan mit Lücken – als «Aufwärmübung», Die Zeit, 29.04.2026, zeit.de.

<sup>18</sup> „Menschenverachtend“, kritisiert Bas die Politik des Koalitionspartners, Die Welt, 2.05.2026, welt.de.

Za głęboką reformą opowiada się z kolei chadecja, jednak zakres i tempo jej wdrażania są przedmiotem debaty wewnętrznej. Za jak najgłębszymi zmianami opowiadają się najmłodszy deputowani z tzw. Junge Gruppe, zarzucający kanclerzowi większą wrażliwość na postulaty socjalne SPD niż na wsparcie dla inicjatyw płynących z własnej partii. Bez poparcia 18 polityków z Junge Gruppe koalicja nie dysponowałaby większością; przewaga nad opozycją wynosi bowiem zaledwie 12 deputowanych. Siła tej grupy uwidoczniła się już wcześniej, podczas debaty dotyczącej reformy systemu emerytalnego jesienią ub.r., gdy zablokowali oni zbyt rozwodniony – ich zdaniem – pakiet zmian<sup>19</sup>. Presję na twarłą linię reform wywierają też posłowie z tradycyjnie silnego gospodarczego skrzydła ugrupowania, skupieni w kole parlamentarnym Średniego Biznesu (Parlamentskreis Mittelstand), do którego należy 80% deputowanych (166 z 208 członków CDU/CSU).

## Zmiana nazwy zamiast reformy

W obliczu tak spolaryzowanych stanowisk obu partii zdecydowano się na powołanie specjalnej komisji ds. reform świadczeń socjalnych podlegającej Ministerstwu Pracy i Spraw Socjalnych. Umożliwiła ona wypracowanie koncepcji reformy zredukowanej do rozwiązań akceptowalnych dla obu stron, co w praktyce znacznie ograniczyło możliwość przeprowadzenia głębokich zmian. Komisja rozpoczęła prace we wrześniu 2025 r., a w styczniu 2026 r. opublikowała swoje propozycje. Zalecenia koncentrują się na unowocześnieniu administracji państwa socjalnego, zmniejszeniu biurokracji i zwiększeniu zachęt do podejmowania pracy. Nie dotyczą natomiast ograniczenia wysokości świadczeń<sup>20</sup> – oszczędności mają zostać osiągnięte jedynie poprzez efektywniejsze funkcjonowanie systemu. Oznacza to, że propozycje sprowadzają się de facto do technokratycznej optymalizacji istniejących rozwiązań, a nie ich strukturalnej reformy.

Nowe regulacje zaczną obowiązywać od lipca br. i obejmą m.in. surowsze sankcje za uchylanie się od współpracy z urzędem pracy (obniżenie lub utrata świadczenia w przypadku niestawienia się na rozmowę z doradcą), kary za odmowę przyjęcia oferty pracy czy zaostrzoną kontrolę posiadanego przez beneficjenta majątku. Według szacunków dokonanych w projekcie ustawy reforma zamiast obiecanych od kilkunastu do kilkadziesiąt miliardów euro ma przynieść 86 mln euro oszczędności w 2026 r. i 69 mln euro w 2027 r. Zmiana była więc nie tylko wprowadzona z opóźnieniem, lecz także jej skala okazała się znacznie skromniejsza od wcześniej budowanych oczekiwań.

” **Reforma świadczenia obywatelskiego była nie tylko wprowadzona z opóźnieniem, lecz także jej skala okazała się znacznie skromniejsza od wcześniej budowanych oczekiwań.**

Mimo ograniczonych skutków budżetowych obrany kierunek reformy – skupienie na zmianach w systemie bez zmniejszania wypłacanych zasiłków – jest pozytywnie odbierany przez społeczeństwo. Aż 74% Niemców (badania Poltobarometer dla telewizji ZDF z listopada 2025 r.) dobrze ocenia zaostrzenie warunków wypłacania świadczeń. Decyzje cieszą się największą popularnością wśród sympatyków chadecji (96%) oraz AfD (90%). Również dla 74% zwolenników socjaldemokracji takie rozwiązania są akceptowalne. Co więcej, 96% zwolenników CDU/CSU, 92% AfD i 88% SPD (ARD Infratest dimap z września 2025 r.) popiera wprowadzenie daleko idących sankcji przeciwko osobom, które wielokrotnie odrzuciły proponowane przez urzędy pracy oferty lub nie pojawiały się we wskazanych terminach w urzędzie. Dużo mniejsze poparcie dla takich restrykcyjnych działań wykazują zwolennicy Zielonych (64%) oraz ugrupowania Die Linke (65%).

<sup>19</sup> R. Roßmann, *Die Machtmaschine stottert*, Süddeutsche Zeitung, 26.11.2025, sueddeutsche.de.

<sup>20</sup> Propozycje dotyczyły nie tylko świadczenia obywatelskiego, lecz także dodatku do mieszkania (*Wohngeld*) oraz dodatku na dziecko (*Kinderzuschlag*).

## Perspektywy

Niemieckie społeczeństwo chciałoby reform, które usprawnią system socjalny, ale nie doprowadzą do obniżenia świadczeń oraz nie będą wymagały od nich znaczących wyrzeczeń. To podejście trudno pogodzić z rosnącymi obciążeniami finansów publicznych i koniecznością dużych oszczędności, które wymuszają na rządzących głębsze sięgnięcie do kieszeni podatników i niepopularne decyzje. W tle rysują się bowiem charakterystyczne dla niemieckiej debaty publicznej ostrożne podejście do zmian w polityce fiskalnej i silna niechęć do zadłużania się. W krótkiej perspektywie wzmacni to prawdopodobnie prowadząca w sondażach AfD (28% poparcia); CDU jest druga z wynikiem 22%, SPD może liczyć na 12%.

Odptyw głosów z obu partii w kierunku AfD jest wyraźny. W przypadku SPD jest potęgowany dużym odsetkiem pracowników fizycznych głosujących na AfD – w wyborach do Bundestagu w tej tradycyjnie przychylniej socjaldemokratom grupie 38% oddało swój głos na AfD. Widać to również w elekcjach landowych i samorządowych – w robotniczych bastionach SPD (m.in. w Zagłębiu Ruhry) coraz częściej wygrywają przedstawiciele AfD. Wynika to m.in. z przekonania części elektoratu SPD, że partia w większym stopniu niż interesy robotników reprezentuje roszczenia odbiorców świadczeń socjalnych. Nakłada się na to postawa SPD w kwestiach tożsamościowych, np. ugrupowanie staje w obronie mniejszości czy liberalnej polityki migracyjnej kosztem wsparcia dla swoich tradycyjnych wyborców.

W perspektywie wyborów landowych we wrześniu br. i prawdopodobnych porażek zarówno CDU (rządzącej obecnie w Saksonii-Anhalt), jak i SPD (sprawującej władzę w Meklemburgii-Pomorzu Przednim) na rzecz AfD możliwe są dwa scenariusze dalszych reform socjalnych w RFN. Mniej prawdopodobny wariant zakłada wzmocnienie współpracy koalicyjnej, zaniechanie sporów zarówno pomiędzy partiami, jak i wewnątrz klubów parlamentarnych, ustalenie pakietu gruntownych reform i jego wdrożenie do końca kadencji. To, że jest to wykonalne, pokazują prace nad zmianami w systemie opieki zdrowia. Przedstawione w kwietniu br. przez koalicję propozycje reform i oszczędności rządu kilkunastu miliardów euro rocznie zostały stosunkowo dobrze przyjęte przez większość ekspertów, społeczeństwo i obie frakcje rządzące<sup>21</sup>.

Drugi, bardziej prawdopodobny scenariusz zakłada nasilenie się w koalicji sporu odnośnie do reform. Każda z partii będzie się starała wywalczyć jak najwięcej dla własnych wyborców, ograniczając pole kompromisu do minimum. Będzie to pogłębiać problemy budżetu federalnego, już obecnie obciążonego wysokimi wydatkami socjalnymi oraz kosztami systemu ochrony zdrowia i emerytalnego. Brak zmian, a co za tym idzie oszczędności, ograniczy możliwości finansowania pobudzających gospodarkę reform i inwestycji, otwierając tym samym AfD drogę do zwycięstwa w wyborach do Bundestagu w 2029 r.

## ANEKS

### Świadczenie obywatelskie *Bürgergeld*

Głównym celem świadczenia obywatelskiego jest zapewnienie minimum egzystencji tym, którzy nie dysponują wystarczającymi środkami do życia. Przysługuje ono osobom, które ukończyły 15. rok życia, mieszkają na stałe w Niemczech i są zdolne do pracy przez co najmniej trzy godziny dziennie, aż do osiągnięcia wieku emerytalnego. Obejmuje więc zarówno bezrobotnych, jak i pracujących, których

<sup>21</sup> B. Brinkmann, *Von Patienten bis Kliniken: Wie Nina Warken 20 Milliarden einsparen will*, Süddeutsche Zeitung, 14.04.2026, sueddeutsche.de.

dochody są zbyt niskie do zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych. Zasiłek nie podlega ustawowemu limitowi maksymalnego okresu pobierania.

*Bürgergeld* składa się z ryczałtowej kwoty podstawowej (np. w 2025 r. to 563 euro miesięcznie dla osoby samotnej) oraz – w razie potrzeby – dodatku na koszty zakwaterowania i ogrzewania w wysokości zależnej od czynszu. W pierwszym roku obowiązuje jednak tzw. okres karencji, w którym koszty zakwaterowania są zasadniczo opłacane w całości. Po tym czasie świadczeniobiorca może zostać zobowiązany do ich zmniejszenia poprzez np. zmianę mieszkania. Ostateczną wielkość świadczenia obywatelskiego ustala się jako różnicę między obliczonym przez urząd poziomem potrzeb beneficjenta a jego dochodem.

Przewidziane jest obniżenie wypłacanej części podstawowej (o maksymalnie 30%) w przypadku odmowy współpracy świadczeniobiorcy z urzędem pracy (np. w razie odrzucenia oferty zatrudnienia).

Kluczowym elementem systemu jest aktywizacja zawodowa beneficjentów obejmująca doradztwo, szkolenia i wsparcie w znalezieniu pracy, tak aby umożliwić stopniowe uniezależnienie się od pomocy państwa.