

Tadeusz Hadrowicz\*

GOSPODARCZE AKCENTY  
W POLITYCE SOCJALNEJ PAŃSTWA W RFN  
NA PRZYKŁADZIE USTAWY „O WSPIERANIU ZATRUDNIENIA”  
Z 1969 r.

1. WSTĘP

Po II wojnie światowej obserwujemy we wszystkich wysoko rozwiniętych państwach kapitalistycznych istotne przyspieszenie rozbudowy polityki socjalnej, a zwłaszcza podstawowej jej części, jaką stanowi tu polityka zabezpieczenia społecznego. Nie roszcząc sobie pretensji do szczegółowego i wyczerpującego przeanalizowania przyczyn tego zjawiska, co zresztą nie jest przedmiotem tej pracy, można wskazać kilka dość istotnych, jego determinant.

1. Nasilenie się wewnętrznych sprzeczności tej formacji społeczno-ekonomicznej, których przezwyciężenie wymaga innej struktury społecznej niż ta, którą może stworzyć kapitalizm<sup>1</sup>; odwołanie się do pomocy polityki socjalnej może być jednak, w pewnym stopniu, czynnikiem łagodzącym te sprzeczności.

2. Istotne wzmocnienie walki klasowej i siły przetargowej klasy robotniczej, wspartej przez inne warstwy socjalne; wzrastające zagrożenie warstw średnich w kapitalizmie państwowo-monopolistycznym kieruje pracujących chłopów, rzemieślników, przedstawicieli wolnych zawodów, a nawet drobną burżuazję na stronę klasy robotniczej w walce o sprawiedliwość społeczną i socjalne zabezpieczenie<sup>2</sup>.

---

\* Dr, adiunkt w Instytucie Ekonomii Politycznej UŁ.

<sup>1</sup> Por. K. Zieschang, *Uwagi o tendencjach rozwoju podstawowych sprzeczności kapitalizmu w warunkach rewolucji naukowo-technicznej*, [w:] *Reprodukcja i wzrost ekonomiczny w kapitalizmie*, Warszawa 1971, s. 52.

<sup>2</sup> Zob. G. Tittel, *Die Legende von der Bonner Sozialstaatlichkeit*, Berlin 1967, s. 35.

3. Istnienie obozu państw socjalistycznych z jego poważnymi osiągnięciami na polu gospodarczym i społecznym, co wpływa na wzmocnienie żądań społecznych we współczesnym kapitalizmie, które stają się większe i jakościowo bogatsze i których spełnienie jest obiektywną koniecznością w imię utrzymania ustroju<sup>3</sup>.

4. Coraz częściej uznawany jest fakt, iż polityka socjalna jest integralną częścią industrializacji, niezbędnym warunkiem umożliwiającym realizację rewolucji naukowo-technicznej<sup>4</sup>.

5. Koniecznym staje się przejęcie przez politykę socjalną pewnych funkcji kreatywnych w gospodarce kapitalistycznej, głównie tych, których nie spełnia polityka gospodarcza, a które są nieodzowne dla przebiegu procesu gospodarczego na obecnym etapie rozwoju sił wytwórczych.

Polityka usług socjalnych nabiera więc, obok niewątpliwie priorytetowej motywacji społeczno-politycznej, coraz większego uzasadnienia ekonomicznego<sup>5</sup>. Tym bardziej, że stała się ona działalnością o stałym charakterze, absorbuje znaczną część dochodu narodowego<sup>6</sup>, obejmuje coraz szersze kręgi społeczeństwa<sup>7</sup> i zostaje zobligowana do wykonania nowych zadań mających istotne znaczenie gospodarcze<sup>8</sup>. Nie może podlegać więc już dziś najmniejszej wątpliwości, iż pociąga ona za sobą wyraźne konsekwencje ekonomiczne.

Dyskusja o ekonomicznych reperkusjach polityki socjalnej państwa na gruncie kapitalizmu zaczęła się wprawdzie już od momentu powołania jej do życia, co utożsamia się zazwyczaj z ustanowieniem państwowego systemu zabezpieczenia społecznego (instytucji ubezpie-

<sup>3</sup> Ibidem, s. 79—80. W memorandum dostojników kościoła ewangelickiego do partii bońskich z dnia 24 II 1962 czytamy: „Byłoby iluzją sądzić, iż obrona przeciwko komunizmowi to sprawa naszej polityki zagranicznej i zbrojeniowej. O tym czy ustrój nasz podoła wyzwaniu, jakie stanowi komunizm, zadecyduje nasza polityka socjalna i kulturalna” — patrz: S. Zawadzki, *Państwo dobrobytu*, Warszawa 1970, s. 395.

<sup>4</sup> Por. R. Titmuss, *Esseys on the „Welfare State”*, Londyn 1968, s. 8—9; Zieschang, *op. cit.*, s. 50, uważa, iż „różnorodne zdobycze socjalne wymuszone na kapitale albo będące wynikiem jego ustępstw, stały się obecnie bezpośrednim i ważnym czynnikiem wzrostu gospodarczego i wymagają ogromnych nakładów kapitałowych”.

<sup>5</sup> Por. P. Gregg, *The Welfare State*, Londyn 1967, s. 45.

<sup>6</sup> Wydatki na zabezpieczenie społeczne stanowiły w RFN w 1975 r. ok. 25% dochodu narodowego. Razem z pozostałymi wydatkami na cele socjalne sięgały one 35% dochodu narodowego.

<sup>7</sup> Systemem zabezpieczenia społecznego w RFN objętych jest w różnych rodzajach zabezpieczenia od 50 do 85% ogółu ludności.

<sup>8</sup> Te nowe zadania w obszarze zabezpieczenia na wypadek bezrobocia będą przedmiotem rozważań w tym artykule.



czeń społecznych)<sup>9</sup>. Przez dłuższy czas była ona jednak jedynie wąskim marginesem innych rozważań i oceniana była najczęściej zdecydowanie negatywnie jako polityka stanowiąca poważne obciążenie działalności gospodarczej, osłabiająca proces inwestycyjny i tempo wzrostu gospodarczego oraz utrudniająca osiągnięcie równowagi gospodarczej<sup>10</sup>.

Dość wyraźną zmianę poglądów w tej kwestii daje się zauważyć dopiero od wielkiego kryzysu lat 1929—1933 oraz od pojawienia się i uzyskania dominującej pozycji przez keynesowską teorię ekonomiczną. Teoria ta pozwoliła, w większym niż dotychczas stopniu, wykazać możliwość włączenia polityki socjalnej w ramy gospodarki kapitalistycznej, potraktowanie jej jako elementu mieszczącego się w mechanizmie funkcjonowania tej gospodarki i spełniającego określone funkcje gospodarcze. Polityka socjalna zawdzięcza keynesowskiej doktrynie ekonomicznej uznanie jej właściwości koniunkturalnych. Niektóre jej części składowe podniesiono nawet do rangi „automatycznych stabilizatorów koniunktury”<sup>11</sup> i oceniono wysoko ich gospodarczą przydatność ze względu na fakt, iż nie wymagają one bieżącej interwencji państwa.

Po II wojnie światowej następuje dalszy wzrost zainteresowania ekonomicznymi aspektami polityki socjalnej i to zarówno od strony koniunkturalnej, jak i wzrostowej. Pojawia się szereg dysertacji, artykułów i publikacji podejmujących tę problematykę. Przeprowadza się w nich analizę gospodarczych reperkusji działalności socjalnej, wykazuje się jej gospodarczą przydatność, żąda się uznania jej za równorzędnego partnera polityki gospodarczej<sup>12</sup>. Wysuwa się szereg postulatów zmierzających do gospodarczego zorientowania polityki socjalnej, do większego wykorzystania jej ekonomicznych właściwości<sup>13</sup>.

W piśmiennictwie społeczno-ekonomicznym w RFN można w okresie powojennym wyodrębnić dwa charakterystyczne nurty zaintereso-

<sup>9</sup> Przypada to na okres ostatnich dwudziestu lat XIX w. — w tym czasie zbudowany został pierwszy państwowy system ubezpieczeń społecznych w Niemczech.

<sup>10</sup> Por. R. Merklein, *Soziale Sicherheit im Wirtschaftswachstum*, Hamburg 1969, s. 32—35.

<sup>11</sup> Za „automatyczne stabilizatory koniunktury” z obszaru polityki socjalnej uznaje się najczęściej ubezpieczenie na wypadek bezrobocia i ubezpieczenie na starość — zob. J. Kropiwnicki, *Teoria automatycznych stabilizatorów koniunktury*, Warszawa 1976, s. 146.

<sup>12</sup> Zob. np: B. Molitor, *Wirtschaftliche Aspekte der Sozialpolitik*, [w:] *Sozialpolitik und Sozialreform*, Tübingen 1957, rozdz. 13, s. 274—301; P. Rosenberg, *Sozialpolitik und Wirtschaftswachstum*, „WWI-Mitteilungen” 1970, nr 2, s. 60—64; I. Ellgering, *Sozialversicherung und Wirtschaftswachstum*, Köln 1965.

<sup>13</sup> Por. np. *Wirtschaftliche Probleme der Sozialen Sicherung*, [w:] *Bericht der Sozialenquete-Kommission*, Stuttgart 1967, rozdz. 4, s. 140—159.

wań tą problematyką. W pierwszym, który dominował od lat recesji gospodarczej 1966—1967, akcent spoczywał głównie na analizie ekonomicznych następstw podejmowanych działań socjalnych i szukaniu takich rozwiązań, które ograniczyłyby możliwość ich negatywnego wpływu na gospodarkę<sup>14</sup>. W drugim natomiast, zaczynającym się od końca lat sześćdziesiątych, zdecydowanie silniej akcentuje się konieczność gospodarczego uaktywnienia działalności socjalnej, przyjęcia przez nią określonych gospodarczych funkcji<sup>15</sup>.

To wyraźne przesunięcie akcentów w podejściu do polityki socjalnej w RFN nie jest oczywiście kwestią przypadku. Zdecydowane obniżenie tempa wzrostu gospodarczego, powrót silnych załamów koniunkturalnych, utrzymująca się na wysokim poziomie inflacja i bezrobocie, niedopasowania strukturalne, nieadekwatność istniejącego rynku pracy do wysokich wymogów rozwoju sił wytwórczych, zaniedbania w obszarze społecznych uwarunkowań procesu gospodarczego — to zjawiska, które ujawniły się w całej pełni w gospodarce zachodniemieckiej w latach siedemdziesiątych i dowiodły całkowitego fiaska realizowanej dotychczas polityki państwa oraz zmusiły do poszukiwań środków zaradczych. Jednym z nich ma być gospodarcze uaktywnienie polityki socjalnej. Okazało się bowiem, iż w systemie, w którym działalność gospodarcza nie jest determinowana motywacją ogólnospołeczną, gdzie brak jest centralnego planowania synchronizującego i optymalizującego działania gospodarcze, gdzie polityka gospodarcza pomija wiele istotnych społecznych aspektów gospodarowania; musi ona przejąć pewne funkcje twórcze, niezbędne na obecnym etapie rozwoju sił wytwórczych.

Podobnie jak w teoretycznym podejściu do polityki socjalnej, tak i w praktycznej jej realizacji, wyodrębnić można w RFN dwa różniące się między sobą okresy. W pierwszym, przypadającym na lata pięćdziesiąte i pierwszą połowę lat sześćdziesiątych, zdecydowanie dominują działania o charakterze uśmierzającym, łagodzącym negatywne zjawiska społeczne. Jest to polityka socjalna w poważnym stopniu pasywna w stosunku do przebiegu procesu gospodarczego. Okres drugi, datujący się mniej więcej od pierwszej powojennej recesji gospo-

<sup>14</sup> Zob. np. W. Albers, *Ökonomische Wirkungen der Rentenreform*, „Finanzarchiv” 1957—1958, t. 18, s. 59—80; H. J. Rüstow, *Zur volkswirtschaftlichen Problematik der dynamischen Sozialrente*, „IFO-Institut für Wirtschaftsforschung” 1954, nr 27, s. 9—37.

<sup>15</sup> Zob. np. G. Weinert, *Eine Erücke von der Sozial- zur Wirtschaftspolitik*, „Wirtschaftsdienst” 1969, nr 11, s. 647—653; H. Meinhold, *Ökonomische Grundlagen der Sozialen Sicherheit*, „Sozialpolitik” 1974, s. 41—56; W. J. Peikert, *Die Rentenfinanzierung nach der Konzeption eines eingebauten Konjunkturalstabilisators*, Frankfurt/Main 1972.



darczej do dnia dzisiejszego, wyróżnia się natomiast dążeniem do gospodarczej aktywizacji działalności socjalnej.

W artykule przedstawimy próbę gospodarczego uaktywnienia polityki socjalnej w RFN w oparciu o postanowienia ustawy „o wspieraniu zatrudnienia” z roku 1969. Dokonamy ich oceny, wskażemy na przyczyny ograniczonej efektywności tego typu przedsięwzięć oraz na ograniczone możliwości ich realizacji na gruncie gospodarki kapitalistycznej.

2. USTAWA „O WSPIERANIU ZATRUDNIENIA” z 13 V 1969 r. —  
PREZENTACJA GŁÓWNYCH POSTANOWIEŃ<sup>16</sup>

Tendencja do gospodarczego zorientowania polityki socjalnej najwyraźniej zarysowała się w RFN w obrębie ubezpieczenia na wypadek bezrobocia<sup>17</sup>. Ubezpieczenie to zostało ustanowione w Niemczech w 1927 r., a jego głównym zadaniem miało być zapewnienie bezrobotnym niezbędnych środków utrzymania (poprzez wypłatę zasiłków) w celu zredukowania do minimum gospodarczych i społecznych skutków bezrobocia<sup>18</sup>. Działalnością niejako towarzyszącą i uzupełniającą tej instytucji socjalnej miały być usługi z zakresu pośrednictwa i poradnictwa pracy. W 1959 r. zatwierdzono ustawę o popieraniu całorocznego zatrudnienia w budownictwie poprzez udzielenie dodatku do płac zatrudnionych w okresie złej pogody<sup>19</sup>.

Przez ponad 40 lat, tj. do roku 1969, naczelną i niemalże jedyną formą działalności ubezpieczenia na wypadek bezrobocia było jednak świadczenie zasiłków dla bezrobotnych. Tego rodzaju działalność miała więc jednoznacznie uśmierzający charakter i tym samym bierny stosunek do przebiegu procesu gospodarczego<sup>20</sup>. Osłabiała bowiem ne-

<sup>16</sup> Opracowano na podstawie: *Übersicht über die Soziale Sicherung*, Bonn 1975, s. 211—226; Weinert, *op. cit.*, s. 647—653; H. Katzer, *Die Diskussion um das Arbeitsförderungsgesetz*, „Wirtschaftsdienst” 1968, zesz. 1, s. 7—12; E. Redler, *Arbeitsmarktpolitik in der BRD*, [w:] *Gewerkschaften und Medizin*, Westberlin 1974, s. 143—171.

<sup>17</sup> Nie jest to kwestią przypadku, gdy się zważy, że bezrobocie jest ryzykiem ubezpieczeniowym uwarunkowanym ekonomicznie, w stosunku do którego cele polityki socjalnej i gospodarczej są najbardziej zbieżne.

<sup>18</sup> Por. H. Lampert, *Die Wirtschafts — und Sozialordnung*, Monachium—Wiedeń 1973, s. 198.

<sup>19</sup> Zob. *Übersicht über die Soziale...*, s. 208.

<sup>20</sup> Ubezpieczenie na wypadek bezrobocia uznawane jest powszechnie za „automatyczny stabilizator koniunktury”, przez co rozumie się zdolność do osłabienia fluktuacji efektywnego popytu, bez bieżącej interwencji państwa. Jest to jednak funkcja o charakterze zdecydowanie obronnym, wynikająca z samej istoty funkcjonowania tego ubezpieczenia, a nie jego zamierzonej gospodarczej aktywności.

gatywne, zarówno socjalne jak i gospodarcze, konsekwencje autonomicznie przebiegającego procesu gospodarczego, nie uczestnicząc jednakże aktywnie w jego kształtowaniu.

Pod koniec lat sześćdziesiątych coraz częściej wskazuje się na nieadekwatność działania tej instytucji socjalnej w stosunku do nowych wymogów gospodarowania (jakie nieuchronnie pociąga za sobą rewolucja naukowo-techniczna), na niewykorzystane możliwości włączenia jej do aktywnej działalności w obszarze zatrudnienia. Uchwalono więc w 1969 r. nową ustawę „o wspieraniu zatrudnienia”, która znosiła obowiązującą od 1927 r. ustawę „o pośrednictwie pracy i ubezpieczeniu bezrobotnych”<sup>21</sup>. Nowa ustawa przewidywała, iż „odpowiednie i we właściwym czasie podejmowane przedsięwzięcia socjalne, oparte na prawidłowym przewidywaniu sytuacji na rynku pracy, powinny prowadzić do osiągnięcia i utrzymania wysokiego stanu zatrudnienia, poprawy jego struktury, zwiększenia mobilności siły roboczej i tym samym powinny istotnie wspierać wzrost gospodarczy”<sup>22</sup>. Podstawowym zadaniem polityki socjalnej w zakresie zatrudnienia ma być odtąd nie znoszenie negatywnych skutków bezrobocia, lecz zapobieganie jego wystąpieniu. Przewidywane działania, mające prowadzić do osiągnięcia założonego celu, można podzielić na:

- 1) zmierzające do uzyskania dobrej znajomości rynku pracy i właściwego przewidywania zachodzących na nim zmian;
- 2) skierowane na osiągnięcie i utrzymanie równowagi na tym rynku, przy czym szczególnie ważną rolę mają odgrywać przedsięwzięcia wspierające mobilność siły roboczej.

Dla uzyskania lepszej niż dotychczas znajomości rynku pracy ustawa nakłada na przedsiębiorców obowiązek informowania urzędów zatrudnienia o:

- zwolnieniach i przyjęciach do pracy po upływie najpóźniej trzech dni;
- wolnych miejscach pracy;
- przewidywanych na dany rok zmianach w zatrudnieniu, wynikających z przedsięwzięć racjonalizacyjnych;
- zwolnieniach lub degradacjach w zatrudnieniu, przekraczających liczbę osób określoną ustawą o wypowiedzeniu pracy<sup>23</sup>.

W przypadku umyślnego lub wyraźnego zaniedbania tych informacji przedsiębiorstwo zobowiązane jest do zwrotu kosztów, związanych z przeszkoleniem czy przestawieniem zatrudnionego na nowy rodzaj

<sup>21</sup> Por. *Übersicht über die Soziale...*, s. 211.

<sup>22</sup> Zob. Weinert, *op. cit.*, s. 647.

<sup>23</sup> Por. Redler, *op. cit.*, s. 158.



pracy, za okres 6 miesięcy<sup>24</sup>. Prezydenci krajowych urzędów zatrudnienia winni natomiast w każdym przypadku zdecydować czy pierwszeństwo ma interes zakładu w sensie utrzymania w tajemnicy przygotowywanych w nim zmian w zatrudnieniu czy też interes szybkiego i efektywnego przeprowadzenia przedsięwzięć mających na celu ponowne zatrudnienie przyszłych bezrobotnych<sup>25</sup>. Ponadto ustawa przewiduje zdynamizowanie badań rynku pracy i badań dotyczących struktury zawodowej oraz zwiększenie uwagi na pewność informacji, wyeliminowanie luk w ich przepływie i obserwację zmian strukturalnych w zatrudnieniu<sup>26</sup>.

Zobowiązanie krajowych urzędów pracy i przedsiębiorstw funkcjonujących na terenie danego kraju do współdziałania w celu uzyskania lepszej znajomości rynku pracy jest faktycznie nowym elementem polityki zatrudnienia w RFN. Instytucje ubezpieczenia na wypadek bezrobocia, które dotychczas ograniczały swą działalność głównie do finansowych operacji, polegających na ściąganiu składek ubezpieczeniowych i wypłacaniu zasiłków oraz zarządzaniu majątkiem finansowym ubezpieczenia, zostały teraz zobligowane do podjęcia szerszych badań rynku pracy i w oparciu o nie do realizacji przedsięwzięć zmierzających do osiągnięcia i utrzymania równowagi na tym rynku.

Do działań mających na celu uzyskanie i utrzymanie wysokiego zatrudnienia, przewidywanych w ustawie 1969 r., zalicza się:

- 1) popieranie zawodowego kształcenia, doksztalcenia, przeszkolenia i zawodowej rehabilitacji;
- 2) pomoc w podjęciu pracy;
- 3) pomoc w utrzymaniu dotychczasowego i stworzeniu nowych miejsc pracy.

Przyjrzyjmy się teraz bliżej poszczególnym formom działania, należącym do aktywnej polityki zatrudnienia.

Jeżeli chodzi o popieranie zawodowego kształcenia, doksztalcenia, przeszkolenia i zawodowej rehabilitacji<sup>27</sup>, to przedsięwzięcia te podzielić można na indywidualne i instytucjonalne. Do pierwszej grupy, zdecydowanie dominującej w całości tego typu działań, należy zaliczyć różnego rodzaju świadczenia finansowe. Przede wszystkim trzeba zwrócić uwagę na ogólne zasady ich przyznawania. Są to:

- istnienie zapotrzebowania (popytu) na dany rodzaj siły roboczej lub przewidywanie jego wystąpienia w niedalekiej przyszłości,
- konieczność udowodnienia niezbędności otrzymania pomocy fi-

<sup>24</sup> *Ibidem*.

<sup>25</sup> *Ibidem*.

<sup>26</sup> *Ibidem*, s. 159.

<sup>27</sup> Opracowano wg *Übersicht über die Soziale...*, s. 210—217.

nansowej, tzn. udowodnienia niemożności pokrycia kosztów kształcenia przez osoby podejmujące naukę lub osoby zobowiązane do ich wychowania;

— wykazanie się przez przystępujących do kształcenia predyspozycjami gwarantującymi osiągnięcie zamierzonego celu kształcenia;

— dodatkowym warunkiem przy ubieganiu się o pomoc finansową przy procesie doksztalcania jest posiadanie już ukończonego wykształcenia zawodowego lub wykazanie się odpowiednim doświadczeniem zawodowym.

Podstawową formą pomocy finansowej przy zawodowym kształceniu są dodatki kształceniowe (w wyjątkowych przypadkach także nieoprocentowane pożyczki). Są one świadczone w celu przezwyciężenia finansowych trudności na drodze do uzyskania odpowiednich zawodowych kwalifikacji. Według danych z 1974 r. zasiłek ten wynosi na ogół 285 DM i w takiej wysokości otrzymują go osoby, które dysponują dochodem nie wyższym niż 500 DM (żonaci — 700 DM; na każde dziecko kwota ta powiększa się o 150 DM). Jeśli się zważy, iż przeciętna płaca netto w RFN w 1974 r. oscylowała wokół poziomu 1200 DM, to staje się jasne, że dodatek ten w pełnej wysokości mogli otrzymać jedynie pochodzący z najuboższych grup społecznych.

Główną formą pomocy finansowej dla osób doksztalcających się zawodowo, podlegających przeszkoleniu czy zawodowej rehabilitacji jest natomiast tzw. zasiłek na utrzymanie. Otrzymać go mogą ci, którzy spełniają na wstępie przedstawione warunki i uczestniczą w „całodniowym kształceniu” bądź, kształcąc się równolegle z wykonywaną pracą zawodową, zmuszeni są zmniejszyć ją co najmniej o 1/3 regulaminowego czasu pracy. Wysokość tego zasiłku zawiera się między wysokością zasiłku dla bezrobotnych a płacą netto. Wynosi ona 130% tego zasiłku podczas pierwszego półrocza nauki i 140% w następnym okresie kształcenia. Stanowi to ok. 81% w pierwszym przypadku i 87% w drugim dochodu netto zatrudnionego. Zasiłek wypłacany jest z reguły nie dłużej niż przez 2 lata. Ponadto urząd pracy może przyjąć w całości lub w części koszty kursów, środków nauczania, podróży, ubezpieczenia chorobowego i wypadkowego itp.

Przewidziane są również dodatki na przyuczenie zatrudnionych dla przedsiębiorców. Ich wysokość zależy od różnicy między wydajnością pracy przyuczanego pracownika a wydajnością pracy uznanej za pełną. Dopłata z tego tytułu nie powinna przekroczyć (dla całego okresu przyuczania) 60% wynagrodzenia taryfowego lub uznanego dla danego zawodu w danej miejscowości za normalne.

Podobne dodatki kształceniowe dla przedsiębiorców stosować można przy zawodowej rehabilitacji inwalidów, jeśli nie może być ona



inaczej przeprowadzona jak tylko w określonym zakładzie produkcyjnym. Prócz tego uwzględniający przy profilowaniu zakładu stanowiska pracy dla inwalidów, względnie nabywający urządzenia mogące służyć zawodowej rehabilitacji, mogą otrzymywać pożyczki lub dotacje finansowe.

Do instytucjonalnych form pomocy przy zawodowym kształceniu zalicza się głównie materialne wsparcie budowy, rozszerzenia czy wyposażenia instytucji i warsztatów szkoleniowych, które służą celom kształcenia, przeszkolenia czy zawodowej rehabilitacji. Są to pożyczki i dopłaty. Te ostatnie nie mogą przekroczyć 40% całkowitych kosztów inwestycji podjętej dla tych celów.

Istotny wzrost znaczenia poparcia zawodowego wykształcenia wśród całości zadań federalnego urzędu pracy w ostatnim okresie potwierdza ją dane odnośnie liczby osób objętych pomocą oraz wielkości wydatków na tę formę działalności. I tak, jeśli w 1968 r. ilość osób korzystających z pomocy kształceniowej wynosiła zaledwie 66 tys., to w roku 1974 już 525 tys., natomiast wydatki na ten cel wyniosły w 1969 r. ok. 300 mln DM, a w 1974 — 2360 mln DM<sup>28</sup>.

Inną formą zapobiegania wystąpieniu bezrobocia lub jego możliwie szybkiej eliminacji, ma być pomoc w podjęciu pracy<sup>29</sup>. Chodzi tu głównie o zwiększenie regionalnej mobilności siły roboczej i usunięcie przeszkód finansowych, które stoją na drodze przyjęcia do pracy. Świadczenia przewidziane na ten cel podzielić można na świadczenia dla przedsiębiorców i pracowników najemnych. Do pierwszych zalicza się, wymienione już przy zawodowej rehabilitacji, pożyczki lub dopłaty do wysokości 60% taryfowego lub uznanego w danej miejscowości za normalne wynagrodzenia zatrudnionego. Dopłaty te mogą być świadczone na okres 2 lat. Przedsiębiorcy otrzymują je w przypadku zatrudnienia osób, mających szczególne trudności ze znalezieniem miejsca pracy w normalnych warunkach rynku pracy (listy tych osób znajdują się w miejscowych urzędach pracy).

Do świadczeń dla pracowników najemnych należą zapomogi oraz częściowy lub całkowity zwrot kosztów, wynikających ze starań o pracę (kosztów podróży w celu poszukiwania pracy, przeprowadzki itp.). W miejsce tych świadczeń mogą być udzielane pożyczki. Obowiązuje jednak na wstępie sygnalizowany warunek — wykazania się niemożnością pokrycia tych kosztów przez ubiegającego się o pracę. Wydatki z tego tytułu są niewielkie i nie wykazują istotnej dynamiki wzrostu. W latach 1970—1974 oscylowały w granicach 50—70 mln DM<sup>30</sup>.

<sup>28</sup> Zob. *Ibidem*, s. 216—217.

<sup>29</sup> Opracowano wg *Übersicht über die Soziale...*, s. 217—220.

<sup>30</sup> *Ibidem*, s. 219.

Kolejną formą działalności profilaktycznej w polityce zatrudnienia mają być świadczenia służące utrzymaniu dotychczasowych i stworzeniu nowych miejsc pracy<sup>31</sup>. W ustawie z 1969 r. stwierdza się w tej kwestii, iż „dodatkowo do polityki gospodarczej, dążącej do pełnego zatrudnienia, winna strukturalnie zorientowana polityka socjalna przyczyniać się do utrzymania i stworzenia nowych miejsc pracy i tym samym chronić zatrudnionych przed bezrobociem i skróconym czasem pracy”<sup>32</sup>. W tym celu powinno ubezpieczenie na wypadek bezrobocia ulokować część swojej rezerwy finansowej w sposób umożliwiający zakładanie nowych przedsiębiorstw, rozszerzanie już istniejących, szczególnie w regionach, w których nadzwyczaj silnie występuje problem braku miejsc pracy i spowodowanego tym bezrobocia.

Świadczenia pieniężne skierowane na utrzymanie miejsc pracy były już, w pewnym zakresie, stosowane przed uchwaleniem ustawy z 1969 r. Należy do nich zasiłek z tytułu skróconego czasu pracy i zasiłek pogodowy<sup>33</sup>. Nową formą działania ma być natomiast tzw. „produkcyjne wsparcie budownictwa w zimie”. Obejmuje ono dopłaty do kosztów inwestycyjnych, do kosztów wynajęcia lub zakupu sprzętu i urządzeń umożliwiających prowadzenie prac budowlanych w zimie oraz dopłaty do zwiększonych kosztów produkcji. Jest to więc finansowa pomoc dla przedsiębiorców, udzielana w celu skłonienia ich do prowadzenia działalności budowlanej w zimie. Nie jest ona mała, gdy się zważy, iż dopłaty do kosztów zakupu sprzętu budowlanego wynoszą od 30 do 60% ceny zakupu (można uzyskać do 100 tys. DM na poszczególne urządzenie) lub 30—60% kosztów jego wynajęcia. Wypłacane są one w okresie od grudnia do marca. Ponadto przedsiębiorcy mogą otrzymać dopłaty do zwiększonych kosztów produkcji w wysokości od 1 do 3,60 DM na każdą godzinę pracy (w okresie od 16 XII do 15 III). W ramach „produkcyjnego wsparcia budownictwa w zimie” przewidziane są także pewne dodatkowe świadczenia dla zatrudnionych na stanowiskach zależnych od pogody. Mogą oni otrzymywać w okresie 16 XII — 15 III (oprócz 25 XII — 1 I) na każdą przepracowaną godzinę dodatkowo DM. Ponadto mogą ubiegać się o dopłaty do

<sup>31</sup> Opracowano na podstawie *Übersicht über die Soziale...*, s. 220—225.

<sup>32</sup> *Ibidem*, s. 220.

<sup>33</sup> Zasiłek z tytułu skróconego czasu pracy świadczony jest wtedy, gdy przynajmniej 10% zatrudnionych pracuje przez okres 4 tygodni w zmniejszonym, o więcej niż 10%, czasie pracy. Wypłacany jest przez najwyżej 6 miesięcy i wynosi ok. 68% utraconego zarobku. Zasiłek pogodowy natomiast świadczony jest tylko w okresie zimy (listopad—marzec), w przypadku gdy występuje utrata wynagrodzenia spowodowana zmniejszeniem czasu pracy na skutek złej pogody. Wynosi on obecnie (1975 r.) również najwyżej 68% utraconego wynagrodzenia netto.



kosztów odzieży roboczej (potrzebnej tylko w zimie) czy o zapomogi z tytułu rozłąki.

W celu stworzenia nowych miejsc pracy ustawa z 1969 r. przewiduje, podobnie jak dla ich utrzymania, dopłaty i pożyczki dla przedsiębiorców. Mogą otrzymać ją podejmujący działalność produkcyjną, która inaczej (tzn. bez tych dopłat) nie byłaby podjęta lub została by przeprowadzona w późniejszym terminie. Pierwszeństwo przy finansowym poparciu mają mieć zamierzenia gwarantujące „trwale zatrudnienie”, a szczególnie te, które kompensują negatywne skutki zmian strukturalnych i technicznego rozwoju w obszarze zatrudnienia. Pożyczki lub dotacje finansowe stanowią zazwyczaj 30% kosztów podjętych przedsięwzięć; nie powinny one przekroczyć 50% tych kosztów.

Tak w dużym skrócie przedstawiają się główne postanowienia ustawy „o wspieraniu zatrudnienia” z 1969 r., mające stanowić przejście do aktywnej polityki rynku pracy. Zanim przystąpimy do ich oceny, należy jeszcze wspomnieć o dokonaniu zmiany w zasadach tworzenia i lokowania rezerw finansowych ubezpieczenia na wypadek bezrobocia. Została ona podyktowana dążeniem do uzyskania kompromisu między potrzebami wzrostu gospodarczego i stabilizacji koniunktury. Jak wiadomo, ubezpieczenie na wypadek bezrobocia jest powszechnie uznawane za „automatyczny stabilizator koniunktury”. Uważa się bowiem, iż charakteryzuje się ono automatyczną elastycznością antycykliczną, sprowadzającą się do tłumienia wahań globalnego popytu, a tym samym produkcji, zatrudnienia i dochodu narodowego. Mechanizm jego działania jest, najogólniej rzecz biorąc, następujący. W okresie dobrej koniunktury rośnie produkcja, zatrudnienie, dochód narodowy i wraz z nim składki uiszczane na ubezpieczenie<sup>34</sup>, maleją natomiast zasiłki jako skutek zmniejszającego się bezrobocia. Powstaje nadwyżka finansowa w budżecie tej instytucji socjalnej, która odpowiada mniej więcej stopniowi ograniczenia efektywnego popytu. W okresie złej koniunktury maleje zatrudnienie, produkcja i dochód narodowy, co powoduje zmniejszenie się strumienia uiszczanych składek; zwiększa się natomiast istotnie wielkość wypłacanych zasiłków, jako rezultat rosnącego bezrobocia. Wywołuje to z kolei deficyt finansowy w budżecie ubezpieczenia, który powinien być pokryty z uprzednio nagromadzonych rezerw finansowych. W ten sposób nastąpi osłabienie spadku efektywnego popytu w rozmiarach odpowiadających po-

<sup>34</sup> Składki na ubezpieczenie na wypadek bezrobocia płać w RFN zarówno pracownicy najemni jak i przedsiębiorcy wg proporcjonalnej stopy składek. Wpływy składkowe nie powinny zatem wykazywać antycyklicznej reakcji koniunkturalnej. Zważywszy jednak, iż taką reakcją charakteryzuje się strona zasiłków, ubezpieczenie to wywiera stabilizujący wpływ na koniunkturę.

wstałemu i pokrytemu z rezerw deficytowi finansowemu. Warunkiem koniecznym dla wykorzystania automatycznej właściwości stabilizacyjnej ubezpieczenia jest jednak wyłączenie z procesu cyrkulacji, powstających w fazie dobrej koniunktury, rezerw finansowych<sup>35</sup>. Tylko wtedy może bowiem wystąpić rzeczywiste osłabienie tempa wzrostu globalnego popytu w okresie dobrej koniunktury i tylko wtedy wykorzystanie tych środków, podczas załamania się koniunktury, oznacza faktyczne osłabienie tempa spadku efektywnego popytu. Warunek ten nie był jednak w polityce lokacyjnej tego ubezpieczenia (do czasu ustawy z 1969 r.) z różnych względów, spełniany<sup>36</sup>. Ponadto utrzymująca się przez długi okres w RFN dobra koniunktura powodowała kumulację rezerw finansowych tej instytucji socjalnej w wysokości niepożądaną z punktu widzenia wzrostu gospodarczego.

Ustawa z 1969 r. wprowadza zmiany w zasadach tworzenia i lokowania rezerw finansowych ubezpieczenia na wypadek bezrobocia<sup>37</sup>. Następuje rozdzielenie tej dotychczas jednolicie traktowanej rezerwy finansowej na dwie równe części. Jedna, oznaczona jako „rezerwa fluktuacyjna”, służyć ma do pokrycia deficytu finansowego wywołanego koniunkturalnymi i sezonowymi zmianami w zatrudnieniu. Winna ona być ulokowana na krótki okres, z co najwyżej dwuletnim terminem spłaty. Chodzi o to, by posiadała ona możliwie duży stopień płynności. Zaleca się więc ulokowanie jej w rynkowych papierach wartościowych. Ponadto rząd zastrzegł sobie możliwość interwencyjnego zobligowania ubezpieczenia do ulokowania 2/3 tej rezerwy w banku centralnym (federalnym) w postaci tzw. papierów mobilizacyjnych i likwidacyjnych. Bank federalny jest zobowiązany zwrócić te środki finansowe przed upływem terminu spłaty, o ile okażą się one niezbędne dla zabezpieczenia zdolności płatniczej ubezpieczenia.

Druga część rezerwy, określona jako „rezerwa strukturalna”, służyć ma poprawie regionalnej struktury zatrudnienia i może zostać ulokowana na okres do 15 lat. Powinna ona przybrać postać pożyczek udzielanych dla realizacji zamierzeń dotyczących struktury rynku pracy. Pośrednio i w stosunku do tej części całkowitej rezerwy zabezpie-

<sup>35</sup> Podkreślają to niemal wszyscy ekonomiści zachodnioniemieccy parający się tą problematyką. Por. np.: H. Hensen, *Die Finanzen der Sozialen Sicherung im Kreislauf der Wirtschaft*, Kiel 1955, s. 134; S. Schultz, *Makroökonomische Wirkungen der Sozialen Sicherung*, „Volkswirtschaftliche Schriften” 1969, zesz. 132, s. 64.

<sup>36</sup> Wynikało to głównie z niewłaściwych przepisów lokacyjnych, które zmuszały ubezpieczenie do lokowania swych nadwyżek finansowych bez uwzględnienia stanu gospodarczej koniunktury.

<sup>37</sup> Por. Weinert, *op. cit.*, s. 648; Redler, *op. cit.*, s. 171; *Der Entwurf der „AFG”*, [w:] *Monatsberichte der Deutschen Bundesbank*, Frankfurt/Main 1967.



czona jest pełna płynność, ponieważ gdy rezerwa fluktuacyjna nie wystarczy dla pokrycia finansowego zapotrzebowania ubezpieczenia (np. przy silnym załamaniu koniunktury), rząd zobowiązany jest do udzielenia pożyczki w wysokości długookresowo ulokowanych środków. Gdy i ten zabieg okaże się niewystarczający, rząd powinien udzielić dotacji w wysokości brakujących środków finansowych. Ostatecznym więc gwarantem finansowej wypłacalności ubezpieczenia pozostaje państwo.

## 2. OCENA POSTANOWIEŃ USTAWY „O WSPIERANIU ZATRUDNIENIA” Z 1969 r.

Ustawa „o wspieraniu zatrudnienia” została uznana za najważniejszą ustawę V kadencji zachodnioniemieckiego parlamentu (okres 1965—1969)<sup>38</sup>. Stanowiła ona pierwszą na taką skalę próbę ustawowego podkreślenia konieczności gospodarczego uaktywnienia polityki socjalnej. Podjęte na mocy tej ustawy rozwiązania, nasuwają jednak szereg uwag i refleksji.

Wprowadzona pomoc dla osób uczestniczących w procesie kształcenia, doksztalcania, przeszkolenia zawodowego czy rehabilitacji zawodowej, nie ma charakteru powszechnego, dostępnego dla wszystkich jej potrzebujących. Na pomoc tę mogą liczyć tylko ci, którzy spełniają ustawowo określone warunki. Te natomiast są tak pomyślane, iż z góry zawężają krąg osób uprawnionych do świadczeń bądź do żyjących na pograniczu ubóstwa, bądź do odpowiadających potrzebom przedstawicieli kapitału. Warunki te zdecydowanie faworyzują interesy tych ostatnich, podporządkowując im interesy świata pracy. Znajduje to odzwierciedlenie w udzielaniu pomocy finansowej tylko tym, którzy kształcą się w zawodach, na które istnieje popyt na rynku pracy. Traktuje się tym samym proces produkcji i zachodzące w nim zmiany jako zjawiska rządzące się własnymi prawami, autonomiczne i nadrzędne w stosunku do rynku pracy. W dążeniu do rozwiązywania problemu bezrobocia gubi się więc całkowicie kwestię dokonywania określonych zmian po stronie produkcji, dostosowywania struktury produkcji, podejmowanych rozwiązań technicznych i technologicznych do istniejącej sytuacji na rynku pracy. Stosuje się zatem zdecydowanie jednostronną politykę zatrudnienia, wyabstrahowaną z jej społecznej istoty, pozbawioną społecznych aspektów gospodarowania. Nie może to gwarantować jej sukcesu. Właściwie rozumiana polityka zatrudnienia musi podejmować równoległe działania dostosowawcze, wycho-

<sup>38</sup> Zob. Weinert, *op. cit.*, s. 647.

dzące z obu stron rynku pracy — popytowej (tzn. tak ukształtować proces produkcji, by był on w stanie zagwarantować pełne zatrudnienie przy istniejących rozmiarach i strukturze rynku pracy) i podażowej (tzn. tak oddziaływać na strukturę rynku pracy, by pozostawała ona w zgodzie z wymaganiami procesu produkcji).

Wyrażna jest również dyskryminacja przy przyznawaniu świadczeń dla osób niewykwalifikowanych i przyuczonych do zawodu, a także kobiet. Ci pierwsi stanowili w latach 1969—1972 ok. 25,50% wszystkich pracowników płci męskiej, ale tylko 4,30% zostało objętych pomocą kształceniową. Udział kobiet w całkowitej liczbie zatrudnionych wynosił 360%, z pomocy kształceniowej skorzystało natomiast jedynie 200%<sup>39</sup>. Wynika to w dużym stopniu z nieopłacalności wspierania tych grup zatrudnionych. Wymagają one bowiem dłuższego okresu kształcenia i dają mniejszą gwarancję osiągnięcia zadowalających rezultatów. Koncentracja pomocy występuje więc w grupach osób już zawodowo wykształconych, mających duże doświadczenie zawodowe oraz gwarantujących osiągnięcie celu kształcenia. Ten pragmatyzm działania ujawnia się tu w całej pełni. Jest zresztą zgodny z logiką gospodarowania w kapitalizmie, gdzie maksymalna rentowność prywatnych podmiotów gospodarczych stanowiąca nadrzędny cel gospodarowania, odsuwa na dalszy plan człowieka pracy, kwestię zaspokojenia jego potrzeb i wszechstronnego rozwoju jego osobowości. Traktuje się go natomiast jako środek do osiągnięcia nadrzędnego celu tej formacji społeczno-ekonomicznej.

Pomoc finansowa, mająca skłaniać do podjęcia kształcenia, dokształcania czy przeszkolenia, jest ograniczona czasowo (najwyżej do 2 lat), zawodowo (tylko do zawodów, na które istnieje popyt), a ponadto oznacza ona w każdym przypadku tylko częściową kompensatę utraconych zarobków, co równa się pogorszeniu dotychczasowego standardu życia osób podejmujących naukę (i ich rodzin). Z tych powodów nie może dobrze spełniać swojej funkcji. Również świadczenia, zmierzające do utrzymania zatrudnienia (zasilek pogodowy, zasilek z tytułu zmniejszonego czasu pracy), nie kompensują w pełni nie zawinionych przez zatrudnionych, utraconych zarobków. Są one zresztą jedynie pewną formą sztucznego podtrzymywania zatrudnienia.

Typowym dla kapitalistycznego sposobu produkcji zjawiskiem, rozszerzonym obecnie na politykę zatrudnienia, jest finansowe wspieranie przedsiębiorców. Takie wsparcie mogą otrzymać ci, którzy rezygnują z zamierzonej redukcji w zatrudnieniu lub podejmują działalność produkcyjną (tworząc tym samym dodatkowe miejsca pracy), która

<sup>39</sup> Por. Redler, *op. cit.*, s. 163.



inaczej nie zostałyby podjęte. Dbając o rentowność przedstawicieli kapitału, doprowadza się więc do sytuacji, w której klasa robotnicza musi płacić za umożliwienie jej pracy. Środki finansowe na ten cel pochodzą bowiem ze składek uiszczanych na ubezpieczenie, a te niemal w całości obciążają dochody zatrudnionych<sup>40</sup>. Zobligowanie ubezpieczenia na wypadek bezrobocia do finansowego wsparcia przedsiębiorców powoduje, iż o ile dotychczas klasa robotnicza finansowała zabezpieczenie swej egzystencji w przypadku bezrobocia (zasiłki), to teraz musi jeszcze dofinansowywać swoje zatrudnienie. Jest to niezbyt dowód klasowego charakteru polityki socjalnej w kapitalizmie.

Mimo podjęcia szerszych i aktywniejszych działań w polityce zatrudnienia, ich skuteczność nie okazuje się zbyt duża. Abstrahując już od bezrobocia koniunkturalnego, którego przez przedsięwzięcia zawarte w ustawie wyeliminować oczywiście nie można, to także rezultaty odnośnie podnoszenia poziomu zawodowego pracowników najemnych czy eliminowania bezrobocia strukturalnego nie są zbyt duże. Więcej niż połowa zarejestrowanych w 1975 r. bezrobotnych nie posiadała żadnego ukończonego wykształcenia zawodowego. Duże bezrobocie panuje wśród kobiet. Problem nr 1 jest jednak obecnie długotrwałe bezrobocie występujące szczególnie silnie w rocznikach młodszych (i to często dotyczy osób ze średnim i wyższym wykształceniem) oraz wśród osób starszych, przekraczających 50 rok życia. W maju 1975 r. na ogólną liczbę zarejestrowanych bezrobotnych, wynoszącą 1017 tys. osób, 25% stanowiły osoby poniżej 25 lat i 25,4% osoby powyżej 45 lat. W pierwszej grupie („młodocianych”) ponad 7 tys. osób pozostało rok i dłużej bez pracy; w drugiej grupie („starszych”) liczba ta wynosiła 35 tys. osób. Stanowili oni łącznie ok. 55% ogółu bezrobotnych przez okres 1 roku i dłuższy. W tych też rocznikach najwyższą była stopa bezrobocia (5,2 i ok. 5%)<sup>41</sup>.

W 1969 r. liczba inwalidów nie mających stałego zatrudnienia wynosiła ok. 1,5 mln osób. Zważywszy, iż od uchwalenia ustawy obejmowano rocznie zawodową rehabilitację, przeszkoleniem czy zapewnieniem stałego zatrudnienia nie więcej jak 30 tys. osób, problem ten nie został, jak dotychczas, rozwiązany<sup>42</sup>.

Nie w pełni udana była również reforma polityki rezerw finansowych

<sup>40</sup> Formalnie składki na ubezpieczenie płać także przedsiębiorcy. Zaliczane są one jednak do kosztów płacowych i znajdują ostatecznie swe odzwierciedlenie w cenach dóbr i usług konsumpcyjnych. Zważywszy dalej, że klasa robotnicza partycypuje w dominującym stopniu w całkowitej konsumpcji (w ok. 80%) ona też głównie ponosi koszty swego ubezpieczenia.

<sup>41</sup> Por. *Jahresgutachten 1975/1976*, Stuttgart-Main 1975, s. 58, tab. 12.

<sup>42</sup> Zob. Redler, *op. cit.*, s. 165.

wych ubezpieczenia na wypadek bezrobocia. Z pewnością pozytywnie należy ocenić próbę wyłączenia rezerwy fluktuacyjnej z procesu cyrkulacji w okresie dobrej koniunktury oraz ustawowe przyznanie prawa do interwencyjnych decyzji rządu w kwestii lokaty rezerw odpowiednio do potrzeb koniunktury. Jednocześnie jednak zawężenie tych właściwych koniunkturalnie przepisów lokacyjnych tylko do połowy wygospodarowanej rezerwy, musi osłabić i tak niewysoko oceniany efekt antycykliczny tej instytucji socjalnej. Druga jej część przeznaczona jest na realizację zamierzeń dotyczących struktury rynku pracy i poprzez wspieranie określonych inwestycji powraca do obiegu, nie uczestnicząc tym samym w osłabianiu dynamicznego wzrostu popytu w fazie rosnącej koniunktury.

Osobnym i istotnym problemem, jaki wiąże się z nałożeniem na ubezpieczenie na wypadek bezrobocia nowych zadań, jest zakłócenie antycyklicznego rytmu salda budżetowego tej instytucji. Większość wynikających z nich świadczeń nie wykazuje bowiem znamiennej dla zasiłków dla bezrobotnych elastyczności antycyklicznej. Trudno byłoby oczekiwać jej po zasiłkach na kształcenie zawodowe, doksztalcanie, przeszkolenie czy zawodową rehabilitację, po wydatkach na tworzenie miejsc pracy dla osób starszych czy inwalidów, na zwiększanie ruchliwości zawodowej bądź regionalnej siły roboczej czy w końcu po wydatkach na wspieranie całorocznego zatrudnienia w budownictwie. Są one świadczone zarówno w okresie dobrej, jak i złej koniunktury. Zobligowanie więc ubezpieczenia do pełnienia szeregu (w dużym stopniu acyklicznych) zadań narusza jego mechanizm stabilizacyjny. Finansowanie ich niemal wyłącznie ze składek ubezpieczeniowych uniemożliwia wygospodarowanie nadwyżki budżetowej w okresie rosnącej koniunktury, a nawet może prowadzić do powstania deficytu w budżecie ubezpieczenia w tej fazie cyklu, co jest równoznaczne z procyklicznym oddziaływaniem na koniunkturę. Doszło do tego już w latach 1970—1971 (a więc w rok po wejściu nowej ustawy w życie), kiedy to jeszcze przy całkiem nieźle rozwijającej się koniunkturze i niewielkim bezrobociu pojawił się deficyt finansowy. Wyniósł on w 1970 r. 341 mln DM, a w 1971 — 871 mln DM i był większy od deficytu w okresie pierwszej powojennej recesji w RFN w 1967 r. o 270 mln DM<sup>43</sup>.

Trudności w wygospodarowaniu nadwyżek finansowych w okresie dobrej koniunktury uniemożliwiają pokrycie koniunkturalnie uwarunkowanych deficytów finansowych, w fazie załamywania się koniunk-

<sup>43</sup> Zob. *Soziale Sicherung*, [w:] *Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland*, Bonn 1971—1972.



tury, w sposób zgodny z istotą stabilizacji globalnego popytu (w tym okresie powinno się dążyć do przyhamowania tempa spadku tego popytu). Następuje to bowiem poprzez podwyższenie stopy składek, co jest działaniem jednoznacznie procyklicznym bądź lub równocześnie z tą podwyżką w drodze dopłat (pożyczek) z budżetu państwa. W drugim przypadku ocena ostatecznego efektu koniunkturalnego uzależniona jest od pochodzenia tych środków finansowych. Jeśli pochodzą one z wpływów podatkowych państwa i są wygospodarowane przez skreślenie lub zmniejszenie innych pozycji wydatków, to nie można oczekiwać pożądanego efektu antycyklicznego. Wystąpi on jedynie wówczas, jeśli dopłatę ze strony państwa umożliwi kreacja kredytu. Tak czy inaczej, ostateczny efekt koniunkturalny zależeć będzie wtedy od polityki państwa, a nie od automatycznie i autonomicznie funkcjonującego ubezpieczenia na wypadek bezrobocia. Należy więc stwierdzić, że wzmocnienia funkcji koniunkturalnej tego ubezpieczenia po reformie z 1969 roku spodziewać się raczej nie można. Ponadto nie mogą być spełnione zadania, wyznaczone dla „rezerwy strukturalnej” z prostej przyczyny — istotny wzrost wydatków ubezpieczenia po 1969 roku, uniemożliwia wygospodarowanie jakiegokolwiek znaczniejszej rezerwy finansowej. Tym samym okazuje się, iż pogodzenie w ramach ubezpieczenia na wypadek bezrobocia funkcji koniunkturalnej z funkcją wzrostową i strukturalną nie wydaje się możliwe.

### 3. WNIOSKI KOŃCOWE

Istotne rozszerzenie zakresu działalności ubezpieczenia na wypadek bezrobocia na mocy ustawy z 1969 r., zobowiązanie go do aktywniejszej polityki zatrudnienia, było na gruncie RFN pierwszym w zasadzie praktycznym przejawem dążeń zmierzających do wykorzystania polityki socjalnej dla celów gospodarczych. Jak już stwierdziliśmy we wstępie artykułu, nie jest to zjawisko przypadkowe. Obiektywnie zachodzące zmiany w procesie gospodarowania na obecnym etapie rewolucji naukowo-technicznej rodzą nowe potrzeby wzrostu i rozwoju gospodarczego w dzisiejszym kapitalizmie, stwarzają nowe uwarunkowania procesu gospodarczego. Nie mogąca im sprostać polityka gospodarcza, nieskuteczność dotychczasowych form gospodarczego oddziaływania państwa kapitalistycznego, wywołuje konieczność odwołania się, w daleko większym niż dotychczas zakresie, do pomocy polityki socjalnej. Powstaje jednak pytanie, na ile polityka socjalna, w warunkach współczesnego kapitalizmu, jest w stanie przejąć niektóre z gospodarczych funkcji, na ile może je spełniać skutecznie

i efektywnie. Odpowiedź na to pytanie nie wydaje się być optymistyczna. Przede wszystkim dlatego, iż polityka socjalna ma w systemie kapitalistycznym swoje granice, określone jego ramami ustrojowymi i logiką jego funkcjonowania. Jej realizacja jest wynikiem ścierania się antagonistycznych sił klasowych. Przedstawiciele kapitału, bacząc na rentowność swego gospodarowania oraz obawiając się zbyt dużego wzmocnienia siły przetargowej klasy robotniczej, niechętnie odnoszą się do zamierzeń socjalnych, a jeszcze niechętniej godzą się na finansową partycypację w ich realizacji, nawet w przypadku, gdy wydają się one być pożądane od strony procesu produkcji. Klasa robotnicza, dysponująca dzisiaj całkiem niezłą siłą przetargową, dąży do rozszerzenia przedsięwzięć socjalnych, które zwiększają pewność utrzymania wywalzonego standardu życia. Nie chce natomiast i nie może się zgodzić na zbyt odczuwalne obciążenie jej kosztami tych przedsięwzięć. Państwo kapitalistyczne, strzegąc interesów sfery kapitału, musi jednocześnie, w imię utrzymania „pokoju społecznego”, liczyć się z coraz liczniejszą i silniejszą klasą robotniczą. Konsekwencją tego układu sił jest ostrożność w podejmowaniu reform socjalnych, ich klasowa kompromisowość, a co za tym idzie ich wycinkowość i doraźność. Odbija się to na ich małej efektywności i skuteczności. Ponadto nie można spodziewać się po polityce socjalnej rozwiązania, w ramach kapitalistycznego sposobu produkcji, problemów, które są immanentnie związane z istotą jego funkcjonowania i z którymi dotychczas nie uporała się polityka gospodarcza. Stąd całkowicie złudną musi być nadzieja na wyeliminowanie bezrobocia poprzez działania o charakterze profilaktycznym w obszarze zatrudnienia, do których zobowiązane zostało ubezpieczenie na wypadek bezrobocia na mocy ustawy z 1969 r. I choć stanowią one istotny krok naprzód w stosunku do poprzedniej działalności tej instytucji socjalnej, nie mają szans zapobiec bezrobociu. Nie prowadzą bowiem do eliminacji podstawowych jego przyczyn. Te zaś są następstwem panujących w gospodarce kapitalistycznej stosunków produkcji i wynikającego z nich mechanizmu funkcjonowania tej gospodarki. Najlepszym potwierdzeniem tej tezy jest rzeczywistość zachodnioniemiecka. Mimo podjęcia i kontynuowania działań z zakresu „aktywnej polityki rynku pracy”, liczba bezrobotnych osiągnęła w 1975 r. niespotykaną od 1954 r. wysokość — 1,2 mln osób pozostawało bez pracy, a dalsze 800 tys. pracowało w niepełnym wymiarze godzin<sup>44</sup>.

Czy zatem próby gospodarczego wykorzystania polityki socjalnej nie mają sensu? Oczywiście, że nie. Trzeba jednak zdawać sobie spra-

<sup>44</sup> Por. *Jahresgutachten 1975/1976...*, s. 53.



wę z tego, że w ramach kapitalistycznego sposobu produkcji, narzucającego rozwiązaniom socjalnym określony kształt, formę i zasięg oddziaływania zgodny z logiką jego funkcjonowania, skuteczność podejmowanych przedsięwzięć socjalnych musi być istotnie ograniczona. Wydaje się jednak, że próby takie będą kontynuowane, a nawet, mimo swej ograniczonej skuteczności, staną się wprost nieodzowne w dalszym rozwoju społeczno-ekonomicznym tej formacji.

*Tadeusz Hadrowicz*

ECONOMIC ACCENTS IN WELFARE POLICY OF THE FRG AGAINST  
EXAMPLE OF GOVERNMENT ACT OF „EMPLOYMENT PROMOTION” FROM 1969

The author made an attempt at proving that the expansion of welfare activities in a contemporary capitalist state is due — apart from undoubtedly most important socio-political reasons — also, and that to a growing extent, to reasons of economic nature. The welfare policy is, to a growing degree, utilized to cushion not only social but also economic dislocations of the capitalism. That is fully confirmed by the government act of „employment promotion” passed in the Federal Republic of Germany in 1969. On the strength of this act the unemployment insurance, and thus strictly welfare institution, was obliged to play an active part in the employment policy.

Analysis of the main resolutions of the act and of their practical execution allows to draw the following conclusions:

1) in the capitalist system of production, which imposes a definite shape, form, and range of influence on welfare undertakings being in line with logics of its functioning, the socio-economic effectiveness of welfare undertakings must be largely restricted;

2) the welfare policy, although it improves to some extent the functioning mechanism of the capitalist economy, cannot for obvious reasons bring about elimination of negative socio-economic phenomena immanently accompanying the capitalist formation;

3) attempts at economic activation of the welfare policy will be, however, continued, and they may even prove to be an inseparable element of further development of this socio-economic formation.