

Jodkowska

Sprawiedliwość społeczna społecznej gospodarki rynkowej w Niemczech – teoria i praktyka

Prace Naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie. Pragmata tes Oikonomias 8, 111-127

2014

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Lilianne JODKOWSKI
Hochschule für Technik und Wirtschaft Berlin

Sprawiedliwość społeczna społecznej gospodarki rynkowej w Niemczech – teoria i praktyka

Synopsis: Realizacja założeń sprawiedliwości społecznej jest zadeklarowanym celem SGR i przedmiotem rozważań teoretycznych pierwszej części opracowania. Druga część ma na celu zweryfikowanie jego realizacji w ostatniej dekadzie na wybranych przykładach. W tej części, będącej zarazem analizą danych empirycznych, przedstawiono m.in. wysokość redystrybucji środków publicznych oraz jej wpływ na zmniejszenie się – o ile takie wystąpiło – rozwarstwienia dochodowego. Analiza koncentruje się w szczególności na sytuacji w Niemczech, odnosi się jednak także, w celu dokonania porównań, do sytuacji w Polsce.

W podsumowaniu zawarto wnioski wynikające z analizy i wskazano sprzeczności wynikające z założeń społecznej gospodarki rynkowej na drodze ku realizacji sprawiedliwości społecznej.

Słowa kluczowe: sprawiedliwość społeczna, społeczna gospodarka rynkowa – SGR.

Wprowadzenie

Realizacja założeń sprawiedliwości społecznej jest zadeklarowanym celem społecznej gospodarki rynkowej (SGR) i podmiotem wielu rozważań teoretycznych. W praktyce jedną z możliwości realizacji założeń SGR jest dostęp do rynku pracy, poprzedzony bezpłatnym dostępem do wykształcenia co najmniej zawodowego. Wg Erharda:

[...] prawdziwie wolną osobą, i to naprawdę wolną również wobec państwa oraz jego instytucji, jest tylko ten, kto może być pewien, że utrzyma się dzięki własnemu działaniu i własnej pracy i to bez ochrony, ale i bez przeszkód ze strony państwa ([1], s. 8).

Koncepcja SGR opiera się przede wszystkim na idei wolności indywidualnej w myśl zasady von Neulla-Breuninga, tj. odpowiedzialnego samostanowienia. Wünsche podnosi przy tym, że w SGR każdy musi być zdecydowany na działanie i ryzyko, a rynek zdefiniowany jest poprzez fakt, że każdy uczestnik musi podjąć wysiłek dla osób trzecich, jeśli chce osiągnąć coś dla siebie. Zwłaszcza

w tym stwierdzeniu można rozpoznać cechy charakterystyczne dla gospodarki liberalnej.

Zarówno Erhard, jak i Eucken nie uważali, że sprawiedliwość społeczna może być osiągnięta w wyniku działania urzędowych przydziałów. Sprawiedliwość społeczna jako cel może być osiągnięta poprzez stworzenie systemu wynagrodzeń adekwatnego do osiągniętych wyników. W myśl pierwotnych zasad SGR system funkcjonujący obecnie w Niemczech jest mniej SGR, bardziej zaś państwem opiekuńczym.

Już w 1996 r., po wielu latach rozbudowywania systemu zasiłków i subsydiowania osób nieaktywnych zawodowo, aczkolwiek nie na poziomie dzisiejszych świadczeń, Hesse krytykował, że wynikiem działania instrumentów polityki społecznej jest wypieranie zasady samopomocy i ubezpieczenia się (*Selbsthilfe und Versicherungsprinzip*). Skutkiem tego jest wygenerowanie popytu na zasiłki (w wyniku czego podnoszono podatki na finansowanie tych świadczeń) (cyt za. [26], s. 16).

Wilgerodt rozróżnia trzy poziomy zaleźności człowieka od kontroli społecznej, wsparcia i uznania:

- społeczne rezultaty działania mechanizmu niewidzialnej ręki
- społeczne rezultaty zamierzonej polityki porządku
- społeczne skutki redystrybucji dochodu dokonywanej przez państwo [26].

W rozumieniu niniejszego opracowania starano się dokonać analizy i rozróżnienia pomiędzy subiektywną percepcją pojęcia sprawiedliwości społecznej a jej pierwotnym znaczeniem w teorii SGR.

1. Istota pojęcia sprawiedliwości w znaczeniu ogólnym oraz w ujęciu SGR

Sprawiedliwość jest pojęciem uniwersalnym, zagwarantowanym w Niemczech przez Ustawę Zasadniczą z 1949 r. z późn. zmianami w art. 1 „[...] Narod Niemiecki uznaje nienaruszalność i niezbywalność praw człowieka jako podstawę każdej wspólnoty ludzkiej, pokoju i sprawiedliwości na świecie” oraz przez Konstytucję RP z 1997 r., która nakłada na rząd obowiązek przestrzegania zasad równego traktowania obywateli i unikania dyskryminacji. Stosunek ten reguluje m.in. preambuła:

[...] ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot [18].

Oba zobowiązania nie opisują ani nie charakteryzują bliżej obowiązków stron (państwa, obywateli, podmiotów gospodarujących i in.), jakie mogą z nich wynikać. Termin sprawiedliwość jest pojęciem wieloznacznym i może być roz-

patrywany w kilku ujęciach, m.in. prawnym, filozoficznym, socjologicznym, społecznym lub ekonomicznym. Ogólnie będzie zawsze rozumiany jako pewien rodzaj postępowania polegający na jednakowym traktowaniu osób posiadających tę samą cechę.

Autorem najbardziej rozległej analizy i definicji sprawiedliwości jest John Rawls, który rozpatruje zagadnienie sprawiedliwości w ujęciu zbiorowym. Rawls zakłada równość w przypisywaniu podstawowych praw i obowiązków. Nierówności społeczne i ekonomiczne, dotyczące np. władzy czy bogactwa, są tylko wtedy sprawiedliwe, jeśli przynoszą w zamian korzyści wszystkim, a zwłaszcza najmniej uprzywilejowanym członkom społeczności. Do grupy najmniej uprzywilejowanych Rawls zalicza jednostki uboższe pod względem wrodzonych zdolności i urodzone w mniej korzystnych warunkach społecznych ([20], s. 144).

Wg Rawlsa niesprawiedliwość można tolerować w niektórych sytuacjach tylko wtedy, gdy pozwala ona uniknąć jeszcze większej niesprawiedliwości, a także jeśli brak jest lepszej teoretycznej podstawy. Zdaniem Rawlsa

wszelkie społeczne wartości – wolność i możliwości, dochód i bogactwo oraz podstawy szacunku dla samego siebie – mają być równo rozdzielone, chyba że nierówna dystrybucja jakiegokolwiek (czy też wszystkich) spośród tych wartości jest korzystna dla każdego ([20], s. 87).

Jednym z nowszych podejść do realizacji sprawiedliwości społecznej jest klasyfikacja modeli społeczno-gospodarczych w UE wg Sapira z 2005 r. Podstawą oceny jest w tym modelu kryterium sprawiedliwości podziału dochodów (w praktyce odzwierciedlające się we wskaźniku zagrożenia ubóstwem) oraz efektywności (wyrażonej przez wysoki wskaźnik zatrudnienia). Wyróżniając cztery modele: kontynentalny, nordycki, śródziemnomorski oraz anglosaski, autor zaklasyfikował m.in. Niemcy, Austrię, Francję oraz Belgię do modelu kontynentalnego, tj. charakteryzującego się wysokim poziomem sprawiedliwości podziału dochodów przy niskiej efektywności. Model skandynawski charakteryzujący się wysokim wskaźnikiem zatrudnienia i niskim ryzykiem ubóstwa jako jedyny łączy i realizuje zarówno ideę sprawiedliwości, jak i efektywność [20].

W niniejszej pracy za podstawę do dalszych rozważań przyjęto pojęcie sprawiedliwości w ujęciu nauk ekonomicznych, w którym dotyczy ona pewnego ustalonego rozdziału dóbr i zgodnie z definicją encyklopedyczną jest to:

sytuacja, w której każdy członek grupy społecznej otrzymuje to, co mu się słusznie należy (np. godziwe wynagrodzenie za pracę) ([7], s. 267).

W naukach ekonomicznych termin sprawiedliwość jest często używany w połączeniu z przymiotnikiem „społeczny”. Termin „sprawiedliwość społeczna” jest kategorią etyczną i społeczną,

jest opisem faktycznego stanu rzeczy [...] [sprawiedliwość społeczna] może być pojmowana jako cecha ustroju politycznego oraz porządku prawnego, charakteryzuje się zo-

biektywizowanym i jednakowym dla wszystkich obywateli i grup społecznych kryteriami oceny praw i obowiązków [...] [8].

Sprawiedliwość społeczna obejmuje następujące obszary:

[...] z jednej strony zapewnienie każdemu możliwości uzyskania życiowego sukcesu oraz zagwarantowanie zaspokojenia podstawowych potrzeb w przypadku niezdolności do pracy czy niemożności utrzymania się z własnej pracy, z drugiej strony wynagradzanie w należyty sposób zasług, wysiłków i wyników pracy, a także wynagradzanie ryzyka przedsiębiorczości [kreatywności i innowacyjności] i możliwość przekazania swego dobru dzieciom ([28], s. 31).

Sprawiedliwość społeczna jako kategoria społeczno-polityczna może być opisem faktycznego stanu rzeczy lub postulatem i pełni tym samym funkcję wzorca. Jest przeniesieniem etycznej i prawnej idei sprawiedliwości w sferę stosunków społeczno-gospodarczych dużych zbiorowości; jest jednak kategorią umowną. Pragmatycznie wyróżnia się najczęściej trzy formy sprawiedliwości: zamienną, legalną oraz rozdzielczą ([13], s. 130–133). Sprawiedliwość zamienna nazywana jest również kontraktową i określa wzajemne stosunki między ludźmi, a ponadto wymaga równości i spełniania powinności. W myśl tej zasady, każdemu człowiekowi należy się to samo, co innym. Sprawiedliwość legalna (prawna) określa stosunek obywateli do „zbiorowości, społeczeństwa i państwa, a podstawą tego stosunku są wymogi dobra wspólnego (publicznego)” [13]. Państwo jako reprezentant zbiorowości może egzekwować obowiązek wypełniania powinności przez obywateli na rzecz dobra wspólnego.

Sprawiedliwość rozdzielcza (dystrybucyjna) reguluje stosunki między państwem a jednostkami. Określa ona, w jaki sposób powinien zostać rozdzielony dochód narodowy między obywateli. Powstaje przy tym konflikt co do kryterium sprawiedliwości: czy powinna być realizowana zgodnie z zasadą egalitaryzmu (równości), czy elitaryzmu (rozdział wg zasług). Zazwyczaj sprawiedliwość rozdzielcza jest realizowana zgodnie z założeniem elitaryzmu, przy równym traktowaniu tych samych grup i klas społecznych lub przy zastosowaniu kryterium wieku itp. Świadczenia są realizowane zgodnie z wymogami dobra wspólnego i przydzielane w miarę możliwości państwa.

Zagwarantowanie realizacji idei sprawiedliwości społecznej w SGR jest zakotwiczone pośrednio w teorii porządku gospodarczego, który zapewnia zdolność do sprawnego funkcjonowania jednostek i państwa (określonym w oryginale, tj. w niemieckojęzycznym prefiksie „ordo-”), zgodnie z którą działania państwa mają ograniczać się do ochrony dynamizmu gospodarki ([10], [14]). Polityka społeczna miała spełniać tylko funkcje subsydiarne, a jej adresatami były wyłącznie słabsze grupy społeczne, którym z jakiegoś powodu nie udało się wziąć udziału w procesach rynkowych. Zapobieganie wykluczeniu społecznemu odbywa się zgodnie z teoretycznymi podwalinami SGR poprzez ciągłe dążenie do osiągnięcia dobrobytu (wyrażonego wzrostem wartości PKB). Przy tym dążeniu do realizacji idei sprawiedliwości społecznej odbywa się m.in. poprzez:

- sprawiedliwy podział dochodu, tj. redystrybucję dochodu i ograniczanie nadmiernych nierówności w podziale produktu społecznego;
- gwarancję zatrudnienia oraz dążenie do pełnego zatrudnienia,
- wyrównywanie szans wszystkich obywateli w zdobywaniu wykształcenia, uzyskania pracy i płacy odpowiadającej kwalifikacjom, awansu zawodowego,
- zapewnienie minimum standardu życiowego (tzw. minimum socjalnego),
- zwalczanie nędzy i przeciwdziałanie rozwarstwianiu się społeczeństwa,
- zapewnienie ochrony zdrowia,
- zabezpieczenie społeczne ([27], s. 77).

Jedną z możliwości zapewnienia i dążenia do realizacji założeń SGR jest dostęp do rynku pracy, poprzedzony bezpłatnym dostępem do wykształcenia co najmniej zawodowego. Prawa te dla obywatela, a co za tym idzie obowiązki dla ustawodawcy, określa w Niemczech Ustawa Zasadnicza, m.in. poprzez zagwarantowanie wolnego wyboru zawodu, miejsca pracy i instytucji kształceniowej (art. 12), wsparcie w zakresie zapewnienia świadczeń osobom bezrobotnym (na poziomie federalnym i komunalnym) (art. 91 e pkt 1) oraz objęcie nadzoru nad systemem oświaty¹ (art. 7) [12]; a w Polsce analogicznie Konstytucja RP w art. 14: ochronę pracy i nadzór nad warunkami jej wykonywania, art. 65: zapewnienie wolności wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy; a także „politykę zmierzającą do pełnego, produktywnego zatrudnienia poprzez realizowanie programów zwalczania bezrobocia, w tym organizowanie i wspieranie poradnictwa i szkolenia zawodowego oraz robót publicznych i prac interwencyjnych” oraz art. 70 zapewnienie powszechnego i równego dostępu do edukacji i prawa do nauki.

Przytoczone definicje sprawiedliwości społecznej, zarówno te bardziej ogólne, jak i te, które odnoszą się do zasad SGR, mają kilka cech wspólnych, np. dążenie do utrzymania się z własnej pracy, wynagradzanie w należyty sposób zasług, wysiłków i wyników pracy, wynagradzanie ryzyka przedsiębiorczości, a także zarazem zapewnienie wsparcia finansowego osobom czasowo lub stale niezdolnym do pracy.

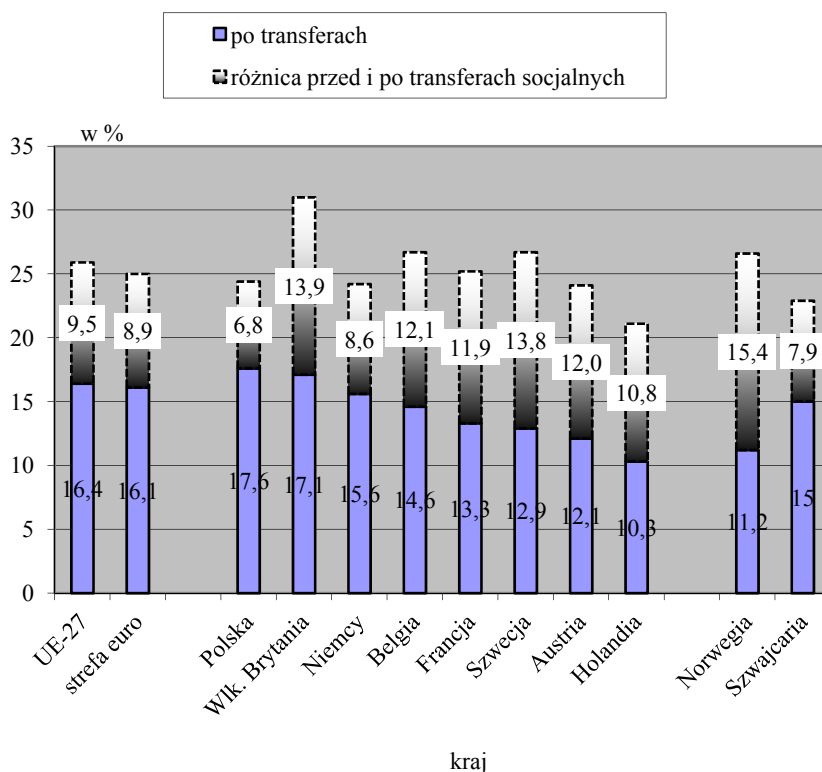
2. Dostęp do rynku pracy a sytuacja dochodowa ludności

Krytycy sytuacji społeczno-gospodarczej w Niemczech często podnoszą zarzut, że w wyniku globalizacji i pod wpływem nacisku na konkurencyjność niemieckich produktów rozbudowywano przez lata system niepełnoetatowych możliwości zatrudniania pracowników, w tym np. korzystanie z umów na czas określony, pracę tymczasową oferowaną przez liczne agencje. Zarzuty te można

¹ Ustalenie szczegółów w tej kwestii leży w gestii poszczególnych landów, dlatego zapis ten jest tak ogólny.

uznać z jednej strony za trafne, z drugiej należy jednak przypomnieć, że zgodnie z realizacją idei *flexicurity* uelastycznienie form zatrudnienia miało właśnie na celu możliwość krótkotrwałego i szybkiego reagowania na zmiany po stronie pracodawcy przy niezbędnym zapewnieniu zabezpieczenia w okresie pozostawania bez pracy dla pracownika.

Opierając się na klasyfikacji Sapira, odzwierciedlenie zagrożenia ubóstwem przed i po transferach socjalnych potwierdza zestawienie na ryc. 1.

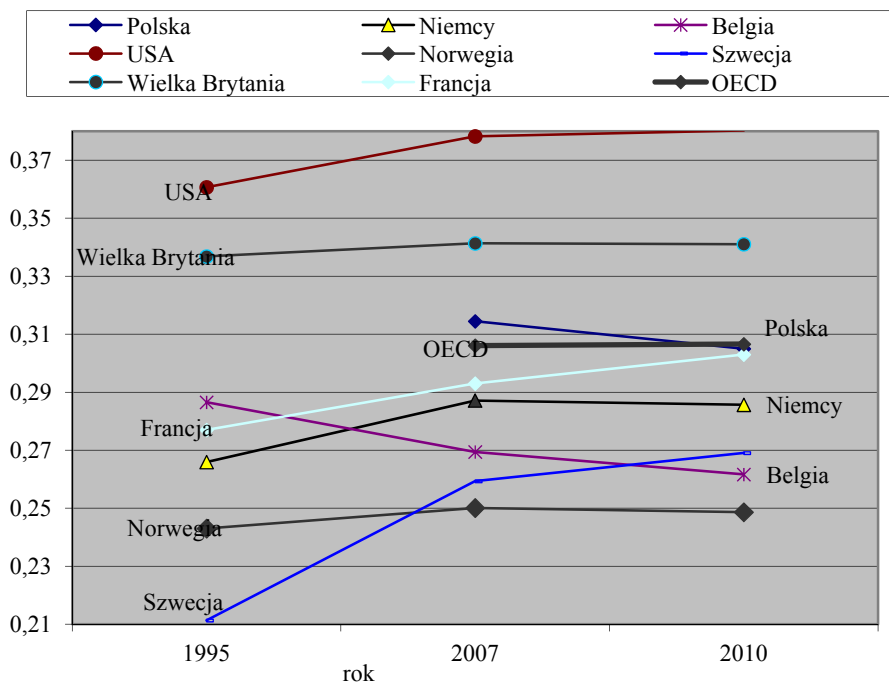


Ryc. 1. Wskaźnik zagrożenia ubóstwem po transferach socjalnych

Źródło: opracowanie własne na podstawie [31].

W Niemczech sytuacja dochodowa ludności na przestrzeni ostatnich lat nie zmieniła się, natomiast w Polsce wystąpiło niewielkie poszerzenie się luki dochodowej. Potwierdzają to także analizy przeprowadzone przez OECD. Kryzys wywarł wpływ na poziom dochodów, zwiększając przez to nierówności i liczbę osób zagrożonych ubóstwem w krajach OECD [16]. Szczególnie w USA utrwaliła się sytuacja dochodowa dolnych decyli dochodowych, przy czym dla grup o wyższych dochodach dochody nadal rosły, choć w nieco wolniejszym tempie niż przed wystąpieniem kryzysu.

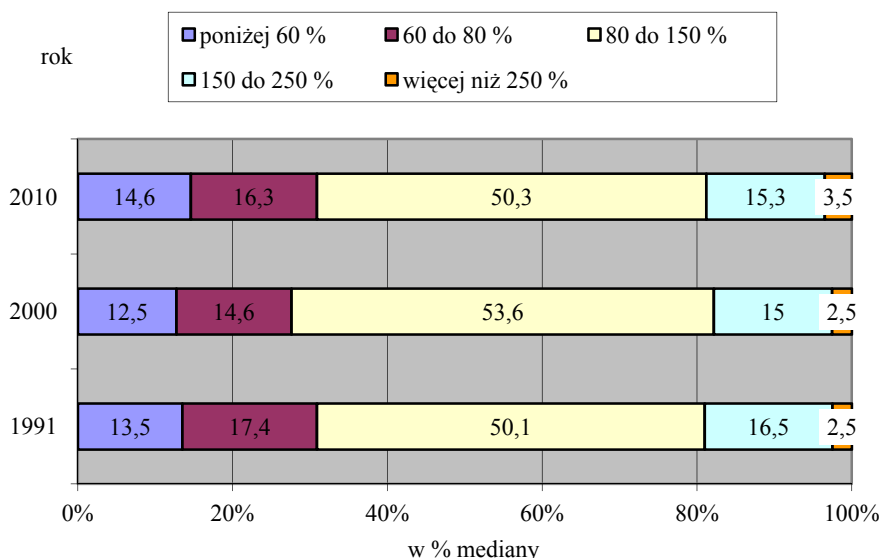
Zgodnie z definicją i interpretacją wartości wskaźnika Giniego (wzrost wartości oznacza wzrost nierówności rozkładu dochodu) widoczne jest, że nierówności dochodowe wzrosły, zwłaszcza w USA i Francji, ale także w Szwecji (ryc. 2).



Ryc. 2. Wskaźnik Giniego w wybranych krajach

Źródło: opracowanie własne na podstawie [32].

Robert Shiller, ekonomista z Uniwersytetu w Yale, przestrzegał już w 2007 r. na Forum w Davos przed skutkami globalizacji w krajach wysokorozwiniętych. Jego zdaniem, rośnie liczba osób, którym powodzi się dobrze („klasa kosmopolityczna”), ale także liczba osób z klasy średniej i tej jeszcze niższej, których sytuacja w ciągu 20 lat odnośnie do ich dochodów realnych właściwie się nie zmieniła (nazywa ich „klasą lokalną”) [22]. Zdanie to podziela także Nouriel Roubini. Potwierdzenie tych tez w stosunku do sytuacji dochodowej w Niemczech odzwierciedlone jest na ryc. 3. Do „klasy średniej” klasyfikują się osoby o dochodzie od 80% do 150% mediany. W 2010 r. był to dochód o wysokości 1638 euro na osobę. Klasa średnia jako udział we wszystkich klasach utrzymywała się od 1991 r. na dość stabilnym poziomie ok. 50% osób posiadających dochody od 80% do 150% mediany, jednakże w dekadzie 2000–2010 nastąpiło niewielkie przemieszczenie się ok. 3% osób z tej grupy do niższej grupy dochodowej lub do wyższej, ponieważ jednocześnie wzrosła nieznacznie liczba osób o najwyższych dochodach.



Ryc. 3. Grupy dochodowe w wybranych latach

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [30].

Zwłaszcza w okresie 2000–2003 wzrosła liczba osób o najwyższych dochodach; pozostałe grupy dochodowe były stabilne (przy podziale na trzy grupy dochodowe – klasa średnia – analogicznie do ryc. 3, dochody niższe oraz dochody wyższe). W ujęciu historycznym tendencje rozwoju i zmian dochodów były następujące: przeciętny dochód zwiększył się w okresie 1993–2001 r. oraz w 2009 r. we wszystkich warstwach dochodowych (obniżył się natomiast w okresie pomiędzy rokiem 2003 i 2008) [2]. Przy czym należy nadmienić, że po 2002 r. nie nastąpiła dalsza polaryzacja dochodów. Zauważalna jest jednak polaryzacja dochodów sprzed roku 2002 w stosunku do roku 2009, przy czym dochody najwyższych grup dochodowych rozwijały się mniej dynamicznie niż średnich.

Porównawcze analizy polaryzacji dochodów i pogłębiania się nierówności w poszczególnych krajach w latach 1985–2004 przeprowadzili Atkinson i Brandolini, wykazując, że w latach 1993–1999 wzrosły dochody we wszystkich trzech klasach dochodowych, w latach 1999–2003 nastąpiła polaryzacja dochodów – dochody wysokie wzrastały szybciej niż średnie i niskie, po 2003 r. dochody wszystkich klas uległy niewielkim zmianom i nie wystąpiła dalsza polaryzacja ([3], s. 7).

Zaprzecza to tezie, że niemieckie reformy na rynku pracy i uelastycznienie form pracy wpłynęły na polaryzację dochodów. Przeprowadzone w Niemczech reformy systemu zasiłków dla bezrobotnych miały ich zmobilizować i stworzyć bodźce do (re)integracji na rynku pracy. Stopa bezrobocia zmniejszała się od 2005 r. niezależnie od sezonowych wahań koniunkturalnych i osiągnęła nawet

poziom najniższy od zjednoczenia Niemiec. Zgodnie z definicją Federalnej Agencji Pracy stopa bezrobocia w 2012 r. wyniosła 6,8% (dla wszystkich grup wiekowych)². Liczba bezrobotnych zmniejszyła się o około 4,9 mln w 2005 r. do poniżej 2,9 mln w 2012 r. (wskaźnik 11,7% do 6,8%). Udało się także reintegrować część osób długotrwale bezrobotnych, które ze względu na długotrwałe bezrobocie są szczególnie zagrożone ubóstwem. Liczba beneficjentów zasiłku dla osób długotrwale bezrobotnych (powyżej jednego roku, tzw. „ALG II”) obniżyła się w latach 2006 i 2012 o ok. 16% (ok. 6,1 mln osób). Reintegrację osób bezrobotnych, nawet jeśli udało się ją zrealizować tylko w taki sposób, że obniżono całkowitą zależność od zasiłku na korzyść uzyskania pewnej części dochodu z pracy zarobkowej, należy uznać za sukces, uwzględniając przy tym nie tylko sam wymiar finansowy, ale przede wszystkim kwestię ponownego włączenia (inkluzji) do życia społeczeństwa.

W 2012 r. wprowadzono w Niemczech kolejne reformy i dopasowania instrumentów aktywizacji osób nieuczestniczących w rynku pracy, zebrane pod wspólną nazwą „reformy instrumentów” (*Instrumentenreform* [11]), mającą oznaczać „reformę instrumentów aktywnej polityki rynku pracy”. Ważnym celem zmian w ramach reformy instrumentów było także skupienie się na działaniach mających polepszyć kwalifikację osób młodych w fazie przejścia ze szkoły do nauki zawodu lub do pracy [33]. Koreluje to z definicją sprawiedliwości społecznej w rozumieniu SGR, ponieważ umożliwia wejście na rynek pracy, a jednocześnie dokonanie wyboru wg własnych preferencji i możliwości.

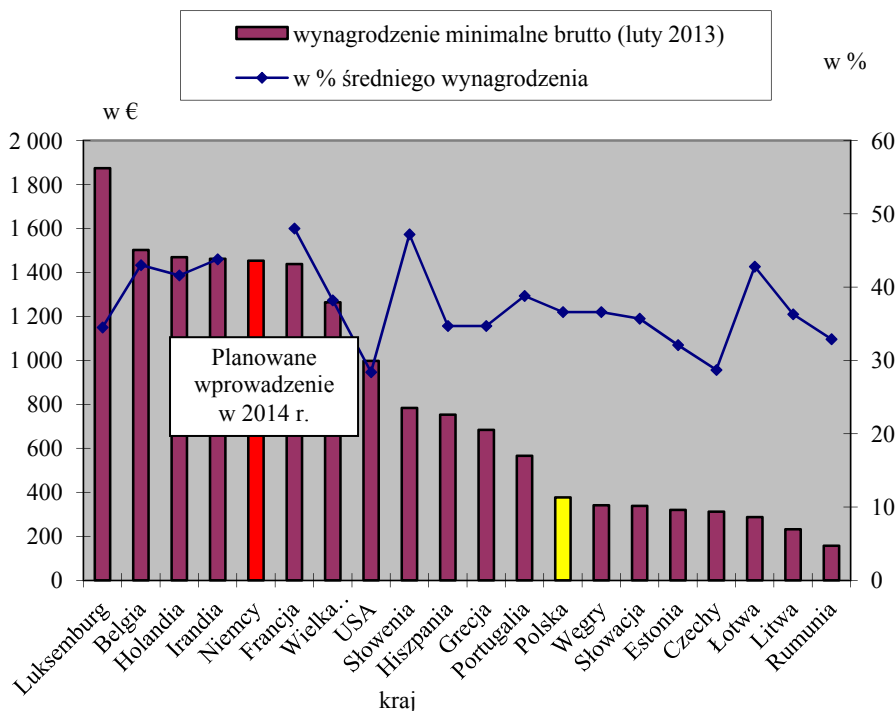
Szczególnym osiągnięciem w Niemczech jest zapewnienie zatrudnienia osobom młodym, tj. w grupie wiekowej 15–25 lat, dla której stopa bezrobocia wyniosła w 2012 r. 7,5% i była tym samym znacznie niższa niż w innych krajach UE³. Wynika to między innymi z tzw. dualnego systemu wykształcenia, w którym absolwenci szkół ogólnokształcących różnych poziomów zawierają umowę o pozyskanie wykształcenia zawodowego (*Ausbildungsvertrag*) z Izłą Rzemieślniczą (zawody rzemieślnicze) lub Izłą Przemysłowo-Handlową (zawody „kupieckie”, związane z handlem w różnych branżach). Obie organizacje wyznaczają i powołują instruktorów nauki zawodu w danym zakładzie pracy, a także selekcjonują zakłady zdolne do kształcenia.

Także w grupie osób „50+” udało się polepszyć wskaźniki zatrudnienia: dla grupy wiekowej 55–64 wzrósł on z 37,4% do 61,5% w okresie 2000–2012, a w grupie wiekowej 60–64 lata z 19,6% do 46,5%.

² Bezrobotną jest osoba chwilowo nieposiadająca pracy, o stosunku pracy, który obejmuje 15 godzin tygodniowo i więcej, osoba poszukująca zatrudnienia w wymiarze co najmniej 15 godzin tygodniowo i zgłoszona w Agencji Pracy jako osoba poszukująca zatrudnienia.

³ W Holandii wyniosła 10,6%, w Danii 12,2%, średnia dla krajów UE to 23,5%, przy czym w Polsce ok. 27%, natomiast we Włoszech, Hiszpanii i Grecji odpowiednio powyżej 40, 50 i 60% (por. [25]).

Często krytykowana praca tymczasowa jest szansą dla osób długotrwale bezrobotnych i stwarza możliwość powrotu na rynek pracy (przed zawarciem takiej umowy co szósta osoba była długotrwale bezrobotna). Podobnie negatywnie oceniane są umowy na czas określony, które przyczyniają się do rozwoju i powiększenia się prekariatu, którego główną cechą jest niepewność dochodu. Umowy te jednak nie zawsze słusznie oceniane są negatywnie. Ich udział podwoił się na przestrzeni lat 1996–2012, ale wzrósł o zaledwie o 1–2 punkty procentowe w latach 2005–2012 (i wyniósł 9,5% wszystkich umów objętych składkami na ubezpieczenia społeczne [15]). Relatywnie stabilny jest także udział osób pozostających w zakładach pracy po wygaśnięciu umowy na czas określony i utrzymuje się na poziomie powyżej 30% (37 i 39% w 2011 i 2012 r.), ok. 30% (35 i 33% w analogicznym okresie) zatrudnionych otrzymuje kolejną umowę na czas określony, natomiast poniżej 30% opuszcza zakład pracy ([15], s. 2).



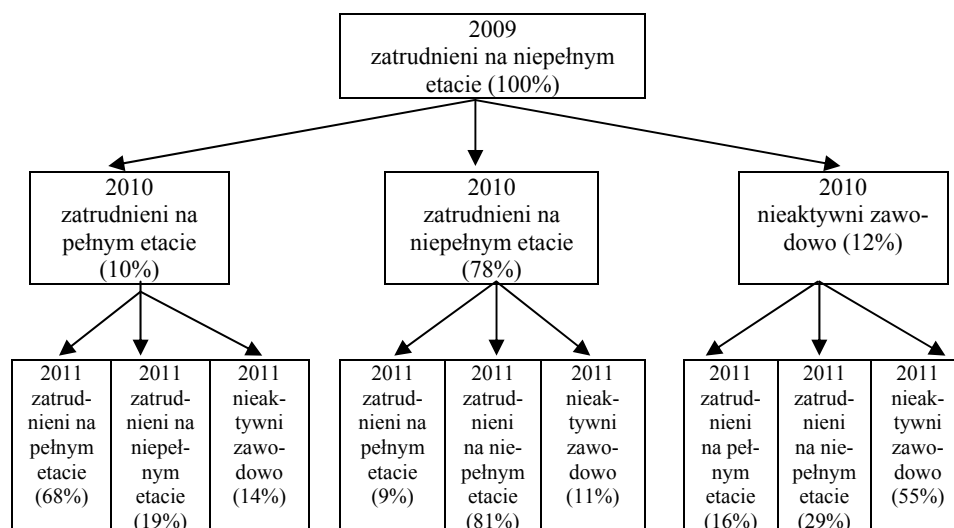
Ryc. 4. Wynagrodzenie minimalne w wybranych krajach w 2013 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych [34].

Jedną z prób zapewnienia sprawiedliwości wynagrodzenia na poziomie podstawowym jest ustalenie i wprowadzenie wynagrodzenia minimalnego ujednoliconego dla wszystkich branż. Niemcy są nadal jednym z niewielu krajów, w których nie istnieje wynagrodzenie minimalne. Historycznie jest to uwarunkowane

wcześniej funkcjonującymi umowami taryfowymi (odpowiadającymi umowom trójstronnym), od którym na przestrzeni ostatnich lat odstąpiło coraz więcej pracodawców. Przedstawione na ryc. 4 zestawienie wynagrodzeń minimalnych w krajach UE uwzględnia zaplanowane na 2015 r. wprowadzenie w Niemczech wynagrodzenia minimalnego o wysokości 8,50 € na godzinę. Rozwiązanie to było dotychczas blokowane, a z drugiej strony krytykowano jego brak. Do branż wynagradzanych poniżej wynagrodzenia minimalnego należą przede wszystkim pracownicy firm ochroniarskich, firm świadczących usługi czyszczące, ogrodnicy, rolnicy, pracownicy firm przetwórstwa mięsnego oraz branży turystycznej ([5], s. 69).

Decydującym czynnikiem integracji na rynku pracy jest znalezienie i podjęcie zatrudnienia. 43% osób, które podjęły zatrudnienie, udało się uzyskać polepszenie w hierarchii dochodowej (z grupy nieaktywnej zawodowo udało się to zaledwie 15%). Tylko niewielki udział osób pozostaje długotrwale w przedziale o najniższych dochodach – 17% analizowanych przypadków pozostawało w ciągu 6 analizowanych lat [2006–2012] w najniższym przedziale dochodowym, wśród osób zagrożonych ubóstwem tylko 12%) [22].



Ryc. 5. Możliwość zmiany statusu zatrudnienia osób zatrudnionych na niepełnym etacie

Źródło: ([22], s. 11).

Spośród osób bezrobotnych i biernych zawodowo (ryc. 5) rejestrowanych w 2009 r. $\frac{1}{4}$ podjęła zatrudnienie w kolejnym, tj. 2010 r. – w pełnym lub niepełnym wymiarze czasu pracy. W grupie osób, które podjęły zatrudnienie w pełnym wymiarze czasu, $\frac{3}{4}$ było zatrudnionych także w następnym roku. 60% osób, które podjęły zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu, posiadało pracę w następnym roku, przy czym tylko 11% z tej grupy udało się uzyskać zatrudnienie

w pełnym wymiarze czasu pracy, a aż 29% powróciło do nieaktywności zawodowej. Spośród osób, które były nieaktywne w drugim roku, tylko 10% znalazło zatrudnienie w pełnym lub niepełnym wymiarze czasu, większość tych osób pozostała w trzecim roku nieaktywna zawodowo. Analizy wykazały, że podjęcie zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy prowadzi do uzyskania stabilności zatrudnienia oraz polepszenia sytuacji dochodowej.

W maju 2011 r. ONZ apelowało do rządu niemieckiego m.in. o rozwiązanie kwestii dyskryminacji płacowej kobiet na rynku pracy oraz ustalenie programu zwalczania zagrożenia ubóstwem (zgodnie z raportem ONZ 13% obywateli Niemiec żyje w ubóstwie) [4]. Raport ten zarzucał RFN utrzymywanie pozycji lidera eksportu przez powściągliwość płacową firm i koncernów w celu maksymalizowania zysku. Ocena ta znajduje częściowo odzwierciedlenie w Globalnym Indeksie Konkurencyjności komunikowanym m.in. w związku ze Światowym Forum Ekonomicznym w Davos ([24], s. 285–286). Indeks ten klasyfikuje gospodarkę niemiecką jako 4 na świecie w 2013 r. na 148 gospodarek pod względem konkurencyjności⁴, przy bardzo zróżnicowanej częściowej ocenie rynku pracy: z jednej strony o tylko średniej wydajności rynku pracy, przy bardzo słabej elastyczności, a z drugiej strony o efektywnym wykorzystywaniu talentów; oraz średniej ocenie systemu edukacji (obie oceny są od lat stabilne, a w zasadzie stabilnie słabo oceniane – niemiecki rynek pracy jest przeregulowany i nieelastyczny, a system edukacji utrwała pozycję społeczno-ekonomiczną jednostek). Andreas Schleicher – dyrektor ds. edukacji OECD – zaleca jako szansę inwestowanie w edukację. Wg niemieckich analiz przepuszczalność niemieckiego systemu edukacji jest lepsza niż kiedykolwiek. Przede wszystkim dostęp do uczelni po ukończeniu szkoły zawodowej odgrywa dużą rolę dla wszystkich grup wiekowych. W latach 2005–2011 udział osób, które do zakończeniu edukacji zawodowej podjęły studia, wzrósł z 16% do 21%. Analizy OECD wykazują jednak, że w większości krajów UE wydatki na edukację na jednego ucznia/studenta obniżyły się średnio o 3,2% (w Niemczech o ok. 2% na przestrzeni lat 2000–2011, w Polsce ok. 5%) [6], oznacza to, że wzrosły wydatki prywatne, zwłaszcza na wykształcenie wyższe.

Różnice występujące w zakresie wykształcenia powinny skłaniać do doskonalenia kwalifikacji i zdobywania nowych umiejętności i są ważnym czynnikiem oddziałującym na rozwój gospodarczy.

3. Pomiar sprawiedliwości

Zgodnie z teoretycznymi założeniami SGR, różny poziomy dochód i różnice w warunkach życia są wynikiem wolności i konkurencyjnej gospodarki

⁴ Polska znajduje się na 42 miejscu.

rynkowej, a wynik uzyskany przez poszczególne jednostki jest wyrazem innych indywidualnych osiągnięć, umiejętności oraz kwalifikacji.

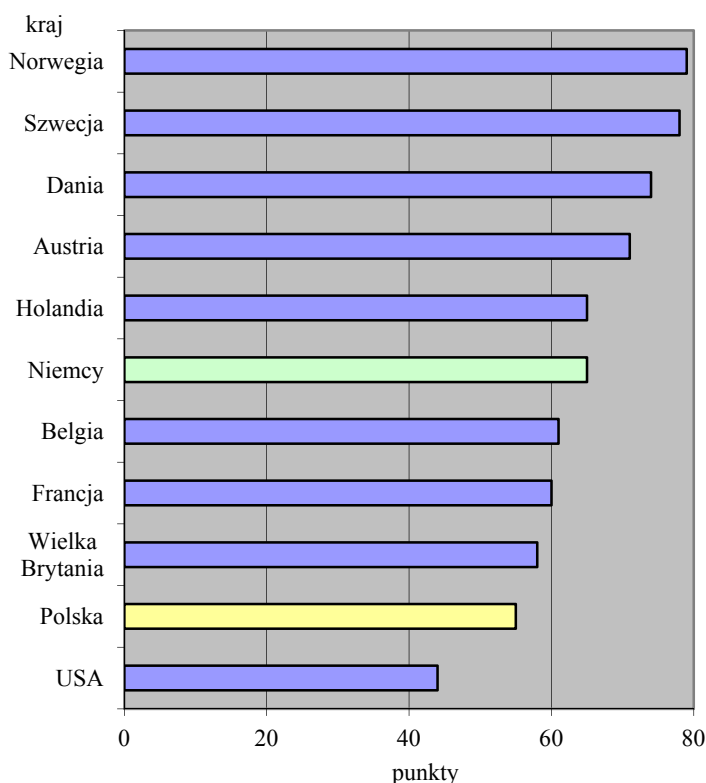
Obiektywnie nie ma wskaźników pomiaru poczucia/odczucia sprawiedliwości. Jest to kategoria bardzo indywidualna i umowna. Subiektywnie każdy obywatel, a także pracownik, będzie inaczej definiował lub oceniał, czy został potraktowany sprawiedliwie. Ocena pomiaru sprawiedliwości, np. podziału dochodu, dokonywana jest na podstawie umownych kategorii. Można jednak przyjąć, że nierówności dochodowe, a także nierówność dostępu np. do systemu kształcenia, mogą prowadzić do braku akceptacji w społeczeństwie, gdy przekroczą umowną granicę uznawaną za dopuszczalną. Przykładem tego jest m.in. sytuacja pracowników tymczasowych, których wynagrodzenie jest niższe od wynagrodzenia pracowników stałych, a warunki pracy bardziej niestabilne. Nierówności, które w taki sposób powstają, nie są oparte na indywidualnych umiejętnościach i sposobie wykonania zadania.

Według badań przeprowadzonych przez Instytut Badań Opinii Publicznej Allensbach w zimie 2012/2013 ok. 69% respondentów uznało, że rozdział majątku w Niemczech jest niesprawiedliwy, natomiast 50% respondentów miało wątpliwości, że możliwości awansu są dobre lub bardzo dobre, zarazem 46% uznało, że są dobre. Pomimo wszystko 23% respondentów było przekonanych, że sprawiedliwość społeczna jest w Niemczech na wyższym poziomie niż w innych krajach (34% respondentów uznało, że sprawiedliwość społeczna jest na wyższym poziomie w Szwecji, ale tylko 3% respondentów uznało, że system francuski jest bardziej sprawiedliwy od niemieckiego) (Allensbach 2013).

Próba dokonania obiektywnej oceny, jak sprawiedliwe jest dane społeczeństwo, jest opracowany przez Instytut der Deutschen Wirtschaft (Instytut Gospodarki Niemieckiej) z Kolonii na podstawie danych OECD, Eurostatu oraz Banku Światowego w 2012 r. indeks, na który składają się oceny z sześciu kategorii z 4–7 podkategoriami. Do sześciu kategorii głównych zaliczono: sprawiedliwy system wynagrodzeń, równość szans (np. dostęp do edukacji), sprawiedliwość międzypokoleniową, zabezpieczenie podstawowych potrzeb, sprawiedliwość proceduralną (w tym oceniano m.in. jakość państwa prawa oraz zakres korupcji), sprawiedliwość za dokonania – wg wydajności. Na ocenę w tej kategorii ma wpływ np. możliwość wystąpienia zagrożenia ubóstwem mimo pracy zarobkowej, „wydajność poziomu wykształcenia” – wskaźnik ten określa procentowy wzrost dochodów z pracy, które może osiągnąć osoba po dodatkowych inwestycjach w wykształcenie oraz szkolenia. Dla wszystkich grup dochodowych istnieje silna pozytywna korelacja między poziomem wykształcenia a uzyskanym dochodem.

W klasyfikacji ogólnej na 28 krajów Niemcy zajęły 7 miejsce (ryc. 5) [9]. Na czele rankingu znalazły się kraje skandynawskie, uzyskując najwięcej punktów (na 100 możliwych): Norwegia 79 punktów, Szwecja 76, Dania 74, RFN i Holandia uzyskały po 65 punktów. Na ostatnim miejscu wśród ocenianych kra-

jów znalazła się Turcja z 30 punktami, niewiele lepiej oceniono USA (25 pozycja). Polska uplasowała się na miejscu 19, za Francją (pozycja 14). Kraje skandynawskie oceniono za najbardziej sprawiedliwe, natomiast kraje Europy Południowej znalazły się na pozycjach końcowych.



Ryc. 5. Ranking krajów wg „monitora sprawiedliwości”

Źródło: opracowanie własne na podstawie [9].

W zbliżony sposób klasyfikuje Niemcy wcześniejsza ocena z 2010 r., w ramach której oceniano 5 kategorii: obniżanie poziomu zagrożenia ubóstwem, dostęp do systemu edukacji, integrację na rynku pracy, spójność społeczną oraz równość, a także sprawiedliwość międzypokoleniową. Na 30 krajów Niemcy zajęły 15 miejsce, nieco powyżej średniej dla wszystkich krajów OECD. Polska znalazła się na 24 miejscu (w czterech na pięć kategorii Polska uzyskała niższą wartość niż Niemcy, jednak w zakresie dostępu do możliwości kształcenia uzyskała wartość wyższą [23]).

Podsumowanie

Hayek krytykował sposób użycia określenia „sprawiedliwość społeczna” już w 1977 r., ponieważ – jego zdaniem – było ono utożsamiane przede wszystkim ze „sprawiedliwością rozdzielczą”, co jest niezgodne z zasadami SGR. W myśl pierwotnych zasad SGR system funkcjonujący obecnie w Niemczech jest mniej SGR, a bardziej państwem opiekuńczym. Pozytywnym efektem podjętych działań jest nadal fakt, że redystrybuowane środki przyczyniają się do zmniejszenia nierówności społecznych oraz zagrożenia ubóstwem, a nowe formy zatrudnienia uelastyczyły rynek pracy i pozwoliły na zwiększenie wskaźnika zatrudnienia oraz obniżenie i utrzymanie niskiej stopy bezrobocia.

W pierwotnym ujęciu SGR wyniki analiz są ambiwalentne, dostęp do rynku pracy jest *per se* możliwy, ale nie zawsze wykorzystywany, natomiast system zabezpieczeń społecznych jest znacznie bardziej rozbudowany niż w zamierzeniu teoretycznym (ograniczony do grupy najbardziej potrzebujących). Jednocześnie są jednak wyniki analiz dotyczące podejmowania pełnoetatowego zatrudnienia – jest ono najlepszą możliwością ustabilizowania pozycji na rynku pracy i polepszenia sytuacji dochodowej.

W ramach dyskusji na temat znaczenia SGR w Polsce, Kołodko określił je jako „miękkie”, ale „nie tożsame z państwem opiekuńczym”, podobnie jest w Niemczech, gdzie nadal silnie oddziałują idee „ordo”, ale dążenie do zapewnienia minimum standardu życiowego jest realizowane na wysokim poziomie. W ramach dalszych dyskusji dotyczących definicji SGR należałoby ją uaktualnić, uwzględniając te wartości, które w fazie tworzenia jej teoretycznych podstaw zostały bądź nieuwzględnione, bądź też uległy przemianom na przestrzeni lat.

Literatura

- [1] *Apel z Jeny. O odnowę społecznej gospodarki rynkowej*. Raporty Fundacji Konrada Adenauera, nr 13/2009, Fundacja Konrada Adenauera, Przedstawicielstwo w Polsce, Warszawa 2009.
- [2] Arndt C., *Zwischen Stabilität und Fragilität: Was wissen wir über die Mittelschicht in Deutschland?*, Konrad-Adenauer-Stiftung, Berlin 2012.
- [3] Atkinson A., Brandolini A., *On the identification of the „middle class”*, Working Paper Series, Society for the Study of Economic Inequality, ECINEQ WP 2011 – 217.
- [4] *Consideration of reports submitted by States parties under Articles 16 and 17 of the Covenant, Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights*, United Nations, E/C.12/DEU/CO/5, Geneva 2011.

-
- [5] Dettmer M, Tietz J., *Reise nach Jerusalem*, „Der Spiegel” 2014, nr 8.
- [6] *Education at a Glance 2013: OECD Indicators*, OECD Publishing 2013.
- [7] *Encyklopedia powszechna*, t. 7, Kraków 2002.
- [8] *Encyklopedia PWN w trzech tomach*, PWN, Warszawa 1999.
- [9] Enste D., Wies J., *Internationaler Gerechtigkeitsmonitor 2013. Ein Vergleich von 28 Ländern für die Jahre 2000 bis 2012 über sechs Gerechtigkeitsdimensionen*, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Köln 2013.
- [10] Eucken W., *Podstawy polityki gospodarczej*, Wyd. Poznańskie, Poznań 2005.
- [11] *Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt*, Bundesgesetzblatt Jahrgang 2011, Teil I, Nr. 69, ausgegeben zu Bonn am 27.12.2011.
- [12] *Grundgesetz 41. Auflage 2007*, Deutscher Taschenbuchverlag, München 2007.
- [13] Grzywacz W., *Polityka społeczno-gospodarcza. Istota i założenia metodyczne*, PTE, Szczecin 2003.
- [14] Hedtkamp G., *Wirtschaftssysteme. Theorie und Vergleich*, Verlag Vahlen, München 1994.
- [15] Hohendanner C., *Befristete Beschäftigung – Aktuelle Zahlen aus dem IAB-Betriebspanel 2012*, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg, Juni 2013.
- [16] Immervoll, H., Richardson L., *Redistribution Policy in Europe and the United States: Is the Great Recession a ‘Game Changer’ for Working-age Families?*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 150, OECD Publishing 2013.
- [17] Kołodko G., *Świat na wyciągnięcie myśli*, Prószyński i S-ka, Warszawa 2010, s. 116, 119.
- [18] *Konstytucja RP*, Dz. U. z 1997, nr 78, poz. 483.
- [19] *Lebenslagen in Deutschland Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung*, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Bonn, 2013.
- [20] Rawls J., *Teoria sprawiedliwości*, PWN, Warszawa 1994.
- [21] Sapir A., *Globalisation and the Reform of European Social Model*, Bruegel policy brief, November 2005.
- [22] Schäfer H., Schmidt J. *Chancengerechtigkeit durch Aufstiegsmobilität. Kurzstudie auf Basis des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP)*, Gutachten Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft.
- [23] *Soziale Gerechtigkeit in der OECD – Wo steht Deutschland? Sustainable Governance Indicators 2011*. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2010.
- [24] Schäfer U., *Der Crash des Kapitalismus. Warum die entfesselte Marktwirtschaft scheiterte*, Campus, Frankfurt 2009.
- [25] Schwab K., *The Global Competitiveness Report 2013–2014*, World Economic Forum, Geneva 2013.

- [26] Stettes, O., *Jugendarbeitslosigkeit in Europa*, IW Köln, 2013.
- [27] Strabatty J., *Soziale Marktwirtschaft als Forschungsgegenstand: ein Literaturbericht*, [w:] *Ludwig Erhard 1897–1997. Soziale Marktwirtschaft als historische Weichenstellung. Eine Festschrift zum Hundertsten Geburtstag von Ludwig Erhard*, ST Verlag, Bonn 1996.
- [28] Winiarski B. (red.), *Polityka gospodarcza*, PWN, Warszawa 2006.
- [29] Wronkowska S., Zmierzak M. (red.), *Kompendium wiedzy o społeczeństwie, państwie i prawie*, PWN, Warszawa Poznań 2002.

Strony internetowe

- [30] Institut für Demoskopie Allensbach, IW Medien 2013, <http://www.insm.de/insm/kampagne/gerechtigkeit/was-denkt-deutschland-ueber-gerechtigkeit.html> [stan z 10.12.2013].
- [31] iwd – Nr. 20 vom 16. Mai 2013, <http://www.iwkoeln.de/de/infodienste/iwd/archiv/beitrag/lohn-und-einkommensmobilitaet-wer-arm-ist-muss-es-nicht-bleiben-111620?highlight=mittelschicht%25202011> [stan z 20.9.2013].
- [32] Living conditions and social protection. Income distribution, Eurostat, online data codes: ilc_li02 and ilc_li10 [stan z 20.8.2013].
- [33] OECD Income Distribution Database, www.oecd.org/social/income-distribution-database.htm [stan z 20.8.2013].
- [34] Ursula von der Leyen: Brief an die Mitglieder der Fraktionen der CDU/CSU und der FDP im Deutschen Bundestag, 25.5.2011, Berlin, p. 3, http://www.lag-arbeit-hessen.net/fileadmin/user_upload/VdLeyen_-Brief_an_Reg_Fraktionen_zu_Instrumentenreform_250511.pdf [stan z 10.4.2013].
- [35] WSI-Mindestlohndatenbank, http://www.boeckler.de/wsi-tarifarchiv_43610.htm [stan z 10.12.2013].

Social Justice of Social Market Economy in Germany – Theory and Practice

Summary: Implementation of the assumptions of social justice is a publicly declared objective of the SME and the object of theoretical deliberations in the first part of the paper.

The objective of the second part is verifying its implementation in the last decade on the grounds of selected case studies. In this part, which is at the same time an analysis of empirical data, the authoress presents, inter alia, redistribution of public resources and its effect on the reduction – if there has been one – of the stratification of income.

The analysis is focused particularly on the situation in Germany and refers also, in order to make comparisons, to the situation in Poland.

The summary includes conclusions resulting from the analysis and conflicts of interest resulting from the assumptions of social market economy on the way to implementation of social justice.

Keywords: social justice, social market economy – SME (SGR).