

Sociální stát Německo – světlo a stíny

Doc. Dr. Arnold Knigge (Universität Bremen)

I.

Po skončení druhé světové války vznikly v Německu dva samostatné státy – Spolková republika Německo a Německá demokratická republika (NDR). Ve spolkové republice byl ustaven demokratický pořádek se základními individuálními právy a zásadami právního státu, jakož i zavedeno sociálně tržní hospodářství. V NDR byla nastolena vláda jedné strany – SED (Sozialistische Einheitspartei Deutschlands) a ekonomika byla – podobně jako v ostatních střeoevropských a východoevropských státech – organizována jako plánované hospodářství. Také z hlediska sociální politiky se ubíraly oba německé státy rozdílnými cestami: Spolková republika zakotvila ve své ústavě princip sociálního státu, vybudovala systém sociálního zabezpečení ve stáří, nemoci a nezaměstnanosti a postavila svět práce na sociálním partnerství. NDR se definovala jako dělnicko–rolnický stát s komplexním státním základním pojištěním a péčí a postavila svět práce na kolektivním a státem řízeném systému a jeho strukturách.

Při sjednocení obou německých států v roce 1989 byly hospodářské a sociálně politické principy spolkové republiky zcela převažujícím způsobem přeneseny i do oblastí bývalé NDR. První roky po německém znovusjednocení byly léty obtížných hospodářských a sociálních změn. Početné podniky v bývalé NDR se zhroutily. Registrovaná nezaměstnanost skokově stoupla a náklady na německou jednotu doslova explodovaly.

Mezitím bylo dosaženo důležitého a hmatatelného hospodářského a sociálního sblížení dříve samostatných německých států. Ale všechny dosud dosažené výsledky nelze přeceňovat. Proces vnitřního hospodářského a sociálního sjednocování Německa není ještě ukončen. Nezaměstnanost v nových německých zemích je vyšší než v oblasti staré spolkové republiky. Mzdy a důchody jsou stále ještě rozdílné. Stejných životních podmínek na Východě a Západě stále ještě není dosaženo.

V mezinárodním srovnání je považováno Německo za hospodářsky silnou a sociálně úspěšnou zemi. Toto hodnocení je zajisté v mnoha bodech oprávněné. Německé hospodářství se po finanční krizi na trhu 2008/9 pozitivně zotavilo. Německý export prožívá celosvětově boom. A ze sociálního a společenského hle-

diska dosahuje Německo vysoké úrovně prosperity. Ale tento pozitivní pohled je jen jednou stranou německé mince. Druhá strana ukazuje nevyřešené sociální problémy vnitřní jednoty Východu a Západu, chudoby, zaměstnanosti, jakož i demografického vývoje našeho obyvatelstva. Podíváme-li se na tyto problémy v mezinárodním srovnání s ostatními vysoce rozvinutými průmyslovými zeměmi, není rozhodně Německo primusem. Německo je tedy zemí, která na vysoké hospodářské a sociální úrovni musí bojovat s vážnými problémy a výzvami, tedy zemí s mnohým světlem, ale také s mnoha stíny.

Pro lepší objasnění se budu dále věnovat otázce, jak lze charakterizovat německý sociální stát. Návazně pak jaké jsou současné problémy německého sociálního státu a pak jaké požadavky bude muset zvládnout v budoucnosti. V závěru se pokusím shrnout zkušenosti z vývoje německého sociálního státu, které mohou být zajímavé i pro vývoj v jiných zemích.

II.

Především tedy k otázce, co je charakteristické pro německý sociální stát. Za prvé je třeba odkázat na to, že sociální stát je v Německu zakotven v ústavě. Spočívá ne na libovůli politiků, ale zavazuje je k sociálně spravedlivému jednání. V této souvislosti je důležité, že dodržování této ústavní povinnosti je kontrolovatelné nejvyšším spolkovým orgánem – Spolkovým ústavním soudem. Zkušenosti posledních desetiletí ukázaly, že tato možnost má velký praktický význam. Opakovaně dochází ke směrodatným rozsudkům nejvyšších strážců ústavy k základním otázkám, třeba k ochraně vlastnictví, k placení příspěvků na důchodové pojištění nebo k státní rodinné politice.

Princip sociálního státu například politice zakazuje aby v Německu historicky vytvořený systém sociálního pojištění ve stáří a nemoci, při úrazu nebo nezaměstnanosti byl zcela zrušen a nahrazen státním pečovatelským systémem. Tím přicházím ke druhé zvláštnosti německého sociálního státu – k sociálnímu pojištění. Od osmdesátých let 19. století existuje v Německu zákonné pojištění proti velkým životním rizikům – nemoci a pracovnímu úrazu, jakož i pro stáří. Tehdejší říšský kancléř Bismarck zavedl toto, pro 19. století pokrokové, sociální pojištění, aby sociálně kompenzoval současně přijatý zákon o zákazu Sociální demokracie. Tento postup byl pojmenován metodou cukru a biče.

Povinné sociální pojištění je dnes velmi důležitým základním kamenem německého sociálního státu. V roce 1927 k již zavedeným pojistným oblastem důchodového, nemocenského a úrazového pojištění přibýlo pojištění proti

nezaměstnanosti. A roku 1995 také ještě zákonné pojištění na dlouhodobou péči. Všechny oblasti sociálního pojištění jsou v podstatě vybudovány a dále se rozvíjejí. Tento systém dnes poskytuje zcela převažující většině obyvatelstva rozsáhlou a zčásti jedinou ochranu ve stáří, při invaliditě, nemoci a poskytování péče, při úrazech na pracovišti nebo na cestě do práce a z práce, jakož i v nezaměstnanosti.

Pro všechny oblasti platí princip samosprávy příslušných pojišťovacích institucí. To znamená, že realizace a financování je v zásadě úlohou pojištěnců a jejich zaměstnavatelů, kteří financují sociální pojištění svými příspěvky. Stát je odpovědný za právní rámec a – pokud plní obecné společensko–politické úkoly sociálního zabezpečení – také za jejich financování. Jinak se omezuje na právní dohled nad samosprávným pojištěním.

Pro německý sociální stát je také příznačné, že stát – kromě zákonného sociálního pojištění – realizuje na všech třech úrovních (spolkové, zemské a obecní) aktivní sociální a pracovní politiku. To platí obzvláště o službách rodinám (např. přídatky na děti, péče o předškolní zařízení, podpora vzdělávání) a potřebným (např. základní pojištění pro stáří a při dlouhodobé nezaměstnanosti). Platí to stejným způsobem pro oblast práce, zaměstnávání a organizace práce (např. pracovní právo, kolektivní vyjednávání, podnikový statut, spoluúčasť, ochrana práce) a také pro zdravotní péči zabezpečovanou lékaři, lékárníky, nemocnicemi aj. Všechny tyto součásti německého sociálního státu prošly v posledních desetiletích významnými změnami a jsou – v různé intenzitě – opakovaně předmětem politických reformních procesů.

Vcelku váže německý sociální stát velmi významnou část ekonomické hodnoty Německa. Jen v roce 2011 bylo v Německu vynaloženo 798 miliard Euro na sociální služby. To je 31 % hrubého domácího produktu. Jinými slovy: Téměř každé třetí Euro bylo vydáno na sociální služby.

Charakteristiku německého sociálního státu lze vyčíst nejen z jeho vývoje a z různých oblastí jeho služeb. Příznačné jsou též učitě základní principy a prvky, které vývoj sociálního státu formovaly a také jej budou do značné míry formovat v budoucnu. Zvláště je třeba zdůraznit jakým způsobem se sociální stát financuje. V zásadě platí: Sociální pojištění se financuje z příspěvků z mezd pojištěných pracovníků a pracovníků a z příspěvků jejich zaměstnavatelů – převážně rovným dílem. Stát poskytuje dotace, pokud se vyplácejí služby nepojištěným nebo z různých společenskopolitických důvodů, třeba u důchodového pojištění v nepřispěvkových dobách vzdělávání nebo u od příspěvků osvobozené rodinné

pomoci v nemocenském pojištění. Financování služeb sociálního státu mimo sociální pojištění je výlučně věcí státu – tedy spolkové republiky, zemí nebo obcí. Ohraničení obou okruhů financování není vždy v praxi zcela jednoduché a často je také předmětem politických sporů, ale zůstává uznávaným principem.

Další charakteristikou německého sociálního státu je uplatňování zásady subsidiarity. To znamená, že má stát na všech úrovních konat jen to, co občanská společnost svými rozličnými organizacemi a iniciativami v oblasti sociálních úkolů a problémů sama neřeší nebo nemůže řešit. Aktivity církví a charitativních organizací mají při regulování sociálních otázek přednost před státními aktivitami. Totéž platí v životě práce. Odbory a zaměstnavatelé mají ústavněprávně zabezpečeno kolektivní vyjednávání pro regulování pracovních podmínek, třeba mezd a pracovní doby. Stát se musí v obou případech držet zpět a smí zasahovat nebo působit jen tehdy, když se úkoly a problémy nemohou řešit nebo dostatečně řešit občanskospolečensky nebo v rámci kolektivního vyjednávání.

Další zvláštnost německého sociálního státu spočívá ve federální struktuře Spolkové republiky Německo. Hlavním aktérem německé sociální a pracovní politiky je zajisté spolková republika se spolkovou vládou a spolkovým parlamentem. Ale vedle toho mají v tomto sektoru své vlastní pravomoci také země a obce. Obzvláště obce hrají při plnění státních sociálních zákonů, třeba v dětských předškolních zařízeních nebo u základního sociálního zabezpečení potřebných, důležitou roli. Tyto vedle sebe se nacházející rozličné státní instance vedou opakovaně k problémům vymezení hranic ve vazbě na obsah politické odpovědnosti a na financování služeb sociálního státu.

III.

Měl bych krátce vysvětlit současné problémy německého sociálního státu. Dále se chci k tomu přiblížit. Největším problémem je momentálně stávající a dále se zvyšující chudoba v naší zemi. Jako chudoba se podle kritérií EU označuje a statisticky definuje stav, kdy jsou čisté příjmy konkrétní domácnosti nižší než 60 procent průměrného příjmu všech domácností. Dodatečně se za měřítko sociálního vyloučení považuje skutečnost kdy si lidé nemohou dovolit základní potřeby, jako vytápění bytu nebo pračku. Podle takto pojaté statistiky EU se Německo nenachází s podílem chudoby 19,6 % na špičce EU – tam jsou Bulharsko a Rumunsko s podílem přes 40 %; mimochodem Česko leží na 15,4 %. Ale pro bohatou a vysoce rozvinutou průmyslovou zemi jako je Německo je tento podíl chudoby nicméně alarmující. Zvláště dramatický je rozsah dětské chudoby: V několika regionech

Německa, také v mé mateřské zemi Brémách, činí tento podíl přes 30 %. Jinými slovy: Pomalu každé třetí dítě tam žije v příjmově chudé domácnosti.

Zvláště postiženými chudobou jsou osamělí rodiče, většinou ženy, vychovávající malé děti, dlouhodobě nezaměstnaní a také určitá část starších lidí s malými důchody. Aktuálně potřebnou politikou v Německu je situaci těchto lidí zlepšit. Odpovědí na to jsou vyšší sociální dávky. Pro trvale udržitelný stav je však nutno zvyšovat úsilí na trhu práce a ve vzdělávání, ale také v péči o předškolní zařízení a v zajištění ve stáří. Potřebujeme celý souhrn opatření proti chudobě a zvláště proti dětské chudobě. Podle mého názoru je přitom třeba přednostně pomoci rodičům – samoživitelům s malými dětmi, kteří jsou obzvláště postiženi nezaměstnaností. Ti potřebují pracovní místa, aby mohli své životní podmínky a své děti zabezpečit. K tomu potřebují současně více pečovatelských a podpůrných programů pro své děti, v jeslích, mateřských školách a celodenních školách, a v mnoha případech také cenově dostupné bydlení.

V této souvislosti je důležité, aby se nabízelo více práce, z níž by mohli příjemci práce a jejich rodiny žít. Bohužel však tomu tak v mnoha případech není. V některých hospodářských odvětvích, např. v kadeřnictví, v bezpečnostních službách a v pohostinství, jsou v Německu mzdy tak nízké, že pro zabezpečení existenčního minima je nezbytné zvýšení státních dávek. K tomu přistupuje to, že v Německu v posledních desetiletích zřetelně přibývají tzv. nejistá zaměstnání, jako je dočasný pracovní poměr. Také toto přináší postiženým mnohostranné fatální důsledky a vznik chudoby ještě více podporuje. Konec konců se zdá, že se v Německu pomalu začíná přehodnocovat: Ještě v tomto roce se dočkáme přijetí nového zákona o minimální mzdě ve výši 8,50 Euro za hodinu. A doufejme, že příslušné soudy budou také brzy vyvozovat zákonné důsledky ze zneužívání smluv na dočasný pracovní poměr.

Dlouhodobou nezaměstnaností, tedy těch, jež jsou bez práce déle než rok, je v Německu postiženo více než 1 milion osob. Okolo 300 tisíc z nich je již bez práce déle než tři roky. Právě opětné začlenění těchto osob do zaměstnání je dnes zvláštní výzvou. Jak však pokračuje hospodářský a technický rozvoj, odpadá v posledních desetiletích velmi mnoho jednoduchých činností. Tato pracovní místa, která již nejsou nadále k dispozici, byla v minulosti využívána pro zaměstnávání osob bez odborné kvalifikace a osob se zdravotními omezeními. Opatření politiky trhu práce, jako jsou další vzdělávání a přeškolení, jakož i mzdové dotace pro zaměstnavatele, pokouší se pojištění proti nezaměstnanosti a základní pojištění proti dlouhodobé nezaměstnanosti vytvořit cestu k profesnímu začlenění těchto osob. Ale úspěšnost je u nezaměstnaných po dlouhém pře-

rušení zaměstnání spíše skromná. Na základě hospodářského rozvoje vykazuje nyní Německo s asi 42 miliony zaměstnanců nejvyšší stav zaměstnanosti. Ale dlouhodobě nezaměstnané tento pozitivní vývoj v podstatě mijí.

Uvedené problémy, jako chudoba a dlouhodobá nezaměstnanost, nejsou v Německu rozprostřeny celoplošně. Koncentrují se velmi silně ve velkoměstech a v regionech, které bojují již léta a částečně desetiletí s hospodářským propadem a strukturální krizí. Příkladem toho je moje mateřská země Brémy, kde došlo od sedmdesátých let minulého století nejprve ke zlomu v rybím hospodářství, potom bylo nutno překonat krizi v loděnicích a nakonec došlo ke ztrátě mnoha pracovních míst a velké kupní síly v důsledku odchodu zde dlouhodobě ubytovaných amerických vojáků. Brémy podnikly velké úsilí pro získání nových pracovních míst, např. v oblasti služeb, v turismu, v letecké a pozemní dopravě a ve vědě. Ale mnohé problémy tím ještě nebyly vyřešeny. Podobné a částečně ještě závažnější zkušenosti získaly nové spolkové země po znovusjednocení v roce 1989. Hospodářství NDR nebylo schopno obstát v soutěži a zhroutilo se. Musela být vytvořena nová průmyslová odvětví a nová pracovní místa. Totéž platilo pro chátrající infrastrukturu, která musela být velkým úsilím a vynaložením mnoha peněz nově vybudována. Také tento proces potřebuje čas a není ještě – přes nesporné výsledky – nadále uzavřen.

IV.

Tím přicházím k problémům, s nimiž si má německý sociální stát v budoucnu poradit. Jde v podstatě o demografický vývoj s jeho dopady na systémy sociálního pojištění, zaměstnanosti a vzdělávání, jakož i sociálního zajištění ve stáří a v budoucnosti sociální péče.

Nejprve k demografickému vývoji. Obyvatelstvo se v Německu v posledních desetiletích dramaticky změnilo. Od poloviny šedesátých let minulého století se v Německu rodilo stále méně dětí. Porodnost je nyní okolo 1,4 porodu na jednu ženu v plodném věku. Současně na základě pokroku medicíny a zdravější stravy stále stoupá průměrný věk dožití. Důsledky obou těchto vývojových tendencí jsou pomalu, ale stále zřetelněji pocítovány. Počet a podíl starších lidí v obyvatelstvu zřetelně vzrůstá. Počet a podíl mladších lidí v obyvatelstvu zřetelně klesá. Tento vývoj má vážné důsledky na financování našeho sociálního zabezpečení. Méně dětí znamená časem méně zaměstnanců, a tím i méně plátců příspěvků na důchodové, nemocenské a další sociální pojištění. Více starších lidí znamená naproti tomu více příjemců důchodů, větší náklady ve zdravotnictví a vyšší potřebu sociální péče.

O nezbytných politických důsledcích se v Německu již mnoho let diskutuje. Ale dosud přijatá opatření jsou nanejvýš prvními kroky k zvládnutí demografické výzvy. V budoucnu musíme udělat podstatně více, aby systémy sociálního zabezpečení demografické změny zvládly. Zadruhé musíme výrazně posílit přistěhovalectví zahraničních pracovníků. A budeme se muset vypořádat s předvídatelnými důsledky na systémy zdravotnictví a sociální péče větší prevencí a novými formami péče. Mnoho času nám na to nezbyvá. Již nyní jsou demografické stopy v mateřských školách, ve školách a na pracovním trhu nepřehlédnutelné.

Na trhu práce máme stále více co dělat s nedostatkem kvalifikovaných pracovních sil. Stále více odvětví si stěžuje, že nenacházejí nezbytné pracovní síly a že jim chybí dorost pro profesní vzdělávání v poptávaných povoláních. Vysoce rozvinutá země služeb a průmyslu jako Německo si nemůže dlouhodobě takový nedostatek odborných sil dovolit, aniž by došlo k poklesu růstu a prosperity. Zde je vedle již dříve jmenovaného přistěhovalectví nezbytné nové úsilí k zlepšení a zvýšení vzdělání a kvalifikace, jakož i podmínek ke zlepšení kompatibility rodiny a povolání. A to od raného dětského vzdělávání v mateřských školách až po další vzdělávání a přeškolení nezaměstnaných, jakož i rodičovskou dovolenou a lepší péči o malé děti v jeslích a v celodenních školách.

K tomuto tématu patří také otázka délky pracovního života, resp. konkrétněji otázka věkové hranice důchodového pojištění ve stáří. Po desetiletí byl standardní věk odchodu do důchodu 65 let. V současnosti tato hranice postupně stoupá do roku 2029 na 67 let. Je otázka, jak dlouho zůstane tato hranice – při dále stoupajícím průměrném věkem dožití. V politické diskusi se již tato otázka objevila. U obyvatelstva se ale stále setkává s rozhodným odmítnutím. V protikladu k tomu je mezitím zřetelně jinak než před 20 léty nahlíženo na téma zaměstnávání starších lidí. Tehdy docházelo ještě k pobídkám k předčasnému ukončení pracovního života, např. k odchodu do předčasného důchodu v 58 letech. Dnes se stále více podniků snaží své starší pracovníky udržet v podniku co nejdéle. Jsem si jist, že tento vývoj bude pokračovat.

Rovněž je jisté, že nás ze sociálního zabezpečení ve stáří bude v příštích desetiletích bolet hlava. Vedle demografických důsledků sociálního zabezpečení nově vyvstane – neučiní-li se politická protiopatření – pro mnoho lidí téma chudoby ve stáří. To souvisí s již patrnými změnami stavu důchodového systému, jako je snížení úrovně důchodů a opuštění dřívějšího principu zabezpečení životního standardu v zákonném důchodovém pojištění. Dále to souvisí také s trvajícím stavem nezaměstnanosti, která pro mnoho lidí, zejména pro dlouhodobě nezaměstnané, zanechává přerušeni v tvorbě důchodu. A k tomu přistupují problémy

na trhu práce s dočasnými pracovními poměry a s nízkými mzdami. Důsledkem je, že zaměstnanci buď neplatí žádné důchodové pojištění nebo jen nízké příspěvky, a proto se jim ve stáří vyplácejí jen malé důchody.

Také budoucnost pečovatelských služeb se bude v příštích desetiletích nově vyvíjet. Již dnes je 2,4 milionu lidí v Německu považováno za potřebných této péče. Podle prognóz spolkové vlády se tento počet do roku 2030 zvýší na 3 až 3,4 milionu. Proto zde vyvstanou výrazně vyšší náklady. Kromě těchto finančních důsledků stává se také organizace sociální péče velkým problémem. Především zde ale stojí otázka, zda jsou nějaké alternativy k dosavadním formám péče, zejména k domům s pečovatelskými službami. V Německu chce většina lidí být ve stáří v prostředí svého bydliště, a také pokud možno i při potřebě sociálních služeb bydlet samostatně ve vlastním bytě. To předpokládá ale výrazně více ambulantních sil při řešení každodenního života a trvalé péče. Protože stále více lidí žije samo, a jejich rodiny o ně nebudou moci pečovat, potřebujeme pro ně více a lepších sil a služeb v sousedství. Zde je velký úkol obcí postarat se o tyto starší lidi, aby mohli až do vysokého stáří samostatně žít.

Pokud to není nebo nebude již dále možné, musí být dána k dispozici místa v domovech a péče musí být zabezpečena v nich. Podíváme-li se na již dnes chybějící pracovní síly v domovech, musíme se do budoucna obávat, že nastane v Německu stav nouze. Proto se musí již dnes vzdělávat výrazně více těchto profesionálních sil. Ale bohužel se tak neděje v dostatečném rozsahu.

V.

Závěrem bych rád shrnul čtyři – zcela osobní – zkušenosti s německým sociálním státem, které mohou být zajímavé i pro vývoj v jiných zemích. Začnu se spíše svízelnými a částečně negativními zkušenostmi:

- Na sociální stát se stále ještě příliš nahlíží jako na jakýsi společenskopolitický opravný podnik. Často musí řešit nebo zachycovat problémy, jejichž příčina leží mimo sociální oblast. Jako příklad lze uvést deficit ve vytváření příležitostí na trhu práce vedoucí k sociálním problémům nebo ekonomická rozhodnutí v zájmu flexibility práce, která mohou vést k nejisté zaměstnavatelnosti a v konečném důsledku k závislosti na státních dávkách. Proto není dobře, mají-li být sociální účinky závislé na politických, ale také soukromých ekonomických rozhodnutích.
- Druhá také spíše svízelná zkušenost z Německa: Demografický vývoj a jeho důsledky pro sociální zajišťovací systémy jsou známy desítky let. Politicky

se o nich debatuje, řekl bych příliš dlouho, aniž by z toho byly vyvozeny nezbytné konsekvence. Nyní hrozí, že se bude jednat pod tlakem a že takto budou učiněny i první kroky. Ale obyvatelstvo je na to nedostatečně připraveno, především na již schválené změny, které jsou již na cestě, jako je zvýšení věkové hranice pro důchod z 65 na 67 let. A tak nyní přijatá opatření a další ještě očekávaná vypadají značně drasticky, na rozdíl od toho, kdyby byla včas připravena a vysvětlena jako nezbytná. Z toho vyplývá: Nezbytné úpravy vyplývající ze změn ve struktuře obyvatelstva musí být včas starostlivě připraveny a projednány, a také včas realizovány.

- Třetí, pozitivní zkušenost se sociálním státem Německo: Sociální pojištění zde je a zůstane i přes všechny aktuální problémy a nedostatky velmi důležitým základním kamenem. Jeho nejdůležitější strukturní prvky, příspěvkové financování a samospráva, budou zachovány jako stabilní základna sociálního zajištění v Německu, s vysokou akceptovaností v obyvatelstvu. Když říšský kancléř Bismarck zákonné pojištění nechtěl již koncem 19. století zavést, muselo se urychleně zavést dnes.
- Konečně moje poslední, a také pozitivní, zkušenost: Na základě požadavku sociálního státu je v německé ústavě státní odpovědnost za sociální spravedlnost a pořádek na trhu práce zcela nekontroverzní. To je dobře a musí to také tak zůstat. Zrovna tak je důležité, že tato odpovědnost státu není nahrazována vlastní iniciativou a odpovědností občanské společnosti nebo sociálních partnerů s jejich kolektivním vyjednáváním. Sociální stát má své oprávnění jen tehdy, když občanky a občané, jejich rodiny a jejich občanské iniciativy a organizace, jakož i sociální partneři jsou od státních aktivit odděleni a jejich aktivity mají dostatečný prostor pro vlastní rozvoj.