

Wielka koalicja CDU/CSU i SPD – odmienne koncepcje polityczne a proces podejmowania decyzji

Wybory w Niemczech z 18 września 2005 r. okazały się dużym zaskoczeniem dla ekspertów i komentatorów bieżącej sceny politycznej. Z jednej strony doprowadziły do rzadko występującej sytuacji w polityce niemieckiej i ogólnie w systemie parlamentarnym, a mianowicie do powstania „wielkiej koalicji” dwóch największych partii: Socjaldemokratów (SPD) i Chrześcijańskiej Demokracji (CDU/CSU). Jest to wydarzenie, które w powojennej historii Niemiec miało już miejsce, ale tylko jeden raz¹. Z drugiej strony, chociaż partie lewicowe uzyskały większość w Bundestagu, nie utworzyły jednak koalicji.

Ekspertci wskazują na kilka istotnych czynników, które spowodowały tak wyjątkową sytuację. Po pierwsze, socjaldemokrata Gerhard Schröder, ówczesny kanclerz Niemiec, wezwał do wcześniejszych wyborów, które w świetle niemieckiego prawa konstytucyjnego wymagają skomplikowanej procedury. Schröder zdecydował się na rozwiązanie parlamentu w obawie, że jego partia straci na popularności i w sondażach wskutek planowanych reform ekonomicznych i wysokiego poziomu bezrobocia. Aby przedterminowe wybory mogły się odbyć, musiał on złożyć wniosek o wotum zaufania (na podstawie artykułu 68 Ustawy Zasadniczej Niemiec) i skłonić swoją partię do niepopierania go. W okresie rządów Gerharda Schrödera w latach 2002-2005 Niemcy doświadczyły ekonomicznej i politycznej stagnacji. Ekonomicznym efektem ówczesnej polityki było ponadpięciomilionowe bezrobocie, bardzo niski wzrost gospodarczy oraz wzrost zadłużenia kraju. Politycznym następstwem problemów gospodarczych i społecznych było rozpoczęcie w 2003 r. programu reform „Agenda 2010”, mającego na celu pobudzenie silnego wzrostu gospodarczego i wzrostu zatrudnienia za pomocą modyfikacji w systemie podatkowym i większej elastyczności na rynku pracy oraz konsolidację finansów publicznych. Polityka zastosowania bodźców

¹ J. Krasuski, *Historia RFN*, Warszawa 1981, s. 432.

i ograniczeń wobec bezrobotnych w celu zmuszenia ich do podjęcia pracy (reformy Petera Hartza) i zamrożenie emerytur spowodowały krytykę ze strony lewego skrzydła SPD i rozłam w partii. Reformy „Agenda 2010” nie wpłynęły również na szybszą poprawę sytuacji ekonomicznej i doprowadziły do utraty przez SPD kontroli w Dolnej Saksonii w 2003 r., porażkę w Hamburgu w 2004 r., w Schleszwiku-Holsztynie i Północnej Nadrenii-Westfalii wiosną 2005 r., co spowodowało, że CDU przejęła kontrolę w Bundesracie².

Po drugie, wybory 2005 r. spowodowały powstanie nowej partii – Partii Lewicy (*Die Linke*), utworzonej z Partei des Demokratischen Sozialismus (PDS), spadkobierczyni partii komunistycznej (Socjalistyczna Niemiecka Partia Jedności – SED) byłej Niemieckiej Republiki Demokratycznej, i odłamu lewego skrzydła SPD, które było w opozycji do reform Schrödera. Podczas gdy głosowanie na PDS deklarowało jedynie 5% wyborców, Partia Lewicy otrzymała ponad 8%, co uczyniło ją istotną siłą w procesie tworzenia ewentualnej koalicji.

Po trzecie, wybory 2005 r. były pierwszymi od 1957 r., kiedy partie stanęły przed możliwością kilku opcji koalicyjnych. Koalicyjne możliwości dotyczyły czterech podstawowych konfiguracji: połączenia Partii Lewicy, SPD i Zielonych pod przewodnictwem Schrödera na stanowisku kanclerza (koalicja czerwono-czerwono-zielona), opcja „świąteł ulicznych” – czerwono-zielono-żółta – składająca się z SPD, Zielonych i Wolnych Demokratów, koalicja czarno-żółto-zielona CDU/CSU, Wolnych Demokratów i Zielonych oraz „wielka koalicja” złożona z dwóch głównych partii CDU/CSU i SPD³.

W wyborach CDU/CSU uzyskała 225 mandatów, SPD – 222, FDP – 61, Partia Lewicy – 54, a Zieloni – 51 miejsc w Bundestagu. Początkowo Schröder entuzjastycznie ogłosił swoje zwycięstwo, ale kampania powyborcza trwała nadal i rywalizacja o urząd kanclerski między nim a Angelą Merkel wydawała się nie mieć końca⁴. Dopiero po kilku tygodniach walki Gerhard Schröder przekazał władzę Angeli Merkel, a SPD otrzymało kilka ważnych ministerstw: spraw zagranicznych, finansów, pracy i polityki społecznej oraz sprawiedliwości. Obie partie oficjalnie podpisały porozumienie koalicyjne w tydzień po rozpoczęciu przez przywódców CSU/CSU i SPD negocjacji na temat utworzenia rządu – 18 listopada 2005 r., i kilka dni później, 22 listopada, Angela Merkel została pierwszą kobietą kanclerzem Niemiec.

Wielka koalicja uzyskała większość w obu izbach: 73% miejsc w Bundestagu i 52% głosów w Bundesracie, co w opinii politologów miało ułatwić przyszłe procesy legislacyjne. Porozumienie koalicyjne odzwierciedliło siłę przetargową SPD

² D.P. Conradt, *The 2005 Election and the De-consolidation of the German Party System*, „German Politics and Society”, Spring 2006, Vol. 24, No. 1, s. 16-19.

³ Ibidem, s. 15.

⁴ A. Grzegorzczak, *Efekt Haidera*, „Wprost” nr 41, 16 października 2005, s. 110-111.

wynikającą z jej centrystycznej pozycji. SPD w obszarze polityki społecznej zaproponowała popieranie działań prorodzinnych, co zostało zawarte w porozumieniu. Ponadto w obszarze polityki gospodarczej poglądy koalicjantów okazały się zbieżne, głównie w przypadku przyspieszenia reform, rozluźnienia gorsetu państwa opiekuńczego i obniżenia kosztów pracy w celu zwiększenia konkurencyjności gospodarki niemieckiej, zahamowania przenoszenia produkcji przedsiębiorstw niemieckich za granicę oraz zachęcania bezrobotnych żyjących z zasiłków do podejmowania mniej atrakcyjnej pracy⁵.

CDU/CSU zaprezentowała radykalny program szerokich reform gospodarczych i społecznych począwszy od 2007 r. i przedstawiła się jako nowoczesna siła zdolna do przeprowadzenia reform i odbudowy państwa. Najważniejszym elementem programu było obniżenie składek podatkowych i w rezultacie wprowadzenie podatku liniowego. Współtwórcą programu CDU okazał się prof. Paul Kirchhof, były sędzia Trybunału Konstytucyjnego, autorytet w dziedzinie prawa, finansów i ekonomii. Kilka lat wcześniej, w 2001 r. przedstawił koncepcję systemu podatkowego, którego głównym elementem było obniżenie stawek podatkowych do 25% i 15% oraz rezygnacja ze wszystkich czterystu ulg. Profesor Kirchhof wziął również pod uwagę sytuację najbiedniejszych i zaproponował, aby obywatele zarabiający rocznie poniżej 38 tysięcy euro brutto zostali zwolnieni od płacenia podatków. Przedstawiając koncepcje dotyczące zmian w obszarze gospodarki i cięciach w systemie socjalnym, chrześcijańscy demokraci skorzystali z brytyjskich doświadczeń. Oprócz zmian w systemie podatkowym CDU zapowiedziało podwyżkę VAT z 16% do 18% w celu sfinansowania obniżenia składki na ubezpieczenie społeczne, jak również zwiększenie liczby miejsc pracy, zwłaszcza w małych i średnich firmach oraz zahamowanie odpływu niemieckich przedsiębiorstw za granicę⁶.

Jednakże wyborcy nie dali politykom wyraźnego sygnału, jakiej polityki oczekują, ale pokazali, że pojawiła się wyraźna większość lewicowo-ekologiczna i że nie ma żadnej liczącej się skrajnej prawicy. Lewica uzyskała większość dokładnie taką samą jak w 1998 r., kiedy z polityką żegnał się kanclerz Helmut Kohl. Wyborcy pokazali również, że Niemcy są w większości konserwatywni i opowiadają się za reformami, ale obawiają się poniesienia zbyt dużych kosztów. Zwycięstwo wyborcze CDU/CSU wynikało ze sprzecznych nadziei społeczeństwa. Przedsiębiorcy i właściciele firm liczyli na bezkompromisowe reformy rynkowe, natomiast młodzi bezrobotni – na ograniczenie napływu obcokrajowców i uzyskanie wyższych płac, nawet za pracę niewykwalifikowaną. Starsi wyborcy CDU zagłosowali tradycyjnie na to samo, czyli na rządy silnej ręki, ład i porządek

⁵ S.O. Proksch, J. Spalin, *Institutions and coalition formation: The German election of 2005*, „West European Politics”, May 2006, Vol. 29, Issue 3, s. 540-543.

⁶ K. Grzybowska, *Angela Merkel*, „Wprost” nr 37, 18 września 2005, s. 88-90.

prawny oraz zapewnienie stabilnych emerytur. Krótko mówiąc, jedni głosowali na chadecję w celu radykalnej przebudowy gospodarki na wzór anglosaski, inni – aby zachowane zostało takie *status quo* jak przed zjednoczeniem Niemiec. W opinii profesora Nolte, niemieckiego socjologa, wybory jednoznacznie wskazały, że granice w niemieckim społeczeństwie wcale nie przebiegają między lewicą a konserwatystami, lecz między kulturowymi optymistami i pesymistami⁷.

Takie zmiany w zachowaniu i mentalności wyborców były długotrwałym procesem, a ich przyczyn należałoby doszukiwać się głównie w zmianach społeczno-ekonomicznych i kulturowych. Wyborcami CDU/CSU są praktykujący katolicy, SPD – urzędnicy i członkowie związków zawodowych. Podczas gdy populacja związana z Kościołem katolickim zmniejszyła się przez ostatnich 50 lat z około 47% do 40%, o wiele większy spadek wystąpił w przypadku katolików z silnym powiązaniem z Kościołem (którego miernikiem jest uczestniczenie w niedzielnej mszy). W 1953 r. sześciu na dziesięciu katolików chodziło do kościoła w każdą niedzielę, w 2005 r. tylko dwóch na dziesięciu. Poparcie katolików dla CDU/CSU również zmniejszyło się z 82% w 1953 r. do 72% w 2005 r. Z kolei w ujęciu historycznym związki zawodowe stanowiły główny trzon elektoratu SPD. Ale ich poparcie dla tej partii również zmniejszyło się z 73% w 1957 r. do 54% w 2005 r. Politolodzy zanotowali również spadek psychologicznej identyfikacji z partiami. W 2005 r. około 60% potencjalnych wyborców określało siebie jako słabo połączonych lub w ogóle niezwiązanych z żadną partią. Pojawiła się więc bardzo duża grupa niezdecydowanych wyborców i dlatego analitycy za główne czynniki mające wpływ na wynik wyborów uznali wizerunek kandydata i jego wygląd fizyczny w debatach telewizyjnych (jak na przykład ubiór i uczesanie), ich zachowanie w ekstremalnych sytuacjach oraz reakcje na doniosłe doniesienia ze świata⁸.

W przeciwieństwie do pierwszej wielkiej koalicji o obecnej zadecydowali głównie wyborcy, a nie elity polityczne. Obie partie rządzące stanęły przed wyzwaniami związanymi z trudną sytuacją społeczną i gospodarczą. CDU została zmuszona do identyfikowania się ze wzrostem liczby miejsc pracy, redukcją długu i zrównoważonymi reformami społecznymi. Z kolei wielka koalicja mogła zaofiarować SPD możliwość uwolnienia się od tradycyjnego wizerunku partii wybitnie prospołecznej⁹. Wyborcami Socjaldemokratycznej Partii Niemiec są przeważnie ludzie młodzi w przedziale wieku od 18 do 39 lat. Są to ludzie wykształceni, reprezentujący pewien stopień zamożności, określane jako klasa średnia, czyli drobni wytwórcy, urzędnicy niższego i wyższego szczebla oraz robotnicy przemysłowi wielkich obszarów miejskich. Partia ta jest tradycyjnie popierana przez niemiec-

⁷ A. Krzemiński, *Niemcy w ożywczej rozsypce*, „Polityka” nr 39, 1 października 2005, s. 48-50.

⁸ J. Sloam, *A Tale of Two Parties? The Failure of the Catch-All Parties in the 2005 German Elections*, „Politics”, Vol. 26, Issue 2, May 2006, s. 143.

⁹ D.P. Conradt, *op. cit.*, s. 16-19.

kie związki zawodowe. W programie wyborczym SPD szczególne miejsce zajmuje problematyka społeczna, wynikająca z lewicowego charakteru ugrupowania, która skutkuje wykazaniem się wrażliwością i solidarnością społeczną. Podstawowymi elementami polityki SPD jest ochrona zdrowia, polityka proekologiczna, humanizacja pracy, walka z bezrobociem, bezpłatne szkolnictwo oraz sprawiedliwa redystrybucja wytworzonego dochodu narodowego. SPD walczy z podziałami społecznymi i stara się je skutecznie eliminować. Według niej polityka finansowa państwa musi być podporządkowana wymogom bezpieczeństwa socjalnego obywateli, co z kolei wymaga głębokiej reformy niemieckiej gospodarki. Socjaldemokraci opowiadają się za społeczną gospodarką rynkową, czyli połączeniem własności prywatnej, państwowej i spółdzielczej. Partia zauważyła, że zagrożenia wynikające z globalizacji, czyli koncentracja kapitału, korporacje i międzynarodowe kartele zagrażają małej i średniej przedsiębiorczości niemieckiej i dlatego postuluje tworzenie przez rząd programów wspierających dla małych i średnich przedsiębiorstw.

Jednym z postulatów SPD jest równomierny rozwój gospodarczy zagwarantowany przez współpracę pracodawców, pracowników i związki zawodowe¹⁰. Ponieważ jednym z charakterystycznych elementów współczesnych systemów politycznych są grupy nacisku i grupy interesu, socjaldemokraci są silnie uwikłani w kontakty z pracowniczymi związkami zawodowymi, a na szczeblu krajowym i federalnym z ich centralami (np. z Federacją Niemieckich Związków Zawodowych – DGB czy też Niemieckim Związkiem Zawodowym Pracowników Umysłowych – DAG)¹¹.

Z kolei przez wiele lat program Unii Chrześcijańsko-Demokratycznej, partii centroprawicowej i wyznaniowej, zawierał trzy realizowane konsekwentnie idee: powiązanie RFN z zachodnioeuropejskimi strukturami politycznymi i gospodarczymi, walkę z komunizmem oraz model społecznej gospodarki rynkowej Ludwiga Erharda, który dopuszcza interwencjonizm państwowy – kontrolowanie i sterowanie gospodarką – w imię solidaryzmu grupowego oraz pojednania klasowego, zgodnie z zasadą subsydiarności w realizacji zadań publicznych, a także osiągnięcia państwa dobrobytu¹².

W krótkim okresie po wyborach przeprowadzone zostały badania nad preferencjami wyborców w kwestii najważniejszych problemów, jakie powinien rozwiązać rząd. Wskazały one jednoznacznie, że dla wyborców najważniejsza okazała walka z bezrobociem (85% badanych osób wskazało ten problem jako największy lub drugi z najważniejszych). Brak pieniędzy w domowych budżetach,

¹⁰ R. Bieniada, *Socjaldemokratyczna Partia Niemiec (SPD)*, [in:] *Partie polityczne w Niemczech*, [ed.] K.A. Wojtaszczyk, Warszawa 2004, s. 70.

¹¹ *Ibidem*, s. 73.

¹² J. Miecznikowska, *Partie chadeckie w Niemczech*, [in:] *Partie polityczne...*, s. 88-89.

czyli wzrost inflacji i niskie płace, okazał się drugim problemem (14% ogółu badanych wyraziło taką opinię), ogólny stan gospodarki wskazano jako trzeci (13% respondentów). Jeśli chodzi o problemy związane z państwem dobrobytu, wyniki były następujące: 10% badanych wskazało na system emerytalny, 9% na system podatkowy, a na opiekę zdrowotną – 8% respondentów. Okazało się więc, że w czasie wyborów 2005 r. ogólny stan gospodarki i w szczególności bezrobocie były postrzegane jako problemy polityczne o największym znaczeniu¹³.

Zbadano również kompetencje poszczególnych partii w kontekście rozwiązywania najważniejszych problemów. Około 40% badanych Niemców wskazało na CDU jako na partię, która jest najbardziej kompetentna w walce z bezrobociem i problemami gospodarczymi, na SPD wskazało 20% i tyleż samo podtrzymało opinię, że żadna z partii nie jest kompetentna. Jeśli chodzi o prowadzenie polityki w zakresie emerytur, podatków i opieki zdrowotnej – obie partie otrzymały podobną liczbę głosów¹⁴.

Ustalenie kompromisu w sprawie wspólnego programu koalicji zajęło partiom kilka tygodni. W opinii ekspertów na uwagę zasługiwały dwa elementy, czyli plan zreformowania niemieckiego systemu federalnego i zmiany w polityce zagranicznej w kierunku bardziej proamerykańskim oraz bardziej zdecydowana linia w polityce zagranicznej w stosunku do Rosji i Chin. Krytycznym obszarem wspólnego programu okazała się gospodarka, czyli istnienie dużych rozbieżności pomiędzy reformami zaprojektowanymi przez CDU/CSU a antyreformatoryjnym stanowiskiem wielu polityków SPD, głównie w kwestii wprowadzenia istotnych reform na rynku pracy oraz zmiany wieku emerytalnego, jak również wzrostu podatku VAT. Plany obciążenia podatków korporacyjnych zostały odłożone¹⁵.

Program koalicji zakładał wzrost podatków i zmniejszenie wydatków budżetowych, które miały powstrzymać wzrost i tak już wysokiego 48-miliardowego deficytu budżetowego. SPD wywalczyła we wspólnym porozumieniu zapis o wzroście stopy opodatkowania najwyższych dochodów. Ekspersi spodziewali się, że rząd podejmie niepopularne kroki dotyczące, między innymi, zniesienia dopłat do biletów miesięcznych i subsydiów dla właścicieli nowych domów, zamrożenia wielkości emerytur w ciągu następnych czterech lat i przedłużenia wieku przejścia na emeryturę z 65 do 67 lat, począwszy od 2012 r. oraz zapewnienia płacy minimalnej w niektórych zawodach¹⁶.

Wielka koalicja CDU/CSU i SPD została dobrze przyjęta zarówno przez społeczeństwo niemieckie, jak i przez publicystów i politologów. Sądono wówczas,

¹³ H. Schmitt, A.M. Wust, *The Extraordinary Bundestag Election 2005*, „German Politics and Society”, Spring 2006, Vol. 24, Issue 1, s. 38.

¹⁴ Ibidem, s. 39.

¹⁵ *Taxing times*, „The Economist” 19 November 2005, s. 12.

¹⁶ *Germans parties reluctantly enter 'marriage of convenience'*, „USA Today”, 15 November 2005.

że polityczny zastój wielu poprzednich lat zostanie przełamany przez wspólny rząd dwóch głównych partii. Najważniejszym problemem poruszonym w dyskursach politycznych było przyspieszenie procesu podejmowania decyzji w sprawie reform społecznych, o czym już wspomniano, a co jest charakterystyczne we wszystkich wysoko rozwiniętych społeczeństwach demokratycznych, również w Niemczech.

Dokonując analizy procesu podejmowania decyzji politycznej przez CDU/CSU-SPD, należy wziąć pod uwagę trzy elementy: instytucjonalne rozwiązania, sam proces podejmowania decyzji oraz jej „treść” polityczną. Jeśli chodzi o pierwszy czynnik – rozwiązania instytucjonalne – wielka koalicja ma wyjątkową siłę, ponieważ kontroluje obie izby parlamentu. Jeśli chodzi o wewnętrzne negocjacje dotyczące podejmowania decyzji, tak jak w każdej koalicji, również w jej szeregach pojawiło się wiele nieformalnych grup, które szukają konsensusu i kompromisu. W obu powyższych kwestiach niemiecka koalicja ma szansę na osiągnięcie sukcesu. Pojawiły się natomiast problemy związane z „zawartością” decyzji, ponieważ zbyt duże różnice w koncepcjach, programach, celach i wartościach poszczególnych partii prawdopodobnie spowolnią proces podejmowania decyzji. Warto postawić pytanie, czy koalicja osiągnie znaczące sukcesy w dochodzeniu do konsensusu w zakresie wypracowania wspólnych ważnych decyzji i czy istnieją takie obszary, w których podejmowanie wspólnych decyzji będzie mniej skomplikowane¹⁷.

Oczywiście o wiele łatwiejsze jest analizowanie działalności polityków w zinstytucjonalizowanych strukturach aniżeli w obszarze podejmowania decyzji społecznych czy politycznych. Politolodzy analizują zmiany w programach czy manifestach wyborczych partii politycznych albo agendach rządowych. Zawartość pisemnego materiału porównywana jest z rzeczywistą realizacją zamierzeń i propozycji oraz haseł wyborczych. Inną strategią badawczą jest identyfikacja poprawek do ustaw czy zmian ustaw w różnych dziedzinach politycznych w okresie legislacyjnym. Badacze oceniają rezultaty w świetle celów i koncepcji propagowanych w okresie kampanii wyborczej. Z kolei w przypadku procesu podejmowania decyzji należy wziąć pod uwagę kilka istotnych elementów, z którymi muszą liczyć się w swoich programach i działaniach partie polityczne i rząd. Po pierwsze, są to obszary podejmowanych decyzji. Po drugie, należy wziąć pod uwagę grupy interesu, bez których wprowadzenie jakichkolwiek zmian jest niemożliwe. Trzecim istotnym elementem jest złożoność samego procesu decyzyjnego, i po czwarte, podejmując decyzje, partie muszą liczyć się z głosami swoich wyborców i sympatyków¹⁸.

¹⁷ Vide: I. Bischoff, *Party Competition in a Heterogeneous Electorate: The Role of Dominant-Issue Voters*, „Public Choice”, January 2005, Vol. 122, Issue 1/2, s. 221-140.

¹⁸ H. Nassmacher, *The Prospects of the Grand Coalition in Germany*, „Polish Political Science. Yearbook”, Toruń 2006, s. 66-68.

Przed wielką koalicją stanął problem podjęcia ważnych decyzji w kilku obszarach społecznych: reform na rynku pracy, w systemie opieki zdrowotnej, polityce emerytalnej i prorodzinnej, która stała się priorytetem w świetle alarmującego faktu posiadania przez Niemcy jednego z najniższych wskaźników urodzeń w Europie.

Polityka na rynku pracy związana jest głównie ze wzrostem liczby zatrudnionych. W programach obu partii znajduje się zapis o walce z bezrobociem i popieraniu polityki mającej na celu zwiększenie liczby miejsc pracy. Jak wiadomo, najwięcej nowych miejsc pracy tworzy sektor małych i średnich przedsiębiorstw¹⁹. W Niemczech na sektor ten nałożono zbyt dużo regulacji, jest mało elastyczny i dlatego wiele małych i średnich firm przenosi swoją produkcję za granicę, również z powodu niższych kosztów pracy. Pracodawcy narzekają też na brak pracowników wykwalifikowanych, zwłaszcza wśród młodych ludzi tuż po ukończeniu szkoły, a także wskazują na problemy związane z zatrudnianiem kobiet. Jednym z istotnych problemów na rynku pracy jest też napływ cudzoziemców, ponieważ ich zatrudnianie powoduje konflikty między nimi a pracownikami niemieckimi poszukującymi pracy.

Cele i strategie głównych partii politycznych różnią się w istotny sposób. Przez długi czas polityka na rynku pracy była główną domeną ministerstwa spraw socjalnych, tak jak ma to miejsce w koalicji CDU/CSU-SPD. Socjaldemokraci opowiadają się za zachowaniem tradycyjnych rozwiązań instytucjonalnych i zwiększeniem ich efektywności przez wprowadzenie modeli korporacyjnych (*Skoncentrowane Działanie – Konzertierte Aktion, Stowarzyszenie Zatrudnionych – Bündnis für Arbeit*)²⁰. Socjaldemokraci popierają aktywną politykę na rynku pracy, zapewnienie finansowego wsparcia dla kursów i szkoleń dla bezrobotnych, pomoc w poszukiwaniu nowej pracy, aktywizowanie i motywowanie bezrobotnych oraz pomoc finansową dla przedsiębiorców tworzących nowe miejsca pracy, a także zwiększenie systemu bezpieczeństwa socjalnego za pomocą przeciwdziałania nielegalnej pracy. Z kolei politycy CDU/CSU opowiadają się za zmniejszeniem liczby regulacji rządowych, pozostawieniem pracodawcom większej swobody i elastyczności w zatrudnianiu, zmniejszeniem wpływu związków zawodowych i partycypacji pracowniczej w firmach.

Podsumowując, można stwierdzić, że pomiędzy partiami koalicji istnieje pewien konsensus dotyczący przekonania, że reformy na rynku pracy są pilne i niezbędne dla ochrony dobrobytu państwa opiekuńczego. Tak więc cel obu partii jest taki sam, natomiast różne są narzędzia jego realizacji, co oczywiście wynika z faktu liczenia się ze swoimi wyborcami. Do tej pory debata na temat polityki dochodowej na rynku pracy przyjęła dwa różne modele: minimalnej płacy godzinowej

¹⁹ W. Aftyka, A. Chmielewski, *Małe i średnie przedsiębiorstwa w Unii Europejskiej*, Warszawa 2005.

²⁰ H. Nassmacher, *op. cit.*, s. 68-72.

wej (propozycja wysunięta przez SPD) i subsydiów państwowych dla ludzi najmniej zarabiających, przeznaczona dla pracodawców (wysunięta przez CDU)²¹.

Obszar polityki ochrony zdrowia jest kolejną trudną dziedziną w osiągnięciu koalicyjnego konsensusu. Jak ważny i napięty jest to problem, świadczy chociażby fakt, że w połowie 2006 r. tysiące lekarzy z miejskich klinik uczestniczyło w strajku w proteście przeciwko niskim płacom i warunkom pracy. Związek zawodowy lekarzy, *Marburger Bund*, zorganizował strajk w taki sposób, że doktorzy strajkowali w około 10-tysięcznych grupach po to, żeby zapewnić obywatelom pomoc w nagłych przypadkach zagrażających życiu. Lekarze zażądali podwyżki płac w wysokości do 17% oraz rekompensaty za dodatkową pracę. Wyliczyli, że pracują około 80 godzin tygodniowo, czyli dwa razy tyle, niż jest to zapisane w kontraktach²². Wydaje się, że głównym punktem zainteresowania polityki w zakresie ochrony zdrowia powinna być opieka w przypadku choroby, rehabilitacja, wysiłki edukacyjne i zmniejszanie kosztów leczenia. Jednak z powodu szybkiego starzenia się społeczeństwa i wysokich kosztów leczenia medycznego rząd został zmuszony do ponoszenia większych wydatków, podczas gdy wpływy do budżetu państwa z tytułu ubezpieczeń zdrowotnych, opierających się na zasadzie solidarności, spadły wskutek wysokiego poziomu bezrobocia i zbyt niskiego wieku przejścia na emeryturę. W obszarze tym również można zauważyć ukryte albo jawne konflikty między tymi, którzy stosują profilaktykę i tymi, którzy wykorzystują w sposób maksymalny przywileje lecznicze; między obywatelami, którzy chcą płacić jak najniższą składkę i przeznaczać pewne środki na fundusze specjalnego ryzyka, a tymi, którzy płacąc określoną składkę, żądają pełnej ochrony ze strony państwa. Pojawiają się również konflikty pomiędzy towarzystwami ubezpieczeniowymi oraz pomiędzy szpitalami walczącymi o klientów. Do walki o klientów włącza się również przemysł farmaceutyczny i apteki. Tak więc w polityce ochrony zdrowia koalicja rządząca musi wziąć pod uwagę siłę i interesy zbiorowych aktorów: towarzystw ubezpieczeniowych, izb lekarskich, szpitalnych związków zawodowych, przemysłu farmaceutycznego, aptek, szpitali i resortu zdrowia.

Partie tworzące wielką koalicję i w tym obszarze połączone są z różnymi grupami społecznymi i interesu. CDU/CSU reprezentuje interesy związków lekarzy, a SPD towarzystw ubezpieczeniowych i pracowników szpitali. Reformy w służbie zdrowia wymagać będą konsensusu i odsunięcia na dalszy plan żądań swoich wyborców na rzecz kontroli i obniżenia kosztów opieki zdrowotnej. Wysiłki w tym kierunku miały już miejsce od początku lat pięćdziesiątych XX w., jednak zawsze kończyły się niepowodzeniem, nawet w czasie wystąpienia w latach siedemdziesiątych kryzysu związanego z narodzinami upośledzonych dzieci przez

²¹ Ibidem, s. 72.

²² D.P. Conradt, *op. cit.*, s. 20.

matki biorące w ciąży jeden z leków na uspokojenie²³. Niestety, przez kilka dekad wysiłki na rzecz reform w tym obszarze polityki nie kończyły się żadnymi istotnymi sukcesami. Obecna koalicja osiągnęła w tej kwestii konsensus w sprawie redukcji kosztów pracy przez obniżenie kwot ubezpieczenia obowiązkowego. Socjaldemokraci są bardziej przywiązani do zasady solidarności pomiędzy osobami zdrowymi i chorymi oraz większej regulacji w celu lepszego zarządzania służbą zdrowia – np. doktor rodzinny powinien być lekarzem pierwszego kontaktu. Chrześcijańscy demokraci podkreślają z kolei odpowiedzialność i świadomość edukacyjną jednostki i wolny wybór lekarza.

Koalicja CDU/CSU-SPD zaproponowała dwa modele przyszłych reform. SPD opowiedziała się za obowiązkowym ubezpieczeniem jak największej liczby grup zawodowych i społecznych w celu zwiększenia środków finansowych w tym obszarze. Z kolei CDU/CSU zaproponowała: pewną jednolitą stawkę ubezpieczenia dla każdej jednostki z zastrzeżeniem, że stawki te powinny być subsydiowane z pieniędzy państwowych w przypadku ludzi o niskich dochodach; odpłatne leczenie nieobjęte ubezpieczeniem oraz częściowo odpłatne lekarstwa; zwolnienie dzieci z opłat, które zostałyby pokryte z budżetu państwa; zamrożenie składek płaconych przez pracodawców oraz posiadanie dodatkowego prywatnego ubezpieczenia²⁴.

Jeśli chodzi o politykę emerytalną, powinna ona zapewnić odpowiedni standard życia na starość. Jak już wspomniano, każdy pracownik, jak również pracodawca, odprowadza część płacy do funduszu emerytalnego. Oprócz tego funduszu funkcjonują i inne – pracownicze lub prywatne. Z powodu starzenia się społeczeństwa i problemów gospodarczych składki na ubezpieczenie emerytalne i wypłaty emerytur stają się coraz większym obciążeniem dla budżetu państwa²⁵. Coraz mniejsza liczba pracowników – spowodowana wydłużającym się okresem edukacji i większą liczbą bezrobotnych – musi odprowadzać składki dla ludzi, którzy dość wcześnie przechodzą na emeryturę. Główny konflikt ma naturę ogólną. Młodsze generacje niechętnie transferują część swojego dochodu do instytucji emerytalnych – szczególnie jeśli nie mają pewności, że oni sami otrzymają godziwą emeryturę na starość. Natomiast starsze pokolenia chcą cieszyć się resztą życia bez zbytnich ograniczeń finansowych. Ponadto pracodawcy wyrażają pogląd, że obciążenia spowodowane przekazywaniem składek na ubezpieczenie społeczne powodują zwiększenie kosztów pracy i obniżenie konkurencyjności niemieckich przedsiębiorstw na międzynarodowym rynku.

Przez wiele lat w obszarze polityki emerytalnej panował konsensus redystrybucyjny pomiędzy głównymi liderami największych ugrupowań partyjnych

²³ H. Nassmacher, *op. cit.*, s. 72.

²⁴ *Ibidem*, s. 75-76.

²⁵ A. Krzemiński, *Awaria kompasu*, „Polityka” nr 41, 14 października 2006, s. 56-58.

dotyczący nieobniżania emerytur kosztem zwiększania składek na ubezpieczenie społeczne. Powyższa zgoda spowodowana była ważnością potencjalnych głosów emerytów w kolejnych wyborach²⁶. Problemy z wysokością i wypłacaniem emerytur rozpoczęły się w latach siedemdziesiątych. Reforma emerytalna z 1972 r. stała się wielkim obciążeniem dla budżetu, a na dodatek w kampanii wyborczej do Bundestagu w 1976 r. SPD obiecała wzrost emerytur, z którego nie była w stanie się wywiązać, co media okrzyknęły „oszustwem podatkowym”²⁷. W następnych latach również nie podjęto żadnych istotnych kroków w tym zakresie. Owszem, przestano zaliczać czas spędzony na edukacji, szkoleniach i studiach do emerytury, jak również podniesiono wiek emerytalny, ale wzrost bezrobocia powodował mniejsze wpływy do funduszu emerytalnego, a na dodatek zjednoczenie Niemiec nałożyło dodatkowe obciążenia na ten fundusz. Nie pomogły również podatki nałożone w celu zwiększenia dopływu środków do budżetu państwa w celu wypłaty emerytur ani nawoływanie do oszczędzania na kontach prywatnych funduszy emerytalnych.

Wielka koalicja CDU/CSU-SPD stanęła przed rozwiązaniem tego ważnego problemu społecznego. Po pierwsze, politycy zdają sobie sprawę, że skończył się okres hojnej polityki redystrybucji lat pięćdziesiątych i sześćdziesiątych, a decyzje przez nich podejmowane są nieadekwatne do rangi problemu. Obie partie zgadzają się, że jednym z rozsądnych rozwiązań są dobrowolne wpłaty na ubezpieczenia prywatne. Ale ponieważ emeryci są silną grupą potencjalnych wyborców, reforma emerytalna będzie przeprowadzana stopniowo, począwszy od podniesienia wieku emerytalnego do 67 lat od 2012 r.²⁸

Jeśli chodzi o politykę prorodzinną, to nie spodziewano się, że stanie się ona dla koalicji priorytetowa. Zanim powstał rząd koalicyjny, linia podziału pomiędzy dwiema partiami w tej dziedzinie była przewidywalna. W publicznym i politycznym dyskursie istniały dwie rywalizujące ze sobą koncepcje na temat rodziny i sposobu poparcia jej przez państwo: jedna tradycyjna czy konserwatywna, skupiona na prywatnej odpowiedzialności i tradycyjnych wartościach rodzinnych, druga – socjalistyczna i wyemancypowana, skupiająca się na publicznej odpowiedzialności i równości płci. Obie wynikały z historycznych uwarunkowań i równoległych zmian społecznych. Przez wiele lat od zakończenia II wojny światowej polityka w tym obszarze uważana była za zbytne obciążenie budżetu państwowego. Nigdy nie stanowiła ona ważnego elementu polityki państwa. Nawet Konrad Adenauer twierdził, że ludzie zawsze będą mieli dzieci²⁹. Zainteresowanie rodziną nastąpiło na skutek nagłego spadku wskaźnika urodzin, sta-

²⁶ H. Nassmacher, *op. cit.*, s. 78.

²⁷ *Ibidem*, s. 78.

²⁸ *Germans parties reluctantly enter...*

²⁹ H. Nassmacher, *op. cit.*, s. 80.

rzenia się społeczeństwa oraz emancypacji kobiet. Tak zwana zmiana demograficzna okazała się jednym z głównych problemów. Niski wskaźnik urodzin i zwiększająca się spodziewana długość życia stopniowo zmieniły wzorce demograficzne dotyczące ludzi starszych i młodych, a także obywateli niemieckich i imigrantów. Wielu dobrze wykształconych ludzi woli nie mieć dzieci w ogóle. Dla innych z kolei macierzyństwo czy ojcostwo stało się świadomym wyborem i naturalnym etapem życia, co spowodowało powstanie luki pomiędzy rodzinami z dziećmi i dorosłymi ludźmi bez dzieci. W sensie ekonomicznym wzrost liczby ludzi starszych prowadzi do nierozwiązanego dotąd wyjątkowego problemu, jakim są emerytury. W Niemczech emerytury finansowane są przez firmy ubezpieczeniowe ze środków pochodzących ze składek pokoleń pracujących. Ta kwestia podnosi problem sprawiedliwości związanej z faktem posiadania dzieci i ich nieposiadania. Kolejny problem związany z polityką rodzinną pojawił się kilka lat temu, kiedy Niemcy w 2000 r. wzięły udział w programie OECD na temat oszacowania poziomu wiedzy studentów (*Programme for International Student Assessment – PISA*) i okazało się, że po pierwsze, poziom nauczania w niemieckich szkołach jest przeciętny i po drugie, niemiecki system edukacyjny jest społecznie wysoce wybiórczy: osiągnięcia uczniów zależały od społeczno-ekonomicznego statusu ich rodziców. Zatem Niemcy nie dostrzegli dwóch ważnych problemów: zabezpieczenia lepszego poziomu nauczania i zapewnienia równych szans edukacyjnych dla dzieci o różnym statusie społecznym³⁰. Wprawdzie czyniono wysiłki na rzecz łatwiejszego dostępu do szkół i na uniwersytety młodzieży pochodzącej z rodzin robotniczych i chłopskich, ale przez długi okres nie zajmowano się problemem integracji dzieci imigrantów i z rodzin dysfunkcyjnych. Spodziewano się, że dzieci przyjdą do szkoły z chęcią do nauki i dobrą znajomością języka niemieckiego. Tak się jednak nie stało, co współcześnie skutkuje brakiem niezbędnych umiejętności na rynku pracy. Pojawiła się tzw. nowa społeczna podklasa, składająca się z ludzi bez żadnych szans na odpowiednie zatrudnienie z różnych względów – w jej skład wchodzi obcokrajowcy bez kwalifikacji uznawanych w Niemczech, osoby niekończące żadnej szkoły, samotne matki, chronicznie bezrobotni, chorzy i chorzy umysłowo, alkoholicy i narkomani. Zakres problemów wymagających pilnej debaty dotyczy również kwestii związanych z przemocą wśród młodych ludzi, biednymi dziećmi, porzucaniem dzieci i ich molestowaniem³¹.

Działania na rzecz rodziny przez wiele lat związane były z pomocą dla rodzin wielodzietnych (transfery wyrównujące dochód, domy na własność), pomocą dla kobiet wychowujących dzieci, urlopami macierzyńskimi i chorobowymi. Żaden rząd nie zmniejszył do tej pory wydatków na rzecz rodziny. Co więcej, czas

³⁰ B. Goeb, *Germany's Family Policies*, „Contemporary Review”, Vol. 290, No. 1688, Spring 2008, s. 1-2.

³¹ Ibidem, s. 3.

spędzony na wychowywaniu dzieci jest postrzegany jako okres wliczony do emerytury. Partie zdały sobie sprawę z wartości dzieci dla społeczeństwa. Żaden rząd nie uwolnił pracodawców od dodatkowych obciążeń, które są spowodowane urlopem macierzyńskim kobiet. Pod silną presją spadku narodzin, coraz większej liczby ludzi starszych, zmiany stylu życia i pustek w federalnym budżecie, instrumenty, które biorą pod uwagę partie polityczne, wydają się podobne do tych sprzed wielu lat. Na przykład bodźce dla rodziny zostały zmniejszone tylko w nic nieznaczących obszarach w czerwcu 2006 r., takich jak zmniejszenie dopłat na mieszkanie czy wsparcie dla dzieci do 25. roku życia, a nie do 27. Co więcej, koalicja natychmiast zwiększyła finansowe wsparcie dla młodych rodzin. Matki, które zdecydowały się zostać w domu przez jeden rok od urodzenia dziecka, otrzymały pomoc finansową ze strony państwa. Takie wyjście było wyrazem kompromisu koalicji³².

Dzisiaj rodziny tradycyjne i nowoczesne funkcjonują obok siebie. Równowaga polityczna pomiędzy partiami polega na konsensusie w sprawie udzielania pomocy finansowej rodzinie, jednak do pewnego stopnia. Jeden krok w kierunku porozumienia został w końcu podjęty: obie strony zdały sobie sprawę, że konstrukcja rodziny we współczesnym społeczeństwie jest bardzo „delikatna” i powstała potrzeba jej wzmocnienia i ochrony przed efektami całkowitej mobilności i elastyczności. Obecny rząd wprowadził kilka reform respektujących zmianę demograficzną. Po to, by zachęcić pracujące kobiety do rodzenia dzieci, okres urlopu macierzyńskiego został od 2007 r. wydłużony (na wzór modelu szwedzkiego). Wcześniej rodzic opiekujący się dzieckiem otrzymywał 300 euro miesięcznie do dwóch lat, ale tylko w przypadku, kiedy dochód rodziny był niski, teraz każdy otrzymuje 300 euro przez jeden rok, ale pracujący dostają dwie trzecie swoich dochodów do wysokości 1800 euro miesięcznie. Dodatkowe dwa miesiące są płatne, jeśli drugi członek rodziny zostaje w domu (zazwyczaj mężczyzna). Kolejną zmianą w polityce prorodzinnej jest umożliwienie rodzicom powrotu do pracy po okresie urlopu wychowawczego po 14 miesiącach. Związane jest to z udoskonaleniem funkcjonowania żłobków, do których uczęszcza 35% ogółu niemieckich dzieci³³. Nie rozwiązano natomiast problemu molestowanych dzieci ani problemu pogodzenia kariery i macierzyństwa oraz nie poruszono do tej pory problemu równości płci.

Przez ostatnie dwa lata funkcjonowania koalicji, zgodnie z kursem wytyczonym przez ostatnią dekadę, zostały wprowadzone reformy prorynkowe, począwszy od reform związanych z państwem dobrobytu, systemem emerytalnym i usługami publicznymi. Pod koniec 2007 r. pojawił się jednak gospodarczy i polityczny klimat niesprzyjający reformom i odłożono realizację części z nich na czas nieokre-

³² H. Nassmacher, *op. cit.*, s. 82.

³³ H. Goeb, *op. cit.*, s. 6.

ślony. Podziały wewnątrz SPD na centrolewicowe i socjaldemokratyczne doprowadziły do zmian w realizacji kilku reform społecznych i ekonomicznych umieszczonych w dokumencie „Agenda 2010”. W epicentrum dyskursu na temat polityki gospodarczej znalazły się zasiłki dla bezrobotnych. Gwałtowne zmniejszenie się poziomu bezrobocia i efekty wcześniejszych redukcji transferów (zawartych w poprzedniej inicjatywie reform rządowych „Agenda 2010”) doprowadziły do nadwyżki budżetowej na funduszu ubezpieczeń społecznych. Minister gospodarki Michael Glos, polityk CDU/CSU, zasugerował wykorzystanie nadwyżki na zmniejszenie składek na ubezpieczenie społeczne z początkiem 2008 r. z 4,2% płacy brutto do 3,5% (zamiast proponowanych 3,9%). Polityk SPD Kurt Beck poparł propozycję Stowarzyszenia Niemieckich Związków Zawodowych, które zaproponowało wykorzystanie części tej nadwyżki na wydłużenie czasu wypłacania zasiłków dla bezrobotnych, płaconych na poziomie 60-67% płacy netto, z 18 do 24 miesięcy. Powyższa propozycja nie spotkała się z poważną opozycją ze strony CDU³⁴. Jeśli chodzi o prawa pracowników, czyli drugi obszar zmian wcześniejszych reform, głównym jej punktem były emerytury. W pierwszej połowie 2007 r. parlament przyjął ustawę o przyszłym wroście wieku emerytalnego z 65 do 67 lat (który ma się rozpocząć w 2009 r. i ma być wprowadzany stopniowo od 2012 r.). Pojawiły się jednak głosy o zwolnienie z tego procesu pewnych kategorii pracowników³⁵.

Pomimo wysokiego spadku stopy bezrobocia istotnym problemem okazał się brak miejsc pracy dla pracowników niewykwalifikowanych. Powyższa sytuacja doprowadziła do szeregu propozycji ze strony obu partii. Podczas gdy obaj partnerzy koalicyjni zgadzali się na temat potrzeby lepszej koordynacji różnych realizowanych już programów wsparcia dla pracowników o niskich zarobkach i redukcji zatrudnienia w biurach i urzędach, nie doszło między nimi do konsensusu w innych spornych obszarach. CDU/CSU zaproponowała wzrost liczby boddźców płacowych i pozapłacowych, SPD opowiedziała się za płacą minimalną. Partie koalicyjne doszły za to do konsensusu w kwestii dodatkowej pomocy dla rodzin o niskich dochodach. Jednakże koalicja nie zgodziła się na konkretne regulacje na rynku pracy³⁶.

Odpowiedź na pytanie, czy zróżnicowane cele i programy partii politycznych są czynnikami ograniczającym szybki proces podejmowania decyzji, jest jednoznacznie twierdząca. Znalazło to odzwierciedlenie w analizach działania rządu koalicyjnego na przestrzeni dwóch ostatnich lat. Konflikty i brak porozumienia niemal w każdym obszarze polityki pokazują, że głównym celem poczynań par-

³⁴ *Monthly Report November 2007: Germany*, „The Economist Intelligence Unit Limited” 2007, s. 10-11.

³⁵ *Ibidem*, s. 11.

³⁶ *Ibidem*.

tii są interesy ich głównych i potencjalnych wyborców. Z jednej strony cele, programy, manifesty, problemy i strategie są głęboko zakorzenione w systemie wartości każdej partii, ale z drugiej duże partie będące obecnie w wielkiej koalicji muszą być zorientowane na realizację postulatów swoich wyborców i sympatyków. Kiedy partie zmuszone są do podjęcia wspólnie wypracowanej decyzji, wydaje się, że często balansują na krawędzi ryzyka utraty części głosów swoich potencjalnych wyborców. Nie oznacza to jednak rezygnacji z celów i wartości, ale świadczy o dobrej woli zmierzania się z problemami obywateli w obszarach zmieniającej się rzeczywistości.

Do chwili obecnej reformy przeprowadzane przez wielką koalicję dotyczyły głównie polityki redystrybucyjnej, np. systemu emerytalnego obciążającego przyszłe pokolenia. Okazało się, że decyzje dotyczące cięć budżetowych uaktywniły silnych zbiorowych aktorów połączonych z partiami, jak również potencjalnych przeciwników w ramach partii, tak jak to miało miejsce w przypadku podejmowania decyzji o zmianach na rynku pracy i w systemie ochrony zdrowia. Jak wspomniano powyżej, wiele inicjatyw związanych z wprowadzeniem reform społecznych skończyło się niepowodzeniem. W okresie trudności ze zrównoważeniem budżetu państwa można się spodziewać, że negocjacje CSU i SPD zdeterminowane zostaną przez interesy ich wyborców i jedyną dobrą stroną w procesie podejmowania decyzji jest fakt, że większość parlamentarna będzie głosowała zgodnie z wolą koalicji wielkich partii. Przewidywania związane z problemami koalicji w przypadku walki o zrównoważenie budżetu poparte są doświadczeniami z przeszłości, a decyzje dotyczące polityki prorodzinnej są oczywistym przykładem ciągłej redystrybucji środków pieniężnych. Rozwiązanie problemu polityki redystrybucyjnej związane jest przede wszystkim z istotnymi cięciami wydatków budżetowych. Nie stanowi to wprawdzie niebezpieczeństwa dla ludzi zamożnych, ale jest dużym problemem dla rodzin o niskich dochodach. Dlatego też wszystkie następne decyzje w tym obszarze będą podejmowane przez wielką koalicję z dużą ostrożnością³⁷.

³⁷ H. Nassmacher, *op. cit.*, s. 82-83.