

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Jernej Karlo

**Agenda 2010 in reformiranje ureditve nemškega trga dela**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2017

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Jernej Karlo

Mentor: prof. dr. Bogomil Ferfila

**Agenda 2010 in reformiranje ureditve nemškega trga dela**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2017

## **Agenda 2010 in reformiranje ureditve nemškega trga dela**

Nemško gospodarstvo beleži enega največjih ciklusov rasti povojnega obdobja. Pogosto se omenja, da je zasluga tega popolna preureditev sistemov trga dela in posledično socialne države. Nemški sistem politike trga dela se je spremenil, hkrati pa jedro sistema ostaja, zagotoviti pomoč in socialno varnost. Politika dela pa je postala precej bolj aktivacijska, kar pomeni, da se za ugodnosti zdaj zahteva tudi neki trud in ni več tako velikodušen kot nekoč. Država zdaj ne zagotavlja več stalnega življenjskega standarda v vseh življenjskih razmerah, ampak neki življenjski minimum. Z gospodarskega stališča se je relativno neposredno po reformah trga dela izboljšala stopnja zaposlenosti in zmanjšala brezposelnost. Se pa je poslabšala splošna kakovost teh novih zaposlitev. Zaposlenost se zdaj v veliki meri spodbuja s pomočjo ukrepov, zastavljenih v reformnem paketu. Glavni model preučevanja bo študija primera reform nemške politike trga dela. Glavna metoda dela bo analiza in interpretacija virov, predvsem primarnih in tudi sekundarnih. Del magistrskega dela bo namenjen tudi zgodovinski analizi. V prvem poglavju govorimo o nastanku in razvoju nemške ureditve trga dela in socialnih politik. Nakar bo sledil pregled notranjih in zunanjih izzivov in okoliščin. Eden pomembnejših dogodkov bo prevzem oblasti Gerharda Schröderja in njegova vladavina, pod katero so bile sprejete reforme, ki bodo tudi opisane. Posledice teh bomo tudi predstavili.

**Ključne besede:** Nemčija, Agenda 2010, trg dela, reforme, Hartzovi zakoni.

## **The Agenda 2010 and reforming the German Labor Market**

The German economy is experiencing one of the greatest expansions in the post war era. It is commonly mentioned that this is thanks to the complete restructuring of its labor market and in connection the welfare state. The German labor market policy has changed. But still the main core has stayed the same, this is ensuring the safety and help. The market has become more activating, which means that for benefits there has to be also some input from the beneficiary and is overall less generous than before. The state now does not ensure a certain living standard, rather it ensures a living minimum. From the economic standpoint it has relatively immediately caused a higher employment and the fall of unemployment. But the overall quality of these employments is lower than in the past. Employment is encouraged with the help of measures put forward in the reform packet. The main method of work will be qualitative research. In addition to that, the analysis and interpretation of primary and secondary sources. Part of the paper will use a historic analysis. In the first chapter we talk about the historic development and the creation of the German labor market regulation and its welfare state. This is followed by the description of the internal and external challenges faced by Germany. One of the more important parts is the one that talks about the rule of Gerhard Schröder under whom the reforms have been implemented. The aftermath of which are also described in detail.

**Key words:** Germany, Agenda 2010, labor market, reforms, Hartz laws.

## KAZALO

1 Uvod .....	6
2 Zgodovina .....	8
2.1 Začetek pod Bismarckom .....	8
2.2 Šok vojne in Weimarska institucionalizacija .....	11
2.3 Nacionalsocialistična država blaginje .....	13
2.4 Po drugi svetovni vojni .....	14
2.5 Socialno tržno gospodarstvo .....	16
2.6 Konservativni blaginjski sistem .....	19
2.7 Zenit nemškega sistema .....	21
2.8 Država v krizi .....	22
2.9 Združitev Nemčij .....	23
3 Pritisk izzivov za sodobno državo .....	27
3.1 Globalizacija .....	27
3.2 Reformni zastoj in Nemčija kot proizvodni sedež .....	29
3.3 Demografski trendi .....	30
3.4 Evropeizacija .....	30
4 Tretja pot .....	33
5 Vlada Gerharda Schröderja .....	36
5.1 Prvi mandat 1998 – 2002 .....	36
5.2 Zavezništvo za delo .....	37
5.3 Drugi Schröderjev mandat 2002 - 2005 .....	39
5.4 Job AQTIV .....	40
5.5 Preostanek mandata .....	41
6 Agenda 2010 .....	43
6.1 Politična situacija pred Agendo .....	43
6.2 Priprave na spreminjanje politike trga dela .....	45
7 Hartzovi zakoni .....	47
7.1 Hartzova komisija .....	47
7.2 Prvi Hartz zakon .....	50
7.3 Drugi zakon Hartz .....	51
7.4 Tretji Hartz zakon .....	52
7.5 Četrti zakon .....	56
7.6 Stanje pred reformami .....	58
7.7 Konflikt s sindikati .....	60

7.8 Sprejemanje reform .....	61
8 Velika koalicija.....	62
9 Posledice reform .....	64
9.1 Spremembe na trgu dela .....	64
9.2 Politične posledice .....	66
9.3 Gospodarsko stanje .....	68
9.4. Kritike .....	71
10 Zaključek .....	73
11 Literatura .....	77

# 1 Uvod

Medtem ko se mnoge evropske države soočajo z nizko gospodarsko rastjo in režejo proračunska sredstva, da bi lažje obvladovale zadolženost, Nemčija beleži obdobje največje gospodarske stabilnosti in visoke stopnje zaposlenosti. Že od nemškega gospodarskega čudeža, petdeset let nazaj, trg delovne sile ni beležil višje stopnje zaposlenosti ali pa nižje stopnje brezposelnosti.

Uspešnost je toliko bolj presenetljiva, glede na to, da je nemško gospodarstvo v devetdesetih letih pogosto opisano v tujih medijih kot bolnik Evrope, v domačih medijih pa so se vrstila poročila o gospodarskih uspehih sosednjih držav. Nemško gospodarstvo je dosegalo relativno nizko rast, medtem ko so njene sosede bile v boljšem položaju. Ob istem času je Nemčija bila deležna kritik Evropske skupnosti in je bila ena izmed prvih držav, ki jih je Evropska komisija opomnila zaradi prekomernega zadolževanja in finančne nevzdržnosti.

Danes je slika nemškega gospodarstva popolnoma drugačna. Po veliki finančni krizi iz leta 2008 je Nemčija izstopila kot država z največjim in najbolj vitalnim gospodarstvom v Evropi. Med finančno krizo je stopnja brezposelnosti padala. Nekaj, kar je bilo ob istem času nepredstavljivo v drugih evropskih državah in v Združenih državah Amerike. Niti kriza enotne evropske valute ni mogla ustaviti rasti nemškega gospodarstva in zaposlenosti. Med časom nemškega bolnika in gospodarstvom, ki ga zavida cel svet, leži ena najbolj celovitih socialnih reform Nemčije. V relativno kratkem času se je nemška vlada podala na pot zaporednih in hitrih reform.

Mineva več kot desetletje od uveljavitve najbolj odmevnega dela reforme trga dela, četrtega zakona o modernizaciji oziroma Hartz IV, kot je bolj znan v nemški javnosti. Hartz IV še danes buri duhove v nemški politiki in javnosti. Beseda Hartz je postala beseda leta 2005, s časom pa je postala sinonim za socialno pomoč in z njo povezano življenje na robu obstoja. Reforme so sprožile demonstracije na ulicah in na splošno neodobravanje nemške družbe, velikega dela politike in sindikatov. Po uvedbi reforme je oblast moral predati kancler Gerhard Schröder in od takrat naprej nemška socialno demokratska stranka ni bila v poziciji ogroziti položaja Angele Merkel na oblasti. Nemški blaginjski sistem in socialne politike ter politika trga dela so se več kot stoletje razvijali v poznano obliko, tipično za Nemčijo, dokler ni Schröder spremenil paradigme gledanja na to, kako motivirati človeka in kako spodbujati zaposlovanje. Ena izmed glavnih kritik je bila, da Agenda 2010 in posebej četrti zakon Hartz

uničujeta nemško socialno državo in dotedanjo socialno ureditev. Agenda bi prekinila z dolgoletno tradicijo konservativnega blaginjskega tipa in ureditev približala anglo-saksonskemu liberalnemu tipu ureditve. Nemčija je postala žrtev trenda globalizacije in zmanjševanja pristojnosti države na najmanjši skupni imenovalac.

Vprašanje je, kako je lahko tako nepriljubljena reforma bila sprejeta. Še posebej v nemškem političnem sistemu, ki ga zaznamuje množstvo veto točk in odločevalcev. Reforma je predstavljala preobrat v dotedanji politiki. Eno generacijo politikov prej vpeljava take reforme ne bi bila samo politično škodljiva na volitvah, ampak sploh ni prišlo v zavest ustvarjalcev politik, da je kaj takega sploh izvedljivo. Sindikati, politiki in splošna javnost, vsi ti imajo določene možnosti vplivanja na sprejemanje novih predlogov v zakonodajnem procesu. Če eden nasprotuje, lahko zaustavi celoten postopek implementacije zakonov. Vendar pa je reforma prešla vsa sita in stopila v veljavo, kjer vztraja še danes.

Kot glavno okvirno raziskovalno vprašanje nas bo zanimalo, kakšne posledice so imele reforme. Znotraj tega pa dve specifični področji, področje političnih sprememb in področje gospodarskih sprememb. Kot prvo podvprašanje nas zanima, kakšne so bile posledice na nemški blaginjski sistem. Ena izmed glavnih kritik reform je, da so uničile nemško ureditev socialnega sistema in politike trga dela. Trg dela je izgubil značilnosti v do tedaj še ne videnem obsegu. To mnenje bomo vzeli kot hipotezo, da so reforme spremenile elemente nemške socialne politike in politike trga dela.

Druga trditev, ki nas bo zanimala, je, kakšen vpliv so imele reforme na trg dela in posledično na nemško gospodarstvo. Domneva se, da so reforme pospešile zaposlovanje in s tem pomagale prebroditi gospodarsko krizo iz leta 2008. Zanimalo nas bo, ali so reforme imele takšen vpliv na gospodarstvo. Pred reformo je bila Nemčija dojemana kot ekonomsko nekonkurenčna. Po vpeljavi reform pa je Nemčija postala vodilno evropsko gospodarstvo. Ali bi lahko obstajala povezava med gospodarsko uspešnostjo po koncu reform? Hipoteza bo, da se je zaradi vpeljave reforme povečalo zaposlovanje in gospodarska rast.

Pregledali bomo zgodovinski razvoj nemške ureditve upravljanja trga dela in socialnih sistemov. Kot drugo bomo pregledali specifične lastnosti sklopov Agende 2010, bolj podrobno delovno tržnih reform, ter na koncu posledice reform. Glavni viri podatkov bodo primarni in sekundarni viri, predvsem monografije in znanstveni članki. Analizirali in interpretirali bomo spremembe na področju delovno tržnih reform skozi čas, kako se je spremenila zakonodaja in sedanje stanje.

## 2 Zgodovina

Če hočemo razumeti potencialne spremembe, ki so se dogodile nemškemu sistemu ureditve trga dela in socialne politike, moramo razumeti zgodovino in specifično pot, ki jo ima za sabo nemški sistem. Ne moremo ga primerjati z drugimi državami, ker nobena druga ni imela enakega izhodišča. Ena izmed glasnejših kritik je, da so reforme uničile prejšnji sistem. Če hočemo preveriti to kritiko, moramo razumeti, kako je sistem sploh nastal in pod kakšnimi pogoji.

### 2.1 Začetek pod Bismarckom

Sami temelji nemške socialne države so zasidrani v drugi polovici devetnajstega stoletja. Takrat je nemški kancler Otto von Bismarck pripravil prve zakone, ki so urejali socialno zaščito delavcev. Delavcem je bila zagotovljena pomoč v primeru bolezni, poškodbe in starosti. Iz današnjega stališča so bili precej preprosti, vendar takrat so bili nič kaj drugega kot revolucionarni.

Medtem ko je v preteklih stoletjih socialna pomoč temeljila na družini in sosedski pomoči, je nastanek industrijskega proletariata, kjer je družina odvisna od zaposlenosti, postavila novo socialno vprašanje, kako preprečiti mizerijo tistih, ki so odvisni od gospodarskih vzponov in padcev. Stari načini pomoči, temelječih na družinski pomoči in pomoči s strani cerkve, niso bili več dovolj učinkoviti pri servisiranju vedno večje množice ljudi, udeleženih v industrijski proizvodnji.

Pred uvedbo sistemov zavarovanj v Nemčiji so obstajali temelji vzajemne socialne pomoči v sklopu cehov in drugih obrtnih združenj, vendar pa so bile te pomoči omejene na zgolj zaposlene v tej stroki in njihove neposredne družine (Ritter 1991, 62–3). Za pomoč najrevnejšim so sicer obstajali posebni zakoni za reveže, ki so ponujali omejeno pomoč. Ta pomoč je bila težko dostopna, z njo pa je bila povezana izjemna socialna stigma in je s sabo nosila breme izključitve iz družbe.

Kot vzor si je Bismarck vzel prakso takratnih industrialcev, kot so Krupp, Siemens ali pa Borsig. Ti so že imeli vzpostavljen zaseben sistem vzajemno-paternalistične oskrbe svojih delavcev. Ta velika nemška podjetja so sredi 19. stoletja imela zastavljene sisteme socialne varnosti za svoje zaposlene. Delavcem so bile ponujene nastanitve in varstvo v primeru bolezni in starosti. V zameno so industrialci zahtevali popolno zvestobo in predanost podjetju.



Bismarck kot kancler je poizkušal bistvo te ureditve zajeti in prenesti na nacionalno raven v sklopu osrednje vlade (Butterwegge 2013b, 41).

Prvi zakon, predlagan s strani Bismarcka, je bil Zakon o zavarovanju v primeru bolezni iz leta 1883. Predlagal je zavarovanje za delavce v industrijskih panogah. Prispevki so bili razdeljeni na dele, kjer so zaposleni sami prispevali dve tretjini, delodajalec pa preostali delež. Drugi pomembnejši zakon je bil Zakon o nezgodnem zavarovanju iz leta 1884. Bismarck si je prizadeval pokazati, da se nemška država zaveda problematike delavstva in mu hoče tudi pomagati. Zakon je predvideval financiranje s strani delodajalcev, saj v parlamentu ni bilo podpore po soudeležbi države. Država je vodila centralno birokracijo, ki bi nadzorovala in odločala o izplačilih nezgodnega zavarovanja. Zadnji pomembnejši zakon je bil Zakon o starosti in invalidskem zavarovanju iz leta 1889. Vzpostavil je zavarovalniško shemo, ki je izplačevala mesečno pokojninsko anuiteto za delavce, ki so dosegli starost 70 let. Program je bil financiran s strani delavcev in podjetij. Program v primeru invalidnosti je bil zasnovan kot pomoč ljudem, ki so bili trajno poškodovani in nezmožni za delo in s tem brez možnosti za zagotovitev lastnega preživetja. Bismarckov namen je bil ustvariti zvestobo posameznika do države z neposrednim vplivom države v pokojninski sistem (Esping Anders 1990, 24).

Te prvotne oblike socialnega zavarovanja so nastale kot odgovor na industrijsko revolucijo in njene posledice. Devetnajsto stoletje je bilo obdobje rasti prebivalstva, industrializacije, urbanizacije in migracije s podeželja v mesta. Ti procesi so povzročili hitro gospodarsko rast ter tudi povečano sekularizacijo in množično mobilizacijo ljudi (Ritter 1991, 64). Socialna država je posledica industrijske dobe. Brez znanstveno-tehnične revolucije in politične mobilizacije delavstva verjetno ne bi nastala (Butterwegge 2013b, 41). Socialni sistem je bil posledica formiranja kapitalizma in meščanske družbe (Schubert, Hebelich in Bazant 2008, 127).

Po Bismarckovem prepričanju vpletanje države v notranje delovanje podjetij ni bilo pravično. Državna regulacija delovnega časa ali pa pogojev dela bi bila nepotrebno vpletanje v avtoriteto podjetnika in razpolaganje delavca s svojim delom (Ritter 1991, 61). Se je pa strinjal s tem, da država omogoča okvirna določila in nadzoruje izvajanje.

Ob času zasnove prvih zavarovalniških shem se je Bismarck soočal z dvema glavnima političnima nasprotnikoma. Na eni strani so bili liberalci, ki so hoteli povečati vpliv trga, in na drugi strani konservativci, ki so rešitev videli v pretekli cehovski ureditvi. Pri cehovskem modelu bi se socialna pomoč izplačevala iz skladov, ki bi ga financirali zaposleni v določeni

panogi. Bismarck je vztrajal pri osrednji vlogi države, ki financira in razdeljuje socialne ugodnosti (Esping Anders 1990, 59).

Nemčija v tem času je bila v položaju, ki ga ni poznala nobena druga takratna industrializirana država. Velika Britanija je bila uveljavljena parlamentarna demokracija, Nemčija pa še mlada država, utemeljena na avtoritarni vladavini kajzerja in njemu zgolj podložnega parlamenta, ki je razpolagal z omejeno politično močjo. Poleg tega se je v državi razvilo močno delavsko gibanje, ki pa zaradi nedemokratičnosti politične ureditve ni moglo uresničiti svojih političnih ambicij. Bismarck je to latentno delavsko gibanje smatral kot potencialno grožnjo stabilnosti političnega sistema. Ta domneva se je izkazala kot pravilno, saj se je vpliv delavskega gibanja počasi povečeval. Socialni demokrati so se krepili po številu prejetih glasov na volitvah. Leta 1884 so prejeli 9,7 odstotka glasov, leta 1912 pa 34,8 odstotka (Schmidt 2012, 13).

Vpeljava socialnih zavarovanj je služila predvsem kot integracijska politika, ki bi zagotovila obstoj sedanje politične, socialne in gospodarske ureditve ter hkrati oslabila delavsko gibanje (Ritter 1991, 65–6). Glavni cilj je bil predvsem onemogočiti delovanje socialistične stranke, ki je pridobivala priljubljenost med nemškimi delavci. Konservativna vlada pod Bismarckovim vodstvom je uvedla svoje zakone za zaščito delavcev kot način odvrčanja delavcev od socialistov in jih raje obrniti k državi (Mishra 1999, 11). Bismarck je smatral vpeljavo sistema zavarovanj kot nadaljevanje Socialističnih zakonov iz leta 1878, ki so oteževali delovanje levičarskim strankam. Skupaj naj bi socialno varstvo in omejevanje socialistov služilo kot metaforična korenček in palica za delavce.

Nemčija je bila v drugi polovici devetnajstega stoletja dežela množičnega izseljevanja. Z uveljavitvijo socialnega varstva, temelječega na zavarovanju, se je obrnil trend izseljevanja Nemcev v Združene države Amerike in druge države. Združene države Amerike so v istem obdobju ponujale boljše plačana delovna mesta. Zavarovalne sheme nemškim delavcem niso mogle zagotoviti višjih plač, so pa lahko ponudile določeno socialno varnost v primeru bolezni in nezgode. Mnogim je to socialno zagotovilo o minimalni preskrbljenosti zadostovalo, da so si premislili o izselitvi iz Nemčije.

Prvoten Bismarckov načrt je zajemal financiranja v veliki meri s strani države. Tako bi država pokazala skrb za državljane (Schmidt 2012, 11). Ni pa mogel prepričati parlamentarcev, ki jih je odbijala ideja prevelike vpletenosti države v financiranje in organiziranje zavarovanj. Sklenjen je bil kompromis vplačevanja s strani delodajalcev in delojemalcev.

Izplačila v okviru zavarovalnih shem niso bila visoka. Današnja podobna izplačila temeljijo na zagotavljanju življenjskega minimuma. Vendar pa izplačila v Bismarckovi Nemčiji niso bila zadostna za zagotavljanje življenjskega minimuma. Tako je bila na primer pokojnina, ki se je začela izplačevati pri 70. letih in po vsaj 30. letih vplačevanja, precej skromna. Zavarovanec je dobival približno petino zaslužka, ki ga je prejel kot zaposleni v gospodarstvu (Schmidt 2012, 13).

## **2.2 Šok vojne in Weimarska institucionalizacija**

Ureditev zastavljanja med vladavino Bismarcka je ostala nespremenjena, vse dokler ni vsakodnevno delovanje države in družbe prekinila vojna. Med prvo svetovno vojno je Nemčija poizkušala mobilizirati vse sile v državi za obrambo. Pokazala se je nuja, da se zagotovi sodelovanje s socialnimi demokrati in sindikalisti, oziroma se vsaj nevtralizira njihovo potencialno negativno delovanje med vojno. Do konca leta 1916 je nemško cesarstvo sprejelo zakon, ki je ponudil sindikatom možnost sodelovanja pri reševanju problematike delavcev. Prav tako je bila velika skrb namenjena ljudem, ki so zaradi vojne izgubili sredstva za zagotavljanje preživetja ali pa so zaradi inflacije postali prejemniki pomoči (Butterwegge 2013b, 47). Predvsem za družine, pri katerih je glavni skrbnik bil poslan na fronto ali pa vdove in sirote padlih v vojni.

Med vojno je bila med prebivalstvom vojskujočih držav izredno razširjena solidarnost med ljudmi. Ta solidarnost je ostala tudi po vojni. V povojnem obdobju je bila glavna skrb vlade namenjena nekdanjim vojakom, ki so se vrnil s fronte. Vlada se je trudila poiskati način, kako vojakom povrniti za njihovo požrtvovalnost med vojno. Glavni izziv je bil vrnitev milijonskih množic nazaj na trg dela in jim zagotoviti zaposlitev.

Po porazu Nemčije se je na domove vračalo na milijone vojnih veteranov, mnogi še vedno oboroženi, prav tako je brez dela ostalo veliko zaposlenih v orožarski industriji, ki je zaradi potreb vojne bila poglobitnega pomena za državo in se je med vojno izredno razrasla. Zdaj pa je postala nepotrebna in z Versajsko pogodbo je bilo njihovo delovanje oteženo. Vojakom in delavcem je bila ponujena, za takraten čas in okoliščine, velikodušna pomoč. Lokalne skupnosti so se zavezale, da pripravijo pomoč za vse stare nad 14, ki so bili zaradi vojne brezposelni, a hkrati še sposobni za delo. Delno pa so se politiki, podobno kot Bismarck pred njimi, bali rasti moči levičarskih strank. Strah pred boljševizmom med politiki in industrialci je bil izrazit in pomoč je omilila potencialno eskalacijo (Butterwegge 2015, 13). Ne nazadnje

je centralna socialdemokratska vlada morala po vojni zatreti upor socialistične Spartakove zveze.

Weimarska republika je bila demokratična država s splošno volilno pravico. Mnogi od teh volivcev so bili podporniki socialnih demokratov, ki so se zanašali na to, da bo država nadgrajevala sisteme socialnega varstva. Weimarska republika je nadaljevala izgradnjo shem socialnega zavarovanja. V novo ustavo so bile sprejete številne socialne pravice in dolžnosti. Med drugim tudi pravica do dela in urejenega delovnega prava, preživitve, zaščita delovne sile in učinkovito razvijanje gospodarskega življenja. Vendar pa je večina ostala le na papirju. Ostali so le programi, ki pa niso bili izvedeni niti zagotovljeni s strani sodišč (Ritter 1991, 116).

Politike cesarske Nemčije so predvsem zagovarjale skrb ob nezgodah in starosti ter omejevanje delavskih organizacij, ki so morali imeti čim manj vpliva. Weimarska republika pa je sprejela sindikate kot legitimno silo in je spoštovala tarifne dogovore med delodajalci in predstavniki delavcev (Ritter 1991, 116). Vsebina teh dogovorov je postala pravno zavezujoči del ureditve delovnih razmerij.

Leta 1927 je bil sprejet Zakon o posredovanju in zavarovanju v primeru brezposelnosti, ki je ustanovil pomoč za nezaposlene in je temeljil na dohodku. Ta je nadaljeval tradicijo socialnih zavarovanj in prvič ponudil sredstva v primeru izgube zaposlitve (Jacobi in Kluge 2007, 47). Zavarovanje ob primeru brezposelnosti je postalo obvezno za vse zaposlene. Financiran je bil s strani delojemalca in delodajalca, sredstva pa je upravljal Cesarski urad za posredovanje zaposlitve in brezposelno zavarovanje (Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung). Urad je imel podobno obliko in odgovornost, kot jo ima danes zavod za zaposlovanje. Pomoč je bila financirana iz proračuna. Ob izgubi zaposlitve pomoč ni bila več samo sredstvo omogočanje preživetja, ampak tudi zagotavljanja življenjskega standarda (Butterwegge 2013b, 50). Urad za posredovanje je imel na razpolago tudi nekatere osnovne oblike aktivne politike zaposlovanja.

Sistem pa ni bil dovolj robusten, da bi se ohranjal tudi v hujših gospodarskih krizah. Po letu 1929 je brezposelnost strmo narasla in ambicije po dodatni razširitvi socialnih politik so zamrle. Parlamentarne stranke, interesne skupine delavcev in delodajalci so prišli v medsebojni konflikt glede nadaljevanja socialnih politik. Weimarska socialna politika je zaradi teh nesoglasij izgubila temeljno legitimnost. Na eni strani so bile stranke, ki so

smatrale nove socialne politike kot velike pridobitve. Druga stran pa je opozarjala na nazadovanje v državni socializem, ki bi prevladal nad družbo in gospodarstvom.

Visoka stopnja brezposelnosti in padajoča vrednost plač je zmanjšala volumen socialnih prispevkov in davkov ravno v času, ko je bila potreba po socialnih storitvah znatno povečana. Vrsta kanclerjev je na zmanjševanje sredstev odgovorila z drastičnim zmanjšanjem izdatkov. Do konca republike naj bi socialna politika postala senca svojega nekdanjega sebe. Postala je žrtev splošne nezmožnosti poizkusa uravnoteženja proračuna.

Med obdobjem do konca prve republike in obdobjem po uveljavitvi valutne reforme leta 1948 opazamo visoko mero kontinuitete in nadaljevanje začrtane poti (Schmid 2009, 4). To kontinuiteto v razvoju je prekinilo obdobje nacionalističnega totalitarizma.

### **2.3 Nationalsocialistična država blaginje**

Januarja 1933 se je v Nemčiji na oblast povzpela nacionalsocialistična stranka, ki bi se na oblasti obdržala naslednjih 12 let. Vladajoča stranka je v tem času pustila globoke sledi v državi in družbi. Kot ena izmed prvih dejanj je bilo razbitje delovne ureditve Weimarske republike. Tako kot vse ostale institucije in organizacije v Nemčiji bi tudi delovne ureditve bile podvržene vodstvu firerja. Pravica do stavke, soodločanje v podjetjih, pogajanja o plačah so bila odpravljena. Sindikati so bili ukinjeni in zamenjani z enotno državno Delavsko fronto, ki je združevala delavce, zaposlene, obrtnike in podjetja. Ta je lahko v imenu dela urejala vsebine delovnih pogodb in posledično višino plač in delovnih pogojev. Ignorirali so tudi temeljna določila svobodnega delovanja trga; pravice do proste izbire dela, prisile do opravljanja dela in podaljšanje delovnega časa v vojnem obdobju.

Med vladavino nacionalsocialistov je zaposlitvena politika služila propagandnim in legitimacijskim namenom. Zmanjšanje brezposelnosti je bilo poglobitnega pomena za potrditev firerjevega modela vodenja. Padec brezposelnosti, masovna vlaganja v infrastrukturo, kot na primer avtoceste in posebni programi in ugodnosti za zaposlene so imeli veliko podporo prebivalstva (Schmidt 2012, 26). Te okoliščine so olajševale dejstvo, da je Hitlerjeva Nemčija razgradila Weimarsko socialno politiko. Poudarek državne politike je bil na zaposlovanju, pomoč za brezposelne se je zmanjšala, saj biti brez dela v obdobju megalomanskih projektov ni bilo nekaj predstavljivega.

Velik pomen za nosilce oblasti je imela poživitev gospodarstva in zmanjšanje masovne brezposelnosti. Do leta 1938 je brezposelnost padla na minimalno raven in rast v

gospodarstvu je dobivala mednarodno pozornost. Na tem gospodarskem vzponu je novi režim gradil svojo legitimiteto. Vendar pa se napredek na gospodarskem področju ni prenesel na področje socialne pomoči, ampak v infrastrukturne in oborožitvene projekte. V obdobju od prevzema oblasti in do konca vojne socialne in zaposlitvene politike niso bile potrebne. Neposredno pred vojno je razmah vojaške industrije zahteval veliko količino delavcev. Med vojno pa je mobilizacija milijona moških odstranila ljudi s trga dela in povzročila pomanjkanje delovne sile. To vrzel so morali zapolniti prisilni delavci iz zasedenih dežel in koncentracijskih taborišč. Konec vojne in demobilizacija množice ljudi v opustošeni državi pa je pomenil šok.

## **2.4 Po drugi svetovni vojni**

Druga svetovna vojna je za sabo pustila veliko število ljudi v nuji. Mesta so bila porušena, ljudje na begu, brez strehe nad glavo in vladala je splošna lakota. Med temi je bilo 12,3 milijona beguncev in 4,1 milijona vojnih žrtev. Sistemi socialne varnosti so bili neobstoječi, in tudi če bi obstajali, ne bi mogli pomagati taki množici ljudi. Večina sredstev za socialna zavarovanja je bila izgubljenih in delovanje omejeno na deželno raven. Gospodarstvo prvega povojnega leta je bilo za pol manjše kot leto pred tem. Tudi štiri leta po koncu vojne je gospodarsko komaj dosegla raven iz leta 1920. Pomoč za najbolj prizadete pa je ostala na plečih dobrodelnih organizacij. Preobrat je prinesla šele ustanovitev Zvezne republike Nemčije in gospodarski vzpon na začetku petdesetih. V istem času pa je Nemška demokratična republika na vzhodu začela z vzpostavitvijo socialistične države po vzoru Sovjetske zveze.

Konec druge svetovne vojne je prinesel novo obuditev socialnih politik. Snovalci politik so nadaljevali tam, kjer je Weimarska republika končala. Neposredno pred ponovno vzpostavitvijo suverene in samostojne nemške države se je začela obnova sistema, odpravljanje posledic vojne in splošnega malodušja v državi. Do petdesetih let ni bilo toliko pomembno ukvarjanje s povečanjem zaposlenosti kot pa zagotoviti osnovno preskrbo žrtev vojne. Temu je sledila ureditev zaposlitvenih norm in dogovorov. Vlada je uvedla tarifno avtonomijo. Ustanovljen je bil nov zavod za zaposlovanje, tokrat imenovan Zvezni zavod za posredovanje zaposlitve in brezposelno zavarovanje, ki je začel delovati leta 1952. Skupaj z vpeljavo soodločanja delavcev v podjetjih in pravne ureditve delovanja podjetja je to pomagalo preprečiti konflikte med konservativnimi meščanskimi vladami, ki so zagovarjale

liberalizacijo trga, ter socialnimi demokrati in sindikati, ki so še vedno iskali vmesno pot, med kapitalizmom in socializmom (Schmidt 2012, 55).

Ob svoji vzpostavitvi se je Zvezna republika Nemčija navezovala na weimarsko zasnovo, njene instrumente in cilje. Osnovni zakon, ki je urejal področje zaposlovanja in brezposelnosti na zvezni ravni, je bil Zakon o posredovanju in ureditev o brezposelnosti. Med nemškim gospodarskim čudežem je sistem ostal v veliki meri neobremenjen. Prvi popravki so sledili po prvem padcu rasti v šestdesetih. Takrat so prejeli Zakon o spodbujanju zaposlitve, ki je na novo zastavil ureditev. Snovalci zakona so upali, da bi z državnim upravljanjem in večji uporabi aktivnih politik zaposlovanja ohranjali stanje polne zaposlenosti. Gospodarsko stanje je to omogočalo do prvega večjega šoka. Po oljni krizi v sedemdesetih je brezposelnost le še naraščala in v povezavi z njo tudi stroški (Schmid 2009, 5). Aktivne politike zaposlovanja so luksuz, ki je primeren za čas blagostanja, v krizi pa je, so se odločevalci osredotočili na temelje sistema, se pravi zavarovanja. Prevladujoča keynesijanska politika je dodatno poudarjala pasivno politiko nadomestila ob brezposelnosti.

Po ponovni vzpostavitvi socialnega sistema je med letom 1957 in 1974 sledilo obdobje razširitve pomena in pristojnosti socialne politike. Poudarek ni bil samo na zagotavljanju osnovne oskrbe, ampak je postajal vedno bolj pomemben boj proti neeksistenčnim nevarnostim. Ena izmed prvih ukrepov, ki so kazali na novi trend, je bila rentna reforma iz leta 1957. Ta je znatno zvišala takratne pokojnine. Višina prejete pokojnine je bila vezana na višino prispevkov in je bila letno prilagojena glede na višino vplačil vseh zavarovanih. V obdobju velikega števila delovno aktivnih, ki so vplačevali v shemo, je to pomenilo hitro rast pokojnin.

Vedno bolj velikodušna socialna država je bila posledica visoke gospodarske rasti v tem obdobju in v veliki meri polni zaposlenosti prebivalstva. Zaposlitev niso našli samo dobro izurjeni kadri, ampak tudi slabše kvalificirana delovna sila je preprosto našla zaposlitev za polni delovni čas (Mishra 1991, 24). Povečano povpraševanje po slabše kvalificirani delovni sili je pomenilo tudi višanje plač le teh.

Medtem se je spremenila tudi vladajoča politična stranka. Vlad ni vodila izključno več samo CDU, ampak je na politični moči pridobivala tudi SPD, ki je bil sprva v veliki koaliciji s konservativci in pozneje tudi vodilna stranka v vladni koaliciji. Pod pokroviteljstvom te stranke je socialna država v sedemdesetih dosegla največji obseg.

Na drugi strani pa je Vzhodna Nemčija imela popolnoma drugo izkušnjo. Zaposlitvene razmere so se izrazito poslabšale in pričakovanja o večjem blagostanju niso bila nikoli uresničena. Rast je bila vedno manjša od rasti v zahodnem delu, tudi po koncu gospodarskega čudeža (Zinn 1992, 49). Vzhodna Nemčija je v primerjavi z drugimi državami Vzhodnega bloka imela najvišji življenjski standard, se pa ta ni mogel kosati s tistim na zahodu.

Gospodarstvo Zahodne Nemčije se ni spodbujalo s tiskanjem denarja, ampak drugimi monetarnimi ukrepi. Najbolj vplivna je bila valutna reforma. Valutna reforma je iz obtoka odstranila prejšnjo Reichmarko in jo nadomestila z nemško marko. Po reformi so plače in druga izplačila izplačevali v razmerju 1:1, medtem ko so privarčevana sredstva in sredstva na računih bila prenesena v razmerju 10:1 in tukaj z delom zneska ni bilo mogoče takoj poslovati (Zinn 1992, 55). S tem ukrepom se je zmanjšal splošen volumen denarja. Hkrati pa se je vzpostavilo zaupanje v novo valuto in trgovci so iz skritih zalog začeli ponujati blago. Valutna reforma je predvsem oškodovala ljudi, ki so svoje premoženje vložili v varčevalne račune, korist pa so imeli ljudje, ki so sredstva investirali v nepremičnine in blago.

Po valutni reformi je sledila triletna prehodna kriza, ki jo je prebrodila le poživitev globalnega gospodarstva, ki je pomagala tudi Nemčiji. Ta poživitev je bila posledica povečanega globalnega povpraševanja zaradi Korejske vojne. Novoustanovljena Nemčija je imela korist zaradi svoje izvozno naravnane ekonomije. Šele v drugi polovici šestdesetih let se je rast umirila in zašla prvič v krizo. Po naftni krizi srede sedemdesetih let je nemška ureditev presegla svoj zenit in zaposlenost ni več dosegla ravni povojnega obdobja.

## **2.5 Socialno tržno gospodarstvo**

Ena izmed posebnosti Nemčije je posebna vrsta gospodarske ureditve, katere temelji segajo neposredno v obdobje po koncu vojne. Zahodni del je bil pod nadzorom zahodnih zaveznikov, medtem ko je bil vzhodni del pod neposrednim vplivom Sovjetske zveze. Po odločitvi o ponovni vzpostavitvi dveh Nemčij je vzhodni del prevzel komunistično ureditev Sovjetske zveze, zahodnemu delu pa je bila dana edinstvena priložnost, da osnuje nov in svoj tip gospodarstva, brez prisile, da prevzame sistem ene izmed zaveznic. Tako kot nemška mesta je tudi nemška politična in gospodarska ureditev bila uničena. Bila pa je to tudi priložnost, da se vzpostavijo nove ureditve, ki bodo omogočile večjo učinkovitost države in trga. Nemški gospodarstveniki niso bili pripravljeni podpreti neposrednega prenosa ameriškega sistema, ki



so ga dojemali kot prekomerno birokratiziranega in preveč rigidnega in bi rast prej zaviral kot pa spodbujal (Abelshauer 2009, 14). Snovalci nove nemške republike so se določili za gospodarsko ureditev, temelječo na načelih socialno tržnega gospodarstva.

Za ustanovitelje povojne gospodarske ureditve nista bila primerna ne državna intervencija ali pa popoln nadzor, ne šibka država, ki ne bo kos vplivu velikih industrijskih družb. Plansko gospodarstvo v stilu Sovjetske zveze bi državljanom vzela voljo po ustvarjalnosti, svobodo izbire in pravico do samoodločbe. Po drugi strani pa so tudi razumeli omejitve šibke države, ki ne more uveljavljati pravil konkurence in zagotavljati vladavine prava in socialnih pravic (EPP 2009, 2–3).

Socialno tržno gospodarstvo je postalo temelj nemške povojne države. Teoretske osnove so ležale v medvojnem obdobju in so temeljile na izkušnjah velikega gospodarskega zloma leta 1929. Velika gospodarska kriza medvojnih let je Nemčijo posebej prizadela. Kriza je boleče pokazala, kakšne uničujoče posledice ima trg, če je prepuščen svobodnemu delovanju. Kot reakcijo na to dejstvo so nemški ekonomski misleci predstavili idejo ordoliberalizma, ki je sicer izhajal iz klasične liberalne miselnosti, se je pa od nje hitro ločil. Izven Nemčije ordoliberalizem ni imel vidnejših zagovornikov in na splošno je ostal nemška posebnost. Osnovan je bil na liberalni ekonomski tradiciji. Eden izmed pozivov šole je, da država zagotavlja delovanje konkurence na trgu in hkrati prevzame nekatere socialne odgovornosti. Idealen cilj bi bil združitev načel liberalizma in krščanskega socialnega nauka znotraj demokratične ureditve (Enste 2006, 2). V nasprotju z *laissez-faire* ureditvijo je tukaj vmešavanje države v gospodarstvo zaželeno.

Glavne teoretske osnove nemškega socialnega tržnega gospodarstva ležijo v delu freiburške šole in še posebej v delih Walterja Euckena ter Franza Böhma (Klump 1997, 224). Eucken je bil kritik teorije zgodovinskih zakonov napredka in gospodarskega fatalizma. Slednje so zagovarjali predvsem marksistični teoretiki, ki so predvidevali, da bodo zakoni zgodovine vodili v enoten razvojni cilj. Eucken je kritiziral tudi klasični liberalizem, ki je slonel na predpostavki, da je vzpostavitev ekonomskih svoboščin dovolj za zagotavljanje trajnega družbenega in gospodarskega reda (Klump 1997, 224). Ohranjanje reda in socialnega miru znotraj gospodarske ureditve ni bilo nekaj, kar bi bilo prepuščeno naravnemu uravnavanju, ampak posledica upravljanja in ustvarjanja s strani države. Sodobna industrializirana družba po njegovem mnenju potrebuje red. Ta red mora imeti dva vidika, z ene strani mora zagotavljati neovirano delovanje moderne industrijske družbe, po drugi pa človeku omogočiti dostojno in odgovorno življenje.

Nemško socialno gospodarstvo se rado omenja kot eden izmed glavnih razlogov za nemški gospodarski čudež petdesetih let. Ker je Nemčija uvedla socialno tržno gospodarstvo kot svoj gospodarsko-družbeni model, je velik del javnosti to dojemal kot vzrok za visoko rast. To pa ni izključni razlog. Obstajali so drugi razlogi za hiter vzpon po vojni. Nemčija je imela velik izbor visoko kvalificirane delovne sile, ki se je napajal iz milijonskega bazena beguncev, dovolj kapitala, ki je bil tudi v primerjavi s predvojnimi kapitalom bolj učinkovit, in pripravljenost zaveznikov, da dovolijo uporabo teh dejavnikov za ureditev nove, bolj miroljubne Evrope (Abelshauser 2009, 14).

Najpomembnejši elementi socialnega tržnega gospodarstva so zasebna lastnina in svobodno ustvarjanje cen, svoboda snovanja pogodb, svobodno tekmovanje in preprečevanje monopolov, prosta zunanja trgovina in valutna izmenjava, politika stabilne valute, redistributivna politika, socialna varnost ter konstantna gospodarska politika. K temu je treba dodati načelo subsidiarnosti. Ta predvideva, da ima vsak posameznik najprej to dolžnost, da poskrbi za svoje preživetje in dohodke. Če tega ni sposoben storiti, potem na pomoč priskoči država in zagotovi neki življenjski minimum (Enste 2006, 6). Cilj socialne politike je ustvarjanje priložnosti in ne toliko vzpostavljanje enakosti med vsemi ljudmi. Tukaj se razlikuje od načel socialističnih ureditev, kjer je osnovno vodilo vzpostavljanje enake družbe.

Socialno tržno gospodarstvo predstavlja ostro kritiko planskega gospodarstva, hkrati pa nekoliko bolj milo kritiko prostega gospodarstva iz devetnajstega stoletja (Zinn 1992, 36). Socialna komponenta se utemeljuje kot nujno dopolnilo tržnega gospodarstva. To je sicer učinkovito, ne zagotavlja pa socialne pravičnosti (Zinn 1992, 37). Za podpornike neoliberalizma je vmešavanje v trg izjema, za podpornike socialnega tržnega gospodarstva pa je isto delovanje dovoljeno ali pa celo zapovedano.

Eucken, eden izmed pionirjev nemškega sistema, ni kritiziral temeljnih načel *laissez-faire* ureditve, ampak nezadostne prakse. »Gospodarska politika *laissez-faire* temelji na veliki misli. Dana mora biti svoboda, da se potem razvije naravna, od boga dana ureditev. Ampak stvaren razvoj kaže, da ta gospodarska politika ni dosegla, kar je hotela.« (Zinn 1992, 29). Eucken je poudaril posamezna področja, kjer tržni mehanizmi iz različnih razlogov niso dosegli učinkovitih ali pa socialno primernih rezultatov (Zinn 1992, 37). Na teh področjih je moralo posredovati socialno tržno gospodarstvo. Ta področja delovanja zajemajo politiko konkurence, politiko cen, strukturne politike, socialne politike, stanovanjsko in gradbeno politiko, zunanjo trgovino in konjunktorno politiko (Zinn 1992, 39).

Socialno tržno gospodarstvo ni bilo izvzeto iz bojev med podporniki socialnega elementa in med zagovorniki tržnega vidika. Prvi so zagovarjali, da razvoj še ni končan, drugi pa, da je razvoj šel predaleč. Tako je teoretik Müller-Armack kmalu po vzpostavitvi ureditve zagovarjal nadaljnji razvoj, Ludwig Erhard, pripadnik gospodarskega krila, pa o tem ni hotel niti slišati (Zinn 1992, 39).

Po petdesetih letih obstajanja je socialno tržno gospodarstvo pomenilo splošno nemško gospodarsko in družbeno ureditev (Klump 1997, 222). Socialno tržno gospodarstvo je dinamična zasnova, ki je ni mogoče razumeti kot stalno, ampak se mora konstantno prilagajati gospodarskim in družbenim spremembam (Klump 1997, 23). Ta nuja po prilagajanju je omogočila, da je vedno obstajala možnost manevrskega prostora in snovanja konsenza med državo, delom in kapitalom (Hyman in Ferner 1994, 174).

## **2.6 Konservativni blaginjski sistem**

V navezi s socialnim tržnim gospodarstvom se je v Nemčiji razvil tudi poseben tip blaginjskega sistema. Pogoji, ki jih je narekovalo socialno tržno gospodarstvo, so vodili v nastanek konservativnega tipa blaginjskega sistema. V takem konservativnem režimu blaginjskega sistema poudarek ni toliko na svobodnem delovanju trga in poudarjanju socialnih pravic, ampak na ohranjanju statusa (Esping Anders 1990, 27).

Glavne značilnosti in način razlikovanja takih režimov so dekomodifikacija in stratifikacija. Dekomodifikacija pomeni relativno razčlenitev med nevarnostmi in pritiski kapitalističnega trga v primeru nastopa brezposelnosti. V dekomodificirani državi blaginje si je mogoče zagotoviti določen življenjski standard s pomočjo državnih institucij in mimo mehanizmov trga (Schmid 2009, 10). Destratifikacija pa po drugi strani pomeni strukturo in prepustnost sistemov socialnega varstva glede na življenjska stanja in solidarnost.

Liberalno državo blaginje zaznamuje nizka stopnja dekomodifikacije in stratifikacije. Posameznik je v glavni meri odvisen od odprtega trga, vloga države pa je v tem, da ustvarja okvirne pogoje za delovanje trga. Trg se regulira sam in institucije trga dela so slabše razvite. Socialne podpore so osredotočene na zasebni sektor. Dobrine in finančni sektor so komaj regulirani. Cenovni mehanizem trga določa dejavnost trga, v povezavi s tem pa obstaja visoka fleksibilnost zaposlovanja.

Konservativni režim zaznamuje koalicija med vlado, sindikati in industrijskimi združenji. Zagotovljena so visoka nadomestila ob brezposelnosti, ki pa so dostopna samo zaposlenim s socialnimi zavarovanji. Prispevki za socialna zavarovanja pa prispevajo k višjim stroškom dela. Prejemki iz socialne politike se obračunajo glede na višino dohodka, kar pa vodi v razslojevanje na trgu dela in bolj rigidni trg dela. Dobrine in finančne storitve so podvržene koordinirani konkurenci.

Socialdemokratski režim je zastopan v skandinavskih deželah. Tukaj je država univerzalistična, ki poizkuša z visoko destratifikacijo doseči enakost. Poleg tega je zagotavljanje obstoja ločeno od trga in se financira iz visokih davkov, ki jih nalaga država. Neodvisnost preživetja od trga dela pa hkrati omogoča, da je zaposlovanje in odpuščanje izredno fleksibilno in podprto z aktivno politiko zaposlovanja, ki spodbuja vrnitev v zaposlitev in popolno zaposlenost.

Nemčija je veljala za izraziti primer konservativnega tipa socialne države (Fleckenstein 2008, 178). V socialni državi konservativnega tipa je osnovno vodilo zagotavljanja statusa. Da bi omogočili nezaposlenemu posamezniku doseganje standarda, ki ga je imel v času zaposlitve, so bile zasnovane razne oblike socialnega zavarovanja, ki se financirajo iz prispevkov iz zaposlenosti. V času nezaposlenosti pa izplačujejo sredstva, ki so sorazmerna prejšnjemu dohodku.

Nemški model socialnega režima temelji na konservativno in katoliško zaznamovanem družinskem modelu. Ta model je ženske odvrčal od zaposlovanja. Gospodarski model pa je bil zasnovan na izobrazbi specifične delovne sile. Ta specializacija je v dvajsetem stoletju botrovala k izjemni lojalnosti do podjetja in dolgih zaposlitvenih časih v enem podjetju. Tako podjetje kot sindikati so veliki pomen polagali na preskrbljenost teh strokovnih delavcev. V primeru izgube delovnega mesta se je zato pričakovala velika mera socialne varnosti. Nemški povojni sistem je bil utemeljen na treh stebrih. Prvi je bil zdravstvena varnost, drugi zaposlitvena varnost s politiko polne zaposlenosti in tretji dohodkovna varnost s socialnimi zavarovanji (Hockerts 1977, 355).

Ženske so bile spodbujane, da se raje posvetijo vzgoji svojih otrok, kot da se udeležujejo na trgu dela. Eden izmed načinov spodbujanja tega je preko davčnih spodbud. Zakonci so dobili davčno olajšavo pri dohodnini, če je en zakonec ostal doma. To je v praksi zaviralo željo žensk po zaposlitvi (Hassel in Schiller 2010, 57).

## 2.7 Zenit nemškega sistema

Trg delovne sile je bil izdatno moderniziran leta 1969 z Zakonom o spodbujanju zaposlenosti – AFG (Arbeitsförderungsgesetz). Modernizacija je sledila kriznim letom 1966 in 1967, ko je Nemčija prvič po gospodarskem čudežu občutila recesijo in povečanje nezaposlenosti. Z upravljanjem trga delovne sile so si snovalci zakona prizadevali, da bi nova politika povečala zaposlenost, produktivnost in rast gospodarstva (Fleckenstein 2011, 63). Takratna zakonodaja je izrecno podpirala tradicionalne oblike delovnega razmerja s polnim delovnim časom in zavirala druge oblike dela, tako imenovane substandardne oblike zaposlitve (Fleckenstein 2011, 63).

Temeljne predpostavke zakona AFG so stalna rast gospodarstva, ki bi jo prekinile le občasne turbulence in neučinkovitost razporeditve delovne sile v nekaterih sektorjih. AFG je bil ustvarjen s širokim spektrom delovno-tržnih ukrepov. Mnogoteri cilji so nakazovali visoka pričakovanja od zakona. Sprejeti so bili ukrepi za ustvarjanje delovnih mest, kot so projekti javnega značaja, ki bi delovni sili olajšali vključevanje na trg delovne sile. Ukrepi so bili naravnani na doseganje čim večje zaposlenosti in stalno povečevanje kvalificiranosti zaposlenih, kar bi se odražalo v rasti gospodarstva. Cilj ni bil v tolikšni meri zmanjšati obstoječo brezposelnost, ampak jo preprečevati (Jacobi in Kluge 2007, 47).

Zakon je bil bolj inovativen pri podpiranju potreb gospodarstva zdaj in v prihodnosti. Predvideval je strukturne spremembe v gospodarstvu, ki bo v prihodnosti potrebovalo drugačen profil delovne sile. Vpeljan je bil sistem pridobivanja kvalifikacij za delovno silo in na ta sistem vezane finančne spodbude, ki jih je posameznik prejemal med izobraževanjem. AFG je imel nalogo, da prestrukturira zaposlitvena zavarovanja iz pasivnega zagotavljanja dohodkovnega standarda v smer aktivne politike zaposlovanja. Del te politike so bila izobraževanje, delo za krajši delovni čas in ukrepi za ustvarjanje novih delovnih mest. Poseben pomen so imela delovna mesta, ki so bila ustvarjena za omejeno obdobje pri uveljavljenih delodajalcih, še posebej v neprofitnem sektorju, ki jih je sofinanciral zavod za zaposlovanje.

Pasivnemu izplačevanju nadomestil in pomoči ob brezposelnosti je bila dodana aktivna podpora in financiranje obstoječih delovnih mest in ustvarjanje novih. Da delodajalci ne bi izkoriščali teh ukrepov, so ti morali biti časovno omejeni in dejansko izboljšati zaposlitvene možnosti sodelujočih.

Nemški zavod za zaposlovanje je delež sredstev za aktivno zaposlovanje ohranjal na isti ravni. Tudi v obdobju povečanega povpraševanja po pomoči in nadomestilu ob brezposelnosti je delež aktivnih politik ostajal stabilen (Hassel in Schiller 2010, 66). Politike so ostale na mestu tudi s spreminjanjem vlad. Nova konservativna vlada leta 1982 je sprva napovedala določene reze v proračunu za aktivne politike, a so se stvari vrnile v prvotno stanje. Tako je do osemdesetih let število sodelujočih v aktivnih politikah zaposlovanja naraščalo in doseglo pol milijona ljudi (Hassel in Schiller 2010, 66).

Eden izmed glavnih argumentov za implementacijo aktivnih politik zaposlovanja je bila izkušnja skandinavskih držav, ki so s podobnimi ukrepi prišla do uspešnih rezultatov. Vendar pa so se na začetku osemdesetih let pojavili prvi kritiki, ki so politike krivili kot sredstvo zamegljevanja dejanskega stanja in umetnega zmanjševanja brezposelnosti. Dejanska integracija na trg delovne sile pa je ostala vprašljiva.

## **2.8 Država v krizi**

Po obdobju največje širitve socialne politike v nemški zgodovini je sledilo eno izmed največjih recesij novejšega povojnega obdobja 1974. Z nemškim gospodarskim čudežem je bilo dokončno konec in z njim gospodarske rasti in zaposlenosti, ki je polnilo nemško socialno blagajno. Upočasnitev gospodarske rasti in naraščanje brezposelnosti sta vedno bolj pritiskala na proračunsko bilanco. Hkrati pa so se že začeli kazati trendi staranja prebivalstva. Vse to je vodilo v vedno večje zadolževanje države. Rast brezposelnosti se je prevesila tudi v osemdeseta leta. V treh letih, od leta 1980 pa do 1982, se je brezposelnost potrojila s 3,8 odstotka na 9,1 odstotka (Hassel in Schiller 2010, 59).

Tekom sedemdesetih let se je pojavilo prepričanje, da je socialna država prišla do svoje meje oziroma že kar preko meje trajne vzdržljivosti. Glavni kritik je bila desno sredinska stranka CDU. Njihova poglobljena opazka je bila, da se je sistem socialnega varstva pod vodstvom SPD-ja prekomerno birokratiziral (Butterwegge 2013b, 115). Že v predvolilnem boju leta 1976 je CDU zahtevala več osebne svobode in manj birokratizacije.

Tekom osemdesetih se je znotraj liberalne FDP utrdila neoliberalna paradigma reševanja gospodarske situacije. Medtem pa je njihov koalicijski partner SPD vztrajal pri ohranjanju statusa s povišanjem davkov. FDP se je na novo orientirala in se ideološko umestila k CDU. V svojem memorandumu je predlagala spremembe socialne ureditve, ki so bile presenetljivo podobne spremembam, ki jih bo dve desetletji pozneje predstavila Agenda 2010 oziroma bolj

podrobno Hartz IV (Butterwegge 2013b, 117). Zmaga krščansko-demokratskih, konservativnih in liberalnih strank drugod po svetu je odražal premik svetovne gospodarske paradigme vedno bolj na stran ponudbene ekonomije (Newrat 2012, 32).

Spremenile se niso samo paradigme ekonomije, ampak tudi gospodarstvo samo. Proizvodni sektor je šibek v primerjavi s storitvenim sektorjem. Na političnem spektru so se pojavile stranke, ki so zajemale to novo stanje. CDU je v nekoliko bolj zmerni obliki posnemal tržno radikalne gospodarsvene in socialne politike v slogu Thatcherjeve v Veliki Britaniji in Reagana v ZDA (Newrat 2012, 33). SPD pa je v tem pogledu vztrajal na svoji tradiciji keynesianizma.

Ob koncu osemdesetih let je bilo jasno, da je nemška socialna in zaposlitvena politika ostala brez goriva. Pokazal se je stalen padec zaposlenosti. Od nafne krize začetka sedemdesetih je vlada spodbujala starejše zaposlene, ki so postali odveč, da se umaknejo s trga delovne sile (Hassel 2010, 104). Nastale so posebne sheme zgodnjega upokojevanja, ki so bile prej rezervirane za rudarje in jeklarje, ki so se soočali s težavami v njihovem sektorju. Ponujanje zgodnjega upokojevanja se je razširilo na druge panoge, ki so se soočale s problematiko odvečne delovne sile. Zgodnje upokojevanje je s trga dela odstranilo starejše delavce in več priložnosti dobijo mlajši. Se pa tako poveča pritisk na pokojninski sistem, ki ima zdaj večje izdatke, prihodki pa se manjšajo.

## **2.9 Združitev Nemčij**

Po padcu Berlinskega zidu Vzhodni Nemci niso pričakovali le združitve Nemčije in konca socialističnega režima, ampak tudi takojšnje izboljšanje ekonomskega blagostanja in blaginje na tako raven, kot ga je imela Zahodna Nemčija. Nemška zvezna vlada se je k temu tudi zavezala in zagotovila, da bo nosila vse stroške, povezane z združitvijo. To je pomenilo vsesplošen pritisk na državni proračun, kot tudi na proračun socialnih zavarovanj, ki bi nosil posledice šibkosti vzhodnonemškega gospodarstva.

Ponovna združitev Nemčije je bila stresni test za nemške socialne sisteme. Socialne in finančne posledice, ki so sledile združitvi, so samo še povečale luknje v različnih socialnih proračunih in so preobremenile obstoječo politiko pomirjevanja trga dela z upokojitvami odvečne delovne sile. Težave nemške politike trga dela, ki so bile prej deloma skrite, so zdaj postale vidne. Brez združitve bi obstoječa politika lahko še zdržala nekoliko dlje, ne bi pa

mogla ostati taka v nedogled. Zahodna Nemčija je sama prišla do meje vzdržljivosti in bi tudi sama morala začrtati enako pot.

Po združitvi je zvezna nemška vlada v velikem slogu uporabila delovno tržne instrumente, kot je krajši delovni čas, zgodnje upokojevanje za umik dela delavcev s trga in premik enega dela kohorte brezposelnih na druga področja trga dela (Schmid 2009, 5). Težave trga dela celotne Nemčije so postale še toliko bolj očitne po splošnem propadu vzhodnonemške industrije. Zaradi neprimerljivo nižje produktivnosti vzhodno nemških podjetij je moralo 80 odstotkov podjetij razglasiti stečaj. Vzhodna Nemčija je bila v drugem položaju kot države Srednje in Vzhodne Evrope. Te so lahko na svetovnem trgu tekmovali s svojimi nižjimi stroški dela. Vzhodna Nemčija pa je prevzela standarde Zahodne Nemčije in s tem tudi povezane stroške (Jacobi in Kluge 2007, 47). V istem času pa so zahodna podjetja bila v težavah zaradi trajajoče recesije v zgodnjih devetdesetih letih. Stroški tega so bili razdeljeni med državo, ki se je masivno zadolževala, na državljana, ki je zdaj plačeval višje davke v obliki solidarnostnega dodatka, in sisteme socialne varnosti, ki so zdaj zahtevali višja vplačila.

Z zaposlitveno krizo v vzhodni Nemčiji so operirali na enak način kot med naftno krizo v sedemdesetih letih. Na veliko so se izgrajevale aktivne zaposlitvene politike, spodbude za zaposlovanje in zgodnje upokojevanje. Programi so vključevali velik delež brezposelnih v vzhodni Nemčiji in v prvih letih po združitvi je bil vsak drugi vzhodni Nemec v določenem obdobju vključen v sisteme aktivne politike zaposlovanja. Ljudje so, tudi znotraj zavodov za zaposlovanje in ministrstva za delo, ostali skeptični glede večje vloge aktivnih politik zaposlovanja (Thompson 2009, 227). Deloma tudi upravičeno, glede na nepričljive rezultate politik. Ni pa bilo v tem času politične volje po reformiranju ukrepov aktivnega zaposlovanja.

Takšna masivna izgradnja sistema in množično vključevanje ljudi pa je imelo negativne posledice, poleg orjaške rasti stroškov. Pri takem številu vključenih ni prišlo do razjasnitve, kdo so bile ciljne skupine. Niti ponudniki poklicnih izobraževanj niso bili v veliki meri preverjeni o njihovi primernosti. Tako so bili mnogi ukrepi brez vsake dodane vrednosti in niso vplivali na povečano zaposljivost. Raje kot neki konkreten vpliv na zaposlovanje so imeli ukrepi vpliv na statistično dojetje brezposelnosti in na zmanjšanje političnega pritiska na vlado (Hassel in Schiller 2010, 88). Razširitev ukrepov izobraževanja je privabil številne nosilce izobraževalne dejavnosti, ki so iskali priložnosti za zaslužek na račun neizkušenih zavodov za zaposlovanje. Leta 1991 je v programe izobraževanja in zaposlovanja na novo pristopilo pol milijona ljudi (Schmid 2009, 16). Vse skupaj je bilo tri milijone ljudi v ukrepih



trga dela, kar je onemogočalo vsakršno bolj fokusirano delovanje institucij. Izkrivljanje konkurence na trgu dela in učinki zrinjenja so bili neizogibni.

Združitev obeh Nemčij ni prinesla večjih premikov uveljavljeni politiki. Novim zveznim deželam ni bila namenjena posebna ureditev. V novi teritorij je bila prenesena ureditev iz zahoda. Niti po združitvi ni bilo večjih debat o potrebnih spremembah. Tako so tudi na vzhodu nadaljevali s prakso zgodnjega upokojevanja. Na kratki rok je to zagotovilo politični in socialni mir, a že leta 1993 državni proračun ni prenesel bremena. Strukturne pomanjkljivosti in težave so bile po letu 1990 preneseni na nove dežele. Po priključitvi je nezaposlenost na vzhodu eksplodirala. Leta 1991 je bila nezaposlenost v novih deželah 10,2 odstotka, leta 1998 pa že 19,2 odstotka (Hassel 2010, 105).

Visoka brezposelnost je vztrajala tudi po letu 1993 in javna debata se je usmerila k bolj aktivnemu spodbujanju delovnih mest. Vzpostavljen je bil poseben program, ki je združeval subvencioniranje stroškov dela in ukrepov za spodbujanje delovnih mest (Schmid 2009, 17). Temeljna ideja je bila spodbujanje družbeno koristnih del s področja okolja, socialnih storitev in pomoči mladostnikov. Instrument je bil sprva omejen samo na vzhodno Nemčijo, ampak je bil pozneje razširjen na preostanek Nemčije. Nanj so bili vezani veliki upi, a je instrument hitro postal bolj obstranska dejavnost.

Vladni koaliciji ni preostalo drugega, kot da reže izdatke. Predvsem na račun izplačil za brezposelne. Varčevalni ukrepi niso naleteli na odobravanje ne s strani delodajalcev ne delojemalcev. Za delodajalce je bil ta ukrep le krpanje proračunske luknje, ni pa se navezoval na problematiko brezposelnosti (Hassel in Schiller 2010, 78–9). Delojemalci pa so si prizadevali za višje prispevke za zaposlene z visokim zaslužkom in povečanjem dajatev za samozaposlene, uslužbenke in politike. Zakonu so nasprotovale tudi lokalne skupnosti. Povečanje izplačil socialnega varstva bi te dodatno obremenil za približno 15 milijard nemških mark (Hassel in Schiller 2010, 80).

Pod vlado Kohla so se pojavljale teze, da je strošek zaposlitve previsok. Velika brezposelnost pa v veliki meri posledica pretogih struktur gospodarskih in družbenih sistemov ter prekomerne regulacije trga dela in socialnega varstva (Butterwegge 2013b, 118). V poznih devetdesetih letih je Kohlova vlada ojačala pritisk na aktivacijsko politiko trga. Zakon o reformi spodbujanja dela je dajal večji pomen na sprejemanje prve možne zaposlitve (Butterwegge 2013b, 136). Do konca devetdesetih let je 90 odstotkov izdatkov aktivne

politike zaposlovanja šlo za klasične ukrepe, kot so izobraževanje, subvencioniranje krajšega delovnega časa, spodbujanje zaposlovanja (Schmid 2009, 19).

Decembra 1995 je predsednik sindikata IG Metall zastavil prve prodore k vzpostavitvi Zavezništva za delo. Predstavljal naj bi tripartiten dogovor med predstavniki delojemalcev, delodajalcev in države. Sindikati so prvotno obljubili, da bodo podprli manjše tarifne postavke za dolgotrajno brezposelne, poleg tega pa so se zavezali k rasti plač, skladni z inflacijo. Delodajalci pa bi se v zameno zavezali k odprtju 300 tisoč dodatnih delovnih mest, zaposlitvi 300 tisoč dolgotrajno brezposelnih in povečanju števila izobraževalnih mest. K temu pa bi se vlada zavezala, da ne bo izpeljala napovedanih zmanjšanj izdatkov za brezposelne oziroma bi jih izpeljala v zmanjšanem obsegu. Januarja 1996 so se vse tri stranke zedinile čez obširen skupek predlogov, imenovan Zavezništvo za delo, in zagotavljanju položaja Nemčije kot proizvodne lokacije. Podpisniki so se zavezali k razpolovitvi brezposelnosti (Hassel in Schiller 2010, 99). Zavezništva so se sklepala tudi na ravni posameznih podjetij. Delavci so privolili na kompromise na področjih plač in delovnih časov. Vodstvo podjetij pa se je zavezalo k ohranitvi delovnih mest in investicijam v obrate. Raje kot nižanje plač so podjetja poizkušala povečati produktivnost in reorganizacijo delovnih procesov. Z reorganizacijo podjetij so nekatere obrobne dejavnosti bile premeščene v tujino ali pa delavci premeščeni v kratkotrajna delovna razmerja (Hassel in Schiller 2010, 119).

Uspehi so izostali. Delež dolgotrajno brezposelnih se je povečeval. Leta 1975 je bil delež brezposelnih, ki so bili brez službe več kot eno leto, 10 odstotkov, leta 1996 pa 33 odstotkov (Esping-Andersen in Regini 2000, 212). V devetdesetih letih brezposelnost ni bila več ciklična, ampak je postajala vedno bolj strukturna in zato tudi trdovratna (Mishra 1999, 21).

### **3 Pritisk izzivov za sodobno državo**

Gospodarske in politične spremembe se ne zgodijo same od sebe. Potrebne so prave okoliščine, da se zgodi sprememba. Nemčija v času pred uvedbo reform je bila mešanica notranjih in zunanjih okoliščin, ki bi sprožile spremembe na področju politike trga dela. Ko se omenjajo nemške reforme trga dela, se pogosto omenijo štiri glavne težave Nemčije pred samimi reformami.

#### **3.1 Globalizacija**

Globalizacija gospodarstva pomeni svetovno prepletanje državnih gospodarstev in finančnih trgov z malo oziranja na nacionalne meje (Schmidt 2012, 75). Je posledica zahtev po svobodni trgovini in deregulaciji mednarodnih finančnih tokov. Velika podjetja imajo v takšnem svetu prednost, da se lahko ustalijo v državi, ki jim omogoča kar se da največ koristi. To pa povzroči konkurenco med državami, kako velika podjetja privabiti ali pa jih obdržati v njihovi državi. Države so prisiljene, da nižajo standarde in krčijo dajatve, da postanejo kar se da privlačne (Mezder 2006, 6). Vsakršno dodatno vlaganje v socialno državo postane težko trajno vzdržljivo.

Globalizacija je proces odpiranja nacionalnih gospodarstev mednarodnih trgov. S tem nacionalno gospodarstvo postaja podvrženo supra-nacionalnim gospodarskim vplivom in nadzor nacionalnih držav se zmanjšuje (Mishra 1999, 3–4). Za države, ki so v veliki meri odvisne od zunanje trgovine, je prilagajanje na globalizacijo bolj pomembno kot za države, ki nimajo te odvisnosti od zunanje trgovine, kot na primer ZDA ali pa Japonska. Prilagajanja globalizaciji pomeni krčenje stroškov in prostemu trgu prijazni ukrepi. To je bolj v skladju s politično ideologijo desnih strank kot pa levih.

Najbolj dramatična sprememba s strani socialne države je finančna globalizacija. Denar in kapital danes ima svobodo, da prehaja med državami. Pred razvojem moderne države blaginje kapital ni imel take svobode.

Polna zaposlenost danes ne more biti zagotovljena s povečanjem povpraševanja v posamezni državi z odprtim gospodarstvom. Prav tako je državi oteženo upravljanje lastne monetarne politike, neodvisne od drugih držav, posebej večjih držav, ki postavljajo svetovne trende. Globalno tekmovanje vpliva tudi na fiskalne politike države. Če ima določena država visoko davčno stopnjo na dohodke pravnih oseb in dohodnino, lahko to povzroči selitev podjetij in

kapitala v države z bolj ugodno davčno stopnjo, kar zmanjša zaposlenost in investicije v prvotni državi (Mishra 1999, 6). Tako lahko posamezna država postane sedež mnogih velikih mednarodnih podjetij, ne da bi to podjetje tam pridobivalo večino prihodkov.

Ta možnost odhoda s trga nacionalne države je dala kapitalu močno pogajalsko pozicijo nasproti državi in sindikatom. Podjetja lahko volijo z nogami, če jim situacija v državi ni po volji in preprosto državo zapustijo in z njimi davek in plače. Že zgolj grožnja o zmanjšanju investicij ali premestitvi podjetja je dovolj, da države in sindikati sprejmejo zahteve glede višine plač in delovnih razmer, samo da ohranijo delovna mesta v državi.

Z nizko gospodarsko rastjo, recesijo in vztrajno brezposelnostjo so prihodki države padli, hkrati pa so se povečale potrebe po izdatkih. V sklopu novih ekonomskih teorij se je povečal pomen zmanjšanja davkov, tudi za tiste najbolj premožne (Mishra 1999, 37). Primanjkljaji imajo ciklični učinek. Tudi v letih dobre gospodarske rasti se javni dolg ohranja ali pa povečuje. Saniranje teh dolgov tako postane breme za javni proračun. Dviganje davkov pa je izredno nepriljubljeno tako med državljani kot med politiki. Veliko lažje je zarezati v izdatke. Zmanjševanje dolga postaja vedno bolj zmanjševanje socialnih storitev.

V zadnjih 25 letih se je globalna ponudba delovne sile, predvsem tiste slabše kvalificirane, početverila (Klös in Scharhagel 2009, 21). Tudi liberalizacija mednarodne trgovine in napredki v transportni in komunikacijski tehnologiji pomenijo, da izdelkov ni več treba izdelovati tam, kjer se porabljajo. Transport izdelka z ene strani sveta na drugo je zdaj le delček stroškov. Proizvodni stroški so tisti glavni motivator, ki danes določa proizvodne lokacije. Tako se države poizkušajo diferencirati kot države z nizkimi proizvodnimi stroški ali pa države z visoko dodano vrednostjo.

Svoje je naredil tudi trend terciarizacije. V Nemčiji je dandanes 70 odstotkov vseh zaposlenih delujočih v storitvenem sektorju. Od leta 1991 je ta sektor zrastel za 23 odstotkov, proizvodni sektor pa se v tem času skrčil za 30 odstotkov (Klös in Scharhagel 2009, 21). Čeprav je v nemškem primeru proizvodni sektor še vedno nad povprečjem drugih razvitih držav.

Struktura zaposlenih samih se prav tako spreminja. Danes je v gospodarstvu zaposlenih skoraj 40 odstotkov več visokošolskih diplomantov kot pa leta 1991, medtem ko se je delež ljudi brez poklicne šole zmanjšal za 5 odstotkov (Klös in Scharhagel 2009, 21). Univerzitetnih diplomantov je danes več kot kdaj koli prej, kar povzroča povečano konkurenco med diplomanti in nižanje plač za ponujena delovna mesta.

V preteklih štiridesetih letih se je stopnja gospodarske rasti v državah OECD močno zmanjšala, hkrati pa se je povečala stopnja brezposelnosti. Povečal se je pomen držav v razvoju v svetovni trgovini in mnogi izdelki, ki se porabljajo v razvitih deželah, so nastali v državah v razvoju. Nova delovna mesta ne nastajajo več v proizvodnem sektorju, ampak storitvenem. Poleg tega se je spremenila situacija trga dela. Polovica zaposlenih je danes žensk, spreminja se struktura delovnega časa in delovna mesta niso stalna oziroma so za določeno časovno obdobje (Hassel in Schiller 2010, 144).

Trendi pritiskajo predvsem na slabše kvalificirane. Ti redkeje spadajo k jedrnemu kadru podjetij, so v večji nevarnosti odpuščanja, dolgotrajnejše brezposelnosti in slabše možnosti za zaslužek.

### **3.2 Reformni zastoj in Nemčija kot proizvodni sedež**

Od sredine devetdesetih let so trije dejavniki oteževali reformne debate. Prvi dejavnik je bila večina SPD-ja v zgornjem domu nemškega parlamenta, ki je lahko preprečila vsakršne reformne iniciative zvezne vlade. Poleg tega je znotraj stranke vladal konsenz, da ne bodo podprli nobenega predloga, ki bi pomenil krčenje izplačil. Drugi dejavnik je bila nepripravljenost ministrskih predsednikov iz vzhodnih nemških dežel soglašati k rezom, ki bi obremenili njihove zvezne dežele. Kot tretje so bile tudi znotraj same stranke CDU močne polemike. Predstavniki delojemalcev in gospodarstva znotraj stranke so si stali nasproti in vedno, ko je vlada predstavila nove predloge, so bili ti zavrnjeni v parlamentarnem posvetovanju ali pa so bili predlogi močno oslabljeni (Hassel in Schiller 2010, 84).

Zgodnja devetdeseta leta je zaznamovala debata o Nemčiji kot proizvodni lokaciji. Glavno vprašanje je bilo, v kolikšni meri je Nemčija še zanimiva država za ohranjanje proizvodnih obratov v državi. Teoretična zasnova pravi, da je za ohranjanje mednarodne konkurenčnosti treba uskladiti nepremične produkcijske dejavnike in premične dejavnike. Nepremični dejavniki so delo, prostor, nepremičnine in infrastruktura, premični dejavniki pa znanje in kapital (Newrat 2012, 83). Izziv je zadržati premične dejavnike znotraj države in preprečiti pobeg v tujino. Ker Nemčija ni mogla tekmovati z nižjimi proizvodnimi stroški in stroški dela, je večji pomen dala inovacijam (Butterwegge 2015, 55).

Nemškim podjetjem je veliko težavo predstavljalo ohranjanje konkurenčnosti na svetovnem trgu, kjer so nemška izvozna podjetja naletela na pritisk predvsem japonskih podjetij. Japonska in druga azijska podjetja so proizvajala izdelke s kakovostjo, ki je primerljiva z

nemško in pogosto tudi z nižjo ceno. Izvozni sektor je iskal rešitve, kako drastično zmanjšati stroške. Vodstva podjetij so se bolj kot za zaščito ob primeru brezposelnosti zanimala za ohranjanje delovnih mest.

Znotraj sindikalnega gibanja je bilo jasno, da so nekateri panožni sindikati močnejši in pomembnejši kot drugi. Predvsem sindikati kovinske in kemične industrije so bili politično močnejši in bolj organizirani. Sindikati storitvenega sektorja pa primerljivo manjši in z manj političnega vpliva (Hassel in Schiller 2010, 129). Ti so lahko samo upali na posredne koristi iz pogajanj drugih sindikatov.

### **3.3 Demografski trendi**

Od leta 2002 se prebivalstvo Nemčije zmanjšuje. Napovedi pravijo, da bo leta 2050 v Nemčiji živel 71 milijonov ljudi, približno enajst milijonov manj kot zdaj. Poleg tega se bo povprečna starost povišala z 42,6 leta na 51,4 leta.

Struktura gospodinjstev se spreminja v samska gospodinjstva. Leta 2007 je vsaki peti živel v samskem gospodinjstvu, leta 1996 je bil delež takih samo 17 odstotkov. Hkrati je delež ljudi s priseljenkim ozadjem narasel na skoraj 23 odstotkov (Klös in Scharhagel 2009, 22). Delež teh se bo še verjetno povečeval, saj bo nemška vlada demografsko problematiko reševala z zanašanjem na priseljence. Vprašanje pa bo, kakšen profil imajo priseljenci. Visoko kvalificirani migranti, ki jih nemška podjetja vabijo z mamljivimi plačami in ugodnostmi, so v boljšem položaju kot pa drugi migranti. Drugi migranti imajo zmanjšane možnosti za socialno mobilnost in večjo življenjsko ogroženost. Ljudje z imigrantskim ozadjem živijo v povprečju dvakrat pogosteje v relativni revščini kot drugi ljudje.

### **3.4 Evropeizacija**

Naslednji vpliv na Nemčijo je delovanje Evropske unije. Socialne politike sicer niso področje, ki je neposredno pod vplivom evropske birokracije. Države članice imajo preveč različne režime in pogledi vlad na socialno politiko se razlikujejo. Ima pa EU moč pozitivne in negativne integracije. Pri pozitivni integraciji EU spodbuja vzpostavitev določene zaščite zaposlitve. Ko so se v osemdesetih letih priključevale revnejše države, kot so Španija, Grčija in Portugalska, bi z večjo varnostjo preprečili socialni *dumping* in spodkopavanje starih članic s ponudbo cenejšega dela (Schmidt 2012, 81). Z negativno integracijo pa mislimo, ko EU

odstranjuje pravne predpise in s tem ustvarja prosto pot pretoku kapitala, dela, izdelkov in storitev (Schmidt 2012, 81). Skupni evropski trg je eden izmed glavnih ambicij in temeljev sedanje evropske integracije. To naravnost na potrebe skupnega trga omejuje nacionalne vlade pri sestavi in izpeljavi svojih politik. Spodbuja pa tekmovalnost glede lokacije podjetij med državami članicami. Socialna država je lahko v slabši izhodiščni situaciji kot države, ki niso tako zavezane velikodušnim socialnim politikam.

Evropska unija nima večje vloge neposrednega vpliva na politike trga dela in socialne politike. Ima pa delovanje EU posredne posledice na spremembe ureditve v državah članicah. Ena takih je širitev EU na relativno revnejše evropske države, sprva med mediteranske države, zdaj pa na nekdanje komunistične države vzhodne in srednje Evrope. Vključitev teh držav je s sabo nosilo tudi možnost socialnega spodkopavanja višjega socialnega standarda v starih državah članicah. To bi ogrozilo položaj držav, kot sta Nemčija in Avstrija, ki sta premožni, imata relativno visoke plače in temu primerno obsežne socialne programe, hkrati pa mejijo na revnejše nove članice (Schmidt 2012, 83). Drugi neposredni vpliv EU so omejitve zadolževanja in omejena monetarna politika zaradi skupne valute. Financiranje socialnih politik je zaradi evropskih dogovorov postalo težje, saj EU zahteva omejene finančne primanjkljaje.

Znotraj EU je socialna politika veliko bolj na ozko določena kot na ravni držav. V glavnem so socialne politike povezane s področji, ki se navezujejo na skupni trg. Se pravi na področja, kjer ima EU največ pristojnosti. EU nima ne dovoljšne politične volje ne zadostnih finančnih sredstev, da bi igrala vidnejšo aktivno vlogo v zadevah trga dela (Harrop 1999, 183). Vpliv EU je viden kot zagovornica zdravja in varstva zaposlenih. Te pristojnosti, ki jih EU ima, je dobila posredno zaradi učinkov drugih političnih področij.

Ekonomska integracija je prispevala k temu, da nacionalne države izgubljajo na suvereniteti in avtonomiji. Država se s sodelovanjem zaveže, da bo dosegala določena merila. S podpisom Maastrichtske pogodbe so države članice obljubile največ 3-odstotni primanjkljaj glede na BDP in največji javni dolg v višini 60 odstotkov BDP (Mishra 1999, 13). Brez povečanja dajatev državi se takšna finančna disciplina lahko doseže le z rezi v proračunu, kjer so pogosto na udaru socialni transferji.

Vzpostavitev skupnega trga in širitve EU vodi k temu, da se sistemi zaposlovanja morajo prilagajati na ta nova dejstva (Schmid 2009, 7). EU pa ima omejene pristojnosti glede pravnega varovanja pravic in finančnih sredstev za zagotavljanje evropskih standardov. V

primerih, ko je pristojnost EU deljena z državo članico, se uporablja odprta metoda koordinacije. Ta temelji na prenosu znanja in dobrih praks (Schmid 2009, 8). Postavijo se skupni cilji in indikatorji, na državi članici sami pa je, na kakšen način te cilje doseči.

Deli nemške ureditve so bili vpleteni tudi v delovanje EU. V Rimski pogodbi je bila jasno zapisana pomembnost odprtih trgov, proste trgovine, konkurence in protimonopolna regulacija (EPP 2009, 5). Evropski model ni hotel proste vladavine trga, je pa zagovarjal več fleksibilnosti in konkurenčnosti (Eichhorst in Zimmermann 2008, 10). Lizbonska pogodba v svojem tretjem členu predvideva EU kot visoko konkurenčno socialno tržno gospodarstvo. S tem je EU nakazala preferenčno gospodarsko ureditev skupnosti.



## 4 Tretja pot

Razvoja novih delovno tržnih in socialnih politik ne moremo opazovati samo v kontekstu Nemčije. Nemška politika se ni razvijala v političnem vakuumu. Druge države v Evropi so doživljale podobne izzive in so se podale skozi podobne reforme leta prej. Za nas je teorija tretje poti pomembna, saj bi poglobitno vplivala na racionalizacijo razmišljanja vodilnih v nemški socialdemokratski stranki, še posebej na Gerharda Schröderja, ki bo glavne paradigme tretje poti poizkušal vplesti v svoje reforme.

Socialni demokrati niso nikoli skrivali, kakšni so njihovi cilji. Zadnjih sto let so zagovarjali interese delavcev in gradnjo mehanizmov socialne zaščite. Eno izmed glavnih vprašanj socialnih demokratov je bilo, kako se soočiti z izzivi 21. stoletja. Glavne dileme sodobnega časa za stranke socialne demokracije so političnega, organizacijskega in volilno strateškega pomena (Kitschelt in drugi 1999, 322). Svetovno gledano je vse večje socialne demokrate zajel reformistični val. Začelo se je v Veliki Britaniji, kjer je na volitvah slavil Tony Blair s svojimi prenovljenimi laburisti. Del nemške socialne demokracije se je izrazito zanimal, kako bo ukrepal Blair.

Gerhard Schröder in Tony Blair sta junija 1999 skupaj predstavila novo vizijo za socialno demokracijo v prihodnosti. Naslov dokumenta v angleščini je Tretja pot, nemški naslov pa pravi: Pot naprej za evropske socialne demokrate. S skupnim dokumentom Blaira in Schröderja se je slednji prvič jasno podpisal pod zamisel aktivacijske socialne države in se je zavzemal za uveljavitev liberalne aktivacijske paradigme (Newrat 2012, 217). Ena izmed bolj bombastičnih izjav Gerharda Schröderja je bila: »V prihodnosti noben ne bo mogel počivati na račun družbe. Vsakdo, ki bo zavrnil razumno delo, lahko pričakuje sankcije« (Deutsche Welle 2003).

Nemška javnost je dokument dojemala kot prevzem nove politike britanske levice, ki jo je v tem času uveljavljal Tony Blair v Združenem kraljestvu in bi pomenila spremembo temeljnih načel SPD. Blair je svojo novo levico gradil na delih Anthonyja Giddensa in njegove knjige Tretja pot, ki je opozarjala na problematike globalizacije, individualizacije, zmanjšanja nasprotij med levim in desnim političnim polom, in spremembah političnega delovanja. Blair-Schröderjev dokument je lahko interpretiran kot prvi poskus preverjanja terena znotraj nemških socialnih demokratov o vpeljavi drugih paradigmatičnih dojemanj socialne politike (Heglich in drugi 2011, 43).

Del SPD-ja se je povezoval z Blairjem in njegovimi laburisti, medtem ko pa se je drugi del, bolj tradicionalen del, počutil bližje francoskim socialistom (Newrat 2012, 217). Slednji so bili goreči zagovorniki redistribucije sredstev. Predstavniki bolj tradicionalne struje SPD, Oskar Lafontaine, je dojemal tretjo pot kot neumnost, ki ni nič drugega kot prisilno prilagajanje ljudi na domnevne pritiske gospodarstva. V devetdesetih letih se je že nakazoval premik znotraj stranke SPD v bolj liberalno stran. Ni pa še liberalno krilo znotraj SPD-ja bilo dovolj vplivno, da bi izsililo popolni prevzem nove paradigme v strankin volilni program.

V politično sfero, kjer je eno stran zaznamovala tradicionalno korporativistična povojna socialna demokracija in na drugi strani radikalen neoliberalizem osemdesetih let, se je kot vmesna točka pojavila Tretja pot in njena nova paradigma. Za Giddensa je država upravljavec tveganj. Pri tem država prevzame aktivno vlogo in aktivacijsko vlogo. Državljan ni več samo porabnik javnih storitev, ampak mora postati aktiven državljan, ki s sodelovanjem z državo in trgom skrbi za učinkovitost socialne države (Pilz 2009, 80).

Blagostanje se prenese z individualistične ravni na kolektivno. Glavnega pomena je povečanje kolektivnega premoženja in s tem povečati maso za redistribucijo in splošno raven blagostanja (Hegelich in drugi 2011, 46). Povečanje BDP-ja države bo pomenilo izboljšanje življenjskega standarda vseh prebivalcev. Gospodarska rast bo ustvarjala nova delovna mesta, reorganizacija socialnega sistema bo zmanjšala stroške dela in povečala privlačnost zaposlovanja. Debata ni več govorila o socialnem sistemu kot mreži, ki obvaruje pred najhujšim, ampak kot o odskočni deski, ki bo brezposelne katapultirala v nove zaposlitve in s tem v bolj svetlo prihodnost za posameznika.

V času sodelovanja med Schröderjem in Blairjem Tretja pot ni bila uradna strategija socialnih demokratov v Nemčiji, k uveljavitvi katere bi aktivno delovali. Znotraj stranke je bilo veliko negotovanja ob objavi dokumenta. Tretja pot bi pomenila prekinitev dolgoletne socialnodemokratske tradicije in je v veliki meri ostala le obvestilo javnosti in ne dokument večjega strateškega značaja (Hegelich in drugi 2011, 49).

Gerhard Schröder se je v času prvega mandata spogledoval z Blairjevo na novo zastavljeno laburistično stranko in drugimi socialnimi demokratičnimi strankami novega vala. Pri tem pa je tudi ostalo. Združeno kraljestvo pa ni bila edina država, ki je zanimala Schröderjevo vlado. Tako je prva vlada preučevala nizozemski model reformiranja trga dela (Newrat 2012, 214–5).

S sprejetjem bolj centristične pozicije si je Schröder upal prevzeti del volilnega telesa s sredinskega političnega spektra. Tradicionalno volilno telo SPD-ja je predstavljalo delavstvo, ki je bilo član sindikatov. V sodobnih državah se število tradicionalnega delavstva zmanjšuje. Narašča pa delež zaposlenih v profesionalnih zaposlitvah, ki volijo druge stranke. Reorganizacija je bila poizkus socialnodemokratskih strank nase vezati te volivce, ki tradicionalno volijo desne stranke. Hkrati pa je obstajala realna nevarnost, da s prevelikimi spremembami izgubijo podporo svoje tradicionalne volilne baze.

## 5 Vlada Gerharda Schröderja

Vlada Gerharda Schröderja je bila ta, ki bi sprožila preureditev trga dela. Obdobje med prvim in drugim mandatom je sprememba najbolj vidna. Prehod med tema dvema obdobjema je najbolj očiten prikaz transformacije načina razmišljanja. Medtem ko prvi mandat zaznamuje nadaljevanje prejšnjih vlad in uveljavljenih praks upravljanja trga dela s pomočjo sodelovanja med socialnimi partnerji, drugi mandat taka razmišljanja že zavrača.

### 5.1 Prvi mandat 1998–2002

Schröder je na večer zmage, na parlamentarnih volitvah 1998, dejal, da ga na naslednjih volitvah morajo meriti po uspehu zmanjšanja brezposelnosti. Brezposelnost je bila osrednja tema predvolilne kampanje, ko se je SPD zavezala zmanjšati število brezposelnih za več kot milijon (Thompson 2009, 227).

Ena izmed prvih nalog, ki si jih je zadala nova koalicijska vlada, sestavljena iz SDP in stranke Zelenih, je bil poizkus ponovne oživitve Zavezništva za delo. Poleg tega so vzpostavili takojšne programe za usposabljanje, izobrazbo in zaposlovanje mladih, imenovan JUMP. Program je deloval med leti 1999 in 2003 in je bil namenjen mladim, starim med 15 in 25 let. Zanje so bile namenjene posebne subvencije ob zaposlitvi in ukrepi za spodbujanje zaposlovanja ter ukrepi za usposabljanje in izobraževanje (Fleckenstein 2011, 76).

Prva Schröderjeva vlada je upala, da se bo zaradi izboljšanja situacije na svetovnem trgu izboljšalo tudi domače stanje brezposelnosti, kar bi pomenilo, da ne bi bilo treba izvesti neprijjubljenih reform (Fleckenstein 2011, 77). Pričakovanega izboljšanja brezposelnosti pa ni bilo. Na volitvah 1998 so volivci odločali o delu konservativne vlade. Nezadovoljstvo s konservativci je pomenilo prehod milijone glasov h koaliciji Zelenih in socialnih demokratov. Ljudstvo je začelo izgubljati zaupanje v sposobnost nemške politike učinkovitega upravljanja gospodarstva. Za mnoge Nemce je nemško gospodarstvo zastareli model iskanja socialnega konsenza, ki ni sposoben sprejemati nujnih reform (Esping-Andersen in Regini 2000, 211).

Obdobje do drugega mandata je bilo zaznamovano kot poizkus ponovne regulacije trga dela (Hegelich in drugi 2011, 33). Nova vlada je ostajala zavezana prejšnji socialni politiki, s poudarkom na zagotavljanju standarda in integraciji na trg dela, predvsem preko plačevanja

socialnih sredstev (Thompson 2009, 227). Schröder je poizkušal izpolniti predvolilne obljube in ponovno obuditi Zavezništvo za delo.

Leva opcija znotraj SPD-ja in sindikati so zagovarjali stališče, da je vzrok visoke brezposelnosti nezadostno povpraševanje. Njihova predlagana rešitev bi bila povečanje javnih izdatkov za povečanje povpraševanja (Gaskarth 2014, 10). Hkrati je Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj kritizirala aktivne politike trga dela kot javne subvencije za kratkotrajne zaposlitve (Gaskarth 2014, 11). V nasprotju s Schröderjevo politiko ponudbe je Oskar Lafontaine in njegov krog zagovarjal boj zoper brezposelnost s krepitvijo notranjega trga. Glavni instrument bi bil povečanje kupne moči prebivalstva z znižanjem davkov za ljudi z nizkimi dohodki in bolj ekspanzivna politika Evropske centralne banke (Butterwegge 2013b, 156). Z odhodom Lafontaine je v vrstah SPD-ja ostala praznina. Noben vodilni politik, razen Gerharda Schröderja, se ni postavil v ofenzivo (Hegelich in drugi 2011, 225). Koalicija med leti 1998 in 2002 je obljubljala veliko mero kontinuitete. Šele po odstopu Lafontaine je Schröder dobil dovolj samozavesti, da je glasno začel razmišljati o novih zasnovah socialnega sistema in preureditvi trga dela.

## **5.2 Zavezništvo za delo**

Zavezništvo za delo je bilo predstavljeno kot prostor, kjer se bodo kovale nove reforme in bodo pri tem vključeni tudi sindikati, ki so delovali znotraj zavezništva. Prejšnja vlada pod vodstvom Kohla je vzpostavila prvotno Zavezništvo, ki pa je propadlo. Gerhard Schröder je upal, da bi s ponovno obuditvijo uspel pridobiti podporo sindikatov (Fleckenstein 2011, 137). Če bi Zavezništvo delovalo učinkovito, bi to lahko prekinilo dolgotrajni reformni zastoj v nemški politiki. Politični diskurz med akterji bi preprečil zastoje.

Decembra 1998 so se zbrali predstavniki delodajalcev in sindikatov na pogovorih o sodelovanju na nacionalni ravni. Ali je Zavezništvo za delo bilo ustanovljeno kot snovalec konsenza in novih reform, je vprašljivo. Ne nazadnje so bili osnovni elementi Agende 2010, Riester pokojnine in Hartzovi zakoni zasnovani zunaj tega foruma in pod neposrednim pokroviteljstvom kabineta vlade (Hegelich in drugi 2011, 50). Zavezništvo ni bilo zmožno izdelati konsenza in stranke, ki so sodelovale znotraj zavezništva, niso bile sposobne konsistentnega in koherentnega nastopa (Fleckenstein 2011, 139). To je šlo na roko vladi, ki je lahko hkrati pokazala na Zavezništvo kot forum, ki vključuje socialne partnerje, hkrati pa je

disfunkcionalnost foruma dajala prednost vladi, ki je lahko v odsotnosti reformnih predlogov načrtovala svoje reforme. Zavezništvo je služilo kot sredstvo legitimacije in za odvrčanje pozornosti. Socialni partnerji so bili uradno vključeni v politične procese, a niso bili sposobni vzpostaviti lastne predloge. Vlada pa je lahko nakazala na to nedelovanje in opozorila, da iskanje idealnega kompromisa ovira učinkovito upravljanje države.

Čez naslednja leta je dnevna agenda skupine zajemala trajno zmanjšanje stroškov zaposlovanja, strukturno reformo socialnega zavarovanja, učinkovito delitev dela, vpeljavo prilagodljivega delovnega časa za zmanjšanje nadur, povečanje konkurenčnosti podjetij, davčno reformo za podjetja, odstranitev ovir za ustanovitev podjetij, izboljššan dostop majhnih in srednjih podjetij do tveganega kapitala, fleksibilne možnosti za zgodnji izstop iz delovnega življenja, izboljšanje zaposlitvenih možnosti za mlade in slabše izobražene (Hassel in Schiller 2010, 203). Za lažje doseganje teh ciljev je bila zastavljena sestava delovnega poročila z vsemi potrebnimi podatki s trga dela in gospodarstva in bi služila kot osnova za razpravo v delovni skupini.

Skupina se je kmalu osredotočila na predvsem dve področji: sektor nižjih plač in aktivacijske politike. Eden prvih sklopov predlogov je bilo zmanjšanje stroškov zaposlovanja slabše kvalificiranih delavcev z degresivnimi stroški socialnih prispevkov ali pa popolno ukinitvijo plačevanja socialnih prispevkov. S tem bi povečali povpraševanje podjetij po slabše kvalificirani delovni sili. Drugi predlog je bil večja povezava med pravicami in dolžnostmi po principu spodbujanja in zahtevanja. Tretji predlog je kombinacija vključitvenih načrtov oziroma dogovorov med iskalci zaposlitev in agencijami za posredovanje mest. Zadnji predlog je bila decentralizacija politike trga dela z vključitvijo zasebnih akterjev (Hassel in Schiller 2010, 206).

Glede združevanja socialne pomoči in pomoči ob brezposelnosti pa so še bili nekoliko bolj zadržani in niso dajali konkretnjših predlogov brez dodatnega preverjanja in mednarodne primerjave. Nakazali so na nujno izboljšanje koordinacije med lokalnimi pobudami za zaposlovanje in javnimi zaposlitvenimi zavodi, saj bi lahko prišlo do prekrivanja ciljnih skupin in učinkovitosti financiranja.

Skupina je služila bolj kot okolje za razvijanje debate o reformah trga dela. Medtem ko so se druge države prilagajale novim razmeram, je Nemčija to obdobje izpustila. Druge države so začele poudarjati pomen aktivacije, Nemčija pa je vztrajala pri politiki pomirjevanja (Hassel in Schiller 2010, 207). Drugi predlogi so naleteli na gluha ušesa. Predlogi za izboljšano

izobrazbo in integracijo mladih na trg dela so naleteli na soglasje znotraj delovne skupine, a ni bilo izpeljano v resničnosti. Podobno je bilo tudi s predlogi za bolj prilagodljivi delovni čas in zmanjšanje nadur.

Po letu 2000 je dejavnost skupine zamrla. V letu 2001 se je skupina sestala samo enkrat, enako tudi leta 2002. Leto 2002 je bilo volilno leto in skupina je dokončno izgubila pomen. Na koncu izid napetega razmerja znotraj skupine ni povzročil nič drugega kot poslabšanje odnosa med uradom kanclerja in združenjem sindikatov. Konsenz znotraj skupine je postal skoraj nemogoč in izvedba kakršne koli reforme s pomočjo Zaveznštva za delo prav tako. S tem pa je izginil tudi vzrok za obstoj skupine. Nazadnje je delovanje skupine prenehalo, ker vlada ni bila več motivirana, da vodi skupino in predstavlja dnevni red (Fleckenstein 2011, 139).

### **5.3 Drugi Schröderjev mandat 2002–2005**

Po ponovni izvolitvi je bil Schröder pred velikimi težavami. Gospodarstvo je bilo šibko, brezposelnost visoka, pokojninska blagajna tik pred kolapsom. Schröder je pozival k »vzpostavitvi novih okvirjev za rast in zaposlovanje« (Tagesschau 2013). Po zmagi na volitvah 2002 se je domnevalo, da je Schröder kot oseba zmagal na volitvah in ne SPD kot stranka (Niclauss 2004, 353). Osrednjega pomena za Schröderjev drugi mandat je postala temeljita prenova socialnega sistema Nemčije. Jasno je bilo, da je Agenda 2010 njegova ideja in ima podporo ljudstva in ne SPD. Stranka zato ni hotela ogroziti svojega položaja in je nejevoljno sprejela reformo. Na izredni seji stranke je 90 odstotkov delegatov glasovalo za Agendo 2010. Ne nazadnje tudi zato, ker je Schröder javno naznanil svoj odstop z mesta zveznega kanclerja v primeru pomanjkanja podpore. Da pa ne bi bil preveč oster, je levi frakciji znotraj stranke ponudil večja vlaganja v izobraževanje in uvedbo davka na premoženje. V drugih državah v Evropi so socialni demokrati svoj čas v opoziciji namenili za novo nastanitev socialnih in gospodarskih politik. SPD je to naredila šele v drugem mandatu vodstva vlade. Ko je bil čas za vpeljavo Agende 2010, ta nova ureditev še ni bila utrjena znotraj stranke. To je potencialna razlaga, zakaj je prišlo do protestov znotraj stranke same (Nawrat 2012, 12).

Volitve leta 2002 so izpostavile razkroj tradicionalnega volilnega telesa SPD. Medtem ko je še leta 1998 53 odstotkov vseh delavcev glasovalo za SPD, se je štiri leta pozneje ta številka zmanjšala na 43 odstotkov. Še hujše je bilo stanje znotraj sindikalnega gibanja, tradicionalno

glavnem političnem podporniku SPD-ja. Leta 1998 sta dve tretjini glasovali za SPD, zdaj pa zgolj vsak drugi.

## 5.4 Job AQTIV

Leta 2002 je rdeče-zelena vlada sprejela Zakon o reformi delovno-tržnih instrumentov ali drugače poimenovano tudi Job-AQTIV zakon. Job-AQTIV je bil eden izmed prvih poizkusov SDP vpeljave aktivacijskega trga dela (Zimmerman 2005, 4). Zakon je poudarjal izboljšanje zaposljivosti pri ponujenih delovnih mestih (Fleckenstein 2011, 78). Delno je bil zasnovan na predlogih Evropske zaposlitvene strategije, kar je legitimiralo predloge v očeh SPD volivcev, ki so na zadevo gledali nekoliko skeptično (Thompson 2009, 227). Glavni instrumenti so bili pogodba o integraciji, profiliranje in strožja pravila sankcioniranja. Največjega pomena je bilo poklicno izobraževanje iskalca zaposlitve in izboljšanje sposobnosti. Dodani so bili tudi novi instrumenti, kot so upravljanje primera s strani tretje osebe, spodbude za ustvarjanje delovnih mest in dodatki pri nadomeščanju zaposlitve. V sklopu prognoze možnosti je sestavljen profil brezposelnega. Po tem je sestavljen načrt ukrepov za ponovno vključitev na trg dela, ki so zapisani v dogovor o vključitvi. Pri tem se pričakuje določena mera pripravljenosti brezposelnega za sodelovanje in iniciativo. Po šestmesečnem obdobju brezposelnosti lahko zaprosi za sodelovanje z zasebnim ponudnikom delovnih mest. Vpeljan je bil tudi instrument rotacije v službi. Podjetja, ki so svojim zaposlenim omogočila nadaljnje poklicno izobraževanje in so v tem času zaposlili nadomestnega delavca, so lahko zaprosili za denarno nadomestilo v višini od 50 do 100 odstotkov plače (Hassel in Schiller 2010, 199). Zakon je bil posledica dolgotrajnih in mučnih pogajanj med vlado, sindikati in delodajalci. Glavni cilj zakona je izboljšanje posredovanja delovnih mest po načelu *'Fördern und Fordern'*, spodbujanje in zahtevanje (Hassel in Schiller 2010, 198). Ni pa še imel enakih prisil kot pozneje Hartzovi zakoni, ki so ob nesodelovanju krčili izplačila in vključevale sankcije (Fleckenstein 2011, 80).



## 5.5 Preostanek mandata

Ena zadnjih večjih dejavnosti Schröderjeve vlade je bila zdravstvena reforma. Ta je bila del predlagane Agende 2010 in je bila v veliki meri izpeljana podobno kot reforma trga dela. Vendar brez tolikšne prepoznavnosti. Na izkušnjah Hartzove komisije je bila decembra 2002 sestavljena Rürup komisija. To je sestavljalo 26 sodelujočih iz znanosti, sindikatov, politike, delodajalcev, predstavnikov zavoda za zdravstveno zavarovanje in podjetniških svetovalecev (Lamping 2006, 240). Povabila k sodelovanju niso dobili predstavniki zdravnikov. Združenje zdravnikov je bilo močen sogovornik v zadevah zdravstva in njihova izključitev iz pogovorov kaže na poizkus ustvarjanja novega razmerja moči znotraj zdravstvene politike v Nemčiji (Hegelich in drugi 2011, 97). In v tej novi ureditvi bo država tista, ki bo imela glavno besedo.

Končno poročilo Rürup komisije je podobno kot pred tem Hartzova komisija v glavnem prevzel pozive po večji konkurenčnosti, vzdržnosti financ in večji odgovornosti posameznika (Rürup Bericht 2003, 13). V zdravstveni sistem naj se prenese več konkurence ponudnikov storitev, ki bodo v takem okolju ponudili boljše in cenejše storitve.

V volilnem letu 2004 je bila SPD deležna obilice porazov. V vseh deželnih volitvah je SPD izgubila volivce. Nezačuden je nezadovoljstvo z Agendo 2010 je izkazovalo tudi upadanje števila članov. Med leti 2002 in 2003 je stranka izgubila 6,2 odstotka članov, med 2003 in 2004 pa še dodatnih 6,9 odstotka (Hegelich in drugi 2011, 140). V teh treh letih je bil to največji upad članstva po združitvi Nemčije. Da so člani SPD-ja razumeli Agendo 2010 kot neposredno izdajo in ne druge politične okoliščine, kaže informacija, da je CDU v enakem času izgubila letno okoli 1,2 odstotka, članstvo Zelenih, koalicijskih partnerjev SPD, pa je rahlo naraslo.

Po porazu na deželnih volitvah v Severnem Porenju in Vestfaliji je Schröder najavil, da nadaljnje delovanje v takšnih okoliščinah ni več mogoče in je edino primerno, da se razpišejo nove zvezne volitve. Prvega julija je na parlament naslovil zaupnico vladi, ki pa je ni dobil in parlament je bil tri tedne po tem razpuščen. Najava o začasnih volitvah je presenetila ne samo javnosti in druge stranke, ampak tudi članstvo SPD (Grotz 2005, 470). Zakaj točno je Schröder izbral ta trenutek za razpis volitev, ni ravno jasno. Po eni strani bi lahko bilo zaradi trajne opozicije znotraj Zveznega sveta in omejene možnosti delovanja vlade. Po drugi strani pa je Schröder stranko s tem obvaroval pred še slabšimi rezultati v prihodnosti in bi potencialna velika koalicija med SPD-jem in CDU-jem možnost slabših volilnih rezultatov v prihodnosti preprečila (Zohlhörer in Egle 2007, 21). Podobno, kot so Zeleni v koaliciji zagovarjali svoj položaj, bi SPD uporabila enako strategijo, s čimer bi zaščitila svojo bazo in

še vedno imela vpliv na politike. Ne nazadnje stališče CDU do Agende 2010 ni bilo negativno. Ena možnost je bila, da bi CDU bila zapletena v debato glede kandidata za kanclerja, hkrati pa bi prehitela potencialno združitev WASG-ja<sup>1</sup> in PDS-ja: S tem bi se prehitel nastanek potencialnega tekmeca leve politične opcije. Takšni upi so se hitro razblinili, ko se je CDU zedinila pod vodstvom Angele Merkel in WASG združil v listo PDS.

---

<sup>1</sup> WASG je bila protestna stranka, ki je nastala iz dela volilnega telesa, ki je smatrala Agendo 2010 kot uničenje temeljne ideje o pravičnosti, ki bi jo zagovarjale socialnodemokratske stranke.

## 6 Agenda 2010

### 6.1 Politična situacija pred Agendo

Agenda 2010 je bila za nemško socialno demokratsko stranko poizkus kopiranja programov sestrskih strank iz drugih evropskih držav. Nemčija je bila relativno pozna pri implementaciji podobnih reform. Najava Agende v marcu leta 2003 je naznanila pripravljenost vlade, da pripravi in uvede politike novega tipa v Nemčiji. Treba je bilo zmanjšati brezposelnost. V letu pred tem je bila brezposelnost skoraj enajst odstotkov. Vlada se je odločila, da je rešitev problematike vključujoča in aktivacijska zaposlitvena politika. Vzor za to so bile druge države, kjer je socialnodemokratskim strankam uspelo zmanjšati brezposelnost.

Do leta 2002 je program SPD-ja vključeval vedno več liberalnih argumentov. Kar se je tudi odražalo pri vpeljavi aktivacijske zaposlitvene politike, splošne deregulacije trga dela in tudi razumevanje pravičnosti ni več temeljilo na razdelitvi javnega dobra, ampak na soudeležbi. Takšne paradigmatične spremembe niso bile nobena izjema v mednarodni primerjavi. Sorodne stranke v drugih državah so uporabljale podobne ukrepe. Prav tako so socialnodemokratske stranke tudi drugod začele uporabljati liberalno tržne argumente, ki so bile pred tem del repertoarja liberalnih in desno sredinskih strank (Nawrat 2012, 230). Konec devetdesetih let aktivacija trga dela predstavlja nov element zaposlitvene politike zvezne vlade. Glavna maksima je bila 'Spodbujanja in zahtevanja'. Kar pomeni, da prejemanje pomoči države blaginje nase veže tudi nekatere pogoje. Glavni cilj je brezposelne motivirati, da aktivno iščejo zaposlitev, pa naj bo ta zaposlitev v sektorju z nizko produktivnostjo in s tem povezano tudi nižjo plačo. Iz pasivnih prejemnikov pomoči bi v idealnem primeru postali aktivni zaposleni (Schmid 2009, 5). Taka aktivacijska zasnova gre preko tradicionalne blaginjske politike polne zaposlenosti.

Medtem ko je Schröder s svojim krogom sodelavcev predstavil program, ni bilo zadostnega alternativnega programa s strani nasprotnikov agende. Posamezni predstavniki znotraj SPD-ja so zagovarjali večje spodbujanje povpraševanja, vpeljave premoženjskega davka ali pa razširitve nosilcev temeljnih socialnih zavarovanj (Newrat 2012, 238). Na kongresu stranke delegatom ni bila predstavljena celovita alternativa za reforme, ki bi jo lahko podprli. Že med obdobjem v opoziciji so posamezni predstavniki višjih funkcij znotraj SPD-ja nakazovali na večjo pripravljenost, sprejeti povečanje fleksibilnosti delovnih časov in večjo individualizacijo pogodb o zaposlitvi. Res pa je, da so bile to posamezne izjave, ki niso

nakazovale na večje odstopanje od uveljavljenega partijskega programa in jih je tudi vodstvo zrelativiziralo na kontekst tedanjega stanja (Newrat 2012, 212). Pred volitvami 1998 znotraj SDP-ja še ni bilo debate o aktivacijski funkciji socialnih varnostnih sistemov, saj niso pričakovali popolnega remonta sistema po prihodu Schröderja na oblast (Newrat 2012, 216).

Schröderjev govor o Agendi 2010 je predstavljal skupek predlogov. Tako je zajemal predloge za zmanjšanje davčne obremenitve, reforme financiranja lokalnih skupnosti, nove investicijske programe, nove instrumente trga dela, spremembe delovnega in socialnega prava in reforme zdravstva. Ni pa bilo mogoče predvideti, kdaj točno se bodo manifestirali pozitivni učinki reform. Utegne se zgoditi, da bo pred tem Schröderjeva vlada izgubila oblast (Möller in Walwei 2013). Poudaril je tudi, da Agenda 2010 ni samo krčenje ugodnosti, ampak kolektivni ukrep. Schröderjev govor je zasnovan na preprostem modelu, da druge alternative ni in stanje na trgu sili v ukrepanje in ne ambicije politikov (Hegelich in drugi 2011, 115).

Del Agende 2010 je predstavljala reforma pokojninskega zavarovanja. Cilj je bil za vsako ceno držati stopnjo prispevkov na ravni 19,5 odstotka bruto plače. Leta 2005 je bil sprejet tudi tako imenovan faktor vzdržanosti. Ta je predvideval zmanjšanje usklajevanje pokojnin v primeru poslabšanja razmerja med vplačniki in prejemniki pokojninskega zavarovanja (Eichhorst in Zimmermann 2008, 15). Če je več porabnikov kot vplačnikov, se zmanjša letna prilagoditev pokojnin in upokojenci imajo na razpolago manj realnega dohodka. V izračun je vzet tudi trend daljšega življenja in rodnost, kot druge spremembe zaposlenosti. Napovedi pravijo, da se bo višina pokojnin vseeno zniževala. Dobre zaposlitvene stopnje lahko to zmanjševanje samo deloma umilijo (Hegelich in drugi 2011, 104). Država bo še naprej zagotavljala pokojnine, ni pa zagotovljeno, da bo ta državna pokojnina višja kot pa prag revščine, tudi po dolgih letih vplačevanja (Lamping in Rüb 2010, 159).

Ob trenutku Schröderjevega govora je pokojninska reforma že odločena in tudi reforme Hartz so bile že dobro leto del političnega procesa. Govor je bolj sredstvo legitimacije že sprejetih odločitev kot pa najava reform v prihodnje. Vlada je čakala na primeren trenutek in ugodno javno mnenje, da obelodani že začrtane spremembe politik. Reister reforma izpred leta 2001 je spremenila paradigmatški pogled na institucije pokojnine kot institut zagotavljanja starostnega varstva. Reforme so bile predstavljene kot nujni pomen za zagotovitve pokojnine v prihodnosti.

Reforma pokojnin je v ospredje postavila večjo socialno varnost in višje pokojnine za upokojence. To je delno resnično. Absolutno se je višina znižala. Višja je bila le, če se je

delavec odločil za zasebno pokojninsko shemo kot dopolnilo k obveznem pokojninskem zavarovanju. Glavni cilj Reister reforme je ohraniti dolgoročno trajnostno stabilnost pokojninskega sistema in zadrževanje vplačil v pokojninsko blagajno pod 20 odstotki bruto plače. Po vpeljavi reforme je sledilo skoraj takojšnje zvišanje prispevkov na 19,5 odstotka. Najnovejši izračuni kažejo, da bo po letu 2020 višina prispevka presegla 21 odstotkov, leta 2030 pa 24 odstotkov. Nemčija ima danes eno najvišjih deležev prispevkov zaposlenih v EU. Hkrati pa je pokojninska reforma prekinila uveljavljeno zgodnje upokojevanje med kriznim letom 2008 (Knuth 2013, 6).

Hkrati so bila tudi sklenjena zasebna pokojninska zavarovanja pod pričakovano ravni (Rüpur Bericht 2003, 129). Poleg tega dodatno zasebno zavarovanje ne uporabljajo tisti, ki bi bili v starosti v največji nevarnosti za revščino in socialno izključenost (Hegelich in drugi 2011, 79). Državne subvencije, ki jih država ponuja za najbolj ogrožene, so manj koriščene in ljudje iz nižjih ravni ne varčujejo. Ljudje v najnižjih dohodninskih ravneh državnih subvencij ne vidijo kot zadostno stimulacijo, da začnejo varčevati. Medtem ko je pri ljudeh z višjo izobrazbo in višjim dohodkom bolj verjetno, da pristopijo k shemi (Börsch-Supan in drugi 2008, 317).

Zasnova odgovornosti državljana je po eni strani odrešitev odgovornosti države in politike. Težava se prestavi na raven posameznika. Hkrati pa je vprašljivo, v kolikšni meri je promoviranje samoodgovornosti skladno z demokracijo (Nullmeier 2006, 391). Vsekakor pa to pomeni umik države in večjo odvisnost posameznika od delovanja gospodarskih trgov.

## **6.2 Priprave na spreminjanje politike trga dela**

Postopek vpeljave reform je bil skrbno preučen, da bi zaobšli čim več veto točk in omogočili čim hitrejšo implementacijo (Gaskarth 2014, 38). K premostitvi veto točk je veliko pripomogel škandal s posredovanjem delovnih mest. Reforme so se osredotočale na področja, kjer še ni bilo trdno vzpostavljenih sindikatov, ki bi preveč učinkovito zastopali interese zaposlenih v danem sektorju. Hkrati pa so bile opozicijskim strankam v Zveznem svetu dane pritrditve k njihovim zahtevam, da bi preprečili oviranje z njihove strani. Vladna koalicija je imela majhno večino v Zveznem parlamentu in manjšino v Zveznem svetu.

Že pred reformo so poizkusno vpeljali nekatere pilotne projekte na deželni ravni. Kot vodilni in najbolj vpliven med njimi se je pokazal Mainški model. Ta je načel težave nemškega nizko

plačnega sektorja. Zasnova je sestavljena iz treh sklopov. Nove ureditve vplačevanja obveznega zavarovanja, plačanih dodatkih socialnih zavarovanj za tiste z nizkimi dohodki in povečanjem otroškega dodatka za družine z nizkim dohodkom (Gerster in Deubel 1999, 40). Predlog je bil, da se za zaposlene, ki zaslužijo do vključno 620 nemških mark bruto, vključi v obvezno pokojninsko zavarovanje. Prispevek za to, ki je takrat znašal 20 odstotkov bruto plače, bi nosil delodajalec. Ni pa imel zaposleni dostopa do drugih sklopov socialnih zavarovanj.

Pri dohodku od 620 nemških mark naprej pa za delodajalca in delojemalca velja običajen sistem socialnega varstva z dostopom do vseh oblik zavarovanj. Se pravi financiranje s strani obeh strank. Da pa bi preprečili preveliko obremenjenost, je bila uvedena postopna subvencija dela socialnega prispevka za ljudi z dohodki pod 1550 mark. Ko delojemalec zasluži več, subvencija samodejno preneha. Za poročene je skupna višina dohodka 3100 mark. Z novo ureditvijo se je neto dohodek ljudi z najnižjimi plačami povečal in ohranil privlačnost slabše kvalificirane delovne sile za delojemalce. Delodajalci so delovna mesta prikrojili, da je čim več zaposlenih padlo pod stopnjo 620 mark, kar je pomenilo, da je v plačilnem razredu med 620 mark in 1400 mark obstajalo relativno malo delovnih mest s celotno socialno zaščito.

## 7 Hartzovi zakoni

Zakoni o modernih storitvah na trgu dela oziroma v Nemčiji obče znani kot Hartzovi zakoni so v središču reform trga dela. Znotraj teh zakonov so zapisane socialne, delovno-pravne in organizacijske spremembe, ki so temelj polemik. So hkrati izhodišče za nastanek trga dela, kot ga poznamo danes in z njim povezano gospodarsko stanje in politične posledice.

### 7.1 Hartzova komisija

Nemška država je bila v času vpeljave reform v obdobju krize in nezadovoljstva javnosti. Februarja 2002 je začela delovati Komisija za moderno storitveno dejavnost na trgu dela. Bolj prepoznavna je bila pod imenom Hartzova komisija. Ustanovljena je bila kot izhod v sili. Leta 2002 je Nemčijo pretresla afera z zveznim zavodom za zaposlovanje. Zavod je nepravilno obravnaval 50 odstotkov posredovanih del. Stanje posredovanih del je bilo bistveno nižje, kot je zagotavljal zavod (Boston 2012). To je izzvalo negativne reakcije javnosti, ki je zahtevala spremembe. Spremembe so bile neizogibne. Afera je prepričala mnoge, da so reforme nujne (Thompson 2009, 223). Kot odgovor na splošno ogorčenje je Schröder odločil vzpostaviti komisijo, katere glavna naloga bo predlagati spremembe na področju zaposlitev. Prav tako je obljubil, da bo predloge implementiral v tako obliko, kot bi jih ponudila komisija.

Komisijo je sestavljalo 15 članov. Od teh jih je sedem prihajalo iz vrst vodstva podjetij in en predstavnik gospodarstva, dva predstavnika sindikatov, en predstavnik zavoda za zaposlovanje, dva politika iz vrst SPD in dva akademika (Fleckenstein 2011, 152). V komisiji so bili sindikati številčno slabše zastopani in je prevladovalo zastopstvo podjetij in delodajalcev. Zastopnikov brezposelnih pa v komisiji sploh ni bilo (Butterwegge 2015, 78). V nasprotju z Zavezništvom za delo je bil v komisiji močno omejen vpliv socialnih partnerjev (Fleckenstein 2011, 152).

Predsedujoči in najbolj kontroverzni član komisije je bil Peter Hartz. Hartzu je bilo ponujeno predsedstvo komisije zaradi svojega delovanja v avtomobilskem koncernu Volkswagen. Kot vodilni v enem izmed največjih podjetij v Nemčiji je bil Hartz seznanjen s sodobnimi težavami zaposlovanja in ohranjanja delovnih mest. Neposredni vzrok za imenovanje Hartza na mesto predsednika komisije je bil njegov projekt za zmanjšanje brezposelnosti v mestu Wolfsburg, sedežu podjetja VW. Projekt, imenovan AutoVision, je bil vzajemno partnerstvo

med podjetjem VW in mestom Wolfsburg. Ta je bil v tem obdobju praktično odvisen od VW, ki je bil tudi daleč največji zaposlovalec v mestu in njegova neuspešnost bi lahko imela podobne posledice kot propadanje avtomobilske industrije v Detroitu. Zasnovano je bilo na ideji grozdenja podobnih panog in z njimi povezanih podpornih panog. Idejo je navdahnila Silikonska dolina v ZDA-ju. Projekt je bil velik uspeh in delež brezposelnih se je v naslednjih letih prepolovil (Hartz 2001, 160). Med leti 1998 in 2005 je sodelovanje med mestom Wolfsburg in VW ustvarilo 7811 trajnih delovnih mest (Hassel in Schiller 2010, 220).

Peter Hartz je bil znan kot človek, ki je v svoji preteklosti zagovarjal fleksibilne modele dela. Od leta 1976 je bil delavski direktor koncerna Volkswagen, od leta 1993 pa član uprave. Med svoje projekte je štel zasnovano o krajšanju delovnega časa, sodelovanjem med VW in mestom Wolfsburg in ustanovitvijo hčerinskega podjetja VW, ki se je ukvarjalo s storitvami, povezanimi z matično stroko (Butterwegge 2015, 78). Uspešnost teh inovacij mu je zagotovilo mesto predsedujočega v komisiji.

Veliko pozornosti je usmerjal v problematiko zaposlovanja in trende v prihodnosti. Poudarjal je, da bo v prihodnje zaposljivost novih generacij odvisna od njihove prilagodljivosti na širokem področju znanja in strmenje k vrhunski učinkovitosti (Hartz 2001, 38). Med vodenjem VW je Hartz zagovarjal fleksibilizacijo delovnih razmerij. Zagovarjal je ohranjanje delovnih mest z zmanjševanjem delovnih ur, fleksibilnim delovnim časom in atipičnimi oblikami dela (Hartz 2001, 19). Že med obdobjem pri VW je opozarjal na problematiko staranja prebivalstva, stroškov zaposlovanja in pritiskov globalizacije. Tekmovanje podjetij ni več lokalno in nacionalno, ampak se meri na globalni ravni. Hartz je sestavil svojo posebno skupino strokovnjakov, ki so se ukvarjali z delom komisije. Financiranje strokovnjakov je prevzel koncern VW (Fleckenstein 2011, 155). Komisiji je pomagal tudi zaseben miselni tank, Bertelsmann ustanova, ki je komisiji poročal o političnem delovanju sosednjih držav.

Zgolj mesece pred parlamentarnimi volitvami 2002 je za drugi mandat bilo treba pokazati, da se je država sposobna spopasti z izzivom nezaposlenosti. Stranke in tudi sindikati niso bili pripravljeni izgubiti pozicije vlade in so bili prisiljeni, da sprejmejo kompromise, ki pred tem niso bili izvedljivi. Komisija je bila pod izrednim časovnim pritiskom, da pripravi predloge. Zato se je komisija razdelila na pet delovnih skupin, ki se je ukvarjala s specifičnim področjem, od pomoči ob brezposelnosti do organizacije zavodov za zaposlovanje (Fleckenstein 2011, 154). Le nekaj tednov pred volitvami je komisija predstavila svoje predloge in Schröder je oznanil njihovo izvedbo v primeru zmage na volitvah.



Po zmagi na volitvah je vlada začela z implementacijo predlogov v zakonodajo. Z zmago na volitvah in splošno željo po reformi trga delovne sile je bil Schröder v poziciji, da izvede spremembo dotedanje zakonodaje. Hartzova komisija je začela delovati na zgodnjo pomlad 2002, poleti so bili že pripravljene predlogi za poživitev trga dela. Avgusta je komisija predstavila zaključno poročilo s predlogi ukrepov za prestrukturiranje zveznega zavoda za zaposlovanje. Ukrepi za spodbujanje zaposlenosti so bili podani v obliki trinajstih modulov (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2002, 19).

Tako je lahko Schröder pred volitvami pokazal pripravljenost na delovanje, dejansko zahteven postopek zakonodajne izvedbe pa je lahko izvedel po volitvah (Hegelich in drugi 2011, 62). Četudi je kancler obljubil, da bo predloge komisije implantiral v enaki obliki, kot jih je predlagala komisija, tega ni storil. Vsi predlogi komisije niso bili sprejeti, nekateri so bili spremenjeni, spet drugi pa so bili sprejeti v celoti. Predlogi komisije niso bili popolnoma novi in nepreizkušeni. Predlogi so se naslanjali na poizkuse podobnih reform v Veliki Britaniji, Nizozemski in Avstriji (Butterwegge 2015, 79).

Zakaj je Schröder zadolžil komisijo, da se ukvarja z reformo? Komisija ni le učinkovito orodje, ki bi združevalo strokovnjake in udeležene pri snovanju politik. Komisija je lahko tudi politično sredstvo z zavidljivim učinkom. Lamping dojema pet funkcij komisije kot strateškega političnega instrumenta: prvi je zmanjševanje notranjih in zunanjih reformnih uporov, drugič spreminjanje časovnega tempa v smislu pospeševanje ali upočasnjevanje takta, tretjič upravljanje krivde s preusmeritvijo ali pa razpršitvijo krivde, četrtič ustvarjanje legitimitete s pomočjo upravičevanja in utemeljevanja s strani tretjih virov in petič povečevanje javne pripravljenosti do reform s komunikacijo imperativne nujnosti (Lamping 2006, 236–7).

Schröder je s svojo obljubo, da bo uvedel vse predloge komisije na notranje delovanje stranke, prenesel velikanski pritisk in SPD se je zadrževala, da ne bi s svojimi kritikami spodkopavala kanclerja in svoje oblasti. Bolj tradicionalna struja znotraj SPD-ja je Hartzovo komisijo dojemala kot podaljšano roko kapitala in subtilen način vpeljave neoliberalne paradigme z omejeno močjo države in s poudarkom na samoregulaciji trga. Ni pa tega nasprotovanja prekomerno izpostavljala javnosti, da ne bi izpadla nelojalna Schröderju.

K relativni celoviti implementaciji predlogov so pripomogle opozicijske stranke. Nobena stranka se ni hotela izpostaviti kot tista, ki bi nasprotovala razrešitvi reformnega zastoja. CDU je bila v položaju, ko praktično ni mogla ugovarjati predlogom, saj je marsikateri predlog

upodabljal njihova lastna stališča in vsakršno nasprotovanje teh predlogov bi pomenilo negacijo lastnega programa. V glavnem se je CDU v svojih kritikah osredotočala na organizacijske malenkosti in posamezne instrumente v (Hegelich in drugi 2011, 62).

V končnem poročilu ni bilo neposredno omenjene možnosti združevanja pomoči. Poročilo je pozivalo k ureditvi deljenja bremena med zvezno vlado, deželami in lokalnimi oblastmi (Kommission für Moderne Dienstleistung am Arbeitsmarkt 2002, 128). Niti niso bile predlagane omejitve meril upravičenosti ali njihovo trajanje.

Združevanje je bilo predlagano neposredno s strani zvezne vlade. Ta je takoj po zmagi na parlamentarnih volitvah začela s pripravami na vpeljavo sprememb. Pod enotno okrilje je bilo združeno ministrstvo za delo in gospodarsko ministrstvo. To združeno ministrstvo je vodil Wolfgang Clement, ki je v tej funkciji prevzel tudi področje socialne pomoči. Debata o Hartzovih zakonih ni potekala med vlado in opozicijo, ampak znotraj glavne vladne stranke same. Opozicijska CDU je s svojo močno vlogo v Zveznem svetu aktivno sodelovala pri zakonodaji (Schmidt 2012, 95). Deviza je bila jasna »Ali se moderniziramo kot socialno gospodarstvo ali pa bomo modernizirani s strani neustavljivih sil trga, ki bodo socialo potisnile na stran« (Steinmeier 2008, 117).

## **7.2 Prvi Hartzov zakon**

Prvi zakon je bil sprejet januarja 2003. Uradno se je imenoval Prvi zakon za moderne storitve na trgu dela. V središču prvega zakona Hartz je bila vpeljava tako imenovanih Agencij za posredovanje kadra. Glavna naloga teh agencij je posredovanje ljudi za začasno delo, ki pa bi na koncu vodilo v redno zaposlitev (Fleckenstein 2011, 82). Brezposelni se zaposli v kadrovske agenciji. Ta pa ga posoja drugim podjetjem. V obdobjih, ko brezposelni ni posojen na delovno mesto, mu agencija ponuja dodatno kvalifikacijo.

Kadrovske agencije v Nemčiji so bile dovoljene že leta 1972, a šele Hartzove reforme so to področje v veliki meri deregulirale. Številne omejitve so bile odpravljene, kot so časovna omejitve napotitve na delovnem mestu, odpuščanje po končanju napotitve, omejevanje zaposlovanja v gradbeništvu, dolgotrajne napotitve in povratno najemanje (Spermann 2011, 5). Zakon je predvideval enako plačo med začasnimi in stalnimi zaposlenimi, razen če je v agenciji veljavna kolektivna pogodba. Tega so se agencije zavedale, zato so se skoraj vse na hitro pogodile o lastni kolektivni pogodbi (Spermann 2011, 5). Največji agenciji za

posredovanje kadra sta se dogovorili z zvezo sindikatov, ki je sodeloval pri dogovorih kljub njihovemu nasprotovanju reformam (Thompson 2009, 234). V praksi to pomeni, da se le redki začasno zaposleni lahko pohvalijo z enako plačo kot pa redno zaposleni v podjetju, kamor so bili napoteni. Brez tega dogovora bi načelo enakega plačila izrinilo posredovano delovno silo s trga. Četudi je liberalizacija agencij bila sklenjena zunaj sistema korporativnih dogovorov, brez sodelovanja socialnih partnerjev implementacija ne bi bila mogoča (Thompson 2009, 234).

Pogosto so zaposleni v kadrovske agencijah znotraj skupine slabše plačanega sektorja in potrebujejo državno pomoč za preživetje. Leta 2009 je 10 odstotkov zaposlenih v kadrovske agencijah prejelo hkrati tudi dodatna javna sredstva (Spermann 2010, 41). Med leti 2006 in 2007 so bile prav kadrovske agencije največji ustvarjalec zaposlitev v Nemčiji. Sredi leta 2006 je 75 odstotkov vseh novih delovnih mest bilo ustvarjeno v sektorju za določen delovni čas. V času krize se je to število zmanjšalo, po letu 2010 pa se je število zaposlitev v kadrovske agencijah spet povečalo.

Na drugi strani pa so kadrovske agencije imele ugoden vpliv. Služijo kot zaposlitvena priložnost za brezposelne. Delavci za določen čas so napoteni na podjetje za določeno obdobje, ki je običajno precej kratko. Zaposleni potrebuje širok spekter znanja in hitre sposobnosti učenja za čim hitrejšo integracijo na delovnem mestu (Spermann 2011, 32).

Zakon je poostril tudi, kaj je razumno pričakovati od brezposelnih. Zdaj je bilo tudi sprejemljivo, da se brezposelni preseli v drugo regijo, še posebej, če je brezposelni mlad in brez družinskih obveznosti (Fleckenstein 2011, 157).

### **7.3 Drugi Hartzov zakon**

Drugi Hartzov zakon oziroma Drugi zakon za moderne storitve na trgu dela je bil sprejet aprila 2003. Glavna ukrepa tega zakona so bile uvedbe tako imenovanih »Mini-Jobs« in »Ich-AG«. Cilj obeh ukrepov je bil povečanje samozaposlovanja brezposelnih s subvencijami in olajšavami. V nasprotju s prvim zakonom je ta zakon moral biti potrjen tudi v Zveznem svetu in je bil zato namerno ločen od prvega zakona (Fleckenstein 2011, 83).

Vzpostavitev Ich AG in Mini službe so bile predvidene kot načini, kako ljudi odvrniti od dela na črno. Ich AG je v osnovi subvencija brezposelnim, da se samozaposlijo. Tako vsak mesec dobivajo določen znesek, ki pa se čez čas zmanjšuje. Prvo leto dobijo 600 evrov mesečno,

drugo leto 360 evrov mesečno in leto zatem 240 evrov mesečno. Instrument je bil posebej primeren za mlajše brezposelne, ki so bolj drzni. »Za petdesetletno brezposelno prodajalko ali pa brezposelnemu kemijskemu delavcu je ta ideja tuja in nesmiselna in vprašljivo je, v kakšni meri bi lahko premagali izzive samostojnosti« (Müller 2004, 31). Največ takšnih podjetij je bilo ustanovljenih v storitvenem sektorju, gradbeništvu, trgovini in računalništvu.

Mini in midi službe pa so bile predvsem zanimive za poročene ženske, študente in upokoјence. Tem so ti novi instrumenti v pomoč, da lahko zasluųijo nekaj dodatnih sredstev brez skrbi, da bi bili kaznovani, da opravljajo delo na črno. Brezposelni pa od mini in midi služb ne morejo zagotoviti dovolj sredstev za preųivetje. Mini službe so dejavnosti, ki prinesejo do 400 evrov dohodka, midi službe pa do 800 evrov mesečno (Aykol, Neugat in Pichler 2013, 39–40).

Midi službe so bile zastavljene kot način spodbujanja dela. Nemška vlada je za to obliko zaposlitve namenila delna vplačila v socialna zavarovanja za prihodke pod 800 evrov. Hkrati je ponudila davčne olajšave (Gaskarth 2014, 20). To je spodbudilo predvsem ženske srednjih let, da prijavijo svoje prihodke, ki so jih prejemale iz ponujanja čiščenja gospodinjstev in varstva otrok, ki so jih do tega opravljale na črno.

#### **7.4 Tretji Hartzov zakon**

Tretji zakon o modernih storitvah na trgu dela je popolnoma preuredil organizacijo zveznih zavodov za zaposlovanje. Zakon je bil sprejet januarja 2004. Do Hartzove reforme je v Nemčiji deloval zavod za zaposlovanje, ki se je preoblikoval v agencijo za delo, ki je zdaj bolj storitveno osredotočena in je brezposelni viden kot stranka (Hegelich in drugi 2011, 33). Na splošno je navdih reforme bila teorija novega javnega menedųmenta, ki v procese javne uprave prinese podjetniške prakse, in miselnost, naravnana na učinkovitost.

Pokazal se je tudi prehod političnih in institucionalnih dimenzij v samem poimenovanju organov za zaposlovanje. Stari zavod za zaposlovanje, ki nosi zven starega birokratskega sistema, je bil preimenovan v moderno zvenečo agencijo za zaposlovanje. Sprememba poimenovanja poudari modernost in učinkovitost novih organov. Človek za nov organ ni samo iskalec zaposlitve, ampak stranka. Nova agencija je urejena po načelih novega javnega menedųmenta, da bi delovanje čim bolj pribliųala delovanju trga.

Eden izmed osrednjih ciljev reforme je prenova zveznega zavoda za delo. Javnost je na zavod gledala kot na neučinkoviti in preveč birokratski sistem. Preureditev je pomenila večjo

naravnost na posamezne primere in na splošno večjo spremembo v bolj učinkovito posredovanje zaposlitev (Schutz in Oschmiansky 2006, 26).

Tretji Hartzov zakon je preoblikoval nemške zavode za zaposlovanje z uporabo menedžerskih zasnov, pobranih iz zasebnega sektorja. Na novo urejeni zavod za zaposlovanje je postal storitvena dejavnost, brezposelni pa stranke. Stranke se razlikujejo glede na to, kakšno storitev potrebujejo; posredovanje, svetovanje ali pa oskrbo.

Najbolj razpravljalni instrument znotraj tega zakona je »Arbeitsgelegenheiten«, delovne priložnosti oziroma poimenovane tudi Ein Euro Jobs. Delo te vrste ni plačano, delavec lahko dobi samo povračilo stroškov za prevoz in opremo.

Socialna delovna priložnost je javno financirana oblika zaposlovanja za delovno sposobne nezaposlene in imajo potrjeno zahtevo za pomoč ob brezposelnosti. Delo ni plačano v obliki plače, ampak ponuja nadomestilo za delo in je domerjeno v višini enega ali dveh evrov na uro, tako da je možnost znatnejšega dodatnega zaslužka precej omejena. Instrument je predvsem namenjen ljudem, ki so dlje časa nezaposleni in imajo zmanjšano možnost zaposlitve (Kettner in Rebien 2007, 9). Glavne ciljne skupine tega ukrepa so starejši od 50 let in mlajši od 25 let. Tudi ženske in migranti si s tem programom lahko poiščejo možnosti za lažji vstop v stalno zaposlitev. S časom se znanje izgubi ali pa zastara, ukrep umestitve na delovna mesta bi to propadanje zaviral ali pa ustavil (Kettner in Reiben 2007, 10).

Službe za en evro so bile vzpostavljene kot način, kako brezposelne in prejemnike socialne pomoči ponovno seznaniti z delovnimi navadami. Udeleženci programa še naprej prejemajo socialno in drugo pomoč, hkrati pa prejemajo manjše nadomestilo v višini enega ali pa dveh evrov. Četudi udeleženci še naprej prejemajo socialna nadomestila, pa se iz administrativnega stališča ne štejejo med brezposelne.

Celotna ureditev je naletela na začetne težave. Brezposelni so mesece čakali na prve poizkuse obdelave njihove prošnje in vodenje njihovih zahtev za Arbeitslosengeld II (Thoms 2006). Brezposelni so bili umeščeni k dejavnostim, ki so bila v nasprotju z namenom. Delovna mesta niso imela nobene družbene koristi in so povzročale nepošteno konkurenco na trgu dela. Poleg tega namestitve v polovici primerov niso podajale nobenih novih znanj in kompetenc. Kritike so predvsem letele na povzročanje učinka nelojalne konkurence. Zaposlovanje takšnega delavca ne stane delodajalca praktično nič. Podobna ureditev je potekala že pred uvedbo Hartzovega zakona. Takrat je zavod za zaposlovanje na veliko pošiljal prejemnike pomoči na delovna mesta, da bi se privadili na urejen dnevni potek dela. Le da so zdaj

nameščeni tudi ljudje z visoko izobrazbo in visoko motivacijo, od kvalificiranega delavca do diplomiranih pedagogov. Opravljajo pa dela, ki bi jih sicer lahko upravljal redno zaposleni. Tak instrument ne deluje tržno nevtralnno, če se vzpostavijo stroškovne prednosti. Že leta 2006 je nemško zvezno računsko sodišče odkrilo nepravilnosti pri skoraj četrtini primerov (Kettner in Reiben 2007, 16). Ti primeri niso zadovoljevali meril nevtralnosti in javne koristi ter pomanjkanja kakovostnega prenosa znanj in kompetenc.

V teoriji je instrument zastavljen kot način spodbujanja kompetenc in ustvarjanja stikov med potencialnimi delodajalci in brezposelnimi. Zaposlitveni centri umeščajo dolgotrajno brezposelne na delovna mesta, kjer je pridobivanje novih znanj omejeno, delavci pa so uporabljeni kot poceni delovna sila.

Ena izmed bolj odmevnih kritik je tudi ta, da delo za en evro dejansko uničuje več delovnih mest, kot jih proizvaja. Ti delavci postanejo nadomestilo za odpuščene redne delavce, ki se ne morejo kosati s poceni stroški zaposlitve takega delavca (Thoms 2006).

Dodatno delo v tem smislu, da ne bi bilo izvedeno oziroma ne bi bilo izvedeno v enakem obsegu brez te podpore ali pa bi bilo izvedeno v poznejšem časovnem obdobju. To merilo zagotavlja, da taka oblika dela ne izkrivlja konkurence na trgu dela in redna delovna mesta ne bi bila v slabšem položaju. Glavna področja umeščanja postanejo dela na kulturnem in socialnem področju, pri negi, oskrbi starejših in v drugih javnih delih. Tako da je instrument bolj naravnian na javna podjetja in podjetja z javnim interesom. Dostopen je tudi za druga podjetja, če le zagotavljajo veljavno merilo.

Podjetje s tako obliko zaposlovanja lahko zaposli dodatno delovno silo, ne da bi povečalo tudi stroške dela. Poleg tega je vsakemu umeščenemu namenjen pavšal za kritje stroškov za opremo in kvalificiranje (Kettner in Reiben 200, 13). Za podjetja, kjer primanjkuje delovne sile, ali pa so pred kratkim zmanjšali število delovnih mest, je tak ukrep zelo dobrodošel. Obstaja pa hkrati ta nevarnost, da bi podjetja prestavila svoje stroške dela na celotno družbo. Eden možnih izidov je tudi posredna substitucija. Kar pomeni, ko se časovno omejene zaposlitve ne podaljšujejo ali pa načrtovano zaposlovanje izostane (Kettner in Reiben 2007, 14). V časih gospodarske rasti lahko izgradnja delovnih mest izostane, če povpraševanje po delovnih mestih zagotovijo z umeščenimi delavci.

En dodaten način varčevanja podjetij na račun ukrepov za zaposlovanje je skrita substitucija. V tem primeru so dejavnosti ali področja pristojnosti redno zaposlenih prenesena na umeščene delavce. Sicer se ne premeščajo delovna mesta, ampak samo delovne pristojnosti.

Redno zaposleni imajo manjši obseg dela in delodajalec lahko to dolgoročno uporabi kot utemeljitev za zmanjšanje delovnih ur ali pa celo ukinitve delovnih mest (Kettner in Reiben 2007, 15).

Pri zaposlitvah za en evro gre za socialno-pravni spodbujevalni ukrep. Po sprejemu drugega socialnega zakonika SGB II je ta ukrep stopil v uporabo v velikem obsegu. Med leti 2006 in 2010 je bilo letno zabeleženo pol milijona novih dostopov do ukrepov (Christoph in drugi 2015, 3). Sodelujoči pri tem ukrepu poleg dodeljenih sredstev iz ALG II dobijo nadomestilo, ki v povprečju znaša en do dva evra na uro. V primeru, da je obseg dela približno trideset ur na teden, to prinese dodatnih 150 evrov mesečno. Tudi če od tega zneska odštujemo stroške prevoza in drugih povezanih stroškov, naj bi se gmotno stanje sodelujočega izboljšalo.

Sodelovanje v ukrepih povečuje mreženje med brezposelnimi in potencialnimi delodajalci. Eden izmed večjih kritik takih ukrepov je prisiljenost brezposelnih do sodelovanja (Groll 2016). V anketi sodelujočih brezposelnih je bilo to posrednega pomena pri odločitvi za sodelovanje. Anketirani so zagotovili, da prisila ni potrebna. Na splošno sodelovanje izboljšuje občutek socialne pripadnosti in vključenosti.

## 7.5 Četrty zakon

Četrty zakon za moderne storitve na trgu dela je bil najbolj obširen in pomemben zakon celotnega reformnega sklopa. Združil je pomoč ob primeru brezposelnosti in socialno pomoč v eno celovito pomoč za dolgotrajno brezposelne (Fleckenstein 2011, 86). Z administrativnega vidika je bila zahtevna združitev socialne pomoči in nadomestila ob brezposelnosti smiselna, saj je z enim upravljal zavod za zaposlovanje, z drugim pa lokalne skupnosti. Ta nova oblika pomoči se je imenovala *Arbeitslosengeld II* (ALG II), pomoč ob brezposelnosti. Za kodifikacijo tega novega prejemka je morala Nemčija vzpostaviti novo socialno zakonodajo, *Sozialgesetzbuch II* (SGB II) (Fleckenstein 2011, 86). Pred tem je veljala ureditev, v kateri je bil brezposelni lahko deležen nadomestila za brezposelnost in pomoč ob brezposelnosti, poleg tega pa še obstaja socialna pomoč v svoji lastni kategoriji (Jacobi in Kluge 2007, 47). Nadomestilo je trajalo do 32 mesecev v višini 60 odstotkov prejšnje plače. Po tem obdobju pa je bil brezposelni upravičen do pomoči ob brezposelnosti, ki pa ni imela časovne omejitve, v višini 57 odstotkov prejšnje plače (Jacobi in Kluge 2007, 47). Ta neomejena upravičenost do pomoči je bila posebnost nemškega sistema. Nadomestilo se je financiralo iz zavarovalniškega sklada, pomoč pa je iz državnega proračuna. Socialna pomoč pa je bila v glavnem namenjena tistim, kateri dohodek ni zagotavljal življenjskega minimuma (Jacobi in Kluge 2007, 47). Zdaj brezposelni prejme nadomestilo ob brezposelnosti, vendar največ 12 mesecev, potem pa preide na ALG II, ki je določena vsota, neodvisna od prejšnje plače, a ni tako velikodušna. Če pa stranka še ni vplačala nobenega prispevka v zavarovalni sklad, samodejno preide na ALG II. Glavni cilj je bil končanje premeščanja brezposelnih med socialnimi programi, ki jih upravlja lokalna skupnost, in med programi pomoči ob brezposelnosti, ki jih upravlja zavod za zaposlovanje (Fleckenstein 2011, 158). Razvila se je praksa, pri kateri so brezposelnega prelagali med tema dvema programoma.

Socialna pomoč je bila zapleten sistem enkratnih pomoči za hrano in druge izdelke za dnevno uporabo, redna izplačila za stanarino in izplačila za specifične izdatke, kot je pohištvo ali pa zimska oblačila, odvisno od potreb posameznika. Značilnost nemškega sistema je bila, da je vsak dodaten zaslužek pomenil zmanjšanje pomoči, kar je zmanjševalo privlačnost občasnega dela. Združitev je pomenila tudi, da brezposelni raje najdejo dodatno občasno zaposlitev in jim socialna pomoč služi bolj kot subvencija za nizko plačan delovni sektor (Dullien 2013, 3).



Reforme se drži predsodek, da je izrazito neoliberalno usmerjena. Kot tako bi bilo pričakovati, da se bo položaj delavcev poslabšal in bodo delodajalci dobili večje pravice pri odpuščanju delavcev. Vendar se je stopnja varovanja zaposlitve v Nemčiji tudi po Schröderjevi reformi ohranila v takšni meri kot pred tem.

Agenda 2010 je jasno poudarila, da ne bo več toleriranja, da posameznik ne bi vložil lastnega truda in živel na račun družbe (Eichhorst in Zimmermann 2008, 13) in da je dolgoročnega prejemanja ugodnosti, ki so vezani na predhodni dohodek, konec. Ob najavi Agende 2010 je Schröder uporabil prisposodbo, da je brezposelni tisti, ki je primeren za vsako ponujeno delo, ki je v skladu z zdravstvenimi pogoji brezposelnega. Kvalifikacija ali pa izkušnje, ki so presegale merila ponujene službe, so bile zdaj brez pomena. Dokler je služba ponujala zagotavljanje eksistenčnega minimuma, je bila dovolj dobra za vse.

S četrtim zakonom za moderne storitve in trg dela se je zaključila transformacija delovnega in socialnega prava v Nemčiji. Hartzov IV zakon predstavlja liberalizacijo, deregulacijo in fleksibilizacijo trga dela, kot tudi rekomodifikacijo dela (Butterwegge 2015, 120). Ena večjih točk nelagodja je bila problematika prisile. S strogimi pravili je brezposelnim vsiljeno sprejetje služb, prav tako je brezposelnim vsiljeno vključevanje v aktivacijske sheme. In če brezposelni na to ni privolil, so sledile sankcije. Najpogosteje suspenz plačevanja sredstev ali pa zmanjšanje izplačil. Sedanja pomoč je socialna pomoč, ki zagotavlja socialni minimum in preživetje.

#### **7.5.1 Kombilohn**

Kombilohn je plača, ki jo delno financira država. Zasnovana je predvsem za slabše kvalificirane brezposelne, ki s svojo stopnjo produktivnosti ne morejo zagotoviti dovolj visoke plače za minimalno preživetje. Slaba kvalifikacija je bila eden izmed težav za dolgotrajno brezposelnost. Tako država ali plača delodajalcu, ki zaposli slabše kvalificiranega ali pa zaposleni dobi subvencije k plači, s čimer postanejo slabše plačane službe bolj zanimive. V vsakem primeru velja, da je delo s pribitkom s strani države boljše kot pa Arbeitslosengeld II: brezposelni, ki so po produktivnosti pod minimalno plačo, le težka dobijo zaposlitev.

## 7.6 Stanje pred reformami

Že od devetdesetih let Nemčija ni bila v položaju, da bi se lahko okoristila ugodnih globalnih kazalcev in trendov v svetovnem gospodarstvu. Rast je daleč zaostajala za tisto v Veliki Britaniji ali pa na Nizozemskem (Jacobi in Kluve 2007, 46).

Lastnost nemškega sistema, ki se zanaša na ohranjanje statusa, ima kot posledico tudi, da ohranja tradicionalno družinsko ureditev, kjer je moški tiski, ki služi dohodek, medtem ko je žena v glavnem gospodinja in skrbnica otrok. Taka ureditev je v veliki meri še danes. Delež zaposlenih žensk je v Nemčiji nižji kot v drugih državah. Tudi v primerjavi z območjem nekdanje Nemške demokratične republike je zaposlenost žensk v zahodnem delu manjša.

Starejši zaposleni, ki so izgubili zaposlitev, so imeli manjše možnosti za pridobitev novega delovnega mesta. Število ljudi, ki so bili dlje časa brezposelni, se je povečevalo. Novo nastala mesta v storitvenih panogah pa so bila v primerjavi s prejšnjimi, strokovnimi delovnimi mesti, slabše plačana (Hassel in Schiller 2010, 57). Edina alternativa za te starejše zaposlene, razen dolgoročne brezposelnosti, je bila zgodnja upokožitev.

Pred vpeljavo reform je bil poudarek nemškega trga dela na pasivni prilagoditvi preko relativno velikodušnega sistema pomoči, s poudarkom na ohranjanju standarda. Zaposleni niso bili pod nobenim pritiskom, da si čim prej najdejo novo zaposlitev (Thompson 2009, 226).

Aktivne politike zaposlovanja so temeljile na domnevah, da je večina izgubljenih delovnih mest tistih z nizko dodano vrednostjo in delovne sile s slabo kvalifikacijo. Ta delovna mesta bi v vsakem primeru zaradi posledic globalizacije čez čas postala odvečna. Ta odvečna delovna sila pa bi se zaradi industrijskega prestrukturiranja pogubila v drugih delih trga dela. Četudi se je količina izvoza nemških izdelkov povečevala, pa gospodarstvo in zaposlenost ni sledilo temu trendu. Ravno nasprotno, stopnja rasti gospodarstva je upadala, povečevala pa se je tudi stopnja brezposelnih (Hassel in Schiller 2010, 58). Vendar pa brezposelnost ni prizadela samo nekvalificirane delovne sile, ampak tudi visoko kvalificiran kader. Izobraževanje izboljša razvojne možnosti za socialni vzpon ljudi. Čim višja je stopnja izobraženosti, toliko bolj se zmanjša življenjska ogroženost. Mobilnost ljudi je z zaključeno poklicno šolo večje kot tiste s slabimi kvalifikacijami (Klös in Scharhagel 2009, 22).

Hkrati je povečanje brezposelnih pomenilo večje povpraševanje po pomoči, kar pa je posledično povečalo višino prispevkov, ki so jih vplačevali delojemalci. Ti dodatni stroški

dela so zmanjševali neto plače in zavirali možnosti zaposlovanja. Povečan pritisk na javne proračune je tudi zmanjšal možnost investicij in javne porabe. Vzpostavil se je začaran krog, ki je spodbujal vedno večje bređenje v brezposelnost in zadolževanje države (Hassel in Schiller 2010, 58).

V evropskih državah je vse do devetdesetih let bila politika trga dela zgolj del politike fiskalne ali pa monetarne politike. Glavni namen pa je omejevanje konjunkturalnih nihanj. Skoraj nobena država v Evropi ni spodbujala hitre vrnitve v zaposlitev. Ravno nasprotno, povečevala so se nadomestila ob brezposelnosti, kar je spodbujalo zgodnje upokojevanje. Kar je kratkoročno oblažilo zaposlitveno problematiko, a otežilo dolgoročne obete.

Razširjena je bila praksa zgodnjega upokojevanja. Prvotno namenjena brezposelnim iz zamirajočih industrijskih panog, kot je na primer premogovništvo, je postala hitra rešitev za reševanje problematike brezposelnosti. Oklepanje politikov na to prakso je trajalo vse do začetka devetdesetih let, ki se ni končalo niti po združitvi obeh Nemčij. Dolgoročno se je povečal delež delovno neaktivnega prebivalstva in s tem pritisk na državne in socialne blagajne. Po trajajoči in rastoči brezposelnosti je postalo jasno, da politika trga dela ni več samo dopolnilna politika (Schmid 2009, 13) in da drugi gospodarski ukrepi niso dovolj.

Možnost zgodnjega upokojevanja je obstajala že v času Weimarske republike, kjer so uslužbenci, stari med 59 in 60, lahko zahtevali zgodnjo upokojitev. Po letu 1975 se je ta možnost razširila tudi med navadne delavce, ki so bili stari manj kot 63 let in z delovno dobo več kot 35 let. Zgodnje upokojevanje je bila rešitev za urejanje problematike nezaposlenih delavcev v premogovništvu in jeklarski industriji, ki sta bili v tem času v upadanju. Shema zgodnjega upokojevanja je v praksi pomenila, da je zaposleni privolil na prekinitev delovnega razmerja, nakar je 32 mesecev užival nadomestilo ob brezposelnosti, potem pa se je pri 60 letih upokojil. Zgodnje upokojevanje je bilo dobro sprejeto z vseh strani. Za delodajalce je bil ukrep, ki je omogočil večjim podjetjem razgradnjo delovnih mest v velikem številu in z državno subvencijo. Sindikati so se strinjali, saj je starejšim delavcem zagotavljalo socialno varstvo, država pa je na tak način zniževala stopnjo brezposelnosti in s tem politični pritisk (Hassel in Schiller 2010).

Velikodušna nadomestila in pomoč ob brezposelnosti niso spodbujala čim hitrejšega zaposlovanja. Še posebej za slabše plačane zaposlene (Jacobi in Kluge 2007, 47). Družina takšnega zaposlenega bi lahko skupaj s socialno pomočjo prejela 15 odstotkov manj, kot če bi bil ta zaposlen na slabše plačanem delovnem mestu (Jacobi in Kluge 2007, 47). Trg dela

predreformnega obdobja so zaznamovali visoki izdatki in dolgo trajajoči programi, predvsem spodbujanje izobraževanja. Obrobnegega pomena pa so bile subvencije pri plačah in spodbujanje zagonskih podjetij. Niti ni bilo nekih sankcij v primeru zlorabe programov in te so bile na splošno zelo ohlapne.

V tem času je potekala tudi razprava glede premeščanja upravičencev med različne proračunske sheme in zavarovanja. Socialna pomoč in pomoč ob primeru brezposelnosti sta bili podobno urejeni, a sta se financirali iz različnih virov. Ob brezposelnosti je bila pomoč plačana iz zveznega proračuna, socialna pomoč pa iz proračuna lokalnih skupnosti. Prihajalo je do tega, da sta si shemi podtikali upravičence in si tako prelagali odgovornosti in skrb za dolgotrajno brezposelne (Butterwegge 2015, 74–5). Zvezni organi so poizkušali premestiti dolgoročno brezposelne v pristojnost socialne pomoči in s tem v financiranje iz občinskih proračunov ter si s tem razbremeniti lastni proračun. Po drugi strani pa so se tudi lokalne oblasti poizkušale otepati vedno večjega navala prosilcev za pomoč.

Za prejemnike pomoči ob brezposelnosti ni bilo velikega interesa s strani državnih institucij po vpeljavi ukrepov za ponovno vključitev na trg dela. Lokalne skupnosti pa so se raje kot na trajno zaposlitev osredotočale zaposliti prejemnike socialne pomoči tako dolgo, da so spet postali upravičeni za prejemke, financirane iz državne blagajne in ne lokalne (Eichhorst 2008, 38).

## **7.7 Konflikt s sindikati**

V zakonodajni postopek je reformni predlog zašel jeseni 2003. Sindikati so poizkušali obširen program odpora, ki pa ni bil tako uspešen, kot si je to predstavljalo sindikalno vodstvo. Težava je bila v koherentnosti sindikatov. Nekateri posamezni sindikati niso želeli nositi bremena konflikta z vlado. Spet drugi sindikati so bili sami po sebi reformno usmerjeni in so vlado podpirali (Hassel in Schiller 2010, 264). Nasprotniki reform pa so lahko našli zaveznike znotraj same stranke SPD. Sicer leve frakcije njihove poslanske skupine. Pod vprašajem je bila postavljena pripravljenost teh članov glasovanja po partijski liniji, kar bi lahko ogrozilo zadostno večino glasov za predlog zakona.

Komentarji sindikatov so segali, od kritike predsednika IG Metall, da reformni predlogi obremenjujejo »zaposlene, brezposelne in bolne« (Der Spiegel 2013), pa do tožb s strani centralne zveze sindikatov na ustavnem sodišču zaradi razgradnje socialne države (Hassel in Schiller 2010, 265).

Krajsanje upravičenosti in razširitve meril za znosnost ponujenih delovnih mest je sprožilo razburjenje v sindikalnem taboru. Sindikati so to razumeli kot vojno napoved tarifnim dogovorom in poizkus rušitve moči sindikalnega gibanja. Sindikatom je skrbi povzročal potencialni učinek teh ukrepov na nižanje plač. Krajsanje plačil za brezposelne in zaostritev meril dopustnosti bi lahko odprl trg dela padcu plač. Do tedaj je sistem omogočal ohranjanje ravni plač, ki bi se zdaj lahko porušil. Agencije za posredovanje del so lahko računale na to, da bo brezposelni primoran sprejeti vsako ponujeno delo, saj bi jim sicer grozilo zmanjšanje sredstev ali pa celo ukinitvev teh sredstev.

Drug razlog za nasprotovanje sindikatov je bil potencialno odpravljanje sindikalnega prerogativa pri tarifnih pogajanjih. Del skupine CDU in FDP je zahteval možnost vključitve nihanja tarifnega dogovora na ravni posameznih podjetij (Hassel in Schiller 2010, 266). Do tedaj je veljalo pravilo, da so dogovori na ravni podjetij bili sprejeti le, ko je bil delojemalec v boljšem položaju kot v tarifni pogodbi.

## **7.8 Sprejemanje reform**

Niti teden dni po objavi zaključnega poročila komisije je nemška vlada sklenila uveljaviti predloge v štirih korakih. Zvezna vlada je predlagala Agendo 2010 zaradi petih ciljev. Najpomembnejši je bil zagotavljanje socialne varnosti. Nemški sistem socialnih zavarovanj je skrbel za varovanje pred nevarnostmi življenja: boleznijo, nesrečami, brezposelnostjo, revščino v starosti in nujno pomoč po oskrbi. Da bi vlada lahko tudi v prihodnosti zagotavljala to varnost, je predvidevala, da je treba reformirati sistem socialnih zavarovanj. Drugo poglavje je bilo spodbujanje rasti gospodarstva. Z rastjo gospodarstva si vlada obljublja višje davčne dohodke in z druge strani, s povečanjem gospodarstva zmanjšanje števila brezposelnih. Tretji cilj je bil konsolidacija državnih financ. Javne finance se utrdijo z zmanjšanjem strukturnih deficitov, splošnim zmanjšanjem izdatkov oziroma s preureditvijo strukture izdatkov. Strukturni deficit je primanjkljaj, ki ga je država povzročila sama s svojimi sistemi in ne konjunktorna situacija. Četrty cilj je bil povečati ugled Nemčije kot proizvodne destinacije. S privlačnim, dinamičnim in manj reguliranim gospodarstvom lahko Nemčija ohranja proizvodnjo v državi ali pa privlači novo. V sodobnem času države tekmujejo med sabo na globalni ravni. Države z najnižjimi plačami, davki in dajatvami, izobraženo delovno silo in izgrajeno infrastrukturo bodo imele prednost in bodo lahko zagotovile več investorjev (Lankes 2013, 4). Na prejšnjo točko se navezuje zadnji cilj. Ta predvideva izboljšanje

gospodarskega položaja nemškega gospodarstva, s postavitvijo nemškega šolstva in znanosti na svetovni vrh. Dobro izobražena in motivirana delovna sila ter delujoče znanstveno raziskovanje sta predpogoja za vedno bolj storitveno orientiran, visoko plačan trg dela.

Sprejemanje je bilo in v večji meri razlaga Hartzovih predlogov in pozneje zakonov iz stališča odnosov z javnostjo izredno problematično. Le malo je bilo storjeno na tem, da se javnosti oziroma tistim, ki jih bodo reforme neposredno prizadele, razloži, o čem gre pri teh predlogih. Izjave vlade so javnost prestrašile in šele po začetku večjih demonstracij je vlada poizkušala izboljšati svojo komunikacijo (Thompson 2009, 233–4).

Pred letom 2001 ni bilo vidnejših poizkusov po reformiranju trga dela, predvsem zaradi osebnih dvobojev med vodilnima v SPD-ju, Gerhardom Schröderjem in Oskarjem Lafontainom. Oba sta v ospredje pritiskala svoj pogled na to, kako rešiti problematiko brezposelnosti. Schröder je podpiral tržno-liberalno reformo, Lafontaine pa je zagovarjal neokeynesiansko politiko. Glede na teoretske temelje je bilo glavno bojišče prav področje politike trga dela. Odstop Lafontainea z mesta predsednika stranke in z mesta finančnega ministra je dal prosto pot Schröderju in njegovemu načrtu. Imenovanje Hansa Eichelsa kot finančnega ministra je pomenilo spremembo proračunske politike na ponudbeno politiko.

## **8 Velika koalicija**

Četudi je Schröder izgubil oblast in se je Agenda 2010 ustavila, se je nadaljeval politični boj glede posledic reform. Volitve 2005 so bile v veliki meri volitve o Agendi 2010. In tudi volilni program se je v veliki meri navezoval na sprejete reforme. Volitve septembra so na koncu bile poraz tako za SPD kot za CDU, ki sta dobili najslabše rezultate v zgodovini republike. Stranki po rezultatih nista bili več veliki, ampak srednje veliki (Kornelius in Roth 2007, 30). Zmagovalke so bile majhne stranke, ki so si razdelile izgube SPD-ja in CDU-ja. CDU in SPD sta sklenili koalicijsko pogodbo in osnovali Veliko koalicijo, kjer je SPD obvladovala 14 resorjev, med drugim tudi za delo in socialo. Veliko koalicijo je zaznamovala velika mera kontinuitete. Začrtani okvirji so se ohranili ali pa so bili dodelani. Poleg tega pa nobena stranka ni hotela nadaljevati z urejanjem Hartzovih zakonov in socialne politike, vsaj ne po tem, kakšne posledice je to imelo na volilne izide leta 2005 (Hegelich in drugi 2011, 174).

SPD se je v veliki koaliciji morala umestiti kot koalicijska stranka in kot levičarska stranka. Poleg tega je morala kot manjša stranka delovati dobro, ne pa tudi biti preveč uspešna. Če bo

koalicija uspešna, bo imela največjo korist stranka predsednika vlade, če pa bo vladanje neuspešno, pa bosta negativne posledice občutili obe stranki.

Koalicija med SPD-jem in CDU-jem je koristila imidžu CDU. Pred prevzemom oblasti je bila CDU dojemana kot neoliberalni zastopnik interesa gospodarstvenikov. Zdaj pa je večina Nemcev bila zadovoljnih z Angelo Merkel in njenim upravljanjem Nemčije med gospodarsko krizo (Hegelich in drugi 2011, 207). Odobravanje je prejela tudi med člani SPD-ja. Tako bi skoraj vsak peti volivec SPD-ja preferiral Merklovo kot pa kandidata SPD-ja (Jung, Schroth in Wolf 2010, 37).

Velika koalicija je nadaljevala umirjeno politiko trga dela. Sprejeta so bila znižanja stopnje prispevka za zavarovanje za primer brezposelnosti s 6,5 odstotka leta 2006 na 2,8 odstotka leta 2009. Glavni namen tega je spodbujanje novih zaposlitev in zaposlovanja. Uvedli so tudi izboljššan otroški dodatek in izboljšali dostop do oskrbe otrok. S tem bi razbremenili družine in mladim staršem omogočili lažji dostop do zaposlitve. Velika koalicija je omilila merila prejšnje vlade. Podaljšala je trajanje prejemanja nadomestila za brezposelne, starejše od 55 let. Prej so bili ti opravičeni do nadomestila za obdobje enega leta, zdaj so to obdobje podaljšali na dve leti (Klös in Scharhagel 2009, 25). To je sicer zmanjšalo spodbudo za ponovno zaposlitev in dodatno bremeni plačnike prispevkov, vendar pa se predvideva, da se bo to izničilo s predlaganim povišanjem starosti upokojevanja na 67 let (Klös in Scharhagel 2009, 25).

## 9 Posledice reform

Agenda 2010 se je končala s padcem socialnih demokratov. Neposredno po tem še ni bilo mogoče ustvariti primerne analize posledic reform. Nekaj let zatem pa so raziskovalci že prišli do nekaterih prvih zaključkov, kakšen vpliv so imele reforme na gospodarstvo, trg dela in politično krajino v Nemčiji.

### 9.1 Spremembe na trgu dela

Ena izmed negativnih posledic povečane dinamike trga dela je povečanje sektorja z nizkimi plačami. Če je bil delež slabo plačanih zaposlenih leta 1995 še pod evropskim povprečjem, se je leta 2004 ta slika obrnila in je v Nemčiji nadpovprečno veliko delavcev z nizkimi plačami. Še posebej velja opozoriti na delež kvalificiranih delavcev, ki delajo v slabše plačanih zaposlitvah. Povečal se je sektor z nizkimi plačami s 13 odstotkov na 21,5 odstotka (Dauderstäter in Dederke 2012, 4). Do leta 2007 je imelo 70,8 odstotka vseh ljudi, ki so delali v sektorju z nizkimi zasluži, poklicne kvalifikacije (Hassel in Schiller 2010, 40). Ljudje, zaposleni v tem sektorju, niso člani skupin, ki bi bile težje zaposeljive, ampak gre za ljudi srednje starosti, ki delajo polni delovni čas. Pogosto so večji del tega prav ženske. V navezavi na to se je zmanjšal delež ljudi v sektorju s srednjo visoko plačo. Ta sektor je še sredi devetdesetih let predstavljal 63,2 odstotka in se je do leta 2007 zmanjšal za dobrih 12 odstotkov (Bosch, Weinkopf in Kalina 2009, 9). Tako je bil najbolj prizadeti srednji sloj družbe, ki je bil deležen degradacije plače. Nekoč dobro plačane zaposlitve v poštni, telefonski in prevozni dejavnosti so pristale v slabo plačanem resorju.

Dolgoročno brezposelni so pokazali relativno manjšo pripravljenost do tega, da bi sprejeli slabše delovno mesto. Tako je ostala problematika dolgoročno brezposelnih. Zmanjšala se je le številka ljudi, ki zapadejo v kategorijo dolgoročno brezposelnih (Hassel in Schiller 2010, 38). Glavni deli reform so bili zmanjšanje prispevkov ob brezposelnosti in skrajšanje trajanja prispevkov. Del tega je izključitev pomoči ob brezposelnosti in skrajšanje najdaljšega obdobja trajanja prejemanja prispevkov. Uvedba reforme je vplivala na ravnanje upravičencev. Znižala se je višina plače, ki so jo brezposelni bili pripravljene sprejeti pri ponudbi službe. Prav tako se je zmanjšalo obdobje trajanja brezposelnosti (Schneider 2008, 21). Po sprejetju reform se je povečala pripravljenost brezposelnih na popuščenje in sprejemanje zaposlitev, ki jih sicer ne bi. Tako imajo ljudje, ki so se zaposlili po reformah, manjše plače kot tiski, ki so ohranili zaposlitev (Engbom, Detragiache in Raeli 2015, 22).



Medtem ko so nižji sloji prebivalstva živeli na meji eksistenčnega minimuma in niso imeli dostopa do drugih programov socialne pomoči, so zdaj do te upravičeni. Najbolj ogroženi ljudje so tako dobili dostop do plačila stanarine in gretja, medtem ko so prej dobili le pribitek na stanarino (Hassel in Schiller 2010, 41).

V preteklosti je bila relativno nizka udeležba žensk na trgu dela dokaz za konservativno socialno ureditev. Ženske niso imele enakega dostopa do sistemov socialne pomoči. Te so ostajale doma in skrbele za družino, medtem ko je zaposleni moški zagotavljal sredstva za preživetje. Po novi ureditvi so predvsem ženske tiste, ki se zaposlujejo. Stopnja zaposlenosti žensk se je povečala s 64,5 odstotka leta 2003 na skoraj 70 odstotkov leta 2008 (Hassel in Schiller 2010, 46).

Relativni strošek dela v Nemčiji se konstantno zmanjšuje že iz srede devetdesetih let. Druge države v soseščini so se po drugi strani poslabševale ali pa stagnerale na ravni iz devetdesetih let. Na konkurenčnost vplivajo trije dejavniki: zmanjšanje stroškov dela, povečanje produktivnosti ali pa nominalno razvrednotenje valute v mednarodnem trgovanju (Dustmann in drugi 2014, 169). Od srede devetdesetih let se je realna plača za tiste z najnižjimi plačami zmanjševala, od začetka novega tisočletja pa se je trend zmanjševanja realnih plač razširil na ljudi s srednjimi plačami. Le za najboljše zaslužkarje se je realna vrednost plač dejansko povečala. V neizvoznem sektorju so plače stagnerale od srede devetdesetih let, po letu 2000 pa so doživele dramatičen padec v celotnem spektru, še najbolj pa tisti z nizkimi plačami. Zmanjšanje realnih plač pozitivno vpliva na konkurenčnost nacionalnega gospodarstva, še posebej na področju izvoza, ki je nemški paradni konj. S stagnacijo plač je vzporedno s tem rasel izvoz (Aykol, Neugat in Pichler 2013, 44). Hkrati pa slabša kupna moč na notranjem trgu zavira uvoz tujih izdelkov. Nemška gospodarska rast tega obdobja se napaja v glavnem zaradi večjega povpraševanja iz tujine (Dauerstädt in Dederke 2012, 4). Sočasno s stagnacijo sovпада drugi, verjetno še bolj pomemben razlog za povečano zaposlovanje, to je vedno slabša pokritost trga s kolektivnimi pogodbami (Knut 2013, 5). Vedno več panog in podjetij izstopa iz tarifnih dogovorov. Pokritost pada v enakem obdobju kot padec realnih plač.

V primerjavi z ostalimi državami v EU je Nemčija v zadnjih letih razvila enega večjih sektorjev z nizkimi plačami. Leta 2008 je skoraj 20 odstotkov vseh zaposlenih delovalo v sektorju z nizkimi plačami (Dullien 2013, 6). Reforme so povzročile povečanje ponudbe ljudi za zaposlovanje v sektorju z nizkimi plačami in znižale plače z novimi pravili za dodeljevanje socialne pomoči ljudem z nizkimi prihodki, kar praktično predstavlja državno subvencijo

(Dullien 2013, 6). Reforme so pospešile tranzicijo iz brezposelnosti v zaposlenost. To pa ne pomeni, da so se izboljšale zaposlitvene priložnosti.

Nemčija si je izboljšala dinamiko in fleksibilnost na nacionalnem trgu dela. Predvsem dve obliki atipične zaposlitve sta imeli tukaj osrednji pomen: zaposlitev za določen čas in delo preko posredovalnih kadrovskega agencij. Vendar pa hkrati velja omeniti, da osvežen trg dela ni bil brez žrtev. Trg dela se je začel razslojevati na stalne zaposlene in marginalne zaposlene (Spermann 2011, 1). Zaposleni v atipičnih oblikah zaposlitve so v večji nevarnosti, da padejo pod prag revščine kot zaposleni v običajnih oblikah zaposlitve (Spermann 2011, 2). Klasična oblika zaposlovanja se je zmanjševala. Strukturne spremembe na trgu dela so pomenile povečanje atipičnega zaposlovanja. Od teh je največjo rast predstavljala izposoja delavcev. Nekega indikatorja, ki bi zagotovo potrdil, da so te atipične oblike zaposlovanja absolutno prekarne, ni. Tveganje za prekarno delo je v takih oblikah večje kot pa v stalni zaposlenosti. Atipična zaposlitev je slabše plačana kot stalna zaposlitev in zaposleni imajo manjše možnosti za dostop do izobraževanja znotraj podjetja ali pa prehod na stalno zaposlitev (Keller in Seifert 2009, 43–44). Od tega je bilo 210 tisoč za polni delovni čas, 590 tisoč pa za polovični delovni čas (Koch in drugi 2009, 236).

## **9.2 Politične posledice**

Novembra 2003 so se zbrali demonstranti, ki so nasprotovali napovedanim ukrepom vlade. Demonstrirali niso le zoper delovno tržnim elementom Agende 2010, ampak tudi zdravstveni in pokojninski reformi. Protestnikov je bilo preko sto tisoč, med temi demonstranti so bili tudi vidni sindikalisti, četudi vodilni sindikati niso zagovarjali sodelovanja na demonstracijah. Kakšen večji takojšnji učinek zborovanj pa je izostal. Demonstracije so se začele prepozno in niso več mogle preprečiti zakonodajnega procesa, ki je bil ob tem času že v zaključni konici.

Protesti s širšo podporo so se odvijali neposredno pred vpeljavo Hartza IV. Protesti so se začeli z manjšimi zbori in so se razširili po vzhodni Nemčiji. S ponedeljskimi demonstracijami zoper razgradnjo socialne države so se navezovali na tradicijo ponedeljskih demonstracij zoper politični sistem v komunistični Nemški demokratični republiki. Protesti so potekali vse do novembra 2004, nakar je protestno gibanje bolj ali manj preprosto razpadlo (Butterwegge 2015, 155). Ponedeljske demonstracije so svoj vrhunec dosegle avgusta 2004, ko je sodelovalo 150 tisoč ljudi. Naslednji mesec pa je številka padla na 10 tisoč. Tak padec je posledica popuščanja SPD-ja pri nekaterih delih zakona in s tem pokazano pozornostjo levi frakciji SDP-ja in sindikatom (Zohlhöfer in Egle 2007, 17). Vlada je tudi jasno povedala, da

bo vztrajala pri zakonu ne glede na demonstracije. Ob tem so se ljudje sprijaznili z mislijo, da bo reforma sprejeta.

Kmalu po uveljavitvi Hartz IV je SPD doživela občutne volilne poraze. Vedno več deželnih vlad je prevzemala CDU, predvsem na račun SPD-ja. Trend se je potrdil na državnih volitvah, kjer je CDU/CSU premagala SPD. Naposled je SPD vstopila v koalicijo s CDU/CSU in vse stranke so potrdile svojo zavezo izpeljanim reformam. Po koncu vladavine Schröderja sta obe veliki ljudski stranki sklenili koalicijsko pogodbo. Upalo se je na to, da bo CDU postala bolj socialdemokratska, dejansko stanje pa je bilo takšno, da sta obe stranki sprejeli neoliberalno paradigmo in praktično ni bilo razlik v zasnovi politik obeh strank. Po odhodu Schröderja je odpadlo tudi zgledovanje socialne demokratske stranke po novih laburistih v Združenem kraljestvu. Večjega pomena znotraj vladajočega sloja stranke so postale skandinavske države in njihova socialna ureditev, temelječa na vlaganju v šolstvo, fleksibilnem zaposlovanju in davčno financiranih socialnih sistemov (Butterwegge 2013b, 231).

Volitve 2009 so bile vnovič katastrofalne za SPD in doživeli so nove poraze. Nikoli prej ni CDU zmagala s takšno prednostjo pred SPD-jem kot tega leta. Volilna udeležba je bila nizka, še posebej med volivci dveh glavnih strank (Hegelich in drugi 2011, 205). Ljudje ne smatrajo več SPD-ja kot zagovornice delavskega gibanja in CDU-ja kot zastopnika delodajalcev (Hartenstein in Hilmer 2002, 21). Stranka je še dodatno izgubila glasove sindikatov in delavcev. Po Hartzovi reformi in odločitvi za podpiranje upokojevanja pri 67 letih je za veliko ljudi postalo jasno, da SPD ni več stranka malih ljudi (Raschke 2010, 74). Glasovi teh skupin so prešli k Levici, ki je na vzhodu države postala druga najpomembnejša stranka (Hegelich in drugi 2011, 208). Zeleni so padli z mesta tretje najmočnejše stranke na peto mesto. SPD je izgubila številne glasove levice, ki so raje glasovali za Levico, ki je z dveh poslanskih mest skočila na 52 poslanskih mest (Gaskarth 2014, 42).

SPD posledic ni občutila le ne nacionalni ravni, ampak tudi na regionalni. Po sprejetju novih reform je sledilo eno najbolj pretresljivih za nemško povejno politiko. SPD je izgubila vodilno vlogo v večini zveznih dežel in na splošno je volilno telo izgubljalo zaupanje v stranko. A tudi drugi največji stranki, CDU, ni šlo nič kaj bolje. Konservativni stranki je delež glasov padal. Od tega so imele največjo korist majhne stranke. Zelenim je uspelo zadržati delež glasov pri okoli 8 odstotkov. Povečali pa so se deleži pri liberalni FDP in levi stranki PDS, ki ji je uspel preboj v zvezni parlament (Hassel in Schiller 2010, 51). Upadanje priljubljenosti velikih strank se je nadaljevalo tudi v letu 2009, vendar je bilo še posebej hudo

za SPD. Veliki stranki sta dosegli najslabše rezultate v povojni zgodovini, medtem ko so male stranke pridobile pomen.

S političnega stališča so reforme Hartz bile neuspešne in so še danes izredno nepriljubljene med volivci. Hartz je tako strupena politična tema, da na volitvah 2013 nobena večja stranka ni upala omeniti Hartz v svojih političnih platformah. Ravno nasprotno, nekatere stranke skušajo pridobiti glasove volivcev z obljubami o razveljavitvi reform (Gaskarth 2014, 49).

Po letu 2005 se je stanje na trgu dela toliko izboljšalo, da ni bilo več tolikšne nujnosti. Nastale so nove leve stranke, s politično agendo, močno naravnano proti Hartzovim zakonom (Thompson 2009, 235). Reforme so bile sprejete v obdobju, ko je prevladovala napetost in do določene mere panika v političnem diskurzu. Zdaj pa je gospodarska situacija v Nemčiji v primerjavi z drugimi evropskimi državami odlična. In obstaja možnost, da bodo tako lagodne okoliščine pomenile sprostitev bolj zahtevnih ukrepov (Gaskarth 2014, 49). Tako je SPD v preteklih letih že uspela zagotoviti vpeljavo minimalne plače in zmanjšanje upokojitvene meje na 63 let za tiste, ki so delali 45 let. Po drugi strani pa cilj ni bil neoliberalno okrnjena država, ampak socialna država, s socialnimi investicijami. Glavno vodilo socialnih politik bi se prestavilo z redistribucije denarnih sredstev na aktivacijo človeškega kapitala. Socialna infrastruktura, izobraževanje in spodbujanje inovacij, vse to so instrumenti, ki bodo to dosegli.

Reforme trga dela so se začele v času, ko je nemško politiko vodila socialno demokratska stranka. Socialno demokratske stranke so od svojih ustanovitev črpale podporo iz delavskega gibanja. Zaradi svoje povezanosti s sindikati in interesi delavcev so v preteklosti vedno zagovarjali širitev programov in shem, ki bi koristile delavcem. Schröderjeva politična agenda je bila prvi reformni program s strani socialnih demokratov, ki ni nadgrajeval programov socialne varnosti, ampak je pomenil paradigmatični premik dojemanja socialne zaščite. Socialna zaščita delavcev ni bila pravica, ki bi je bil deležen vsak delavec, ampak privilegij, ki je temeljil na lastni odgovornosti in samoiniciativi.

### **9.3 Gospodarsko stanje**

Med leti 1992 in 2005 se je delež zaposlenih, vključenih v zavarovalne sheme, zmanjšal za 10 odstotkov oziroma za vsega skupaj tri milijone ljudi (Klinger, Rothe in Weber 2013, 2). Vrhunec stopnje brezposelnosti je bil dosežen na začetku leta 2005. V roku dveh let se je

število brezposelnih zmanjšalo za milijon ljudi (Schneider 2008, 20). Velika recesija s konca leta 2008 je zavrla trend rasti zaposlitve, ni pa ga ustavila. Med krizo leta 2008 se brezposelnost ni zmanjševala zaradi reform socialne pomoči, ampak zaradi skrajšanega delovnega časa (Dauderstäter in Dederke 2012, 3). Med krizo so podjetja zadržala zaposlene s pomočjo skrajšanega delovnega časa in tarifnih dogovorov. Delodajalci so se odločili za ukrepe, da bi zadržali kader v njihovih podjetjih. Gospodarska situacija se je v nemškem gospodarstvu sredi leta 2009 popravila v tolikšni meri, da so zabeležili ponovno porast zaposlovanja (Klinger, Rothe in Weber 2013, 9). Nezaposlenost se je od rekordne vrednosti leta 2005 zmanjšala za 40 odstotkov leta 2012 in v podobni meri tudi delež dolgotrajno brezposelnih (Klinger, Rothe in Weber 2013, 10). Delež slednjih se je v istem obdobju zmanjšal za 46 odstotkov.

Pomen so pridobile tudi posamezne dežele. Višina sredstev, ki jih dežele namenjajo za politiko zaposlovanja, se zvišuje. Poleg tega so dežele bolj fleksibilne in inovativne s politikami. Tudi zaradi okoliščin na posamezni organizacijski ravni. Na državni stopnji je politika zaposlovanja korporativistična in zgrajena na socialnih zavarovanjih, kar pomeni večjo centralizacijo in unitarizem (Schmid 2009, 7).

Vse skupine zaposlenih so občutile padec realnih plač. Še najmanj so zmanjšanje realnih plač doživeli izobraženi in visoko kvalificirani zaposleni, najbolj pa nekvalificirani in slabše izobraženi (Giannelli 2013, 14). Vendar pa sama Hartzova reforma ni sprožila tega razvoja. Neenakost raste že od srede sedemdesetih let, pospešila pa se je v osemdesetih letih.

Med krizo je Nemčija povečala cenovno konkurenčnost nasproti drugim državam EU, kot na primer Francija. Znotraj tega merila velja poudariti, da se cenovna konkurenčnost ni povečala zaradi izrazitega povečanja produktivnosti, ampak zaradi zamrznitve rasti plač. Trenutni nemški proračunski presežki in nizka stopnja brezposelnosti in zadovoljiva stopnja rasti je posledica kombinacije omejevanja rasti plač, podprta z reformami trga dela, ki povzroča pritisk na plače, ter močne omejitve javnih izdatkov na področjih izobraževanja, razvoja in raziskovanja (Dullien 2013, 8).

Slabo povpraševanje na notranjem trgu je zmanjševalo uvoz, nižje plače pa so povečale konkurenčnost nemškega izvoza. Posledica tega je bila hitro rastoča izvozna bilanca. V tem obdobju je nemška rast v veliki meri temeljila na povpraševanju po nemških izdelkih v tujini (Dauderstäter in Dederke 2012, 4). Tako ostane vprašljivo, ali lahko nemški model uporabijo

tudi v drugih državah. K temu je svoje prispevala počasi rastoča višina plač, ki stagnira že od srede devetdesetih let (Aykol, Neugat in Pichler 2013, 45).

Zmanjšanje števila ljudi, ki so prejeli nadomestilo ob brezposelnosti, je nemški vladi omogočilo, da je zmanjšala višino prispevka za zavarovanje ob primeru brezposelnosti. Do reforme je višina prispevka znašala 6,5 odstotka bruto plače, januarja 2007 je prispevek znašal 4,2 odstotka (Schneider 2008, 21). Leta 2015 pa je višina znašala 3 odstotke bruto plače.

Vprašanje je tudi, ali zaposlitev za določeno obdobje omogoča vzpostavitev prvega stika med zaposlenim in delodajalcem in korak bližje k redni zaposlitvi. Lehmer in Ziegler v svoji študiji dolgotrajno brezposelnih najdeta povezavo med agencijami in redno zaposlitvijo. Tisti, dolgotrajno brezposelni, ki so se odločili, da bodo sodelovali, so imeli 17 odstotkov več možnosti, da po enem letu najdejo redno obliko zaposlitve kot tisti, ki so se vzdržali. Za prihodnje zaposlitvene možnosti je začasno delo vsekakor boljše alternativa kot nadaljevanje brezposelnosti (Lehmer in Ziegler 2010, 6–7).

Posamezniki, ki so imeli zaposlenega zakonskega partnerja ali pa privarčevano premoženje v vrednosti 13 tisoč evrov ali več, so imeli zmanjšane ugodnosti ali pa jim je bila upravičenost zavrnjena (Gaskarth 2014, 26). Družine so se tudi razšle ali pa so prikazale, da živijo v ločenih gospodinjstvih. Družine na socialni podpori morajo skozi birokratski postopek, kadar morajo nadomestiti pokvarjen hladilnik, ker izplačila ne krijejo drugega kot najnujnejše.

Po letu 2005 so se pokazale skrite rezerve trga dela. Po tem letu so se mnogi ljudje podali na iskanje zaposlitve. Med njimi mnoge ženske, ki so bile prej v gospodinjstvih, kjer je sobival prejemnik nekdanje pomoči ob brezposelnosti ali pa so bili prejemniki socialne pomoči (Bundesagentur für Arbeit 2014, 17).

Po prevzemu oblasti se je vlada pod Angelo Merkel zavezala, da bo nadaljevala delo predhodnice in nižala stroške zaposlovanja. Za zmanjšanje stroškov dela je bila vlada pripravljena povišati davek na dodano vrednost, da bi imela sredstva za zmanjšanje prispevkov za zavarovanje. Vendar so gospodarski indikatorji v tem času kazali tako dobro sliko, da se je lahko izvedlo tudi dodatno znižanje stroškov. Tako je leta 2009 strošek prispevka znašal samo 2,9 odstotka bruto plače (Dümig 2010, 238). Merklina vlada je tudi vztrajala pri pogojevanju, ki ga je poostrila. Pri kršitvah pravil se je lahko brezposelnemu po novem omejila tudi pomoč za stanarino.

Delež zaposlenih starejših se je povečal, še vedno pa so bili starejši v slabšem položaju na trgu delovne sile. Tako je nova vladajoča stranka podaljšala trajanje upravičenosti iz zavarovanja ob brezposelnosti.

Na splošno gledano je na vzhodu, v novih deželah Nemčije, brezposelnost še vedno veliko višja kot drugje v Nemčiji. Po letu 2005 je viden občuten trend konstantnega zmanjševanja brezposelnosti tako v vzhodni kot zahodni Nemčiji. Le leta 2009, to je prvo leto gospodarske krize, se je pokazala stagnacija stanja brezposelnosti.

#### **9.4. Kritike**

Sindikati kritizirajo, da Hartzov IV zakon neprimerno bolj škodi ljudem z nizkimi in srednjimi dohodki, povečajo se možnosti izgube življenjskega standarda pri daljši brezposelnosti in da nova maksima spodbujanja in zahtevanja več zahteva kot dejansko spodbuja (Schmid 2009, 6). Iz izjave o Agendi 2010 so kritiki razbrali konec socialne države. Socialni demokrati so popustili pritiskom globalizacije in začeli prilagajati državo blaginje pritiskom globalnega gospodarstva (Butterwegge 2015, 59). Za druge pa konec socialno demokratske tradicije reformiranja in naveze na delavsko gibanje. Ali je slogan '*Fordern und Fördern*' v resnici samo drugo ime za korenček in palico, je tudi vprašljivo. Ali je socialna pomoč samo druga stvar za discipliniranje dolgoročno brezposelnih in obrobni skupin (Butterwegge 2015, 128).

Z Agendo 2010 se je zmanjšala obremenitev proračuna z zmanjšanjem opravičenosti, po drugi strani pa se je povečal pritisk na brezposelne, da čim prej prevzamejo ponujeno zaposlitev (Butterwegge 2015, 141). Nezaposleni nimajo več možnosti, da bi sami odločali, katero delovno mesto je najbolj primerno zanje. Zmanjšanje prejemkov in druge sankcije jih bolj ali manj silijo, da sprejmejo prvo ponujeno zaposlitev. Ta pa ni nujno, da se bo navezovala na prejšnji plačni razred ali pa področje delovanja.

Deregulacija zaposlitvenih razmerij je povzročila negativne posledice za preveč ljudi. Skoraj vsak peti je prisiljen, da dela v prekarnem razmerju in v slabo plačanem sektorju. V slabše plačanem sektorju zaposleni prejemajo plače v višini dveh tretjin povprečne plače (Zeit 2012). Do leta 2013 je v nekaterih panogah 22,5 odstotka zaposlenih delovalo v sektorju z nizkimi plačami (Der Spiegel 2013). Slabše plačani delavci se ne soočajo s padcem realnih plač samo zaradi sprememb na področju ureditve trga dela. Stagniranje plač v Nemčiji je trend, ki traja

že od devetdesetih let (Möller in Walwei 2013). Agenda 2010 je poživila trg dela, a od tega slabše kvalificirani delavci niso imeli vidnejše koristi (Pretz 2013). V sami Nemčiji Agenda 2010 deli strokovnjake in politike, ki omenjajo socialno razgradnjo. Hkrati pa je v tujini reformni paket dojeman kot vzor (Pretz 2013).

Nemški sistem določanja plač je temeljil na pogodbah in medsebojnih dogovorih med predstavniki delodajalcev, sindikatov in sveta delavcev (Dustmann in drugi 2014, 168). Reforme Hartz na to ureditev neposredno niso vplivale, so pa vplivale na dinamiko delovanja, kar se kaže v konstantnem padcu delavcev, ki so pokriti z branžnimi kolektivnimi dogovori (Dustmann in drugi 2014, 168). Vendar pa tudi največji kritiki priznavajo, da se je nemško gospodarstvo okrepilo in ohranilo položaj na mednarodnem trgu (Butterwegge 2013a, 16).



## 10 Zaključek

Agenda 2010 in predvsem z njo povezani zakoni Hartz so oživili nemški trg dela in gospodarstvo. Več kot deset let po reformah je nemško gospodarstvo v najboljšem stanju po koncu nemškega gospodarskega čudeža. Zaposlenost je večja kot kdaj koli prej, brezposelnost pa je padala kljub posledicam globalne krize leta 2008. Vprašanje je, za koga je bila reforma uspeh. Vsekakor ni bila uspeh za Schröderja in njegovo stranko. Zagotovili so uspeh za Nemčijo na dolgi rok, vendar so hkrati s tem preprečili svoj obstoj na oblasti in sprožili krizo znotraj same stranke. Zapuščina Agende 2010 pesti SPD še danes. Na splošno lahko rečemo, da so reforme poživile gospodarstvo, k temu pritrjujejo tudi največji kritiki. Dilema se pojavi, ko podrobneje pogledamo, kakšna je bila ta rast.

Kvantitativno gledano drži, da Nemčija občuti pozitivne zaposlitvene trende, manj spodbudno pa je, ko si pogledamo, kakšne so ponujene zaposlitve. Soočamo se z obdobjem padca deležev zaposlenih v proizvodni industriji in naraščanjem zaposlenih v storitvenih dejavnostih. Te nove zaposlitve so slabše plačane. Pojavijo se tudi zaposlitve, ki potrebujejo državne dodatke, da plače prestopijo prag revščine. Povečalo se je zaposlovanje v sektorju z nizkimi plačami, zaposlitve preko agencij za posredovanje delovne sile in zaposlitev za kratek čas. Na splošno lahko rečemo, da se je povečalo prekarno zaposlovanje. Hkrati je treba povedati, da Nemčija že dobri dve desetletji zavira rast realnih plač, kar pa seveda spodbuja zaposlovanja in izvoz, kar je koristno za celotno gospodarstvo, neprijetno pa za zaposlene. Predvsem tiste, ki so zaposleni v sektorju z nizkimi plačami.

Po drugi strani pa obstajajo tudi uspehi. Povečalo se je zaposlovanje žensk, ki so jih prej institucionalni okviri odvracali od zaposlitve. Prav tako se je povečalo zaposlovanje starejših, ki bi prej bili premeščeni v zgodnjo upokojitvev, kar pa bi dodatno obremenilo pokojninske blagajne. Nove oblike zaposlovanja, tako imenovani 'Mini Jobs', so zmanjšale delo na črno.

Hkrati pa je nujno povedati, da reforma trga dela in druge reforme Agende 2010 niso same povzročile pozitivnih vplivov na nemško gospodarstvo. Bolj kot samo reforme je bilo pomembno, da Nemčija že od srede devetdesetih let beleži počasno rast plač, ki raste počasneje kot produktivnost. Tako je čez čas v Nemčiji zaposlovanje in delo postalo relativno ugodno v primerjavi z drugimi evropskimi državami. V povezavi s tem se je zmanjševal tudi pomen sindikatov, ki izgubljajo članstvo in pomen pri kolektivnih pogajanjih. To je nekaj, kar

še dodatno vpliva na nižjo rast plač. In za tako močno izvozno gospodarstvo, kot je Nemčija, je to velika prednost v primerjavi z drugimi članicami EU.

Po drugi strani pa imamo tukaj stranko SPD, ki še danes čuti posledice. Na volitvah leta 2005 so oblast prevzeli konservativci z Angelo Merkel na čelu, ki ostaja na oblasti in je pred možnostjo tretjega mandata. Socialni demokrati pa oblasti niso samo izgubili, ampak so izgubili tudi notranjo enotnost. Prav socialne reforme so povzročile izgubo zavidljivega števila volivcev in članstva. Od teh je marsikateri podpornik SPD prestopil v na novoustanovljeno Levico, ki predstavlja ideje bolj tradicionalne socialne demokracije, s poudarkom na socialni državi in zaščiti delavstva.

Ob tem velja povedati na novo usmeritev SPD po načelih tretje poti. Stranka se je politično poizkušala premakniti še bolj na sredo političnega spektra. Poizkus vzpostavitve SPD kot predstavnice nove sredinske opcije je postala slepa ulica za stranko. Schröder je obljubljal združitev dveh zasnov, ki sta do tedaj bili težko združljivi, tržni liberalizem in socialna demokracija. Predvsem, ker je bil tržni liberalizem osrednjega pomena, socialna demokracija pa zanemarjena. Celotna debata okoli Agende 2010 je bila vzpostavljena okoli pritiskov globalizacije in konkurenčnosti na svetovnih trgih. Solidarnost in pravičnost pa se skoraj nista omenjali. Politična levica se je razklala na dva dela, ki medsebojno tekmujeta. Možnosti za sodelovanje teh dveh strank v vladi so minimalne.

Tudi če bi Schröder nadaljeval s politiko uravnavanja stroškov socialne države s poviševanjem socialnih prispevkov, mu to ne bi zagotovilo obstanka na oblasti. Še posebej, ko je v predvolilnih govorih obljubljal zmanjšanje brezposelnosti, kar pa z višjimi stroški dela ne bi bilo mogoče. Leta 1998 je SPD prevzela vajeti vlade z obljubo, da bo trajno znižala stopnjo brezposelnosti. Potencialno bi višanje prispevkov brezposelnost še povečali.

Reforme so pomenile osrednjo točko, ki bi trg delovne sile spremenil v aktivirajočega. Pred reformami je nemški sistem dopuščal več svobode brezposelnim. Imeli so daljše obdobje upravičenosti do sredstev, ki so bila sorazmerna na prejšnjo plačo, brez dodatne motivacije za čimprejšnjo zaposlitev. Končalo pa se je tudi premeščanje brezposelnih med socialnimi programi in pomoči ob brezposelnosti. Prav tako je vlada dojela, da zgodnje upokojevanje dolgoročno sistem še dodatno obremenjuje.

Po drugi strani pa je Merklova podedovala okrevajoče gospodarstvo in sveže izvedene nepričakovane politične reforme. Sicer jih je izpeljala stranka nasprotne politične opcije, vendar v taki obliki, kot bi si jih CDU sama želela. Ne nazadnje je leta 2005 Angela Merkel

čestitala in pohvalila Schröderja za njegovo pobudo, medtem ko se je Schröderjeva lastna stranka po reformah začela oddaljevati od njega.

Ali je primerno z gotovostjo reči, da je Agenda 2010 pomenila prekinitev z dolgo tradicijo nemške blaginjske države? Ali je sedanji sistem trga dela in socialne pomoči drastično različen od preteklosti? Nemški blaginjski sistem se je izpopolnjeval vse do sedemdesetih let, ko je doživel tudi največji vrhunec. Od takrat naprej je sistem bolj ali manj vegetiral. Socialni sistemi so se ohranjali zaradi višanja deležev prispevkov iz plač ali pa iz kreativnega prelaganja proračunskih sredstev.

Država je bila v začaranem krogu, ko je povečanje dajatev iz plač pomenilo večje breme za podjetja in s tem manjšo motivacijo za zaposlovanje, kar pa je posledično pomenilo večji pritisk na tiste, ki so bili zaposleni. Vseskozi osemdeseta so bili poizkusi, da se uvede bolj liberalne politike zaposlovanja, vendar še politiki niso bili pripravljeni na to. Šele ko so v drugih evropskih državah podobne politike pokazale možnost uspeha, se je aktivacijska politika vzpostavila kot realna alternativa.

Od osemdesetih let se blaginjski sistem počasi spreminja v bolj liberalnega. Agenda 2010 in Hartzovi zakoni so le vrhunec teženj po spremembah v politiki. Hartzovi zakoni so izredno zaznamovali nemško politiko in nemško družbo. Odgovor, ali je Agenda 2010 pomenila razgradnjo nemške socialne ureditve ali pa je to še ena izmed stopenj razvoja, je še vedno stvar političnega prepričanja. Levičarske stranke, vključno s socialnimi demokrati, so prepričane, da je Agenda 2010 in bolj specifično Hartz IV nedvomno spremenil celoten sistem, medtem ko desne in gospodarsko liberalne stranke reforme dojemajo kot logično evolucijo trga dela in socialne politike. Vprašanje je, ali je sedanja aktivacijska politika zaposlovanja neskladna s prejšnjo nemško ureditvijo. Drži, da je nova paradigma pogojevanja pomoči ob brezposelnosti bolj vsiljiva. Od brezposelnih se zdaj pričakuje, da bodo bolj aktivni pri reševanju svoje problematike in predstavlja tudi kazni ob neaktivnosti. Takšno razumevanje je bližje stališčem gospodarsko liberalnih strank kot pa socialno demokratičnih strank. Ni pa nekaj nepredstavljivega. Podobni ukrepi so bili sprejeti v sosednjih državah. Največja kritika je govorila, da je Nemčija zapustila svojo dolgoletno tradicijo socialne države zaradi združitve socialne pomoči in pomoči ob brezposelnosti v enotno pomoč, ki ni več tako velikodušna. Vendar je pri tem pomembno povedati, da je takšna predhodna dvojna in časovno neomejena pomoč ob brezposelnosti bila edinstvena za nemški sistem. Zato enotna pomoč ni v tolikšni meri ukinjanje pomoči kot pa racionalizacija.

V preteklosti si je nemška država lahko privoščila bolj ležerno socialno politiko. Poudarek je bil na zagotavljanju nadaljevanja prejšnjega standarda. Zdaj je glavnega pomena zagotavljanje preživetja. Boljši življenjski standard si lahko posameznik zdaj zagotovi z zaposlitvijo. Nemška politika je prevzela miselnost, da je vsaka zaposlitev boljša od socialne pomoči.

Zahodne države se soočajo z rastočimi stroški dela. Stroški zaposlitve nemškega delavca so neprimerljivo višji kot pa zaposlitev kitajskega delavca. Svet je postal globalni trg, kjer stroški dela opravičujejo transport relativno poceni izdelkov z druge strani sveta. Nemški socialni sistem je bil pred reformami nekonkurenčen, ni se mogel kosati ne z nizkocenovnimi državami, niti s sosednjimi evropskimi državami. Po reformah je sistem bolj učinkovit, a še vedno ohranja svojo jedrnato ideologijo pomoči ljudem v stiski.

## 11 Literatura

Abelshauer, Werner. 2009. Des Kaisers neue Kleider: Wandlung der Sozialen Marktwirtschaft. *Roman Herzog Institut-Position* 7. Dostopno prek: <https://www.romanherzoginstitut.de/publikationen/detail/download/des-kaisers-neue-kleider.html> (1. december 2016).

Akyol, Metin, Michael Neugart in Stefan Pichler. 2013. Were the Hartz reforms responsible for the Improved Performance of the German Labour Market? *Economic Affairs* 33(1): 34–46.

Bandelow, Nils C. in Mathieu Schade. 2008. Die Gesundheitsreform der Großen Koalition: Strategische Erfolge im Schatten des Scheiterns. V *Politische Reformprozesse in der Analyse – Untersuchungssystematik und Fallspiele*. ur: Fisher, Thomas, Andreas Kiessling in Leonard Novy: 85–144. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.

Börsch-Supan, Axel, Anette Reil-Held in Daniel Schunk. 2008. Saving incentives, old age provision and displacement effects: evidence from the recent German pension reform. *Journal of Pension Economics and Finance* 7(3): 295–319.

Bosch, Gerhard, Claudia Weinkopf in Torsten Kalina. 2009. *Mindestlöhne in Deutschland*. WISO Diskus December 2009. Dostopno prek: <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/06866.pdf> (1. december 2017).

Boston, William. 2002. *Scandal Is Undermining Confidence In Germany's Job-Creation Efforts*. Wall Street Journal 15. februar 2002. Dostopno prek: <http://www.wsj.com/articles/SB1013716341880218520> (15. november 2016).

Bundesagentur für Arbeit. 2014. *Arbeitsmarkt in Deutschland – Frauen und Männer am Arbeitsmarkt in 2013*. Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales. 2002. *Moderne Dienstleistung am Arbeitsmarkt: Endbericht*. Berlin: BMAS.

Butterwegge, Christoph. 2013a. *Gerhard Schröders Agenda 2010: Zehn Jahre unsoziale Politik*. Berlin: Rosa Luxemburg Stiftung.

--- 2013b. *Krise und Zukunft des Sozialstaates*. Köln: Springer VS.

--- 2015. *Hartz IV und die Folgen: Auf dem Weg in eine andere Republik*. Basel: Weinheim.

Dauderstäter, Michael in Julian Dederke. 2012. *Reformen und Wachstum: Die Deutsche Agenda 2010 als Vorbild für Europa*. WISO Direkt 2012. Dostopno prek <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/09197.pdf> (2. december 2017).

*Der Spiegel*. 2013. Fast ein Viertel aller Beschäftigten erhält Niedriglohn. Dostopno prek: <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/fast-ein-viertel-aller-beschaefigten-verdient-niedriglohn-a-904576.html> (15. november 2016).

*Deutsche Welle*. A Quick Guide to 'Agenda 2010', 17 oktober. Dostopno prek: <http://www.dw.de/a-quick-guide-to-agenda-2010/a-988374-1> (1. december 2016).

Dullien, Sebastien. 2013. *A German Model for Europe?* European Council on Foreign Relations. Policy Brief. Dostopno prek: [http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR83\\_GERMANY\\_BRIEF\\_AW.pdf](http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR83_GERMANY_BRIEF_AW.pdf) (16. november 2016).

Dünig, Kathrin. 2010. Ruhe nach und vor dem Sturm: Die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik der Großen Koalition. V *Die Zweite Grosse Koalition. Eine Bilanz der Regierung Merkel 2005–2009*, ur. Christoph Egle in Reimut Zohlnhöfer: 279–301. Köln: Springer VS.

Dustmann, Christian, Bernd Fitzenberger, Uta Schönberg in Alexandra Spitz-Oener. 2014. From Sick Man of Europe to Economic Superstar: Germany's Resurgent Economy. *Journal of Economic Perspectives* 28(1): 167–88.

Eichhorst, Werner in Klaus F. Zimmermann. 2008. Die Agenda 2010 als Teil der rot-grünen Regierungspolitik. *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung* 77(1): 8–19.

Engbom, Niklas, Enrica Detragiache in Faezeh Raei. 2015. *The German Labor Market Reforms and Post-Unemployment Earnings*. IMF Working Papers 15 (162).

Enste, Dominik D. 2006. *Soziale Marktwirtschaft aus ordnungspolitischer Sicht*. Berlin: Roman Herzog Institut.

EPP. 2009. *The Social Market Economy in a Globalised World*. Dostopno prek: [http://www.epp.eu/files/uploads/2015/11/The\\_Social\\_Market\\_Economy\\_in\\_a\\_Globalised\\_World.pdf](http://www.epp.eu/files/uploads/2015/11/The_Social_Market_Economy_in_a_Globalised_World.pdf) (24. december 2016).

Esping Andersen, Gösta in Mario Regini. 2000. *Why Deregulate Labour Markets?*. Oxford: Oxford University Press.

Fahn, Rene in Uwe Sunde. 2006. *Did the Hartz Reforms Speed-Up Job Creation? A Macro-Evaluation Using Empirical Matching Functions*. IZZA Discussion Paper 2470. Dostopno prek: <http://ftp.iza.org/dp2470.pdf> (24. december 2017).

Fleckenstein, Timo. 2008. Restructuring welfare for the unemployed: the Hartz legislation in Germany. *Journal of European Social Policy* 18 (2): 177–88.

--- 2011. *Institutions, Ideas and Learning in Welfare State Change: Labour Market Reforms in Germany*. New York: Palgrave Macmillan.

Gaskarth, Glyn. 2014. *The Hartz Reforms and the lessons for the UK*. London: Centre for Policy Studies.

Gester, Florian in Ingolf Deubel. 1999. Arbeit muss sich lohnen. *Wirtschaftsdienst* 79(1): 39–43.

Giannelli, Gianna C. 2013. *Doing Well in Reforming the Labour Market? Recent Trends in Job Stability and Wages in Germany*. IZZA Discussion Paper 7580. Dostopno prek: <http://ftp.iza.org/dp7580.pdf> (24. december 2016).

Groll, Tina. 2016. Endstation Ein-Euro Job. *Die Zeit*, 16. maj. Dostopno prek <http://www.zeit.de/wirtschaft/2016-05/hartz-iv-arbeitslosigkeit-arbeitsmarkt-ein-euro-jobs> (1. december 2016).

Grotz, Florian. 2005. Bundestagwahl 2005. Kontext, Ergebnisse, absehbare Konsequenzen. *Zeitschrift für Staats und Europawissenschaften* 3(3): 470–96.

Guinnane, Timothy in Jochen Streb. 2012. Incentives That Saved Lives: Government Regulation of Accident Insurance Associations in Germany, 1884–1914. *Economics Department Working Paper 104*.

Harrop, Jeffrey. 1999. *The Political Economy of the Integration of the European Union*. Cheltenham: Edward Elgar.

Hartenstein, Wolfgang in Rita Müller Hilmer. 2002. Die Bundestagwahl 2002. Neue Themen – Neue Allianzen. *Aus Politik und Zeitgeschichte* 49: 18–26.

Hartz, Peter. 2001. *Job Revolution: Wie wir neue Arbeitsplätze gewinnen können*. Frankfurt an der Main: Frankfurter Allgemeine Buch.

Hassel, Anke in Christopf Schiller. 2010. *Der Fall Hartz IV: Wie es zur Agenda 2010 kam und wie es weitergeht*. Frankfurt: Campus Verlag.

Hassel, Anke. 2010. Twenty years after German unification: The restructuring of the German welfare and employment regime. *German Politics and Society* 28(2): 102–115.

Hegelich, Simon, David Knollmann in Johanna Kuhlman. *Agenda 2010: Strategien – Entscheidungen und Konsequenzen*. Wiesbaden: VS Verlag.

Hockerts, Hans Günther. 1977. Sozialpolitische Reformbestrebungen in der frühen Bundesrepublik: Zur Sozialreform-Diskussion und Rentengesetzgebung 1953–1957. *Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte* 25: 314–72.

Hyman, Richard in Anthony Ferner, ur. 1994. *New Frontiers in European Industrial Relations*. Cambridge: Blackwell.

Jacobi, Lena in Jochen Kluge. 2007: Before and after the Hartz reforms: The performance of active labour market policy in Germany: *Zeitschrift für Arbeitsmarkt Forschung* 40 (1): 45–64.

Jung, Matthias, Yvonne Schroth in Andrea Wolf. 2010. Wählerverhalten und Wahlergebnis. Regierungswechsel ohne Wechselstimmung. V *Die Bundestagwahl 2009. Analysen der Wahl, Parteien, Kommunikation und Regierungsforschung*; ur. Karl Rudolf Korte: 35–47. Köln: Springer.

Keller, Berndt in Seifert Hartmut. 2009. Atypische Beschäftigungsverhältnisse. *Aus Politik und Zeitgeschichte* 27: 40–6.

Kettner, Anja in Martina Rebien. 2007. Soziale Arbeitsgelegenheiten Einsatz und Wirkungsweise aus betrieblicher und arbeitsmarktpolitischer Perspektive. *IAB Forschungsbericht* 2. Dostopno prek: <http://doku.iab.de/forschungsbericht/2007/fb0207.pdf> (8. januar 2017).



Kitschelt, Herbert, Peter Lange, Gary Marks in John D. Stephens, ur. 1999. *Continuity and change in contemporary capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press.

Klinger, Sabine, Thomas Rothe in Enzo Weber. 2013. Die Vorteile überwiegen: Makroökonomische Perspektive auf die Hartz-Reformen. *IAB-Kurzbericht 11*. Dostopno prek: <http://doku.iab.de/kurzber/2013/kb1113.pdf> (7. januar 2017).

Klös, Hans Peter in Benjamin Scharhagel. 2009. Arbeitsmarktpolitik seit 2003. *Aus Politik und Zeitgeschichte 27*: 21–6.

Klump, Rainer. 1997. Soziale Marktwirtschaft: vom Wirtschaftsordnungsmodell zum gesellschaftspolitischen Leitbild? *Historisch-Politische Mitteilungen*. 4: 221–38.

Knuth, Matthias. 2013. *Labour Market Reforms and the »Jobs Miracle« in Germany*. European Economic and Social Committee. Dostopno prek: [http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/germany\\_xl\\_en.pdf](http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/germany_xl_en.pdf) (1. december 2016).

Koch, Susanne, Peter Kukpa in Joß Steinke. 2009. *Aktivierung, Erwerbstätigkeit und Teilhabe: Vier Jahre Grundsicherung für Arbeitsuchende*. Nürnberg: Bertelsmann Stiftung.

Koch, Susanne, Stephan Gesine in Ulrich Walwei. 2005. Workfare. Möglichkeiten und Grenzen. *IAB Discussion Paper 17*: 6–12.

Kornelius, Bernhard in Dieter Roth. 2007. Bundestagswahl 2005: Rot-Grün abgewählt. Verlierer bilden die Regierung. V *Ende des rot-grünen Projektes. Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002–2005*, ur. Christoph Egle in Reimut Zohlförder: 29–59. Köln: Springer.

Lamping, Wolfram in Friedbert W. Rüb. 2010. German Pension Policies. The Transformation of a Defined Benefit System into What? *German Policy Studies* 6(1): 143–83.

Lamping, Wolfram. 2006. Regieren durch Regierungskommissionen? Funktionen und Implikationen der Hartz und Rüpür Kommission im Vergleich. *Zeitschrift für Sozialreform* 52(2): 233–51.

Lankes, Volker. 2013. *Die Agenda 2010. Reform des Sozialstaats*. München: Grinverlag.

- Lehmer, Florian in Kerstin Ziegler. 2010. Brückenfunktion der Leiharbeit – Zumindest ein schmaler Steg. *IAB-Kurzbericht 13*. Dostopno prek: <http://doku.iab.de/kurzber/2010/kb1310.pdf> (7. januar 2017).
- Mezger, Erika. 2006. *Die »Hartz-Reform und ihre Folgen: Forschungsimpulse für eine innovative und sozial gerechte Arbeitsmarktpolitik*. Düsseldorf: Hans Böckler Stiftung.
- Mishra, Ramesh. 1999. *Globalization and the Welfare state*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Möller, Joachim in Ulrich Walwei. 2013. Die Agenda 2010 war ein unerwarteter Erfolg. *Die Zeit*, 14. marec. Dostopno prek: <http://www.zeit.de/wirtschaft/2013-03/agenda2010-reformen-erfolg> (24. december 2016).
- Müller, Albrecht. 2004. *Die Reformlüge: 40 Denkfehler, Mythen und Legenden, mit denen Politik und Wirtschaft Deutschland ruinieren*. München: Droemer HC.
- Newrat, Sebastian. 2012. *Agenda 2010 – Ein Überraschungscoup?* Bonn: Dietz.
- Niclauss, Karlheinz. 2004. *Kanzlerdemokratie. Regierungsführung von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder*. Stuttgart: Springer VS.
- Nullmeier, Frank. 2006. Personal Responsibility and its Contradiction in Terms. *German Policy Studies* 3(3): 386–99.
- Pilz, Frank. 2009. *Der Sozialstaat: Ausbau, Kontroversen, Umbau*. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung.
- Pretz, Florian. 2013. Eine Reform mit Wirkung und Nebenwirkung. *Tagesschau*, 7 april. Dostopno prek: <https://www.tagesschau.de/inland/agendazwanzigzehn-hintergrund100.html> (24. december 2016).
- Raschke, Joachim. 2010. Zerfallsphase des Schröder-Zyklus. Die SPD 2005–2009. V *Die Zweite Grosse Koalition. Eine Bilanz der Regierung Merkel 2005–2009*, ur. Cristoph Egle in Reimut Zohlnhöfer: 69–98. Köln: Springer VS.
- Ritter, Gerhard Albert. 1991. *Der Sozialstaat: Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*. München: Oldenbourg.

Rüper Bericht. 2003. *Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme: Bericht der Kommission*. Berlin: Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung.

Schmid, Josef. 2009. Entwicklung der Arbeitsförderung. *Aus Politik und Zeitgeschichte* 27: 3–8.

Schmidt, Manfred G. 2012. *Der Deutsche Sozialstaat: Geschichte und Gegenwart*. München: C. H. Beck.

Schneider, Hilmar. 2008. Die Veränderung der Lohnerstazleistungen und die Reform der Vermittlungsprozesse im SGB III. *Vierteljahshefte zur Wirtschaftsforschung* 77(1): 20–37.

Schubert, Klaus, Simon Hegelich in Ursula Bazant, ur. 2008. *Europasiche Wohlfahrtssysteme: Ein Handbuch*. Stuttgart: Springer VS.

Schütz, Holger in Frank Oschmiansky. 2006. Arbeitsamt war gestern. Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse in der Bundesagentur für Arbeit nach den Hartz Gesetzen. *Zeitschrift für Sozialreform* 52(1): 5–28.

Spermann, Alexander. 2011. The New Role of Temporary Agency Work in Germany. *IZZA Discussion Paper*. 6180. Dostopno prek: <https://www.empiwifo.uni-freiburg.de/sonstige-dateien/dp6180.pdf> (6. januar 2017).

Steinmeier, Frank-Walter. 2008. Warum die Agenda 2010 morgen noch gelten muss. *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung* 77(1): 117–20.

Thoms, Eva-Maria. 2006. Die Gratis-Konkurrenz. *Die Zeit*, 1. Junij. Dostop prek: [http://www.zeit.de/2006/23/Ein-Euro-Jobs-neu\\_xml/komplettansicht](http://www.zeit.de/2006/23/Ein-Euro-Jobs-neu_xml/komplettansicht) (15. november 2016).

Tompson, William. 2009. *The Political Economy of Reform: Lessons From Pensions, Product Markets And Labour Markets In Ten OECD Countries*. Paris: OECD Publishing.

Walwei, Ulrich. 2009. Zur Ökonomie der Arbeitslosenversicherung. *Aus Politik und Zeitgeschichte* 27: 27–33.

*Zeit*. 2012. Jeder Fünfte arbeitet für einen Niedriglohn. (10. september). Dostopno prek: <http://www.zeit.de/wirtschaft/2012-09/niedriglohn-statistik-bundesamt> (24. december 2016).

Zimmerman, Klaus F. 2005. Eine Zeitwende am Arbeitsmarkt. *Aus Politik und Zeitgeschichte* 16: 3–5.

Zinn, Karl Georg. 1992. *Soziale Marktwirtschaft: Idee, Entwicklung und Politik der bundesdeutschen Wirtschaftsordnung*. Mannheim: BI-Taschenbuchverlag.

Zohlnhöfer, Reimut. 2007. Zwischen Kooperation und Verweigerung. Die Entwicklung des Parteienwetbewerbs 2002–2005. V *Ende des rot-grünen Projektes. Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002–2005*, ur. Christoph Egle in Reimut Zohlnhöfer: 124–150. Köln: Springer VS.