

ZENON WIŚNIEWSKI
Toruń
ORCID: 0000-0003-3414-3678

Implementacja dochodu obywatelskiego w Niemczech

Regulacje, rezultaty i reforma

Wstęp

System zabezpieczenia społecznego w Niemczech przeszedł wiele istotnych zmian. W 1962 r. federalna ustawa o pomocy społecznej wprowadziła świadczenie państwa – pomoc socjalną (*Sozialhilfe*) (*BSHG* 1961). Miało ono wspierać osoby, które nie były w stanie pokryć własnych kosztów utrzymania. Pomoc socjalna była uzależniona od potrzeb i administrowana przez gminy. Obejmowała zarówno wsparcie finansowe, jak i świadczenia rzeczowe, takie jak zakwaterowanie i opieka medyczna. Równoległe z pomocą socjalną funkcjonowała w latach 1956–2004 zapomoga dla bezrobotnych (*Arbeitslosenhilfe*), która była świadczeniem uzależnionym od dochodów. Pomoc tę wypłacały urzędy pracy osobom, które utraciły prawo do zasiłku dla bezrobotnych. Zapomoga dla bezrobotnych była uważana za świadczenie ubezpieczeniowe, chociaż finansowano je z dochodów podatkowych. Wynosiła ona zazwyczaj 53% ostatniego wynagrodzenia netto dla osób bezrobotnych bez dzieci i 57% dla bezrobotnych z dziećmi. Zapomoga ta miała na celu częściowe utrzymanie dotychczasowego poziomu życia.

Reformy rynku pracy Hartza z lat 2003-2005 – wprowadzone zgodnie z mottem „wspierać ale wymagać” – zerwały z praktyką utrzymywania bezrobotnych pobierających świadczenia socjalne bez jakichkolwiek bodźców do podjęcia pracy. Bezrobocie bowiem – zgodnie z przyjętym założeniem aktywizującej polityki rynku pracy – jest wynikiem pasywnego zachowania się bezrobotnych na rynku pracy (Moszyński, Wiśniewski 2020: 117-119, Wiśniewski 2023:95). Z tego wypływa wniosek, że powinni oni przejąć odpowiedzialność za swój los, a działania państwa powinny być zorientowane na

wspomaganie aktywnych postaw bezrobotnych. Reformy Hartza diametralnie zmieniły położenie bezrobotnych. W 2004 r. skrócono długość okresu pobierania zasiłku dla bezrobotnych z 32 do maksymalnie 18 miesięcy. Ustawa Hartz IV, obowiązująca od stycznia 2005 r., wprowadziła obowiązek przyjęcia każdej oferty pracy, którą bezrobotny jest w stanie wykonywać, również tej gorzej wynagradzanej i niewymagającej kwalifikacji (*Viertes Gesetz* 2003). Jeśli chodzi o świadczenia kompensacyjne, to połączono dotychczasową zapomogę dla bezrobotnych (*Arbeitslosenhilfe*) ze świadczeniem pomocy społecznej (*Sozialhilfe*) w zryczałtowany zasiłek dla bezrobotnych II (*Arbeitslosengeld II*), zwany potocznie Hartz IV. Świadczenie to przewidziane było dla bezrobotnych, którzy tracili prawo do wyższego zasiłku dla bezrobotnych I (*Arbeitslosengeld I*). Stawali się oni z mocy ustawy klientami *Job Center* i otrzymywali niższe świadczenie w formie zasiłku dla bezrobotnych II.

Opinie na temat reform Hartza były bardzo kontrowersyjne. Okazały się one bardzo skuteczne jako instrument przeciwdziałania bezrobociu, jednak olbrzymia część niemieckiego społeczeństwa oceniała je krytycznie ze społecznego punktu widzenia (Launov, Wälde 2014: 115). Oponenti domagali się wręcz ich cofnięcia, zwolennicy natomiast uważali, że ich efekty są lepsze niż ocena. Nowe regulacje były szczególnie krytykowane przez przedstawicieli SPD. Dlatego po objęciu władzy – w rezultacie długiej dyskusji – koalicja rządowa SPD-Zieloni-FDP zaproponowała reformę systemu zabezpieczenia społecznego i wprowadziła w 2023 r. zasiłek/dochód obywatelski.

Dochód obywatelski jest świadczeniem państwa opiekuńczego wspierającym bezrobotnych, zapewniającym im minimum egzystencji w sytuacji, gdy nie mogą sfinansować kosztów utrzymania z własnych dochodów lub majątku (*Bürgergeld-Gesetz* 2022). Cechuje je warunkowość, co oznacza, że świadczeniobiorca nie jest w stanie utrzymać się z własnych dochodów lub majątku i w związku z tym badana jest jego sytuacja finansowa. Ponadto beneficjent powinien aktywnie poszukiwać pracy i stawiać się na wezwanie publicznych służb zatrudnienia, a niestawiennictwo grozi utratą wsparcia. Wypłacane świadczenia są zróżnicowane – ich wysokość jest uzależniona od potrzeb. Dochód obywatelski jest często błędnie utożsamiany z bezwarunkowym dochodem podstawowym. Są to jednak pojęcia, które różnią się od siebie.

Bezwarunkowy dochód podstawowy oznacza wypłacanie stałej kwoty pieniędzy wszystkim obywatelom, niezależnie od ich dochodów i majątku. W tym przypadku nie bada się dochodów i majątku obywatela, a otrzymywanie świadczenia nie zależy od gotowości do podjęcia pracy. Bezwarunkowy dochód podstawowy cechuje się powszechnością i bezwarunkowością. Koncepcja ta nie

stanowi jednak podstawy polityki socjalnej w Niemczech, prowadzona jest tylko debata na jej temat i testowanie.

Także w Polsce ma miejsce dyskusja nad bezwarunkowym dochodem podstawowym. Jeszcze za rządów Zjednoczonej Prawicy mówiło się o testowym wprowadzeniu tego dochodu w wysokości 1300 zł w województwie warmińsko-mazurskim, który miało otrzymywać kilka tysięcy osób. Do testów ostatecznie nie doszło. Ministerstwo Finansów w sierpniu 2025 r. poinformowało, że nie planuje obecnie wprowadzenia bezwarunkowego dochodu podstawowego w naszym kraju.

W poniższym opracowaniu podjęto próbę analizy niemieckich regulacji dochodu obywatelskiego, rezultatów jego stosowania i reformy tego świadczenia. W przeprowadzonej analizie starano się znaleźć odpowiedzi na następujące pytania:

- jakie względy zadecydowały o wprowadzeniu dochodu obywatelskiego w Niemczech?
- jak kształtują się regulacje dotyczące dochodu obywatelskiego?
- jaka jest struktura grupy świadczeniobiorców?
- jakie są dotychczasowe doświadczenia w stosowaniu dochodu obywatelskiego?
- w jakim kierunku zmierza reforma tego świadczenia?

W artykule sformułowano tezę, że wprowadzenie dochodu obywatelskiego nie było radykalną zmianą kursu niemieckiej polityki państwa opiekuńczego, a modyfikacje w jego regulacjach zmierzają w kierunku zachęcenia większej liczby osób do podejmowania trwałego zatrudnienia.

W przygotowaniu artykułu wykorzystane zostały liczne materiały niemieckie, takie jak monografie, artykuły naukowe zawarte w czasopiśmiennictwie i akty prawne. Społeczno-ekonomiczny profil wykorzystywanych periodyków umożliwił śledzenie na bieżąco dyskursu naukowego toczącego się wokół implementacji zasiłku obywatelskiego. Cennych informacji doszukano się też w analizach przygotowanych przez Instytut Badania Rynku Pracy i Zawodów Federalnej Agencji Pracy (*IAB*) w Norymberdze, Instytut Badań Ekonomicznych (*DIW*) w Berlinie i *ifo* w Monachium. Nieocenionym źródłem informacji ze względu na prezentowane treści okazały się materiały federalnego Ministerstwa Gospodarki i Energii oraz dokumenty partyjne *SPD* i *CDU*.

Opisane doświadczenia niemieckie mogą mieć pewne punkty odniesienia do naszej współczesnej polskiej rzeczywistości. Rozwiązania stosowane za Odrą zasługują na uwagę, jeśli spojrzeć na nie przez pryzmat toczonej u nas dyskusji nad przyszłym kształtem polityki społecznej.

Koncepcja dochodu obywatelskiego

Dyskusja wewnątrz partii SPD doprowadziła w 2019 r. do nakreślenia reformy świadczeń obywatelskich, która została przedstawiona jako zasadnicza zmiana kursu w zakresie zabezpieczenia społecznego (SPD 2019). Zaproponowana reforma opierała się na trzech założeniach. Po pierwsze, w trosce o dobro obywateli beneficjentów świadczeń nie należy traktować jako osoby potrzebujące pomocy, ale jako obywateli, a tym samym posiadaczy niezbywalnych praw. Po drugie zakładano, że świadczeniobiorcy popadają w „potrzebę pomocy” nie z własnej winy i nie korzystają ze świadczeń ze względu na brak chęci do pracy. Po trzecie, przyjęto, że sztywne kryteria racjonalności i rygorystyczne regulacje dotyczące sankcji należy zastąpić wsparciem beneficjentów świadczeń zbieżnym z ich indywidualnymi potrzebami (Gellermann, Penz, Lobato 2025).

Już od lipca 2022 r. w poprawce do kodeksu socjalnego przegłosowanej przez *Bundesrat*, rząd zgodził się na roczne moratorium w stosowaniu wszystkich rodzajów sankcji i kar za naruszanie regulacji związanych z reformami Hartza. Wiadomość ta została przyjęta z zadowoleniem przez beneficjentów otrzymujących zasiłek dla bezrobotnych II. Badania pokazują jednak, że moratorium zmniejszyło zatrudnienie osób korzystających z zasiłku o 4% (Weber 2024b: 1-5). Efekt moratorium oznaczał, że co miesiąc 4 na 100 miejsc pracy nie były obsadzone.

W 2023 r. zasiłek dla bezrobotnych II został zastąpiony – również za zgodą CDU/CSU – przez dochód obywatelski (*Bürgergeld*). Najbardziej widoczną zmianą było podwyższenie podstawowej stawki świadczenia z 449 do 502 euro miesięcznie. Zasiłek obywatelski został pomyślany jako wsparcie państwa opiekuńczego dla osób, które nie mogą sfinansować kosztów swego utrzymania z własnych dochodów lub majątku. Zgodnie z ideą SPD i Sojuszu 90/Zieloni, reforma świadczeń obywatelskich miała być pożegnaniem z Hartz IV (SPD 2019). Jednak bliższy ogląd pokazuje, że świadczenie obywatelskie nie zrywa z przeszłością, lecz raczej łączy w sobie różnorodne elementy, które zostały opracowane i przetestowane wcześniej na poziomie regionalnym (Beckmann 2023).

Koncepcja dochodu obywatelskiego opiera się na zaufaniu (*Bundesregierung* 2022). Z jednej strony, jest to obietnica w stosunku do świadczeniobiorców polegająca na tym, że państwo opiekuńcze będzie ich odpowiednio wspierać w radzeniu sobie z problemami i nie będzie podejrzewać o próbę wyłudzenia świadczeń. Z drugiej strony jest wyrazem zaufania państwa opiekuńczego do

beneficjentów i ich uczciwych zamiarów integracji z rynkiem pracy. Oznacza to istotne ograniczenie możliwości stosowania sankcji ze strony państwa i nadanie priorytetu trwałej integracji bezrobotnych z rynkiem pracy, co próbowano osiągnąć dzięki zwiększonym inwestycjom w kwalifikacje zawodowe osób uprawnionych do świadczeń (*Bundesregierung* 2022).

Wysokość i adresaci świadczenia

Zgodnie z obowiązującym ustawodawstwem, dochód obywatelski ma zapewnić minimalny poziom utrzymania osobom, które nie są w stanie pokryć kosztów egzystencji z własnych dochodów lub majątku. Przysługuje on obywatelom od 15. do 65. roku życia, którzy pomimo poszukiwania pracy nie mogą jej znaleźć. Ze świadczenia mogą skorzystać bezrobotni, ich rodziny oraz osoby z bardzo niskimi dochodami miesięcznymi. Świadczeniobiorcy muszą wykazać chęć do pracy w wymiarze minimum 3 godzin dziennie. Aby ubiegać się o świadczenie, wnioskodawca nie może posiadać majątku osobistego, który mógłby pokryć jego miesięczne wydatki. Osoby niezdolne do pracy, ale potrzebujące wsparcia, również mogą otrzymać *Bürgergeld*, jeśli mieszkają w tzw. wspólnocie potrzeb (*Bedarfsgemeinschaft*) (*Bundesagentur für Arbeit* 2024). Wspólnota potrzeb oznacza grupę osób żyjących w jednym gospodarstwie domowym kwalifikującą się do świadczeń socjalnych.

Osoby otrzymujące dochód obywatelski mają pewne obowiązki i zobowiązane są do:

- bezwzględnej obecności na rozmowach o pracę lub kursach podnoszących kwalifikacje zawodowe w terminie wyznaczonym przez *Job Center*,
- uzyskania pozwolenia na przeprowadzkę do innego miasta,
- zgłoszenia choroby,
- przedkładania wyciągu z konta bankowego,
- poinformowania *Job Center* o uzyskiwanych dodatkowych dochodach.

Naruszenie obowiązków i brak zgłoszenia się na wezwanie do *Job Center* mogą prowadzić do obniżenia wysokości świadczenia na pewien okres.

W nowym ustawodawstwie inaczej rozwiązano problem zamożności adresatów wsparcia. Dotychczas posiadanie znaczącego majątku oznaczało brak możliwości korzystania z zasiłku Hartz IV. Wprowadzona reforma zmieniła ten stan przez wprowadzenie dwuletniego okresu karencji, który pozwalał beneficjentowi na zachowanie oszczędności w wysokości 40 tys. euro i 15 tys. euro na każdą kolejną osobę w gospodarstwie domowym.

Tabela 1

Miesięczna wysokość dochodu obywatelskiego według potrzeb osoby samotnej lub samotnego rodzica wychowującego dziecko w Niemczech w 2025 r.

Rodzaj wydatku	Potrzeby w euro	%
Żywność	195,39	34,7
Wypoczynek, rozrywka, kultura	54,94	9,8
Podróże	50,50	9,0
Poczta i telekomunikacja	50,35	8,9
Czynsz i energia	47,73	8,5
Odzież i buty	46,72	8,3
Wypożyczenie mieszkania	34,29	6,1
Zdrowie	21,49	3,8
Gastronomia	14,71	2,6
Szkolenie	2,02	0,4
Inne towary i usługi	44,86	7,9
Razem	563,00	100,0

Źródło: *Höhe des monatlichen Bürgergeld-Regelsatzes in Deutschland nach Bedarfsbereichen im Jahr 2025*. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1391183/umfrage/summe-des-regelbedarfs-des-buergergelds-nach-bereichen/> (dostęp 15.01.2025).

Poziom wsparcia oferowanego przez państwo w ramach dochodu obywatelskiego zależy od tzw. poziomu zapotrzebowania. Obejmuje on koszty potrzeb życia codziennego, przede wszystkim żywienia, odzieży, czynszu, wyposażenia mieszkania, prądu itd. (tab. 1). W 2025 r. osoby samotne lub rodzice samotnie wychowujący dziecko miały prawo do 563 euro, a pary uzyskiwały 506 euro na osobę. W przypadku dzieci stawki, w zależności od ich wieku, wynosiły od 357 do 471 euro. Z funduszy publicznych pokrywane są również składki na ubezpieczenie zdrowotne i koszty zakwaterowania. Należy dodać, że szkolenia są kluczowe dla skutecznego poszukiwania pracy i dlatego w trakcie pobierania *Bürgergeld* można otrzymać dofinansowanie na ten cel z *Job Center*.

Wysokość dochodu obywatelskiego w poszczególnych latach jest ustalana na podstawie tzw. indeksu mieszanego, który obejmuje 70% zmian cen podstawowych produktów i 30% wzrostu wynagrodzeń. Mechanizm ten ma na celu dostosowanie wysokości świadczeń do realnych warunków ekonomicznych. W 2024 r. wysokość dochodu obywatelskiego wzrosła o 12%. W gospodarce niemieckiej mieliśmy do czynienia ze stabilizacją cen, a w niektórych sektorach nawet z ich spadkiem, co wpłynęło na brak podstaw do zwiększenia wysoko-

ści świadczenia w 2025 r. Podjęto też decyzję, że w 2026 r. wysokość dochodu obywatelskiego nie wzrośnie (*Bundesregierung* 2025). Utrzymanie stawek tego świadczenia na niezmienionym poziomie budzi pewien niepokój wśród beneficjentów. Z jednej strony stabilność cen pozwala na planowanie budżetu domowego, a z drugiej osoby korzystające z pomocy obawiają się, że brak podwyżek może utrudnić dostosowanie się do wzrostu cen w przyszłości.

W Niemczech osobom o niskich dochodach, oprócz dodatku obywatelskiego, przysługuje prawo do dodatku mieszkaniowego (*Wohngeld*). Jest to wsparcie, którego celem jest pomoc w pokryciu kosztów związanych z utrzymaniem mieszkania. Jest ono finansowane przez rząd federalny i poszczególne kraje związkowe.

Świadczenie obywatelskie mogą otrzymywać wyłącznie osoby potrzebujące pomocy. Jeżeli obywatel posiada dochody lub majątek, to w pierwszej kolejności musi zapewnić sobie środki do życia z tych źródeł.

Beneficjenci dochodu obywatelskiego mogą pracować. Pierwsze 100 euro dochodu z pracy nie jest potrącanie z zasiłku obywatelskiego. Przy miesięcznym dochodzie, który przekracza 100 euro, ale nie przekracza 520 euro, 20% tej części dochodu jest zwolnione z potrącenia od zasiłku. Z kolei w przypadku zarobków wyższych niż 520 euro, ale niższych niż 1000 euro, 30% tej części dochodu nie podlega potrąceniu. Przy zarobkach w wysokości od 1000 do 1200 euro, 10% tej części dochodu nie zostanie potrącone z zasiłku obywatelskiego (*Bundesregierung* 2022). W przypadku osób, które mają co najmniej jedno małoletnie dziecko, ostatni poziom zwolnienia od potrąceń ma zastosowanie nawet do dochodu w wysokości 1500 euro.

Osoby nieposiadające obywatelstwa niemieckiego, aby uzyskać uprawnienie do dochodu obywatelskiego, muszą spełnić następujące wymagania:

- prowadzić w Niemczech, działalność gospodarczą lub być zatrudnione na podstawie umowy o pracę,
- pochodzić z kraju Unii Europejskiej, Europejskiego Obszaru Gospodarczego lub Szwajcarii,
- wcześniej pracować w Niemczech i pozostawać przymusowo bez pracy lub
- pochodzić z innego kraju w przypadku posiadania pobytu uprawniającego do uzyskania dochodu obywatelskiego.

Dochodu obywatelskiego nie mogą otrzymywać osoby, które nie mieszkają legalnie w Niemczech lub przyjechały do tego kraju tylko w celu poszukiwania pracy lub uzyskują wsparcie finansowe na mocy ustawy o świadczeniach dla osób ubiegających się o azyl.

Struktura świadczeniobiorców i wydatki rządu federalnego

Liczba otrzymujących świadczenia obywatelskie oscyluje około 5,5 mln osób, co oznacza aż 6,5% mieszkańców Niemiec. Ponad jedna czwarta świadczeniobiorców to dzieci. Ze świadczenia korzystało w grudniu 2023 r. około 3,9 miliona osób zdolnych do pracy, w tym 1,7 mln bezrobotnych, którzy stanowili 43% świadczeniobiorców zdolnych do pracy. Pozostałe 2,2 mln świadczeniobiorców zdolnych do pracy nie posiadało statusu bezrobotnego. Osoby z tej grupy były w trakcie przekwalifikowania zawodowego i szkoleń w ramach programów rynku pracy (13,9%) bądź uczyły się w szkole lub na uczelni (10,4%) albo uzupełniały swoje niskie wynagrodzenia zasiłkiem obywatelskim (10,2%) (*Bundesagentur für Arbeit* 2024b). Część świadczeniobiorców nie mogła pracować ze względu na opiekę nad bliskimi (7%) lub niepełnosprawność (6%).

Tabela 2

Wydatki rządu federalnego na zasiłki dla bezrobotnych II (Hartz IV) i świadczenia obywatelskie w latach 2014-2026 (w mld euro)

Rok	Dochód obywatelski*	Dopłata do mieszkania i ogrzewania	Ogółem
2014	19,73	4,16	23,89
2015	20,20	5,25	25,45
2016	20,35	5,38	25,73
2017	21,42	6,75	28,17
2018	20,54	7,02	27,56
2019	20,02	6,46	26,48
2020	20,66	10,10	30,76
2021	21,75	10,09	31,84
2022	22,28	9,73	32,01
2023	25,81	11,58	37,39
2024	29,15	12,36	41,51
2025	29,00	12,50	41,50
2026**	28,05	13,00	41,05

*Do 2022 r. zasiłek dla bezrobotnych II (Hartz IV)

** plan

Źródło: *Ausgaben des Bundes in Deutschland für das Arbeitslosengeld II (Hartz IV) / Bürgergeld von 2014 bis 2026*. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1449979/umfrage/bundesausgaben-fuer-arbeitslosengeld-ii-hartz-iv-buergergeld/>.

Około 1,5 miliona osób zdolnych do pracy – według danych Federalnej Agencji Pracy – otrzymywało w 2024 r. dłużej niż pięć lat zasiłek obywatelski lub Hartz IV (*Bundesagentur für Arbeit* 2024a). Wśród świadczeniobiorców zdolnych do pracy było 922 tys. Niemców i 582 tys. obcokrajowców. Należy podkreślić, że około 674 tys. świadczeniobiorców z 1,5 miliona beneficjentów zdolnych do pracy posiadało status osoby bezrobotnej. Większość beneficjentów, bo aż 831 tys. osób, nie znajdowała się w rejestrach bezrobotnych i otrzymywała świadczenie obywatelskie z innych tytułów. Wypada także zauważyć, że około 750 tys. osób uznawanych za zdolne do pracy było zależnych od zasiłku Hartz IV lub dochodu obywatelskiego przez dziesięć lub więcej lat.

W debacie publicznej podnoszony jest wysoki udział obcokrajowców w grupie beneficjentów dochodu obywatelskiego. W 2024 r. tylko 52,6% wydatków z tytułu dochodu obywatelskiego trafiało do Niemców, a 47,4% do obywateli nieposiadających paszportu niemieckiego. Należy dodać, że w ramach specjalnej regulacji prawo do dochodu obywatelskiego mają uchodźcy z Ukrainy. Od czerwca 2022 r. Ukraińcy podlegający ochronie czasowej uznawani są za uchodźców, a nie osoby ubiegające się o azyl. Otrzymali oni świadczenie obywatelskie, opiekę medyczną, dostęp do rynku pracy i doradztwo w urzędach pracy, a także dotacje na integrację i kursy językowe. Ukraińcy, którzy przybyli do Niemiec po 1 kwietnia 2025 r., nie są już uprawnieni do zasiłku obywatelskiego. Zamiast tego otrzymują wsparcie zgodnie z ustawą o świadczeniach dla osób ubiegających się o azyl. Źródła Federalnej Agencji Pracy podają, że we wrześniu 2025 r. 673 tys. Ukraińców otrzymywało zasiłek obywatelski. Do uchodźców z Ukrainy i ich dzieci popłynął w 2024 r. strumień pieniędzy w wysokości 6,3 miliarda euro.

W momencie wprowadzenia dochodu obywatelskiego w 2023 r. rząd federalny wydał na te świadczenia 37,4 mld euro, a rok później już 41,5 mld euro (tab. 2). Oznacza to bardzo szybki wzrost wydatków, bo w 2019 r. koszty Hartz IV wynosiły tylko 26,5 mld euro. W 2025 r. wydatki ukształtowały się na tym samym poziomie, co rok wcześniej, a w 2026 r. przewiduje się ograniczenie wydatków do 41 mld euro.

Dotychczasowe doświadczenia

Świadczenie obywatelskie było od momentu jego implementacji przedmiotem szerokiej dyskusji i krytyki publicznej. Dlatego rok po wprowadzeniu zasiłku obywatelskiego rząd federalny podjął decyzję o możliwości obniżenia świadczenia w przypadku uporczywej odmowy podjęcia pracy oraz o znie-

sieniu dodatku, który stanowił zachętę finansową do udziału w programach aktywnej polityki rynku pracy. Wprowadzając te zmiany, zajęto się tymi elementami ustawodawstwa, które znalazły się w centrum krytyki koncepcji dochodu obywatelskiego. Kilka miesięcy później rząd federalny przedstawił kompleksową inicjatywę na rzecz wzrostu gospodarczego (*Wachstumsinitiative*) i zaproponował kolejne zmiany w II kodeksie socjalnym (*Bundesregierung* 2024). Przedstawiane propozycje miały na celu zachęcenie większej liczby osób do podejmowania pracy i zapewnienie większej sprawiedliwości w państwie opiekuńczym. Miały one zostać uchwalone przez *Bundestag* w 2024 r., ale po rozpadzie koalicji rządowej przedsięwzięcie to nie doszło do skutku. Zaznaczyć trzeba, że proponowane rozwiązania umożliwiające obniżkę świadczenia obywatelskiego nie stanowią sprzeczności z intencjami politycznymi przyświecającymi implementacji tej koncepcji i leżącym u jej podstaw poglądem na człowieczeństwo.

Rok po wdrożeniu dochodu obywatelskiego zostało przeprowadzone badanie sondażowe wśród pracowników siedmiu *Job Centers* w Nadrenii-Westfalii w celu jego wstępnej ewaluacji (Beckmann, Heinze, Schad i in. 2024). Większość respondentów oceniła sceptycznie nowe rozwiązanie. Niektóre aspekty reformy były jednak postrzegane pozytywnie, jak na przykład wprowadzenie limitu *de minimis* i lepsze wsparcie osób długotrwale bezrobotnych. Tylko jeden na pięciu pracowników *Job Centers* dostrzegał pozytywny wpływ dochodu obywatelskiego na położenie świadczeniobiorców, podczas gdy około połowa stwierdziła, że przyczynił się on do pogorszenia ich sytuacji. Zwracano również uwagę, że w debacie politycznej powinno się obiektywnie oceniać fakty i przeciwdziałać negatywnym stereotypom beneficjentów zasiłku obywatelskiego.

Ciekawych informacji dotyczących implementacji zasiłku obywatelskiego dostarcza ogólnokrajowe badanie przeprowadzone przez Instytut Badania Rynku Pracy i Zawodów Federalnej Agencji Pracy (*IAB*) (Sarah, Nützel, Oslander i in. 2024). Odkonano je wiosną 2024 r. i wzięło w nim udział 3100 pracowników *Job Centers*, pochodzących z 360 jednostek. Pozytywne oceny otrzymały dwa instrumenty: holistyczne wsparcie obejmujące intensywny coaching indywidualny i subwencje płacowe wspierające integrację świadczeniobiorców z rynkiem pracy. Ten drugi instrument można było stosować do 5 lat i skierowany był do osób napotykających na poważne bariery w znalezieniu miejsca pracy. Przy przyznawaniu tej pomocy uwzględniano indywidualne potrzeby odbiorców, między innymi długi okres potrzebny na znalezienie pracy.

U naszych sąsiadów toczy się publiczna dyskusja nad celowością wypłacania świadczenia obywatelskiego na tak szeroką skalę. Opinie dyskutantów na temat dochodu obywatelskiego są podzielone. Niektórzy uważają, że wyrów-

nuje on szanse i poprawia jakość życia najbiedniejszych obywateli. Oponenty twierdzą natomiast, że to świadczenie sprawia, że niektórym osobom nie chce się podejmować działań zmierzających do podjęcia pracy. Na przykład Carsten Linnemann – sekretarz generalny *CDU* – w 2024 r. podkreślał, że wiele osób zdolnych do pracy otrzymuje świadczenie obywatelskie, podczas gdy 1,7 mln wolnych miejsc pracy pozostaje nieobsadzonych (2024). Zwracał on uwagę, że większość Niemców jest obecnie zdania, że „ci, którzy się starają i dużo pracują, są głupi” (*Bürgergeld unter Beschuss* 2024). W grupach o niższych dochodach takiego zdania było ponad dwie trzecie osób. W opinii tych osób każdy, kto pracuje, a ma dochody niewiele wyższe od sąsiada pobierającego świadczenie obywatelskie, traci zaufanie do systemu. Dla tych osób każdego dnia pojawia się pytanie, czy warto jeszcze pracować (Blömer 2024: 35-38). Dlatego politycy chadeccy prezentują pogląd, że należy całkowicie cofnąć niektórym osobom uprawnienia do tego świadczenia (Witting 2024).

Podkreślić należy, że naruszenia zasad i obowiązków wobec *Job Center* są rzadko karane. Jest wiele osób, które latami nie stawiają się na wizyty w tej instytucji, a mimo to pobierają zasiłki obywatelskie. Audytorzy Federalnego Trybunału Obrachunkowego zbadali przypadki osób odmawiających podjęcia pracy i stwierdzili, że sankcje są zbyt łagodne. Skrytykowali oni przepisy dotyczące sankcji wobec niewspółpracujących beneficjentów zasiłku obywatelskiego z *Job Centers*. W raporcie stwierdzono, że osoby otrzymują świadczenia przez lata, mimo że nigdy nie stawiały się na spotkania w urzędach (*Bundesrechnungshof* 2026). Obniżenie świadczenia o 30% także często nie zmienia tego stanu rzeczy. Te fakty nabierają szczególnego znaczenia w świetle tego, że aż 3,3 mln obywateli w Niemczech pracuje w szarej strefie, a udział korzystających z dochodu obywatelskiego w tej grupie nie jest znany (Enste 2025).

W prowadzonej dyskusji wiele wypowiedzi jednak niezbyt poprawnie oddaje istotę rzeczy. Często pomijana jest złożoność problemów, z jakimi borykają się osoby otrzymujące dochód obywatelski. Osoby posiadające do dyspozycji jedynie świadczenie – wbrew powszechnemu przekonaniu – zawsze dysponują mniejszymi środkami niż osoby pracujące. Co więcej, pomimo niedoboru rąk do pracy, rzadko udaje się im znaleźć stałe zatrudnienie. Wynika to po części z tego, że świadczeniobiorcy często nie odpowiadają profilowi poszukiwanych kandydatów. Gdyby rzeczywiście otrzymujący świadczenie znajdowali się w korzystniejszej sytuacji, to reforma z 2023 r. powinna doprowadzić do istotnego wzrostu liczby osób przechodzących z rynku pracy do sfery świadczeń społecznych. Tak się jednak nie stało. Liczba tych przejść była przed wprowadzeniem dochodu obywatelskiego niska i nadal taka pozostaje. Nie jest to zaskakujące, ponieważ pracownicy objęci składka-

mi na ubezpieczenia społeczne, którzy sami rezygnują z pracy, początkowo nie otrzymują zasiłku dla bezrobotnych z systemu ubezpieczeń na wypadek bezrobocia. Nawet, jeśli w tej sytuacji posiadają prawo do dochodu obywatelskiego, to nie otrzymują świadczenia w pełnej wysokości. Badania pokazują również, że osoby pobierające dochód obywatelski posiadają niższy status materialny i społeczny niż osoby pracujące. Wszystko to przeczy tezie, że pobieranie dochodu obywatelskiego jest bardziej atrakcyjne od zatrudnienia. Niemniej jednak argumentuje się, że wraz z wprowadzeniem tego świadczenia zachęta do podejmowania pracy została znacznie osłabiona. Na pierwszy rzut oka dane zdają się to potwierdzać, gdyż w 2023 r. tylko 2,3% bezrobotnych otrzymujących dochód obywatelski znalazło zatrudnienie w ciągu miesiąca. W dwóch poprzednich latach wskaźnik ten wynosił 2,7%. Jednocześnie liczba osób bezrobotnych objętych niemieckim kodeksem socjalnym wzrosła o 5,2% między grudniem 2022 r. a grudniem 2023 r., osiągając poziom 1,9 mln osób (Fitzenberger 2024). Nie dowodzi to jednak, że dochód obywatelski znacząco zmniejszył motywację do podejmowania pracy, ponieważ od końca 2022 r. Niemcy znajdują się w fazie recesji, co istotnie ogranicza możliwości uzyskania stałej pracy. Należy też podkreślić, że o wyjściu z bezrobocia decyduje wiele innych czynników (Beste, Coban, Trappmann 2023).

Analiza przeprowadzona przez Webera pokazuje, że rok po wprowadzeniu reformy wystąpił spadek zatrudnienia o prawie 6% – niwelując połowę pozytywnego efektu reformy Hartza (Weber 2024b: 1-5). Nie jest to jednak ostateczny dowód na istnienie trwałej, niekorzystnej zachęty nieodłącznie związanej z dochodem obywatelskim. Niesprzyjające warunki gospodarcze prawdopodobnie odegrały bardziej znaczącą rolę.

Ograniczona skuteczność dochodu obywatelskiego w zakresie aktywizacji zawodowej bezrobotnych jest uwarunkowana w dużej mierze strukturalnymi cechami niemieckiego rynku pracy. Spowolnienie koniunkturalne i niedopasowanie kandydatów do pracy pod względem kwalifikacji przyczyniają się do powolnego wzrostu bezrobocia przy rosnącym równocześnie zapotrzebowaniu na pracowników wysoko wykwalifikowanych. W 2025 r. w Niemczech brakowało ok. 164 tys. specjalistów z branży nauk ścisłych i nowych technologii, a w niektórych krajach związkowych, jak na przykład w Bawarii, dostępne zasoby kadrowe pozwalały na obsadzenie jedynie ok. 50% stanowisk.

Należy zauważyć, że bezrobotni pobierający świadczenie obywatelskie nie są od razu objęci aktywnymi programami polityki rynku pracy, co oznacza, że podjęcie pracy przesuwają się w czasie albo staje się tylko życzeniem. Co więcej, osoby pobierające świadczenie nie mają indywidualnego programu wsparcia. Ma to katastrofalne skutki dla długoterminowej integracji z rynkiem pracy,

ponieważ tylko 12% świadczeniobiorców nie napotyka na bariery związane z zatrudnieniem.

Przyjęte cele implementacji dochodu obywatelskiego, takie jak większe skupienie się na rozwoju umiejętności, wzrost zaufania do obywateli, poprawa zabezpieczenia społecznego i ograniczenie biurokracji zostały osiągnięte w różnym stopniu. Nie udało się odnieść sukcesu w szybszej i lepszej integracji z rynkiem pracy. O ile wprowadzenie zasiłku obywatelskiego okazało się częściowo skuteczne z punktu widzenia polityki społecznej, to z punktu widzenia integracji z rynkiem pracy budzi on uzasadnione kontrowersje. Dyskusja na temat zachęt do zatrudnienia jest ważna, ale – moim zdaniem – zachęty same w sobie nie są kluczem do trwałego zatrudnienia. Istotne jest wzmocnienie potencjału publicznych służb zatrudnienia i uniknięcie tzw. efektu drzwi obrotowych, czyli krótkotrwałego zatrudnienia, po którym następuje szybki powrót do zasiłku obywatelskiego. Potwierdzają to analizy, z których wynika, że ponad 52% osób, które podjęły pracę w 2024 r., wróciło do pobierania zasiłków po trzech miesiącach (Becker 2025). Zjawiskiem tym dotknięte są szczególnie osoby poniżej 25. roku życia i obcokrajowcy.

Podsumowując, w dniu dzisiejszym nie jest możliwa kompleksowa ewaluacja dochodu obywatelskiego w kontekście aktywizacji zawodowej bezrobotnych. Wymaga ona wielu badań i jest obecnie przygotowywana przez ekspertów z Instytutu Badania Rynku Pracy i Zawodów Federalnej Agencji Pracy (IAB) w Norymberdze. Jej rezultaty będą znane dopiero w końcu 2026 r.

Reforma dochodu obywatelskiego

Po objęciu władzy przez kanclerza Friedricha Merza w debacie politycznej wrócono do idei państwa skłaniającego do pracy (*workfare*). Podstawą tej koncepcji jest założenie, że wszystkie osoby zdolne do pracy, otrzymujące dochód obywatelski, muszą w zamian świadczyć państwu usługę pracy (Besley, Coate 1992: 255-260). Podejście to łączy dwa cele. Po pierwsze, beneficjenci świadczeń nie powinni tracić kontaktu z życiem zawodowym, przez co zwiększają swoje szanse na zatrudnienie. Po drugie, *workfare* stanowi, że tylko osoby, które nie posiadają dodatkowych dochodów, mogą mieć prawo do dochodu obywatelskiego. Każdy, kto może samodzielnie zarabiać więcej niż wynosi zasiłek obywatelski, nie powinien pobierać tego świadczenia i podjąć pracę zarobkową.

Należy zaznaczyć, że ograniczanie wysokości wsparcia finansowego dla potrzebujących w Niemczech jest skomplikowanym procesem, a jego całkowi-

te anulowanie byłoby niezgodne z prawem. Przełomowe w tym względzie jest orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 2019 r. stwierdzające, że państwo musi zapewnić obywatelom godny minimalny poziom życia i że obowiązkiem rządzących jest poszanowanie oraz ochrona godności ludzkiej (*Bundesverfassungsgericht* 2019).

W dyskusji na temat reformy dochodu obywatelskiego kluczową rolę odgrywały cztery obszary problemowe (*Bundesministerium für Wirtschaft und Energie* 2025):

- zbyt wysokie obciążenie budżetu federalnego związane z dochodem obywatelskim,
- zwiększenie aktywizacji zawodowej w obliczu zmian demograficznych i ograniczenie pracy nierejestrowanej,
- przejrzyste i skuteczne regulacje dochodu podstawowego w celu uniknięcia zachęt do niepodjęcia pracy,
- ograniczenie nieuprawnionego wykorzystywania świadczeń socjalnych.

Reforma dochodu obywatelskiego od strony politycznej jest dla obecnie rządzącej koalicji zadaniem szczególnie trudnym. Wynika to z istotnych różnic programowych między socjaldemokratami a chadecją. SPD stoi na stanowisku, że możliwa jest reforma bez koniecznych cięć w świadczeniach. Miałoby to polegać przede wszystkim na zwiększeniu efektywności systemu i jego odbiurokratyzowaniu. Natomiast według CDU zasadnicze reformy mają sprowadzać się do ograniczania liczby i zakresu świadczeń.

Chadecy w kampanii wyborczej przedstawiali dochód obywatelski jako dowód na wypaczenie niemieckiego państwa socjalnego, uważając to rozwiązanie za kosztowne, zbyt pobłażliwe dla beneficjentów i niewystarczająco zachęcające do aktywizacji zawodowej. Zapowiadali zmiany, które miały przynieść wielomiliardowe oszczędności i lepszą integrację bezrobotnych z rynkiem pracy. Po miesiącach sporów liderzy niemieckich partii koalicyjnych postanowili, że zasiłek obywatelski zostanie zastąpiony przez świadczenie o nazwie zabezpieczenie podstawowe dla poszukujących pracy (*Grundsicherung für Arbeitsuchende*), co oznacza powrót do zasady „wspierać i wymagać” (*SGB II – Grundsicherung für Arbeitsuchende* 2026). Wprowadzenie reformy dochodu obywatelskiego zaplanowano na 1 lipca 2026 r. Ma ona przyczynić się do większej aktywizacji zawodowej osób korzystających z tego świadczenia i zmniejszenia nadużyć związanych z jego otrzymywaniem. Kluczowe zmiany dotyczące *Grundsicherung* przedstawiają się następująco:

- osoby, które w ramach nowego świadczenia nie będą wykazywać chęci zatrudnienia lub współpracować z *Job Center*, mogą spodziewać się niższych wypłat lub zablokowania świadczenia,

- otrzymywanie świadczenia będzie wiązać się z aktywnym poszukiwaniem pracy, potwierdzonym konkretnymi działaniami,
- osoba ubiegająca się o podstawowe zabezpieczenie nie będzie podlegać tak zwanej ochronie majątku – kontroli będzie podlegać cały zgromadzony majątek,
- koniecznym warunkiem otrzymania wsparcia będzie udział w kursach i szkoleniach pozwalających wrócić na rynek pracy.

Nowe świadczenie jest obwarowane ostrymi sankcjami i przez to system ma stać się bardziej sprawiedliwy w porównaniu z dochodem obywatelskim (SGB II – *Grundsicherung für Arbeitsuchende* 2026). Reforma ma doprowadzić do wzrostu zatrudnienia i zapobiegać nadużyciom.

Wysokość świadczeń z tytułu zabezpieczenia podstawowego pozostała niezmieniona. Wynika to z faktu, że rząd federalny nie dysponuje narzędziami prawnymi umożliwiającymi obniżenie wysokości tego typu zasiłku. Przyjęte zmiany zakładają rezygnację z waloryzacji uzupełniającej oraz pominięcie czynnika dynamiki wynagrodzeń. Główną podstawą ustalania kwoty świadczenia będzie wskaźnik inflacji, co miało miejsce przy zasiłku Hartz IV.

Reformy związane z zasiłkiem obywatelskim dotyczą również zwiększenia limitu godzin pracy świadczeniobiorców. Poprzednio jednym z kryteriów jego otrzymania jest zdolność do wykonywania pracy przez 3 godziny dziennie. Reforma *Bürgergeld* zakłada wydłużenie tego czasu, co w efekcie ma zachęcić osoby korzystające ze wsparcia socjalnego do większej aktywności na rynku pracy. Według szacunków wprowadzana reforma spowoduje, że na rynku pojawi się 170 tys. dodatkowych pracowników. Z drugiej strony, po wejściu w życie nowych rozwiązań prawo do *Bürgergeld* straci 390 tys. osób.

Wchodząca w życie ustawa nie spełni pokładanych oczekiwań finansowych, gdyż faktyczne oszczędności budżetu wyniosą w 2026 r. zaledwie 86 mln euro. Koncentracja na zmianach systemowych bez zmniejszania wysokości wypłacanych zasiłków jest jednak pozytywnie odbierana przez społeczeństwo. Aż 74% Niemców dobrze ocenia zaostrzenie warunków wypłacania świadczeń.

Jeśli chodzi o ocenę zabezpieczenia podstawowego dla poszukujących pracy, to pod względem funkcjonalnym jest to raczej korekta. Jednocześnie reforma stanowi pewien postęp, ponieważ fundamentalna logika przesuwania się w kierunku aktywizacji zawodowej bezrobotnych i wzrostu ich zaangażowania. Ogólnie rzecz biorąc, nie mamy do czynienia z całkowitą zmianą paradygmatu, lecz raczej rekalkibracją dostosowującą to świadczenie do nowych warunków, a mianowicie niedoboru wykwalifikowanych pracowników i presji budżetowej. Skuteczność nowego rozwiązania zależeć będzie nie tylko od zmian prawnych, ale również od sytuacji rynku pracy. Ponadto w przy-

padku grup problemowych warunki ekonomiczne i możliwości szkoleniowe decydują bardziej o sukcesie niż konkretne sankcje czy przepisy dotyczące świadczeń.

Reasumując, proces implementacji dochodu obywatelskiego i obecna jego reforma mają jedną wspólną cechę: ugruntowana politycznie narracja znacznie przekracza to, co faktycznie dzieje się w ramach realnej polityki.

Uwagi końcowe

Celem państwa opiekuńczego jest zapewnienie obywatelom bezpieczeństwa socjalnego i równego dostępu do podstawowych dóbr. Realizuje ono to zadanie przez redystrybucję dochodów i interwencję rynkową, dążąc do poprawy jakości życia i zmniejszenia nierówności społecznych. Niemieckie państwo socjalne ma długą historię i silną pozycję konstytucyjną. System socjalny u naszych sąsiadów należy do najbardziej rozwiniętych w Europie. Państwo oferuje bowiem szerokie wsparcie finansowe dla rodzin, osób pracujących i bezrobotnych. W 2024 r. Niemcy poprzez cały system świadczeń społecznych redystrybuowały około 31% PKB, to jest 1,3 bln euro.

Obywatele Niemiec oczekują zachowania swojego państwa socjalnego, ale nie godzą się na wypaczenia. Niższe wydatki socjalne nie znajdują wyraźnego poparcia, za wyjątkiem nakładów na świadczenia obywatelskie. W sytuacji niezrównoważonego budżetu, w którym deficyt w 2027 r. wyniesie 34 mld euro, reforma świadczenia obywatelskiego wpisuje się w szerszy program rządu federalnego, zmierzający do szukania oszczędności budżetowych („Die Zeit“ 2026). Badania opinii publicznej pokazują jednak, że Niemcy widzą szansę na poprawę sytuacji budżetu państwa głównie przez podniesienie podatków dla najlepiej zarabiających. To podejście preferuje 69% obywateli.

Decyzja o tym, kto powinien otrzymywać i jak wysokie wsparcie od państwa, dzieli społeczeństwo i partie polityczne. Kluczowe pytanie dotyczy wysokości świadczenia dla osób zdolnych do pracy i osobistego wysiłku oraz zaangażowania, jakiego państwo może od nich wymagać. Sytuacja polityczna w Niemczech powoduje, że rząd federalny znajduje się w kłinczu i nie może przeprowadzać radykalnych reform świadczeń socjalnych.

Doświadczenia wynikające z implementacji dochodu obywatelskiego w Niemczech są pouczające, ale nie mogą być bezpośrednio przenoszone na grunt polski ze względu na duże różnice między krajami w poziomach rozwoju i mechanizmach funkcjonowania gospodarki. Można jednak doszukać się czterech istotnych podobieństw, jeśli chodzi o problemy do rozwiązania.

Po pierwsze, w Polsce podobnie jak w Niemczech, wydatki socjalne osiągnęły rekordowy poziom przekraczając 22% PKB. Stanowią one jedną z głównych przyczyn rosnącego deficytu i długu publicznego. Co prawda, jesteśmy dzisiaj pomiędzy średnią wydatków państw socjalnych i liberalnych, ale poziom wydatków socjalnych stanowi poważny problem dla naszego budżetu.

Po drugie, w Polsce mamy zasadniczy dylemat dotyczący przyszłościowego modelu pomocy społecznej. Obecnie w naszym kraju, podobnie jak w większości państw Unii Europejskiej, realizowany jest model hybrydowy. Wykorzystywane są instrumenty osłonowo-pasywne, zabezpieczające przed tradycyjnymi ryzykami socjalnymi i nowej polityki pomocy społecznej, akcentującej mocniej aktywizację, integrację, samodzielność oraz inkluzywność. Doświadczenia niemieckie wskazują na konieczność zmian w kierunku nowej polityki pomocy społecznej przez inwestycje w usługi społeczne i rozwój usług publicznych dla ogółu mieszkańców społeczności lokalnej.

Po trzecie, wprowadzenie zabezpieczenia podstawowego dla szukających pracy w Niemczech zmierza do zwiększonej aktywności bezrobotnych w poszukiwaniu pracy i zmniejszenia nadużyć w korzystaniu ze świadczeń. Natomiast w Polsce implementacja ustawy o rynku pracy i służbach zatrudnienia w 2025 r. wiązała się z liberalizacją obowiązków bezrobotnych wobec urzędów pracy i podwyższeniem zasiłków (Ustawa... 2025). Gdy na rynku pracy występują niedobory pracowników, rozwiązanie to należy uznać za nieprzemyślane.

Po czwarte, hojne świadczenia w ramach dochodu obywatelskiego dla długookresowo bezrobotnych przyczyniały się w Niemczech do braku zaangażowania w poszukiwanie pracy. Obowiązki wobec *Job Centers* były nagminnie lekceważone i nie było z tego tytułu uciążliwych sankcji, jak na przykład utraty zasiłku. Świadczenie obywatelskie mogło też promować rozwój pracy nierejestrowanej. Legislatory w Polsce powinni z tego doświadczenia wyciągnąć wniosek i utrzymywać świadczenia socjalne na rozsądnym poziomie. Natomiast środki publiczne powinny być przede wszystkim przeznaczone na działania związane z motywowaniem bezrobotnych do podejmowania zatrudnienia oraz na wyspecjalizowane instrumenty szkoleniowe, dostosowane do indywidualnych potrzeb. Na rynku pracy brakuje przed wszystkim wykwalifikowanych pracowników i stanowi to wyzwanie dla programów szkoleniowych. Na przykład dla bezrobotnej młodzieży pożyteczną rolę może odegrać kształcenie dualne.

Bibliografia

- Becker R. (2025), *Bürgergeld-Realität: Jede zweite Vermittlung der Jobcenter läuft ins Leere*, Fachverlag für Sozial- und Rechtsjournalismus, <https://buergergeld.org> (dostęp 10.06.2026).

- Beckmann, F. (2023), *Wie viel Hartz IV steckt im Bürgergeld? Eine institutionentheoretische Analyse*, „Sozialer Fortschritt“ nr 1: 55-74. DOI:10.3790/sfo.72.1.55.
- Beckmann F., Heinze R. G., Schad D., et.al. (2024), *Erfahrungsbilanz Bürgergeld: Jobcenterbeschäftigte sehen kaum Verbesserungen*, „DIW-Wochenbericht“ nr 17: 251-259.
- Bernhard, S., Nützel, U.-M., Osiander, C., Ramos Lobato, P.R., Zins, S. (2024), *OnJoB: Die Online-Jobcenter-Befragung Bürgergeld*, „IAB-Forschungsbericht“ nr 17.
- Besley, T., Coate S. (1992), *Workfare versus Welfare: Incentive Arguments for Work Requirements in Poverty-Alleviation Programs* „American Economic Review“ nr 82: 249–261.
- Beste J., Coban M., Trappmann M. (2023), *Zahlreiche Faktoren verringern die Erfolgsaussichten von Grundsicherungsbeziehenden*, „Wirtschaftsdienst“ nr 2:123-129. DOI: 10.2478/wd-2023-0035.
- Blömer, M. (2024), *Lohnt sich Arbeit noch?*, ifo-Schnelldienst“ nr 1: 35-38.
- Bundesagentur für Arbeit. (2024a), *Entwicklung nachhaltiger Arbeitsmarktintegration von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten des SGB II*, (Sonderbestellung: Auftragsnummer 360038).
- Bundesagentur für Arbeit (2024b), *Warum sind nicht alle erwerbsfähigen Leistungsberechtigten arbeitslos?*, Nürnberg.
- BSHG (1961), *Bundessozialhilfegesetz*, Bundesgesetzblatt, Teil I, Nr. 46.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2025), *Zur Reform des Bürgergeldes*, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWE, Berlin).
- Bundesrechnungshof (2026), *Aufrechnung gegen Ansprüche von leistungsberechtigten Personen*, Abschließende Mitteilung an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales über die Prüfung, https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2026/aufrechnung-anspruch-anspruch-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (dostęp 12.06.2026).
- Bundesregierung (2024), *Wachstumsinitiative – neue wirtschaftliche Dynamik für Deutschland*.
- Bundesregierung (2025), *Bürgergeld: Warum es eine Nullrunde gibt*, <https://www.bundesregierung.de/bregde/aktuelles/buergergeld-2025-2248000> (dostęp 20.10.2025).
- Bundesverfassungsgericht (2019), *Urteil des Ersten Senats vom 5. November 2019*, 1 BvL7/16, Karlsruhe.
- Bürgergeld-Gesetz (2022), *Zwölftes Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze – Einführung eines Bürgergeldes*, Bundesgesetzblatt Nr. 51.
- Bürgergeld unter Beschuss*, 2024. <https://jungle.world/artikel/2024/06/faule-arbeitslose-buergergeld-unter-beschuss> (dostęp 1.03.2025).
- CDU-CSU-SPD (2025), *Verantwortung für Deutschland. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD*, 21. Legislaturperiode, Berlin.
- Enste D. (2025), *Schwarzarbeit in Deutschland: Mindestens 3,3 Millionen arbeiten schwarz*, „IW Kurzbericht“ nr 2.
- Fitzenberger B. (2024), *Warum die aktuelle Bürgergelddebatte nicht die richtigen Schwerpunkte setzt*, „IAB-Forum“.
- Janda C. (2025), *Angemessene Mindestsicherungssysteme und aktive Inklusion: die Ratsempfehlung 2023/C 41/01 und ihre Bedeutung für das deutsche Sozialrecht*, „Zeitschrift für europäisches Sozial- und Arbeitsrecht“ nr 1: 5-12.
- Gellermann J., Penz R., Lobato P.R. (2025), *Wo steht die Grundsicherung für Arbeitsuchende nach der Bürgergeld-Reform?*, „Wirtschaftsdienst“ nr 1: 54-58. DOI: 10.2478/wd-2025-0016.
- Günther T., Miltner S., Schöb R. (2023), *Ungelöste Probleme der Grundsicherung*, „ifo Schnelldienst“ nr 3: 41-47.
- Höhe des monatlichen Bürgergeld-Regelsatzes in Deutschland nach Bedarfsbereichen im Jahr 2025*, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1391183/umfrage/summe-des-regelbedarfs-des-buergergelds-nach-bereichen/> (dostęp 15.01.2025).

- Klingbeils *Haushaltsplan mit Lücken – als «Aufwärmübung»*, „Die Zeit“ 2026, <https://zeit.de> (dostęp 30.5.2026).
- Linnemann C. (2024), *Schluss mit Bürgergeld: Hier erklärt die CDU, was sie für Arbeitslose plant*. [https://www.focus.de/finanzen/news/gastbeitrag-von-carsten-linnemann-schluss-mit-buergergeld-cdu-generalsekretaer-macht-arbeitslosen-klare-ansage_id_260533042.html] (dostęp 15.02.2025).
- Lobato P.R., Bähr P., Bernhard S., Bruckmeier S., Dietz K., Köppen M., Lietzmann M., Mense T., Osiander A., Sommer M., Wiemers J., Wolf K. (2025), *Die Grundsicherung nach der Bürgergeld-Reform: Erste Antworten, aber noch viele offene Fragen*, „IAB-Forum“.
- Merkel Ch. (2022), *Perspektiven zum Bürgergeld Perspectives on Germany's Welfare Reform* („Bürgergeld“), „Wirtschaftsdienst“ nr 2: 86-89. DOI:10.1007/s10273-022-3106-7.
- Moszyński M., Wiśniewski Z. (2020), *Polityka rynku pracy w Społecznej Gospodarcie Rynkowej Niemiec*, Toruń: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.
- Ochoa C.S. (2026). *How social reporting put poverty on the agenda in Germany: an interpretive process tracing analysis*, „Policy and Politics“.
- Opielka M., Wilke F. (red.). (2024), *Der weite Weg zum Bürgergeld. Perspektiven der Sozialpolitik*, Wiesbaden: Springer VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-43475-5> (dostęp 23.02.2025).
- Ortmann T., Thode E., Wink R. (2025), *Bürgergeld: Anspruch, Realität, Zukunft*, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Osiander Ch., Lobato P.R. (2022), *Die Bürgergeld-Reform aus Sicht der Jobcenter*, „Wirtschaftsdienst“ nr 12: 949-955. DOI:10.1007/s10273-022-3344-8.
- Sarah B., Osiander Ch., Lobato P.R. (2024), *Jobcenter-Beschäftigte finden die verschiedenen Elemente des Bürgergeldes unterschiedlich sinnvoll*, „IAB-Forum“.
- Sarah B., Nützel U.-M., Osiander Ch., et. al. (2024), *OnJoB: Die Online-Jobcenter-Befragung Bürgergeld*, „IAB-Forschungsbericht“ nr 17.
- SGB II (2022), *Sozialgesetzbuch II*, <https://www.sozialgesetzbuch-sgb.de> (dostęp: 6.03.2025).
- SGB II – Grundsicherung für Arbeitsuchende (2026), <https://www.sozialgesetzbuch-sgb.de/sgbii/1.html> (dostęp: 10.06.2026).
- Steffen J. (2022). *Carsten Linnemann im Fake Netzwerk*. https://www.portal-sozialpolitik.de/index.php?page=Carsten_Linnemann_im_Fake_Netzwerk (dostęp 15.02.2025).
- SPD (2019), *Arbeit – Solidarität – Menschlichkeit. Ein neuer Sozialstaat für eine neue Zeit* (2019), Beschluss Nr. 3 des Ordentlichen Bundesparteitags.
- Ustawa o rynku pracy i służbach zatrudnienia* (2025), Dz.U. 2025, poz. 620.
- Viertes Gesetz für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*. (2003), Bundesgesetzblatt 2003, Teil I, Nr. 66.
- Weber E. (2024a), *Eine Anschubhilfe im Bürgergeld könnte die Erwerbsanreize erheblich stärken*, „IAB-Forum“.
- Weber E (2024b). *The dovish turnaround: Germany's social benefit reform and job finding*, „Journal of Policy Analysis and Management“, Volume 45, Issue 10: 2-3. DOI: org/10.1002/pam.22648.
- Wiśniewski Z. (2023), *Skrócony czas pracy jako element polityki rynku pracy w Niemczech*, „Przegląd Zachodni“ nr 3: 95-115. DOI: org.10.60972/PZ.2023.3.95.
- Witting V. (2024), *Spór o dochód obywatelski uderza w unikających pracy*, <https://www.dw.com/pl> (dostęp 28.02.2025).
- Wolf M. (2024), *Persistent or temporary? Effects of social assistance benefit sanctions on employment Quality*, „Socio-Economic Review“ nr 3: 1–27. DOI:10.1093/ser/mwad073.

Prof. dr hab. Zenon Wiśniewski, Wydział Nauk Ekonomicznych i Zarządzania, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, (zenwis@umk.pl)

Słowa kluczowe: dochód obywatelski, system zabezpieczenia społecznego, Hartz IV, zabezpieczenie podstawowe dla poszukujących pracy, Niemcy

Keywords: citizen's benefit, social security system, Hartz IV, basic security benefit for jobseekers, Germany

ABSTRACT

This study analyses the German regulations concerning the Citizens' benefit (Bürgergeld), the results of its implementation to date and the reform of this benefit. The fourth Hartz labour-market reform introduced in Germany in 2005, which limited social benefits for the long-term unemployed, was met with public criticism. Therefore, the SPD–Green–FDP governing coalition proposed a reform of the social security system and introduced the citizens' benefit (Bürgergeld) in 2023. The reform aimed to reduce restrictions on access to benefits for people in need. It led to a 23% increase in spending on these benefits and did not contribute to better integration of the unemployed into the labour market. Chancellor Friedrich Merz's coalition government decided that the citizens' benefit would be replaced on July 1, 2026, by a benefit called basic security for jobseekers (Grundsicherung für Arbeitsuchende). The reform of the citizens' benefit is intended to increase labour market participation among beneficiaries and reduce benefit abuse. The article puts forward the thesis that the introduction of the citizens' benefit did not constitute a radical shift in the course of German welfare-state policy, and that the proposed changes are intended to encourage a greater number of people to take up permanent employment. To achieve these objectives and address the research problem, the study employs a descriptive method and an analysis of legal regulations and statistical data.