



Europejski Komitet Ekonomiczno - Społeczny
Grupa Pracowników

**„Rzeczy niemożliwe załatwiamy od razu,
na cuda trzeba trochę poczekać”**

REFORMY RYNKU PRACY I „CUD ZATRUDNIENIA” W NIEMCZECH

*Matthias Knuth, Instytut Pracy i Kwalifikacji,
Uniwersytet Duisburg-Essen*

Niniejsza analiza została opracowana przez Matthiasa Knutha w następstwie zaproszenia do składania ofert ogłoszonego przez Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny. Informacje i opinie przedstawione w niniejszej analizie pochodzą od autora (autorów) i niekoniecznie odzwierciedlają oficjalną opinię Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny nie gwarantuje dokładności danych zawartych w niniejszej analizie. Ani Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, ani żadna osoba działająca w jego imieniu, nie ponoszą odpowiedzialności za sposób wykorzystania informacji w niej zawartych.

Streszczenie

W latach 2002–2005 w Niemczech przeprowadzono bardzo szeroko zakrojone reformy rynku pracy, które obaliły rozpowszechnione dotąd mniemanie o niemieckiej „sklerozie reformatorskiej”. Reformy dotyczące w ścisłym sensie *prawa pracy* stanowiły jednak bardzo niewielką część. W głównej mierze chodziło o przekształcenie systemu świadczeń socjalnych i aktywizacji zawodowej skierowanego do bezrobotnych i osób najbardziej potrzebujących w wieku produkcyjnym, tak by bardziej odpowiadał strategii „*przede wszystkim praca*” („*work first*”). Reformy te wzbudziły ogromne kontrowersje i zmieniły krajobraz polityczny w Niemczech.

Niedługo po ich wprowadzeniu nastąpiła *zmiana tendencji* na niemieckim rynku pracy: spadło *bezrobocie*, z powrotem wzrosło *zatrudnienie* podlegające obowiązkowi ubezpieczenia społecznego, a niemiecki rynek pracy wykazał w okresie kryzysu finansowego i gospodarczego w latach 2008–2009 niezwykłą *odporność*. Od tego czasu gospodarka niemiecka odnosi sukcesy do tego stopnia, że budzi to coraz większe obawy dotyczące dysproporcji gospodarczych w Europie. Jednocześnie jednak w europejskich krajach sąsiadujących z Niemcami nasilają się dążenia, by pójść w ślad za ich domniemaną drogą sukcesu i przeprowadzić „reformy strukturalne” według niemieckiego modelu, w nadziei, że osiągnie się w ten sposób podobne rezultaty.

Zbieżność w czasie sprzyja temu, by postrzegać reformy rynku pracy jako przyczynę odwrócenia tendencji na niemieckim rynku pracy, a także by całościowo odpierać krytykę ich negatywnych skutków ubocznych poprzez wskazanie na ich skuteczność. Faktycznie jednak *wpływ reform rynku pracy jest o wiele mniejszy* niż się ogólnie przyjmuje. Spadek bezrobocia wynika z kurczenia się rezerw siły roboczej, spowolnienia wzrostu produktywności oraz podziału ilości pracy na większą liczbę pracowników. Ten aspekt bezrobocia, który wiąże się z niedostosowaniem umiejętności do zapotrzebowania na rynku pracy, nie zmniejszył się. U podłoża zaskakujących wyników niemieckiego rynku pracy w kryzysie lat 2008–2009 leżą okoliczności i mechanizmy, które należy raczej przypisać powrotowi do tradycyjnego modelu „gospodarki opartej na koordynacji” (Hall i Soskice, 2004) niż neoliberalnemu duchowi reform rynku pracy. Jednak *także negatywne skutki reform były mniejsze* niż twierdzą ich krytycy: stagnacja płac, rosnące dysproporcje płacowe, coraz większy sektor pracy niskopłatnej i wzrost nietypowych form zatrudnienia wprawdzie jak najbardziej mieszczą się w logice reform, zjawiska te zaczęły się jednak kilka lat przedtem, a niektóre z nich po reformach nawet straciły na ostrości. Skutkami, które zarówno z punktu widzenia treści, jak i czasu, należy przypisać reformom, będą zatem wzrost pracy tymczasowej i wzrost minipracy (pracy w bardzo niewielkim wymiarze godzin i o niskim pułapie wynagrodzenia).

Dlatego autor wychodzi z założenia, że oprócz reform rynku pracy kojarzonych z nazwiskiem Hartz a należy przywrócić się dwóm innym zasadniczym zmianom instytucjonalnym: *reformie zasad przechodzenia na emeryturę* oraz *malejącej mocy wiążącej regulacji zbiorowych*. Osłabienie systemu układów zbiorowych ma o wiele większe znaczenie dla stagnacji płac realnych, rosnących dysproporcji płacowych, a przede wszystkim dla pogłębiania różnic płacowych między sektorem produkcji a sektorem usług, niż reformy rynku pracy. Można przy tym zastanawiać się, czy niemieckie sukcesy w eksporcie faktycznie polegają na ograniczeniu wzrostu płac, które w eksportowych sektorach produkcyjnych jest o wiele mniej ostro zaznaczone niż w sektorze usług, a także czy wzrost zatrudnienia nie dałoby się w ostatecznym rozrachunku osiągnąć dzięki strategii bardziej ukierunkowanej na popyt wewnętrzny. - Reforma emerytalna przyczyniła się do tego, że stopa zatrudnienia wśród osób starszych wzrosła w Niemczech bardziej niż w jakimkolwiek innym państwie członkowskim UE. Ponadto reforma ta w latach kryzysu 2008–2009 zamknęła przedsiębiorstwom tradycyjną drogę dostosowania zasobów ludzkich poprzez programy wcześniejszego przechodzenia na emeryturę i zmusiła je do tego, by w większym stopniu oparły swoją politykę na wewnętrznej zamiast na zewnętrznej elastyczności wykorzystania pracowników. Prawdopodobieństwo rozpoczęcia nowego stosunku pracy nie zwiększyło się jednak dla osób starszych w porównaniu do osób młodszych. Wzrost aktywności zawodowej osób starszych oznacza zasadniczo, że pracownicy

starzeją się w tym samym stosunku pracy i pozostają w miejscu pracy do późniejszego wieku niż wcześniejsze roczniki.

Co zatem pozostaje z reform rynku pracy? Reformy te ewidentnie *przyspieszyły przejście z bezrobocia do zatrudnienia*. Możliwości znalezienia pracy przez osoby długotrwale bezrobotne nie poprawiły się jednak. Efekt przyspieszenia ogranicza się do osób krótkotrwale bezrobotnych, które jeszcze pobierają zasiłek dla bezrobotnych przysługujący im z tytułu ubezpieczenia społecznego i chcą uniknąć znalezienia się w grupie pobierającej świadczenia minimalne przyznawane na podstawie oceny potrzeb. Z tego samego powodu wzrosła obawa pracowników przed bezrobociem, a tym samym także ich gotowość do ustępstw; w zamian za utrzymanie miejsca pracy gotowi są ponieść większe ofiary niż w miało to miejsce przeszłości. Przyczyniło się to do pokonania kryzysu lat 2008–2009, jednocześnie jednak obawa ta zmniejsza również gotowość pracowników do podejmowania ryzyka. W ujęciu całej gospodarki *fluktuacja pracowników* zmniejszyła się, mimo wzrostu gospodarczego i wzrostu zatrudnienia. Średni *czas pozostawania w jednym stosunku pracy* wydłużył się, mimo wzrostu „elastycznych” form zatrudnienia. W konsekwencji zdolność niemieckiego rynku pracy do realokacji siły roboczej pogorszyła się. Oprócz obaw wywołanych przez reformy przyczyną jest tu zapewne także fakt, że początkowa płaca w nowo podejmowanym stosunku pracy zmniejszyła się.

W rezultacie reformy rynku pracy przyczyniły się do tego, że sygnały świadczące o zmianie stosunku między popytem a podażą (zmniejszający się potencjał siły roboczej przy rosnącym zatrudnieniu) nie zostały jak dotąd odczytane przez podmioty działające na rynku i mimo nasilających się skarg na wąskie gardła w podaży pracowników nie znalazły odzwierciedlenia w cenie siły roboczej. Prowadzi to do osłabienia dążenia do racjonalizacji, spowolnienia wzrostu produktywności oraz do spadku inwestycji mimo nadmiaru kapitału pieniężnego.

Dlatego w ujęciu całościowym nie należałoby polecać niemieckiej drogi jako wzoru do naśladowania. Nie wyklucza to jednak, że poszczególne elementy mogą potencjalnie wzbogacić wachlarz koncepcji możliwych wariantów reform w innych krajach.



Europejski Komitet Ekonomiczno - Społeczny

Grupa Pracowników

Rue Belliard 99

B – 1040 Bruksela



Sekretariat Grupy Pracowników

telefon : **+32 2 546 99 32**

faks : **+32 2 546 97 55**

poczta elektroniczna : **gr2@eesc.europa.eu**

internet : **www.eesc.europa.eu/gr2**

