

Kazimiera Kotra

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu
Wydział Zamiejscowy w Chorzowie

Regulacje prawne i socjalne rynku pracy podjęte przez niemiecki rząd w czasie kryzysu

Streszczenie. Dyskusja nad pytaniami, „jak uniknąć kolejnego kryzysu”, wykazała różnice w poglądach polityków, ekonomistów i naukowców na jego istotę oraz na przyczyny, skutki i drogi wyjścia z niego. W warunkach globalizacji rynki produktowe, pracy i finansowe gospodarek wszystkich krajów są ze sobą powiązane. Skutki kryzysu w USA odczuły również kraje UE. Niemcy odgrywają w UE wiodącą rolę, dlatego interesujące są działania tego państwa mające na celu ich zminimalizowanie. Celem opracowania jest wykazanie, jak ten kraj wykorzystał regulacje prawne i socjalne rynku pracy oraz jakie przyniosły one ekonomiczne i społeczne korzyści. Warto się zastanowić nad zastosowaniem niektórych rozwiązań wprowadzonych w Niemczech w polskiej gospodarce.

Słowa kluczowe: rynek pracy, bezrobocie, kryzys finansowy, wynagrodzenie, czas pracy

1. Wprowadzenie

Światowy kryzys finansowy, który rozpoczął się w 2007 r. w USA, przeniósł się na sferę realną gospodarek krajów, które są połączone ze sobą wymianą produktów i usług.

Niemiecka gospodarka, zaliczana do globalnych liderów w eksporcie, odczuła skutki kryzysu szczególnie dotkliwie, co było główną przyczyną pogorszenia się sytuacji na rynku pracy w 2008 r. i w 1. połowie 2009 r. W wyniku złej koniunktury nastąpił wzrost bezrobocia w gałęziach, które najboleśniej odczuły trudną sytuację w eksporcie.

Zwraca uwagę, jak szybko zostały podjęte działania niemieckich władz ustawodawczych i wykonawczych oraz konsekwencja we wdrażaniu reform dotyczących funkcjonowania rynku pracy.

Niemcy uważane, obok Francji, za liderów UE odegrały znaczną rolę w tworzeniu Wspólnoty Europejskiej. Mają bogate doświadczenie w przywracaniu równowagi na rynku pracy, ponieważ już od zjednoczenia szukają środków i metod wyjścia z sytuacji kryzysowej. Przed zjednoczeniem były ekonomicznym gigantem. Produkt krajowy brutto plasował ten kraj na 2. miejscu w UE po Irlandii. Po zjednoczeniu tempo wzrostu PKB systematycznie malało. W latach 1991–2003 wynosiło 1,3%¹. Pogarszała się sytuacja ekonomiczna niemieckiego społeczeństwa, rosło bezrobocie. Istotnym problemem stała się nierównowaga budżetowa. Kryzys szczególnie dał o sobie znać na rynku pracy. Niemieckie ustawodawstwo było w tym czasie bardzo liberalne. Wskutek łatwego dostępu do świadczeń socjalnych bezrobotni często nadużywali je i nie starali się znaleźć nowej pracy. W tej sytuacji koniecznością stało się przeprowadzenie reform systemu zatrudniania pracowników i regulacji rynku pracy.

Celem opracowania jest przybliżenie kierunków działań dotyczących regulacji prawnych i socjalnych rynku pracy, jakie uchwalił parlament i wprowadził w życie niemiecki rząd w czasie kryzysu.

2. Ustawowe regulacje czasu pracy i wynagrodzeń

Czas pracy w Niemczech regulowany jest ustawowo i wynosi średnio 39 godzin (4 dni w tygodniu po 8 godzin, w piątek – 7). Biura i urzędy rozpoczynają pracę przeważnie o 9.00. Około godziny 12.30 pracownicy mają zazwyczaj przerwę obiadową (*Mahlzeit*) na spożycie posiłku w kantine. Nie zalicza się jej do czasu pracy. Czas pracy reguluje układ zbiorowy, porozumienia zakładowe i zapisy w umowie o pracę. Nie istnieją ustawowe przepisy prawne wypłaty dodatku za nadgodziny, lecz wynikają one z uzgodnień pomiędzy pracownikiem a pracodawcą. W każdym roku Związki Pracodawców negocjują z Centralami Związków Zawodowych minimalną stawkę godzinową, jaką pracodawca powinien wypłacać swoim pracownikom. Dotyczy ona tylko niektórych zawodów, np.: dekarza, malarza, lakiernika, złomiarza. W pewnych systemach płacowych przewidziane są wypłaty dodatków świątecznych (*Weihnachtsgeld*) i urlopowych (*Urlaubsgeld*). Nie ma rozróżnienia w płacach wynikających z płci, ale występują różnice w wysokości wynagrodzenia pomiędzy

¹ T. Budnikowski, *Niemiecki rynek pracy, symptomy poprawy*, „Przegląd Zachodni”, 2008, nr 1, s. 43.

częścią zachodnią i wschodnią Niemiec. Na terenie byłej NRD płace były średnio o 30% niższe. W 2002 r. w zachodniej części Niemiec przeciętnie pracowano o ponad 300 godzin mniej niż w części wschodniej (1636 godzin wobec 1939). Taką sytuację tłumaczy się silnymi związkami zawodowymi i wysoką wydajnością w Niemczech Zachodnich².

Różnice pomiędzy byłą RFN i byłą NRD dotyczyły również ofert pracy i wolnych miejsc pracy (zob. tab. 1).

Tabela 1. Oferty pracy i wolne miejsca pracy w latach 2002–2007 w zachodnich i wschodnich Niemczech

Rok	Niemcy (tys.)		Zachodnie Niemcy (tys.)		Wschodnie Niemcy (tys.)	
	oferty	wolne miejsca pracy	oferty	wolne miejsca pracy	oferty	wolne miejsca pracy
2002	1001	366	862	302	139	64
2003	849	289	730	232	119	57
2004	729	241	620	201	109	40
2005	1113	423	948	326	169	97
2006	1371	609	1080	465	291	144
2007	1222	577	995	461	227	116

Źródło: Bundesagentur für Arbeit, *Informationen für Arbeitnehmer. Merkblatt 8b – Kurzarbeitergeld*, Sonderauflage 2009 (1.02.2009–31.10.2010). Dane dotyczące wolnych miejsc pracy odnoszą się do tych stanowisk, które zostały zgłoszone publicznym służbom zatrudnieniowym.

3. Działania podejmowane przez niemiecki rząd w latach 2003–2005

Sytuacja, jaka wystąpiła na rynku pracy w czasie kryzysu, wymagała wprowadzenia zmian. Głównymi bolączkami były zbyt niska intensywność poszukiwań miejsc pracy przez bezrobotnych z powodu za wysokich zasiłków, czas trwania bezrobocia, ponadto należało również dostosować kwalifikacje osób poszukujących pracy do potrzeb gospodarki w poszczególnych landach. Narastała potrzeba rozwiązań instytucjonalnych i socjalnych, uregulowania przyznawanych świadczeń pieniężnych i uruchomienia systemu bodźców motywujących do podejmowania pracy.

² *Arbeitszeit. Kein zurück in die fünfziger Jahre*, „iwd – Informationen aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln”, nr 47, 2004, s. 2.

Ważnym problemem do rozwiązania było urealnienie zafałszowanych statystyk Federalnego Urzędu Pracy (*Bundesanstalt für Arbeit*). W celu wyeliminowania nieprawidłowości w funkcjonowaniu rynku pracy wprowadzono w latach 2003–2005 pakiet ustaw, które miały realizować zasadę: „wspierać, ale wymagać”. Pracami komisji kierował dr Peter Hartz (były szef kadr w koncernie Volkswagena). Pakiet nazwano ustawami Hartza I.

Jego uzupełnieniem był pakiet ustaw Hartza II. Wprowadzone zmiany miały zwiększyć efektywność funkcjonowania pośrednictwa pracy. Powołano Agencję Usług Personalnych (Personal-Service-Agentur – PSA). Nacisk położono na zwiększenie inicjatywy i aktywności u osób poszukujących pracy. Gdy poszukujący wolnego miejsca pracy znajdzie je, mimo że danego zawodu nie było w nomenklaturze, i uzasadni celowość wykonywania takiej pracy, wówczas dostaje etat.

Zreorganizowano urzędy pracy, które przekształcono w *jobcentra*. Ich zadaniem była kompleksowa obsługa bezrobotnych. Przy *jobcentrach* tworzono agencje pracy tymczasowej. Zajmowały się one m.in. odpłatnym delegowaniem do pracy zarejestrowanych u nich bezrobotnych do zgłaszających się firm, co miało być pomostem do ich stałego zatrudnienia. Ideą było traktowanie bezrobotnych tak jak pracowników firmy, która wysyła ich do wykonania zadań na określony czas do innego przedsiębiorstwa. Każda agencja zawierała umowę o współpracy z co najmniej jedną firmą. Przeprowadzała szkolenie zawodowe, a po nim musiała zapewnić pracę. Za świadczone usługi PSA otrzymywała wynagrodzenie ryczałtowe za każdego zatrudnionego bezrobotnego. Oprócz tego dostawała premię, gdy zatrudnienie wiązało się ze stałym etatem i opłatą składek na ubezpieczenie społeczne. Opłata ryczałtowana i premia miały charakter degresywny. Bezrobotni mogli sami decydować o programie szkolenia, a za udział w nich otrzymywali bonusy³.

Ponadto obniżono składki ubezpieczenia społecznego, co spowodowało zwiększenie legalnego zatrudnienia (regulacje w ramach tzw. *Mini i Midi Jobs*). Połączono zasiłki dla bezrobotnych z przyznawaną pomocą społeczną, wprowadzając zasiłek dla bezrobotnych II (*Arbeitslosengeld*)⁴.

Bezrobotnych zobligowano do przyjmowania ofert pracy, często mało korzystnych (np. niezgodnych z kwalifikacjami, nisko płatnych). Preferowano zakładanie jednoosobowych spółek, w żargonie nazywanych *Ich-AG*⁵. Udzielano pomocy finansowej i rzeczowej, przyznawano świadczenia pomostowe dla bezrobotnych zakładających działalność gospodarczą.

W 2004 r. prowadzący małe firmy stanowili 10,8% ogółu zatrudnionych. Twórcy reform docenili znaczenie pracy tymczasowej. Liberalizacja przepisów

³ *Arbeitszeit. Kein zurück...*, dz. cyt.

⁴ T. Budnikowski, dz. cyt., s. 44–63.

⁵ *Ich-Ag Einzelunternehmen* – firma jednoosobowa.

przyczyniła się do rozwoju tej formy zatrudnienia. Zwiększono liczbę pracowników agencji. O ile w 2004 r. wyniosła ona 385 000, to w 1. półroczu 2008 r. osiągnęła już 745 000 osób⁶. Wzrosła liczba zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy. Dzięki wprowadzonym zmianom znalazło pracę 8 mln bezrobotnych.

4. Uregulowania prawne i socjalne zatrudniania pracowników w skróconym czasie pracy w latach 2007–2010

Podczas kryzysu w latach 2007–2010 wprowadzono zmiany w przepisach prawnych i uproszczono procedurę postępowania związaną z zatrudnianiem pracowników. Było to wynikiem m.in. umowy koalicyjnej zawartej pomiędzy partiami CDU, CSU i SPD (2006/11).

Na szczególną uwagę zasługuje elastyczny czas pracy w niepełnym wymiarze godzin pracy. Jest to zmodyfikowana kontynuacja tego typu zatrudnienia. Modyfikacja polegała na określeniu warunków zatrudnienia.

Aby firma mogła zatrudniać w niepełnym wymiarze godzin, musiały być spełnione warunki określone w paragrafie 169 SGB⁷ 111:

- nie ma miejsc pracy z powodu kryzysu gospodarczego,
- brak nowych miejsc pracy jest przejściowy i istnieje realna szansa na poprawę sytuacji gospodarczej,
- wzrost bezrobocia jest nieunikniony,
- co najmniej 1/3 zatrudnionych traci więcej niż 10% zarobków brutto,
- zgłoszenie w Agencji Pracy zapotrzebowania na pracę wraz z dołączoną decyzją rady zakładowej⁸.

Pracę w niepełnym wymiarze regulowały paragrafy 615 BBG⁹ & 87 Abs.1 Nr. 3 BetrVG. Według nich to pracodawca ponosił ryzyko zgłoszenia zapotrzebowania na pracę i był zobowiązany do wypłacania pełnego wynagrodzenia pracownikowi nawet w okresie, w którym pracę nie wykonywał. Od 6.03.2009 r. do 31.12.2010 r. nawet tzw. wynajmowani pracownicy mogli otrzymywać pensję za pracę wykonywaną w niepełnym wymiarze czasu. Taryfowa regulacja umowy o pracę nie jest sprzeczna z prawem pracy.

⁶ *Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 2005*, „Wochenbericht“ des DIW Berlin, nr 17, 2005, s. 259–317; *Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 2007*, „Wochenbericht“ des DIW Berlin, nr 17, 2008, s. 237–292.

⁷ SGB (*Sozialgesetzbuch*) – zbiór przepisów dotyczących spraw socjalnych.

⁸ Bundesagentur für Arbeit, *Informationen für Arbeitnehmer. Merkblatt 8b – Kurzarbeitergeld*, Sonderausgabe 2009.

⁹ BBG (*Beitragsbemessungsgrenze*) – wysokość wyliczonych składek, np. na kasę chorych.

Do tej regulacji należały:

- zapewnienie pracownikowi miejsca pracy,
- podnoszenie kwalifikacji (szkolenia, treningi),
- wypłata zredukowanej pensji.

Pracownik otrzymywał wyrównanie pensji z Agencji Pracy z funduszu socjalnego. Nie tracił ciągłości pracy, co dla niego było ważne ze względu na staż pracy, który wliczał się do świadczenia emerytalnego. Oprócz tego miał zapewnioną opiekę lekarską kasy chorych, odprowadzane składki emerytalne, ubezpieczenie od wypadków i ubezpieczenie socjalne (składki płacił pracodawca). Prawo do otrzymania wynagrodzenia za pracę w niepełnym wymiarze czasu zostało przedłużone do 18 miesięcy, a nawet w wyjątkowych sytuacjach – do 24 miesięcy. W pierwszych 6 miesiącach Agencja Pracy wypłacała połowę świadczenia, natomiast od 7. miesiąca zwracała w całości świadczenie socjalne. Bezrobotny otrzymywał w formie zasiłku 67% ostatniej pensji netto przez 18 miesięcy. Jeżeli w tym czasie nie znalazł zatrudnienia, to świadczenie spadało do 58% w ciągu dalszych miesięcy. Bezrobotni powyżej 45. roku życia, ze względu na mniejsze możliwości podjęcia pracy, mogli korzystać ze świadczeń przez 4 lata (ten okres zaliczał się do stażu pracy)¹⁰. Była to bardzo korzystna sytuacja dla pracodawców, bo obniżała ich koszty pracy, a po wyjściu gospodarki z kryzysu zapewniała wykwalifikowanych pracowników do zatrudnienia. 7.06.2010 r. rząd niemiecki przyjął rozwiązanie antykryzysowe w postaci pakietu oszczędnościowego na lata 2011–2014. Łącznie na działania mające na celu podtrzymanie konsumpcji gospodarstw domowych przeznaczono 31 mld EUR. W 2009 r. były to 23 mld EUR¹¹. Przedsiębiorcy, otrzymując dodatkowe środki, nie zwalniali pracowników, ale skracali czas ich pracy.

Liczba zatrudnionych w ciągu zaledwie kilku miesięcy wzrosła do 1,5 mln w roku 2009. Dla porównania we wrześniu 2008 r. wzrost ten wyniósł 50 tys. Dzięki przeprowadzonym działaniom stopa bezrobocia wzrosła tylko o 0,4%, jednak w ich wyniku liczba przepracowanych godzin zmniejszyła się o 3,4% w stosunku do 2008 r. Spowodowało to spadek produktywności pracy i wzrost jej kosztów o 4,1% w porównaniu z 2008 r.

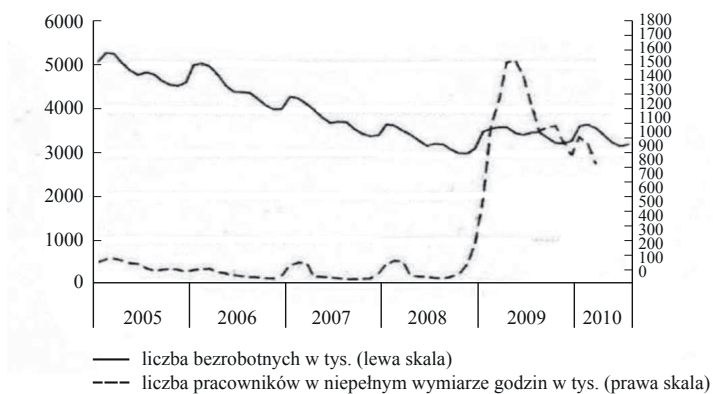
Sytuacja ta wpłynęła na pogorszenie się konkurencyjności cenowej, co w warunkach kryzysu jest niekorzystnym zjawiskiem. Było to bodźcem do zwiększenia wymiaru czasu pracy dotychczasowych pracowników i zatrudniania nowych. Wpłynęło to na ożywienie koniunktury na międzynarodowych rynkach.

¹⁰ Informacje pochodzą z Federalnej Agencji Pracy w Berlinie (maj 2010).

¹¹ Ł. Ambroziak, S. Kaszczak, *Gospodarka niemiecka po pakietach stymulacyjnych. Program oszczędnościowy*, „Wspólnoty Europejskie” 2010, nr 4, s. 22–25.

Jak wynika z danych statystycznych, w 2009 r. w Niemczech 5,4 mln osób pobierało zasiłki dla bezrobotnych, a 3,41 mln było bezrobotnych¹². Według danych statystycznych Bundesagentur für Arbeit – Narodowej Agencji Pracy, w grudniu 2010 r. było 3,016 mln ludzi bez pracy, a zatrudnionych – 41,09 mln. Zdarzają się sytuacje, że osoby pobierające zasiłek nie figurują w statystykach i dlatego dane nie są wartościową informacją. Może to wynikać m.in. z braku precyzyjnej definicji pojęcia „bezrobocie”. Obecnie jest ok. 23% osób zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy. Problem stanowi bezrobocie strukturalne. W 2009 r. było 62% bezrobotnych, którzy pozostawali bez pracy w okresie dłuższym niż pół roku. Partia współrządząca CDU rozważa wprowadzenie płacy minimalnej dla pracowników zatrudnionych tymczasowo. W ten sposób chce powstrzymać napływ pracowników z Europy Środkowo-Wschodniej. Wprowadzenie płacy minimalnej ma na celu zniechęcenie niemieckich pracodawców do zatrudniania pracowników z tych państw. W Niemczech brakuje ponad 30 000 inżynierów i 20 000 techników. Pracownicy z Europy Środkowo-Wschodniej podejmują pracę za stawki niższe niż niemieccy pracownicy, co dla pracodawców jest korzystne z uwagi na obniżenie kosztów pracy. Liczbę zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy i liczbę bezrobotnych w latach 2005–2010 przedstawiono na wykresie 1, a liczbę zatrudnionych oraz liczbę przepracowanych godzin w Niemczech w latach 2005–2010 obrazuje wykres 2.

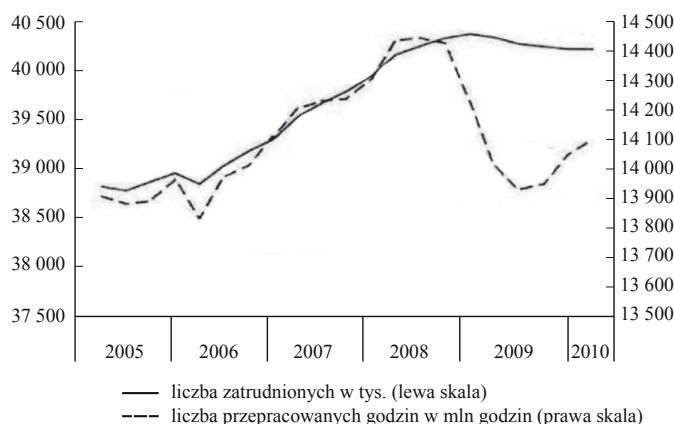
Wykres 1. Liczba zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy oraz liczba bezrobotnych w latach 2005–2010



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Statistisches Bundesamt, 2010.

¹² Bundesagentur für Arbeit, *Informationen für Arbeitnehmer...*, dz. cyt., s. 7–19.

Wykres 2. Liczba zatrudnionych oraz liczba przepracowanych godzin w Niemczech w latach 2005–2010



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Statistisches Bundesamt, 2010.

5. Podsumowanie

Niemiecki rynek pracy stosunkowo dobrze poradził sobie w czasie kryzysu z bezrobociem dzięki wprowadzonym prawnym i socjalnym reformom. Dużą rolę odegrało zatrudnienie w niepełnym i elastycznym czasie pracy. Polityka rządu pozwoliła na utrzymanie wielu etatów w zakładach pracy.

Dzięki przeprowadzonym na dużą skalę szkoleniom przekwalifikowano pracowników i dostosowano podaż siły roboczej do popytu na rynku pracy. Część reform była kontynuacją decyzji podjętych w latach 2003–2005. Rozwiązania, sprawdzone w praktyce, stosowano także później, natomiast działania, które w określonych warunkach nie przyniosły spodziewanego efektu, wycofano lub ograniczono w czasie. Dużym osiągnięciem w przemyśle były zmiany organizacyjne, polegające m.in. na likwidacji zbędnych miejsc pracy. Niemiecki rząd nie potraktował płac tylko w kategorii kosztów, ale uznawał je za kluczowy środek zwiększania popytu, co jest istotne ze względu na rynkową równowagę. Warto zastanowić się nad wykorzystaniem niektórych rozwiązań zastosowanych w Niemczech w polskiej gospodarce, np.:

- przeprowadzeniem reformy pośrednictwa pracy i zorganizowaniem kompleksowej obsługi bezrobotnych,
- zmianą struktury zatrudnienia w biurach pośrednictwa pracy tak, żeby personel zajmujący się pośrednictwem przewyższał liczbę pracowników administracyjnych,

- utworzeniem agencji pracy tymczasowej i przedzieleniem im zadań odpłatnego delegowania zarejestrowanych u nich bezrobotnych do innym firm,
- rozszerzeniem zakresu prywatnych pośrednictw pracy, co w efekcie zwiększy konkurencyjność i efektywność działań,
- rozszerzeniem zakresu podejmowania pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy,
- zmianą sposobu przyznawania zasiłków dla bezrobotnych (motywowanie pracodawców do utworzenia miejsca pracy i częściowe pokrywanie kosztów pracy osoby zatrudnionej z funduszu socjalnego),
- przydzieleniem bezrobotnym bezpośrednich opiekunów, których zadaniem byłoby kontrolowanie wywiązywania się z obowiązków i respektowanie praw obu stron w realizacji celów polityki zatrudnienia,
- obniżeniem pozapłacowych kosztów pracy,
- zwiększeniem konkurencyjności i elastyczności na rynku szkoleń,
- wymaganiem od bezrobotnych większej aktywności w poszukiwaniu pracy,
- skierowaniem działań na podażową stronę rynku pracy, a nie na wyjazdy młodych, często dobrze wykształconych osób, do pracy w krajach UE, nie biorąc pod uwagę faktu, że jest to utrata kapitału intelektualnego.

Literatura

- Ambroziak Ł., Kaszczak S., *Gospodarka niemiecka po pakietach stymulacyjnych. Program oszczędnościowy*, „Wspólnoty Europejskie” 2010, nr 4.
- Arbeitszeit. Kein Zurück in die fünfziger Jahre*, „iwd – Informationen aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln”, 2004, nr 47.
- Budnikowski T., *Niemiecki rynek pracy, symptomy poprawy*, „Przegląd Zachodni”, 2008, nr 1.
- Bundesagentur für Arbeit, *Informationen für Arbeitnehmer. Merkblatt 8b – Kurzarbeitergeld*, Sonderausgabe 2009 (1.02.2009–31.10.2010).
- Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 2005*, „Wochenbericht” des DIW Berlin, 2005, nr 17, s. 259–317.
- Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 2007*, „Wochenbericht” des DIW Berlin, 2007, nr 17, s. 237–292.
- Kaszczak S., *Pakiety antykryzysowe Rządu Niemiec na przełomie 2008/2009*, „Wspólnoty Europejskie”, 2009, nr 1.