

TOMASZ BUDNIKOWSKI  
Poznań

## NIEMIECKI RYNEK PRACY. SYMPTOMY POPRAWY

### 1. GOSPODARKA NIEMIEC WYCHODZI Z KRYZYSU

„Niemcy znajdują się w dramatycznym kryzysie, którego głębi wielu polityków do dzisiaj nie pojmuje. Jest on tymczasem zauważalny wszędzie, także w sferze zarządzania”<sup>1</sup>. Te gorzkie słowa wypowiedziane wiosną 2004 r. przez Ludwiga G. Brauna, prezydenta Niemieckiej Izby Przemysłowo-Handlowej, nie były wówczas odosobnioną opinią.

W niemieckiej literaturze fachowej od lat podnoszono konieczność podjęcia radykalnych zmian umożliwiających zwiększenie konkurencyjności gospodarki niemieckiej z jednej strony, a zaradzenie kryzysowi finansów publicznych i masowemu bezrobociu z drugiej. Najdonośniejszy był chyba głos H.-W. Sinna, dyrektora renomowanego monachijskiego instytutu studiów ekonomicznych. Jego prowokacyjnie zatytułowana książka *Ist Deutschland noch zu retten? (Czy Niemcy można jeszcze uratować?)* doczekała się kilku wydań.

Lata 90. przyniosły fundamentalne zmiany w pozycji Republiki Federalnej w Europie. Jeszcze dwadzieścia lat temu kraj ten określano mianem ekonomicznego giganta i politycznego karła. Sytuacja uległa istotnej zmianie wraz z ponownym zjednoczeniem państw niemieckich.

Jednocześnie jednak od początku lat 90. mamy do czynienia ze stopniowym pogarszaniem się najważniejszych wskaźników decydujących o pozycji gospodarczej kraju. Nastąpił spadek tempa wzrostu gospodarczego, wzrost deficytu budżetowego i gwałtowne pogorszenie się sytuacji na rynku pracy.

W 1990 r. produkt krajowy brutto było o 5,7% wyższy niż przed rokiem co stawiało Niemcy na drugim po Irlandii (8,5%) miejscu w Unii Europejskiej. W następnych latach tempo wzrostu było coraz wolniejsze. W całym zaś okresie pojedynczym, wbrew oczekiwaniom optymistów, rozwój kraju postępuje bardzo wolno. W okresie 1991-2003 średnioroczne tempo wzrostu realnego produktu wewnętrznego brutto wyniosło 1,3% wobec 3,2% w USA i Kanadzie,

<sup>1</sup> *Dramatische Krise, DIHK – Präsident über den Standort Deutschland*, „Wirtschaftswoche” 9/2004, s. 28.

2,6%. W grupie czołowych potęg gospodarczych jedynie w Japonii wskaźnik ten był nieznacznie niższy<sup>2</sup>. W 1993 r., po raz pierwszy od recesji początku lat 80., tempo wzrostu przybrało wartość ujemną (-1,1%). W następnych latach wyrażało się ono wprawdzie wartościami dodatnimi, lecz nie były one zbyt wysokie (por. tabela 1).

TABELA 1

*Wzrost gospodarczy w Unii Europejskiej w latach 1995-2006  
(Tempo wzrostu produktu wewnętrznego brutto)*

Kraj	1995-2001	średnio- rocznie 2002	2003	2004	2005	2006
Irlandia	9,2	3,5	1,4	5,4	4,7	6,0
Grecja	3,5	3,3	4,7	4,2	3,7	4,2
Hiszpania	3,6	2,0	2,4	2,7	3,4	3,9
Szwecja	2,7	1,7	1,6	3,5	2,7	4,4
Wlk. Brytania	2,7	1,6	2,3	3,1	1,8	2,8
Dania	2,4	1,3	0,0	2,0	3,4	3,2
Francja	2,5	1,1	0,2	2,5	1,4	2,2
Belgia	2,5	1,0	1,1	2,9	1,4	3,1
Finlandia	4,3	1,0	1,9	3,7	2,2	5,5
Austria	2,3	1,0	0,7	2,0	1,9	3,1
Włochy	1,9	0,9	0,3	1,2	0,1	1,9
Portugalia	3,4	0,9	-1,3	1,0	0,3	1,3
Holandia	3,2	0,8	-0,7	1,4	0,9	2,9
Niemcy	1,6	0,5	-0,1	1,6	0,9	2,7

Źródło: Opracowano na podstawie: *Wachstumsschwäche. Stolperstein Arbeitsmarkt*, „iwd”, 30/2002, s. 2; *Deutschland und Japan. Vor Reformen zurückgescheut*, „iwd” 47/2002, s. 8 oraz *Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 2004*, „DIW Wochenbericht” 18/2004, s. 232; *Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 2005*, „DIW Wochenbericht” 17/2005, s. 269; *Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 2006*, „DIW Wochenbericht” 18/2006, s. 241 oraz *Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 2007*, „DIW Wochenbericht” 17/2007, s. 247.

Wyniki gospodarcze roku 2006 uzasadniały jednak optymizm zauważalny wśród analityków. Podkreślają oni, że pozytywne zmiany są nie tylko efektem ożywienia koniunktury z jakim mieliśmy do czynienia już na początku roku 2005. Są one – jak słusznie zauważa się w ekspertyzie przygotowywanej corocznie przez grupę czołowych ekonomistów niemieckich – w dużej mierze efektem właściwych

<sup>2</sup> *Produktivität. Keine Angst vorm Kapital*, „iwd” 49/2004, s. 6.

decyzji rządu federalnego. Na podkreślenie zasługują tutaj przede wszystkim pewne zmiany w systemie podatkowym, w funkcjonowaniu rynku pracy i w systemie zabezpieczeń społecznych.

Istotnym problemem rzucającym się cieniem na pozycję gospodarczą kraju na początku nowego tysiąclecia stała się nierównowaga budżetowa. Szybkiemu wzrostowi wydatków państwa nie towarzyszył niestety proporcjonalny wzrost wpływów. W latach 1999-2003, a więc już w okresie rządów kanclerza G. Schrödera te ostatnie przyrosły aż o 8,6%, przy wzroście przychodów jedynie o 0,9%<sup>3</sup>. Oszczędnościowe kroki podjęte przez koalicyjny rząd CDU/SPD przyniosły pozytywne następstwa. W okresie 2003-2006 przychody państwa zwiększyły się aż o 11,4%, a wydatki jedynie o 1,5%<sup>4</sup>. Pozwoliło to – po czterech latach – na powrót do poziomu deficytu budżetowego poniżej granicznej wartości wyznaczonego przez Unię Europejską, a wynoszącej 3% produktu wewnętrznego brutto.

Poprawa sytuacji w dziedzinie finansów państwa była możliwa dzięki stopniowej zmianie struktury przychodów, jak i wydatków (por. tabela 2). Zdecydowanie największą pozycją po stronie wydatków stanowią świadczenia finansowe o charakterze socjalnym. W tej kategorii dominują transfery na rzecz krajów federacji, jak i wydatki na różnego rodzaju ubezpieczenia społeczne. W 2004 r. stanowiły one aż 40,6% ogółu wydatków z kasy federacji. Na uwagę zasługuje przy tym fakt, iż – głównie w wyniku zmian w polityce rynku pracy – w 2006 r. mieliśmy do czynienia ze spadkiem wysokości nakładów poniesionych na ten cel. Nie zmienia to jednak faktu, że w okresie 2000-2006 łączna wysokość tych transferów zwiększyła się o 13%.

Konsolidacji budżetu sprzyjają niewątpliwie cięcia w zakresie subwencji państwowych. Trzeba podkreślić, że już koalicja socjaldemokratyczno-liberalna dostrzegła hamujący wpływ tego typu dopłat na wzrost gospodarczy. Z ograniczeniami dotacji państwowych liczyć się powinny w przyszłości takie gałęzie gospodarki, jak: rolnictwo, transport czy budownictwo mieszkaniowe. Należy także oczekiwać daleko idących ograniczeń w zakresie stosowania ulg podatkowych.

Ograniczeniu wydatków państwowych sprzyjają także restrykcje w zakresie kosztów osobowych. Przyzwyczajonym do wysokich uposażeń Niemcom trudno zaakceptować podejmowane w ostatnich latach cięcia w zakresie świadczeń urlopowych czy nagród gwiazdkowych. Konsolidacji budżetowej sprzyja także stosunkowo umiarkowany wzrost płac ustalanych w ramach umów zbiorowych. W tym samym kierunku oddziałuje spadek zatrudnienia w służbie publicznej.

<sup>3</sup> Obliczenia własne na podstawie: *Jahresgutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2002/2003*, s. 140 oraz *Jahresgutachten... 2003/2004*, s. 168.

<sup>4</sup> Obliczenia własne na podstawie: *Jahresgutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2003/2004*, s. 168 oraz *Jahresgutachten... 2007/2008*, s. 252.

TABELA 2

## Dochody i wydatki federacji w latach 2001-2006

Rodzaj dochodów i wydatków	w mld euro					przyrost w latach 2000-2006 (%)
	2000	2003	2004	2005	2006 <sup>1)</sup>	
Przychody ogółem	955,3	957,5	958,1	977,0	1067,0	11,7
W tym podatki:	498,4	481,6	481,3	493,0	530,5	6,4
Podatki bezpośrednie	254,0	226,0	221,1	227,6	250,0	-1,6
Podatki pośrednie	244,4	255,6	260,2	265,5	280,4	14,7
Składki społeczne	378,1	394,8	396,9	396,9	400,1	5,8
Sprzedaż, inne otrzymane subwencje, dochody majątkowe	57,1	56,1	53,3	59,0	62,2	8,9
Inne bieżące transfery i transfery majątkowe	21,8	25,0	26,7	28,1	23,5	7,8
Wydatki ogółem	979,3	1038,9	1041,7	1052,6	1054,5	7,7
Z tego: nakłady wstępne	78,0	83,9	91,2	96,9	97,8	25,4
Wynagrodzenia pracowników najemnych	165,7	167,9	169,5	168,5	167,7	1,2
Świadczone dochody z majątku (odsetki)	68,4	66,7	62,4	62,5	64,9	-5,1
Subwencje	34,8	28,9	28,7	27,2	26,8	-23,0
Pieniężne świadczenia socjalne	379,7	419,8	429,2	430,5	428,5	12,9
Rzeczowe świadczenia socjalne	153,0	167,3	163,4	167,6	171,5	12,1
Pozostałe transfery bieżące	34,6	38,2	33,2	35,3	35,2	1,7
Transfery majątkowe	30,1	35,6	33,8	35,3	35,2	16,9
Inwestycje brutto	36,3	31,9	31,6	30,7	32,8	-9,6
Pozostałe <sup>2)</sup>	-1,4	-1,4	-1,4	-1,4	-1,4	0,0
Saldo	-24,0	-81,3	-83,6	-75,6	-37,3	55,4
Stopa deficytu (Saldo/Produkt wewnętrzny brutto) w%	-1,2	-3,8	-3,8	-3,4	-1,6	

<sup>1)</sup> Dane wstępne.

<sup>2)</sup> Odchylenia spowodowane zaokrągleniem.

Źródło: Opracowanie i obliczenia własne na podstawie: *Jahresgutachten... 2003/2004, Sachverständigenrat zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, s. 168, *Jahresgutachten... 2004/2005, Sachverständigenrat...*, s. 206 oraz *Jahresgutachten 2007/2008, Sachverständigenrat...*, s. 252.

Do zmiany sytuacji finansowej państwa przyczyniły się także pewne istotne przesunięcia po stronie przychodów w tym w najważniejszej pozycji, czyli świadczeniach fiskalnych. Na uwagę zasługuje przede wszystkim tendencja do ograniczenia rozmiarów podatków bezpośrednich przy jednoczesnym rozszerzeniu stosowania podatków pośrednich. Najbardziej spektakularnym przykładem było tu

niewątpliwie podniesienie (od 1 stycznia 2007) wysokości podatku od wartości dodanej z 16 do 19%. Była to bardzo ważna decyzja, zważywszy chociażby na fakt, że przed reformą wpływy z tego tytułu ustępowały jedynie przychodom realizowanym z tytułu podatku od wynagrodzeń. Trzeba przy tym zaznaczyć, że te nowe rozwiązania w sferze fiskalnej spotkały się z żywą krytyką części niemieckiej sceny politycznej. Podnoszono obawy, że przyjęte rozwiązania mogą pociągnąć za sobą ograniczenie wpływów do budżetu federalnego, a tym samym znacznie zmniejszyć możliwość posilkowania się przez państwo instrumentami polityki finansowej w okresach załamania koniunktury. Głosy krytyki artykułowane były też przez działaczy organizacji związkowych.

## 2. SPECYFIKA NIEMIECKIEGO RYNKU PRACY

Ożywienie gospodarcze z jakim mamy do czynienia od 2006 r. sprawiło, że wzrosły nadzieje na poprawę sytuacji na niemieckim rynku pracy. Zanim przedstawimy niektóre aspekty aktywności zawodowej społeczeństwa niemieckiego warto zwrócić uwagę na pewną istotną różnicę między Stanami Zjednoczonymi a RFN odnośnie do roli najważniejszych czynników wzrostu gospodarczego (por. tabela 3).

TABELA 3

*Czynniki wzrostu gospodarczego w USA i RFN latach 1991-2006  
(średnie roczne przyrosty w procentach)*

Kraje/Lata	Produkt krajowy brutto	Wydajność roboczogodziny	Wolumen pracy w godzinach <sup>1)</sup>
USA			
1991-2003	3,2	1,8	1,4
1991-1997	3,5	1,6	1,9
1997-2003	3,0	2,1	0,9
RFN			
1991-2003	1,2	2,1	-0,8
1991-1997	1,2	2,4	-1,2
1997-2003	1,3	1,7	-0,4
2004	1,2	0,7	0,6
2005	0,8	1,3	-0,6
2006	2,9	2,4	0,5

<sup>1)</sup> Wolumen czasu pracy = liczba zatrudnionych × efektywny czas pracy.

Źródło: Opracowano na podstawie: *Jahresgutachten... 2004/2005*, Sachverständigenrat zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, s. 493, *Jahresgutachten... 2006/2007*, s. 99, *Jahresgutachten... 2007/2008*, s. 81.

O ile w USA okresie 1991-2003 wolumen pracy zwiększał się rocznie o 1,4%, to w Niemczech spadł on o 0,8%. Było to efektem znacznego wzrostu wydajności pracy przy stosunkowo ograniczonym tempie wzrostu gospodarczego.

W odróżnieniu jednak od Stanów Zjednoczonych pracownicy niemieccy mają raczej tendencję do dyskontowania rosnącej produktywności skracaniem czasu pracy. Widać to wyraźnie, gdy porówna się roczną liczbę godzin pracy przypadającą na jednego zatrudnionego. W całym okresie 1991-2003 obserwujemy w Niemczech, podobnie zresztą jak w całej starej Unii Europejskiej, tendencję spadkową. W Stanach Zjednoczonych natomiast trend ten ujawnił się, i to w stopniu znacznie słabszym, dopiero w ostatnich latach. Porównania międzynarodowe wskazują, że Niemcy należą od lat do społeczeństw o najkrótszym czasie pracy. Należy jednak pamiętać, że towarzyszy temu bardzo wysoka wydajność (por. tabela 4).

TABELA 4

*Czas pracy i wydajność (na godzinę) w krajach Unii Europejskiej w 2007 r.*

Państwo	Tygodniowy czas pracy w godz.	Wydajność	Państwo	Tygodniowy czas pracy w godz.	Wydajność
Belgia	35,3	126,8	Wlk. Brytania	36,5	89,8
Francja	36,2	119,7	Cypr	39,2	69,5
RFN	34,4	110,0	Słowacja	40,2	57,6
Irlandia	35,4	105,1	Portugalia	39,1	57,6
Dania	34,7	102,0	Węgry	40,0	54,9
Szwecja	35,6	101,6	Czechy	40,6	52,2
Austria	37,7	99,3	Estonia	39,6	45,2
Finlandia	36,9	94,6	Polska	40,1	22,4
Włochy	37,0	90,8	Litwa	38,6	43,6
Hiszpania	38,3	89,9	Bułgaria	40,7	30,4

Wydajność w Unii Europejskiej E 15 = 100.

Źródło: *Arbeitszeiten. Kurze Arbeitszeit, hohe Produktivität*, „Böcklerimpuls” 17/2007, s. 6.

W porównaniu z 1970 r. w 2002 r. przeciętny Niemiec w zachodniej części kraju pracował rocznie o ponad 300 godzin mniej (1636 wobec 1939 godzin<sup>5</sup>). To istotne skrócenie czasu pracy było efektem nie tylko postępów w wydajności pracy, lecz także stosunkowo silnej pozycji niemieckich związków zawodowych. Jeszcze parę lat temu ich przywódcy oficjalnie domagali się skrócenia tygodniowego pensum nawet do 30 godzin. Oczekiwali oni, że realizacja tego postulatu pozwoli nie tylko

<sup>5</sup> *Arbeitszeit. Kein zurück in die fünfziger Jahre*, „iwd” 47/2004, s. 2.

na zwiększenie czasu wolnego, lecz także przyczyni się do spadku bezrobocia. Powszechne było bowiem wśród związkowców przekonanie, że redukcja czasu pozwoli na podzielenie całego potrzebnego gospodarce wolumenu czasu pracy na większą liczbę zatrudnionych.

Nie sposób nie zwrócić uwagi na fakt, że mimo postępującego procesu skracania czasu pracy obserwujemy niespotykany w Niemczech od lat wzrost wolumenu pracy (lata 2004 i 2006). Musiało to pociągnąć za sobą zmianę w kształtowaniu się najważniejszych wielkości niemieckiego rynku pracy (por. tabela 5).

TABELA 5

*Rozwój niemieckiego rynku pracy w okresie 2001-2006*

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	w tys.					
Pracujący <sup>1)</sup>	38 863	38 642	38 265	38 792	38 726	39 016
Pracownicy najemni	34 845	34 599	34 145	34 570	34 370	34 624
Pracujący na własny rachunek	4 077	4 097	4 169	4 222	4 356	4 392
Bezrobotni	3 853	4 061	4 377	4 381	4 861	4 487
Stopa bezrobocia	9,0	9,5	10,3	10,1	11,2	10,3
Bezrobotni mieszkańcy kraju/ pracujący mieszkańcy kraju + bezrobotni (w%)						

<sup>1)</sup> Mieszkający w RFN.

Źródło: Opracowano na podstawie: *Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 2005*, „DIW Wochenbericht” 17/2005, s. 289 oraz *Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 2007*, „DIW Wochenbericht” 17/2007, s. 273.

Mimo pewnych pozytywnych zmian z jakimi mamy do czynienia w ostatnim okresie masowe bezrobocie pozostaje kluczowym problemem gospodarczo-społecznym dzisiejszych Niemiec. Kraj ten – podobnie jak zdecydowana większość państw *OECD* – nie jest w stanie w pełni wykorzystać potencjału zdolnych do pracy ludzi. Mimo, od dawna nieobserwowanego, pewnego spadku liczby osób pozbawionych możliwości legalnego zarobkowania z jakim mieliśmy do czynienia w 2006 r., w dalszym ciągu jest to bardzo pokaźna część niemieckiego potencjału siły roboczej. Stopa bezrobocia określana jest nadal dwucyfrowym wskaźnikiem.

Prawidłowością obserwowaną na niemieckim rynku pracy wydają się być odmienności w kształtowaniu się wielkości zatrudnienia i bezrobocia w poszczególnych fazach cyklu koniunkturalnego. Każdorazowe załamanie gospodarcze pociągało za sobą gwałtowny wzrost bezrobocia. Jego spadek w okresie ożywienia był z reguły znacznie słabszy. Musiało to pociągnąć za sobą ukształtowanie się pewnej, stałej i to znacznej liczby osób pozbawionych pracy. Do wzrostu poziomu

bezrobocia przyczynia się także wchodzenie w wiek aktywności zawodowej roczników wyżu demograficznego i napływ cudzoziemców. Nie bez znaczenia jest także postępujący od lat wzrost aktywności zawodowej kobiet.

Analizując sytuację w dziedzinie rynku pracy w państwach *OECD* trzeba zwrócić uwagę przede wszystkim na różnice jakie występują między rozwiązaniami niemieckimi i tymi jakie przyjęto w krajach, które w znacznym stopniu uporały się z problemem masowego bezrobocia. Znaczące są trzy cechy niemieckiego rynku pracy:

- wysoki poziom kosztów towarzyszących,
- dobre zabezpieczenie finansowe bezrobotnych,
- ograniczona elastyczność rynku pracy.

Porównania międzynarodowe pokazują, że RFN plasuje się w czołówce państw pod względem kosztów pracy (por. tabela 6). Ma to szczególne znaczenie przy ocenie pozycji konkurencyjnej państwa. Na szczególną uwagę zasługuje przy tym fakt, że prawidłowością ostatnich dziesięcioleci był szybki wzrost kosztów towarzyszących. W większości państw rosły one szybciej niż płace.

W 1970 r. w RFN łączna wysokość narzutów na ubezpieczenie emerytalne, chorobowe i na wypadek bezrobocia jakie obciążały pracodawcę i pracownika kształtowały się na poziomie 25%. Trzydzieści lat później 4 z 10 zarobionych euro trzeba przeznaczyć na te cele. Największą, bo wynoszącą 19,5% pozycję stanowi ubezpieczenie emerytalne. Nieco niższe odpisy (14,2%) kierowane są do kas chorych. O ile wysokość narzutów wykazuje w ostatnich trzydziestu latach jedynie niewielką tendencję wzrostową, to nie można tego powiedzieć o ubezpieczeniu na wypadek bezrobocia. Od momentu ujawnienia się na masową skalę tego zjawiska, co nastąpiło w Niemczech po kryzysie naftowym połowy lat 70., narzuty z tego tytułu wykazują ustawiczny wzrost. W 2004 r. stanowiły one 6,5% zarobków brutto. Dodatkowym obciążeniem kosztów pracy wprowadzonym w 1995 r. jest ubezpieczenie pielęgnacyjne (*Pflegeversicherung*) gwarantujące przede wszystkim świadczenie dla osób w podeszłym wieku. Łączna wysokość narzutów z tytułu zabezpieczenia społecznego kształtowała się w 2004 r. na poziomie 41,9%. Trzeba jednak zauważyć, że początek wieku przynosi pozytywne zmiany w tym zakresie. Okazuje się bowiem, że w latach 2000-2006 właśnie w Republice Federalnej Niemiec zanotowano największą dyscyplinę płacową w całej Unii Europejskiej. Koszty roboczogodziny wzrosły tu jedynie o 2,1%<sup>6</sup>.

Istotnym elementem wyróżniającym niemiecki rynek pracy było do niedawna bardzo dobre zabezpieczenie na wypadek bezrobocia. Osoba pozbawiona pracy mogła liczyć na świadczenie pieniężne sięgające 68% ostatniego zasiłku netto. Jego zaś wypłata może trwać nawet przez okres 32 miesięcy. Wyższy poziom świadczeń

<sup>6</sup> Ch. Schröder, *Industrielle Arbeitskosten im internationalen Vergleich*, „iw-trends” 4/2007, s. 10.



TABELA 6

Koszty pracy w przemyśle w wybranych krajach w 2006 r.  
(w euro)

Kraj	Koszty roboczo-godziny	W tym			
		Płace brutto	Płaca netto	Osobowe koszty towarzyszące	Nakłady socjalne <sup>1)</sup>
Norwegia	38,07	30,09	25,02	13,04	7,98
Belgia	34,19	23,20	17,91	16,28	10,98
<b>RFN (część zach.)</b>	<b>33,59</b>	<b>25,63</b>	<b>19,17</b>	<b>14,42</b>	<b>7,96</b>
Szwajcaria	33,35	27,46	21,50	11,86	5,89
Szwecja	32,81	21,95	18,54	14,26	10,85
<b>RFN</b>	<b>32,03</b>	<b>24,50</b>	<b>18,40</b>	<b>13,63</b>	<b>7,54</b>
Dania	31,57	27,30	22,04	9,52	4,27
Francja	31,28	20,77	15,43	15,86	10,52
Holandia	30,17	23,08	17,31	12,85	7,08
Wielka Brytania	26,32	20,38	16,88	9,43	5,94
Irlandia	25,22	21,44	18,43	6,79	3,77
USA	23,94	18,26	16,03	7,91	5,68
Japonia	20,38	16,15	11,33	9,05	4,23
<b>RFN (część wsch.)</b>	<b>19,76</b>	<b>15,54</b>	<b>12,36</b>	<b>7,39</b>	<b>4,22</b>
Hiszpania	18,87	13,77	10,09	8,78	5,09
Słowenia	10,82	8,85	6,21	4,62	1,97
Portugalia	8,81	6,96	5,30	3,52	1,85
Polska	5,16	4,10	3,32	1,84	1,06
Bułgaria	1,53	1,18	0,97	0,56	0,35

<sup>1)</sup> Koszty roboczegodziny – Płaca brutto.

Źródło: Ch. Schröder, *Industrielle...*, s. 10.

występował wprawdzie w Holandii, lecz w zdecydowanej większości państw *OECD* wypłaty dla bezrobotnych były niższe, a okres ich przysługiwania znacznie krótszy.

Niemieckie ustawodawstwo było poza tym bardzo liberalne odnośnie do zakresu dostępności świadczeń z tytułu utraty pracy. Przepisy obowiązujące w większości państw przyznają wprawdzie teoretycznie bezrobotnym prawo do świadczeń, jednak ich otrzymanie uzależniają od spełnienia wielu bardzo rygorystycznych warunków. Istotnego znaczenia nabierają takie aspekty, jak:

- okoliczności utraty miejsca pracy,
- dyspozycyjność bezrobotnego,
- odpowiednia praca i akceptowalność oferty zatrudnienia,

– gotowość do uczestnictwa w programach realizowanych w ramach polityki rynku pracy,

– własna aktywność w poszukiwaniu pracy<sup>7</sup>.

Trzeba wyraźnie podkreślić, że na tle większości państw *OECD* nie tylko przepisy prawne, ale także praktyka niemieckich urzędów odznaczały się daleko idącą życzliwością wobec bezrobotnych.

Kolejnym istotnym elementem przyczyniającym się do utrzymywania się złej sytuacji na niemieckim rynku pracy jest jego ograniczona elastyczność. Decyduje o tym rozbudowane ustawodawstwo pracy, mające przede wszystkim na celu obronę interesów pracowników. Praktyka pokazuje jednak, że takie podejście obraca się przeciwko nim.

Najczęściej krytykowanym rozwiązaniem niemieckiego rynku pracy były przepisy mające na celu utrudnienie zwolnień pracowniczych. W uregulowaniach przyjętych w RFN rzucała się w oczy daleko idąca ingerencja państwa w ruch kadrowy prywatnych skądinąd i działających na własne ryzyko firm. W przeprowadzonych przez *OECD* badaniach uwzględniających takie elementy, jak: procedura zwolnień, ich uzasadnienie i wysokość odpraw gorzej wypadła jedynie Holandia. Najlepiej w tej klasyfikacji, zgodnie z oczekiwaniami, oceniono Stany Zjednoczone, Wielką Brytanię, Kanadę i Australię<sup>8</sup>. Na taki wynik badań wpłynęła nowelizacja przepisów wprowadzona w tym zakresie przez rząd kanclerza Schrödera w 1999 r. Obniżyła one granicę, poniżej której pracodawcy nie obowiązują rygorystyczne zasady ochrony zwolnień. W konsekwencji tej decyzji pracodawcy zatrudniający przynajmniej sześciu pracowników (w 2002 r. firm takich było prawie 1 mln), a nie jak dotąd dziesięciu, muszą przestrzegać zasad określanych mianem prawa ochrony zwolnień (*Kündigungsschutzgesetz*). Przewiduje ono długie terminy wypowiedzenia, a w przypadku ich niedotrzymania bardzo wysokie odprawy finansowe. Przewidziany przez prawo pracy okres wypowiedzenia waha się od 4 tygodni dla osób z krótszym stażem pracowniczym do 4 miesięcy dla zatrudnionych przez 10 lat. Stronom układów zbiorowych przysługuje wprawdzie prawo skrócenia tych okresów, ale reprezentujący interesy pracowników związkowcy nie są na ogół skłonni do tego rodzaju ustępstw.

W przedsiębiorstwach zatrudniających 6 i więcej pracowników zwolnienie pracownika było możliwe jedynie, gdy pracodawca był w stanie udowodnić, że pracownik nie był w stanie właściwie wykonywać powierzonych mu obowiązków. Jeśli jednak przyczyna zwolnienia leżała po stronie pracodawcy, który nie był w stanie zagwarantować pracownikowi zajęcia, podejmując decyzje o wypowiedzeniu musiał on uwzględnić pewne aspekty społeczne. Oznacza to, że zwolnić można

<sup>7</sup> Szerzej na ten temat: T. Budnikowski, *Bezrobocie na świecie i w Polsce*, Poznań 2002, s. 101 i nast.

<sup>8</sup> *Kündigungsschutz. Eine hohe Beschäftigungshürde*, „iwd” 10/2003, s. 3.

było osobę, która najmniej by na tym ucierpiała. Bardzo trudno było przedsiębiorcy nie narazić się na kłopoty zwolniwszy obciążoną obowiązkami wychowawczymi osobę, która jako jedyna w rodzinie posiadała zatrudnienie.

### 3. KOMISJA HARTZA. PRÓBA ZMIANY PODEJŚCIA DO PROBLEMU BEZROBOCIA

Trudna sytuacja na niemieckim rynku pracy oraz zdemaskowany na początku 2002 r. skandal z ujawnionymi sposobami „poprawiania” statystyk przez Federalny Urząd ds. Zatrudnienia postawiły rząd kanclerza G. Schrödera wobec pilnej konieczności podjęcia radykalnych działań zmierzających do poprawy sytuacji w szeroko pojętej polityce społecznej.

Spektakularnym krokiem idącym w tym kierunku było powołanie specjalnej komisji, której zadaniem miało być zreformowanie urzędów zatrudnienia i poprawa funkcjonowania pośrednictwa pracy. Ciało to, które od kierującego jego pracami byłego szefa kadr koncernu Volkswagena, nazwane zostało komisją Hartza, już w czerwcu 2002 r. przedstawiło wyniki swych prac. Idea propozycji sprowadza się do wzmocnienia znaczenia aktywnych elementów polityki rynku pracy. Środki na jej finansowanie miałyby pochodzić z oszczędności powstałych dzięki ograniczeniu rozmiarów bezrobocia. Najważniejszymi rozwiązaniami zaproponowanymi przez komisję były:

- agencje usług personalnych (*Personal-Service-Agentur – PSA*),
- popieranie przedsiębiorczości w formie „Spółki Ja” (*Ich AG*),
- nowe formy zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy,
- wprowadzenie zasiłku z tytułu bezrobocia II (*Arbeitslosengeld II*).

W sferze organizacji pośrednictwa pracy komisja zaproponowała, znaną już z Wolfsburga, instytucję agencji usług osobowych (*PSA*). Jej idea sprowadza się do traktowania bezrobotnych jako pracowników firmy pożyczającej siłę roboczą na określony czas. Ustawa przewiduje, że każdy urząd pracy powinien zawrzeć umowę o współpracy przynajmniej z jedną tego typu firmą. Urząd zatrudnienia ma obowiązek zaproponowania agencji kandydatów do pracy. Opierając się na przeprowadzonym wywiadzie ma ona obowiązek zatrudnienia wybranej osoby na 9 do 12 miesięcy. Przewiduje się także, że w okresie kiedy niemożliwe będzie wypożyczenie pracownika agencja zapewni mu udział w szkoleniu zawodowym, a po jego zakończeniu zagwarantuje mu stałą pracę.

Za swoje usługi agencja otrzymuje wynagrodzenie w wysokości ryczałtowej za każdego zatrudnionego bezrobotnego oraz premię w przypadku zatrudnienia go na stały etat, który wiąże się z obowiązkiem opłaty składek na ubezpieczenia społeczne. Zgodnie z wytycznymi ustawy obie gratyfikacje otrzymywane przez agencje mają charakter degresywny.

W zamierzeniu autorów projektu beneficjentami tego typu pośrednictwa winni być bezrobotni, mogący się wykazać odpowiednim przygotowaniem zawodowym

i chętni do podjęcia pracy, a którym urzędy zatrudnienia, w krótkim czasie, nie są w stanie jej zaoferować. Są to więc osoby, które bez istotnej fachowej pomocy nie byłyby w stanie znaleźć sobie miejsca pracy.

Trzeba przy tym podkreślić, że działaniom mającym na celu poprawę funkcjonowania pośrednictwa pracy towarzyszyło zaostrzenie wymogów w stosunku do osób korzystających z zasiłku z tytułu bezrobocia. Bezrobotni, odmawiający podjęcia pracy, narażają się na obniżenie jego wysokości. Ograniczeniu rozmiarów bezrobocia sprzyjać mają przy tym także obostrzenia odnośnie do możliwości odrzucenia oferty zatrudnienia. W szczególności osoby samotne, a także przebywający na bezrobociu przez przynajmniej 6 miesięcy są zobowiązani do podjęcia zaproponowanej pracy także w przedsiębiorstwie położonym w znacznej odległości od miejsca zamieszkania. Przewiduje się również zaostrzenie kryteriów warunkujących kontynuację wypłaty zasiłków. Silny opór ze strony związków zawodowych spowodował, że Komisja wycofała się z przedstawionej wcześniej propozycji wyraźnego skrócenia okresu przysługiwania zasiłku z tytułu bezrobocia oraz odejście od zasady bezterminowego wypłacania zapomogi z tego tytułu przy jednoczesnym zastąpieniu jej zasiłkiem socjalnym.

Instytucje agencji usług osobowych rozpoczęły działalność w kwietniu 2003 r. Zgodnie z zamierzeniami autorów reformy rynku pracy miały one pośredniczyć w znalezieniu pracy dla 1% bezrobotnych. Wprawdzie wycofano się z tych ambitnych celów, to jednak w dalszym ciągu instrumentowi temu przypisuje się kluczową pozycję w przekształcaniach firmowanych przez Komisję Hartza. Rzeczywistość tymczasem odbiega dość wyraźnie od oczekiwań. Co więcej po pierwszym nie najgorszym okresie obserwujemy spadek efektywności tego instrumentu rynku pracy. O ile w październiku 2003 r. relacja przypadków pośrednictwa agencyjnego do wielkości bezrobocia kształtowała się na poziomie 0,97%, to rok później spadła do 0,85%. W okresie od kwietnia 2003 r. do października 2004 r. za sprawą agencji pracę znalazło 92 tys. bezrobotnych. W tym samym jednak czasie z ich pośrednictwa musiało zrezygnować 64 tys. osób. Tak więc trwałe zatrudnienie znalazło jedynie 28 tysięcy zainteresowanych, a więc znacznie mniej niż wyznaczono to w początkowych zamierzeniach<sup>9</sup>.

Ciekawym rozwiązaniem zaproponowanym przez Komisję Hartza i udostępnionym od stycznia 2003 r. jest tzw. Spółka Ja. Jej wprowadzenie ma – w zamierzeniu inicjatorów – pobudzać do podejmowania działalności na własne ryzyko oraz ograniczyć zatrudnienie w sektorze nieformalnym. Osoby będące beneficjentami tego rozwiązania mogą liczyć na trzyletnie dofinansowanie ze strony urzędu zatrudnienia. Wielkość tych dopłat, traktowanych jako popieranie tworzenia egzystencji (*Förderung von Existenzgründung*), uzależniona jest od wysokości dotychczas otrzymywanego zasiłku z tytułu bezrobocia z jednej strony i osiągniętych przy-

<sup>9</sup> E.J. Jahn, *Personal-Service-Agenturen. Start unter ungünstigen Voraussetzungen*, „IAB Forum” 1/2005, s. 16-17.

chodów z drugiej. Te ostatnie opodatkowane są w zryczałtowanej wysokości 10%. Poziom uzyskiwanych w ten sposób zarobków nie może przekraczać granicy 15 000 euro rocznie. Już dwa pierwsze lata funkcjonowania tego instrumentu polityki rynku pracy pokazały, że cieszy się on zdecydowanie największym powodzeniem spośród wszystkich propozycji Komisji Hartza. W okresie od stycznia 2003 r. do końca roku następnego z możliwości finansowego wsparcia własnej działalności gospodarczej skorzystało 268 tys. osób. Indagowane o motywy swoich decyzji podkreślały przede wszystkim korzystne warunki finansowe i stosunkowo ograniczone formalności biurokratyczne. Zdecydowana większość osób korzystających z tej formy popierania przedsiębiorczości podjęła działalność w szeroko pojętych usługach. Wysoki poziom agregacji danych statystycznych nie pozwala na dokładną specyfikację ich typu. Poza jednak tym kompleksem określanym mianem „usługi inne” dużą popularnością wśród osób podejmujących działalność gospodarczą cieszyły się takie dziedziny, jak: handel, naprawy, budownictwo, hotelarstwo, ochrona zdrowia i transport.

W grudniu 2004 r. tym świadczeniem objętych było 222 tys. osób. Oznacza to, że z różnych względów z takiej dotacji przestało korzystać 18% beneficjentów. Nie wchodząc bliżej w analizę przyczyn, które doprowadziły ich do rezygnacji można przypuszczać, że dominującym elementem był brak gotowości do podjęcia ryzyka własnej działalności gospodarczej, która jak pokazuje nie tylko niemiecka rzeczywistość, wprawdzie bardzo często oznacza poprawę sytuacji materialnej, ale w pewnych przypadkach może zakończyć się znaczną stratą finansową. Potwierdzają to wyniki ankiet przeprowadzonych wśród tych osób. Jako główną przyczynę decyzji o wycofaniu podają oni przede wszystkim brak dostatecznej liczby zleceń. Oznacza to, że osoby nie potrafią, bądź ze względów finansowych (trudności finansowe, to drugi najczęściej wymieniany powód wycofania się z własnej działalności gospodarczej) nie są w stanie podjąć szerszej akcji marketingowej. Bez niej zaś jak wiadomo, na obecnym etapie rozwoju gospodarki rynkowej, bardzo trudno o powodzenie. Na uwagę zasługuje fakt, że spośród osób, które wycofały się aż 40% pozostaje czynnych zawodowo. Bezrobocie jest zaś udziałem 54%<sup>10</sup>.

Latem 2006 r. dokonano daleko idących zmian funkcjonowania tego instrumentu niemieckiej polityki rynku pracy. Zlikwidowano zarówno tego rodzaju spółki, jak i funkcjonującą dotychczas zapomogę pieniężną na czas poszukiwania pracy (*Überbrückungsgeld*) wypłacaną przez 6 miesięcy. Na ich miejsce wprowadzono jednolitą dotację na założenie firmy (*Gründungszuschuss*). Nowy instrument przewiduje wypłacanie osobom dotychczas bezrobotnym świadczenia w wysokości 300 euro przez 9 miesięcy. Może być on wydłużony o następne 6 miesięcy pod warunkiem udowodnienia przez beneficjenta zdolności do dalszego

<sup>10</sup> F. Wießner, *Neues von der Ich-AG. Nicht jeder Abbruch ist eine Pleite*, „IAB Kurzbericht” 2/2005, s. 1-3.

funkcjonowania. Średnio w 2007 r. z tego instrumentu polityki rynku pracy skorzystało 217 tys. osób, o 64 tys. mniej niż rok wcześniej<sup>11</sup>.

Kolejnym instrumentem polityki rynku pracy lansowanym przez Komisję Hartza są reformy przepisów regulujących zatrudnienie w ograniczonym wymiarze czasu pracy. Wprowadzenie tzw. miniatatów (*Minijob*) powinno, zgodnie z oczekiwaniami autorów, zwiększyć atrakcyjność podejmowania pracy zawodowej przede wszystkim w sektorze osób mniej wykwalifikowanych, a tym samym przyczynić się do zmniejszenia bezrobocia. Przepisy nowelizujące tego typu zatrudnienie weszły w życie z dniem 1 kwietnia 2003 r. w ramach tzw. Hartz II. Praca w ograniczonym wymiarze ma z natury rzeczy przyczynić się do zwiększenia elastyczności zatrudnienia. Uproszczona procedura angażowania i zwalniania pracowników powoduje, że tego typu umowy o pracę winny się cieszyć szczególną popularnością w gałęziach charakteryzujących się znaczną sezonowością zatrudnienia, a więc takich jak np.: hotelarstwo, gastronomia, turystyka czy rolnictwo. Osoby podejmujące tego typu zajęcie są zwolnione z konieczności ponoszenia jakichkolwiek opłat czy składek typowych dla normalnego zatrudnienia o ile ich miesięczne uposażenie nie przekracza sumy 400 euro. Przed reformą wartość graniczna wynosiła 325 euro, a tygodniowy czas pracy nie mógł przekraczać 15 godzin. Zgodnie z zasadami Hartz II pracodawcę obciążają opłaty w wysokość 25% płacy. Na wielkość tę składają się: ustawowe ubezpieczenie emerytalne (12%), ubezpieczenie zdrowotne (11%) i podatek (2%).

Reforma Hartza w zakresie zatrudnienia w ograniczonym wymiarze czasu pracy oznaczała przede wszystkim uproszczenie procedury. W pierwszym kwartale 2004 r. liczba osób, które skorzystały z możliwości tego typu zatrudnienia przekroczyła po raz pierwszy wyraźnie 7 mln osób. Na tych zasadach zatrudnionych było 7,6 mln osób. Trzeba przy tym zaznaczyć, że około 11% tej liczby stanowiły osoby zatrudnione na bardzo krótki, określony czas. W tym samym zaś okresie bezrobocie kształtowało się na poziomie 4,2 mln<sup>12</sup>. Szczęólnego znaczenia nabiera w tym kontekście odpowiedź na pytania na ile zatrudnienie na „minietacie” oznacza powstanie nowego stanowiska pracy, a tym samym przyczynia się do ograniczenia rozmiarów bezrobocia. Tak nie jest zaś na pewno w przypadku, gdy powstaniu tych specyficznych miejsc pracy towarzyszy ograniczenie liczby „normalnych” stanowisk pracy.

Jak można się było domyślać fakt, że tak znaczna liczba osób angażuje się do pracy zarobkowej jedynie w niewielkim wymiarze czasowym musi budzić przypuszczenia, że nie zadowolają się oni pracą na „minietacie”. Tak jest rzeczywiście. We wrześniu 2003 r. w ogólnej liczbie 5,75 mln zatrudnionych na tych zasadach

<sup>11</sup> Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland. Dezember und das Jahr 2007, internet. [www.iab.de](http://www.iab.de), s. 30.

<sup>12</sup> J. Schupp, E. Birkner, *Kleine Beschäftigungsverhältnisse: Kein Jobwunder. Dauerhafter Rückgang von Zweitbeschäftigungen?* „Wochenbericht”, 34/2004, s. 489.

1,35 mln traktowało tę pracę jako dodatkowe źródło utrzymania. Oznacza, to, że 4,4 mln osób zatrudnionych jest, przynajmniej oficjalnie, na tym ograniczonym czasowo etacie. Istnieje bowiem dość rozpowszechnione przypuszczenie, że bardzo często zdarza się, że osoby zatrudnione formalnie na „minietacie” pracują w znacznie dłuższym wymiarze czasu pracy. Wpłaty za ten dodatkowy ekwiwalent są nierejestrowane w sprawozdaniach finansowych firm, co poprzez rezygnację z normalnych kosztów towarzyszących płacy, pozwala na ograniczenie kosztów i poprawę pozycji konkurencyjnej firmy. Można przypuszczać, że nielegalne wydłużenie czasu pracy osób zatrudnionych na „minietatach” dotyczy przede wszystkim mężczyzn, gdyż mimo daleko posuniętych zmian obyczajowych w społeczeństwie niemieckim, to głównie mężczyźni są odpowiedzialni za zapewnienie rodzinie podstaw egzystencji. Trzeba przy tym zaznaczyć, że z możliwości pracy na tych zasadach korzystają przede wszystkim kobiety. Pod koniec 2003 r. stanowiły one 65% ogółu zatrudnionych na takich etatach<sup>13</sup>. Zatrudnienie na minietatach utrzymuje się ustawicznie na wysokim poziomie. W 2005 r. kształtowało się na poziomie 6,4 mln, a rok później 6,6 mln<sup>14</sup>.

Trudno o jednoznaczną ocenę pracy na „minietatach” na sytuację na niemieckim rynku pracy. Dotychczasowe doświadczenie pokazuje, że tym rozwiązaniem zainteresowane są przede wszystkim osoby nie mające prawa do świadczenia z tytułu bezrobocia czy zasiłku socjalnego. Korzystają chętnie zarówno z tej formy zatrudnienia jak i, choć w mniejszym stopniu, z „midietatów” (*Midijob*). Tym mianem określa się stosunek pracy, w którym wynagrodzenie mieści się w przedziale 400,1-800,0 euro. W tym przypadku pracodawca obciążony jest w pełnej wysokości odpisami z tytułu zatrudnienia, pracownik zaś korzystając z dotacji państwowych, ponosi jedynie niewielką część należnych składek.

Możliwością pracy na „midietatach” są natomiast w niewielkim stopniu zainteresowane osoby uprawnione do otrzymywania świadczenia z tytułu bezrobocia czy zasiłku socjalnego. Przyczyną jest oczywiście niewielka różnica między wysokością tych transferów a wynagrodzeniem. W 2004 r. średnia wysokość zasiłku z tytułu bezrobocia wynosiła bowiem 720 euro, a pracownik zatrudniony na „midietacie” zarabiający brutto 800 euro otrzymywał na rękę 650 euro<sup>15</sup>.

Krytycy pracy na „midietacie” podkreślający bardzo ograniczony wpływ tego typu rozwiązań na sytuację na rynku pracy zapominają jednak, że dla niemałej części obywateli instrument ten daje możliwość poprawy sytuacji budżetów domowych. Jest to tym bardziej znaczące, że wśród ponad 4 milionowej grupy osób pracujących wyłącznie na podstawie tego typu stosunek pracy aż 1 milion stanowią osoby w wieku ponad 60 lat, które dorabiają w ten sposób do renty bądź

<sup>13</sup> J. Schupp, E. Birkner, *op. cit.*, s. 490.

<sup>14</sup> *Jahresgutachten 2006/2007, Sachverständigenrat zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung...*, s. 313.

<sup>15</sup> V. Steiner, K. Wrohlich, *Minijob-Reform: Keine durchschlagende Wirkung*, „Wochenbericht” 8/2005, s. 142.

emerytury. Niemalże tak samo liczna (820 tys.) jest grupa osób, które nie przekroczyły 25 roku życia<sup>16</sup>.

Przełomowym rozwiązaniem przyjętym w ramach pakietu Hartz IV, a wprowadzonym od stycznia 2005 r. jest zasiłek z tytułu bezrobocia II. Jego istota sprowadza się do połączenia zapomogi z tytułu bezrobocia (*Arbeitslosenhilfe*) z zasiłkiem socjalnym (*Sozialhilfe*). Oznacza to, że wszystkim zdolnym do pracy ludziom, którzy nie są w stanie poprzez pracę zapewnić sobie godnych warunków życia przysługiwać ma jednakowej wysokości świadczenie finansowe. Należy przy tym zaznaczyć, że w odróżnieniu od dotychczasowego uregulowania spraw związanych z zapomogą z tytułu bezrobocia nowe świadczenie finansowane jest w całości z budżetu federalnego. Wprowadzenie tego instrumentu polityki rynku pracy winno, zdaniem promotorów Komisji Hartza, przyczynić się do zwiększenia gotowości do podjęcia normalnej pracy zawodowej przez beneficjentów tego świadczenia. U podstaw takiego rozumowania leży fakt, iż wysokość nowego świadczenia ustalono na poziomie niższym niż dotychczasowa zapomoga z tytułu bezrobocia. Z drugiej zaś strony zdolni do pracy ludzie, którym nie przysługiwało nawet tego typu świadczenie i otrzymywali jedynie zasiłek socjalny mają teraz znacznie lepszą niż dotychczas możliwość dodatkowego zarobku, co powinno doprowadzić generalnie do stanu, w którym znacznie bardziej opłacać się będzie aktywność zawodową niż bierność oczekiwania na transfery o charakterze socjalnym.

Wysokość zasiłku z tytułu bezrobocia II dla osoby samotnej ustalono na poziomie 345 euro w zachodniej części kraju i 331 euro na terenach dawnej Niemieckiej Republiki Demokratycznej. Od kwietnia 2006 r. zrównano wysokość świadczenia. Odtąd w całym kraju wynosi on 345 euro. W przypadku, gdy osoba będąca beneficjentem tego świadczenia zamieszkuje wspólnie z innymi osobami także im przysługują odpowiednie transfery finansowe. Ich wysokość waha się od 60 do 90% wymiaru podstawowego<sup>17</sup>. Niezależnie od tego osobom tym przysługuje zwrot wydatków poniesionych na mieszkanie, ogrzewanie i dostawę wody oraz odzież. Uwzględnienie w transferach liczebności gospodarstw domowych sprawia, że porównanie dzisiejszej sytuacji osób będących beneficjentami nowego świadczenia z sytuacją osób, które wcześniej otrzymywały zapomogę z tytułu bezrobocia prowadzi do bardzo ciekawych spostrzeżeń. Najwięcej stracą niewątpliwie osoby samotne, które, przed utratą pracy osiągały wysokie zarobki. I tak osoba o uposażeniu 3 tys. euro, która miała wcześniej zagwarantowany miesięczny zasiłek w wysokości 1590 euro musi się teraz zadowolić świadczeniem na poziomie 648 euro (świadczenie finansowe + finansowy ekwiwalent innych świadczeń). Na tę samą zaś wysokość zasiłku może liczyć ojciec czteroosobowej rodziny zarabiający 1500-2000 euro. Otrzyma on teraz 1554 euro<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> *Mini-Jobs. Die Abgrenzung macht es mit.*, „iwd” 24/2004, s. 3.

<sup>17</sup> Internet, [www.Arbeitsmarktreform.de](http://www.Arbeitsmarktreform.de), *arbeitslosengeld II*, s. 1.

<sup>18</sup> *Hartz IV. Zwei Schritte vor – einen zurück*, „iwd” 29/2004, s. 4.



Zważywszy, na co już wyżej wskazywano, że istotą zmian poczynionych w systemie zabezpieczenia finansowego osób potrzebujących miało być skłonienie ich do możliwie szybkiego podjęcia normalnej pracy zarobkowej zrezygnowano z limitowania ich czasu pracy. Poprzednio bowiem osoby otrzymujące zapomogę z tytułu bezrobocia, nie chcąc narazić się na pozbawienie świadczenia, nie mogły pracować dłużej niż 15 godzin tygodniowo. Przy podejmowaniu działalności zarobkowej osoby będące beneficjentami zasiłku z tytułu bezrobocia II muszą się liczyć z tym, że znaczna część ich zarobku zostanie potrącona przy wypłacie. Często zdarza się, że osobom otrzymującym takie świadczenie proponuje się podjęcie prostych prac na rzecz gminy czy miasta zamieszkania. Stawka za tego typu roboty wynosi 2 euro za godzinę. Osoba samotna zatrudniona w pełnym wymiarze godzin pracy otrzymuje na rękę 330 euro, co zwiększa jej miesięczny budżet do 978 euro. Taką płacę netto otrzymać może osoba zatrudniona na zasadzie normalnego stosunku pracy, której uposażenie brutto wynosi 1350 euro, a stawka brutto za godzinę pracy 8,20 euro. Jeśli podejmujący taką pracę beneficjent świadczenia jest głową czteroosobowej rodziny otrzymuje na rękę 1 884 euro, tj. odpowiednik płacy netto osoby, której zarobek brutto jest stosunkowo wysoki, bo wynosi 2 050 euro, a stawka godzinowa 12,40 euro. Dla porównania wykwalifikowany pracownik branży papierniczej może liczyć na godzinne wynagrodzenie brutto na poziomie 11,50 euro<sup>19</sup>. Trzeba jednak pamiętać, że finansowane przez lokalne budżety proste prace wykonywane na rzecz lokalnej społeczności nie mogą być postrzegane jako rozwiązanie problemu bezrobocia. Szczególnego znaczenia nabiera, jak już wspomniano, zwiększenie bodźców do podjęcia normalnej pracy w sektorze rynkowym. Jednym z warunków osiągnięcia tego celu jest ograniczenie rozmiarów potrąceń płacowych. Do takiego, niewątpliwie słusznego wniosku doszli promotorzy reformy rynku pracy wprowadzając już po 3 miesiącach funkcjonowania nowych zasad regulujących zasiłek z tytułu bezrobocia. O ile w pierwotnej wersji otrzymujący to świadczenie bezrobotny musiał się liczyć, że w przypadku podjęcia pracy w ramach „minietatu” z zarobionych 400 euro pracodawca będzie zmuszony potrącić mu aż 85%, to po nowelizacji będzie to jedynie 70-50%<sup>20</sup>.

Olbrzymie rozmiary bezrobocia oraz zaskakująco szeroki zasięg nędzy powodowały, że oczekiwano, iż liczba beneficjentów nowego typu świadczenia może być znaczna. Trzeba przy tym podkreślić, że w jego wprowadzeniu widziano niejako uzupełnienie funkcjonującego dotąd zasiłku z tytułu bezrobocia, który określany jest teraz jako *Arbeitslosengeld I*. Przysługuje on osobom, które przed utratą pracy miały wystarczająco długi okres aktywności zawodowej, w którym opłacały odpowiednie składki. Wysokość zasiłku z tytułu bezrobocia nr I od lat kształtuje się na niezmiennym poziomie. I tak w przypadku, gdy osoba bezrobotna ma na utrzymaniu dziecko wynosi on 67%; dla osób bezdzietnych o sześć punktów

<sup>19</sup> Hartz IV. *Zwei Euro sind zu viel*, „iwd” 34/2004, s. 2.

<sup>20</sup> *Hartz-IV-Korrekturen. Unerwünschte Effekte*, „iwd” 13/2005, s. 2.

TABELA 7

*Beneficjenci świadczeń z tytułu bezrobocia w latach 2005-2007*  
(w tys.)

Lata	Zasiłek z tytułu bezrobocia I	Zasiłek z tytułu bezrobocia II	Ogółem
2005	1 630	4 707	6 337
2006	1 461	5 224	6 685
2007	999	5 356	6 355

Źródło: Hartz IV. *Größere Abhängigkeit vom Staat*, „iwd” 34/2007, s. 7.

procentowych mniej. Tego typu świadczenie można otrzymywać nie dłużej niż przez 12 miesięcy.

Zgodnie z przewidywaniami zasiłek z tytułu bezrobocia II (*Arbeitslosengeld II*), od nazwiska przewodniczącego komisji reformującej niemiecki rynek pracy zwany w Niemczech często Hartz IV, od początku cieszył się bardzo dużą popularnością (por. tabela 7). Następne lata pokazały, że wzrostowi liczby beneficjentów nowego świadczenia towarzyszył spadek liczby osób otrzymujących tradycyjny zasiłek. Na podkreślenie zasługuje jednak fakt, że Hartz IV zaczyna przynosić pewne pozytywne efekty polegające na integracji zawodowej bezrobotnych. O ile bowiem w 2005 r. 60% osób otrzymujących to świadczenie stanowiły osoby bezrobotne, to 2 lata później wskaźnik ten spadł do 47%. Jest to efektem pozytywnego oddziaływania – omówionych częściowo powyżej – instrumentów zmierzających do aktywizacji zawodowej osób pozbawionych pracy. Trzeba przy tym zaznaczyć, że 20% beneficjentów Hartz IV stanowią osoby pracujące, których zarobek kształtuje się poniżej 345 euro. Różnica ta jest im rekompensowana przez państwo.

Okoliczność ta wykorzystywana jest przez zwolenników wprowadzenia płacy minimalnej. Optując za takim rozwiązaniem zdają się oni jednak zapominać, że relatywnie niewysokie płace znacznej części beneficjentów Hartz IV wynikają z ograniczenia się znacznej części pracowników do zatrudnienia na części etatu. I tak w połowie 2006 r. aż połowa pracujących otrzymujących to świadczenie zatrudniona była na minietacie<sup>21</sup>. Stąd też często jest tak, że przejście z zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy może się okazać nieopłacalne. Rezygnacji z przysługującego dotąd świadczenia Hartz IV towarzyszy wprawdzie znacznie wyższe uposażenie, jest to jednak koszt osiągnięcia tej różnicy jakim konieczność pracy na pełnym etacie dla wielu potencjalnie zainteresowanych okazuje się za wysoki.

Należy w tym kontekście podkreślić, że Niemcy w odróżnieniu od większości państw Unii Europejskiej nie wprowadziły ogólnokrajowej płacy minimalnej.

<sup>21</sup> Hartz IV. *Mindestlohn löst keine Probleme*, „iwd” 31/2007, s. 3.

Występuje ona w niewielu branżach<sup>22</sup>. I tak np. w budownictwie stawka ta kształtuje się na poziomie 12,47 euro na godzinę na zachodzie i 10,01 euro na wschodzie<sup>23</sup>. W 2007 r. płacę minimalną wprowadzono w wybranych zawodach związanych z pocztą. Wielkość tę ustalono na poziomie 9,8 euro na zachodzie i 9,0 euro na wschodzie<sup>24</sup>.

Znaczna popularność świadczenia zwanego Hartz IV pociąga za sobą istotne negatywne następstwa. Rośnie bowiem liczba osób, których egzystencja uzależniona jest od państwa. Oznacza to, że bardzo trudno o jednoznaczną ocenę skuteczności reformy niemieckiego rynku pracy. Na duże trudności napotyka przede wszystkim realizacja naczelnego celu jaki stawiali sobie jej autorzy, a mianowicie ograniczenie bezrobocia o połowę w okresie trzech lat (por. tabela 8). W latach 2003-2007 zmniejszyło się ono zaledwie, a może – zważywszy na dotychczasowe doświadczenia – aż o prawie 14%. Na uwagę zasługuje istotna poprawa sytuacji na wschodniemieckim rynku pracy, w tym wydatne ograniczenie liczby osób długotrwale bezrobotnych. W dalszym ciągu jednak w całym kraju ponad półtora miliona Niemców pozbawionych jest możliwości legalnego zarobkowania przez okres przynajmniej roku.

Generalnie trzeba podkreślić pozytywny aspekt nowych rozwiązań w zakresie zabezpieczenia na wypadek bezrobocia. Mimo że jak wskazano, w niektórych przypadkach ich stosowanie doprowadza do sytuacji, że na pierwszy rzut oka podejmowanie pracy zawodowej jest nieopłacalne, to jednak ograniczenie się jedynie do takiego wniosku byłoby nieuzasadnione. Nowe rozwiązania dają osobom bezrobotnym szansę powrotu do aktywności zawodowej, w czym upatrywać należy przynajmniej dwa pozytywne aspekty: psychologiczny i ekonomiczny. I tak po pierwsze podjęcie pracy zawodowej podnosi w istotny sposób samoocenę zatrudnionego, przyczynia się do poprawy jego stanu psychicznego. Po drugie zaś nawiązanie ponownie kontaktu z zakładem pracy może zaowocować zawarciem normalnej umowy o pracę, co przy rezygnacji z otrzymywania dotychczasowego świadczenia, może oznaczać wzrost płacy netto z jednej strony i powrót do normalności z drugiej.

<sup>22</sup> *De facto* w Niemczech obowiązuje ustawa z 1952 r., przewidująca funkcjonowanie płacy minimalnej. Nie jest ona jednak respektowana; ustalanie dolnej granicy uposażeń przekazano uczestnikom rozmów taryfowych.

<sup>23</sup> Innym instrumentem planowanym przez nową koalicję, a mającym za zadanie uniemożliwienie podejmowanie nielegalnej pracy jest projekt przewidujący wprowadzenie specjalnych plaketek identyfikujących. Byłyby one wyposażone w *chipy*. Do ich noszenia byłiby zobowiązani pracownicy zatrudnieni w branżach, w których szczególnie często mamy do czynienia z pracą nielegalną. Trudno nie oprzeć się wrażeniu, że taki sposób znakowania ludzi bardzo źle się kojarzy. Można wyrazić przekonanie, że projekt ten nie zostanie nigdy zrealizowany (P. Jendroszczyk, *Kłopoty polskiego glazurnika*, „Rzeczpospolita” z 14 XI 2005, s. B 2), por. także: W. Möschel, *BB-Forum: Lohndumping und Entsendegesetz*, „Betriebsberater” nr 21, 2005, s. 1164-1167.

<sup>24</sup> *Jahresgutachten 2006/2007, Sachverständigenrat zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung...*, s. 367.

TABELA 8

*Bezrobocie w Niemczech w latach 2003-2007 (w tys.)*

	2003	2004	2005	2006	2007	Wzrost w latach 2003-2007 w %
Bezrobotni	4 377	4 381	4 861	4 487	3 776	-13,7
Długookresowo bezrobotni (przynajmniej 12 miesięcy)	1 521	1 681	1 588	1 676	1 387	-8,8
Część zachodnia						
Bezrobotni	2 753	2 783	3 247	3 007	2 486	-9,7
Długookresowo bezrobotni (przynajmniej 12 miesięcy)	872	984	990	1 124	902	3,4
Część wschodnia						
Bezrobotni	1 624	1 599	1 614	1 480	1 291	-20,5
Długookresowo bezrobotni (przynajmniej 12 miesięcy)	649	697	598	552	485	-25,3

Źródło: Opracowano na podstawie: Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland. Dezember und das Jahr 2007, www.iab.de, s. 71.

Przedstawiona analiza zdaje się wskazywać że gospodarka niemiecka wychodzi powoli z bardzo trudnego okresu. Począwszy od 2004 r. mamy do czynienia z dodatnim tempem wzrostu gospodarczego. Po paru latach pozytywne skutki zaczyna przynosić reforma rynku pracy zainicjowana przez rząd koalicyjny SPD/Zieloni. Kluczowym zagadnieniem niemieckiego rynku pracy jest, obok jego niewielkiej elastyczności, bardzo wysoki udział kosztów towarzyszących zatrudnieniu siły roboczej.

Poprawie sytuacji w dziedzinie bezrobocia miał służyć cały pakiet działań zaproponowany przez Komisję Hartza. Rozwiązania przez nią zaproponowane idą w kierunku zwiększenia niemieckiego rynku pracy. Obrany kierunek jest bez wątplenia właściwy. Członkom Komisji Hartza zabrakło jednak determinacji bądź też siły politycznej dla przeforsowania rozwiązań, które poprzez przymus ekonomiczny, zapewniłyby większą aktywność osób pozbawionych pracy.

Bezrobocie, będące niewątpliwie zmurą społeczeństwa niemieckiego, wykazywało w latach 2006 i 2007 tendencję spadkową. Na szczególne podkreślenie zasługuje fakt, że dotyczy to także wschodniej części kraju. Istotne jest tu zaś przede wszystkim ograniczenie wielkości bezrobocia długoterminowego.

## ABSTRACT

*After a few years of meager economic growth – even marked by negative values – German economy has begun to regain vigor since the end of 2005. Improvement can be seen in the situation of public finances and a gradual sanation of the work market. Changes in the latter, however, encounter impediments due to some specific solutions adopted nationwide, such as: a particularly high share of pay accompanying costs, limited flexibility of the work market, or relatively good financial security of the unemployed. Systematically introduced reforms initiated by the Hartz Commission already in 2002 have brought slow but positive changes of the major indexes of utilizing the workforce potential. From 2005 onward there has been a reduction in the size of unemployment, and what is especially important, the process proceeds faster than in the new states of the Federation. It is noteworthy that the number of long-term unemployed has been reduced. However, the number of people who are satisfied with obtaining welfare benefits and do not show any readiness to take up paid employment is still too high.*