

Moszynski, Michal

Working Paper

Uwarunkowania instytucjonalne niemieckiego rynku pracy wobec swiatowego kryzysu gospodarczego 2008-2009

Institute of Economic Research Working Papers, No. 159/2015

Provided in Cooperation with:

Institute of Economic Research (IER), Toruń (Poland)

Suggested Citation: Moszynski, Michal (2015) : Uwarunkowania instytucjonalne niemieckiego rynku pracy wobec swiatowego kryzysu gospodarczego 2008-2009, Institute of Economic Research Working Papers, No. 159/2015, Institute of Economic Research (IER), Toruń

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/219775>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/>



Institute of Economic Research Working Papers

No. 159/2015

**Uwarunkowania instytucjonalne niemieckiego rynku
pracy wobec światowego kryzysu gospodarczego 2008-
2009**

Michał Moszyński

Toruń, Poland 2015

Michał Moszyński
moszyn@umk.pl
Nicolaus Copernicus University, Toruń

Uwarunkowania instytucjonalne niemieckiego ryнку pracy wobec światowego kryzysu gospodarczego 2008-2009

JEL Classification: *E24, H12, J52 A11, A14, B16*

Keywords: *kryzys, Niemcy, instytucje rynku pracy, zatrudnienie, bezrobocie*

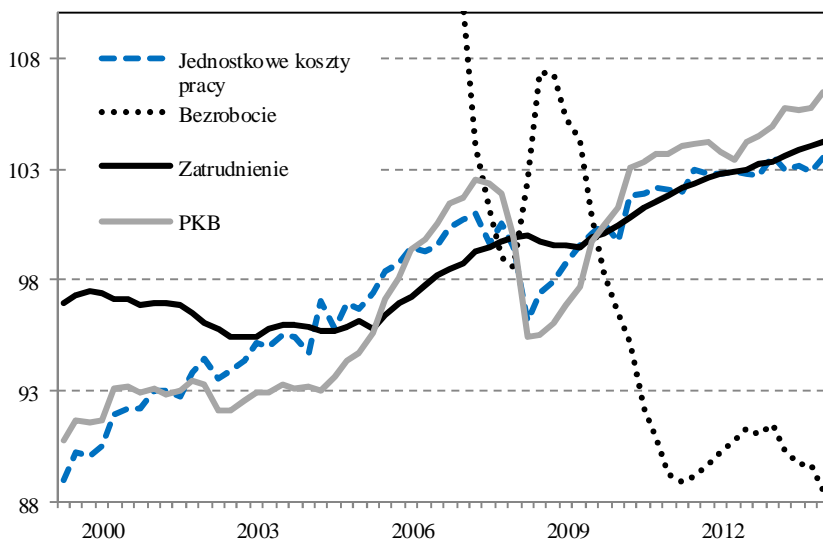
Abstract: Stopa bezrobocia w Niemczech po osiągnięciu maksimum 12,1% w 2005 r. zaczęła systematycznie spadać, a poprawa sytuacji na rynku pracy następowała nawet w obliczu światowego kryzysu gospodarczego po 2007 r. Te pozytywne tendencje, zwłaszcza w zestawieniu z pozostałymi krajami UE, zwracają uwagę i są przedmiotem dyskusji w literaturze przedmiotu. Wskazuje się na wyjątkowo korzystną konfigurację makroekonomiczną dla niemieckiej gospodarki: niskie stopy procentowe (od jesieni 2008), niskie ceny ropy i słabe euro (od połowy 2014). Ponadto chwali się aktywną politykę zatrudnienia i rynku pracy w obliczu kryzysu. Wreszcie podkreśla się aspekty instytucjonalne niemieckiego rynku pracy: długookresowe efekty reform rynku pracy w ramach pakietów Hartza z lat 2003-2005 oraz specyfikę niemieckiego modelu stosunków przemysłowych jako efektywnej konstelacji trzech kluczowych aktorów rynku pracy: związków zawodowych, organizacji pracodawców i rad zakładowych. Cel opracowania stanowi próba wyjaśnienia instytucjonalnych uwarunkowań funkcjonowania rynku pracy w Niemczech, istotnych z punktu widzenia reakcji na kryzys. Analizie poddane zostają wybrane instytucjonalne bufony rynku pracy łagodzące wstrząsy: instrumenty elastyczności wewnętrznej, zachowanie partnerów społecznych oraz powiązanie rynku pracy z innymi domenami ładu gospodarczego na przykładzie dualnego systemu edukacji.

Wprowadzenie

Bardzo odmienna reakcja rynków pracy krajów rozwiniętych wobec kryzysu 2008-2009 stanowi sugestię, że warto poddać głębszym analizom ich uwarunkowania instytucjonalne. Rynki pracy z uwagi na swą specyfikę

stanowią obszar specjalnej regulacji, przesycony instytucjami formalnymi i nieformalnymi, które determinują ich działanie (Balcerzak 2009a; 2009b, 75-88, s. 100-101). Instytucjonalna obudowa rynku pracy została w Niemczech gruntownie zreformowana począwszy od 2002 r., co wpłynęło na sposób reakcji na szok związany z kryzysem – inny niż zazwyczaj w Niemczech i odmienny od większości krajów rozwiniętych. Próba przybliżenia tych uwarunkowań stanowi badawczy cel opracowania.

Wykres 1. Zmiany wybranych kategorii makroekonomicznych w Niemczech w latach 2000-2014 (dane kwartalne, średnia za 2010=100)



Dane wygładzone sezonowo. PKB w ujęciu realnym. Jednostkowe koszty pracy w ujęciu nominalnym. Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Statistisches Bundesamt.

Oczywiście sytuacja na rynku pracy w dużym stopniu zależy od ogólnego makroekonomicznego tła przed kryzysem, a w Niemczech wiosną 2008 r. było ono bardzo dobre: bezrobocie spadało, zatrudnienie rosło (patrz wykres 1), następowała konsolidacja finansów publicznych, od jesieni 2008 r. gospodarka wspierana była niskimi stopami procentowymi, a głównym problemem był brak wykwalifikowanej kadry. W niniejszym opracowaniu uwaga koncentruje się jednak na instytucjonalnych uwarunkowaniach niemieckiego rynku pracy istotnych z punktu widzenia reakcji na kryzys. Po krótkim przeglądzie wybranych instytucji w Niemczech na tle krajów OECD zostaną omówione reformy rynku pracy podjęte w okresie 2002-2007. W dalszej kolejności analizie poddano instrumenty elastyczności wewnętrznej, zachowanie partnerów

społecznych oraz powiązanie rynku pracy z innymi domenami ładu gospodarczego na przykładzie dualnego systemu edukacji.

Metodologia badań

W opracowaniu badania poddane zostają instytucje rynku pracy w Niemczech zidentyfikowane na podstawie studiów literaturowych. Dla poszczególnych instytucji prowadzona jest analiza jakościowa, z wykorzystaniem wtórnych danych statystycznych.

Instytucje rynku pracy „mają znaczenie”

Jak wskazują Blanchard i Wolfers (1999) instytucje rynku pracy mają wpływ na to, jak reaguje zatrudnienie i bezrobocie na negatywne szoki. Przykładowo: lepsza koordynacja w przetargu płacowym może prowadzić do szybszych dostosowań płac realnych względem spowolnienia wzrostu produktywności. Zgodnie z tym podejściem, różnice instytucjonalne tłumaczą różne reakcje rynków pracy na wstrząsy.

Porównując dane dotyczące spadku PKB w pierwszych kwartałach kryzysu (2009/2009) oraz wzrostu stopy bezrobocia w krajach OECD, nie zauważymy żadnego wyraźnego wzorca. Dla przykładu: Hiszpania doświadczyła mniej niż przeciętnego spadku PKB, ale bezrobocie zareagowało bardzo silnie, zaś w Niemczech spadek PKB był wyraźny, ale bezrobocie wzrosło najslabiej. Świadczy to wyraźnie o tym, w jak różny sposób rynki pracy zareagowały na negatywny szok. Różnice te w znacznym stopniu można wytłumaczyć odmienną konfiguracją instytucji rynku pracy.

Przyjęło się twierdzić, że niemiecki rynek pracy wykazuje względny poziom sztywności, nawet uwzględniając falę deregulacji i reform (Balcerzak, Rogalska 2009, s. 40-48). Pogląd ten można oprzeć na teoretycznej analizie, jak wybrane instytucje rynku pracy – traktowane w izolacji – wpływają na zatrudnienie w stanie równowagi na rynku pracy. Ilustrują to dane w tabeli 1 – im wyższy oczekiwany poziom zatrudnienia, tym wyższa ranga. Przykładowo: wysoka ochrona przed zwolnieniami plasowała Niemcy na 26 miejscu, zaś stosunek płacy minimalnej do mediany płac (jeszcze przed wprowadzeniem ogólnokrajowej płacy minimalnej) – na miejscu pierwszym. Średnia pierwszych 6 prezentowanych w tabeli wskaźników lokowała Niemcy na 18 miejscu w grupie 27 krajów rozwiniętych.

Tabela 1. Instytucjonalne wskaźniki rynku pracy w 2008 r. – pozycja Niemiec w grupie 27 krajów OECD

Wskaźnik	A	B	C	D	E	F	G	H
Pozycja	26	10	18	1	14	26	19	27

Objaśnienia: A: ochrona przez zwolnieniami (indeks EPRC OECD); B: udział zatrudnienia na czas określony w zatrudnieniu ogółem; C: stopa zastąpienia; D: stosunek płacy minimalnej do mediany płac; E: związanie pracowników układami taryfowymi; F: klin podatkowy; G: subindeks „efektywność rynku pracy” indeksu CGI World Economic Forum; H: Indeks regulacji rynku pracy Fraser Institute. Źródło: Sachverständigenrat (2013, s. 258).

Według prezentowanych wskaźników instytucje niemieckiego rynku pracy w momencie wybuchu kryzysu w 2008 r. nie pozwalały oczekiwać dobrych rezultatów zatrudnieniowych. Pokazuje to, że dużą rolę ogrywa ich wzajemne powiązanie, a w ramach ogólnego ładu gospodarczego – instytucjonalne więzi rynku pracy z innymi domenami życia gospodarczego, jak systemy zabezpieczenia społecznego, podatkowy i kształcenia.

Reformy rynku pracy przed kryzysem i ich efekty

Reformy poprawiły efektywność instytucji rynku pracy, zarówno tych oddziałujących na stronę podażową, jak i na sektor przedsiębiorstw.

W przypadku pracobiorców wzmocniły bodźce zachęcające do podjęcia zatrudnienia i partycypacji w rynku pracy, zwłaszcza dla segmentu niskich płac. Obniżono stopę zastąpienia oraz płacę progową (Arent, Nagl 2011). Jak wskazują statystyki OECD, obniżyło to NAIRU, która w 2005 wynosiła 8,1%, a w 2010 r. już 7,1%. Zmiany struktury bodźców wymagają uwzględnienia powiązań rynku pracy z systemem zabezpieczenia społecznego oraz z systemem podatkowym. Powiązania te wzajemnie się wzmacniają – jeśli sytuacja na rynku pracy się poprawia, to rosną wpływy podatkowe i zasilane są systemy zabezpieczenia społecznego. Działa to też w drugą stronę – obniżanie podatków i pozapłacowych kosztów pracy zachęca do podejmowania pracy i tworzenia miejsc pracy.

Drugi aspekt reform stanowi poprawa efektywności dopasowań, co odzwierciedla przesunięcie krzywej Beveridge’a do środka układu współrzędnych. W okresie 2007-2009 spadała i stopa bezrobocia i stopa wolnych miejsc pracy. Przypisać to należy głównie reformom Hartz I-III, które m.in. zniosły monopol Federalnej Agencji Zatrudnienia w pośrednictwie.

Tabela 2. Reformy rynku pracy w Niemczech w latach 2002-2007

Reforma/ Data	Główne działania	Prawdopodobny efekt
Job- AQTIME Law 1.01.2002	Szkolenia: zmiany w roszczeniach korzyści w trakcie i po zakończeniu udziału; <i>Job placement</i> : profilowanie, testy umiejętności; Obowiązkowa rejestracja zagrożonych bezrobotnym; Zmiany obowiązku podjęcia ofert pracy.	Poprawa skuteczności poszukiwania pracy
Hartz I/II 1.01.2003	Szkolenia: wprowadzenie voucherów, twardsze kryteria selekcji; Deregulacja zatrudnienia okresowego; Cięcia w zasiłkach dla bezrobotnych; Obowiązkowa rejestracja jako poszukujący pracy natychmiast po uzyskaniu informacji o nadchodzącej utracie pracy; Dalsze zmiany dotyczące przyjmowania ofert pracy; Zacieśnienie reguł wykluczenia ze świadczeń.	Poprawa skuteczności poszukiwania pracy; Poprawa bodźców do podjęcia zatrudnienia
Hartz III 1.01.2004	Reorganizacja Federalnej Agencji Zatrudnienia; Zmiany prawne dotyczące prac interwencyjnych; Zmiany prawne dotyczące zasiłków dla bezrobotnych; Dalsze zacieśnienie reguł wykluczenia ze świadczeń.	Poprawa skuteczności poszukiwania pracy
Hartz IV 1.01.2005	Połączenie pomocy społecznej z pomocą dla bezrobotnych; Wprowadzenie <i>Ein-Euro-Jobs</i> .	Poprawa bodźców do pracy dla beneficjentów pomocy społecznej
02.2006	Skrócenie zasiłków dla bezrobotnych dla starszych pracobiorców.	Poprawa bodźców do pracy dla starszych pracowników
10.2006	Wygaszenie możliwości wcześniejszego przejścia na emeryturę.	
05.2007	Ustawa o poprawie szans zatrudnieniowych osób starszych.	

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Hüfner, Klein (2012); Rinne, Zimmermann (2011).

Stworzono zachęty do wydłużenia życia zawodowego, co wyraźnie zwiększyło stopę zatrudnienia starszych pracowników i – w przeciwieństwie do poprzednich recesji – zmniejszyło stopę bezrobocia. W okresie 2007-2014 stopa zatrudnienia w grupie 55-64 sukcesywnie rosła z 51,3% do 65,6% i przekroczyła wyraźnie średnią OECD. Odpowiednio wzrosła też stopa aktywności zawodowej z 57,2 do 69,1%. Udało się też zmniejszyć bezrobocie długookresowe, tradycyjną grupę problemową na

niemieckim rynku pracy. W 2007 r. bezrobotni powyżej roku stanowili niemal 57% ogółu, po czym udział ten zaczął delikatnie spadać do 44,3% w 2014 r.

Dzięki przeprowadzonym reformom poprawiła się sytuacja przedsiębiorstw, które mogły w większym niż dotąd stopniu otoczyć swoich najcenniejszych pracowników, nośników kapitału ludzkiego, buforem bezpieczeństwa. Bufor ten obejmuje instrumenty poprawiające elastyczność zewnętrzną i wewnętrzną. Elastyczność zewnętrzna wyraża się poprzez instrumenty stosowane w przedsiębiorstwie w celu dostosowania ilości zatrudnionych do jego potrzeb (elastyczność ilościowa), głównie poprzez *hiring and firing*, lecz także różnego rodzaju nietypowe formy zatrudnienia, jak praca na czas określony bądź praca tymczasowa. Nieprzedłużanie umów zatrudnionym na czas określony stanowi typową strategię ochrony stałych pracowników, kluczowych z punktu widzenia przedsiębiorstwa. W Niemczech najbardziej dotkniętą kryzysem grupę stanowili zatrudnieni w formie pracy tymczasowej, gdyż w okresie 30.09.2008-03.09.2009 ich zatrudnienie spadło o ok. 20%, dla porównania zatrudnienie w przemyśle – tylko o 4%.

W obliczu kryzysu w Niemczech ważniejszą rolę odegrała elastyczność wewnętrzna. Bazuje ona głównie na dostosowaniu wolumenu pracy do wymagań produkcji przy pomocy regulowania czasu pracy zatrudnionych, opiera się też na zharmonizowaniu organizacji pracy i szeroko pojętych kwalifikacji pracowników. W przeciwieństwie do instrumentów elastyczności zewnętrznej nie musi wpływać na liczbę pracowników. Elastyczność zewnętrzna i wewnętrzna mogą się uzupełniać, a także substytuować. Konieczność ilościowego dopasowania zatrudnienia do zmian popytu na produkty i usługi przedsiębiorstwa uwarunkowana jest, między innymi, sztywnością płac. W Niemczech płace w znacznym stopniu zdeterminowane są przez układy taryfowe i trudno je szybko zmienić na szczeblu przedsiębiorstw. Poza tym dla firm ciągłe dopasowywanie poziomu płac do zmieniających się warunków nie jest zbyt wygodne. Nieelastyczność płac zachęca do stosowania nadgodzin i pracy skróconej oraz zwalniania i zatrudniania personelu, jak również do korzystania z różnych form zatrudnienia krótkookresowego.

Elastyczność wewnętrzna – sterowanie czasem pracy

Stosowane przez przedsiębiorstwa instrumenty opierające się na redukcji czasu pracy obejmowały dwie główne grupy narzędzi: stosowanie kont czasowych oraz korzystanie z subwencji do zatrudnienia w formie tzw. pracy skróconej.

Konta czasowe umożliwiają lepsze gospodarowanie czasem pracy w okresach fluktuacji popytu. Do łagodzenia skutków wahań koniunkturalnych najbardziej nadają się te modele, które pozwalają na kumulację i rozładowywanie nadwyżek czasu pracy w dłuższym okresie, np. roku. Popularność tego instrumentu rośnie, gdyż w 1999 r. takim kontem dysponowało 35% zatrudnionych, a w 2009 r. już 51%. Badanie rad zakładowych, dwukrotnie przeprowadzone przez Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (jesień 2009 i wiosna 2010), wskazuje, że dokładnie jedna trzecia przedsiębiorstw skorzystała z kont czasowych w celu zabezpieczenia zatrudnienia (Zapf, Herzog-Stein 2011). Przedsiębiorstwa weszły w kryzys z pełnymi kontami, w związku z czym w naturalny sposób powstała okazja do rozładowania zgromadzonych godzin i rekompensowania ich czasem wolnym, a nawet wejścia w strefy ujemne. W Niemczech z tego instrumentu korzystają przede wszystkim przedsiębiorstwa przemysłowe (niemal połowa), w mniejszym stopniu usługowe (ok. 25%). Horyzont, w jakim pozwalają kumulować czas, jest w przemyśle dłuższy. Załamanie produkcji przemysłowej w czasie kryzysu było silniejsze niż w usługach, co pośrednio świadczy o tym, że ten instrument powszechnie wykorzystano do ochrony miejsc pracy (Zapf, Herzog-Stein 2011).

Praca skrócona umożliwia pracodawcy obniżenie czasu i kosztów pracy jako alternatywa wobec zwolnień w trakcie nieuniknionych krótkookresowych dostosowań w gospodarce. Godziny pracy mogą być zredukowane nawet do 100%, a rozwiązanie to rekompensuje pracownikom utratę wynagrodzenia w wysokości 60% straconej wskutek redukcji czasu pracy płacy netto. Pracodawca otrzymuje na to środki z Federalnej Agencji Zatrudnienia. Składki na ubezpieczenia społeczne, płacone zazwyczaj są przez pracodawcę i pracobiorcę po połowie, w tym przypadku pracodawca płaci część pracobiorcy. W czasie kryzysu połowa składki pracodawcy była płacona przez Agencję. Standardowo pozwolenie na wprowadzenie tego instrumentu z powodów cyklicznych otrzymuje się na 6 miesięcy, lecz w czasie kryzysu przedłużano dopuszczalne okresy jego trwania aż do 24 miesięcy. Użycie instrumentu jest dla firmy elastyczne, jednak musi obejmować minimum jedną trzecią załogi, przez minimum 4 tygodnie z minimalną 10% redukcją czasu pracy (wymóg ten zawieszono na lata 2009-2011). W instrumentu skorzystać można wówczas, gdy wyczerpie się wszystkie standardowe możliwości dostosowawcze, takie jak redukcja nadgodzin, urlopy, przenoszenie pracowników do innych części przedsiębiorstwa. Ponadto implementacja pracy skróconej musi zostać zatwierdzona przez radę zakładową, z uwagi na fakt, iż zmiany warunków pracy podlegają zasadzie współdecydowania. Rada może sama wystąpić z żądaniem wdrożenia pracy skróconej, a w razie odmowy pracodawcy,

wzwać rozjemcę (*Einigungsstelle*). Jedną z funkcji rad zakładowych jest podejmowanie działań nakierowanych na uniknięcie zwolnień. W małych firmach lub w sytuacji, kiedy nie ma rad zakładowych, praca skrócona jako zmiana w warunkach pracy musi być zaakceptowana przez poszczególnych pracowników.

Liczba pracujących w formie pracy skróconej wzrosła skokowo i w 2009 r. średniorocznie wyniosła ponad milion. W ich przypadku czas pracy skrócił się przeciętnie o jedną trzecią, co w przeliczeniu na wszystkich pracobiorców wyniosło 15,5 godziny (w porównaniu do 1,8 w 2008 r.). Stan posiadania na kontach czasowych stopniał o ponad 9 godzin, a liczba nadgodzin o 13. W 2009 r. wzrosła również liczba zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu o 220 tys. (1,8%), podczas gdy zlikwidowano około 240 tys. stanowisk pełnoetatowych (1%). Wolumen czasu pracy w gospodarce spadł o 2,9% i wywołany został przede wszystkim skróceniem czasu pracy (a nie zmniejszeniem liczby stanowisk). Wszystko to świadczy o szerokim wachlarzu środków związanych z czasem pracy wykorzystanych dla zabezpieczenia zatrudnienia.

W okresie 2007-2009 redukcja czasu pracy wyniosła przeciętnie niemal 45 godzin rocznie na pracobiorcę, z czego prawie 19 godzin spowodowane było zmianą taryfowego lub zakładowego czasu pracy, zaś w dalszej kolejności pracą skróconą, redukcją nadgodzin i kontami czasowymi. (Herzog-Stein, H. Seifert 2010, s. 555). W okresie 2000-2009 roczny czas pracy na zatrudnionego spadł z 1387 do 1309 godzin, czyli o 6%, z czego większość w samym tylko 2009 roku. Spadek intensywności wykorzystania pracy sprawił, że wydajność pracy na godzinę spadła, co stanowiło pewne rezerwy wydajności na czas kolejnego ożywienia.

Według danych IAB przeciętny roczny czas pracy w 2009 r. spadł wskutek pracy skróconej oraz stosowania kont czasowych o 3,2% (Presseinformation ... 2010). Ten spadek odpowiada rachunkowo 1,2 mln miejsc pracy, które zostały zachowane. Analizy innych badaczy obejmujące okres czerwiec 2008-czerwiec 2009 potwierdzają skuteczność instrumentu (Boeri, Brücker 2011, s. 697-765). Wydłużenie okresu analiz o rok nie daje już tak jednoznacznych wyników, by zmiany w poziomie zatrudnienia różniły się istotnie pomiędzy przedsiębiorstwami stosującymi i niestosującymi pracę skróconą (Kruppe, Scholz 2014). Oznacza to, że skuteczność instrumentu w ochronie zatrudnienia może nie być tak duża, jak się przypuszcza. Do podobnych wniosków doszli M. Burda i J. Hunt (2011, s. 273-335), którzy twierdzą, że redukcja czasu pracy w okresie 2008-2009 działała substytucyjnie względem pracy skróconej.

Instrument ten jest skuteczny w określonym kontekście. W przypadku analizowanego kryzysu faktem było, że recesja dotknęła przede wszystkim

sektory zorientowane na eksport, zwłaszcza przemysł przetwórczy. Niemcy na tle krajów rozwiniętych zachowały bazę przemysłową na niemal niezmiennym poziomie (w sensie kontrybucji do PKB), sektor ten od dawna wykazuje niedobór wysoko wykwalifikowanych specjalistów, dlatego był szczególnie zainteresowany ich utrzymaniem. To tłumaczy wysoką popularność pracy skróconej – w połowie 2009 r. przemysł zatrudniał 4/5 pracowników objętych tym instrumentem.

Reasumując efekty skracania czasu pracy w trakcie kryzysu, wypada stwierdzić, że pozwalają one, przynajmniej w krótkim okresie, zabezpieczyć miejsca pracy. Zatrudnienie subwencjonowane oraz opróżnianie kont czasowych jest znacznie korzystniejsze w skali makro niż zwolnienia z uwagi na stabilizację dochodów gospodarstw domowych. Można zatem uznać pracę skróconą oraz konta czasowe za automatyczne stabilizatory chroniące również pozostałych pracowników w gospodarce poprzez kanał popytowy.

Zachowanie partnerów społecznych – nieformalny pakt dla zatrudnienia

Od 1998 r. rząd i partnerzy taryfowi prowadzili regularne rozmowy w ramach trójstronnego paktu dla pracy (*Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit*). Miały one na celu wypracowanie poprawy ram funkcjonowania rynku pracy, w tym kwestie kształcenia zawodowego, uelastycznienia czasu pracy, zmniejszania nadgodzin, wprowadzenia *Kombilohn* (subsydiowanych miejsc pracy w sektorze niskich płac) itd. Pakt załamał się wiosną 2003 r. z powodu nieprzezwycięzalnych różnic pomiędzy związkami zawodowymi a organizacjami pracodawców.

Po 2000 r. zaobserwować można było bardziej aktywną rolę organizacji pracodawców, którzy żądali wydłużenia czasu pracy i innych korzystnych dla siebie rozwiązań. Wraz z recesją 2002-2003 rozpoczęto dyskusję na temat uelastycznienia układów taryfowych. O ile w niektórych branżach taryfowe klauzule dopuszczające odmienne rozwiązania (*Öffnungsklauseln*) dawały pewne pole manewru indywidualnym zakładom, to w innych branżach odstępstwa od regionalnego układu taryfowego (*Flächentarifvertrag*) były dozwolone tylko w wyjątkowych sytuacjach gospodarczych. Okazało się, że minimalne standardy nakładane na całą branżę stanowią wąskie gardło, prowadzące do erozji związanymi układami. W 2003 r. kanclerz Schröder (2003) zagroził stronom taryfowym, że jeśli w większym stopniu nie uelastyczną układy taryfowe, by dać możliwość wdrażania rozwiązań na szczeblu zakładowym, to wkroczy ustawodawca. W reakcji na tę groźbę w branży metalowej, elektrycznej, a później w

innych, wprowadzono klauzule otwierające, nie tylko w sytuacjach kryzysowych.

Dla Niemiec, opierających swój wzrost na eksporcie, konkurencyjność międzynarodowa ma kluczowe znaczenie, a jej podstawowym wyznacznikiem są jednostkowe koszty pracy. W przedkryzysowym okresie 2003-2007 koszty te spadały, podczas gdy np. w USA, Francji i W. Brytanii rosły. Koszty pracy w okresie 2000-2009 wzrosły o 15,7%, wydajność pracy o 8,1%, zaś nominalne jednostkowe koszty pracy o 7% (patrz wykres 1), zaś realnie (po oczyszczeniu deflatorem PKB) – spadły o 3,8% (Lesch 2010, s. 3). Zjawisko to wywołało szereg pozytywnych konsekwencji: zwiększona konkurencyjność międzynarodowa, niska presja na ceny utrzymywała niskie nominalne stopy procentowe, co z kolei podtrzymywało popyt zagregowany. Spadek realnych kosztów pracy stymulował popyt na pracę oraz wolumen czasu pracy.

Spadek jednostkowych kosztów pracy w znacznej mierze należy przypisać zachowaniu partnerów społecznych. Niemiecki model stosunków przemysłowych opiera się na współpracy organizacji pracodawców ze związkami zawodowymi, a na szczeblu zakładowym – z radami zakładowymi. Nie wyklucza to oczywiście sporów zbiorowych, ale na tle krajów rozwiniętych, relacje te są raczej konsensualne i mniej konfrontacyjne (Dustmann et al. 2014, s. 177). Związki zawodowe wykazały wyjątkowy poziom zdyscyplinowania, jeśli chodzi o żądania płacowe, a proces przetargu skutkował względnie umiarkowanym wzrostem płac. Z kolei pracodawcy utrzymywali miejsca pracy pomimo słabego wykorzystania mocy produkcyjnych. Państwo pomogło, dofinansowując hojniej niż zwykle miejsca pracy w ramach pracy skróconej i utrzymując stabilne składki na ubezpieczenia społeczne. Dzięki tym skoordynowanym działaniom udało się „zwolnić godziny, a nie pracowników” (Huber 2009, s. 12).

Instytucjonalne powiązanie ładu rynku pracy z innymi domenami ładu gospodarczego – przykład dualnego systemu kształcenia i zatrudnienia młodych pracowników w kryzysie

Niemcy wykazują wyjątkowo, niską jak na kraje rozwinięte, stopę bezrobocia osób młodych, wchodzących na rynek pracy. Wprawdzie wzrosła ona lekko (do 11,3%) w 2009 r., ale trend spadkowy się utrzymał i w 2014 r. stopa bezrobocia w grupie wiekowej 15-24 wyniosła 7,8%, podczas gdy w całej OECD niemal dwa razy tyle. Dla kontrastu w Hiszpanii stopa ta w 2007 r. wynosiła 18%, zaś od 2012 przekracza 50%.

Sukces Niemiec przypisuje się dualnemu systemowi kształcenia, który stanowi ciekawe instytucjonalne rozwiązanie ułatwiające przejście pomiędzy kształceniem zawodowym a życiem zawodowym. Rozwiązanie to jest efektem długiej ewolucji, gdyż zostało zainicjowane jeszcze w XIX w. przez przedsiębiorstwa, a formalnie wdrożone do ustawodawstwa w 1922 r. (Neumann 2015, s. 56). System wiąże sektor przedsiębiorstw z systemem edukacji, wymaga od firm finansowego wsparcia, ale pozwala na wyposażenie młodych ludzi w kwalifikacje potrzebne przemysłowi. Chociaż liczba uczestników systemu w długim okresie maleje i postuluje się jego reformę, to jego idea generalnie się sprawdza i wciąż spełnia swą rolę.

Wnioski

Obserwowana od lat 70. rosnąca konwergencja pomiędzy krajami rozwiniętymi pod względem relacji pomiędzy produkcją a zatrudnieniem (prawo Okuna) załamała się (Daly et al. 2013). Zarysowujące się różnice pomiędzy krajami w obliczu kryzysu stanowią bardzo ogólny miernik, który sygnalizuje, że instytucjonalne i przemysłowe relacje „mają znaczenie” dla zdolności absorpcji szoków koniunkturalnych i długookresowej ścieżki wzrostu. Dla nauki rysuje się wyzwanie, by – oprócz analizowania poszczególnych instytucji – podejmować próby uchwycenia ich wzajemnych interakcji oraz badać ich powiązania z innymi elementami ładu gospodarczego.

Reformy, podjęte przez Niemcy w 2002 r., zmieniły infrastrukturę instytucjonalną rynku pracy i przygotowały go na kryzys. Co udało się usprawnić? Przede wszystkim strukturę bodźców zachęcających do podjęcia i utrzymania zatrudnienia oraz wyposażyc przedsiębiorstwa w narzędzia wewnętrznej i zewnętrznej elastyczności. W ramach tych powiązanych ze sobą instytucji, aktorzy rynku pracy – przedsiębiorstwa i pracownicy oraz ich reprezentacje – potrafiły, przy wsparciu państwa, przetrzymać najcięższą recesję od kilkudziesięciu lat. Dowodzi to, iż obrany u progu dekady 2000 kierunek zmian uelastyczniający rynek pracy i działanie jego instytucji był trafny i należy go utrzymać. W tym kontekście wprowadzenie płacy minimalnej z początkiem 2015 r. trzeba ocenić jako sprzeczne z logiką dotychczasowych działań, zwłaszcza, że rynek pracy w Niemczech czeka jeszcze wiele wyzwań, jak np. długookresowe bezrobocie, poprawa szans zatrudnieniowych słabo wykwalifikowanych czy włączenie do życia zawodowego fali imigrantów. Wymagać to będzie dalszego przemyślanego (re)konstruowania instytucji.

Przykład Niemiec wskazuje, że konkurencja międzysystemowa może być źródłem nauki dla innych krajów, co jest szczególnie istotne dla

funkcjonowania strefy euro i powodzenia integracji europejskiej. Wprawdzie efektywne kopiowanie instytucji – z uwagi na ich sieciowość – nie jest sprawą prostą, ale pewne rozwiązania można próbować adaptować, jak na przykład ściślej wiązać system edukacji z praktyką zawodową na wzór dualnego systemu kształcenia.

Literatura

- Arent S., Nagl W. (2001), *Unemployment Benefit and Wages: The Impact of the Labor Market Reform in Germany on (Reservation) Wages*, „Ifo Working Paper”, No. 101.
- Balcerzak A. P. (red.) (2009a), *Polski rynek pracy w warunkach integracji europejskiej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.
- Balcerzak A.P. (2009b), *Wpływ działalności regulacyjnej państwa w obszarze kreowania ładu konkurencyjnego na rozwój nowej gospodarki* [in:] A. P. Balcerzak, M. Moszyński (red.), *Aktywność regulacyjna państwa a potencjał rozwojowy gospodarki*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne Oddział w Toruniu, Toruń.
- Balcerzak A. P., Rogalska E. (2009), *Effectiveness of Polish Labour Market: Taxometric Analysis of European Union Countries in the Years 2004-2007*, „Research Papers of Wrocław University of Economics” – Global Challenges and Policies of the European Union-Consequences for the "New Member States", No. 59.
- Blanchard O., Wolfers J. (2000), *The role of shocks and institutions in the rise of European unemployment: the aggregate evidence*, „The Economic Journal”, Vol. 110, Iss. 462, p. 1-33, March. <http://dx.doi.org/10.1111/1468-0297.00518>.
- Boeri T.; Brücker H. (2011), *Short-time work benefits revisited: some lessons from the Great Recession*, „Economic Policy”, Vol. 26, No. 68, s. 697-765. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-0327.2011.271.x>
- Brenke K., Rinne U., Zimmermann K. F. (2013), *Short-Time Work: The German Answer to the Great Recession*, „International Labour Review”, Vol. 152, Iss. 2, p. 287-305, June, <http://dx.doi.org/10.1111/j.1564-913X.2013.00181.x>.
- Burda M. C., Hunt J. (2011), *What Explains the German Labour Market, Miracle in the Great Recession?*, „Brookings Papers on Economic Activity”, Vol. 1, (Spring)..
- Daly M. et al. (2013), *Labor Markets in the Global Financial Crisis*, „FRBSF Economic Letter”, No. 38, December 23.
- Dustmann Ch. et al. (2014), *From the Sick Man of Europe to Economic Superstar*, „Journal of Economic Perspectives”, No. 1, s. 167-188, <http://dx.doi.org/10.1257/jep.28.1.167>.
- Herzog-Stein A., Seifert H. (2010), *Der Arbeitsmarkt in der Großen Rezession – Bewährte Strategien in neuen Formen*, „WSI Mitteilungen”, Nr. 11.
- Huber B. (2009), *Zukunft der Gewerkschaften – Zukunft der Arbeitsgesellschaft*, [in:] Friedrich-Ebert-Stiftung (Ed.), Bonner Dialog.

- Hüfner F., Klein C. (2012), *The German Labour Market Preparing for the Future*, „OECD Economics Department Working Papers”, No. 983, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5k92sn01tzzv-en>.
- Kruppe T., Scholz T. (2014), *Labour hoarding in Germany Employment effects of short-time work during the crises*, „IAB-Discussion Paper”, Nr. 17.
- Lesch H. (2010), *Lohnpolitik 2000 bis 2009 – Ein informelles Bündnis für Arbeit*, „IW-Trends”, Nr. 1.
- Möller J. (2010), *The German labor market response in the world recession – demystifying a miracle*, „Journal for Labour Market Research”, 42(4), p. 325-336
- Neumann K.-T. (2014), *Einsatz für die Zukunft*, „Handelsblatt”, 12.05.
Presseinformation des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung vom 02.02.2010,
www.iab.de/de/informationsservice/presse/presseinformationen/az09.aspx
- Rinne U., Zimmermann K. F. (2012), *Another Economic Miracle? The German Labor Market and the Great Recession*, „IZA Journal of Labor Policy”, Vol. 1, Iss. 3 <http://dx.doi.org/10.1186/2193-9004-1-3>.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2013), *Jahresgutachten 2013/14*, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.
- Schröder G. (2003), *Regierungserklärung vor dem Deutschen Bundestag am 14. März 2003*, „Mut zum Frieden und Mut zur Veränderung“, Bulletin der Bundesregierung, Nr. 21–1, 14.03.
- Zapf I., Herzog-Stein A. (2011), *Betriebliche Einsatzmuster von Arbeitszeitkonten während der Großen Rezession*, „WSI-Mitteilungen”, Nr. 2.

Institutional Conditions of the German Labour Market in the Face of the Global Economic Crisis 2008-2009

JEL Classification: *E24, H12, J52 A11, A14, B16*

Keywords: *crisis, Germany, labour market institutions, employment, unemployment*

Abstract: The unemployment rate in Germany after reaching a peak of 12.1% in 2005 began to decline steadily, and the improvement of the situation on the labour market followed even in the face of the global economic crisis after 2007. These positive trends, especially in comparison with other EU countries, draw attention and are discussed in the literature. Reference is made to the exceptionally favourable macroeconomic configuration for the German economy: low interest rates (since autumn 2008), low oil prices and the weak euro (since mid-2014). Secondly, an active employment and the labour market policy is boasted in the face of crisis. Finally, the institutional aspects of the German labour market are emphasized: long-term effects of labour market reforms as part of the Hartz package of 2003-2005 and the specificity of the German model of industrial relations as an effective constellation of three key actors in the labour market: trade unions, employers' organizations and works councils. The objective of this study is an attempt to clarify the institutional conditions of the functioning of the labour market in Germany that are relevant to the response to the crisis. Accordingly, the buffers are examined to mitigate shocks with particular emphasis on instruments of internal flexibility, social partners behaviour and institutional connections of labour markets with other domains of economic order on the example of dual education system.