



BIULETYN

Nr 2 (1352), 11 stycznia 2016 © PISM

Redakcja: Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Anna Maria Dyrer • Aleksandra Gawlikowska-Fyk
Dariusz Kałan • Patryk Kugiel • Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal • Marcin Terlikowski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Kłopotliwy sukces płacy minimalnej: niemiecki rynek pracy w czasach napływu uchodźców

Sebastian Płóciennik

Presja wywołana przez kryzys uchodźczy w Niemczech nie ominie płacy minimalnej. Zniesienie flagowego projektu socjalnego rządu Angeli Merkel jest jednak mało prawdopodobne: należy się raczej spodziewać wprowadzenia wyjątków dla azylantów i dodatkowych programów aktywizacji zawodowej. Pomysły Niemiec w tej sferze mają szansę stać się punktem odniesienia dla członków UE zmagających się z podobnymi problemami, jak i początkiem inicjatyw „pogłębionej współpracy” w polityce integracji azylantów.

Równo przed rokiem Niemcy wprowadziły płacę minimalną (Mindestlohn) w wysokości 8,50 euro na godzinę. Jak dotąd nie potwierdziły się obawy, że nowa regulacja, zwiększając koszty pracy, przełoży się na wzrost bezrobocia. W listopadzie 2015 r. jedynie 6% aktywnych zawodowo było bez zatrudnienia, zaś liczba osób pracujących przekroczyła poziom 43 mln, najwyższy w historii. To wszystko stało się w warunkach wyraźnego wzrostu płac, zwłaszcza osób o niskich kwalifikacjach. Pozytywne zmiany nastąpiły także w strukturze zatrudnienia. Spadła liczba tzw. *minijobs* (elastycznych form zatrudnienia w sektorze niskich kwalifikacji) o 128 tys. (1,7%), a jednocześnie przybyło 688 tys. „pełnych” miejsc pracy.

Pomimo tych danych flagowy projekt socjalny rządu Merkel ma wciąż swoich zadeklarowanych krytyków. Według nich rynek pracy jest w dobrej kondycji pomimo płacy minimalnej, a nie dzięki niej. Gospodarka korzystała w 2015 r. ze spadku cen paliw i niedoszacowanego euro (ok. 15%), sprzyjającego eksportowi. W tym roku tak korzystnych warunków koniunkturalnych może już nie być. Poza tym płaca minimalna zupełnie nie przystaje do nowego wyzwania, z którym muszą się mierzyć Niemcy – kryzysem uchodźczym.

W 2015 r. do Niemiec napłynęło ponad 1,1 milion uchodźców, ponad pięciokrotnie więcej niż rok wcześniej. Pomimo zaostrzenia kontroli na granicach i nowych restrykcji w polityce azylowej ich liczba wzrosła w końcu 2017 r. do 2,7 mln, z czego milion otrzyma azyl, a tym samym perspektywę stałego pobytu w RFN. Kluczem do ich zintegrowania w niemieckim społeczeństwie będzie danie im zatrudnienia. Problem w tym, że ich kwalifikacje są zbyt niskie, by pracodawcy godzili się płacić stawkę 8,50 euro. Niemcy zastanawiają się zatem, co zrobić z regulacją, której obecny sukces może szybko obrócić się w bolesną porażkę.

Rozszerzenie wyjątków. Na pierwszy rzut oka dużą popularnością powinien cieszyć się postulat całkowitego zniesienia płacy minimalnej. Tak jednak nie jest. Politycy pamiętają, że wprowadzenie tej regulacji było reakcją na niepokoje społeczne odnoszące się do ostrej konkurencji płacowej, ekspansji sektora niskich płac i różnic majątkowych. Na pewno nie zgodziliby się na to socjaldemokraci, którzy i bez tego mają problem przywództwa oraz najniższe notowania w historii (22,5%). Nie widać entuzjazmu także wśród chadeków. Gdyby rząd Merkel zdecydował się podważenie płacy minimalnej, na potencjalnych rozczarowanych czekałoby z ofertą polityczną antyimigrancki ruch Pegida czy partia Alternatywa dla Niemiec (AfD).

Dlatego rozważana jest inna opcja: wprowadzenie do płacy minimalnej wyjątków. Już obecnie jest ich niemało. Stawka 8,50 euro za godzinę nie dotyczy osób poniżej 18 roku życia, praktykantów (o ile okres praktyki nie przekracza trzech miesięcy), a także długoterminowych bezrobotnych w ciągu pierwszych sześciu miesięcy zatrudnienia. Azylanci mogliby zostać przypisani do jednej z tych grup, ewentualnie utworzono by nową uniwersalną

kategorię, obejmującą osoby podejmujące pierwszy raz zatrudnienie na niemieckim rynku pracy. Mieściliby się w niej zarówno młodzi Niemcy, jak i azylanci, bez względu na wiek.

Dobrą stroną tego „uniwersalnego” rozwiązania jest brak ewidentnej stygmatyzacji statusu azylanta, co z pewnością korzystnie wpłynie na integrację. Trudno jednak liczyć, by wyeliminowało ono obawy przed konkurencją płacową między Niemcami a imigrantami, bo oczywiste jest, że ta się nasili. Pozostaje mieć nadzieję, że gospodarka RFN będzie wciąż w stanie tworzyć tyle nowych miejsc pracy, by ten konflikt trzymać w ryzach. Problemów z metodą opartą na wyjątkach jest jednak więcej.

Po pierwsze, wątpliwości budzi jej skuteczność. Zwolennicy ograniczenia płacy minimalnej zdają się zakładać, że w gospodarce istnieje jakaś pula niskopłatnych miejsc pracy, do których dostępu broni wyłącznie stawka 8,50 euro. Nie uwzględniają jednak faktu, że w wielu branżach – właśnie niskich kwalifikacji, jak np. usługi ochroniarskie i sprząatanie budynków – układy taryfowe zazwyczaj traktują ustawową minimalną stawkę godzinową wyłącznie jako punkt wyjścia i gwarantują swoim pracownikom nieco wyższe stawki. Trudno byłoby skłonić partnerów socjalnych do rezygnacji z tych układów, skoro płaca minimalna miałaby oficjalnie nadal obowiązywać.

Po drugie, apele o wprowadzenie wyjątków od płacy minimalnej nie zawsze uwzględniają istnienie „podstawowego zabezpieczenia” w ustawodawstwie socjalnym. Oznacza ono – w pewnym uproszczeniu – że jeśli ktoś zarabia miesięcznie poniżej określonej kwoty, państwo ma obowiązek tę różnicę wyrównać. Wobec skali problemu – co najmniej miliona uprawnionych do poszukiwania pracy w Niemczech – budżet federalny czekają ogromne wydatki. Płaca minimalna oznacza, że przynajmniej część tego obciążenia spada bezpośrednio na pracodawców.

Więcej polityki aktywizacji. Dyskusje o „dopasowaniu” płacy minimalnej mobilizują jej obrońców. Twierdzą oni, że stawka 8,50 euro nie tylko wzmacnia popyt w gospodarce, ale też jest dla azylantów zachętą do podejmowania pracy i podwyższania kwalifikacji. Wzmacnia ten argument fakt, że wśród uchodźców dominują ludzie młodzi, z założenia bardziej otwarci na zdobycie nowej wiedzy. Zniesienie płacy minimalnej mogłoby ich trwale zepchnąć do sektora niskich płac i niskich kwalifikacji, co byłoby sprzeczne z celem integracji uchodźców.

Do osiągnięcia sukcesu nie można jednak pozostawić regulacji w dotychczasowym kształcie. Konieczne jest dalsze wzmacnianie zachęt: dla samych uchodźców, by podwyższali kwalifikacje, jak i pracodawców, by ich zatrudniali. Oznacza to po prostu subwencjonowanie edukacji i zatrudnienia, np. w formie kuponów przekazywanych poszukującym pracy lub miejsca kształcenia, za które instytucje edukacyjne lub firmy otrzymywałyby ulgi podatkowe lub bezpośrednio wsparcie finansowe.

Także i to rozwiązanie nie jest jednak pozbawione wad. Oprócz wysokich kosztów dla państwa oznacza także skomplikowaną regulację statusu uprawniającego do dopłat. Nie można również wykluczyć efektu wypychania zwykłego zatrudnienia przez subwencjonowane, co może prowokować konflikty między pracownikami „regularnymi” a wspieranymi azylantami.

Europejski wymiar Mindestlohn. Dyskusja o dalszym funkcjonowaniu płacy minimalnej w warunkach kryzysu uchodźczego potrwą przynajmniej do połowy 2016 r. Wtedy ma się zebrać specjalna komisja stron układów taryfowych powołana w celu „dostosowywania” stawki. Jeszcze kilka miesięcy temu przewidywano, że zaleci ona rządowi podwyższenie płacy minimalnej do 9–9,50 euro za godzinę. Dziś już mało kto na to liczy. Najbardziej prawdopodobny scenariusz to zamrożenie stawki i eksperymentowanie z wyjątkami oraz subwencjonowaniem zatrudnienia dla azylantów.

Powyższe decyzje będą miały znaczenie także poza granicami Niemiec. Wiele krajów członkowskich UE obserwuje z uwagą działania Berlina, ponieważ same mają płacę minimalną (22 z 28 krajów) i stoją przed podobnym wyzwaniem dostosowania instytucji socjalnych i rynku pracy do rosnącej liczby uchodźców. Niektóre z nich obawiają się, że wysoka płaca minimalna przyciągnie jeszcze więcej uchodźców, inne z kolei nie zamierzają jej zmieniać z obawy przed protestami własnych społeczeństw.

W tym klinclu argumentów decyzje Niemiec, największego kraju członkowskiego, mogą zacząć pełnić funkcję rozwiązania modelowego, a w dalszej konsekwencji doprowadzić do powstania koalicji państw w UE zainteresowanych tworzeniem specjalnych funduszy i programów na rzecz integracji uchodźców. Nie byłaby to tendencja neutralna politycznie, ponieważ tworzyłaby kolejną platformę pogłębiania integracji w gronie wybranych krajów. Ponadto, gdyby nowe inicjatywy miały być finansowane poprzez przesunięcie środków np. z funduszy strukturalnych, nie udałoby się uniknąć sporów z krajami, których w niewielkim stopniu dotyczy kryzys uchodźczy, a które jednocześnie są beneficjentami dotychczasowej struktury wydatkowej funduszy UE.

Wśród takich krajów jest z pewnością Polska, która ma zresztą więcej powodów do obserwowania niemieckiej dyskusji o płacy minimalnej. Warszawa głośno protestowała, gdy polskie firmy transportowe zostały objęte tą regulacją i obowiązkiem płacenia niemieckiej stawki własnym kierowcom. Komisja Europejska nie dopatrzyła się fundamentalnych niezgodności z prawem wspólnotowym: spod płacy minimalnej wyjęte w całości będą jedynie przewozy tranzytowe. Sprawa wydaje się na razie rozstrzygnięta. Gdyby jednak dyskusja w Niemczech o dostosowaniu płacy minimalnej do kwestii integracji uchodźców zaczęła zmierzać ku całkowitemu zniesieniu tej regulacji, polskie firmy i instytucje państwa miałyby dobrą okazję, by zwiększyć presję na Berlin. Na razie jednak niewiele na to wskazuje: płaca minimalna najpewniej przetrwa.