



BIULETYN

Nr 116 (1092), 4 listopada 2013 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Artur Gradziuk • Piotr Kościński
Roderick Parkes • Marcin Terlikowski • Beata Wojna

Między polityczną potrzebą a ekonomicznym ryzykiem: Niemcy wobec wprowadzenia płacy minimalnej

Sebastian Płóciennik

Ekspansja sektora niskich płac w RFN pomogła Niemcom pokonać w ostatniej dekadzie wysokie bezrobocie. Ceną były jednak nie tylko rosnące napięcia społeczne, ale również spory z krajami strefy euro, które niemiecką politykę płacową traktują jako kontrowersyjną metodę konkurencyjności i jedną z przyczyn nierównowagi w strefie euro. Wiele wskazuje na to, że nowy rząd wprowadzi jakąś formę płacy minimalnej, mimo że taka decyzja jest dość ryzykowna ekonomicznie. Jej skutkiem ubocznym może być również rozpoczęcie dyskusji o koordynacji narodowych polityk płacowych w strefie euro.

Niemcy są tradycyjnie uznawane za kraj wysokich płac. W 2012 r. przeciętna płaca godzinowa w sektorze prywatnym sięgała 31 euro brutto, mniej więcej o 1/3 więcej niż średnia UE. Jednak dla zachodnich sąsiadów RFN to również kraj dumpingu socjalnego i konkurencji opartej na niskich kosztach pracy. Belgijskie zakłady mięsne, nie mogąc płacić swoim pracownikom mniej niż 13–14 euro za godzinę ze względu na regulacje o minimalnych wynagrodzeniach, przegrywają z niemieckimi firmami, które legalnie zatrudnionym imigrantom ze wschodniej Europy płacą tylko 1/4 tej stawki. Dlatego w kwietniu rząd w Brukseli zdecydował się złożyć skargę do Komisji Europejskiej, zarzucając Niemcom łamanie zasad konkurencji na wspólnym rynku. Ich argumenty podchwyciła Francja. Paryż od dłuższego czasu ostrzega Niemców, że „nieuczciwa konkurencja” osłabia partnerów ze strefy euro i pogłębia nierównowagi w bilansie obrotów bieżących.

Ten dysonans w postrzeganiu niemieckiego rynku pracy nie jest przypadkowy. RFN z jednej strony utrzymała bowiem swój tradycyjny system negocjacji taryfowych między związkami zawodowymi a pracodawcami, gwarantujący dość wysokie wynagrodzenia pracownikom na pełnych etatach. Z drugiej jednak strony na fali reform rządu Gerharda Schrödera rozwinął się sektor elastycznego i niskopłatnego zatrudnienia. Jego ekspansja była możliwa w dużej mierze dzięki subsydiom państwowym. Pracownicy, którzy akceptowali niskie płace, mogli liczyć na wsparcie państwa równe temu, jakie otrzymują bezrobotni. W tym samym czasie większość europejskich krajów miało restrykcyjne regulacje dotyczące płacy minimalnej. Trudno się dziwić, że ich firmy zaczęły narzekać na „tanią” konkurencję z Niemiec.

Powyższe reformy są uznawane w RFN za sukces, ponieważ dzięki nim udało się ograniczyć bezrobocie wśród nisko wykwalifikowanych i osiągnąć niemal pełne zatrudnienie w gospodarce. Ten sukces ma jednak skazy. Nie chodzi tylko o to, że osoby pracujące w sektorze niskich płac często żyją dziś na granicy lub poniżej minimum socjalnego. Ich bieda może przekształcić się w trwałe wykluczenie, ponieważ nie są w stanie odkładać na starość ani zainwestować w zdobycie wyższych kwalifikacji. Liberalne regulacje stworzyły także pole do ewidentnych nadużyć. Niedawno media donosiły o wynoszącej 1,59 euro płacy godzinowej we wschodniemieckich pizzeriach czy o fatalnych warunkach pracy imigrantów z Rumunii i Bułgarii w przemyśle spożywczym. Coraz większe wątpliwości budzą też makroekonomiczne skutki niskich płac. Nikt do końca nie wie, czy „tanie” zatrudnienie nie rośnie kosztem „regularnego”. W takim przypadku należałoby oczekiwać stagnacji wydatków konsumpcyjnych – najważniejszego czynnika wzrostu krajowej gospodarki.

Z tych wątpliwości zrodził się pomysł zastosowania powszechnej płacy minimalnej: wiosną 2013 r. popierało go już 83% respondentów. Licząc na zdyskontowanie tego poparcia, partie opozycyjne, czyli SPD i Zieloni, wprowadziły

do debaty publicznej najniższą dopuszczalną stawkę godzinową – 8,5 euro. CDU/CSU oraz liberalna FDP, choć bardzo sceptyczne, nie odważyły się na otwarty atak. Jest więc prawdopodobne, że płaca minimalna zostanie uwzględniona w programie negocjowanej obecnie „wielkiej koalicji”. Dla SPD to sprawa prestiżowa – po ustępstwach w kwestii podwyżki podatków dochodowych socjaldemokraci potrzebują wyraźnego sukcesu.

Płaca minimalna – ryzyko maksymalne? U ekonomistów ten scenariusz budzi spore obawy. Ocenia się, że ok. 5,6 mln pracowników, czyli 17% wszystkich zatrudnionych (25% na wschodzie), otrzyma wyższe wynagrodzenia po wprowadzeniu minimalnej stawki godzinowej 8,5 euro. Wzrost kosztów pracy, a zatem wzrost cen wielu usług, jest więc raczej nieunikniony. Nie można przy tym wykluczyć, że efekt ten obejmie także sektory wysokich kwalifikacji i płac, co może osłabić konkurencyjność eksportu RFN. Kolejne obawy dotyczą zatrudnienia. Nawet jeśli pracodawcy nie zaczną zwalniać pracowników, to mogą przestać ich zatrudniać – co skomplikuje walkę z bezrobociem – lub zaczną uciekać do szarej strefy, liczącej już dziś ponad 340 mld euro. Potencjalni beneficjenci płacy minimalnej mogą więc szybko stać się jej ofiarami.

Z powyższych powodów trwają poszukiwania mniej kontrowersyjnej wersji płacy minimalnej, bez odrzucania samego pomysłu. CDU/CSU nazywa ją „dolną granicą” i chce zintegrować z systemem negocjacji płacowych. Płaca minimalna byłaby więc ustalana przez związki zawodowe i organizacje pracodawców z uwzględnieniem sytuacji branży, regionu, kwalifikacji pracowników, ich wieku, długości stażu pracy itd. Takie rozwiązanie rzeczywiście ogranicza wiele zagrożeń związanych z regulowaniem poziomu najniższej płacy, ale niesie ze sobą także specyficzne problemy, np. dla konkurencji. Gdy kilka lat temu Deutsche Post przeforsowała płacę minimalną w całym sektorze na poziomie 9,8 euro, mali operatorzy pocztowi płacący dużo mniej stanęli w obliczu bankructwa. Jeden z nich, PIN Mail AG, postanowił zaskarżyć nowe regulacje, twierdząc, że dominujący gracz stara się za pomocą płac minimalnych zniszczyć niewygodnych konkurentów.

Alternatywną opcją dla poszerzonych negocjacji taryfowych jest utworzenie oddzielnego, niezależnego ciała ustalającego poziom uniwersalnej płacy minimalnej, czyli trójstronnej komisji związków zawodowych, organizacji pracodawców i rządu. Otwartą kwestią pozostaje, czy będzie ona ustalała jeden, najniższy poziom płacy obowiązujący w całej gospodarce, ryzykując przy tym jego przeszacowanie, czy też będzie się starała go różnicować według branż, regionów, wieku itd. Szczególnie w tym drugim scenariuszu grozi jej paraliż decyzyjny i uwikłanie w polityczne spory. Przemawiają za tym zresztą doświadczenia z przeszłości Niemiec. Podobne gremia miały koordynować politykę makroekonomiczną oraz politykę rynku pracy, ale zniknęły z niemieckiej polityki w atmosferze głębokiego konfliktu między związkami a pracodawcami.

Konsekwencje dla Europy i Polski. Wprowadzenie płacy minimalnej jest dla Niemiec decyzją ryzykowną. Może mieć przy tym istotne konsekwencje dla sąsiadów, zwłaszcza członków strefy euro. W najbardziej pozytywnym scenariuszu – z rosnącą konsumpcją i PKB oraz brakiem negatywnych skutków dla konkurencyjności i zatrudnienia – można liczyć na większy popyt w RFN i nawet stopniowe ograniczanie nierównowag w bilansach obrotów bieżących. Jednak nawet w tym scenariuszu pojawiają się skutki kontrowersyjne. Wyższe koszty zatrudnienia zachęciłyby niemiecki biznes do przeniesienia produkcji do tańszych lokalizacji, jak np. Hiszpania, Portugalia, Grecja czy Polska, ale także Chiny, Wietnam czy Ukraina (której atrakcyjność wzrośnie po podpisaniu umowy stowarzyszeniowej). Mogłoby to zachwiać regionalnymi łańcuchami produkcji, w których polskie firmy mają stabilne miejsce. Potencjalnych strat na pewno nie zrównoważy większy handel usługami w obszarze przygranicznym. W mniej pozytywnym scenariuszu – Niemiec osłabionych płacą minimalną i zmagających się wyższym bezrobociem – trudno liczyć na trwałe zwiększenie popytu. Ponadto gorsza sytuacja gospodarcza oznacza silniejszą pozycję partii eurosceptycznych, a tym samym bardziej ostrożną, asertywną politykę europejską Berlina.

Przejście Niemiec od sektora niskich płac do płacy minimalnej może mieć też skutki systemowe w strefie euro. Dotychczas niemiecką politykę obniżania jednostkowych kosztów pracy uznawano za wzór i zalecano innym krajom jako metodę poprawy konkurencyjności i bilansów handlowych. Zwolennicy odmiennego, keynesowskiego podejścia – silni zwłaszcza we Francji i na południu Europy, ale też po lewej stronie Bundestagu – zwracają uwagę, że skutkiem może być głównie „wyścig na płacowe dno” obniżający poziom życia i konsumpcji, a niekoniecznie poprawiający konkurencyjność. Lepszym wyjściem byłoby koordynowanie narodowych polityk płacowych, tym bardziej że to chyba jedyny dostępny obszar wpływania na gospodarkę eurolandu. Polityka fiskalna została zaszachowana wysokim długiem, a monetarna nie zdoła uczynić pieniądza jeszcze tańszym. Może więc zachęcanie krajów w kryzysie do obniżek płac, a tych w lepszej kondycji do podwyżek, mogłoby być metodą pobudzenia koniunktury w Europie? Ta ekspansywna opcja oznaczałaby jednak coś więcej niż tylko ustalanie poziomu płac minimalnych. Wymagałaby stworzenia kompatybilnych systemów sterowania płacami na poziomie narodowym – czy to przez partnerów społecznych, czy przez rządy.

Pojawienie się tej keynesowskiej agendy w dyskusji o reformie instytucjonalnej w strefie euro stanowiłoby pewien kłopot dla Polski. Po pierwsze, długa lista korekt i poprawek unii gospodarczej i walutowej zostałaby wydłużona o jeszcze jeden, bardzo kontrowersyjny projekt. Uczyniłby on rozważania o możliwie szybkim wejściu do strefy jeszcze trudniejszymi i dałby dodatkowe argumenty zwolennikom referendum. Po drugie, wspólna polityka płacowa byłaby zagrożeniem dla konkurencyjności polskiej gospodarki, która wciąż opiera się na niskich kosztach. Polska ma wprowadzić płacę minimalną, ale jej znaczenie jest marginalne. Również związki zawodowe, choć politycznie słyszalne, mają niewielki wpływ na poziom płac. W istocie dominuje rynek, który pozwala na szybkie dopasowanie wynagrodzeń – także w górę, ale częściej w dół. Przy takim modelu eksperymenty z europejską koordynacją płac są trudne do wyobrażenia.