



BIULETYN

Nr 51 (1163), 29 kwietnia 2014 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Aleksandra Gawlikowska-Fyk • Artur Gradziuk • Piotr Kościński
Łukasz Kulesa • Roderick Parkes • Patrycja Sasnal • Marcin Terlikowski

Niemiecki model zatrudnienia – wnioski dla Polski i Unii Europejskiej

Sebastian Płóciennik

Fala strajków, która przetoczyła się wczesną wiosną przez Niemcy, wzbudziła nadzieje na odbudowanie pozycji związków zawodowych, niegdyś podstawy społecznej gospodarki rynkowej. W rzeczywistości związki zawodowe znajdują się dziś w klinczu między firmami, które wolą negocjować płace bezpośrednio ze swoimi załogami, a państwem, które właśnie wprowadza płacę minimalną. Ten nowy model relacji przemysłowych ma spore szanse na sukces, zaś Niemcy będą się starały go upowszechnić w Unii Europejskiej.

Na początku kwietnia br. niemieckie lotniska sparaliżował strajk pilotów Lufthansy. Przewoźnik musiał odwołać 3800 połączeń, liczba poszkodowanych pasażerów sięgnęła 425 tys., a straty wyceniono na ok. 100 mln euro. To nie był jedyny strajk w tym czasie. Wyższych wynagrodzeń żądali kontrolerzy lotów, a także pracownicy służb publicznych. Liczba protestów może jeszcze wzrosnąć. W lipcu wygasa układ zbiorowy na kolei i nie można wykluczyć, że potężne związki zawodowe Deutsche Bahn zażądadą wysokich podwyżek dla 130 tys. pracowników tej firmy.

Powyższe roszczenia najłatwiej wyjaśnić dobrą kondycją gospodarczą RFN. Poprzednia, nie najlepsza dla gospodarki Niemiec dekada 2000–2010 była czasem stagnacji wynagrodzeń i wysokiego bezrobocia. Dziś pracownicy domagają się swojego udziału w podziale rosnącego dochodu narodowego. Oczekiwania idą jednak dalej. Niektórzy obwieszczają koniec neoliberalnej polityki dominującej w ostatnich dekadach i rehabilitację bardziej interwencjonistycznego i socjalnego modelu gospodarczego. Mogłoby o tym świadczyć wprowadzenie przez obecny rząd płacy minimalnej, częściowe cofnięcie reform systemu emerytalnego, czy plany regulacji rynku wynajmu mieszkań. Częścią zmian miałyby być także powrót wielkich związków zawodowych jako głównych aktorów w polityce gospodarczej.

Coraz słabsze związki zawodowe. Oczekiwania te nie mają jednak solidnych podstaw. Odeszły w przeszłość czasy korporacyjnego państwa dobrobytu, w którym branżowe związki zawodowe i organizacje pracodawców zawierały układy zbiorowe obejmujące większość zatrudnionych, a nawet współkształtowały politykę makroekonomiczną. Mniejsze firmy, tzw. *Mittelstand*, zrezygnowały z udziału w systemie branżowych układów, ponieważ jest on dla nich zbyt kosztowny i nieelastyczny. Wolą zawierać „małe” układy zbiorowe z własnymi radami pracowniczymi. Co więcej, płaca minimalna, którą rząd wprowadzi w przyszłym roku, jeszcze bardziej ograniczy pole negocjacji między związkami zawodowymi a pracodawcami. Teoretycznie przysługuje im wyłączność w kształtowaniu płac (tzw. autonomia taryfowa), ale zmiany z ostatnich lat pozbawiają ją systemowego charakteru. Jeszcze w 1996 r. układy zbiorowe określały wysokość płac 70% pracowników na zachodzie Niemiec, w 2012 r. już tylko 53%. We wschodnich Niemczech spadek był jeszcze większy: układy zbiorowe pokrywają jedynie 36% umów. Jednak nawet firmy, które wciąż akceptują układy zbiorowe, traktują je dziś inaczej niż trzydzieści lat temu. To raczej zestaw standardów minimalnych, od których w razie konieczności można się uchylić.

Największy wpływ na tę ewolucję miała zmiana modelu zatrudnienia. Dawniej pracownicy przez większość swojej kariery zawodowej pracowali w jednej czy dwóch firmach. Stanowili oni bazę członkowską związków zawodowych. Najpóźniej od reform Gerharda Schrödera w latach 2000–2005 rynek pracy stał się dużo bardziej elastyczny, a zatrudnieni częściej zmieniają branże i formę pracy. W ostatnich latach wzrosła liczba osób, które nie są pracownikami w ścisłym znaczeniu, znikają więc też jako klientela związków zawodowych. Trzyma się ona mocno

jedynie w tradycyjnych branżach przemysłowych oraz służbach publicznych. Boom związkowy widać w specyficznej niszy, jaką są niewielkie grupy pracowników o wysoce specjalistycznych kwalifikacjach, zdolne paraliżować całe sektory gospodarki. Najlepsze przykłady to grupy maszynistów, kontrolerów lotów i pilotów. Ich mało elastyczna postawa w kwestiach płacowych nie służy jednak ruchowi związkowemu, raczej tworzy nowe podziały i zmniejsza poparcie dla związków w społeczeństwie. W istocie, popularność tych organizacji wyraźnie maleje. W latach 90. należało do nich ok. 30% pracowników, w 2011 r. już tylko 18%. Nie widać jak dotąd oznak odwrócenia tej tendencji. Co więcej, zapowiadana „druga era maszyn”, czyli ekspansja robotów i cyfryzacji w produkcji, zmniejszy liczbę miejsc pracy nie tylko w przemyśle, ale także w usługach kojarzonych dotąd z niezastępowalnym czynnikiem ludzkim. Zatrudnienie będzie miało coraz bardziej nomadyczny charakter, tym samym baza dla tradycyjnych związków zawodowych ulegnie dalszej erozji.

Ku nowej kulturze konsensusu. Ostatni strajk pilotów można traktować w kategoriach błędu systemowego. Jeszcze niedawno w niemieckich firmach panowała zasada, że obowiązuje jeden układ zbiorowy i do czasu jego wygaśnięcia strajki są niedopuszczalne. Blokowała ona małe, ale agresywne organizacje związkowe, takie jak np. Cockpit. W 2010 r. została jednak zakwestionowana przez Federalny Sąd Pracy jako sprzeczna z zasadą wolności zgromadzeń. Z oczywistych względów pracodawcom nie podoba się to rozwiązanie, tak samo jak tradycyjnym związkom zawodowym. Dążą one do tego, by w przypadku istnienia wielu układów zbiorowych w jednym zakładzie obowiązywał ten, który obejmuje najwięcej pracowników, oraz by w czasie jego obowiązywania nie mogło dochodzić do strajków. Szanse na realizowanie tego postulatu są spore: CDU/CSU oraz SPD umieściły go w umowie koalicyjnej.

Próbę powstrzymania małych związków można łatwiej zrozumieć, jeśli weźmie się pod uwagę tradycyjną awersję Niemców do strajków. W ciągu roku pracodawcy w RFN tracą z powodu protestów jedynie 15 dni na 1000 pracowników (podczas gdy we Francji aż 162). Wynika to ze świadomości, że w zorientowanym na eksport przemyśle, z i tak już kosztownymi miejscami pracy, strajki grożą redukcją zatrudnienia. Dlatego związki zawodowe i organizacje pracodawców traktowały protesty jako ostateczność, obłożoną licznymi formalnymi ograniczeniami i stosowaną właściwie tylko przed negocjacjami o nowych układach zbiorowych.

Dzisiejszy rynek pracy czyni strajki jeszcze mniej popularnymi. Pracodawcy wolą unikać konfliktów, ponieważ ich pozycję osłabia z jednej strony demografia (liczba pracowników będzie się w przyszłości zmniejszać), z drugiej zaś – coraz bardziej odczuwalny brak pracowników z odpowiednimi kwalifikacjami. W efekcie nierzadko to nie firma wybiera sobie dobrego pracownika, ale dobry pracownik firmę. Poprzeczkę podnosi fakt, że młoda generacja nie jest już tak bardzo zainteresowana poziomem płac. Równie ważne, jeśli nie ważniejsze, są szanse osobistego rozwoju, atmosfera pracy, elastyczność, odpowiednia ilość czasu wolnego. Jeśli tego nie otrzymują, po prostu odchodzą do innego pracodawcy, a nie organizują protesty. Pracodawcy starają się dla tej generacji stworzyć nowy model konsensusu, związać ją współdecydowaniem, a nawet formami akcjonariatu pracowniczego.

Wnioski dla Polski i UE. Choć wiosenne strajki były napędzane głównie przez niszowe związki zawodowe i mają raczej przejściowy charakter, to mogą odbić się pewnym echem w niemieckiej polityce. Sprawy socjalne zawsze cieszyły się sporą popularnością w kampaniach wyborczych, dlatego nie można wykluczyć, że będą się częściej pojawiać w ostatnich tygodniach przed wyborami do Parlamentu Europejskiego. Szczególnie SPD może być tym zainteresowana, ponieważ dąży do wzmocnienia swojej pozycji wobec większego partnera w wielkiej koalicji – CDU/CSU – i do podkreślenia socjaldemokratycznej orientacji. Byłoby to ważne w jesiennych wyborach do trzech landtagów we wschodnich Niemczech, gdzie głównym konkurentem SPD jest Die Linke, skoncentrowana na kwestiach socjalnych.

Z perspektywy systemu gospodarczego RFN efekty strajków będą niewielkie. Małe związki zawodowe zostaną zapewne powstrzymane, ale i tradycyjne organizacje związkowe nie zdołają powrócić do dawnej siły. Od wielu lat niemieckie relacje przemysłowe przesuwają się od korporacjonizmu i branżowych umów zbiorowych w kierunku decentralnych negocjacji zarządów firm z pracownikami. Związki zawodowe muszą znaleźć odpowiedź na tę decentralizację i przesunąć punkt ciężkości swoich działań na poziomie firm. Nie ma od tego odwrotu: globalizacja i postęp technologiczny wymuszają na firmach większą elastyczność w kształtowaniu płac. Umowy zbiorowe na poziomie branży mogą być dla nich co najwyżej zbiorem niewiążących standardów minimalnych.

Ta stopniowa zmiana niemieckiego modelu zatrudnienia nie jest bez znaczenia dla Unii Europejskiej. Od lat Niemcy próbowały – z umiarkowanym efektem – przeszczepić na grunt innych krajów członkowskich zainteresowanie radami zakładowymi i współdecydowaniem pracowników. Dziś zaangażowanie Berlina może się zwiększyć, ponieważ koszty pracy w Niemczech rosną i pracodawcy będą zapewne przenosić niektóre części procesu produkcyjnego za granicę. Tam zaś spróbują odtworzyć własne rozwiązania, w tym zreformowany model relacji przemysłowych. Na pewno będzie im zależeć na tym, by lokalne prawodawstwo im w tym sprzyjało.

Ekspansja niemieckich rozwiązań niosłaby ze sobą niejednoznaczne skutki dla Polski. Z jednej strony wzmocnienie instytucji dialogu społecznego byłoby korzystne, ponieważ sprzyja innowacjom w przedsiębiorstwach i specjalizacji. Polska już weszła na tę ścieżkę, wprowadzając kilka lat temu unijne reguły dotyczące tworzenia rad zakładowych w firmach zatrudniających co najmniej 50 pracowników. Z drugiej strony gospodarka polska jest jeszcze daleka od relacji przemysłowych typu niemieckiego. Jej profil konkurencyjności wciąż opiera się na elastyczności pracodawców w kształtowaniu form zatrudnienia i wysokości płac. Trudno oczekiwać, by w tej kwestii nastąpiły szybkie zmiany, dlatego można się spodziewać, że przynajmniej na razie w Polsce będzie się sceptycznie traktować odgórne próby wdrożenia „kultury konsensusu” w europejskich firmach.