

REFORMA NIEMIECKIEJ POLITYKI RYNKU PRACY

Jadwiga Nadolska

Doktorantka Instytutu Polityki Społecznej UW

REFORMY HARTZA

W latach 2003–2005 została przeprowadzona największa w dziejach niemieckiego ustawodawstwa socjalnego reforma polityki rynku pracy. W ramach pakietu „Czterech ustaw o nowoczesnych usługach na rynku pracy”, opracowanych przez tzw. komisję Hartza pod hasłem *fördern und fordern* (*wspierać, ale żądać w zamian*), dokonano poważnych zmian w sferze organizacji służb zatrudnienia oraz instrumentów polityki rynku pracy.

Zasadniczą różnicę w stosunku do dotychczasowego podejścia do polityki rynku pracy stanowiła rezygnacja z rozwoju pasywnych na rzecz aktywnych programów wspierania bezrobotnych, co znalazło wyraz w jeszcze ściślejszym powiązaniu prawa do pobierania świadczeń socjalnych z przymusem zatrudnienia (*workfare*).

Ponadto zwiększono udział niepublicznych podmiotów w świadczeniu usług w zakresie pośrednictwa pracy, stworzono nowe ramy dla rozwoju nietypowych form zatrudnienia, rozbudowano instrumenty wspierające samozatrudnienie, zreformowano system subwencjonowania miejsc pracy, udoskonalono system szkoleń zawodowych, wprowadzono nowe instrumenty mające na celu zwiększenie stopy zatrudnienia wśród najstarszych pracowników. Wszystkim tym działaniom przyświecał odgórny cel obniżenia stopy bezrobocia w kraju.

STRUKTURALNA PRZEBUDOWA ADMINISTRACJI PRACY

Przyczynkiem do podjęcia prac nad reformą całego systemu stał się skandal z lutego 2002 r., który wybuchł w Federalnym Urzędzie Pracy. Otóż błąd-

nie zaksięgowano około 70% umów o pracę, zawartych przy udziale publicznego pośrednictwa pracy. Wówczas to dobitnie zdano sobie sprawę z konieczności poprawy jakości usług na rynku pracy. Oprócz symbolicznego przemianowania Federalnego Urzędu Pracy (*Bundesanstalt für Arbeit*) na Federalną Agencję Pracy (*Bundesagentur für Arbeit*) oraz strukturalnej przebudowy organów nią zarządzających, doszło do całkowitej reorganizacji pracy w publicznych agencjach pracy (do niedawna urzędach pracy).

Chodziło o zwiększenie efektywności w pośredniczeniu pracą poprzez stworzenie elastycznych placówek usługowych. Służyć temu miało m.in. oddzielenie w agencjach pracy działu pośrednictwa od działu do spraw świadczeń kompensacyjnych. Aby usprawnić wypłacanie zasiłku dla bezrobotnych II (*Arbeitslosengeld II*), połączono w większości gmin lokalne agencje pracy z komunalnymi ośrodkami pomocy społecznej (tzw. *Arbeitsgemeinschaften*) (Hartz IV... 2004, s. 50–64). Powołano również odrębne działy do spraw niepełnosprawnych i osób do 25. roku życia.

Aby zwiększyć odsetek spraw załatwianych bez konieczności osobistego kontaktu z pracownikiem agencji, utworzono centrum telefoniczne *Service-Center* i rozszerzono ofertę usług internetowych. Zrezygnowano z otwartych godzin przyjęć na rzecz ustalanych wcześniej terminów spotkań.

Bezrobotnych podzielono na cztery kategorie:

a) klientów, którzy nie wymagają poradnictwa, przez co niwelują nakłady pracy włożone w ich pośrednictwo (*Marktkunden*),

b) klientów wymagających poradnictwa i aktywizacji (*Beratungskunden Aktivieren*),

c) klientów wymagających poradnictwa i wsparcia (*Beratungskunden Fördern*), np. poprzez przekwalifikowanie,

d) klientów wymagających monitoringu (*Betreuungskunden*).

Zdolność do podjęcia pracy przez tych ostatnich jest ograniczona w wielu wymiarach – zdrowotnym, mentalnym, złą sytuacją na lokalnym rynku pracy bądź brakiem lub niedostatecznym doświadczeniem zawodowym.

Dla każdej z kategorii został opracowany odrębny program działania (*Die Wirksamkeit...* 2006, s. 15–91).

OGRANICZENIE ZAKRESU ŚWIADCZEŃ KOMPENSACYJNYCH DLA BEZROBOTNYCH

Zmiana paradygmatu polityki rynku pracy dotyczyła przede wszystkim redukcji świadczeń kompensacyjnych dla bezrobotnych. Główną zasadą niemieckiego systemu bezpieczeństwa socjalnego jest wypłacanie obywatelowi w przypadku zaistniałego ryzyka socjalnego świadczeń kompensacyjnych w wysokości proporcjonalnej do wysokości dochodu i wkładu ubezpieczeniowego.

W tę zasadę wpisywały się także świadczenia na rzecz bezrobotnych – zasiłek i zapomoga dla bezrobotnych – naliczane indywidualnie na podstawie uzyskiwanego dochodu. Zasiłek przyznawano maksymalnie na 32 miesiące w wysokości 68% zryczałtowanego wynagrodzenia netto, zapomoga zaś wynosiła 58% ostatniej płacy netto i wypłacana była niemalże dożywotnio¹.

W 2004 r. skrócono okres pobierania zasiłku dla bezrobotnych do maksymalnie 12 miesięcy (dla osób powyżej 55. roku życia – do 18 miesięcy) (*Brücken...*, 2003, s. 27). W 2005 r. połączono pomoc społeczną i zapomogę dla bezrobotnych w tzw. zasiłek dla bezrobotnych II (*Arbeitslosengeld II – ALG II*), przyznawany wszystkim osobom zdolnym do pracy w wieku pomiędzy 15. a 65. rokiem życia, które nie są w stanie zapewnić samodzielnie sobie i swoim najbliższym środków na utrzymanie, a utraciły prawo do pobierania zasiłku dla bezrobotnych I (*Arbeitslosengeld I – ALG I*)².

Wysokość zasiłku dla bezrobotnych II ustalono na poziomie 345 euro dla starych landów i Berlina oraz 331 euro dla nowych landów, motywując tę różnicę większymi kosztami życia na Zachodzie kraju³. W ten sposób zerwano z zasadą typową dla modelu motywacyjno-korporacyjnego, w myśl której ludzkie potrzeby w sytuacji zaistnienia ryzyka socjalnego powinny być zaspokajane zgodnie z kryterium stażu pracy, zasług i wydajności (Książkowski 1999, s. 13). Status danej osoby na rynku pracy przestał decydować o wysokości zasiłku dla bezrobotnych II – wprowadzono jednolitą stawkę dla wszystkich, niezależnie od pozycji zawodowej i uzyskiwanego dochodu (tzw. zasiłek liniowy)⁴.

Kolejną zasadniczą zmianą w zakresie przyznawania świadczeń kompensacyjnych stało się zerwanie z zasadą bezwarunkowości. Prawo bezrobotnego do pobierania zasiłku połączono z prawem państwa do egzekwowania świadczeń zwrotnych (*Gegenleistungen*), rekompensujących częściowo koszt utrzymania ze środków publicznych osób pozostających bez pracy (zasiłek dla bezrobotnych II jest finansowany z podatków).

Z tym związany jest np. obowiązek podjęcia pracy uznanej za odpowiednią (*zumutbare Arbeit*), nawet

jeżeli jest to tylko praca dorywcza i nisko płatna (tzw. miniposada lub *Ein-euro-jobs*). Aby uzyskać zasiłek dla bezrobotnych II, bezrobotni muszą także wykazać, że wyczerpali już wszystkie inne źródła utrzymania (oszczędności, posiadane nieruchomości, akcje, obligacje itp.)⁵.

Zaostrzeniu uległy również sankcje dla długotrwale bezrobotnych, odmawiających podjęcia oferowanej pracy (nawet jeżeli nie odpowiada ona ich kwalifikacjom zawodowym, a miejsce pracy jest znacznie oddalone od miejsca zamieszkania). Bezrobotni, którzy nie godzą się na podjęcie oferowanej pracy, praktyki czy szkolenia, muszą się liczyć ze zmniejszeniem wysokości zasiłku dla bezrobotnych II oraz utratą prawa do świadczeń dodatkowych, a nawet czasowym bądź trwałym zawieszeniem jego wypłacania (*Hartz IV...* 2004, s. 84–86).

WSPÓŁDZIAŁANIE PAŃSTWOWYCH I POZARZĄDOWYCH AGENCJI POŚREDNICTWA PRACY

W celu podniesienia efektywności systemu pośrednictwa pracy zwiększono udział niepublicznych podmiotów w świadczeniu usług w zakresie pośrednictwa pracy. Utworzono agencje pracy czasowej (*Personal-Service-Agenturen – PSA*), wprowadzono bon uprawniający do korzystania z niepublicznego pośrednictwa pracy (*Vermittlungsgutschein*) oraz zreformowano istniejący już instrument tzw. zlecenie pośrednictwa pracy podmiotom trzecim (*Beauftragung Dritter mit der Vermittlung*).

Agencje pracy czasowej zatrudniają pracowników w celu ich udostępnienia stronie trzeciej i szkolą w czasie wolnym od wypożyczeń. W porównaniu z klasycznymi agencjami pracy czasowej nie ograniczają się jedynie do obsadzania bezrobotnymi czasowo wolnych stanowisk w przedsiębiorstwach (*job rotation*). Do ich zadań należy przede wszystkim wspieranie płynnego przechodzenia bezrobotnych pomiędzy tymczasowym a trwałym zatrudnieniem. Osiągnięcie tego celu wspomaga degresywna premia za doprowadzenie do umowy o pracę z pracodawcą, który wypożyczał pracownika od PSA. Im później następuje przejście wypożyczanego pracownika z zatrudnienia tymczasowego do stałego (tzw. *term to perm*), tym mniejszą premię otrzymuje PSA. Jednakże praktyka z lat 2003–2004 pokazała, iż bezrobotni skierowani do PSA w porównaniu z pozostającymi w dyspozycji państwowych agencji pracy później znajdowali stałe zatrudnienie (*Die Wirksamkeit...* 2006, s. 139). Dlatego też w 2005 r. zaprzestano dalszego tworzenia agencji pracy czasowej przy państwowych agencjach pracy.

Bon daje bezrobotnym, pobierającym zasiłek dla bezrobotnych II, prawo do korzystania z usług niepaństwowego pośrednika pracy po 6 tygodniach od zarejestrowania w państwowej agencji pracy. Za efektywne znalezienie zatrudnienia prywatny pośrednik otrzymuje premię, wypłacaną w dwóch ratach: pierwszą ratę po 6 tygodniach od podjęcia przez bezrobotnego zatrudnienia, drugą – jeżeli zatrudnienie trwa przynajmniej przez 6 miesięcy.

Z dotychczas przeprowadzonych badań wynika, że bon uprawniający do korzystania z prywatnego pośrednictwa pracy nie spełnia swojej funkcji pomostowej i służy wspieraniu przede wszystkim niestabilnych stosunków pracy. Od połowy 2000 r. do połowy 2004 r. mniej niż 50% bezrobotnych, którzy uaktywnili bon,

podejmując zatrudnienie, pozostało na nowym miejscu pracy przez 6 miesięcy (*Die Wirksamkeit...* 2006, s. 121–25; *Was?...* 2006, s. 15).

Do instrumentów służących zwiększeniu efektywności pośrednictwa pracy należy również tzw. zlecenie podmiotom trzecim pośrednictwa pracy. Zgodnie z reformami Hartz'a bezrobotni po 6 miesiącach od zarejestrowania w państwowej agencji pracy mogą przejść do prywatnego pośrednika pracy. Zlecenie pośrednictwa pracy podmiotom niepublicznym może objąć całość usług świadczonych przez publiczne służby zatrudnienia lub tylko wybraną ich część, np. wsparcie i aktywizację starań osoby bezrobotnej w poszukiwaniu pracy (*Unterstützung und Aktivierung der Eigenbemühungen*), aktywne zaangażowanie pośrednika w zawodowe i życiowe problemy osoby poszukującej pracy (*Fallmanagement*), znalezienie miejsca pracy (*Stellenakquisition*).

Dotychczas nie zaobserwowano wyraźnych różnic w skuteczności działania pomiędzy prywatnym a państwowym usługodawcą (*Die Wirksamkeit...*, 2006, s. 125–130; *Evaluation [...] Modul 1a...* 2005, s. 250–258).

WSPIERANIE ZATRUDNIENIA BEZROBOTNYCH W NAJSTARSZEJ GRUPIE WIEKU

Poważnym problemem niemieckiej polityki rynku pracy jest bardzo niska stopa zatrudnienia osób między 55. a 64. rokiem życia, będąca efektem m.in. prowadzonej od połowy lat 90. polityki zachęcania starszych pracowników zagrożonych bezrobociem do przechodzenia na wcześniejszą emeryturę⁶. Takie rozwiązanie poprawiało statystyki bezrobocia, jednocześnie zwiększając obciążenia dla budżetu państwa. Zgodnie z reformami Hartz'a wprowadzone dwa nowe instrumenty: rabat w wysokości składki (*Beitragsbonus*) oraz zabezpieczenie wynagrodzenia starszych pracowników (*Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer*), które miały odwrócić ten niekorzystny trend spadku zatrudnienia w najstarszej grupie wiekowej pracowników.

Rabat w wysokości składki zwalnia pracodawcę zatrudniającego osoby powyżej 55. roku życia z obowiązku uiszczania przypadającej na niego połowy składki na ubezpieczenie od bezrobocia⁷. Jednakże w 2003 r. zarejestrowano jedynie 7400 nowych stosunków pracy, w których pracodawcy skorzystali z prawa do rabatu w wysokości składki, co stanowiło zaledwie 3% ogółu nowo powstałych stosunków pracy z obowiązkiem ubezpieczeniowym w grupie wiekowej 55–64 lata (Brussig 2006, s. 5).

Znikome obniżenie kosztów pracy nie stanowi dla pracodawców wystarczającej zachęty do zatrudniania starszych bezrobotnych, ale powoduje utratę części dochodów w budżecie socjalnym (obniżenie składek na ubezpieczenie od bezrobocia) (*Evaluation [...] Modul 1d...* 2005, s. 221–239).

Zabezpieczenie wynagrodzenia starszych pracowników również nie spełniło pokładanych w nim nadziei. W latach 2003–2004 liczba osób korzystających z tego instrumentu wyniosła odpowiednio jedynie 4700 i 6400 (*Die Wirksamkeit...* 2006, s. 182), co odpowiadało mniej więcej 1% wszystkich nowych stosunków pracy z obowiązkiem ubezpieczeniowym w grupie wieku 50–64 lata.

Tak słaby wynik wiązał się najprawdopodobniej z brakiem wiary pracowników państwowych agencji pracy w pozytywną moc oddziaływania tego instru-

mentu oraz niedostatecznym informowaniem potencjalnie zainteresowanych (*Evaluation [...] Modul 1d...* 2005, s. 190–193).

Zabezpieczenie wynagrodzenia starszych pracowników to dodatek wyrównawczy do zarobków, tzw. płaca kombinowana (*Kombilohn*), przysługujący osobom powyżej 50 lat, które w celu uniknięcia bezrobocia skłonne są zaakceptować obniżenie zarobków.

Warto wskazać, że ten słabo rozpowszechniony instrument polityki rynku pracy, wypada bardzo korzystnie w bilansie fiskalnym. Średnie oszczędności z tytułu niewypłacania zasiłku dla bezrobotnych przewyższają średnie wydatki na omawiane dopłaty (Brussig 2006, s. 3–7).

W celu zwiększenia stopy zatrudnienia starszych pracowników w 2003 r. obniżono z 58 do 52 lat minimalny wiek pracownika, którego wolno zatrudnić bez ograniczeń w ramach umów na czas określony. Dotychczas zawieranie umów na czas określony dopuszczone było niezależnie od wieku pracownika, bez podania ważnych powodów jedynie na okres do dwóch lat.

Zaletą tzw. łańcuchowej umowy o pracę na czas określony (*Kettenarbeitsvertrag*) dla osób powyżej 52 lat jest większa elastyczność. Praktyka pokazała, że niezależnie od obowiązujących reguł prawnych poziom zatrudnienia w ramach umowy na czas określony osób w wieku 48–65 lat utrzymuje się na porównywalnym poziomie (*Die Wirksamkeit...* 2006, s. 212–214; *Evaluation [...] Verbesserung...* 2005, s. 183).

WSPIERANIE SAMOZATRUDNIENIA

Ważny element reform Hartz'a stanowiło wzmocnienie wspierania samozatrudnienia. W tym celu obok istniejącego już od 1986 r. świadczenia pomostowego przyznawanego na rozwój samodzielnej działalności gospodarczej (*Überbrückungsgeld*) wprowadzono tzw. jednoosobowe spółki akcyjne (*Ich-AG*).

W przeciwieństwie do świadczenia pomostowego, przyznawanego na 6 miesięcy w wysokości zasiłku, okres wsparcia finansowego został tu wydłużony do 3 lat. Dofinansowanie przyznawane było każdorazowo na rok i wynosiło: 600 euro w ciągu pierwszego roku, 360 euro w ciągu drugiego roku i 240 euro w ciągu trzeciego roku. Granica przychodu uzyskanego w ramach *Ich-AG* nie mogła jednakże przekroczyć 25 tys. euro rocznie.

W 2004 r., wskutek nadużyć przy zakładaniu *Ich-AG* (tak jak w przypadku *Überbrückungsgeld*), wprowadzono obowiązek uzyskania przez osoby planujące rozpoczęcie własnej działalności gospodarczej pozytywnej opinii odpowiedniej instytucji, np. izby przemysłowo-handlowej, cechu rzemieślniczego, instytucji kredytującej, zrzeszenia branżowego itp., o realnych możliwościach powodzenia przedsięwzięcia (*Evaluation [...] Modul 1e...* 2005, s. 189–209). Od 30 czerwca 2006 r. obydwą świadczenia *Ich-AG* i *Überbrückungsgeld* zostały połączone.

Dla osób pobierających zasiłek dla bezrobotnych II stworzono odrębny instrument wspierający rozwój małej przedsiębiorczości – tzw. dodatek aktywizacyjny (*Einstiegsgeld*). Okres wypłaty wynosi tu standardowo 12 miesięcy (maksymalnie 24 miesiące). Wysokość świadczenia ustalana jest indywidualnie i waha się w granicach od 50% do 100% wysokości zasiłku dla bezrobotnych II, tj. od 517 euro minimalnie do 690 euro maksymalnie (*Was?...* 2006, s. 24). Brane

są pod uwagę: długość pozostawania na bezrobociu, wielkość gospodarstwa domowego, rokowania co do możliwości integracji na pierwszym rynku pracy oraz przedstawiony biznesplan.

WSPIERANIE DOSKONALENIA ZAWODOWEGO

W ramach reform Hartz'a w 2003 r. udoskonalono system szkoleń zawodowych. Obecnie każdy bezrobotny, któremu zostanie przyznane prawo do doskonalenia zawodowego, otrzymuje bon *Bildungsgutschein*⁸, uprawniający go do odbycia kursu doskonalenia zawodowego w dowolnie wybranej przez siebie instytucji szkoleniowej.

Dopuszczane są tylko takie formy doskonalenia zawodowego, których efektywność (*Verbleibquote*), liczona jako stopa procentowa absolwentów, którzy w przeciągu 6 miesięcy po zakończeniu szkolenia znaleźli zatrudnienie, wynosi przynajmniej 70%.

Ponadto podmioty oferujące szkolenia muszą uzyskać pozytywną opinię agencji certyfikacyjnej. Wyniki dotychczas przeprowadzonej ewaluacji wskazują, że reforma systemu doskonalenia zawodowego zwiększyła przepływ bezrobotnych, korzystających z bonu do stałego zatrudnienia (*Die Wirksamkeit...* 2006, s. 141–161).

SUBWENCJONOWANIE MIEJSC PRACY

Istotne zmiany nastąpiły w systemie subwencjonowania miejsc pracy. Zreformowano dwa istniejące już instrumenty: środki dla tworzenia specjalnych miejsc pracy (*Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen* – ABM) oraz tzw. zwrot kosztów wynagrodzenia dla pracodawców zatrudniających pracowników wymagających wsparcia (*Eingliederungszuschüsse* lub *Lohnkostenzuschüsse*). Nowością są natomiast tzw. *Ein-euro-jobs* – roboty publiczne dla bezrobotnych z płacą w wysokości 1 euro za godzinę.

Zasadniczą zmianę w przypadku środków na tworzenie specjalnych miejsc pracy (ABM) stanowi przeniesienie punktu ciężkości z działań na rzecz integracji z pierwszym rynkiem pracy na dążenie do utrzymania zdolności zatrudnieniowej uczestnika programu.

Ponadto ABM zostały zintegrowane z dotychczasowymi *Strukturpassungsmaßnahmen* (SAM). Zniesiono obowiązek zapewnienia uczestnikom programu szkoleń, podnoszących kwalifikacje w wymiarze 1/5 czasu trwania programu. Dopłaty do zarobków osób zatrudnionych na wspieranych miejscach pracy wypłacane są teraz w formie zryczałtowanej i w zależności od kwalifikacji uczestnika programu wahają się pomiędzy 900 euro a 1300 euro. Długość zatrudnienia w ABM ograniczono do roku (do 3 lat dla osób powyżej 55. roku życia). Pomiędzy jednym a drugim skierowaniem do ABM muszą upłynąć przynajmniej 3 lata (z wyjątkiem osób powyżej 55 lat) (*Ehrlicher...* 2004; *Evaluation [...] Modul 1c...* 2005, s. 22–24).

Na szczególną uwagę zasługuje pozbawienie zatrudnionych w ABM prawa do zasiłku dla bezrobotnych. Ma to zapobiec rozpowszechnionym wcześniej tzw. ABM – karierom sprowadzającym się do naprzemiennego i trwającego latami korzystania z ABM i zasiłku dla bezrobotnych (Dribbuch 2004, s. 3). Środki na tworzenie specjalnych miejsc pracy bardzo dobrze wpisują się więc w zasadę finansowania pracy, a nie bezrobocia.

W ramach reform Hartz'a zmodyfikowano również warunki przyznawania tzw. zwrotu kosztów wynagrodzenia dla pracodawców zatrudniających pracowników wymagających wsparcia. Zniesiono subwencje dla pracodawców z tytułu zatrudniania młodocianych uczących się zawodu (*Einarbeitungszuschuss*). Utrzymano natomiast dopłaty do zatrudnienia osób powracających do zawodu, jeśli zostały sklasyfikowane jako osoby trudne do pośredniczenia, ale obniżono wysokość subwencji i skrócono okres jej wypłacania. Takie same obostrzenia objęły pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne (*Die Wirksamkeit...* 2006, s. 168–169).

Zupełnie nową i bardzo kontrowersyjną formę zatrudnienia stanowią tzw. *Ein-euro-jobs*. Są przeznaczone dla osób pobierających zasiłek dla bezrobotnych II i nie podlegają obowiązkowi ubezpieczeniowemu. Wynagrodzenie w ramach tej formuły zatrudnienia może wynieść 1–2 euro za godzinę maksymalnie 30 godzin tygodniowo (średnio 180 euro miesięcznie) i jest wypłacane obok zasiłku dla bezrobotnych II (*Was?...* i2006, s. 63). Odmowa podjęcia pracy w ramach *Ein-euro-jobs* przez bezrobotnego oznacza zmniejszenie wysokości zasiłku dla bezrobotnych II lub jego utratę przy ponownym braku zgody na taką formę zatrudnienia.

Wysoki wymiar czasowy w wykonywaniu niskopłatnego zajęcia ma uniemożliwić równoległą pracę „na czarno”, a przez to zmniejszyć opłacalność „życia z socjału”. Ma także motywować długotrwale bezrobotnych do podjęcia zatrudnienia na niesubwencjonowanym rynku pracy. W 2005 r. 6,7% wszystkich osób pobierających zasiłek dla bezrobotnych II zostało skierowanych do pracy w ramach tzw. *Ein-euro-jobs* (Papenroth 2006, s. 4). Podmioty tworzące miejsca pracy w ramach *Ein-euro-jobs* otrzymywały dodatek do zatrudnienia bezrobotnego w przeciętnej wysokości 255 euro (od 15 do 665 euro miesięcznie). Ogólnie średni miesięczny koszt pracy w ramach *Ein-euro-jobs* na jednego uczestnika wynosił 435 euro (*Bericht...* 2006, s. 16–17).

NOWE NIETYPOWE FORMY ZATRUDNIENIA

Wraz z reformami Hartz'a przyjęto regulacje prawne dotyczące jednakowego traktowania pracowników wypożyczanych z pracownikami zatrudnionymi w ramach umowy na czas nieokreślony co do wynagrodzenia i warunków pracy, a także zreformowano zasady pracy w ramach tzw. miniposad.

W odniesieniu do pracowników tymczasowych zniesiono zakaz zawierania umów na czas określony⁹ oraz zakaz ponownego zatrudnienia po wcześniejszym wypowiedzeniu umowy o pracę przez firmę wypożyczającą. Likwidacji uległ przepis zakazujący tzw. synchronizacji, tj. ograniczania przez agencję pracy czasowej okresu trwania umowy o pracę do czasu pozostawania pracownika do dyspozycji innej firmy (Moszyński 2004, s. 142). Zniesiono również ograniczenie maksymalnego czasu pozostawania do dyspozycji do 24 miesięcy.

W efekcie reforma wpłynęła na podniesienie prestiżu pracy tymczasowej, co zaowocowało zwiększonym zainteresowaniem pracowników tą formą zatrudnienia (*Die Wirksamkeit...* 2006, s. 200–204).

W ramach reform Hartz'a podniesiono kwotę wynagrodzenia w tzw. miniposadach, objętych spec-

jalną taryfą podatkowo-składkową, z dotychczasowych 325 euro do 400 euro. W przypadku miniposad tworzonych poza gospodarstwami domowymi oraz miniposad jako form dodatkowego bądź tymczasowego zatrudnienia ciężar ponoszenia obciążeń składkowo-podatkowych spoczywa na pracodawcy. Pracownik jest zwolniony z obowiązku uiszczania składek na ubezpieczenia społeczne i odprowadzania podatku. W przypadku miniposad tworzonych w gospodarstwach domowych obciążenia dla pracodawcy spadają do 8%.

Odrębną grupę stanowią tzw. midiposady o dochodach od 400 euro do 800 euro w tzw. *Gleitzone – strefie poślizgu*. Wraz ze wzrostem dochodu pracownik płaci składki proporcjonalnie do wysokości wynagrodzenia, tj. od 4% do 21%. Pracodawca uiszcza standardowe składki (Brandt 2005, s. 16–18). Koszty pracy w miniposadach są więc dużo niższe, ale praca ta oznacza ograniczenie ochrony socjalnej pracowników.

Ponieważ w ramach miniposad nie są odprowadzane składki na ubezpieczenie od bezrobocia i ubezpieczenie pielęgnacyjne, osoby zatrudnione wyłącznie w ramach miniposad nie mają prawa do zasiłku dla bezrobotnych i zasiłku pielęgnacyjnego. Składki na ubezpieczenie rentowe uprawniają do groteskowo niskiej emerytury. Rok pracy za 400 euro odpowiada 4 euro świadczenia emerytalnego miesięcznie. Wprawdzie w gospodarstwach domowych pracownicy mogą opłacać pełne składki na ubezpieczenie emerytalne, ale w 2004 r. z takiej możliwości skorzystało tylko 10% zatrudnionych w miniposadach (Brandt 2005, s. 23–24).

Warunki zatrudnienia stworzone przez miniposady stały się natomiast bardzo korzystne dla osób dorbijających w ten sposób do stałego zatrudnienia. Jest to 25% wszystkich zatrudnionych w miniposadach. Praca w ramach godzin nadliczbowych w przeciwieństwie do dodatkowego zatrudnienia w miniposadach podlega nadal standardowemu opodatkowaniu i obowiązkowi odprowadzania standardowych składek na ubezpieczenia społeczne. Wywodząc swoje prawa do świadczeń z tytułu odprowadzania składek ubezpieczeniowych w ramach stałego zatrudnienia, osoby te stają się wyłącznie beneficjentami wprowadzonych ulg.

Szczególnie poszukiwani na rynku pracy miniposad są urzędnicy zatrudnieni w służbie publicznej lub ich żony, bowiem w ich przypadku koszty pracy dla pracodawcy obniżają się dodatkowo o składkę na ustawowe ubezpieczenie zdrowotne lub rentowe. W 2003 r. 1/3 wszystkich zatrudnionych w ramach miniposad stanowiły osoby zatrudnione w służbach publicznych.

Kolejną dużą grupę tworzy młodzież, tj. uczniowie i studenci oraz emeryci. Dla nich brak pełnego zabezpieczenia socjalnego, jak i szans awansu nie stanowi istotnego problemu, gdyż korzystają z rodzinnych ubezpieczeń bądź są już odbiorcami świadczeń (Kalina 2005, s. 7).

U podstaw wprowadzenia miniposad legła chęć legalizacji pracy osób zatrudnionych do tej pory „na czarno” w gospodarstwach domowych, jak i chęć stworzenia dodatkowych miejsc pracy. W 2002 r. szacowano, iż 40 tys. zarejestrowanych stosunków pracy w gospodarstwach domowych odpowiadało faktycznie 3,3 mln osób zatrudnionych tam nielegalnie (*Moederne...* 2002, s. 40).

O ile miniposady przyczyniły się do legalizacji pracy „na czarno” w gospodarstwach domowych, to jednocześnie obserwujemy negatywną tendencję do wypierania przez nie regularnych miejsc pracy w innych sektorach usług. To w efekcie skutkuje mniejszymi wpływami do budżetu (zredukowane składki na ubezpieczenia społeczne i do fiskusa). Wzrasta więc znaczenie podatków jako źródła finansowania systemu zabezpieczeń społecznych.

PODSUMOWANIE

Krótki okres od zakończenia implementacji ostatniego pakietu ustaw o nowoczesnych usługach na rynku pracy uniemożliwia udzielenie jednoznacznej odpowiedzi na pytanie o efektywność przeprowadzonych reform. Poziom bezrobocia w RFN nadal waha się w granicach 4,5–5 mln osób.

Część nowych instrumentów nie przyniosła oczekiwanych rezultatów. Nie sprawdziły się np. agencje pracy czasowej PSA, Ich-AG, wspieranie zatrudnienia w najstarszej grupie wieku. W przypadku miniposad, oprócz pozytywnej tendencji do legalizacji szarej strefy, zaobserwowano również negatywne zjawisko „kolonizacji” sektora usługowego (gastronomia, hotelarstwo, handel), gdzie zatrudnienie znajdują osoby o niskich kwalifikacjach zawodowych. Brak możliwości uzyskania zatrudnienia w ramach tradycyjnej stałej umowy o pracę, przyczyniać się będzie w przyszłości do obniżania standardu zabezpieczenia socjalnego tej grupy osób.

Z kolei zaostrenie kryteriów przyznawania i wysokości świadczeń kompensacyjnych dla bezrobotnych coraz bardziej przybliży tradycyjne niemieckie państwo socjalne do rozwiązań realizowanych w modelu liberalnym.

- ¹ Zapomoga przyznawana była osobom, które utraciły prawo do pobierania zasiłku dla bezrobotnych (Wiśniewski 1994, s. 116).
- ² Osoby niezdolne do pracy, ale żyjące w jednym gospodarstwie domowym z osobami pobierającymi zasiłek socjalny otrzymują zapomogę socjalną *Sozialgeld (Sozialhilfe...* 2006, s. 51).
- ³ Od czerwca 2006 r. na całym obszarze Republiki Federalnej Niemiec obowiązuje jednolita stawka zasiłku dla bezrobotnych II ustalona na poziomie 345 euro.
- ⁴ Dodatkowo osoby pobierające zasiłek socjalny mają prawo do zasiłku rodzinnego i dopłat do kosztów utrzymania mieszkania, tj. czynszu i ogrzewania (*Hartz IV...* 2004, s. 93).
- ⁵ Dopuszczone jest posiadanie oszczędności w wysokości 200 euro przypadających na każdy ukończony rok życia (maksymalnie 13 000 euro). Osoby urodzone przed 1948 rokiem mogą zatrzymać 520 euro na każdy ukończony rok życia, maksymalnie 33 800 euro (*Merkblatt...* 2006, s. 38).
- ⁶ RFN ze stopą zatrudnienia wynoszącą wśród osób 55–64-letnich 41,4% (2004 r.) wyraźnie odbiega od poziomu 50%, który w ramach Europejskiej Strategii Zatrudnienia został uznany za cel do realizacji na terenie całej UE do 2010 r. (Kraatz 2006, s. 1).
- ⁷ Obecnie w RFN składka na ubezpieczenie od bezrobocia wynosi 7% wynagrodzenia brutto i jest pokrywana po połowie przez pracodawcę i pracownika.
- ⁸ Bon zawiera informacje określające cel doskonalenia zawodowego, okres trwania kursu i jednostkę administracyjną, w której może zostać zrealizowany.
- ⁹ Nie oznacza to jednak przyzwolenia na nieograniczone zatrudnianie pracowników na umowę na czas określony.

ny. Taka forma zatrudnienia może być utrzymywana tylko przez 2 lata z możliwością trzykrotnego wznowienia w danym okresie (*Brücken...* 2003, s. 35).

LITERATURA

- Bericht an den Haushaltsausschuss und an den Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende – Wesentliche Ergebnisse der Prüfungen im Rechtskreis des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch* (2006), http://www.sozialpolitik-aktuell.de/docs/Bundesrechnungshof_SGBII.pdf, dostęp 09.06.2006.
- Brandt T. (2005), *Mini – und Midijobs im Kontext aktivierender Arbeitsmarkt – und Sozialpolitik. Konsequenzen für Arbeitnehmerrechte, den Arbeitsmarkt und den Zusammenhang von Wohlfahrt und Beschäftigung*, WSI – Diskussionspapier nr 142, <http://doku.iab.de/externe/2005/k051215f03.pdf>, dostęp 30.05.2006.
- Brussig M., Knuth M., Schweer O. (2006), *Arbeitsmarktpolitik für ältere Arbeitslose. Erfahrungen mit „Entgeltssicherung“ und „Beitragsbonus“*, IAT Report nr 2, <http://www.iatge.de/iat-report/2006/report2006-02.pdf>, dostęp 08.06.2006.
- Brücken in den Arbeitsmarkt. Wirtschaftsbericht* (2003), Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit.
- Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Bericht 2005 der Bundesregierung zur Wirkung der Umsetzung der Vorschläge der Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Ohne Grundsicherung für Arbeitssuchende)* (2006) <http://doku.iab.de/externe/2006/k060201a02.pdf>, dostęp 25.03.2006.
- Dribbich B. (2004), *Das soziale Risiko des Jobverlustes wird privatisiert*, „Das Parlament“ nr 9.
- Ehrlicher 2. *Arbeitsmarkt: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen neu geregelt* (2004), Bundesagentur für Arbeit, <http://www.arbeitsagentur.de/vam/vamController/CMSConversation/anzeigeContent;jsessionid=G55h9G4MXFJFdQgmtL9BhHZTcYL2vh2vmCMM-S7X98Ln6m4HtDFM!-1141325814?docId=32807&rqc=1&ls=false&ut=0>, dostęp 10.06.2006.
- Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Modul 1a, Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse* (2005), Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), infas Institut für angewandte Sozialwissenschaft, <http://www.bmas.bund.de/BMAS/Redaktion/Pdf/Publikationen/forschungsbericht-1a-neuausrichtung-der-vermittlungsprozesse-bericht>, property=pdf,bereich=bmas,sprache=de,rwb=true.pdf, dostęp 10.04.2006.
- Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission – Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1c: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen – Zweiter Bericht* (2005), Institut für Sozialökonomische Strukturanalysen SÖSTRA i inne, http://www.bmas.bund.de/BMAS/Redaktion/Pdf/Publikationen/forschungsbericht-1c-arbeitsbeschaffungsma_C3_9Fnahmen, property=pdf,bereich=bmas,sprache=de,rwb=true.pdf, dostęp 10.04.2006.
- Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente Modul 1d: Eingliederungszuschüsse und Entgeltssicherung* (2005), Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Institut Arbeit und Technik (IAT), <http://www.bmas.bund.de/BMAS/Redaktion/Pdf/Publikationen/forschungsbericht-1d-eingliederungszuschuesse-und-entgeltssicherung>, property=pdf,bereich=bmas,sprache=de,rwb=true.pdf, dostęp 10.04.2006.
- Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1e: Existenzgründungen* (2005) Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (IAB), <http://www.bmas.bund.de/BMAS/Redaktion/Pdf/Publikationen/forschungsbericht-1e-existenzgruendungen-bericht>, property=pdf,bereich=bmas,sprache=de,rwb=true.pdf, dostęp 10.04.2006.
- Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Verbesserung der beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen und Makrowirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik* (2005), Rheinisch – Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI Essen), Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG), <http://www.bmas.bund.de/BMAS/Redaktion/Pdf/Publikationen/forschungsbericht-1f-evaluation-der-umsetzung-der-vorschlaege-der-hartz-kommission>, property=pdf,bereich=bmas,sprache=de,rwb=true.pdf, dostęp 10.04.2006.
- Hartz IV Menschen in Arbeit bringen* (2004), Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit.
- Kalina T., Voss-Dahm D. (2005), *Mehr Minijobs = mehr Bewegung auf dem Arbeitsmarkt? Fluktuation der Arbeitskräfte und Beschäftigungsstruktur in vier Dienstleistungsbranchen*, IAT Report nr 7, <http://www.iatge.de/iat-report/2005/report2005-07.pdf>, dostęp 08.05.2006.
- Kraatz S., Rhein T., Sproß C. (2006), *Bei der Beschäftigung Älterer liegen andere Länder vorn*, IAB Kurzbericht nr 5, <http://doku.iab.de/kurzber/2006/kb0506.pdf>, dostęp 12.05.2006.
- Książkowski M., (1999), *Modele polityki społecznej*, IPiSS, Warszawa.
- Merkblatt – SGB II Grundsicherung für Arbeitssuchende (Arbeitslosengeld III/ Sozialgeld)* (2006), Bundesagentur für Arbeit.
- Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit* (2002), Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung.
- Moszyński M. (2004), *Nietypowe formy zatrudnienia w Republice Federalnej Niemiec*, Dom Organizatora, Toruń.
- Papenroth C., *Leistungen zur Eingliederung an erwerbsfähige Hilfebedürftige: Einsatz von Arbeitsgelegenheiten 2005* (2006), Bundesagentur für Arbeit, http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/000100/html/sonder/sonderbericht_arbeitsgelegenheiten_2005.pdf, dostęp 10.06.2006.
- Sozialhilfe und Grundsicherung*, (2006), Bundesministerium für Arbeit und Soziales.
- Was? Wie viel? Wer? 2006 Finanzielle Hilfen und Dienstleistungen der Arbeitsgemeinschaften, bzw. der Agenturen für Arbeit (bei getrennter Trägerschaft) nach dem SGB II auf einen Blick* (2006), Bundesagentur für Arbeit, http://arbeitslosengeld2.arbeitsagentur.de/pdf/WasWievielWer_SGBII_Ver.2.pdf, dostęp 28.05.2006.
- Wiśniewski Z. (1994), *Polityka zatrudnienia i rynku pracy w Republice Federalnej Niemiec*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń.

SUMMARY

In response to exploding cost of unemployment and continuing public pressure to solve the unemployment problem, the German Federal Government has started in the recent years the largest labour market policy reform in the history of the Federal Republic. This paper analyses a comprehensive set of labour market reforms which was implemented by so called Hartz – Commission in the years 2003–2005. It provides a detailed description of the organizational changes in the Public Employment Service and new instruments of German labour market policy. It also gives a first assessment of the effectiveness of presented elements of reforms.