

## Orsakir þýska efnahagsvandans

Formaður Samtaka atvinnulífsins, framkvæmdastjóri, góðir gestir,

Fyrir vingjarnleg orð og hjartanlegar móttökur þakka ég innilega. Þýsku samtök atvinnulífsins urðu gjarna við ósk íslensku systursamtakanna að gera hér grein fyrir núverandi efnahagslegri og pólitískri stöðu mála í Þýskalandi. Af því tilefni flyt ég sérstakar kveðjur frá forseta samtakanna, dr. Dieter Hundt og aðalframkvæmdastjóra þeirra, dr. Reinhard Göhner. Þungamiðja þýskra stjórn mála er í augnablikinu án efa umbætur á vinnumarkaðnum og félagslega tryggingakerfinu.

Dömur mínar og herrar,

„Hver peningur hefur tvær hliðar“, segir þýskt máltæki. Öfugt við lögfræðinga eru þjóðhagfræðingar vanir að lýsa vandamállum, sem leysa á, með tölum og tölfræði. Vegna nútíma tækni er hægt að setja þessa tölfræði fram á myndrænan hátt og ætla ég að veita ykkur innsýn í raunveruleg vandamál í Þýskalandi með nokkrum glærum.

Í grófum dráttum er fyrirlestur minn í þremur þáttum:

1. fyrst ætla ég í stuttu máli að lýsa efnahagsástandinu;
2. þá kemur stutt greining á vinnumarkaðnum;
3. að lokum tek ég fyrir nokkur lykilatriði í þeim umbótaáformum sem kallast *agenda 2010* og kanslarinn hefur gert að undirstöðuatriði stjórnarstefnu sinnar.

## II.

Á síðasta áratug dró verulega úr hagvexti í Þýskalandi. Með sameiningunni óx eftirspurn mikið á árunum 1991 og 1992 sem leiddi til rúmlegra 2% vaxtar vergrar landsframleiðslu. En strax frá árinu 1993 dró verulega úr hagvexti sem leiddi til þess að meðaltal ESB-landanna lækkaði. Sérstaklega komu engilsaxnesku löndin miklu betur út. Í Bandaríkjunum hefur velmegun almennings aukist verulega meir og hraðar en í Þýskalandi og er það að þakka öflugum hagvexti. Það eru greinileg merki þess, að hraðari hagvöxtur í Bandaríkjunum og á Bretlandseyjum sé vegna betra ástands vinnumarkaðarins eins og við eigum eftir að sjá.

Hvert vandamál á sína orsök. Ein af ástæðum fyrir litlum sveigjanleika í þýsku efnahagslífi er aftur og aftur sögð vera sameiningin, en með henni færðust árlega um 150 milljarðar þýskra marka frá vestri til austurs. En þessi saga segir ekki allt. Hún er miklu fremur hluti enn þá lengri þróunar. Á þessari mynd sjáið þið, að framlög til félagsmála og fjárfestingar 1960 og einnig 1970 héldust nokkuð í hendur og voru svipaður hluti vergrar landsframleiðslu. En strax 1980 kemur í ljós, að framlög til félagsmála vaxa miklu hraðar en fjárfestingar. Og sameiningin hefur engu breytt í þessari þróun, þvert á móti. Að vísu jukust fjárfestingar 1991 svipað og 1960, en minnkuðu aftur niður á svipað stig og á 9. áratugnum. Utgjöld til félagsmála hafa hins vegar haldist við um það bil 33% síðan 1995. Myndrænt má segja, að við borðum of mikið af kartöfluuppskerunni, en höldum of litlu eftir í útsæði. Það er því ekki að undra, að uppskeran sé að öllum jafnaði léleg og aðeins í undantekningartilvikum eins ríkuleg og hún var árið 2000.

Hvers vegna hluti fjárfestinga af vergri landsframleiðslu lækkaði sést á þróun hreins veltuhagnaðar. Á síðasta áratug fyrri aldar var hagnaður þýskra fyrirtækja aðeins 2 sent af hverri evru. Á 7. áratugnum og fram á miðjan þann 8. var þetta allt öðruvísi. Þá gátu fyrirtæki reiknað með 3 þfenniga hagnaði af hverju þýsku marki.

Þegar ég var í háskóla lærðist mér, að hagnaður dagsins í dag væri fjárfesting morgundagsins og vinnutækifæri þar næsta dags. Á glærinni er þróun hagnaðar eftir skatta sett fram jafnhliða atvinnuleysi. Eins og sjá má er í raun og veru til langtíma samband milli hagnaðar og atvinnu. Báðar kúrfurnar sem ég setti í línuritinn undirstrika það. Þar er þrepkennd aukning atvinnuleysis eftirtektarverð. Í heild er þýskt efnahagslíf í hagnaðarkreppu eins og samanburður við önnur lönd á neðri hluta glærunnar leiðir í ljós.

### III.

Ég kem nú að öðrum hluta fyrirlestrar míns: að greiningu á þýska vinnumarkaðnum. Hér kemur í ljós, að Þýskaland heldur ekki í við Bandaríkin og Stóra-Bretland hvað tölur um atvinnuþátttöku snertir. Tala starfandi fólks er rúmlega 6 til 8 prósentustigum lægri í Þýskalandi en í hinum báðum löndunum. En þó er kjarni vinnumarkaðarins, þ.e. fólk milli 25 og 54 ára, nánast sá sami í öllum löndunum. Greinilegur munur er hjá ungu fólki og þeim sem eldri eru. Hjá báðum hópum koma engilsaxnesku þjóðirnar betur út. Sérstaklega er hátt hlutfall fólks á milli 54 og 65 ára áfellisdomur fyrir Þýskaland. Aldursuppbýggingin í Þýskalandi er miklu óhagstæðari heldur en í Frakklandi, Stóra-Bretlandi og Bandaríkjunum. Það að setja þarf verulegan hluta þessara íbúa á eftirlaun fyrir aldur fram er nú þegar byrði á almannatryggingakerfinu og þessi byrði á eftir að þyngjast verulega þegar fjölmennu árgangarnir frá 7. áratugnum fara að fá lífeyri. Nú þegar merkjum við hvernig þessi þróun ryður öldunni á undan sér.

Það sem vekur athygli, bæði í tímalegu tilliti og hvað varðar samanburð við önnur lönd, er sú staðreynd, að þýski vinnumarkaðurinn er lengi að taka við sér. Við sáum áðan í sambandi við hagnað og atvinnuleysi, að stig atvinnuleysis í Þýskalandi gengur í bylgjum. Með hverri efnahagslægd náði atvinnuleysið ákveðnu stigi, sem hvarf þó ekki alveg við næstu efnahagslega uppsveiflu. Hinn litli sveigjanleiki þýska vinnumarkaðarins kemur einnig fram við alþjóðlegan samanburð og er hér þá aftur miðað við Frakkland, Stóra-Bretland og Bandaríkin. Frá 1995 til 1997 óx atvinnuleysi í Þýskalandi, þótt undarlegt megi virðast. Það voru aðallega síðustu bylgjur á lokunum fyrirtækja í Austur-Þýskalandi og sérstakar hagræðingaradrgerðir þar. Frá 1997 minnkar atvinnuleysi í Þýskalandi eins og í öðrum löndum, en þó ekki eins mikið.

Það hefur afleiðingar fyrir atvinnulaust fólk hve lengi slíkt ástand varir. Líkurnar á því að einstaklingur sé atvinnulaus lengur en hálf ár eða jafnvel lengur en eitt ár eru 6 sinnum meiri í Þýskalandi en í Bandaríkjunum. Hér hefur skortur á atvinnutækifærum einnig nokkuð að segja; það á einkum við í austurþýsku sambandslöndunum. En ekki síst endurspeglast hér tiltölulega góð og fyrst og fremst langvarandi trygging atvinnulausra, sem hafa ekki neinum sérstökum skyldum að gegna. Roskinn einstaklingur á atvinnuleysissskrá getur samkvæmt núverandi lögum fengið atvinnuleysisbætur í allt að 32 mánuði. Þær eru að öllum jafnaði 60% af síðustu hreinum tekjum hans.

### IV.

Nú fer ég yfir í 3. hluta fyrirlestrar míns um þungamiðju stjórnarstefnunnar. Sambandsstjórnin lagði upphaflega til að takmarka atvinnuleysisbætur fyrir alla við 12 mánuði og leggja atvinnulausum þá skyldu á herðar að þeir sýndu sannanlega fram

á, að þeir hefðu leitað sér vinnu. Áköf pólitísk mótmæli komu fram gegn því, að atvinnuleysisbætur yrðu takmarkaðar, einnig og einmitt innan SPD, flokks kanslarans. Áætlanir gera nú ráð fyrir, að eldri starfsmenn geti haldið bótum í allt að 18 mánuði. Að okkar skilningi er það enn þá of langur tími, af því að það vaggar fólki í fölsku öryggi og hvetur það ekki til þess að leita sér strax vinnu. En við sjáum þar fyrsta skrefið í rétta átt. Það gildir einnig og á sérstakan hátt fyrir áætlaða sönnunarbyrði um virka atvinnuleit.

Skipulagsbreytingar standa nú einmitt yfir hjá Þýsku vinnumálastofnuninni. Hingað til hefur hún verið yfirvald, sem rekið hefur félagsmálapólitík í umboði ríkisins eða sambandsstjórnarinnar. Þetta átti við um allt frá greiðslum barnabóta og til greiðslna fyrir menntunar- og hæfnisaðgerðir fyrir atvinnulausa. En á umliðnum tímum hafa gæði og virkni slíkra aðgerða oft verið vanrækt. Framvegis á að stofna svæðisvinnumiðlanir á öllum svæðum, sem einbeita sér að miðlun atvinnulausra. Þær eiga að einbeita sér að starfsmönnum, sem hafa góða möguleika á að fá vinnu. Markmiðið er að hraða vinnumiðluninni í heild og draga þannig úr hættunni á atvinnuleysi. Þetta er skynsamlegt. Kerfið fram að þessu hafði veikleika, sem ekki varð horft fram hjá: sérhver miðlari verður að annast allar tegundir, allt frá þeim sem auðvelt er að koma í vinnu til ófaglærðra verkamanna, sem erfitt er að koma á framfæri. Það kemur í veg fyrir sérhæfingu og er öllum hlutaðeigandi til byrði.

Línuritin í efri hluta eru áhugverð aðeins vegna þess hve miðlunartölur vinnumálastofnunarinnar lækkuðu hratt fyrir árið 2002. Vorið 2002 kom nefnilega í ljós, að þessi tölfræði, sem vinnumálastofnunin birti árlega, endurspeglar ekki hið raunverulegu verk stofnunarinnar.

Þessi villandi tölfræði varð til þess að skipuð var nefnd undir forystu Peters Hartz, stjórnarmanns Volkswagenverksmiðjanna, og átti hún að gera tillögur um endurbætur á vinnumiðlunarreglunum. En þá komu einnig ýmis önnur vandamál á vinnumarkaðnum í ljós. Á neðri hluta glærunnar sést tafla um réttarvernd starfsmanna; einnig hér fyrir Þýskaland, Frakkland, Stóra-Bretland og Bandaríkin. Hér sést að talan fyrir Þýskaland er 2,5 sinnum hærri en fyrir Stóra-Bretland. Með þessari mynd ætla ég að benda ykkur á atriði sem veldur áköfum umræðum í Þýskalandi.

Um er að ræða réttinn um uppsagnarvernd. Þessi réttur er í Þýskalandi mjög flókinn og takmarkandi. Dómsúrskurðir eiga verulegan þátt í því. Í mörgum tilvikum leiðir það til þess að ekki er um réttaröryggi að ræða heldur réttaróöryggi. Oft er slíku réttaróöryggi ýtt til hliðar með uppbótargreiðslum, stundum meira að segja fyrir milligöngu dómstóla. Þess vegna hefur herra Clement, nýr viðskipta- og vinnumálaráðherra, haft orð á því að breyta þurfi réttinum um uppsagnarvernd. Það hafa komið fram mismunandi tillögur. Hingað til hefur uppsagnarverndin ekki gilt fyrir lítil fyrirtæki með 5 starfsmenn eða færri. En frá og með þeim 6. gildir hún fyrir alla. Þetta er í reynd hindrun fyrir mörg lítil fyrirtæki að stækka við sig, af því að eigendur vilja ekki sætta sig við þessar réttarfarslegu afleiðingar. Þess vegna hafði ríkisstjórn Helmut Kohl hækkað þessa viðmiðun upp í 10 starfsmenn.

Hér að baki er sú afstaða, að rúmur uppsagnarréttur virki jákvætt á ráðningarmöguleika fyrirtækjanna. Ef uppsögn verður auðveldari og ódýrari í efnahagslegri lægð, þá verður viljinn meiri í uppsveiflu að ráða aftur nýja starfsmenn. Á þennan hátt er betur hægt að vinna úr vaxtarmöguleikum, ná hærri vaxtartölum, sem síðan koma öllu atvinnulífínu á hærra stig á ákveðnu efnahagstímabili. Þessa hækkun á viðmiðun fyrir lítil fyrirtæki nam ríkisstjórn

Schröders úr gildi strax við upphaf fyrri valdatíma síns, til þess að efna kosningarloforð.

Nú hefur viðskipta- og atvinnumálaráðherra fært í orð að halda sig að vísu við töluna um fjölda starfsmanna, en að hafa mörkin sjálf hreyfanleg. Hugmynd hans var, að takmarka einföldu uppsagnarregluna með 14 daga uppsagnarfresti við starfsmenn með stystan starfstíma hjá fyrirtækinu og láta mismuninn í reglunum ekki koma fram fyrir en starfsmenn væru orðir 10 eða fleiri.

Reyndar hefur þessi áætlun vakið upp heiftarlegar deilur innan SPD og verkalýðsfélaganna. Það er litið á breytingu á uppsagnarréttinum sem niðurrif félagslegra réttinda og er tabú fyrir þá hópa, sem þeirra njóta. Önnur tillaga beinist að því að einfalda uppsagnir innan fyrirtækja og gera þær fyrirsjáanlegri, ef verkefni vantar eða ef hagræða á í rekstri. Í slíku tilviki ber vinnuveitanda ekki aðeins að halda sig við 6 vikna uppsagnarfrest og tilkynna það starfsmannaráðinu, hann verður einnig að gera grein fyrir því, hvers vegna einmitt viðkomandi starfsmenn voru valdir úr. Um þetta val gilda fastar reglur eins og fjölskyldustaða og starfstími hjá fyrirtækinu. Í reynd leiðir þetta til þess, að fyrirtæki segja oft upp ungum og efnilegum mönnum og halda þeim eldri eftir eða verða að greiða þeim háar bætur. Þess vegna hefur viðskipta- og atvinnumálaráðherrann stungið upp á, að tekið verði tillit til heilbrigðrar aldursuppyggingar meðal starfsmanna.

Þessar tillögur um uppsagnarvernd munu væntanlega koma mikið við sögu og valda miklum deilum á aukaflokksþingi SPD hinn 1. júní. Í bakgrunni mun einnig skipta máli, að breyting núna hefur óhjákvæmilega í för með sér viðurkenningu á því, að það voru mistök að nema umbætur stjórnar Kohls úr gildi.

Hluti þeirra áforma kanslarans sem kallast *agenda 2010* eru einnig breytingar á lögum um sjúkratryggingar og lífeyri. Til þess að vinna að viðeigandi breytingum hefur verið skipuð nefnd undir forsæti Berts Rürup, hagfræðiprófessors. Í henni eiga sæti 26 sérfræðingar og fulltrúar félagslegra hópa eins og verkalýðsfélaga og vinnuveitenda. Hvers vegna starf þessarar nefndar er svona mikilvægt kemur fram á síðustu tvöföldu glærinni.

Tryggingagjöld voru í heild 26,5% árið 1970. Síðan hafa þau hækkað upp í 42% og á öllum fjórum tryggingasviðum er hætta á frekari hækkun.

Þar sem kostnaðurinn skiptist til helminga á milli vinnuveitenda og starfsmanns, leiðir annars vegar hver gjaldhækkun til meiri kostnaðar við hvern starfsmann og hins vegar lækka hreinar tekjur starfsmannsins. Á neðri hluta glærunnar sést hreinn starfsmannakostnaður. Hann var 67% árið 1970 en hefur síðan lækkað í því sem næst 52%. Hér er þó um að ræða meðaltal á öllu efnahagssviðinu. Það er ekki spurning, að í ákveðnum einstökum tilvikum er jaðarbyrðin mjög miklu meiri og getur náð 66% eða meir.

Þessi gríðarlega skattlagning á laun dregur úr fjölgun starfa og þess vegna verður að draga úr henni. Fyrsta millibilsaðgerðin er að lækka óbeinan launakostnað í innan við 40%. Hvað það snertir er í Rürup-nefndinni núna unnið að tillögum fyrir lögbundna sjúkratryggingu sem og lögbundna ellilífeyristryggingu. En svigrúmið í lögbundnu ellilífeyristryggingunni er af lýðfræðilegum og lagalegum ástæðum mjög lítið. Í því sambandi væri mikil framför, ef hægt væri að koma í veg fyrir frekari hækkun iðgjalda, sem núna eru 19,5%. Rætt er um að lífeyrisaldurinn verði hækkaður úr 65 árum í 67 ár og breytingu formúlunnar fyrir árlega hækkun lífeyris með því að bæta

inn í lýðfræðilegum þætti. Hann myndi draga úr hækkun lífeyris ef lífeyrisþegum fjölgar í hlutfalli við starfsfólk á vinnumarkaði.

Eiginlega er þessi lýðfræðilegi þáttur líka skynsamlegur og réttlátur, þar sem hann dreifir hækkandi ellibræði jafnt á virka og óvirka árganga. En hann á sér pólitíska forsögu, því að stjórn Helmut Kohl hafði samþykkt slíkan þátt, sem átti að öðlast gildi þegar árið 1999. Hin nýja stjórn Schröders [sem tók við í september 1998] afnam hann í október 1998 og efndi þar með enn eitt kosningaloforð. En mesti sparnaðarmöguleikinn er nú á sviði lögbundinna sjúkratrygginga og þess vegna er þetta svið einnig umdeildast.

Innan nefndarinnar hafa orðið til tvær tillögur að kerfisbreytingum sem í grundvallaratriðum útiloka hvor aðra. Hingað til er vitað, að aðeins náðist samkomulag um að mæla með lækkun í stigum, sem gæti þó að minnsta kosti leitt til lækkunar iðgjaldaframlagsins um 2 prósentustig. Reyndar er þar með ekki þeirri spurningu svarað, sem er mun mikilvægari, hvornig þessu kerfi verður stjórnað í framtíðinni og hvornig hægt verður að hafa meira eftirlit með virkni þess. Um þetta snúast deilurnar. Formaðurinn hefur sjálfur lagt til að slíta fjármögnun kerfisins úr sambandi við launatekjur og taka upp nefskatt. Andstæðingur hans er hlynntur því að viðhalda sameiginlegri fjármögnun, þ.e. að hún sé tekjutengd, og að vinnuveitandi og launþegi greiði til helminga, en vill þó ekki stýra kerfinu hið innra með verði og samkeppni, heldur með gæðaeftirliti og reglum.

Það hefur verið einkenni almannatrygginga allt frá upphafi þeirra árið 1876, að þær hafa verið tekjutengdar og fjármagnaðar með jöfnu framlagi. Það er því ekki að undra, að tillaga um að afnema það í einum tryggingageiranum valdi miklum mótmælum og mikilli pólitískri andstöðu. Þetta á sérstaklega við um verklyðsfélögin, en einnig um mikinn hluta SPD.

Þessar deilur hafa virkilega táknrænt gildi, því að baki hinnar svokölluðu jöfnunarfjármögnunar leynast enn þá leyfar hjátrúarinnar um að fjármagn og vinna séu andstæður. Á tímum þar sem afl markaðrins styrkist við hnattvæðingu, blása vindar breytingarinnar inn í skúmaskot, sem hingað til voru varin. Og í Þýskalandi er það allur vinnumarkaðurinn. Fyrst og fremst verkalyðsfélögin sjá í næstum hverju atriði *agenda 2010* niðurrif félagslegs ávinnings. Þess vegna líta þau á pólitík, sem beinist að skynsemi og aðlögun, í heild sem ný-frjálshyggju og skilja það sem neikvætt pólitískt hugtak.

Verkalyðsfélögin hafa boðað, að í maímánuði ætli þau að setja af stað hreyfingu gegn umbótatillögum ríkisstjórnarinnar og fara í mótmælagöngur. Þessi barátta verður þannig nokkurs konar kosningabarátta fyrir aukaflokksþing SPD hinn 1. júní. Hingað til bendir allt til þess, að á þessu flokksþingi verði stefna SPD um framtíðarmarkmið í vinnumarkaðs- og félagsmálapólitík ákveðin. Valið stendur á milli þess að halda uppi vörn fyrir gamla félagsmálaríkið eða að velja framsækna pólitíska mótun nauðsynlegra umbóta.

Þessi stefnumörkun hefur mikla þýðingu fyrir Þýskaland í heild – og það af tveim ástæðum:

- í fyrsta lagi vegna þess að ríkisstjórn sósíaldemókrata og græningja afturkallaði fyrstu umbótaskref fyrri ríkisstjórnar -og þess vegna töpuðum við fimm árum;
- í öðru lagi munu áhersluatriði í stjórn málabaráttunni færast frá félagsmálum yfir á hagvöxt og efnahagsmál.

Ég vona að mér hafi tekist að gera ykkur að nokkru ljósara baksvið og samhengi pólitískrar umræðu eins og hún er nú um stundir og þakka ykkur þann áhuga sem þið sýnið Þýskaland.