PRACE NAUKOWE UNIWERSYTETU EKONOMICZNEGO WE WROCŁAWIU
Nr 43 2009
Człowiek i praca w zmieniającej się organizacji

Bernadette Jonda
Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg

CZŁOWIEK I PRACA W SEKTORZE PUBLICZNYM. WYBRANE ZAGADNIENIA NA TLE PRZEMIAN DEMOGRAFICZNYCH W NIEMCZECH WSCHODNICH PO 1989 ROKU

1. Wstęp

Żadne inne pojęcie nie dominuje od lat publicznej dyskusji w Niemczech tak mocno jak słowo „praca". Na ten termin można się natknąć zwykle, kiedy jest mowa o reformach rynku pracy, redukcji zatrudnienia, liczbie bezrobotnych i zasiłku dla bezrobotnych. W ostatnim czasie mówi się w Niemczech coraz częściej także o braku (fachowej) siły roboczej. Również w projekcie badawczym, który był realizowany w okresie od lipca 2006 do grudnia 2008 r. na uniwersytecie w Halle[1], „praca" stała w centrum zainteresowania badaczy. W tym przypadku chodziło konkretnie o sytuację na rynku pracy sektora publicznego w kontekście przemian demograficznych. Zagadnienie to jest szczególnie istotne w nowych landach, gdyż właśnie tam istnieje wyjątkowo wyraźne sprzężenie zwrotne między zachowaniem ludzi – znajdującym swój wyraz w zmianach struktury demograficznej społeczeństwa – a dobrem, jakim jest „praca".

[1] Projekt pt. „Przemiany demograficzne i rynek pracy sektora publicznego" był częścią *Szczególnego Obszaru Badawczego 580*, w Niemczech zwanego „Sonderforschungsbereich 580" (SFB 580), w ramach którego badane są procesy społeczne związane z transformacją ustrojową zapoczątkowaną wydarzeniami roku 1989. Projekt B8 miał na celu zbadanie, w jaki sposób władze miast i gmin reagują na zmiany liczby mieszkańców bądź na zmiany struktury wiekowej ludności. Punktem wyjścia autorów projektu było założenie, że skutki przemian demograficznych są w dużej mierze uzależnione od możliwości działania, którymi dysponują władze lokalne oraz od tego, w jakim zakresie te możliwości wykorzystują.

2. Rozwój sytuacji na rynku pracy pod wpływem przemian systemowych

Aby móc to zjawisko właściwie naświetlić, należy uwzględnić rozwój polityczny byłej NRD na przestrzeni ostatnich 20 lat, czyli od lata 1989 r., kiedy to po szturmie na ambasady Niemiec Zachodnich usytuowanych w Pradze i Warszawie dziesiątki tysięcy obywateli NRD wyjechało do RFN lub uciekło przez otwartą od września 1989 r. austriacko-węgierską granicę. To „głosowanie nogami" doprowadziło wraz z lipskimi poniedziałkowymi demonstracjami[2] do upadku muru berlińskiego 9 listopada 1989 r., a w konsekwencji do traktatu zjednoczeniowego regulującego przystąpienie landów NRD do RFN w dniu 3 października 1990 r. Ta forma zjednoczenia implikowała przejęcie przez landy wschodnie zarówno systemu politycznego, jak i gospodarczego RFN-u, co z kolei wiązało się z radykalną prywatyzacją lub likwidowaniem państwowych, w oczach ekspertów nierentownych, firm. Bezrobocie – zjawisko w socjalistycznym państwie nieznane – zaczęło dotykać coraz więcej grup społecznych. Niepewność co do zabezpieczenia warunków materialnych odbiła się na prywatnych planach obywateli: już i tak od lat 60. mały przyrost naturalny osiągnął w roku 1993 niebezpiecznie niski stan. Podczas gdy w roku 1990 współczynnik dzietności w nowych landach wyniósł jeszcze 1,52 i przez to był wyższy niż w starych landach, gdzie plasował się wówczas na poziomie 1,45, to w roku 1993 wyniósł on zaledwie 0,77 [Gołata, Jonda 2008, s. 30]. To z kolei – w powiązaniu z emigracją na skutek likwidowania na niektórych terenach całych gałęzi przemysłowych – odbiło się szczególnie na sytuacji w przedszkolach i w szkolnictwie.

3. Rozwój demograficzny a administracja publiczna

W celu zaspokojenia potrzeb ludności i stworzenia jednakowych warunków bytowych gminy w Niemczech mają do dyspozycji politycznie określone środki w formie podatków, opłat i przydziałów pochodzących ze źródła gminnego wyrównania finansowego (kommunaler Finanzausgleich). Te środki umożliwiają administracji tworzenie nowych miejsc pracy i zdobywanie osób na rynku pracy do współpracy przy oferowaniu różnorakich publicznych usług. Decyzje dotyczące planowania są przygotowywane z reguły przez administrację i podejmowane przez gremium polityczne.

Gminny budżet odzwierciedla więc zasoby finansowe, które stoją do dyspozycji w celu utworzenia bądź utrzymania danej liczby miejsc pracy (w przeliczeniu na pełne etaty). Rozbieżność między faktycznym stanem rzeczy a istniejącym zapotrzebowaniem może zostać przezwyciężona w organizacjach jedynie przez decyzje,

[2] Należy w tym kontekście uwzględnić oczywiście również to, że istotną rolę w rozwoju sytuacji w Niemczech w tym okresie odegrały przemiany społeczno-polityczne zachodzące w Polsce w latach 80.

które będą dążyć do zachowania dotychczasowej struktury personalnej (asymilacja) przy jednoczesnym koniecznym zwiększeniu funduszy na wynagrodzenia lub dopasowania dotychczasowej struktury personalnej (akomodacja) do wysokości środków finansowych, którymi dysponuje gmina [Bartl, Jonda 2008, s. 186].

Z powodu rosnącej oczekiwanej długości życia mieszkańców i zmniejszania się liczby ludności istnieje obawa co do pogorszenia się gminnej sytuacji budżetowej i, jako następstwo, konieczność zredukowania oferty gminnych usług. Dodatkowo gminom grozi na dłuższy czas prawdopodobnie niedobór fachowych pracowników na skutek jednolitej struktury wiekowej zatrudnionego personelu. Zmiany demograficzne mogą w ten sposób wywołać wiele problemów w publicznej administracji, ponieważ przez nie zmniejszają się potencjalne możliwości działania w istotnych dziedzinach życia gmin.

Zmiany demograficzne stanowią wówczas niebezpieczeństwo dla możliwości wypełnienia zadań przez gminę, jeśli przez nie wyraźnie pogorszy się sytuacja budżetowa danej gminy [Seitz 2002]. Poprzez spadek liczby ludności dochodzi do ogromnego spadku dochodów, gdyż dochody gmin są bezpośrednio powiązane z liczbą mieszkańców. Wraz ze wzrostem wieku ludności zwiększa się tendencja do zmniejszonych dochodów, gdyż ludzie w wieku powyżej 60 lat płacą mniejsze podatki niż wiekowo niższa grupa ludności. Jednocześnie, w wyniku zmniejszenia się liczby ludności, dochodzi do wzrostu wydatków na mieszkańca. Pojęcie Remanenzkosten (pozostałych kosztów) mówi, że wydatki nie mogą być proporcjonalnie dopasowane przy zmniejszonej liczbie ludności (np. spłata odsetek lub infrastruktura). Wraz ze wzrostem wieku ludności zapotrzebowanie na gminne usługi przesuwa się z dziedziny opieki nad dziećmi na pole opieki nad osobami starszymi. Z drugiej strony przesunięcie się związanego z wiekiem zapotrzebowania niesie ze sobą nie tylko ryzyko wydatków, ale także możliwości oszczędzania (por. [Freigang, Kempkes 2008]). Warunkiem wyjściowym jest tutaj dopasowanie ofert gminnych placówek usługowych.

Zmiany demograficzne wywołują poza tym problemy w sferze polityki społecznej (Daseinsvorsorge), kiedy wskutek starzenia się pracowników powstaje zapotrzebowanie na młodych fachowców, którego nie można pokryć ani na wewnętrznym, ani na zewnętrznym rynku pracy (por. [Wiekert 2002]). W efekcie działań typu wprowadzenie „wcześniejszej emerytury" i unikanie za wszelką cenę kosztów społecznych związanych z redukcją zatrudnienia struktura wiekowa gminnych zespołów pracowniczych staje się bardzo jednolita. Dominują pracownicy w wieku przedemerytalnym. Ta struktura sprawia, że w następnych lata, czyli blisko roku 2013, może się pojawić niedobór wykwalifikowanych pracowników w gminach. Rynek pracy sektora publicznego jest, zgodnie z teorią segmentacji, tradycyjnie uważany za wewnętrzny rynek pracy [Keller 1993]. Charakteryzuje go zarówno niewielka wymiana z zewnętrznymi rynkami pracy, jak i dłuższy czas zatrudnienia pracowników w tym samym miejscu pracy.

Stan budżetu gmin jest kształtowany nie tylko przez zmiany demograficzne, ale także przez faktory, które należy od nich odróżnić. Na przykład zadania gmin w dziedzinie polityki społecznej i związane z nimi koszty znacznie wzrosły w ostatnich latach. Po części jest to spowodowane oddelegowaniem przez rząd federalny i rządy landów zadań w tej dziedzinie do gmin. Z drugiej strony wzrosły także potrzeby społeczne w tym zakresie. Jednocześnie środki gminne, stojące tu do dyspozycji, uległy zmniejszeniu [*Datenreport Kommunalfinanzen*... 2005]. Ten rozwój odzwierciedla się także w rozwoju gminnych kasowych kredytów, które w ostatnich latach wyraźnie wzrosły [*Eckdaten zur Entwicklung*... 2006].

W kontekście naszkicowanego tutaj rozwoju coraz większej wagi nabiera pytanie, jakie działania w sferze polityki personalnej mogą zostać podjęte w istniejących finansowych i prawnych warunkach funkcjonowania gmin, aby przeciwdziałać skutkom tegoż rozwoju albo je przynajmniej złagodzić.

4. Pokonywanie trudności w zakresie polityki personalnej na przykładzie gminy S.

Przedstawiony powyżej wycinek wschodnioniemieckiej rzeczywistości uwidacznia wymownie rozwój sytuacji w mieście S. w Saksonii-Anhalt. W ciągu 15 lat liczba mieszkańców S. zmniejszyła się z prawie 44 000 (1991 r.) do niecałych 24 000 w 2006 r. Jednocześnie liczba dzieci w wieku do 5 lat zmniejszyła się z ok. 3000 w roku 1991 do ok. 650 w roku 2005, co odpowiada spadkowi o prawie 80% [Bartl, Jonda 2008, s. 193].

Taki rozwój sytuacji demograficznej nie pozostał bez wpływu na istniejącą w tym mieście infrastrukturę. Podczas gdy za czasów NRD miasto S. liczyło 43 miejskich instytucji opieki nad dziećmi (przedszkola, świetlice dla dzieci), w których opieką objęto ponad 4000 dzieci, to w roku 2007 istniało już tylko 7 takich placówek, przy czym większość z nich znalazła się w prywatnych rękach (tylko jedno przedszkole i dwie świetlice – Kinderhorte – pozostały nadal placówkami znajdującymi się pod opieką władz miejskich). Z wcześniejszych 12 szkół podstawowych istnieją w roku 2007 jeszcze tylko 2 szkoły[3].

Dramatyzm tego rozwoju uwypuklają również liczby określające stan ogólnego zatrudnienia w administracji miejskiej. Na początku lat 90. w administracji publicznej miasta S. było zatrudnionych ok. 1000 pracowników. Do roku 2005 zostało zwolnionych prawie 700 osób. Większość z nich (ok. 500 osób) stanowiły przedszkolanki. Najwięcej zwolnień miało miejsce w pierwszym roku dużej fali wymówień (1991 r.), kiedy to wypowiedziano pracę 96 osobom. O ile jeszcze w roku 1999 zarząd miasta zatrudniał ponad 110 wychowawczyń bądź wychowawców, o tyle w roku

[3] Dla publicznej administracji jest to dlatego ważne, że odpowiada ona częściowo także za politykę personalną w szkołach (pracownicy sekretariatu i woźni).

2006 miasto było pracodawcą dla zaledwie 31 osób w tym sektorze [Bartl, Jonda 2008, s. 194 i n.].

Możliwość podejmowania decyzji w gminach jest w tym zakresie bardzo ograniczona. Istnieje bowiem przewidziany przez ustawodawcę tzw. Personalschlüssel. Na tej podstawie liczba pracowników każdego miejsca opieki nad dziećmi jest w szczegółowy sposób skalkulowana. Wskutek zmniejszenia się liczby ludności liczba pracowników w prawie każdej dziedzinie administracji publicznej musiała zostać dopasowana do aktualnego stanu budżetowego, ale w dziedzinie wychowania te następstwa były szczególnie drastyczne.

4.1. Zmiana w stosowanych strategiach prób uporania się z problemem: od zewnętrznej do wewnętrznej elastyczności

Spoglądając na strategie przezwyciężania problemu, które były stosowane w pierwszej fazie naszkicowanego powyżej rozwoju w mieście S. (jak zresztą i w wielu innych gminach w Niemczech), można zauważyć, że w latach 90. najważniejszym instrumentem polityki personalnej było zwalnianie z pracy. Przy zwolnieniach mamy do czynienia z zewnętrzną elastycznością jako strategią polityki personalnej. Jednakże niemal od pięciu lat wiele gmin rozgląda się za alternatywami. Należą do nich przede wszystkim krótkookresowe umowy o pracę, zmienny czas pracy i zatrudnienie w niepełnym wymiarze godzin. W mieście S. w ośrodkach opieki nad dziećmi zastosowano tzw. Haustarifvertrag (umowę pracowniczą opartą na uzgodnieniach w danej placówce). W myśl tej umowy zostało zawarte porozumienie między pracownikami i miastem, na mocy którego pełny wymiar zatrudnienia pracownika wynosi 32 godziny tygodniowo. Za te 32 godziny pracownik otrzymuje zagwarantowane wynagrodzenie, przysługujące mu także w wypadku, gdy przepracował jedynie 30 godzin. Jeśli pracownicy pracują przez pewien czas 34 godziny, dostają mimo to wynagrodzenie równe tylko 32 godzinom. Jedynie czas pracy, który jest dużo dłuższy od przeciętnego, jest rzeczywiście opłacany.

Celowość elastycznego kształtowania stosunków pracy została potwierdzona w ostatnich czasach: gminny ośrodek opieki nad dziećmi w mieście S. ustabilizował się, a nawet liczba przebywających w nim dzieci zaczęła powoli wzrastać i dzięki temu także zapotrzebowanie na pracowników w dziedzinie opieki i wychowania.

Następnym instrumentem w polityce personalnej, który został wykorzystany w mieście S., są przeniesienia. Powolny wzrost liczby dzieci w placówkach dla dzieci (żłobki i przedszkola) zaczyna się zwykle we wrześniu, z początkiem roku szkolnego. W świetlicy dzieje się zwykle odwrotnie. Doświadczenie mówi, że zwykle w pierwszej klasie na początku roku szkolnego prawie 90% dzieci przychodzi do świetlicy. W dalszych tygodniach rodzice sprawdzają, czy to rozwiązanie jest dogodne dla rodziny lub czy istnieją inne możliwości, i często dzieje się tak, że dzieci z biegiem czasu są znowu zabierane ze świetlicy. Ponieważ rozwój w placówkach przedszkolnych i w świetlicy przebiega w odwrotnych kierunkach, tak więc w ciągu

roku mają miejsce przeniesienia: niektórzy pracownicy są zatrudniani we wrześniu i październiku, czasami do świąt Bożego Narodzenia, w świetlicy, a w drugiej części roku w przedszkolu. Kombinacja obu form polityki personalnej (elastyczność czasu pracy i przeniesienie) umożliwia gminie rezygnację z dalszych zwolnień i zapewnienie pracownikom miejsc pracy.

4.2. Motywy zmiany strategii przy próbie pokonywania problemu

Jak w większości niemieckich gmin, sytuacja finansowa w S. jest od dawna krytyczna. Na gminę od lat wywierany jest nacisk zmuszający do oszczędności budżetowych. Zaleca się od lat nieobsadzanie miejsc pracy, które stają się wolne (np. przez przejście na emeryturę), aby zaoszczędzić koszty personalne. Prowadzi to do tego, że dla wielu osób odpowiedzialnych za politykę personalną w gminach sytuacja osiągnęła stan krytyczny.

Od gmin oczekuje się wywiązywania się z coraz bardziej ambitnych zadań. Spełnienie tych oczekiwań jest często niemożliwe bez wykwalifikowanego personelu. Tak więc zakaz zatrudniania nowych pracowników może się stać istotną przeszkodą dla poprawnego funkcjonowania gminy.

Ale nie tylko rosnące oczekiwania obywateli dotyczące usług gminnych (zarówno jakościowe, jak i ilościowe) oraz zrozumienie, że konsolidację budżetową można osiągnąć nie tylko poprzez redukcję usług, prowadzą do zmiany sposobu myślenia. Także obserwacja struktury wiekowej w gminie odgrywa tu pewną rolę. Ponieważ w mieście S. w latach 90. zatrudnienie nowych pracowników prawie nie miało miejsca, średni wiek pracowników w roku 2007 wynosił 48,5 lat, podczas gdy w roku 1999 wynosił on jeszcze 44 lata.

Oto ocena tej sytuacji przez osobę odpowiedzialną za politykę personalną w mieście S.: „Wiek przeciętny jest bardzo wysoki i musimy podjąć kroki, aby zmienić tę sytuację, potrzebujemy młodych pracowników, dobrze wykształconych i teraz nadszedł na to czas. Musimy naprawdę teraz manewrować: troszczyć się o konsolidację budżetu z jednej strony, ale z drugiej strony czynić kroki, aby – że tak powiem – »odnowić krew«, odmłodzić administrację, aby mogła dalej funkcjonować. Zadania muszą zostać wypełnione. Inaczej znajdziemy się w miejscu, w którym będziemy musieli powiedzieć: rzucamy to wszystko, pewnym zadaniom nie możemy już podołać“ [Bartl, Jonda 2008, s. 201].

Ta wypowiedź wyraźnie pokazuje, że zmiana strategii zmagania się z problemami w mieście S. powstała z przekonania, że pokonanie rozbieżności między stanem realnym a pożądanym (*cognitive appraisal*) w przypadku problemów personalnych nie może zostać rozwiązane jedynie poprzez obniżenie poziomu aspiracji (tu: redukcje zatrudnienia). Zrozumienie tego faktu zmusiło osoby odpowiedzialne do szukania innych możliwości rozwiązania problemu, zgodnych z ich rozumieniem dobrego funkcjonowania gminy.

5. Zakończenie

Analiza sytuacji w innych wschodnioniemieckich gminach pozwala wyciągnąć wnioski, że dynamika przemian stosowanych rozwiązań, która jest widoczna w mieście S., daje się uogólnić. Silna redukcja liczby mieszkańców gminy występuje prawie wszędzie.

Zmiany demograficzne dotyczyły w latach 90. wszystkich obszarów działania gminy, ale przez zmniejszające się finansowanie ze strony landu możliwości finansowe w dziedzinie opieki nad dziećmi zmniejszyły się tak bardzo, że redukcja miejsc pracy w tym zakresie jest szczególnie wyraźna. Finansowe zasoby gminy w S. były w minionych pięciu latach bardzo niewielkie, ale strategia gminy przy pokonywaniu problemu uległa zasadniczej zmianie. Organizacja, która przez pewien czas decydowała się na stosowanie zewnętrznych rozwiązań, zmieniła swoją strategię w przypadkach niewielkiego nadmiaru personelu i zastosowała wewnętrzne rozwiązania, takie jak redukcja czasu pracy lub płac. Mimo przymusu oszczędzania, osoby podejmujące decyzje próbowały trzymać się założeń „dobrego" pracodawcy, który oferuje pewne miejsce pracy. Zmiana strategii pokonywania problemu może być określona też jako przypomnienie sobie o swoich specyficznych zadaniach w odróżnieniu od innych organizacji (np. przedsiębiorstw). Problem jednolitej struktury wiekowej nie tylko został zauważony, ale zaczęto także starać się o możliwości zatrudniania nowych pracowników, aczkolwiek usiłowania dążące do odmłodzenia struktury wiekowej wydają się być obok problemu konsolidacji budżetowej sprawą raczej marginesową. Czy rozpoczynające się rekrutowanie młodych pracowników, jak w mieście S., za pomocą czasowych umów o pracę, przyczyni się do trwałego współwystępowania wewnętrznych i zewnętrznych rynków pracy, jak zaobserwowano to na innych rynkach pracy w Niemczech [Struck 2006, s. 377 i n.], czy też chodzi tutaj raczej o zjawisko przejściowe, pozostaje kwestią wymagającą dalszych badań.

Jeśli uwzględnimy specyficzne warunki transformacji systemowej w Niemczech Wschodnich i związaną z tym tak ogromną liczbę zwolnień w latach 90., to można stwierdzić, że rozwiązania, które stosuje gmina S. w ciągu ostatnich lat, przyczyniają się do tego, że w obecnej sytuacji wzrasta szacunek nie tylko dla pracy, lecz również dla człowieka.

Literatura

Bartl W., Jonda B., *Demographischer Wandel und personalpolitischer Response in Kommunen,* [w:] *Demographie als Herausforderung für den öffentlichen Sektor*, red. R. Sackmann, B. Jonda, M. Reinhold, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2008.

Datenreport Kommunalfinanzen 2005. Fakten, Trends, Einschätzungen. Kommunalfinanzen in struktureller Schieflage, Deutscher Städte- und Gemeindebund, "DStGB Dokumentation" 2005 nr 48.

Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunalfinanzen, Bundesministerium für Finanzen 2006, http://www.bundesfinanzministerium.de/lang_de/DE/Service/Downloads/Abt__V/Eckdaten, templateId=raw,property=publicationFile.pdf, 15.09.2006.

Freigang D., Kempkes G., *Einfache Modellrechnungen zu den zukünftigen Auswirkungen des demographischen Wandels auf die öffentlichen Kommunalhaushalte in Deutschland*, [w:] *Demographie als Herausforderung für den öffentlichen Sektor*, red. R. Sackmann, B. Jonda, M. Reinhold, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2008.

Gołata E., Jonda B., *Demographische Entwicklungen in Polen und in Deutschland im Vergleich,* [w:] *Demographie als Herausforderung für den öffentlichen Sektor*, red. R. Sackmann, B. Jonda, M. Reinhold, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2008.

Keller B., *Arbeitspolitik des öffentlichen Sektors*, Nomos, Baden-Baden 1993.

Seitz H., *Kommunalfinanzen bei schnell schrumpfender Bevölkerung in Ostdeutschland: Eine politikorientierte deskriptive Analyse*. Dokument Online: http://www.tu-dresden.de/wwvwlemp/inhaber/publictions/Seitz(2002)_KommunalfinanzenBeiSchnellSchrumpfenderBevoelkerun

InOstdeutschland.pdf, 15.10.2008.

Struck O., *Flexibilität und Sicherheit: empirische Befunde, theoretische Konzepte und institutionelle Gestaltung von Beschäftigungsstabilität*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2006.

Wiekert I., *Blockierter Generationenaustausch und Nachwuchsstau: Einige Ausgangsbefunde*, [w:] *Generationenwechsel in Ostdeutschland als Herausforderung für den Arbeitsmarkt*, red. H. Grünert, "SFB 580", Jena 2002.

LABOUR AND WORKFORCE IN THE PUBLIC SECTOR. SELECTED PROBLEMS IN THE LIGHT OF DEMOGRAPHIC CHANGE IN EASTERN GERMANY AFTER 1989

Summary

The concept of labour belongs to hot issues in German public debate, especially in new German federal lands, where many enterprises were closed after German reunification and many people lost their workplaces. The emigration during and after 1989 led to significant decrease of citizens in eastern municipalities. As a consequence, this had an impact both on the economic situation of communes and demographic structure of the society, as well as on labour market of the public sector. For instance, during 15 years the urban administration in S. town, Saxony-Anhalt experienced a decrease from 1000 employees in 1991 to 300 employees in 2005. Most radical redundancies concerned kindergarten teachers. During the last 5 years, some important changes have been introduced in the personnel policy. Redundancies have been replaced by the internal flexibility measures, which enable to retain workplaces. Those measures include *temporary work contracts*, *flexible work time*, *special money recompenses*, and *part time employment*. So called house wage tariff has enabled local authorities to respond to the demographic development without planning on further redundancies. A difficult economic position of German communes led to the situation that vacancies were not being filled up due to saving money. However, such policy has turned out to be dangerous for the efficient functioning of administration. In result, the communes are anxious again to hire young and well educated employees in order to guarantee a desired functionality of administration.