

Krzysztof Nylewicz^{*}

WPLYW PRACY SKRÓCONEJ NA STABILIZACJĘ ZATRUDNIENIA W REPUBLICE FEDERALNEJ NIEMIEC

WPROWADZENIE

Pod koniec 2008 r. ówczesny kryzys finansowy przeobraził się w ogólnoświatowy kryzys gospodarczy, obejmując swym zasięgiem również niemiecki rynek pracy. Z uwagi na trudną sytuację w popycie globalnym przedsiębiorstwa zmuszone były zmniejszyć swą ofertę i tym samym zredukować czas pracy. Aby jednak zapobiec masowym zwolnieniom wykorzystano system pracy skróconej jako wypróbowany instrument polityki interwencyjnej, który dzięki wprowadzeniu licznych modyfikacji zyskał na atrakcyjności. W ten sposób przejął funkcję „zderzaka” koniunktury stabilizując w krótkim czasie poziom zatrudnienia.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie nie tylko charakterystyki i rodzajów pracy skróconej, lecz także ukazanie jej rozwoju i zakresu wykorzystania w okresach trudnej sytuacji na niemieckim rynku pracy. Zwłaszcza w ostatnim czasie, kiedy to za sprawą obecnego kryzysu wprowadzono ją na niespotykaną dotychczas skalę, stanowi obiekt szczególnego zainteresowania nie tylko ekonomistów, ale i polityków. Należy przy tym wyrazić obawę, czy rozmiary kosztów tak szeroko zakrojonej akcji interwencyjnej państwa nie staną się hamulcem dalszego wzrostu gospodarczego Niemiec.

^{*} Dr, adiunkt w Katedrze Polityki Społecznej Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie.

PRACA SKRÓCONA JAKO INSTRUMENT POLITYKI RYNKU PRACY

Głównym celem pracy skróconej jako instrumentu polityki rynku pracy jest zapewnienie pracownikom zatrudnienia (uniknięcie zwolnień i związanego z tym bezrobocia) przez zagwarantowanie im świadczenia zastępczego (jako rekompensaty za utracone wynagrodzenie) w sytuacji przejściowego braku pracy lub zleceń, a przedsiębiorstwu możliwość zatrzymania doświadczonych pracobiorców¹. Wykorzystuje się ten instrument w celu ograniczenia rozmiarów koniunkturalnego, sezonowego i strukturalnego bezrobocia.

Praca skrócona może być rozumiana dwojako. W pierwszym, węższym ujęciu oznacza szczególną sytuację w ramach stosunku pracy, polegającą na realizacji zatrudnienia w ograniczonym przejściowo wymiarze godzin, natomiast w drugim, szerszym, jest terminem obejmującym ogół prawnych i finansowych warunków oraz następstw związanych ze zgłoszeniem tego faktu publicznym służbom zatrudnieniowym, w wypadku Niemiec – Federalnej Agencji Pracy².

Warunki, które muszą zaistnieć, aby można było podjąć decyzję o wprowadzeniu pracy skróconej zawarte są w §§169-173 III księgi Kodeksu Socjalnego i w §81 ust. 1, nr 3 ustawy o ustroju przedsiębiorstw³. Są to w szczególności:

- istotne straty w pracy, które spowodowane są przyczynami gospodarczymi (zmianami strukturalnymi w przedsiębiorstwie, wymuszonymi sytuacją ogólnogospodarczą) lub wydarzeniami losowymi (zjawiskami przyrodniczymi lub ingerencją urzędów), mają charakter przejściowy, są nie do uniknięcia (nawet, jeśli podjęto wszystkie dostępne środki zaradcze) oraz przynajmniej 1/3 zatrudnionych traci więcej niż 10% miesięcznej płacy brutto (nie wliczając uczniów zawodu),
- istnienie przesłanki dotyczącej sytuacji przedsiębiorstwa, a polegającej na tym, że zatrudniony jest w nim przynajmniej jeden pracobiorca;

¹ H-R. Flechsenhar, *Kurzarbeit – Kosten und Finanzierung*, Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 4/1978, s. 1; H-R. Flechsenhar, *Kurzarbeit - Strukturen und Beschäftigungswirkung*, Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 3/1979, s. 1.

² Widać tu wyraźną analogię do pojęcia „bezrobocie”. Nierejestrowane oznacza jedynie faktyczny stan pozostawania bez pracy, zaś rejestrowane wiąże się z uzyskaniem na pewien czas świadczenia kompensacyjnego. Dlatego niektórzy teoretycy określają pracę skróconą jako „częściowe bezrobocie” lub „wydłużone bezrobocie”. Zob. *Częściowe bezrobocie się opłaci. Gospodarce i pracownikom*, Tygodnik „Solidarność”, Katowice, nr 18/2009, s. 3; T. Budnikowski nazywa ją „formą bezrobocia”. T. Budnikowski, *Niemiecki rynek pracy w epoce przemian strukturalnych i ustrojowych*, Instytut Zachodni, Poznań 1993, s. 177.

³ W pierwszym wypadku chodzi o *Sozialgesetzbuch III – Arbeitsförderung (SGB III)*, w drugim o *Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG)*.

przedsiębiorstwem w sensie przepisów o świadczeniu kompensującym utratę wynagrodzenia jest również wydział przedsiębiorstwa,

- zrealizowanie warunków osobowych, zasadzających się na tym, że pracobiorca w momencie wprowadzenia pracy skróconej kontynuuje zatrudnienie objęte ubezpieczeniem społecznym, przyjmuje tę formę zatrudnienia z ważnych powodów lub po zakończeniu nauki zawodu, jeśli stosunek pracy nie został wypowiedziany lub nie był zastąpiony przez umowę rozwiązującą a pracobiorca nie jest wyłączony z możliwości pobierania zasiłku kompensującego utratę wynagrodzenia (*Kurzarbeitergeldbezug*),
- pisemne zgłoszenie okresu przestoju w działalności przedsiębiorstwa do agencji pracy w okręgu, w którym ma ono swoją siedzibę; możliwość taką ma przedsiębiorca lub rada zakładowa; jeśli zawiadomienie nastąpi ze strony pracodawcy musi on dołączyć również stanowisko rady zakładowej w tej sprawie („rada zakładowa współdecyduje, o ile nie istnieje regulacja ustawowa lub taryfowa, w następujących sprawach: ...przejściowe skrócenie lub wydłużenie zwyczajowego w zakładzie czasu pracy...”), by w ten sposób uwiarygodnić zarówno istnienie przestojów, jak i spełnienie przesłanki o warunkach pracy przedsiębiorstwa w celu uzyskania świadczenia zastępczego.

Spełnienie powyższych warunków prowadzi bezpośrednio do otrzymania przez pracobiorców świadczenia kompensującego utracone wynagrodzenie w rezultacie wprowadzenia pracy skróconej (*Kurzarbeitergeld* - *Kug*). Pełni ono podwójną funkcję – jako świadczenie zastępujące utracone wynagrodzenie (forma zabezpieczenia), oraz jako instrument polityki rynku prac wspierający osiąganie i utrzymanie wysokiego stanu zatrudnienia. Tradycyjnie jest jednak zaliczane do świadczeń zastępujących płacę, a więc traktowane jako instrument pasywnej polityki rynku pracy⁴. Wprawdzie przedsiębiorstwa mogą także, dzięki elastyczności wewnątrzzakładowej w okresie przejściowego braku popytu na swoje wyroby, obniżyć koszt płacy w połączeniu z doraźnym skróceniem czasu pracy, ale tylko z pomocą pracy skróconej są w stanie uniknąć kosztów zwolnienia i ponownego zatrudnienia⁵. Jest to jeden z nielicznych instrumentów polityki rynku pracy mogący zapobiec bezrobociu⁶.

⁴ Aktywny charakter pracy skróconej ma miejsce w sytuacji, gdy przedsiębiorstwa umożliwiają pracobiorcom pobierającym świadczenie kompensujące podniesienie kwalifikacji zawodowych, aby w ten sposób zwiększyć ich szanse na otwartym rynku pracy. B. Völkel, *Kurzarbeit in den neuen Bundesländern*, Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB), nr 1/1997, s. 128.

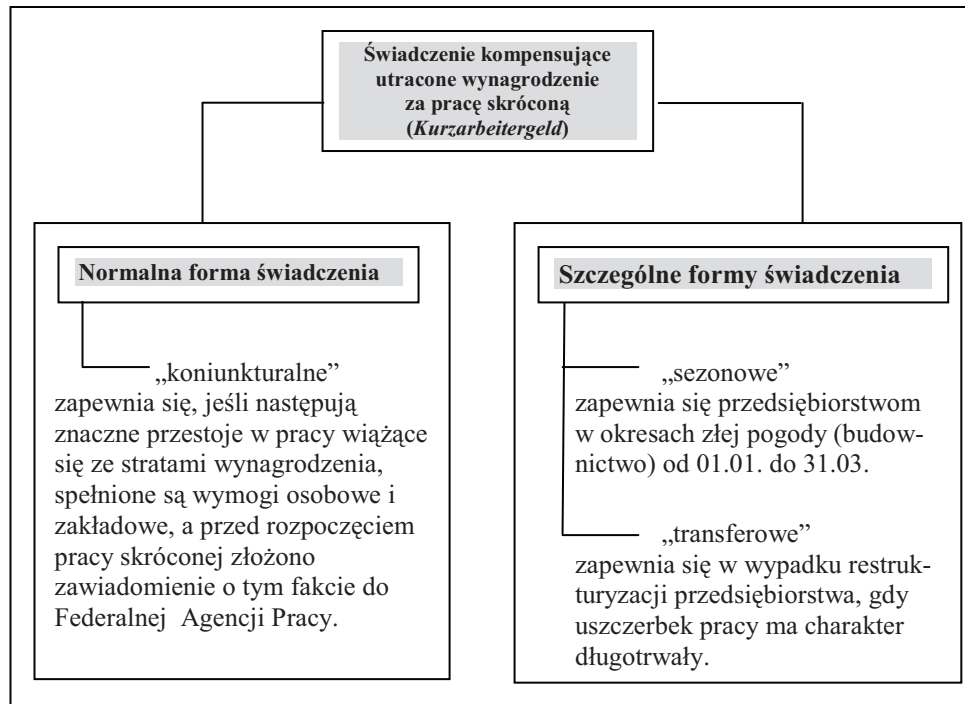
⁵ A. Deeke, *Kurzarbeit als Instrument betrieblicher Flexibilität. Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2003*, IAB-Forschungsbericht, 12/2005, s. 5.

⁶ A. Deeke, C. Ohlert, *Qualifizierungsmaßnahmen während Kurzarbeit nach endgültigem Arbeitsausfall*, IAB-Forschungsbericht, 3/2009, s. 8-9.

Pracobiorca, oprócz zmniejszonego częściowo lub całkowicie wynagrodzenia za pracę skróconą (tzw. *Kurzlohn*), otrzymuje od agencji pracy świadczenie zastępcze, stanowiące rekompensatę za utraconą płacę, które wynosi ogólnie 60%, a w sytuacji podwyższonego poziomu świadczenia 67% (które otrzymują pracobiorcy mający dzieci) różnicy między standardowym wynagrodzeniem netto z preliminowanego wynagrodzenia brutto (*Sollentgelt*) a standardowym wynagrodzeniem rzeczywistym (*Istentgelt*) w miesiącu, w którym pracę skrócono. *Sollentgelt* jest płacą brutto, którą uzyskałby pracobiorca bez uszczerbku w świadczeniu pracy, biorąc za podstawę jego regularny czas pracy, pomniejszony o nadgodziny (§179, ust. 1, SGB III). Natomiast *Istentgelt* jest faktycznie uzyskaną w okresie referencyjnym płacą brutto, do której dolicza się także płacę, którą pracobiorca osiągnął w ramach dodatkowego zatrudnienia, samodzielnej działalności lub jako pomocniczy pracownik w przedsiębiorstwie rodzinnym (§179, ust. 3, SGB III). Przez to zmniejsza się różnica między wynagrodzeniem netto a wysokością świadczenia zastępczego.

Okres pobierania świadczenia zastępczego wynosi najdłużej sześć miesięcy i obejmuje wszystkich pracowników zatrudnionych w przedsiębiorstwie. Jeśli w tym okresie zaprzestano przez co najmniej miesiąc wypłacania świadczenia, to o tyle przedłuża się okres jego pobierania. W wyjątkowych okolicznościach okres referencyjny może być wydłużony do 24 miesięcy (na podstawie rozporządzenia Federalnego Ministerstwa Pracy i Spraw Socjalnych), jeśli na rynku pracy pojawi się szczególnie trudna sytuacja. Zgodnie z ustaleniami Kodeksu Socjalnego należy rozróżnić trzy formy świadczeń, są to: *konjunktuelles Kurzarbeitergeld* („konjunkturalne”), *Saison-Kurzarbeitergeld* („sezonowe”) oraz *Transferkurzarbeitergeld* („transferowe”). Formy, w jakich świadczenia mogą być wypłacane przedstawia rys. 1.

Z uwagi na fakt, że przedstawiona wyżej charakterystyka dotyczy głównie normalnej formy świadczenia, dla porządku należałoby wyjaśnić również specyfikę szczególnych form.



Rysunek 1. Formy i rodzaje świadczeń kompensujących utracone wynagrodzenie w warunkach pracy skróconej

Źródło: S. Sell, *Wo gehobelt wird, fallen auch Späne. Zur Ambivalenz der Kurzarbeit als arbeitsmarktpolitisches Instrument*, Remagener Beiträge zur aktuellen Sozialpolitik, 5/2009, s. 5; Bundesagentur für Arbeit, Arbeitsmarktberichterstattung, *Der Arbeitsmarkt in Deutschland – Kurzarbeit*, Nürnberg 2009, s. 4.

Świadczenie „sezonowe” służące stabilizacji zatrudnienia w okresie zimy (grudzień/marzec) lub w trudnych warunkach pogodowych, kiedy to dochodzi do częściowego lub całkowitego zaprzestania pracy, jest wypłacane głównie w budownictwie, dekarstwie, przedsiębiorstwach wznoszących konstrukcje i rusztowania oraz w branży zajmującej się utrzymaniem zieleni i kształtowaniem krajobrazu na otwartych przestrzeniach. Jest ono zagwarantowane od pierwszej godziny pracy skróconej, o ile uszczerbek pracy

nie można wypełnić wypracowanymi nadgodzinami. Ta regulacja ma pierwszeństwo wobec realizacji świadczeń zastępczych⁷.

Obowiązki, jakie spoczywają na pracobiorcy, aby mógł uzyskać świadczenie „transferowe” są zbliżone do „koniunkturalnego”. Poza powszechnym obowiązkiem zgłoszenia i zameldowania o zmianach personalnych ze strony pracodawców muszą także świadczeniobiorcy wypełnić pewne zobowiązania, a dotyczy to w szczególności własnych starań dotyczących przyjęcia nowego zatrudnienia (*Mitwirkungspflichten*). Niekiedy ten rodzaj świadczenia wypłacany jest w ramach tzw. *Kurzarbeit Null*, co oznacza pracę w wymiarze mniejszym niż 25% ustawowego czasu pracy lub nawet 0 godzin⁸. Przyczyną takiej sytuacji jest najczęściej brak aktywności ze strony pracobiorców na rzecz własnego przedsiębiorstwa, których włącza się (za ich zgodą) do „spółki transferowej” (*Transfergesellschaft*)⁹. Natomiast celem takiego zabiegu jest czasowe przejęcie zatrudnionych, którzy w następstwie zmian dokonywanych w przedsiębiorstwie, tj. strukturalnych przekształceń lub zmianie jego lokalizacji, mogliby utracić pracę¹⁰. Wszystkie rodzaje świadczeń finansowane są ze składek na ubezpieczenie od bezrobocia.

GENEZA, ROZWÓJ I WYKORZYSTANIE PRACY SKRÓCONEJ W NIEMCZACH

Wykorzystanie pracy skróconej jako systemu zapewniającego stabilizację zatrudnienia w Niemczech datuje się od 16.02.1924 r., kiedy to weszło w życie rozporządzenie w sprawie zasiłków dla bezrobotnych (*Verordnung über die Erwerbslosenunterstützung*), powołujące wsparcie dla pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu (*Kurzarbeiterunterstützung*). Jednak pierwotną formę tego świadczenia znaleźć już można w ustawie regulującej moce wytwórcze w kopalnictwie soli potasowych i przemyśle produkującym

⁷ W. Eichhorst, P. Marx, *Kurzarbeit: Sinnvoller Konjunkturpuffer oder verlängertes Arbeitslosengeld?* IZA Standpunkte, nr 5/2009, s. 5-6; Dienste und Leistungen der Agentur für Arbeit, *Saison-Kurzarbeitergeld*, Bundesagentur für Arbeit, Oktober 2009, s. 17.

⁸ Z. Wiśniewski, *Polityka zatrudnienia i rynku pracy w Republice Federalnej Niemiec*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 1994, s. 164.

⁹ Są to dotowane z budżetu (ale i finansowane w części przez zainteresowane przedsiębiorstwa) firmy prowadzące szkolenia i aktywnie szukające nowych miejsc pracy dla pracowników zwalnianych głównie z przyczyn leżących po stronie zakładu pracy. *Transfergesellschaft* nie ma w Polsce odpowiednika. http://pol.proz.com/kudoz/german_to_polish/marketing/572147-beschäftigungs_und_transfergesellschaft.html; oprócz *Transfergesellschaft* (§216b SGB III) istnieją jeszcze *Transferagenturen*, które oferują świadczenia zagrożonym bezrobociem osobom przez jakiś czas jeszcze w okresie wypowiedzenia stosunku pracy (§216a SGB III).

¹⁰ www.kurzarbeit-aktuell.de/transferkurzarbeitergeld.html

nawozy z 25.05.1910 r. (*Kali-Gesetz*), w których ustanowiono kwoty produkcyjne, w następstwie czego niektóre przedsiębiorstwa czasowo zamykano. Pracownicy, których dotknęła redukcja czasu pracy, otrzymywali zapomogę ze środków Rzeszy¹¹. Dzisiejsza forma zasiłku opowiada temu, który wprowadziła ustawa o pośrednictwie pracy i ubezpieczeniu od bezrobocia (*Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung - AVAVG*) w 1927 r., stanowiąca apogeum polityki socjalnej Republiki Weimarskiej¹².

Po 1945 r. wprowadzie stosowano z powodzeniem ten rodzaj świadczeń, jednak w latach 50. zaczęto od niego odchodzić. W fazie ożywienia i rozkwitu koniunktury w latach 60. był całkowicie pozbawiony znaczenia. Najniższy stan zatrudnienia na zasadach pracy skróconej zarejestrowano w RFN w sierpniu 1965 r., kiedy to tylko 93 osoby oraz 10 przedsiębiorstw skorzystało z tej formy pracy. Szeroką akceptację jako instrument rynku pracy uzyskała praca skrócona i wypłacane w jej ramach świadczenie w okresie pierwszego poważnego kryzysu w latach 1966–1967. Wprowadzie nastąpił krótkookresowy wzrost liczby pracobiorców zatrudnionych w tej formie do 14,2 tys. (przeciętnie w roku), lecz właściwy przełom nastąpił dopiero w połowie lat 70. Od 1974 r. nie nastąpił znaczący spadek zatrudnionych w zmniejszonym wymiarze czasu. Jednak ich najwyższą liczbę odnotowano w lutym 1975 r., dotyczącą 956 tys. osób, a także 15 tys. przedsiębiorstw. Ten intensywny wzrost pracy skróconej wynikał przede wszystkim z ogólnego kryzysu gospodarczego w latach 1974–1975, który w powiązaniu z tzw. kryzysem naftowym i energetycznym doprowadził do trwałego spadku zatrudnienia i znacznego niewykorzystania mocy wytwórczych w gospodarce. Ogólne spowolnienie gospodarcze i spadek globalnego popytu doprowadziły do pogorszenia się sytuacji na rynku pracy i w konsekwencji do wzrostu bezrobocia¹³.

Wydarzeniem mającym kluczowe znaczenie dla rozwoju pracy skróconej było uchwalenie w 1969 r. ustawy o popieraniu pracy (*Arbeitsförderungsgesetz - AFG*), która zastąpiła dotąd obowiązującą z 1927 r. Wprowadzała ona zmiany w dotychczasowych celach państwowej polityki rynku pracy, akcentując przede wszystkim jej aktywny, zapobiegawczy i długofalowy charakter. Głównym celem było „aktywne wspieranie polityki koniunkturalnej specjalnymi, selektywnymi instrumentami dostosowującymi strukturę podaży pracy do

¹¹ www.einsatz-fuer-arbeit.de/sites/generator/32240/property=pdf/kurzarbeit__mit__tradition.pdf

¹² Ustawa weszła w życie 01.10.1927 r. w warunkach korzystnej sytuacji na rynku pracy. Po raz pierwszy udało się zagwarantować rozległe, bo włączające w jednakowym stopniu robotników i pracowników biurowych, ubezpieczenie mające chronić około 17 mln pracobiorców objętych ubezpieczeniem chorobowym przed zagrażającymi ich egzystencji skutkami bezrobocia. Por. W. Adamy, J. Steffen, „*Arbeitsmarktpolitik in der Depression*”, *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)*, nr 3/1982, s. 278.

¹³ H-R. Flechsenhar, *Kurzarbeit – Strukturen...*, s. 363.

popytu na nią i zabezpieczenie pracobiorców na wypadek bezrobocia”¹⁴. Od tego czasu praca skrócona była częściej oferowana przedsiębiorstwom przez państwową służbę zatrudnienia, aby w ten sposób zapobiec zwolnieniom. Wzmocnieniem tych postanowień było udoskonalenie ochrony przed wypowiedzeniem (*Kündigungsschutz*), która utrudniała lub nawet uniemożliwiała rozwiązanie umowy o pracę.

Szczególnie ważne dla stabilizacji zatrudnienia mają dwa rodzaje skutków, jakie wywołuje zastosowanie pracy skróconej. Pierwszym z nich jest tzw. efekt zatrudnieniowy, polegający na utrzymaniu stanu zatrudnienia mimo znacznego uszczerbku czasu pracy w przedsiębiorstwach, co znalazłoby swój wyraz w zwolnieniach i związanym z tym bezrobociu. Kwantyfikacja tego efektu polega na przeliczeniu utraconych godzin pracy na ekwiwalent pracy osób zatrudnionych na pełen etat¹⁵. Natomiast tzw. efekt odciążenia bezrobocia rejestrowanego dotyczy liczby osób, które potencjalnie mogłyby zasilić zasób bezrobocia, gdyby nie praca skrócona. Efekt ten jest zwykle mniejszy, ponieważ spadek zatrudnienia, zgodnie z dotychczasowym doświadczeniem, jedynie w 2/3 znajduje swój wyraz w bezrobociu rejestrowanym, pozostali to „cicha rezerwa” (bezrobotni nie rejestrujący się w urzędach pracy) oraz emigracja zarobkowa¹⁶. Dokładne dane wynikające z obu efektów przedstawia wykres 1.

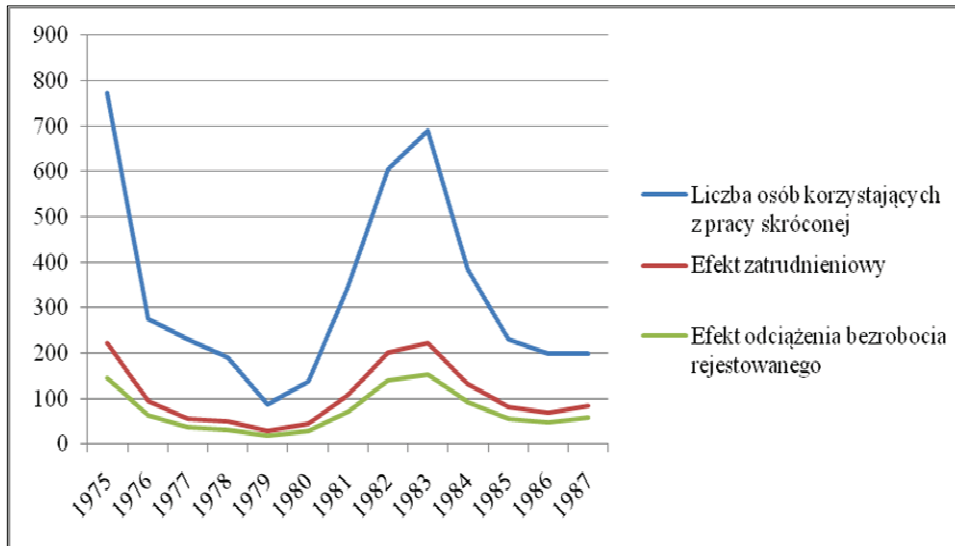
Przebieg krzywej reprezentującej liczbę osób korzystających z pracy skróconej pokazuje wyraźnie jej związek z fazami cyklu koniunkturalnego. W okresach jego załamania, tj. w roku 1975 i 1982, jej wykorzystanie było relatywnie wysokie. Różnica między liczbą osób zatrudnionych w tej formie a liczbą osób, które dzięki niej zachowały swoje miejsca pracy jest znaczna, ponieważ większość wypadków (98%) w latach 1972–1978 dotyczyło redukcji czasu pracy poniżej 50% pełnego etatu. W latach 1973–1975 około połowa wszystkich pracowników wykonujących pracę skróconą miała zredukowany czas pracy od 25% do 50%, a w latach 1976–1978 więcej niż 55% pracobiorcom

¹⁴ Z. Wiśniewski, *op. cit.*, s. 81.

¹⁵ Na przykład w 1978 r. straty czasu pracy oszacowano na 86 mln godzin. Zakładając, że przeciętny indywidualny czas pracy wynosił 1704 godziny rocznie, to liczba osób, która musiałaby być zwolniona, wyniosłaby ponad 50 tys. Należy dodać, że nie uwzględniono przy tym działań samych przedsiębiorstw, które w ramach swojej polityki zatrudnienia mogą tworzyć własne strategie dotyczące utrzymania miejsc pracy. Por. H.-R. Flechsenhar, *Kurzarbeit – Strukturen...*, s. 369. W roku 1991 efekt zatrudnieniowy obliczono na ok. 900 tys., bo zamiast 2,6 mln zarejestrowałoby się ok. 3,5 mln osób poszukujących pracy, co odpowiadałoby podniesieniu stopy bezrobocia z 6,3% do 8,6%. Ten wzrost liczby bezrobotnych dotknąłby głównie wschodnie landy. Por. K. H. Will, H.-U. Brautsch, *Kurzarbeit – Retter in der Not? Wirtschaft im Wandel*, nr 5/2009, s. 201.

¹⁶ *Ibidem*.

zmniejszono czas pracy o mniej niż 25%. Redukcje ponad 50% zdarzały się rzadko, a powyżej 75% zdecydowanie rzadko (ok. 3%)¹⁷.



Wykres 1. Efekt zatrudnieniowy i efekt odciążenia bezrobocia rejestrowanego osiągnięty dzięki wprowadzeniu pracy skróconej w RFN w latach 1975–1987 (w tys.)

Źródło: H.-U. Bach, Ch. Brinkman, H. Kohler, L. Reyeher, E. Spitznagel, *Der Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1983 und 1984*, MittAB, nr 4/1983, s. 344; *Der Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1985 und 86*, MittAB, nr 4/1984, s. 414; *Zur Arbeitsmarktentwicklung 1986/87: Entwicklungstendenzen und Strukturen*, MittAB, nr 3/1986, s. 372.

Wraz z wprowadzeniem ustawy o popieraniu pracy, również od 1.07.1990 r. wkroczyła do wschodnich landów praca skrócona jako instrument polityki rynku pracy w funkcji parasola ochronnego (Fallschirmfunktion)¹⁸. W szczególności w początkowych latach po zjednoczeniu Niemiec przyczyniła się w znaczącym stopniu do ilościowego odciążenia rynku pracy (tabela 1). W pierwszym roku przejściowo korzystało z tej formy zatrudnienia prawie 2 mln osób, co stanowiło wówczas około ¼ wszystkich zatrudnionych w nowych krajach związkowych, z uszczerbkiem pracy wynoszącym 50%.

Wprowadzane stopniowo nowe regulacje, jak również przebiegające procesy dostosowawcze o charakterze gospodarczym i instytucjonalnym spowodowały

¹⁷ H.-R. Flechsenhar, *Kurzarbeit – Strukturen...*, s. 367.

¹⁸ A. Deeke, *Kurzarbeit als Instrument...*, s. 6.

w przeciągu kolejnych lat znaczną redukcję tego instrumentu. Pod koniec pierwszej połowy 1996 r. było jeszcze około 61 tys. pracobiorców korzystających ze świadczenia kompensującego utracone wynagrodzenie w wyniku wprowadzenia pracy skróconej.

Porównanie okresów, w których pracobiorcy i przedsiębiorstwa we wschodnich i zachodnich landach RFN korzystali z pracy skróconej pokazuje, że w większym stopniu z dłuższych okresów skorzystały landy wschodnie, co świadczy o tym, że przyczyną jej wprowadzenia nie był chwilowy spadek popytu na dobra tychże przedsiębiorstw. Jeszcze w latach 1994–1995 na wschodzie Niemiec pracowało na tych zasadach 2/3 pracowników zatrudnionych w przedsiębiorstwach o więcej niż trzymiesięcznym okresie wykorzystania pracy skróconej, gdy tymczasem w części zachodniej mniej niż połowa. Mimo tendencji w zmniejszaniu

się różnic w długości poboru świadczeń zastępczych, widoczne były jednak znacznorozpiętości w strukturach dotyczących wielkości przedsiębiorstw i sytuacji ekonomicznej, a także wysokim udziale tzw. strukturalnie uwarunkowanej pracy skróconej (*strukturbedingte Kurzarbeit*)¹⁹.

¹⁹ B. Völkel, *op. cit.*, s. 127 i 135. Wypłacane w jej ramach świadczenie (*strukturelles Kurzarbeitergeld*), wprowadzone jako nowelizacja AFG w 1988 r., zagwarantowane było pracobiorcom, gdy niedobór pracy w gałęzi gospodarki miał swoje przyczyny w strukturalnych uwarunkowaniach, powodując pogorszenie sytuacji na rynku pracy. Jego celem było uniknięcie masowych zwolnień. Od momentu zastąpienia AFG przez SBG III (1.01.1998 r.) wypłacanie świadczenia nie było już uzależnione od sytuacji w całej gałęzi gospodarki, wystarczyło, że strukturalne zmiany w przedsiębiorstwie prowadziły do zamknięcia całego przedsiębiorstwa lub ważnych jego części. Ponadto możliwość skorzystania z tej formy pomocy zagwarantowana była pracobiorcom, którym wypowiedziano stosunek pracy lub rozwiązano umowę o pracę. Por. S. Krone, A. Müller, *Neue Sozialpläne: von der Abfindung zum Beschäftigungstransfer*, Institut Arbeit und Technik, Jahrbuch 1999/2000, Gelsenkirchen 2000, s. 164.

Tabela 1

**Okresy wykorzystania pracy skróconej we wschodnich
i zachodnich landach RFN w latach 1991–1996 (%)**

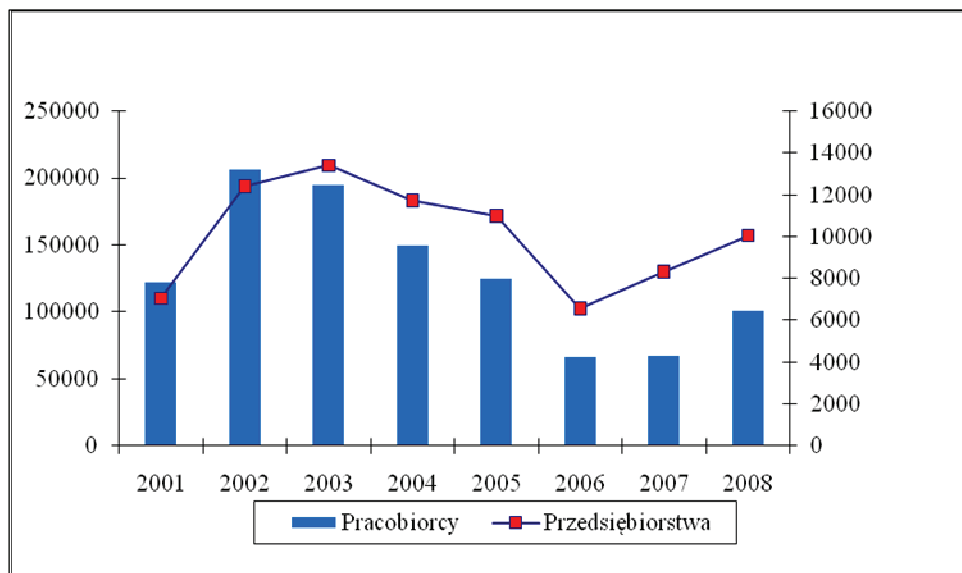
Wyszczególnienie	Do 6 miesięcy		Ponad 6 miesięcy		W tym ponad 18 miesięcy	
	W*	Z	W	Z	W	Z
Pracobiorcy						
1991	28,4	-	20,2	-	-	-
1992	71,1	-	-	-	-	-
1993	42,9	71,8	38,4	5,3	9,8	0,6
1994	55,9	58,3	23,3	22,9	9,7	7,0
1995	58,1	75,2	24,2	9,8	13,3	5,3
Przedsiębiorstwa						
1991	38,0	-	14,0	-	-	-
1992	75,1	-	0,4	-	-	-
1993	60,6	79,5	22,9	3,4	4,9	0,2
1994	71,2	69,3	12,5	13,4	4,8	3,5
1995	80,2	83,1	7,8	5,7	2,8	1,7

*W – wschodnie landy, Z – zachodnie landy.

Źródło: B. Völkel, *Kurzarbeit in den neuen Bundesländern*, Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB), nr 1/1997, s. 135.

Po tym jak praca skrócona była intensywnie wykorzystywana w pierwszych latach zjednoczenia Niemiec, to w drugiej połowie lat 90. wiodła raczej „życie w cieniu” (*Schattendasein*)²⁰. Od roku 2001, kolejnej spadkowej fazy koniunktury, wprowadzie zwiększył się zakres jej wykorzystania, ale już od 2003 r. aż do 2007 r. wyraźnie malał (wykres 2).

²⁰ C. Bogendan, A. Herzog-Stein, Ch. Klenner, C. Schäfer, *Vom Schuttschirm zum Bahnbrecher – Anforderungen an die Arbeitsmarkt – und Beschäftigungspolitik in der Wirtschaftskrise*, WSI-Diskussionspapiere, nr 167/2009, s. 20. To niewielkie zainteresowanie pracą skróconą widać również po liczbie naukowych publikacji. Z ok. 50 pozycji wyświetlonych na platformie informacyjnej Institut für Arbeit- und Berufsforschung w Norymberdze tylko 8 z nich pochodzi z ostatnich pięciu lat. K. H. Will, H.-U. Brautsch, *op. cit.*, s. 200.



Wykres 2. Zakres wykorzystania pracy skróconej w RFN w latach 2001–2008

Źródło: Statistik der Bundesagentur für Arbeit. Stand: Februar 2008; Januar 2009.

Znaczący wzrost liczby przedsiębiorstw i pracobiorców korzystających z pracy skróconej nastąpił w listopadzie 2008 r. (wynosił: 6592 i 130133) i był kontynuowany w grudniu tegoż roku (odpowiednio: 17315 i 270472). Był to niezbity dowód na to, że kryzys światowy dotarł również do niemieckiego rynku pracy.

WYKORZYSTANIE PRACY SKRÓCONEJ DO STABILIZACJI ZATRUDNIENIA W CZASIE OBECNEGO KRYZYSU GOSPODARCZEGO

W odpowiedzi na niepokojące sygnały płynące z gospodarki w 2008 r. polityka rynku pracy w RFN sięgnęła po wiele instrumentów, w tym po „klasyka” wśród nich, pracę skróconą. Poprzez wprowadzenie uproszczeń do procedur jej przyznawania, nowelizację przepisów prawa oraz mocniejsze wsparcie finansowe ze strony państwa ułatwiono do niej dostęp.

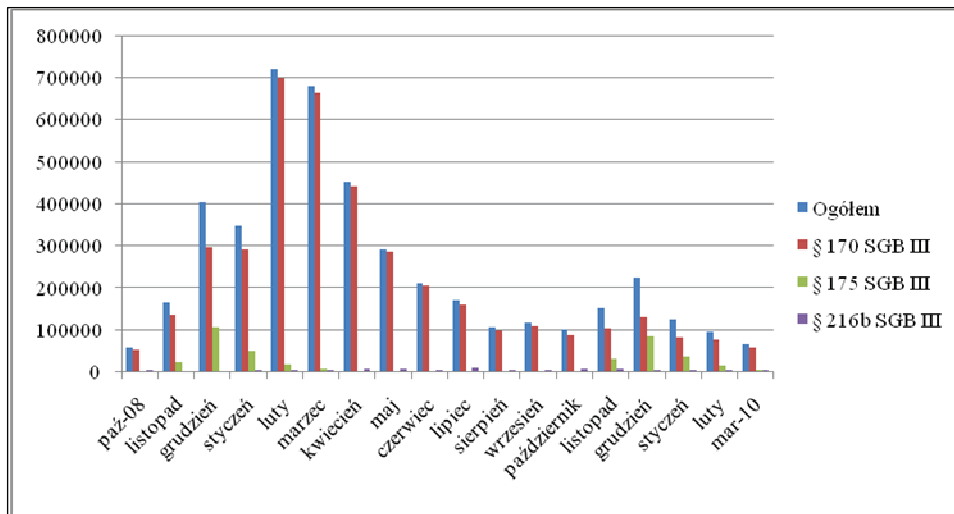
Najważniejsze zmiany wprowadzono w ramach „pakietu koniunkturalnego II” (*Konjunkturpaket II*) i „świadczenia zastępczego plus” (*Kurzarbeitergeld Plus*), których obowiązywanie ustalono do końca 2010 r. Pierwszym krokiem

w tym kierunku było przyznanie agencjom pracy tymczasowej w listopadzie 2008 r. świadczeń kompensujących utracone wynagrodzenie w następstwie ograniczenia czasu pracy, jeśli „wiarygodnie” uzasadnią brak możliwości alternatywnego zatrudnienia. Natomiast w styczniu 2009 r. przedłużono okres referencyjny do 18 miesięcy jedynie dla tych pracobiorców, którzy uzyskają prawo do świadczenia zastępczego do 31.12.2009 r. W kolejnym miesiącu wprowadzono ułatwienia dotyczące wymagań minimalnych, koniecznych do uzyskania środków kompensujących straty pracy, polegające jedynie na wykazaniu, że przynajmniej jeden pracobiorca dotknięty był utratą płacy (miesięcznej brutto) w wysokości większej niż 10%. Dalsze usprawnienia obejmują konta czasowe, które nie muszą już wykazywać ujemnej wartości, by można było wprowadzić pracę skróconą. O ile przed zmianami pracodawca był zobowiązany do przejęcia składek na ubezpieczenie społeczne w wysokości 80% za każdą zredukowaną godzinę pracy, to dzięki „pakietowi koniunkturalnemu II” został odciążony do 50%, a w wypadku organizowania doskonalenia zawodowego w czasie skróconym możliwe jest przejęcie całości należnych składek przez państwo. W czerwcu 2009 r. ponownie wydłużono okres pobierania świadczenia do 24 miesięcy, jeśli roszczenie prawne o świadczenie zastępcze powstanie do końca roku. W ramach modyfikacji wdrożonych za pośrednictwem „świadczenia zastępczego plus” w lipcu 2009 r. mogą pracobiorcy po sześciu miesiącach (dokładniej od 7 miesiąca) realizacji pracy skróconej otrzymać zwrot składek w pełnej wysokości za czas skrócony²¹.

Odnosząc powyższe działania rządu niemieckiego do sytuacji na rynku pracy należy stwierdzić, że pierwsze z nich przypadają na okres największego wykorzystania pracy skróconej do stabilizacji zatrudnienia w przedsiębiorstwach. Biorąc pod uwagę jej rodzaje należy stwierdzić wyraźną przewagę „koniunkturalnej” pracy skróconej (*konjunktuelle Kurzarbeit* - §170 SGB III), natomiast pozostałe odegrały dotychczas niewielką rolę, chociaż „sezonowa” była widoczna w okresach niekorzystnych warunków pogodowych - listopad/marzec (wykres 3).

Pokazane na wykresie wielkości nie informują o rzeczywistej liczbie osób korzystających ze świadczeń zastępczych a jedynie o ich stanie liczebnym wynikającym z nowo zgłoszonych wniosków o pracę skróconą skierowanych do Federalnej Agencji Pracy. Ogółem w 2009 r. zgłoszonych do pracy skróconej było 3570350 osób, co stanowi znaczący wzrost w porównaniu z rokiem poprzednim – 898434 osób. Mając na uwadze konkretną liczbę pracobiorców, którzy korzystali w tym czasie ze świadczeń zastępczych, to wynosiła ona średniorocznie 1142674, przy czym była nierównomiernie rozłożona w poszczególnych miesiącach. W odniesieniu do regionalnych różnic należy

²¹ Bundesagentur für Arbeit, Arbeitsmarktberichterstattung, *Der Arbeitsmarkt in Deutschland...*, s. 8.



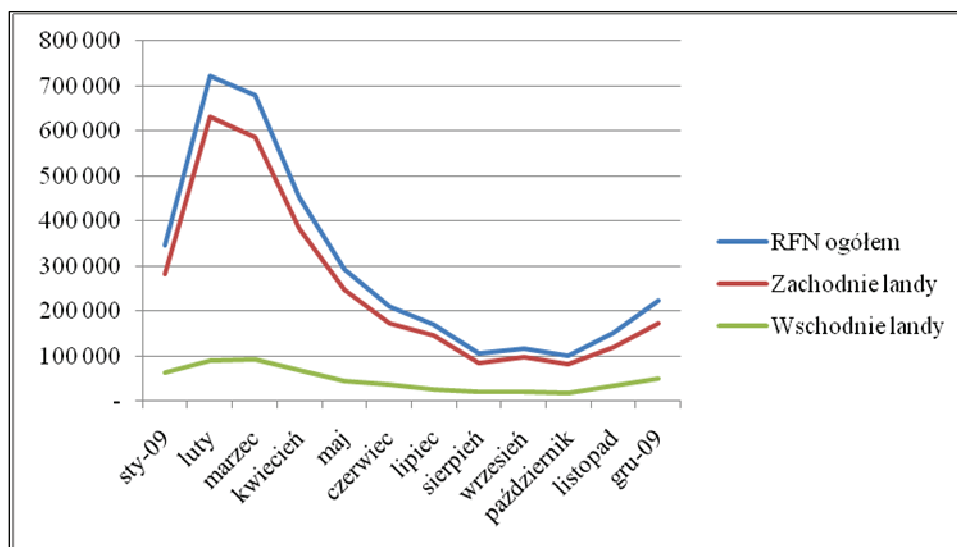
Wykres 3. Liczba osób wykonujących pracę skróconą zgłoszona we wnioskach o świadczenie zastępcze (w miesiącach, wg rodzajów)

Źródło: Statistik der Bundesagentur für Arbeit. Kurzarbeit März 2010.

podkreślić, że w zachodnich landach zakres wprowadzenia pracy skróconej był znacząco większy niż w landach wschodnich, sądząc po liczbach wniosków dotyczących wprowadzenia systemu pracy skróconej (wykres 4).

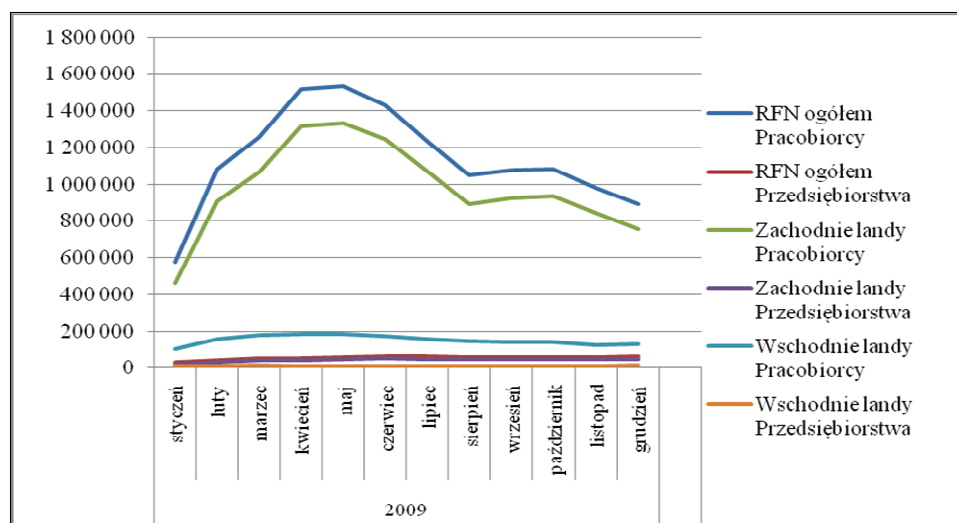
Liczba przedsiębiorstw korzystająca z „koniunkturalnej” pracy skróconej wynosiła do jesieni 2008 r. z niewielkimi wahaniami między 3000 a 5000. Dopiero w 2009 roku nastąpił radykalny jej wzrost, w styczniu odnotowano już liczbę 31535, natomiast w grudniu nawet 63980 przedsiębiorstw (wykres 5). W zachodnich landach liczba ta zmieniała się w podobny sposób (odpowiednio: 22852 i 493376) i była wielokrotnie wyższa od liczby w landach wschodnich (8483 i 14025). Analogicznie do liczby przedsiębiorstw wzrosła również gwałtownie liczba osób dotkniętych tą formą pracy. Jeszcze we wrześniu wynosiła ok. 39000²², a w kwietniu 2009 – już 1517845, tymczasem w maju osiągnęła swoje apogeum i obejmowała 1533579 osób. Uwzględniając podział na część zachodnią i wschodnią Niemiec należy ponownie stwierdzić istotne różnice w rozwoju „skróconego” zatrudnienia – na zachodzie pracowało przeciętnie w 2009 r. 979804 osób, na wschodzie zaledwie 151851.

²² B. Schwengler, W. Loibl, *Aufschwung und Krise wirken regional unterschiedlich*, IAB-Kurzbericht, nr 1/2010, s. 6.



Wykres 4. Liczba osób zgłoszona do pracy w systemie pracy skróconej w RFN ogółem oraz w zachodnich i wschodnich landach w 2009 r.

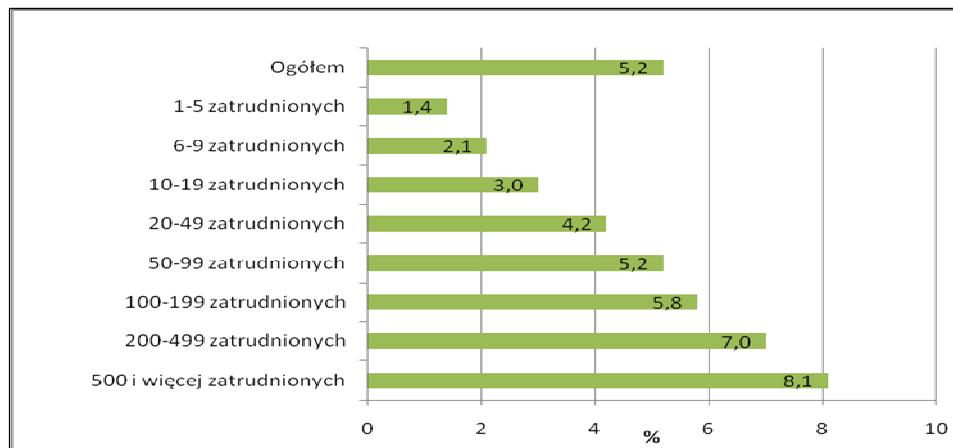
Źródło: Statistik der Bundesagentur für Arbeit. Kurzarbeit März 2010.



Wykres 5. Pracownicy i przedsiębiorstwa korzystające z pracy skróconej w RFN ogółem oraz w landach zachodnich i wschodnich

Źródło: Statistik der Bundesagentur für Arbeit. Zeitreihe Kurzarbeit, Januar 2009 bis Dezember 2009.

Ważną kwestią dla niniejszej analizy jest ustalenie, w jakim zakresie wprowadzały przedsiębiorstwa „koniunkturalną” pracę skróconą uwzględniając przy tym ich wielkość. Okazuje się bowiem, że w małych przedsiębiorstwach było też mniejsze zapotrzebowanie na tę formę pracy, natomiast w dużych było ono relatywnie wysokie. Zważywszy na prezentowane dane (wykres 6) należy wysunąć tezę, iż wraz z wielkością przedsiębiorstwa wykorzystanie tego instrumentu polityki rynku pracy istotnie rosło. Przyczyną tak zróżnicowanego udziału pracy skróconej były prawdopodobnie, mimo wszelkich odciążeń finansowych, dość wysokie koszty utrzymania pracowników w małych przedsiębiorstwach, z którymi łatwiej mogą poradzić sobie znacznie większe²³.



Wykres 6. Wykorzystanie pracy skróconej przez przedsiębiorstwa o zróżnicowanej wielkości w RFN w 2009 roku

Źródło: Bundesagentur für Arbeit, Arbeitsmarktberichterstattung, *Der Arbeitsmarkt in Deutschland - Kurzarbeit*, Nürnberg 2009, s. 13.

²³ Bundesagentur für Arbeit, Arbeitsmarktberichterstattung, *Der Arbeitsmarkt in Deutschland...*, s. 13.

PODSUMOWANIE

Zatrudnienie w niemieckim przemyśle mimo pokaźnego spadku zamówień i masowego załamania eksportu od września 2008 r. można było dość dobrze ustabilizować za pomocą pracy skróconej i dzięki elastycznym modelom wewnątrzzakładowego dostosowania czasu pracy oraz redukcji załóg brzegowych (pracowników czasowych). Przedsiębiorstwa zapobiegły w ten sposób stratom siły fachowej i uszczerbkom specyficznego kapitału ludzkiego, który byłby niezbędny przy ponownym ożywieniu koniunktury. W ten sposób potwierdzona została funkcja „pomostowa” pracy skróconej w zakresie utrzymania zasobów pracy. W dużej mierze potwierdzają to dane Federalnego Urzędu Statystycznego, według których zatrudnienie w lipcu 2009 r. spadło zaledwie o 0,4%, natomiast w II kwartale tegoż roku działalność zarobkowa była tylko o 0,1% mniejsza niż w roku poprzednim. W tym samym czasie odnotowano wzrost zatrudnienia w sektorze usług socjalnych i zdrowotnych, wyższe zatrudnienie pracobiorców bez ubezpieczenia społecznego oraz zwiększenie się liczby osób prowadzących działalność gospodarczą o 0,4%. Natomiast w sektorze produkcyjnym stwierdzono wyraźny spadek zatrudnienia o 1,8%²⁴. Inne liczby pokazują również stabilizujący wpływ pracy skróconej na poziom zatrudnienia, np. w kwietniu i maju 2009 roku 1,5 mln a w czerwcu 1,43 mln pracobiorców skorzystało z tej formy zatrudnienia. Przeliczając wynikające stąd straty czasu pracy na pełne etaty oznacza to zachowanie ok. 400 tys. miejsc pracy²⁵.

Tak silne zaangażowanie finansowe państwa nie pozostaje bez znaczenia dla jego zadłużenia. W 2009 r. odnotowano deficyt wynoszący prawie 75 mld €. Przewiduje się pogorszenie sytuacji finansów publicznych w wyniku wzrostu świadczeń transferowych i wydatków na inwestycje z pakietów koniunkturalnych²⁶. Państwowe programy antykrzysowe mają swoją cenę i poprzez zadłużenie mogą oddziaływać ujemnie na wzrost gospodarczy i równocześnie podnoszą obciążenia finansowe pozostawiając je przyszłym pokoleniom²⁷.

Na płaszczyźnie przedsiębiorstw praca skrócona, przede wszystkim przy dłuższym jej wykorzystaniu, oznaczać może znaczne subwencjonowanie branż,

²⁴ W. Eichhorst, P. Marx, E. Thode, *Arbeitsmarkt und Beschäftigung in Deutschland 2000-2009*, IZA Research Report, nr 22/2009, s. 35-36.

²⁵ Wirtschaftskrise. Wie können die Folgen für den Arbeitsmarkt abgefedert werden? Ifo Schnelldienst 17/2009, s. 4.

²⁶ W. Nierhaus, *Deutschlandprognose 2010: Konjunkturampeln bleiben auf gelb*, ifo Dresden berichtet, nr 1/2010, s. 12.

²⁷ G. Barabas, R. Döhrn, H. Gebhardt, T. Schmidt, Was bringt das Konjunkturpaket II? Wirtschaftsdienst, nr 2/2009, s. 128.

które wymagają dostosowania strukturalnego, przez inne gałęzie gospodarki odnoszące sukcesy ekonomiczne. O ile jej zastosowanie w czasie kryzysu ma swoje uzasadnienie, to nie powinna być nadużywana i rozszerzana, a także nie powinna bałamutnie informować o możliwości uniknięcia zmian miejsca pracy lub niezbędnych przesunięć w ramach przedsiębiorstwa²⁸.

Krzysztof Nylewicz

**THE INFLUENCE OF SHORT-TIME WORK ON THE STABILIZATION
OF EMPLOYMENT IN THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY**

(Summary)

Short-time work as an instrument of the labour market policy has been used with a different intensity in the post-war economic history of Germany. However, this instrument played a special role in a particularly wide scope after the reunification, when East German companies had to adjust to new economic conditions. The actual economic crisis contributed to an increase in demand for short-time work on the part of companies on a hitherto unprecedented scale. In the year 2009 on average 1.2 million employees have been affected by this type of hiring in order to stabilize employment. The actions of the German government concerning this were of particular importance because a relief regarding the access of short-time work has been introduced, the law has been amended and a wide financial support has been guaranteed. However, the government had to pay a high price for the relief as it raises the spiral of internal indebtedness, that can be reflected in a smaller economic growth in the future and it increases the financial burden of further generations as well as limits the scope of actions of the financial policy.

²⁸ W. Eichhorst, P. Marx, *Kurzarbeit: Sinnvoller Konjunkturpuffer...*, s. 322.