

Tomasz BUDNIKOWSKI¹

PRACA SKRÓCONA JAKO JEDEN ZE SPOSOBÓW OGRANICZANIA BEZROBOCIA W OKRESIE KRYZYSU 2008 – 2009

Streszczenie

Zalamanie gospodarcze, zapoczątkowane kryzysem na amerykańskim rynku finansowym, pociągnęło za sobą gwałtowny wzrost bezrobocia najpierw w Stanach Zjednoczonych, a później także w innych krajach OECD. Wśród narzędzi polityki rynku pracy, umożliwiających zmniejszenie zakresu tego zjawiska, szczególnie miejsce zajęła praca skrócona. Jej istota sprowadza się do przejściowego ograniczenia czasu pracy części załogi. Zła sytuacja na rynkach pracy spowodowała, że wiele krajów zdecydowało się na zmianę zasad funkcjonowania tego instrumentu, tak aby możliwe było znaczące ograniczenie rozmiarów bezrobocia. Dokładne skwantyfikowanie oddziaływania tego instrumentu na zmniejszenie rozmiarów bezrobocia jest wprawdzie bardzo trudne, to dostępne analizy pozwalają zauważyć, że było ono istotne. Przyczyniło się do zmniejszenia jego rozmiarów przede wszystkim w tych krajach, w których to narzędzie polityki zatrudnienia jest znane od wielu dziesięcioleci.

Słowa kluczowe: bezrobocie, praca skrócona, polityka rynku pracy, kryzys ekonomiczny

SHORT-TIME WORK AS METHOD OF UNEMPLOYMENT REDUCTION DURING CRISIS 2008 – 2009

Summary

The economic downturn triggered by the crisis on the American financial market has caused a surge of unemployment, first in the USA and then in other OECD countries. Short time work has become a major instrument of labour market toolkit, enabling to contain this negative phenomenon. It stipulates a temporary reduction of staff work time. Unfavourable situation on labour markets has encouraged many governments to modify the principles of this instrument in order to effectively reduce un-employment. It is hard to assess precisely the impact of short time work on unemployment rate, nevertheless, available analyses suggest this impact has been significant. It has helped fight unemployment, particularly in countries with a long tradition of short time work.

Key words: unemployment, short-time work, labour market policy, economic crisis

1. Wstęp

Zapoczątkowany na amerykańskim rynku kryzys finansowy stosunkowo szybko przeniósł się na inne kontynenty, obejmując swym zasięgiem szerokie kręgi aktywności

¹ prof. dr hab. Tomasz Budnikowski – Instytut Zachodni, Poznań; e-mail: budnikowski@iz.poznan.pl.

gospodarczej. Załamanie nastąpiło także na Starym Kontynencie. W okresie od wiosny 2008 roku do wiosny roku następnego produkcja przemysłowa w strefie euro spadła o ponad 20%. Nic więc dziwnego, że spodziewano się gwałtownego pogorszenia się, i tak już nienajlepszej, sytuacji na rynkach pracy. Jak się niebawem okazało, obawy te były uzasadnione. W niemalże wszystkich wysoko rozwiniętych krajach nastąpił gwałtowny wzrost stopy bezrobocia (por.: wykres 1.). Największy „skok” zanotowano w USA. W tym kontekście na szczególną uwagę zasługuje rozwój sytuacji na niemieckim rynku pracy. Stopa bezrobocia uległa tam jedynie niewielkiemu wzrostowi w 2009 roku po to, aby spaść w roku następnym. Jej wysokość była niższa niż przed ogólnościowym załamaniem, które wszak nie ominęło także tego kraju.

2. Istota pracy skróconej

Pogarszająca się sytuacja na rynkach pracy sprawiła, że zaczęto gwałtownie poszukiwać środków zaradczych, mających na celu przede wszystkim ograniczenie rozmiarów bezrobocia. Jako że zdecydowana większość państw OECD po raz pierwszy została skonfrontowana z tak gwałtownym nasileniem się tego zjawiska, postanowiono skorzystać ze sprawdzonych narzędzi zmierzających do zapewnienia pracy możliwie największej liczbie osób. Jednym z nich stała się, znana w Europie od dziesięcioleci, praca skrócona (ang. *short time work*, fr. *chomage partiel*, niem. *Kurzarbeit*, wł. *cassa integrazione guadagni*). Została ona zastosowana po raz pierwszy w Niemczech w latach 1909-1911².

Jej istota sprowadza się do przejściowego ograniczenia czasu pracy części załogi. Instrument ten jest w wielu krajach wykorzystywany z różnym nasileniem szczególnie w okresach załamania koniunktury lub przejściowych trudności ze zbytem. Zamiast zwalniać określoną liczbę osób, ogranicza się czas pracy pewnej grupy zatrudnionych. Uregulowania wprowadzane w tym zakresie przez poszczególne państwa są bardzo różne. 15 spośród 24 badanych członków OECD wprowadziło minimalną redukcję czasu pracy. Waha się ona od 7% w Korei, 10% w Austrii, Niemczech i Szwajcarii, 20% w Holandii, Kanadzie na Węgrzech i USA do 40% w Danii, Irlandii i Norwegii. Niemala jest także grupa krajów, gdzie nie obowiązują żadne limity w tym zakresie. Z drugiej zaś strony, zdecydowana większość państw OECD nie przewiduje maksymalnej redukcji górnej granicy czasu pracy. Oznacza to, że miano zatrudnionych w ramach pracy skróconej

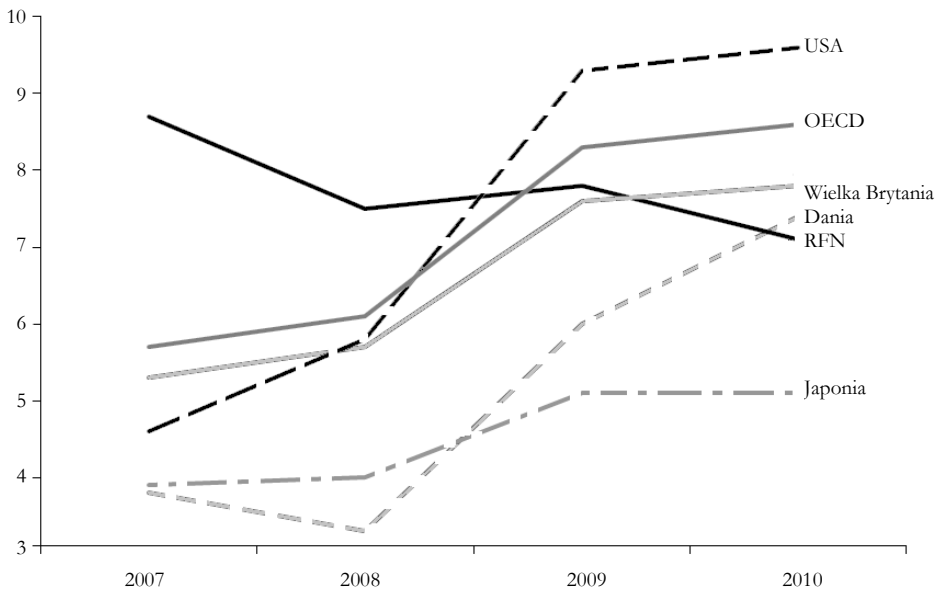
² Pierwszą regulację tego typu dokonano w związku z dofinansowaniem plac wymuszonym zmianami w *Ustawie o opodatkowaniu wyrobów tytoniowych*. Przyjęta zaś w 1924 roku *Ustawa o wspieraniu bezrobotnych* wprowadziła świadczenia z tytułu pracy skróconej, które z pewnymi poprawkami obowiązują do dziś. Znacznie później regulacje w tym zakresie podjęły inne kraje.

Następne w kolejności były Włochy (1954), Norwegia (1957) i Austria (1968). Wprowadzanie instytucji pracy skróconej w następnych krajach było najczęściej efektem pogorszenia się sytuacji na rynkach pracy, jaka nastąpiła w wyniku tzw. pierwszego kryzysu naftowego i kolejnych recesji, z którymi mieliśmy do czynienia w następnych latach. Spośród „starych” członków OECD najpóźniej pracę skróconą wprowadziły Nowa Zelandia (2009) i Holandia (2008). Szczególnie musi dziwić zapóźnienie, które miało miejsce w tym ostatnim kraju. Od lat jest on bowiem znany z wysokiej elastyczności rynku pracy i szczególnie dużej popularności pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy, por. także: [Boeri, Bruecker, 2011, s. 762; Brautzsch, Will, 2010, s. 376].

przysługuje nieraz osobom, które mimo że nie świadczą w ogóle pracy na rzecz swojej firmy, pozostają przez cały czas jej pracownikami. Wśród państw, które zdecydowały się na wprowadzenie maksymalnego limitu zmniejszenia czasu, można zauważyć bardzo duże dysproporcje. O ile bowiem skrócenie czasu pracy może sięgać w Austrii aż 90%, w Kanadzie 60%, Holandii 50%, to w Nowej Zelandii granicę tę ustalono na bardzo niskim poziomie 12,5%. Bez wnikliwych analiz można więc uznać, że przydatność pracy skróconej dla zmniejszenia rozmiarów bezrobocia jest w tym przypadku nad wyraz ograniczona [Hijzen, Vann, 2011, s. 8].

WYKRES 1.

Stopa bezrobocia w wybranych krajach OECD, w latach 2007 – 2010 (w%)



Źródło: [OECD *Employment Outlook...*, 2011, s. 238].

Za nieprzepracowany czas przysługuje ekwiwalent finansowy, którego wysokość jest najczęściej proporcjonalna do poziomu świadczenia z tytułu bezrobocia w pierwszym okresie jego trwania. Spada ona wraz z wydłużaniem się okresu pozostawania na tej specyficznej umowie o pracę. Analizując sytuację w OECD, można zauważyć, że są tam dwa kraje (Węgry i Korea), w których osoby zatrudnione na tych zasadach otrzymują pełne wynagrodzenie, tak jakby w dalszym ciągu pracowały w normalnym wymiarze czasu pracy. Jednak tego typu praktyka jest zdecydowaną rzadkością. Beneficjenci pracy skróconej otrzymują na ogół część wynagrodzenia. Stąd np. we Włoszech rekompensata z tytułu nieprzepracowanego czasu pracy waha się między 60% a 80% dotychczasowego uposażenia [Arico, Stein, 2012, s. 287]. W Niemczech zaś, kraju o długich tradycjach w wykorzystaniu tego instrumentu polityki rynku pracy, poziom świadczenia jest uzależniony od sytuacji rodzinnej osoby zainteresowanej. Jeśli nie ma ona nikogo na utrzyma-

niu, może liczyć na rekompensatę za nieprzepracowany czas na poziomie 60% dotychczasowych wynagrodzeń. Jeżeli zaś w jej gospodarstwie domowym są także inne osoby, wysokość świadczenia sięga 67%.

TABELA 1.
Wzrost popularności pracy skróconej w wybranych krajach w okresie 2008 – 2009

Kraj	Wzrost liczby osób pracujących w systemie pracy skróconej (w %)	Udział zatrudnionych na zasadzie pracy skróconej w ogólnej liczbie zatrudnionych (w %)
Niemcy	760	1,76
Czechy	743	1,45
Francja	296	0,69
Słowenia	285	1,12
Irlandia	189	1,28
Wielka Brytania	188	0,38
Belgia	170	1,08
Grecja	162	0,37
Węgry	166	0,38
Finlandia	153	1,44
Polska	107	0,49
Unia Europejska	206	1,06

Źródło: [Mandl, Mascherini, 2011, s. 363].

System ten ma pewne istotne zalety tak dla pracodawców, jak i pracowników. Jego stosowanie ma pozwolić na zatrzymanie w zakładzie doświadczonej kadry w okresie, kiedy nie można jej zapewnić pracy w pełnym wymiarze czasu pracy. Oznacza to, że firmy unikają problemów związanych z koniecznością zwiększenia zatrudnienia w okresie ożywienia gospodarczego. Na szczególną uwagę zasługuje przy tym brak kosztów, jakie wiążą się z przyuczaniem do pracy osób nowo zatrudnionych. Natomiast z punktu widzenia pracowników, zmuszonych do czasowego ograniczenia czasu pracy, rozwiązanie to także ma sporo zalet. Przede wszystkim ich uposażenie jest na poziomie znacznie wyższym od tego, jakie otrzymywaliby, gdyby zostali zwolnieni z pracy. Poza tym, najczęściej pozwala to na zachowanie, również w dłuższej perspektywie, statusu osoby pracującej. Tymczasem utrata zatrudnienia – jak pokazują doświadczenia państw wysoko rozwiniętych – może oznaczać pewną dewaluację zdobytego wykształcenia i sprawności pracowniczych oraz istotne ograniczenie możliwości powrotu do pracy.

3. Kryzys gospodarczy a praca skrócona

Gwałtowne załamanie gospodarcze, z jakim mieliśmy do czynienia w latach 2008 – 2009, sprawiło, że z tego instrumentu ograniczania bezrobocia skorzystało aż 25 spośród 33 państw członkowskich OECD. Nastąpił gwałtowny wzrost jego popularności

(por.: tabela 1.). Niektóre państwa zastosowały go po raz pierwszy, inne jak np. Polska wprowadziły w tym celu nowe uregulowania prawne. Do państw, w których praca skrócona jest od wielu lat wypróbowanym instrumentem polityki rynku pracy, należą: Austria, Belgia, Niemcy i Włochy. Krajem zaś, gdzie jego stosowanie ma stosunkowo ograniczony zakres, są Stany Zjednoczone. Jednak rozmiary ostatniego kryzysu sprawiły, że także i tu stosowanie tego narzędzia polityki rynku pracy zaczęło zyskiwać na znaczeniu. Jego ograniczona popularność w tym państwie wynika z panującej przez lata dobrej koniunktury i niechęci do wszelkiej interwencji na rynku pracy z jednej strony, a z drugiej, określonych rozwiązań instytucjonalnych. Ustawodawstwo amerykańskie przewiduje między innymi, że pracownik nabywa uprawnienia do zasiłku tylko w sytuacji utraty pracy. W związku z tym, wielu amerykańskich badaczy sugeruje, że istniejący tam system sprzyjał zwalnianiu pracowników i tym samym nie skłaniał do stosowania pracy skróconej.

Trzeba przy tym zaznaczyć, że istnieją dość istotne różnice w sposobie wprowadzania pracy skróconej. W ten sposób na przykład ustawodawstwo niemieckie przewiduje pewne istotne bodźce, które mają na celu skłonienie (ale nie zmuszanie) przedsiębiorstw do skorzystania z tego instrumentu. Podobny sposób działania sprawdził się także w Korei. Nieco inaczej wygląda sytuacja w Stanach Zjednoczonych. Jedynie 17 stanów wyraża gotowość do współpracy z firmami, które zamierzają, w przypadkach pogorszenia się sytuacji rynkowej, skorzystać z możliwości skracania czasu pracy. W Japonii, z kolei, proces ten, dzięki państwowym uregulowaniom, realizowany jest w ramach trójstronnych porozumień. Do ich zawarcia doszło w marcu 2009 roku, a obok premiera, jego sygnatariuszami byli: Japońska Federacja Biznesu, Izba Przemysłowo-Handlowa, Narodowa Federacja Zrzeszeń Małego Biznesu oraz Japońska Federacja Związków Zawodowych [Messenger, 2009, s. 3].

Wzrost popularności pracy skróconej szedł w parze z wprowadzaniem różnego rodzaju ułatwień w stosowaniu tego typu instrumentu polityki rynku pracy. Ustawodawcy różnych państw zrobili w ostatnich latach wiele, aby pracę skróconą uczynić w miarę atrakcyjną zarówno z punktu widzenia pracodawcy, jak i pracownika.

Wobec tego badania, przeprowadzone w krajach członkowskich OECD pokazały, że w 15 spośród nich dokonano przynajmniej jednej modyfikacji dotychczasowych zasad funkcjonowania systemu pracy skróconej. Aż w ośmiu wydłużono maksymalny dopuszczalny okres jej trwania, a w sześciu zdecydowano się na subsydiowanie kosztów obciążających pracodawcę w związku z kontynuowaniem zatrudnienia na tych szczególnych zasadach (por.: tabela 2.). W zdecydowanej większości państw wprowadzono daleko idące uproszczenia procedur towarzyszących wprowadzaniu pracy skróconej. Było to szczególnie widoczne w krajach, w których ten instrument rynku pracy nie był dotąd zbyt popularny, jak np. we Francji. Wydłużająca się recesja sprawiła, że z możliwości stosowania pracy skróconej mogły korzystać wszelkie firmy, bez względu na ich wielkość czy sektor działalności. Jednakże w dalszym ciągu każdorazowy zamiar skorzystania z tego narzędzia był warunkowany zgodą odpowiedniego urzędu na poziomie departamentu. Wnioski dotyczące zamiaru skorzystania przez firmy z pracy skróconej uznawano za uzasadnione, jeśli u podstaw takiej decyzji leżały takie okoliczności, jak:

- załamanie cyklu koniunkturalnego,
- trudności w pozyskaniu surowców lub energii,
- transformacja,
- restrukturyzacja lub modernizacja firmy,
- katastrofy (z wyjątkiem złej pogody).

Ułatwienia nie dotyczyły tylko pracodawców. Na uwagę zasługuje bowiem fakt, że z pracy skróconej mogą teraz korzystać wszyscy pracownicy, bez względu na ich staż zawodowy i typ umowy o pracę. Oznacza to, że beneficjentami tego rozwiązania mogą być zarówno pracownicy na kontraktach terminowych, jak i bezterminowych, osoby zatrudnione na pełnych etatach i w niepełnym wymiarze czasu pracy [Calavrezo, Lodin, 2012, s. 301].

TABELA 2.**Zmiany zasad funkcjonowania pracy skróconej w czasie kryzysu 2008/2009**

Kraj	Łatwiejszy dostęp	Wydłużenie okresu trwania pracy skróconej	Wyższa stopa świadczenia	Subsydiowanie kosztów u pracodawcy
Austria	x	x		
Belgia		x	x	
Dania		x		
Finlandia		x		
Francja		x	x	x
Japonia	x			x
Kanada		x		
Niemcy	x	x		x
Szwajcaria		x		x
Włochy	x			
15 państw OECD	5	8	3	6

Źródło: [Vroman, Brusentsev, 2009, s. 6].

Dotkliwość ostatniej recesji sprawiła, że także w Stanach Zjednoczonych zaczęto się coraz bardziej interesować pracą skróconą. Po 2008 roku nowe przepisy w tym obszarze wprowadziło 6 stanów. Coraz częściej można także spotkać opinię o celowości upowszechnienia pracy skróconej na całym terytorium kraju. W tym kierunku zmierza nowe amerykańskie ustawodawstwo. Zdecydowane ułatwienia w tym obszarze przewiduje ustawa o ulgach podatkowych dla klasy średniej oraz o tworzeniu miejsc pracy z 2012 roku (*The Middle Class Tax Relief and Job Creation Act*). Jej myśl przewodnia sprowadza się do odchodzenia od koncepcji przyznawania świadczenia finansowego jedynie osobie zwalnianej. Pewna część takiej gratyfikacji ma również przysługiwać osobie zmuszonej do pracy skróconej. Jednak warunkiem jest zaakceptowanie przez administrację stanową konkretnych planów opracowanych w tym zakresie przez dyrekcje poszczególnych firm. Muszą one zawierać dokładną informację związaną z zakresem ograniczenia czasu pracy

z jednej strony, a z drugiej, przewidywaną liczbą „ocalonych” miejsc pracy. Zgodnie z amerykańskim ustawodawstwem, świadczenia z tytułu pracy skróconej przysługują w przypadku, gdy odstępstwo od taryfowego czasu pracy wynosi przynajmniej 10%. Górna granica jest regulowana przez ustawodawstwo stanowe, przy czym nie może przekraczać ona 60% [Abraham, Houseman, 2012 s. 8-9].

Szczególne znaczenie – jak się wydaje – należałoby przypisać możliwości wydłużenia okresu pracy skróconej. Tymczasem doświadczenia wielu krajów wskazują, że z punktu widzenia osoby dotkniętej utratą pracy o wiele ważniejszy od wysokości zasiłku jest możliwe długi okres jego otrzymywania. Mając na uwadze utrzymującą się trudną sytuację na rynku pracy i trudności zbytu wielu firm, wiele państw zdecydowało się na wydłużanie okresu trwania pracy skróconej. Na przykład w Kanadzie wzrósł on z 38 do 52 tygodni, a w Niemczech z 18 do 24 miesięcy (por.: tabela 3.). Z kolei, w Stanach Zjednoczonych trudno mówić o wydłużeniu okresu pracy skróconej. Jak już wspomniano, narzędzie to, nie należące w przeszłości do najbardziej popularnych, zyskało na znaczeniu w trakcie ostatniego kryzysu. W większości stanów dopuszczalny okres pracy na tych zasadach waha się między 6 a 12 miesiącami. Jedynie w Iowa może on trwać nawet do dwóch lat [Abraham, Houseman, 2012, s. 9].

Mimo utrzymującej się złej sytuacji na rynku pracy i większego zainteresowania pracą skróconą, większość państw nie decydowała się na podnoszenie wysokości świadczeń z tym związanych. Do wyjątków należą Finlandia i Francja. W tym ostatnim kraju wiosną 2009 roku uruchomiono program pod nazwą długookresowa aktywność częściowa (*Activite Partielle de Longue Duree – APDL*). Obok wydłużenia dopuszczalnego okresu trwania pracy skróconej, przewidywał on wzrost poziomu świadczeń przysługujących z tytułu utraconego czasu pracy. Wzrósł on z 60 do 75% dotychczasowego wynagrodzenia [Calavrezo, Lodin 2012, s. 302-303].

Poważnym problemem, który może wpływać na usztywnienie stanowiska pracodawców wobec możliwości skorzystania z pracy skróconej, jest konieczność ponoszenia przez nich znacznych nieraz kosztów towarzyszących zatrudnieniu, a ich wysokość w wielu krajach nie ulega bynajmniej obniżeniu proporcjonalnie do skracania czasu pracy. Jest to zaś niezwykle istotne, gdyż osiągają one niejednokrotnie poziom zbliżony do wysokości wynagrodzenia, a nieraz nawet wyższy.

Ustawodawstwo większości krajów nakłada np. na firmy obowiązek ponoszenia kosztów ubezpieczeń społecznych w wymiarze, który nie uwzględnia redukcji czasu pracy. Stąd np. pracodawca francuski jest zobligowany do ponoszenia 38-40% kosztów towarzyszących zatrudnieniu, także za czas nieprzepracowany. W Korei wielkość ta wynosi 23%, a w Japonii 20%. W Republice Federalnej Niemiec, z kolei, gdzie pracodawca solidarnie z pracownikiem ponosi koszty ubezpieczenia chorobowego, pielęgnacyjnego i emerytalnego może w przypadku pracy skróconej liczyć na państwową pomoc w ponoszeniu tych ciężarów. W związku z tym, od lutego 2009 rekompensowała ona 50% wydatków na składki z tytułu ubezpieczeń społecznych przez pierwsze sześć miesięcy. Po przekroczeniu tej granicy nakłady te są w pełni refundowane. Natomiast przedsiębiorca jest zupełnie zwolniony z obowiązku uiszczania składki z tytułu bezrobocia [Bach, Spitznagel, 2009, s. 4]. Jednak obciążają go inne koszty, których wysokość nie jest uzależniona od tego, czy dana osoba jest zatrudniona na pełnym etacie, czy też pracuje czę-

ściowo w systemie pracy skróconej. Należy tu wymienić koszty płatnych dni wolnych oraz dodatkowe płatności wynikające z ustaleń przyjętych w czasie pertraktacji taryfowych. W ten sposób w Niemczech koszty dni wolnych od pracy, obciążające pracodawcę, pozostają niezmiennie, gdyż skrócenie czasu pracy nie ma wpływu ani na długość urlopu, ani na wysokość przysługującego pracownikowi wynagrodzenia za ten czas. Wydłużanie się okresu pozostawania w tym specyficznym stosunku pracy nie ma – z tego punktu widzenia – dla pracownika żadnych negatywnych następstw. Nieco inaczej wygląda sytuacja z kontynuowaniem wypłaty na wypadek choroby. Koszty te obciążają urzędy pracy, a w przypadku wydłużania się tej sytuacji kasy chorych. Inną grupą wydatków, których wysokość nie ulega obniżeniu w stosunku do pracy skróconej, są dodatkowe płatności wynikające z ustaleń przyjętych w trakcie pertraktacji taryfowych. Należy tu wymienić takie świadczenia, jak: premia gwiazdkowa czy zakładowy fundusz emerytalny. Kontynuacja wypłaty tych świadczeń wynika z faktu, że przysługują one pracownikowi na podstawie umowy o pracę, bez względu na długość rzeczywistego tygodniowego czasu pracy. Na przykładzie Republiki Federalnej Niemiec widać, jak wielkim obciążeniem dla firm pozostaje praca skrócona. W 2009 roku koszty brutto jednej roboczogodziny w przemyśle przetwórczym wyniosły 16,46 euro, a związane z nimi koszty towarzyszące 12,15 euro. Z łącznych kosztów wynoszących 28,61 euro pracodawca był zmuszony płacić 25% za każdą nieprzepracowaną godzinę [Bach, Spitznagel, 2009, s. 5].

Mniejszość stanowią kraje, gdzie zatrudnianie w systemie pracy skróconej nie powoduje, że pracodawca jest obciążany także kosztami towarzyszącymi za czas nieprzepracowany. Do tej grupy należą: Belgia, Dania, Finlandia, Hiszpania, Irlandia, Kanada Turcja. Do tej kategorii należy również zaliczyć Stany Zjednoczone, jakkolwiek przyjęto tu nieco inne rozwiązanie. Firmy korzystające z możliwości zatrudnienia swych pracowników, przynajmniej przez jakiś czas na zasadach pracy skróconej, muszą liczyć się w przyszłości z koniecznością zwiększenia składki z tytułu ubezpieczenia. Jest to zrozumiałe, zważywszy na fakt relatywnie słabego zabezpieczenia osób bezrobotnych w tym kraju. Inaczej więc niż w większości państw europejskich zapłata za tego typu świadczenia następuje niejako *ex post*. Tym samym trzeba pamiętać, na co już wskazywano, że wysokość rekompensaty za utraconą część płacy z tytułu pracy skróconej jest obliczana na zasadach przyjętych w zasiłkach z tytułu bezrobocia.

Dążąc do zwiększenia zainteresowania pracodawców pracą skróconą, ustawodawstwo niektórych państw przewiduje wsparcie finansowe dla firm korzystających z tego typu zatrudnienia. Wobec tego na przykład we Francji wysokość tych dotacji, określanych tu mianem specyficznej alokacji, zwiększała się wraz z wydłużaniem się okresu recesji. Sumy wypłacane firmom różniły się w zależności od ich wielkości. Stąd od lutego 2009 roku jest to 3,33 euro na godzinę w przypadku przedsiębiorstw zatrudniających ponad 250 pracowników i 3,84 euro w mniejszych firmach [Bach, Spitznagel, 2009, s. 302]. Podobne rozwiązanie przyjęto w Japonii, gdzie zresztą także zwiększono sumy wypłacane firmom korzystającym z pracy skróconej. Mniejsze mogą liczyć na refundację w wysokości 90% kosztów pracy, a większe na 75% [Messenger, 2009, s. 5].

Wsparcie finansowe firm korzystających z pracy skróconej jest niezmiernie istotne. Uciekanie się przez nie do tego specyficznego rozwiązania jest związane z pewnym istotnym obciążeniem finansowym. Jednakże trzeba pamiętać, że wbrew powierzchow-

nej ocenie, koszty plac (pomijając koszty ubezpieczeń społecznych) nie spadają proporcjonalnie do tempa ograniczenia czasu pracy. W rozwiniętych gospodarkach bardzo często mamy bowiem do czynienia ze specyficznymi uregulowaniami dotyczącymi bądź to gwarancji placowych, bądź to różnych innych świadczeń modyfikujących wielkość ewentualnego spadku plac. Wiele tego typu przykładów dostarcza analiza niemieckiego, szczególnie zinstytucjonalizowanego, rynku pracy. W związku z tym, w niektórych umowach taryfowych jest przewidziana maksymalna granica skracania czasu pracy. W niektórych branżach stosuje się swego rodzaju „placę minimalną”. Oznacza to, że skrócenie czasu pracy nie może pociągać za sobą uszczuplenia zarobku poniżej arbitralnie ustalonej granicy. Na przykład w firmach odzieżowych w Bawarii obowiązuje zasada, że jeśli tygodniowy czas pracy zostanie skrócony do 24 godzin, to ewentualna dalsza jego redukcja nie może skutkować proporcjonalnym spadkiem płacy. Niektóre umowy taryfowe przewidują swego rodzaju dotacje zakładowe. Uzupełniają one placę, na którą składa się wynagrodzenie netto i ekwiwalent z tytułu pracy skróconej, tak aby uposażenie pracownika osiągnęło ustalony odsetek pensji, jaką otrzymywał on przed przejściem na ten specyficzny system zatrudnienia. W przemyśle chemicznym wysokość tej dotacji stanowi różnica między wysokością zmniejszonego uposażenia powiększonego o ekwiwalent z tytułu płacy skróconej i 90% wynagrodzenia, jakie otrzymałby pracownik, gdyby nie musiał pracować krócej niż wynikałoby to z ustaleń taryfowych. W przemyśle metalowym północnej Badenii – Wirtembergii podstawą do ustalenia tego dodatku jest kwota równa 80% normalnej płacy brutto [Bach, Spitznagel, 2009, s. 3].

W niektórych krajach warunkiem skorzystania z pracy skróconej jest obowiązek uczestniczenia w kursach mających na celu podniesienia kwalifikacji. Takie ustalenia obowiązują m.in. w Czechach i na Węgrzech. Zdarzają się także dodatkowe obowiązki czy ograniczenia nakładane na pracodawców stosujących pracę skróconą. O ile zakaz zwolnień w okresie trwania tego typu zatrudnienia jest powszechną praktyką wszystkich krajów, to ustawodawstwo niektórych z nich (np.: Austria, Holandia czy Polska) nie dopuszcza takiej możliwości również w dokładnie określonym okresie następującym po jego zakończeniu.

TABELA 3.**Dopuszczalny okres trwania pracy skróconej w wybranych krajach w 2009 roku**

Kraj	Miesiące	Kraj	Miesiące
Słowacja	2	Francja	13
Belgia	4	Holandia	13
Czechy	6	Korea	16
Dania	6	Portugalia	18
Nowa Zelandia	6	Austria	24
Polska	6	Hiszpania	24
USA	9	Niemcy	24
Kanada	12	Szwajcaria	24
Norwegia	12	Włochy	24
Turcja	12	Japonia	28
Węgry	12	Finlandia	bez ograniczeń

Źródło: [Hijzen, Venn, 2001, s. 15].

4. Dysproporcje w popularności pracy skróconej

Analiza sytuacji na rynkach pracy w czołowych krajach Unii Europejskiej ukazuje daleko idące podobieństwa w sposobie wykorzystania coraz powszechniejszej pracy skróconej. Dotyczą one przede wszystkim stopnia popularności tego instrumentu w poszczególnych sektorach i gałęziach gospodarki z jednej strony, a z drugiej, strukturalnych cech osób zatrudnionych na tych zasadach.

W ten sposób we wszystkich krajach, w których praca skrócona odgrywała istotną rolę, w okresie kryzysu pierwszej dekady nowego tysiąclecia była ona wykorzystywana głównie przez przedsiębiorstwa przemysłowe (por.: tabela 4.). We Francji np. w latach 2007 – 2010 aż 84% godzin objętych tym programem przypadło na ten sektor (por.: tabela 5.), mimo że jego udział w łącznym czasie pracy całej gospodarki tego kraju stanowił jedynie 14%. W całym okresie 2007 – 2010 ponad 35 tysięcy firm skorzystało przynajmniej raz z możliwości pracy skróconej [Calvarezo, Lodin, 2012, s. 307, s. 310].

TABELA 4.
Udział osób zatrudnionych na zasadzie pracy skróconej w ogólnej liczbie pracowników w wybranych krajach, w latach 2007 i 2009

Kraj	Ogółem		Przemysł	
	2007	2009	2007	2009
Austria	0,00	0,65	0,00	3,41
Belgia	3,22	5,60	6,44	16,99
Finlandia	0,36	1,67	(.)	2,69
Francja	0,34	0,83	(.)	3,61
Holandia	(.)	0,75	(.)	5,01
Niemcy	0,08	3,17	0,17	12,06
Włochy	0,64	3,29	1,75	9,95

Źródło: [Abaraham, Houseman, 2012, s. 25].

Nie inaczej było w Niemczech. Przy tym na uwagę zasługuje fakt, że o ile w okresie poprzedzającym kryzys stosunkowo znaczny odsetek beneficjentów pracy skróconej stanowiły osoby zatrudnione w budownictwie, to w następnych latach dominacja przemysłu była niepodważalna. W połowie 2009 roku udział tego sektora wyniósł już 80% [Brenke, Rinne, Zimmermann, 2010, s. 7].

Na uwagę zasługuje fakt, że podobnie jak we Francji z dobrodziejstw pracy skróconej korzystano głównie w przedsiębiorstwach o znacznym udziale eksportu. Zainteresowanie tą formą uelastycznienia rynku pracy w branżach, które sprzedają swe produkty głównie na rynku wewnętrznym, okazało się zdecydowanie mniejsze (por.: tabela 6.).

TABELA 5.

**Zasięg pracy skróconej we Francji w zależności od sektora gospodarki
i wielkości firmy, w latach 1995-2010**

Treść	2007-2010	2007-2010	1995-2005
Sektor	Czas pracy skróconej w godzinach	Dni pracy skróconej	Dni pracy skróconej
Rolnictwo	0,5	0,3	1,2
Przemysł, w tym:	83,9	83,2	76,8
tekstylny, odzieżowy, skó- rzany	3,7	4,1	20,3
maszynowy	11,8	11,1	10,9
metalowy	7,0	7,7	8,9
samochodowy	26,6	19,3	10,3
Budownictwo	2,4	3,5	10,0
Usługi	13,1	12,9*	12,0
Łącznie	100,0	100,0	100,0
Liczba zatrudnionych			
mniej niż 20	13,6	12,8	18,8
20-49	11,2	15,0	18,1
50-499	39,8	46,5	45,5
przynajmniej 500	35,5	25,7	17,6

*W efekcie zaokrąglenia wartości dają w sumie 99,9.

Źródło: [Calvarezo, Lodin, 2012, s. 308].

Specyfika pracy skróconej powoduje, że jej popularność w firmach usługowych jest bardzo ograniczona. Wynika to w głównej mierze z ograniczonej elastyczności popytu na produkcję tego sektora. Wszystko to sprawia, że na niebezpieczeństwo skrócenia czasu pracy są narażeni przede wszystkim mężczyźni pracujący w firmach przemysłowych, ulokowanych najczęściej w tradycyjnych regionach przemysłowych. Stąd np. we Francji między czwartym kwartałem 2008 roku i drugim kwartałem 2010 roku mężczyźni stanowili aż 75% korzystających z tego typu zatrudnienia, podczas gdy ich udział w łącznym zatrudnieniu kształtował się na poziomie 54%. Na uwagę zasługuje także fakt istotnej nadreprezentacji osób o relatywnie niższym zatrudnieniu. O ile bowiem odsetek osób na stanowiskach robotniczych wyniósł 29%, to stanowili oni aż 65% ogółu zatrudnionych w pracy skróconej [Calvarezo, Lodin, 2012, s. 313-314]. Ten specyficzny typ zatrudnienia rzadziej dotyczył kobiet. Ich udział w zatrudnieniu w przemyśle jest však ograniczony. Dominowały one natomiast w „bezpieczniejszych”, pod tym względem, usługach.

TABELA 6.

Gałęzie gospodarki niemieckiej wykazujące się dużą popularnością pracy skróconej (grudzień 2009 rok)

Treść	Firmy	Liczba zatrudnionych w pracy skróconej	Średnia liczba zatrudnionych w pracy skróconej	Stopa pracy skróconej*
Gałęzie o ponadśredniej stopie pracy skróconej				
Budowa maszyn	4 355	168 153	39	17,4
Produkcja i obróbka metali	1 199	47 974	40	15,0
Przemysł samochodowy	664	111 555	168	14,3
Przemysł wyrobów metalowych	6 882	98 745	14	13,2
Przemysł urządzeń elektrycznych	937	41 088	44	12,3
Przemysł tekstylny	392	7 778	20	10,2
Przemysł gumowy i artykułów z tworzyw sztucznych	1 109	28 532	26	8,3
Przemysł drzewny	559	6 712	11	6,0
Przemysł szklarski i ceramiczny	594	12 164	20	6,0
Biura podróży	406	3 905	10	5,5
Przemysł meblarski	383	6 214	16	5,4
Przemysł papierniczy	202	5 545	27	4,4
Przemysł poligraficzny	1 019	6 878	7	4,1
Przemysł skórzany i obuwniczy	54	599	11	3,9
Biura architektoniczne, laboratoria	2 686	14 128	5	3,5
Górnictwo, pozyskiwanie kamieni	72	1 374	19	3,5
Przemysł chemiczny	431	11 059	26	3,4
Gałęzie o wysokiej stopie pracy skróconej				
Handel hurtowy	4 628	38 203	8	2,9
Magazynowanie i inne usługi na rzecz transportu	1 414	16 626	12	2,6
Pośrednictwo w zakresie zatrudnienia	1 827	15 144	8	2,7
Handel i naprawy	2 322	10 992	5	1,9
Usługi informatyczne	1 508	9 289	6	2,1
Handel detaliczny	1 897	7 658	4	0,4
Reklama i badanie rynku	811	3 422	4	2,9

*Odsetek pracujących w systemie pracy skróconej w ogólnej liczbie zatrudnionych.

Źródło: [Brenke, Rinne, Zimmermann, 2010, s. 9].

W tym kontekście warto zauważyć pewne istotne różnice w dysproporcji, jakie zachodzą między nominalnym czasem pracy a pracą skróconą. Analiza sytuacji we Francji w latach 2007 – 2010 pokazuje, że w skali miesiąca było to około 30 godzin, przy czym, wbrew oczekiwaniom, różnica ta była w budownictwie wyższa niż w przemyśle, a więc w sektorze, gdzie ten typ zatrudnienia występuje szczególnie często. Odmienne metodologie badań przyjęte przez analityków w poszczególnych krajach sprawiają, że nie

zawsze jest możliwa pełna porównywalność. Na przykład w Niemczech w 2009 roku osoby zatrudnione w systemie pracy skróconej pracowały przeciętnie o 30% krócej niż wynikałoby to z ustaleń przyjętych w czasie rozmów taryfowych [Arico, Stein, 2012, s. 283]. W przypadku 57% zatrudnionych różnica ta nie przekraczała 25%, dla 33% wahała się między 26 a 50%, a jedynie co dziesiąty zatrudniony pracował w wymiarze krótszym niż połowa normalnego czasu pracy [Brenke, Rinne, Zimmermann, 2010, s. 10].

Interesujące wnioski nasuwają się podczas próby ustalenia związku wielkości firmy i popularności pracy skróconej. Wobec tego, we Francji wyraźnie jest zauważalne to, że największa redukcja czasu pracy miała miejsce w małych firmach (por.: tabela 7).

Badania przeprowadzone w Niemczech jednoznacznie wskazują również na znaczenie pracy skróconej w niewielkich firmach. W związku z tym, pod koniec 2009 roku ponad połowa firm, korzystających z tego specyficznego rozwiązania, zatrudniała mniej niż 10 osób (por.: tabela 8.). Nie może to dziwić, zważywszy na fakt, iż właśnie te niewielkie zakłady stanowią największy odsetek ogółu przedsiębiorstw. Jednak musi zastanawiać ich szczególna pozycja na rynku i to także w okresie tak istotnego załamania, jakie było w Niemczech w 2008 roku. Okazuje się bowiem, że na decyzję o koniunkturalnie motywowanym ograniczeniu czasu pracy zdecydowała się jedynie co pięćdziesiąta firma zatrudniająca mniej niż 10 osób. W przypadku przedsiębiorstw zatrudniających 200 – 500 pracowników decyzję taką podjęto w jednym na osiem, a tych, gdzie pracowało więcej osób, w jednym na sześć przypadków [Brenke, Rinne, Zimmermann, 2010, s. 6-7].

TABELA 7.

**Miesięczny przeciętny wymiar pracy skróconej we Francji w 2009 roku
(w godzinach)**

Treść	Miesięczny przeciętny wymiar pracy skróconej
Ogółem	29,7
Rolnictwo	58,3
Przemysł, w tym:	28,9
tekstylny, odzieżowy i skórzany	33,8
maszynowy	30,6
metalowy	29,1
samochodowy	26,3
Budownictwo	32,9
Usługi	34,8
Wielkość zatrudnienia:	
Mniej niż 20	39,8
20 – 49	33,1
50 – 499	29,9
przynajmniej 500	26,2

Źródło: [Calvarezo, Lodin, 2012, s. 312].

TABELA 8.
Popularność pracy skróconej w zależności od wielkości przedsiębiorstwa w Niemczech (grudzień 2009 rok)

Wielkość zatrudnienia	Firmy		Udział w ogólnej liczbie firm danej wielkości (w %)
	Liczba	Udział w ogólnej liczbie (w %)	
1 - 5	19 604	37	1,4
6 - 9	7 558	14,3	3,1
10 - 19	8 616	16,3	4,4
20 - 49	8 320	15,7	6,6
50 - 99	3 983	7,5	8,5
100 - 199	2 514	4,7	10,5
200 - 499	1 602	3,0	12,7
przynajmniej 500	743	1,4	15,2
Wszystkie firmy	52 939	100,0	2,5

Źródło: [Brenke, Rinne, Zimmermann, 2010, s. 7].

Mimo wielu poruszonych wyżej problemów, jakie towarzyszą stosowaniu pracy skróconej, można śmiało stwierdzić, że sprawdziła się ona w okresie ostatniego kryzysu, który ogarnął niemalże wszystkie kraje wysoko rozwinięte. Wprawdzie nie jest możliwe dokładne skwantyfikowanie oddziaływania tego instrumentu na zmniejszenie rozmiarów bezrobocia, lecz dostępne analizy pozwalają zauważyć, że był on istotny. Umożliwił zmniejszenie rozmiarów kryzysu przede wszystkim w tych krajach, w których to narzędzie polityki zatrudnienia jest znane od wielu dziesięcioleci. Dzięki jego zastosowaniu, bezrobocie rejestrowane w Japonii było mniejsze o 400, a w Niemczech o 200 tysięcy (por.: tabela 9.), [Zob. także: Deeke, 2009, s. 10 -11; Dietz, Stops, Walwei, 2010, s. 126-129; Eichhorst, Feil, Marx, 2010, s. 30-34].

TABELA 9.
Skuteczność stosowania pracy skróconej w wybranych państwach w 2009 roku

Kraj	Stopa bezrobocia (w %)	Szacunkowa skala zmniejszenia bezrobocia dzięki zastosowaniu pracy skróconej (w punktach procentowych)	Liczba miejsc pracy „uratowanych” dzięki zastosowaniu pracy skróconej (w tys.)
Belgia	7,9	1,3	50
Japonia	5,1	0,8	400
Finlandia	8,2	0,8	20
Włochy	7,8	0,75	120
Niemcy	7,8	0,75	200
Hiszpania	18,1	0,2	30

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [OECD *Employment Outlook...*, 2010, s. 71; OECD *Employment Outlook...*, 2011, s. 238].

5. Podsumowanie

Zalamanie na rynkach finansowych, które szybko przekształciło się w spadek produkcji, pociągnęło za sobą poważny wzrost, i tak już wysokiego, bezrobocia. Wśród środków zaradczych, do których sięgnięto w celu ograniczenia rozmiarów tego zjawiska, znalazła się praca skrócona.

Jej stosowanie ma wiele zalet tak dla pracodawcy, jak i pracownika. Dla tego pierwszego oznacza ona rezygnację z konieczności pozbywania się wykwalifikowanych pracowników w okresie zalamania gospodarczego. Jednocześnie pozwala na ogół oddalić lub zupełnie wyeliminować niebezpieczeństwo bezrobocia. Praca skrócona jest wykorzystywana przede wszystkim w przedsiębiorstwach przemysłowych.

Stopień dotychczasowej popularności tego instrumentu polityki rynku pracy był bardzo różny. Po raz pierwszy zastosowano go kilkadziesiąt lat wcześniej w Niemczech i do dziś jest on bardzo chętnie stosowany. Z pracy skróconej korzysta się równie chętnie we Włoszech i Austrii. Natomiast jej popularność była dotąd bardzo ograniczona w Stanach Zjednoczonych. Jednak pogorszenie się sytuacji na tamtejszym rynku pracy sprawiło, że z uwagi na braku uwarunkowań federalnych, poszczególne stany zaczęły sięgać po ten instrument polityki rynku pracy.

Szczegółowe rozwiązania, przyjęte przez poszczególne kraje, różnią się między sobą dość wyraźnie. Dotyczy to: minimalnego i maksymalnego zakresu ograniczania czasu pracy, dopuszczalnego okresu trwania tego specyficznego stosunku pracy oraz wysokości gratyfikacji przysługującej z takiego zatrudnienia. Piętnastu, spośród dwudziestu czterech, badanych członków OECD wprowadziło minimalną redukcję czasu pracy. Wahala się ona od 7% do 40%. Niemala jest także grupa krajów, w których nie obowiązują żadne limity w tym zakresie. Jednocześnie, zdecydowana większość państw OECD nie przewiduje maksymalnej redukcji górnej granicy czasu pracy. Aż w ośmiu krajach wydłużono maksymalny, dopuszczalny okres zatrudnienia w systemie pracy skróconej. W większości państw OECD może on trwać od 12 do 24 miesięcy. Wysokość ekwiwalentu przysługującego za nieprzepracowany czas jest najczęściej proporcjonalna do poziomu świadczenia z tytułu bezrobocia w pierwszym okresie jego trwania. Spada ona wraz z wydłużaniem się okresu pozostawania na tej specyficznej umowie o pracę. Są kraje, w których poziom świadczenia jest uzależniony od sytuacji rodzinnej osoby zainteresowanej.

Badania pokazały, że praca skrócona sprawdziła się w okresie ostatniego kryzysu, który ogarnął niemalże wszystkie kraje wysoko rozwinięte. Wprawdzie nie jest możliwe dokładne skwantyfikowanie oddziaływania tego instrumentu na zmniejszenie rozmiarów bezrobocia, ale dostępne analizy pozwalają zauważyć, że był on istotny. Umożliwił zmniejszenie rozmiarów kryzysu przede wszystkim w tych krajach, w których to narzędzie polityki zatrudnienia jest znane od wielu dziesięcioleci. Dzięki jego zastosowaniu, bezrobocie „rejestrowane w Japonii było mniejsze o 400, a w Niemczech o 200 tysięcy.

Literatura

- Abraham K.G., Houseman S. 2012 *Short-Time Compensation as a Tool to Mitigate Job Loss? Evidence on the U.S. Experience during the Recent Recession*, „Upjohn Institute Working Paper”, no. 12 – 181.
- Arico F.R., Stein U. 2012 *Was Short-Time Work a Miracle Cure During the Great Recession? The Case of Germany and Italy*, „Comparative Economic Studies”, no. 54.
- Bach H.-U., Spitznagel E. 2009 *Betrieb zahlen mit – und haben etwas davon*, „IAB-Kurzarbeit“, no. 17.
- Boeri T., Bruecker H. 2011 *Short-time work benefits revisited: some lessons from the Great Recession*, „Economic Policy”, October.
- Brautzsch K.W. 2010 *Wichtige Stütze des Arbeitsmarktes in der Krise, aber keine Dauerlösung*, „Wirtschaft im Wandel”, no. 8.
- Brenke K., Rinne U., Zimmermann K. 2010 *Kurzarbeit: Nützlich in der Krise, aber nun den Ausstieg einleiten*, „DIW Wochenbericht“, no. 16.
- Calavrezo O., Lodin F. 2012 *Short-Time Working Arrangements in France during the Crisis: An Empirical Analysis of Firms and Employees*, „Comparative Economic Studies”, no. 54.
- Deeke A. 2009 *Kurzarbeit – ein bislang erfolgreiches Instrument zur Abfederung der Krisenfolgen*, „ifo Schnelldienst“, no. 17.
- Dietz M., Stops M., Walwei U. 2010 *Safeguarding Jobs through labor Hoarding in Germany*, „Applied Economics Quarterly Supplement“, Issue 61.
- Eichhorst W., Feil M., Marx P. 2010 *Crisis, What Crisis? Patterns of Adaptation in European Labor Markets*, „IZA Discussion Papers Series”, no. 5045.
- Hijzen A., Vann D. 2011 *The Role of Short-Time Work Schemes during the 2008-09 Recession*, „OECD Social, Employment and Migration Working Papers”, no. 115.
- Mandl I., Mascherini M. 2011 *Potenziale der Kurzarbeit*, WSI Mitteilungen, no. 7.
- Messenger L. 2009 *Work sharing: A strategy to preserve jobs during the global crisis*, „Travail Policy Brief”, no. 3.
- OECD *Employment Outlook* 2010, OECD, Paris.
- OECD *Employment Outlook* 2011, OECD, Paris.
- Vroman M., Brusentsev V. 2009 *Short-Time Compensation as a Policy to Stabilize Employment*, „University of Delaware. Department of Economics, Working Papers”, no. 09 – 10.