

## **Efektywność stosowania pracy skróconej na świecie w okresie kryzysu ekonomicznego**

Kryzys gospodarczy zapoczątkowany w 2007 r. na amerykańskim rynku nieruchomości szybko przekształcił się w załamanie gospodarcze obserwowane z różnym nasileniem we wszystkich krajach OECD; po USA przyszła kolej na Japonię i kraje europejskie. Według danych Eurostatu w okresie między wiosną 2008 r. i wiosną roku następnego produkcja przemysłowa w strefie euro spadła o ponad 20%. Było to tempo porównywalne do tego, z jakim mieliśmy do czynienia w pierwszym roku Wielkiego Kryzysu lat trzydziestych w Niemczech i w Stanach Zjednoczonych.

Gwałtowny spadek produkcji nakazywał przyznać rację tym obserwatorom życia publicznego, którzy już na początku ostatniego kryzysu wieszczyli gwałtowny wzrost poziomu bezrobocia we wszystkich bez wyjątku krajach rozwiniętych. Życie pokazało jednak, że na całe szczęście, nie zawsze da się prawidłowo przewidzieć kształtowanie się podstawowych wielkości ekonomicznych. O ile niemalże we wszystkich krajach OECD pod koniec pierwszej dekady tego stulecia zaobserwowano spadek zatrudnienia, o tyle mieliśmy w tym czasie także do czynienia ze spadkiem stopy bezrobocia. Ostatni kryzys gospodarczy, z którego państwa OECD z trudem starają się wyjść, ujawnił prawie z całą ostrością, że bez rozbudowanych rozwiązań systemowych każde załamanie cyklu musi prowadzić do gwałtownego wzrostu stopy bezrobocia. Najlepszym tego przykładem jest porównanie sytuacji w Stanach Zjednoczonych i Niemczech.

Nr 119 / 2013  
12'02'13

INSTYTUT ZACHODNI  
im. Zygmunta  
Wojciechowskiego  
Instytut Naukowo-Badawczy,  
Poznań

Autor:  
**Tomasz Budnikowski**

Redakcja:  
Marta Götz  
Radosław Grodzki  
Krzysztof Malinowski

Amerykańska stopa bezrobocia utrzymywała się przez dziesięciolecia na stosunkowo niewysokim poziomie, co zdaniem wielu ekonomistów dowodziło wyższości liberalnych rozwiązań nad kontynentalnym interwencjonizmem. Jeszcze w 2007 r. ten najważniejszy wskaźnik rynku pracy kształtował się na poziomie 4,6%. W tym samym roku stopa bezrobocia w krajach *eurolandu* kształtowała się na poziomie 7,4%, a w Niemczech wynosiła aż 9%.

Należy przy tym pamiętać, że w tym ostatnim kraju mamy do czynienia z sytuacją zgoła odmienną od amerykańskiej. Działa tu od lat cały – tyleż skomplikowany, co sprawdzony – system rozwiązań instytucjonalnych pozwalający na skuteczną interwencję w przypadku załamania rynku pracy. Na szczególną uwagę – w kontekście ostatniego kryzysu – zasługuje możliwość czasowego skracania czasu pracy. Rozwiązanie to znane i stosowane jest w większości państw wysoko rozwiniętych, przy czym było ono szczególnie chętnie stosowane w Niemczech i to poczynając od okresu międzywojennego.

Jego idea sprowadza się do przejściowego ograniczenia czasu pracy części załogi lub wszystkich pracowników danej firmy. Stosowanie tego typu instrumentu ma pozwolić na zatrzymanie w firmie doświadczonej kadry w okresie, w którym nie można jej zapewnić pracy w pełnym wymiarze czasu. Wywołana spadkiem popytu konieczność ograniczenia produkcji, przy zachowaniu określonego poziomu wydajności pracy, pociąga za sobą nieodzowność ograniczenia łącznego nakładu pracy. Można to osiągnąć bądź zwalniając część załogi, bądź też rozkładając negatywne skutki załamania gospodarczego na większą część (bądź całość) załogi. Teoretycznie alternatywę stanowi przestawienie firmy z pięciodniowego na czterodniowy czas pracy lub ograniczenie czasu pracy całej załogi o 20%. W jednym i drugim przypadku nakład pracy zmniejszy się o 1/5. Osoby przejściowo zatrudnione na zasadzie pracy skróconej (ang. *Short-time work*, niem. *Kurzarbeit*) otrzymują pewien ekwiwalent płacy za nieprzepracowany czas pracy.

Ustawodawstwo większości, bo aż 15 państw stosujących pracę skróconą, przewiduje minimalny poziom redukcji godzin pracy. Waha się on od 40% w Danii czy Norwegii do 10% w Austrii, Niemczech i w Szwajcarii, a nawet 4% na Słowacji. Ponadto w niektórych krajach warunkiem skorzystania z tego typu rozwiązania jest objęcie nim określonej ustawowo liczby pracowników. Ustawodawstwo prawie wszystkich państw dopuszczających stosowanie tego typu rozwiązań nie przewiduje górnego limitu nieprzepracowanego czasu. Oznacza to, że pewna część załogi (w skrajnych przypadkach nawet wszyscy pracownicy) nie świadczy pracy, przy czym



osoby te nie są rejestrowane jako bezrobotne, lecz jedynie jako objęte działaniem specyficznego instrumentu polityki rynku pracy, jakim jest praca skrócona.

Stosowanie tego typu rozwiązania jest w większości państw obwarowane dodatkowymi warunkami, które spełnić muszą pracodawcy i osoby zatrudnione. Na tych pierwszych spoczywa obowiązek udowodnienia ekonomicznej konieczności skorzystania z możliwości skracania czasu pracy. Nieraz wymagane jest udowodnienie określonego minimalnego spadku produkcji czy zmniejszenia aktywności ekonomicznej. Ustawodawstwo 15 państw warunkuje możliwość wprowadzenia tego typu rozwiązań poprzez zawarcie pisemnego porozumienia między pracodawcą a przedstawicielami organizacji pracowniczej. W większości krajów warunkiem skorzystania z dobrodziejstw pracy skróconej jest wcześniejsze uzyskanie uprawnień do świadczeń z tytułu bezrobocia. Niejednokrotnie również ustawodawstwo wymaga, aby osoba objęta tym programem zobowiązała się do uczestnictwa w określonym kursie podnoszącym poziom kwalifikacji zawodowych. Zakres tego zjawiska jest jednak dość ograniczony. Szacuje się, że w okresie trwania ostatniego kryzysu w takich krajach, jak: Belgia, Dania, Korea, RFN czy Włochy odsetek uczestniczących w tego typu przedsięwzięciach w ogólnej populacji zatrudnionych na zasadzie pracy skróconej nie przekraczał 10%. Wyższy był jedynie w Austrii i Japonii.

Zdarzają się także dodatkowe obowiązki czy ograniczenia nakładane na pracodawców stosujących pracę skróconą. O ile zakaz zwolnień w okresie trwania tego typu zatrudnienia obowiązuje we wszystkich krajach, to ustawodawstwo niektórych z nich (np. Austria, Holandia czy Polska) nie dopuszcza takiej możliwości także w dokładnie określonym okresie następującym po zakończeniu tego specyficznego typu zatrudnienia.

Istotne różnice występują także odnośnie do wysokości świadczeń otrzymywanych przez pracowników objętych systemem pracy skróconej. Nie bez znaczenia są przy tym także dysproporcje w obligatoryjnym stopniu zaangażowania finansowego pracodawcy. O ile mogłoby się wydawać, że dla uniknięcia pokusy nadużywania przez nich tego typu rozwiązań udział taki wydaje się oczywisty, to w niektórych krajach praca skrócona nie pociąga żadnych kosztów po stronie pracodawcy. Tak jest m.in. w Belgii, Finlandii, Hiszpanii, Turcji czy Stanach Zjednoczonych. Zdarza się jednak, że muszą oni za to zapłacić w przyszłości. Tak jest np. w USA, gdzie firmy, które skorzystały z możliwości skrócenia czasu pracy, zobowiązane są w następnym okresie do zwiększenia swojej składki z tytułu bezrobocia. Regułą jest jednak, że pracodawcy w zazwyczaj dość ograniczonym stopniu uczestniczą finansowo w kosztach związanych z pracą skróconą. Przybiera to



bardzo różną formę, od ponoszenia kosztów płac w początkowym okresie, finansowania części kosztów związanych z dokształcaniem pracowników aż do opłacania normalnego udziału w składce z tytułu zabezpieczenia na wypadek bezrobocia.

Ekwiwalent finansowy otrzymywany za czas nieprzepracowany kształtuje się na ogół na poziomie świadczenia z tytułu bezrobocia. Trzeba jednak pamiętać, że osoba zatrudniona w tym systemie otrzymuje także wynagrodzenie za przepracowany czas pracy, co powoduje, że osiąga ona dochód znacznie wyższy niż w sytuacji, gdyby zamiast przejść na system pracy w skróconym wymiarze, utraciłaby ją całkowicie. Jedynie w Korei, Nowej Zelandii i na Węgrzech osoby objęte systemem pracy skróconej otrzymują pełne wynagrodzenie, tak jakby w dalszym ciągu pracowały na pełnym etacie. W większości państw OECD jednak świadczenie obniża się wraz z powiększaniem się dysproporcji między ustawowym a rzeczywistym czasem pracy. Nawet jednak w sytuacji gdy w ramach systemu pracy skróconej nastąpi zaniechanie świadczenia pracy, wynagrodzenie otrzymywane przez pracownika jest wyższe niż to, jakie otrzymywałby on, gdyby był „zwykłym” bezrobotnym.

\*\*\*

Analiza pokazuje, że w okresie załamania gospodarczego lat 2008-2009 z możliwości przejściowego ograniczenia czasu pracy skorzystało 24 spośród 34 państw członkowskich OECD. Niektóre z nich uczyniły to po raz pierwszy, a inne, w tym Polska, wprowadziły w tym celu nowe uregulowania prawne. Rozwiązania przyjęte w poszczególnych krajach wykazują nieraz dość znaczne różnice. Dotyczą one przede wszystkim dopuszczalnego zakresu ograniczenia czasu pracy, dostępności tego typu rozwiązania oraz poziomu gratyfikacji otrzymywanej za nieprzepracowany czas pracy.

**Tomasz Budnikowski** – profesor zw. w Instytucie Zachodnim, ekonomista, zainteresowania badawcze: rynek pracy w Polsce i na świecie, gospodarka Niemiec, katolicka nauka społeczna.

